

# **Aktuelle Herausforderungen der Demokratie : schwindendes Systemvertrauen**

Autor(en): **Rhinow, René**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **84 (2004)**

Heft 12-1

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167081>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Aktuelle Herausforderungen der Demokratie

## Schwindendes Systemvertrauen

*Jede Demokratie steht im Spannungsfeld von Ideal und Wirklichkeit. Prozesse wie Internationalisierung, Individualisierung und Anspruchsinflation führen zu Polarisierungstendenzen und fordern die Zivilgesellschaft heraus, einen neuen Konsens zu finden.*

### René Rhinow

René Rhinow, geb. 1942, ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel und Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes.

Der hier abgedruckte Beitrag ist die gekürzte Version eines Vortrags im Rahmen des Kolloquiums «Demokratie – Staatsform der Zukunft?». Der ungekürzte Vortrag kann bei der Redaktion angefordert werden.  
info@schweizermonatshefte.ch

Die Demokratie ist auf Voraussetzungen angewiesen, die sie selbst nicht sicherzustellen vermag und ohne die sie allenfalls eingerichtet, nicht aber gelebt und weiterentwickelt werden und bestehen kann. Demokratisierung erscheint – weltweit gesehen – oft eher als Ablösung verkrusteter, krass ungerechter Herrschaftsstrukturen, deren sich das Volk entledigen will, und weniger als Wille, demokratische, freiheitliche und gerechte Lebensverhältnisse herbeizuführen. Es scheint, als ob es bei einem oft vorschnell diagnostizierten Siegeszug mehr um Demokratisierung als um reale Demokratie, um Befreiung eher als um reale Freiheit ging. Misst man Demokratie an ihren Grundelementen wie Rechtsstaatlichkeit, Volkssouveränität, Mehrheitsprinzip, Repräsentationsprinzip, Verantwortlichkeit der Gewählten gegenüber der Wählerschaft, und deren Absetzbarkeit bei Machtmissbrauch, so ist und bleibt sie nicht nur ein Zustand, etwas Erreichtes, eine Qualifikation, sondern auf weite Strecken ein Ziel, ein stets von neuem anzugehender und anzustrebender Grundwert. Dies gilt auch für die Schweiz. Demokratie ist nicht nur ein Zustand, sondern ein Prozess, bleibt eine gestellte Aufgabe!

### Internationalisierung

Die Globalisierung, oder in diesem Zusammenhang eher die Internationalisierung, stellt eine der Grundfesten der Demokratie in Frage, nämlich ihre Gebundenheit an die Entwicklung des modernen Staates, der Nation. Mit der Idee der Nation konnte es geschichtlich gelingen, eine neue Form kollektiver Identität auszubilden, den de-

mokratischen Nationalstaat, der letztlich ein introvertiertes, binnenorientiertes Gefüge ist, das auf der Idee der staats- und nationsbezogenen Volkssouveränität beruht.

Die Entwicklung der Volksrechte in der Schweiz belegt diese Introvertiertheit anschaulich. Obwohl seit den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts mit dem Staatsvertragsreferendum und mit dem Ausbau der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in der Aussenpolitik Instrumente geschaffen worden sind, die die Demokratie quasi in die Aussenbeziehungen der Schweiz «verlängern», untersteht diese Partizipation anderen, eingeschränkteren Regeln, weil der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess differenten Grundsätzen und Prozeduren unterworfen ist. Es ist mehr als verständlich, dass in der Schweiz über die «richtige» Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums immer wieder Dissens besteht und dass in allen europäischen Demokratien die Debatte über den Ausbau der Kompetenzen der Parlamente in der Aussenpolitik zu einem «Dauerbrenner» geworden ist.

### Democracy follows politics

Es ist bemerkenswert und erschreckend, wie oft der banale Zusammenhang zwischen Demokratie und Politik in Vergessenheit gerät, nicht nur auf internationaler Ebene. Wer den Einflussbereich des Gemeinwesens limitieren will, etwa durch Deregulierung und Liberalisierung, nimmt damit auch eine Eingrenzung demokratischer Partizipation in Kauf. Eine mögliche Konsequenz davon ist ein zunehmendes Legitimationsdefizit des Staates. Der Staat wird immer mehr als Dienstleistungsbe-



trieb wahrgenommen, an den privatwirtschaftlich geprägte Perfektionsansprüche gestellt werden und der die Bedürfnisse seiner Kunden zu decken hat. Gelingt ihm dies nicht, so versagt er in den Augen seiner Bürgerinnen und Bürger. Ein Vertrauensverlust ist die Folge, und neue Bewegungen oder Parteien versuchen, den Menschen Ersatzreligionen und fiktive Geborgenheit zu vermitteln. So vermischt sich in den «alten» Demokratien paradoxerweise ein «sanfter» Nationalismus mit wachsendem Misstrauen gegenüber der Nation. Politik hätte aber die Aufgabe, die legitimen Strömungen nach Zugehörigkeit und Loyalität («wir sind der Staat») mit der Notwendigkeit von Machtkontrolle und oppositioneller Kritik zu verbinden. Stattdessen geraten diese miteinander in Konflikt.

Der Ausbau der Demokratie auf einer höheren Ebene ist mehr als demokratischer Einfluss auf die Aussenpolitik. Die Diskussion in der EU über das diagnostizierte Demokratiedefizit steht im Spannungsfeld dieser beiden möglichen Antworten auf die Europäisierung der Politik: Geht es primär um die Demokratisierung der Mitwirkung der Mitgliedsländer in den europäischen Organen (Stichwort: Einfluss der Länderparlamente) oder um die Stärkung des Europäischen Parlamentes gegenüber der Kommission (und dem Rat), ja, um die Verwirklichung von eigentlichen Sachentscheidungsrechten des (europäischen) Volkes. Das amerikanisch-schweizerische Ei des Kolumbus, wie die beiden Anliegen miteinander verbunden werden können, nämlich eine gleichberechtigte, gliedstaatliche zweite Kammer des Bundesparlamentes (Senat, Ständerat), hat leider in der EU noch zu wenig Resonanz gefunden.

### Aktive Zivilgesellschaft

Jede Demokratie ist auf eine aktive Zivilgesellschaft angewiesen, die auch eine territoriale Verankerung hat. Der Ort stiftet aber heute für *global players* keine Gemeinschaft mehr, sondern Isolation und Diskriminierungsgefahr. Mit der fortschreitenden Individualisierung werden immer

mehr auch deren Grenzen erfahren: Ein falsch verstandener Individualismus zerstört die Gemeinschaft auf allen Ebenen, von der Familie bis zum Staat. Zum anderen wächst mit der zunehmenden Individualisierung auch ihre Selbstbegrenzung, weil der Individualismus anderer negativ erfahren und erlitten werden muss, wie bei Scheidung, getrennter Elternschaft oder doppelter Karriere.

Es ist zu fragen, ob diese Tendenz eher zur Politisierung oder aber zur Depolitization der Politik beizutragen vermag. Festzustellen ist jedenfalls eine Gesellschaft mit schwindenden Parteibindungen und postnationaler Mehrfachidentität. Das generalisierte Vertrauen schlägt in generalisiertes Misstrauen um. Vertrauen ist aber eine der zentralen Grössen der Demokratie, ein notwendiges Sozialkapital. Systemvertrauen ist der Kitt zwischen Konsens und Konflikt, zwischen Akzeptanz und Ablehnung, zwischen Regierung und Opposition, sei diese systeminhärent wie in den parlamentarischen Demokratien oder okkasionell wie in der Schweiz.

### Politische Kultur und Öffentlichkeit

Dass Amtsträger in einer Demokratie bestimmte Tugenden aufweisen sollten, erscheint auch heute noch als einleuchtend. Es wird ein Amtsethos, etwa selbstlose Pflichterfüllung oder Unbestechlichkeit im Dienste des Gemeinwesens erwartet, von Richtern Unabhängigkeit. Und die Bürgerinnen und Bürger selbst?

Auch ihre Mitwirkung setzt Tugenden voraus. Im Vordergrund stehen dabei die Kompromissfähigkeit und die Bereitschaft, Konfliktbearbeitungen in möglichst breit angelegte Konsenslösungen münden zu lassen, also keine sog. *minimal winning coalitions* anzustreben. Nicht die reine Mehrheit soll den Ausschlag geben, sondern eine Problemlösung, die möglichst vielen Interessen und Betroffenen Rechnung trägt. Heute scheint diese Einstellung stark angezweifelt zu werden, etwa indem sie als Wischiwaschi-Haltung disqualifiziert wird. Gefragt sei die klare, unzweideutige Haltung, die Bereitschaft,

---

**Festzustellen ist  
jedenfalls eine  
Gesellschaft mit  
schwindenden Partei-  
bindungen  
und postnationaler  
Mehrfachidentität.**

---



Positionen rücksichtslos durchzusetzen, nicht der Kompromiss. Den neuen Fundamentalisten der Schweizer Politzene ist in Erinnerung zu rufen, dass für ein Land von Minderheiten der Ausgleich, die mässige Politikgestaltung, die breit gefächerte Wert- und Interessenverwirklichung *conditio sine qua non* sind. Der gegenwärtige Trend zur Polarisierung stellt als Spiegelbild dieser Abwertung der Konsensdemokratie meiner Meinung nach eine für die Schweiz gefährliche Entwicklung dar.

Um das Mehrheitsprinzip ranken sich oft mythische Vorstellungen. In Volksabstimmungen können Notgedrungen – mit wenigen Ausnahmen – nur ausgearbeitete Lösungen angenommen oder verworfen werden. Unsere hochkomplexe Gesellschaft bedarf aber in aller Regel differenzierter, austarierter, zusammengefügter Regelungen. Insofern kann einer sich in Abstimmungen manifestierenden Volksmeinung oft nur eine pauschale, legitimierende Bedeutung zukommen. Auch grundsätzlich positive Haltungen zu einem Gesetz können in einem Saldoverfahren zustande gekommen sein, also Kritik in manchen Einzelfragen miteinschliessen. Für ablehnende Stimmabgaben gilt umgekehrt dasselbe.

### Demokratie und Menschenrechte

Demokratie und Menschenrechte sind auf vielfältige Weise miteinander verschlungen. Beide basieren auf der Menschenwürde als oberster Legitimationsquelle des Staates. Letztlich sind alle Verfassungsprinzipien auf den Leitstern der menschlichen Würde ausgerichtet. Es gibt deshalb keine reale Demokratie ohne Menschenrechte, wie es auch um die Verwirklichung der Menschenrechte in einem Staat schlecht bestellt ist, der nicht auf demokratischen Strukturen basiert. Dieses «Aufeinander-Angewiesensein» darf aber nicht vergessen lassen, dass zwischen beiden Prinzipien Spannungsverhältnisse bestehen können, die in einem konkreten politischen System aufzulösen, zum Ausgleich zu bringen sind. Das erwähnte Mehrheitsprinzip ist nicht nur deswegen eine Notlösung, weil in

einer sich manifestierenden Abstimmungsmehrheit des Volkes der Volkswille bloss angenommen, unterstellt und deshalb die «Richtigkeit» einer Lösung *bic et nunc* nur vermutet wird.

Dem Mehrheitsprinzip steht ein Minderheitsprinzip gegenüber, das einerseits den Schutz legitimer Freiheitsinteressen sowie kultureller, sprachlicher und religiöser Autonomiebedürfnisse beinhaltet, andererseits auch dem Umstand Rechnung trägt, dass aktuelle Mehrheiten in Zukunft zu Minderheiten (und umgekehrt) werden können. Das Minderheitenprinzip muss dafür sorgen, dass die in Abstimmungen beschlossenen Lösungen für die unterlegene(n) Minderheit(en) akzeptabel oder doch zumutbar erscheinen und dass die in ihren Haltungen nicht bestätigten Bürger bei anderen Abstimmungen zur Mehrheit gehören können. Insofern hat das Volk bloss das letzte, nicht aber das endgültige Wort.

Die geläufige schweizerische Redeweise, die Demokratie stehe zuoberst und das Volk habe immer Recht, greift zu kurz. Auch die sich in einzelnen Abstimmungen ergebende «Minderheitsmehrheit» hat sich an den in der Verfassung zum Ausdruck gelangenden Grundkonsens zu halten und hat verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenrechte zu beachten. Wie schwierig das unter Umständen sein kann, erleben wir in der Schweiz zurzeit in den Auseinandersetzungen über den Rechtsschutz bei Einbürgerungen. Der Anspruch des Volkes, frei über die Aufnahme ins Bürgerrecht zu entscheiden, steht nicht über der Verfassung, und damit auch nicht über Menschenrechten wie dem Diskriminierungs- oder dem Willkürverbot. Und es ist nach unserer Verfassung Aufgabe des Gerichts und nicht des Gesetzgebers, im Streitfall Menschenrechte vor Gefährdungen und Verletzungen zu schützen, gerade auch gegen punktuelle Volksmehrheiten. Ich bin zutiefst davon überzeugt: Wer Menschenrechte nicht ernst nimmt, wer Menschenrechte von Minderheiten nicht ernst nimmt, nimmt letztlich auch die Demokratie nicht ernst! ■

---

**Wer Menschenrechte  
von Minderheiten  
nicht ernst nimmt,  
nimmt letztlich  
auch die Demokratie  
nicht ernst.**

---

