

Kultur- und sozialwissenschaftliche Studien

Studies in Cultural and Social Sciences 24

Wolf Linder

Die Schweiz, der unbekannte Nachbar

Schriften zur Politik und Demokratie

Harrassowitz
Verlag

Kultur- und sozialwissenschaftliche Studien

Studies in Cultural and Social Sciences

Herausgegeben von/Edited by
Stefan Breuer, Eckart Otto,
Hubert Treiber

Band/Volume 24

2023

Harrassowitz Verlag · Wiesbaden

Wolf Linder

Die Schweiz,
der unbekannte Nachbar
Schriften zur Politik und Demokratie

2023

Harrassowitz Verlag · Wiesbaden

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek
The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche
Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the internet
at <http://dnb.dnb.de>.

Informationen zum Verlagsprogramm finden Sie unter
<http://www.harrassowitz-verlag.de>

© Otto Harrassowitz GmbH & Co. KG, Wiesbaden 2023
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne
Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen jeder Art, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und
für die Einspeicherung in elektronische Systeme.
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.
Druck und Verarbeitung: docupoint, Magdeburg
Printed in Germany

ISSN 1866-6884
E ISSN 2747-4941

ISBN 978-3-447-12003-6
eISBN 978-3-447-39412-3

Inhalt

Einleitung	1
I VERFASSUNGSPOLITIK	
Verfassung als politischer Prozess	23
II FÖDERALISMUS	
Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet	41
Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus.....	55
Schweizerischer Föderalismus in gesellschaftspolitischer Perspektive	63
III DIREKTE DEMOKRATIE	
Direkte Demokratie und gesellschaftspolitische Konfliktlösung in der Schweiz ...	75
Direkte Demokratie und Genossenschaften – braucht es beide?	93
Voraussetzung gelingender Partizipation. Rezeptbücher für PlanerInnen?.....	105
Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie.....	111
IV GESELLSCHAFTSPOLITIK	
Demokratiethoretische Aspekte der Entscheidungsfindung im urbanen Raum	137
Demokratie und Kapitalismus in der Schweiz	147
Soziale Selektivität in der Bildung – kein politisches Problem?	157
Die Stimme der Dichter und Denker in der Politik.....	175
V ZWISCHENRUFEN	
Gemeindefusionen – Zum Tango braucht es zwei	185
Die Landsgemeinde – Kein alter Zopf!.....	191
Kein Soziales Europa oder: Warum Paul Rechsteiner recht hat.....	195
Die europäische Sozialdemokratie – Ende oder Wende?	199

Freigeistiger, als es der Bund erlaubte: Die Causa Bernoulli	203
Wissenschaftler sollen zu den Grenzen ihres Wissens stehen	207
Direkte Demokratie von oben	211
VI DIE SCHWEIZ IN EUROPA	
Katalonien: Schweizer Lektionen	215
Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen	219
VII DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE	
Zur Universalität von Menschenrechten, Markt und Demokratie – zweifelhafte Begründung, fragwürdige Folgen	247
Menschenrechte zwischen westlichem Anspruch und Universalität	259
Demokratieförderung? Dialog statt Export!	267
Nachweise Wolf Linder	277
Institutionelle Grundbegriffe und Abkürzungsverzeichnis	279

Einleitung

Die Schweiz, der unbekannte Nachbar – Schriften zur Politik und Demokratie

Deutschland und die Schweiz sind Nachbarn, die sich gut zu kennen glauben. Über die starken wirtschaftlichen und touristischen Beziehungen hinaus pflegen sie einen regen kulturellen Austausch. Soweit sind sich die beiden Länder gar freundschaftlich verbunden. Die unterschiedlichen Grössenverhältnisse führen allerdings auch zur Asymmetrie ihrer Beziehungen. Deutsche Medien finden in der Schweiz grössere Aufmerksamkeit als umgekehrt. Auch ist deutsche Politik für die schweizerische sehr viel wichtiger und folgenreicher als umgekehrt, und in den seltenen Konfliktfällen auch mächtiger. Kein Wunder, zog Bern im seinerzeitigen Streit um den grenzüberschreitenden Lärm des Flughafens Zürich gegenüber Berlin den Kürzeren. Schliesslich gibt es Asymmetrien wohl auch in der gegenseitigen Wahrnehmung ihrer politischen Institutionen. So werden die Gleichlagen wie die bedeutsamen Unterschiede des Föderalismus in der deutschen Fachliteratur kaum wahrgenommen. Nach dem Konflikt um den Bahnhof Stuttgart flackerte die innerdeutsche Diskussion der Direktpartizipation der Bürgerschaft kurz auf. Sie hat im deutschen Wissenschaftsbetrieb aber kaum zur Auseinandersetzung mit den 150-jährigen Erfahrungen der schweizerischen Volksrechte geführt. Die Frage, warum sich die Schweiz gegenüber Brüssel und der EU nicht lammfromm, sondern eher wie eine störrische Ziege benimmt, erscheint manchen Deutschen ärgerlich, aber kaum der Erkundung ihrer Gründe wert. So ist denn die politische Schweiz – anders als ihre wohlbekannteren Exportprodukte und ihre Alpen – für Deutschland ein eher unbekannter Nachbar. Die Schriften dieses Sammelbands nun kommen jener akademischen Neugierde entgegen, die sich interessiert für die Eigenheiten einer Demokratie, die quer liegt zu den eingängigen Typologien vergleichender Politik. Darüber hinaus sollen die Texte Einsichten vermitteln, warum das schweizerische System anders tickt als das seiner Nachbarn und des europäischen Mainstreams.

Der vorliegende Band berücksichtigt neuere deutschsprachige Beiträge aus den Jahren 1999 bis 2022. Damit entfallen, neben den frühen Arbeiten an der Konstanzer Universität und an der ETH Zürich, die französische Texte aus meiner Lausanner Zeit am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) 1982–87, sowie englischsprachige Beiträge, die vor allem Expertisen und Forschungen in Drittwelt-Ländern umfassen. Viele davon sind auf der Website www.wolf-linder.ch zugänglich. Die Textauswahl konzentriert sich auf Beiträge zur Demokratie der Schweiz, insbesondere auch auf jene, welche Bezüge zum deutschen Politiksystem ausweisen. Die Originaltexte sind, mit Ausnahme weniger Kürzungen wegen inhaltlicher Überschneidung, unverändert

übernommen. Nachstehende Inhaltsangaben der Beiträge und Hinweise zu ihrer Entstehung geben den Leserinnen und Lesern eine Übersicht auf das, was sie erwartet.

Verfassungspolitik

Der erste Text *«Verfassung als politischer Prozess»* (1999) entstand aus einem Vortrag anlässlich eines Symposiums der Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften von 1997 zur damals laufenden Totalrevision der schweizerischen Verfassung. Ich kommentiere ihn etwas ausführlicher, weil er mehrere verfassungspolitische Rätsel thematisiert, die mich während Jahren umgetrieben hatten. Das erste davon betrifft die Sicherung der demokratischen Grundordnung: Wie schützen sich demokratische Verfassungen davor, durch demokratische Entscheide selbst ausser Kraft gesetzt zu werden? Im Falle Deutschlands ist die Sache klar: Der materielle Kerngehalt seiner Verfassung ist dem politischen Entscheid entzogen, eine juristische Doktrin, die durch die höchste Rechtsprechung wirksam geschützt werden kann. Anders die US-amerikanische Lösung. Sie schützt die Verfassungsordnung vor Angriffen auf ihre Substanz durch ein hürdenreiches politisches Verfahren: Formelle Verfassungsänderungen kommen nur zustande, wenn ihr qualifizierte Mehrheiten im Kongress und separate Abstimmungen in drei Vierteln der Einzelstaaten zustimmen. Als Folge dieser Regelung wurde die US-Verfassung kaum geändert, sondern nur durch wenige Zusatzartikel (amendments) ergänzt. Anders wiederum die Schweiz. Zwar gibt es ähnliche Hürden wie in den USA: Verfassungsänderungen verlangen die doppelte Zustimmung von Volk und Kantonen in Volksabstimmungen. Trotzdem befindet die Stimmbürgerschaft jedes Jahr über zwei bis vier Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Zwei Drittel der Verfassungsvorlagen der Eidgenössischen Räte, und etwas mehr als 10 Prozent der Volksinitiativen wurden bisher angenommen. Letztere lassen praktisch jedes Thema zum Verfassungsvorschlag machen, ausser das Parlament erkläre diesen für ungültig. Die Ergebnisse sind verbindlich und können durch das Verfassungsgericht nicht aufgehoben werden; die einzige richterliche Kontrolle führt über den Strassburger Gerichtshof. Statt inhaltlicher Schranken wie in Deutschland oder den US-Verfahrenshürden finden wir damit in der Schweiz praktisch keine Sicherungen des materiellen Grundgehalts der Verfassung. Stattdessen setzt das schweizerische System auf die Vernunft des Parlaments und in das Vertrauen seiner Stimmbürgerschaft, verfassungsgefährdende Vorstösse abzulehnen.

Damit ist das amerikanische Verfassungssystem geprägt von einer maximalen Geschlossenheit, das schweizerische dagegen von grösstmöglicher Offenheit. Wie aber gehen die USA und die Schweiz um mit dem grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, der faktisch in beiden Ländern zu neuen Kompetenzen der Zentralregierung führte? In beiden Föderationen wollten die Verfassungsgeber die Machtzunahme der Zentralregierung bremsen, und zwar durch eine gleichlautende Formel: Eine neue Aufgabe erhält die Bundesgewalt nur, soweit sie von den Gliedstaaten ausdrücklich beschlossen ist. Im Fall der Schweiz ist das Verfahren klar. Jede neue Bundesaufgabe führt über Volksabstimmungen. Die Hürde des doppelten Mehrs hat zwar die Zentralisierung gebremst, war aber nicht unüberwindlich. Damit ist die Hälfte

des zweiten Rätsels gelöst. Wie aber kommt die US-Regierung zu neuen Kompetenzen, wenn der Weg der formellen Verfassungsänderung politisch versperrt ist? Die Antwort lautet: Über die Interpretation des Verfassungstexts. Bedeutende Kompetenzerweiterung hat in den USA das Oberste Gericht erlaubt, im Wirtschaftsinterventionismus etwa durch die *implied power*-, die *interstate commerce clause*- oder die *necessary and proper*-Formeln. Damit beruht der Kompetenzzuwachs der Zentralregierung auf einem informellen Verfassungswandel. Ähnliches gilt für Deutschland.

Damit zeigt sich der fundamentale Unterschied der schweizerischen und der US-Verfassung. Der seit 1774 praktisch unveränderte US-Verfassungstext ist – nicht zuletzt wegen des Misstrauens der Mehrheit seiner Verfassungsväter gegenüber dem Volk – in einer Art Quarantäne dem politischen Zugriff entzogen. Er repräsentiert ein überzeitliches Modell von Demokratie, Bürgerschaft und Bundesstaat. Über den gesellschaftlichen Wandel und seine Geschichte schweigt die Verfassung – er findet anderswo statt: In der Regierungspolitik und in den Textinterpretationen des Obersten Gerichts. Das Gegenteil gilt für die Schweiz. Die Verfassung ist das Gefäß geronnener politischer Entscheidungen. An ihr liest sich die gesamte historische Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialstaats ab – über die in Volksabstimmungen Schritt für Schritt entschieden wird.

Ein weiteres Rätsel: Warum führt schweizerische Verfassungspolitik in der Hand des unberechenbaren Volkes nicht zu politischer Instabilität? Hier ist – als Gegenstück zur formalen Offenheit der Verfassung – auf bedeutende Schliessungen hinzuweisen. Sie haben ihren Grund gerade in der Verknüpfung von Verfassungspolitik und direkter Demokratie. Letztere haben die Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialstaats nicht verhindert, aber doch stark gebremst. So unterlag die Einführung des Frauenstimmrechts 1971 jahrzehntelanger Verspätung. Andere Reformen – etwa die Revision des Bankkundengeheimnisses – kamen nur auf massiven Druck von aussen zustande. Volksentscheide führen nicht zur Revolution; eher sind sie geprägt von einem strukturellen Konservatismus.

Dem Verfassungsverständnis des späten 19. Jahrhunderts lag die Idee zugrunde, der Stimmbürgerschaft mit der Einführung von Referendum und Initiative das letzte Wort in allen wichtigeren politischen Entscheidungen zu geben. Diese Vorstellung hat sich in doppelter Weise nicht erfüllt. Wer die heutige Verfassung durchliest, wird feststellen, dass sie eine Reihe von Nebensächlichkeiten enthält, die in den Grundordnungen anderer Länder kaum als verfassungswürdig gelten könnten. Umgekehrt fehlt eine Reihe politisch bedeutsamer Entscheide in der Verfassung. Letzteres hat nicht zuletzt mit der Rechtsentwicklung des Wirtschafts- und Sozialstaats zu tun, in welcher Einzelregelungen des Ordnungsrechts der Regierung oft grössere Tragweite besitzen als die Grundsätze des Verfassungsrechts.

Die Globalisierung, welche zur zunehmenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik beiträgt und die Handlungsfähigkeit nationaler Politik begrenzt, macht sich auch in der schweizerischen Verfassungspolitik bemerkbar. Vier Jahre nach Erscheinen dieses Artikels haben Volk und Stände der Erweiterung der Volksrechte in den Bereichen des internationalen Rechts zugestimmt. Damit sind die Dinge nicht einfacher geworden. So hat die schweizerische Stimmbürgerschaft in mehreren Abstimmungen ihr Verhältnis zur EU mit bilateralen Verträgen zwar vorläufig geregelt; ihr institutionelles Verhältnis

zur EU bleibt aber seit dem Scheitern des Beitritts zum EWR-Vertrag 1992 ungeklärt und hat zur bedeutsamsten gesellschaftspolitischen Spaltung der Schweiz geführt. Wie direktdemokratische Verfassungspolitik und die Konsolidierung der Beziehungen der Schweiz zur EU zusammengehen könnten, bleibt daher ein ungelöstes Rätsel.

Föderalismus

Der erste von drei Beiträgen befasst sich mit einem *institutionellen Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz*, beides föderalistische Länder (2007). Beide Systeme sahen sich vor und nach der Jahrtausenderwende vor die Notwendigkeit grundlegender Reformen ihrer föderalistischen Einrichtungen gestellt. Diese waren geprägt von gleichartigen Problemen: der Entscheidungsineffizienz durch die zunehmende Politikverflechtung, der informellen, «kalten» Zentralisierung, von Fragen der Gebietsreform und der horizontalen Kooperation, sowie von Problemen des fiskalischen Föderalismus und des Steuerwettbewerbs. Allerdings unterscheiden sich schweizerischer und deutscher Föderalismus grundlegend. In Deutschland realisierte er historisch seit Bismarck und der Weimarer Republik die Mitwirkung und Kontrolle der Gliedstaaten an einem zentralistisch konzipierten Gesamtstaat, und er zielt bis heute auf die Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. In der Schweiz hingegen war der Föderalismus Grundbedingung für die Einrichtung eines Bundesstaats überhaupt. Bis heute ist er geprägt von den Vorstellungen grösstmöglicher Autonomie von Kantonen und Gemeinden, der Nicht-Zentralisierung, sowie der Erhaltung sprachlich-kultureller Vielfalt. Entsprechend fallen die institutionellen Einrichtungen beider Systeme zur föderalen Lösung gemeinsamer politischer Aufgaben sowie für das Fiskal- und Finanzausgleichssystem unterschiedlich aus. So ist es denn kein Wunder, dass sich auch die konkreten Problemdefinitionen und praktischen Lösungen der Reform stark unterscheiden. Ein erheblicher Teil dieser Differenzen versteht sich systemlogisch durchaus. So werden in Deutschland Abweichungen von der Bundeslösung als Vollzugsdefizit negativ beurteilt, wenn sie dem Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen widersprechen. In der Schweiz werden solche durchaus akzeptiert oder gar gewollt, soweit sie unterschiedlichen kulturellen oder wirtschaftlichen Besonderheiten der Kantone Rechnung tragen. Ein gehöriges Mass an Ungleichheit – etwa der Steuerbelastung – werden in Kauf genommen. Weniger gut zu erklären sind die Gründe, warum die Rahmengesetzgebung in Deutschlands Reform verpönt war, während sie in der Schweiz positiv beurteilt wurde. Gemeinschaftsaufgaben gelten in beiden Systemen als Problem – in Deutschland war die stärkere Aufgabentrennung das Thema, in der Schweiz dasjenige der finanziellen Entflechtung. Gilt in der Schweiz die je autonome Erhebung von Einkommenssteuern durch Gemeinden und Kantone als Grundpfeiler des Föderalismus, wurde das komplizierte deutsche System zentraler Steuererhebung durch den Bund und ihre Rückverteilung an die Länder von der Reform ausgeklammert. Zu den politischen Gründen dieser Auslassung gehörten Befürchtungen ruinöser Steuerkonkurrenz. Letztere stützen sich freilich kaum auf empirisch gestützte Argumente, sondern erweisen sich eher als wirksames politisches Narrativ oder als pfadabhängige Tradition. In beiden Ländern haben die Reformen nur

einen Teil ihrer Ziele erreicht. Ungelöste, aber unterschiedliche Dauerprobleme bleiben. Letztlich unterscheiden sich aber auch die Grundeinstellungen zum Föderalismus: Positive Einschätzungen zentraler Macht als Garant gleichwertiger Lebensbedingung stehen für Deutschland, Verteidigung dezentraler Lösungen und Skepsis gegenüber dem Zentralstaat für die Schweiz. Diese politischen Kulturen des Föderalismus prägen stark, was an Reformen politisch erreichbar ist und was nicht.

Der nächste Beitrag *Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus* (2016) bringt – mit einem Seitenblick auf Deutschland – zwei Fragen auf. Zur ersten: Wie verändern Globalisierung und Europäisierung die innerstaatliche, föderalistische Kompetenzzuordnung? Die Frage stellt sich deshalb, weil die Internationalisierung in die innerstaatliche föderale Ordnung eingreift; sie berührt auch Aufgabenbereiche, die nicht in die Kompetenz des Zentralstaats, sondern der Gliedstaaten fallen. Die europäische Gerichtsbarkeit spielt dabei eine herausragende Rolle. Eine autonomieschonende Praxis, wie sie etwa das schweizerische Bundesgericht gegenüber Einschränkungen kantonaler Befugnisse übt, kennt der Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte nicht. Dieser versuchte zum Beispiel, das Verbot von Kruzifixen in Schulzimmern für alle europäischen Länder durchzusetzen. Das wäre einer Gleichschaltung in der Kultusfreiheit gleichgekommen, die sich von Lissabon bis Riga bekanntlich durch eine hohe Vielfalt der nationalstaatlichen Beziehungen zwischen Kirche und Staat auszeichnet. Gleichzeitig wären für die Schweiz wie für Deutschland sowohl die Kompetenzordnung wie Subsidiarität des Föderalismus durchbrochen worden. Immerhin korrigierte der Letztentscheid des Gerichts dieses Ansinnen. Wie es zu tatsächlichen Durchgriffen kommen kann, zeigt ein zweites Beispiel. Die europaweite *Bologna-Reform* der europäischen Hochschule ging auf eine Erklärung der Bildungsminister von Frankreich, Deutschland, Italien und Grossbritannien zurück, der sich die Minister der übrigen Länder anschlossen. Auch das Nicht-Mitgliedsland Schweiz trat der Bologna-Reform bei, dies aus einsehbaren Gründen. Fraglich indessen war das Verfahren: Die Unterschrift eines Staatssekretärs im Departement des Innern genügte, um die gliedstaatliche Bildungshoheit – von den Kantonen vorher stets mit Verve verteidigt – im Hochschulbereich auszuschalten. Einmischungen der EU in die Länderhoheit kennt auch Deutschland. Den Interessen seiner Länder kommt immerhin entgegen, dass ihre Mitwirkung an Europa-Entscheidungen der Bundesregierung verfassungsrechtlich garantiert ist. Dennoch stehen die Karten der deutschen Länder wie der schweizerischen Kantone nicht allzu gut, ihre historischen Aufgaben- und Hoheitsbefugnisse langfristig behalten und wahren zu können. Denn es gibt keine klare Aufgabenteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten; die EU besitzt eine einseitige Definitionsmacht ihrer Aufgaben. Darum fehlen prinzipiell wirksame Grenzen gegenüber der Ausdehnung der Kompetenzen Brüssels. So erklärt sich, dass die EU sich heute nicht nur für einen einheitlichen Wirtschaftsraum, sondern mit «Bologna» auch für einen einheitlichen Bildungsraum zuständig erklären kann. Solche Ausdehnungen der EU-Kompetenzen führen weg von der innerstaatlichen, föderalen Kompetenzordnung und zur informellen oder kalten Zentralisierung. Davon betroffen sind auch die schweizerischen Kantone: Obwohl

Nicht-Mitglied, übernimmt die Schweiz das europäische Wirtschaftsrecht weit über die Bereiche der bilateralen Verträge mit der EU hinaus.

Der zweite Teil des Aufsatzes stellt sich der Frage: Welche Rolle soll der gliedstaatliche Wettbewerb im Föderalismus spielen? Dabei ist zu berücksichtigen, dass Föderationen gerade in diesem Bereich unterschiedlichen Traditionen folgen. Die USA pflegen einen Wettbewerbs-Föderalismus, der seine Einwohner einlädt, sich durch «Abstimmen mit den Füßen» jene Region bzw. jenen Einzelstaat auszusuchen, der ihren Interessen am besten entspricht. In Deutschland wie in der Schweiz dagegen sollen die Menschen nicht dem Geld nachfolgen, sondern das Geld zu den ortsansässigen Menschen fließen. Dazu dient vor allem der Finanzausgleich. Er soll regionale Disparitäten und die Abwanderung der Einwohner peripherer Regionen in die wirtschaftlichen Zentren vermindern. Während deutsche Stimmen dem Steuerwettbewerb mit Skepsis begegnen, gibt es diesen zwischen den Kantonen – sogar zu wenig, wie aus neo-liberaler Sicht postuliert wird. Allerdings verkennt diese Position oft, dass wirtschaftlicher und politischer Wettbewerb unterschiedlichen Kriterien folgen und auch anders verstanden werden sollten. Politischer Wettbewerb braucht Begrenzungen, z. B. soll Steuerwettbewerb nicht zum «race to the bottom» führen. Er dient auch nicht dem Gewinnstreben, sondern der Förderung von Innovation für eine effektivere Bewältigung der gliedstaatlichen Aufgaben. Wie im vorangehenden Beitrag zeigt sich hier die unterschiedliche Kultur des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, während der erste Teil darauf verweist, wie stark formelle Institutionen und politische Praxis auseinanderfallen können.

Ist der Konservatismus schweizerischer Politik eine Folge des Föderalismus? Dies bejahte die öffentliche Meinung während langer Zeit unter Hinweis auf den Ständerat. In dieser zweiten Kammer des Parlaments sind die kleineren, ländlichen Kantone übervertreten. Sie verfügten während Jahrzehnten über eine konservative Mehrheit und bremsten liberalere oder soziale Vorlagen aus der grösseren Volkskammer des Nationalrats aus. Nicht zufällig nannte der Volksmund den Ständerat das «Stöckli», das kleine Nebengebäude von Bauernhöfen, welches die junge Generation ihren Eltern als Altenteil zu überlassen hatte. Der Beitrag *Schweizerischer Föderalismus in gesellschaftspolitischer Perspektive (2016)* belegt indessen, dass die gesellschaftspolitischen Auswirkungen des Föderalismus heute nicht mehr so eindeutig sind.

Zunächst sind gesellschaftspolitische Auswirkungen strukturell begrenzt. Als räumlicher Ausgleichsmechanismus vermag Föderalismus zwar die Benachteiligung «armer» Gliedstaaten gegenüber den «reichen» auszugleichen; hingegen wäre es falsch, von diesem einen interpersonellen, sozialpolitischen Ausgleich zwischen Arm und Reich zu erwarten. Ähnliches gilt für den Schutz von Minderheiten: Föderalismus schützt die Französischsprechenden in den Kantonen der Romandie, weil sie dort über die Mehrheit und eine politische Autonomie verfügen. Die Rechte der dort ansässigen, minderheitlichen Deutschsprachigen schützt er hingegen nicht – solche müssen über andere Mittel, etwa der Minderheitenstatute oder der persönlichen Grundrechte, eingeklagt werden.

In der Vergangenheit stützte der schweizerische Föderalismus den gesellschaftspolitischen Status quo nicht nur über das nationale Parlament, sondern auch über die kanto-

nale Autonomie: Das Frauenstimmrecht, auf Bundesebene erst 1971 eingeführt, verweigerte der Kanton Innerrhoden seinen Mitbürgerinnen noch weitere 20 Jahre. Inzwischen hat die jahrzehntelange Vorherrschaft des Blocks der drei bürgerlichen Parteien gegenüber der Linken ansatzweise einem tripolaren Parteiensystem Linksgrün-Mitte-Rechts mit wechselnden Koalitionen Platz gemacht. Darin haben progressive urbane Kantone grössere Chancen, Mehrheiten im Parlament zu erreichen. Das legt nahe: Nicht der Föderalismus selbst, sondern eher die politischen Kräfteverhältnisse im Ständerat waren der Grund für die konservativen Ergebnisse der Politik.

Trotzdem begegnet der Föderalismus immer noch dem Verdacht geringer Innovationsfähigkeit. Dies kann zwar an zahlreichen Fällen belegt werden, lässt sich aber theoretisch nicht generell begründen. Dezentrale Innovation, so die Gegenthese, kann als föderalistisches Versuchslabor gelten, das politische Innovation durch Versuch und Irrtum begünstigt und für das Gesamtsystem geringere Risiken ausweist. Der Beitrag illustriert wichtige Beispiele dafür.

Allerdings sind aus Prozessen «bottom up» keine raschen und grossen Gesellschaftsinnovationen zu erwarten, wie sie etwa in der skandinavischen Sozialstaatsentwicklung zu beobachten waren. Solche müssen sich in kleinen Schritten (und trotz möglicher Rückschritte) durchsetzen, die charakteristisch für die Schweizer Politik insgesamt sind. Dabei hat die politische Kultur der Stimmbürgerschaft, die staatskskeptischer ist als etwa diejenige Deutschlands, eine grössere Rolle gespielt als die Institutionen des Föderalismus, dessen Wirkungen im Übrigen stark von den politischen Konstellationen im Parteiensystem beeinflusst sind.

Direkte Demokratie

Als Auftakt dieses Buchteils stellt der Beitrag «*Direkte Demokratie und gesellschaftspolitische Konfliktlösung in der Schweiz*» (2010) Ergebnisse aus einem grösseren Förderprojekt des Schweizerischen Nationalfonds vor, das meine Mitarbeiter und ich in den Jahren 2001–2007 am Berner Institut für Politikwissenschaft durchgeführt haben. Ausgangspunkt ist das theoretische Cleavage-Konzept von Stein/Rokkan. Demnach haben dieselben vier gesellschaftlichen Spaltungen – zwischen Zentrum und Peripherie, Kirche und Staat, Stadt und Land sowie zwischen Kapital und Arbeit – die politische Geschichte der meisten europäischen Länder bis in die jüngste Zeit mitgeprägt. Für die Schweiz wurde die einzigartige Möglichkeit genutzt, diese Spaltungen empirisch an den Prozessen und den regionalen Ergebnissen aller nationalen Volksabstimmungen von 1874–2006 zu untersuchen.

Der Beitrag setzt sich zunächst mit der theoretischen Kontroverse zur direkten Demokratie auseinander und beschreibt die institutionellen Strukturen sowie die Funktionsweise der Volksrechte im Politiksystem der Schweiz. Besondere Beachtung wird zwei Punkten geschenkt: Erstens hat die direkte Demokratie keineswegs zur Ausschaltung parlamentarischer Politik geführt, sondern zu ihrer Ergänzung. Zweitens geht von den Volksrechten ein starker Zwang zur politischen Konkordanz aus. Das heisst: Will das Parlament Erfolg haben gegen oppositionelle Referenden, so müssen sich die Parteien um eine überpartei-

liche Zusammenarbeit und um Kompromisse in jedem politischen Entscheid bemühen. Es ist dieser Konkordanzzwang, der im Weiteren zur Allparteienregierung geführt hat.

Die empirischen Resultate aus der Untersuchung beginnen mit der Interpretation der vier *cleavages* im Kontext der schweizerischen Gesellschaft sowie mit dem historischen Verlauf der Konfliktintensität der vier Spaltungen in der Stimmbürgerschaft. Dabei zeigt sich, in Übereinstimmung mit zeitgeschichtlichen Arbeiten, das allmähliche Ausklingen der Religions- und der Sprachenfrage. Unerwartet ist jedoch die zunehmende Polarisierung im Stadt-Land-Gegensatz und im Verhältnis von Kapital und Arbeit.

Wie aber kommt es dazu, dass gesellschaftspolitische Polarisierung anschwillt oder verebbt? Bei der Zu- oder Abnahme der Konfliktintensität im Abstimmungskampf kommen den Parteien zwei wichtige Funktionen zu: Gehören sie zur befürwortenden Koalition, welche die Parlamentsvorlage unterstützt, so versuchen sie, in der Konfliktlage zu vermitteln und das Streitthema zu versachlichen. Das erhöht die Chance, das Projekt durch die Fährnisse des Abstimmungskampfs zu bringen. Sind sie Teil der Opposition, so befeuern sie das Konfliktthema nicht nur auf der Sachebene; durch die Verbindung mit einer der historischen Spaltungen bringen sie zusätzliches Konfliktpotential in die Vorlage und versuchen so, das Projekt zu Fall zu bringen.

Damit zeigt sich eine grosse Ambivalenz der politischen Parteien in der Abstimmungsdemokratie. Einerseits ist ihre Zusammenarbeit grundsätzlich notwendig für den Erfolg in Volksabstimmungen; dies dämpft gesellschaftliche Konflikte und wirkt insofern integrierend. Mit ihrer «fallweisen» Opposition dagegen entreissen sie historische Gesellschaftskonflikte dem kollektiven Vergessen und heizen diese in Verbindung mit der Sachfrage neu an.

Der Text relativiert die berühmte These des Soziologen Karl Deutsch (1976) von der Schweiz als einem «paradigmatischen Fall politischer Integration», bei dem gesellschaftliche Einheit und Identität durch den Machtausgleich, die proportionale Beteiligung aller Gruppen und in der Entscheidungsfindung durch Verhandeln gefunden wurden. Denn des Volkes Stimme ist zwar integrierend durch die hohe Glaubwürdigkeit seiner Entscheide. Aber ebenso sind Volksabstimmungen Ereignisse, in denen gesellschaftliche Grundkonflikte neu thematisiert werden und zur politischen Polarisierung beitragen. Das verweist auf die Verletzlichkeit direkter Demokratie. Die Daten der Langzeituntersuchung legen nahe, dass mehrere Faktoren dazu beigetragen haben, dass gesellschaftliche Spaltung trotz Abstimmungskämpfen der politischen Kontrolle nicht entglitt, sondern langfristig in eine hohe politische Stabilität mündete. Nicht alle Vorzeichen stehen günstig dafür, dass dies auch in Zukunft so bleibe: Die gesellschaftspolitische Polarisierung zwischen Stadt und Land sowie zwischen Kapital und Arbeit war noch nie so hoch wie heute. Mit der grösseren Zerstrittenheit der Parteien und ihrer geringeren Bindungskraft erhalten populistische Neigungen Auftrieb, und die Europafrage hat sich zu einer bisher unüberwindlichen Spaltung entwickelt.

Direkte Demokratie und Genossenschaften – braucht es beide? (2018). Die überarbeitete Fassung eines Tagungsbeitrags zum Genossenschaftswesen in der Schweiz erinnert zunächst an gemeinsame Wurzeln von Volksrechten und Genossenschaften. Bis heute

prägt beide auch ein gemeinsames Merkmal, nämlich das Entscheidungsprinzip «pro-Kopf». Während die Volksrechte für den politisch-öffentlichen Bereich konstituierend sind, finden sich Genossenschaften heute vorwiegend im wirtschaftlich-privaten Raum. Dort bilden Genossenschaften mit ihrem «pro-Kopf»-Prinzip eine Alternative zur vorherrschenden Aktiengesellschaft, in denen die Entscheidungsregel «pro-Franken» gilt. Genossenschaften sind mehr als Randerscheinungen auf dem wirtschaftlichen Markt und erlauben nach wie vor Alternativen zum rein gewinnorientierten Wirtschaften. Indessen erlöschen in Gross- Genossenschaften die Vorzüge des «pro-Kopf»-Prinzips und die Unterschiede zur kommerziellen Geschäftstätigkeit. Von Bedeutung bleibt, dass Genossenschaften eine Ergänzung zur direkten Demokratie bilden, zum Beispiel mit dem genossenschaftlichen Wohnbau als Alternative zu jenem der Kommunen. Wo Politik an Grenzen stösst, könnten Genossenschaften weiterführen: Im Zeitalter unerwünschter globaler Geschäftsübernahmen könnte ihre Unverkäuflichkeit sowie ihre grössere Nähe zu sozialverträglichem und nachhaltigem Wirtschaften neue Aktualität erlangen.

Voraussetzungen gelingender Partizipation – Rezeptbücher für PlanerInnen? (2013). Wenig bekannt ist, dass sich die direkte Demokratie in der Schweiz nicht auf Gesetzes- und Verfassungsfragen beschränkt, sondern auch in der Verwaltungsplanung eine bedeutende Rolle spielt. Zwar gibt es diese auch in vielen anderen Ländern und unter verschiedenen Titeln der Bürgerbeteiligung, Planungsmitwirkung etc. Aber soweit ich das beurteilen kann, finden nirgendwo sonst die Instrumente der Partizipation eine so breite Anwendung wie in der Schweiz, und zwar von kleinen, kommunalen Infrastrukturvorhaben bis zum Milliardenprojekt der Zürcher S-Bahn, einer komplexen Gemeinschaftsplanung der betroffenen Gemeinden, des Kantons und des Bundes in den 1990er Jahren. So ist denn in der Schweiz eine eigentliche politische Kultur der partizipativen Verwaltung entstanden. Der Grund dafür liegt darin, dass am Ende des Planungsprozesses in vielen Fällen eine Volksabstimmung – zumeist für die Finanzierungsbeschlüsse – steht. Damit haben Partizipationsverfahren eine hohe Relevanz. Ihre Ergebnisse sind zwar nicht rechtsverbindlich – sie beeinflussen aber die Chancen des Projekts in der Volksabstimmung.

Diese Erfahrungen aus der Praxis thematisiert der Text, der auf der Grundlage eines Referats an einer interdisziplinären Tagung von Fachplanern am Landesmuseum Mainz entstand. Er stellt folgende Thesen vor:

- Bürgerpartizipation ist nur dann, aber immer dann sinnvoll, wenn die planende Behörde bereit ist, die Problemdefinition, die möglichen Alternativen und ihre eigenen Prioritäten des Handelns in Frage zu stellen.
- Bürgerbeteiligung wird als ein politischer Auseinandersetzungsprozess verstanden, der Fairness und Transparenz voraussetzt und dessen Verfahren im Einzelfall von Behörden und Beteiligten gemeinsam konkretisiert werden soll.
- Die frühzeitige Beteiligung und ein iterativer Planungsprozess erhöhen Lernchancen.
- Die Ausweitung der Agenda erlaubt mehr Kompromisse.
- Bürgerpartizipation allein garantiert keine gleichmässige Berücksichtigung von Werten und Interessen. Es braucht zusätzliche Massnahmen. Und als letzte These:

- Es gibt zwar Erfahrungsregeln, aber keine Garantie, damit auch keine Rezepte für das Gelingen partizipativer Planung.¹

Der Aufsatz *«Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie»* (2022) greift ein Thema auf, das sich rasant entwickelt und dessen weitreichende Konsequenzen noch keineswegs übersehbar sind: Die Digitalisierung der Politik und Social Media verändern die Entscheidungsprozesse und Strukturen öffentlicher Meinungsbildung für alle Demokratien fundamental. In der Schweiz sind zudem Bereiche der direkten Demokratie berührt: Seit 20 Jahren laufen Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen. Zudem gibt es Bestrebungen, auch die Unterschrift für Referenden und Initiativen so zu digitalisieren, dass sie per Mausklick erledigt werden kann. Was Digitalisierungsbegeisterte dabei als Fortschritt propagieren, erscheint aus politologischen Gründen fragwürdig. Weitreichender dürften indessen die Auswirkungen der Social Media sein. Seit dem Arabischen Frühling oder der Klimabewegung sehen wir, dass digitale Kommunikation die Chancen breiter politischer Mobilisierung ausserordentlich vergrössert. Die Möglichkeiten, Bewegungspolitik in dauerhafte institutionelle Prozesse zu überführen, erweitern sich dagegen nicht. Besonders weitreichend dürften die Auswirkungen der Digitalisierung im Bereich öffentlicher Meinungsbildung sein. Nicht mehr Zeitungsredaktionen, sondern Algorithmen von Plattformen bestimmen, was politisch relevant werden soll. Die Nutzung privater Daten durch kommerzielle Plattformen bei Wahlen und Abstimmungen ist problematisch. Öffentliche Meinung zerfällt in den Social Media zu isolierten Blasen Gleichgesinnter. Social Media erweitern zwar die Möglichkeiten politischer Kommunikation; gleichzeitig sind sie Nährboden von verantwortungslosen Fake-News und tragen eher zur Moralisierung und zur Intoleranz gegenüber anderen Meinungen bei als zur argumentativen Auseinandersetzung im öffentlichen Dialog. Solche Entwicklungen liessen sich korrigieren, wenn Digitalisierung nicht betrieben würde als kritiklose Anwendung kommerzieller Neuerungen auf die Demokratie, sondern wenn umgekehrt gefragt würde: Welche Digitalisierung braucht es, damit Demokratie auch künftig möglich bleibt.

Gesellschaftspolitik

Der Beitrag *«Demokratiethoretische Aspekte der Entscheidungsfindung im urbanen Raum»* geht zurück auf einen Vortrag an der Urban Future Global Conference, Graz 2014. Er greift ein weitgehend ungelöstes Organisationsproblem der Grossstadt-Politik heraus: Agglomerationen bilden keine institutionelle Einheit, sondern zerfallen politisch in eine Kernstadt und eine grosse Zahl mehr oder weniger peripherer Gemeinden. Das impliziert mehrere Demokratieprobleme. Als erstes wird gezeigt, dass Versuche, die Entwicklung von Agglomerationen in einer Gesamthand zu steuern, immerhin zu mehr oder

1 Diesen Thesen widersprach an der Fachtagung ein deutscher Planer, der keine Volksabstimmungen zu gewärtigen hat, mit einer Gegenthese: «Wir machen doch Partizipation, um unsere eigenen Projekte durchzubringen».

weniger entscheidungsfähigen Metropolitan-Organisationen für bestimmte Aufgaben geführt haben. Diese bleiben jedoch zumeist in der Hand von Exekutiven und Verwaltung. Zu einem öffentlich-demokratischen Forum und zu einer ausreichend legitimierten Repräsentation ihrer Gemeinden fehlt in der Regel Einiges.

Sodann wird die Frage der fiskalischen Inzidenz diskutiert. Sie verlangt, dass der Zahlerinnen- und Nutzerkreis einer öffentlichen Aufgabe deckungsgleich sei. Diese Regel ist nicht nur ökonomisch, sondern auch demokratietheoretisch relevant: Der Gegenwert der Steuern und Abgaben, welche eine Behörde für ihren eigenen Wirkungsbereich erhebt, soll jenen zugutekommen, welche ihn geleistet haben. Die Realität sieht anders aus. Urbane Räume sind geprägt von «spillovers», in denen sich nicht vermeiden lässt, dass Nutzerinnen und Zahler weit auseinanderfallen. Das belegen etwa die Lärmteppiche der Flughäfen, die viele zum Nutzen weniger belasten, oder die kulturellen Angebote der Kernstädte, die zentral finanziert aber von der ganzen Agglomeration genutzt werden. Der finanzielle Ausgleich zwischen Sonderbegünstigten und Sonderbelasteten mindert zwar die Effekte der spillovers. Die Bewertung von Kosten und Nutzen erfolgt allerdings in politischen Verhandlungsprozessen, deren Ergebnis von der Konfliktbereitschaft und der Organisationsfähigkeit der Betroffenen abhängt: Wer diese mehr hat, dem wird mehr gegeben. Sodann stehen Städte im globalisierten Wettbewerb. Im Kalkül der Standortoptimierung internationaler Unternehmen gelingt es vielen Städten, ihr Wachstumspotential auszuschöpfen. Kostenlos ist diese Wohlstandsvermehrung nicht; die Interessen der lokalen Bevölkerung werden oft nachrangig berücksichtigt, und für diese wird der Handlungsspielraum demokratischer Entscheidungen enger. Nicht zufällig entwickeln sich darum viele Städte nicht nur zu Zentren des Wirtschaftswachstums, sondern auch zu Brennpunkten sozialer Ungleichentwicklung – abzulesen etwa am Kontrast zwischen Ausländerghettos und gentrifizierten Quartieren, an der Steigerung der Bodenpreise, oder an der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich. In kleinen Schritten nur vermag Politik diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Zum Schluss wird diskutiert, ob Partizipation einen höheren Einfluss und eine Regeneration demokratischer Lokalpolitik erwarten lässt.

Der nächste Text zum Spannungsfeld zwischen *«Demokratie und Kapitalismus in der Schweiz»* (2016) entstand als Beitrag zu einer Tagung «Demokratie in der Krise» an der Universität Luzern. Aus historisch-politologischer Perspektive fällt auf, dass die Schweiz als eines der wenigen europäischen Länder nie eine linke Regierungsmehrheit gekannt hat. Die Schweiz gilt als bürgerliche Gesellschaft mit bürgerlicher Regierung. Daran hat auch die direkte Demokratie nichts zu ändern vermocht, aber sie hat den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit in Grenzen gehalten und – über die politische Konkordanz – dazu geführt, dass die wirtschaftlichen Interessengegensätze durch Kooperation statt Konfrontation gelöst wurden.

So wird denn das problematische Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus eher selten artikuliert. Zu den drei wichtigsten und prominentesten Stimmen zähle ich als erstes den Schriftsteller Friedrich Dürrenmatt, dessen Schauspiel «Der Besuch der alten Dame» als Parabel des Verkaufs der Demokratie an die Macht des Geldes gedeutet

werden kann. Zu einer Ausnahmeerscheinung gehört der Politiker Ernst Nobs, der in der Zeit des Zweiten Weltkriegs im liberalen Kapitalismus keine Zukunft sah und an die Verbreitung des Genossenschaftsprinzips, an weitere Formen des Gemeineigentums und an die bessere Steuerung der Gesamtwirtschaft durch staatliche Planung glaubte. Einige Jahre nach Erscheinen seiner Schrift «Helvetische Erneuerung» (1943) wurde er erstaunlicherweise dennoch als erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt. Als dritte Stimme wird der Staatsrechtler Richard Bäumlin erwähnt, der mit seinem Buch «Lebendige oder gebändigte Demokratie» die bedeutendste kritische Demokratietheorie zur Schweiz verfasst hat. Alle drei Autoren thematisierten das Verhältnis von Demokratie und kapitalistischer Produktionsweise sowie der privaten Verfügungsmacht des Eigentums. Keiner von ihnen setzte auf die marxistische Doktrin oder die kommunistische Bewegung, die in der Schweiz nie grossen Anhang zu finden vermochten. Nobs und Bäumlin beriefen sich vielmehr auf nationale Traditionen des Gemeineigentums oder der Genossenschaften, und auf die Möglichkeiten erweiterter Demokratie und gesellschaftlicher Partizipation.

Realpolitisch waren linke Versuche der Wirtschafts- und Eigentumsreform wenig erfolgreich. Entsprechende Volksinitiativen – auch jene der Gewerkschaften für mehr betriebliche Mitbestimmung – scheiterten. Immerhin sind drei Beispiele zu nennen, die der Verstaatlichung ähneln: der Rückkauf der schweizerischen Eisenbahnen durch den Bund, die Konzessionierung der Wasserkräfte sowie die Beschränkungen des Erwerbs von Grundeigentum durch Personen im Ausland. Freilich lag ihnen nicht die Idee der Verstaatlichung, sondern jene der Nationalisierung zugrunde: Investitionen durch ausländisches Kapital sollten kontrolliert oder unterbunden werden. Umgekehrt gehen der Schutz der Finanzwirtschaft und des Privatvermögens in der Schweiz weiter als anderswo, auch wenn unter dem Druck von aussen das traditionelle Bankkundengeheimnis der Vergangenheit angehört. Der liberale Kapitalismus hat der Schweiz mehr Wohlstand beschert als vielen anderen Ländern. Das dürfte einer der wichtigeren Gründe für den geringen Erfolg linker Wirtschaftsreform gewesen sein.

Wer gesellschaftliche Reformen in der Zeit des globalen liberalen Kapitalismus will, hat sich heute nicht nur auf veränderte gesellschaftliche Problemlagen, sondern ebenso auf veränderte Chancen zu ihrer Bewältigung in der schweizerischen Demokratie einzustellen.

«*Soziale Selektivität in der Bildung – kein politisches Problem?*» (2021). Kinder aus akademisch gebildetem Elternhaus haben eine bis zu viermal grössere Chance als solche aus bildungsfernen Schichten, zur Matura zu gelangen. Dieses bildungspolitische Tabuthema der sozialen Selektivität öffentlich relevant zu machen, war mein langjähriges Engagement als Mitglied des Schweizerischen Wissenschaftsrats. Im Beitrag wird gezeigt, dass das Hauptresultat einer internationalen Vergleichsstudie sehr wohl auf die Schweiz zutrifft: Das unterschiedliche Bildungsniveau bildet auch hierzulande einen der Hauptgründe für die ungleiche Beteiligung der Stimmbürgerschaft, und zwar nicht nur bei den Wahlen, sondern ausgeprägt auch bei den eidgenössischen Volksabstimmungen.

Der Beitrag zeichnet nach, wie seit der «Bildungsrevolution» der 1960er Jahre der Zugang zu den Hochschulen für die Jungen aus ländlichen Gebieten und für die Frauen

stark verbessert wurde. Für die Belange der Jugendlichen aus bildungsfernen Schichten jedoch blieb die Politik stumm. Die soziale Selektivität zum Nachteil für Jugendliche aus der Unterschicht verharrt denn auch auf dem gleichhohen Niveau wie vor über 50 Jahren.

Die Frage, warum die institutionelle Politik für diese Benachteiligten nichts unternommen hat, wird anhand von vier Thesen diskutiert:

- Die Ursachen der Benachteiligung bildungsferner Schichten sind äusserst vielfältig und der Erfolg von Massnahmen ungewiss oder kontrovers.
- Eltern bildungsferner Schichten bilden eine heterogene Gruppe mit geringer Organisationsfähigkeit und Konfliktbereitschaft.
- BildungspolitikernInnen und -verwaltung gehören zu den Begünstigten sozialer Selektivität. Aufgrund ihres Eigeninteresses haben sie wenig Neigung für das Engagement zugunsten bildungsferner Schichten.
- Die ersten drei Thesen erklären, warum die Selektivität sozial benachteiligter Schichten – im Gegensatz zu derjenigen der Frauen und der Landjugend – ein «non-issue» für die institutionelle Politik geblieben ist.

Mit Blick auf die geringere politische Partizipation benachteiligter Bildungsschichten ist denn zu fragen: Hat die Politik Anlass zu handeln? Zwar legt die politologische Literatur nahe, dass bei stärkerer Beteiligung unterer sozialer Schichten kein grosser Unterschied der Wahl- und Abstimmungsergebnisse zu erwarten wäre. Trotzdem wäre Handeln angesagt – im Interesse nachvollziehbarer und fairer Auslese im Berufssystem, sowie im Interesse längerfristiger Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen.

«*Die Stimme der Dichter und Denker in der Politik*» (2019). In der Zeit des Ersten Weltkriegs lagen die Sympathien der Romandie eher bei den Franzosen, diejenigen der Deutschschweiz eher bei den Deutschen. Der Dichter Carl Spitteler sah darin eine bedrohliche Spaltung des Landes; in einem berühmten Aufruf «Unser Schweizer Standpunkt» mahnte er, die politische Neutralität der Schweiz und die Gemeinsamkeiten der Landesteile über die tagespolitischen Differenzen zu stellen. Eine grosse Jubiläumsfeier 2019 in Zürich, mit einer Rede von Bundesrat Maurer und einer Diskussion politisch-kultureller Prominenz, gedachte der Wirkung und Nachwirkung von Spittelers Einmischung in die Politik. Meine eigene Rede weitet die Thematik aus: Wie nehmen Schriftsteller Anteil am politischen Leben, und was können sie damit bewirken?

Einige wenige Beispiele stehen für viele. Die bisher weitreichendste Ausstrahlung ist nicht einem Schweizer zu verdanken, sondern dem deutschen Dichter Friedrich Schiller. Sein Schauspiel «Wilhelm Tell» machte eine lokale Freiheitssage zur Weltliteratur und wird in der Schweiz noch heute und immer wieder neu von den grossen Bühnen bis zu den Dorftheatern aufgeführt. Gottfried Kellers «Schweizerpsalm» preist die innige Heimatliebe und gehört zum Standard-Repertoire jedes ländlichen Männerchors. Gleichzeitig war Keller aber einer der ernsthaftesten Kritiker der jungen Demokratie und der gesellschaftlichen Auswirkungen der frühen Industrialisierung. Direkt und moralisch fiel die Kritik Max Frischs an der Schweizer Neutralitätspolitik aus, analytisch und von abgründigem Witz war diejenige von Friedrich Dürrenmatt. Letzterer hat mit seinem «Besuch der alten Dame» ein eingängiges Lehrstück für den Verkauf der Demokratie an das

grosse Geld geschrieben. Sehr unter die Haut ging sein letzter Vortrag über «Die Schweiz als Gefängnis», der bei vielen Notablen für lauten Protest sorgte. Weniger bekannt ist Iris von Roten, Autorin von «Frauen im Laufgitter». Ihr Buch ist zugleich Erzählung und soziologischer Bericht über die Situation der Frauen in der Schweiz der 1950er Jahre. Das Buch löste einen Sturm der Entrüstung aus und kostete von Roten mehr als ihre Karriere.

Vier Intellektuelle nahmen direkten Einfluss auf die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung: drei Juristen hatten den Mut, eigene Verfassungsentwürfe in die öffentliche Diskussion zu bringen, und von Adolf Muschg stammt der Ingress der heute geltenden Grundordnung.

Diese Beispiele belegen, dass viele Intellektuelle und Schriftsteller am öffentlichen Leben der Schweiz regen Anteil nehmen. Ihre einzige Macht ist freilich die des Wortes, und nicht alle von Ihnen finden grossen Widerhall in der politischen Öffentlichkeit.

Braucht es sie noch, gibt es sie noch, die Dichter und Denker, die mit ihrer Stimme soviel Aufmerksamkeit erzielen, dass sie in der politischen Diskussion unüberhörbar sind? Ausser Zweifel steht, dass wir ihre Stimmen in der zunehmenden Komplexität der Welt dringend brauchen. Ob sie im schriller werdenden Ton politischer Polarisierung und in einer Zeit moralisierender Vereinfachung zwischen den «Guten» und den «Bösen» noch möglich sind, steht auf einem anderen Blatt.

Zwischenrufe

Dieser Teil kommentiert Tagesereignisse journalistisch in der Absicht, ihre politische Substanz über den Tag hinaus sichtbar zu machen. Die meisten davon habe ich für Zeitungen geschrieben, die es heute nicht mehr gibt. Dazu gehörte auch «Domaine public», ein französischsprachiges, intellektuelles, unorthodoxes, partei- und staatskritisches linkes Wochenblatt, für das ich während drei Jahrzehnten schrieb. Wie vor meinen Studierenden habe ich mich auch publizistisch stets um Argumente bemüht, die auch für politisch Andersdenkende als rational gelten und relevant sein können. So sind denn die meisten der nachstehenden Beiträge in der bürgerlichen NZZ oder im Wochenmagazin «Die Weltwoche» erschienen.

«*Gemeindefusionen – zum Tango braucht es zwei*» (2016) thematisiert die Frage, warum einseitig betriebswirtschaftlich ausgerichtete Fusionen häufig scheitern. Sodann wird die These vertreten, dass eine ausgiebige Partizipation, in der sich die beteiligten Gemeinden gegenseitig besser kennenlernen, die günstigsten Voraussetzungen für den Fusionsentscheid in der Volksabstimmung schaffen.

«*Die Landsgemeinde – Kein alter Zopf*» (2017) beschreibt einen eigenen Lernprozess. Jahrzehntlang hatte ich von der Versammlungsdemokratie wenig gehalten, nicht zuletzt wegen des fehlenden Stimmgeheimnisses. Die Dissertation eines meiner Doktoranden belehrte mich jedoch von den überraschenden Demokratiequalitäten der Glarner Landsgemeinde. Der Beitrag zeigt aber auch, wieso diese Qualitäten in der Versammlungsdemokratie vieler Gemeinden nicht zur Geltung kommen.

«*Kein soziales Europa*» (2018) greift die These des deutschen Politologen Fritz Scharpf auf, wonach die Rechtsprechung des EuGHs zu Ergebnissen führt, die demokratisch legitimierte, einzelstaatliche Sozialpolitik im Zuge der Marktliberalisierung aufheben. Sie führen – aufgrund des Verfassungsrangs der vier liberalen Grundfreiheiten des EU-Rechts – keineswegs zum postulierten sozialeren Europa. Dieses Argument wird auch den schweizerischen Sozialdemokraten zu denken aufgegeben, die sich als einzige der Regierungsparteien für den Beitritt zur EU einsetzen.

In «*Die europäische Sozialdemokratie – Ende oder Wende?*» (2018) werden neben bekannten Gründen des WählerInnenverlusts (Verlust der traditionellen WählerInnenbasis, Einwanderung, Globalisierung, Populismus etc.) auch die Thesen des englischen Historikers Tony Judt diskutiert. Danach sind uns mit der Durchdringung der Gesellschaft mit der neoliberalen Doktrin der Sinn für Solidarität, für die Notwendigkeit öffentlicher Güter zur Befriedigung kollektiver Grundbedürfnisse sowie ortsgebundener Sozialintegration abhandengekommen. Zum Schluss fragt der Beitrag, welche Lehren die schweizerische Sozialdemokratie daraus zu ziehen hätte.

«*Freigeistiger, als es der Bund erlaubte: Die Causa Bernoulli*» (2018) zeichnet die Tätigkeiten eines Vielbegabten nach, der als erster Professor für Städteplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule wirkte, als Architekt verantwortlich für beachtliche Arbeitersiedlungen zeichnete, aber auch in der politischen Öffentlichkeit bekannt wurde: Hans Bernoulli war ein führender Kopf der schweizerischen Freigeldbewegung² in den 1930er Jahren und setzte sich für die Reform des Bodenrechts ein; das Grundeigentum sollte in die öffentliche Hand der Gemeinden überführt werden, seine Nutzung dagegen in der Hand der Privaten verbleiben. Das war zu viel Freigeist. Auf Intervention eines Bundesrats wurde Bernoulli als Professor an der ETH entlassen – bis in die jüngste Zeit ein einzigartiger Vorgang.

In «*Wissenschaftler sollten zu den Grenzen ihres Wissens stehen*» (2020) wird behauptet, eine Gruppe von Epidemiologen hätte sich bei ihren Corona-Warnungen irreführender Indikatoren bedient und widersprechende Fachstimmen totgeschwiegen. Damit hätten sie zu einer einseitigen Wahrnehmung der Corona-Krise beigetragen. Der Text widersprach der orchestrierten Informationskampagne von Behörden und Medien und wurde immerhin von der e-Postille «Infosperber», einer der wenigen kritischen Redaktionen, übernommen.

«*Direkte Demokratie von oben*». 2019 kündigte Frankreichs Präsident Macron an, gleichzeitig mit den Europawahlen ein Referendum abzuhalten. Freilich meinte er damit kein Referendum nach schweizerischem Sprachgebrauch, sondern ein Plebiszit und stellte denn auch klar: Frankreich ist nicht die Schweiz. Der Beitrag erläutert die Unterschiede.

2 Zusammen mit dem Sozialreformer und Begründer der Freiwirtschaftslehre Silvio Gesell vertrat Bernoulli die Freigeldlehre, die u. a. den Kapitalzins als unproduktiv bekämpfte.

Die Schweiz in Europa

Katalonien: Schweizer Lektionen. 2017 eskalierte der Konflikt um die Unabhängigkeit Kataloniens von der spanischen Zentralregierung. Madrid erstickte die Sezession mit allen Mitteln, doch schwelt der Konflikt weiter. In der Schweiz gab es einen ähnlichen Sezessionskonflikt: Die Region des Jura erstrebte die Loslösung vom Kanton Bern und erreichte diese 1979 mit der Gründung eines eigenen Kantons. Der Beitrag zeigt, wie ein Verfahren aussehen kann, das Sezessionskämpfe in friedliche Bahnen lenkt.

Der Text *«Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen»* bildete in allen Auflagen seit 2003 das Schlusskapitel des Lehrbuchs *«Schweizerische Demokratie-Institutionen, Prozesse, Perspektiven»*. Seine vierte Auflage von 2017 entstand unter der Mitarbeit von Sean Müller. Der erste Teil des Texts beleuchtet den internationalen Kontext. Eine der wichtigsten Entscheidungen für die Zukunft liegt in der Frage, ob sich die Schweiz zu einer Mitgliedschaft in der EU, für einen Alleingang oder aber für die Fortsetzung des bisherigen Zwischenwegs durch bilaterale Verträge entscheiden wird. Letzteres ist aufgrund von Differenzen zwischen Brüssel und Bern ungewiss, und die Europafrage bleibt damit bis heute offen, zumal sie innerschweizerisch zu einer tiefen Spaltung der schweizerischen Stimmbürgerschaft und der politischen Eliten geführt hat. Der Beitrag greift die Europafrage jenseits tagespolitischer Diskussionen auf. Die tieferliegenden Ursachen des Konflikts, so die Grundthese, liege nicht im institutionellen Verhältnis zu Brüssel, sondern im Zusammenhang von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie, dem alle Länder mit ähnlichen Folgen unterworfen sind. Ausgangspunkt ist das vom Ökonomen Dani Rodrik (2011) aufgebrachte *«Globalisierungstrilemma»*. Dieses behauptet, von den drei nationalstaatlichen Grundideen *«starke nationaler Unabhängigkeit, starke Globalisierung und starke Demokratie»* könnten jeweils nur deren zwei gleichzeitig erreicht werden; das dritte müsse zurücktreten. Dieses Konzept erlaubt auch eine Analyse der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, denn letztere erlebt die Europäisierung als wichtigsten Teil der Globalisierung.

Mit dem EWR-Vertragsangebot der EG an die EFTA-Staaten hätte auch die Schweiz 1992 die Chance gehabt, von allen Vorteilen des gemeinsamen Marktes zu profitieren – dies ohne Mitgliedschaft, und mit der Konsequenz ohne Mitbestimmung bei der Fortentwicklung des EG-Rechts. Eine knappe Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerschaft lehnte den Vertrag ab, weil sie darin starke Verluste nationaler und wirtschaftlicher Eigenständigkeit und ihrer Demokratie sah. In ihren Augen waren damit gleich alle drei Grundziele des Rodrik'schen Konzepts verletzt. Die Ersatzlösung bestand auf einem bilateralen Vertragsweg mit der EU, der im zweiten Textabschnitt behandelt wird. Er begrenzte die Integration in den europäischen Markt auf eine Reihe vertraglich geregelter Rechtsbereiche und auf eine bilaterale Bereinigung im Fall von Differenzen. Man konnte dies als Wahrung der Rechte direkter Demokratie mit geringen Autonomieverlusten und schwacher Globalisierung sehen – damit als eine der möglichen Lösungen des Rodrik'schen Trilemmas.

Allmählich zeigte sich jedoch, dass die schwache Europäisierung ein Irrtum war. Aus wirtschaftspolitischen Gründen folgten Parlament und Regierung der dynamischen Entwicklung des EU-Rechts weit über die bilateralen Verträge hinaus. In einer Reihe von Abstimmungen stimmte auch das Volk den Weiterentwicklungen des Europa-Rechts zu. Bei der Frage der Personenfreizügigkeit aber kam es zu einem harten Konflikt: In einer erfolgreichen Volksinitiative wurden 2014 Begrenzungen der Einwanderung verlangt, die dem EU-Prinzip der Personenverkehrsfreiheit widersprachen. Eine wortgetreue Umsetzung hätte womöglich zum Bruch des Vertrags geführt und der EU das Recht gegeben, auch alle übrigen bilateralen Verträge aufzukündigen. Dies und weitere Konfliktpunkte liessen bisherige Versuche scheitern, die bilateralen Verträge in ein institutionelles Rahmenabkommen zu überführen.

Unabhängig davon führten die «Bilateralen» zu überaus starken Veränderungen über das Wirtschaftsrecht hinaus. Institutionell haben sie zu Machtverschiebungen hin zur Regierung und Verwaltung geführt. Die zunehmenden Gräben zwischen Stadt und Land sowie zwischen Kapital und Arbeit – typische Folgeerscheinungen der Globalisierung – waren von einer starken Polarisierung begleitet. Es gibt kaum mehr Gemeinsamkeiten unter den politischen Parteien und in der Regierungskonkordanz. In dieser Situation ist selbst die Fortsetzung der Bilateralen durch ein Rahmenabkommens mit der EU nicht nur aussenpolitisch, sondern auch innenpolitisch ungewiss. Was sind die Alternativen? Wir untersuchen sie in den Begriffen von Rodriks Trilemma.

Der bilaterale Weg hat demnach nicht zur Bewahrung starker nationaler Autonomie und Demokratie und in eine schwache Globalisierung geführt, sondern zur Schwächung ihrer Autonomie und zur starken Europäisierung. Da die Schweiz auch in künftigen Verhandlungen von einer Asymmetrie der Machtverhältnisse mit Brüssel ausgehen muss, wird sie verstärkter Europäisierung und der Schwächung nationaler Autonomie kaum ausweichen können. So haben denn die Stimmen eines schweizerischen Alleingangs – insbesondere nach dem Entscheid Grossbritanniens für Brexit – zugenommen. Wie die Schweiz mit den wirtschaftlichen Folgen eines Bruchs mit Brüssel zurechtkommen würde, steht freilich auf einem anderen Blatt.

Die zweite Option «Starke Autonomie und Globalisierung/ Europäisierung, geringere Demokratie» kommt nur für ein hegemoniales Land wie China oder die USA, aber nicht für die Schweiz infrage. Und: Die Schweiz wird der EU nur beitreten mit ihrer direkten Demokratie, oder nie.

Die dritte Option «Starke Demokratie und Europäisierung, geringere nationale Autonomie» dürfte den meisten der 28 Staaten entsprochen haben, die der EU im Laufe der Zeit beigetreten sind: Sie versprachen sich davon vor allem grösseren Wohlstand, und für viele bedeutete die EU gleichzeitig die Hoffnung auf mehr Demokratie. Beides zusammen liess die geringere nationale Autonomie verschmerzen. Die Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerschaft sieht dies anders: Eine starke Demokratie hat sie, mehr Europäisierung glaubt sie nicht zu brauchen, und den Verlust ihrer Autonomie will sie nicht.

So gehen denn die Interessen der Schweiz in Rodriks Trilemma auf jeden Fall nicht auf. Das braucht zwar nicht immer so zu bleiben. In der EU mehren sich die Stimmen, die weniger Eingriffe von Brüssel in die inneren Verhältnisse der Mitglieder fordern,

somit die partielle Rückgewinnung nationaler Autonomie mit der Folge geringerer europäischer Gleichschaltung. Vor allem aber muss sich die Schweiz selbst durchringen zur Priorisierung in Rodriks Trilemma. Für die Stimmbürgerschaft am wichtigsten dürfte die Bewahrung der Volksrechte sein. Dazu behauptet der Bundesrat bis heute, eine EU-Mitgliedschaft sei wegen möglicher Kollisionen mit dem EU-Recht unverträglich mit der direkten Demokratie. Wir halten das für einen grundlegenden Irrtum. Nicht alle EU-Mitglieder fügen sich jederzeit allen Entscheiden Brüssels. Auch sie widersetzen sich in Einzelfällen und es kommt zu Kollisionen. Was andere Länder über ihre Parlamente oder Regierungen tun, kann auch einer Stimmbürgerschaft nicht verwehrt werden. Nur hat dann die Schweiz wie andere Länder mit Sanktionen zu rechnen, und im letzten Schritt entscheidet die europäische Gerichtsbarkeit. Damit würde das Rodrik'sche Trilemma insgesamt gemildert: Die direkte Demokratie behält ihre Wirksamkeit, unterwirft den Globalisierungsprozess fallweise der Nachkontrolle der Stimmbürgerschaft und mildert damit Autonomieverluste.

Diese theoretisch gewonnene Sicht ist optimistisch und ungewohnt. Sie könnte aber helfen, die in der Politik festgefahrenen Optionen «Fortsetzung der Bilateralen – Alleingang oder Mitgliedschaft» neu und anders zu bewerten.

Der letzte Textteil erkundet den Bedarf an institutionellen Reformen. Aus unserer Sicht ist die Verbindung von Föderalismus, direkter Demokratie und Konkordanz eine zukunftsfähige Grundstruktur. Jedes der drei Elemente und das System als Ganzes haben ihre Mängel, sind aber interdependent und sollten nicht auseinandergerissen werden. Freilich ist auch das schweizerische System nicht gefeit vor fragwürdigen Entwicklungen zur «Postdemokratie», wie sie Colin Crouch (2008) aufgezeigt hat. Die Bekämpfung ihrer Syndrome verlangt konsequente Einzelreformen, etwa zur Parteienfinanzierung, zur Kontrolle der Eigeninteressen der Verwaltung oder gegenüber der intransparenten Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Eliten. Ob sich die politische Kultur in Sinne eines Gemeinsinns für die *res publica* wird halten können, ist eine völlig offene Frage. Ebenso ungewiss ist, ob sich die Volksrechte – im 19. Jahrhundert als innerstaatliche Instrumente der Machtkontrolle gedacht – im 21. Jahrhundert auch als Oppositionsrechte gegenüber einer ungezähmten Globalisierung eignen.

Demokratie und Menschenrechte

Der Aufsatz «*Zur Universalität von Menschenrechten, Markt und Demokratie, zweifelhafte Begründung, fragwürdige Folgen*» (2010) befasst sich mit einem normativen Problem globalisierter Politik. Die zunehmende Verbreitung von Menschenrechten, kapitalistischem Markt und Demokratie gilt im Prozess der Globalisierung als ein Faktum. Ob diese Konzepte jedoch Universalität beanspruchen dürfen, ist umstritten. Denn im Gegensatz zum beschreibenden Begriff der Globalisierung beinhaltet derjenige der Universalität auch eine normative Komponente: Was hier ist, soll auch dort werden, wo es noch nicht ist. Politisch impliziert Universalität eine Legitimation zur Intervention in andere Staaten und ihre Märkte. Dieser Anspruch wird in diesem Beitrag bestritten. Es wird argumentiert, dass vormoderne und moderne Moral- und Rechtsvorstellungen sich aus

einsehbaren Gründen unterscheiden. Diese sind nämlich nicht unabhängig von der ungleichen Ressourcenlage und den andersartigen Grundstrukturen vorindustrieller und industrieller Gesellschaft. Dies sowie die Ungleichheit globaler Ressourcenverfügung und Regulierungsmacht machen die theoretische Begründung des Universalitätsanspruchs fragwürdig. Dies gilt auch für die Öffnung aller wirtschaftlichen Märkte mit ihren Folgen und für den Universalitätsglauben westlicher Demokratie. Menschenrechtspolitik und Demokratieförderung könnten wohl eher an Legitimität gewinnen, wenn sie – im Dialog und unter Anerkennung von Differenz – auf den Anspruch der Universalität verzichten.

Beim Beitrag *«Menschenrechte zwischen westlichem Anspruch und Universalität»* (2021) handelt es sich um die schriftliche Fassung eines Vortrags bei einer internationalen Tagung von KIOS, der Koordination Islamischer Organisationen Schweiz. Er vertieft einige Argumente des vorangehenden Texts. Die Idee universeller Menschenrechte, wie sie in der UN-Charta von 1948 festgelegt sind, kann als revolutionär bezeichnet werden: Eine Reihe von Grundrechten sollte nicht nur Bestandteil von nationalen Verfassungen bleiben, sondern völkerrechtlich für alle Staaten verbindlich gemacht werden. Die positiven Auswirkungen der Menschenrechte sind unübersehbar. Ihr Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür prägt die Gesetzgebung und die Rechtsprechung auf nationaler und internationaler Ebene; zahlreiche Menschenrechts-Organisationen beeinflussen die öffentliche Meinung und machen, wo nötig, Druck auf die Behörden. Über vier Punkte sollte allerdings kritisch nachgedacht werden:

- Wir müssen damit leben lernen, dass viele bedeutende Länder wie Russland oder China andere Konzepte der Menschenrechte vertreten als das UN-Hochkommissariat.
 - Besonders die afrikanischen Staaten kennen nicht nur Menschenrechte, sondern auch «Menschenpflichten» und messen diesen eine grosse Bedeutung zu.
 - Schutz- und Freiheitsrechte des Einzelnen gegen staatliche Willkür sollen überall gelten – sie sind das Gegenstück zum Monopol der Gewaltsamkeit, das sich alle Staaten gegenseitig einräumen. Solche Universalität kann heute jedoch nicht für die sozialen Menschenrechte gefordert werden, solange diese aufgrund der globalen wirtschaftlichen Ungleichheiten für ganze Regionen der Welt unerreichbar sind.
 - Menschenrechte dienen mächtigen Staaten – in der Form der «humanitären Intervention» – heute oft als Vorwand der Intervention in deren geopolitischen Interessen.
- Alle vier Punkte weisen auf einen gemeinsamen Geburtsfehler hin: Die UN-Charta ist vornehmlich von westlichen Ländern und ihren Vorstellungen naturrechtlich vorgegebener Rechte des Individuums geprägt. Im Vortrag werden einige Thesen vertieft, warum in anderen Ländern andere Vorstellungen über das Verhältnis von Individuum, Gemeinschaft und Staat vorherrschen. Es sind dies, so die These, vor allem die wirtschaftlich-sozialen Strukturen, weniger aber die punktuellen Gegensätze zum westlichen Menschenrechtsverständnis von Religionen wie dem Islam.

Als besonders kritisch wird beurteilt, dass sich westliche Grossmächte des Vorwands der «humanitären Intervention» bedienen, hinter denen geopolitische Interessen ihrer Akteure vertuscht werden. Westliche Staaten sollten darauf verzichten.

Demokratieförderung? Dialog statt Export! (2013). Ich war oft als Experte in Transitionsländern Mitteleuropas sowie in Entwicklungsländern Asiens und Afrikas unterwegs und habe empirische Studien zu Fragen der Föderalisierung und Dezentralisierung publiziert. Dieser letzte Beitrag setzt sich kritisch mit Initiativen der Demokratieförderung auseinander. Demokratieentwicklung gilt als ein höchst riskanter Prozess der, wie die Geschichte zeigt, keineswegs linear verläuft und häufiger misslingt denn gelingt. In den 1990er Jahren versuchten viele westliche Regierungen, Demokratie in anderen Ländern voranzutreiben. Das Misslingen solcher Initiativen war allerdings in vielen Fällen vorzusehen, etwa dann, wenn sie

- Aus einer Position imperialer Macht geführt werden, wie seinerzeit bei der Entkolonialisierung afrikanischer Staaten;
- Widersprüchlich sind, wie etwa in den segmentären Gesellschaften des Irak oder Afghanistans, wo Demokratisierungsinitiativen zum Scheitern verurteilt sind, zumal sie mit militärischen Interventionen von aussen verbunden waren;
- Das kulturelle Erbe und die Sozialstruktur traditionaler Gesellschaften verkennen, wie etwa im Fall afrikanischer Länder, in denen Gesellschaft, Staat und politische Parteien ganz anders organisiert sind als in westlichen Demokratien;
- Zu viel in zu kurzer Zeit erwarten, wie etwa in Ägypten oder in einigen Ländern Osteuropas;
- Ähnlich wie die Menschenrechte als Vorwand gebraucht werden für eine Intervention von aussen, die vorwiegend wirtschaftlichen, geopolitischen Interessen dienen.

Abgesehen von dem ausbleibenden Erfolg und der fragwürdigen politischen Legitimation ist auch erstaunlich, wie wenig in vielen Demokratisierungsinitiativen Erträge der wissenschaftlichen Forschung zur Kenntnis genommen werden. Deren Literatur ist zwar keineswegs in der Lage, den Erfolg von Demokratisierungsprozessen vorauszusagen. Aber sie vermag immerhin günstige und ungünstige Voraussetzungen der Demokratieentwicklung zu unterscheiden. Solche werden im Beitrag angesprochen. Daraus ergeben sich einige Thesen für eine angemessene Demokratieförderung. Sie braucht Demut in der Definition ihrer eigenen Ziele und hat den endogenen Konzepten der Entwicklung den Vortritt zu lassen. Vor allem aber sollte sie sich statt auf den «Demokratieexport» auf ein Dialogmodell verpflichten, in welchem die Gleichwertigkeit der Partner als Grundlage gilt. Nicht immer ist die Entwicklung von Demokratie die erste Priorität von Entwicklungsländern. Auch dies sollte respektiert werden – im Wissen darum, dass der Aufbau von Demokratie als langfristiger Prozess mit vielen Umwegen verstanden werden muss.

An dieser Stelle möchte ich herzlich danken, zunächst den Herausgebern der *Kultur- und sozialwissenschaftliche Studien* für die Einladung zu diesem Sammelband «Die Schweiz – der unbekannt Nachbar», sodann den Verantwortlichen des Harrassowitz Verlags für die Gestaltung und Produktion des Buches.

I
VERFASSUNGSPOLITIK

