Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 117 (1998)

Heft: 3

Artikel: Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratioe : Essay zu einer schweizerischen Demokratietheorie

Autor: Mastronardi, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896084

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie

Essay zu einer schweizerischen Demokratietheorie

Prof. Dr. Philippe Mastronardi, St. Gallen

* Unter Mitarbeit von lic.rer.publ. AZUCENA SORROSAL. Für ihre wertvollen Anregungen danke ich PIERRE FAESSLER, LYDIA FIJN VAN DRAAT, FRANK KAUZ und THOMAS MASTRONARDI.

Inhaltsverzeichnis

Abstract 321

1. Einleitung: Gegenstand und Absicht der Studie 322
   1.1 Der pragmatische Grundzug schweizerischen Staatsdenkens und seine Schwächen 322
   1.2 Grundsätzliche Reflexion unserer Demokratie 324

2. Demokratieverständnisse 325
   2.1 Vier Typen einer Demokratietheorie 325
   2.2 Die republikanische Demokratietheorie 326
   2.3 Die liberale Demokratietheorie 327
   2.4 Die realistische Demokratietheorie 328
   2.5 Die komplexe Demokratietheorie 329
   2.6 Ideologiekritischer Raster 330

3. Entwicklungstendenzen der schweizerischen Demokratie 330
   3.1 Das schweizerische Demokratieverständnis 331
      3.1.1 Geschichtliche Wurzeln 331
      3.1.2 Die Demokratie der Bundesverfassung 333
   3.2 Zur politischen Praxis in der Schweiz 334
   3.3 Dominanz des Wirtschaftssystems 339
      3.3.1 Zum Verhältnis von System und Lebenswelt 340
      3.3.2 Ökonomische Analyse der Politik 342
      3.3.3 Der Steuerungsanspruch des Ökonomismus 345
      3.3.4 Die Dominanz des Systemischen 347
   3.4 Sinnverlust und multikulturelle Spaltung 350

4. Elemente einer schweizerischen Demokratietheorie 354
   4.1 Pluralismus der Demokratiekonzepte 354
   4.2 Von der Diskursethik zur deliberativen Demokratie 358
      4.2.1 Diskursethische Grundlagen 358
      4.2.2 Offener Begründungshorizont 364
      4.2.3 Deliberative Demokratie 367
   4.3 Demokratische Verfassung 369
      4.3.1 Zum Verhältnis von Zentrum und Peripherie demokratischer Politik 369
      4.3.2 Praktischer Ansatz für die Schweiz: Die Grundfragen der Bundesverfassung 371

5. Die Eidgenossenschaft als deliberative Demokratie 375
   5.1 Ansatzpunkte einer Reform 375
   5.2 Entwurf einer Demokratietheorie für die Schweiz 379
   5.3 Strategien demokratischer Entwicklung 381
      5.3.1 Volksrechte 382

5.3.2 Bundesversammlung 383
5.3.3 Bundesrat 385
5.3.4 Intermediäre Gewalten 386
5.3.5 Integration in die Staatenwelt 388
5.4 Exkurs: Zum Sinn einer konkreten Utopie 389
6. Transnationale Demokratie 390
6.1 Die Ohnmacht des Nationalstaates 390
6.2 Die Notwendigkeit eines institutionellen Rahmens 392
6.3 Deliberativer Umgang mit dem Wirtschaftssystem 395
6.4 Schlussbetrachtung: Für eine deliberative Weltordnung . . . 400
Thesen 401
Literaturverzeichnis 409

Abstract

Demokratietheorie hat zugleich theoretische wie konkrete Ansprüche zu erfüllen: Als Theorie muss sie allgemein gültige Kriterien für die Kritik politischer Praxis liefern; als demokratische Handlungslehre muss sie Vorschläge für die Weiterentwicklung einer konkreten Staatsordnung anbieten.

Eine Demokratietheorie für die Schweiz wird daher Aussagen auf den drei Ebenen der universalen Moral, der kulturbedingten Ethik und der politisch gestalteten Rechtsordnung machen:

a) Universal gelten die diskursethischen Anforderungen an demokratische Verfahren und Strukturen; sie lassen sich nach dem Konzept der deliberativen Demokratie stufengerecht auf politische Diskurse anwenden;

b) im europäischen Kulturkreis gilt ein Pluralismus unterschiedlicher Demokratieverständnisse, die sich in einer Typologie mit vier unterschiedlichen Demokratietheorien zusammenfassen lassen; unter multikulturellen Bedingungen beanspruchen diese gleichberechtigt nebeneinander Anerkennung.

c) das schweizerische Staatsrecht kennt sechs staatsleitende Prinzipien, die als Eckwerte der politischen Auseinandersetzung zu beachten sind; demokratische Institutionen haben dafür zu sorgen, dass Entscheide über ihre Gewichtung im Einzelfall in einem pluralistisch offenen Verfahren auf diskursethisch legitime Weise getroffen werden.

Die Arbeit beginnt mit einer Typologie demokratischer Konzepte, welche in unserem Kulturraum das Selbstverständnis der politisch Handelnden prägt. Die Typologie dient als analytisches Netz, das gestattet, die Vielfalt demokratischer Selbstverständnisse zu ordnen und die «Idee der Demokratie» in ihren unterschiedlichen normativen Ausrichtungen sichtbar zu machen: Liberales Denken setzt auf Freiheit, republikanisches auf Gleichheit; realistische Betrachtung verlangt Effizienz, während ein komplexer Ansatz versucht, Freiheit und Gleichheit unter funktionalen Bedingungen zu optimieren. Auf diesem Hintergrund lässt sich auch das Bild eines idealisierten schweizerischen Demokratieverständnisses ausmalen.

In einem zweiten Schritt wird als Gegenbild dazu die «Realität der Demokratie» gezeichnet. Praxis und sozialwissenschaftliche Analyse zeigen eine tiefe Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit. Die normativen Ansprüche werden nicht gelebt. Nützlichkeitsdenken ersetzt Wertungen. Damit übernimmt das ökonomische Denken die Steuerung der Politik.

Diese steht zunehmend unter dem Einfluss des Wirtschaftssystems und entzieht sich demokratischer Leitung.

Die Spannung von Norm und Wirklichkeit wird durch eine grundsätzliche Pluralisierung des Lebens überlagert. In einer zunehmend multikulturellen Gesellschaft kann der systemischen Herausforderung immer weniger mit einer bestimmten normativen Antwort begegnet werden.

Dieser komplexen Situation stellt sich in einem dritten Schritt das Konzept der deliberativen Demokratie. Das Konzept vermittelt zwischen der pluralistischen Lebenswelt und dem politischen System und bringt diskursethische Grundsätze in abgestufter Weise auf allen Ebenen politischer Auseinandersetzung zur Geltung. Der deliberative Umgang mit der nationalen Rechtsordnung sichert allen staatsleitenden Prinzipien – und damit dem Pluralismus der Demokratiekonzeptionen – eine gleichwertige Wirkungschance. Angesichts der Dominanz des Wirtschaftssystems hat die Verfassung dafür zu sorgen, dass Grundsätze und Verfahren ein Gegengewicht zum Einfluss der Wirtschaft auf die Politik schaffen. Insbesondere ist die schweizerische Mischverfassung auf die intermediären Gewalten – Verbände, Parteien, Medien – auszudehnen.

Nationale Demokratie ist allerdings machtlos, wenn sich die Weltwirtschaft nicht in eine auch demokratische und soziale Ordnung integrieren lässt. Die Hoffnung auf eine deliberative Weltordnung kann sich immerhin darauf stützen, dass die Marktwirtschaft aus ihrer eigenen Logik an einer gerechten Rahmenordnung interessiert sein muss.

1. Einleitung: Gegenstand und Absicht der Studie

1.1 Der pragmatische Grundzug schweizerischen Staatsdenkens und seine Schwächen

Die Bundesverfassung von 1874 kennt keinen programmatischen Artikel, in dem sich der Bund zur Demokratie bekennt. Die Wahrung der demokratischen Staatsform wird im Zweckartikel nicht ausdrücklich zur Aufgabe erklärt. Dennoch kann an der demokratischen Grundlegung des Bundes kein Zweifel bestehen. Das Demokratieprinzip ist bereits im Begriff der Eidgenossenschaft angelegt, wie er seit der Gründung des Bundesstaates neu zu verstehen ist. Zum «Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen» (Art. 2 BV) zählen auch die demokratischen Rechte[1]. Sodann muss auch für den Bund gelten, was dieser den Kantonen vorschreibt, nämlich dass sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen sichern und

1 Vgl. den Zweckartikel des Entwurfs 96 zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 126 f., 590.

für die Verfassungsgebung die direkte Demokratie vorsehen (Art. 6 Abs. 2 lit. b und c BV). Wie der Bund das Demokratieprinzip für sich selber ausgestalten will, zeigt die Bundesverfassung in ihrem zweiten und dritten Abschnitt (Bundesbehörden und Revision der Bundesverfassung).

Theoretische Aussagen sind nicht das Element unserer Verfassung. Wie die Praxis geht schon unser Grunderlass auf pragmatische Weise mit den zentralen Fragen unseres politischen Zusammenlebens um. Geregelt wird das, was organisatorisch notwendig ist. Der Rest wird der politischen Kultur überlassen.

Dies entspricht einem pragmatischen Grundzug des schweizerischen Staatsdenkens. Die politischen Institutionen unseres Landes werden nur schrittweise weiterentwickelt und kaum grundsätzlich in Frage gestellt. Vereinzelte Ansätze grundsätzlicher Reformen, welche die Lehre vorschlägt[2] werden von der Praxis kaum aufgegriffen.

Die Bewährung im Alltag steht grundsätzlicher Reform im Wege.

Als Folge dieser Unbeweglichkeit steigt in letzter Zeit der Reformdruck spürbar an. Am deutlichsten sichtbar sind die internationalen Anpassungen, die von der Schweiz verlangt werden. Zwischen der engen wirtschaftlichen Verflechtung unseres Landes mit der Weltwirtschaft und dem politischen Alleingang in Europa öffnet sich eine Kluft, die die Handlungsfähigkeit unseres Staates auf den «autonomen Nachvollzug» internationaler Entwicklungen reduziert[3]. Politisches System und Wirtschaftssystem driften auseinander, wobei die dynamische Wirtschaft die träge Politik soweit möglich nach sich zieht.

Ähnliche Spannungen zeigen sich auch im innerschweizerischen Verhältnis. Die Konkordanz, die als Maxime der Wachstumsgesellschaft bei der Verteilung der Überschüsse gut gespielt hat, fällt in Zeiten wachsender Finanzknappheit zunehmend in Misskredit. Dies sowohl im Bereich der Wirtschaft, als auch in jenem der Politik. Die Selbstverständlichkeit, mit der sich Verbände und Parteien der demokratischen Institutionen bedient haben, beruhte auf dem Vertrauen in das Gelingen des Einigungsprozesses. Sobald diese Einigung brüchig wird, ist nicht mehr fraglos anerkannt, dass die Prozesse der Konkordanz die Verfahren der Demokratie überlagern sollen.

Zugleich offenbart der zunehmende Problemdruck die Überforderung der politischen Institutionen. Die Politik der kleinen Schritte ist der Geschwindigkeit des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels nicht mehr gewachsen. Der politische Prozess erweist sich als träge. Seine Tugend der

2 Vgl. z.B. RAIMUND E. GERMANN, Politische Innovation, 185 ff.

3 Vgl. dazu ALOIS RIKLIN, Isolierte Schweiz, 25.

Ausgewogenheit gerät in Verruf. Das schweizerische Verständnis von Demokratie wird so auf die Probe gestellt.

Letztlich leidet unsere Politik unter diesem Reformdruck an einem Orientierungsmangel. Im Gegensatz zur Wirtschaft, die klaren Prioritäten und Gesetzmässigkeiten folgt, kennt sie keine Ziele, die sie über das Austarieren der Gruppeninteressen auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners hinaus auf einen zukunftsträchtigen Weg führen könnten. Aus Mangel an Alternativen folgt die Politik daher den wirtschaftlichen Prioritäten. Dabei gelingt es ihr kaum, die ökonomische Rationalität in politische Legitimation umzusetzen. Denn dazu müssten die Politiker das Volk davon überzeugen können, dass die wirtschaftlichen Anforderungen zugleich die besten politischen Ziele abgeben.

1.2 Grundsätzliche Reflexion unserer Demokratie

Diese einleitenden Hinweise zum Zustand der Eidgenossenschaft als Demokratie sollen bloss plausibel machen, dass ein Bedarf danach besteht, den pragmatischen Umgang mit Demokratie, der schweizerisches Staatsdenken prägt, einer grundsätzlichen Reflexion zu unterziehen.

Dazu soll hier folgender Gedankengang dienen:

Wer die Orientierung verloren hat, braucht ein Koordinatensystem, das ihm die Himmelsrichtungen angibt, in die er sich bewegen kann. Für das schweizerische Demokratieverständnis bedeutet dies, dass sein Standort im Umfeld möglicher Konzeptionen von Demokratie geklärt werden muss: Lässt sich eine Typologie von Demokratietheorien bilden, welche uns hilft, die eigene Praxis zu orten und die aktuellen Entwicklungstendenzen der schweizerischen Demokratie zu beurteilen (Ziffer 2.)?

Auf dem Hintergrund dieser Orientierungshilfe ist sodann danach zu fragen, in welche Richtung sich die schweizerische Demokratie bewegt. Lässt sich zeigen, dass sie eine wertbezogene Ausgewogenheit, die ihr Legitimität und Stabilität zu verleihen schien, abbaut und zunehmend einseitig wird? Führt diese Einseitigkeit zu Sinnverlust und macht sie das politische System anfällig für den Führungsanspruch des Wirtschaftssystems? Wie ist dem Sinnverlust zu begegnen, wenn Wertordnungen nur noch im Plural verfügbar sind (Ziffer 3.)?

Solche Anfechtung des normativen Anspruchs führt zur Frage, ob es ein demokratisches Minimum gibt, das trotz des pluralistischen Relativismus gesichert bleibt. Gibt es Grundsätze und Kriterien, nach denen wir uns auch in einer postmodernen Welt ausrichten können? Wie weit helfen uns dabei die Erkenntnisse der Diskursethik? Lässt sich diese im Sinne einer deliberativen Demokratie für die politische Auseinandersetzung nutzen? Liefert die

schweizerische Bundesverfassung Anhaltspunkte für diesen Diskurs (Ziffer 4.)?

Auf der Grundlage möglicher Antworten auf diese Fragen gilt es schliesslich, praktische Richtlinien für die demokratische Weiterbildung der schweizerischen Staatsordnung zu entwickeln: Lässt sich eine schweizerische Demokratietheorie entwickeln, welche Diskursethik, Pluralismus und Verfassungsrecht miteinander verknüpft? Welche Forderungen ergeben sich aus einer solchen Konzeption für die Weiterentwicklung der schweizerischen Demokratie (Ziffer 5.)?

Da der Nationalstaat unter den Bedingungen der Globalisierung nicht mehr in der Lage ist, der Wirtschaft einen Rahmen zu setzen, drängt sich die Suche nach Möglichkeiten transnationaler Demokratie auf. Braucht es im internationalen Feld Institutionen, welche den nationalen Verfahren und Strukturen nachgebildet sind und diskursethische Fairness, pluralistische Anerkennung und grundsätzliche Abwägung wichtiger Rechtsgüter gewährleisten? Kann eine deliberative Weltpolitik darauf aufbauen, dass die Marktwirtschaft selber auf Fairness und auf ein Minimum an sozialem Ausgleich angewiesen ist (Ziffer 6.)?

2. Demokratieverständnisse

2.1 Vier Typen einer Demokratietheorie

Wenn wir wissen wollen, wohin wir uns zur Zeit bewegen, müssen wir Bezug nehmen können auf ein Umfeld, in dem uns verschiedene Richtungen offen stehen. Wir brauchen ein Bezugsnetz der Möglichkeiten, unter denen wir wählen können. Welches sind die grundsätzlichen Varianten, in denen der Sinn von Demokratie gesehen werden kann?

Der Blick in die Ideengeschichte liefert uns einen Spiegel, in dem wir die wiederkehrenden Wunschbilder der menschlichen Geschichte erkennen können. Die idealen Konzepte, welche die Schöpfer politischer Systeme angeleitet haben, liefern auch uns eine normative Orientierung. Die folgende Typisierung erhebt allerdings nicht den Anspruch historischer Angemessenheit. Ihr Sinn ist einzig, ein analytisches Instrument für die gedankliche Ordnung unterschiedlicher demokratischer Praxis zu schaffen. Die Typologie hat somit heuristischen Wert: Sie bildet eine Arbeitshypothese als Hilfsmittel besserer Erkenntnis gegenwärtiger Verhältnisse.

Für die Zwecke dieser Studie lassen sich die verschiedenen Ideen in folgende vier Typen gruppieren[4]:

---

4 Das Folgende ist eine Kurzfasung aus PHILIPPE MASTRONARDI, Demokratietheoretische

- die *republikanische Demokratietheorie* (oder die Lehre vom demokratischen Gemeinwohl);
- die *liberale Demokratietheorie* (oder die Lehre vom freien Menschen in freier Gesellschaft);
- die *realistische Demokratietheorie* (oder die Lehre vom funktionalen Gleichgewicht der sozialen Kräfte);
- die *komplexe Demokratietheorie* (wozu meist jene Modelle zu zählen sind, welche Freiheit und Gemeinwohl unter den Bedingungen einer modernen pluralistischen Funktionsgemeinschaft verwirklichen wollen).

2.2 Die republikanische Demokratietheorie

Ausgangspunkt des Republikanismus ist ein Menschenbild, das den Einzelnen wesentlich an seine Lebensgemeinschaft mit anderen gebunden sieht. Der Mensch ist von Natur aus nicht so ausgestattet, dass er für sich allein ein menschenwürdiges Dasein führen könnte. Für seine soziale Integrität, die ihn erst zum Menschen macht, ist er essentiell auf das «Du», auf den andern, angewiesen. Sein Leben ist auf Gemeinschaft – Polis – ausgerichtet. Ein solcher Mensch hat ein fundamentales Interesse an Gemeinschaft: Sein Interesse an der Gemeinschaft ist das an einer bürgerlich garantierten Freiheit. Denn frei kann er nur als Mitglied dieser Gemeinschaft sein. Die Lebensgemeinschaft wird von gemeinsamen Werten, die alle Mitglieder teilen, getragen. Die Gemeinschaft hat ein Ziel, das Gemeinwohl. Dieses umfasst und übersteigt alle individuellen Interessen. Individuelle und öffentliche Moral fallen zusammen im Bild des «guten Lebens», das alle miteinander teilen. Ausdruck dieser Einheit ist die Bürgertugend, der politische Charakter des Menschen. – Der Republikaner ist politischer Moralist: homo politicus.

Die republikanische Theorie betont die Gleichheit, die allen in ihrer Freiheit zukommt. Freiheit ist das Recht zur Teilnahme für alle. Freiheit ist nur unter Gleichen möglich. Teilnahme führt zur Teilhabe: Indem alle am Staat teilnehmen, bilden sie selber den Staat. Dieser ist – zumindest in der Variante JEAN-JACQUES ROUSSEAUS[5] – keine losgelöste Identität, sondern das Volk selber, wie es sich in seinem demokratisch gebildeten Gemeinwillen ausdrückt. Der Staat, das sind wir selber.

Die kommunitaristische Variante des Republikanismus betont die Bürgertugenden und den Gemeinschaftssinn. Sie sucht nach der Gemeinschaft geteilter Werte in lokal eng begrenzten, relativ homogenen Gesellschaften.

Modelle – praktisch genutzt, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 1998, 383 ff. Dort finden sich auch ideengeschichtliche Hinweise.

5 JEAN-JACQUES ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag.

Sie legt das Schwergewicht auf Fragen der individuellen Ethik. Die übrigen Strömungen des Republikanismus interessieren sich hingegen mehr für Fragen der Institutionenethik. Sie orientieren sich an der Lehre von der Mischverfassung und suchen die gerechte Teilhabe aller sozialen Kräfte an den politischen Funktionen zu gewährleisten. Die gemischte Verfassung will Machtmissbrauch dadurch verhindern, dass verschiedene Interessen innerhalb des Staates in verschiedenen Gewalten verkörpert werden, die sich gegenseitig im Zaum halten.

2.3 Die liberale Demokratietheorie

Der liberale Mensch ist autonom und steht von Anfang an mit unveräusserlichen Rechten seiner Gesellschaft gegenüber. Seine Fähigkeit zur Selbstbestimmung erwirbt er nicht primär sozial, sondern er trägt sie bereits vom Naturzustand her in sich. Im Gegensatz zur republikanischen Theorie von der geselligen Natur des Menschen geht das liberale Menschenbild von Eigennutz und Angst als Triebfedern menschlichen Handelns aus. Im Naturzustand herrscht unter den Menschen völlige Freiheit und Gleichheit, aber so, dass jeder im Krieg gegen jeden das gleiche Recht auf alles hat. Die Freiheit ist daher nicht gesichert und das Recht nicht geschützt. Der Selbsterhaltungstrieb veranlasst die Menschen, ihre natürliche Freiheit aufzugeben und die Fesseln der bürgerlichen Gesellschaft auf sich zu nehmen, um dadurch Sicherheit, Frieden und Wohlergehen einzutauschen. Im Unterschied zur republikanischen Theorie sind die Rechte des Einzelnen nicht primär Anteile am gemeinsamen Gut der Gemeinschaft, sondern Eigentum eines jeden, das er durch das Werk seiner Hände erwirbt: Leistung schafft Besitz. – Der liberale Mensch erschafft sich seine Welt: Er ist homo faber.

Die Menschen treten ihrem Staat nur so viel von ihrer Rechtsstellung ab, wie ihnen notwendig scheint, um die Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen sie ihre Freiheit leben können. Gesellschaft und Staat sind voneinander getrennt, und zwar so, dass die Gesellschaft dem Staat vorgeordnet ist. Die Gesellschaft schafft sich ihren Staat nach ihren Zwecken. Und innerhalb der Gesellschaft hat das Privatinteresse Vorrang vor kollektiven Interessen. Das öffentliche Interesse ergibt sich aus der Summe der Einzelinteressen. Gemeinwohl verwirklichen heisst nicht, ein kollektives Ziel erreichen, sondern jedem gestatten, seine individuelle Vorstellung von Freiheit zu verwirklichen. Das Gemeinwohl wird damit individualisiert und zugleich formalisiert. Das Ziel ist der Weg: Da wir über verbindliche Wahrheit nicht verfügen, gilt es, eine offene Gesellschaft zu bilden, die jedem optimale Entwicklungschancen seiner eigenen Möglichkeiten bietet.

Misstrauen gegenüber kollektiver Macht begründet den liberalen Rechtsstaat. Dieser erhält seinen Auftrag in einer Verfassung übertragen, die seine

Macht beschränken soll. Dem Mehrheitswillen sind mit den unveräusserlichen Menschenrechten Schranken gesetzt. Zudem wird die Machtausübung im Staat durch gewaltenteilige Organisation gemässigt.

Der moderne Liberalismus ist in zwei Lager gespalten: Der Neoliberalismus will den Staat auf die Aufrechterhaltung allgemeiner Rahmenbedingungen beschränken. Die Marktwirtschaft soll demnach ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen weitgehend selber bestimmen können. Demgegenüber vertritt der Ordoliberalismus die These, dass Gesellschaft und Politik jene Institutionen zu schaffen haben, welche die Rahmenbedingungen der Wirtschaft bestimmen, damit die Wirtschaft ihre gesellschaftliche Funktion nicht selbst definiert.

2.4 Die realistische Demokratietheorie

Ausgangspunkt dieser Theorie ist nicht eine normative Vorstellung vom Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft, sondern die tatsächliche Feststellung, dass Politik im wesentlichen nicht vom Volk selber, sondern von interessierten Gruppen und Organisationen betrieben wird. Das Interesse gilt daher dem Institutionengefüge und den Funktionsbedingungen, die dieses Gefüge prägen. Die realistische Theorie fragt nach den Leistungen des politischen Systems, nach dem Output. Ihr Ziel ist die möglichst rationale Herrschaftsausübung. Zur Bestimmung dessen, was rational ist, überträgt die Pluralismustheorie meist das Marktmodell auf die Politik. Als Kriterium der Rationalität bietet sich dort die individuelle Nutzenmaximierung an. Danach lässt sich das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger bei einer Wahl oder einer Abstimmung ähnlich deuten, wie das des rationalen Verbrauchers: Jeder wird seine Stimme so einsetzen, dass dadurch sein persönlicher Nutzen möglichst gefördert wird. – Der realistische Mensch ist homo oeconomicus.

Die Konkurrenz der verschiedenen Verbände schafft einen pluralistischen Ausgleich der Interessen im Volk. Der Kompromiss zwischen den organisierten Interessen führt zu einer Konkordanz unter den staatstragenden gesellschaftlichen Kräften, die dem Allgemeininteresse zumindest nahe kommt. Demokratie spielt sich zwar primär unter den Eliten des politischen Systems ab. Die Konkurrenz unter den Politikern auf dem Wahl-Markt verleiht dem Volk aber Macht und zwingt die Führer, gegenüber den Anliegen der Geführten aufgeschlossen zu sein.

Voraussetzung ist allerdings, dass in der Gesellschaft ein unstrittiger Bereich vorhanden ist, ein Konsens über den Wertkodex des politischen Systems. Dazu gehört die allseitige Bereitschaft, den Wettbewerb für neue Teilnehmer offen zu halten und allen Gruppen die gleichen Chancen in der Auseinandersetzung zu gewähren: Das Prinzip der Fairness muss von allen anerkannt sein. Hinzu kommt ein Bestand an regulativen Ideen, die für

unverfügbar gelten und im Konkordanzprozess nicht verändert werden dürfen. Dazu zählen die Grundrechte in ihren Kerngehalten und die staatlichen und demokratischen Strukturen. Der Gruppenegoismus bewährt sich nur, solange er die Grenzen wahrt, welche die Selbsterhaltung des Systems ihm auferlegt.

2.5 Die komplexe Demokratietheorie

Das Anliegen dieser neueren Ausrichtung der Demokratietheorie ist, die normativen Postulate der alten Demokratietheorien unter den systemfunktionalen Bedingungen der heutigen Politik soweit möglich zur Geltung zu bringen. Der Mensch wird wieder in die Mitte gerückt, aus der ihn die systemische Betrachtung verdrängt hat. Aber er ist nicht mehr die unproblematische Basis der Demokratie. Er ist selber komplex geworden. Weder das Bild des autonomen Individuums noch jenes des sozialen Wesens genügen mehr. Die Menschenbilder müssen ebenso differenziert werden, wie sich die Gesellschaft differenziert hat. Das Anliegen der Partizipation kann nicht mehr das Verhältnis des Einzelnen als solchem zu Gesellschaft und Staat als Ganzen betreffen, sondern nur noch das Verhältnis verschiedener Aspekte menschlicher Identität zu den entsprechenden sozialen Bezügen, in denen der Einzelne steht: Demokratie ist nicht mehr nur eine Sache des Staates, sondern ebenso sehr der Wirtschaft, der Kultur, der Familie.

Eine diskursethisch begründete Variante appelliert an die Verständigungsbereitschaft aller und versucht, den machtkritischen Gehalt unserer demokratischen Institutionen und Verfahren für Anliegen der nicht organisierten Öffentlichkeit zu nutzen. Gefordert sind aktive Bereichsöffentlichkeiten, in denen sich Fachleute und problembewusste Gruppierungen zum Fürsprecher von Interessen machen, die sich im System des Gruppenpluralismus nicht von selbst organisieren: langfristige Interessen, Aspekte des Gemeinwohls oder der Lebensform unserer Zeit insgesamt. Bereichsweise soll stellvertretend für die passive Öffentlichkeit eine Auseinandersetzung über das Gemeinwohl möglich werden.

Auch die komplexe Demokratietheorie verfügt nicht über ein definierbares Gemeinwohl. Aber sie verlangt, dass der kollektive Interessenausgleich nicht dem Gruppenpluralismus nach freiem Spiel der Interessen überlassen werde, sondern sich in einem Verfahren abspiele, das allgemeine Interessen fördert. Partikuläre Meinungen müssen sich der Bewährung in einer möglichst rationalen Auseinandersetzung unterziehen.Stichworte zur Gewährleistung solcher Verfahren sind: Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Verantwortlichkeit der entscheidenden Behörden; d.h. ihre Pflicht, das Ergebnis des Verfahrens vor einem grösseren Kreis Aussenstehender, letztlich vor der Öffentlichkeit zu begründen. Kontrolle und Öffentlichkeit werden hier zum

kritischen Prinzip. Die Gemeinwohlbindung des Staates reduziert sich auf eine Rationalitätsverpflichtung: Er hat darauf zu achten, dass Entscheidungen innerhalb der modernen pluralistischen Funktionsgemeinschaft in fairer, argumentativer Auseinandersetzung getroffen werden können.

2.6 Ideologiekritischer Raster

Die hier skizzierte Typologie dient im folgenden als methodisches Rüstzeug, mit dessen Hilfe der Stand und die Entwicklung der schweizerischen Demokratie analysiert werden soll. Sie bildet einen ideengeschichtlichen Raster, mit dem die politische Praxis in der Schweiz hinterfragt werden kann. Er gestattet, jede staatspolitische Position in eine Denktradition einzuordnen, ihre Verwandschaft mit andern Elementen einer Demokratiekonzeption zu bestimmen und sie von alternativen Konzeptionen abzugrenzen[6]. Die Typologie wird damit zu einem Instrument der Ideologiekritik.

Dabei wird sich zeigen, dass das Selbstverständnis, das die politische Praxis prägt, mit der entworfenen Typologie gut erfasst werden kann. Die vier demokratietheoretischen Ausrichtungen spiegeln die multikulturelle Spaltung der Politik – sie dienen als Weltbilder, welche die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit nähren. Allerdings stehen diese Vorstellungswelten in hartem Konflikt mit der politischen und wirtschaftlichen Realität. Sie sind zunächst nicht Instrument der Problemlösung, sondern Teil des politischen Problems: ideologische Verzerrungen, an denen festgehalten wird, obwohl sie nur einem partiellen Aspekt der Wirklichkeit entsprechen (Ziffer 3.). Legitime Geltung erlangen sie erst wieder im Kontext eines normativen Pluralismus, der jedem Weltbild seine relativierte Stellung im Rahmen eines Konzepts deliberativer Demokratie zuweist (Ziffern 4. und 5.).

3. Entwicklungstendenzen der schweizerischen Demokratie

Die schweizerische politische Praxis wird von einem Selbstverständnis geprägt, nach welchem sich der Pluralismus aller wesentlichen Gesellschaftsinteressen durch allseitige Konkordanz zu einem harmonischen Ganzen verbindet. In Wirklichkeit fördern die Entscheidungsprozesse aber partikuläre Gruppeninteressen; als Maxime politischer Haltung macht sich ein ökonomisierter Utilitarismus breit, der die Nützlichkeitsrechnung jedes Einzelnen zum Massstab erhebt. Die Erfordernisse des Wirtschaftssystems und das Denken in ökonomischen Kategorien be-

6 Für die praktische Nutzung der Typologie im Rahmen der staatsrechtlichen Argumentation vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Modelle, 392 ff.

stimmen zunehmend die Grenzen politischer Freiheit. Das Wirtschaftssystem dominiert das politische; die Rationalität beider Systeme verdrängt die kommunikative Rationalität der Lebenswelt überall dort, wo Geld und Macht Entscheidungen effizienter erbringen als die solidarische Suche nach Verständigung unter Menschen. Sinnfragen werden mit Denk- oder Sachzwängen beantwortet. Orientierungslosigkeit und Verunsicherung rufen nach vereinfachenden, oft fundamentalistischen Lösungsmodellen für politische Probleme. Die Gesellschaft zerfällt zunehmend in die Welt der Systeme einerseits, in die Lebenswelt anderseits, in der sich immer mehr geschlossene soziale Gruppen abgrenzen. An die Stelle eines konsensfähigen Pluralismus tritt eine multikulturelle Spaltung.

3.1 Das schweizerische Demokratieverständnis

3.1.1 Geschichtliche Wurzeln

Die alte Eidgenossenschaft war keine Demokratie im modernen Sinne. Sie kannte jedoch einige Traditionen, welche die heutige Politik noch immer prägen. Es sind dies in erster Linie die folgenden:

Der Genossenschaftsgedanke gilt als prägendes Merkmal der alten Eidgenossenschaft. Er umschreibt idealtypisch eine echte Gemeinschaft von Mitgliedern, die auf ethische Bindungen an gemeinsame Werte gegründet ist und weitgehende Solidarität verbürgt[7]. Dieser Gedanke war mindestens für das Selbstverständnis der alten Eidgenossen leitend. Er hat aber sicher zumindest teilweise auch die soziale Wirklichkeit mitgeprägt.

Die sog. Schweizer Freiheit ist eng damit verbunden. Gemeint war damit primär die Selbstbestimmung der autonomen Körperschaft, die sich für den Bürger als Teilnahme an der Verwaltung des Gemeinwesens auswirkte. Freiheit war nicht ein Anspruch des Individuums, sondern ein Teilnahmerecht des Genossenschafters[8]. Diese genossenschaftliche Konzeption vertrug sich durchaus mit sozialer und vor allem politischer Ungleichheit sowie der Ausbildung einer Aristokratie, doch milderte sie die Unterschiede im Vergleich zu den Verhältnissen in andern Ländern[9].

Das Genossenschaftsprinzip förderte auch die Politisierung aller Schichten, was der Verbreitung des Milizprinzips diente[10]. Die Hingabe für das

---

7 ROMAN ABEGG, Eidgenossenschaft, 83.

8 A.a.O., 86 f.

9 A.a.O., 92 f.

10 A.a.O., 96. Mit dem Milizsystem soll die Verankerung der Staatsorgane und der Verwaltung im Volk garantiert werden (ALOIS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, Werden und Wandel, 50).

Gemeinwesen galt als selbstverständliche Pflicht und die Ausübung öffentlicher Ämter als Ehre[11].

Auch die typisch schweizerische Entwicklung der Konkordanz folgt einer Traditionslinie des «gütlichen Einvernehmens» unter den alten Orten[12]. Sie lehrte den Eidgenossen die gegenseitige Rücksichtnahme, die später zur Politik der möglichsten Integration jeder Opposition führte[13].

Schliesslich ist das Kollegialprinzip auch ein altes Prinzip der Organisation staatlicher Aufgaben innerhalb und unter den alten Orten[14].

Insgesamt lässt sich die schweizerische Staatsordnung ihrer Herkunft nach als Mischung von Republikanismus und Liberalismus verstehen, in der die republikanischen Tendenzen überwiegen:

Das republikanische Gedankengut ist in der Schweiz vor allem über das Wirken von JEAN-JACQUES ROUSSEAU und über das Vorbild der amerikanischen Revolution bedeutsam geworden. Zusammen mit den soeben skizzierten alteidgenössischen Traditionen bildet der Republikanismus die Grundlage für das Demokratieprinzip in der Schweiz. Unser Bundesstaat ist in seiner demokratischen Komponente damit wesentlich republikanisch geprägt. Unsere direkte Demokratie, der politische Willensbildungsprozess und die für uns typische Konsenssuche im Konkordanzsystem legitimieren staatliches Handeln nach Massgabe des Demokratieprinzips. Gute Gründe für die Zustimmung zum Staat stützen sich auf republikanisches Gedankengut und auf dessen demokratische Institutionen[15].

Das liberale Gedankengut bildet im schweizerischen Verfassungsrecht die Grundlage für das Rechtsstaatsprinzip[16]. Dieses legitimiert staatliches Handeln durch dessen Legalität, also durch die rechtssatzförmige Bindung der Verwaltung an das Recht, sodann durch den Rechtsschutz, der den Betroffenen gestattet, sich vor unabhängigen Gerichten für ihre Rechte zu wehren, ferner durch die Grundrechte, die dem einzelnen eine staatsfreie Sphäre der Individualität sichern, und durch ein System politischer und administrativer Kontrollen staatlicher Macht.

---

11 ROMAN ABEGG, Eidgenossenschaft, 96. So wurden alle öffentlichen Ämter in den Länderorten nebenamtlich besetzt und wurden nur tief oder gar nicht entschädigt (ALOIS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, Werden und Wandel, 51).

12 ALOIS RIKLIN, Staatsidee, 234.

13 A.a.O., 234 f.

14 Vgl. JAKOB DUBS, Öffentliches Recht, Bd. 1, 85.

15 Wieviel beim Übergang von der alten zur neuen Eidgenossenschaft Kontinuität, wieviel Paradigmenwechsel darstellt, kann hier offen bleiben; vgl. ALOIS RIKLIN, Staatsidee, 226; ALFRED KÖLZ, Verfassungsgeschichte, 616 ff.

16 Die Rechtsstaatsidee hat gegenüber der Vorherrschaft der Demokratie grosse Mühe, sich in der Schweiz durchzusetzen (ALOIS RIKLIN, Staatsidee, 236).

3.1.2 Die Demokratie der Bundesverfassung

Indem die Verfassung den Begriff der Eidgenossenschaft aus den alten Bünden aufgreift, übernimmt sie die geschichtlichen Wurzeln der Demokratie in der Schweiz. Für die Bundesebene verankert sie das System der halbdirekten Demokratie. Für die Kantone schreibt sie nur auf Verfassungsebene die direkte Form vor. Im übrigen lässt sie daneben auch die halbdirekte und die repräsentative Form zu[17].

Mindestens die halbdirekte Demokratie ist auf Gesetzesebene in allen Kantonen verwirklicht. Das schweizerische Verfassungsrecht sieht somit für die Kantone eine Mittelstellung zwischen republikanischer und liberaler Konzeption der Demokratie vor. Republikanisch (im Sinne JEAN-JACQUES ROUSSEAUS) handeln jene Kantone, die auch auf Gesetzesebene das obligatorische Referendum kennen[18]; liberaler strukturiert sind jene, die dafür nur das fakultative Referendum vorsehen. Instrumente wie die Gesetzesinitiative, das Finanzreferendum oder die Volksmotion verstärken die direktdemokratische Komponente noch. Das kantonale Staatsrecht ist insgesamt stark vom republikanischen Gedanken der Volkssouveränität geprägt. Es überwiegt die republikanische gegenüber der liberalen Begründung der Staatsorganisation.

Für die nationale Ebene geht die Bundesverfassung etwas weniger weit. Gleich strukturiert wie auf kantonaler Ebene ist die Verfassungsgebung. Für sie gilt das obligatorische Referendum mit Zustimmung von Volk und Ständen, also die direkte Demokratie[19]. Auf der Ebene der Gesetzgebung ist jedoch nur das fakultative Referendum vorgesehen, also die halbdirekte Form[20]. Auch auf Bundesebene findet sich so eine Mischung von republikanischer und liberaler Ausrichtung, wobei die verstärkte Position des Parlaments gegenüber dem Volk das liberale Element etwas mehr hervorhebt. Entsprechend sind auch die Kontrollinstrumente stärker ausgebaut[21].

Die hängigen Vorschläge zur Verfassungsreform im Bund nehmen in unterschiedlicher Weise Stellung zu den vier Leitvorstellungen einer Demokratie:

---

17 Art. 6 Abs. 2 lit. b BV; WOLF LINDER, Verfassung.

18 Dazu gehören die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Uri, Wallis und Zürich.

19 Art. 118 ff. BV.

20 Art. 89bis 90 BV.

21 Vgl. die Finanzdelegation (Art. 50 Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), die Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 47ter GVG) mit ihrer Geschäftsprüfungsdelegation (Art. 47^{quinquies} GVG) und der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (Art. 47^{sexies} GVG) sowie die parlamentarischen Untersuchungskommissionen (Art. 55–65 GVG).

Die Reform der Volksrechte entspricht zunächst einer republikanischen Tendenz, die Partizipationsrechte des Volkes auszuweiten und die Gewaltenteilung über die Behörden hinaus auch auf die Stimmbürgerschaft auszudehnen. Die Allgemeine Volksinitiative sieht in diesem Sinne sowohl eine Erleichterung und Ausweitung der Initiativrechte des Volkes vor; das Verwaltungsreferendum soll der Bürgerschaft in wichtigen nicht legislativen Geschäften einen Anteil an der Kontrolle der Behörden verschaffen. Allerdings will der Bundesrat gleichzeitig die Zahl der erforderlichen Unterschriften erhöhen. Hierin zeigt sich eine funktionalistische Tendenz, die Nutzung der Volksrechte zu erschweren, um die Belastung des staatlichen Entscheidungsprozesses zu reduzieren[22].

Die Justizreform verfolgt ebenfalls ein doppeltes Ziel: Zum einen dient sie der liberalen Stärkung des Verfassungsstaates, indem sie eine Rechtsweggarantie vorsieht und die Verfassungsgerichtsbarkeit im Anwendungsfall einführt. Zum andern dient sie dem funktionalistischen Anliegen, die Überlastung des Bundesgerichts zu beheben, indem sie Ausnahmen vom Zugang zum obersten Gericht ermöglicht.

Die vier skizzierten Leitvorstellungen einer Demokratie prägen somit auch die hängige Verfassungsreform. Insgesamt lässt sich sagen, dass die vier Ideen in pluralistischer Kombination das Selbstverständnis der politischen Praxis in der Schweiz bestimmen.

3.2 Zur politischen Praxis in der Schweiz

Der politische Prozess entspricht in der Schweiz nur scheinbar dem Ideal des Pluralismus. In Wirklichkeit dient das intermediäre System, das die Interessenvermittlung zwischen der Öffentlichkeit und den Behörden wahrnehmen soll, vor allem den Interessen der Verbände und damit der Wirtschaft. Das republikanische oder liberale Selbstverständnis wird kaum gelebt; die Realität entspricht eher einem ökonomisierten Utilitarismus. Die Handlungsmassstäbe werden dem Wirtschaftssystem entnommen.

Dem skizzierten Selbstverständnis und der normativen Ordnung unserer Institutionen steht eine Wirklichkeit gegenüber, die davon in erheblichem Masse abweicht. Normativität und Normalität der schweizerischen Demokratie entsprechen einander nicht. Dies ist zwar bis zu einem gewissen Grad Zweck jeder Normierung. Eine Spannung von Sein und Sollen gehört zur Dynamik menschlichen und gesellschaftlichen Handelns. Wichtig dabei ist aber, dass diese Spannung bewusst gemacht wird und zur Orientierung dient.

---

22 Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Demokratie, 21.

Ist die Differenz zu gross, gerät die Norm zur Utopie; ist die Differenz aus dem Bewusstsein der Beteiligten verdrängt, wird die Norm zur Ideologie; besteht zwischen verschiedenen Normen ein Widerspruch, verlieren sie ihre Orientierungskraft. In all diesen Fällen besteht die Gefahr, dass faktische Machtverhältnisse normative Kraft entfalten und die kreative Spannung normativer Orientierung dem systemischen Zwang der Realität weicht.

Werden gesellschaftliche Veränderungen unter solchen Bedingungen vorgenommen, so erfahren die Betroffenen sie als schicksalshaft, fremdgeleitet und somit heteronom – als Verletzung der eigenen Autonomie. Was ein Wertewandel sein könnte, in dem neue Orientierungen an die Stelle alter gesetzt werden, wird zum blossen Wertzerfall. Wer sich orientieren will, kann dann nur noch entweder am schwindenden Alten festhalten oder dem Trend der herrschenden Kräfte folgen. Auf die Dauer führt beides zu Orientierungsverlust.

Ob sich die schweizerische Demokratie heute in einem solchen Zustand des Wertzerfalls befindet, kann der Zeitgenosse nie gültig beurteilen. Es lassen sich aber genügend Anzeichen dafür geltend machen, um dieses Problem am Ende unseres Jahrhunderts zum Ausgangspunkt der Frage nach dem Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie zu machen.

Das Dilemma zeigt sich vor allem am Verhältnis zwischen dem politischen System und dem Wirtschaftssystem, dem ein ganzer Abschnitt gewidmet werden soll (Ziffer 3.3). Aber auch innerhalb des politischen Systems weisen einige Indizien auf dessen Notlage hin:

Die Funktionsweise des politischen Prozesses entspricht zwar bei erstem Zusehen dem Ideal des Pluralismus, möglichst alle Werte und Interessen, die in der Gesellschaft vertreten sind, zu berücksichtigen. Das hat in der Schweiz zu einer politischen Kultur des Ausgleichs aller Anliegen geführt[23]. Unser Entscheidungsprozess fördert dabei allerdings einseitig kurzfristige Einzelinteressen der verschiedenen Wirtschaftsgruppen und lässt Werte und Konzeptionen zu kurz kommen[24]. Das vorparlamentarische Verfahren entspricht nicht dem demokratischen Prinzip der allgemeinen politischen Öffentlichkeit, sondern begünstigt selektiv die Interessen der Verbände[25]. Die doppelte Chance zur Einflussnahme bei der Gesetzesvorbereitung und beim Vollzug gibt einer Reihe von Wirtschaftsorganisationen die Möglichkeit, unerwünschte Veränderungen zu verhindern, d.h. die Macht, nicht lernen zu

23 Wolf Linder, Entscheidung, 201.

24 Wolf Linder weist darauf hin, dass bei uns im Gegensatz zum parlamentarischen System das Gegengewicht einer konzeptionellen Regierungspolitik fehle (a.a.O., 202). – Die Möglichkeit eines Machtwechsels, der auf einer alternativen Wertung beruht, entfällt.

25 A.a.O., 203 f.

müssen[26]. Der Lernprozess, der für die Problemlösungsfähigkeit jedes politischen Systems zentral ist, wird gefährdet.

Damit spielt sich die Interessenvermittlung zwischen der Bürgerschaft und dem politisch-administrativen System nicht so ab, wie die republikanische oder die liberale Demokratietheorie es sich vorstellen. Zwischen die politische Öffentlichkeit und ihre Behörden schiebt sich ein intermediäres System, das im Effekt vor allem die Interessen der Verbände und damit des Wirtschaftssystems begünstigt[27]. Der scheinbare Pluralismus unseres politischen Systems wird durch einen Korporatismus der Verbandsmacht überlagert, in welchem ein professioneller innerer Kreis der wirtschaftlichen und politischen Elite grossen Einfluss hat[28]. Der schweizerische Staat verliert dabei die klaren Strukturen – mit der Volksvertretung als Zentrum der politischen Meinungsbildung –, die er bei seiner Gründung gehabt hat[29]. Die «helvetische Ideologie» zerbricht an der Wirklichkeit der Machtverhältnisse[30].

Diese mehr qualitativen Befunde werden durch empirische Analysen bestätigt[31].

Ein Überblick über die VOX-Analysen der Abstimmungen im Bund zeigt, dass das Vertrauen der Bürgerschaft in die Regierung sinkt. Im Langzeitvergleich ist das Vertrauen in die Regierung 1991 in ein Misstrauen umgekippt[32].

Die Feststellung, dass das Vertrauen der Bevölkerung in Regierung und Parlament sowie in die politische und die wirtschaftliche Elite unter die 50%-Marke gesunken ist[33], stimmt bedenklich, weil sie zeigt, dass die Regierung – und allenfalls das ganze politische System – an der Substanz ihres Vertrauenskapitals zehren.

---

26 A.a.O., 204 und 228 ff.

27 HANSPETER KRIESI, Entscheidungsstrukturen, 31 und 46 ff.

28 A.a.O., 686 ff. Nach HANS TSCHÄNI (Wer regiert die Schweiz?, 169) «degeneriert» unsere Verständigungsdemokratie langsam zur «Elitedemokratie eines beschränkten Interessenkreises».

29 MAX IMBODEN, Malaise, 14.

30 ULI WINDISCH, Ideology, 215. ULI WINDISCH hat damit einen umfassenderen Prozess gemeint, in dem neben dem Mythos der direkten Demokratie auch noch weitere Elemente vergangener eidgenössischer Grösse in eine Krise geraten sind.

31 So stützen sich WOLF LINDER auf die Arbeiten des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 (Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie) und HANSPETER KRIESI auf umfangreiche Studien zu referendumsfähigen Sachfragen der Jahre 1971–1976.

32 VOX-Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 1994, 36. Vgl. die VOX-Analysen der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994, 45, vom 27. September 1992, 53 ff. und vom 6. Dezember 1992, 43 (EWR-Abstimmung; vgl. dazu aber auch SILVANO MÖCKLI, Sekundäranalyse, 20).

33 VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 1. Dezember 1996, 28.

Mit der sogenannten Fichen-Affäre ist einer breiten Schicht der Bevölkerung ein Stück des republikanischen Grundvertrauens in unsere Staatsordnung verloren gegangen. Institutionell eröffnete diese Affäre eine Ära parlamentarischer Untersuchungen und rückte die Bundespolitik etwas weiter weg von der republikanischen Kultur der Zusammenarbeit in Richtung auf die liberale Kultur der Kontrolle und des Misstrauens.

Seit einiger Zeit wird das Konkordanzsystem, bis anhin Garant politischer Gerechtigkeit in der Schweiz, in und ausserhalb der beteiligten Parteien angefochten, sei es, dass eine Partei, die Sozialdemokraten, mit dem Ausstieg drohen, sei es, dass eine andere, die Schweizerische Volkspartei, deren Ausschluss aus der Regierung anstrebt. Die Schwächen des politischen Systems sind zwar bewusst, aber die Vorteile, die es heute den Beteiligten bringt, sind immer noch gross genug, um zu verhindern, dass jemand es von innen heraus grundlegend verändern möchte. Dabei verliert das politische System an Legitimität: Die Konkordanz wird nicht mehr um ihrer potentiellen Gerechtigkeit willen gepflegt; sie wird als Machtinstrument der teilhabenden Eliten genutzt.

Eine Tendenz zur Entsolidarisierung zeigt sich in der Debatte um die künftige Finanzierung der AHV. Dieses Solidaritätswerk leidet zwar faktisch unter finanziellen Engpässen; normativ geht es aber um ein Versagen der intergenerationellen Solidarität angesichts des egoistischen Nützlichkeitsdenkens. Es fehlt die Bereitschaft, die Not der Generation unserer Eltern vor die Eigeninteressen zu setzen – und es fehlt entsprechend auch das Vertrauen, dass die Generation unserer Kinder das Gleiche auch für uns tun wird. Die Krise ist somit nicht nur eine der Finanzen, sondern auch eine der politischen Tugend.

Auch die Kostenexplosion im Bereich der Krankenversicherung ist nur das sichtbare Zeichen einer grundsätzlichen menschlichen Verhaltensweise: Sie ist die Folge des maximierenden Konsumverhaltens der Patienten einerseits, der wirtschaftlichen Ausbeutung der Krankheit durch den Medizinalsektor anderseits.

Demokratierelevant sind diese Hinweise deshalb, weil sie das Fehlen von zwei Voraussetzungen des Republikanismus anzeigen: Erstens fehlt es an den Bürgertugenden, die eine wohlgeordnete politische Gemeinschaft republikanischen Zuschnitts voraussetzt. Zweitens fehlt es am Grundkonsens über das Gemeinwohl (oder zumindest über den Rang der regulativen Idee eines öffentlichen Interesses). Diese normativen Vorstellungen tragen zwar zum Teil noch immer die Rechtsordnung und die normative Idee einer «schweizerischen Eidgenossenschaft», doch vermögen sie kaum die Realität des politischen Lebens zu prägen.

Für das vorliegende Thema ist dabei unerheblich, ob die Bürgertugenden je in wesentlich grösserem Masse verwirklicht gewesen sind als heute.

Entscheidend ist, dass es ein republikanisch geprägtes Selbstverständnis der Politik gibt, ein heiles Selbstbild schweizerischer Demokratie, das nicht der gelebten Praxis entspricht.

In Wirklichkeit macht sich die Maxime des ökonomisierten Utilitarismus breit, welche von der Wirtschaftlichkeitsüberlegung jedes Einzelnen ausgeht. Der Massstab des Richtigen oder des Guten wird operationalisiert zum Kriterium des günstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnisses oder der optimalen Effizienz. Referenzgrösse ist dabei unwillkürlich die Ökonomie des Einzelnen oder der organisierten Gruppe.

Beginnt der Staatsbürger auf diese Weise die Politik nach seinem direkten, unmittelbaren Nutzen zu beurteilen, so bedeutet das eigentlich seinen Rückzug ins Private. Seine Entscheidung über Vorlagen der Behörden ist nicht mehr von politischen Erwägungen, sondern von individuellen Motiven geleitet: seinem materiellen Vorteil, seiner persönlichen Angst[34]. Es beginnt ein Prozess der Entpolitisierung. Damit verkümmert auch der liberale Aspekt der schweizerischen Demokratie. Er verliert seine grundrechtliche Ausrichtung und beschränkt sich auf eine ökonomische Rationalität: die Freiheit der individuellen Nutzenmaximierung.

Der enttäuschte Republikaner wird zum liberalen Skeptiker gegenüber dem Staat. Er akzeptiert staatliche Entscheidungen nicht deshalb, weil sie demokratisch legitimiert sind, sondern nur, falls sie zu nützlichen Leistungen führen: Der Staat wird an seinem Nutzen für den Einzelnen gemessen. Die Output-orientierte Legitimation tritt an die Stelle der Input-orientierten[35].

In Wirklichkeit werden damit sowohl die republikanische wie die liberale Haltung verlassen. Beide Argumentationen zur Legitimierung des Staates sind ja von starken normativen Vorstellungen davon durchdrungen, wie der Mensch und seine Gesellschaft sein sollten. Wo immer die Identifikation mit dieser Norm zerbröckelt, wird dem Idealismus des Normativen ein Realismus der Nützlichkeit entgegengesetzt. Das Idealbild wird mit dem Realbild konfrontiert.

Der Wechsel der Legitimationskriterien für staatliches Handeln hat weittragende Folgen. Wenn an die Stelle der demokratischen Willensbildung oder der rechtsstaatlichen Gerechtigkeit der Machtausübung neu die Nützlichkeit und Effizienz staatlicher Leistungen treten, bedeutet dies nichts anderes, als dass ökonomische Werte das politische System zu steuern beginnen.

Dies entspricht dem Modell der realistischen Demokratietheorie: In dem Masse, in dem die Legitimationskriterien sich verändern, bewegt sich die schweizerische Demokratie von einer öffentlichen Lebenswelt, in der repu-

---

34 Wolf Linder, Entscheidung, 214.

35 Vgl. dazu Philippe Mastronardi, Legitimation des Staates.

blikanische und liberale Elemente die massgebenden Handlungskriterien abgeben, zu einem wirtschaftlich-politischen System, das von funktionalistischen Anforderungen gesteuert wird. Während Republikanismus und Liberalismus ein Spannungsfeld von handlungsorientierenden Kriterien anboten, nach denen sich eine demokratische Entscheidung richten sollte, liefert nun das Wirtschaftssystem funktionale Erfordernisse in Gestalt von marktwirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten, die nicht verletzt werden dürfen.

Gleichzeitig ändert sich der Standpunkt, von dem aus der Staat betrachtet wird: Während die republikanische und die liberale Optik dem Einzelnen eine verantwortliche und begründbare Handlungsweise im öffentlichen Raum anbieten wollen, geht es der funktionalen Analyse darum, das System als Ganzes in seinem Reproduktionsprozess zu beobachten. Die Teilnehmerperspektive wird gegen die Beobachterperspektive ausgetauscht. Die Systemtheorie tritt an die Stelle der politischen Ethik.

Die Tragweite dieses Wandels wird unterschätzt, wenn im Wechsel der Perspektive bloss ein reversibler methodischer Schritt gesehen wird, als ob wir je nach der Frage, die wir beantworten wollten, einmal den Teilnehmer-, ein andermal den Beobachterstandpunkt einnehmen könnten. Gewiss ist dies im Einzelfall möglich. Je häufiger jedoch der systemische Standpunkt eingenommen wird, desto stärker verengt sich der Freiraum für den ethischen. Denn die Beobachterperspektive bleibt – entgegen ihrem Namen – nicht folgenlos. Die Erkenntnisse, die aus dieser Sicht gewonnen werden, bilden höchst nützliche Steuerungsinstrumente der Sozialtechnologie. Sie gestatten, eine bestimmte Strategie innerhalb des wirtschaftlichen und politischen Systems erfolgreich zu verwirklichen. Sie sind damit ebenfalls handlungsorientierend in einem technokratischen Sinn. Die systemischen Gesetzmässigkeiten überlagern so mit der Zeit das Spannungsfeld politisch-ethischer Entscheidungen. Politische Freiheit besteht – bei Strafe des Misserfolgs – nur noch in den Grenzen systemischer Erfordernisse.

Falls dieser Befund für die gegenwärtige Entwicklung der politischen Kultur in der Schweiz stimmen sollte, wäre er von schwerwiegender Bedeutung für den Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie. Liegt der Sinn der Demokratie in der Schweiz in Zukunft darin, das politische System zu befähigen, auf möglichst wirksame und effiziente Weise die Anforderungen des Wirtschaftssystems in die Gesellschaftsordnung umzusetzen? Dann verliert die Demokratie ihren eigenständigen Sinn.

3.3 Dominanz des Wirtschaftssystems

Die moderne Gesellschaftstheorie beschreibt Wirtschaft und Politik als funktional ausdifferenzierte Teilsysteme der Gesellschaft, denen die Lebenswelt als Ort der zwischenmenschlichen Verständigung gegen-

übersteht. Die Neue Politische Ökonomie zeigt, dass politische Prozesse nach dem Muster wirtschaftlicher Rationalität ablaufen und entsprechend gesteuert werden können. Das politische System funktioniert danach als riesiger Markt für öffentliche Güter. Soweit sich diese Theorie erfolgreich umsetzen lässt, erobert die Ökonomie den politischen Bereich. Ihr Steuerungsanspruch gegenüber der Politik bedeutet, dass die Marktwirtschaft ihre eigenen Rahmenbedingungen selber definieren will und sich so zur totalen Marktgesellschaft ausweiten möchte. Je mehr das Wirtschaftssystem so das politische dominiert und dessen Logik bestimmt, desto weniger Handlungsalternativen verbleiben für den Einfluss der Lebenswelt auf die Politik.

Auch wenn dem politischen System in der Schweiz nicht jede Autonomie gegenüber dem Wirtschaftssystem abgesprochen werden darf, übernimmt doch ökonomisches Denken die Führung. Politik kann am besten als Zusammenspiel von dominierendem Wirtschaftssystem und reagierendem politischem System beschrieben werden.

Die am Schluss des letzten Abschnitts formulierte These lautet, dass politisches Handeln nur noch in den Grenzen systemischer Gesetzmässigkeiten erfolgreich sein könne und dass innerhalb des Systemischen das Wirtschaftssystem das politische System dominiere. Darin sind zwei Aussagen kombiniert: Zum einen sei die Handlungsperspektive des Teilnehmers eingebunden in übergeordnete Wirkungszusammenhänge, wie sie nur aus der systemischen Perspektive des Beobachters erkennbar seien (Ziffern 3.3.1 und 3.3.2); zum andern seien die Wirkungszusammenhänge des politischen Systems im wesentlichen abhängig von den Wirkungszusammenhängen des Wirtschaftssystems (Ziffern 3.3.3 und 3.3.4).

3.3.1 Zum Verhältnis von System und Lebenswelt

Teilnehmerperspektive und Beobachterperspektive[36] werden in der aktuellen sozialphilosophischen Diskussion am deutlichsten von JÜRGEN HABERMAS und NIKLAS LUHMANN repräsentiert. NIKLAS LUHMANN vertritt den Standpunkt der systemtheoretischen, JÜRGEN HABERMAS jenen der handlungsorientierten Betrachtungsweise sozialer Kommunikation.

Nach NIKLAS LUHMANN spielt sich alle soziale Interaktion innerhalb der Gesellschaft als dem umfassenden Sozialsystem ab[37]. Aus funktionalen Erfordernissen differenziert sich dieses Gesamtsystem, indem sich Teilbereiche der Gesellschaft zu in sich geschlossenen Systemen ausbilden. Damit reagie-

36 Vgl. JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 179.
37 NIKLAS LUHMANN, Soziale Systeme, 555.

ren sie auf die historisch wachsende Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse: In Abgrenzung zu ihrer gesellschaftsinternen Umwelt reduzieren sie in ihrem Innern die Komplexität der Kommunikationsbeziehungen und erhöhen damit ihre Funktionsfähigkeit[38].

Solche soziale Systeme sind beispielsweise das Wirtschaftssystem[39], das Rechtssystem und das politische System[40]. Zum Wirtschaftssystem gehören alle Kommunikationen, welche über das Medium Geld vermittelt werden[41]. Im politischen System ist das entsprechende Medium die Macht; das politische System hat sich aus der Gesellschaft ausdifferenziert, indem es sich das Machtmittel der physischen Gewalt angeeignet hat[42].

Nun wäre es in der Terminologie NIKLAS LUHMANNS falsch, zu sagen, ein System dominiere ein anderes[43]. Jedes System ist selbstreproduzierend, sog. autopoietisch und daher gegenüber direktem Einfluss von aussen (operativ) geschlossen[44]. Aber es ist kognitiv offen, also lernfähig. Und so haben die Systeme unterschiedliche Möglichkeiten, einander Umweltbedingungen zu schaffen, nach denen sich die anderen richten müssen. Aus der Sicht NIKLAS LUHMANNS kann dabei nicht von der «Macht» herrschender Kreise gesprochen werden, welche ihre Wertvorstellungen mit Hilfe des Rechts durchsetzen[45], sondern eher von Trends bei der Entwicklung der verschiedenen autopoietischen Systeme[46]. Die systemische Betrachtung interessiert sich nicht für die persönlich verantwortete soziale Handlung, sondern nur für die Funktionalität kommunikativer Prozesse.

JÜRGEN HABERMAS anerkennt zwar die Funktionalität des Systemischen[47], bestreitet aber die These NIKLAS LUHMANNS, dass die funktionalistische Analyse die einzige zulässige Form der Rationalisierung von Entscheidungen sei[48]. Es gibt daneben eine lebensweltliche, kommunikative Rationalität, d.h. eine Chance handlungsorientierender Kommunikation unter Menschen als lebensweltlichem Freiraum gegen den systemischen

---

38 NIKLAS LUHMANN, Moderne Systemtheorien, 10 f. NIKLAS LUHMANN verwendet hier einen kybernetischen Systembegriff, der das System durch seine operative Geschlossenheit gegenüber seiner Umwelt definiert.

39 NIKLAS LUHMANN, Wirtschaft der Gesellschaft, 52 ff.

40 NIKLAS LUHMANN, Recht der Gesellschaft, 407 ff.

41 A.a.O., 453.

42 A.a.O., 281 .

43 NIKLAS LUHMANN wirft selber die Frage nach der Dominanz des Wirtschaftssystems auf, verneint sie aber in dieser Form (Wirtschaft der Gesellschaft, 312 und 324 ff.).

44 NIKLAS LUHMANN, Recht der Gesellschaft, 42 ff.

45 A.a.O., 494.

46 A.a.O., 495.

47 Er will Gesellschaften gleichzeitig als System und als Lebenwelt konzipieren (JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 180).

48 JÜRGEN HABERMAS, Theorie der Gesellschaft, 144.

Zwang[49]. JÜRGEN HABERMAS' Handlungstheorie will sowohl Lebenswelt wie System umfassen, allerdings unter Inkaufnahme eines Gegensatzes zwischen normativen Strukturen und einschränkenden materiellen Bedingungen[50].

Eine Gesellschaft differenziert sich nach JÜRGEN HABERMAS im Laufe ihrer Geschichte sowohl als System wie als Lebenswelt aus. Mit dem steigenden Verständigungsbedarf einer sich entwickelnden Gesellschaft vereinfachen systemische Steuerungsmedien wie Geld und Macht die erforderliche Handlungskoordination und ersetzen die sprachliche Kommunikation. Ihre Subsysteme verselbständigen sich aus der Lebenswelt, technisieren diese oder unterwerfen sie ihrem systemischen Zwang[51].

Wirtschaft und Politik sind zwar durch Geld und Macht gesteuert, aber empfindlich für Impulse aus der Lebenswelt, welche mittels der ihr eigenen kommunikativen Rationalität eine Kontrolle über die beiden Teilsysteme ausüben kann[52].

Das Recht kann im Schnittfeld von Lebenswelt und System verständigungsorientiertes Handeln fördern, indem es diskursive Willensbildungsprozesse und konsensorientierte Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren errichtet[53].

Die beiden Positionen von NIKLAS LUHMANN und JÜRGEN HABERMAS lokalisieren das Dilemma einer modernen Demokratiekonzeption: Systemisch betrachtet ist Demokratie ein Problem der Machtverteilung im politischen System; als Handlungslehre sucht Demokratie nach Möglichkeiten der Steuerung systemischer Prozesse durch eine lebensweltliche politische Willensbildung.

3.3.2 Ökonomische Analyse der Politik

Die moderne Politikwissenschaft nimmt in diesem Dilemma überwiegend im Sinne des Beobachterstandpunktes Stellung. Die Neue Politische Ökonomie untersucht Politik mit den Instrumenten der ökonomischen Analyse und gelangt zum Ergebnis, dass politische Prozesse nach dem Muster wirtschaftlicher Rationalität ablaufen und entsprechend auch gesteuert werden können.

---

49 JÜRGEN HABERMAS, Legitimationsprobleme, 14.

50 A.a.O., 16.

51 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 272 ff.

52 JÜRGEN HABERMAS, Diskurs der Moderne, 422 f. JÜRGEN HABERMAS unterscheidet Geld, Macht und Solidarität als die drei Steuerungsressourcen der Gesellschaft. Sein Anliegen ist es, die Solidarität, als die Ressource der Lebenswelt, aus der sich die politische Willensbildung nähren kann, gegenüber dem Geld und der administrativen Macht zu behaupten (Unübersichtlichkeit, 158).

53 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 544; vgl. hinten Ziffer 4.2.3.

Damit entfällt nicht nur die lebensweltliche Autonomie, sondern auch die Eigengesetzlichkeit des politischen Systems. Letztlich dominieren die ökonomischen Gesetzlichkeiten über die gesamte gesellschaftliche Entwicklung.

Der unter dem Namen «Public Choice» bekannte Ansatz ökonomischer Analyse der Politik dehnt ökonomische Modelle auf den Bereich der Politik aus[54]. Er generalisiert Regeln der Marktwirtschaft über ihren angestammten Bereich hinaus, um sie auf politisches Handeln anzuwenden[55]. Er übernimmt die Methodik der modernen Ökonomik und trifft für die Politik die gleichen Verhaltensannahmen, die das herrschende Modell wirtschaftlichen Handelns prägen: Der Mensch ist ein rationaler Egoist, der seinen persönlichen Nutzen zu maximieren sucht[56]. Er ist homo oeconomicus oder «rational evaluating maximising man (REMM)»[57]. Nach dem Prinzip des methodologischen Individualismus[58] lassen sich gesellschaftliche Ereignisse ausschliesslich durch individuelles Verhalten erklären[59]: Die Präferenzüberlegung des Einzelnen entscheidet über die Steuerung des Marktes bzw. der Politik[60].

Während die traditionelle politische Theorie annimmt, es gebe im politischen System genügend Anreize, welche die Politiker dazu anhalten, das öffentliche Wohl oder doch das Interesse ihrer eigenen sozialen Gruppe zu verfolgen[61], sehen die Vertreter der Public Choice Theorie keinen Grund, anzunehmen, dass das Individuum seine Motivation wechsle, wenn es sich vom privaten in den öffentlichen Sektor bewege[62]. Das Gewinnstreben wird bloss ersetzt durch das Einfangen von Wählerstimmen. Es ist unwesentlich, ob der einzelne Politiker Motive des öffentlichen Interesses oder der Sorge für die Armen haben mag oder nach Ruhm, Reichtum oder Macht strebt, entscheidend für sein Verhalten wird – immer nach Public Choice – letztlich immer sein, was er tun muss, um wieder gewählt zu werden[63]. Dies beruht

54 Dennis C. Mueller, Public Choice, 1; Guy Kirsch, Neue Politische Ökonomie, 4.

55 Paddy A. Mcnutt, Economics, 2 f., James M. Buchanan, Politische Ökonomie, 26.

56 Dennis C. Mueller, Public Choice, 2 f.; Peter Self, Government by the Market?, 4.

57 Gebhard Kirchgässner/Werner W. Pommerehne, Low-cost decisions, 107.

58 Paddy A. Mcnutt, Economics, 1.

59 Adrian Vatter, Eigennutz, 23; Guy Kirsch, Neue Politische Ökonomie, 5.

60 «Politik wird somit als ein Verfahren zur Bildung gesellschaftlicher Entscheidungen auf der Grundlage individueller Präferenzen aufgefasst.» (Adrian Vatter, Eigennutz, 24 mit weiterem Hinweis).

61 Gebhard Kirchgässner/Werner W. Pommerehne, Low-cost decisions, 107; vgl. auch Dennis C. Mueller, Public Choice, 1.

62 Peter Self, Government by the Market?, 2; James D. Gwartney/Richard E. Wagner, Conduct of representative government, 7.

63 James D. Gwartney/Richard E. Wagner, Conduct of representative government, 8 f. Dass dem nicht immer so ist, belegt Jürg Steiner, Gewissen, 114 ff. anhand einer Fallstudie, die zeigt, dass Politiker sich bei Entscheidungen nicht nur nach dem politischen Druck richteten, sondern auch danach, was sie aufgrund ihres Gewissens als recht betrach-

auf einer der Grundannahmen der ökonomischen Theorie, wonach Entscheidungen immer Folgen für den Entscheidenden haben, nach denen er sich richtet. Dank dieser Folgenorientierung lernen die Teilnehmer am (politischen) Markt, «richtig» zu entscheiden[64].

Der Begriff des Richtigen wird hier freilich in seiner ethischen Dimension auf ein reines Erfolgskalkül reduziert – auf den effizienten Mitteleinsatz im Dienste individueller Nutzenmaximierung. Damit wird Politik privatisiert: ihrer öffentlichen Dimension beraubt. Public Choice verkennt, dass politische Ethik nicht nur resultatorientiert sein kann, sondern auch institutionen- und personenorientiert sein muss[65]. – Dazu hier nur zwei Bemerkungen: Zum einen gibt es gerade in der Politik Entscheidungen zu treffen, die kaum Folgen für den Entscheidenden haben[66], zum andern hat die ausschliessliche Wirkungsorientierung ethische Folgen: Wenn Institutionen darauf ausgerichtet werden, die Menschen über Erfolg und Misserfolg zu steuern, werden immer mehr Leute sich tatsächlich nach der utilitaristischen Grundannahme verhalten müssen, um zu bestehen. Der homo oeconomicus wird dann zur «self-fulfilling prophecy»[67].

Hinter dem methodologischen Individualismus der Theorie steht ein ganz bestimmter philosophischer Individualismus ihrer Vertreter[68]: Sie hängen einer altliberalen Demokratiekonzeption an, die auf ökonomische Dimensionen verkürzt ist. Ihr Konzept lässt keinen Raum für Aspekte der Solidarität und der Gemeinschaft[69]. Es stellt sich deutlich gegen republikanisches Gedankengut, präsentiert sich ganz funktionalistisch, kommt aber ohne eine normative Basis nicht aus. Es wird von der Haltung des ökonomisierten Liberalismus getragen, die heute mit der Etikette «neoliberal» versehen wird.

Dass die Grundlagen der Public Choice Theorie kritisierbar sind, ändert freilich nichts an der Tatsache, dass diese Theorie ihr Versprechen, politisches Handeln mit ökonomischen Kriterien treffend voraussagen zu können, über weite Strecken einlösen kann. Sie formuliert überprüfbare Hypothesen, die sich in zahlreichen Studien bewährt haben[70]. Sie hat damit ein beachtliches ideologiekritisches Potential, mit dem das herrschende Selbstverständnis der politischen Elite und die gängigen Vorstellungen über das Funktionieren der

---

teten.

64 GEBHARD KIRCHGÄSSNER/WERNER W. POMMEREHNE, Low-cost decisions, 108 f.

65 ALOIS RIKLIN, Politische Ethik, 105 ff. Zudem erfasst das Erfolgskalkül des Nutzenmaximierers nur Bruchteile einer wohlverstandenen Verantwortungsethik.

66 Sog. low-cost decisions, GEBHARD KIRCHGÄSSNER/WERNER W. POMMEREHNE, Low-cost decisions, 109.

67 Vgl. PETER ULRICH, Demokratie und Markt, 88.

68 Vgl. a.a.O., 82.

69 Vgl. ADRIAN VATTER, Eigennutz, 25.

70 PETER SELF, Government by the Market?, 7.

Demokratie in Frage gestellt werden können[71]. Die Theorie ist daher sowohl als analytisches Instrument als auch als praktisches Steuerungsmittel im politischen System sehr wirkungsvoll. Die traditionelle politische Theorie ist in die Defensive geraten; die Ökonomie erobert die Politik gleichermassen auf wissenschaftlicher wie auf praktischer Ebene[72].

3.3.3 Der Steuerungsanspruch des Ökonomismus

Die Neue Politische Ökonomie ist nur auf der instrumentellen Ebene ein bestimmter methodischer Ansatz zur Beschreibung der Politik. Auf der philosophischen Ebene ist sie Ausdruck eines Welt- und Menschenbildes, das die Marktwirtschaft zum Ideal und Vorbild für die gesamte Gesellschaft erhebt; praktisch gesehen ist sie die legitimierende Ideologie für den faktischen Prozess der Ökonomisierung der Welt. Sie rechtfertigt den Steuerungsanspruch des Wirtschaftssystems gegenüber dem politischen System – und letztlich auch gegenüber der Lebenswelt.

Kritik am Geltungsanspruch der Neuen Politischen Ökonomie kann entweder immanent erfolgen, d.h. indem aufgezeigt wird, welche Schwächen die Theorie aufweist, oder extern, indem ihr Stellenwert im Rahmen der Gesellschaftstheorie relativiert wird.

Immanente Kritik übt etwa ADRIAN VATTER, indem er die ausschliessliche Output-Orientierung der Methode rügt. So verkennt sie den Wert demokratischer Partizipation; sie will diese als blossen Kostenfaktor minimieren[73]. Mit ihrer einseitigen Rationalität ist die Theorie zu eindimensional, um als umfassende Demokratietheorie dienen zu können. Zudem lassen sich politische Prozesse nicht allein mit dem Tauschmodell erfassen. Es fehlt der Theorie das Sensorium für den Machtaspekt und für die Konflikthaftigkeit der Politik. Ferner sieht sie politisches Handeln bloss als einseitige Aktion (die Wahlhandlung des Einzelnen) statt als gegenseitige Interaktion. Menschliches Verhalten ist stets mehrdimensional und lässt sich nicht auf eine einzige Antriebsfeder reduzieren.

Public Choice bietet daher nur eine sehr verkümmerte politische Handlungslehre. Diese Verkürzung ist aber nicht ungefährlich: Weil sich die Politik nicht an die Rationalität des Ökonomismus halten will, gerät sie in Misskredit. Weil sich der Staat nicht wie ein Markt verhalten kann, soll er abgebaut

---

71 Vgl. RICHARD E. WAGNER/JAMES D. GWARTNEY, Constitutional Order, 50.

72 PETER ULRICH, Demokratie und Markt, 79 spricht in diesem Zusammenhang von einem «ökonomischen Imperalismus». Der ökonomische Ansatz hat denn auch innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung eine dominierende Stellung eingenommen (ADRIAN VATTER, Eigennutz, 329 mit weiteren Hinweisen).

73 ADRIAN VATTER, Eigennutz, 338 ff.

und wo möglich durch den Markt ersetzt werden. Public Choice begründet so die neoliberale Parole «weniger Staat, mehr Markt»[74]. Das Festhalten am deskriptiven Modell trotz Abweichen der empirischen Realität macht die Theorie zur Ideologie, die sich die Wirklichkeit unterordnen will. Damit läuft Public Choice Gefahr, zu einem Instrument einer bestimmten politischen Richtung zu verkümmern. Wissenschaft wird dann zum Machtinstrument der Wirtschaft.

Hier setzt die externe Kritik an, wie sie etwa durch PETER ULRICH vertreten wird[75]. Das ökonomistische Denken stellt den normativen Primat demokratischer Politik in Frage, indem es den von ihm ermittelten faktischen Verhältnissen normative Geltung zuerkennt. Es fördert damit die fortschreitende Ökonomisierung der Gesellschaft. Auch wenn der Primat der Politik formell anerkannt bleibt, wird Politik doch dazu instrumentalisiert, gleichsam natürlich vorgegebene «Sachgesetzlichkeiten» der Wirtschaft zu legitimieren. Das ökonomische System zwingt so dem politischen immer mehr seine eigene Sachlogik auf. Mittels eines ökonomistischen Begründungszirkels wird «die Rahmenordnung des Marktes, die diesen ethisch legitimieren soll, selbst noch in Kategorien der 'reinen' ökonomischen Rationalität (Effizienz) konzipiert»[76]. Die Marktwirtschaft will so ihre eigenen Rahmenbedingungen selber definieren und weitet sich damit zur totalen Marktgesellschaft aus[77]. Das ökonomistische Denken begeht dabei nach PETER ULRICH freilich einen philosophisch-ethischen Kategorienfehler, weil es die Rationalität des ökonomischen Tausches mit jener des ethisch vernünftigen Konsenses verwechselt[78].

Ökonomistisches Denken will die «direkte Demokratie des Marktes» an die Stelle der indirekten Demokratie der Politik setzen. Sie sieht im Staat nur die Hierarchie und will den Einzelnen nicht der staatlichen Heteronomie aussetzen, wo er doch im Markt unmittelbar seine Autonomie nutzen kann. Dieses Denken verkennt, dass Autonomie auch im Markt nur staatlich konstituiert sein kann und dass Autonomie für alle nur möglich ist, wenn soziale Gleichheit annähernd verwirklicht ist, was sich nur über staatliche Verantwortung sichern lässt. Der Denkfehler beruht auf einseitig liberalen Prämissen, die der Ergänzung durch republikanische und funktionale Elemente bedürfen.

Im Kontext der Globalisierung sieht die Neue Politische Ökonomie die Aufgabe des Staates darin, die Strukturanpassungen zu bewältigen, welche

---

74 A.a.O., 347.
75 PETER ULRICH, Demokratie und Markt, 75 ff.
76 A.a.O., 88.
77 A.a.O., 86.
78 A.a.O., 86.

die Weltwirtschaft den nationalen Wirtschaftsräumen aufzwingt. Der Ökonomismus entspricht somit auf der konzeptionellen Ebene dem Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik. So wie die Wirtschaft von der Politik verlangt, dass sie ihre Interessen umsetze, so verlangt die Neue Politische Ökonomie von der Politik, dass sie ihre Logik anwende.

3.3.4 Die Dominanz des Systemischen

Die Neue Politische Ökonomie wird durch ihren axiomatischen Individualismus (sowohl methodologisch wie philosophisch) daran gehindert, ihre eigene Systemrelevanz zu erkennen. Sie betrachtet sowohl Wirtschaft wie Politik ausschliesslich vom Standpunkt des Einzelnen aus. Allerdings nimmt sie nicht den integralen Menschen wahr, sondern nur einen schematisierten Rollenträger, der eine bestimmte Funktion am Markt erfüllt. Zudem interessieren nur statistisch relevante Handlungsweisen, so dass der Individualismus folgenlos bleibt. Wäre ihr Blick nicht axiomatisch fixiert, müsste die Neue Politische Ökonomie ihren funktionalistischen Charakter einsehen: Die Theorie der Wahlhandlungen formuliert bloss Präferenzmechanismen, nach denen das System sich reproduziert. Im Wirtschaftssystem werden die Präferenzen über das Medium Geld gesteuert, im politischen System einer Demokratie über das Machtmedium der Wählerstimmen. Die Reduktion des Menschen auf den homo oeconomicus ist nur eine Metapher für die Umschreibung der Kommunikationsform, welche das System definiert: Zum Wirtschaftssystem gehört jede Interaktion, welche Präferenzen ausdrückt, die sich in Geld umsetzen lassen; zum politischen System gehört jede Interaktion, deren Wert sich als Machtveränderung in Form von Wählerstimmen messen lässt. So reformuliert ist die zentrale Aussage der Neuen Politischen Ökonomie die, dass die pekuniäre Logik des Wirtschaftssystems auch für das politische System gilt – nur ist die Währung dort eine andere. Im Wirtschaftssystem kauft und zahlt man mit Geld, im politischen System mit Stimmen. Das politische System funktioniert als ein Tauschsystem nach den Regeln des Wirtschaftssystems. Oder in der Systemsprache NIKLAS LUHMANNS: Das Wirtschaftssystem definiert die massgebenden Umweltbedingungen für das politische System; ja, es bestimmt sogar teilweise dessen Logik.

Diese Dominanz des Wirtschaftssystems über das politische System hat noch eine weitere Konsequenz, die für die Demokratietheorie bedeutsam ist: Je mehr die Politik unter dem Einfluss der Wirtschaft systemisch wird, desto weniger Handlungsalternativen verbleiben für den Einfluss der Lebenswelt auf die Politik. Politik wird wie Wirtschaft zu einem zweckrationalen Subsystem, das von Normen und Werten weitgehend abgehängt ist[79]. Es ist damit diskursethischer Argumentation kaum mehr zugänglich[80]. Demokratie als handlungsorientierende Kommunikation über Anliegen der Gemeinschaft

wird zunehmend aus dem politischen System in die Lebenswelt abgeschoben, wo sie aber höchstens indirekt wirksam werden kann. Das politische Zentrum funktioniert undemokratisch nach systemischen Imperativen, solange es nicht von der Peripherie her gestört wird. Demokratie wird in eine Öffentlichkeit ausserhalb des politischen Systems verdrängt.

Hinzu kommt, dass die durch die Medien Geld und Macht gesteuerten Systeme Wirtschaft und Politik eine schier unaufhaltsame Eigendynamik entfalten, mit welcher sie immer weitere Teile der Lebenswelt kolonialisieren[81]. Ihre Logik dringt immer tiefer auch in die lebensweltlichen Beziehungen unter den Menschen ein[82]. Dies führt zu einer Entfremdung und Verunsicherung dieser Beziehungen, zur «Verdinglichung der kommunikativen Alltagspraxis»[83].

Das hier skizzierte Modell einer Dominanz des Wirtschaftssystems entspricht praktischer Erfahrung auch in der Schweiz[84]. Das Vorherrschen wirtschaftlicher Imperative zeigt sich sowohl in der Struktur unseres politischen Entscheidungsprozesses wie auch in der wachsenden Kluft zwischen Behörden und Volk. Diese lässt sich als Reaktion auf die Kolonialisierung der Lebenswelt durch das System deuten: Das Volk – die lebensweltliche Öffentlichkeit – misstraut der systemischen Rationalität, welche das politische System zunehmend steuert[85].

Zwar wäre es sicher einseitig, dem schweizerischen politischen System bereits jede Autonomie gegenüber dem Wirtschaftssystem abzusprechen. Für die Problematik einer Demokratietheorie ist aber entscheidend, dass mit einer Tendenz zum Vorrang wirtschaftlicher Macht innerhalb der Politik gerechnet werden muss und dass sich die systemischen Gesetzlichkeiten funktionaler Machterhaltung innerhalb der politischen Elite Geltung verschaffen.

Es genügt, wenn das politische System infolge eigener Ziellosigkeit dem Druck der wirtschaftlichen Umwelt nachgibt. Das Wirtschaftssystem hat dank seiner Gewinnorientierung eine klare Zielhierarchie und ist in der Lage, entsprechend klare und in sich konsistente Forderungen zu erheben. Wenn

---

79 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 230.

80 So vernachlässigt die Politische Ökonomie die Rolle der Argumente (vgl. JÜRG STEINER, Gewissen, 116).

81 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 488.

82 A.a.O., 522.

83 A.a.O., 566.

84 Vgl. vorne unter Ziffer 3.2.

85 Z.B. verweigerte die Mehrheit des Volkes sich dem wirtschaftlichen Druck zum Beitritt in den EWR – allerdings mit der Folge, dass der Bund die geforderte wirtschaftliche Restrukturierung mit seiner «Revitalisierungspolitik» nun autonom nachvollzieht (Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 805–995).

das politische System mangels eigener Grundsätzlichkeit diesen Forderungen nichts Eigenständiges entgegenzusetzen hat, wird es die Ziele der Wirtschaft übernehmen. Das ökonomische Denken übernimmt dann auch in der Politik die Führung. Wirtschaft wird dann innerhalb der Politik systembestimmend. Und aus dieser systemischen Sicht ist demokratischer Einfluss von seiten der lebensweltlichen Öffentlichkeit dysfunktional, ein Störfaktor, der möglichst zu begrenzen ist[86].

Somit besteht hinreichend Grund zur Annahme, dass die ideale Vorstellung vom Verhältnis von Volk und Behörden, sei sie nun republikanischer oder liberaler Prägung, in erheblichem Widerspruch zur Realität steht und dass diese weit besser durch eine funktionale Beschreibung charakterisiert wird. Zudem geht es nicht um Funktionen innerhalb der Politik, sondern um die Funktionen des politischen Systems für das dominierende Wirtschaftssystem.

Unter diesen Bedingungen ist das pluralistische Selbstverständnis schweizerischer Politik weniger Staatsideal als Staatsideologie. Dies in dem Masse, als der Anspruch politischer Selbstbestimmung, den das politische System auf der Grundlage seiner Institutionen erhebt, nicht gelebt wird. Die Politik ist gar nicht in der Lage, demokratisch im Sinne des Ausgleichs zwischen unterschiedlichen Demokratievorstellungen zu wirken, weil sie nicht autonom genug ist, um nach den ihr eigenen Gesetzmässigkeiten zu funktionieren. Sie ist wohl funktional, aber nicht im Sinne der realistischen Demokratievariante. Denn diese meint die Funktionalität politischer Machtfaktoren innerhalb des politischen Systems. Politik aber droht als Ganze zu einer Funktion für das Wirtschaftssystem zu werden.

An dieser Stelle sind ein paar terminologische Hinweise fällig: Mit der Gegenüberstellung von Staat und Wirtschaft soll kein künstlicher Gegensatz heraufbeschworen werden. Staat und Wirtschaft bilden in dieser Darstellung zwei funktionale Systeme, die zwar mehr oder weniger autonom sind, aber für einander wichtige Funktionen erfüllen. Sie stehen dabei nicht nur in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das eine System könnte auch bei ausgewogenem gegenseitigem Verhältnis nicht ohne das andere sein. Das Wirtschaftssystem wird hier nur deshalb kritisch reflektiert, weil es über seine gesellschaftliche Aufgabe, Güter aller Art bereitzustellen, hinaus dominanten Einfluss auf die Politik ausübt.

Die Forderung nach einem Primat der demokratischen Politik vor der Marktwirtschaft kann allerdings nicht durch das funktionale Modell einer Dialektik zwischen zwei gleichwertigen Kräften ersetzt werden. Damit würde die normative Ebene zugunsten einer deskriptiven verlassen: Wohl bedingen sich die beiden Systeme gegenseitig, aber die Wirtschaft ist in ihrer

86 Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Demokratie, 279 f.

Legitimation von einer demokratischen Ordnung abhängig, die ihr nur vom politischen System vermittelt werden kann. Im normativen Sinne ist der Vorrang demokratischer Politik unverzichtbar.

Die in diesem Essay verwendete Begrifflichkeit hat im übrigen analytischen Wert: Ausdrücke wie System, Lebenswelt, politisches System, Wirtschaftssystem, das Systemische – oder auch bloss: Politik oder Wirtschaft – stehen nicht für behauptete Realitäten, sondern für typische Denkmodelle. Es geht darum, die Schwierigkeiten einer modernen Demokratietheorie besser zu fassen, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen wir politisch handeln. Da ist es hilfreich, den unteilbaren Fluss des Lebens gedanklich in analytische Kategorien zu unterteilen. Diese dürfen aber nicht verdinglicht und für Realitäten genommen werden. Es gibt nicht «die Wirtschaft». Wir alle haben Teil am Wirtschaften. Aber wir verstehen besser, was um uns geschieht, wenn wir brauchbare Modelle des Geschehens entwerfen, welche die Unübersichtlichkeit der Verhältnisse abbauen. «Real» werden diese Modelle erst dadurch, dass wir sie in unsere Erwartungen integrieren und danach zu handeln beginnen. Denkmuster werden über Denkzwänge zu Sachzwängen, wenn solche Erwartungen kollektiv geteilt werden.

3.4 Sinnverlust und multikulturelle Spaltung

Die wachsende Orientierungslosigkeit weckt in der Schweiz ein Bedürfnis nach einfachen, oft fundamentalistischen Antworten auf die Verdrängung lebensweltlichen Sinns durch das Systemische. Es bilden sich Subkulturen mit in sich geschlossenen Weltbildern. Daraus erwächst eine grundsätzliche Pluralisierung der Lebenswelt, die multikulturellen Charakter annimmt und die Verständigung über gemeinsame Werte erschwert.

Sinn ist eine Kategorie der Lebenswelt, nicht des Systemischen[87]. Wenn heute die Lebenswelt zunehmend von systemischen Welten verdrängt wird, bedeutet dies somit, dass Sinn verloren geht. Die Sinnfrage lässt sich für immer grössere Bereiche der Lebenserfahrung nicht mehr stellen. Sie wird durch Notwendigkeit oder Sachzwang ersetzt. Das Leben des modernen Menschen leidet unter Sinnverlust.

Damit wächst die Not der Orientierungslosigkeit, die sich mit zunehmender Komplexität der Gesellschaft ohnehin breit macht. Der vorne (Ziffer 3.2) beschriebene Wertzerfall erhält einen Anstrich des Unvermeidlichen, weil Systembedingten. Versuche, die Orientierungsnot zu überwinden, werden

87 Er kann einzig in umgangssprachlicher Verständigung erzeugt und vermittelt werden (JÜRGEN HABERMAS, Theorie der Gesellschaft, 186).

sich daher gegen das System wenden: Die Suche nach neuem Sinn wird eine Reaktion der Lebenswelt gegen den Systemzwang darstellen, sei es in der Form der Opposition oder des Aussteigens. Die Orientierungslosigkeit löst vielfach ein Bedürfnis nach fundamentalistischen Gemeinschaften aus. Diese sind oft religiös oder ethnisch begründet[88]. Offenbar sind viele Menschen zwar bereit, sich im wirtschaftlichen Bereich anzupassen, rebellieren dafür aber auf der kulturellen Ebene gegen die Nivellierung der systemischen Welt[89].

Solche systemfeindliche Reaktionen der Lebenswelt sind tatsächlich in der Gegenwart in grosser Zahl festzustellen. Sie bewegen sich in aller Regel auf einer emotionalen Ebene, sind also auch im kommunikativen Sinne wenig rational und stellen keine günstige Grundlage für eine demokratische Steuerung der Systemprozesse dar.

Die Verunsicherung, die seit bald dreissig Jahren den Fortschrittsoptimismus der Nachkriegszeit abgelöst hat[90], weckt auch in der Schweizer Politik ein Bedürfnis nach neuen Fundamenten, welches extreme politische Bewegungen begünstigt[91].

Auf der politischen Rechten entstehen zunächst die fremdenfeindlichen nationalistischen Parteien (zunächst die «Nationale Aktion», dann die «Republikanische Bewegung», heute die «Schweizer Demokraten»). Sie benützen die Ausländer als Sündenböcke für eine beängstigende Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung, der sie eine Antimodernismus-Ideologie entgegenhalten, welche die gute alte Zeit wieder herstellen will[92]. Ähnlich stellt die «Autopartei» (heute «Freiheitspartei») eine Reaktion gegen die Umweltbewegung, die «Lega dei Ticinesi» eine regionalistische Protestbewegung dar[93]. Die «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns)», die auch schon als «politische Sekte» bezeichnet worden ist, weil sie sich vom bürgerlichen Lager abgespalten hat und einen absoluten Wahrheitsanspruch erhebt, «vermittelt ihren Anhängern die Nestwärme der Zugehörigkeit zur grossen Familie der Guten» im Kampf gegen das Böse[94].

Fundamentalismus und Populismus verbreiten sich aber nicht nur am Rand des politischen Spektrums, sondern auch in einer der schweizerischen Regierungsparteien. Als Reaktion auf den Zerfall der mittelständischen Tu-

---

88 URS ALTERMATT, Fanal, 158.
89 Vgl. a.a.O., 176.
90 URS ALTERMATT et Al., Fundamentalopposition, 4 ff.
91 A.a.O., 7 f.
92 A.a.O., 12.
93 A.a.O., 13 f.
94 Leitartikel der NZZ vom 30. Juli 1996, 11.

genden[95] und auf die 68er-Bewegung schafft die «Schweizerische Volkspartei (SVP)» ein Sammelbecken für Menschen mit einer Law and order-Haltung[96]. CHRISTOPH BLOCHER formuliert seiner Partei prägnante politische Leitlinien, welche ihren Mitgliedern eine neue ideologische Orientierung anbieten[97]. In populistischer Vereinfachung verbindet er Wirtschaftsfreundlichkeit mit einem Rückgriff auf die Tradition, von der aus er die linke Kritik am Wachstum des Wirtschaftssystems als «Krankheitserscheinung einer degenerierten Modernität» interpretieren kann[98]. Mit seiner konservativen Ideologie gelingt es ihm, den inneren Widerspruch in seiner Position zu überdecken und die Opposition seiner Anhänger gegen das Systemische vom Wirtschaftssystem abzulenken[99]. Seine neokonservative Argumentation knüpft u.a. an die Abwehrhaltung des kalten Krieges an, um «Bewährtes» vor Kritik zu schützen, und behauptet für Bürgertum und Bauernstand den Anspruch, die Idee der Schweiz zu verkörpern[100]. Methodisch überdeckt er parteiinterne Differenzen, indem er die innere Krise in die Welt hinaus verlagert, von der vielfältige Bedrohungen auf uns zukommen. Die Lösung der modernen Gesellschaftskonflikte sucht er im Appell an die Selbstverantwortung des Individuums[101]. Die Scheinantwort wird geglaubt, weil sie dem Bedürfnis nach dem Wiederaufleben einer zerfallenen Wertordnung entspricht.

Der Vorwurf des Fundamentalismus richtet sich allerdings nicht ausschliesslich an die rechte Seite des politischen Spektrums. Auch in der politischen Linken entstehen Bewegungen, die zumindest teilweise dazu neigen, auf komplexe Verhältnisse eine vereinfachte und dogmatisierte Antwort zu geben:

So bilden sich aus der Studentenbewegung von 1968 die «Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH)», die sich in den ersten Jahren als revolutionäre Kaderpartei des Marxismus-Leninismus verstehen und damit auch fundamentalistische Züge tragen. Später mässigt sich ihre Position und wird zum Ausgangspunkt einer Alternativkultur der Bürgerinitiativen, welche sich für den Frieden, die Dritte Welt, die Umwelt oder die Gleichberechtigung der Frauen einsetzen[102]. Daraus entstehen auch die beiden grünen Parteien, die «Grüne Partei der Schweiz» und das «Grüne Bündnis».

---

95 HANS HARTMANN/FRANZ HORVATH, Zivilgesellschaft, 24.
96 A.a.O., 43.
97 A.a.O., 50.
98 So a.a.O., 105.
99 Vgl. a.a.O., 162 f.
100 A.a.O., 162.
101 A.a.O., 45 und 162 f.
102 URS ALTERMATT et al., Fundamentalopposition, 14 ff.

Die Skizze zeigt, dass innerhalb der politisch orientierten Organisationen der Pluralismus der Konzeptionen wesentlich breiter geworden ist. Die Vielfalt erhält zudem einen neuen Charakter: Die innere Geschlossenheit der unterschiedlichen Vorstellungswelten steht einer rationalen politischen Auseinandersetzung unter den verschiedenen Gruppen im Wege. Konsens ist ein knappes Gut geworden.

Die Spaltung der Gesellschaft wird durch eine Vielzahl fundamentalistischer Gruppierungen ohne politische Zielsetzung noch vertieft. Diese entziehen sich der gesellschaftlichen Konfliktlage durch Flucht in eine eigene Welt. Das gilt z.B. für religiöse oder mystisch ausgerichtete Vereinigungen mit Sektencharakter oder für Aussteiger, die nach dem Muster der Hippies zurück zur Natur wollen, ferner für Jugendgruppierungen, welche die Gesellschaft ablehnen, die ihnen ihre Eltern anbieten.

Insgesamt entsteht unter diesen Subkulturen der Lebenswelt auch in der Schweiz eine multikulturelle Situation, welche die Verständigung über gemeinsame Werte erschwert.

Diese grundsätzliche Pluralisierung der Lebenswelt, die mit dem Prädikat «multikulturell» versehen wird, zwingt dazu, die bisherige Pluralismuskonzeption, die den Interessenausgleich unter den Gruppierungen anstrebt, durch eine «Politik der kulturellen Identität» zu ersetzen, mit welcher sich die einzelnen Gruppen verselbständigen[103]. Dem Streben nach Konsens wird das Recht auf Dissens entgegengehalten. Das Trennende, nicht das Verbindende wird betont. Die gemeinsame Wertordnung, die ein Gemeinwesen zusammenhält, fehlt. Es ist nicht mehr möglich, eine für alle gültige Konzeption des Zusammenlebens zu formulieren.

Daraus erwächst ein grundsätzliches Dilemma postmoderner Demokratie: Der Wille, zusammenzuleben, kann demokratisch nicht erzwungen werden. In der multikulturellen Gesellschaft steht jede Demokratietheorie daher unter einem Vorbehalt. Sie muss als Voraussetzung die Annahme treffen, dass die Gruppen, die in einem Land leben, bereit sind, ihre öffentlichen Angelegenheiten gemeinsam zu entscheiden. Demokratietheorie kann angeben, welche Verfahren, Strukturen und Grundsätze unter multikulturellen Bedingungen legitimer sind als andere, aber sie kann keine Norm errichten, welche von einer Gruppe verlangen würde, mit einer anderen zusammenzuleben.

Jede Demokratietheorie enthält die Voraussetzung, dass die Bevölkerung des Landes, für die eine Staatsordnung gelten soll, zusammenleben will. Und diese Voraussetzung ist heute keine Selbstverständlichkeit mehr.

---

103 JEAN LECA, La démocratie à l'épreuve, 234 f.

4. Elemente einer schweizerischen Demokratietheorie

Keine der bisher bekannten Demokratiekonzeptionen vermag der Spaltung der Gesellschaft in Systeme und multikulturelle Gruppen angemessen Rechnung zu tragen. Als Metatheorie des politischen Zusammenlebens verlangt Demokratie heute die Koexistenz divergierender normativer Konzepte von Demokratie. Als ethisches Minimum kann nur noch eine Rahmenordnung der Toleranz und der Fairness Geltung beanspruchen.

Aber auch diese Voraussetzung gilt nicht universal, sondern nur dort, wo ein Regime von den betroffenen Menschen als legitim anerkannt werden will. Dann unterzieht es sich den diskursethischen Anforderungen einer deliberativen Demokratie. Für solche Regierungen kann Demokratietheorie eine doppelte Aufgabe erfüllen:

- *Als Metatheorie der Demokratie kann sie die rechtliche Verfassung und die politische Praxis aus der Warte diskursethischer Prinzipien kritisieren (Ziffer 4 2);*
- *als demokratische Handlungslehre kann sie Kriterien für die Weiterentwicklung konkreter Staatsordnungen formulieren.*

4.1 Pluralismus der Demokratiekonzepte

Das Anwachsen der systemischen Welten einerseits, die multikulturelle Entwicklung der Gesellschaft anderseits stellen die Möglichkeit einer kohärenten Demokratietheorie insgesamt in Frage. Es fehlen die Voraussetzungen sowohl für den Republikanismus wie für den Liberalismus, aber auch der Funktionalismus verkennt die Dynamik der multikulturellen Gesellschaft.

Dieser Situation entspricht an sich die «komplexe Demokratietheorie», da sie die Fraktionierung der Gesellschaft und ihrer Mitglieder widerspiegelt. Die verschiedenen Ansätze, die sich unter diesem Titel zusammenfassen lassen, beschränken sich auf Aspekte der drei andern Konzeptionen und versuchen, den Differenzen und Differenzierungen der modernen Gesellschaft Rechnung zu tragen. Als analytisches Instrument taugt die Figur «komplexe Demokratietheorie» durchaus, um jene Versuche zu charakterisieren, welche die moderne Realität mit tradierten Idealen verknüpfen wollen. Ohne notwendigerweise die in dieser Studie verwendete Terminologie zu verwenden, wollen sie der Sache nach die systemische Entwicklung von Wirtschaft und Politik einerseits anerkennen, anderseits nach Chancen der Lebenswelt suchen, kommunikative Normen gegenüber den systemischen Funktionen zur Geltung zu bringen.

Die Ansätze sind jedoch zu unterschiedlich, als dass sie auf einen inhaltlich gemeinsamen Nenner gebracht werden könnten. Unter den Bedingungen

einer multikulturellen Gesellschaft kann – mit einer Ausnahme – keine dieser Theorien allgemeine Anerkennung finden. Die Ausnahme ist die diskursethische Demokratiekonzeption, auf die noch näher einzugehen ist. Sie ist so formal, dass sie kaum Widerspruch erregt. Aber dafür ist sie nicht aussagekräftig genug, um ohne Ergänzung durch weitere Konzepte aus sich heraus praktikable Regeln für die Ausgestaltung der Demokratie in einer konkreten Situation zu generieren[104].

Unter den Bedingungen der Multikulturalität vermag somit einerseits keine der vier Demokratietheorien zu befriedigen. Anderseits umfasst die Typologie der vier Denkrichtungen doch die Gesamtheit der heute verfügbaren Ideen zur Demokratietheorie. Das Problem liegt in der Ausschliesslichkeit der einzelnen Konzepte, nicht darin, dass sie keine gültigen Aussagen zu machen hätten. Der reale gesellschaftliche Pluralismus verhindert zwar einen Konsens über einen gemeinsamen Satz demokratietheoretischer Aussagen, aber er verlangt umgekehrt die Anerkennung aller vier differenten Ansätze. Jede Denkrichtung entspricht zumindest in Teilen der Haltung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und hat damit Anspruch auf politische Anerkennung.

Gefordert ist unter diesen Bedingungen ein Pluralismus der Demokratiekonzepte. Demokratie ist kein einheitliches Prinzip, sondern steht für einen Pluralismus von Normen, die je unterschiedliche Demokratieverständnisse umsetzen. Demokratie ist nicht einfach eine Norm, welche die pluralistische Willensbildung im Staat fördert, wie das etwa der liberalen Konzeption entsprechen würde; das Demokratieprinzip selber wird pluralistisch und verlangt die Koexistenz divergierender Inhalte und Verfahren politischer Legitimation. Auf der Ebene konkreter Normen, welche die Ausgestaltung einer Demokratie anleiten, lässt sich somit keine Kohärenz mehr herstellen. Die staatlichen Prozesse und Strukturen dürfen nicht nach den Anforderungen einer einzigen Demokratietheorie ausgestaltet werden. Vielmehr gilt auf einer Meta-Ebene oberhalb der einzelnen Demokratiekonzeptionen ein Pluralismusgebot, ein normativer Pluralismus: Staatliche Institutionen sollen allen Demokratieverständnissen, die von den existierenden gesellschaftlichen Gruppen vertreten werden, gleichermassen Anerkennung verschaffen. Die Politik der Anerkennung, die von den Gruppierungen beansprucht wird, hat auch für die verschiedenen Demokratiekonzepte zu gelten. Demokratie darf keine Ideologie sein, die Partei ergreift, sondern muss eine Rahmenvorstellung der Toleranz und der Fairness sein, die für alle Demokratiekonzeptionen Raum schafft.

---

104 Näheres siehe unter Ziffer 4.2.

Der Schritt zum normativen Pluralismus hat erhebliche Konsequenzen für eine Staatsordnung. Er bedeutet, dass die Institutionen nicht nach einer Konvention über die materiellen Inhalte der gesellschaftlichen Gerechtigkeit ausgestaltet werden dürfen. Beispielsweise kann die Proportionalität in der Vertretung parlamentarischer Gremien nicht damit begründet werden, sie entspreche der proportionalen Stärke unter den gesellschaftlichen Gruppierungen. Denn dies bedeutet, dass faktische Machtverhältnisse demokratische Normen bestimmen. Das ist zwar das realistische Ergebnis eines Kompromisses unter der Geltung heutiger Gerechtigkeitsvorstellungen: Die Proportionalität bringt ein gerechtes Abbild des Pluralismus in der Gesellschaft. Aber dieses Gerechtigkeitskonzept schliesst ein, dass kleine Gruppen weniger Recht haben als grosse. Es ist Ausdruck des konsensorientierten Pluralismus, der einen Ausgleich der Interessen nach ihrem gesellschaftlichen Gewicht anstrebt. Es widerspricht aber dem Pluralismus der Identitäten, der die Anerkennung der Differenz um ihrer selbst willen fordert. Denn nach dieser multikulturellen Konzeption von Pluralismus kommt es auf die Grösse der Gruppierungen nicht an. Für solche Gruppen ist eine Konvention über eine proportionale Gerechtigkeit nicht akzeptabel.

Legitimität darf unter multikulturellen Bedingungen ihre Quelle nicht in den herrschenden ethischen Vorstellugen haben, da dies divergierende Vorstellungen minoritärer Gruppen verletzen würde. Moderne Institutionen müssen die Stufe konventioneller Moral übersteigen und sich von Normen der prozeduralen Moral leiten lassen[105]. Diese verweist auf die Ebene der Diskurstheorie[106]. Der Gruppendifferenz wird nur jene Institution gerecht, welche jedes Weltbild gleichberechtigt behandelt und Geltungsfragen von der Qualität der Argumente, nicht von der Zahl ihrer Vertreter abhängig macht[107].

Der Pluralismus der Demokratietheorien bedeutet somit den Verzicht auf einen einheitlichen Moralkodex auf der Ebene der konkreten Regelungen. Alle vier Typen eines demokratischen Weltbildes haben ihren legitimen Geltungsanspruch. Demokratie im Sinne einer Metatheorie des politischen Zusammenlebens verlangt heute die Koexistenz divergierender normativer Konzepte von Demokratie. Diese Koexistenz verlangt als ethisches Minimum eine Rahmenordnung der Toleranz und der Fairness, die für alle Demokratiekonzeptionen Raum schafft.

Nun ist aber auch diese Rahmenordnung nicht voraussetzungslos und bedarf daher der Begründung. Es ist keineswegs gesichert, dass alle Gruppierungen bereit sind, einer Rahmenbedingung zuzustimmen, die von ihnen

105 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 260.

106 Vgl. sogleich Ziffer 4.2.

107 Zu den praktischen Konsequenzen und Schwierigkeiten dieser Forderung siehe Ziffer 5.

Toleranz und Fairness verlangt. Gerade fundamentalistische Bewegungen neigen zur Intoleranz und dazu, andern Gruppen die Rechte abzusprechen, die sie für sich in Anspruch nehmen. Sie sind z.T. nicht bereit, sich andern gegenüber fair zu verhalten.

Die Anerkennung einer Pluralität der Demokratiekonzepte mag zwar genügen, um dem geschichtlich gewachsenen Pluralismus moderner europäischer Prägung Rechnung zu tragen, aber sie bietet noch keine genügende Grundlage für allgemeingültige Normen in der postmodernen Unübersichtlichkeit.

Die Demokratietheorie steht damit vor der Aufgabe, unter der Bedingung grundsätzlicher Differenz beteiligter Gruppen einen minimalen Rahmen für das gesellschaftliche Zusammenleben zu begründen. Eine solche Begründung muss verschiedene Ebenen beachten:

1. Auf universaler Ebene ist eine Begründung nötig, wenn ein Zusammenleben beliebiger Gruppen im weltweiten Kontext angestrebt wird. Angesichts der wirtschaftlichen Globalisierung ist die Frage einer politischen Weltordnung dringend geworden. Nationalstaatliche Demokratie wird zunehmend von der Möglichkeit transnationaler Demokratie abhängig[108]. Hier dürfen keine kulturbedingten Voraussetzungen getroffen werden.

2. Auf nationaler Ebene muss die Begründung sowohl den kulturellen, geschichtlichen und politischen Bedingungen eines Landes, als auch der multikulturellen Tendenz der modernen Gesellschaft Rechnung tragen. Hier ist die universale Begründung mit dem Pluralismus der Demokratienormen und der konkreten Verfassung zu verknüpfen[109].

Der Versuch einer universalistischen Begründung einer inhaltlich definierten Theorie der politischen Gemeinschaft, wie sie JOHN RAWLS in seiner Theorie der Gerechtigkeit und nachfolgenden Überarbeitungen vorgenommen hat, scheitert zwangsläufig daran, dass konkrete Inhalte stets kulturell bedingt sind – im Falle JOHN RAWLS durch die liberale westliche Tradition[110]. Auch wenn als gemeinsamer Nenner nur minimale Anforderungen wie Toleranz, Fairness und Menschenrechte aufgestellt werden, gilt doch ein bestimmter Vernunftbegriff jeweils als Grundlage der Argumentation[111]. Unter multikulturellen Bedingungen kann niemand den eigenen materiellen Gerechtigkeitsvorstellungen ein universalistisches Fundament verleihen. Ein solches Fundament ist wohl nur auf einer Metaebene möglich, auf der keine Aussagen

108 Näheres dazu siehe unter Ziffer 6.
109 Näheres dazu siehe unter Ziffer 5.
110 JOHN RAWLS, Liberalism, 370.
111 JOHN RAWLS, Völkerrecht, 93 f.

über Inhalte des öffentlichen Zusammenlebens mehr möglich sind. Es ist die Ebene der Diskurstheorie. Demokratietheorie muss diese Ebene hoher Abstraktion freilich mit der Ebene konkreter Staatsordnungen – z.B. jener der Schweiz – verknüpfen können, um den Sinn der Demokratie gültig zu fassen, d.h. um ihr sowohl eine unstrittige Grundlage als auch einen konkreten Inhalt zu geben.

4.2 *Von der Diskursethik zur deliberativen Demokratie*

Demokratietheorie setzt eine Herrschaft voraus, die durch die Zustimmung der betroffenen Menschen legitimiert sein will. Nur dann muss eine Verständigung über öffentliche Fragen gesucht werden, für welche die Regeln der Diskursethik gelten. Aus diesen ergeben sich aber demokratierelevante Moralprinzipien wie die gegenseitige gleichberechtigte Anerkennung oder die Pflicht zur Begründung von Geltungsansprüchen.

Angesichts der teils systemischen, teils multikulturellen Struktur der Gesellschaft erhält der demokratische Diskurs eine therapeutische Funktion: Er fördert die argumentative Offenheit und den Einbezug sämtlicher Gruppen, die in einer politischen Ordnung zusammenleben sollen; in seiner Ausgestaltung als deliberative Demokratie vermittelt er zwischen Lebenswelt und System, indem er Politik über rechtlich abgestufte Kommunikationsformen an die Partizipation der Öffentlichkeit bindet.

4.2.1 Diskursethische Grundlagen

Eine universalistische Letztbegründung der Demokratie ist nicht möglich. Es gibt kein moralisches Fundament, aus dem heraus abgeleitet werden könnte, dass die Demokratie weltweit die einzig richtige oder auch nur die beste Staatsform sei. Damit gibt es auch keine voraussetzungslose Demokratietheorie.

Zu Beginn steht somit eine Entscheidung: Ein Herrschaftssystem kann demokratisch oder autoritär sein. Demokratietheorie kann sich nur an solche Regierungsformen wenden, welche sich entschieden haben, für sich die Qualifikation als Demokratie in Anspruch zu nehmen. Als minimale Definition dieser Qualität mag gelten, dass solche Regierungen *ihre Herrschaft in irgendeiner Form durch die Zustimmung der betroffenen Menschen legitimieren wollen.* Demokratietheorie setzt mit andern Worten voraus, dass öffentliche Machtausübung legitim sein will und dass der primäre Legitimierungsgrund in der (mehr oder weniger ausdrücklichen) Zustimmung der Machtunterworfenen zu dieser Herrschaft liegt. Wohl mag es gute Gründe geben, eine solche Staatsform einer autoritären vorzuziehen, doch gelten

diese Gründe nur unter Menschen, welche kommunikations- und konsensbereit sind, also die Zustimmung ihrer Partner suchen. Solche Menschen erfüllen bereits in sich die Voraussetzung einer demokratischen Ausrichtung. Ihre Argumente können weder jenen erreichen, der aus reinem Machtstreben gar keine Legitimation sucht, noch jenen, der Legitimation nicht in der Zustimmung seiner Partner, sondern etwa in seiner eigenen fundamentalistischen Überzeugung findet. Solange ein Diktator glaubt, ohne die Zustimmung seines Volkes regieren zu können, kann die Lehre von der Demokratie ihm gegenüber keine Anforderungen erheben. Sie kann bloss feststellen, dass sein Regime keine Demokratie ist. Ihre Normen haben aber für ihn keine Gültigkeit.

Demokratietheorie setzt somit die Diskursbereitschaft der Beteiligten voraus. Legitimierende Zustimmung erfordert einen Prozess kommunikativer Verständigung. Wenn ich zustimme, heisst das, dass ich ja sage zum Vorschlag eines andern, was bedingt, dass wir im Gespräch miteinander sind. Auf dieses Gespräch findet die Diskurstheorie Anwendung. Demokratische Legitimation muss sich damit an den Anforderungen der Diskursethik messen lassen. Diese wird zur Grundlage jeder Demokratie, indem sie ihr einen theoretischen Rahmen liefert. Dieser soll im folgenden kurz vorgestellt werden[112].

Wenn Demokratie eine Form der Verständigung über öffentliche Fragen sein soll, ist sie zentral auf das Mittel der Sprache angewiesen. Sprache wird hier als Handlung erfasst, die eine Verständigungswirkung erzielen soll. Sie ist ein intersubjektiver Prozess. Verständigung ist nicht allein ein Erfolg zweckgerichteten Handelns des Sprechers, sondern das Ergebnis eines Zusammenwirkens von Sprecher und Hörer[113]. Sie setzt voraus, dass der Hörer die Bedeutung des Gesagten versteht und die Äusserung als gültig anerkennt; damit ist die Verständigung von der Zustimmung des Hörers abhängig und lässt sich nur kooperativ erreichen[114].

Indem der Sprechende mit seinem Sprechakt das Ziel der intersubjektiven Verständigung verfolgt, anerkennt er den Adressaten zwangsläufig als ebenbürtig. Er setzt voraus, dass der andere ebenso zur Kommunikation befähigt ist, wie er – oder, anders ausgedrückt, dass beide einer Kommunikationsgemeinschaft zugehören, in der sich alle Mitglieder wechselseitig als gleichberechtigte Gesprächspartner anerkennen. Diese Anerkennung ist nicht als Norm oder als idealisierende Vorstellung von Sprache gemeint, sondern als

112 Vgl. dazu JÜRGEN HABERMAS, Moralbewusstsein, 53 ff. Eine etwas umfassendere Darstellung der diskursethischen Grundlagen, als sie hier geboten werden kann, findet sich in PHILIPPE MASTRONARDI, Kriterien, 563 ff.

113 JÜRGEN HABERMAS, Nachmetaphysisches Denken, 72.

114 A.a.O., 66.

faktische Voraussetzung eines jeden Sprechaktes[115]. Auch wer Sprache latent strategisch nutzt, um andere als Mittel für seine Ziele einzusetzen, erwartet von seinen Adressaten insoweit Vernünftigkeit, als sie fähig sein müssen, die Geltungsansprüche seiner Sprechhandlungen zu verstehen und sich mit ihm darüber zu einigen; insofern setzt auch er die Möglichkeit zwangloser Verständigung über den Geltungssinn seiner Äusserungen voraus und spricht seine Adressaten zunächst als gleichberechtigte Partner an[116].

Der Sprechende, der überzeugen (oder überreden) will, muss zugleich bereit sein, seinen Geltungsanspruch zu begründen. Die Begründung von Äusserungen normativer Art ist Thema der Moralphilosophie und findet im sogenannten praktischen Diskurs statt: dem argumentativen Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit vorgeschlagener Normen[117]. Die Begründung richtigen Handelns erfolgt dabei nach den Regeln der moralischen Argumentation, d.h. nach dem Prinzip der Verallgemeinerung: Eine Handlungsmaxime wird nur dann als moralisch gültige Norm anerkannt, wenn sie die Zustimmung aller möglicherweise Betroffenen finden könnte[118].

Die kommunikationstheoretische Wendung dieses Grundsatzes führt zur Formulierung des Diskursprinzips, wonach die Geltung einer Norm davon abhängt, dass sich alle von ihr möglicherweise Betroffenen einigen können, wenn darüber unter den Voraussetzungen eines praktischen Diskurses eine argumentative Auseinandersetzung stattfindet: Gültige Normen müssen nicht nur die Anerkennung von seiten aller Betroffenen verdienen[119], diese Anerkennung muss zudem im Verfahren des praktischen Diskurses hergestellt werden können[120]. Die moralische Rechtfertigung von Aussagen über die Richtigkeit menschlichen Handelns hängt somit ab von der zwanglosen

115 Auch der strategisch Handelnde setzt die Verständigungsfähigkeit seines Gegenübers tatsächlich voraus. Sonst hätte seine Rede keinen Sinn. Denn so oder so erhebt der Sprechende mit seiner Äusserung gegenüber dem andern faktisch einen Geltungsanspruch, von dem er tatsächlich annehmen muss, der andere könne sich ihm grundsätzlich anschliessen. Er ist zu dieser Annahme gezwungen, auch wenn sich ihr Inhalt als idealisierend und kontrafaktisch erweisen sollte. Eine gegenteilige Annahme geriete in Widerspruch zur Sprechhandlung selber. Ohne Verständigungsanspruch lässt sich nicht argumentieren (vgl. a.a.O., 63 ff., 123 ff. und 183).

116 Wer Sprache strategisch einsetzt, um beim Hörer ohne echte Verständigung einen bestimmten Erfolg zu erzielen, erwartet, dass die andere Seite davon ausgeht, dass die Sprache verständigungsorientiert gebraucht wird (a.a.O., 72). Der latent strategisch Handelnde muss somit vorgeben, verständigungsorientiert zu handeln und kann daher für seine Geltungsansprüche zur Rechenschaft gezogen werden.

117 JÜRGEN HABERMAS, Moralbewusstsein, 113.

118 A.a.O., 73.

119 A.a.O., 76.

120 A.a.O., 76.

Einigung in einem Verständigungsprozess, in dem alle Betroffenen die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten haben.

Soviel zu den Grundlagen der Diskursethik. Dass mit der gegenseitigen gleichberechtigten Anerkennung und der Pflicht zur Begründung von Geltungsansprüchen Prinzipien formuliert sind, die für eine Demokratietheorie interessant sind, ist einleuchtend. Die Diskurstheorie lässt sich allerdings nicht unvermittelt auf die demokratische Auseinandersetzung anwenden. Sie liefert zunächst nur eine regulative Idee[121], deren normative Geltung in konkreten Lagen nicht evident ist. Mehrere Umsetzungsschritte sind nötig, damit aus ihr eine «demokratische Form der Ethik»[122] werden kann[123].

Die Diskursethik kann nicht unmittelbar als moralische Grundlage für die Ableitung materieller Grundnormen einer demokratischen Ordnung genutzt werden. Diskursethik beschlägt nur Verfahrenslegitimation, und diese ist im Verfassungsstaat durch einen offenen Prozess der politischen Auseinandersetzung vermittelt: Die Prozesse und Strukturen der Demokratie – die demokratische Rahmenordnung – werden selber durch demokratische Entscheidungsprozesse geschaffen. Erst diese institutionenbildenden Diskurse unterstehen unmittelbar der Kritik moralischer Argumente. Diskurse unterer Stufen gehorchen zunächst der demokratischen Rahmenordnung und sind bloss mittelbar den Grundsätzen der Diskurstheorie verpflichtet.

Dies führt zu engen Grenzen des Geltungsbereichs universal gültiger Aussagen. Jede Konkretisierung diskursethischer Grundsätze zu einer Demokratietheorie verlässt rasch den Bereich, in dem der universale Geltungsanspruch erhoben werden kann. Zahlreiche Formen, in denen der Diskursgedanke institutionalisiert wird, mögen zwar als notwendig oder doch wichtig erscheinen, um die kommunikative Rationalität des Diskurses innerhalb des politischen Systems zu fördern; sie sind aber nicht Bestandteile des übergeordneten moralischen Diskurses, sondern Elemente der demokratischen Auseinandersetzung, die sich an den diskursethischen Massstäben orientieren[124].

---

121 Vgl. aber den Vorbehalt von JÜRGEN HABERMAS dazu in Nachholende Revolution, 132.

122 JÖRG PAUL MÜLLER, Begründung der Demokratie, 625; vgl. auch DERS., Demokratische Gerechtigkeit, 88 f.

123 Die Forderung nach einer diskurstheoretisch begründeten Institutionenlehre, die an anderer Stelle erhoben worden ist (PHILIPPE MASTRONARDI, Kriterien, 572), braucht hier nicht erfüllt zu werden, weil keine allgemeingültige Staatslehre angeboten werden soll, sondern vorausgesetzt wird, dass eine Regierungsform vorliegt und diese sich durch Zustimmung und damit diskursiv legitimieren will.

124 Beispielsweise ist das Prinzip der Gewaltenteilung eine Institution, die als Ausprägung des Symmetriegebots gewertet werden kann; es ist aber keinesfalls direkt aus universalen Forderungen «ableitbar»: Es ist nur eine Variante für die Erfüllung dieser Forderung innerhalb eines bestimmten Rahmens staatlicher Institutionen. Hingegen kann eine konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung, die politisch entschieden ist oder zur Wahl steht, teilweise anhand universaler Kriterien auf ihre Legitimität hin beurteilt werden.

Die Grenze zwischen den formalen Aussagen der universal gültigen Moraltheorie und den Argumenten im konkreten Diskurs ist sorgfältig zu wahren. Sonst verfällt die diskursethische Begründung der Demokratie unversehens in Ideologie.

Die Diskurstheorie liefert vier grundlegende Kriterien für die Formulierung einer Demokratietheorie: das Prinzip der Reziprozität, das Prinzip der demokratischen Legitimation, das Prinzip der Stufengerechtigkeit von Diskursen und das Prinzip der Reflexion.

Bevor diese Kriterien näher umschrieben werden, ist ihr Stellenwert zu klären: Sie sind «gültig» in dem Sinne, als sie einen kritischen Massstab für die Beurteilung konkreter demokratischer Institutionen abgeben: Sie sind Legitimitätskriterien einer demokratischen Ordnung. Sie sind aber nicht «gültig» im Sinne einer positiven Rechtsnorm, welche alle, die am demokratischen Prozess beteiligt sind, zu bestimmten Handlungen verpflichten würden. Ihr Massstab gilt erst, wenn die Qualität der Zustimmung der Regierten zum Gegenstand des Diskurses gemacht wird, nicht schon beim Diskurs, der zur Zustimmung führt. Sie wahren damit die Metaebene der Moral; sie sind keine Rechtsnormen.

Das Prinzip der *Reziprozität* gründet in der notwendigen Gegenseitigkeit der Anerkennung unter den Gesprächsteilnehmern, die in jeder Sprechhandlung vorausgesetzt ist. Unter institutionell geprägten Verhältnissen erfordert die Reziprozität der Beziehungen unter den Beteiligten, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, die jedem die gleichen Kommunikationschancen gewähren. Die Institutionen müssen so ausgestaltet werden, dass sie symmetrische Strukturen bilden.

Das Prinzip der *demokratischen Legitimation* folgt aus dem diskursethischen Grundsatz der zwanglosen Einigung aller in der unbegrenzten Kommunikationsgemeinschaft. Das Ergebnis einer Auseinandersetzung gilt in dem Masse als legitim, in dem der Diskurs, der darüber stattgefunden hat, die idealen Diskursvoraussetzungen erfüllt. Das Prinzip legt an die Legalität kompetenzkonformer Entscheidungen einen Massstab der Legitimität an. Staatliche Entscheidungen sind in dem Masse legitim, in dem sie einer Rechtfertigungsprozedur unterzogen werden können, die die Diskursvoraussetzungen erfüllt. Die Legitimität staatlicher Kompetenz- und Verfahrensordnung beurteilt sich nach diesem Kriterium somit anhand ihrer Eignung zur besten Annäherung an den praktischen Diskurs.

Das Prinzip der *Stufengerechtigkeit* von Diskursen folgt daraus, dass jede Beschränkung einer Diskursvoraussetzung, die in einem konkreten Diskurs hingenommen werden soll, rechtfertigungsbedürftig ist und nur im Rahmen einer Auseinandersetzung begründet werden kann, für die diese Beschränkung nicht gilt. In einem offeneren Argumentationsprozess ist darüber zu befinden, welche Beschränkungen in nachgeordneten Diskursen anerkannt

werden müssen: z.B. muss die Eignung stellvertretender Diskurse in einem Diskurs unter den Vertretenen geprüft werden können. Dies begründet die Abstufung der demokratischen Willensbildung. Zudem wird dadurch in einer institutionellen Ordnung mit Verfahren unterschiedlicher Diskurshöhe jeder nachgeordnete Diskurs gegenüber dem vorgeordneten rechenschaftspflichtig.

Das Prinzip der *Reflexion* ist Ausdruck der Rationalität, die nach der Diskurstheorie im Prozess der argumentativen Auseinandersetzung geschaffen wird. Soweit eine Instanz für ihr Handeln Verantwortung tragen soll, hat sie ihre Entscheide (vor einem internen oder externen Forum) zu begründen und ihren Standpunkt mit den ihn begleitenden Kriterien in den Diskurs einzuwerfen. Zusammen mit dem Grundsatz der Stufengerechtigkeit von Diskursen schafft das Prinzip der Reflexion eine Rechenschaftspflicht für alles staatliche Handeln in der Demokratie[125].

Zwischen der Diskurstheorie und den vier aus ihr ableitbaren Prinzipien einer Demokratie einerseits, den realen Diskursen der politischen Auseinandersetzung anderseits besteht eine utopische Spannung. Der universale Geltungsanspruch des Diskursprinzips zwingt allerdings nicht dazu, den praktischen Diskurs zu idealisieren. Vielmehr ist er die Form der Argumentation, in der im täglichen Leben Ansprüche auf normative Richtigkeit zum Thema gemacht werden[126]. Konkrete Diskurse unterliegen allerdings vielfältigen Beschränkungen, die dazu führen, dass sich die idealisierende Annahme, grundsätzlich könne immer ein rational motiviertes Einverständnis erzielt werden, nicht erfüllt[127].

Die wichtigste Einschränkung ist wohl die, dass nie alle Betroffenen teilnehmen können, so dass jeweils ein stellvertretender Diskurs, der unter fairen Bedingungen zustande kommt, akzeptiert werden muss. Zudem sind praktische Diskurse eingebettet in Prozesse der Machtbildung und Konfliktentscheidung, in denen kein Konsens gefunden werden kann oder gar nicht gesucht wird. Insbesondere im politischen Diskurs findet sich die moralische Argumentation neben instrumentaler und strategischer Rede; oft sind gar keine verallgemeinerungsfähigen Interessen im Spiel, so dass keine Einigung, sondern höchstens ein echter Kompromiss angestrebt werden kann: ein Ausgleich zwischen partikularen, einander widerstreitenden Interessen. An die Stelle des Konsenses tritt dann die Forderung nach Fairness, nach gleichberechtigter Partizipation aller Betroffenen. Das Prinzip der Fairness selber hingegen entspricht dem verallgemeinerungsfähigen Interesse aller Beteilig-

125 Für Anwendungsbeispiele dieser Kriterien auf der Ebene konkreter demokratischer Institutionen vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Kriterien, 612 ff.

126 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 1, 39.

127 JÜRGEN HABERMAS, Moralbewusstsein, 115 f.

ten nach Chancengleichheit. Seine Ausgestaltung zu einem Verfahren zur Erzielung optimaler Kompromisse kann auf übergeordneter Stufe Gegenstand eines praktischen Diskurses sein[128].

4.2.2 Offener Begründungshorizont

Die Diskurstheorie verlangt von jedem Teilnehmer, dass er bereit sei, den Geltungsanspruch normativer Äusserungen zu begründen. Er ist darauf angewiesen, seine Partner mit «guten Gründen» zu überzeugen. Was ein guter Grund ist, steht dabei nicht von vornherein fest. Als guter Grund kann alles gelten, was geeignet ist, alle möglichen Betroffenen von der Richtigkeit des Geltungsanspruchs zu überzeugen. Vor einem universalen Auditorium müssen gute Gründe daher verallgemeinerungsfähig sein. Sie sind in dem Sinne vernünftig, dass sie zur Universalisierung der Zustimmung der Beteiligten beitragen; sie haben damit Teil an der Rationalität des Diskurses[129].

Das bedeutet allerdings nicht, dass im Diskurs nur streng rationale Argumente vorgetragen werden dürfen. Vielmehr soll jeder alle seine Bedürfnisse einbringen können[130], sowohl seine persönlichen, kulturellen wie universalen Anliegen. Der Konsens besteht dann darin, dass die persönlichen und kulturellen Eigenheiten der Einzelnen und ihrer Gruppen gegenseitig als gleichberechtigt anerkannt und die universalen Gemeinsamkeiten als für alle verbindlich bestimmt werden.

Diese argumentative Offenheit ist unter multikulturellen Bedingungen unerlässlich. In einer homogenen, liberal geprägten Welt würde es genügen, die entsprechende kulturell bestimmte Rationalität zu pflegen. Sobald aber das liberale Weltbild weder auf den einzelnen Menschen noch auf die Gesellschaft als Ganze passt, muss ein offener Begründungshorizont die Chancen intersubjektiver Verständigung erweitern.

Jeder Einzelne trägt in sich eine Mehrzahl von Elementen verschiedener Weltbilder. Er ist in sich pluralistisch. Er hat unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Bedürfnisse, hat eine Vielzahl von Lebenserfahrungen gemacht und steht in vielfältigen sozialen und ökonomischen Beziehungen, denen ebensoviele unterschiedliche Einflüsse auf seine Persönlichkeit entsprechen.

JÖRG PAUL MÜLLER hat die Diskurstheorie in diesem Sinne aufgefordert, den Menschen in seiner Ganzheit ernstzunehmen: «mit seinen intellektuellen Fähigkeiten, aber auch mit seiner leiblichen Existenz und seinen bewussten

128 A.a.O., 82 f.
129 JÜRGEN HABERMAS, Moralbewusstsein, 67 ff.; DERS., Einbeziehung, 61 f.
130 JÜRGEN HABERMAS, Moralbewusstsein, 99.

und unbewussten emotionalen Triebkräften»[131]. Zur Diskursfähigkeit gehöre auch das Einfühlungsvermögen. Moralische Probleme könnten wir überhaupt nur wahrnehmen, wenn wir empfänden, dass die Integrität einer Person bedroht oder verletzt werde. Gefühle bildeten so die Basis dafür, dass etwas als moralisch erkannt werde[132]. Die demokratische Gemeinschaft verlange von den Menschen «die Fähigkeit, eigene Empfindungen wahrzunehmen und Bedürfnisse zu formulieren, sich gegenseitig ernstzunehmen, aufeinander einzugehen, einander zuzuhören und eigene wie fremde Schwächen und Stärken, Wünsche und Eigenarten wahrzunehmen und anzuerkennen»[133]. JÖRG PAUL MÜLLER fordert eine neue Ethik, welche die abgelehnte, meist als Schatten verdrängte Seite des Menschen bewusst macht und in die jeweilige Persönlichkeit integriert, indem ein «reflexiver und kommunikativer Umgang mit unbewussten und verdrängten Inhalten» gesucht wird[134].

Auf der Ebene des demokratischen Diskurses ergibt sich daraus für JÖRG PAUL MÜLLER die Forderung nach Offenheit. Auch der Freiheitsbegriff muss offen bleiben und darf nicht vom Lernprozess der demokratischen Gesellschaft ausgenommen werden[135]. Politische Freiheit ist nichts Vorgegebenes, sondern im politischen Prozess in ihren Konturen immer wieder neu zu ermitteln. Dabei müssen einerseits Konflikte erkannt und Dissense über heterogene Lebensentwürfe akzeptiert werden, anderseits ist trotzdem zu versuchen, miteinander unter Achtung der gegenseitigen Lebenswelten umzugehen[136]. Der Mensch ist in seinem Dasein wesentlich von den Kräften der persönlichen Emotionen und von den geschichtlichen Traditionen, in denen er steht, geprägt. Diesen Widerständen gegenüber soll zwar die «Stimme der Vernunft», wie es die Diskursethik fordert, zur Geltung gebracht werden, aber nicht als blosser Rationalismus, sondern mit Respekt vor den realen Bedingtheiten menschlicher Existenz: Vernunft, Emotion und Geschichte sind gleichermassen in den Kommunikationsprozess einzubringen[137].

In dieser Weiterführung erhält der Diskurs eine therapeutische Funktion für die Gesellschaft und ihre Institutionen. Bei JÖRG PAUL MÜLLER fehlt freilich der Bezug zum Verhältnis von Lebenswelt und System. Wird dieser hergestellt, dann kann der Prozess der «Rationalisierung der Lebenswelt»[138] als diskursiver Umgang mit dem Schatten-Aspekt von Persönlichkeit und

131 JÖRG PAUL MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit, 11.
132 A.a.O., 67.
133 A.a.O., 209.
134 A.a.O., 213.
135 A.a.O., 31.
136 A.a.O., 35.
137 A.a.O., 139 f.
138 JÜRGEN HABERMAS, Kommunikatives Handeln, Bd. 2, 219 ff.

Kultur im kommunikativen Prozess der Gesellschaft verstanden werden. Die demokratische Öffentlichkeit hat dann die Aufgabe, die so erweiterte diskursive Vernunft auch gegenüber den Systemen der Politik und der Wirtschaft zur Geltung zu bringen. Demokratische Rationalität steht damit in doppelter Hinsicht Widerständen gegenüber: Zum einen reibt sie sich an den emotionalen und historischen Bindungen der Lebenswelt, zum andern stösst sie sich an den systemischen Rationalitäten der Steuerungsmedien Geld und Macht in Wirtschaft und Politik.

Diesen faktischen Beschränkungen setzt die Diskursethik die normative Forderung nach Öffnung entgegen: Sie verlangt, dass Verborgenes oder Verstecktes in den Diskurs eingebracht und der Begründungsprozedur unterstellt werde. Solches gibt es aber nicht nur in der Lebenswelt, sondern auch in den Systemen. Deren Aufgabe ist es ja, überfordernde Komplexität in gesellschaftlichen Teilbereichen zu reduzieren. Sie ersetzen Kommunikation durch zweckrationale Steuerungsmedien. Damit gehört es zu ihrer Eigenart, dass sie alle Bedürfnisse und Anliegen, die nicht der Logik dieses Mediums gehorchen, ausblenden, «verdrängen»[139]. Die Systeme können gesellschaftliche Verhältnisse nur dank axiomatischen Annahmen vereinfachen. Diese Grundlage darf aber systemintern nicht problematisiert werden, weil sonst die ganze Komplexität wieder aufbrechen würde. Deshalb reflektiert systemisches Denken seine grundlegenden Voraussetzungen nicht[140]. Dies kann nur von aussen, am besten von der Warte der Lebenswelt her, geschehen. Dazu dient der Diskurs der demokratischen Öffentlichkeit. Er soll sowohl den lebensweltlichen wie den systemischen «Schatten» ans Licht holen und in die Kommunikation integrieren.

Die Öffnung des Begründungshorizontes ist noch aus einem weiteren Grunde nötig, den JÖRG PAUL MÜLLER weniger hervorhebt: Nicht nur die persönliche und die historische Bindung des Einzelnen beeinflusst heute die öffentliche Kommunikation, sondern auch die multikulturelle Spaltung der Gesellschaft. Der Diskurs muss neben den persönlichen Irrationalitäten auch die Differenzen zwischen den Subkulturen der Lebenswelt ernst nehmen. Die Weltbilder, mit denen innerhalb der demokratischen Auseinandersetzung umzugehen ist, sind vielfältiger und widersprechender geworden. Die Gruppenidentität bringt eine neue Qualität von Bedürfnissen in den Diskurs ein, die das Dissensrisiko erhöht. Die Anerkennung der Andersartigkeit und der Anspruch auf Schutz dieser Identität belastet den Diskurs mit einer zusätzlichen Ausweitung der zuzulassenden «guten Gründe». Das Arsenal jener

139 Dies ist auch die Ursache des Leidens der Lebenswelt bei der Kolonialisierung durch das System; was in den Systemwelten unterdrückt wird, taucht in der Lebenswelt als Angst und Verunsicherung auf.

140 Vgl. die diesbezügliche Kritik an der Neuen Politischen Ökonomie vorne unter Ziffer 3.3.2.

Argumente, die letztlich nur zu einer Verständigung darüber führen, dass Dissens besteht, wird erweitert. Aber um der Möglichkeit willen, trotzdem «überlappende Konsense»[141] herstellen zu können, muss der Diskurs auch diese Argumente integrieren.

Dort, wo der Diskurs durch Zustimmung politische Herrschaft legitimieren soll, ist der Versuch, einen Konsens über die Grundlagen der demokratischen Ordnung herzustellen, unabdingbar. Das Gespräch muss dann mit allen Gruppen, die in dieser Ordnung zusammenleben sollen, aufgenommen werden. Der Kreis der Argumente erweitert sich damit auch um jene, die von Randgruppen der Gesellschaft für wichtig gehalten werden. Denn der Ausschluss solcher Gruppen lässt sich diskursiv nicht begründen. Er wäre eine Verletzung kommunikativer Rationalität zugunsten systemischer Funktionalität. Die Offenheit des Begründungshorizontes im demokratischen Diskurs wird so zum Wesensunterschied zwischen ihm und dem eindimensional geschlossenen Diskurs innerhalb eines Systems.

4.2.3 Deliberative Demokratie

Die diskursethische Begründung der Demokratie führt zu einer bestimmten Ausprägung des Konzepts der deliberativen Politik[142]. Der Begriff ist zunächst nur zu dem Zweck eingeführt worden, den politischen Prozess von der ökonomischen Präferenzentscheidung abzuheben: In demokratischen Prozessen bestehen Entscheidungen nicht bloss aus einer Summe von Präferenzäusserungen. Sie sind das Ergebnis einer Meinungsbildung, die sich erst im Laufe einer Deliberation entwickelt[143]. In der diskursethischen Fassung nach JÜRGEN HABERMAS meint der Begriff einen intersubjektiven Prozess der Argumentation, welcher instrumentelle und dialogische Politik, also strategisches und kommunikatives Handeln miteinander verschränkt. Deliberation umfasst eine Vielfalt von Kommunikationsformen: Neben den moralischen Diskurs über das universal Richtige tritt der ethische Diskurs über das (lebensweltliche) gemeinsame Gute, der juristische Diskurs über Fragen der rechtlichen Kohärenz, der zweckrationale Diskurs über Fragen der Mittelwahl und schliesslich die Verhandlung über einen Kompromiss zu Fragen des

141 JOHN RAWLS, Liberalism, 38 f.

142 Die hier vertretene Konzeption entspricht in vielem jener, die RAINER SCHMALZ-BRUNS im Anschluss an JÜRGEN HABERMAS entwickelt hat (Reflexive Demokratie, 121 ff.). Der systemischen Steuerung wichtiger gesellschaftlicher Bereiche und der multikulturellen Spaltung der Gesellschaft wird im folgenden jedoch mehr Gewicht beigemessen.

143 DAVID MILLER, Social Choice, 55, 67.

Interessenausgleichs[144]. Das deliberative Verfahren sucht in diskursiv begründbarer Abstufung alle Kommunikationsformen so zu verbinden, dass es die Vermutung begründet, vernünftige oder doch faire Ergebnisse zu erzielen[145]. Deliberative Politik vermittelt zwischen der Lebenswelt und dem politischen System; sie macht politische Kommunikation von den Ressourcen einer rationalisierten Lebenswelt – z.B. den Initiativen autonomer Öffentlichkeiten der Zivilgesellschaft – abhängig[146]. Ziel der deliberativen Politik ist eine Gewichtsverschiebung im Verhältnis von Geld, Macht und Solidarität als den drei gesellschaftlichen Ressourcen der Handlungskoordination in Wirtschaft, Politik und Lebenswelt.

Der Rechtsstaat dient damit als Mittel der deliberativen Demokratie, indem er die (nicht organisierte) Gesellschaft politisch als Rechtsgemeinschaft organisiert[147]. Er öffnet das politische System zur Lebenswelt hin[148].

Die Figur der Lebenswelt darf dabei nicht idealisiert werden. Lebensweltliche Motive können archaische Züge tragen und die Freiheit des Einzelnen unterdrücken. Die Traditionen und Selbstverständlichkeiten des Alltagslebens bedürfen in vielfacher Weise der kritischen Reflexion. Die Lebenswelt ist bloss der Ort, wo solche Aufklärung stattfinden kann. Sie ist jener Lebensbereich, welcher der zwischenmenschlichen Verständigung offensteht, weil er (noch) nicht von der systemischen Rationalität beherrscht wird.

Diskursethisch legitimiert sich Politik somit, indem sie sich über rechtlich institutionalisierte Diskurse aller Ebenen gegenüber der Lebenswelt öffnet und ihr Einfluss gewährt. Das Diskursprinzip bleibt oberster Beurteilungsmassstab dieser Legitimation. Die Institutionen, über welche die Lebenswelt mit dem politischen System verbunden werden, müssen sich im Lichte der vier Grundsätze rechtfertigen lassen, die das Diskursprinzip für Demokratien konkretisieren: die Reziprozität, die demokratische Legitimation, die Stufengerechtigkeit von Diskursen und die Reflexion[149]. Staatliche Prozesse und Strukturen sind in dem Ausmass diskursethisch legitimiert, in welchem sie die Partizipation aller Betroffenen im Sinne dieser Prinzipien an einem offenen Entscheidungsprozess gewährleisten. Einschränkungen dieses Prinzips müssen sich selber diskursethisch begründen lassen: Es müssen sich dafür verallgemeinerungsfähige Gründe finden, die auch jene überzeugen können, welche von der Einschränkung betroffen sind.

---

144 JÜRGEN HABERMAS, Einbeziehung, 284 f.; vgl. RAINER SCHMALZ-BRUNS, Reflexive Demokratie, 102 ff.

145 JÜRGEN HABERMAS, Einbeziehung, 285 f.

146 A.a.O., 288 und 292.

147 JÜRGEN HABERMAS, Faktizität, 396 f.

148 A.a.O., 427.

149 Vgl. vorne Ziffer 4.2.1.

Diese strengen Anforderungen der Idee einer deliberativen Demokratie lassen sich kaum je voll verwirklichen. Sie bleiben aber trotzdem gültig im Sinne einer kritischen Instanz zur Beurteilung tatsächlicher Verhältnisse. Sie dienen als Legitimationskriterien, anhand derer bestimmt werden kann, in welchem Ausmass eine konkrete Staatsordnung vom diskursethischen Ideal abweicht. Sie bilden damit «gute Gründe» im Diskurs über demokratische Institutionen.

Die Anforderungen an eine konkrete Staatsform lassen sich im einzelnen nicht aus den Prinzipien der Diskurstheorie ableiten. Aber Demokratietheorie hat eine *doppelte Aufgabe:*

a) Als Metatheorie der Demokratie hat sie die rechtlichen Verfassungen und die politische Praxis aus der Warte diskursethischer Prinzipien zu kritisieren,

b) als demokratische Handlungslehre hat sie Kriterien für die Weiterentwicklung der positivrechtlich geltenden Staatsordnung zu formulieren.

Demokratietheorie muss stets die Metaebene der Diskursethik (a) mit der staatsrechtlichen Ebene einer bestimmten öffentlichen Ordnung (b) verknüpfen. Die bisherigen Ausführungen zur Ziffer 4 dienten der Metaebene, der Rest dieser Ziffer betrifft die Ebene des Staatsrechts.

4.3 Demokratische Verfassung

Im Normalfall steuert das Zentrum des politischen Systems den Entscheidungsprozess. In einer Demokratie muss aber das Verfassungsrecht dafür sorgen, dass die Peripherie in wichtigen Fällen ihre Imperative gegenüber dem Zentrum durchzusetzen vermag.

Der Pluralismus staatsleitender Prinzipien in der Schweiz gestattet, politische Konflikte sichtbar zu machen und in den demokratischen Diskurs einzubringen. Die Spannung zwischen den sechs Grundfragen der Bundesverfassung spiegelt die Unterschiedlichkeit der Demokratieverständnisse, welche von den verschiedenen Gesellschaftsgruppen vertreten werden; ein diskursethisch legitimer Umgang mit dieser Pluralität erfordert Verfahren und Strukturen, welche allen staatsleitenden Prinzipen eine angemessene Geltung verschaffen.

4.3.1 Zum Verhältnis von Zentrum und Peripherie demokratischer Politik

Das diskursethische Konzept der deliberativen Demokratie schlägt eine Antwort auf die Tendenz von Politik und Wirtschaft vor, sich gegenüber der Lebenswelt zu autonomen Systemen auszuformen, ja diese zu kolonisieren.

Das Recht dient dabei als Institution der Vermittlung von Lebenswelt und politischem sowie wirtschaftlichem System. Insbesondere hilft es der allgemeinen Öffentlichkeit, sich als Peripherie des politischen Systems gegenüber dem Zentrum dieses Systems zu artikulieren. Dazu ist primär das Verfassungsrecht aufgerufen.

Die lebensweltliche Kommunikation bricht dort ab, wo sie auf die systemischen Medien Geld und Macht stösst. Die Umgangssprache ist an dieser Grenze auf die Übersetzung durch das Recht angewiesen, das darauf angelegt ist, wirtschaftliche wie politische Systemfragen zu regeln[150]. Schliesslich sind es Institutionen des privaten und des öffentlichen Rechtes, welche die Einrichtung von Märkten und die Organisation einer Staatsgewalt ermöglichen; Wirtschaft und Staat funktionieren in den Formen des Rechts[151]. Das Recht funktioniert damit gleichsam als «Scharnier» oder als «Transformator» zwischen Lebenswelt und System[152].

Dank seiner rechtsstaatlichen Verfassung ist das politische System zur Lebenswelt hin geöffnet[153]. Dieses Verhältnis von Politik und Lebenswelt lässt sich als Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie des politischen Systems darstellen[154].

Das Zentrum bilden Regierung und Verwaltung, Justiz, Parlament und Parteien. Ihm stehen die formellen Entscheidungskompetenzen des Staates zu. Es ist umgeben von organisierten Interessengruppen, die am Verhandlungsprozess des Zentrums teilnehmen und seine Entscheidungen auf wenig transparente Weise steuern. Die eigentliche Peripherie besteht aus Vereinigungen der Zivilgesellschaft, welche – partikuläre oder allgemeine – Interessen aus der politischen Öffentlichkeit an das Zentrum herantragen[155]. Grundsätzlich müssen politische Entscheidungen, um nach dem diskurstheoretischen Demokratieverständnis legitim zu sein, von der Peripherie ausgehen und die Verfahren des Zentrums durchlaufen, bis sie verbindlich werden. Tatsächlich aber braucht es auch in diesem Bereich systemische Komplexitätsreduktionen, die nur vom Zentrum und den ihm nahestehenden Interessenverbänden erbracht werden können. Im Normalfall wird der politische Prozess daher vom Zentrum aus gesteuert[156]. Es herrschen damit die systemischen Imperative von Wirtschaft und Politik vor. Dies kann hingenommen werden, solange das Zentrum für Anstösse aus der Peripherie offen bleibt: Im

150 JÜRGEN HABERMAS, Faktizität, 78.
151 A.a.O., 59.
152 A.a.O., 77 f.
153 A.a.O., 427.
154 A.a.O., 429 ff., in Anlehnung an BERNHARD PETERS, Integration, 327 ff., insb. 340 ff.
155 JÜRGEN HABERMAS, Faktizität, 430 f.
156 A.a.O., 459 f.

Konfliktsfall muss die Chance bestehen, den zentral gesteuerten Kreislauf umzukehren und die Anliegen der Peripherie im Zentrum durchzusetzen[157]. Es kommt somit darauf an, dass die Peripherie – die Zivilgesellschaft mit ihren aktiven Öffentlichkeiten – in der Lage ist und auch Gelegenheit erhält, die Routine des Zentrums zu stören[158]. Demokratie wird derart in Krisen des politischen Systems verwirklicht. Zwischen Lebenswelt und System bildet sich eine demokratische Arbeitsteilung heraus: Der politische Alltag verbleibt dem System, die Stunden der Weichenstellung aber gehören der Lebenswelt[159]. Der Entscheid darüber, ob eine Ausnahme vom Normalfall vorliegt, ist Sache der Demokratie. Diese behält damit die Kompetenz, über ihre eigene Zuständigkeit zu befinden. Sie wahrt damit trotz der Vermutung zugunsten des Systems ihren Vorrang[160].

Dieses Bild verbindet die Normativität diskursethischer Ansprüche mit der Normalität systemischer Abläufe in der Politik. Es zeigt den Ausnahmecharakter gelingender Verständigung zwischen Lebenswelt und System, ohne den Primat demokratischer Legitimation aufzugeben. Denn das Verfassungsrecht kann den systemischen Prozess so von Zustimmungsakten der Öffentlichkeit abhängig machen, dass diese ihre Imperative in wichtigen Fällen durchzusetzen vermag. Dazu dienen einerseits Verfahren (Wahlen, Referendum und Initiative), anderseits inhaltliche Vorgaben (Staatsziele, Grundsätze und Gesetzgebungsaufträge).

4.3.2 Praktischer Ansatz für die Schweiz: Die Grundfragen der Bundesverfassung

Es ist Aufgabe der Demokratietheorie in ihrer konkreten Form als demokratische Handlungslehre, zu zeigen, wie das Verfassungsrecht Verfahren und Inhalte diskursethisch legitim gestalten kann. In dieser Aufgabe wendet sie sich notwendigerweise einer konkreten staatsrechtlichen Ordnung zu und macht Vorschläge für deren Weiterentwicklung.

Bezogen auf die Schweiz gilt es, die Bundesverfassung daraufhin zu untersuchen, ob sie die Verfahren und Inhalte anbietet, welche der Peripherie gestatten, dem politischen Zentrum die nötigen Vorgaben zu machen.

Im Verfahrensbereich geht es um die Instrumente der halbdirekten Demokratie. Diese sind zwar weit ausgebaut, doch wirken sie, wie bereits dargelegt[161], nicht nur im Sinne der Peripherie. Wie sie im Sinne der deliberativen

157 A.a.O., 433 und 460.
158 A.a.O., 433 f.
159 PHILIPPE MASTRONARDI, Demokratie, 282.
160 A.a.O., 283.
161 Vgl. vorne Ziffer 3.2 und 3.3.

Demokratie gesichert und ergänzt werden können, soll in Ziffer 5 näher ausgeführt werden.

Vorgängig ist abzuklären, ob das geltende Verfassungsrecht auch inhaltliche Vorgaben macht, welche eine diskursive Rationalität fördern könnten. Es geht darum, ob sich der Bundesverfassung materielle Grundsätze entnehmen lassen, welche als positivierte «gute Gründe» im demokratischen Diskurs dienen und zu dessen Vernünftigkeit beitragen können. Die Verfassung kann den ihr nachgeordneten Diskursen gewisse Grundfragen stellen und angeben, in welcher Richtung die Antwort gesucht werden soll. Unter pluralistischen Verhältnissen werden diese Grundfragen in unterschiedliche Richtungen weisen.

Unsere Bundesverfassung nennt zwar einige Staatsziele und zahlreiche Aufgaben des Bundes. Insgesamt bilden diese Normen aber eine unsystematische Vielzahl mehr oder weniger konkreter Regelungen. Immerhin gestattet eine Durchsicht dieser Vielheit, zwischen vielen von ihnen eine Gemeinsamkeit festzustellen, die darin besteht, dass sie auf die gleichen Grundfragen staatlicher Ordnung zu antworten versuchen. Lehre und Praxis haben dafür ungeschriebene staatsleitende Prinzipien entwickelt. Als solche gelten der Rechtsstaat und die Demokratie, der National- und der Bundesstaat, der Leistungs- und der Wirtschaftsstaat[162]:

- Das Rechtsstaatsprinzip bindet staatliche Macht an Verfassung und Gesetz, insbesondere an die Grundrechtsordnung. Es gewährleistet Freiheit, Gleichheit und Sicherheit durch das Recht.
- Das Demokratieprinzip bindet staatliches Handeln an die Mitwirkung der politischen Bürgerschaft und der von ihr bestimmten Behörden; Kerngedanken sind die Volkssouveränität und die Verantwortlichkeit der Regierung.
- Das Nationalstaatsprinzip hat eine landesrechtliche und eine völkerrechtliche Komponente: Nach innen formuliert es den Grundsatz der nationalen Einheit, welcher dem Bund die oberste Gewalt im Lande zuspricht. Im Verhältnis nach aussen postuliert es die nationale Souveränität der Schweiz.
- Das Bundesstaatsprinzip regelt die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Es schafft eine vertikale Gewaltenteilung zwischen den Behörden der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen.
- Das Prinzip des Leistungsstaates formuliert die Verantwortung des Staates für die wichtigsten Voraussetzungen zur Erhaltung und Entfaltung der Menschen in unserer modernen Gesellschaft: soziale Sicherheit, gemein-

162 PHILIPPE MASTRONARDI, Strukturprinzipien, 55 ff.; DERS., Kriterien, 453 ff.

same Wohlfahrt, Dienstleistungen und öffentliche Werke sowie Verantwortung für die Umwelt.
- Das Wirtschaftsstaatsprinzip umschreibt schliesslich die Verantwortung des Staates für das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes. Danach hat sich das Handeln der Behörden auf jenes Mass an öffentlichem Dienst auszurichten, das für das wirtschaftliche Wohlergehen sowohl notwendig als auch tragbar ist[163].

Die angeführten Leitprinzipien ergänzen sich teilweise, teilweise stehen sie aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Zielkonflikte ergeben sich insbesondere zwischen den Anforderungen der Demokratie und des Rechtsstaates einerseits, jenen des Leistungs- und Wirtschaftsstaates anderseits. Während die ersten beiden primär der Lebenswelt (der Peripherie) dazu dienen, Einfluss auf das politische und das wirtschaftliche System zu gewinnen und sich vor deren Übergriffen zu schützen, steuern die beiden letzteren eher die Wirkung und den Nutzen des politischen Systems (des Zentrums) für Wirtschaft und Gesellschaft und dienen daher primär einer systemischen Rationalität. Oder, systemtheoretisch ausgedrückt: Die ersteren steuern den Input in die Systeme, die letzteren den Output aus den Systemen von Politik und Wirtschaft.

Die sechs staatsleitenden Prinzipien ergeben zusammen ein Analysemodell des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Sie gestatten, Verfassungsfragen in den mehrfachen Bezug unterschiedlicher Zielrichtungen staatlichen Handelns einzuordnen. Jedes staatsrechtliche Problem lässt sich von jedem der sechs Grundsätze her betrachten, was gestattet, Argumente verschiedener Ausrichtung zur Geltung zu bringen. Das Modell ist daher pluralistisch in dem gleichen Sinne, wie der geforderte Pluralismus der Demokratietheorien: Es liefert eine Pluralität von Normen, die alle für sich genommen umfassende Geltung beanspruchen, aber im Verein mit andern konkretisiert werden müssen. Für jeden einzelnen Entscheid ist eine unterschiedliche Mischung von Argumenten aus den verschiedenen Grundsätzen massgeblich.

Die sechs staatsleitenden Prinzipien bieten normative Orientierung an, sie sind somit werthaft und wirken der allgemeinen Verunsicherung der Öffentlichkeit entgegen. Aber sie sind nicht einheitlich; sie unterdrücken keines der vielfältigen Weltbilder, denen sie in der Lebenswelt entsprechen sollen. Sie reduzieren die Komplexität des Verfassungsrechts auf eine überschaubare Anzahl von Normen, lassen aber letztlich den Konflikt offen, der in ihnen angelegt ist. Ihre eigentliche Leistung ist, die im Verfassungsrecht verborgenen Konflikte überhaupt sichtbar zu machen und in den demokratischen

163 Näheres zu diesem Prinzip: PHILIPPE MASTRONARDI, Strukturprinzipien, 69 ff.

Diskurs einzubringen. Die sechs Prinzipien generieren für jede Verfassungsfrage ein Argumentarium mit guten Gründen für die politische und rechtliche Auseinandersetzung.

Das Modell bietet auch Raum für unterschiedliche Demokratieverständnisse. Die sechs Grundsätze bilden gemeinsam einen Pluralismus von Normen, der den unterschiedlichen Demokratiekonzepten Rechnung trägt. Denn jeder Typus demokratischer Denkrichtung nimmt unter den sechs Prinzipien eine eigene Gewichtung vor. Liberale werden sich vor allem auf Argumente aus dem Rechtsstaats- und dem Wirtschaftsstaatsprinzip stützen, Republikaner auf solche aus dem Demokratie- und dem Leistungsstaatsprinzip, Realisten auf das Wirtschaftsstaatsprinzip und Anhänger einer der komplexen Varianten werden allen Grundsätzen bestimmte Argumente entnehmen können. Im Pluralismus der staatsleitenden Grundsätze findet sich der Pluralismus der Demokratietheorien wieder. Staatsrechtliche Argumentation ermöglicht so eine diskursive Auseinandersetzung unter Vertretern verschiedener Weltbilder. Sie trägt zur Rationalität des demokratischen Diskurses bei.

Die Verfassung stellt somit der demokratischen Auseinandersetzung ein Set rechtlich positivierter guter Gründe zur Verfügung. Dies ist aber nur der eine Teil ihrer Aufgabe. Sie hat zusätzlich dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Argumente auch tatsächlich in korrekter Weise verwendet werden. Der diskursethisch legitime Umgang mit den staatsleitenden Prinzipien erfordert, dass Verfahren und Strukturen entwickelt werden, die allen sechs Prinzipien eine angemessene Geltung verschaffen. Grundsätzlich sind alle sechs Prinzipien gleichrangig. Dies ist eine Konsequenz der gleichberechtigten Anerkennung der unterschiedlichen Weltbilder, die in der Gesellschaft vertreten sind, sowie ihrer Demokratieverständnisse. Eine Hierarchie unter den Grundfragen der Verfassung würde eine Wertordnung voraussetzen, welche von allen Mitgliedern der schweizerischen Gesellschaft geteilt würde. Da eine solche Übereinstimmung fehlt, muss die Verfassung alle anerkannten normativen Ausrichtungen als gleichwertig behandeln. Ein Vorrang im Einzelfall muss sich diskursiv begründen lassen, d.h. er muss sich auf verallgemeinerungsfähige Argumente stützen. Im Konflikt zwischen zwei Grundsätzen kann es freilich auch unmöglich sein, für jedermann überzeugende Gründe für eine Lösung zu finden. Dann muss es genügen, zwischen den Prinzipien faire Kompromisse zu suchen, d.h. Entscheidungen, die in einem Verfahren getroffen werden, das die Zustimmung aller Betroffener findet. Entscheidend ist dabei, dass immer alle staatsleitenden Prinzipien zum Zuge kommen. Dann ist auch sichergestellt, dass die verschiedenen demokratischen Denkrichtungen gleichwertig berücksichtigt werden.

Diese Anforderung erhält praktische Relevanz, wenn bedacht wird, was vorne zur Dominanz des Wirtschaftssystems über das politische System

ausgeführt wurde[164]. Auf die Ebene verfassungsrechtlicher Argumentation übertragen heisst dies nämlich, dass in der heutigen Praxis der Gesichtspunkt des Wirtschaftsstaates ein Übergewicht erhält. Daraus erwächst der Verfassung die Aufgabe, für die nötigen Gegengewichte zu sorgen, damit ein fairer Ausgleich stattfindet. In den Foren der deliberativen Demokratie, in welchen vom moralischen Diskurs bis zur Verhandlung über Kompromisse alle Diskursstufen angerufen werden können, müssen Korrektive zur Dominanz des Wirtschaftsstaates geschaffen werden. Es braucht geeignete Prozeduren, in denen wirtschaftsstaatliche Massnahmen vor den Ansprüchen der fünf anderen Leitprinzipien gerechtfertigt werden müssen.

5. Die Eidgenossenschaft als deliberative Demokratie

Deliberative Demokratie hat in der Schweiz nur dann eine Chance, wenn das politische System für Impulse aus der Lebenswelt empfänglich bleibt und aktive Teile der Öffentlichkeit gegenüber dem politischen Zentrum eine spürbare Macht ausüben können. Dies versucht das Konzept der deliberativen Demokratie zu gewährleisten, indem es Diskursethik, gesellschaftlichen Pluralismus und staatsrechtliche Grundsätze in stufengerechter Weise so miteinander verbindet, dass im Konflikt zwischen Lebenswelt und System faire Kompromisse gefunden werden können. Eine Reihe von Reformvorschlägen soll zu diesem Zweck die demokratische Rationalität des politischen Prozesses steigern.

5.1 Ansatzpunkte einer Reform

Bis hierher ist die vorliegende Studie von drei gedanklichen Schritten geprägt gewesen. Zuerst (in Ziffer 2.) ging es darum, ein analytisches Netz aufzuziehen, das die Vielfalt demokratischer Konzepte zu fassen vermag. «Die Idee der Demokratie» wurde so in ihren unterschiedlichen normativen Ausrichtungen sichtbar. Als Gegenbild dazu wurde in einem zweiten Schritt (in Ziffer 3.) «die Realität der Demokratie» skizziert. Praxis und sozialwissenschaftliche Analyse zeigten eine tiefe Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit. Der dritte Schritt (in Ziffer 4.) bestand darin, zu untersuchen, welche Konsequenzen aus der «Realität» für die «Idee» zu ziehen sind. Im Konzept der deliberativen Demokratie wurde ein Lösungsvorschlag gefunden, der sowohl der systemischen Bedingtheit wie der normativen Orientierung Rechnung zu tragen versucht. Im nun folgenden vierten Schritt (in Ziffer 5.) werden

164 Vgl. vorne unter Ziffer 3.3.

Vorschläge für eine Reform der schweizerischen Demokratie nach diesem Konzept vorgetragen.

Bevor dies geschehen kann, muss geklärt werden, ob solche Reformen in der Schweiz überhaupt eine Chance haben. In Ziffer 3. wurde gezeigt, dass die demokratischen Ideale zunehmend als Ideologien wirken, weil sie ein falsches Bild von den realen Möglichkeiten demokratischer Selbstbestimmung vermitteln. Dem politischen System fehlt die nötige Autonomie gegenüber dem Wirtschaftssystem. Unter dieser Voraussetzung nützt es nichts, die politischen Institutionen zu optimieren. Sie werden damit nur ihre Funktion für die Wirtschaft besser erfüllen. Demokratietheorie wird dann apologetisch und beschönigt die faktischen Machtverhältnisse.

Demokratietheorie wird damit zum Wagnis. Wenn es nicht gelingt, ihren normativen Einspruch gegen die Faktizität systemischer Verhältnisse deutlich zu machen, läuft sie Gefahr, missbraucht zu werden. Sie wird dann angerufen, um zu belegen, dass demokratische Partizipation hinreichend gegeben sei und die Peripherie ja die Möglichkeit habe, das politische Zentrum zu beeinflussen. Damit sei dieses, solange die Peripherie passiv bleibt, legitimiert. Was aber, wenn es sinnlos geworden ist, Einfluss auf die Politik nehmen zu wollen, weil das Wichtige in der Wirtschaft entschieden wird?

Es geht also um die Frage, ob eine deliberative Demokratie unter schweizerischen Verhältnissen möglich ist. Besteht die Aussicht, dass die lebensweltliche Ressource Solidarität sich gegen die Medien Geld und Macht in Wirtschaft und Politik durchsetzt? Kann die Peripherie dort, wo es für die Rationalisierung der Lebenswelt wichtig ist, das Zentrum des politischen Systems steuern, und zwar auch in wirtschaftsrelevanten Fragen?

Gegen die Chance deliberativer Politik spricht die Entwicklung, die in Ziffer 3. geschildert worden ist. Die Tendenz in der Praxis läuft einer Aktivierung der Öffentlichkeit entgegen und begünstigt die Privatisierung des öffentlichen Raumes. Die Systeme von Wirtschaft und Politik verselbständigen sich gegenüber der Lebenswelt und sind immer weniger auf diese angewiesen. Es gelingt ihnen zumindest teilweise, der Öffentlichkeit ihre Interessenstruktur aufzuzwingen[165]. Indem sie der Lebenswelt ihre eigene Rationalität aufdrängen, bestimmen sie ihre Rahmenbedingungen selber.

---

165 Vgl. dazu die Auseinandersetzung um die Wirksamkeit des «politischen Marketings»: Eröffnet wurde sie durch die Studie von HANS PETER HERTIG (Abstimmungserfolge, 52). Sie erregte zunächst Widerspruch (vgl. RENÉ A. RHINOW, Grundprobleme, 226; ULRICH SCHMID, Wahlkampffinanzierung, 246; WOLF LINDER, Zukunft, 33). Später löste sie differenzierende Studien aus (vgl. ERICH WIEDERKEHR, Der gekaufte Sitz; SILVANO MÖCKLI, Abstimmungsbudget; CLAUDE LONGCHAMP, Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit, 311 ff.).

Diesen Einflüssen kann die Öffentlichkeit nur dann widerstehen, wenn sie in der Lage ist, eine eigene Rationalität zu entfalten, die mehr Überzeugungskraft hat als das systemische Zweck-Mittel Denken. Das setzt eine wache, aktive Öffentlichkeit voraus. In Wirklichkeit verhält sich die Mehrheit der Stimmbürgerschaft passiv und nimmt nicht an den Abstimmungen teil. Die Beteiligung ist aber nicht nur tief, sondern auch ungleich. Die Bevölkerungsschichten mit tieferer Bildung und niedrigerem Einkommen, sowie die Jungen und die Frauen wirken weniger mit als andere[166]. Die aktive Öffentlichkeit ist somit sozial ungleich zusammengesetzt, was den politischen Diskurs verzerrt. Die Rationalität des Diskurses leidet ferner darunter, dass zahlreiche Stimmbürger ungenügend oder falsch informiert sind. Sie wissen nicht, worum es bei den Volksabstimmungen geht und stimmen nicht selten gegen ihre eigene Meinung[167]. Nicht nur der normale Stimmbürger, auch wer sich beruflich mit Politik befasst, ist überfordert[168].

Die breite Öffentlichkeit scheint die Verantwortung für eine rationale Auseinandersetzung mit dem System nicht tragen zu können.

Für die Chance deliberativer Demokratie spricht allerdings, dass die schweizerische Stimmbürgerschaft immer wieder solidarische Entscheide trifft und dass alternative Bewegungen sich hin und wieder gegen die Interessen der Systeme durchsetzen können. Zur ersten Kategorie von Fällen zählen die wiederholte Ablehnung ausländerfeindlicher Vorlagen, die Zustimmung zur höheren Variante der Mehrwertsteuer oder die Ablehnung von Sparmassnahmen zu Lasten der Arbeitslosen[169]. Zum Teil haben solidarische Entscheide auch den Charakter einer Zurückweisung von systemischen Ansprüchen, so etwa bei der Ablehnung des revidierten Arbeitsgesetzes oder beim Nein zu kantonalen Vorlagen, welche die Ladenöffnungszeiten liberalisieren wollen. Zur zweiten Kategorie zählen beispielsweise das Moratorium für den Bau neuer Atomkraftwerke, die Rothenturm-Initiative gegen den Bau eines Waffenplatzes in einem Hochmoor und die Alpentransit-Initiative zum Schutz des Landes vor dem Schwerverkehr auf der Strasse.

Die Ablehnung des EWR-Vertrages kann zwar nicht als rational in dem Sinne bezeichnet werden, dass sie einer argumentativ befriedigenden Kampagne gefolgt wäre. Sie ist daher kein gutes Beispiel für den deliberativen Prozess. Sie bringt aber zumindest einen deutlichen Widerstand gegen eindimensional wirtschaftsorientierte Argumentationen und Druckversuche zum Ausdruck. Sie hat darin Ähnlichkeiten mit der Ablehnung des revidierten

166 Wolf Linder/Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Politisches System, 346.
167 Alois Riklin, Gemeinwohl, 9.
168 A.a.O., 10.
169 Volksabstimmung vom 28. September 1997.

Arbeitsgesetzes, das von der Arbeitgeberseite her mit dem Sachzwang der globalisierten Wirtschaft begründet wurde.

Die schweizerische Öffentlichkeit, so lässt sich zumindest vermuten, entspricht zwar nicht dem Ideal einer rationalen Deliberation, hat jedoch ein kritisches Gespür für Übergriffe der Systeme von Wirtschaft und Politik in die Lebenswelt.

An dieser Stelle ist nochmals eine terminologische Präzisierung anzubringen[170]. Die Konzepte der Lebenswelt und des Systems sind analytische Kategorien, die wesentlich zum Verständnis unseres Zusammenlebens beitragen. Sie helfen, die grundsätzliche Tragweite politischer Ereignisse zu erkennen. Sie legen offen, was der herrschende Pragmatismus verschleiert. Sie ermöglichen die Reflexion über den Zustand unserer Gesellschaft. Aber sie sind keine überpersonale Totalitäten, denen wir als Menschen schicksalshaft ausgeliefert wären. Systemischer Zwang ist nur Denkzwang – der sich freilich als Sachzwang präsentiert. Seine Macht ist die statistische Wahrscheinlichkeit von Erfolg und Misserfolg, je nachdem, ob die systemischen Gesetzmässigkeiten befolgt oder übergangen werden. Im Einzelfall bleibt die Freiheit des Handelns erhalten. Je nach Situation kann auch dysfunktionales Verhalten Erfolg bringen. Grundsätzlich bleibt es möglich, auch im Bereich systemischer Macht durch Abweichen von den Erwartungen systemrelevante Veränderungen hervorzurufen.

Auch in systemisch geprägten Bereichen der Gesellschaft gibt es nicht nur unpersönliche Prozesse. Auch hier handeln Menschen, die ihre Lebenswelt in sich tragen und kommunikative Verständigung suchen. In der Wirtschaft müssen sie zwar nach Geld streben und in der Politik nach Macht, aber nicht ausschliesslich. Sie können auch hier Verantwortung für Abweichungen von systemischer Gesetzlichkeit übernehmen und innerhalb der ihnen gesteckten Rahmenbedingungen solidarisch handeln, echte Verständigung mit andern aufbauen und damit ein Stück rationaler Lebenswelt verwirklichen. Nur deshalb ist es überhaupt möglich, dass Politiker und Wirtschaftsführer von sich selber ein Bild haben, das von mitmenschlicher Verantwortung und Humanität geprägt ist. Ein jeder sieht in sich primär seine lebensweltliche Identität und versucht, als Persönlichkeit unter systemischen Bedingungen zu bestehen. Wer bei systemischer Betrachtung als Funktionär erscheint, erlebt sich selbst als Staatsdiener; der Träger politischer Herrschaft will Staatsmann sein; der Wirtschaftsmagnat Menschenführer. Beide Gesichtspunkte haben ihre Berechtigung. Beide drücken ein Potential aus, das mehr oder weniger genutzt werden kann. Letztlich bleibt dafür die Verantwortung beim Einzelnen.

---

170 Vgl. vorne Ziffer 3.3.4 am Ende.

Die Erkenntnisse, welche die Analyse von Lebenswelt und System zutage fördert, sind damit nicht weniger ernst zu nehmen. Aber sie sind nicht fatalistisch misszuverstehen. Wir können unsere Verantwortung nur wahrnehmen, wenn wir uns der Bedingungen bewusst sind, unter denen wir handeln. Aber wir brauchen uns unser Handeln nicht von den äusseren Bedingungen diktieren zu lassen. Den gegenläufigen Entwicklungstrend erkennen, bedeutet vielmehr, die Aufgabe verstehen, die uns gestellt ist.

Die Erkenntnis, dass das Systemische den politischen Prozess zunehmend beherrscht, widerlegt nicht den Anspruch deliberativer Demokratie; sie ist vielmehr notwendige Voraussetzung dafür, dass sich überhaupt Widerstand gegen die Dominanz organisieren kann. Liberale oder republikanische Einfärbung systemkonformen Verhaltens ist Schönfärberei; erst die Aufdeckung des Konflikts zwischen normativem Selbstverständnis und funktionalem Handeln gestattet es, der Situation rational zu begegnen. Deliberative Demokratie muss entscheiden, welche Fragen dem systeminternen Verhandlungsprozess belassen werden können und welche in einen höherstufigen Diskurs gehören. Dies wird erst möglich, wenn die Konfliktgrenzen geklärt sind. Die Erkenntnis des Konflikts ist somit Chance seiner Bewältigung.

In diesem Sinne darf die Chance deliberativer Demokratie für die Schweiz bejaht werden.

5.2 *Entwurf einer Demokratietheorie für die Schweiz*

Eine Demokratietheorie für die Schweiz muss aus drei Elementen aufgebaut sein: (1) den diskursethischen Anforderungen an demokratische Verfahren und Strukturen, (2) dem Pluralismus der Demokratieverständnisse und (3) den sechs staatsleitenden Prinzipien der Bundesverfassung.

Eine handlungsorientierende Theorie für die Weiterentwicklung der Demokratie in der Schweiz muss sämtliche bisherigen Gedankenschritte dieser Studie berücksichtigen. Vom Abstrakten zum Konkreten geordnet heisst dies folgendes:

- Auf der moralischen Ebene bildet die Diskursethik den universalen Massstab für die Verfahren und Strukturen des demokratischen Diskurses.
- Auf der Ebene stufengerecht konkretisierter Diskurse nach dem Modell der deliberativen Demokratie sind Abstriche an den universalen Anforderungen zulässig, soweit sie für kulturbedingte, rechtliche oder systemische Belange notwendig sind. Dabei ist dem Pluralismus der Weltbilder Rechnung zu tragen, indem unterschiedliche Demokratieverständnisse gleichberechtigt zur Geltung kommen. Republikanische, liberale, realistische

und komplexe Ansätze liefern gleichermassen legitime Gründe für die Ausgestaltung der demokratischen Institutionen.
- Der konkrete politische Diskurs über Sachfragen schliesslich hat dem Pluralismus der Grundfragen unserer Bundesverfassung Rechnung zu tragen, indem er einen fairen Ausgleich unter den sechs staatsleitenden Grundsätzen anstrebt.

Moraltheorie, Ideengeschichte und positives Staatsrecht sind auf diese Weise miteinander zu verknüpfen.

Die Diskursethik liefert die regulative Idee und damit den normativen Bezugspunkt demokratietheoretischer Kritik der politischen Institutionen[171]: Wieweit respektieren diese das Prinzip der Reziprozität: Schaffen symmetrische Strukturen gleiche Chancen unter den Parteien im politischen Prozess? Sind sie nach dem Prinzip der demokratischen Legitimation ausgerichtet: Weichen sie nur soweit vom Ideal der zwanglosen Einigung aller Betroffenen ab, wie dies die Beschränkung von Raum und Zeit erfordert? Folgen die notwendigen Beschränkungen des Ideals dem Prinzip der Stufengerechtigkeit von Diskursen: Können die Beschränkungen nachgeordneter Diskurse in höherstufigen, offeneren Verfahren auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden? Entsprechen die Entscheidungsstrukturen dem Prinzip der Reflexion: Ist alles staatliche Handeln Begründungs- und Rechenschaftspflichten unterworfen?

Der Pluralismus der Demokratieverständnisse gewährleistet die erforderliche Offenheit des Begründungshorizontes im demokratischen Diskurs[172]: Er gestattet allen Gruppen der multikulturellen Gesellschaft, ihr eigenes Demokratieverständnis zu entwickeln und zu vertreten. Die vier dargestellten Ausrichtungen möglicher Demokratietheorie gestatten dabei eine breite Palette von Variationen. Sie sind allerdings in ihrer Offenheit nicht grenzenlos. Sie schränken die universale Offenheit der Moraltheorie auf die kulturelle Dimension des ethischen Diskurses ein. Als gute Gründe anzuerkennen sind nur noch jene, die den möglichen Pluralismus einer Staatsordnung nicht sprengen. Während die Offenheit im Bereich der Lebenswelt durch Institute des Persönlichkeitsschutzes und der Grundrechte sehr weit gefasst werden soll, muss sie im Bereich der politischen Willensbildung durch Entscheidungsprozesse eingeengt werden. Regeln der Proportionalität oder des Minderheitenschutzes können zwar auch hier zur Öffnung beitragen, letztlich müssen aber Mehrheitsentscheide getroffen werden, welche für alle verbindlich sind. Der Pluralismus auf der Input-Seite des politischen Willensbil-

171 Vgl. vorne Ziffer 4.2.1.
172 Vgl. vorne Ziffer 4.1.

dungsprozesses bietet zwar eine Chance, nicht aber eine Garantie für die pluralistische Offenheit des politischen Outputs.

Den inhaltlichen Pluralismus garantiert erst die Spannung unter den sechs staatsleitenden Grundsätzen: Diese verleihen der Auseinandersetzung um die positive Staatsordnung eine normative Pluralität, die geeignet ist, die einseitige Dominanz eines partiellen Staatsverständnisses zu verhindern. Der grundsätzliche Pluralismus unter den Normen der Bundesverfassung ist das Resultat eines bisher relativ plural verlaufenen historischen Prozesses in der Schweiz. Für die Weiterentwicklung unserer Staatsordnung im Sinne der deliberativen Demokratie bildet er entgegenkommende materielle Voraussetzungen. Der politische Diskurs kann an eine Vielfalt von guten Gründen im positiven Recht anknüpfen. Wenn er die diskursethischen Rahmenbedingungen soweit möglich einhält und den Pluralismus der Weltbilder zur Geltung kommen lässt, besteht in der Schweiz die Chance deliberativer Demokratie.

Die Diskursethik, der Pluralismus der Demokratieverständnisse und der Pluralismus der staatsleitenden Grundsätze prägen somit das Bild einer deliberativen Demokratie in der Schweiz. Sie umschreiben die Voraussetzungen, unter denen im Konflikt zwischen Lebenwelt und System faire Kompromisse gefunden werden können.

Angesichts der Dominanz des Wirtschaftssystems verlangt die Fairness heute vor allem, dass gegenüber dem Prinzip des Wirtschaftsstaates genügende Gegengewichte gesetzt werden. Die in den anderen fünf Grundfragen angesprochenen Standpunkte sind daher zu stärken. Verfahren und Strukturen sind so auszugestalten, dass ihnen besser Rechnung getragen werden kann. Dies bedingt eine Reihe institutioneller Reformen.

5.3 Strategien demokratischer Entwicklung

Die Volksrechte sind konsequent als Instrumente der Peripherie gegenüber dem politischen Zentrum auszugestalten. Fürsprecher der staatsleitenden Grundsätze in den parlamentarischen Kommissionen und ein Verfassungsrat sollen institutionelle Garantien für die faire Deliberation in der Bundesversammlung bilden. Eine zweistufige Regierung stärkt das demokratische Element im Kollegialprinzip. Die Gewaltenteilung ist auf die intermediären Gewalten auszudehnen, indem verlangt wird, dass Verbände, Parteien und Medien sich pluralistisch strukturieren und in ihrer politischen Aktivität diskursiv verfahren. Internationale Solidarität und weltbürgerliches Engagement der Schweiz sind dadurch zu institutionalisieren, dass die Schweiz den bestehenden politischen Organisationen Europas und der Welt beitritt.

Das Gelingen einer deliberativen Strategie hängt auch von persönlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Qualitäten ab. Institutionen sind nicht die alleinigen Träger politischer Tugend[173]. Aber sie sind jener Teil einer Reform, der rechtlich gesteuert werden kann. Deshalb werden im folgenden nur die institutionellen Wege einer deliberativen Demokratisierung eidgenössischer Politik erörtert.

Gemeinsames Anliegen aller Reformvorschläge ist, die demokratische Rationalität des politischen Prozesses zu steigern. Zu diesem Zweck ist das materielle und formelle Verfassungsrecht zu ändern. In materieller Hinsicht sind die sechs staatsleitenden Grundsätze in der Verfassung ausdrücklich festzuhalten. Zu ihrer Umsetzung benötigen diese aber auch organisationsrechtliche Instrumente. Allen staatsleitenden Grundsätzen der Verfassung sollte daher eine Institutionalisierung im Organisationsrecht entsprechen.

Ansatzpunkte der Reform sind die Volksrechte, das Verfahren der Bundesversammlung und die Struktur des Bundesrates, ferner der Einbezug der intermediären Gewalten in die Gewaltenteilung und die Integration der Schweiz in die Staatenwelt.

5.3.1 Volksrechte

Im Rahmen der hängigen Verfassungsreform sind vor allem die Chancen der Peripherie, Einfluss auf das Zentrum des politischen Systems zu nehmen, zu verbessern. Die Volksrechte sind entsprechend auszubauen.

Das Referendum ist ein unverzichtbares Oppositionsinstrument der Peripherie gegen das Zentrum, auch wenn es nicht konstruktiv neue Lösungen einbringt, sondern nur Entwicklungen verhindern kann, welche eine Minderheit oder ein allgemeines Interesse verletzen[174]. Entgegen seiner Aufgabe, ein Instrument in der Hand jener zu sein, welche am politischen Zentrum nicht teilhaben, wird es aber heute zu sehr von den bereits am zentralen Entscheidungsprozess beteiligten Organisationen eingesetzt. Dies zu verhindern ist jedoch schwierig. Für eine thematische Einschränkung des Anwendungsbereichs des Referendums fehlen die legitimen Kriterien. Eine verfahrensmässige Beschränkung auf Erlasse, gegen die im Parlament eine relativ grosse Opposition bestanden hat, wäre zwar denkbar, macht aber die Volksrechte von Konstellationen im politischen Zentrum abhängig. Am wirksamsten wäre

173 ALOIS RIKLIN, Politische Ethik, 115. ALOIS RIKLIN fordert zu Recht eine Synthese personenorientierter, institutionenorientierter und resultatorientierter Ethik (Gemeinwohl, 11 ff.). Vgl. dazu auch DERS., Gleichgewicht, 20.

174 Vgl. das erfolgreiche Referendum eines kleinen Komitees aus La Chaux-de-Fonds gegen die Änderung des Arbeitslosengesetzes, das zur Volksabstimmung vom 28. September 1997 führte.

die Reduktion der formellen Gesetze auf wichtige Grundsatzfragen, d.h. eine flexiblere Handhabung des Legalitätsprinzips in der politischen Praxis[175].

Die allgemeine Volksinitiative und das Verwaltungsreferendum sind nötig, um die direktdemokratische Mitwirkung auf alle wichtigen Staatsakte auszudehnen. Die allgemeine Volksinitiative bringt dabei eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Peripherie und Zentrum. Für jene Fälle, in denen den Behörden die Ausformulierung der konkreten Regelung nicht überlassen werden soll, bleibt die formulierte Verfassungsinitiative bestehen. Das Verwaltungsreferendum muss allerdings – entgegen dem Vorschlag des Bundesrates[176] – als parlamentarisches Minderheitenrecht ausgestaltet werden. Nur so ist es geeignet, den Einfluss aktiver Öffentlichkeiten, die in der Bundesversammlung unterlegen sind, zu stärken.

Die Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative darf nicht erhöht werden, weil sonst die Volksrechte noch mehr zu Rechten organisierter Interessengruppen werden. Das Anheben der Hürde trifft die losen Vereinigungen der Zivilgesellschaft viel härter als die wohlorganisierten Interessenverbände, die ohnehin bereits am Entscheidungsprozess des politischen Zentrums beteiligt sind[177].

Die Volksmotion ist in den Vorschlägen zur Verfassungsreform nicht vorgesehen, bildet aber ein geeignetes Instrument für kleine Gruppen der Gesellschaft, auf das politische Zentrum einzuwirken. Daher sollen beispielsweise tausend Bürgerinnen und Bürger ein Thema zum Gegenstand der Bundesversammlung machen können. Die Volksmotion ist in jedem Rat von einer Kommission unter Anhörung des Motionskomitees zu beraten. Im übrigen ist sie wie eine Einzelmotion eines Ratsmitglieds zu behandeln. – Dieses Instrument eignet sich sowohl für Impulse wie für Kontrollen aus der unorganisierten Öffentlichkeit, weil es das Parlament verpflichtet, mit den Vertretern der Volksmotion das Gespräch zu führen.

Mit solchen Verfahrensänderungen kann die Brückenfunktion des Demokratieprinzips zwischen Lebenswelt und System verbessert werden.

5.3.2 Bundesversammlung

Die Abhängigkeit der Parlamentarier von intermediären Gewalten ist zu gross. Sie sollte durch eine Verstärkung der Bindung an die Wählerschaft kompensiert werden. Am besten wird dies durch eine möglichst eindeutige

175 Vorausgesetzt ist dabei, dass die Rechtsetzung auf Verordnungsebene transparent und pluralistisch gestaltet wird. Der Widerstand der Öffentlichkeit kann sich dann über das Mittel der allgemeinen Volksinitiative (auf Gesetzesebene) ausdrücken.

176 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 466 ff.

177 PHILIPPE MASTRONARDI, Demokratie, 285.

Vertretungsbeziehung zum Wahlkreis hergestellt. Aus dieser Sicht ist zu prüfen, ob das heutige Proportionalwahlrecht für den Nationalrat durch die Wahl in Einerkreisen ersetzt werden soll. Dies erschwert zwar die Repräsentation kleiner Parteien, ermöglicht aber viel direktere Auftrags- und Rechenschaftsbeziehungen zwischen den Wähleranliegen und dem Parlamentarier.

Im parlamentarischen Verfahren sind für alle Grundfragen der Bundesverfassung «Fürsprecher» zu bestimmen, die als Anwalt des Verfassungsgrundsatzes, den sie vertreten, wirken können. Das Parlamentsrecht hat dafür zu sorgen, dass Vertreter der verschiedenen verfassungsmässigen Anliegen in den zuständigen Kommissionen zum Zuge kommen[178].

Dadurch wird der advokatorische Diskurs über allgemeine Interessen der Öffentlichkeit institutionalisiert. Es wäre auch denkbar, für die einzelnen Grundfragen der Verfassung ein spezielles Gremium zu schaffen, wie etwa für den Schutz der Umwelt vorgeschlagen worden ist[179]. Demgegenüber ist jedoch vorzuziehen, dass die einzelnen Gesichtspunkte direkt in die Debatte des Sachgeschäfts integriert werden[180].

Eine zweite institutionelle Neuerung im parlamentarischen Verfahren dient direkt der diskursethischen Kontrolle des politischen Prozesses: Ein Verfassungsrat soll sich mit den Rahmenbedingungen dieses Prozesses befassen, ohne dass er in die politische Auseinandersetzung über die konkreten Inhalte politischer Entscheidungen hineingezogen wird.

Der Verfassungsrat, der von der Bundesversammlung gewählt wird, ist als Hüter der Fairness im politischen Prozess auf Bundesebene eingesetzt. Insbesondere hat er über die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Grundfragen der Bundesverfassung im politischen Entscheidungsverfahren zu wachen.

Er prüft von Amtes wegen und auf Einzelbeschwerde, ob in den Botschaften des Bundesrates Alternativen und Argumente, die sich aus staatsleitenden Prinzipien ergeben, hinreichend zur Geltung kommen. Er kann die parlamentarische Behandlung des Geschäfts unterbrechen lassen und vom Bundesrat eine Ergänzung des Vorverfahrens verlangen, wenn verfassungsrelevante

---

178 Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Staatsreform, 508: Die Kommissionen sind zu diesem Zweck nicht ausschliesslich nach Parteienproporz, sondern zum Teil nach den relevanten staatsleitenden Prinzipien zusammenzusetzen: Parteienvertreter für Anliegen der Demokratie, Juristen für den Rechtsstaat, Regierungsräte für den Föderalismus, Gewerkschaften und sozialpolitisch orientierte Organisationen für den Leistungsstaat sowie Wirtschaftsverbände für den Wirtschaftsstaat. Diese Sprachrohre werden von national tätigen Vereinigungen nominiert und von der Bundesversammlung ernannt. Die Kommissionen bestehen nach diesem Vorschlag etwa je zur Hälfte aus Ratsmitgliedern und aus Vertretern von Verfassungsanliegen.

179 Vgl. den von HANS CHRISTOPH BINSWANGER postulierten Ökologischen Rat (Nachhaltigkeit, 304 f.).

180 PHILIPPE MASTRONARDI, Staatsreform, 508 f.

Standpunkte bei der Vorbereitung der Vorlage nicht ausdrücklich vertreten und argumentativ geprüft worden sind. Er kann der Bundesversammlung über seine Feststellungen Bericht erstatten und Antrag in Vorgehensfragen stellen. Insbesondere kann er beantragen, dass bestimmte Personen oder Gruppen von den zuständigen Kommissionen angehört werden.

Er beobachtet die Arbeitsweise der Bundesversammlung und hat das Initiativrecht in Fragen des Parlamentsrechts und des Zusammenwirkens von Bundesversammlung und Bundesrat.

Er entscheidet ferner Abstimmungsbeschwerden bei eidgenössischen Volksabstimmungen und Nationalratswahlen und erwahrt das Wahlergebnis. Er übernimmt damit heutige Funktionen des Bundesrates und des Nationalrates, die bisher zum Teil in eigener Sache entschieden haben. Er korrigiert Unregelmässigkeiten im Wahl- oder Abstimmungskampf und kann damit ungerechtfertigte Abweichungen von den Grundsätzen des politischen Diskurses beheben[181].

Mitglieder des Verfassungsrates dürfen nicht Mitglieder der Bundesversammlung oder des Bundesrates sein. Sie vertreten Fachkenntnisse zu allen sechs Grundfragen der Verfassung[182]. Der Verfassungsrat ist nicht nach Parteiproporz, sondern nach Anzahl der in der Bundesversammlung vertretenen Fraktionen (ohne Gewichtung der Fraktionsgrösse) zusammenzusetzen. Der Vorsitzende muss Jurist sein.

5.3.3 Bundesrat

Im Bundesrat treffen sich Demokratie und Leistungsstaat. Ihr Ausdruck ist das Kollegialprinzip einerseits, das departementale Führungssystem anderseits. Um das heutige Übergewicht des Departementalprinzips zugunsten der integralen Staatsleitung zu kompensieren, ist eine zweistufige Regierung mit einem Bundesratskollegium und einer Ministerialebene zu schaffen.

Das Modell C, das die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes für den Bundesrat entwickelt hat[183], entspricht den Anforderungen deliberativer Demokratie am besten. Es ermöglicht der Landesregierung, sich auf die grundsätzlichen Fragen der Politik zu konzentrieren und sorgt dafür, dass im Kollegium ein Diskurs stattfinden kann, der nicht durch die Geltungsansprüche von Departementsvorstehern verzerrt wird. Der Bundesrat wird dadurch von administrativen Denkzwängen abgehoben und kann dazu beitragen, das

181 Er ergänzt damit die Aufgabe des Bundesgerichts, das für Stimmrechtsbeschwerden bei eidgenössischen Abstimmungen zuständig bleibt.

182 Wählbar sind z.B. je zwei ausgewiesene Experten für jedes staatsleitende Prinzip.

183 Botschaft betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, BBl 1996 V 1 ff.

politische System für die Anliegen der Öffentlichkeit empfänglich zu machen.

Der Ausbau der Volksrechte, die Verfahrenssicherungen in der Bundesversammlung und die Zweistufigkeit der Regierung sind geeignet, das Zentrum des politischen Systems für die Anliegen der aktiven Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Sie fördern ein «responsive government», welches den Diskurs zwischen Regierenden und Regierten führen kann[184].

5.3.4 Intermediäre Gewalten

Die staatsrechtliche Organisation des demokratischen Diskurses ist auf die intermediären Gewalten auszudehnen. Diese Forderung folgt zwei Überlegungen, die näher auszuführen sind:

- Deliberative Demokratie verlangt die Ausdehnung des Gedankens der gewaltenteiligen Mischverfassung[185] auf alle Akteure des politischen Prozesses, die wirksam Einfluss auf die Entscheidung ausüben können, also auch auf die intermediären Gewalten[186]. Es geht darum, das Wirken informeller Teilnehmer transparent zu machen und sie in den Diskurs zu ziehen, damit sie den gleichen Begründungspflichten unterstehen wie die Amtsträger[187].
- Zudem sind organisationsrechtliche Instrumente in der Schweiz zwar für die Ausgestaltung von Rechtsstaat, Demokratie, Nationalstaat und Bundesstaat weitgehend vorhanden. Sie fehlen aber bisher für den Leistungsstaat und den Wirtschaftsstaat. Für diese genügt es nicht, Verfahren und Strukturen der staatlichen Behörden zu regeln. Die rechtliche Ordnung muss auf die intermediären Gewalten ausgedehnt werden[188].

Das Ungleichgewicht unter den sechs staatsleitenden Prinzipien hat seine Ursache vor allem in der unkontrollierten Einflussnahme organisierter Interessen auf den politischen Prozess. Deliberative Demokratie bedingt daher die Ausdehnung der Grundsätze des Pluralismus und des Diskurses auf die intermediären Gewalten: Parteien, Verbände, Medien (und allenfalls Kirchen). Nur solche Organisationen sind zum politischen Prozess zuzulassen, die in ihrem Innenverhältnis pluralistisch strukturiert sind und ihre Entschei-

---

184 JÖRG PAUL MÜLLER, Responsive Government, 13.

185 ALOIS RIKLIN, Mischverfassung, 33.

186 Vgl. dazu die soziale Gewaltenteilung als Teil einer umfassenden Gewaltenteilungslehre (WERNER KÄGI, Klassische Dreiteilung, 170); HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung, 229 ff.

187 Vgl. die Forderung nach Transparenz und Fairness im politischen Marketing BEI CLAUDE LONGCHAMP, Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit, 325 f.

188 PHILIPPE MASTRONARDI, Staatsreform, 504 ff.

dungen in diskursethisch fairer Weise treffen. Die Teilnahme an Wahlen, das Ergreifen von Initiativen und Referenden, die Mitwirkung an Vernehmlassungen, aber auch die informellen Aktivitäten des Lobbyismus und der Konkordanzpolitik setzen demnach voraus, dass die betreffende Organisation ihren inneren Diskurs angemessen geregelt hat. Der Gesetzgeber hat diese Anforderungen näher zu umschreiben und ein geeignetes Kontrollverfahren einzurichten. Denkbar ist, dass jenen Organisationen, welche selber die Voraussetzungen erfüllen, ein Beschwerderecht gegen die politische Einflussnahme von nicht legitimierten Interessengruppen zugesprochen wird.

Wie sich diese Forderung auf die Interessenvermittlung in der Politik auswirkt, kann am Beispiel der Expertenkommissionen des Bundes gezeigt werden: Diese sind heute in der Regel nach der formalen Proportionalität der Vertretung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen zusammengesetzt. Dadurch entsteht oft ein Ungleichgewicht der Kräfte unter den in der Sache zu berücksichtigenden staatsleitenden Prinzipien. Die formelle ist daher durch eine materielle Proportionalität zu ersetzen, die sich an der gleichmässigen Vertretung aller Grundfragen der Verfassung orientiert. Die ausserparlamentarischen Gremien sind so nicht primär nach der wirtschaftlichen Betroffenheit, sondern vermehrt nach argumentativen Gesichtspunkten zu bilden. Die Grundsätze der Zusammensetzung sind gesetzlich festzulegen; ihre Einhaltung kann vom Verfassungsrat überwacht werden. Jeder Verein mit einer statutarischen Zielsetzung, die im Sinne der sechs Grundfragen einen Beitrag zum Sachthema des Gremiums verspricht, kann Entscheide über die Zusammensetzung solcher Gremien anfechten.

Der Vorschlag bezweckt, alle effektiven Kräfte im Staat in die Mischverfassung aufzunehmen, die tatsächlichen Machtfaktoren im Staat zu «verfassen», d.h. in legitimierende Strukturen und Prozesse einzubinden. Es gilt, die Grenzen des Begriffs Staat an die Realität der politischen Macht anzupassen. Staatlich – und damit den Grundsätzen des Verfassungsstaates verpflichtet – ist alles, was wirksam an der Steuerung des Zusammenlebens in der Rechtsgemeinschaft teilhat. Es ist damit Gegenstand verfassungsrechtlicher Normierung. Gewiss stösst jede Formalisierung in ihrer Wirkung dort an Grenzen, wo sie ein Ausweichen in informelle Prozesse nicht verhindern kann. Es wird nie möglich sein, Machtprozesse vollständig zu demokratisieren. Aber die Transparenz der Machtstrukturen kann gegenüber heute noch wesentlich verbessert werden[189].

---

189 Die Fairness unter den Partnern im politischen Prozess lässt sich verfahrensmässig durch Parteirechte anderer organisierter Interessen bei der staatlichen Willensbildung z.B. dadurch sicherstellen, dass die Intervention der einen Lobby bei einer Verwaltungsstelle diese verpflichtet, die konkurrierenden Organisationen, welche abweichende Interessen vertreten, zur Stellungnahme einzuladen.

Die zweite Begründung dieses Vorschlages beruht auf der Einsicht, dass Inhalt und Formen einer Verfassung ein Ganzes bilden und zusammen passen müssen. Inhaltliche Garantien benötigen zu ihrer Umsetzung organisationsrechtliche Instrumente. Die Ausdehnung der schweizerischen Mischverfassung auf die intermediären Gewalten bildet daher bloss die strukturelle und verfahrensmässige Folge der Wirtschafts- und Sozialverfassung, die in der Nachkriegszeit geschaffen worden ist:

Die Verfassungswerke des letzten Jahrhunderts schufen die Rahmenordnung für Föderalismus, Demokratie und Rechtsstaat. Sie sorgten dafür, dass diese materiellen Verfassungsgrundsätze durch geeignete Strukturen und Verfahren auch tatsächlich gelebt werden konnten. Die drei Prinzipien wurden beispielsweise durch das Zweikammersystem, die Volksinitiative und das ständige Bundesgericht institutionell abgesichert. Für die seither neu eingeführten Verfassungsprinzipien des Leistungsstaates[190] und des Wirtschaftsstaates[191] fehlen entsprechende Sicherungen. Der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinen sozialgestaltenden und wirtschaftslenkenden Aufgaben wird noch weitgehend mit den gleichen Strukturen und Prozessen geführt wie der Staat des letzten Jahrhunderts. Die spätere Entwicklung des materiellen Verfassungsrechts ruft nach einer angemessenen institutionellen Entsprechung.

5.3.5 Integration in die Staatenwelt

Die Logik, nach welcher alle staatsleitenden Prinzipien einer organisationsrechtlichen Ausgestaltung bedürfen, gilt auch für das Nationalstaatsprinzip. Seit der Gründung des Bundes ist die landesrechtliche Dimension dieses Grundsatzes hinreichend ausdifferenziert. Die internationale Dimension unserer Staatlichkeit ist jedoch organisatorisch unterentwickelt. Im Rahmen einer zeitgemässen Staatsreform bedarf das Nationalstaatsprinzip dringend einer Überprüfung und Neufassung im Sinne der internationalen Solidarität und des weltbürgerlichen Engagements. Gerade angesichts der Globalisierungsprozesse bietet die nationale Abkapselung der schweizerischen Politik keine erfolgversprechende Perspektive.

Die neuen materiellen Teilgehalte des Prinzips – die internationale Solidarität und das weltbürgerliche Engagement – benötigen ebenso wie andere materielle Grundsätze eine organisatorische Abstützung. Die Schweiz ist daher in Europa und in die Staatenwelt zu integrieren, indem sie den bestehenden Organisationen beitritt.

---

190 PHILIPPE MASTRONARDI, Strukturprinzipien, 60 ff.

191 A.a.O., 62 f., insb. 69 ff.

Gefordert ist allerdings nicht eine bloss wirtschaftliche Integration, sondern die Ausdehnung der deliberativen Demokratie auf sämtliche grenzüberschreitenden Beziehungen. Damit stellt sich die Frage nach der Möglichkeit transnationaler Demokratie.

5.4 Exkurs: Zum Sinn einer konkreten Utopie

Das hier entwickelte Modell einer deliberativen Demokratie hat den Stellenwert einer konkreten Utopie. Es ist eine Utopie, weil seine Realisierung nicht gesichert ist. Die Utopie ist aber konkret, weil nicht bloss ein Idealzustand gezeichnet wird, sondern Verfahren und Strukturen zu seiner Verwirklichung angegeben werden.

Einwände gegen ein normatives Konzept wie das vorliegende beruhen oft auf Einwänden gegen seine Realisierbarkeit: Normativität wird mit Faktizität bestritten. Das ist von vornherein untauglich. Eine Norm wird nicht deshalb ungültig, weil sie übertreten wird. Allerdings darf die Spannung zwischen Norm und Wirklichkeit nicht zu gross werden. Normen haben stets einen Sachbezug. Insoweit kann eine Norm kritisiert werden, wenn sie diesen Sachbezug verliert oder wenn der Bezug der faktischen Problemlage nicht gerecht wird. In diesem Sinne sind Argumente, die sich von der Sache her gegen eine Norm richten, zulässig. Ein normatives Konzept muss daher stets seine Problemrelevanz ausweisen können. Dies wird hier zumindest versucht.

Das Konzept einer deliberativen Demokratie billigt dem Recht einen Erziehungsauftrag zu[192]. Es beschränkt Recht somit nicht auf unmittelbar durchsetzbare Regeln, sondern arbeitet mit Prinzipien, die der Konkretisierung durch die Gesetzgebung bedürfen. Staatsleitende Prinzipien und soziale Gestaltungsaufträge stehen damit in einem rechtstechnischen Gegensatz zu liberalen Grundrechten oder verfahrensrechtlichen Grundsätzen, die justiziabel sind. Das darf aber nicht bedeuten, dass nur der Rechtsstaat, nicht aber der Sozialstaat eine Frage der Verfassung sei[193]. Sonst wird mittels formaler Kategorien ein Ungleichgewicht in den Pluralismus staatlicher Grundwertungen gebracht. Die Freiheit behält dann Verfassungswürde, die Solidarität wird abgewertet. Die Forderung nach Reduktion des Verfassungsinhaltes auf sog. Minimalfunktionen – Prozesse und Strukturen des Staates ohne materielle Ziele und Aufgaben[194] – verletzt den Pluralismus der Weltbilder. Sie lässt die Grundfragen nicht zu, welche sich der moderne Staat gestellt hat.

---

192 Vgl. PETER HÄBERLE, Erziehungsziele.

193 Das wäre aber die Konsequenz aus der Forderung von THOMAS COTTIER/DANIEL WÜGER nach einer «schlanken Verfassung» (Auswirkungen der Globalisierung, erscheint demnächst).

194 JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Fonctions, performances et limites (erscheint demnächst).

Indem sie den Abbau bestehender Normierung staatsleitender Prinzipien verlangt, nimmt sie einseitig zugunsten einer alt- oder neo-liberalen Position Stellung. Mit Absicht oder unwillkürlich redet sie damit einer blossen Anpassungsstrategie gegenüber dem Globalisierungsdruck das Wort. Liberale Haltung schliesst so aus wirtschaftlichem Sachzwang auf Normverzicht und damit von Sein auf Sollen. Verfassungstheorie wird dann zum Reflex der wirtschaftlichen Situation statt zur Reflexion über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Eine ganzheitliche Konzeption des Verfassungsrechts wird demgegenüber nicht ohne Staatsziele und Leitgrundsätze auskommen, die dieses Verhältnis ordnen.

Eine echte Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung wird nicht im Verzicht auf staatsleitende Normen und Staatsaufgaben liegen, sondern eher darin, dass nach neuen Formen gesucht wird, in denen die bisherigen Aufgaben des Staates erfüllt werden können. Der Staat muss nicht alles selber tun, wofür er verantwortlich ist. Er kann auch durch Anreize und Verhandlungen gewährleisten, dass öffentliche Interessen von Dritten wahrgenommen werden. Dort, wo dies nicht möglich ist, kann er mit neuen Führungsformen wie dem New Public Management zeitgemässe Handlungsweisen entwickeln[195]. Der Sinn konkreter Utopie liegt heute darin, zu zeigen, dass die Macht des Faktischen nicht zum Normverzicht zwingt, sondern in der problemgerechten Ausgestaltung der Rechtsordnung eine Antwort finden kann.

6. Transnationale Demokratie

Die nationale Staats- und Rechtsordnung kann wegen ihrer territorialen Begrenzung der weltweiten Wirtschaft keinen Rahmen setzen. Der Nationalstaat muss sich in das Weltwirtschaftssystem einordnen. Dieses fördert zwar den Frieden, nicht aber dessen Gerechtigkeit.

Eine gerechte Ordnung braucht auch auf internationaler Ebene einen institutionellen Rahmen. Dieser kann sich auf ein Minimum an Fairness stützen, das in der Anerkennung der Andersartigkeit der verschiedenen Kulturen angelegt ist. Aber auch die Logik des Wirtschaftssystems stützt die Entwicklung eines Minimums an Gerechtigkeit.

6.1 Die Ohnmacht des Nationalstaates

Der bisherige Gedankengang ist geprägt von einem spannungsreichen Verhältnis von Norm und Wirklichkeit. Deliberative Demokratie erhebt Gel-

195 Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER, New Public Management.

tungsansprüche innerhalb des politischen Systems und gegenüber dem Wirtschaftssystem. Sie setzt voraus, dass es möglich sei, mit demokratischen Mitteln Einfluss auf die Politik zu nehmen. Und damit beruht sie auf der Annahme, dass das politische System in der Lage sei, in Fragen, die für die Allgemeinheit wichtig sind, das Wirtschaftssystem zu steuern. Dies war bereits unter dem Blickwinkel der nationalen Rechtsordnung fraglich. Das politische System ist dort nur beschränkt in der Lage, dem Wirtschaftssystem einen Rahmen zu setzen. Zunehmend findet eher das Gegenteil statt. Die Wirtschaft steuert die Politik.

Auf globaler Ebene ist die Übermacht der Wirtschaft noch viel grösser. Das Modell einer nationalen, deliberativ gestalteten Demokratie leidet unter einem konzeptionellen Mangel: Es trifft eine unrealistische Voraussetzung – jene einer national begrenzten Volkswirtschaft, welche sich im Geltungsbereich der demokratisch bestimmbaren Rechtsordnung bewegt. Die Forderung nach Optimierung der nationalen demokratischen Institutionen suggeriert, es sei möglich, wichtige Fragen auf diesem Wege zu entscheiden. In Wirklichkeit wird ein grosser Teil gemeinschaftsrelevanter Fragen auf dem globalisierten Weltmarkt getroffen.

Nochmals stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von Demokratietheorie mit aller Schärfe. Nochmals besteht die Gefahr des Missbrauchs zur Beschönigung realer Machtverhältnisse. Denn die Rede von der nationalen Deliberation täuscht über die internationale Abhängigkeit hinweg. Demokratietheorie fällt damit unter Ideologieverdacht. Sie wird vollends zum Wagnis, weil sie nur noch als Utopie vertretbar wird, als Modell, nach welchem weltweit Demokratie anzustreben wäre.

Politik und Recht des Nationalstaates vermögen den Wirtschaftsprozess, der weltumspannend geworden ist, nicht mehr zu fassen. Die nationale Staats- und Rechtsordnung ist in entscheidenden Fragen nicht mehr imstande, Rahmenordnung für die Wirtschaft zu sein, weil ihre Geltung geographisch beschränkt ist[196]. Der Weltmarkt stellt sich auf nationaler Ebene als Sachzwang dar und stützt die ökonomische Logik gegenüber der politischen[197]. Der sog. «Wettbewerb der Standorte»[198] definiert systemische Anforderungen an die nationale Politik – und macht diese immer mehr zu einem

196 Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert, Weltökonomie, 158.

197 Kurt Hübner, Spielräume, 94.

198 Urs P. Gasche/Hanspeter Guggenbühl/Werner Vontobel zeigen, dass dieser Begriff eine Beschönigung für die Monopolstellung des internationalen Kapitals gegenüber den lokal gebunden Arbeitskräften ist (Geschwätz, 56 f.). Der Arbeitsmarkt funktioniert nicht nach den klassischen Regeln der Marktwirtschaft, weil mit sinkenden Löhnen das Angebot an Arbeit steigt, statt zu sinken. Deshalb führt der freie Wettbewerb hier zur Ausbeutung (a.a.O., 69, vgl. auch 185 ff.).

Subsystem der Weltwirtschaft. Der Staat beginnt, sich als Unternehmen zu verstehen und rezipiert die betriebswirtschaftliche Rationalität[199].

Der Staat ist bloss noch eine der zahlreichen Verhandlungsparteien in der Weltwirtschaft. Er wird nach dem Vorbild der virtuellen Unternehmung zum «virtuellen Staat»: Die erfolgreiche Volkswirtschaft ist nicht mehr jene, welche optimale Produktionsvoraussetzungen anbietet, sondern jene, welche über die besten internationalen Wirtschaftsbeziehungen verfügt. Sie ist nur noch die Holding und lässt andere Länder für sich produzieren. Aufgabe des virtuellen Staates ist es dabei, mit andern Staaten möglichst günstige Handelsbedingungen zu vereinbaren[200].

Der Nationalstaat behält zwar seine internen Funktionen, aber er wird primär zum Vermittler zwischen dem internationalen System und der Bevölkerung seines Landes. Er gerät dabei in einen Konflikt zwischen äusseren Zwängen und innerer Legitimation[201]. Der Staat muss seine Souveränität mit anderen teilen. Er verletzt damit zwangsläufig das demokratische Legitimationsprinzip der Zustimmung, denn politische und wirtschaftliche Prozesse im Ausland bestimmen zu einem grossen Teil über das, was er nach den Regeln des Landesrechts im Inneren demokratisch entscheiden sollte – ebenso wie er über Dinge bestimmt, die fremde Staatsangehörige betreffen[202]. Die internationale Handelswelt verursacht damit eine Krise der nationalen Demokratie. Diese wird gezwungen, sich international zu öffnen[203]. Der Nationalstaat muss sich in das Weltwirtschaftssystem einordnen.

Die internationale wirtschaftliche Vernetzung verringert zwar die Gefahr militärischer Konflikte[204], der «Friede», der so entsteht, ist allerdings kein «gerechter», sondern eine reine Machtordnung. Er ist das Resultat systemisch gesteuerter Interaktion, nicht der Verständigung über gemeinsame Ziele. Er entspricht nicht den Vorstellungen Kants vom «ewigen Frieden», der aus dem natürlichen Handelsgeist der Menschen erwachsen sollte.

6.2 Die Notwendigkeit eines institutionellen Rahmens

Die Verwirklichung politischer Gerechtigkeit auf regionaler und auf weltweiter Ebene erfordert Institutionen, welche ähnlich wie jene des nationalen Rechts Fairness gewährleisten. Darauf weisen zahl-

199 Claus Koch, Gier des Marktes, 31.
200 Richard Rosecrance, Virtual State, 51 ff.
201 Richard Rosecrance: «Die Regierung muss zwei Herren dienen, aber die Wählerschaft möchte der einzige sein» (Handelsstaat, 239); vgl. Claus Koch, Gier des Marktes, 94.
202 Vgl. David Held, Democracy and the global order, 138 f.
203 Richard Rosecrance, Virtual State, 59 ff.
204 A.a.O., 56.

reiche konkrete Utopien einer Weltordnung hin. Die meisten dieser Konzepte sind jedoch zu idealistisch, um die Weltwirtschaft einfangen zu können.

IMMANUEL KANT hat als erster die Idee einer föderalistischen Weltordnung entwickelt. Die Staaten sollten sich zu einem Friedensbund[205] zusammenschliessen und das Völkerrecht auf einen Föderalismus freier Staaten gründen[206]. Der Krieg entspreche zwar der menschlichen Natur[207], aber der «wechselseitige Eigennutz», der «Handelsgeist» des Menschen sei mit Krieg nicht vereinbar. Das Geld, als die zuverlässigste Macht im Staat, dränge diesen «den edlen Frieden zu befördern», auch wenn dies nicht aus moralischem Antrieb geschehe. Auf diese Art garantiere die Natur durch den Mechanismus der menschlichen Neigungen selbst den ewigen Frieden[208]. IMMANUEL KANT hofft, dass dieser Friede daher keine leere Idee, sondern eine Aufgabe sei, die ihrer Erfüllung beständig näher komme[209].

Bedingung ist für IMMANUEL KANT, dass die weltweite Föderation aus republikanischen Staaten bestehe, die von der Zustimmung der Angehörigen abhängen[210]. Der ewige Friede ist nur dann eine menschengerechte Ordnung, wenn die Menschen sich in der Föderation durch ihre Staaten richtig vertreten fühlen[211]. Die Weltordnung muss durch demokratische Zustimmung legitimiert sein.

Diese Bedingung ist es, die von der modernen Handelswelt nicht erfüllt wird – und die nach den Erkenntnissen über den Systemcharakter der Wirtschaft von ihr auch nicht erfüllt werden kann. Die von IMMANUEL KANT anvisierte Integration der Staaten aus Eigennutz und über das Steuerungsmedium Geld findet zwar statt, aber nicht ohne weiteres in dem von ihm erhofften Sinn, sondern als reiner wirtschaftlicher Zwang. Der kantische Fortschrittsglaube an die natürliche Entwicklung der Welt zu einer menschengerechten Ordnung scheint sich nicht zu bestätigen. Sein moralischer Aufruf zu weltbürgerlicher Gerechtigkeit hingegen dient weiterhin als Anregung und Ansporn.

KANTS Idee hat zahlreiche Vorschläge zur Förderung des Weltbürgertums hervorgerufen[212]. Am deutlichsten formuliert DAVID HELD die Anforderun-

---

205 IMMANUEL KANT, Zum Ewigen Frieden, 356.
206 A.a.O., 354.
207 A.a.O., 365.
208 A.a.O., 368.
209 A.a.O., 386.
210 A.a.O., 349 ff.
211 JÖRG PAUL MÜLLER, Republikanische Repräsentation, 149.
212 Statt vieler: WOLF-DIETER NARR/ALEXANDER SCHUBERT, Weltökonomie, 252 f.; HANS KÜNG, Weltethos; PETER ULRICH, Transformation.

gen und Bedingungen einer konkreten Utopie für eine neue Weltordnung. Er entwirft ein «kosmopolitisches Demokratiemodell», in welchem eine Vielzahl von Staaten und internationalen Mächten dank einem gemeinsamen Fundament von Grundsätzen und Regeln demokratisch und rechtsstaatlich zusammenleben[213]. Das Modell beruht auf den Ideen der individuellen Selbstbestimmung und der kollektiven demokratischen Autonomie sowie einem Schatz anerkannter Rechte und Pflichten, welche in wichtigen Bereichen eine Übereinstimmung der Politik aller Mächte sicherstellt. Auf dieser Basis kann ein vielfältiger Pluralismus weiterbestehen; es genügen überlappende Netzwerke unter den Völkern und Nationen. Politische Partizipation ist nicht territorial, sondern personal definiert. Das Bürgerrecht lässt sich daher auf Mitgliedschaften in allen sich überschneidenden politischen Gemeinschaften ausdehnen[214].

Konzepte dieser Art für die Sicherung eines gerechten Weltfriedens sind konkrete Utopien in dem Sinne, dass sie in normativer Absicht eine Zielvorstellung entwerfen, die unter günstigen Voraussetzungen verwirklicht werden kann. Sie sind von der Absicht getragen, einem minimalen Humanismus weltweite Geltung zu verschaffen. Darin liegt sowohl ihre Stärke wie ihre Schwäche. Einerseits verleiht ihnen ihr Engagement für eine real mögliche Form der Humanität Überzeugungskraft. Anderseits verlassen sie sich zu sehr auf diese Kraft ihres Idealismus, wenn sie voraussetzen, dass die Menschheit von ihrer Idee so sehr überzeugt werden kann, dass sie ihre Utopie verwirklicht. Sie sind unrealistisch in dem Sinne, dass sie sich nur wenig um die gegenläufigen tatsächlichen Tendenzen der Entwicklung kümmern und die Bedingungen zu wenig analysieren, unter denen ein Umschwung zu erwarten wäre. Schliesslich sind sie zum Teil einseitig von einem republikanischen Demokratieverständnis geprägt und vermögen daher nicht, dem legitimen Pluralismus der Demokratieverständnisse Rechnung zu tragen. Insbesondere unterschätzen sie oft die funktionalen Aspekte einer Demokratie und den positiven Beitrag des Wirtschaftssystems. Eine Weltordnung muss zwar das aktuelle Übergewicht der Ökonomie kompensieren, darf aber nicht in Wirtschaftsfeindlichkeit verfallen. Sie muss offen genug sein, um die Entwicklung der Weltwirtschaft einfangen zu können.

Unverzichtbar ist hingegen eine gemeinsame Einsicht aller bisherigen Konzepte einer Weltordnung: In mehr oder weniger ausgeprägtem Masse braucht es auf weltweiter und auf regionaler Ebene Institutionen, welche einen deliberativen Prozess ermöglichen. So wie auf nationaler Ebene Verfahren und Strukturen geschaffen werden müssen, welche die Einhaltung der

213 David Held, Democracy and the global order, 139 f.
214 A.a.O., 271 f.

diskursethischen Anforderungen, die Wahrung des Pluralismus demokratischer Konzepte und des Gleichgewichts der Grundfragen staatlicher Ordnung gewährleisten, müssen auf internationaler Ebene Instanzen geschaffen werden, welche gleichwertige Aufgaben übernehmen. Bestehende regionale und weltweite Organisationen sind daher mit den je für sie abgestuften Institutionen für politische Fairness auszustatten. Näher zu prüfen bleibt, wieweit die nationalen Konzepte von Demokratie auf den internationalen Raum übertragen werden können.

6.3 Deliberativer Umgang mit dem Wirtschaftssystem

In ihrer Ausgestaltung ist Demokratie stets kulturell definiert. Auf weltweiter Ebene können unter demokratischen Staaten nur die Prinzipien der Diskursethik vorausgesetzt werden. In den einzelnen Kulturräumen gelten darüber hinaus noch ethische Kriterien, welche die Verständigung erleichtern. Deliberative Weltpolitik muss auf der Anerkennung der Andersartigkeit von Kulturen aufbauen. In dieser Anerkennung ist ein Gebot gegenseitiger Gerechtigkeit enthalten. Deliberative Strategie kann sich daneben auch auf die unterschiedlichen kulturellen Ausprägungen der Weltwirtschaft und auf eine kritische Weltöffentlichkeit stützen. Schliesslich kommt die Logik der Marktwirtschaft dem deliberativen Anliegen insoweit entgegen, als auch sie auf ein Minimum an Fairness angewiesen ist.

Das Konzept der deliberativen Demokratie enthält eine Abfolge stufengerechter Diskurse für universal-moralische, für kulturell-ethische, für prinzipiell-rechtliche, für politisch-pragmatische und für systemisch-strategische Argumentationen. Für jede Frage gibt es den angemessenen Diskurs, in welchen sie eingebracht werden soll. Was kein moralisches oder ethisches Problem ist, gehört nicht in die höherstufigen Diskurse. Interessen, die nicht universalisierbar sind, sind deswegen nicht illegitim. Sie sollen Gegenstand politischer Kompromisse oder systemischer Steuerung bilden. Politik und Wirtschaft sind in ihrer systemischen Ausprägung unersetzlich, weil sie die Komplexität der Gesellschaft reduzieren. Sie erfüllen Wohlfahrtsaufgaben, welche die Gesellschaft ohne sie nicht wahrnehmen könnte. In jenen Bereichen, in denen die moralischen und ethischen Ziele vorgegeben (und allenfalls durch das Recht konkretisiert) sind, ist zweckrationale Logik angemessen. Illegitim wird sie erst, wenn sie auf Wertungsfragen angesetzt wird, weil diese in höherstufige Diskurse gehören.

Auf der nationalen Ebene wird die Deliberation durch Kriterien angeleitet, welche die stufengerechte Argumentation unterstützen: Die staatsleitenden Prinzipien und der Pluralismus der Demokratieverständnisse liefern Anhalts-

punkte für die Konkretisierung der diskursethischen Vorgaben[215]. Auf internationaler Ebene verschärfen sich jedoch die Probleme kommunikativer Verständigung. Die staatsleitenden Prinzipien werden von Land zu Land zumindest unterschiedlich verstanden, oft auch anders gefasst. Die Pluralität der Demokratiekonzepte wächst bereits innerhalb von Europa und wird noch grösser, wenn der europäische Raum verlassen wird.

Die sechs Grundfragen staatlicher Ordnung und die vier Demokratiekonzepte, die für die Schweiz entwickelt worden sind, können nicht unbesehen verallgemeinert werden. Auf der Ebene dieser Kriterien und ihrer Ausgestaltung ist Demokratie stets kulturell definiert. In einer multikulturellen Welt lässt sich kein Konsens über solche Prinzipien herstellen. Dafür fehlt die von JOHN RAWLS vorausgesetzte gleichartige Vernünftigkeit des Denkens und Fühlens aller Kulturen[216]. Weltweit gültige Prinzipien für das öffentliche Zusammenleben können zwar vorgeschlagen und in einen internationalen politischen Diskurs eingebracht werden, dürfen aber nicht als gültig vorausgesetzt werden. Sie bleiben Hypothese oder Entwurf und werden in der historisch kontingenten Auseinandersetzung bestätigt oder verworfen. Wer von der eigenen Ideenwelt mehr erwartet, verfällt unversehens in eurozentrisches Denken, auch wenn er sich bloss einem minimalen Humanismus verpflichtet fühlt.

Möglicherweise bleibt auf weltweiter Ebene nur noch die Diskursethik als normativ legitime und auch einigermassen anerkannte Grundlage für die Überwachung politischer Fairness. Denn sie setzt nur voraus, dass ein Regime vorgibt, sich durch irgendwelche Formen der Zustimmung seiner Unterworfenen zu legitimieren[217]. Schon durch diese Behauptung begibt sich ein solches Regime in den Geltungsbereich kommunikativer Rationalität und kann daher an den diskursethischen Massstäben gemessen werden: Nach dem Prinzip der Reziprozität muss es allen Betroffenen die gleichen Kommunikationschancen im politischen Prozess gewähren; nach dem Prinzip der demokratischen Legitimation muss es die öffentliche Zustimmung zu seiner Herrschaft suchen; das Prinzip der Stufengerechtigkeit von Diskursen verlangt, dass es Beschränkungen der Diskursfreiheit rechtfertigen kann und das Prinzip der Reflexion begründet seine demokratische Verantwortlichkeit[218]. Da diese moralischen Pflichten aber nicht Rechtscharakter haben, ist ihre Bindungswirkung schwach. Im internationalen politischen Diskurs kann

215 Vgl. vorne Ziffer 5.2.
216 Vgl. vorne Ziffer 4.1.
217 Vgl. vorne Ziffer 4.2.1.
218 Vgl. vorne Ziffer 4.2.1. Im interkulturellen Diskurs werden diese Prinzipien freilich divergierenden Interpretationen unterliegen, weshalb eine Verständigung nur über elementare Regeln erhofft werden kann.

einem Regime, das Diskurspflichten verletzt, nur widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden. Es ist dann kein zuverlässiger Vertragspartner und riskiert, von der Staatengemeinschaft ausgeschlossen zu werden. Nur dieser äussere Druck kann ein solches Regime veranlassen, die Regeln der Fairness zu beachten.

Im Kulturraum einer bestimmten Region können über die Diskursregeln hinaus ethische Kriterien geschaffen werden, welche die Kontrolle über die Einhaltung deliberativer Grundsätze griffiger machen. Jede Kultur teilt eine beschränkte Anzahl divergierender Demokratiekonzepte, so dass der Pluralismus von Weltbildern, der in jeder Entscheidung zu berücksichtigen ist, überschaubar bleibt. Ebenso werden die Grundfragen staatlicher Ordnung in vergleichbarer Weise gestellt, so dass eine Verständigung darüber möglich ist. Auf diese Weise lassen sich Regionen mit gemeinsam verstärkter Deliberation bilden.

Die Hoffnung deliberativer Weltpolitik beruht auf dem Umstand, dass die unterschiedlichen Rationalitäten der einzelnen Länder und der verschiedenen Regionen einander überlappen. Es gibt zwar nicht die eine Vernunft, welche sie alle zusammenfassen könnte, wohl aber ein Netzwerk von Welten, zwischen denen vermittelt werden kann. Jede dieser Welten und ihre Rationalität hat ihr eigenes Recht und darf von aussen nicht beurteilt werden. Aber gerade diese Anerkennung der Andersartigkeit eines jeden enthält in sich das Gebot gegenseitiger Gerechtigkeit oder Fairness.

Eine Weltfriedensordnung, welche nicht in eurozentrischen Imperialismus zurückfällt, muss die Anerkennung dieser Andersartigkeit ernst nehmen. Das bedeutet insbesondere den Verzicht auf einen einheitsstiftenden Vernunftbegriff, wie er noch JOHN RAWLS' Theorie der Gerechtigkeit zugrunde liegt. Offener ist bereits der Vernunftbegriff der Diskurstheorie, weil Vernunft hier das Resultat eines diskursiven Prozesses ist und daher von den Beiträgen aller Beteiligten abhängt. Als Antwort etwa auf den Rationalismusvorwurf JEAN-FRANÇOIS LYOTARDS[219], der den Hegemonieanspruch des rationalen Diskurses gegenüber anderen Diskursarten anprangert, kann das Konzept der transversalen Vernunft dienen, das WOLFGANG WELSCH[220] entwickelt hat: Vernunft steht dann nicht mehr über den Rationalitäten der einzelnen Weltsichten, sondern ist nur noch das Vermögen, die Übergänge zwischen den sich überlappenden Welten zu erkennen und Kulturen gleichberechtigt an andere anzuschliessen. Allgemein gültige Aussagen lassen sich dann nicht mehr aus der Einheit der Vernunft ableiten, sondern ergeben sich höchstens im günstigen Fall aus wiederkehrenden Elementen kultureller Rationalitäten, etwa im

219 JEAN-FRANÇOIS LYOTARD, Postmodernes Wissen.
220 WOLFGANG WELSCH, Vernunft.

Sinne des reiterativen Universalismus von MICHAEL WALZER[221]: Wo Leitvorstellungen unterschiedlicher Kulturen einander überlappen, kann sich eine Gemeinsamkeit von Wertungen ergeben, die auch für dritte Kulturen als Vorbild dienen mag. Die Anerkennung solcher Werte ist aber stets jeder einzelnen Kultur anheimgestellt.

Deliberative internationale Politik muss daher ihre Grundlage in der gleichberechtigten gegenseitigen Anerkennung der Andersartigkeit suchen. Sie kann dabei auf der Ebene moralischer und ethischer Argumentation an ein Mindestmass von diskursiv und interkulturell gesicherter Gerechtigkeit anknüpfen. Denn das Anerkennungsgebot schliesst ein Minimum an Fairness im gegenseitigen Verkehr ein. Dieses moralische Minimum kann sie auch der Weltwirtschaft gegenüber geltend machen, wenn sie versucht, dieser einen demokratischen Rahmen zu setzen.

Neben der diskursiv abgestützten minimalen Humanität kommen der deliberativen Strategie drei Entwicklungskräfte entgegen, die sie gegenüber dem Weltwirtschaftssystem nutzen kann: Die kulturelle Prägung der Wirtschaft, die Weltöffentlichkeit und die Logik der Marktwirtschaft selber.

Der Ökonomismus, der die Dominanz der Wirtschaft über Politik und Gesellschaft prägt, ist Ausdruck einer westlichen Kulturform. Das Bild einer «Globalisierung» der Wirtschaft nach dem Muster reiner systemrationaler Effizienz ist eine Abstraktion aus dem euro-amerikanischen Modell der Marktwirtschaft. Die «ökonomische Rationalität» ist nicht so universal, wie sie uns erscheint. Vielmehr wird auch das Wirtschaftssystem kulturell geprägt. So funktioniert die Wirtschaft etwa in Ostasien nicht gleichermassen auf dem Boden des individuellen Wettbewerbs, sondern viel stärker auf kollektiver Grundlage; Staat und Wirtschaft sind dort eher ineinander integriert als voneinander getrennt. Im arabischen Raum ist das Wirtschaften religiös durchdrungen; Geschäft und persönliche Beziehung sind viel enger miteinander verflochten als bei uns. In beiden Beispielen haben die lebensweltlichen Impulse eine stärkere Wirkung auf die systemischen Steuerungsmedien. Ökonomische Effizienz ist unter solchen Bedingungen eine Frage der Optimierung systemischer und lebensweltlicher Rationalitäten[222].

Weltweit tätige Firmen stehen sodann zunehmend unter der Kontrolle einer wachsenden Weltöffentlichkeit. Nichtgouvernementale Organisationen, Medien und internationale Organisationen beobachten das Wohlverhal-

---

221 MICHAEL WALZER, Sphären der Gerechtigkeit.

222 Nicht behandelt werden kann an dieser Stelle der Konflikt zwischen Weltwirtschaftssystem und multikultureller Weltgesellschaft. Ethnische Konflikte fordern sowohl Politik wie Wirtschaft heraus (vgl. die Gegenthese zur Globalisierung bei SAMUEL HUNTINGTON, Kampf der Kulturen, oder das Konzept der Staatsbürgernation als Lösungsansatz bei URS ALTERMATT, Fanal, 90 ff. und 244 f.) .

ten multinationaler Unternehmen. Die Ausbeutung von Mensch und Natur führt zu öffentlicher Kritik und schädigt das Firmenbild. Das führt zu einem Legitimierungsdruck nach den Normen der Lebenswelt und nach grundlegenden Rechtsprinzipien. So verschafft sich eine Weltbürgerschaft die Möglichkeit, politischen Einfluss auf die Wirtschaft zu nehmen. Die politische Sensibilität grosser Firmen wird ferner durch ihr eigenes Wachstum gefördert: Das Firmenimperium wird verantwortlich für das Wohlergehen der eigenen Mitarbeiterschaft in einer Vielzahl von Ländern. Wenn Menschen, die zur Firma gehören, Opfer politischer Instabilität in ausgebeuteten Ländern werden, schädigt das die Identifikation der Belegschaft auf der ganzen Welt. Die Firma wird im eigenen Interesse Anstrengungen unternehmen, um in ihrem Wirkungsbereich ein Minimum an sozialer Gerechtigkeit zu verwirklichen.

Schliesslich kommt das Wirtschaftssystem selber bis zu einem gewissen Grade den Bemühungen deliberativer Politik entgegen. Denn Gerechtigkeitsvorstellungen, welche dem Anliegen deliberativer Verständigung entsprechen, gelten auch auf der pragmatischen und der strategischen Ebene der Verhandlungen um Kompromisse und um zweckrationale Funktionen der Wirtschaft. Das internationale Wirtschaftssystem ist aus seiner eigenen Logik heraus auf die Gerechtigkeit seiner eigenen Regeln angewiesen:

Nur die kurzfristige Nutzenmaximierung profitiert vom Abbau des rechtlichen und sozialen Rahmens. Langfristig ist die Wirtschaft an einer stabilen Gesellschaftsordnung interessiert. Unternehmen wandern nicht einfach in Billiglohnländer ab, sondern vergleichen Nutzen und Kosten der verschiedenen Standorte. Der soziale Friede, die staatliche Infrastruktur, die Rechtsstaatlichkeit und die Wettbewerbsordnung sind Standortvorteile hochentwickelter Staaten, die ein Gefälle bei den Produktionskosten überwiegen können. Diktaturen und andere politisch instabile Staaten stellen für die Marktwirtschaft hohe Risiken dar. Ein Mindestmass an demokratischer Kultur ist für eine stabile Rechtsordnung erforderlich. Und ohne die können sich die Vertragspartner am Markt nicht auf die gegenseitige Erfüllung der Verbindlichkeiten verlassen. Eine wohlgeordnete nationale oder regionale Volkswirtschaft bietet in dieser Hinsicht weit mehr als ein globaler Markt, der mangels umfassender Rahmenordnung nur sehr unvollkommen funktioniert.

Wenn heute auf dem globalen Markt vielfach Arbeitskräfte und Kunden ausgebeutet werden, so widerspricht dies langfristiger wirtschaftlicher Logik. Denn der Markt braucht autonome Subjekte auf beiden Seiten. Ein Unternehmen ist auf eine qualifizierte und sich mit der Firma identifizierende Belegschaft angewiesen. Die Mitarbeiter müssen ihre Persönlichkeit im Betrieb entfalten können, wenn die Leistung optimal sein soll. Und die Kunden müssen ihre Kaufkraft bewahren können, damit die Nachfrage erhalten bleibt. Sowohl am Arbeitsmarkt wie am Markt der Waren und Dienstleistungen muss

ein Mindestmass an Gerechtigkeit verwirklicht werden, wenn die Marktwirtschaft funktionieren soll. Das Wirtschaftssystem ist offen für ein moralisches Minimum.

Die Logik der Marktwirtschaft ist somit grundsätzlich geeignet, in Ländern mit tiefem Stand demokratischer Entwicklung die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie zu stützen. Was der hohe Entwicklungsstand der schweizerischen Staatsordnung nicht sichtbar werden lässt, wird mit Blick auf die globale Wirtschaft deutlich: Das Wirtschaftssystem muss nicht nur Bremse, sondern kann auch Motor der Demokratie sein.

Deliberative Demokratie kann sich also auf der Ebene notwendiger Wirtschaftsfunktionen auf die systeminterne Logik des Marktes stützen: Auch er verlangt ein Mindestmass an Fairness und an geordneten Rahmenbedingungen. Eine deliberative Weltordnung, welche der Rationalität der Marktwirtschaft Raum lässt, liegt auch im Interesse der Weltwirtschaft. Deliberative Strategie kann diese entgegenkommenden Aspekte des Wirtschaftssystems nutzen.

6.4 Schlussbetrachtung: Für eine deliberative Weltordnung

Die Weltwirtschaftsordnung muss aus eigenem Interesse zu einer demokratischen und sozialen Ordnung werden, weil sie nur so Bestand haben kann.

Die weltweite wirtschaftliche Interdependenz kann ein Motor für die Entwicklung einer Weltordnung sein. Der Friede, den sie fördert, ist ein erster Schritt dazu. In ihrer Form als möglichst freie Marktwirtschaft ruft sie auch nach einer weltweit gültigen Rahmenordnung, auf die sich die Vertragsparteien verlassen können. Das Grundproblem der bisher verwirklichten Ordnung ist, dass sie nur *Wirtschafts*ordnung ist. Die Bedürfnisse des Wirtschaftsprozesses bestimmen die Weltrahmenbedingungen. Die Wirtschaft setzt sich ihren politischen Rahmen selber.

Auf internationaler Ebene fehlt das Zusammenspiel von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, das die nationalen Ordnungen prägt. Moderne westliche Staaten haben die Ideale von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit umgesetzt in Wirtschaft, Demokratie und Sozialstaat. Davon hat sich nur die Wirtschaft international organisiert. Damit das internationale Recht zu einer Weltordnung wird, bedarf es einer weltweiten Entsprechung für Demokratie und Sozialstaat als den beiden anderen Voraussetzungen des öffentlichen Zusammenlebens, also einer sozialen Abstützung der Marktwirtschaft und der demokratischen Legitimation der Rechtsordnung.

Das westliche Muster dieser Idee einer politischen Ordnung kann freilich höchstens als Vorbild dienen und muss in weltweit offener Deliberation

umgestaltet werden. Aber eine deliberative Weltordnung wird Mitbestimmung und Gerechtigkeit für alle verlangen. Sie wird sich dafür nicht nur auf die Grundsätze der Diskursethik stützen können. Sie wird darin auch durch langfristige Interessen der Marktwirtschaft gestärkt. Die Öffnung des Wirtschaftssystems für Fragen eines moralischen Minimums wird der deliberativen Strategie ermöglichen, die wirtschaftliche Rationalität an deren Gerechtigkeit zu messen. Denn die Weltwirtschaftsordnung muss aus ihrer eigenen Logik zu einer demokratischen und sozialen Ordnung werden, wenn sie Bestand haben soll.

Umgekehrt aber werden die nationalen Ordnungen zerfallen, wenn diese Weltordnung nicht entsteht. Denn nationale Ordnungen können nicht demokratisch und sozial sein, wenn die Weltwirtschaft allein einer eng verstandenen ökonomischen Rationalität folgt. Auf nationaler Ebene sind Demokratie und Sozialstaat nur möglich, wenn die Weltwirtschaft als Ganze demokratisch und sozial eingebunden werden kann.

Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie ist es, das deliberative Zusammenspiel von Gesellschaft, Politik und Wirtschaft zu fördern. Dieser Zweck kann aber im Inland allein nicht erfüllt werden. Er bedingt den Einsatz für eine deliberative Weltordnung.

Thesen

I Vier Typen einer Demokratietheorie (Ziffer 2)

1. Aus der Fülle ideengeschichtlichen Materials lässt sich eine *Typologie unterschiedlicher Demokratietheorien* bilden. Diese erhebt nicht den Anspruch historischer Angemessenheit. Ihr Zweck ist einzig, ein analytisches Instrument für die gedankliche Ordnung unterschiedlicher demokratischer Praxis zu gewinnen. Es soll möglich werden, ein bestimmtes politisches oder rechtliches Argument, eine demokratische Institution oder ein Entscheidungsverfahren unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen. Die Typologie hat somit heuristischen Wert: Sie bildet eine Arbeitshypothese als Hilfsmittel besserer Erkenntnis gegenwärtiger Verhältnisse. Sie trifft vorläufige Annahmen zum Zweck des besseren Verständnisses unserer eigenen Demokratie.

2. Die *republikanische Demokratietheorie* geht aus von einem Menschenbild, das den Einzelnen wesentlich an seine Lebensgemeinschaft mit anderen gebunden sieht. Frei ist der Mensch nur als gleichberechtigtes Mitglied seiner Gemeinschaft. Diese wird von einem Grundkonsens über gemeinsame Werte getragen, die das Gemeinwohl ausmachen. Dieses umfasst und übersteigt alle

individuellen Interessen. Kraft seines politischen Charakters wirkt der Mensch mit seiner Bürgertugend an der Gestaltung des Gemeinwesens mit.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU gibt diesem Demokratieverständnis eine eher identitäre Prägung, welche die Einheit der Herrschenden und der Beherrschten betont. Die Kommunitaristen setzen auf eine individuelle Ethik und betonen die solidarische Motivation des Menschen. Demgegenüber vertreten die Anhänger der Mischverfassung eine Institutionen-Ethik und anerkennen das Machtproblem, dem sie mit einer möglichst ausgewogenen Verteilung des Einflusses auf den Staat begegnen.

3. Die *liberale Demokratietheorie* folgt einem Menschenbild des autonomen Individuums, das seine natürliche Freiheit nur deshalb preisgibt und die Fesseln der Gesellschaft akzeptiert, weil es dadurch Sicherheit, Frieden und Wohlergehen eintauschen kann. Die Menschen, die primär von Eigennutz oder Angst motiviert sind, treten ihrem Staat nur so viel von ihrer Rechtsstellung ab, wie nötig ist, um die Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen sie in bürgerlicher Freiheit leben können. Ein öffentliches Interesse ergibt sich nur aus der Summe der Einzelinteressen. Das Gemeinwohl besteht darin, jedem Einzelnen zu gestatten, seine individuelle Vorstellung von Freiheit zu verwirklichen. Gesellschaft und Staat sind voneinander getrennt; die Staatsmacht ist durch eine Verfassung und durch gewaltenteilige Kontrollen zu beschränken.

Der Ordoliberalismus betont dabei die Grundrechte und die Notwendigkeit einer starken staatlichen Rahmenordnung für die Wirtschaft, während der ökonomisierte Liberalismus (Neoliberalismus) die marktwirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten zum Massstab der staatlichen Ordnung erhebt.

4. Die *realistische Demokratietheorie* analysiert die tatsächlichen Funktionsbedingungen der Politik, insbesondere den Pluralismus der Parteien und Verbände und die Konkurrenz unter den politischen Eliten. Sie interessiert sich nicht für politische Ideale, sondern für die realen Leistungen des politischen Systems (Output). Nach ihren Feststellungen führt die Konkurrenz unter den Machtkonkurrenten zu einem demokratischen Interessenausgleich, der einem Allgemeininteresse zumindest nahekommt. Demokratische Politik funktioniert dabei im wesentlichen nach dem Marktmodell. Vorausgesetzt wird ein Konsens über einen minimalen Wertkodex des politischen Systems, z.B. das Prinzip der Fairness.

Grundlage dieser Denkrichtung ist die Pluralismustheorie, welche davon ausgeht, dass in der Gesellschaft stets eine Vielzahl minoritärer Gruppen versuchen, ihre Interessen zu verwirklichen, und dabei in freiem Wettbewerb zueinander stehen. Die Theorie führt jedoch über zu einer funktionalen Analyse der Erfolgsbedingungen politischen Handelns im politischen System.

5. Die *komplexe Demokratietheorie* sucht die normativen Postulate der republikanischen und der liberalen Denkrichtungen unter den systemfunktionalen Bedingungen der heutigen Politik soweit möglich zur Geltung zu

bringen. Die Komplexität der modernen Gesellschaft erfordert dabei eine Differenzierung des Menschenbildes nach unterschiedlichen Aspekten und Lebensbezügen des Einzelnen. Das Partizipationspostulat kann nicht mehr integral, sondern nur noch je bezogen auf konkrete Bereiche verwirklicht werden, in welchen sich der Einzelne persönlich engagiert. Die passive Öffentlichkeit wird so durch aktive Bereichsöffentlichkeiten belebt, in denen stellvertretend für die Gesamtheit eine Auseinandersetzung über das Gemeinwohl oder eine öffentliche Kontrolle des politischen Systems stattfinden kann.

II Entwicklungstendenzen der schweizerischen Demokratie (Ziffer 3)

6. Die schweizerische Staatsordnung lässt sich ihrer Herkunft nach und in ihrem Selbstverständnis als *Mischung von Republikanismus und Liberalismus* verstehen, in der die republikanischen Tendenzen überwiegen. Die Realität politischer Praxis steht dazu aber im Widerspruch.

7. Zwei wesentliche Voraussetzungen des *Republikanismus* sind in der Realität der schweizerischen Demokratie *nicht erfüllt:* Erstens fehlt es an den Bürgertugenden, die eine wohlgeordnete politische Gemeinschaft republikanischen Zuschnitts voraussetzt. Zweitens fehlt es am Grundkonsens über das Gemeinwohl (oder zumindest über den Rang der regulativen Idee eines überwiegenden öffentlichen Interesses).

8. Zunehmend beurteilt der Staatsbürger die Politik nur noch nach seinem direkten, unmittelbaren Nutzen. Er entscheidet auch in öffentlichen Angelegenheiten oft nicht nach politischen Erwägungen, sondern gemäss seinem materiellen Vorteil oder aus persönlicher Angst. Damit *verkümmert* auch *der liberale Aspekt* der schweizerischen Demokratie. Er verliert seine grundrechtliche Ausrichtung und beschränkt sich auf eine ökonomische Rationalität: die Freiheit der individuellen Nutzenmaximierung.

9. Die Praxis der schweizerischen Demokratie entspricht eher dem Modell der *realistischen Demokratietheorie:* Sie bewegt sich von einer öffentlichen Lebenswelt, in der republikanische und liberale Elemente die massgebenden Handlungskriterien abgeben, zu einem wirtschaftlich-politischen System, das von funktionalistischen Anforderungen gesteuert wird.

10. Die Gesellschaft differenziert sich zunehmend in spezialisierte Systeme einerseits, die allgemeine Lebenswelt kultureller und persönlicher Verständigung anderseits. Systemische Steuerungsmedien wie Geld und Macht übernehmen die soziale Steuerung und ersetzen die sprachliche Verständigung über gemeinsame Ziele. Gesellschaftliche *Subsysteme* wie *Wirtschaft und Politik* verselbständigen sich aus der Lebenswelt und unterwerfen sie ihrem

systemischen Zwang. Die Systemwelten kolonialisieren so immer breitere Bereiche der Lebenswelt.

11. Politisches Handeln kann nur noch in den Grenzen *systemischer Gesetzmässigkeiten* erfolgreich sein: Die Handlungsperspektive des Teilnehmers ist eingebunden in übergeordnete Wirkungszusammenhänge, wie sie nur aus der systemischen Perspektive des Beobachters erkennbar sind.

12. Innerhalb des Systemischen *dominiert das Wirtschaftssystem* das politische System: Die Wirkungszusammenhänge des politischen Systems sind im wesentlichen abhängig von den Wirkungszusammenhängen des Wirtschaftssystems.

13. Die *Neue Politische Ökonomie* ist mehr als ein bestimmter methodischer Ansatz zur Beschreibung der Politik. Auf der philosophischen Ebene ist sie Ausdruck eines Welt- und Menschenbildes, das die Marktwirtschaft zum Ideal und Vorbild für die gesamte Gesellschaft erhebt; praktisch wirkt sie als legitimierende Ideologie für den faktischen Prozess der Ökonomisierung der Welt. Sie rechtfertigt den Steuerungsanspruch des Wirtschaftssystems gegenüber dem politischen System – und letztlich auch gegenüber der Lebenswelt.

14. Das ökonomische System zwingt dem politischen immer mehr seine eigene «Sachlogik» auf. Die ökonomische Rationalität prägt selbst die Rahmenordnung des Marktes, die diesen ethisch legitimieren soll. Die Marktwirtschaft will so ihre eigenen Rahmenbedingungen selber definieren und weitet sich damit zur totalen *Marktgesellschaft* aus.

15. Je mehr die Politik unter dem Einfluss der Wirtschaft systemisch wird, desto weniger Handlungsalternativen verbleiben für den *Einfluss der Lebenswelt auf die Politik.* Politik ist damit diskursethischer Argumentation kaum mehr zugänglich. Demokratie als handlungsorientierende Kommunikation über Anliegen der Gemeinschaft wird zunehmend aus dem politischen System in eine Öffentlichkeit ausserhalb des politischen Systems verdrängt. Das politische Zentrum funktioniert undemokratisch nach systemischen Imperativen, solange es nicht von der Peripherie her gestört wird.

16. Es wäre einseitig, dem schweizerischen politischen System bereits jede *Autonomie gegenüber dem Wirtschaftssystem* abzusprechen. Für die Problematik einer Demokratietheorie genügt es aber bereits, wenn mit einer Tendenz zum Vorrang wirtschaftlicher Macht innerhalb der Politik gerechnet werden muss und wenn sich innerhalb einer politischen Elite die systemischen Gesetzlichkeiten funktionaler Machterhaltung Geltung verschaffen.

17. Insgesamt besteht hinreichend Grund zur Annahme, dass die *ideale Vorstellung vom Verhältnis von Volk und Behörden,* sei sie nun republikanischer oder liberaler Prägung, *in erheblichem Widerspruch zur Realität* steht und dass diese weit besser durch die funktionale Beschreibung des Zusammenspiels von dominierendem Wirtschaftssystem und reagierendem politischem System charakterisiert wird.

18. Der Prozess der Verdrängung der Lebenswelt durch das Systemische löst eine allgemeine Not der Orientierungslosigkeit aus. Als Gegenbewegung formieren sich fundamentalistische, nationalistische und andere irrationale Identitäten zu Subkulturen der Lebenswelt. Es entsteht auch innerhalb der Schweiz eine *multikulturelle Situation,* welche die Verständigung über gemeinsame Werte erschwert.

III Elemente einer schweizerischen Demokratietheorie (Ziffer 4)

19. Dieser Situation entspricht an sich die komplexe Demokratietheorie, da sie die Fraktionierung der Gesellschaft und ihrer Mitglieder widerspiegelt. Allerdings kann auch sie unter diesen Bedingungen nicht allgemeine Anerkennung finden. Gefordert ist ein *Pluralismus der Demokratiekonzepte.* Jede der vier Denkrichtungen vertritt dabei einen wesentlichen Aspekt. Dies führt zu einem Pluralismus der demokratischen Normen: Demokratie ist primär keine Ideologie, die Partei ergreift, sondern eine Rahmenvorstellung der Toleranz und der Fairness, die für alle Demokratiekonzeptionen Raum schafft.

20. Auch diese Rahmenvorstellung ist nicht voraussetzungslos und bedarf daher der Begründung. Ein *universalistisches Fundament* ist freilich nur auf einer Metaebene möglich, auf der keine Aussagen über Inhalte des öffentlichen Zusammenlebens mehr möglich sind. Demokratietheorie muss diese Ebene mit der Ebene konkreter Staatsordnungen verknüpfen, um sowohl gültige wie konkrete Aussagen machen zu können.

21. Demokratische Staatsformen wollen ihre Herrschaft mit der Zustimmung der betroffenen Menschen legitimieren. Die *Diskursethik* liefert dafür einen theoretischen Rahmen. Sie begründet vier grundlegende Kriterien für die Formulierung einer Demokratietheorie: das Prinzip der Reziprozität, das Prinzip der demokratischen Legitimation, das Prinzip der Stufengerechtigkeit von Diskursen und das Prinzip der Reflexion.

22. Staatliche Prozesse und Strukturen sind in dem Ausmass diskursethisch legitimiert, in welchem sie die *Partizipation aller Betroffenen* an einem offenen Entscheidungsprozess gewährleisten. Einschränkungen dieses Prinzips müssen sich selber diskursethisch begründen lassen.

23. Die Anforderungen an eine konkrete Staatsform lassen sich im einzelnen nicht theoretisch ableiten. Aber Demokratietheorie hat eine *doppelte Aufgabe:*

a) als Metatheorie der Demokratie hat sie die rechtliche Verfassung und die politische Praxis aus der Warte diskursethischer Prinzipien zu kritisieren,

b) als demokratische Handlungslehre hat sie Kriterien für die Weiterentwicklung der positivrechtlich geltenden Staatsordnung zu formulieren.

Demokratietheorie muss stets die Metaebene der Diskursethik mit der staatsrechtlichen Ebene einer bestimmten öffentlichen Ordnung verknüpfen.

24. Für die schweizerische Staatsordnung kann von sechs *Grundfragen der Bundesverfassung* ausgegangen werden, die ihren Ausdruck in den folgenden staatsleitenden Prinzipien finden: Rechtsstaat, Demokratie, Nationalstaat, Bundesstaat, Leistungsstaat und Wirtschaftsstaat. Diese Grundsätze bilden gemeinsam einen Pluralismus von Normen, der auch den unterschiedlichen Demokratiekonzepten Rechnung trägt. Denn jeder Typus demokratischer Denkrichtung nimmt unter den sechs Prinzipien eine eigene Gewichtung vor.

25. Der diskursethisch legitime Umgang mit diesen Prinzipien verlangt, dass Verfahren und Strukturen entwickelt werden, die allen sechs Prinzipien eine angemessene Geltung verschaffen. Grundsätzlich sind *alle sechs Prinzipien gleichrangig.* Ein Vorrang im Einzelfall muss sich diskursiv begründen lassen. Damit ist auch sichergestellt, dass die verschiedenen demokratischen Denkrichtungen gleichwertig berücksichtigt werden.

IV Die Eidgenossenschaft als deliberative Demokratie (Ziffer 5)

26. Eine *Demokratietheorie für die Schweiz* muss drei Elemente miteinander verbinden:

a) die diskursethischen Anforderungen an demokratische Verfahren und Strukturen;

b) den Pluralismus der Demokratieverständnisse und

c) die sechs staatsleitenden Prinzipien der Bundesverfassung.

27. Angesichts der Dominanz des Wirtschaftssystems bedeuten die Postulate des normativen Pluralismus und der Diskursethik heute vor allem, dass *gegenüber dem Prinzip des Wirtschaftsstaates genügende Gegengewichte* gesetzt werden. Verfahren und Strukturen sind so auszugestalten, dass den andern fünf Grundsätzen besser Rechnung getragen werden kann.

28. Im Rahmen der hängigen Verfassungsreform sind vor allem die Chancen der Peripherie, Einfluss auf das Zentrum des politischen Systems zu nehmen, zu verbessern. Die *Volksrechte* sind entsprechend auszubauen (allgemeine Volksinitiative, Verwaltungsreferendum, Volksmotion, Verzicht auf die Erhöhung der Unterschriftenzahl).

29. Die staatsleitenden Grundsätze sind in der Verfassung ausdrücklich festzuhalten. Zusätzlich benötigen sie aber zu ihrer Umsetzung *organisationsrechtlicher Instrumente.* Allen staatsleitenden Grundsätzen der Verfassung sollte daher eine Institutionalisierung im Organisationsrecht entsprechen. Dies hat Auswirkungen auf das parlamentarische Verfahren, auf den Bundesrat, auf die intermediären Gewalten und auf die Aussenpolitik.

30. Im parlamentarischen Verfahren sollten *für alle Grundfragen der Bundesverfassung «Fürsprecher»* bestimmt werden, die als Anwälte des Verfassungsgrundsatzes, den sie vertreten, handeln können. Das Parlamentsrecht hat dafür zu sorgen, dass Vertreter der verschiedenen verfassungsmässigen Anliegen in den jeweiligen vorberatenden Kommissionen zum Zuge kommen.

31. Ein von der Bundesversammlung gewählter *Verfassungsrat* ist als Hüter der Fairness im politischen Prozess auf Bundesebene einzusetzen. Insbesondere hat er über die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den staatsleitenden Grundsätzen der Bundesverfassung im politischen Entscheidungsverfahren zu wachen. Zu diesem Zweck kann er in die Verfahrensleitung bei der parlamentarischen Behandlung eines Geschäftes eingreifen. Allgemein beobachtet er die Arbeitsweise der Bundesversammlung und hat das Initiativrecht in Fragen des Parlamentsrechts und des Zusammenwirkens von Bundesversammlung und Bundesrat.

32. Im *Bundesrat* treffen sich Demokratie und Leistungsstaat. Ihr Ausdruck ist das Kollegialprinzip einerseits, das departementale Führungssystem anderseits. Um das heutige Übergewicht des Departementalprinzips zugunsten der integralen Staatsleitung zu kompensieren, ist eine zweistufige Regierung mit einem Bundesratskollegium und einer Ministerialebene zu schaffen.

33. Organisationsrechtliche Instrumente sind in der Schweiz zwar für Rechtsstaat, Demokratie, Nationalstaat und Bundesstaat weitgehend vorhanden. Sie fehlen aber für den Leistungsstaat und den Wirtschaftsstaat. Für sie ist das Konzept der demokratischen Mischverfassung über die staatlichen Behörden hinaus auf die *intermediären Gewalten:* Parteien, Verbände, Medien (und allenfalls Kirchen) auszudehnen. Nur solche Organisationen sind zum politischen Prozess zuzulassen, die in ihrem Innenverhältnis plurali-

stisch strukturiert sind und ihre Entscheidungen in diskursethisch fairer Weise treffen.

34. Das Nationalstaatsprinzip verlangt in zeitgemässer Fassung nach *internationaler Solidarität* und weltbürgerlichem Engagement. Auch dieser materielle Grundsatz bedarf der organisatorischen Abstützung. Die Schweiz ist daher in Europa und in die Staatenwelt zu integrieren, indem sie den bestehenden Organisationen beitritt.

V Transnationale Demokratie (Ziffer 6)

35. Politik und Recht des Nationalstaates vermögen den *Wirtschaftsprozess,* der weltumspannend geworden ist, nicht mehr zu fassen. Zwischen politischem System und Wirtschaftssystem sind die Spiesse ungleich lang. Die nationale Staats- und Rechtsordnung ist in entscheidenden Fragen nicht mehr imstande, der Wirtschaft einen Rahmen zu setzen.

36. Die *nationalen Kriterien* demokratischer Legitimität lassen sich nicht unverändert auf internationale Verhältnisse ausdehnen. Auf weltweiter Ebene bleibt nur noch die Diskursethik als normativ legitime und auch einigermassen anerkannte Grundlage für die Überwachung politischer Fairness. Unter Staaten ähnlicher politischer Kultur können auf regionaler Ebene dazu noch die Pluralismen der Demokratiekonzepte und die Grundfragen staatlicher Ordnung zusätzliche Kriterien liefern.

37. Ähnlich wie auf nationaler Ebene braucht es auf weltweiter und auf regionaler Ebene *Institutionen,* welche die Einhaltung der diskursethischen Anforderungen sowie allenfalls die Wahrung des Pluralismus der Konzepte und des Gleichgewichts der Grundfragen staatlicher Ordnung überwacht.

38. Die heutige *Weltordnung* ist primär eine Wirtschaftsordnung. Ihr fehlen das demokratische und das soziale Element nationaler Rechtssysteme. Dieser Umstand ist nur kurzfristig von wirtschaftlichem Vorteil. Soll die Weltwirtschaftsordnung Bestand haben, so muss sie zu einer demokratischen und sozialen Weltordnung werden.

Literaturverzeichnis

ABEGG, ROMAN. Die alte Eidgenossenschaft. Ein Versuch über die Genossenschaft, Diss. Zürich, Basel 1964 *(Eidgenossenschaft)*.

ALTERMAT, URS. Das Fanal von Sarajevo, Ethnonationalismus in Europa, Zürich 1996 *(Fanal)*.

ALTERMATT et al. Rechte und linke Fundamentalopposition. Studien zur Schweizer Politik 1965–1990, Basel 1994 *(Fundamentalopposition)*.

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS. Fonctions, performances et limites d'une Constitution nationale, in: Sitter-Liver, Beat (Hrsg.). Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, Bern 1998 *(Fonctions, performances et limites)*.

BINSWANGER, HANS CHRISTOPH. Nachhaltigkeit und Verfassung, in: ZeitSchrift für Kultur, Politik, Kirche, 45. Jahrgang (1996), 300 ff. *(Nachhaltigkeit)*.

BUCHANAN, JAMES M. Politische Ökonomie als Verfassungstheorie, Zürich 1990 *(Politische Ökonomie)*.

COTTIER, THOMAS/DANIEL WÜGER. Auswirkungen der Globalisierung: Eine Diskussionsgrundlage, in: Sitter-Liver, Beat (Hrsg.). Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, Bern 1998 *(Auswirkungen der Globalisierung)*.

DUBS, JAKOB. Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: dargestellt für das Volk, 2 Bände, Zürich 1877–1878 *(Öffentliches Recht)*.

GASCHE, URS P./GUGGENBÜHL, HANSPETER/VONTOBEL, WERNER. Das Geschwätz von der freien Marktwirtschaft. Wie Unternehmen den Wettbewerb verfälschen, die Natur ausbeuten und die Steuerzahler zur Kasse bitten, Zürich 1996 *(Geschwätz)*.

GERMANN, RAIMUND E. Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern/Stuttgart 1975 *(Politische Innovation)*.

GWARTNEY, JAMES D./WAGNER, RICHARD E. Public Choice and the conduct of representative government, in: Gwartney, James D./Wagner, Richard E. (Hrsg.). Public choice and constitutional economics, Greenwich/Connecticut 1988, 3 ff. *(Conduct of representative government)*.

HABERMAS, JÜRGEN. Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main 1996 *(Einbeziehung)*.
- Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main 1992 *(Faktizität)*.
- Nachholende Revolution, kleine politische Schriften VII, Frankfurt am Main 1990 *(Nachholende Revolution)*.
- Nachmetaphysisches Denken, philosophische Aufsätze, Frankfurt am Main 1988 *(Nachmetaphysisches Denken)*.
- Der philosophische Diskurs der Moderne, Zwölf Vorlesungen, Frankfurt am Main 1986 *(Diskurs der Moderne)*.
- Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt am Main 1985 *(Unübersichtlichkeit)*.
- Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln, Frankfurt am Main 1983 *(Moralbewusstsein)*.
- Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationaliserung; Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt am Main 1981 *(Kommunikatives Handeln)*.
- Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann, in: Habermas, Jürgen/Luhmann, Niklas. Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt am Main 1975, 142 ff. *(Theorie der Gesellschaft)*.
- Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main 1973 *(Legitimationsprobleme)*.

HÄBERLE, PETER. Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, Freiburg (Breisgau)/München 1981 *(Erziehungsziele)*.

HARTMANN, HANS/HORVATH, FRANZ. Zivilgesellschaft von rechts. Die Erfolgsstory der Zürcher SVP, Zürich 1995 *(Zivilgesellschaft)*.

HELD, DAVID. Democracy and the global order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge 1995 *(Democracy and the global order)*.

HERTIG, HANS PETER. Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Band 22 (1982), 35 ff. *(Abstimmungserfolge)*.

HÜBNER, KURT. Spielräume transnationaler Demokratie in einer globalen Ökonomie, in: ERNE, ROLAND/GROSS, ANDREAS et al. (Hrsg.). Transnationale Demokratie, Zürich 1995, 93 ff. *(Spielräume)*.

HUNTINGTON, SAMUEL. Kampf der Kulturen, Wien 1996 *(Kampf der Kulturen)*.

IMBODEN, MAX. Helvetisches Malaise, Zürich 1964 *(Malaise)*.

KÄGI, WERNER. Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag, Bern 1961, 153 ff. *(Klassische Dreiteilung)*.

KANT, IMMANUEL. Kant's gesammelte Schriften, Band V III, Zum Ewigen Frieden, Königlich Preussische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.). Berlin/Leipzig 1923 *(Zum Ewigen Frieden)*.

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD/POMMEREHNE, WERNER W. Low-cost decisions as a challenge to public choice, in: Public Choice, Volume 77 (1993), 107 ff. *(Low-cost decisions)*.

KIRSCH, GUY. Neue Politische Ökonomie, 3., überarb. und erw. A., Düsseldorf 1993 *(Neue Politische Ökonomie)*.

KOCH, CLAUS. Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München/Wien 1995 *(Gier des Marktes)*.

KÖLZ, ALFRED. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 *(Verfassungsgeschichte)*.

KRIESI, HANSPETER. Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt am Main/New York 1980 *(Entscheidungsstrukturen)*.

KÜNG, HANS. Projekt Weltethos, Serie Piper, 5. A., München 1993 *(Weltethos)*.

LECA, JEAN. La démocratie à l'épreuve des pluralismes, in: Revue française de science politique, volume 46, (1996), 225 ff. *(La démocratie à l'épreuve)*.

LINDER, WOLF. Verfassung als politischer Prozess, in: Sitter-Liver, BEAT (Hrsg.). Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, Bern 1998 *(Verfassung)*.

- Die Zukunft der schweizerischen Demokratie, in: Stiftung für Geisteswissenschaften (Hrsg.). Die Schweiz. Aufbruch aus der Verspätung, Zürich 1991, 14 ff. *(Zukunft)*.
- Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes Nr. 6 «Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie», Bern/Stuttgart 1988 *(Entscheidung)*.

LINDER, WOLF/BALLMER-CAO, THANH-HUYEN. Das politische System in der Schweiz von morgen, in: Direkte Demokratie, Bern, Stuttgart 1991, 337 ff. *(Politisches System)*.

LONGCHAMP, CLAUDE. Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit, in: Direkte Demokratie, Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bern 1991 *(Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit)*.

LUHMANN, NIKLAS. Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1994 *(Wirtschaft der Gesellschaft)*.

- Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1993 (Recht der Gesellschaft).
- Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1984 *(Soziale Systeme)*.
- Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse, in: HABERMAS, JÜRGEN/LUHMANN, NIKLAS. Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt am Main 1975, 7 ff. *(Moderne Systemtheorien)*.

LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS. Das postmoderne Wissen: Ein Bericht, Böhlau Graz 1986 *(Postmodernes Wissen)*.

MASTRONARDI, PHILIPPE. Demokratietheoretische Modelle – praktisch genutzt, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 1998, XXX *(Modelle)*.

– Verfassungsreform 96. Ein Instrument der Staatsreform?, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Band 98 (1997), 501 ff. *(Staatsreform)*.

– Wieviel Demokratie verträgt die Schweiz?, in: ZeitSchrift für Kultur, Politik, Kirche, 45. Jahrgang (1996), 279 ff. *(Demokratie)*.

– Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, in: LeGes, Gesetzgebung heute, 7. Jahrgang (1996), 25 ff. *(Legitimation des Staates)*.

– Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel 1991 *(Kriterien)*.

– Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Heft 7, Basel 1988 *(Strukturprinzipien)*.

MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHEDLER, KUNO. New Public Management in Staat und Recht, Ein Diskurs, Bern 1998 *(New Public Management)*.

MCNUTT, PADDY A. The Economics of Public Choice, Cheltenham 1996 *(Economics)*.

MILLER, DAVID. Deliberative Democracy and Social Choice, in: Political Studies, Volume XL (Special Issue, 1992), 54 ff. *(Social Choice)*.

MÖCKLI, SILVANO. Eine Sekundäranalyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den EWR-Vertrag, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaften, Hochschule St. Gallen, 206/1993 *(Sekundäranalyse)*.

– Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaften, Hochschule St. Gallen, 138/1989 *(Abstimmungsbudget)*.

MUELLER, DENNIS C. Public Choice II, Cambridge 1989 *(Public Choice)*.

MÜLLER, JÖRG PAUL. Kants Entwurf globaler Gerechtigkeit und das Problem der republikanischen Repräsentation im Staats- und Völkerrecht, in: Zen-Ruffinen, Piermarco/Auer, Andreas (Hrsg.). De la constitution. Études en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel 1996, 133 ff. *(Republikanische Repräsentation)*.

– Responsive Government. Verantwortung als Kommunikationsproblem, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Band 114 (1995), I. Halbband, 3 ff. *(Responsive Government)*.

– Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher Ordnung und politischer Ordnung, München 1993 *(Demokratische Gerechtigkeit)*.

– Versuch einer diskursethischen Begründung der Demokratie, in: Haller, Walter et al. (Hrsg.). Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel/Frankfurt am Main 1989, 617 ff. *(Begründung der Demokratie)*.

NARR, WOLF-DIETER/SCHUBERT, ALEXANDER. Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt am Main 1994 *(Weltökonomie)*.

PETERS, BERNHARD. Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt am Main 1993 *(Integration)*.

RAWLS, JOHN. Das Völkerrecht, in: Shute, Stephen/Hurley, Susan (Hrsg.). Die Idee der Menschenrechte, Frankfurt am Main 1996, 53 ff. (Völkerrecht).

– Political Liberalism, New York 1993 *(Liberalism)*.

RHINOW, RENÉ A. Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR), Band 103 (1984), II. Halbband, 111 ff. *(Grundprobleme)*.

RIKLIN, ALOIS. Gemeinwohl und Volkssouveränität, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaften, Hochschule St. Gallen, 251/1996 *(Gemeinwohl)*.

– Vom Gleichgewicht in der Politik, Beiträge und Bericht, Institut für Politikwissenschaften, Hochschule St. Gallen, 235/1996 *(Gleichgewicht)*.

– Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung, in: Swiss Political Science Review, Band 1 (1995), 11 ff. *(Isolierte Schweiz).*
– Politische Ethik, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, 23. Jahrgang (1994), 105 ff. *(Politische Ethik).*
– Mischverfassung und Gewaltenteilung, in: Brem, Ernst/Druey, Jean Nicolas et al. (Hrsg.). Festschrift zum 65. Geburtstag von Mario M. Pedrazzini, Bern 1990, 21 ff. *(Mischverfassung).*
– Die schweizerische Staatsidee, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Band 101 (1982), I. Halbband, 217 ff. *(Staatsidee).*

RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO. Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: RIKLIN, ALOIS (Hrsg.). Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 1 (Grundlagen), Bern 1983, 9 ff. *(Werden und Wandel).*

ROSECRANCE, RICHARD. The Rise of theVirtual State, in: Foreign Affairs, Volume 75 (1996), 45 ff. *(Virtual state).*
– Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft, Frankfurt am Main 1987 *(Handelsstaat).*

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES. Der Gesellschaftsvertrag (1762), Herausgegeben und eingeleitet von Weinstock, Heinrich, Stuttgart 1968 *(Gesellschaftsvertrag).*

SCHMALZ-BRUNS, RAINER. Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden 1995 *(Reflexive Demokratie).*

SCHMID, ULRICH. Wahlkampffinanzierung in den USA und in der Schweiz, Diss. Zürich, Diessenhofen 1985 *(Wahlkampffinanzierung).*

SEILER, HANSJÖRG. Gewaltenteilung, Bern 1994 *(Gewaltenteilung).*

SELF, PETER. Government by the Market? The Politics of Public Choice, Houndmills 1993 *(Government by the Market?).*

STEINER, JÜRG. Gewissen in der Politik, Entscheidungsfälle in der Schweiz, Bern 1996 *(Gewissen).*

TSCHÄNI, HANS. Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie, Zürich 1983 *(Wer regiert die Schweiz?).*

ULRICH, PETER. Demokratie und Markt. Zur Kritik der Ökonomisierung der Politik, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, Band 36 (1995), 74 ff. *(Demokratie und Markt).*
– Transformation der ökonomischen Vernunft, Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft, 3. A., Bern 1993 *(Transformation).*

VATTER, ADRIAN. Eigennutz als Grundmaxime der Politik. Eine Überprüfung des Eigennutzaxioms der Ökonomischen Theorie der Politik bei Stimmbürgern, Parlamentariern und der Verwaltung, Bern 1994 *(Eigennutz).*

VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom ... (seit 1977), hrsg. vom GfS-Forschungsinstitut in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich.
– Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. Dezember 1996, Nr. 60, GfS und IPZ, Zürich 1997 *(Vox*-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. Dezember 1996).
– Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 1994, Nr. 54, GfS und IPZ, Zürich 1994 *(Vox*-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 1994).
– Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994, Nr. 53, GfS und SDP, Adliswil/Bern 1994 *(Vox*-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994).
– Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992, Nr. 47, GfS und DSP, Adliswil 1993 (VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992).

– Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1992, Nr. 46, GfS und BIP, Adliswil/Bern 1993 *(Vox*-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1992).

WAGNER, RICHARD E./GWARTNEY, JAMES D. Public Choice and constitutional Order, in: Gwartney, James D./Wagner, Richard E. (Hrsg.). Public choice and constitutional economics, Connecticut 1988, 29 ff. *(Constitutional order).*

WALZER, MICHAEL. Sphären der Gerechtigkeit: ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main 1992 *(Sphären der Gerechtigkeit).*

WELSCH, WOLFGANG. Vernunft: die zeitgenössische Vernunftkritik und das Konzept der transversalen Vernunft, Frankfurt am Main 1995 *(Vernunft).*

WIEDERKEHR, ERICH. Der gekaufte Sitz? Werbung und Wahlerfolg. Eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987, Kleine Politische Studien zur Politischen Wissenschaft, Nr. 265–266, Zürich 1989 *(Der gekaufte Sitz).*

WINDISCH, ULI. Ideology. Key to Power, in: Birnbaum, Pierre/Lively, Jack/Parry, Geraint (Hrsg.). Democracy, Consensus and Social Contract, London 1978 *(Ideology).*