

ANTHONY ANEX / KEYSTONE

# Demokratie im Nebel

Die Schweiz verehrt ihre Demokratie; die Gefahr von autoritären Tendenzen, denken wir, betrifft höchstens die anderen. Doch bei genauerem Hinsehen zeigt sich: Auch unser Politsystem ist keineswegs unverwundbar.

Von Adrian Vatter



Das Bundeshaus in den Wolken: Die Schweizer Demokratie gilt als stabil wie Granit. Doch so klar ist dieses Bild nicht.

Die Schweiz ist stolz auf ihre Stabilität. Seit 1848 gab es auf Bundesebene weder Putsche noch Revolten. Die Institutionen gelten als tief verankert, das politische System als einzigartig konsensual. Eine Art demokratischer Granit. Wer über demokratische Erosion spricht, schaut ins Ausland: nach Ungarn, Polen, in die Türkei oder in die USA. Doch was, wenn der schleichende Autoritarismus nicht laut auftritt, sondern leise, verfassungskonform und mit Mehrheiten ausgestattet? Und was, wenn genau jene demokratischen Instrumente, die das System vermeintlich stark machen, unter bestimmten Bedingungen seine Achillesferse werden?

Dieser Beitrag nimmt zentrale Pfeiler der Schweizer Demokratie unter die Lupe und fragt: Wie resilient ist unser System? Und welche Lehren lassen sich aus der Vergangenheit ziehen, wenn selbst die Schweiz in Krisenzeiten bereits Erfahrungen mit exekutiver Machtkonzentration gemacht hat?

## Der Bundesrat: Kollegium mit temporärer Allmacht

Im internationalen Vergleich ist der Schweizer Bundesrat eine politische Kuriosität: kein Regierungschef, kein gemeinsamer Koalitionsvertrag und auch keine stabilen Mehrheiten im Parlament. Stattdessen ein siebenköpfiges Kollegium, das jährlich rotierend ein Präsidialamt vergibt, das vor allem repräsentative Pflichten hat.

Das Modell erscheint auf den ersten Blick als Garant gegen autoritäre Usurpation: zu viele Schultern, zu wenig Macht in einer Hand. Doch in Ausnahmesituationen offenbart sich auch hier eine beachtliche Machtkonzentration. Während des Zweiten Weltkriegs und etliche Jahre darüber hinaus regierte der Bundesrat mit umfassenden Vollmachten. Das Parlament trat weitgehend in den Hintergrund. Staatsrechtler wie Zaccaria

BD



Der Politologe Adrian Vatter, 60, ist Professor für Schweizer Politik und Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Giacometti sprachen von einer «kollegialen Diktatur». Und auch jüngst, während der Corona-Pandemie, wiederholte sich das Muster: Im März 2020 rief der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» aus. Er verhängte einschneidende Massnahmen ohne Rücksprache mit dem Parlament und regierte in Alleinherrschaft.

Dass diese Macht nicht aufs Äusserste ausgenutzt wurde, ist Ausdruck politischer Kultur und der Persönlichkeiten in der Regierung, nicht rechtlicher Grenzen. Der Bundesrat trat regelmässig vor die Medien, bemühte sich mittels runder Tische mit den Sozialpartnern, Wirtschaftsverbänden und Kantonen um Einbindung und Konsens, obwohl sie rechtlich nicht vorgeschrieben waren. Er schränkte seine Vollmachten wieder ein, sobald es die epidemiologische Lage erlaubte. Doch das System selbst hätte keinen automatischen Schutzmechanismus geboten, wenn sich die Regierung entschieden hätte, die Ausnahmesituation zu missbrauchen.

Diese Ambivalenz legt eine wichtige Erkenntnis offen: Die Schweizer Regierung ist weder immun gegen autoritäre Dynamiken noch strukturell dazu verdammt, in Ausnahmesituationen alleine zu herrschen. Entscheidend ist, wie diese Macht von den Regierenden genutzt wird und ob zivilgesellschaftlicher Druck, parlamentarische Selbstbehauptung und mediale Kontrolle stark genug sind, um Missbrauch zu verhindern. Was bleibt, ist die Erkenntnis: Auch eine Regierung ohne Chef kann gefährlich mächtig werden. Gerade weil sie so konkordant und kollegial erscheint, bemerkt man es mitunter erst zu spät.

## Das Parlament: Formell stark, faktisch limitiert

Die Bundesversammlung gilt als das Herzstück der Schweizer Demokratie. Verfassungsrechtlich ist das Parlament die «oberste Gewalt im Bund». Sie wählt die Regierung, erlässt Gesetze, kontrolliert die Verwaltung und tut dies mit vergleichsweise wenigen Einschränkungen: Der Bundesrat verfügt über kein Vetorecht, kann das Parlament nicht auflösen, und das Bundesgericht darf verfassungswidrige Gesetze nicht aufheben.

Doch in der Praxis klafft zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine grosse Lücke. Das Parlament ist ein Milizorgan. Seine Mitglieder arbeiten ohne persönliche Mitarbeitende, mit bescheidener Infrastruktur und unter starker zeitlicher Belastung. Nach der Mirage-Affäre (1964) und dem Fichenskandal (1989) wurde das Kontrollarsenal zwar ausgebaut: Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), die Finanzkommissionen (FK), die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bilden heute ein dichtes Netz an Kontrollorganen. Aber selbst gut ausgestattete Kontrollorgane bleiben machtlos, wenn die politische Mehrheit die kritische Auseinandersetzung scheut oder die Ressourcen fehlen, um drängenden Fragen nachzugehen.

Die Pandemie war hierfür ein Lackmустest. Im März 2020 unterbrach das Parlament seine Session. Während die Exekutive mit Notrecht regierte, war das Parlament abwesend. Erst nachträglich begann eine systematische Aufarbeitung. Dies erinnert an frühere Phasen, etwa während der beiden Weltkriege, in denen das Parlament seine Kontrollfunktion nicht ausübte.

Zugespielt formuliert: Das Schweizer Parlament hätte rein rechtlich gesehen die nötigen Waffen, um einer autoritären Wende der Exekutive entgegenzutreten, aber nicht immer die Kraft und Entschlossenheit, sie auch zu ziehen. In Zeiten demokratischer Erosion und exekutiver

Machtausdehnung, die selten offen, aber oft entschlossen erfolgt, könnte genau das zur Achillesferse werden. Ein Parlament, das institutionell stark, aber faktisch unterausgestattet und politisch zerstritten ist, läuft Gefahr, zum Zaungast zu werden.

## Direkte Demokratie: Volkswille mit doppeltem Boden

Die Schweiz ist stolz auf ihre direktdemokratischen Instrumente: Volksinitiativen und Referenden gelten als Ausdruck gelebter Bürgernähe. Sie ermöglichen es, politische Entscheidungen zu korrigieren oder selbst anzustossen. Doch birgt nicht gerade diese Form der Partizipation auch das Potenzial, demokratische Prinzipien von innen heraus auszuhöhlen?

Bereits 1935 versuchten faschistische Kräfte über eine Volksinitiative zur Totalrevision der Bundesverfassung ein autoritäres, ständestaatliches System zu etablieren. Die sogenannte Fronteninitiative von 1935 zielte darauf ab, mittels Volksabstimmung eine autoritäre Staatsordnung durchzusetzen. Die Initiative scheiterte zwar. Aber sie markiert einen frühen Versuch, demokratische Verfahren zur Abschaffung eben dieser Demokratie zu verwenden.

Diese Ambivalenz bleibt bis heute aktuell. In den letzten zwanzig Jahren wurden über Volksinitiativen mehrfach grundlegende Minderheitenrechte infrage gestellt. Die Minarettverbotsinitiative oder die Masseneinwanderungsinitiative führten dazu, dass die Schweiz mit Volksentscheiden in Widerspruch zu völkerrechtlich garantierten Rechten geraten konnte, etwa zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Hinzu kommt eine weitere Gefahr: Die direkte Demokratie lässt sich nicht vollständig vor asymmetrischer Einflussnahme schützen. Gut finanzierte Akteursgruppen können mittels professioneller Kampagnen den Abstimmungskampf



dominieren. Die Abstimmungsforschung zeigt, dass Ressourcenasymmetrien, etwa beim Sammeln von Unterschriften oder in der Sichtbarkeit medialer Kampagnen, die Chancen von Initiativen und Referenden real beeinflussen.

Dennoch wäre es verkürzt, die direkte Demokratie einseitig als Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat zu betrachten. Sie ist nicht nur ein potenziell problematisches Mehrheitsinstrument, sondern ebenso ein machtvolles Korrektiv gegenüber politischen Eliten. Ihre Verankerung wirkt wie ein Vetomechanismus gegen übermächtige Exekutiven und kann autokratischen Tendenzen wirksam entgegentreten.

Gerade in der Corona-Krise, bei AHV-Vorlagen und bei der zentralen Frage der EU-Integration wurde deutlich: Die Stimmbürgerschaft behält das letzte Wort. Direkte Demokratie ist kein Allheilmittel, aber auch kein per se demokratieschädliches Instrument. Vielmehr hängt ihre Wirkung davon ab, wie gut Minderheitenschutz, rechtsstaatliche Schranken und politisch-kulturelle Einbettung funktionieren. Insgesamt zeigt sich: Die direkte Demokratie in der Schweiz ist ein zweiseitiges Schwert.

Föderalismus:  
Schutzwall und Verstärker  
autoritärer Tendenzen

Der Föderalismus gilt als DNA der Schweizer Demokratie und bildet ein wirkungsvolles Prinzip politischer Machtteilung. Gerade in Zeiten demokratischer Erosionserscheinungen stellt sich aber die Frage, ob der Föderalismus ein wirksames Korrektiv gegen autoritäre Tendenzen sein kann oder ob er selbst Teil des Problems wird.

Im internationalen Vergleich zählt die Schweiz zu den dezentralisiertesten Staaten weltweit. Nicht nur verfügen die Kantone über eigene Verfassungen, Parlamente, Regierungen und Gerichte, sie haben auch umfangreiche Steuerkompetenzen und sind für den Vollzug eines Grossteils der Bundesgesetze verantwortlich.

Gerade dieser sogenannte Vollzugsföderalismus ist ein zentraler Hebel der Machtbalance. Wenn sich autoritäre Tendenzen auf Bundesebene abzeichnen, können die Kantone Widerstand leisten, sei es durch abweichende Umsetzungen, durch öffentlichkeitswirksame Kritik oder über das Kantonsreferendum. Während der Pandemie etwa pochten Kantone wie Basel-Stadt, Uri oder Genf auf eigenständige Massnahmen und setzten sich gegen eine allzu zentralisierte Bundespolitik zur Wehr.

Doch der Föderalismus allein ist kein Garant für demokratische Resilienz. Die politische Farbe der Kantone spielt eine entscheidende Rolle. Sind Regierung und Mehrheit in Bundes- und Kantonsexekutiven politisch gleich ausgerichtet, können föderale Strukturen zur Verstärkung zentralstaatlicher Tendenzen beitragen, nicht zu deren Eingrenzung. Jüngste Beispiele aus republikanisch dominierten US-Gliedstaaten wie Florida oder Texas zeigen: Subnationale Einheiten können auch als Katalysatoren für illiberale Entwicklungen fungieren, etwa durch Einschränkung von Wahlrechten oder Schwächung der Bürgerrechte. Das föderale System ist in solchen Fällen kein Korrektiv, sondern ein Verstärker.

Der Föderalismus hat insgesamt ambivalente Wirkungen. Er kann als institutionelle Sicherung gegen autoritäre Machtballung wirken. Das setzt aber voraus, dass politisch unterschiedliche Mehrheiten zwischen den Staatsebenen bestehen. Dadurch können demokratische Innovationen entstehen, auch wenn der nationale Kurs in eine andere Richtung weist. Gleichzeitig birgt er das Risiko, autoritäre Dynamiken von unten

nach oben zu befördern. Demokratische Resilienz braucht also nicht nur föderale Strukturen, sondern auch politische Vielfalt innerhalb dieser Strukturen.

Justiz:  
Selbstbewusst, aber unter  
politischer Aufsicht

In vielen Demokratien ist die Justiz die wichtigste Verteidigungslinie gegen autoritäre Tendenzen. In der Schweiz ist sie dafür aber schlecht gerüstet. Die Bundesverfassung verpflichtet das Bundesgericht, Bundesgesetze auch dann anzuwenden, wenn sie gegen diese Verfassung verstossen. Kein anderes westliches Land geht so weit.

Diese Einschränkung wurde mit der Vorrangstellung der direkten Demokratie begründet: Gerichte sollen keine Volksentscheide aufheben können. Gerade dieses Prinzip wirft aber zentrale Fragen auf, wenn es um die demokratische Resilienz geht. Denn was geschieht, wenn Mehrheiten illiberale Ziele verfolgen, wenn Grundrechte durch Gesetzgebung oder Volksentscheide systematisch beschnitten werden? Fehlt dann nicht genau jenes Korrektiv, das ein demokratischer Rechtsstaat benötigt?

Diese institutionelle Schwäche wird durch die politische Praxis noch verschärft: Richter werden parteipolitisch gewählt, müssen Mandatssteuern abliefern und sich regelmässig zur Wiederwahl stellen. Der Europarat kritisiert dies seit Jahren. Prominente Fälle unterstreichen die Verletzlichkeit richterlicher Unabhängigkeit: Der SVP-Bundesrichter Yves Donzallaz wurde 2021 von seiner eigenen Partei nicht zur Wiederwahl empfohlen, weil er sich in mehreren Urteilen nicht linientreu verhalten hatte.

Gleichzeitig hat sich das Bundesgericht emanzipiert. Seit der Justizreform 2000 agiert es finanziell autonom, verwaltet sich selbst und beruft sich vermehrt auf die EMRK. Urteile wie die Annullierung eines Minarettverbots in Langenthal (BE) oder Entscheide zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zeigen, dass die Justiz rechtsstaatliche Leitplanken selbst gegen politische Mehrheiten setzen kann. Damit übernimmt das Bundesgericht zunehmend die Rolle eines liberalen Korrektivs insbesondere dort, wo parlamentarische oder direktdemokratische Prozesse blockiert sind.

Aber solange keine Verfassungsgerichtsbarkeit existiert, fehlt der Justiz das letzte Wort, wenn Parlamente oder Volksmehrheiten Grundrechte wie die Pressefreiheit, die Gewaltenteilung oder den Minderheitenschutz einschränken. Und gerade hier zeigt die Forschung, wie gefährlich dieses institutionelle Vakuum ist: Autoritäre Akteure provozieren bewusst Gerichtsentscheide zu populären, aber rechtsstaatlich problematischen Themen, um sich nachher als Vertreter des «Volkswillens» gegen eine angeblich abgehobene Justiz zu inszenieren. Auch wenn solche Strategien bisher in der Schweiz kaum offen praktiziert werden, wären sie mit dem gegenwärtigen System kaum abzuwehren.

Insgesamt ist die Stellung der Schweizer Justiz schwächer als die vergleichbarer Gerichte, sie agiert aber zunehmend selbstbewusst und rechtsstaatlich. Ihre Stärke liegt nicht in der formellen Normenkontrolle, sondern in der fortlaufenden Auslegung und Anwendung von Grund- und Menschenrechten, was in einer zunehmend polarisierten politischen Landschaft nicht zu unterschätzen ist. Aber ohne echte Letztinstanz in Verfassungsfragen bleibt sie anfällig für politische Instrumentalisierung und öffentlichen Druck. Eine echte Schutzmauer gegen demokratische Erosion ist sie nicht.

Medien:  
Zwischen Wucht und  
strukturellem Schwund

Freie Medien als vierte Gewalt gelten als Ort der politischen Auseinandersetzung und Aufpasser. Doch dieser Resonanzraum schrumpft. Die Dominanz einiger weniger Verlage und die Zusammenlegung von einst eigenständigen Regionalzeitungen in Mantelredaktionen reduzieren die mediale Vielfalt. Die SRG steht unter fortlaufendem politischem und finanziellem Druck, kleinere unabhängige Medien kämpfen um ihre Existenz. Diese Entwicklung erinnert nicht zufällig an die USA, wo eigentliche «Nachrichtenwüsten», das heisst Regionen ohne lokale Redaktionen, zur Verschärfung der politischen Polarisierung beigetragen haben. In diesen Gebieten war der Wahlerfolg Donald Trumps besonders deutlich. Wo keine unabhängige Information über das lokale politische Geschehen vorhanden ist, da dominieren nationale, häufig einseitige Berichterstattungen.

Auch in der Schweiz ist der Trend klar: Mit sinkender redaktioneller Präsenz nimmt die sachliche Information ab, die emotionale Kommunikation zu. Und während die journalistischen Ressourcen unter wirtschaftlichem Druck schrumpfen, nimmt die Publikationsmacht der Verwaltung zu und professionalisieren politische Akteure ihre Eigenkommunikation. Parteien, Interessengruppen und Komitees investieren gezielt in Social-Media-Kampagnen. Besonders sichtbar wird dies in Abstimmungskämpfen, etwa bei der «No-Billag»-Initiative 2018, die beinahe zur Abschaffung der SRG geführt hätte.

Noch erreicht die SRG mit ihrem öffentlichen rechtlichen Informationsauftrag breite Bevölkerungsschichten und setzt trotz zunehmenden finanziellen Einschränkungen auf faktenbasierte Berichterstattung. Und einige etablierte Zeitungsredaktionen leisten hochwertige Arbeit. Dennoch bleibt die Diagnose ernüchternd: Die vierte Gewalt ist geschwächt. Und das ist demokratiepolitisch riskant. Denn wo Aufklärung fehlt, wächst die Anfälligkeit für Vereinfachung, Emotionalisierung und populistische Rhetorik.

Fazit:  
Robust, mit beträchtlichem  
Risiko

Die Schweiz ist keine labile Demokratie. Ihre Geschichte, ihre Institutionen, ihre politische Kultur wirken stabilisierend. Aber sie ist auch keine unverwundbare Demokratie. Viele ihrer Stärken wie Kollegialregierung, Volksrechte, Milizparlament und föderale Vielfalt sind zugleich potenzielle Schwächen. Sie schützen nicht automatisch vor einer schleichenden Erosion demokratischer Standards.

Gemeint sind damit etwa unabhängige Gerichte, effektive Gewaltenteilung, Minderheitenschutz und parlamentarische Kontrolle – alles Kriterien, bei denen die Schweiz in internationalen Demokratie-Indizes teilweise unter dem Mittel vergleichbarer Demokratien rangiert. Ihre Wirksamkeit hängt von politischen Akteuren, kultureller Verankerung und institutionellen Sicherungen ab. Kurz gesagt: Institutionen schaffen den Rahmen, aber entscheidend ist, wie verantwortungsvoll politische Akteure diesen Rahmen nutzen oder untergraben.

Schliesslich liegen die demokratiegefährdenden Risiken nicht nur in einzelnen Institutionen, sondern auch in ihrem Zusammenwirken: Ein Bundesrat, der populäre, aber rechtswidrige Verordnungen erlässt, kann durch die rein reaktive Logik der Justiz eine Dynamik lostreten, in der jede Annullierung durch ein Gericht zur politischen Munition gegen diese Justiz wird. Was in anderen Demokratien als «Gerichtsprovokation» beobachtet wurde, könnte auch hier zu wachsendem Misstrauen gegenüber den Institutionen führen, um diese dann einzuschränken.

Demokratien stürzen selten über Nacht. Sie verrutschen, langsam, in scheinbar harmlosen Schritten. Damit sie stabil bleiben, reicht es nicht, auf ihre Geschichte zu verweisen. Es braucht vielmehr ein kritisches Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger und starke Institutionen, die auch dann funktionieren, wenn es ernst wird. Demokratie lebt von der fortwährenden Bereitschaft zur Selbstkorrektur, gerade die halbdirekte Demokratie der Schweiz.

REFORMBEDARF

Drei Impulse,  
wie sich die  
Resilienz der  
Demokratie  
stärken lässt

1. Die parlamentarische  
Leistungsfähigkeit steigern

Das Schweizer Parlament braucht neben der verfassungsmässigen Stärke vor allem bessere Arbeitsbedingungen. Konkret: Ausbau der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle durch zusätzliches Fachpersonal, Einführung persönlicher wissenschaftlicher Mitarbeitender für Ratsmitglieder nach dem Vorbild des Bundestags, Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen durch die Schaffung einer temporären Sonderprüfungseinheit für Krisensituationen (zum Beispiel bei Notrecht). Damit bleibt das Milizprinzip erhalten, aber es wird operativ gestärkt.

2. Die Justiz absichern und  
entpolitisieren

Konkret: Abschaffung der parteigebundenen Mandatsabgaben, Wahl parteiloser Richter und Verlängerung der Amtszeiten von Bundesrichter auf zum Beispiel zwölf Jahre ohne Wiederwahlmöglichkeit. Die Reduktion von parteipolitischen Abhängigkeiten stärkt die richterliche Unabhängigkeit. Mittelfristig sollte eine moderate Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt werden, zumindest für Grundrechtsfragen.

3. Die Medienvielfalt gezielt  
fördern

Ein funktionierender öffentlicher Diskurs braucht journalistische Vielfalt, lokal, digital, investigativ. Konkret: Einführung eines kostenfreien Jugendabos für Medien für alle 18- bis 25-Jährigen (finanziert durch Bund und Kanton gemeinsam); Aufbau kantonaler Fonds zur Unterstützung von Rechercheprojekten in strukturschwachen Regionen (zum Beispiel über Lotteriefonds); gezielte Förderung von Nachrichtenagenturen. Diese Fördermassnahmen müssen öffentlich nachvollziehbar und staatsfern über unabhängige Stiftungen organisiert werden. *Adrian Vatter*

Viele Stärken unserer Demokratie  
wie Kollegialregierung, Volksrechte  
und Milizparlament sind  
zugleich potenzielle Schwächen.