

Volkswahl des Bundesrates

# Den Institutionen vertrauen

Anders, als es die Kampagne für die Volkswahl des Bundesrates impliziert, ist das Vertrauen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie, in ihre Regierung und in die Institutionen sehr hoch. Das zeigt der internationale Vergleich. Von Markus Freitag

Wenn in diesen Tagen über Wohl und Wehe der direkten Bestellung höchster Magistraten debattiert wird, führen die Verfechter der Volkswahl des Bundesrates mitunter das existierende Auseinanderklaffen der Interessen von Bevölkerung und Classe politique als Argument ins Feld. Direkte Folge davon seien schlechte Zensuren für die Volksvertreter und ein schwindendes Vertrauen in die verantwortlichen politischen Lenker des Landes. Ganz allgemein wirft die kommende Volksabstimmung dabei auch die Frage auf, wie es um den Rückhalt zentraler Pfeiler der politischen Ordnung in der Schweizer Bevölkerung generell bestellt ist. Derlei Themen berühren den Kern der empirischen politischen Kulturforschung, nach welcher politische Ordnungen immer dann Krisensymptome aufzeigen, wenn die Fundamente der Herrschaftsordnungen keinen Zuspruch mehr in der Bevölkerung finden.

Der Blick richtet sich dann auf die politischen Grundüberzeugungen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Hierbei wird auf der Basis von Bevölkerungsumfragen analysiert, wie die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft die Herrschaftsform und deren institutionelle Architektur einschätzen, wie sie deren Leistungsfähigkeit beurteilen und ob die Bürgerinnen und Bürger selbst gewisse demokratische Tugenden aufweisen. Was können wir hier im Vorfeld der Abstimmung vom 9. Juni berichten? Wie ist es um die Verankerung von Politik und Institutionen in der Bevölkerung bestellt? Bedarf es allenfalls institutioneller Richtungsänderungen im Schweizer System?

Zunächst zeigen die Erhebungen, dass die Orientierungen der Schweizerinnen und Schweizer gegenüber der Demokratie sowie gegenüber den Institutionen und Akteuren, die am Prozess der Politikgestaltung beteiligt sind, in den vergangenen 15 Jahren von hoher Stabilität waren. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz hinsichtlich der Zustimmung zum Ordnungsmodell der Demo-

gesamt eher mässig für das politische Geschehen interessieren und nur eine Minderheit den politischen Vorgängen überdurchschnittliches Interesse entgegenbringt. Hierzu gehören neben der Bevölkerung in Dänemark, den Niederlanden, Deutschland und Schweden auch die Schweizerinnen und Schweizer. Das Gefühl von subjektiver politischer Kompetenz und politischem Einfluss ist bei den Schweizern im Ländervergleich aber wiederum überdurchschnittlich stark entwickelt.

Ein derart beeindruckender Leistungsausweis der politischen Kultur der Schweiz im Vergleich der Nationen ruft nach Erklärungen. Neben vorteilhaften sozioökonomischen Konstellationen sollte der Blick auf die institutionellen Konfigurationen des politischen Systems gerichtet werden. Hier gilt das Augenmerk dem Milizsystem sowie der einzigartigen Kombination aus Konkordanz, direkter Demokratie und föderalistischer staatlicher Architektur als Katalysatoren politischen Vertrauens und hoher Zustimmungsraten.

Das Milizsystem sichert die enge Verzahnung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Interessen und kann als eine wirksame Barriere gegen die Verselbständigung der politischen Klasse angesehen werden. Diese enghmaschigen Verbindungen zwischen den einzelnen Subsystemen verschaffen eine breite Akzeptanz ausgehandelter politischer Entscheidungen quer durch die Interessenlagen der Bevölkerung und führen zu einer hohen Zustimmung zu demokratischen Verfahren und politischen Institutionen.

Chancen zur Ausbildung politischer Unterstützung und Zustimmung ergeben sich auch durch verschiedene Wege und Zugangsmöglichkeiten politischer Mitsprache. Sofern die politischen Rahmenbedingungen Anreize zur Teilhabe am politischen Prozess versprechen, erhalten die Individuen als Prinzipale eines Gemeinwesens die Möglichkeit, ihre etwaigen Vorbehalte gegen das politische System abzubauen. Stark dezentral organisierte Gemeinschaften sichern den Fortbestand politischer, kultureller und sozialer Interessen, indem auf verschiedenen Ebenen ein Zugang zum politischen Entscheidungsprozess geboten wird.

Direkt-demokratische Mitwirkungsverfahren wiederum schaffen Möglichkeiten der ständigen Überprüfung politischer Sachverhalte und verhindern das Auseinanderklaffen der Interessen von Elite und Basis. Als Nebeneffekt induziert dieser Kontrollmechanismus quasi aus sich heraus die Genese von Unterstützungsleistungen und Vertrauensvorschüssen an das politische System und dessen Träger. Schliesslich tragen Institutionen, die sowohl machteilend-konsensual sind als auch Minderheiten schützende Konfliktregelungsmechanismen ermöglichen, zur Bildung von politischem Vertrauen bei.

Wenn die politischen Rahmenbedingungen den Eindruck der Bevorzugung wie der systematischen Ausgliederung von Interessen entstehen lassen, generieren sie Misstrauen unter den benachteiligten Akteuren. Solange der Prozess der Entscheidungsfindung aber als unparteiisch, fair und einschliessend eingeschätzt wird, wird auch ein

nachteiliges Ergebnis akzeptiert und führt nicht zum Vertrauensschwund. Angesichts ihrer Gemeinschaftsverträglichkeit und der umfassenden Einbindung gesellschaftlicher Interessen unter der Maxime des gütlichen Einvernehmens wird somit konsensualen Organisationsstrukturen unterstellt, dass sie die politische Vertrauensbildung fördern.

In wettbewerblichen Organisationsstrukturen werden hingegen sowohl der kompetitive und konfliktträchtige Charakter der Sozialbeziehungen als auch der geringe Grad an Inklusionsbeziehungen betont, die als Hemmnisse einer umfassenden politischen Unterstützung entgegenstehen. Dies umso mehr, wenn die vorgegebene politische wie soziale Organisationsstruktur den Minoritäten die Chance der Teilhabe verwehrt und einer systematischen Ausbeutung der Minderheiten durch die Mehrheit keinen institutionellen Riegel schiebt. Konkordanzdemokratien hingegen berücksichtigen stärker die Anliegen von Minderheiten, repräsentieren heterogene Interessenlagen und führen insgesamt zu Gesellschaften, welche die Werte, Normen und Spielregeln demokratischer Ordnungen in besonderer Weise zu schätzen wissen.

## Das Gefühl von politischer Kompetenz und Einfluss ist bei den Schweizern überdurchschnittlich stark entwickelt.

Schliesslich prägen etablierte institutionelle Architekturen wie die direkte Demokratie, der Föderalismus und die Konkordanz die Art und Weise der politischen Auseinandersetzung. Jeder einzelne der drei angesprochenen Aspekte steht für die Offenheit des politischen Systems und fördert die Deliberation und Kommunikation zwischen den politischen Akteuren.

Diese institutionellen Eigenheiten der Schweiz strukturieren auf jeder Ebene des politischen Systems die politische Auseinandersetzung und den respektvollen und sensiblen Umgang mit politischer Macht. Der auf diese spezifische Weise institutionell vorgegebene Weg der Konfliktaustragung sichert die hohe Akzeptanz der demokratischen Grundordnung und die ausgeprägte Zustimmung zu den politischen Institutionen des Landes.

Damit legt der institutionell vorgegebene Stil des politischen Miteinanders einen nicht unwesentlichen Grundstein für die beeindruckende Akzeptanz des politischen Systems der Schweiz; und zwar so, wie es ist.

Markus Freitag ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Er forscht zur politischen und sozialen Kultur der Schweiz.

# Worte statt Taten

Die Afrikanische Union feiert 50 Jahre Einheit. Von Markus M. Haefliger

Wenn es um die Afrikanische Union (AU) geht, die am Samstag an ihrem Gipfeltreffen in Addis Abeba das fünfzigjährige Bestehen des afrikanischen Einheitsgedankens gefeiert hat, muss man als Erstes festhalten, was sie nicht ist: Sie ist keine Union. Der Name ist ein Etikettenschwindel aus dem Jahr 2002, als sich die vorausgegangene Organisation für die Einheit Afrikas (OAU) neu organisierte und die Europäische Union in Afrika unzweifelhaft als Erfolgsmodell galt. Zur Nomenklatur gehörten fortan auch eine Afrikanische Kommission und ein Panafrikanisches Parlament. Aber beide Institutionen verfügen im Unterschied zu den europäischen Vorbildern über keine eigenen Kompetenzen; die Kommission ist bloss ein Sekretariat zwischen den halbjährlichen AU-Gipfeln. Die Folge davon ist, dass der AU ein Mechanismus fehlt, der im dialektischen Prozess zwischen Gemeinschaftsinteresse und nationalen Interessen eine fortschreitende wirtschaftliche und politische Integration gewährleisten würde.

## Hohle Appelle für Demokratie

Die AU ist stark an Worten und schwach an Taten. Das notorische Missverhältnis ist noch gewachsen, seit Nkosazana Dlamini-Zuma, eine forsche südafrikanische Politikerin, Anfang dieses Jahres Jean Ping als Kommissionspräsidenten ablöste, einen gabonesischen Diplomaten, der sich selber lieber im Hintergrund gehalten hatte. Selbst wo Integration kostenlos zu haben wäre, geschieht fast nichts. Afrikaner benötigen für zwei Drittel der afrikanischen Staaten Einreisebewilligungen; Visa können nur in einer Handvoll von Ländern bei der Einreise am Flughafen beschafft werden. Bürokratische Hürden gehören zu den häufigsten Klagen transnationaler afrikanischer Investoren. Der Zustand widerspricht eklatant dem seit einigen Jahren auch in Afrika gebetsmühlenhaft wiederholten Grundsatz, nachhaltiges Wirtschaftswachstum müsse vom Privatsektor ausgehen. Soweit es sie gibt, findet Wirtschaftsintegration auf regionaler, nicht auf kontinentaler Ebene statt, am erfolgreichsten in der ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die AU hat damit nichts zu tun.

Einen Erfolg kann die Union am ehesten bei ihrer Friedens- und Sicherheitspolitik vorweisen. Im letzten Jahrzehnt schloss sie acht Mitgliedsstaaten aus, weil sich deren Führungen an die Macht geputzt oder sich, wie der ivoirische Präsident Gbagbo 2010, mit Gewalt gegen ihre Abwahl zur Wehr gesetzt hatten. Die Massnahme hatte jeweils Signalwirkung und zog, wie in den letzten Jahren in Côte d'Ivoire, Mali, Guinea-Bissau und jüngst in der Republik Zentralafrika, Wirtschaftsanktionen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft nach sich, die entscheidend wirkten. Aber das Kriterium für regelkonforme Regierungsführung ist viel zu sehr darauf beschränkt, dass in den Mitgliedsstaaten Volkswahlen der Form nach abgehalten werden. Gegenüber Machthabern, die ihre autokratische Regierung unter einem Deckmäntelchen der Demokratie zu verbergen wissen, ist die AU schier endlos nachsichtig. Appelle der AU für Demokratie und gute Regierungsführung sind nur so stark wie die Bürgerbewegungen in den betroffenen Staaten; wo diese fehlen oder geknebelt werden, verkommen sie zu Worthülsen.

## Chefferie des 21. Jahrhunderts

Es ist etwas grundsätzlich schief mit der Afrikanischen Union. In der europäischen Geschichte entstanden zuerst die Nationalstaaten, danach Staatenorganisationen wie die EU. In Afrika ist es umgekehrt: Afrikanische Politiker spielen sich an Gipfeln der AU als Internationalisten auf, dabei sind sie zu Hause noch nicht einmal Nationalisten im patriotischen Sinn, die sich als Diener ihres Volkes verstehen würden. Die AU ist ein durchwegs elitärer Verein, ein Klub von Staatschefs, die in den Mitgliedsstaaten nach der Regierungsform ihrer Vorliebe walten, einer omnipotenten Exekutivpräsidentschaft. Die Union taugt, wenn überhaupt, nur während der Gipfeltreffen etwas, wenn die Chefferie des 21. Jahrhunderts Präsenz demonstriert. Die Staatschefs lassen dabei selten eine Gelegenheit aus, die Empfehlungen ihrer Fachkommissionen hingebungsvoll vom Tisch zu fegen. Erst recht empfinden sie aufmüppige Bürger als lästig. Die Arroganz der Macht nimmt nicht einmal ab, sondern eher noch zu. Während an AU-Gipfeln der vergangenen Jahre afrikanische Bürgerinitiativen, wie Menschenrechts- und Umweltbewegungen, in Anlehnung an die Gepflogenheiten der Uno als Teilnehmer zugelassen waren, wurden sie ausgerechnet vom Jubiläumsgipfel ausgeschlossen.

## Nur in Dänemark, Norwegen und Schweden äussern die Menschen ein ähnlich ausgeprägtes demokratisches Wohlbehagen.

kratie, mit Blick auf das Vertrauen in die Institutionen sowie in Fragen der politischen Anteilnahme der Bürgerinnen und Bürger mit die beste Bilanz auf. Das politische System kann gemäss jüngsten Erhebungen von einem ausserordentlichen politischen Unterstützungskredit und Vertrauensvorschuss seitens der Bevölkerung ausgehen.

Hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Demokratie erklimmt die Schweiz gemäss Zahlen aus dem Jahre 2010 im europäischen Vergleich den Rang des Europameisters. Nur noch in Dänemark, Norwegen und Schweden äussern die Menschen ein ähnlich ausgeprägtes demokratisches Wohlbehagen. Anzeichen einer Abkehr von den grundlegenden politischen Strukturen des Landes sind damit nicht zu erkennen.

Mehr noch als durch das vergleichsweise abstrakte Konzept der Demokratie werden die Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger durch das Handeln von Akteuren innerhalb politischer Institutionen berührt. Die europaweite Einordnung zeigt hier, dass die Schweiz durchgängig Spitzenpositionen im Bereich des Vertrauens zu den politischen Institutionen und Akteuren einnimmt.

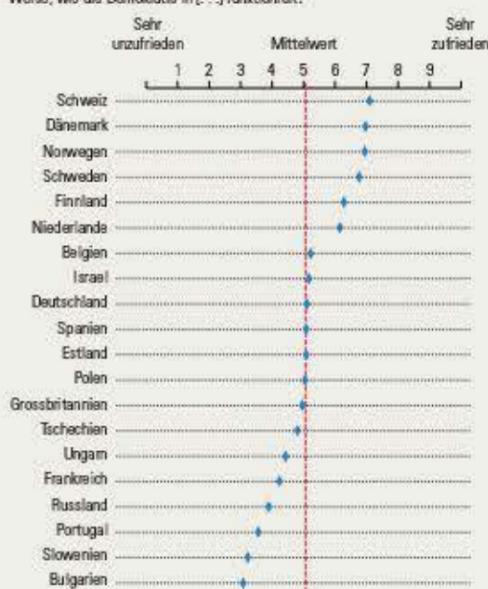
Die Schweizerinnen und Schweizer bringen dabei gerade ihrer Regierung – also dem Bundesrat – im internationalen Vergleich das höchste Vertrauen entgegen. Beim Vertrauen ins Parlament, in die Justiz, in die Polizei sowie in Interessengruppen und Politiker gehört die Schweiz zu den Nationen mit überdurchschnittlich hohen Werten und placiert sich regelmässig unter den am höchsten klassierten Nationen.

Auch was die Wertschätzung der oftmals gebeutelten politischen Parteien angeht, rangiert die Schweiz hinter den skandinavischen Ländern Schweden, Dänemark und Norwegen sowie den Niederlanden im vorderen Drittel Europas. Bezogen auf das politische Interesse zeigt sich indes, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas sich ins-

### Demokratiezufriedenheit, 2010

Im internationalen Vergleich

Fragestellung: Wie zufrieden sind Sie - alles in allem - mit der Art und Weise, wie die Demokratie in [...] funktioniert?

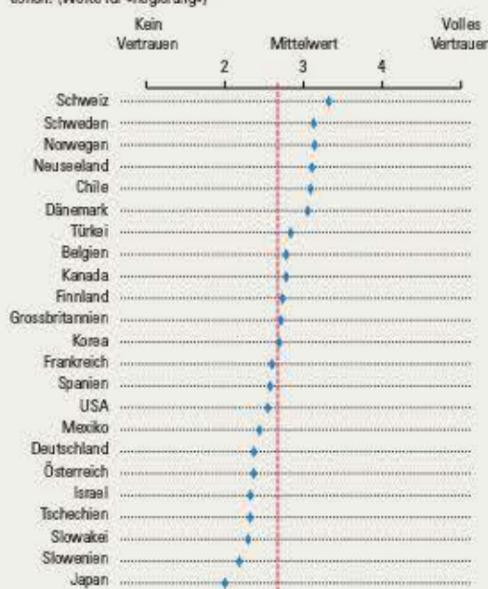


QUELLE: EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2010

### Vertrauen in die Regierung, 2010

Im internationalen Vergleich

Fragestellung: Wie viel Vertrauen haben Sie in jede der folgenden Institutionen? (Werte für «Regierung»)



QUELLE: INTERNATIONAL SOCIAL SURVEY PROGRAMME 2010

NZZ-INFOGRAFIK/aka