

Schlusskapital

Wolf Linder „Schweizerische Demokratie“.
Institutionen-Prozesse-Perspektiven,

Bern, Haupt, 3. Auflage 2012

Kapitel 15: Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen

«Schweizer haben eine irritierende und gleichzeitig einnehmende Eigenschaft: In gewisser Weise wenden sie sich gegen vorherrschende Modeströmungen und widersetzen sich, den Weg zu gehen, wohin alle gehen. Kultivieren wir diese Eigenschaft!»

(Jacques Pilet, Publizist)

«Was wir zu wenig tun: Nachdenken über die wahre Grösse und die reale Kleinheit unseres Landes.»

(Wolf Linder)

A. Der Zusammenhang von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie

Globalisierung, der dominante Trend der letzten zwei Jahrzehnte, hat alles erfasst: die Internationalisierung von Wirtschaft, Politik, Kultur, von Informationen und Technologie sowie die Entscheidungseliten zuoberst in der sozialen Hierarchie bis hin zu den Migrationsströmen aus den armen Ländern in die reichen. Dieser Trend war an technologische Voraussetzungen gebunden, so etwa an die Entwicklung elektronischer Kommunikationsnetze, doch zwangsläufig war er nicht. Vielmehr war die neueste Globalisierungswelle von Anfang an ein politisches Projekt der hoch industrialisierten Länder und ist bis heute geprägt von den angelsächsischen Ideen des Neoliberalismus (Chomsky 2000). Die Öffnung der nationalen Volkswirtschaften, die Liberalisierung der Märkte, der Abbau staatlicher Regulierung und die Privatisierung öffentlicher Dienste galten als nicht hinterfragte Rezepte für Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Die Auswirkungen auf den Staat waren deshalb ambivalent. Einerseits schränkte diese Form der Globalisierung vor allem die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten des Staates und der nationalen Politik ein, was durchaus den Zielen des neoliberalen Projekts entsprach. Andererseits folgte der entgrenzte Staat selbst der Logik der Globalisierung: Währungs-, Sicherheits-, Umwelt- und Entwicklungspolitik wurden vermehrt an internationale oder supranationale Organisationen übertragen. Dort, wo die Weltwirtschaft zunehmend die volkswirtschaftlichen Kategorien und Prinzipien auflöst, wurde freilich nicht nur der Handlungsspielraum des nationalen Staates eingeschränkt. Auch die Demokratie, die sich bisher vor allem im nationalen Raum entfaltet, verlor an Einfluss und Relevanz.

Die Schatten der Globalisierung, anfänglich nur von randständigen Globalisierungsgegnern kritisiert, sind inzwischen länger geworden und werden aus den unterschiedlichsten Perspektiven thematisiert (z. B. Stiglitz 2002, Leggewie 2003). Fehlende Regulierungen der

internationalen Finanzmärkte haben Instabilität in weite Teile der globalen Wirtschaft gebracht. Eine unkontrollierte Geld- und Kreditschöpfung hat nicht nur zu Blasen der privaten Wirtschaft geführt, sondern auch viele Staaten zur Schuldenmacherei verleitet. In der EU haben die Steuerzahler des einen Landes die Staatsschulden anderer Länder mitgetragen, und allerorts hatten die Steuerzahlenden die Kreditausfälle privater Banken zu bezahlen. Von der Öffnung der Märkte profitierten Industrieländer, auch einzelne Schwellenländer, allen voran die sog. BRIC-Staaten. Aber die vom Globalisierungsregime der WTO und der Weltbank erzwungene Öffnung der Märkte hat die Perspektiven von vielen Entwicklungsländer nicht verbessert, sondern verschlechtert. Die Globalisierung verändert die Qualität von Demokratie. In seinem Essay «Postdemokratie» stellt Colin Crouch (2008) die Thesen auf, mit der neoliberalen Globalisierung habe der Einfluss einzelner Unternehmen und Industrien auf die Regierungen zugenommen, und der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen sei nur noch ein Schaulaufen. Die Wählerschaft, desillusioniert und apathisch, sei nicht mehr auf die aktive Bürgerrolle der politischen Mitwirkung erpicht, sondern allenfalls auf die Wahrung ihrer Rechte; ein negativer Aktivismus beschränke sich darauf, zu tadeln und sich zu beschweren. Empirische Ländervergleiche schliesslich zeigen, dass die öffentliche Meinung der Globalisierung mit gemischten Gefühlen und widersprüchlichen Erwartungen begegnet: Zwar glaubt eine Mehrheit in den meisten Ländern, Globalisierung sei insgesamt gut für ihr Land. So diene sie den Unternehmen und Konsumenten, nicht aber den Arbeitnehmern. Soweit Arbeitsplätze und Löhne gefährdet werden, bevorzugt eine Mehrheit den Protektionismus gegenüber dem Freihandel sowie Beschränkungen der Einwanderung (Scheve und Slaughter 2006).

Eine interessante These stellt der Harvard-Ökonom Dani Rodrik (2011) zur Diskussion. In seinem Buch «Das Globalisierungsparadox» meint er, die Welt sei heute von drei Ideen bestimmt, nämlich von der Unabhängigkeit des Nationalstaats, von einer starken Demokratie sowie von der Steigerung der Wohlfahrt durch Globalisierung. Das Trilemma besteht gemäss Rodrik darin, dass sich jeweils nur zwei der Ideen auf Kosten der dritten realisieren lassen:

- Starke Globalisierung und die Behauptung nationaler Unabhängigkeit lassen sich zusammen realisieren, setzen aber eine starke Regierung voraus, welche sich gegen die Globalisierungsverlierer und damit gegen breite Teile der Bevölkerung im eigenen Land durchsetzen kann;
- Starke Globalisierung und Demokratie sind vereinbar, wenn sich supranationale Institutionen einer wirksamen Demokratisierung öffnen. Damit wird aber auf jeden Fall die nationale Unabhängigkeit geschmälert;
- Die Behauptung nationaler Unabhängigkeit und eine relevante Demokratie bleiben eine durchaus sinnvolle Kombination; sie setzen aber voraus, dass kulturelle Eigenheiten und nationale Interessen der Globalisierung wirksame Grenzen zu setzen vermögen.

Wie weit die Thesen des «Globalisierungstrilemmas» empirischer Überprüfung standhalten, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Für wichtig dagegen halte ich indessen *drei theoretische Überlegungen*:

- Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie stehen in einem engen Zusammenhang;
- Die Konzepte von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie lassen sich nicht alle drei gleichermaßen erhalten oder realisieren;
- Starke Globalisierung ist weder ein unveränderlicher Sachzwang noch die a priori beste Lösung: Es gibt konsistente nationalstaatliche und demokratische Strategien für eine stärkere oder schwächere Globalisierung, und solche Optionen sind sowohl theoretisch als auch nach bisheriger Erfahrung gleichwertig.

Diese Ausgangsbedingungen prägen die Chancen und Risiken und damit auch die Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen in starkem Masse. Denn die Schweiz folgt dem Prozess der Globalisierung, und dies vor allem in der Form der Europäisierung. Dieser Prozess scheint in hohem Masse geprägt zu sein von Rodriks Trilemma: Es wird in der Schweiz als Spannungsfeld zwischen EU-Integration, Bewahrung der Unabhängigkeit und halbdirekter Demokratie erfahren. Der Volksentscheid von 1992 hat die institutionelle Eingliederung in den EWR verworfen und die Beziehungen zur EU auf den Vertragsweg verwiesen. Die Geschichte des bilateralen Wegs gilt bislang als Erfolg, doch ist ungewiss, ob sich diese Strategie künftig als «Königsweg oder Sackgasse» (Freiburghaus 2009) erweist. Eine entscheidende Frage wird deshalb sein, ob und wie die schweizerische Politik das Trilemma zwischen Europäisierung, nationaler Unabhängigkeit und Demokratie bewältigen wird. Diese Frage stelle ich ins Zentrum der weiteren Überlegungen und gliedere sie wie folgt: Zunächst halte ich Rückschau auf den bilateralen Weg und diskutiere die Folgen der «Europäisierung ohne Institutionalisierung». Danach nutze ich Rodriks Konzept, um Alternativen zum Bilateralismus zu diskutieren. Im letzten Teil versuche ich zu zeigen, welche institutionellen Reformen sich aufdrängen – oder aber in einer Zeit der politischen und wirtschaftlichen Ungewissheit gerade zu unterlassen sind.

B. Rückblick: Die Europäisierung auf dem bilateralen Vertragsweg¹

1. 1992: Das Nein von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag

Im Jahre 1989 bot der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors den EFTA Staaten mit dem EWR-Vertrag eine besondere Form der Integration in den europäischen Wirtschaftsraum an. Ohne formell Mitglieder der Gemeinschaft zu werden, sollten die EFTA-Staaten voll in das Wirtschaftsrecht der EU eingebunden werden und von

¹ Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf: Church (2007), Freiburghaus (2009), Trampusch/Mach (2011), sowie Linder (2010c).

allen Vorteilen des gemeinsamen Marktes profitieren. Die Befreiung von der Mitgliedschaft hatte selbstverständlich ihren Preis. Den Vertragspartnern wurde keine Mitbestimmung bei der Fortentwicklung des EU-Rechts, des *acquis communautaire*, gewährt. Auch wenn die Schweizer Regierung mit diesem letzten Punkt haderte, schien dem Bundesrat die Offerte aus Brüssel attraktiv. Der EWR-Vertrag wurde vom Parlament mit grosser Mehrheit verabschiedet; grundlegende Opposition meldeten nur die damals noch kleine SVP-Fraktion und die Grünen an. In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 jedoch stimmten 50,3 Prozent der Stimmbürgerschaft und 16 der 23 Kantone gegen den EWR-Vertrag. Zwar stimmte die Romandie geschlossen für die europäische Öffnung; demgegenüber waren es vor allem die ländlichen Teile der Deutschschweiz und sowie die unteren sozialen Schichten, welche das Nein zur Vorlage besiegelten.

Das Abstimmungsergebnis vom Dezember 1992 war höchst bedeutsam in zweierlei Hinsicht. Erstens war es, an einer kritischen Weggabelung für die Zukunft des Landes, die Grundentscheidung für die Nichtmitgliedschaft in der EU und der Anlass dafür, den bilateralen Weg mit Brüssel zu beschreiten, der die schweizerischen Beziehungen zur EU bis heute bestimmt. Denn die Option für eine zweite EWR-Runde war nach dem «Übertritt» Österreichs, Schwedens und Finnlands in die EU nicht mehr gegeben. Wenige Monate nach dem Volksentscheid beschloss der Bundesrat, das Beitrittsge-such zur EU wieder einzufrieren, das er während der Kampagne für den EWR-Beitritt gestellt hatte. Die Volksinitiativen der Europa-Anhänger, die Beitrittsfrage erneut auf den Tisch zu bringen, scheiterten 1997 und 2001 mit komfortablen Nein-Mehrheiten von rund 75 Prozent der Stimmen. Diese Verdikte zeigten erneut, wie stark die traditionellen Werte um die politische Unabhängigkeit in der Stimmbürgerschaft verankert sind und wie verbreitet die Skepsis ist, sich in die politischen Institutionen und Mechanismen der supranationalen Gemeinschaft einzugliedern. Die zweite Bedeutung der Abstimmung von 1992 liegt darin, dass sie eine tiefe politische Spaltung der schweizerischen Gesellschaft hinterliess. Erstmals zeigte sich nämlich ein Graben, der sich in der ganzen Zeit von damals bis heute ständig vertiefte: die Spaltung nämlich zwischen nationaler Schliessung und Öffnung.

2. Die Strategie des Bilateralismus

Vom negativen Abstimmungsergebnis unberührt blieb das gegenseitige Interesse der EU und der Schweiz, ihre Beziehungen über das Handelsabkommen von 1972 hinaus weiter zu entwickeln. Schon im Januar 1993 präsentierte der Bundesrat eine Liste von 15 Themenbereichen, über die er mit der EU auf bilateralem Weg verhandeln wollte. Die Antwort aus Brüssel liess zehn Monate auf sich warten, strich einige Schweizer Wünsche aus der Verhandlungsliste und ergänzte sie mit zwei eigenen Themen. Nachdem man sich über die Agenda einig geworden war, begannen die bilateralen Verhandlungen zu den Themen Luft- und Landverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft.

Die Verhandlungen entpuppten sich als schwierig, und erst im Jahr 1999 wurde ein 800 Seiten schweres Vertragspaket unterzeichnet. Die EU beharrte darauf, dass die Verträge nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden konnten. Dies veranlasste den Bundesrat zu einer umfassenden Vernehmlassung mit allen Interessengruppen, und er bot Hand zu interner Kompensation, um einen Referendumserfolg von Seiten der benachteiligten Kreise zu vermeiden – eine Politik, die sich als erfolgreich erwies. Zwar gelang es einigen kleineren Oppositionsgruppen, die notwendigen Unterschriften für ein Referendum zusammenzubringen, doch das Vertragspaket (später Bilaterale I genannt) wurde 2000 vom Volk mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen. Schon zwei Jahre danach fanden sich Bern und Brüssel in einer zweiten Verhandlungsrunde, und 2004 einigten sich die beiden Parteien auf ein zweites Vertragspaket (Bilaterale II). Es umfasste Abkommen in den Bereichen der Umwelt, Landwirtschaft, der Pensionsbesteuerung für EU Beamte, der öffentlichen Statistik, der Medien, der Betrugsbekämpfung und der Zinsbesteuerung von Vermögen aus EU-Ländern sowie die beiden Schengen/Dublin-Abkommen. Gegen letzteres wurde das Referendum ergriffen. Nach einer intensiven Abstimmungskampagne stimmte das Volk 2005 mit einer Mehrheit von 56 Prozent für den Beitritt zum Schengen-Raum. Im gleichen Jahr fand auch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn Länder der EU-Erweiterung von 2004 eine Mehrheit beim Volk. 2009 schliesslich sagte die Stimmbürgerschaft auch Ja dazu, dass das Abkommen zur Personenfreizügigkeit verlängert und auf die Länder Bulgarien und Rumänien ausgedehnt wurde.

3. Unilaterale Integrationspolitik

Der Bilateralismus zeichnet noch kein vollständiges Bild der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Zusätzlich lässt sich nämlich eine Reihe von politischen Initiativen nachzeichnen, mit denen der Bundesrat einseitig die weitere Integration der Schweiz in den europäischen Markt anstrebte. Als wichtige und durchgängige Strategie ist die autonome Anpassung des schweizerischen Wirtschaftsrechts an das EU-Recht zu nennen. Sie begann bereits 1988 mit dem «Eurolex»-Paket, das Teil der EWR-Vereinbarungen wurde. Nach der Ablehnung des EWR verabschiedete das Parlament weite Teile von «Eurolex» unter dem neuen Titel «Swisslex». Seither wurde die Harmonisierung des schweizerischen mit dem europäischen Recht generalisiert: Alle relevanten Gesetzesvorlagen müssen sich über ihre «Eurokompatibilität» ausweisen. Dies führt zur Übernahme weiter Teile von EU-Recht ins schweizerische Wirtschaftsrecht und ist unter dem Begriff des «autonomen Nachvollzugs» bekannt. Ein wichtiges Beispiel aus der jüngeren Zeit ist die Übernahme des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», das in der EU zugelassenen Produkten auch Zugang zum schweizerischen Markt ohne weitere Regulierung erlaubt. Schliesslich beteiligt sich die Schweiz am europäischen Kohäsionsfonds mit einem jährlichen Beitrag von 100 Millionen während zehn Jahren. Die Opposition gegen diese Beteiligung blieb erfolglos, dies allerdings relativ knapp: Das Volk stimmte der Vorlage im Jahre 2006 mit 53,4 Prozent zu.

4. Europäisierung als Teil der Globalisierung

Die Nachzeichnung der Ereignisse zeigt, dass die Schweiz ihre Beziehungen zur EU trotz der Ablehnung des EWR seit 1992 sehr stark ausgedehnt und entwickelt hat. Die bilateralen und unilateralen Initiativen des Bundesrats fanden nicht nur parlamentarische Mehrheiten, sondern wurden auch in zahlreichen Volksabstimmungen gutgeheissen. Man ist versucht zu sagen, dass die Schweiz auch ohne formelle Mitgliedschaft auf direktem Weg auf eine weitgehende «Europäisierung» hin steuert. Das ist umso erstaunlicher, als bis gegen Ende der 1980er Jahre die Beziehungen zur EU relativ unbedeutend geblieben waren. Für den scharfen Kurswechsel der letzten zwei Jahrzehnte gibt es zumindest zwei plausible Gründe. Erstens hat die EU in dieser Zeit eine bedeutende Dynamik entfaltet, die sich sowohl an der Ausweitung des Kreises ihrer Mitglieder wie an ihrer inneren Entwicklung ablesen lässt. Dem gegenüber ist die EFTA, die einstige europapolitische Option der Schweiz, relativ bedeutungslos geworden. Zweitens aber ist die Europäisierung der Schweiz im grösseren Zusammenhang zu sehen: Die Globalisierung und der weltweite Prozess der wirtschaftlich-politischen Entgrenzung und Liberalisierung wird von der WTO und vielen weiteren internationalen Akteuren des Welthandels vorangetrieben. Aufgrund der Interessen ihrer exportorientierten und international verflochtenen Wirtschaft hat es sich die schweizerische Politik nicht leisten wollen, auf die Öffnung und Liberalisierung ihrer Märkte zu verzichten. Eine Expertengruppe des Volkswirtschaftsdepartements publizierte zwei «Weissbücher» von denen das erste über dreissig Vorschläge zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz enthielt. Viele dieser Massnahmen wurden ab 1995 vom Parlament als Programm der Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft aufgenommen. In ihrem Kern waren die Vorschläge der Weissbücher nichts anderes als eine Globalisierungsagenda, der die schweizerische Politik seither weitgehend folgt: Abbau des Protektionismus, Öffnung des Binnenmarktes, Liberalisierung und Privatisierung – Forderungen, die sowohl den Interessen der Exportindustrie als auch jenen der Konsumenten entsprachen. Dies erklärt nun aber, warum der Prozess der Europäisierung so stark wurde: Europäisierung kann verstanden werden als bedeutender Teil einer Globalisierungspolitik, die massgeblichen Interessen der schweizerischen Wirtschaft entspricht. Wenn Letztere die «Eurokompatibilität» und den «autonomen Nachvollzug» des Wirtschaftsrechts und weitere Marktöffnungen verlangt, nutzt sie das Interesse der EU, ihrem *acquis communautaire* über den Raum ihrer Mitgliedstaaten hinaus Einfluss zu verschaffen. Die schweizerische Europäisierung folgt also nicht bloss dem Druck von aussen, sondern ist durchaus auch hausgemacht. Die doppelte Dynamik äusseren Drucks und inneren Zugs erklärt die Intensität der schweizerischen Europäisierung, die geprägt ist vom Gegensatz wirtschaftlicher Integration und institutioneller Abstinenz.

C. Die politische Folgen der Europäisierung²

1. Europäisierung und neue gesellschaftliche Spaltungen

Die EWR-Abstimmung von 1992 hinterliess eine tief gespaltene Schweiz hinsichtlich der formellen Beteiligung an der EU. In diesem Konflikt ging es vor allem um die Fragen der nationalen Autonomie und Identität. Die Spaltung zwischen Öffnung oder Schliessung besteht noch immer: Wenn es um einen Beitritt zur EU geht, so äussern politische Eliten wie die Stimmbürgerschaft starke, unveränderliche und gegensätzliche Meinungen, und die Mehrheit liegt im Lager der Gegner der Öffnung. Doch der Gegensatz hat sich ausgeweitet und vertieft. Denn in der Dynamik von Globalisierung und Europäisierung verändert sich die Politik stärker und schneller als vor 1990. Als neoliberales Programm der Entstaatlichung und Internationalisierung haben sowohl die Bilateralen als auch der autonome Nachvollzug neue Gewinner und Verlierer hervorgebracht, wie sie für die Globalisierung typisch sind. Auf der einen Seite profitieren die Exportindustrie vom Zugang zum europäischen Markt, sowie die Konsumenten von billigeren Importen und der Liberalisierung z. B. der Telekommunikation. Auf der andern Seite kommen Landwirtschaft und andere Zweige der Binnenwirtschaft, Kleinunternehmen und Gewerbe unter Druck, weil ihr Schutz auf dem schweizerischen Markt wegfällt. Die Gewerkschaften – deren Mitglieder anders als die Unternehmer mit Auslandsinvestitionen nicht von den erweiterten Möglichkeiten des globalen Marktes profitieren können – haben an politischem Einfluss verloren, gehören aber nicht ausnahmslos zu den Verlierern. Insbesondere bei den Bilateralen I, die allesamt nur entweder angenommen oder verworfen werden konnten, erreichten die Gewerkschaften bedeutende Zugeständnisse, welche die sozialen Härten der Liberalisierung abfederten. Nachdem schon früher die Verhandlungsbereitschaft der Unternehmer in der Sozialpartnerschaft geschwunden war, tauschten nun die Gewerkschaften den Vertrag mit dem Gesetz: Erfolgreich in Parlament und in Volksabstimmungen, verhinderten sie den Abbau oder erreichten sogar den Ausbau des Sozialstaats. Dies erklärt das Paradoxon, dass die Schweiz ausgerechnet in einer Periode des neoliberalen Globalisierungsprogramms einen Wandel vom einst bescheidenen Wohlfahrtsstaat zu einem «postliberalen» Wohlfahrtsregime erlebte. Starke und konfliktreiche Veränderungen sind schliesslich in der Ausländerpolitik zu verzeichnen. Die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte hat in den letzten 50 Jahren zu einem Ausländeranteil von über 22 Prozent an der Gesamtbevölkerung geführt. Sie war bis zur Jahrtausendwende vor allem bestimmt vom Interesse arbeitsintensiver Industriezweige an billigen und kurzfristig verfügbaren Arbeitskräften. Entsprechend wanderten bis in die jüngere Zeit vorwiegend gering qualifizierte Arbeitskräfte und ihre Familien ein. Die kurzfristigen Vorteile dieser Immigration wurden überschattet von einer Reihe von längerfristigen sozialen Problemen und von Folgekosten für die öffentliche Hand. Die zunehmenden sozialen Spannungen

2 Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf: Mach et al. (2003), Mach 2006, Papadopoulos (2008), Linder (2009), (2010d), Trampusch (2010b), Trampusch/Mach (2011).

konnten politisch zu keiner Zeit abgebaut werden. Die Personenfreizügigkeit bleibt denn auch bis heute der kontroverseste Teil der schweizerischen Europapolitik.

All diese strittigen Themen sowie die damit verbundenen Interessengegensätze wurden von der SVP aufgenommen. Diese profilierte sich nicht nur als Opposition gegen jede politische Annäherung an die EU, sondern zunehmend auch als Advokatin der Globalisierungsverlierer, so etwa der geringer qualifizierten schweizerischen Arbeitnehmer wie Teilen des Mittelstands. Kompromisslose Verteidigung schweizerischer Autonomie gegenüber Brüssel, Opposition gegen die Übernahme der EU-Politik der Personenfreizügigkeit, gegen den Zustrom von Asylsuchenden sowie gegen den Ausbau des Sozialstaats wurden zu bevorzugten Themen, in denen die SVP neben der traditionellen Verteidigung der Bauern- und Gewerbeinteressen erfolgreich mobilisierte. Weil sie gleichzeitig auch die Interessen von Exportunternehmen stützt, steht die Partei zwar teilweise auch im Globalisierungslager. Das hat die SVP indessen nicht daran gehindert, in den letzten vier eidgenössischen Wahlen zur stärksten und medial tonangebenden Partei zu werden und sich als national-konservatives und EU-skeptisches Sammelbecken einer wachsenden Wählerschaft zu profilieren. Solange die Europäisierung auf hohem Takt läuft, ist ein dauerhafter Erfolg dieser Partei zu erwarten. Die SVP mobilisiert auf der neuen Spaltung zwischen einer national-konservativen und einer globalisierungsoffenen, liberalen und neoliberalen Schweiz – und hat sich auf ihrer Seite das Monopol der Glaubwürdigkeit erworben.

2. Institutionelle Veränderungen

a) Machtverschiebungen hin zum Exekutivstaat: Die Internationalisierung hat die Entscheidungsmuster und -strukturen auch der schweizerischen Politik verändert. Völkerrechtliche Verträge werden von der Diplomatie und unter der Leitung des Bundesrats ausgehandelt. Wo sich die Politik internationalisiert, da rückt die Regierung in die zentrale Rolle der eigentlichen Politikgestaltung. Denn während das Parlament die nationale Gesetzgebung bis ins Detail mitgestaltet, kann es ausgehandelte völkerrechtliche Verträge zumeist nur als Ganzes annehmen oder ablehnen.³ Als Reaktion auf die stärkere Rolle und den Machtzuwachs der Exekutive haben Parlament und Kantone versucht, sich in der Aussenpolitik stärkeren Einfluss zu sichern, indem sie sich erweiterte Konsultationsrechte

3 Die Machtverschiebung hin zur Regierung geschieht nicht nur zulasten des Parlaments, sondern kann auch die Volksrechte beschneiden. Ein augenfälliges Beispiel ist die Frage der zugelassenen Lastwagengewichte und -dimensionen auf schweizerischen Strassen. Sie wurde früher im Strassenverkehrsgesetz verbindlich geregelt. Die Zulassung der Lastwagenbreite von 2,30 auf 2,50 m in der SVG-Revision von 1990 war kontrovers und der Opposition so wichtig, dass sie dagegen (erfolglos freilich) das Referendum ergriff. 1997 beschloss das Parlament eine SVG-Änderung, die dem Bundesrat die Kompetenz gibt, Fahrzeugabmessungen in eigener Kompetenz den Normen der EU anzupassen. Die Referendumsfrist lief am 10. April 1998 unbenützt ab, und schon am 1. Mai machte der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch und erhöhte – im Einklang mit einer EU-Richtlinie – die zulässige Breite für Kühllastwagen auf 2,60 m. Das Beispiel ist nicht trivial, denn es steht im Zusammenhang mit dem alpenquerenden Strassenverkehr, in welchem sich die Interessen der EU und der Schweiz diametral gegenüberstehen. Dennoch handelte hier der Bundesrat in abschliessender Kompetenz; eine Veto-Position durch das Parlament oder das Veto eines Referendums wie 1990 hatte er also nicht mehr in Rechnung zu stellen.

in der Frühphase des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses verschafft haben. Als Kompensation gegenüber der Internationalisierung mag man auch die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums von 2003 ansehen, das heute in allen Verträgen zum Zug kommt, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 BV).

b) Innenpolitik wird Aussenpolitik: Ein kurzer Blick auf die quantitative Entwicklung des internationalen Rechts der Schweiz vermittelt einen Eindruck über das Ausmass der Globalisierung und Europäisierung. Den stärksten Zuwachs in internationalisierten Politikfeldern verzeichnen die Rechtsbereiche Wissenschaft, Umwelt, Verkehr, Nationale Verteidigung und Sicherheit, Menschenrechte und schliesslich Landwirtschaft, die vor 25 Jahren noch vornehmlich vom Landesrecht dominiert waren. Insgesamt wächst das internationale Recht weit stärker als das Landesrecht. Der Anteil des Landesrechts am gesamten Recht ist von 1982 bis 2007 von 53 auf 47 Prozent gesunken, der Anteil des internationalen Vertragsrechts entsprechend von 47 auf 53 Prozent gestiegen (Linder et al. 2009). Die wahren Proportionen der Internationalisierung sind tatsächlich noch grösser, da für die Anpassungen an das europäische Recht im Zuge des «autonomen Nachvollzugs» keine Daten verfügbar sind und diese nicht berücksichtigt werden konnten. Nach Aussagen eines Experten bedeutet der autonome Nachvollzug nicht bloss eine Harmonisierung, sondern einen eigentlichen Import von einzelnen EU-Regulierungen, von denen viele auf dem «copy-paste»-Verfahren wörtlich ins schweizerische Recht übertragen werden. EU-Regulierungen sind aber zu meist sehr viel detaillierter, komplizierter und länger als im schweizerischen Recht; ihre Übernahme bedeutet einen Bruch mit der schweizerischen Rechtsetzungstradition, die sich durch Kürze, Verständlichkeit und weite Interpretationsfähigkeit auszeichnet. Ein globaler Vergleich veranschaulicht dies: Während allein das Wirtschaftsrecht der EU über 85 000 Seiten Rechtstexte beansprucht, begnügt sich das gesamte internationale Recht der Schweiz mit weniger als 30 000 Seiten.

c) Die zwei Geschwindigkeiten des politischen Entscheidungsprozesses: Als weitere Veränderung notieren wir eine Beschleunigung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses. Die Entscheidungsprozesse in Brüssel laufen schnell, und ihr hoher Rhythmus hat auch die schweizerische Wirtschaftspolitik beeinflusst. Vorparlamentarische Verfahren, oft langwierig in der Vergangenheit, werden schneller durchgeführt und manchmal auch umgangen. Rechtsetzungsbefugnisse werden vom Parlament an den Bundesrat delegiert, falls politische Opportunität dies erfordert. Dem gegenüber verläuft der Politikprozess in inneren Angelegenheiten (z. B. im Gesundheitswesen oder bei der Sozialversicherung) in den gewohnten langsamen Bahnen. Nach wie vor zwingt hier die grosse Zahl referendumsfähiger Gruppen zum geduldigen Aushandeln des helvetischen Kompromisses. Es lässt sich daher von einem Zwei-Geschwindigkeits-Regime schweizerischer Politik sprechen: Die Entscheidungsprozesse verlaufen gleichsam innerorts mit tiefem, ausserorts mit höherem Tempo.

3. Zunehmende Polarisierung

Die Interessen der Binnen- und der Exportwirtschaft sind nicht deckungsgleich. In der Vergangenheit suchte Bern den Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Interessen: Auf internationaler Ebene stand die schweizerische Wirtschaftspolitik hinter den Bestrebungen des liberalen Welthandels, gegen innen jedoch erlaubte und unterstützte sie den Marktprotektionismus. Im Zuge der Globalisierung ist der Schutz der Binnenwirtschaft weitgehend abgebaut worden. Exportindustrie, Anhänger der Liberalisierung und Konsumenten sind wegen des Rückenwinds aus Brüssel stärker geworden. Demgegenüber stehen Landwirtschaft, Binnengewerbe und teils auch die Gewerkschaften im Gegenwind und haben keine externen Optionen, um die Nachteile der neoliberaler Politik zu kompensieren. Sie haben darum auch an politischer Macht am Verhandlungstisch eingebüsst. Interessenkonflikte zwischen Binnen- und Exportwirtschaft werden weniger durch Verständigung, sondern einseitiger gelöst. Die Konfliktpotenziale steigen deshalb nicht nur auf der ideologischen Ebene, sondern auch auf dem wirtschaftspolitischen Feld. Wie in Kapitel 10 ausführlich dargestellt, nehmen auch die Spaltungen der Stimmbürgerschaft bei Volksabstimmungen zu und zwar zwischen Stadt und Land sowie zwischen Kapital und Arbeit. Die parteipolitische Polarisierung zwischen Links und Rechts ist also nicht bloss eine Stilfrage politischer Parteien, sondern hat ihre Wurzeln in realen wirtschaftlichen und sozialen Interessengegensätzen, die sich im Zuge der Europäisierung vermehrt auftun.

4. Die polarisierte Konkordanz⁴

Angesichts der neuen Gewinner und Verlierer der Globalisierung und der wachsenden gesellschaftlichen Spaltungen in unserer Gesellschaft kann die Polarisierung der Konkordanz nicht eigentlich erstaunen. Sie äussert sich im Verlust der Gemeinsamkeiten der vier Regierungsparteien, vor allem dann, wenn es um Volksabstimmungen geht: Traten die Regierungsparteien Mitte der 1970er Jahre noch in vier von fünf Fällen mit einer gemeinsamen Abstimmungsempfehlung an, so haben gemeinsame Parolen heute – mit einem von fünf Fällen – schon eher Seltenheitswert. Klagen über den Zerfall der Gemeinsamkeiten, über die zunehmende Polarisierung und über die Verrohung der politischen Auseinandersetzung sind verbreitet. Solche Klagen sind insofern berechtigt, als sich zeigen lässt, dass die Fähigkeiten, dem politischen Gegner zuzuhören und mit Respekt zu begegnen, nicht nur in der öffentlichen Auseinandersetzung in den Medien abgenommen haben, sondern auch im Parlament und in seinen Kommissionen. Das bedeutet in der Tat einen substanziellen Verlust an politischer Kultur der Verständigung. Schliesslich ist mit dem konsequent auf Wahlerfolge ausgerichteten Kurs der SVP auch die Einheit des bürgerlichen Lagers in vielen Fragen auseinandergebrochen. Das alles gipfelt oft in der Behauptung, die schweizerische Konkordanz sei am Ende.

4 Dieser Abschnitt stützt sich auf: Linder/Bolliger/Zürcher 2008, Linder 2009, Schwarz/Linder 2006.

Es lässt sich allerdings auch die Gegenthese vertreten, da zumindest der parlamentarische Entscheidungsprozess heute eher besser und keineswegs schlechter funktioniert als vor zwanzig Jahren. Anstelle einer durchgehenden Mehrheitspolitik des kompakten Bürgerblocks kommt es heute häufiger zu wechselnden Koalitionen zwischen Mitte-Rechts und Mitte-Links. Vorab die CVP ist es, die es in Finanz- oder Wirtschaftsfragen mit der bürgerlichen Rechten hält, in der Sozial-, teilweise auch der Umwelt- oder Energiepolitik dagegen mit Grün-Links eine erfolgreiche Mehrheit zu bilden vermag. Solche wechselnden Koalitionen sind eine zentrale Voraussetzung für die Vitalität politischer Machtteilung, fehlt doch der Konkordanz der grosse Machtwechsel durch Wahlen. Umso mehr bedarf sie des kleinen Machtwechsels in den sachpolitischen Koalitionen. Wo nämlich immer die gleiche Mehrheit das Sagen hat, besteht nicht nur ein Widerspruch zur Machtbegrenzung durch die Demokratie. Vielmehr unterliegen «ewige» Mehrheiten dem Risiko pathologischer Machtausübung, nämlich der Möglichkeit, nicht lernen zu müssen (Karl Deutsch) – eine Erfahrung der 1980er Jahre, als ein geeinter Bürgerblock das links-grüne Lager mit grosser Regelmässigkeit überstimmte.

D. Alternativen zum Bilateralismus

Der bilaterale Weg wird zu Recht als wirtschaftspolitischer Erfolg bezeichnet. Einiges deutet jedoch darauf hin, dass seine Möglichkeiten inzwischen ausgeschöpft sind. Anzeichen sind das abnehmende Interesse Brüssels an weiteren Verträgen mit der Schweiz, die jeweils das Einverständnis aller 27 EU-Mitglieder erfordern, sowie die Forderungen, bestehende Verträge einseitig an Neuerungen des EU-Rechts anzupassen. Eigenartigerweise werden Alternativen zum Bilateralismus aber kaum zum Thema der Landesregierung, und auch die Parteien hielten sich in den vergangenen Wahlen bedeckt zu dieser zentralen Frage unserer nationalen Zukunft. Für dieses Schweigen der Politik mag es einleuchtende tagespolitische Gründe geben. Strategische Überlegungen, die über die Tagespolitik hinausführen, sind aber dringend nötig. Der folgende Diskussionsbeitrag versteht sich als Versuch, die Europafrage in Form verschiedener Lösungen des Rodrik'schen «Globalisierungstrilemmas» zu behandeln. Zwar bedeutet das eine starke Vereinfachung des komplexen Problems. Dafür können strukturelle und institutionelle Zusammenhänge sichtbar gemacht werden. Vor allem aber erlaubt der Versuch, die ausgetretenen Pfade «pro und contra EU» zu verlassen. Ich spitze die EU-Frage zu auf die Realisierbarkeit der Grundwerte von Demokratie, staatlicher Autonomie und Globalisierung, die allesamt gewünscht, aber nicht gleichzeitig in gleichem Masse erreichbar sind. Dieses Trilemma bestimmt auch die schweizerische Politik. Die Rodrik'schen Optionen präsentieren sich für den Fall der Schweiz wie folgt:

1. *Option: Starke nationale Autonomie und Demokratie, geringe Europäisierung*

Der bilaterale Weg, den die Politik in den vergangenen Jahrzehnten verfolgt hat, scheint diesen Präferenzen zu entsprechen. Er entspricht dem Willen einer starken politischen Mehrheit, welche der nationalen Unabhängigkeit und der besonderen Form schweizerischer Demokratie einen hohen Stellenwert zumisst und daher eine institutionelle EU-Mitgliedschaft ablehnt. Ein fataler Irrtum geht allerdings damit einher: Die Europäisierung konnte weder in den Grenzen der bilateralen Verträge gehalten werden, noch entspricht sie der Präferenz für eine geringe Globalisierung. Der autonome Nachvollzug, die unilateralen Leistungen und die von der EU verlangten einseitigen Zugeständnisse an den *acquis communautaire* zeigen, dass das Ziel, die Grenzen der Europäisierung selbst zu bestimmen, von der schweizerischen Politik kaum erreicht wurde und zukünftig wohl noch weniger erreicht werden kann. Das entscheidende Problem des Bilateralismus ist deshalb, ob er nicht zu einer von niemandem gewünschten Formel führt: «starke Europäisierung, geringe nationale Autonomie und Demokratie».⁵

Es gibt mehrere Gründe, warum die Rodrik'sche Formel nicht aufgehen konnte. Der erste Grund liegt in den Eigenschaften des bilateralen Vertragswegs selbst: Vertragslösungen sind Vereinbarungen zwischen formell gleichberechtigten Partnern. Kein Partner ist gezwungen, einen Vertrag zu unterzeichnen, und die Unterschrift beider Parteien wiegt gleich viel für den Vertragsschluss. Das gewährleistet auf den ersten Blick nationale Autonomie. Faktisch aber hängt die Schweiz von den Leistungsangeboten der EU weit stärker ab als umgekehrt. Diese Asymmetrie der Verhandlungssituation – und damit ihr schwaches Verhandlungsgewicht – musste die Schweiz sogar dort zur Kenntnis nehmen, wo sie mit der Gotthardachse als Schlüsselpunkt der Nord-Süd-Achse in der Verkehrspolitik einen scheinbaren Trumpf in der Hand hatte: Die Annahme der Alpeninitiative durch Volk und Stände führte in den 1990er Jahren zur Sistierung der bilateralen Vertragsverhandlungen, weil sie der EU-Priorität für freie Fahrt des Strassenverkehrs widersprach. Die schweizerischen Vorleistungen der Alpentransversalen für den Nord-Süd-Schienenverkehr blieben in der Folge unbeachtet und wurden bis heute nicht honoriert.

Die Annahme, internationale Vertragsstrategien gewährleisteten Autonomie, gilt also nur beschränkt. Werden die Machtasymmetrie, die unterschiedliche Ressourcenlage und Leistungsabhängigkeit nicht in Rechnung gestellt, so führt das für einen Kleinstaat wie die Schweiz leicht zur Überschätzung der eigenen Grösse. Selbstverständlich kann man der Regierung immer und unwiderlegbar vorwerfen, sie hätte besser verhandeln können. Diese Kritik darf allerdings nicht blind machen gegenüber der Fähigkeit, die eigene Lage mit den Augen von Dritten einzuschätzen. Letzteres fehlt oft. Im Flughafenstreit mit Süddeutschland geht es nicht nur um Lärm, in den Konflikten um Steuern und Bankgeheimnis mit der EU,

5 Dieser Punkt wurde bereits erreicht, nämlich bei den Volksabstimmungen über die Personenfreizügigkeit 2004 und 2009, welche die Befürworter (vermutlich nur) zu gewinnen vermochten, weil sie die Stimmbürger auf die Gefährdung der Bilateralen im Falle eines Nein hinwiesen. Das Argument war zweifelsohne richtig und wichtig, liess aber der Stimmbürgerschaft keine echte und valable Alternative.

Nachbarländern und den USA nicht nur um Geld. Es geht auch darum, wie die Schweiz mit ihren Interessen – in diesen Fragen recht isoliert – von aussen wahrgenommen wird. Ob der Reputationszerfall der Schweiz berechtigt ist oder nicht, spielt dabei keine Rolle; ist er aber eingetreten, so wird er politisch auf jeden Fall wirksam. Auch darüber, dass der Bilateralismus für die EU einen Sonderfall darstellt, dessen politische und Verfahrenskosten das materielle Interesse der EU überwiegen können, muss mit dem notwendigen Blick von aussen nüchtern überdacht werden.

Verlangt die EU in künftigen Verhandlungen die Übernahme des *acquis communautaire*, so bedeutet dies die volle Übernahme allen EU-Rechts ohne Mitsprache in Brüssel – das Letzte, was sich Europaskeptiker wünschen können. Die Asymmetrien und die Risiken der Verletzlichkeit prägen den bilateralen Weg nicht nur als Sackgasse, sondern als Europäisierungsfalle. Einigen sich die EU und die Schweiz nicht, so wären die Konsequenzen ungleich einschneidender für die Schweiz. Laufen die Verträge aus, so steht die Schweiz isoliert und mit leeren Händen da.

Gesucht sind daher andere Möglichkeiten für die Option «Starke nationale Autonomie und Demokratie, schwache Globalisierung», denn nur diese Variante entspricht den Präferenzen der politischen Mehrheit. Dabei müssen vorerst die Risiken der Verletzlichkeit und der Isolation vermindert werden. Aussichtsreich dafür sind Formen der Institutionalisierung und Partnerschaften mit Ländern, die ähnliche Präferenzen haben. Ein institutionelles Rahmenabkommen für künftige bilaterale Verhandlungen allein mit der EU abzuschliessen, vermindert zwar Ungewissheit und Verletzlichkeit, sollten einzelne Verträge scheitern. Es vermag aber die Asymmetrie zwischen den Vertragsländern der EU und der allein stehenden Schweiz nicht zu beseitigen. In dieser Situation ist eine Neubeurteilung des EWR angezeigt. Seine Bedeutung ist wesentlich geringer als 1992, weil das Vertragswerk nur noch die Beziehungen von drei Nichtmitgliedstaaten mit der EU regelt, nämlich von Island, Norwegen und Liechtenstein. Auch verlangt der Vertrag die volle und formelle Anerkennung des «*acquis communautaire*», den die Schweiz bisher erst graduell und informell vollzieht. Aber der EWR ist eine dauerhafte, institutionalisierte Form der Beziehungen von Nicht-EU- und EU-Mitgliedstaaten. Er erlaubt der Schweiz die Kooperation mit Partnerländern mit ähnlichen Präferenzen und die gemeinsame Positionierung gegenüber der EU. Für Fragen der Auslegung und Anwendung des *acquis communautaire* sind der gemeinsame EWR-Ausschuss und der EFTA-Gerichtshof zuständig, was eine Mitwirkung im Vorfeld von EU-Entscheidungen ermöglicht. Vor allem aber führen Volksabstimmungen, die mit EU-Recht kollidieren, nicht wie bei den Bilateralen zur Gefährdung der Beziehungen zur EU überhaupt, sondern können in ein offenes Konfliktlösungsverfahren überführt werden.

2. Option: Starke nationale Autonomie und Europäisierung, geringe Demokratie

Die Verbindung von starker nationaler Autonomie und Globalisierung ist eine Option, die nur grösseren Staaten offensteht: Diese sind aufgrund ihrer Machtfülle fähig, die Agenda der Globalisierung mitzubestimmen oder, wie die USA, zu definieren, was globalisiert oder

durch nationalen Wirtschaftsprotektionismus geschützt werden soll. In Europa sind es vor allem Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, denen es innerhalb der EU gelingt, dank grösserem Gewicht ihre nationalen Autonomieinteressen erfolgreich mit der Europäisierung zu verbinden. Starke Regierungen sind gleichzeitig eine Voraussetzung des Erfolgs auf der globalen Arena: Sie müssen in der Lage sein, sich auch gegen eine globalisierungskritische Opposition durchzusetzen und trotzdem Wahlen zu gewinnen. Diese Option steht der Schweiz nicht zur Verfügung.

3. Option: Starke Demokratie und Europäisierung, geringe nationale Autonomie

Die 27 Staaten, die der EU im Laufe der Jahrzehnte beigetreten sind, folgten zumeist dieser Option. Sie verzichteten auf beträchtliche Teile ihrer nationalen Souveränität. Die Aussicht auf wachsenden Wohlstand im grösseren Wirtschaftsraum war ein zentrales, ja ein vitales Interesse von vielen Kandidaten auf der Warteliste. Sie wollten der Gemeinschaft beitreten, um von ihren Errungenschaften zu profitieren. Vergessen wird häufig, dass dabei – mit Ausnahme Grossbritanniens und der nordischen Länder – die Konsolidierung der nationalen Demokratie ebenfalls eine bedeutsame Rolle spielte: bei den Gründerstaaten in der Nachkriegszeit, bei der Süderweiterung in den 1980er Jahren und bei der Osterweiterung der zentraleuropäischen Staaten. Kaum in Erfüllung gingen die Hoffnungen auf eine Demokratisierung der EU-Institutionen – einer der Haupteinwände intellektueller Kritik (z. B. Schäfer 2006, Enzensberger 2011).

Für die Schweiz in ihrer Mehrheit sah und sieht dies ganz anders aus: Eine starke Demokratie hat sie, eine weitgehende Globalisierung braucht sie nicht, eine geringe nationale Autonomie will sie nicht. Wie weit aber stimmt die Folgerung aus dieser Gleichung, nämlich der EU fernzubleiben?

Beginnen wir mit der Europäisierung. Dazu lässt sich die These der Angleichung vertreten: Obwohl die Schweizer Mehrheit den EWR abgelehnt hat und von einem EU-Beitritt nichts wissen will, gleicht sich das Wirtschaftsrecht der Schweiz dem europäischen *acquis communautaire* zunehmend an. Zwar gibt es durchaus Widerstand gegen die starke Europäisierung, aber diese kann politisch als beschränkte vertragliche Vereinbarung, als «autonomer Nachvollzug» und als Europäisierung «à la carte» ausgegeben werden. Diese Unterscheidungen sind wichtig, denn sie suggerieren allesamt das nicht wirtschaftliche Motiv nationaler Unabhängigkeit. Dieses Motiv ist zentral, auch wenn die nationale Unabhängigkeit nur noch formal hochgehalten werden kann. Es dürfte politisch selbst dann relevant bleiben, wenn ein Beitritt zur EU aus wirtschaftlichen Gründen dereinst notwendig würde.

Die «nationale Unabhängigkeit» ist freilich ein Schlagwort geblieben, das in der Politik wenig über die Mythen der Vergangenheit hinaus entwickelt wurde. Der in unserem Zusammenhang relevante Teil nationaler Unabhängigkeit liegt in der politischen Kultur der Schweiz. Ein aufschlussreicher Versuch, diese näher zu bestimmen, stammt von einem langjährigen Beobachter der Schweiz, dem englischen Historiker und Politologen Clive Church (s. Kasten 15.1).

Kasten 15.1: Die politische Kultur der Schweiz (Church 2004:183)

Kognitiv	Kollegialbehörden mit geringer Macht des Einzelnen Dezentrale und föderale Demokratie Neutralität und Pluralismus Republikanismus
Affektiv	Wunsch nach direkter politischer Mitbestimmung Starke Unterstützung föderaler Institutionen Multiple Loyalitäten Positive Bewertung von Zusammenarbeit und Kompromiss Starker Sinn für Patriotismus und Unabhängigkeit Toleranz für innere Unterschiede Bereitschaft, Entscheide entgegen eigener Meinung zu akzeptieren
Beurteilend	Zustimmung zur Pflicht, sich an der Politik zu beteiligen Übereinstimmung, dass die Schweiz eine Willensnation bilde Glaube, dass die Schweiz eine fragile Einheit bilde Vorsichtige Haltung zu politischen Veränderungen Hohe Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Politik Positive Bewertung von Neutralität und Demokratie Vertrauen in die Behörden

Viele dieser Elemente politischer Kultur widersprechen den Vorstellungen, welche sich Schweizer Stimmbürger von der EU machen, und sie erklären – neben der Währungsunion und ihren politischen Geburtsfehlern – warum ein EU-Beitritt heute weniger populär ist als vor zwanzig Jahren: Die europäischen Institutionen (inklusive der Gerichte) sind in den Augen vieler Schweizer nicht nur grösser geworden, sondern auch bürokratischer, elitärer und zentralistischer. Dem Republikanismus zutiefst widersprechen die neuen sozialen Hierarchisierungen, die das europäisierte Bildungssystem begleiten, weil es akademische Diplome höher wertet und praktische Berufsausbildungen abwertet. Und was die ausgreifenden Aspirationen als wirtschaftspolitische Grossmacht und einige inkonsistente weltpolitische Engagements der EU betrifft, so bringen diese auch die Befürworter eines Beitritts mittlerweile in Verlegenheit. Nun sollte allerdings nicht übersehen werden, dass einzelne Elemente schweizerischer politischer Kultur durchaus Affinitäten mit dem Projekt «Europa» haben: Es ist möglich, dass die EU sich künftig aus innerer Logik föderalisiert, stärker demokratisiert oder ihre Kunst des Kompromisses und des Verhandels transparenter und repräsentativer darzustellen vermag. Die heutige EU bietet ihren Mitgliedern Partizipation nach föderalen Grundsätzen, und die Entscheidungen fallen aufgrund von ganz verschiedenen Koalitionen von Fall zu Fall anders aus. Das entspricht der partizipativen, föderalistischen, auf multiplen Loyalitäten basierende Politikultur der Schweiz eigentlich mehr als das passive Reagieren auf die Fortschreibung des *acquis communautaire*.

Nun zur starken Demokratie. Gegner wie Befürworter vertreten die Meinung, dass die Volksrechte im Falle des EU-Beitritts abgebaut werden müssten. Ich halte das für einen fundamentalen Irrtum, und zwar aus zwei Gründen. Erstens ist eine Forfaiterklärung

direkter Demokratie seitens der Pro-Europäer die sicherste Garantie dafür, dass die Frage eines EU-Beitritts als ernsthafte politische Option schon gar nicht diskutiert werden kann. Die Schweiz tritt der EU mit all ihren Volksrechten bei – oder nie. Zweitens wird verkannt, dass die Volksrechte auch bei einem EU-Beitritt eine bedeutende Rolle zu spielen vermögen. Denn die meisten Fortschreibungen des *aquis communautaire* erfolgen in der Form von Richtlinien, die in das Landesrecht umgesetzt werden müssen. Das erlaubt nationalen Parlamenten Handlungsspielräume – und es kommt auch vor, dass sich diese Parlamente den Vorgaben Brüssels verweigern. Im letzteren Fall verhängt die EU nach Schonzeiten Sanktionen, bis eine beidseits befriedigende Lösung gefunden ist. Was anderen Parlamenten recht ist, kann der Stimmbürgerschaft in der Schweiz nicht verwehrt werden. Das Referendum kann und soll also durchaus als Oppositionsinstrument gegen landesrechtliche Umsetzungen des EU-Rechts eingesetzt werden, und das Gleiche gilt für Volksinitiativen, die dem EU-Recht widersprechen. Freilich sind solche Entscheide des Souveräns nicht endgültig, sondern haben sich letztlich den Interpretationen des europäischen Rechts zu unterziehen.⁶ Direktdemokratische Opposition kann diese Interpretation jedoch beeinflussen. Darüber hinaus ist ein negativer Volksentscheid eine Form der Opposition, die eine stärkere demokratische Legitimation ausweist als diejenige eines Parlaments, und die politische Wirkung im Kollisionsfall mit Brüssel haben dürfte. So sind denn die Volksrechte zwar ein bedeutendes Hindernis für den Beitritt, im Beitrittsfall aber eine starke politische Ressource, um die Interessen nationaler Autonomie geltend zu machen.

Damit wird einsichtig, dass die Schweizer Stimmbürgerschaft einem Beitritt nur aus ganz anderen Motiven als die meisten übrigen Länder zustimmen würde. Sie würde sicherlich bezweifeln, dass eine Mitgliedsdelegation in den Gremien der EU viel ausrichten könnte. Vielleicht aber liesse sie sich gewinnen für die Chance, mit der Opposition durch Volksrechte in Brüssel jene Globalisierungsvorhaben zu begrenzen, welche die Interessen nationaler Autonomie verletzen. Das wäre gleichzeitig der Versuch, die mehrheitsfähige Formel «starke nationale Autonomie und Demokratie, geringe Europäisierung» mit dem EU-Beitritt zu verbinden. Man sollte sich allerdings weder über die Chancen eines EU-Beitritts noch über die allfällige Rolle der Schweiz als direktdemokratischer Stachel im Fleisch der EU Illusionen machen. Wesentlich für die künftige Diskussion dürfte aber sein, dass die *Volksrechte in den realpolitischen Optionen schweizerischer Europapolitik eine andere Bewertung* erfahren:

- *Die grössten Risiken und geringsten Wirkungen birgt direkte Demokratie auf dem bisherigen Weg der Bilateralen:* Volksabstimmungen enthalten keine echten Alternativen zur Annahme des Vertragsergebnisses, und im Falle der Verwerfung eines Vertrags besteht das Risiko, die gesamten Beziehungen zur EU aufs Spiel zu setzen;

⁶ So wie dies bereits heute der Fall ist bei jenen Volksinitiativen, die den Rechtsbereich der EMRK berühren und deren Rechtmässigkeit dem Strassburger Gericht zur Entscheidung vorgelegt werden kann.

- Die geringsten Risiken und die grössten Wirkungen direkter Demokratie sind im Beitrittsfall zu erwarten: Referenden und Volksinitiativen können sich als authentische Opposition auf europäischer Ebene erweisen, die das endgültige Ergebnis des für die Schweiz verbindlichen Rechts zu beeinflussen vermögen. Vor allem aber ist das Risiko des direktdemokratischen Konfliktfalls mit der EU dank institutioneller Mitgliedschaft eingedämmt: In diesem Fall drohen zwar Sanktionen, aber kein Abbruch der Beziehungen.
- In der Zwischenlage befindet sich die Option der Neuauflage des EWR.

E. Vom Bedarf an Reformen und von der Weisheit, auf solche zu verzichten⁷

1. Die Verbindung von Föderalismus, direkter Demokratie und Konkordanz: Eine zukunftsfähige Grundstruktur

Zu Beginn der 1990er Jahre verbreitete sich recht viel Pessimismus in der Frage, ob die Schweiz ihren Wohlstand im verschärften internationalen Wettbewerb würde erhalten können. So erschallte denn auch der Ruf nach politischen Strukturreformen: für weniger Staat, für eine starke bürgerliche Mehrheitsregierung, für mehr Effizienz durch Abbau von Föderalismus und Volksrechten, und sogar für die Privatisierung der AHV. Keine dieser politischen Ideen wurde realisiert, und die wirtschaftlichen Bedenken erwiesen sich als unbegründet. Den Einwohnern des Landes geht es heute nicht schlechter als damals. Sie erzielen höhere Einkommen, haben einen sichereren Arbeitsplatz, zahlen geringere Steuern, geniessen höhere Altersrenten und fahren komfortabler Bahn als die Beschäftigten der Nachbarländer. Sicher hat dieser Erfolg auch seine Schattenseiten. Die Einwanderung ist so gross wie noch nie und wird begleitet von sozialen Kosten und Konflikten. Im ökologischen Umbau der Wirtschaft ist die Schweiz nur Mittelmass; noch schlechter steht es mit der Begabtenförderung für die Kinder aus Elternhäusern der unteren Schichten. Verpasst wurde die Chance, auf den Druck des Auslands in Sachen Bankgeheimnis und Steuergesetzgebung frühzeitig zu agieren, statt spät zu reagieren. Doch die Bilanz lässt sich insgesamt sehen, und am erfolgreichen Ergebnis haben die Strukturen der schweizerischen *res publica* ihren Anteil.

Die *direkte Demokratie* genießt die ungeteilte Wertschätzung der Bürgerschaft und funktioniert auch im 21. Jahrhundert. Sie sorgt unter anderem dafür, dass der Staat bescheiden bleibt, den Vorstellungen seiner Bürgerinnen folgt und dass sich die Irrtümer der Politiker wie der Stimmbürgerschaft in Grenzen halten. Der *Föderalismus* gewährt den Kantonen nach wie vor, ihre Aufgaben selbstverantwortlich wahrzunehmen und nach eigenem Gutdünken zu regeln. Die dezentrale Struktur hat auch neue Bedeutungen erhalten: Der Erfolg bei der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung wäre wohl kaum vorstellbar

⁷ Dieser Abschnitt stützt sich auf folgende Publikationen des Autors: Linder (2009), (2010 c und d), 2011.

ohne die zahllosen Vereine und gemeinnützigen Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft. Die *Konkordanz* schliesslich hat ihre Bewährungsproben bestanden. Verständigung und Kompromiss sind zwar schwieriger geworden mit der zunehmenden Polarisierung der Politik und den tiefer gewordenen gesellschaftlichen Spaltungen. Die *Konkordanz* hat sogar eigentliche Krisenmomente überstehen müssen, geniesst aber bei Stimmbürgern wie bei Politikerinnen heute eine höhere Wertschätzung als in den 1990er Jahren.

Dabei sind alle drei institutionellen Grundelemente miteinander verknüpft: Der Föderalismus macht die Volksrechte wirksamer, der institutionelle Zwang der Volksrechte macht die Zusammenarbeit der Parteien notwendig und bewahrt die *Konkordanz* vor dem Auseinanderbrechen, die *Konkordanz* wiederum muss dem Kantonsföderalismus grössere Freiheitsgrade gewähren als eine starke Mehrheitspolitik. Diese *Interdependenz von Föderalismus, Volksrechten und Konkordanz* macht die Grundstruktur robust, und die positive Ergänzung jedes der Elemente durch ein anderes macht das politische Gesamtsystem leistungsfähig. Daran sollte nicht gerührt werden. Denn beides, die Robustheit und die Leistungsfähigkeit ihrer Institutionen, braucht die schweizerische Politik heute sowohl für den inneren Zusammenhalt wie für das Bestehen im Druck von aussen.

2. Die Notwendigkeit der Regierungsreform

Im Gegensatz zur bewährten Grundstruktur steht die überfällige Reform der Staatsleitung. Das Kollegialsystem des siebenköpfigen Bundesrats blieb seit 1848 fast unverändert und ist aus heutiger Sicht nicht zukunftsfähig. Dass es den Anforderungen nicht mehr genügt, ist keine neue Erkenntnis, doch alle Reformbemühungen seit den 1960er Jahren versandeten. Jüngste Vorschläge – so die Verlängerung der Amtszeit der Bundespräsidentin auf zwei Jahre oder die Volkswahl des Bundesrates – sind nicht zielführend für das eigentliche Problem: Als Departementschefs haben die Bundesräte zu grosse Portefeuilles, in den intensiver gewordenen Aussenbeziehungen fehlen Minister mit politischer Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, und das gemeinsame kollegiale Regieren ist längst an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angelangt. Die Grundkonzepte der Reform – die Erweiterung der Zahl der Mitglieder der Regierung, allenfalls mit gestufter Kompetenz und Verantwortung gegenüber dem Parlament, sowie Heraushebung des Präsidentialamts – sind längst diskutiert worden und müssen nicht mehr neu erfunden werden.⁸ Es ist Aufgabe des Bundesrates, diese Reform als echte Staatsleitungsreform an die Hand zu nehmen und als ein einziges Gesamtpaket vorzulegen. Tut er dies einstimmig und überzeugend, hätte das Vorhaben bessere Chancen als bisher.

8 Eine Neubewertung bisheriger Vorschläge – samt der Kombination mit einer «Vertrauenswahl» für die Mitglieder des Bundesrates – stellt Hermann (2011) zur Diskussion.

3. Postdemokratie Swiss made

Unter dem Begriff «Postdemokratie» werden jüngere Entwicklungen der Demokratie verstanden, die im Zuge der Globalisierung zu beobachten sind. Nach der Diagnose des bereits erwähnten Colin Crouch (2008) sind die formellen Demokratiestrukturen in den hoch industrialisierten Ländern zwar völlig intakt, aber der innere Gehalt der Demokratie dünnt sich aus. Politische Parteien haben den Boden zur Wählerschaft verloren und verkümmern zu blossen Wahlmaschinen, deren aufwendige Kampagnen sie sich bezahlen lassen – freilich für politische Gegenleistungen an die Spender. Die Bürgerschaft wird in die passive Rolle des Zuschauers medial inszenierter Schaukämpfe der Politiker verwiesen und glaubt nicht mehr an ihren Einfluss auf die Politik. Die politische Elite geniesst allerdings kein hohes Ansehen mehr. Politiker werden weniger nach ihrer politischen Leistung beurteilt als nach Kriterien des individuellen Moralverhaltens und einer sich schnell ändernden Publikums- gunst. Die Globalisierung hat den Einfluss der Gewerkschaften als Gegengewicht zur Seite des Kapitals geschwächt, und die Mittelschichten lassen sich nicht für ein gemeinsames politisches Programm mobilisieren. In vielen Ländern wurde der Sozialstaat abgebaut, während, wie etwa in den USA, gesellschaftliche Ungleichheit, Armut und Arbeitslosigkeit zunehmen. Öffentliche Dienste werden kommerzialisiert und mit besserem Marketing, aber vielfach ohne Qualitätsgewinne betrieben. Globale und volatile Unternehmen sind in der postdemokratischen Welt zu den Schlüsselinstitutionen geworden. Sie beeinflussen die Politik der Regierungen und entziehen sich der sozialen Verantwortung. Politische Macht ist zunehmend mit den wirtschaftlichen Eliten verbandelt.

Ungeachtet dieser Bewertung und Zuspitzung der Zeiterscheinungen der «Postdemo- kratie» lässt sich nicht übersehen, dass einzelne ihrer Syndrome auch die schweizerische Entwicklung prägen.

Zu nennen ist hier die *Parteifinanzierung*. Parteien leisten sich auch hierzulande immer aufwendigere Wahlkämpfe; hinzu kommt die Abstimmungspropaganda, zwar vornehmlich von der Privatwirtschaft finanziert, jedoch oft in die Kampagnen von Parteien eingebettet, um höhere Glaubwürdigkeit zu erzielen. Beides, die Parteienfinanzierung und die Finanzie- rung von Abstimmungskampagnen, läuft unregelt, ist intransparent und führt zu ungleich langen Spiessen im politischen Wettbewerb und in der politischen Meinungsbildung.

Die persönliche *Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Eliten* ist für die Schweiz nichts Neues. Wie sie in den Augen eines kritischen Beobachters funktioniert, hat der Journalist Viktor Parma (2007) aufgezeigt. Nachzudenken wäre aber vor allem über die strukturellen Veränderungen, die neu den Wirtschaftseinfluss auf die Politik bestimmen. In der Vergangenheit war dieser wirksam als *Verbandseinfluss* und geprägt von dezentralen Strukturen: Die einzelnen Unternehmen oder Branchen organisierten sich vereinsmässig; die Ermittlung politischer Forderungen unterlag einem pluralistischen Aushandlungspro- zess von repräsentativen Vereinsvertretern. Damit entsprachen ihre politischen Forderungen immerhin dem «Gemeinwohl» einzelner Branchen oder dem gemeinsamen Interesse von

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Dieser traditionelle Verbandseinfluss wird inzwischen überschattet, wenn nicht gar überspielt vom *Einfluss einzelner globaler Unternehmen*. Die Bankenrettung der UBS basierte auf deren privilegiertem Zugang zum Bundesrat, und die Rettung war auch nicht im Sinne aller Banken. Werden Unternehmen «too big to fail», so sind sie für die Politik auch «too big to lose». Und das heisst: Nicht nur im Konkursfall, sondern im ganz normalen Entscheidungsprozess hat die Politik keine andere Wahl, als den Interessen von mächtigen Einzelunternehmen zu genügen. Das ist nicht ganz neu: In alten Industrieorten mit einer Traktorenfabrik als einzigem Arbeitgeber war der Dorfkönig sicher nicht im Amtshaus des Gemeindepräsidenten zu suchen. Dass sich mehr und mehr globale Unternehmen in der Schweiz niederlassen oder dass die ansässigen noch grösser werden, kann zum wirtschaftlichen Nutzen beider Teile sein. Doch die Politik wird dabei kniefällig und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungen fragwürdig. Ebenfalls zum Syndrom der Postdemokratie gehören Entwicklungen beim *Einsatz von Wirtschaftsvertretern im Regierungsapparat*. Deren Experten beeinflussen – wie im Falle des «Weissbuchs» (Kriesi 2010) – nicht bloss gesetzgeberische Einzelentscheide, sondern die generelle Regierungspolitik oder die Gesamtentwicklung einzelner Bereiche wie der Gesundheits- oder Energiepolitik. Ihre Definitionsmacht bestimmt die Problemwahrnehmung und die Grundoptionen der Politik. Ähnliche Einflüsse kommen freilich auch aus dem Verwaltungsapparat selbst. Die Professionalisierung der Verwaltung ist an sich eine gute Sache. Es muss aber damit gerechnet werden, dass Professionalisierung auch die *Eigeninteressen der Verwaltung* befördert und zum Selbstläufer wird: Experten formulieren die Bedürfnisse für neue Angebote öffentlicher Dienste, für die es neue Professionelle für neue Kunden braucht.

Die Polarisierung der Politik und das aggressivere Auftreten einzelner Parteien, wie wir es in der jüngeren Vergangenheit beobachten, brauchen auch in einer Konsensdemokratie nichts Schlechtes zu sein. Sie gehören aber dort zu den Syndromen der Postdemokratie, wo im Entscheidungsprozess der gegenseitige Respekt, das Eingehen auf die Argumente des politischen Gegners, die Verständigungs- und Kompromissbereitschaft verloren gehen. Der *politischen Kultur der Verständigung* ist Sorge zu tragen, weil sonst die Konkordanz unterhöhlt und ineffektiv wird.

Die Liste der Syndrome der Postdemokratie liesse sich verlängern. Sie alle spielen sich ab innerhalb von formal völlig intakten Strukturen der halbdirekten Demokratie, die wie eh und je funktionieren. Aber offensichtlich reichen die formalen Strukturen allein nicht aus, damit Demokratie gehaltvoll bleibt. Zusätzlich braucht es *politische Kultur*: Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die irgendwann im Leben politische Bildung genossen haben, die den Sinn von Wahlen und Abstimmungen kennen und die es gut finden, sich in irgendeiner Form an der res publica zu beteiligen. Es braucht Politikerinnen und Politiker, die ihr Amt nicht bloss als Karriereschritt und Ich-Unternehmung verstehen, sondern zwischen Eigeninteresse und Allgemeinwohl klar zu unterscheiden wissen und auch entsprechend handeln. Es braucht darüber hinaus Parteiführungen, welche mehr als das nächste Wahlergebnis im Auge haben. Und es braucht schliesslich Medienleute, die nicht das Geschäft

der Personalisierung, Skandalisierung und individuellen Moralisierung betreiben, sondern auf kompetenter Analyse und Berichterstattung über relevante politische Inhalte insistieren.

4. Direkte Demokratie im globalisierten Umfeld

Wird das Recht internationalisiert, so verschwinden die klaren Unterschiede zwischen Innen- und Aussenpolitik. Damit wird auch das Feld der direktdemokratischen Mitentscheidung unübersichtlicher: Soll es grösser oder kleiner gemacht werden? Und wo sind seine Grenzen? Im Versuch, dieses Spielfeld abzustecken und die Regeln des Spiels neu zu definieren, hat die Politik nicht immer glücklich agiert. Das lässt sich an vier Spielen illustrieren (Linder 2011).

Als Erstes finden wir das *abgesagte Spiel*. 2003 wollte das Parlament die «Allgemeine Volksinitiative» einführen. Volk und Stände stimmten zu, doch bei der Ausführungsgesetzgebung musste sich das Parlament eingestehen, dass das neue Volksrecht – eine Mischung von unverbindlicher Anregung, Gesetzes- und Verfassungsinitiative – zu kompliziert und nicht praktikabel war. Die eidgenössischen Räte sprangen über den eigenen Schatten und schlugen vor, das Spiel abzubrechen und den neuen Verfassungsartikel wieder zu streichen. Dies tat das Volk 2006 und verzichtete damit auf ein Recht, das es nie gebraucht hatte – im doppelten Wortsinn.

Es folgte das *Spiel der Verwirrung*. Im Jahre 2003 wurde auch das Staatsvertragsreferendum erweitert. Alle internationalen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern, unterstehen seither dem fakultativen Referendum. Doch nun zeigte sich bei der Behandlung einer Serie von Doppelbesteuerungsabkommen 2009, dass recht unklar ist, was «alle Verträge», was «wichtige» und «rechtsetzende» Bestimmungen sind. Die Entwicklung einer kohärenten Praxis dürfte schwierig werden.

Das dritte *Spiel* ist dasjenige *der Fouls oder der vermeintlichen Fouls*. In den letzten Jahren sind mehrere Volksinitiativen zum Erfolg gekommen, die mit Fouls behaftet sind: Die Verwahrungs- und Ausschaffungsinitiative sowie das Minarettverbot stehen bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit internationalem Recht in der Grauzone. Wie aber soll mit völkerrechtlich fragwürdigen Volksinitiativen künftig umgegangen werden? Das Parlament wird sich zwischen drei Positionen zu entscheiden haben. Die erste vertritt die Meinung, es gehe überhaupt nicht an, dem souveränen Volk das Maul zu verbinden und die Bodychecks der eigenen Mannschaft zu verbieten. Die zweite verlangt einen stärkeren Schiedsrichter. Die dritte schliesslich fordert, dass man alle Spiele mit hohem Foulrisiko gleich beim Anpfiff verbieten will.

Über das vierte Spiel, das *Spiel mit dem Feuer*, wurde 2012 abgestimmt. Die Volksinitiative der AUNS «Staatsverträge vor das Volk» verlangte nicht nur zwingend die Abstimmung über alle internationalen Verträge «in wichtigen Bereichen», sondern wollte auch Finanzausgaben ab einer bestimmten Höhe dem obligatorischen Verdikt von Volk und

Ständen unterstellen. Volk und Stände haben das Begehren, das die Volksrechte für den internationalen Bereich weit über denjenigen im Landesrecht ausdehnen wollte, abgelehnt und das Feuer gelöscht.

Aus den vier Spielen ist zumindest eine wichtige Lehre zu ziehen: Die Änderung von Verfahrensregeln der Volksrechte verlangt – ähnlich derjenigen des Föderalismus – besondere Umsicht, mehr Umsicht jedenfalls als im letzten Jahrzehnt. Es sind institutionelle Grundentscheidungen darüber, wie die wichtigsten politischen Entscheide künftig getroffen werden. Solche Änderungen sind deshalb bedeutsamer als materielle Einzelentscheide der Verfassungspolitik. Verleihen sie neue Rechte, können sie nur ausnahmsweise zurückgenommen werden – die Annullierung der Allgemeinen Volksinitiative ist die Ausnahme von der Regel. Hinzu kommt die hohe Ungewissheit darüber, wie sich neue Verfahren in der Praxis auswirken, bewähren oder eben nicht bewähren.

In den notwendigen Anpassungen der Volksrechte an das internationalisierte Umfeld sind mehrere Fragen offen. Bei den «Foulspielen» scheint sich die Ansicht durchzusetzen, dass völkerrechtlich fragwürdigen Initiativen nicht durch den Verfassungsrichter für ungültig erklärt werden sollen. Nach einer Vorprüfung des Begehrens sollen die Initianten jedoch dazu verpflichtet werden, die juristischen Bedenken auf ihren Sammelbögen aufzuführen. Die Unterzeichner wissen dann, worauf sie sich einlassen. Das schafft einerseits die demokratietheoretisch gebotene Transparenz für die Meinungsbildung der Stimmbürger, legt zum andern aber auch die Verantwortlichkeit jener Interessengruppen und Parteien offen, welche eine Volksinitiative trotz rechtlicher Fragwürdigkeit unterstützen oder gar lancieren.

Die Internationalisierung des Rechts wird über den Tag hinaus zur einer neuen und noch ungewohnten Herausforderung für die direkte Demokratie: Altes muss neu gedacht werden. Wie vorne (Kapitel 10 I) ausführlich dargelegt, birgt die Anwendung des Referendums im Völkerrecht grössere Risiken. Anders als im Landesrecht kann der Bundesrat nach Ablehnung einer Vorlage nicht einfach eine «bessere» Vorlage präsentieren, weil dies auch vom Willen des internationalen Vertragspartners abhängt.⁹ Teile der politischen Öffentlichkeit haben das bis heute noch wenig wahrgenommen.

Aber wir sollten gleichzeitig auch den Mut haben, die neuen Chancen der direkten Demokratie im Zeitalter der Internationalisierung wahrzunehmen. Das beginnt mit einer Grundüberlegung zur direkten Demokratie. Während der gesamten, vergangenen 150 Jahre der Entwicklung des Bundesstaats waren die Volksrechte das Instrument der Opposition gegen die Landesregierung und das nationale Parlament. Mit der Internationalisierung des Rechts werden sie auch ein Stück weit Oppositionsrechte gegen die Globalisierung. Dies ist von Bedeutung, denn Globalisierung ist politisch umstritten. Neben ihren positiven

9 Dieses Risiko gilt, wie im vorangehenden Abschnitt D ausgeführt, nicht zuletzt in der derzeitigen «Europäisierung ohne Institutionalisierung» auf dem bilateralen Weg. Sie gälte aber gerade nicht bei einer Institutionalisierung der Europabeziehungen. Eine solche schützt vor der Exit-Option eines Partners, weil sie beide Parteien verpflichtet, ihre Beziehungen im Konfliktfall über ein einzelnes Abkommen weiter zu verhandeln und eine Lösung zu finden, die für beide Teile akzeptabel ist.

Errungenschaften führt sie in ihrer heutigen Form zu neuen wirtschaftlichen Interessengegensätzen und Ungleichheiten, zu Polarisierung und Machtkonzentration. Die Internationalisierung des Rechts erfasst auch Kultur, Wissenschaft, Bildung und Ausbildung. Im Interessenausgleich der globalen Politik und des internationalen Rechts gibt es aber bis heute kaum Demokratie und erst recht kein wirksames Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. In diesem Demokratievakuum dürfen die schweizerischen Volksrechte, trotz der oben erwähnten Risiken, eine neue Rolle spielen – *jene der Mitwirkung wie auch jene der Opposition*. Diese Mitwirkungs- und Oppositionsrolle vorerst zu suchen und hoffentlich zu finden, ist vor allem die Aufgabe der Politik, und wohl auch eine wichtige Frage für die Wissenschaft von der Politik.