

Jakob Tanner

Von der Volkssouveränität zur Postdemokratie? Zur transnationalen Geschichte von Nationalstaaten

Abschiedsvorlesung am Freitag, 29. Mai 2015, 18.15 bis 19.00 Uhr
in der Aula der Universität Zürich
(Redemanuskript; am Anfang und Schluss leicht gekürzt)¹

Übersicht

- I. Problematisierung/Disposition
- II. Volkssouveränität
- III. Postdemokratie
- IV. Bewertungskriterien, historischer Kontext und Modellfall Schweiz
- V. Was bleibt von der Postdemokratie-These
- VI. Was lernen wir daraus? - Europa

I. Problematisierung/Disposition

Dass der Titel meiner Abschiedsvorlesung ein Fragezeichen enthält, ist programmatisch zu verstehen. Der intellektuelle Treibsatz historischen Arbeitens ist die offene Neugierde. Geschichtsschreibung beginnt – wie Marc Bloch mit unverwechselbarer Originalität festgehalten hat – mit Fragen, bei deren Formulierung und mit deren Beantwortung das Handwerk des Historikers ins Spiel kommt. Geschichte, praktiziert als wissenschaftliche Disziplin, unterscheidet sich deshalb von Mythen. Letztere funktionieren primär als Hohlraum zur Erzeugung von Echoeffekten nach dem Motto: Wie man in die Vergangenheit hineinruft, so tönt es zurück.

Die Geschichtswissenschaft ruft nun nicht, sie fragt; sie richtet nicht, sie berichtet und interpretiert. Sie soll dies auch mit dem Erzählen symptomatischer Episoden tun, sich jedoch nicht mit dem Unterhaltungsmehrwert schöner Geschichten begnügen, sondern auf der Höhe der Problemstellung argumentieren. Dieser Anstrengung werde ich mich in diesem Vortrag unterziehen, wobei es zum Schluss auch darum gehen wird, die interpretative Analytik in pointierte Positionen zu verdichten. Geschichte bleibt nämlich nur dann relevant, wenn sie sich vor öffentlichem Streit und politischen Konflikten nicht scheut. Damit kommt ein weiteres Prinzip zur Anwendung, das mir wichtig ist: Interpretation als Intervention.

Der Vortrag wird nicht, wie dies in einer Vorlesung üblich ist, mit Folien unterlegt – es gibt ja dann am Schluss auch keine Prüfung und ich verlasse mich auf ihr Denkvermögen und ihre

¹ Diese Antrittsvorlesung wird Ende Juli 2015 in einer Kurzform im Tagesanzeiger erscheinen und später mit Anmerkungen versehen und in erweiterter Fassung veröffentlicht. Um Anregungen und Kritik bin ich dankbar: jtanner@hist.uzh.ch

Vorstellungskraft. Ich erkläre im ersten Teil zuerst, was unter „Volkssouveränität“ zu verstehen ist. Daran anschliessend definiere ich „Postdemokratie“ und stelle die Frage, ob wir Zeuginnen und Zeugen einer Umwandlung des einen – der „Volkssouveränität“ in das andere – in eine „Postdemokratie“ sind. Ich werde, illustriert am Modellfall Schweiz, die These vertreten dass vieles von dem, was heute unter dem Label „Postdemokratie“ beklagt wird, zum ganz normalen politischen Betriebssystem einer realfunktionierenden Demokratie gehört. Was wir in der Gegenwart durchleben, lässt sich nicht mit einer pauschalen Niedergangs- und Auszehnungsthese fassen. Statt einem solchen Verlustgefühl nachzugeben benötigen wir zwei neue Ansätze: erstens eine historisch sensibilisierte Fähigkeit, effektiv neue, meist ambivalente Entwicklungen zu erkennen. Und zweitens gilt es über eine nationalstaatlich verengte Reflexion hinaus zu gelangen und das Politische im gesellschaftlichen Raum neu zu positionieren.

II. Volkssouveränität

Nun zur „Volkssouveränität“. Das Nachdenken über Souveränität ist älter als das Konzept der „Volkssouveränität“. Die meist kriegerischen Staatsbildungsprozesse lassen sich – nach einer pointierten Formulierung von Charles Tilly – als *organized crime* im Kampf um Souveränität verstehen. In der Aufklärung tauchen zwei neue, politisch hoch produktive Begriffe auf, jener der Gleichheit und jener der Gesellschaft. Es war Jean-Jacques Rousseau, der sich in den 1860er Jahren das Verfahren zur Herstellung einer *Volonté générale* als Sozialvertrag unter Gleichen ausdachte. Der zentrale Punkt bei Rousseau ist, dass es kein Volk gibt, das schon da wäre, und das sich dann noch seine eigenen Gesetze geben müsste. Sondern wir haben – theoretisch gesprochen – eine Ko-Emergenz vor uns: Das Volk und das Gesetz, das es sich gibt, entstehen in einem Akt. Der Demos, das Volk bringt zwingend eine Kratie, eine Herrschaft hervor – „Volk“ hatte noch nie etwas mit Anarchie und immer sehr viel mit Ordnung zu tun. Dieser politische Volksbegriff der modernen Demokratie bleibt offen und ist nicht in fixe Grenzen eingezwängt oder auf bestimmte Gruppen beschränkt. Wer dazu gehört und wer nicht, entscheidet sich von Fall zu Fall.

Damit ist eine weitere Einsicht verbunden: Die *volonté générale*, die Rousseau im Kopf hatte, ergibt sich nicht dadurch, dass gut meinende Menschen sich auf einen gut gemeinten Gemeinschaftswillen einigen würden. Ausgangspunkt sind die Menschen, „wie sie sind“, das heisst beschränkte, partikular denkende, eigensinnige, von vielfältigen Interessen bewegte und möglicherweise auch böse Menschen. Immanuel Kant testete deshalb das demokratische Gesetzgebungsverfahren experimentell mit einem „Volk von Teufeln“ durch und demonstrierte, wie diese Inkarnationen des Bösen durch den verfahrenslogischen Ausgleich antagonistischer Bestrebungen auf egalitärer Grundlage ein Gemeinwohl hervorzubringen vermögen. Analog zur Allegorie der „unsichtbaren Hand“ bei Adam Smith ging man in der Aufklärung davon aus, dass aus dem institutionell regulierten Zusammenspiel freier und gleicher Menschen unabhängig von deren Einstellungen und Präferenzen ein wünschbarer Gesamtzustand hervorgehen würde. Der optimistische Fortschrittsglaube, der in dieser Annahme steckt, ist unschwer zu erkennen.

Schon im beginnenden 19. Jahrhundert nagten Enttäuschungen an der Vernunftmaxime. Dazu trug die Französische Revolution mit all ihren nicht intendierten Nebenwirkungen bei. Im Kern ging es aber um den Gesellschaftsbegriff, der die prozedurale Konzeption der Volkssouveränität nachhaltig veränderte. Drei ernüchternde Einsichten brachen sich in den darauffolgenden Jahrzehnten Bahn.

Erstens sah sich die Volkssouveränität mit einer Gesellschaft konfrontiert, die arbeitsteilig spezialisiert, funktional hierarchisiert und durch zunehmend schroffe Klassengegensätze strukturiert war. Die demokratische Gleichheit der Citoyens rieb sich an der sozialen Wirklichkeit der modernen, kapitalistischen, bürgerlichen Gesellschaft und an der Figur des Bourgeois. Die regulative Idee einer wechselseitigen Anerkennung der Bürger als Gleiche fungierte allerdings als produktive Fiktion. Auch wenn alle wussten (und erfuhren), dass Macht als „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Max Weber) sehr ungleich verteilt war, verteidigten die Bürger „ihre“ Volkssouveränität. Sie interpretierten Unterschiede als Ungleichheit und machten sie dadurch anfechtbar.

Die *zweite* Einsicht war die, dass sich eine Gesellschaft aus systematischen Gründen nicht vollumfänglich selber regieren kann. Keine Gesellschaft ist transparent, sie bleibt opak, soviel Daten auch erhoben werden können und so viel sie politisch reguliert und gesetzesförmig normiert wird: Der Bereich des Nicht-Kontrollierbaren, der das politisch Entscheidbare beschneidet, kann so gross werden, dass er das Gesamtgeschehen beherrscht. Hunger- und Wirtschaftskrisen sowie Staatsbankrotte, welche das Gemeinwohl untergraben gehören ebenso dazu wie die rasante Veränderung von Arbeitsmärkten. Beschäftigungs- und Lebensformen im Zuge des modernen Wirtschaftswachstums und der weltwirtschaftlichen Integration. Es bauen sich (mit andern Worten) fortgesetzt gesellschaftliche Komplexitäten auf, die im politischen Reflexionsraum der Demokratie nur sehr unterkomplex präsent sind. Nicht zufällig setzte mit der Etablierung des Institutionengefüges der modernen Demokratie auch die Diskussion um die bis heute aktuelle „Unabhängigkeit der Zentralbank“ ein. Seit den 1870er Jahren wurde mit dem internationalen Goldstandard ein Währungssystem errichtet, welches den Spielraum nationaler Regierungen vorsätzlich beschränkte. Michel Foucault spricht vom Paradox der liberalen Gouvernementalität: Die politische Souveränität sieht sich mit der Unmöglichkeit ökonomischer Souveränität konfrontiert, die im Gegenzug die Möglichkeit politischer Souveränität fraglich werden lässt. Damit wurde der politische Streit um Ausmass und Tiefe der politischen Gestaltung von Gesellschaft eröffnet und es war, worauf Tilman Reitz gerade wieder hingewiesen hat, diese Frage, an der sich die grossen politischen Strömungen des 19. und 20. Jahrhunderts schieden. Der Vektor dieses Kräftemessens lief transnational in Richtung eines Staatswesens, das zur wirtschaftlichen und sozialen Absicherung seiner Bürgerinnen und Bürger in zentralen Bereichen beitrug.

Eine *dritte* Problematik ergab sich dadurch, dass nationalstaatlich verfasste oder imperial regierte Gesellschaften noch nie deckungsgleich waren mit einem „Volk“. Es stellte sich rasch das Problem, auf welche rechtlichen Mindestgarantien Minderheiten zählen können, wenn sie durch Mehrheitsentscheidungen diskriminiert werden. Es musste, mit andern Worten, die Rol-

le des Rechtsstaates und der Verfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Volkssouveränität geklärt werden. Diese Frage wurde deshalb dringend, weil im 19. Jahrhundert historische Mythen und völkische Herkunftslegenden Hochkonjunktur bekamen und die – wie Patrick Greary dies treffend charakterisiert – Giftmüllproduktion des ethnischen Nationalismus mit seinen gewaltträchtigen Reinheitsphantasien und Säuberungsphantasmen mächtig vorankam. Ein Effekt dieser veränderten Wahrnehmung bestand darin, dass immer mehr Menschen als „Ausländer“ markiert wurden. Die Abgrenzungen zwischen „Völkern“ wurde auch in anderer Hinsicht zum Problem. Es stellte sich die Frage, ob und wie eine überstaatliche Rechtsordnung die nationalstaatlichen Demokratien auf eine friedliche Konfliktschlichtung zu verpflichten oder sie in ein System kollektiver Sicherheit einzubinden imstande war. Vor dieser Herausforderung scheiterten die Nationalstaaten – ob nun demokratisch verfasst oder nicht – in katastrophaler Weise.

Wenn wir die grosse Erzählung der „Volkssouveränität“ durch diese drei ziemlich stark störenden Nebennarrativen der Gesellschaft ergänzen, gelangen wir zu einer historisch informierten Theorie der modernen Demokratie. Mit Claude Lefort lässt sich sagen, dass Demokratie „eine Gesellschaftsform ist, in welcher Menschen einverstanden sind, mit der Herausforderung der Ungewissheit zu leben“ und „in der die politische Aktivität auf Grenzen stösst“.

III. Postdemokratie

Was heisst nun, vor diesem Hintergrund besehen, „Postdemokratie“? Der Begriff wurde in den 1990er Jahren vom französischen Philosophen Jacques Rancière eingeführt und später durch den britischen Politikwissenschaftler Colin Crouch popularisiert, dies insbesondere mit seiner 2004 veröffentlichten Studie unter dem gleichnamigen Titel. Crouch stellt eingangs ein Paradox fest: die Demokratie ist heute mehr denn ein internationales Leitbild von hoher Reputation. Gegenläufig herrscht das Gefühl vor, dass es mit der Demokratie allenthalben nicht zum Besten steht, dass sie ihre besten Zeiten hinter sich hat. Im Endeffekt ist die Input-Orientierung – die Legitimation aller relevanten Entscheidungen durch demokratische Prozeduren – einer Output-Orientierung gewichen, dies nach dem Motto „Ende gut, alles gut“. Kein Nationalstaat vermag eine absturzgefährdete internationale Grossbank mit Volksinitiativen aufgrund parlamentarischer Vorstösse zu retten. Bei solch wichtigen Aufgaben kann die Volkssouveränität schlicht zusammenpacken.

Mit diesem Wandel verschiebt sich auch das Sichtbarkeitsregime der Demokratie. Es entsteht der diffuse Eindruck eine Doppelung, es verstärkt sich die Vermutung, dass wir zwar von aussen nach wie vor demokratische Prozeduren wie freie und faire Wahlen, Parlamentsdebatten, Gewaltentrennung und Rechtsstaatlichkeit sehen, während sich im Innern der Modus des *Policy-making* unmerklich und hintergründig geändert hat. Das Bild einer „marktkonformen Fassadendemokratie“, in der Politik zu Showbusiness, Marketing und Management regrediert, gewinnt an Plausibilität. Guy Débords *Société du spectacle* (1967) hat sich über die Konsumsphäre hinaus der Politik bemächtigt. Die politische Berichterstattung gerät in den Sog von Personalisierung und *Shitstorms*. Es gelten die Gesetze der permanenten Kampagnenfüh-

nung, der Empörungsbewirtschaftung, der Skandalinszenierung und einer hyperventilierenden Newsproduktion. Jeder Politiker braucht professionelle Beratung, um in diesem hektischen Wettbewerb um mediale Aufmerksamkeit überhaupt noch mithalten zu können. Die Wahl- und Abstimmungsbeteiligung sinkt – ob als Resultat grassierender Politikverdrossenheit, Frustration und Desillusionierung oder aufgrund passiver Zustimmung, darüber wird dann noch gestritten.

Weiter ausgreifende Analysen, wie sie sich ansatzweise auch bei Colin Crouch finden, öffnen den Blickwinkel auf den globalen Kapitalismus und sehen in weltweit operierenden Unternehmen den Treiber der postdemokratischen Transformation. Aus dieser Sicht hat die Macht des Volkes vor der Übermacht des Kapitals kapituliert. Es sind grosse, international operierende und ausschliesslich der Maximierung des *Shareholder values* verpflichtete Unternehmen, welche den politischen Raum der Nationalstaaten kolonisieren. Zusammen mit einem forcierten Unterbietungs- und Standwortwettbewerb verlagert sich die gesamtgesellschaftliche Machtausübung vom Politischen ins Private, ohne dass je ein offener Angriff auf die Demokratie stattgefunden hätte. Weit häufiger ist dieser Vorgang von einer direktdemokratischen Rhetorik begleitet.

Solche Vorgänge lassen sich in die ausgehenden 1970er Jahre, in die Zeit „nach dem Boom“, zurückverfolgen. Eine spannende Problemdiagnose findet sich bereits anfangs der 1980er Jahre bei einem Autor, der immer wieder eine Rolle als europäischer Seismograph gespielt hat: bei Hans Magnus Enzensberger. In seiner Länder-Essaysammlung „Ach Europa“ zeigt er die postdemokratische Konstellation am Beispiel Italiens auf; er zeichnet, lustvoll erzählend, die kleinkorrumpente Effizienz der Galoppini im Dschungel einer *Me ne frego*-Bürokratie nach und schildert die unversiegbare Nachfrage nach Magiern auch bei bestandenem Politikern oder die groteske Funktionsstörung der Münzfabrikation mit dem Resultat, dass dem ganzen Land während Jahren das Kleingeld ausgegangen war. Enzensberger zeigt auf – und hier kommt die Postdemokratie in den Blick –, wie die fünf Pfeiler der demokratischen Systems der Italienischen Republik, wie sie 1946 gegründet worden war, wegbrechen. Er nennt der Reihe nach erstens die Krise der Souveränität, zweitens die Krise der Regierbarkeit, drittens die Krise der Planbarkeit, viertens die Krise der Arbeit und fünftens die Krise der Gerechtigkeit, ausgelöst durch „Sparprogramme auf Kosten der Schwachen“. Enzensberger erkannte bereits anfangs der 1980er Jahre weitsichtig die transnationale Dynamik dieser Prozesse und sprach von einer bevorstehenden „Italianisierung Europas“. Gleichzeitig warnte er davor, diesen Vorgang als Modellexport zu sehen; Italien sei nämlich „gar kein Modell (...), sondern ein unkalkulierbarer, produktiver, phantastischer Tumult“, der ebenso Angst wie Bewunderung, ebenso Entsetzen wie Neid auslöse. Deutschland, Grossbritannien und Finnland, die so viel „in ihre wohlgeordneten Systeme investiert“ hätten, seien vorerst gar nicht in der Lage, „es den Italienern gleichzutun“; niemand lerne freiwillig und das italienische „Laboratorium der Postmoderne“ werde erst dann seinen Weg durch Europa machen, „wenn uns gar nichts mehr anderes übrigbleibt“, was wiederum auf den ersten Punkt, auf die Krise der Souveränität, verweist, die darin besteht, dass Problemdruck und Anpassungszwang und nicht prospek-

tives „volkssouveränes“ Entscheidungshandeln den Motor der Veränderung nationalstaatlich organisierter Gesellschaften ausmachen.

Die Analyse Enzensberger ist vor allem deshalb interessant, weil er die Problembeschreibung nicht auf einen „italienischen Volkscharakter“ zurückzuführen versuchte. Vielmehr erhob er den Anspruch, anhand Italiens „eine sehr allgemeine Problematik“ zu beschreiben, „mit der bisher noch niemand fertig geworden ist und für die auch keine brauchbare Theorie zur Verfügung steht“. Mit Rancière, Crouch und Dutzenden von weiteren Politologen, Politphilosophen, Historikern und Soziologen ist mittlerweile der Versuch unternommen worden, eine solche „brauchbare Theorie“ zu liefern. Das hat zu einer grossen Vielfalt von Paralleldiagnosen geführt, wie etwa Antipolitik, Placebo-Politik, Expertokratie, „Counter-Democracy“, Simulative Demokratie, Surrogat-Demokratie oder Refeudalisierung. Alle behandeln, mit unterschiedlichen Akzentsetzungen und thematischen Fokussierung, dasselbe grosse Problempanorama.

IV. Bewertungskriterien, historischer Kontext und Modellfall Schweiz

Was ist von all diesen kritischen Stimmen zu halten? Es fällt zunächst auf, dass der Weg in die von Enzensberger beschriebene Vielfachkrise meist vor einer idealisierten Hintergrundfolie sozialstaatlich konsolidierter und einigermaßen gut funktionierender Nachkriegsdemokratien beschrieben wird. Tatsächlich definierten sich diese nach 1945 in klarer Abgrenzung zum Staatsterror, völkischen Nationalismus und homogenen Kollektivsubjekten wie der nationalsozialistischen „Volksgemeinschaft“. Bis Mitte der 1970er Jahre stützten sich rasches Wirtschaftswachstum und konsensorientierte Demokratien gegenseitig; die kollektiven Energien des Klassenkampfes verflüchtigten sich in kleinfamiliäre Aufstiegsaspirationen von Bürgerinnen und Bürgern, die allen Grund hatten, auf die Steigerung der Massenkaufkraft und die Entfaltung einer modernen Konsumgesellschaft zu vertrauen. Mittels redistributivem Steuerstaat und Breitenbildung verloren die ehemals grossen Einkommens- und Vermögensunterschiede an Schärfe. Die soziale Dynamik der Demokratie schien auf die leistungsorientierte, klassen-nivellierte Mittelstandsgesellschaft hinauszulaufen

In der Bundesrepublik Deutschland lancierte der erste sozialdemokratische Bundeskanzler Willy Brandt 1969 die selbstbewusste Parole „Mehr Demokratie wagen“. Brandt setzte auf egalitäre Politikkonzepte; er äusserte die Meinung, dass Politik in einer „sozialen Marktwirtschaft“ weit mehr Gestaltungsfelder erschliessen könne, als dies in einem wirtschaftsliberalen Denkansatz für möglich gehalten wurde. Aber auch er akzeptierte Grenzen demokratischen Wahlhandelns. So erklärte er: „Demokratie darf nicht so weit gehen, dass in der Familie darüber abgestimmt wird, wer der Vater ist.“ - Heute haben sich Politiker und Gerichte durchaus mit der Frage zu befassen, wer Vater ist oder sein kann.

Im Rückblick zeigen sich also Veränderungen und wir können erkennen, dass in dieser Wirtschaftswunderzeit ein ausgeprägtes Bewusstsein vorhanden war, in einer sozial ausgleichenden, verfassungsrechtlich konsolidierten Demokratie zu leben – ein Bewusstsein, das inzwischen schwer gelitten hat. Anhand der Schweiz, die sich selber als „Urgestein der Demokra-

tie“ sieht und in welcher die Volkssouveränität immer wieder und meist von rechts her zum transzendentalen Wahrheitsanker emporstilisiert wird, lässt sich indessen eine etwas komplexere und auch interessantere Geschichte erzählen. Der historische Blick legt nämlich die These nahe, dass das politische System der Schweiz in verschiedener Hinsicht schon immer gleichsam „postdemokratisch“, in einiger Hinsicht auch vordemokratisch, funktionierte. Dazu im Folgenden vier Punkte:

Erstens war der Volkssouverän lange Zeit äusserst beschränkt. Das republikanische Staatsverständnis kombinierte das egalitaristische Prinzip mit harten Ausschlusskriterien. Die 1848 eingeführte Volksherrschaft schloss die Frauen noch während 123 Jahren aus. Dazu kamen um die 5 Prozent verarmte Bürger und Konkursiten, welche die politischen Aktivrechte einbüssten und weitere Randgruppen, denen der Zugang gleichermassen verwehrt wurde. 1884 wies eine vom Bundesrat durchgeführte Untersuchung nach, dass 10 Prozent der stimmberechtigten Schweizer gar nicht erst in den Stimmrechtsregistern auftauchten. Wird noch die rasch steigende Zahl von Arbeitsmigranten auf dem Werkplatz Schweiz in Rechnung gestellt, so betrug die demokratische Partizipationsrate nur knapp ein Viertel der erwachsenen Gesamtbevölkerung. Vor 1914 wies allerdings nur das republikanische Frankreich einen höheren Wert auf. Als nach 1918 und wiederum nach 1945 in vielen Ländern das Frauenstimmrecht eingeführt wurde, landete die Schweiz in der *Arrièregarde* des Demokratisierungsprozesses; gleichzeitig sank die Wahlbeteiligung, so dass der Aktivierungsgrad des „Volkes“ auch nach 1971 nicht wesentlich über die Werte vor dem Ersten Weltkrieg hinauskam. Vor allem fehlt ein (nur in einigen Kantonen realisiertes) Ausländerstimmrecht, womit auch heute mehr als ein Viertel der Bevölkerung von den politischen Rechten ausgeschlossen bleibt.

Zweitens herrschte in der Schweiz, was die Verfassungsmässigkeit der Regierungsaktivität anbetrifft, während der beiden Weltkriege und darüber hinaus ein Vollmachtenregime, das zwar durch das Bundesgericht gedeckt wurde, jedoch in der exekutiv-expertokratischen Verdrängung des Verfassungsrechts weiter ging als dies in den meisten kriegsführenden Staaten der Fall war. Zaccaria Giacometti, Staatsrechtler und Mitte der 1950er Jahre auch Rektor der Universität Zürich, sprach mitten im Zweiten Weltkrieg von einer „kommissarischen Diktatur der Bundesbürokratie“ mit „autoritären und totalitären Tendenzen“. Dass der Bundesrat noch Jahre nach Kriegsende nicht vorhatte, zur verfassungsmässigen Ordnung zurückzukehren, spricht Bände. Wie schon in den 1930er Jahren wurden die direkte und die indirekte Demokratie auch in der Nachkriegszeit immer wieder durch Dringlichkeits- und Notrecht eingeschränkt. Die Währungspolitik war seit Mitte der 1970er Jahre für ein Vierteljahrhundert schlicht verfassungs- und gesetzeswidrig. Und für die den Staat mit gigantischen Risiken konfrontierende „implizite Staatsgarantie“ für die für einen Bankrott einfach „zu grossen“ Grossbanken gab es bis vor Kurzem auch keine Verfassungs- und Gesetzesgrundlage, so dass 2008 im Fall der UBS auf die konstitutionelle Notrecht Klausel zur „Bewältigung außerordentlicher Lagen“ zurückgegriffen werden musste, die explizit für schwere Unruhen, militärische Bedrohungen, Naturkatastrophen und Epidemien gedacht war.

Was *drittens* die Interessengruppen und das Lobbying ausmacht, funktionierte die Schweiz schon vor dem Ersten Weltkrieg als Verbands- und Verhandlungsdemokratie, in der organi-

sierte Interessen über eine sog. Referendumsfähigkeit verfügten und dieses Drohpotenzial in ausgedehnten sog. „vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren“ ausspielten; zu Beginn der 1890er Jahre äusserten sich prominente Vertreter des den Bundestaat dominierenden politischen Freisinn kritisch bis ablehnend gegen die Einführung der Volksinitiative, weil sie sich vor unkontrollierbaren Manifestation eines innerlich mehrfach zerstrittenen „Volkssouveräns“ fürchteten. Hingegen wurde die hervorragende Rolle der grossen und kleinen Wirtschaftsverbände, die als sog. „privaten Regierungen“ Interessen sehr einseitig organisierten und sozial schwache Gruppen benachteiligten, nie ernsthaft in Frage gestellt. Die Spitzenverbände der Wirtschaft wirkten noch bis 1947 ohne Verfassungsgrundlage – und auch ohne demokratische Legitimation – massgeblich an so ziemlich allen Gesetzgebungsprozessen mit. Die Geschichte der schweizerischen direkten Demokratie ist nicht zuletzt eine Geschichte von organisierten Interessen und Politmarketingkampagnen mit sehr ungleichem finanziellem Mitteleinsatz.

Viertens waren die externen Einflüsse immerzu vorhanden und prägten in vielen Fällen das *Policy-making* der Schweiz – historisch sind etwa die Judenemanzipation, der Gotthardvertrag, die Patent- und Betäubungsmittelpolitik interessant, in der Nachkriegszeit zeigte sich das in der Wirtschafts- und Währungspolitik, seit den 1980er Jahren bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, neuerdings in der Steuerpolitik und beim Bankgeheimnis. Die Aussenabhängigkeiten und –verflechtungen waren primär einer Wirtschaft geschuldet, die weltweit über ein „heimliches Imperium“ verfügt und ziemlich gross ist, auch wenn sie sich immer wieder als SMOPEC (als *Small Open Economy* oder, zu Deutsch als „kleine offene Volkswirtschaft“) drapiert. Nach 1992 zeigte sich diese Aussensteuerung besonders eindrücklich. Der Volkssouverän lehnte damals den Beitritt des Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum knapp ab. Es war beeindruckend, mit welchem Tempo die gescheiterte *Eurolex* in *Swisslex* umgetauft und im neuen Konzept des Bilateralismus nichtsdestotrotz umgesetzt wurde und es spricht ja auch nichts dagegen, wenn sich ein weit stärker als die meisten EU-Mitglieder mit Europa verflochtenes Land an transnationale Normen und ein gemeinsames Regelwerk hält. Dass Parlament und Regierung Ende 1996 die Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg (auch Bergier-Kommission genannt) einsetzten und damit zum ersten Mal eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser verdrängten Vergangenheit wagten, wurde ebenfalls von aussen erzwungen; noch im Frühjahr 1996 agierten Bundesbern und Bankenplatz geistig im Kalten Krieg und glaubten das Ansinnen abschmettern zu können, mussten dann aber auf ziemlich krisenhafte Weise klein begeben. Dasselbe Schauspiel erlebte man bei der etwas formlosen Umstellung des Bankgeheimnis, an dem sich einem geharnischten Ausspruch des damaligen Finanzministers Hans-Rudolf Merz entsprechend das Ausland „die Zähne ausbeissen“ sollte, auf den Automatischen Informationsaustausch, wie er heute nach Aussen realisiert und gegen innen geplant ist. Die Schweiz kam nicht via Volkssouveränität in die Welt internationaler Tax-Compliance, sondern durch Druckaufbau von aussen. Sollte die mittlerweile auch von den Banken bekämpfte Volksinitiative, die das Bankgeheimnis in den Rang einer Verfassungsnorm heben möchte, durch den Volkssouverän angenommen werden, hätten wir wieder ein unnötiges Problem mehr.

V. Was bleibt von der Postdemokratie-These

Nun, als Zwischenbilanz möchte ich festhalten, dass die Schweiz ein gutes Beispiel dafür ist, dass Demokratie in ihrer historischen Entwicklung und Entfaltung keine perfekte Umsetzung der frühbürgerlichen Utopie der Volkssouveränität darstellt. Drei Einsichten lassen aus diesem Fall, der so sonderlich gar nicht ist, wie er sich selber sieht, mitnehmen: Erstens standen sich die demokratische Teilhabegleichheit und die hierarchischen Strukturen einer bürgerlichen Gesellschaft bzw. einer kapitalistischen Wirtschaft nicht gegenüber, sondern sie verschränkten und durchdrangen sich wechselseitig. Das schränkt Demokratie ein, macht sie aber gleichzeitig robust. Zweitens kommt dem Historiker bei einer solchen Betrachtungsweise die ideale Messlatte abhanden und es drängt sich auf, die Demokratie aus der Logik des „kleineren Übels“ heraus zu verstehen. Von Winston Churchill stammt ja der Satz: „Democracy is the worst form of government except for all those others that have been tried“. Solange die Demokratie funktioniert, und sei es auch noch so unvollkommen, passiert nichts Schlimmeres. Dieser „hochgemute Pessimismus“, der die kollektive Befindlichkeit der Schweiz in starkem Ausmass geprägt hat, bringt uns auf den dritten Punkt: Auf dieser demokratischen Achterbahn sind Prozesse reversibel, die Volkssouveränität lässt sich sozusagen nicht kleinkriegen. Das alles kann hier nicht vertieft werden – für das heutige Thema ist hingegen folgende Frage wichtig:

Was bleibt in diesem Licht, das nicht nur die Verhältnisse in der Schweiz, sondern auch in vielen andern Nationalstaaten erhellt, von der These einer Postdemokratie übrig? Es zeigt sich deutlich, dass die meisten Beschreibungen eines Übergangs in eine Postdemokratie nur plausibel sind, wenn sie sich auf die Nachkriegszeit beschränken. Legen wir einen längeren Vergleichszeitraum zugrunde, dann relativiert sich der Eindruck. Wir könnten dann zu einer anderen Differenzialdiagnostik gelangen, welche das, was seit den 1980er und 90er Jahren effektiv neu ist, anders darstellt. Diese Trends gilt es überhaupt erst zu erforschen. Mir scheinen hier vier Stichworte wichtig: Erstens intervenieren global operierende Grossunternehmen heute in einer Weise in die nationale Standortkonkurrenz und in Gesetzgebungsprozesse, die historisch präzedenzlos ist. Zweitens kehren Digitalisierung und Big Data die Kontrollmöglichkeiten und Machtbeziehungen zwischen „Wahlvolk“ und Politikern auf folgenschwere Weise um. Drittens stellen wir allenthalben neue Formen einer Basisaktivierung fest, die einerseits als demokratische Partizipation, andererseits aufgrund der dominierenden Rolle besser gestellter Gruppen als antiegalitäre Tendenz bewertet werden können. Viertens bauen sich in verschiedenen Technikfeldern – allen voran in der Reproduktionstechnologie und jetzt gerade mit der pränatalen Diagnostik – eine neue Ungewissheit auf, die einem traditionellen Freiheitsverständnis ans Mark – oder in die Keimbahn – gehen und die durchzustehen die Demokratie erst noch lernen muss.

VI. Was lernen wir daraus? - Europa

Zusammengefasst legen es diese Ausführungen nahe, das Fragezeichen im Titel des Vortrages stehen zu lassen. Es führt nirgendwohin, wenn wir davon ausgehen, dass es bisher eine voll-

potente Volkssouveränität gab, die nun durch Einflüsse von aussen einer Schrumpfung ausgesetzt ist. Es gilt vielmehr, gerade in umgekehrter Richtung, über die systematischen Beschränkungen der Volkssouveränität im nationalstaatlichen Rahmen nachzudenken. Konservative Sprüche wie „We want our country back“ sind bekannt. Sie kommen dann am besten an, wenn sie gegen die schrecklichen Erinnerungen an Kriege und Gewaltanwendung, die mit dem Nationalprinzip verbunden sind, abgedämmt werden. Zu denken geben muss, dass auch linke Verteidiger der Demokratie heute auf ein solches nationales Abwehrdispositiv setzen wollen. So fordert etwa Pierre Rosanvallon eine „Renationalisierung der Demokratie“ und der Kapitalismustheoretiker Wolfgang Streeck sieht eine wichtige Aufgabe darin, die „nationale Restdemokratie“ zu retten. Auch kluge Analysen können also in politischen Auslaufmodellen enden.

Die Alternative, die es zu stärken gilt, besteht gerade umgekehrt in einer Transnationalisierung der Demokratie, die damit auf neue Weise mit dem Konzept der politischen Souveränität verbunden werden kann. Dazu abschliessend einige Überlegungen.

Die Europäische Union ist deshalb ein Freiheits- und Friedensprojekt, weil es ihr gelungen ist, die destruktiven Kräfte einer nationalstaatlichen Konstellation in intergouvernementale und vor allem supranationale Kooperations- und Souveränitätsmodelle zu übersetzen. Sie stellt – wie sich Jan-Werner Müller in seinem Buch über das „demokratische Zeitalter“ ausdrückt – „die wichtigste und erfolgreichste institutionelle Neuerung seit der Entstehung des demokratischen Wohlfahrtsstaates“ dar. Dafür hat sie 2012 den Friedensnobelpreis bekommen. Obwohl niemand sagen kann, wie denn die bedrohlichen Kriegsszenarien und Hegemonieansprüche in Europa anders eingedämmt werden können als mit einer Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses ist allerdings das Vertrauen in die europäischen Institutionen in den letzten Jahren signifikant gesunken. Es liegt zwar immer noch immer über jenem in die Nationalstaaten, aber die einstige Zuversicht ist angeschlagen. Die plebiszitäre Versenkung des europäischen Verfassungsprojekts im Jahre 2005 und die zwei Jahre daraufhin einsetzende globale Finanzmarkt- und Eurokrise setzten den EU-Institutionen hart zu. Allenthalben schiessen nationalistische, EU-skeptische oder ablehnende Kräfte ins Kraut. Gerade die aktuelle humanitäre Flüchtlingskatastrophe wird als Beispiel genommen, dass die EU versagt und die schönen Werte, die sie für sich beabsichtigt, nicht verteidigt.

Dass auch Liberale und Linke in dieses *EU-Bashing* einstimmen und das Bild einer „Festung Europa“ heraufbeschwören, ist bedenklich. Abgesehen davon, dass dieses Schlagwort aus dem Vokabular Nationalsozialismus stammt, was seine Verwendung bis heute kontaminiert, ist die Argumentationsvoraussetzung falsch. Viele Sozialwissenschaftler haben schon in den 1990er Jahren festgehalten, dass die Angst vor einer sog. „Überflutung“ Europas mit Flüchtlingen unbegründet ist und sie haben eine auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelte und verschiedene Massnahmen kombinierende europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik gefordert. Wieso es dazu nicht kam, hat die Soziologin Saskia Sassen 1996 luzide dargestellt: Während die Europäisierung, aber auch die Globalisierung den Entscheidungsraum des nationalstaatlichen Demokratie in einer ganzen Reihe von wichtigen *Policy*-Feldern wie der Währungs-, der Sozial- und Steuerpolitik oder der Produktion öffentlicher Güter – zurückdrängt,

findet in der Migrationspolitik ein nationaler Kompetenzzugewinn statt. In diesem neuralgischen Problemfeld konservieren Nationalstaaten also erfolgreich die historische Volkssouveränität, laden sie mit Fremdenfeindlichkeit auf und verbinden sie mit Geschichtsmythen, die eine Abhalte- und Rückweisungspolitik legitimieren sollen. Allenthalben gibt es Sonderzüge, Alleingänge und Nichtzuständigkeitserklärungen, welche verhindern, dass die EU überhaupt in die Lage kommen könnte, in gemeinsamer Aktion eine wissenschaftlich fundierte, humanitären Kriterien genügende und auch politisch kluge Flüchtlings- und Migrationspolitik zu entwickeln.

Es fällt auf, dass sich die Schweiz als Nichtmitglied der EU bestens in dieses Bild einfügt. Auch hierzulande pocht man auf mehr nationale Steuerung der Migration und nationalistische Strömungen folgern aus dem durch nationale Lernblockaden verschärften Krisenzustand messerscharf, dass es die EU ist, die nicht funktioniert und dass man das Problem am besten mit *more of the same*, also mit noch etwas mehr Nationalismus, angehen müsse. Italien soll doch einfach das „Mare nostrum“ schliessen.

Konstruktives Denken muss deshalb in die andere Richtung gehen. Wie bei der Flüchtlingspolitik, so kann auch bei der europäischen Einheitswährung, der Friedenssicherung, der Sozial- und Umweltpolitik, der Banken- und Arbeitsmarktregulierung sowie in weiteren Bereichen die Lösung nicht beim Volkssouverän des Nationalstaates ansetzen. Es gilt deshalb, das Postdemokratie-Problem aus seiner Verklammerung mit der nationalstaatlichen Geschichte der Demokratie herauszulösen und auf eine europäische Ebene zu transponieren. Die Lösung liegt dann durchaus in mehr Europa – allerdings in einer etwas komplexeren Weise, als dies eine bloße Fortschreibung der EU nahelegt. Was – durchaus riskant – gesucht werden muss, ist eine neue Konzeption eines Mehrebenensystems, in dem sich verschiedene demokratische Praktiken verschränken und das zugleich mit globalen Institutionen interagiert. Mir scheint, dass das im Rahmen des an der UZH angesiedelten NCCR „Demokratie“ entwickelte Konzept einer „Demoikratie“ einen validen Vorschlag macht, versucht es doch, nationalstaatlich verfasste Demoi in eine europäische Entscheidungsmatrix einzubeziehen und zugleich lokale, urbane und regionale Modelle einer politischen Gestaltung von Gesellschaft zu erproben.

Victor Hugo konstatierte 1859, dass die Schweiz in der Geschichte das letzte Wort habe. Leider hat er die Schweizer mit den Tirolern verwechselt. Das gibt Anlass zu einer letzten transnationalen Feststellung. Die Schweiz leistet sich heute einen Mythos der Volkssouveränität, der ihr ziemlich viel an operativer Souveränität kostet. Die beschönigende Rede vom „autonomen Nachvollzug“ kann ja nur schlecht verstecken, dass es sich faktisch um eine automatische Adaptation des *Acquis communautaire* der EU handelt. Da, wo die Schweiz Europa etwas zu bieten hätte – nämlich in Sachen Bürgernähe und Subsidiarität, die im Maastricht-Vertrag ja auch wörtlich als wichtige Ziele der EU erwähnt werden – nimmt sie ihre Chance nicht wahr. Soviel Potenzial zu verschenken, das kann sich auch dieses Land die Dauer gar nicht leisten. So wird uns die Europa-Frage auch längerfristig beschäftigen, was durchaus Perspektiven für einen Post-Professor freisetzt.