

**Zeitschrift:** SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 31 (1991)

**Artikel:** Das politische System in der Schweiz von morgen  
**Autor:** Linder, Wolf / Ballmer-Cao, Thanh-Huyen  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172852>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 03.04.2025

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

Wolf Linder, Thanh-Huyen Ballmer-Cao

# Das politische System in der Schweiz von morgen

Die Frage des EG-Betrtritts und die künftige Gestalt der halbdirekten Demokratie hängen eng miteinander zusammen. Ausgehend von gegenwärtigen Strukturfragen des schweizerischen Politiksystems wird versucht, in der Form von Szenarien mögliche Zukunftsentwicklungen zu beschreiben. Die drei Szenarien «Es bleibt (fast) alles wie es ist», «Europäisierung der Verfassung» und «Gesellschaftliche Vitalisierung der Demokratie» verstehen sich als Prospektive, die vor allem der Öffnung des Diskussionshorizonts, dem Hinweis auf die Kohärenz und die Folgen einzelner Elemente des Politiksystems sowie der Wahrnehmung des Verfassungswandels als politischen Prozess dienen sollen.

La question de l'adhésion de la Suisse à la CE et la forme future de la démocratie semi-directe dépendent étroitement l'une de l'autre. En partant de questions actuelles concernant les structures du système politique suisse, l'auteur essaie de décrire, sous forme de scénarios, de possibles développements futurs. Les trois scénarios: «(Presque) Tout reste tel quel», «Européanisation de la Constitution» et «Stimulation sociétale de la démocratie» s'entendent comme prospectives qui doivent avant tout servir: – à l'ouverture de l'horizon de discussion –, à la démonstration de la cohérence et des conséquences de différents éléments du système politique ainsi qu'à l'observation du changement de la Constitution en tant que processus politique.

## I. Vorbemerkung

Beim nachstehenden Text handelt es sich um die Weiterentwicklung eines Grundlagenpapiers, das Wolf Linder und Thanh-Huyen Ballmer-Cao zusammen für die Expertenkommission des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements «Schweiz morgen» ausgearbeitet haben und das inzwischen erschienen ist.

Im folgenden werden drei mögliche Entwicklungen der Entscheidungsstrukturen in der Aufgabenentwicklung des schweizerischen Politiksystems in der Form von Szenarien beschrieben. Szenarien gelten als Methode der Prospektive, die mögliche Zukunftsentwicklung kohärent beschreiben und dabei die Blickweite des offenen Zukunftshorizonts möglichst erfassen sollen. Szenarien stützen sich in der Regel auf erkennbare Trends und Gegentrends; sie unterscheiden sich aber mit bezug auf «Planungsvarianten» oder «Leitbilder» dadurch, dass Szenarien auf «gleichwertige» Darstellung zielen, so dass ihre Wahrscheinlichkeit und Wünschbarkeit vom Benutzer diskutiert werden kann.

Den Szenarien vorangestellt sind einige Überlegungen zur Ausgangssituation und zu gegenwärtigen Strukturfragen des schweizerischen Politiksystems, wie sie vor allem durch neuere Beiträge der Politikwissenschaft aufgearbeitet worden sind.

Die drei Szenarien konzentrieren sich auf die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse, insbesondere das Zusammenspiel von Parlament, Regierung und halbdirekter Demokratie, sowie den Föderalismus, das Parteien-, Konkordanz-, und Milizsystem. Die unterschiedlichen Entwicklungspfade resultieren aus einer unterschiedlichen Verarbeitung innen- und aussenpolitischer Veränderungskräfte.

Jedes der drei Szenarien wird ergänzt durch eine Skizze des Handlungsbedarfs in der politischen Aufgabenentwicklung und einiger wichtigster Bezüge zur übrigen gesellschaftlichen Entwicklung.

## II. Ausgangssituation

### 1. Der Innovationsdruck auf das Politiksystem<sup>1</sup>

Auch im schweizerischen Politiksystem müssen immer mehr und immer komplexere politische Entscheidungen getroffen werden. Ein Teil von ihnen hat globale oder irreversible Tragweite. Wegen der gleichzeitigen Beschleunigung des Entscheidungsrythmus ist mit einer Überforderung der politischen Institutionen zu rechnen, falls sie nicht effektiver gemacht werden. Politische Innovation verlangt also gleichzeitig die Lösung von mehr Problemen und die Verbesserung von Entscheidungsstrukturen. Der Innovationsdruck auf das schweizerische Politiksystem wird sich von verschiedenen Richtungen her bemerkbar machen:

<sup>1</sup> Die meisten der hier aufgeführten Zusammenhänge sind im Bericht an den Bundesrat der Kommission «Schweiz morgen» und im ebenfalls veröffentlichten Materialienband nachzulesen (beide EDMZ, Bern, 1991). Die Literaturhinweise konzentrieren sich im folgenden auf das Notwendigste aus politologischer Sicht.

- von aussen: Der Entscheidungsdruck über die Beziehungen zu Europa forciert die Tendenz, Entscheidungen «effizienter» gestalten zu wollen. Statt der Politik des reaktiven Abwartens wird vermehrt aktives, konzeptionelles Vorausdenken erforderlich. Inhaltliche Lösungen (Liberalisierungs-, Sozialstaats- oder Ökologisierungstrategien) werden vermehrt von aussen beeinflusst.
- von oben: Die Globalisierung vieler Probleme, etwa der Umwelt, der Migration, der Telekommunikation, sowie die Internationalisierung der Wirtschaft nötigen zur Harmonisierung internationaler und innerstaatlicher Gesetzgebung. Ungeachtet aller formellen Beziehungen zum EG-Raum wird sich die Tendenz auch in der Schweiz auswirken, dem internationalen Recht Vorrang gegenüber dem innerstaatlichen Recht zu geben.
- von unten: Das Aktivitätsniveau unkonventioneller Basisbewegungen als rückwärts- oder vorwärtsgerichteter Protest gegenüber schnellem gesellschaftlichem Wandel bleibt hoch. Basisbewegungen signalisieren neue Polarisierungen und Konflikte sowie ungelöste soziale Probleme und erschweren die institutionelle Konsensbildung. Mit dem Aufkommen des «gelegentlichen» Urnengängers werden die politischen Eliten mit noch grösserer Ungewissheit in der direkten Demokratie leben müssen.
- von innen: Falls die These stimmt, dass die gesellschaftliche Modernisierung auch die «Sinnfrage» neu aktualisiert, so werden auch politische Fragen und politisches Handeln vermehrt unter ethischen und moralischen Gesichtspunkten diskutiert und beurteilt werden. Das braucht nicht nur für die Fragen der Gentechnologie oder des medizinischen Fortschritts zu gelten. Auch die Frage nach der «Identität der Schweiz», nach der Ideologie der politischen Parteien oder nach den «Gemeinsamkeiten» der Konkordanz gehören in diesen Kontext.

## **2. Sinkende Bedeutung des Nationalstaats; die Auflösung der Trennung von Innen- und Aussenpolitik**

Die bereits jetzt spürbare, sinkende Autonomie in einzelnen Bereichen (Wettbewerbs-, Landwirtschafts-, Verkehrspolitik) wird sich in vielen neuen Gebieten fortsetzen und kann zunächst als Einschränkung der politischen Handlungsmöglichkeiten empfunden werden. Die Globalisierung vieler Probleme und die Internationalisierung politischer Entscheidungsstrukturen sprechen für einen Bedeutungsschwund des Nationalstaats. Nach wie vor aber sind es Nationalstaaten, welche die persönlichen Grundrechte oder die politischen Rechte und Institutionen der Demokratie garantieren. Auf jeden Fall ist die Schweiz als Kleinstaat in besonderem Masse von der Auflösung der klassischen Trennung von Innen- und Aussenpolitik betroffen: Innenpolitik wird generell Aussenpolitik und umgekehrt.

Dies räumt der Option für eine defensive Wahrung der einzelstaatlichen Souveränitätsansprüche weniger Chancen ein als der Option für eine offensive internationale Zusammenarbeit. Der Übergang von der ersten zur zweiten Option mag



vielfach desillusionierend sein, wie wir gegenwärtig an der Landwirtschafts- oder der Verkehrspolitik erfahren. Indessen bleibt die Öffnung und aktivere internationale Mitwirkung der Schweiz auf längere Sicht wohl der einzige Weg, um den geringeren einzelstaatlichen Handlungsspielraum zu kompensieren. In der Neudefinierung der Neutralität, in einer aktiveren Mitarbeit in internationalen Organisationen, in der Assoziation oder im Beitritt zur EG sowie in der Gestaltung der Beziehungen zu den Drittweltländern liegen daher neue politische Handlungsmöglichkeiten. Man wird zwar die Rolle der Schweiz nicht überschätzen dürfen, ihre politischen Konzepte auf internationaler Ebene einzubringen. Aber die politischen Traditionen des Rechtsstaats, des Föderalismus, des Minderheitenschutzes, der direkten Demokratie, oder die neuen Aufgaben der Ökologie werden als entwicklungsfähige Gemeinsamkeiten aller europäischen Länder entdeckt und bieten der Schweiz besondere Chancen aktiver Mitwirkung. In dem Masse, wie die Schweiz ihre Traditionen und Entwicklungsmöglichkeiten nicht nur als Sonderfall, sondern auch als Teil Europas empfindet, relativiert sich die Trennung von Innen- und Aussenpolitik.

### 3. Wachsender Druck für institutionelle Reformen

Die Schweiz gehört zu jenen Ländern, die ihre politische Verfassung ausserordentlich häufig ändern und ergänzen. Das gilt aber vor allem für den Aufgabenkatalog, während die politischen Entscheidungsstrukturen seit Ende des 19. Jahrhunderts kaum mehr wesentliche Verfassungsänderungen erfahren haben.<sup>2</sup>

Dies dürfte sich ändern, falls der gegenwärtige Innovationsdruck anhält, und falls insbesondere der europäische Integrationsprozess weitere Fortschritte macht. Wie in der Vergangenheit mag sich der zunehmende Entscheidungsdruck von aussen als eine Chance für den innenpolitischen Konsens und für die zeitgemässe Fortentwicklung politischer Strukturen erweisen. In jüngster Zeit sind neue Anläufe im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsreform zu verzeichnen. Je näher die EWR-Verhandlungen ins Entscheidungsstadium kommen, um so mehr werden wir gewahr: neben der Frage einer Teilintegration oder eines Beitritts der Schweiz zur EG stehen auch die schweizerischen Institutionen zur Diskussion: Souveränität, Föderalismus, Volksrechte, das Zusammenspiel von Regierung, Parlament und Parteien in der halbdirekten Demokratie werden überprüft und zum Teil verändert werden müssen.

2 Auch im Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Bern 1977) waren mit Ausnahme der föderalistischen Kompetenzordnung wenig strukturell-organisatorische Reformen vorgesehen; desgleichen wird der Zusammenhang zwischen Europafrage und Verfassungsreform bis heute wenig thematisiert.

### III. Trends und Entwicklungsfragen des politischen Systems

#### 1. Bisherige Aufgabenentwicklung und künftige Herausforderungen

Trotz des starken Ausbaus der Wirtschafts- und Sozialaufgaben von 1960–1975 gehört die Schweiz heute zu den Ländern mit der tiefsten Staatsquote. Weiter ist der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt von rund 28 Prozent seit 1976 – im Gegensatz zu den meisten Ländern – stabil geblieben.

Die öffentliche Aufgabenentwicklung verläuft behutsam. Unter konstanten Mehrheitsverhältnissen finden keine abrupten Wechsel von Prioritäten (wie z. B. in den USA oder in Grossbritannien) statt. Aufgabenprogramme, einmal geschaffen, laufen in irgend einer Form weiter. Ein erhöhtes, vielleicht gar schon ein konstantes Niveau öffentlicher Leistungen setzt, nach Ausschöpfung der Effizienzpotentiale, möglicherweise eine höhere Staatsquote und wegen der Grenzen des Milizsystems mehr Verwaltungspersonal voraus. Wirtschaftliche und soziale Veränderungen werden erforderlich machen, dass die Notwendigkeit und die Prioritäten bisheriger Staatstätigkeiten weit mehr als bisher überprüft werden, um Handlungsspielraum für neue Aufgaben zu gewinnen.<sup>3</sup>

In einzelnen Aufgabenbereichen wie der Landwirtschaft oder im Gesundheitswesen sind Grenzen traditioneller Lösungen sichtbar.<sup>4</sup> Vermehrte Flexibilität in der Veränderung inhaltlicher Schwerpunkte, Bereitschaft zur Erprobung neuer Instrumente (z. B. die Neuformulierung des Verfassungsauftrags neben Flächenbeiträgen in der Landwirtschaft oder Lenkungsabgaben und Emissions-Zertifikate im Umweltschutz) sind notwendig. Neuorientierungen sind auch im Sozialstaatsausgleich zu erwarten, wo neben finanziellen Belastungsproben (AHV) auch qualitative Aspekte (gezielte statt generelle Verbesserungen, Gleichstellung der Frau, Erbringung persönlicher Dienste durch Private, Probleme Neuer Armut) zu diskutieren sind. Die Modernisierung der materiellen Infrastruktur wie der Bahnen wird erhebliche Mittel verlangen. Zu erwarten ist aber, dass die «immaterielle» Infrastruktur (persönliche Dienstleistungen und Beratung, Telekommunikations- und Informationsdienste, Organisationen und Stellen zur Vermittlung von Kontakten, Know-how und sonstigen Informationen) an Bedeutung gewinnt.

Druck von aussen (die Frage des künftigen europäischen Systems kollektiver Sicherheit) und von innen (die Armee nicht mehr als nationaler «Kitt», sondern als gesellschaftliches Konfliktsthema) lassen grundlegende Neuorientierungen im Bereich der Sicherheitspolitik erwarten.<sup>5</sup> Die Einsicht gewinnt an Boden, dass nicht-

3 Zur Aufgabenentwicklung näher: Wolf Linder, Entwicklung, Struktur und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bern 1983. Zur Entwicklung der Verwaltung aus politologischer Sicht: Dieter Freiburghaus, Die Modernisierung der Verwaltung in: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 11, 1989.

4 Als Beispiel einer Synthese samt Perspektiven etwa für die Sozialpolitik: Pierre Gilliard, Politique sociale en Suisse, Lausanne 1988.

5 Aus politologischer Sicht: Heinz Krummenacher/Dominique Wisler, La métapolitique de maîtrise du risque, sowie Christof Buri/Gerald Schneider, Die «Risikogesellschaft» zwischen innerer Polarisierung und äusserer Entspannung, beide in: SVPW-Jahrbuch 1990, Band 1990, Bern 1991.

militärische Bedrohungen in der modernen Risikogesellschaft zunehmen oder dass die Entwicklungspolitik und faire Wirtschaftsbeziehungen zur Dritten Welt neben einer aktiven Friedenspolitik fundamental für die Vermeidung von Konfliktrisiken sind. Mehr Zeit dürfte es brauchen, bis aus solchen Einsichten auch substantielle Neugewichtungen im öffentlichen Finanzhaushalt vorgenommen werden.

Die finanzpolitische Ausgangslage der Schweiz (tiefe Staatsquote, geringe Verschuldung) schneidet im internationalen Vergleich vorteilhaft ab. Trotzdem wird in den Fragen einer dauerhaften Finanzordnung auf Bundesebene, des Verhältnisses zwischen direkten und indirekten Steuern und der Steuerharmonisierung, der Ersetzung der Umsatzsteuer oder neuer Instrumente wie der Lenkungssteuern der politische Konsens nur schwierig zu erzielen sein. Auf längere Sicht können die Faktoren demografischer Überalterung (Finanzierung von AHV und Altenbetreuung), der Ökologie (Internalisierung der Ökologiekosten in die Marktpreise), des sozialen Ausgleichs (Zwei-Drittel-Gesellschaft) oder der Drittweltländer (Zuspitzung der Verschuldungsprobleme) auf grundlegende Veränderungen des Steuer- und Abgabesystems hinwirken.<sup>6</sup> Als solche wären zu nennen:

- Ressourcen-, Energie- oder sonstige Steuern, welche bisherige Besteuerungen der Arbeit ersetzen (z. B. für AHV);
- Lenkungsabgaben ohne Fiskalcharakter (z. B. Öko-Bonus) oder die Ökologisierung staatlicher Gebühren mit dem vornehmlichen Zweck, durch Verteuerung und Verbilligung privater Güter das ökologische Verhalten günstig zu beeinflussen;
- der Realausgleich auf verschiedensten Ebenen (z. B. der Schuldenerlass an Drittwelt-Länder gegen Verzicht auf Abholzung der Tropenwälder; Steuer- oder AHV-Gutschriften für Erziehungspersonen oder Milizarbeit).

## 2. Politische Strukturen

### a) *Föderalismus*

Die Schweiz weist eines der dezentralisiertesten Staatswesen überhaupt auf. Etwa je ein Drittel der Ausgaben und Einnahmen entfallen auf Bund, Kantone und Gemeinden. Der Anteil des Bundes am öffentlichen Gesamtbudget ist in der Nachkriegszeit sogar gesunken. Hinzu kommen geringe Kompetenzen des Zentralstaats, der anderswo über 50–70% der Finanzmittel verfügt. Die Kantone verfügen neben ihrer Steuerhoheit über bedeutsame Kompetenzen in Sachbereichen wie der Bildung oder der Energie. Kantonale Aufgaben sind oft von einem zunehmenden Bedarf an überregionaler oder gar internationaler Harmonisierung und Zusammenarbeit geprägt.<sup>7</sup>

Die verfassungsmässige Kompetenzordnung nach Art. 3 BV und das Zweikam-

<sup>6</sup> Ruedi Meier/Felix Walter, Umweltabgaben für die Schweiz, Chur 1991.

<sup>7</sup> Wolf Linder/Paul Messerli/Gunther Stephan, Bern 2000, Perspektiven kantonaler Politik für die Neunziger-Jahre, Bern 1989.

mersystem garantieren einen äusserst weitreichenden Minderheitenschutz, erschweren aber auch den Ausbau wirksamer Bundeskompetenzen. Der Föderalismus erlaubt die Verteidigung partikularistischer und regionaler Interessen und ist geprägt von hohen Koordinationskosten sowie geringen Durchsetzungsmöglichkeiten gesamtschweizerischer Belange.

Wie Germann<sup>8</sup> zeigt, hat sich das Gewicht zwischen Demokratieprinzip (eine Person eine Stimme) und Föderalismusprinzip (Gleichheit der Gliedstaaten) mehr und mehr auf die Seite des Föderalismus verschoben. Wog die Stimme eines Appenzellers 1848 im Ständemehr der Verfassungsabstimmung elf Zürcher Stimmen auf, so sind es heute wegen der demografischen Ungleichentwicklung 38 Stimmen von Zürcherinnen und Zürchern. Neun Prozent der Einwohner aus kleinen Kantonen können theoretisch eine Verfassungsreform blockieren, die von der übrigen Bevölkerung befürwortet wird. In vier der fünf Kollisionsfälle der beiden letzten Jahrzehnte zwischen Volks- und Ständemehr lag die praktische Sperrminorität zwischen 20 und 24 Prozent. Die Zahl der Doppelmehr-Abstimmungen hat sich seit 1930 jeweils im 20 Jahre-Rhythmus auf heute rund sechs pro Jahr verdoppelt. Die Verfassungsabstimmung ist nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel für wichtige Reformen auf Bundesebene geworden.

Wurde die Optimalisierung des Föderalismus in den vergangenen Jahrzehnten vor allem auf Ebene der Aufgabenteilung gesucht, so werden künftig eher die föderalistischen Entscheidungsstrukturen überdacht werden müssen. Dazu gehören die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen oder die Aufgaben von National- und Ständerat.

### *b) Regierung und Parlament*

Kollegialregierung und Milizparlament sind seit langem von Überlastung gekennzeichnet. Der politische Wille zur Organisationsreform und zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit ist am Wachsen. Die jüngsten Vorstösse zur Regierungsreform (Rhinow/Petitpierre) gehen mit der Idee eines Zwei-Ebenen-Kabinetts (Erweiterung des Bundesratskollegiums durch gewählte Fachminister) deutlich über die älteren Vorstellungen hinaus, die um die Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder die Einrichtung von Staatssekretären kreisten. In der Parlamentsreform nehmen Vorschläge zur besseren professionellen Ausstattung, zur Reorganisation des Kommissionswesens und zur Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik Gestalt an. Ausgeklammert aus dem Paket technischer Reformen sind derzeit die dringlichen Fragen des Zweikammersystems. Wer auch auf parlamentarischer Ebene einen besseren Ausgleich zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip befürwortet, müsste an eine Korrektur der Vertretungsverhältnisse zwischen grossen und kleinen Kantonen denken. Aber auch die Aufgabenteilung zwischen National- und Ständerat analog dem deutschen Bundesrat, oder das Differenzbereinigungsverfahren durch die Vereinigte Bundesversammlung böten

<sup>8</sup> Raimund Germann, Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz, in diesem Band S. 257ff.



Möglichkeiten zur Stärkung des Demokratieprinzips wie der parlamentarischen Effizienz.

### c) Milizsystem

Das Milizsystem gilt nach wie vor als eine geeignete Form zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Es nutzt vorhandene Fähigkeiten und Ressourcen, die in der Kleingesellschaft knapp sind, und gewährt erweiterte politische Partizipation.<sup>9</sup>

Die Befunde zur Leistungsfähigkeit sind allerdings uneinheitlich. Gemeinden finden (etwa im Zuge ihrer Wachstumsentwicklung) gute Kombinationen von Milizsystem und Professionalisierung.<sup>10</sup> Das Milizsystem der Parlamente aller Stufen, die Parteien oder die Expertenkommissionen des Bundes sind jedoch an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit angelangt<sup>11</sup>, ohne dass gleichwertige Professionalisierungsmöglichkeiten in Sicht wären. Ebensovienig zeichnen sich konsensfähige Lösungen ab, die Nachteile privater Rollenverflechtungen der wirtschaftlichen, militärischen, sozialen und politischen Elite zu eliminieren, oder die ungleichen Chancen verschiedener Schichten oder von Mann und Frau zur Teilnahme an der Miliztätigkeit zu kompensieren.

Der Bedarf nach Miliztätigkeit scheint aber in der modernen Gesellschaft eher zu- als abzunehmen. So gilt Laienarbeit gerade für die qualitative Verbesserung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen (z. B. im Nahbereich von Nachbarschaft und Quartier) als unentbehrlich. Eine Erneuerung der Tradition des «Gemeinwerks» (wie der Vorschlag der Ersetzung der Militärdienstpflicht in eine Verpflichtung jedes einzelnen zum «Öffentlichen Dienst») kontrastiert mit allen Trends ökonomischer Liberalisierung oder des gesellschaftlichen Wertewandels. Ein freiwilliger «Öffentlichkeitsdienst» wiederum müsste sinnvolle Anreize schaffen (z. B. mit Gutschriften für die Sozialversicherung oder Steuern).

*zugewiesen  
umgekehrt*

### d) Parteiensystem

Wahlen bei Bund und Kantonen sind in den letzten 10 Jahren charakterisiert durch einen Trend hin zu kleineren Parteien. Der Anteil der Regierungsparteien FDP, CVP, SPS und SVP auf Bundesebene ist von 80% (Beginn der siebziger Jahre) auf rund 70% (1987) zurückgegangen. Dies signalisiert einen Bedeutungsschwund der sog. «Milieuparteien», die bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts ihre dauerhafte und konstante Wählerschaft aufgrund sozialer Zugehörigkeit hinter sich wissen konnten. Von diesem Trend haben vor allem kleine Parteien und neue soziale Bewegungen profitiert, die jenes Protestpotential zu mobilisieren vermochten, das in den westlichen Demokratien je nachdem «progressiv» oder «reaktiv» auf die rasanten Modernisierungsschübe der Nachkriegszeit reagiert. Vieles deutet darauf hin, dass

9 Dazu etwa: Hans Geser u. a., Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung, Bern 1987.

10 Hans Geser, Kommunales Regieren und Verwalten, Grösch 1987.

11 Raimund Germann u. a., Experts et commissions de la Confédération, Lausanne 1985.

die neuen sozialen Bewegungen in den neunziger Jahren keinesfalls abklingen werden, sondern neben den Parteien das Artikulationsfeld der Politik in allen Bereichen prägen.<sup>12</sup> Die Grünen und die Autopartei repräsentieren z. B. die bedeutsam gewordene Konfliktdimension «Ökologie–Ökonomie», Frauenbewegung und Nationale Aktion deuten auf die Spannweite der Dimension progressiver oder rückwärtsgewandter gesellschaftlicher Identitätsbedürfnisse.<sup>13</sup>

Die Erosion des klassischen Parteiensystems führt zu einer instabileren Machtverteilung. Es ist jedoch von Vorteil für demokratische Strukturen, wenn sich der Parteienwettbewerb belebt und Verschiebungen von Kräfteverhältnissen möglich werden. Zunehmende Instabilität ergibt sich allerdings auch aus der Erosion der Parteibindungen. Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich das Verhältnis der partei gebundenen und nicht gebundenen Wähler von 60:40 nahezu umgekehrt. In jüngster Zeit (1989) steigt der Anteil der Parteisympathisantinnen und -sympathisanten wieder. Ob sich damit eine dauerhafte Trendwende ankündigt, ist allerdings ungewiss.<sup>14</sup>

### 3. Direkte Demokratie im gesellschaftlichen Wandel

#### a) Grundproblematik der direkten Demokratie

Die Funktion der Volksrechte bleibt ambivalent. Einerseits schreitet ihre «Entzauberung» fort: zunehmen wird die Erkenntnis, dass Abstimmungsdemokratie von beschränktem Einfluss ist. Andererseits geniessen die Volksrechte nach wie vor hohen Symbolwert auch bei jenen, die sie nicht nutzen. Problematisch bleibt die Diskrepanz zwischen grossen institutionell-politischen Partizipationsmöglichkeiten einerseits und dem tiefen Niveau formaler Mitwirkungsmöglichkeiten in den Betrieben sowie im Erziehungs- und Bildungsbereich andererseits. Institutionelle Politik und Alltag kennen unterschiedliche Normen (Normalitäten) bezüglich Partizipation.

#### b) Tiefe Stimm- und Wahlbeteiligung – neue Partizipationsbedürfnisse

Nach jahrzehntelangem Sinken bewegt sich der Anteil der UrnengängerInnen bei eidgenössischen Abstimmungen auf einem tiefen Durchschnittsniveau von rund 40%, das aber im Einzelfall stark abweichen kann. Die «entscheidende Mehrheit» bei Abstimmungen liegt bei rund 14%, gemessen an der Wohnbevölkerung. In den letzten Jahren der Männerdemokratie vor 1971 lag die «entscheidende Mehrheit» durchschnittlich tiefer, vereinzelt bei 5% der Wohnbevölkerung.<sup>15</sup> Während das

12 Marco Giugni, Hanspeter Kriesi, Nouveaux Mouvements dans les années '80, Evolution et perspectives. SVPW-Jahrbuch 1990, Bern 1991.

13 Vgl. die verschiedenen Beiträge der SVPW-Jahrbücher 1986 und 1987, Abstimmungen und Wahlen sowie Parteien und neue soziale Bewegungen, Bern 1986 und 1987.

14 Vgl. dazu: VOX Analysen, 1977ff, sowie Wolf Linder/Claude Longchamp, Univox-Jahresberichte 1988 und 1989, Bern.

15 René Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Zeitschrift für schweizerisches Recht, Basel 1984.

Interesse der Mehrheit an der Ausübung der Volksrechte erlahmt, finden wir gleichzeitig ein seit 1968 hohes Interesse an Basisaktivitäten. Dieses Protestpotential richtet sich zumeist gegen institutionelle Konkordanzlösungen und thematisiert neue Probleme als «politisch». Behörden und Parteien finden sich also einer Stimmbürgerschaft gegenüber, von denen eine passive Mehrheit relativ uninteressiert erscheint, während eine aktivistische Minderheit zunehmende Partizipationsbereitschaft und Partizipationswünsche anmeldet. Im gesellschaftlichen Wertwandel muss mit verändertem Abstimmungs- und Wahlverhalten gerechnet werden. Individualisierung und Personalisierung prägen politische Wahrnehmung und politisches Verhalten (Distanz zu den Parteien, Ablehnung von Zwängen jeglicher Art, individuell-alltagsbezogene, nicht institutionelle Sicht politischer Ereignisse, individualistische Nutzenüberlegungen).

*c) Ungleiche Beteiligung, ungleiche Beteiligungschance an Demokratie und Politik*

Demokratische Beteiligung ist ungleich. Die Stimmberechtigten gliedern sich heute in drei Hauptgruppen. 20 Prozent «Enttäuschte», «Uninteressierte», «Überforderte» sind als dauerhafte «Abstinenten» zu bezeichnen. Rund 30 Prozent «Pflichtbewusste» gehen immer an die Urne. Rund die Hälfte der Stimmbürgerschaft zählt zu den «gelegentlichen Urnengängern» und bewirkt die stark fluktuierende Stimmbeteiligung an einzelnen Urnengängen, welche grob zwischen 30 und 70 % variiert. Diese Kategorien stehen, nach bisherigen Untersuchungen, in keinem Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Wertewandel zum «Postmaterialismus».<sup>16</sup>

Das tiefe Niveau der Beteiligung ist weniger problematisch als die ungleiche Teilnahme verschiedener sozialer Gruppen. Tiefere Bildungs- und Einkommenschichten, die Berufsgruppen der Arbeiter und unteren Angestellten, Junge und Frauen weisen teilweise erhebliche Beteiligungsdefizite auf. Zudem ist die sozial und wirtschaftlich bedeutsame Gruppe der erwachsenen AusländerInnen (ca. 800000) vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Der Frauenanteil in politischen Gremien liegt trotz später Einführung des Frauenwahlrechts im Schnitt unserer Nachbarländer, erreicht aber selten mehr als 20 %. Repräsentative Anteile (z. B. mindestens 40 %) wie in einzelnen skandinavischen Ländern sind nur zu erwarten, wenn staatliche und private Massnahmen die gesellschaftliche Gleichstellung der Frau weit mehr fördern als bisher und wenn das Wahlrecht oder Vereinbarungen der Parteien Formen der Quotenregelung vorsehen.<sup>17</sup>

Die ungleiche Beteiligung sozialer Gruppen an Wahlen und die sozial ungleiche Zusammensetzung politischer Eliten findet sich in allen Demokratien. Die Erzielung realer Chancengleichheit verschiedener sozialer Gruppen stellt aber für die

16 Wolf Linder/Claude Longchamp, Regula Stämpfli, Politische Kultur der Schweiz im Wandel – am Beispiel des selektiven Urnengangs, Basel 1991.

17 Regula Stämpfli, Claude Longchamp, Wie wird die Zukunft weiblich? Frauenförderung bei Wahlen und darüber hinaus: Bestandsaufnahme und Strategieformulierungen, in: SVPW-Jahrbuch 1990, Zukunft des Staats, Bern 1991.



schweizerische Demokratie wegen der Volksrechte und des Milizsystems eine besondere Herausforderung dar.

#### *d) Zunehmende Entscheidungsrisiken von Volksabstimmungen*

Stark schwankende Stimmbeteiligung macht Abstimmungen wenig berechenbar. Für die Behörden dürfte es schwieriger oder zumindest risikoreicher werden, bestimmte «Typen» von Abstimmungen zu gewinnen. Dies gilt für Fragen mit abstraktem, organisatorischem Inhalt oder für staatliche Reformen ohne individualisierbare Vorteile, wie sie in der Verfassungspolitik des Bundes vorkommen. Zu «schwierigen» Vorlagen dürften weiter solche zählen, die bloss langfristige Vorteile ausweisen oder diese gar mit kurzfristigen Nachteilen verbinden, sodann Vorlagen mit breit gestreutem Nutzen für die Allgemeinheit, welche den gut organisierten Gruppen Sondernachteile auferlegen. In all diesen Fällen ist mit erheblichen Wirkungen (einseitiger) Propaganda zu rechnen, falls ein kurzfristiges Gruppeninteresse verletzt ist und die Frage auf nicht prädisponierte Verhaltensbereitschaften des Stimmbürgers trifft.

### **4. Funktionsfähigkeit des Regierungssystems insgesamt**

#### *a) Konkordanz und Verbandsstaat*

Die Konkordanz ermöglicht Kompromiss- und Anpassungslösungen unter Einbezug aller etablierten Kräfte, was auch einem effizienten Vollzug politischer Programme dienen kann. Hingegen fehlen die innovierenden Wirkungen politischer Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition. Die Liste ungelöster Probleme wird länger, die Akzeptanz von Entscheidungen geringer. Innovationschancen bieten indessen wechselnde Koalitionen unter den Mehrheitsmachern im Parlament, d. h. den drei grossen Fraktionen der FDP, CVP und SP. Solche wurden in der ersten Periode der Zauberformel von 1959–75 genutzt. Die letzten 15 Jahre sind eher geprägt von einer Blockbildung der bürgerlichen Kräfte auf der Mehrheitsseite, und der Minderheit von SP, Landesring und Grünen auf der andern Seite. Diese Mehrheitspolitik bietet Stabilität. Ohne Mehrheitswechsel läuft politische Macht aber Gefahr, als Möglichkeit genutzt zu werden, nicht lernen zu müssen. Die Revitalisierung der Konkordanz hängt davon ab, ob statt erstarrter Fronten in wichtigen Fragen wieder wechselnde Parlamentsmehrheiten ins Spiel kommen.

Auch bei einer Revitalisierung der Konkordanz durch die politischen Eliten ist mit zunehmenden Schwierigkeiten der gesellschaftlich-politischen Konsensbildung zu rechnen. Neue Minderheiten entstehen, alte werden besser wahrgenommen. Im Zuge des gesellschaftlichen Wertewandels und der Individualisierung ist die Lebenswelt heterogener und konfliktreicher geworden. Die multikulturelle Gesellschaft bietet sich als Chance, aber auch als Potential noch wenig abschätzbarer

Konflikte. Nicht nur die Mehrheitsbildung wird schwieriger; auch die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen hat abgenommen, wie an Konflikten um die Kernenergie, die Armee oder die Gentechnologie sichtbar wird.<sup>18</sup> Ob das Vertrauen in die schweizerischen Behörden und Institutionen nach Bewältigung der Staatsschutzaffären nachhaltigen Schaden erlitten hat, bleibt abzuwarten.

Schweizerischer Verbandsstaat und Verbandspolitik garantieren den organisierten Interessen Einfluss auf Entscheidungen; die Mitwirkung der Verbände sichert Sachwissen, oft auch Zuverlässigkeit und Akzeptanz im Vollzug wirtschafts- und sozialpolitischer Aufgaben. Verbandspolitik ist jedoch vom Mangel struktureller Ungleichheit geprägt; kurzfristige, spezielle Ziele und die Interessen der «Habenden» sind leichter organisierbar und durchsetzungsfähiger als langfristige, allgemeine Ziele und die Interessen der «Nicht-Habenden». Die politische Konkordanz verdeckt ungleiche Einflusschancen zwischen den bürgerlichen Kräften und politischer Linken. Verbandsstaatliche Lösungen teilen oder vermindern zwar Kosten (und Leistungen) zwischen Staat und Privaten, prägen aber politische Lösungen vor.<sup>19</sup> Das hat insgesamt zu einer eher reaktiven, strukturerhaltenden sowie branchen- und berufsbezogenen Wirtschaftspolitik geführt, der künftig geringere Effektivität einzuräumen ist.

#### *b) Parlamentarisches System mit wechselnden Mehrheiten?*

Nach dreissig Jahren politischer Konkordanz stellen einzelne ihrer Partner heute häufiger fest, dass die Gemeinsamkeiten aufgebraucht seien, oder dass der parlamentarische Kompromiss von den Verbänden nicht mehr getragen wird und zur Referendumsabstimmung führt. Der älteren politologischen und demokratietheoretischen Kritik<sup>20</sup> an den Konkordanzstrukturen ist die ökonomische<sup>21</sup> gefolgt: beide bemängeln die zu geringe Innovationsfähigkeit des schweizerischen Entscheidungssystems; beide zielen auf mehr Handlungsfähigkeit und Wettbewerb auf politischer Ebene, und beide Positionen empfehlen die Annäherung der Schweiz an ein parlamentarisches System. Ein Abbau der Konkordanzzwänge, die Konzentration politischer Macht im Parlament, die Berufung und Abberufung der Regierung durch eine parlamentarische Mehrheit, die Möglichkeit des Wechsels von Regierungs- und Oppositionsrolle wären die Kernpunkte einer Verfassungsreform, die

18 Ein Phänomen, das sich als Begleiterscheinung gesellschaftlicher Modernisierung in vielen westlichen Demokratien findet. Dazu etwa: Bernd Guggenberger/Claus Offe (hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen 1984.

19 Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt 1980, Wolf Linder, *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug*, Bern 1987.

20 Raimund Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975, sowie ders., *Bundesverfassung und «Europafähigkeit» der Schweiz*, SVPW-Jahrbuch «Zukunft des Staats», Bd. 30, Bern 1991.

21 Silvio Borner/Aymo Brunetti/Thomas Straubhaar, *Schweiz AG, Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*, Zürich 1990.

einen erweiterten politischen Handlungsspielraum und grössere Innovationschancen erwarten liesse. Für eine solche Annäherung an ein parlamentarisches System spricht der künftige Innovations- und Problemlösungsbedarf. Nicht nur die EG-Frage, sondern auch andere Herausforderungen der nächsten 10 Jahre (Ökologisierung der Wirtschaft und der staatlichen Aufgabenbereiche und -instrumente, Energie-, Kommunikations- und Verkehrspolitik, Frauengleichstellung, Umbau der Sozialwerke, Modernisierung der materiellen Infrastruktur) dürften die Handlungsfähigkeit heutiger schweizerischer Konkordanz zunehmend übersteigen.

Das schweizerische Konkordanzsystem kann indessen nicht gegen ein bipolares (parlamentarisches) System eingetauscht werden, ohne gleichzeitig die Volksrechte einzuschränken und die föderalistische Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes zu ändern. Angesichts solcher Konsequenzen enden denn auch zumeist die Diskussionen um die Verfassungsreform. Der selbstgewählte «Abbau» der Volksrechte scheint politisch undenkbar, selbst wenn ihre reale Bedeutung bei einer Annäherung an die EG schwinden würde. Die schweizerische politische Kultur lebt von der Vorstellung, die direkte Abstimmungsdemokratie sei die Vollendung der Wahldemokratie.

Ob allerdings die heutige Kombination von Wahl- und Abstimmungsdemokratie zum grösstmöglichen Einfluss der Stimmbürgerschaft führt, und ob der Abbau gewisser Initiativ- oder Referendumsmöglichkeiten tatsächlich zu einem «Demokratieabbau» führt, wäre aus demokratietheoretischer Sicht vertieft zu diskutieren. Im schweizerischen System des Referendums und der Initiative ist der «taktische» Einfluss der StimmbürgerInnen dank dem Zugriff auf viele Einzelentscheide gewissermassen «maximiert». Dagegen ist der Einfluss durch die Wahl, die in parlamentarischen Systemen zum Wechsel zwischen Regierung und Opposition führen kann und damit «strategische» Bedeutung hat, beim Bund geradezu minimiert. Das Referendum erzwingt die dauerhafte Allparteienregierung, auf deren kräftemässige und personelle Zusammensetzung die WählerInnen überhaupt keinen Einfluss haben. Man kann die These aufstellen, dass «strategischer» und «taktischer» Einfluss nicht gleichzeitig maximiert werden können und dass der grösstmögliche Einfluss der Stimmbürgerschaft auf einem Optimum zwischen Abstimmungs- und Wahldemokratie gefunden werden muss.<sup>22</sup>

Vorschläge für die Annäherung an ein parlamentarisches System müssten daher nicht notwendigerweise einen Demokratieabbau bedeuten. Wahlen, die heute wenig bewirken, würden aufgewertet und könnten den Wählern mehr Einflussmöglichkeiten durch die Option für eine bestimmte Regierungs- und Parlamentsmehrheit mit einem bestimmten Programm verschaffen. Der Tradition der Abstimmungsdemokratie, die im (inter)nationalen Rahmen so oder so Abstriche erfährt, hätte auf kantonaler und lokaler Ebene sowie in nachparlamentarischen Entscheidungsprozessen weiterhin breite Entwicklungsmöglichkeiten.

22 Wolf Linder, Zukunft der schweizerischen Demokratie, in: Akademie für Geisteswissenschaften (Hrsg.), Aufbruch aus der Verspätung, Zürich 1991.

## IV. Entwicklungsmöglichkeiten des politischen Systems

Im folgenden werden drei Szenarien politischer Entwicklung vorgestellt, die aufgrund unterschiedlicher Verarbeitung des Innen- und Aussendrucks auf drei unterschiedliche Verfassungssysteme hinauslaufen und wie folgt charakterisiert werden können:

- Es bleibt (fast) alles, wie es ist
- Europäisierung der Verfassung
- Gesellschaftliche Vitalisierung der Demokratie

### 1. Szenario: Es bleibt (fast) alles, wie es ist

#### a) Rahmenbedingungen

Die Kräfte für die Erhaltung der traditionellen Unabhängigkeit unseres Landes behalten die Oberhand. Die politische Überzeugungskraft ihrer Option hängt wesentlich von der Entwicklung der EG ab: Je langsamer und konfliktreicher die Integration innerhalb der Europäischen Union verläuft, desto wahrscheinlicher wird in der Schweiz die Status-quo-Politik. Ohne den Problemdruck von aussen (Push-Faktor) und vor allem ohne den Wettlauf um die EG-Kuchenbeteiligung (Pull-Faktor) ist es wahrscheinlicher, dass die Schweiz ihre traditionelle Sonderstellung bewahren will und bewahren kann.

#### b) Merkmale

Der Entwicklungsweg ist durch Strukturerhaltung einerseits und durch abwartende Haltung der Politik andererseits geprägt. Ohne grosseren Druck von aussen versanden innere Reformen, und die politischen Entscheidungsmechanismen werden im wesentlichen unverändert bleiben:

- Grösstmögliche Erhaltung der Souveränität; geringfügige Neudefinition der Neutralität;
- Bundesrat und Milizparlament in heutiger Struktur;
- starke Einwirkung verschiedener Interessengruppen;
- Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone; geringer Ausbau der Bundesaufgaben;
- Erhaltung der Volksrechte in heutiger Form;
- Konkordanz ohne wechselnde Mehrheiten, allenfalls reduziert auf bürgerliche Parteien.

Ungelöst bleibt in diesem Szenario die Erlangung höherer Handlungsfähigkeit der



nationalen Politik. Die schwerfälligen Entscheidungswege mit ihren Nachteilen prägen damit weiterhin die politische Aufgabenentwicklung und ihre flickwerkartigen Problemlösungen. Grössere Umlagerungen im öffentlichen Aufgabenreich finden nicht statt. Längerfristig sinkt die gesellschaftliche Bedeutung von Staat und Politik: innovative Kräfte umgehen politische Entscheidungsprozesse und suchen Lösungen ohne Staat oder im Ausland.

Innenpolitisch wird die Status-quo-Politik viele der heutigen Strukturprobleme weiter verschärfen: Es bleibt bei der Überforderung des Milizsystems, der Diskrepanz zwischen dem finanzschwachen Bundesstaat und der Zunahme seiner Aufgaben, der Frustration von Minderheiten durch den obligatorischen Konsens zwischen den immer gleichen anderen Partnern. An der ungleichen Beteiligung unterer sozialer Schichten und der Jungen in politischen Gremien und in der politischen Elite ändert sich wenig. Da keine Anreize geschaffen werden, muss gar mit einem noch grösseren Rückzug dieser Gruppen aus den politischen Institutionen gerechnet werden.

Aussenpolitik wird wie bisher vornehmlich als Aussenwirtschaftspolitik betrieben, wo immer möglich als bilaterale Vertragsstrategie. Angesichts der verlangsamten Europabildung und der neuen Interessenpolarisierung unter den Nationalstaaten ist es durchaus möglich, dass die Schweiz die internationalen Spannungen als Gestaltungs- und Profilierungsmöglichkeit für ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen nutzen kann. Die Trennung und Asymmetrie der innen- und aussenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten ist allerdings unvermeidlich. Aussenwirtschaftlich findet eine Aushöhlung nationaler Souveränität durch multinationale Unternehmen statt. «Private» Aussenpolitik und -wirtschaft vermögen indes den inneren Problemstau erheblich zu entlasten. Ökonomisch profitiert die Schweiz weiter von der «Genferisierung» (Bahamasierung, Monacoisierung, etc.) des Landes. Innenpolitisch wird eine scheinbare «Wiederverzauberung» der «*démocratie-témoin*» möglich. Die starke Legitimationswirkung halbdirekter Demokratie und des Föderalismus sind der Zusammenhalt für die vorherrschende gesellschaftliche Kultur, auch wenn sie Status-quo-orientiert sind und wichtige wirtschaftliche Fragen nicht mehr erfassen lassen.

### *c) Ein denkbarer Entwicklungsablauf*

Ende 1992 verlieren Bundesrat und Parlament die EWR-Abstimmung. Die Koalition der konservativ-nationalen Kräfte gewinnt starken Auftrieb, zumal der EG-Prozess nur wirtschaftlich, nicht aber politisch vorankommt. Die Polarisierung zwischen bürgerlichen und nicht-bürgerlichen Kräften in der Konkordanz verschärft sich. Die SP tritt Anfang 1995 aus der Regierung aus. Ihre Strategie, stärker und zusammen mit den Grünen den Wiedereintritt zu versuchen, schlägt fehl: 1999 erhält sie nur noch 15% der Wählerstimmen; das Potential der Grünen wird durch eine glaubwürdige Ökologiepolitik der FDP und CVP und SVP aufgesogen. Diese Parteien halten das innenpolitische Feld spannungsreich, sind sich aber in wichtigen Fragen einig. Es geht um die Verteidigung der wirtschaftlichen Sonderstellung auf dem liberalisierten europäischen Markt, um ökologische Vorsprünge als Kon-

kurrenzvorteil, um die sozialstaatliche Begrenzung auf das Wesentliche und finanzpolitisch Mögliche, um Privatisierung und Hilfe zur Selbsthilfe. Gegenüber dieser bürgerlichen Konkordanz ist keine politische Alternative sichtbar: SP, Grüne und die Basisbewegungen der Unzufriedenen vermögen keine gemeinsame Linie zu finden.

#### d) Die Lösung politischer Grundfragen

- *Europa-Welt*: Grundsätzlich wird weiter versucht, politische Autonomie und die weltweiten wirtschaftlichen Interessen zu vereinbaren. Bilaterale und punktuelle Vertragsarrangements bleiben Strategie der Aussenwirtschaftspolitik. Die Wahrung kleinstaatlicher Souveränität gilt im Ausland als Kuriosum; gleichzeitig beneidet man die Schweiz um ihren Föderalismus und den kleinräumigen Ausgleich unter ethnischen Minderheiten, der vor allem in Osteuropa nicht gelingt und daher die Entwicklung von Markt und Demokratie behindert. Dennoch vermag aus der Inselstellung nichts von der politischen Kultur der Schweiz auf das Ausland auszustrahlen.
- *Wirtschaftspolitik, Unternehmen und Arbeitswelt*: Allein von der Tradition des Sonderfalls leben die SchweizerInnen nicht. Der Alleingang, politisch als Isolation erlebt, rechtfertigt sich ökonomisch: es sind die kleineren gewerblichen Unternehmen und Wirtschaftszweige, die vom staatlich garantierten Schutz auf dem schweizerischen Binnenmarkt profitieren, während Banken, Versicherungen und Exportindustrie sich längst daran gewöhnt haben, mit einem Bein in der Schweiz, mit dem anderen auf den internationalen Märkten zu operieren. Die Option des «Status quo» wird durch Wachstum und Konsum legitimiert. Als sinnvolle Lebensgestaltung und -qualität gilt weiterhin Wohlstandsmehrung. Wie lange es gelingt, der schweizerischen Bevölkerung überdurchschnittliche Einkommen und Kaufkraftsteigerungen zu garantieren, hängt von zwei Faktoren ab: von der Nischenstrategie der Unternehmen wie von der politischen Nutzung verbleibender Vorteile der wirtschaftlichen Sonderstellung der Schweiz.
- *Umwelt und natürliche Ressourcen*: Im Verbandsstaat werden allgemein die bisherigen Formen der Zusammenarbeit gepflegt: Der Staat schützt Märkte und Branchen, soweit dies die eigenen Kräfte der Verbände übersteigt. Aus dieser Zusammenarbeit wächst eine unerwartete Innovation heran: Die gewerbliche Wirtschaft entdeckt die Ökologie als Marktnische und entwickelt Umwelttechnologien, von denen sie sich längerfristig Exportchancen erhofft. Das ist auch der Grund, warum die bürgerlichen Parteien konsequent auf eine ökologische Richtung einschwenken. Umweltvorschriften, Lenkungsabgaben und Subventionen dienen sowohl der Ökologisierung wie dem Schutz der Schweizer Wirtschaft. Gleichzeitig werden damit auf politischer Ebene dem Lager der Links-Grünen die besten Trümpfe aus der Hand genommen.
- *Sozialer Ausgleich*: Wie bisher steht die Sicherung des Alters im Vordergrund. Die AHV wird nur für Bedürftigste ausgebaut, im übrigen eingefroren. Als

Entlastung des finanzschwach gebliebenen Bundesstaats wird die privatwirtschaftliche Anlage und Versicherung gefördert. Die Lösung der Probleme der «neuen Armut» gelingt nur partiell, da viele betroffene Gruppen mit den konventionellen Massnahmen sozialer Sicherheit nicht erfassbar sind. Impulse der Frauenförderung, der Weiterbildung, aber auch der angewandten Forschung gehen nur von jenen innovativen Unternehmen aus, die darin Marktchancen erblicken.

- *Kultur und Lebensstil*: Die nach innen gerichtete Identität begünstigt vor allem die Status quo orientierte «Hinwendung zu den Wurzeln». Als Gegenreaktion zur herrschenden helvetischen Mehrheitskultur bilden sich gegenkulturelle Inseln, in welchen hybride Mischungen und z.T. verwirrende Kombinationen der Weltkultur zu finden sind. Der Status quo wirkt auf die junge Generation weder mobilisierend noch verzückend. Die Individualisierung nimmt weiter zu, wird indessen durch die Kommerzialisierung verhaltensrelevant eingeebnet. Nicht im Ökonomischen, sondern im Kulturellen liegt wegen des Auseinanderdriftens der Lebensstile die eigentlich explosive Komponente des Status-quo-Szenarios: Die schweizerische Gesellschaft zehrt von vorhandenen kulturellen Vorräten, ohne neuen Werthaltungen und Verhaltensweisen genügend Raum zur Entfaltung zu gewähren.

## 2. Szenario «Europäisierung der Verfassung»

### a) Rahmenbedingungen

Innovative Kräfte, welche die wirtschaftliche, politische und kulturelle Öffnung der Schweiz anstreben, bekommen die Oberhand. Ihre Option wird überhaupt erst möglich durch den stark zunehmenden Druck von aussen: Je globaler die Wirtschaft, je intensiver der Wettbewerb, je schneller Europa eine wirtschaftliche oder gar politische Union erreicht, desto wahrscheinlicher wird der Entwicklungspfad «Europäisierung der Verfassung». Die Öffnung der Schweiz soll politisch erfolgen; das verlangt eine starke Reform des Regierungssystems. Es wird handlungsfähiger durch Angleichung an ein parlamentarisches System mit wechselnden Regierungsmehrheiten.

### b) Merkmale

Die Umgestaltung des schweizerischen Verfassungs- und Regierungssystems ist geprägt von folgenden Merkmalen:

- Aktive Mitgliedschaft in allen europäischen Institutionen, zuletzt auch im europäischen System kollektiver Sicherheit unter Preisgabe der bisherigen Neutralitätspolitik;
- Umkehr der Kompetenzvermutung für neue Aufgaben (Art. 3 BV) zugunsten des Bundes;



- Ersetzung des Volks- und Verbandsreferendums durch das parlamentarische Mehrheitsreferendum; Einführung der Einheitsinitiative;
- Stärkung des Parlaments durch Professionalisierung, innen- und aussenpolitische Aufgabenteilung von National- und Ständerat, Misstrauensantrag zur Neuwahl der Regierung;
- Nach Abbau der Konkordanzzwänge allmählicher Übergang zu einem 3–4-Parteiensystem mit wechselnden Regierungskoalitionen.
- Zusammenschluss grösserer Städte zu politischen Agglomerationsverbänden, um von der Internationalisierung der europäischen Städte zu profitieren.

Die «europäische» Lösung des Verfassungskonflikts um Volksrechte, Föderalismus und nationale Souveränität ist nur plausibel, wenn der europäische Einigungsprozess einen starken Entwicklungsdruck auf die Schweiz ausübt, und wenn dieser äussere Druck innenpolitisch aktiv umgesetzt wird. Träger sind Wirtschafts- und Arbeitnehmerorganisationen mit guten Europaaussichten sowie bisherige Verlierer der politischen Konkordanz. Sie stellen dem «Abbau» von Volksrechten positive «Aufbauwerte» gegenüber: Sie weisen auf die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten in der EG hin und münzen ihre Demokratiedefizite in Föderalismusvorteile um. Dabei verfängt vor allem das Argument, dass die EG den kleineren Ländern eine überproportionale Vertretung einräumt, ähnlich wie der Bund den kleinen Kantonen. Der europäische Weg ist aber vor allem deshalb attraktiv, weil die Dynamik der europäischen Integration ungebrochen bleibt und auch auf politischer Ebene vorankommt.

Die konsequente «Europäisierung» markiert allerdings einen konfliktreichen Entwicklungspfad. Innenpolitische Spannungen werden schärfer und führen zu einer eigentlichen Polarisierung auf verschiedensten Ebenen. Zu den Minderheitskräften gehören die Landwirtschaft und Teile des Gewerbes. Sie verlieren an staatlicher Protektion und werden, im Zuge der Umschichtungen des Verbandssystems, politisch randständig. Zur politischen Opposition gehören weiter die Status-quo-Anhänger traditionellen Schweizertums sowie die Privilegierten des Föderalismus. Die «Fundis» der alternativen Szene werden noch fundamentalistischer und setzen auf zivilen Ungehorsam und Verweigerung. Die Enttäuschung der Basis ist vorprogrammiert, z. T. durch eigene unendliche und auch unrealistische Erwartungen. Die durchsetzungsfähige Mehrheitskoalition dagegen bilden exportorientierte Grossunternehmen und Dienstleistungsbetriebe, innovative Gewerbebezüge, Arbeitnehmerorganisationen, der «realistische» Teil der Ökologiebewegung und verschiedene politische Parteien. Der gemeinsame Nenner dieser heterogenen Interessen heisst: Ausbruch aus politischer Blockierung, Vergrösserung der Handlungsmöglichkeiten durch Öffnung.

Die Idee der Liberalisierung schlägt auf andere Bereiche über: Auch auf politischer Ebene kommt es zur Intensivierung des Wettbewerbs. Die Anerkennung des Leistungsprinzips gewährt tüchtigen Frauen und Jungen offeneren Zugang zu

politischen Ämtern. Die Zusammensetzung der politischen Elite wird gleichmässiger. Dagegen bleibt die ungleichmässige direktdemokratische Beteiligung bestehen. Sie wird aber dadurch entschärft, dass die (einfachere und sozial weniger diskriminierende) Wahldemokratie aufgewertet wird gegenüber der (anforderungsreicheren) Abstimmungsdemokratie.

### c) *Ein denkbarer Entwicklungsablauf*

Das EWR-Abkommen nimmt knapp die Hürde der Volksabstimmung. Schon vor der Unterzeichnung zeigt sich indessen, dass der EWR für die anderen EFTA-Länder und damit auch für die Schweiz nur eine Zwischenstation zum EG-Vollbeitritt ist. Die heftigste innenpolitische Kontroverse entbrennt und polarisiert das ganze Parteiensystem in europäische «Modernisten» und schweizerische «Traditionisten». Hauptstreitpunkte sind die Volksrechte, der Föderalismus und die Neutralität. Die Zeit arbeitet allerdings für die «Modernisten»: Bereits das Provisorium des EWR wirkt sich vorteilhaft auf die schweizerische Wirtschaft aus. Die Effizienz des Euromarktes und die neue Legitimationsbasis des stark gewordenen Europaparlaments schlagen auf unsere eigenen politischen Strukturen durch. Nach heftigen Auseinandersetzungen gewinnen die Ideen der «Modernisten» Oberhand. Die Traditionen des Milizsystems, des Kantonsföderalismus und der direkten Demokratie klingen ab. Die Koalition der Fortschrittlichen vermag jene «Europäisierung der Verfassung» durchzuführen, die eine Angleichung an die parlamentarischen Systeme der Nachbarländer bringt. Der Wegfall der Konkordanzzwänge macht handlungsfähiger. Ein Teil der Verbände büsst an Einfluss ein, Experten- und Vernehmlassungsverfahren werden kürzer, das Parlament wird zum Zentrum politischer Entscheidungen, der Parteienwettbewerb zwischen den beiden Koalitionsblöcken ist intensiv. Mit der Zeit kommt es zum Regierungswechsel zwischen «Fortschrittlichen» und «Konservativen». Wahlen gelten zunehmend als wichtig, weil sie Veränderungen erlauben und als vorweggenommene Volksentscheide über die Sachfragen einer Legislatur betrachtet werden.

### d) *Die Lösung politischer Grundfragen*

- *Europa-Welt*: Grundsätzlich strebt die Schweiz eine «aktive Mitgestaltung» nicht nur in der werdenden Europäischen Union, sondern auch in den internationalen Organisationen wie der UNO oder dem IWF an. Die aussenpolitische Rolle der Schweiz ist aktiv, und der Kleinstaat ist in den europäischen Institutionen weit mehr als eine 2-Prozent-Nation. Trotzdem ist die Zeit eigenständiger nationaler Aussenpolitik in dem Masse vorbei, als sich die Mitglieder der EG zusammen auf gemeinsame europäische Positionen und Grundlinien einigen.
- *Wirtschaftspolitik, Unternehmen und Arbeitswelt*: Die Integration in den europäischen Markt führt zum Verschwinden von Betrieben und Branchen, die mit der internationalen Arbeitsteilung nicht Schritt halten können oder keine Standortvorteile ausweisen können. Umgekehrt sind es nicht nur Grossunternehmen, sondern auch innovative Klein- und Mittelbetriebe, die aus der europäi-

schen Liberalisierung Vorteile ziehen können. Wachstum und Konsum legitimieren den Wettlauf um die EG-Kuchenverteilung. Die Qualität der Lebensgestaltung wird weiterhin von der Lohn- und Kaufkraftsteigerung abhängig gemacht. Bedingt durch die starke Verflechtung, wird die Aufgabenentwicklung des Staats davon abhängen, ob sich auf europäischer Ebene eine liberalistische oder sozialstaatliche Entwicklung vollzieht. Beide Möglichkeiten sind denkbar und könnten für die Schweiz je nachdem Akzente für die Ausrichtung an ökonomischer Wettbewerbsrationalität oder an gesellschaftlichem Ausgleich setzen. Mindestens kurzfristig dominiert ein liberalistischer Trend.

- *Umwelt und natürliche Ressourcen:* Der Umweltschutz wird kurzfristig verzögert. Dabei stehen – wie etwa in der Frage des Transitverkehrs – vitale Interessen unseres Landes auf dem Spiel, und die Konzessionen sind bedeutend, weil der kurzfristige Integrationsprozess schneller verläuft als die Umorientierung der EG-Politik auf die längerfristig unausweichliche Ökologisierung. Die Schweiz findet indessen, etwa mit der BRD, andere Partner mit einem Interesse an hohen Umweltschutz-Standards, mit denen sich aus Vorsprüngen mittelfristige Wettbewerbsvorteile erzielen lassen. Das bedingt eine aktive Rolle der Schweiz in der internationalen Umweltpolitik.
- *Sozialer Ausgleich:* Verschärfter internationaler Wettbewerb trifft nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Arbeitnehmer. Tüchtige und Glückliche bringen es weiter, weniger Tüchtige und nicht Begünstigte trifft der Abstieg. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten nehmen zu. Einen nicht zu unterschätzenden Konfliktstoff bildet die Öffnung des Arbeitsmarktes. Die Fremdenfeindlichkeit nimmt zu, da sich jetzt ArbeitnehmerInnen aller Schichten durch tüchtige AusländerInnen bedroht fühlen. Durch den institutionellen Liberalismus wird der soziale Ausgleich einesteils eingeschränkt, andernteils über private Institutionen umgelenkt. Die öffentliche Hand bleibt aber weiter ein wichtiges Instrumentarium, um extreme Differenzen der sozialen Absicherung (z. B. zwischen ArbeitnehmerInnen in Gross- und Kleinunternehmen) zu vermeiden.
- *Kultur und Lebensstile:* Die Globalisierung der Kultur führt zu weiterer Kommerzialisierung, zur Liberalisierung und Konzentration im Bereiche der Medien, der Telekommunikation, zur Uniformierung der Bildung, Kunst und Forschung. Weil aber die Regionalisierung als Gegenbewegung zur Supranationalisierung anhält, finden wir neue Kulturmischungen in den Massenmedien: Auf der Radio-Hitparade figurieren chinesische und arabische Lieder, die im Urner Dialekt moderiert werden. Als Gegenbewegung zum «Kulturgulasch» werden punktuelle Inseln aus privaten Initiativen geschaffen, in denen friedliche Koexistenz möglich ist und «Kultur für alle» punktuell praktiziert wird. Die Wachstums- und Konsumorientierung der supranationalisierten Gesellschaft begünstigt die vorhandene Individualisierung der Lebenswelt und deren zunehmende Kommerzialisierung. Ohnmachtgefühl, Anomie und gelegentliche Aktivierungsmomente begleiten die sozialen Beziehungen.

### 3. Szenario «gesellschaftliche Vitalisierung der Demokratie»

#### a) Rahmenbedingungen

Der europäische Integrationsprozess findet statt, aber nicht so schnell, dass der Schweiz keine Zeit verbliebe, auf den Aussendruck mit der Mobilisierung eigener Innovations- und Gestaltungskräfte zu reagieren. So stimmt die Schweiz ihre Zukunft mit Europa ab, ohne sich von der EU abhängig zu machen. Sie schliesst jedoch eine Integration nicht aus. Je kritischer die Schweiz gegenüber dem Europa der multinationalen Konzerne und der Techno-/Bürokratien ist, je geistig und politisch vitaler sie sich zeigt, desto wahrscheinlicher ist diese Option.

#### b) Merkmale

Die Option «gesellschaftliche Vitalisierung der Demokratie» ist durch eine angemessene Verbindung von innerer und äusserer Problemlösungseffizienz der politischen Institutionen mit der Fortentwicklung der Demokratie geprägt. Der innere Wertwandel der Gesellschaft ist der wichtigste Innovationsfaktor, gestützt von der europäischen Entwicklung. Die Lokalisierung und Regionalisierung des politischen Alltags werden weiter gepflegt. Während sich gesetzgeberische Rahmenentscheide z. T. auf das Parlament konzentrieren, oder gar auf die europäische Ebene verlagert werden, finden intern Demokratisierungsprozesse zu einem bürgernahen Staat auf den unteren Ebenen statt. Diese Prozesse ermöglichen einen Vollzug politischer Aufgaben unter breiter Mitgestaltung durch BürgerInnen und gewährleisten eine höhere Wirksamkeit parlamentarischer Erlasse. Untere Bildungs- und Einkommensschichten, Frauen und Jugendliche sind bei Wahlen und Abstimmungen und in der politischen Elite weit besser vertreten als bisher. Die Option erfordert eine Dualisierung der Entscheidungsstrukturen.

Auf Bundesebene setzen sich strukturelle Reformen durch:

- Regierungsreform (Ministerkabinett);
- Stärkung und Professionalisierung des Parlaments, Arbeitsteilung von National- und Ständerat unter Betonung der «Gleichwertigkeit»: Die Ständekammer befasst sich nur mit jenen innenpolitischen Vorlagen, die das Verhältnis zu den Kantonen betreffen, behandelt dafür die aussenpolitischen Fragen abschliessend; Kompetenzvorbehalt zugunsten des Bundes.
- Die Volksrechte beim Bund bleiben formell unangetastet; pragmatisch, d. h. nach Stand der Annäherung an Europa entfällt jedoch die Referendumsklausel; Volksinitiativen, die dem verbindlichen Teil des europäischen Rechts entgegenlaufen, werden vom Parlament als ungültig erklärt;
- Mit der Straffung der politischen Organisation entfallen viele Blockierungen. Sie gestatten die Revitalisierung der Konkordanz durch wechselnde Mehrheitsbildung der Regierungsparteien in einzelnen Sachfragen. Die geringere



Stabilität des Parteiensystems führt zu Machtveränderungen, die aber erfolgreich zur Bildung neuer Zauberformeln genutzt werden.

- Variante: Stärkung der Regierung statt des Parlaments. Volkswahl des Regierungskollegiums, das sein Ministerkabinett ernennt und bei Niederlagen im Parlament eine Vorlage über das Regierungsreferendum zur plebiszitären Vertrauensfrage machen kann.

kantonale und lokale Ebene:

- Während die Abstimmungsdemokratie beim Bund Einschränkungen erfährt, wird sie auf unterer Ebene verbessert. Das Referendum bleibt vor allem für wichtige Sachfragen relevant, die Initiative wird genutzt, um dem Vollzug von gesetzlichen Rahmenentscheidungen Beine zu machen.
- Neue Partizipationsformen öffnen den Verwaltungsvollzug in Sachbereichen, die entweder politisch kontrovers sind oder wo die Betroffenen den Behörden ihre Kenntnisse und Informationen anbieten können.
- Vermehrte Partizipation und Mitbestimmung setzen sich auch im Bildungssystem und in der Unternehmenskultur durch und garantieren damit die bessere Entfaltung der Persönlichkeit in allen Lebensbereichen.

Die Belebung der Demokratie stellt hohe Anforderungen an das politische System und an seine BürgerInnen. Partizipationskultur ist ein sozialer Lernprozess, der sich nur langsam vertiefen lässt und nicht von vornherein für alle Schichten attraktiv erscheint. Probleme wie Gemeinssinnsschwund, Anomie, Inkongruenz zwischen Einstellung und Verhalten etc. werden sich auch weiterhin stellen. Indessen ist Teilnahme aus Neigung oder gar Lust die erfolgversprechendste Möglichkeit zur Fortentwicklung des Gedankens der direkten Demokratie, nachdem das Motiv der Teilnahme aus staatsbürgerlicher Pflicht gesellschaftlich am Schwinden ist.

Das Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen wird eingeführt – aus dem einleuchtenden Grund, die AusländerInnen der zweiten und dritten Generation bei uns zu behalten, nachdem der Euro-Pass attraktiver geworden ist, und nachdem die möglichst schnelle Integration der AusländerInnen als bestes Mittel gilt, den Rückgang des SchweizerInnenanteils an der Wohnbevölkerung zu vermeiden. Die gleichmässige Beteiligung der Frau an der Politik wird durch Quotenregelungen auf allen Ebenen relativ rasch erreicht. Frauenquoten auf Wahllisten, für Parlament und Behörden werden akzeptiert, weil sie eingebettet sind in eine breite Gleichstellungspolitik des Staats wie der Unternehmen. Die Kleingesellschaft will unausgeschöpfte Begabungen und Talente der Frauen (und auch solche der Jungen und der unteren sozialen Schichten) nutzen.

Das Parteiensystem wird eine Pyramidenform erhalten. Während lokal neben den Parteien die Vielfalt von Ein-Thema-Bewegungen blüht, wird der Zusammenschluss grosser Parteien auf europäischer Ebene die nationale Parteienlandschaft überblickbar machen.

In der Bildung einer neuen schweizerischen Lebenskultur spielen postmaterielle Werte eine bedeutende Rolle. Ausgehend von hohem erreichten Lebensstandard werden immaterielle Werte (sinnvolle Arbeit und Arbeitsgestaltung, individuelle Entfaltung der Persönlichkeit, Schutz der nachkommenden Generationen und der Nachwelt) wichtig und auch verhaltensrelevant. Sie sind ein gemeinsamer Nenner verschiedener Parteien und Milieus und können sich über entsprechende Umorientierungen in Politik und Wirtschaft verbreiten. Kurzfristigen Kosten des wirtschaftlichen Strukturwandels zum «qualitativen Wachstum» und zur weiteren Ökologisierung der schweizerischen Wirtschaft stehen längerfristige Wettbewerbsvorteile in bestimmten Bereichen gegenüber. Wegen eines geringeren Wirtschaftswachstums fließen kaum zusätzliche Mittel in die Staatskasse. Hingegen werden die Prioritäten der politischen Aufgaben stark verändert. So werden die Bäuerinnen und Bauern zu Produzenten weniger, aber besonderer Qualitätsprodukte und identifizieren sich im übrigen mit der wichtigen Rolle der Landschaftsgärtner. Das System der Abgabesysteme wird soweit umgestaltet, dass ökologische Kosten zu einem erheblichen Teil in die Marktpreise aller Güter und Dienste eingebaut sind.

### *c) Ein denkbarer Entwicklungsablauf*

Volk und Stände stimmen dem EWR-Abkommen zu. Der Bundesrat berücksichtigt allerdings die starken Gegenkräfte und nimmt Abstand von den andern EFTA-Ländern, die Kurs auf eine schnelle EG-Vollmitgliedschaft nehmen. Verschiedene Faktoren begünstigen aber die innere Innovationsbereitschaft. Mit der Öffnung des Marktes ernten tüchtige Klein- und Mittelbetriebe mehr Erfolge als bisher. Veränderung auch auf dem innenpolitischen Markt: postmaterielle Werthaltungen, die in den achtziger Jahren vor allem die rot-grüne Wählerschaft auszeichneten, setzen sich in allen Parteien durch. Statt zur weiteren Polarisierung in eine bürgerliche Mehrheit und grün-rote Minderheit kommt es zu einer Entspannung. Sie macht weitsichtige Kompromisse in Energie-, Sicherheits- und Finanzpolitik möglich. Neue Konkordanzregeln, ein gemeinsames Regierungsprogramm, die erfolgreiche Regierungs- und Parlamentsreform sowie die EWR-Auswirkungen führen zu stillem Verfassungswandel. Im Lärm einiger heftig umstrittener Referenden zur Ausländer- und Migrationspolitik geht unter, dass die Zahl der Referenden und Initiativen viel geringer geworden ist.

Das Wichtigste findet ausserhalb der Institutionen statt. Die schweizerische Mentalität öffnet sich für das neue Europa, aber fast eher für die Länder des Ostens: diese bekunden Interesse für die Institutionen und die Kultur des schweizerischen Föderalismus zur Lösung allgegenwärtiger Nationalitätenprobleme. Schweizerisches Selbstbewusstsein steigt. Neue Lebensstile und Werthaltungen setzen sich im Alltag durch. Die schweizerische Unternehmenskultur setzt auf Selbstständigkeit, Beteiligung und Mitwirkung der Mitarbeiter. Ansätze neuer Solidarität werden trotz Individualisierung sichtbar, erfahren und eingeübt durch einen allgemeinen Öffentlichen Dienst für alle 20jährigen, der die traditionelle Militärdienstpflicht der Männer ablöst.

#### d) Die Lösung politischer Grundfragen

- *Europa-Welt*: Das Interesse und der Integrationswille der Schweiz hängen davon ab, wie weit der europäische Einigungsprozess nicht nur die Schaffung eines grossen Marktes beabsichtigt, sondern zugleich eine kulturell-politische Perspektive aufzeigt. Einzelne osteuropäische Länder suchen mit der Schweiz einen intensiven Erfahrungsaustausch über Spielräume und Mitgestaltungsmöglichkeiten im Föderalismus, und über das Zusammenleben in der multikulturellen Gesellschaft. Dabei kommt der «Reichtum» der Schweiz nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und kulturell zur Geltung. Das Problem der schweizerischen politischen Identität wird sich dabei verlagern. Während unsere PolitikerInnen heute etwa noch vom Export des «Modells Schweiz» auf die europäische Ebene träumen, werden sie künftig feststellen, dass Rechtsstaat, Föderalismus, Minderheitenschutz und Demokratie auch in andern europäischen Ländern existieren. Sie werden lernen, sich bei aktiver Mitarbeit in europäischen Institutionen zugleich als SchweizerInnen und EuropäerInnen zu fühlen und versuchen, das auch in der politischen Öffentlichkeit zu tun.
- *Wirtschaftspolitik, Unternehmen und Arbeitswelt*: Mit der Unterzeichnung des EWR-Vertrages ist der bisherige Branchen-Protektionismus der schweizerischen Wirtschaftspolitik zu Ende. Aber die Dynamik des Euro-Marktes ist geringer als erwartet; der teilweise Verzicht auf den Wettlauf um die EG-Kuchenverteilung bremst das Wachstum der grossen Unternehmen und damit den Wandel zu international gängigen Grossstrukturen. Während Banken, Versicherungen und Exportindustrie ihre Tätigkeit z. T. verstärkt ins Ausland verlagern, sind es die mittleren und kleineren Unternehmen, die einen erheblichen Teil der Wertschöpfung erzielen. Hier werden auch neue Formen der Mitbestimmung und partizipativer Unternehmenskultur erprobt. Die Frauenförderung ist erfolgreich. Internationale Konkurrenzfähigkeit ergibt sich nur in ausgewählten Bereichen. Sie beruht aber auf Besonderheiten «neuer» Schweizer Qualität: motivierte und interessierte Berufsleute kommen auf Produktelösungen, die konventionelle Arbeitsteilung nicht hervorbringt. In ihren Dienstleistungen haben Schweizerinnen und Schweizer mehr als andere dazugelernt, mit andern Kulturen anders umzugehen.
- *Umwelt und natürliche Ressourcen*: Die Zeit, in der die EG noch um eine gemeinsame Umweltpolitik ringt, wird in der Schweiz genutzt. Der Umweltschutz wird zum Nachweltschutz und zu einem zentralen Bereich wirtschaftlicher Innovation. Ökologische Effizienz der Unternehmen und des umweltpolitischen Instrumentariums schaffen Exportmöglichkeiten auf lange Frist. Obwohl technisch-konventioneller Umweltschutz und marktwirtschaftliche Instrumente wie der Ökobonus wichtig sind, bilden neue Lebensweisen (und neues Denken) die Hauptbedingung für einen vernünftigen Umgang mit der Natur und mit ihren Ressourcen.
- *Sozialer Ausgleich*: Geringeres Wachstum des Sozialprodukts schränkt die Möglichkeiten staatlicher Umverteilung ein, während der Umverteilungsbedarf eher



wächst. Neue Lebensweisen ermöglichen aber Alternativen zum staatlich-sozialen Ausgleich. Reziprozität und Solidarität prägen den Aufbau «kleiner Netze», in welchen die Hilfe zur Selbsthilfe ebenfalls eine wesentliche Rolle spielt. Empfänger haben dabei Eigenleistungen zu erbringen; viele von ihnen vermissen daher die Voraussetzungslosigkeit und Anonymität früherer Sozialhilfeleistungen.

- *Kultur und Lebensstile*: Lokalisierung und Regionalisierung des Alltags begünstigen die «Hinwendung zu den Wurzeln» im kulturellen Bereich. Die traditionelle kulturelle Vielfalt und nicht zuletzt die wieder ins Leben gerufene humanitäre Tradition ermöglichen wider Erwarten einen neuen Pluralismus: Formen «friedlicher Koexistenz» zwischen «Confédérés» und/oder Schweizer-AusländerInnen sind durchaus möglich. Die Besinnung auf Solidarität und Reziprozität führt zur Zunahme von gemeinschaftlichen Lebensformen (Grossfamilien, Wohngemeinschaften). Die weitere Abnahme von herkömmlichen sozialen Zwängen erlaubt einen ausgeprägten Individualismus, der nicht auf die Lebensphase des Erwachsenwerdens beschränkt ist. Umgekehrt machen sich in den «Netzwerken» auch neue Formen sozialer Kontrolle breit. Ethik wird zunehmend gefragt: Grundwertekommissionen werden ernannt, Weisenräte gegründet. Sie setzen sich im Sinne einer aktiven Öffentlichkeit mit jenen Problemen wie der Gentechnologie und ähnlichen Fragen auseinander, die einerseits hoch spezialisiert sind, andererseits die individuelle Lebenswelt aller direkt betreffen.

