

Veronique Zanetti

Kompromiss in der Politik und Politik des Kompromisses

Beispiel Schweiz

Abstract: This article aims to examine the function of compromise in the Swiss political system. It shows that the Swiss concordance model offers a good example of compromise democracy, in the sense that compromise is structurally built into every stage of political decision-making process. Compromise decisions are, on the one hand, part of the core business of the broad coalition (the so-called „magic formula“). On the other hand, they are necessitated by the fact that every legislative decision and amendment is under the potential pressure of a popular referendum or initiative. Potential referendums act like a „Damocles’ sword“ on the parliamentary representatives and indirectly induce them to make compromises for more inclusive legislation. The second part examines the question of whether this continuous influence of multiple political actors should be interpreted as a welcome expression of direct democracy or rather as a regular short-circuiting in the balanced decisions of parliament, namely as a delay or dilution of parliamentary decision-making.

Politik ist das Geschäft der Ausbalancierung und Hierarchisierung kollektiver Zielsetzungen und Werte. Sie ist der Ort, an dem versucht wird, divergierende Interessen und Wertesysteme in einem Aushandlungsprozess auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Sie hat außerdem damit zu tun, wie die Macht verteilt ist, wer entscheidet und wer einbezogen oder ausgeschlossen ist. Überraschend ist deshalb, dass viele Demokratie-Theorien uns den gesellschaftlichen Konsens als eine Art Normalität schönreden wollen. In Wirklichkeit hat die Politik tagtäglich mit der Regelung von Macht- und Interessenkonflikten zu tun, und Kompromisse bieten eine realistische Möglichkeit, sie da zu lösen, wo ein Konsens nicht gelingen wollte. Von Kompromissen müssen wir reden, weil diese Übereinkünfte immer mit einem Verzicht auf eigene Ansprüche erkaufte werden, d. h. einem Abweichen von dem, was wir eigentlich für richtig halten. Darum werden sie gern als Verrat diskreditiert. Gleichwohl ist die Bereitschaft, das Trennende zugunsten des Verbindenden zurückzustellen, die Bereitschaft, sich zu vertragen (Kelsen 1993 [1925], 324), eine politische Tugend, unter deren Voraussetzung eine stabile, aber dynamische De-

mokratie sich ausbilden kann. Diese Bereitschaft gehört auch wesentlich zu der weiteren, Kompromisse zu schließen (Zanetti 2022, 145).

Ich will die Funktion des Kompromisses am Beispiel der Schweizer Demokratie unter die Lupe nehmen. Das politische System der Schweiz ist tatsächlich in vieler Hinsicht ein Sonderfall. Es ist ausgezeichnet durch eine Kombination von starkem Föderalismus mit der autonomen Stellung der Kantone (Subsidiaritätsprinzip: dem Bund wird nur zugewiesen, was die Kantone nicht zu leisten vermögen), starker halbdirekter Demokratie und einer sogenannten Konkordanz zwischen politischen Parteien. Obwohl es üblicherweise zutrifft, dass eine Koalition über drei Parteien hinaus mehr Konfliktpotenzial birgt und deshalb weniger stabil ist, wird die schweizerische Konkordanzdemokratie seit Jahrzehnten durch eine Koalition der vier größten Parteien repräsentiert, die bemerkenswert stabil ist.

Konkordanzdemokratie ist in der politikwissenschaftlichen Literatur ein anderer Begriff für Konsensdemokratie. Lijphart sieht im schweizerischen System die perfekte Exemplifizierung des Konsensus-Modells (Lijphart 2012, 33). Neben den rein strukturellen Merkmalen, die die politische Organisation charakterisieren (Lijphart 2012, 34–41), deutet der Begriff darauf, dass die Regierung (in dem Fall der Bundesrat) durch eine breit abgestützte Koalition der größten Parteien getragen wird, die nach außen Entscheidungen kommunizieren, als seien sie konsensuell getroffen worden. An die Stelle des in Konkurrenzdemokratien vorherrschenden politischen Wettbewerbs (z. B. im Zwei-Parteien-System) und der Mehrheitsregel als einzigen Entscheidungsprinzips treten Verhandlungen auf jeder Stufe der Entscheidungsprozeduren. Sie zielen auf eine breit getragene Einigung. Ich finde jedoch die Ausdrücke „Konsens“ oder „Konkordanz“ für das Schweizer Modell nicht wirklich treffend. Ich werde dafür argumentieren, dass das Schweizer Modell eine gute Illustration einer Kompromissdemokratie darstellt.

Wenn alle politischen Akteure eines Landes, sowohl Parteien und Verbände als auch Einzelpersonen, direkt wie indirekt einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben, weil sie von der Regierung vorgeschlagene Gesetze über Referenden zu Fall bringen können oder weil über den Weg der Initiativen die Verfassung geändert werden kann, ist es für den Gesetzgeber pragmatisch sinnvoll, möglichst viele relevante Meinungen in den politischen Prozess einzubeziehen. Wenn sich in der Schweiz eine politische Disziplin zur Kunstform gesteigert hat, so ist es die Heuristik der Kompromissfindung. Die Minderheiten, die zusammen eine Mehrheit bilden, der tief verankerte Föderalismus und die über allem schwebende Referendumsdrohung haben hier im Gegensatz zu Ländern mit parlamentarisch abgesicherten Regierungskoalitionen nie ein Durchregieren zugelassen. Und doch ist die große Koalition beständig.

Ist dieser kontinuierliche Einfluss der vielfältigen politischen Akteure als willkommener Ausdruck einer direkten Demokratie oder eher als regelmäßiger

Kurzschluss in den ausgewogenen Entscheidungen des Parlaments zu interpretieren, nämlich als Verzögerung oder Verwässerung der Entscheidungsfindung? Das ist die Frage, die mich bewegt. Sie lässt sich, wie zu erwarten ist, nicht pauschal beantworten.

Ich werde zuerst einige wesentliche Aspekte der Schweizer Demokratie und ihre Verankerung in Kompromissentscheidungen darstellen (1). In einem zweiten Schritt werde ich einige Vorzüge und Nachteile der direkten Demokratie diskutieren und mich dabei auf vier Kritikpunkte konzentrieren (2). Zuletzt (3) werde ich versuchen, Vorteile und Nachteile der Kompromisspolitik gegeneinander abzuwägen.

1 Konkordanz- und Kompromisspolitik

Die Bundesregierung der Schweiz wird seit Jahrzehnten von einer breiten Koalition repräsentiert. 1959 einigten sich die vier wählerstärksten Parteien (FDP, CVP, SP und SVP)¹ auf die Bildung einer Regierung mit zwei Freisinnigen, zwei Christdemokraten, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei; und damit entstand die sogenannte „Zauberformel“ 2:2:2:1 (je zwei Sitze für die drei stärksten Parteien, ein Sitz für die viertstärkste Partei). Diese Formel blieb 44 Jahre lang bis 2003 unverändert. Der Einfluss der rechtskonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) wurde in diesem Jahr so stark, dass die Christdemokraten einen ihrer Sitze abgeben mussten.²

In einer Konkordanzdemokratie ist das Verhalten auf Kooperation, Interessenausgleich und Tauschhandlungen angelegt. Politische Entscheidungen sind also das Resultat von Verhandlungen zwischen Repräsentant:innen unterschiedlicher Segmente der Gesellschaft, die an gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungen beteiligt werden. Nicht nur werden alle direkten politischen Akteure eingebunden. Es werden außerdem in der Gesetzgebung all jene gesellschaftlichen Gruppierungen und Verbände angehört, die die Fähigkeit haben, ein Referendum auszulösen. Daraus entstehen unvermeidlich Kompromisse, weil es sehr unwahrscheinlich ist, dass eine große Pluralität von Interessen und Sichtweisen sich am Ende auf einen Konsens einigen, auch wenn dieser gesucht wird.

1 FDP: Freisinnig-Demokratische Partei (die Liberalen), CVP (Christlich-demokratische Volkspartei), SP (Sozialdemokratische Partei der Schweiz) und SVP (Schweizerische Volkspartei).

2 Adrian Vatter unterscheidet vier Hauptphasen der ideologischen Parteipositionen, in denen die Parteien entweder programmatisch konvergieren und sich insgesamt näher zur Mitte bewegen oder, vor allem seit Anfang der 1980er Jahre, sich auseinanderpositionieren, sodass die Kluft zwischen linken und rechten Parteipositionen sich vergrößert (2020, 119–120).

Mit den Begriffen „Kompromiss“ und „Konsens“ meine ich Folgendes:

Ein *Kompromiss* bezeichnet den *Prozess* oder das *Ergebnis* einer Entscheidung oder einer Verhandlung, bei denen die beteiligten Parteien das Ziel ihrer Handlung oder ihre Handlung selbst im Hinblick auf divergierende und unversöhnliche Überzeugungen in einer für alle Parteien annehmbaren, aber von keiner als optimal angesehenen Richtung modifizieren (Zanetti 2022, 21).

Mit *Prozess* ist nicht die Dauer gemeint, die für die Verhandlung in Anspruch genommen wird, sondern eine *Technik*, eine *Methode*. Sie legt die Weise fest, wie eine Handlung durch abwechselndes Geben und Nehmen, stets im Blick auf die jeweiligen Interessen der Parteien, zur Ausführung kommt.

Der Kompromiss unterscheidet sich insofern von einem *Konsens*, als bei einem Konsens mehrere Akteure, die zuvor divergierende Positionen vertreten hatten, in ihren Überzeugungen übereinkommen. Weil in einer Kompromisslösung die Beteiligten bei ihrer ursprünglichen Position oder Überzeugung bleiben, ist das erzielte Abkommen immer gegenüber dem für richtig oder berechtigt gehaltenen Anspruch suboptimal: Es ist nur eine zweitbeste Lösung. Ein Kompromiss wird ausgehandelt, ein Konsens kommt, da er auf Einsicht beruht, durch Harmonie von Überzeugungen zustande. Kompromisslösungen kennen Grade, Konsense nicht (Zanetti 2022, 22).

Die Schweiz scheint mir ein Beispiel für eine Kompromissdemokratie *par excellence* zu sein. Ich verstehe darunter Folgendes: Das für den Kompromisscharakter Entscheidende am politischen System der Schweiz ist in erster Linie, dass der Kompromiss *strukturell* in den Entscheidungsprozess eingebaut ist. Die Kompromissentscheidungen entstehen nicht bloß punktuell aus den jeweiligen unterschiedlichen Sichtweisen zwischen Parteien im Blick auf konkrete Lösungen. Sie gehören als Entscheidungsform zum Modell, das den Entscheidungsprozeduren zugrunde liegt. Mehr noch: Die Notwendigkeit der Kompromissbildung wird dadurch gesteigert, dass jede Gesetzes-Entscheidung und -Änderung unter dem potenziellen Druck eines Volksreferendums (der Möglichkeit des Volkes, sich gegen ein neues Gesetz zu erklären) oder einer Volksinitiative steht (der Möglichkeit des Volkes, selbst eine Verfassungsänderung zu initiieren).³ Genau diesen Aspekt nenne ich „strukturell“. Denn es gilt für jede Gesetzes-Entscheidung oder -Änderung, dass

3 Die Schweiz gehört zur Gruppe der Länder mit der stärksten Fragmentierung des Parteiensystems. Als Milizorganisationen leben die Parteien größtenteils vom unentgeltlichen Engagement ihrer Mitglieder, und sie sind abhängig von Spenden und Beiträgen ihrer Sympathisanten (Linder/Müller 2017, 102–103). Schweizerische Parteien sind von Anbeginn geprägt von kantonalen Unterschieden politischer Kultur: Konfession, Sprache und Kantonsgröße sind die entscheidenden Faktoren, welche die Ausprägung der kantonalen Parteiensysteme beeinflussen und zu unterschiedlichen Typen von Parteiensystemen geführt haben (Linder/Müller 2017, 110).

eine mögliche Reaktion aus dem Volk antizipiert und in Kauf genommen wird; und diese Möglichkeit gehört intrinsisch zum politischen System. Potenzielle Volksabstimmungen wirken wie ein „Damoklesschwert“ auf die parlamentarischen Repräsentant:innen⁴ und veranlassen sie indirekt zu Kompromissen bzw. zu inklusiven Gesetzgebungen.

„Kompromissdemokratie“, wie ich sie verstehe, zielt vor allem auf die prozedurale Einbettung der Kompromisse. Wenn „Demokratie“ nicht in einem bloß funktionellen Sinn als das Aufgrund-von-Mehrheiten-Regieren verstanden wird, sondern, wofür ich plädiere, einen stark partizipativen Einschlag enthalten soll, nämlich die Möglichkeit für die von einer Entscheidung Betroffenen, direkt oder durch gewählte Vertreter:innen an der Gesetzgebung mitzuwirken, dann entspricht eine Kompromissdemokratie am ehesten dem, wofür Demokratie dem deutschen Grundgesetz zufolge stehen soll: einer Staatsgewalt, die vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 GG). Sowohl auf der parlamentarischen Ebene, der Konkordanz innerhalb der großen Koalition, wie auf der Ebene der vielfältigen Interaktionen der verschiedenen politischen Akteure ist ein vernünftiger Interessenausgleich erforderlich. Sein Gelingen lebt davon, dass die Parteien sich auf die Positionen der anderen einlassen.

Das Besondere an der Struktur politischer Entscheidung im Schweizer System besteht, wie schon gesagt, darin, dass schon im antizipierten Einspruch gegen die Gesetzgebung Kompromisse erforderlich sein können, weil die über allem schwebende „Drohung“ von Referendum oder Initiative die Inkaufnahme der anderen Positionen und eine entsprechende Anpassung der Zielsetzungen erzwingen. Ich nenne hier nur die direktdemokratischen Instrumente. Die Einbeziehung der verschiedenen individuellen und kollektiven Akteure in die unterschiedlichen Etappen des Entscheidungsprozesses ist in der Schweizer Demokratie tatsächlich in Wirklichkeit komplexer und vielschichtiger; nimmt man das Konstrukt der *Vernehmlassung* in Betracht, in der Interessengruppen (z. B. NGOs) und Einzelpersonen mit einer Motion sich stark in die vorparlamentarische Phase einbringen können.⁵

4 Ich habe mich bemüht, kontextsensitiv, also nicht durchgängig, zu gendern. Der Gebrauch gendergerechter Sprache wurde hier etwas ausgeweitet, in dem Sinne, dass Begriffe, die mehrheitlich, aber nicht durchgehend gendert wurden, nun auch an anderen Stellen gendert werden. Das erste Vorkommen ist nun entsprechende „Repräsentant:innen“ auf S. 3

5 Linder und Mueller (2017, 369) stellen diesen Prozess als ein Kreislauf von vier aufeinanderfolgenden Phasen dar. Vgl. auch Vatter „Der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz zeichnet sich durch die Beteiligung von einer Vielzahl von Akteuren aus. In der *vorparlamentarischen Phase* treten Parteien, Verbände und andere Akteure über das Parlament (z. B. mit einer Motion), mittels Volksinitiative und weiteren Kanälen mit ihren Anträgen an den Bundesrat heran [...]“ (Vatter 2020, 44). Ein Vorprojekt wird vom Bundesrat ausgearbeitet, zu dem die Interessierten Akteuren Stellung nehmen können. Die überarbeitete Vorlage wird dann dem National- oder Ständerat vorgelegt.

Wohlgemerkt, das Instrument des Referendums ist nicht mit dem von „Top-down-Referenden“ zu verwechseln, die, wie etwa beim Brexit, von Präsident:innen oder Premierminister:innen initiiert werden.⁶ Bei „fakultativen“ Referenden⁷ kann jeder Bürger und jede Bürgerin Unterschriften sammeln, um Entscheidungen des Parlaments zu korrigieren oder zu Fall zu bringen, bevor das vom Parlament verabschiedete Gesetz in Kraft tritt. Um eine Volksabstimmung auszulösen, genügt es, dass innerhalb von 100 Tagen eine sehr niedrige Zahl der Wahlbevölkerung (ca. 1 %) 50.000 Unterschriften sammelt. Haben die Urheber:innen des Referendums genügend gültige Unterschriften gesammelt, so muss der Gesetzesentwurf dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn es von der einfachen Mehrheit der Abstimmenden angenommen wird.

Während das Referendum in der *nachparlamentarischen Phase* greift,⁸ nehmen die Volksinitiativen schon während der *vorparlamentarischen Phase* Einfluss auf den Kurs politischer Entscheidungen. Um eine Volksinitiative zu lancieren, müssen innerhalb von 18 Monaten 100.000 gültige Unterschriften gesammelt werden, was derzeit etwa 2 % der wahlberechtigten Schweizer:innen entspricht. Gelingt es dem Initiativkomitee, die Unterschriften zu sammeln, ist eine Volksabstimmung obligatorisch (es sei denn, das Initiativkomitee beschließt, die Initiative zurückzuziehen). Eine Expertenkommission wird dann bestellt, die mit dem zuständigen Departement ein Vorprojekt ausarbeitet, das vom Parlament behandelt wird, bevor es letztlich in die direktdemokratische Phase einer Volksabstimmung geht (Vatter 2020, 44–45). Das Parlament kann einen Gegenvorschlag zur Initiative aushandeln und gegebenenfalls anbieten. In dieser Phase zeigt sich deutlich die kompromissfördernde Funktion von Volksinitiativen.⁹ Nach parlamentarischer Prüfung kommt

6 „Wie der Brexit hat auch das ungarische Referendum am 2. Oktober 2016 über die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU gezeigt, wie ein von ‚oben‘ angesetzter Volksentscheid missbraucht werden kann: Die Regierung formuliert die Frage, legt den Zeitpunkt fest und lässt Alternativen nicht zur Abstimmung kommen. Ein solcher Volksentscheid hat dann lediglich akklamierende Funktion“ (Beck 2018, 50).

7 Ein „obligatorisches“ Referendum muss dann durchgeführt werden, wenn das Parlament gewisse Erlasse verabschiedet, insbesondere, wenn es die Verfassung ändert. In dem Fall müssen die Stimmbürger:innen zwingend befragt werden. Vgl. Informationen auf der Webseite der Schweizerischen Eidgenossenschaft: <https://www.ch.ch/de/abstimmungen-und-wahlen/referendum/#das-obligatorische-referendum> (zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2023).

8 Eine Ankündigung der Absicht, ein Referendum zu erreichen, kann eine vorausseilende Wirkung auf den parlamentarischen Prozess haben. Ich danke Ariane Willemsen für diese Ergänzung.

9 Vgl. Art. 139 Abs. 3 und 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: „Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig. Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur

eine Initiative zwei bis drei Jahre später zur Abstimmung. Eine doppelte Mehrheit aus Volksstimmen und aus den Kantonen ist für die Annahme erforderlich.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Kompromissfindung (als Verhandlungsprozess) und der Kompromiss (als Ergebnis) strukturell in nahezu jeder Phase der machteilenden Entscheidungsprozedur in der Schweiz befördert werden. Vernehmlassung, Referendum und Initiative veranlassen *direkt* wie *indirekt* die Regierenden, nach Kompromissen zu suchen, indem sie entweder auf abweichende Ansichten reagieren oder diese in parlamentarische Entscheidungen antizipierend einbeziehen, um die Gesetzgebung „referendums- und Initiativsicher“ zu machen (Merkel 2011, 50). Mit anderen Worten, der Einfluss ist insofern indirekt, als allein die realistisch antizipierte Möglichkeit eines Referendums oder einer Initiative die Regierung dazu bringt, sich auf einen von ihr antizipierten Medianwähler zuzubewegen. Er ist aber auch direkt, insofern das Parlament Teile der Initiative gegebenenfalls in eine Gegeninitiative integriert. „Wohlgemerkt: Dies macht der repräsentativen Demokratie nicht die Bühne streitig, nur wird von dieser Bühne aus mehr mit den Menschen geredet und weniger über ihre Köpfe hinweg entschieden“ (Beck 2018, 59).

Inwiefern ist dieser Einfluss zu begrüßen, und wo liegen die Schwachstellen?

2 Vorzüge und Nachteile der direkten Demokratie

Die Debatte, die um die direkte Demokratie, ihre Vorzüge und Gefahren, geführt wird, ist zu ausgedehnt, um ihr in Kürze gerecht zu werden. Ich werde mich auf vier Kritikpunkte konzentrieren. Die direkte Demokratie, allen voran das Instrument des Referendums, verschaffen finanziell gut ausgestatteten Gruppen einen Vorteil, der sich oft zu Lasten der sozial Benachteiligten auswirkt (1). Wolfgang Merkel spricht diesbezüglich von *sozialer Selektivität* (Merkel 2011, 50). Das fakultative Referendum gibt zu kleinen Interessengruppen ein Vetoinstrument in die Hand (Borner/Rentsch 1997, 21). Referendum und Initiative werden zunehmend Instrumente organisierter Interessen, was in die Hände des Rechtspopulismus spielt (2). Daraus resultiert eine faktische Bedrohung von Minderheitsrechten, zumal die Schweiz kein starkes Verfassungsgericht kennt (3). Die Bedrohungslage wird dadurch erhöht, dass Abstimmungen anonym sind und eine Ja- oder Nein-Positionierung verlangen, ohne den Zwang, diese zu rechtfertigen (4). Alle vier Kritik-

Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.“

punkte sind insofern für eine „Kompromissdemokratie“ relevant, als sie auf eine direkte und indirekte Einflussnahme von Gruppierungen aufmerksam macht, die langfristig das Kerngeschäft demokratischer Institutionen erodieren kann, indem sie die Gleichgewichtigkeit des Mitspracherechts im Prozess der kollektiven Entscheidungsfindung aushebelt. Lässt sich dieser Verdacht bestätigen, hätte er benachteiligende Konsequenzen für den parlamentarischen Anteil gesetzgeberischer Institutionen. Die Arbeit der Vertreter:innen der Parteien, die vom Volk gewählt wurden, um in der Koalition zu operieren, wäre nämlich durch den Aktivismus einer Minderheit im Kurzschluss vereitelt. Der Kompromiss, der am Ende stünde, könnte in Spannung zum Mandat stehen, das die Wähler:innen den Vertreter:innen ihrer Parteien erteilt hätten. Mit anderen Worten: Das Programm, für das die Parteivertreter:innen die Zustimmung ihrer Wählerschaft erhalten haben, wäre durch den Kompromiss verwässert.

2.1 Vorwurf der sozialen Selektivität

Ein Einwand gegen die direkte Demokratie, der immer wieder gemacht wird, lautet, den meisten Bürger:innen fehle die Zeit, sich mit den komplizierten Fragen der Gesetzgebung zu befassen. Fehlt ihnen der nötige Spielraum, sich sachgerecht zu informieren, wächst die Gefahr, dass die Bürger:innen ihr Recht auf Teilnahme an Volksabstimmungen nicht wahrnehmen. Die Wahlbeteiligung in der Schweiz ist mit einem Durchschnittswert von 45,1% im Jahr 2019¹⁰ gering und stellt mit weniger als der Hälfte der Wahlberechtigten die Repräsentativität der Politik in Frage. Die niedrige Wahlbeteiligung verstärkt allerdings die Tendenz der Überrepräsentation gut situerter und informierter Schichten und der sozialen Benachteiligung der Nicht-Wähler:innen. Damit verknüpft ist die Gefahr der Durchsetzung konservativer oder neoliberaler Fiskalpolitik mit negativen Verteilungskonsequenzen für die unteren Einkommensschichten (Merkel 2011, 54; Merkel/Ritzi 2017, 21; Mayer 2017, 60).

Diese Gefahr ist nicht zu leugnen.¹¹ Studien zeigen, dass insbesondere das Referendum als Bremse auf die Finanzpolitik wirkt. Laut diesen Studien wachsen

¹⁰ Vgl. die Zahlen des Bundesamts für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (Seite am 15.10.2023 abgerufen).

¹¹ Die niedrige Zahl bei der Wahlbeteiligung ergibt sich allerdings aus Durchschnittswerten, die zu Fehlschlüssen verleiten. Uwe Serdült zeigt in einer Studie über das Stimmverhalten in der Stadt St. Gallen, dass durch diese gängige Messung „das Ausmass an formaler politischer Partizipation in der Schweiz massiv unterschätzt wird“ (Serdült 2013, 41). Nimmt man dagegen die *kumulierte* Beteiligung über eine Mehrzahl von Abstimmungen innerhalb einer Periode von drei Jahren in der Stadt St

Staatseinnahmen- und Ausgaben tendenziell langsamer und die Pro-Kopf-Veranschuldung ist niedriger dort, wo die Bürger:innen direkt am Gesetzgebungsprozess teilnehmen können (Freitag/Vatter 2006, 100). Diese bürgerliche Kontrolle über die staatlichen, kantonalen oder kommunalen Ausgaben geht allerdings mit einer Sparpolitik in sozialen Investitionen einher. Tatsächlich zeigen die Ergebnisse der wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitischen Abstimmungen auf Bundesebene zwischen 1980 und 2013 eine klare Tendenz zu sozialpolitisch restriktiven Maßnahmen im Sinne einer wirtschafts-liberalen Verteilungspolitik. Von den 54 Volksabstimmungen mit einem Finanzverteilungsgegenstand „nahmen 70,4 Prozent einen restriktiven und nur 29,6 Prozent einen progressiven Ausgang“ (Mayer 2017, 60). Gemeinden mit Repräsentativverfassung haben im Zeitraum 1986–1997 bis zu 20 % mehr Steuereinnahmen und Ausgaben als Gemeinden mit Volksabstimmungen (Feld/Kirchgässner 2000, zitiert von Merkel 2014, 17).

Ob die direktdemokratischen Institutionen in der Schweiz alles in allem sich zum Nachteil der sozialen Schwachen auswirken, ist dennoch strittig (Feld/Fischer/Kirchgässner 2010). Markus Freitag und Adrian Vatter sehen eher eine Pendelbewegung zwischen rechts- und links-orientierten Bewegungen.

[...] [T]he use of direct democracy, measured by the annual number of fiscal referendums, popular initiatives, and popular votes, turns out to be of little significance to fiscal policy. The annual number of popular votes has a slightly negative influence on the tax state. [...] The reason for this lies in the high degree of polarization between left- and right-wing parties within the Swiss party system, which leads to the fact that initiatives which are launched go in opposite directions. In line with social democratic views, left-wing parties try to impose a heavier fiscal burden on high-income taxpayers by means of tax increase initiatives; bourgeois parties, on the other hand, launch tax cut initiatives to reduce state intervention, given that low tax rates entail low public expenditure. In the end, the effects of the opposing requests neutralizing one another (Freitag/Vatter 2006, 100, 103).

Die Analysen scheinen außerdem den Verdacht der Bevorteilung von finanzstarken Akteuren durch Initiativen oder Referenden nicht zu bestätigen (Mayer 2017, 68; Kriesi 2007, 90). Im jetzigen Geschehen (Februar 2023) stehen die Schweizer Institutionen sogar kurz davor, in der Frage der Rentenreform einen Kompromiss mit der Linken einzugehen, um ein Referendum zu verhindern (RTS 2023). Dieser

Gallen in Betracht, kommt man auf eine Stimmbeteiligung von über 70 %. Mit anderen Worten, die kumulative Stimmbeteiligung zeigt nicht die Durchschnittsbeteiligung in Bezug auf einen Wahlgang, sondern die Wahlbeteiligung über mehrere Wahlgänge verteilt bzw. die langfristige Bereitschaft der Wähler:innen, wählen zu gehen. Ich danke Roland Kipke für diese wichtige Einsicht und für den Text.

Kompromiss käme den Geringverdienenden und der Situation vieler Frauen in der Schweiz zugute.

Das Damoklesschwert des Machteinflusses von Gruppierungen, sei es von rechts- oder von linkspopulistischen, ist dennoch nicht vom Tisch, zumal die Referenden die Unterschrift von nur 1% und die Initiativen von 2% der Schweizer Wahlbürger benötigen.

2.2 Einflussnahme des Populismus

Im Jahre 2003 erlebte die Schweiz einen deutlichen Rechtsruck durch die Wahl von Christoph Blocher (SVP) in den Bundesrat. Mit dieser Wahl erhielt die SVP einen zweiten Bundesratssitz und sprengte die sogenannte Zauberformel. Diese Wahl erfolgte auf Kosten der Christdemokraten (CVP, heute „die Mitte“), und es war erst das dritte Mal in der Geschichte der Eidgenossenschaft, dass ein zur Wiederwahl angetretener Bundesrat nicht wiedergewählt wurde. Die Partei engagierte sich entschieden gegen die Mitgliedschaft der Schweiz in der EU und für eine restriktive Asylpolitik (gleich mehr dazu unter dem nächsten Punkt). Ein solcher Rechtsruck ist jedoch nicht nur für die Schweiz bezeichnend, er lässt sich in vielen Ländern Europas beobachten. Die Tatsache, dass gerade rechtsstehende Parteien sich stark für die direkte Demokratie einsetzen – 2014 bildeten die UKIP, die Schwedendemokraten und die Alternative für Deutschland eine europäische Plattform namens „Allianz für direkte Demokratie in Europa“ –, ist dennoch Wasser auf die Mühle der Skeptiker:innen (Mudde 2007; Merkel 2011).

Ohne die Situation beschönigen und die Fakten leugnen zu wollen, möchte ich dafür argumentieren, dass eine gut funktionierende direkte Demokratie genau das Gegenteil bewirkt – zumindest bewirken kann –, indem sie die Logik des Populismus untergräbt und die Rhetorik populistischer und ethno-nationalistischer Politiker und Bewegungen unterläuft (Trechsel/Sciarini 1998). Nach Ansicht von Ralf-Uwe Beck wird mit der direkten Demokratie das von den Rechtspopulisten befeuerte Schwarzer-Peter-Spiel sogar erschwert:

Gesellschaftliche Zustände können nicht mehr allein der offiziellen Politik angelastet werden. Der Finger, mit dem Menschen auf „die Politik“ zeigen und meinen, „die da oben machen doch sowieso, was sie wollen“, kehrt sich mit der direkten Demokratie auf sie selbst zurück: Sie können, wenn sie mit der Politik nicht einverstanden sind, von ihr unabhängig eine direkte Entscheidung anstreben. Das Gefühl, mit der eigenen Enttäuschung ohnmächtig zurückzubleiben, kann „bearbeitet“ und in politische Aktivität gemünzt werden. Das entzieht auch einer frustrierten Pöbele den Boden (Beck 2018, 59).

In der Schweiz können die Bürger:innen über eine breite Vielfalt von Themen entscheiden, die sie zum Teil unmittelbar angehen: Gesundheitswesen, Rentenreform, Straßenbau, Umweltvorschriften usw. Dadurch ist potenziell für alle Beteiligten gewährleistet, dass ihr Anliegen politisch in Betracht gezogen werden kann. Minderheiten können sich punktuell auf der Seite der Mehrheit befinden.

Die häufigen Wege zur Urne schaffen einen Kontext ständig wechselnder Mehrheiten und Minderheiten auf der Ebene der Wähler:innen und untergraben strukturell die populistische Ideologie und deren Projektion eines einheitlichen Volkswillens (Stojanovic 2011, 104–105). Diese relative Fluktuation in der Mehrheitsbildung kann sich außerdem als Gegenkraft gegen die Kanalisierungsfunktion populistischer Bewegungen auswirken, die sich von der Unzufriedenheit eines Teils der Bevölkerung und ihrem Ohnmachtsgefühl gegen die „politische Elite“ nährt und unter Umständen Proteste überflüssig machen, indem sie ihnen einen politischen Ausdruck verschafft. Laut Fatke und Freitag: „Our empirical findings suggest that the political opportunity of direct democracy is associated with a lower individual probability to attend demonstrations“ (Fatke/Freitag 2013, 253).¹² In dieselbe Richtung argumentiert Marc Bühlmann, dass es nämlich einer islamfeindlichen populistischen Bewegung wie der deutschen „Pegida“ aufgrund der direkten Demokratie trotz vieler Versuche nicht gelungen ist, in der Schweiz Fuß zu fassen (Bühlmann 2015, 582). Die Schweiz darf eine „Kompromissdemokratie“, heißen, gerade weil sie per Definition eine Vielfalt unterschiedlicher Stimmen integriert und für den gesellschaftlichen Pluralismus offen ist. Dadurch realisiert sie ein Kontrastprogramm zur uniformen Ideologie des Populismus.

Eine Tatsache darf außerdem nicht vergessen werden: Was vielen Kritikern der direkten Demokratie vorschwebt, ist ein System, in dem die Bürger:innen direkt über alle Gesetze entscheiden. Die Schweizer Demokratie ist aber ein hybrides System, in dem die direkte Demokratie die Institutionen der repräsentativen Demokratie ergänzt, aber nicht ersetzt. Die Exekutive und das Parlament haben außerdem bis zu 30 Monate Zeit, um einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu einer Initiative vorzulegen. Zwei Wege stehen dann offen: Entweder zieht das Initiativkomitee die Initiative zurück und die Stimmberechtigten stimmen nur über den Gegenvorschlag des Parlaments ab, oder beide Vorschläge werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Genau in dieser Phase zeigt sich die kompromissfördernde Funktion von Volksinitiativen. Entsprechend muss betont werden, dass der Aktivismus populistischer Bewegungen nicht mit dem Einfluss populistischer Parteien wie die SVP in der Schweiz gleichgesetzt werden darf. Aus Sicht der inhaltlichen politischen Botschaft ist der Unterschied zwar nicht bemerkenswert. Da die SVP

12 Siehe auch Kriesi/Trechsel (2008); Bühlmann (2015); Caroni/Vatter (2016); Stutzer/Frey (2000).

jedoch Teil der großen Koalition ist, sind ihre Vertreter:innen innerhalb der Regierung gezwungen, mit den anderen Parteien zu verhandeln und somit ihre Forderungen (je nach Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat) zu mäßigen. Es ist also die politische Rolle innerhalb einer Gesamtstruktur, die analysiert werden muss. Es ist zwar unbestreitbar, dass populistische Parteien Einfluss auf die Verhandlungen haben und dass Kompromisse von ihnen geprägt sind. Mein Punkt jedoch war, dass populistische Bewegungen in einer direkten Demokratie wie der Schweiz nicht den Einfluss auf die Bevölkerung haben, der ihnen von Skeptiker:innen zugeschrieben wird. Zur Unterfütterung dieser These liefern die mehrfachen Abstimmungen über das Covid-Gesetz in der Folge von Referenden ein interessantes Beispiel. Die Referenden wurden von Corona-Maßnahmen-Gegner:innen ergriffen. Sie sind jedoch alle von der Mehrheit der Stimmbürger:innen deutlich abgelehnt worden. Damit erhielt die Regierung ein wertvolles Signal des Rückhalts der Bevölkerung für die Gesetzesrevisionen des Parlaments, und dies in einer Zeit, in der die Corona-Maßnahmen in vielen anderen demokratischen Ländern besonders heftig umstritten waren.¹³

2.3 Schutz der Minderheitsrechte

Bruno Frey und Lorenz Goette (1998, 1344) registrieren im Zeitraum 1970 bis 1996 zwölf Volksinitiativen, die zum Ziel hatten, die Zahl der Immigranten zu begrenzen. Drei davon (25 %) hatten ein minderheitenfeindliches Ergebnis. Die Diskriminierung von Nichtstaatsbürger:innen und Menschen islamischen Glaubens nahm außerdem in den Ergebnissen der Volksabstimmungen im Zeitraum von 2006 bis 2016 proportional extrem zu (Mayer 2017, 65). Sechs der zehn Abstimmungen fielen zum Nachteil der betroffenen Personen aus. Darunter zählten die Volksinitiativen „Gegen den Bau von Minaretten“ im Jahr 2009 (mit 57,5 % Stimmen für die Initiative) und „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ („Ausschaffungsinitiative“) im Jahr 2011 (mit 52,9 % positiver Stimmen).

Daraus ist nicht zu schließen, dass Minderheiten insgesamt in der Schweiz von der direkten Demokratie bedroht sind. Diese Ergebnisse gelten zum Beispiel nicht für die Sprachminderheiten und nicht für LGBTQ+ Gemeinschaften oder Menschen mit Behinderung. Die Akzeptanz – oder die Ablehnung – hat deutlich mit dem Integrationsgrad der Gruppe zu tun. Und obwohl die islamischen Glaubensgemein-

¹³ Für Offizielle Informationen des Bundes zur zweiten Abstimmung, vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20230618/covid-19-gesetz.html> (zuletzt abgerufen am 15.10.2023). Ich danke Ariane Willemsen für diese Informationen.

schaften mit 5,4 % die größte religiöse Minderheitsgruppe darstellen, bleiben die Muslime – davon ca. 90 % Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft – schlecht integriert (Mayer 2017, 64 Fn. 7; vgl. auch Christmann 2010; 2011).

Die empirischen Befunde weisen darauf hin, dass direkte Demokratie nicht per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt einen effektiven Schutzschild für Minderheiten darstellt, sondern dass ihre Wirkung stark vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe abhängt (Vatter/Danaci 2010, 205).

Während in einer repräsentativen Demokratie das Parlament einen relativ großen Spielraum hat, um minderheitenfeindliche Gesetze zu implementieren, vor allem dann, wenn die nächste Wahl nicht vor der Tür steht, muss das Schweizer Parlament während des legislativen Prozesses befürchten, dass eine zu integrative Politik ein Referendum oder eine Initiative hervorruft.

Durch die drohende Referendumsgefahr werden Vorlagen bereits im Voraus auf eine breite Konsensfähigkeit überprüft und in Richtung der Präferenzen des Medianwählers verändert, um eine Ablehnung zu verhindern. Unabhängig davon, ob Referenden tatsächlich stattfinden, rückt die Politik so näher an den Medianwähler heran (Christmann 2011, 129).

Laut Vatter machen die parlamentarischen Debatten in den Kantonen zur Anerkennung der muslimischen Glaubensgemeinschaften gegen Ende des 20. Jahrhunderts deutlich, dass die Regierung in vielen Fällen ohne das Damoklesschwert des Referendums oder der Initiative bereit gewesen wäre, bestimmte Kultusrechte stärker zu schützen (Vatter 2011, 284–285). Insgesamt zeigt sich eine größere Bereitschaft der kantonalen Parlamente und des Bundesparlaments zum Schutz religiöser Minderheiten und der Asylrechte (Christmann 2010, 10).¹⁴ Analog zeigt eine Studie von Hainmueller und Hangartner, dass die Zahl der Einbürgerungsraten in Kommunen um etwa 60 % gestiegen ist, in denen Politiker:innen und nicht mehr Bürger:innen über Einbürgerungsanträge entschieden haben.¹⁵

Diese Ergebnisse sprechen für eine parlamentarische Demokratie. Sie zeigen außerdem die bremsende Wirkung der Prozedur der Kompromissfindung, da

¹⁴ Die Gesetzgebung über religiöse Angelegenheiten obliegt in der Schweiz den Kantonen.

¹⁵ „We find that naturalization rates surged by about 60 % once politicians rather than citizens began deciding on naturalization applications. Whereas voters in referendums face no cost of arbitrarily rejecting qualified applicants based on discriminatory preferences, politicians in the council are constrained to formally justify rejections and may be held accountable by judicial review. Consistent with this mechanism, the increase in naturalization rates caused by switching from direct to representative democracy is much stronger for more marginalized immigrant groups and in areas where voters are more xenophobic or where judicial review is more salient“ (Hainmueller/Hangartner 2019, 530).

das Parlament sich während des legislativen Prozesses von der Aussicht auf eine mögliche Ablehnung seiner Vorschläge beeinflussen lässt und eine Minderheitsfreundliche Vorlage restriktiv ausformuliert (Christmann 2011; Mayer 2017, 65).

Diese Labilität und die Gefahr für schlecht integrierte Gemeinschaften werden durch das Fehlen einer starken Verfassungsgerichtbarkeit in der Schweiz vergrößert. Verglichen mit Deutschland, Kanada und den USA verfügt die Schweiz über kein spezielles Verfassungsgericht (Vatter 2020, 481). In der Schweiz ist zwar das Bundesgericht die oberste rechtsprechende Behörde. Es teilt sich allerdings mit anderen Staatsorganen die Aufgabe, die Einhaltung der Verfassung sicherzustellen (Vatter 2020, 501). Die Gültigkeit der Volksinitiative wird zum Beispiel von der Bundesversammlung, nicht vom Bundesgericht geprüft und entschieden. Kritische Stimmen stellen deshalb die politische Neutralität des Bundesgerichts infrage, zumal die Wahl der Richter am Bundesgericht von der Bundesversammlung getroffen wird. „Als Richtschnur für die politische Verteilung der Sitze am Bundesgericht gilt dabei *die Stärke der Fraktionen in der Vereinigten Bundesversammlung* [...]“ (Vatter 2020, 492). Die Anzahl parteiloser Bundesrichter hat entsprechend kontinuierlich abgenommen.

Obschon die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz im Vergleich zu anderen OECD-Ländern als schwach eingestuft wird (Lijphart 2012, 215; Vatter 2020, 512), ist sie dennoch an völkerrechtliche Normen gebunden, und ihr obliegt die Prüfung von Bundesgesetzen auf ihre Konformität mit diesen (Tschannen 2016). Als Mitglied des Europarats ist die Schweiz zum Beispiel verpflichtet, ihren Bürger:innen den Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu garantieren. Im Konfliktfall hat das Völkerrecht vor der Bundesverfassung Vorrang. Im Fall der „Ausschaffungsinitiative“¹⁶ zum Beispiel, die durch eine knappe Mehrheit der Wähler:innen angenommen wurde, heißt es, dass eine Umsetzung nicht ohne die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung vom Bundesgericht zugelassen werde (Vatter 2020, 504).

Eine letzte Kritik am Einfluss der direkten Demokratie auf die Gesetzgebung, die ich berücksichtigen möchte, macht auf die Abwesenheit eines deliberativen Prozesses aufmerksam. Während die Entscheidungsträger:innen in der repräsentativen Arena unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck gegenüber ihren Peers stehen, äußern sich die Wähler:innen in Volksabstimmungen anonym mit Ja oder mit Nein.

16 Eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (Ausschaffungsinitiative).

2.4 Mangel an Deliberation

Die direkte Demokratie wird von Theoretiker:innen der deliberativen Demokratie mit Misstrauen betrachtet. Mit Blick auf die vier von Joshua Cohen (1997) formulierten idealen Bedingungen deliberativer Demokratie: (1) offene Partizipation und freie Deliberation zwischen Gleichen, (2) kommunikative Kompetenz und Kraft des Arguments, (3) Gleichheit der Ressourcen, des Status und des Respekts unter den Teilnehmer:innen und (4) Entscheidungsfindung im Konsens, haben Kritiker argumentiert, dass die direkte Demokratie keine dieser Bedingungen richtig erfüllen kann. Parlamentarische Prozesse ermöglichen die Einbeziehung verschiedener Perspektiven, das Anhören von Experten, den Austausch von Argumenten. Tauschgeschäfte können zwischen Akteuren gemacht werden (das so genannte „Logrolling“), was zu Kompromissen führen kann. Claus Offe (1992, 132–133) spricht von einem „Gesetz des Wiedersehens“ in parlamentarischen Gremien: Die Teilnehmer:innen müssen bei ihren Äußerungen damit rechnen, dass sie von den anderen Mitgliedern des Parlaments auf ihre Glaubwürdigkeit, Sachkunde und Aufrichtigkeit geprüft werden können, was für ein Minimum an Verbindlichkeit und Sachkompetenz sorgt. In Volksabstimmungen hingegen „gibt es keine Kompromisse, keine Inklusion, sondern nur das nackte Ja oder Nein“ (Merkel 2014, 19).

Diese Kritik trifft in Bezug auf die Wahl selbst zu. Sie unterschätzt allerdings das demokratische Engagement, das vor der Wahl erforderlich ist und das vor allem dann lebhaft ausfällt, wenn es darum geht, Stimmen für eine Initiative zu gewinnen. Sympathisanten müssen für ein konkretes Anliegen gefunden werden. Engagierte Gruppen sammeln Unterschriften, organisieren Demonstrationen und Debatten, laden zu Pressekonferenzen, lancieren Spendenaufrufe, betreiben Internetseiten und Diskussionsforen etc. Ein gesellschaftlicher Konflikt wird damit thematisiert, auch intensiviert: Es werden nicht nur Unterstützer und Verbündete mobilisiert, sondern die Gegner werden dazu angehalten, öffentlich Stellung zu nehmen (Linder/Mueller 2017, 163). Diese Bürgerbeteiligung darf zwar nicht überschätzt werden. Sie trägt jedoch in der Schweiz zweifellos dazu bei, dass das politische Geschehen nicht als etwas wahrgenommen wird, das in den geschlossenen Räumen des Parlaments geschieht. Wenn die Bürger:innen an Entscheidungen direkt beteiligt sind, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sie sie akzeptieren und das Verfahren als legitim erachten.

3 Bilanzierung

Normativ setzt die Demokratie die Gleichwertigkeit politischer Meinungen voraus und postuliert damit ein gleiches Maß an individueller Freiheit aller Bürger:innen.

Was in modernen Gesellschaften als Selbstverständlichkeit gilt und – spätestens seit Rawls' *Political Liberalism* (1993) – als Wert liberaler Gesellschaften gepriesen wird, nämlich das freie Sich-entfalten-Können pluraler Überzeugungen, bleibt für die politische Theorie jedoch eine Herausforderung. Denn die kulturelle Vielfalt zeichnet sich durch eine Diversität von zum Teil unvereinbaren Konzeptionen dessen aus, was für eine Gesellschaft gut sein soll und was sie zusammenhält. Mit dem sozialen und kulturellen Pluralismus geht die Gewissheit einer von allen geteilten gemeinschaftsbildenden Idee verloren, die ein politisches System normativ begründen und damit legitimieren könnte. Von einer *volonté générale* kann noch höchstens in einem regulativen Sinn die Rede sein, im Sinne des Ideals eines „überlappenden Konsenses“, an dem man sich bei der Rechtfertigung als gemeinsam unterstellten Verbindlichkeiten orientiert, ohne auf seine Erreichbarkeit zu setzen.

Die Bereitschaft zur Suche und zur Annahme eines Kompromisses, die Bereitschaft, das Trennende zugunsten des Verbindenden zurückzustellen, wie Kelsen es formuliert, ist eine unabdingbare Bedingung der Politik, unter deren Voraussetzung allein eine stabile, aber zugleich dynamische Demokratie sich ausbilden kann. Für sie bürgen eine Reihe von Tugenden: der gute Wille, mit dem die Parteien aufeinander zugehen; der Vorrang, den sie der Suche nach einer friedlichen Lösung zuerkennen; die Rücksicht, die sie der abweichenden Position zollen. Das sind Tugenden, die in der Politik über einen Stil entscheiden, die Bereitschaft nämlich, nach Verständigung und Kooperation zu streben. Auf der anderen Seite gilt: Kompromisse gehen aus Uneinigkeit und Verhandlung hervor. Qua Kompromisse sind sie bloße Instrumente im Dienst der Konfliktlösung. Als solche sind sie weder gut noch schlecht und bieten wenig Stoff für eine Systematisierung ihres Gebrauchs; denn als Instrumente sind sie weder prinzipienorientiert noch regelgeleitet. Wie eine Boje werden sie von wechselnden Strömungen hin- und hergeworfen und das macht sie durchaus suspekt.

Ich habe die Besonderheit des politischen Systems der Schweiz herausgearbeitet: In ihm wird der Kompromissbildung als Prozedur eine systematische Rolle zugewiesen. Die hohe Kunst der Kompromissfindung zeigt sich nicht nur innerhalb der großen Koalition, der es gelingt, ihre „Konkordanz“ nach außen als eine respektvolle und friedliche Ausbalancierung und Zusammenführung unterschiedlicher Positionen zu kommunizieren. Sie lässt sich an unterschiedlichen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung erkennen, in denen die Vielfalt der Anliegen in verschiedenen Formen von außen an die Regierung herangetragen werden. „Demokratie“, schreibt Prantl, „ist nicht das Zerhauen von Knoten, sondern ein mitunter sehr mühseliges Aufdröseln, ein langes, beharrliches, gemeinsames Zupfen und Ziehen. Das ist mühselig; aber am Ende sind die Schnursenkel noch ganz- und brauchbar“ (Prantl 2016). Ich halte die hohe Integrationskraft der Schweizer Poli-

tik, die systemimmanente Möglichkeit, einer Vielfalt von Stimmen das Ohr zu bieten und sie zu erwägen, sowie die hohe potenzielle Flexibilität bei den Entscheidungsfindungen für eine besondere demokratische Stärke. Stellt man allerdings die Kompromisse als *Ergebnisse* nebeneinander, fällt die Bilanzierung durchwachsen aus.

Positiv ist zu notieren, wie eben angedeutet, dass das Konkordanzsystem, aufgrund der Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsparteien mit dem Parlament und untereinander, sehr integrativ ist. Das führt zu einer Politik der Verständigung unter Entscheidungsträger:innen, aber auch zwischen ihnen und engagierten Bürger:innen. Die ernsthafte Suche nach gemeinsam getragenen Lösungen schafft ein Klima des Vertrauens, wenn die Betroffenen eine ernsthafte Bemühung spüren, dass ihre Ansprüche ernst genommen und sie selber mit Respekt behandelt werden. Diese Vertrauensbasis trägt wiederum zu einem breit geteilten Gefühl der Legitimität der Regierung und insgesamt zu mehr Stabilität bei (das Volk ist nicht geneigt, neue Koalitionen zu wählen). Die Bedeutung eines solchen Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Regierten trägt großes Gewicht und darf auf keinem Fall unterschätzt werden.

Wie der Konsens ist auch der Kompromiss eher ein kooperativer als ein disruptiver Modus der Politik. Kompromissbereite Akteure machen sich gegenseitig Zugeständnisse, um politische Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Instrumente des Referendums und der Initiative veranlassen die Regierung und die Entscheidungsträger:innen dazu, die Meinung der Bevölkerung in Form von antizipierten Medianwähler:innen in Betracht zu ziehen. Die vergleichbar starke Einbeziehung der Bevölkerung in das politische Geschehen kann als Motivationsfaktor für die Gegebenheiten der Politik wirken. Sie kann außerdem eine Kultur des Austausches und der Öffentlichkeit fördern, in der die Pluralität der Meinungen zur Geltung kommt und berücksichtigt wird. Die Art von Demos, die die direkte Demokratie hervorbringt, wenn das gelingt, ist nicht „das Volk“, das die Populisten beschwören, sondern eine pluralistische politische Gemeinschaft.

Die starke Einbindung der Wählerschaft und die stabilisierende Kunst der Kompromissfindung haben jedoch ihren Preis. Es besteht die Gefahr, dass der Kompromiss die Pluralität des politischen Raums aushöhlt. Dies kann verschiedene Formen annehmen. Bestimmte Parteien sind aus der Konkordanzregierung ausgeschlossen, die, wegen ihrer nicht nur gefestigten, sondern fast starren Einkapselung, kaum eine Chance haben, zum Regieren zu kommen. Dadurch kann der Anschein erweckt werden, dass echte Konfrontationen vermieden werden. Kompromisse, in denen eine strukturell mittlere Position erzielt wird, laufen außerdem Gefahr, klare Kanten abzustumpfen und anspruchsvolle Ziele zu „verwässern“. Das kann zu tiefen Enttäuschungen bei Parteianhänger:innen führen. Die Wähler:innen können darauf sogar mit der Wahl extremerer Parteien reagieren (Machin/Ruser

2017, 6). Ich bin jedoch der Ansicht, dass diese Gefahr nicht so groß ist wie in anderen europäischen Demokratien. Das wird deutlich, wenn man z. B. zum Beispiel auf Frankreich, Italien, Deutschland oder Dänemark blickt. Der Grund dafür ist, dass die Wähler:innen immer wieder die Möglichkeit haben, ihr Anliegen an die Politik heranzutragen.

In Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik allerdings zeigen Studien, dass die politische Elite sich in vielen Fällen als progressiver und weltoffener erwiesen hat, als es das Stimmvolk war. Das Instrument des Referendums und der Initiative und der Druck, den sie in Richtung Kompromissfindung ausüben, können echte Alternativen ausklammern und den Weg zu einer tendenziell kulturkonservativen Politik bereiten, statt zu radikalen Reformen – auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wenn die Analysen den Verdacht der Bevorteilung von finanzstarken Akteuren durch Instrumente der direkten Demokratie nicht bestätigen, so bestätigen sie doch eine klare wirtschaftsliberale Tendenz in der sozialen Verteilungspolitik der Schweiz.

So wie Kompromisse klaren Positionierungen und Kanten im Wege stehen, machen es die Konkordanzdemokratie und die damit verbundenen notwendigen Verhandlungen der politischen Führung schwer, von sich aus Prioritäten zu setzen. Gegensätzliche Forderungen können außerdem zum politischen Patt führen und verengen den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament (Linder/Mueller 2017, 164). Eine politische Führung durch den Bundesrat und eine klare Prioritätensetzung bei Zielen ist somit kaum möglich.

„Ideale können uns etwas Wichtiges darüber sagen, was wir gern wären. Kompromisse aber verraten uns, wer wir sind“ – schreibt Margalit (2010, 5). Lebendige Demokratien können nicht besser als ihre Institutionen und die Bürger:innen sein, die sich ihrer bedienen und sie am Leben halten. Das demokratische System der Schweiz vertraut – im Vergleich zu anderen Demokratien – den Bürger:innen ein enormes partizipatorisches Potenzial an, und zwar auf den verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung. Diese Vertrauens-Übertragung wird, wie wir gesehen haben, dadurch verstärkt, dass die Teilnahme an Gesetzentwürfen und -änderungen teilweise über den Weg der Kompromissfindung garantiert wird. Wie gut die Kompromisse sind, werden die politischen Akteure von Fall zu Fall beurteilen müssen. Solange eine breite Kultur des Meinungsaustausches im Geist der Glaubens- und Gewissensfreiheit, eines Mindestmaßes an Respekt für die Überzeugungen der anderen und der Toleranz für eine Vielfalt von Lebensformen sorgt, darf man auf die Klugheit der Urteilsbildung der Mehrheit setzen. Eine kompromissbasierte Demokratie braucht einen institutionellen Rahmen, in dem sich eine Kultur des Austausches und des Streits entfalten kann. Nur wenn gewährleistet ist, dass möglichst viele Perspektiven einbezogen werden und sich artikulieren können, lässt sich die Gefahr beherrschen, dass das Interesse einer einzelnen Gruppe zum

Staatswillen wird. Das setzt allerdings voraus, dass elementare Grundprinzipien- und Regeln der deliberativen Demokratie durch Gesetze garantiert und nicht selbst Gegenstand von Kompromissen sind.

Literatur

- Beck, Ralf Uwe. 2018. „Mehr (direkte) Demokratie wagen in Zeiten des Rechtspopulismus“. *Zeitschrift für Menschenrechte* 12 (2): 46–64.
- Borner, Silvio und Hans Rentsch. 1997. *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger.
- Bühlmann, Marc. 2015. „Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit“. *Leges* 26 (3): 571–783.
- Bundesamt für Statistiken (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (Seite zuletzt am 15.10.2023 aufgerufen).
- Cohen, Joshua. 1997. „Deliberation and democratic legitimacy“ In J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge Mass. (MIT Press): 67–91.
- Caroni, Flavia und Adrian Vatter. 2016. „Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative“. *Leges* 27 (2): 189–210.
- Christmann, Anna. 2010. „Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten“. *Swiss Political Science Review* 16 (1): 1–41.
- Christmann, Anna. 2011. „Direkte Demokratie als Damoklesschwert?“ In *Vom Schächt- zum Minarettverbot: Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*, hrsg. von Adrian Vatter, 121–143. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Fatke, Matthias und Markus Freitag. 2013. „Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative?“ *Political Behaviour* 35 (2): 237–260.
- Feld, Lars, Justina Fischer und Gebhard Kirchgässner. 2010. „The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland“. *Economic Inquiry* 48 (4): 817–840.
- Feld, Lars und Gebhard Kirchgässner. 2000. „Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience“. *European Journal of Political Economy* 16 (2): 287–306.
- Freitag, Markus und Adrian Vatter. 2006. „Initiatives, Referendums, and the Tax State“. *Journal of European Public Policy* 13 (1): 89–112.
- Frey, Bruno und Lorenz Goette. 1998. „Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?“ *American Journal of Political Science* 42 (4): 1343–1348.
- Hainmueller, Jens und Dominik Hangartner. 2019. „Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland“. *American Journal of Political Science* 63 (3): 530–547.
- Kelsen, Hans. 1993 [1925]. *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Kelsen, Hans. 2006 [1937]. „Wissenschaft und Demokratie“. In *Verteidigung der Demokratie*, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, 238–247. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kriesi, Hanspeter. 2007. „The Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes“. In *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, hrsg. von Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller, 82–93. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kriesi, Hanspeter und Alexander Trechsel. 2008. *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New-Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf und Sean Müller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Machin, Amanda und Alexander Ruser. 2017. *Against Political Compromise*. London/New York: Routledge.
- Margalit, Avishai. 2010. *On Compromise and Rotten Compromises*. Princeton/London: Princeton University Press.
- Mayer, Christoph. 2017. „Direkte Demokratie in der Schweiz“. In *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*, hrsg. von Wolfgang Merkel und Claudia Ritzi, 51–72. Wiesbaden: Springer.
- Merkel, Wolfgang. 2011. „Volksabstimmungen: Illusion und Realität“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (44–45), 47–55.
- Merkel, Wolfgang. 2014. *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Merkel, Wolfgang und Claudia Ritzi, Hrsg. 2017. *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*. Wiesbaden: Springer.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus. 1992. „Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem ‚Volkswillen‘“. In *Die Kontroverse: Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, hrsg. von Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 126–142. Frankfurt am Main: Eichborn.
- Prantl, Heribert. 2016. „Ein Hoch auf den Kompromiss“. *Süddeutsche Zeitung*, 3. April 2016. Zuletzt abgerufen am 28. April 2023. <https://www.sueddeutsche.de/politik/essay-ein-hoch-auf-den-kompromiss-1.2927339>.
- RTS (2023) „Les Chambres fédérales s’approchent d’un compromis autour de la réforme de la LPP“. Zuletzt abgerufen am 21. März 2023. <https://www.rts.ch/info/suisse/13755388-les-chambres-federales-sapprochent-dun-compromis-autour-de-la-reforme-de-la-lpp.html>.
- Serdült, Uwe. 2013. „Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie: Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen“. In *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Andrea Good und Bettina Platipodis, 41–50. Bern: Stämpfli.
- Stojanovic, Nenad. 2011. „Limits of Consociationalism and Possible Alternatives. Centripetal Effects of Direct Democracy in a Multiethnic Society“. *Transitions* 51 (1–2): 99–114.
- Stutzer, Alois und Bruno Frey. 2000. „Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz“. *Swiss Political Science Review* 6 (3): 1–30.
- Trechsel, Alexander H. und Pascal Sciarini. 1998. „Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?“. *European Journal of Political Research* 33 (1): 99–124.
- Tschannen, Pierre. 2016. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli.
- Vatter, Adrian. 2020. *Das politische System der Schweiz*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian, Hrsg. 2011. *Vom Schächt- zum Minarettverbot: Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Vatter, Adrian und Deniz Danaci. 2010. „Mehrheitstyrannie durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz“. *Politische Vierteljahresschrift* 51 (2): 205–222.

Zanetti, Véronique. 2022. *Spielarten des Kompromisses*. Berlin: Suhrkamp.

