

St. Galler Studien.
zur
Politikwissenschaft

Raimund E. Germann

**Politische
Innovation
und
Verfassungsreform**

Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion
über die Totalrevision der Bundesverfassung

Haupt

Bemerkung des Setzers:

Dieses Buch ist im Jahre 1975 auf dem IBM-Composer-System (Kugelkopf) gesetzt worden. Da gab es noch keine Datenbestände, sondern nur Lochstreifen.

Es wurde nun heute nach neuester Technik eingescannt und nur grob überarbeitet. Darum werden Ungereimtheiten darin vorkommen (Satz- und Darstellungsfehler, Seiten-Ausgangszeilen, Grafiken usw.)

29. August 2005 eh

St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Band 3

Herausgegeben von
der Forschungsstelle für Politikwissenschaft
an der Hochschule St. Gallen

Raimund E. Germann

Politische Innovation und Verfassungsreform

Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion
über die Totalrevision der Bundesverfassung

Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Auflage 1000 Exemplare

ISBN 3-258-01115-X

Alle Rechte vorbehalten
Copyright ©1975 by Paul Haupt Berne
Printed in Switzerland

Für Christoph und Irenka

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	13
<i>Erster Teil:</i>	
<i>Die Wahlen-Kommission</i>	19
1. Die Ziele des Reformunternehmens.....	21
a) Theoretische Überlegungen.....	21
b) Der Beitrag von Parlament und Regierung zur Zielformulierung.....	26
c) Der Beitrag der Wahlen-Kommission zur Zielformulierung.....	29
2. Der Fragenkatalog und die Antworten.....	33
a) Die Themaabgrenzung.....	34
b) Die Disposition des Fragenkatalogs.....	44
3. Die Messung von Innovationsneigungen.....	48
a) Theoretische Überlegungen.....	48
b) Eine exploratorische Voruntersuchung.....	51
c) Die Hauptuntersuchung.....	53
d) Resultate.....	59
e) Innovationsneigungen und Innovationschancen.....	67
4. Die Ausweitung der Befragung.....	69
a) Das „normale“ Vernehmlassungsverfahren.....	69
b) Das anfängliche atypische Vorgehen der Wahlen-Kommission.....	71
c) Das Abgleiten ins „normale“ Verfahren.....	72
d) Das Veto des Vororts.....	75
5. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen.....	77
a) Die Zusammensetzung der Wahlen-Kommission.....	78
b) Juristendominanz und Rollenkumulation.....	80
c) Die Linke, die Frauen und die Jungen.....	85
d) Kantonale Sonderfälle.....	88
e) Eine elitäre Diskussion.....	90
6. Die Auswertung der Vernehmlassungen.....	92
a) Die Schwierigkeiten der Auswertung.....	92
b) Die Behandlung der einzelnen Vorschläge.....	94
c) Überflüssigkeit des Vernehmlassungsverfahrens?.....	96
d) Argumentationsmuster.....	102
7. Zusammenfassung: ein Reformritual.....	109
a) Versuch einer Vorhersage.....	109
b) Die Zementierung des Status quo.....	113
c) Die Politik mit Reformsymbolen.....	114
d) Apathie als Voraussetzung und Konsequenz des Wahlen-Unternehmens.....	118

Zweiter Teil:

<i>Politikwissenschaft und globale Verfassungsrevision</i>	121
1. Das Problem der Verfassungstechnologie	121
a) Skepsis gegenüber Verfassungstechnologie	121
b) Neopositivismus und Verfassungstechnologie	124
c) Antiinstitutionalismus der Behavioristen	126
d) Neoinstitutionalismus und Postbehaviorismus	130
2. Wissenschaftliche Beratung von Verfassungspolitik	132
a) Der „Policy Science“-Ansatz	132
b) Drei Beratungsmodelle	134
c) Maximen für die Beratung von Verfassungspolitik	135
d) Standards für die Herstellung von heuristischen Verfassungsmodellen ...	138
e) Institutionelle Voraussetzungen für das pragmatische Modell	141

*Dritter Teil:**Bipolare Demokratie durch Verfassungsreform:*

<i>Ein heuristisches Modell</i>	143
1. Eine vorläufige Eingrenzung des Reformfeldes	143
a) Krise der Demokratie	146
b) Krise der staatlichen Leistungsfähigkeit	152
2. Theorieansätze für die Definition der Ausgangslage	158
a) Ein machttheoretischer Ansatz: Checks and no Balances	159
b) Ein informationstheoretisch-kybernetischer Ansatz	167
3. Das Ungenügen der inkrementalistischen Reformstrategie	171
a) Die „Aufwertung“ der Bundeskanzlei	172
b) Die Regierungsrichtlinien	177
c) Die Legislaturziele der Regierungsparteien	179
d) Die Reformen im Militärdepartement	182
e) Die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht	183
4. Zielsystem und Massnahmenbündel	185
a) Das Zielsystem	185
b) Die Beseitigung der institutionellen „Konkordanzzwänge“	187
c) Die Förderung der Bipolarität	194
d) Szenarien	198
5. Die Evaluation des Modells	201
a) Die Meinung der andern	203
b) Verbesserung der Demokratiequalität	208
c) Erhöhung der staatlichen Steuerkapazitäten	211
d) Föderalismus	213
e) Sprachliche Minderheiten	216

f) Sozialer Frieden, politische Stabilität	218
g) Gewaltenteilung	220
h) Aussenpolitik	220
i) Systemänderungskosten	222
6. Die Realisierungschancen des Modells	224
a) Die kurzfristigen Realisierungschancen	224
b) Der Trend im Ausland	227
c) Krisenbedingte Realisierungschancen	230
d) Zusammenfassung.....	231
Literaturverzeichnis	233
Anhang, Fragenkatalog der Wahlen-Kommission.....	241

Einleitung

1. Praxisorientierte Politikwissenschaft

Dieses Buch begleitet mit Analysen, Theorien, Prognosen und Lösungsvorschlägen einen in Gang befindlichen politischen Entscheidungsprozess von erheblicher Wichtigkeit: die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Es versteht sich als Teil einer Auseinandersetzung, die noch nicht abgeschlossen ist; der Leser wird daher nicht die distanzierte, leidenschaftslose „Objektivität“ erwarten, mit der etwa ein Historiker längst zurückliegende Ereignisse erörtern kann. Der Text vermeidet nicht die bewusste Stellungnahme, sondern enthält zahlreiche Werturteile, die der Leser akzeptieren oder zurückweisen mag. Doch wird versucht, Werturteile als solche kenntlich zu machen und mit Gründen zu versehen. Damit sei jedoch nicht unterstellt, dass sich Tatsachen- und Werturteile stets sauberlich auseinanderhalten lassen; schon der Entscheid, bestimmte Tatsachen und Sachverhalte zu untersuchen und andere nicht, impliziert Werturteile.

In diesem Buch ist der Versuch gewagt, die in der Schweiz noch junge und wenig entwickelte Disziplin der Politikwissenschaft für die Verfassungsdebatte nutzbar zu machen. Ein solcher Versuch enthält bereits ein Vorverständnis von Politikwissenschaft: Sie soll praxisorientiert sein. Nicht eine vorgegebene Methode oder ein Wissenschaftsprogramm bestimme die Themenwahl, sondern konkrete, brennende Probleme sollen über Vorgehen und Methoden entscheiden. Der Grundsatz, dass bei Auswahl und Behandlung eines Forschungsthemas nicht die Methodenstrenge, sondern die gesellschaftliche Relevanz den Ausschlag geben soll, könnte allerdings dazu verführen, sich die Dinge leicht zu machen und in blosser politische Propaganda für bestimmte als wünschbar erachtete Ziele abzugleiten. Ich habe mich indessen bemüht, soweit wie immer möglich Behauptungen auf empirisch überprüfbares Material abzustützen und das von der politikwissenschaftlichen Disziplin zur Verfügung gestellte Arsenal der Methoden und Techniken zum Einsatz zu bringen. Dass dies nur unvollkommen gelang, braucht nicht eigens hervorgehoben zu werden.

2. Politische Innovation als Hauptgesichtspunkt

Der erste Teil des Buches handelt von jener Phase der Reformbestrebungen, die von Mai **1967** bis September **1973** dauerte und von der „Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung“ (*Wahlen-Kommission*) geprägt wurde. Die Untersuchung fragt dabei nach den Innovationschancen für das schweizerische Regierungssystem, welche die Expertengruppe durch ihre Methoden und Entscheide freigesetzt hat. Dieser eng eingegrenzte Gesichtswinkel musste zahlreiche interessante Fragestellungen zurückstellen oder ausschliessen, die durchaus der Untersuchung zugänglich gewesen wären. So wird beispielsweise die Frage nur am Rande berührt, welche Umstände, Beweggründe und politischen Konstellationen zu dem überraschenden Entschluss führten, die

Totalrevision der Bundesverfassung offiziell auf die Traktandenliste der Eidgenossenschaft zu setzen. Der erste Teil geht mit seinem Anliegen, die Arbeitsweise der Expertenkommission unter dem Gesichtspunkt von Innovationschancen zu untersuchen, gleich *in medias res*; jener Leser, der sich für politische Ursachen und Kontext des Reformunternehmens interessiert, findet indessen reichliche Informationen im dritten Teil des Buches, der für die Konstruktion eines heuristischen Verfassungsmodells eine „Ausgangslage“ definiert und verschiedene Bestrebungen zur Staatsreform seit der „Mirage“-Krise von 1964 nachzuzeichnen versucht.

Der Entscheid, die Totalrevision einer Verfassung im Zusammenhang mit Innovationschancen für das Regierungssystem zu studieren, ist nicht selbstverständlich. Noch weniger selbstverständlich ist es, einer Kommission von Totalrevisionsexperten zuzurechnen, dass sie Innovationschancen beeinflusste. Nach marxistischer Manier, aber auch aufgrund anderer theoretischer Annahmen kann nämlich eine Staatsverfassung sehr wohl als reiner „Überbau“, als blosses Epiphänomen, als Determiniertes und Nicht-Determinierendes betrachtet werden. Demgegenüber postuliere ich eine Art dialektisches Wechselverhältnis zwischen einem rechtlichen Normensystem im allgemeinen und einer Verfassung im besondern auf der einen Seite und dem „Unterbau“ auf der andern, den man je nach philosophischer Optik in den wirtschaftlichen Produktionsverhältnissen oder in der „politischen Kultur“ sehen mag. Erst diese Annahme macht die Beschäftigung mit Verfassungsreform unter dem Gesichtspunkt der politischen Neuerung zu einer sinnvollen Tätigkeit.

Die Expertengruppe für die Totalrevision hatte formell den Auftrag, vorerst einmal Material und Ideen zu sammeln sowie Vorschläge zu unterbreiten. Erst in einer späteren Phase sollten die politischen Entscheide fallen, ob und wie die Verfassung zu revidieren sei. Darin ist die Vorstellung impliziert, dass Experten neutral und unpolitisch dem Entscheidungsträger Unterlagen aufbereiten können und dieser dann in Freiheit seinen Entscheid trifft. Nach Lucien Sfez enthält diese Entscheidungstheorie die Vorstellung von der Linearität, Rationalität und Freiheit der politischen Entscheidung; er setzt ihr seine *Critique de la décision*¹ entgegen. Der erste Teil des Buches versucht nun gerade aufzuzeigen, dass die Expertengruppe zahlreiche Vorentscheide politischer Natur traf und treffen musste, die einen Einfluss auf Innovationschancen haben können und die späteren Etappen des Verfahrens prägen werden. – In der ersten Reformphase agierte nicht nur die Expertengruppe, sondern – zurückhaltend und am Rande – auch Parlament und Regierung. Ihr Beitrag zur Strukturierung der Verfahrensphase musste daher in die Analyse einbezogen werden.

Beim Verhalten der Hauptakteure liessen sich rund ein Dutzend Dimensionen unterscheiden, von denen aufgrund theoretischer Überlegungen anzunehmen war, dass sie innovationsrelevant seien. Sie sind auf Seite 109 f. resümiert. Die Demonstration, dass ein bestimmter Entscheid oder Verhaltensfaktor der Experten (oder der Regierung) Innovationschancen bestimmte, verlangte darnach, die Auswirkungen dieser Entscheide zu untersuchen. So musste ich beispielsweise mit einiger Ausführlichkeit auf die Ergebnisse eingehen, welche eine

1 Lucien Sfez, *Critique de la Décision*, Paris 1973.

Umfrage der Experten bei den Kantonen, Parteien, Universitäten und weiteren Organisationen hervorgebracht hatte.

Die Untersuchung von Innovationschancen führt zu einer Prognose über die Wahrscheinlichkeit, mit der signifikante Neuerungen im Regierungssystem als Folge von Verfassungsrevision zu erwarten sind. Die Vorhersage, selbstverständlich mit den nötigen Vorbehalten versehen, ist verblüffend klar ausgefallen: Solche Neuerungen sind unwahrscheinlich. Ob die Prognose richtig oder falsch ist, wird die Zukunft und das Urteil des Lesers entscheiden.

3. Von der Forschungslogik zur Planungslogik

Der erste Teil analysiert konkretes historisches Geschehen, sucht Beziehungen nachzuweisen zwischen verschiedenen Faktoren, fragt darnach, wie bestimmte Verhaltensmerkmale von Experten die Innovationschancen des Reformunternehmens beeinflussten. Er stellt fest, dass die Wahlen-Kommission schon von ihrer Methode her zur Verteidigerin des Status quo werden musste und Raum nur für „kosmetische Retuschen“ übrigliess. – Die Arbeit im ersten Teil vermittelt Detailkenntnisse über die erste Verfahrensphase des Reformunternehmens und führt in die sehr komplexe Problematik ein, mit der sich der Verfassungsgesetzgeber in einem hochentwickelten Industriestaat konfrontiert sieht. Dabei wollte ich es indes nicht bewenden lassen, sondern stellte im zweiten Teil die Frage, ob die Rolle von Experten und Wissenschaftern in einem Totalrevisionsverfahren notwendigerweise jene sein müsse, wie sie die Wahlen-Kommission verstand, oder ob andere Rollenverständnisse denkbar sind. – Könnten gegebenenfalls Verfassungsexperten, wenn sie von andern Voraussetzungen ausgingen als die Wahlen-Kommission, ein Revisionsunternehmen in einer Weise strukturieren, dass nicht zwingend die Reproduktion des Status quo resultieren muss, sondern auch ins Gewicht fallende Neuerungen eine Chance erhalten? – Das Thema der wissenschaftlichen Politikberatung bei komplexer Problematik ist dabei angesprochen.

Meine Antwort, die ich im zweiten Teil umreisse, bejaht die Frage und postuliert eine Planungstechnik für Verfassungsreform, mit der Innovationschancen offengehalten werden können. Sie besteht darin, dass Experten nach bestimmten Kriterien Reformmodelle ausarbeiten und in die politische Diskussion einführen. Die Modelle haben den Zweck, Komplexität zu reduzieren und dem Politiker sinnvolle Optionen anzubieten.

Das erste Kapitel des zweiten Teils will einen summarischen Überblick vermitteln über die sich wandelnden Einstellungen in der Politikwissenschaft zum Problem der *Verfassungstechnologie*, zur Frage also, inwiefern man durch die Gestaltung von Verfassungsrecht das politische Geschehen eines Landes beeinflussen kann. Diese Erörterungen erwiesen sich als notwendig, hängt doch das Rollenverständnis von Verfassungsexperten wesentlich von ihren Vorstellungen über die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht ab. Das Kapitel erarbeitet Grundlagen für Annahmen, die im dritten Teil bei der Konstruktion eines heuristischen Verfassungsmodells benötigt werden. Gleichzeitig gestattet es die Vertiefung von theoretischen Fragen, die schon im ersten Teil angeschnitten wurden. – Das fragliche Kapitel beansprucht übrigens nicht Vollständigkeit für

sich; es gibt in erster Linie die Debatte über Verfassungstechnologie in der neueren Politologie wieder und streift juristische Literatur nur am Rande. Die Lücke lässt sich jedoch im Sinne einer Arbeitsteilung⁴ verantworten, hat doch die Wahlkommission in leicht zugänglicher Weise den Standpunkt der Jurisprudenz zum Fragenkreis im Einleitungsteil ihres Schlussberichtes dargelegt.

Der kurze zweite Teil des Buches, so kann man zusammenfassend sagen, bildet das Scharnier zwischen dem ersten und dem dritten Teil, erläutert den Übergang von der Logik der Forschung zur Logik der Planung.

4. Ein Verfassungsmodell zur Illustration einer Methode

Grundsätze oder „Standards“ einer Planungstechnik für Verfassungsreform aufzustellen, ist nur ein Schritt – und vielleicht der einfachste. Der nächste und schwierigere Schritt ist die Anwendung der Grundsätze. Dies habe ich im dritten Teil versucht. Er will durch die Erarbeitung eines heuristischen Verfassungsmodells anhand der aufgestellten Standards deren Brauchbarkeit dartun. Welche Anforderungen stellen die Standards an eine Modellkonstruktion? – Zuerst muss ein *Reformfeld* ausgeschieden werden, das die Komplexität des Reformunternehmens auf ein Ausmass zu reduzieren vermag, welches Experten und Politiker gleichermaßen noch überblicken und bewältigen können. Ein *operationalisierbares Zielsystem* ist aufzustellen, das *Randbedingungen* gegenübersteht. Diese umschreiben jene Faktoren, die das Reformunternehmen als gegeben und nicht veränderbar hinzunehmen hat. Schliesslich müssen *Instrumentvariablen* ausfindig gemacht werden; damit sind jene Rechtsnormen gemeint, von denen angenommen werden darf, dass sie zielkonforme Gestaltungskraft besitzen. – Zielsystem und Massnahmenbündel lassen sich nur erarbeiten, wenn klar ist, von welcher Ausgangslage, von welcher konkreten Problematik das Reformunternehmen ausgehen soll. Die *Definition der Ausgangslage* gehört daher zum Modell. – Des weitern soll das Modell *widerspruchsfrei sein*, und es ist mit einer systematischen *Evaluation* sowie einer *Einschätzung der politischen Realisierungschancen* zu versehen. – Bei der ganzen Modellkonstruktion, der Erarbeitung der einzelnen Etappen und der Iteration von Etappen, wäre selbstverständlich anzustreben, dass zwischen beratenden Experten und politischen Entscheidungsträgern ein dauernder und enger Kontakt bestünde. Das von mir ausgearbeitete Modell bipolarer Demokratie postuliert das in bestimmtem Sinne verstandene „Regierungssystem“ als Reformfeld, und sein Massnahmenbündel sucht als Ziel die Trennung von Regierung und Opposition sowie reale Chancen für Machtwechsel zu verwirklichen. Es strebt den Übergang von der Konkordanzdemokratie zur Konkurrenzdemokratie an. Mein Modell erhebt keinerlei Absolutheitsanspruch. Es ist ein mögliches Modell unter mehreren möglichen Modellen, beschreibt eine mögliche politische Zukunft unter mehreren möglichen Zukünften. Von einem methodischen Gesichtspunkt her betrachtet, soll es Muster für die Erarbeitung anderer und besserer Modelle sein; politisch gesehen kann es vielleicht der Zielklärung für das hängige Totalrevisionsverfahren dienen.

5. Der Beitrag der andern

Dieses Buch ist nicht die Leistung eines einzelnen. Zahlreichen Kollegen und Freunden schulde ich Dank für stimulierende Diskussionen, Anregungen, Kritik. Kontakte und vielfacher Meinungs austausch am *Political Science Department* der Universität Wisconsin in Madison/USA, an der Forschungsstelle für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen und besonders am *Département de Science politique* der Universität Genf verhalfen meinem umfangreichen Forschungsvorhaben schliesslich zu Profil und Gestalt. Mehrere Kollegen lasen den Manuskriptsentwurf oder Teile daraus und regten Verbesserungen an, so Jean-Daniel Delley, Karl W. Deutsch, Henry H. Kerr, Leonhard Neidhart, Alois Riklin und Jürg Steiner. Meine Frau legte bei der wiederholten Lektüre des Manuskripts das Augenmerk auf Stil und Orthographie. Alle verbleibenden Irrtümer und Fehleinschätzungen gehen selbstverständlich zu meinen Lasten. Diese „Arbeit wurde der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg als Habilitationsschrift vorgelegt. Herr Professor Roland Ruffieux hat mit Ratschlag und Ermunterung die einzelnen Phasen der Arbeit begleitet. Zusammen mit Herrn Professor Thomas Fleiner begutachtete er das Buch zuhanden der Fakultät.

Ohne die finanzielle Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung wäre dieses Buch nicht zustande gekommen. Der Fonds gewährte mir ein dreijähriges Forschungsstipendium, das mir auch einen Aufenthalt in den Vereinigten Staaten ermöglichte. Überdies finanzierte er die Drucklegung der Arbeit.

Genf, im September 1974

Raimund E. Germann

ERSTER TEIL

Die Wahlen-Kommission

Die schweizerische Regierung setzte am 16. Mai 1967 eine Kommission ein und beauftragte sie mit Vorbereitungsarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Motionen des freisinnigen Ständerates Karl Obrecht und des liberalen Nationalrates Peter Dürrenmatt hatten die Kommissionsbildung angeregt und die Unterstützung von Parlament und Regierung gefunden.² Die Kommission, die unter dem Vorsitz des früheren Bundesrates Friedrich Traugott Wahlen³ stand, wird im folgenden kurz „Wahlen-Kommission“ genannt. Sie setzte sich zuerst aus 9, später aus 10 Mitgliedern zusammen.⁴

Die Kommission arbeitete vorerst einen Fragenkatalog mit rund 100 Fragen⁵ aus und lud die Kantone, die politischen Parteien sowie die Universitäten des Landes zu dessen Beantwortung ein. Weitere Organisationen wurden zur Stellungnahme ermuntert; überhaupt sollte es jedermann freistehen, sich zu den Fragen zu äussern. – 1970 publizierte die Kommission in einem vierbändigen, 2200 Seiten starken Dokument in extenso 54 Stellungnahmen sowie einzelne Vorschläge aus zusätzlichen Eingaben. Etwas später erschien ein Registerband, und im September 1973 legte die Kommission anlässlich einer Pressekonferenz ihren 780seitigen Schlussbericht vor.⁶

Von Anfang an war vorgesehen, dass die Wahlen-Kommission, um 10 bis 20 Mitglieder erweitert, ihre Vorbereitungen für eine Totalrevision der Bundes-

- 2 Die Motionen, deren Begründung sowie die Stellungnahmen der Regierung sind abgedruckt in: Karl Obrecht/Peter Dürrenmatt/Ludwig von Moos, Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung – Antworten des Bundesrates, Bern 1967
- 3 Nach „Who's Who in Switzerland 1970/71“ (Nagel Publishers Inc., Geneva, 1970) wurde F. T. Wahlen 1899 geboren und promovierte an der ETH in Zürich zum Ingenieur Agronom und zum Dr. sc. techn. Während des Zweiten Weltkrieges war er verantwortlich für die Lebensmittelversorgung der Schweiz und verfasste den Wahlen-Plan, der die Selbstversorgung des Landes mit Lebensmitteln sicherstellen sollte. 1942–49 Mitglied des Ständerates. 1943 Professor für Agronomie an der ETH. 1949–57 Direktor der Landwirtschaftsabteilung des Bundes. 1957–58 stellvertretender Generaldirektor der FAO in Rom. 1958–65 Mitglied des Bundesrates, 1961 Bundespräsident. Wahlen ist Inhaber von vier Ehrendokortiteln und des Marcel-Benoist-Preises. Überdies ist er Mitglied der Königl. Akademie von Schweden und der Akademie von Bordeaux.
- 4 Mitglieder der Kommission: Dr. Alessandro Crespi, Consulente giuridico del Consiglio di Stato, Giubiasco TI; Dr. Louis Guisan, Ständerat, Lausanne; Dr. Harald Huber, Bundesrichter, Lausanne; Prof. Dr. Hans Huber, Muri BE; Prof. Dr. Max Imboden, Nationalrat, Riehen BS; Fräulein Josi Meier, lic. iur., Rechtsanwalt, Luzern; Rene Meylan, lic. iur., Rechtsanwalt, Neuenburg; Dr. Hans Stadler, Staats-schreiber, St. Gallen; Dr. Walter Kern, Vizedirektor der Eidg. Justizabteilung. Nach dem Tode von Professor Imboden im Frühjahr 1969 traten die Herren Prof. Dr. Kurt Eichenberger, Universität Basel, und Prof. Dr. Otto K. Kaufmann, Bundesrichter, Lausanne, der Kommission bei. Als Sekretär der Kommission amtierte Fürsprecher Samuel Burkhardt, Bern. – Nähere Angaben über die Kommissionsmitglieder siehe unten Seite 78–80
- 5 Der Fragenkatalog der Wahlen-Kommission befindet sich im Annex dieses Buches.
- 6 Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, Band I: Kantone, Bd. II: Parteien, Bd. III: Universitäten, Bd. IV: Varia (im folgenden zitiert als „Antworten I, II; III, IV“), Bd. V: Systematisches Register (zitiert als „Register“), Bd. VI: Schlussbericht der Arbeitsgruppe („Schlussbericht“, abgekürzt „SB“). – Bei den Verweisungen auf Stellungnahmen der Befragten zu den einzelnen Punkten werden nicht die fraglichen Bände und Seitenzahlen zitiert, sondern die Abkürzungsregeln des Registerbandes übernommen. Siehe Abkürzungsverzeichnis.

Verfassung fortsetzen würde.⁷ In der Tat erfolgte die Gründung einer „grossen“ Verfassungskommission, die im Mai 1974 ihre konstituierende Sitzung abhielt. Sie steht unter dem Präsidium des amtierenden Bundesrates Kurt Furgler und umfasst 46 Mitglieder, wovon 7 schon der Wahlen-Kommission angehörten. Mit der Schaffung der Wahlen-Kommission im Jahre 1967 erhielt die Diskussion über eine globale Verfassungsreform einen „festen verfahrensmässigen Rahmen“ sowie „die Chance, zu praktischen Resultaten zu führen“.⁸ Der erste Teil dieses Buches möchte diese „Chance“ insofern untersuchen, als sie von Parlament und Regierung, aber insbesondere von den Arbeitsmethoden der „kleinen“ Verfassungskommission beeinflusst wurde. Die „grosse“ Kommission, die ihre Tätigkeit erst aufgenommen hat, muss notwendigerweise von der Untersuchung ausgeschlossen bleiben. Zweifellos ist die Annahme richtig, dass die Chancen für den Erfolg einer Reformbewegung nicht nur von äusseren Umständen wie einer mehr oder weniger verbreiteten Unbehagen über bestehende Zustände oder einem mehr oder weniger ausgeprägten Änderungswillen in gewissen Teilen der Bevölkerung abhängt; auch das Vorgehen jener strategisch plazierten Individuen oder Gruppen, die eine Reformbewegung orchestrieren und leiten, dürfte die Reformchancen beeinflussen. Das Verhalten dieser Elite allein soll auf Innovationschancen hin untersucht werden, während andere innovationsrelevante Faktoren in den Hintergrund treten. „Reformchance“ und „Innovationschance“ sollen im folgenden als synonym gelten. Diese Ausdrücke sind vorerst vage und bedürfen der näheren Präzisierung. Mit „Innovation“ soll lediglich ein signifikantes Abgehen vom Status quo verstanden werden, wobei die Richtung der Veränderung vorerst keine Rolle spielt. Es sollen auch nicht Innovationschancen in sämtlichen Bereichen untersucht werden, die etwa der Fragenkatalog der Wahlen-Kommission absteckt. Dies würde das Untersuchungsthema derart ausweiten, dass es nicht mehr zu bewältigen wäre. Vielmehr will diese Analyse sich mit Innovationschancen befassen, welche die Struktur und das Funktionieren von Parlament, Regierung und Bürokratie, die Teilnahme von Bürgern und Gruppen am politischen Geschehen, und das Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisierung im Bundesstaat betreffen. Die Beschränkung der Untersuchung auf die genannten Bereiche mag willkürlich erscheinen, gehören doch traditionellerweise Bestimmungen über Grundrechte, Justiz, Rechtsstaatlichkeit und ähnliches mehr in ein Verfassungsdokument. Die nähere Begründung dieser Einengung des Untersuchungsbereichs muss in einem späteren Zusammenhang erfolgen. Schon hier sei indessen angemerkt, dass nach verbreiteter Auffassung Regierungsstruktur, Bürgerpartizipation und Zentralisierungsgrad wesentliche Elemente in einem politischen System darstellen. Die Untersuchungen im ersten Teil des Buches gehen von der Annahme aus, dass zwischen einer Totalrevision der Verfassung und Innovation im umschriebenen Bereich eine Relation bestehen kann, dass es also sinnvoll ist, von Reformchancen im Zusammenhang mit einer Totalrevision zu reden. Auf den

7 Antworten I, S. 10

8 Richard Reich, im Vorwort zu: Obrecht et al., op. cit., S. 7

ersten Blick mag das explizite Herausstellen dieser Annahme als unnötig pedantisch erscheinen. Bei genauerem Zusehen mögen indessen Zweifel über die „Leistungsfähigkeit von Verfassungsrecht“ entstehen. Der zweite Teil wird unter anderem diese Frage auszuloten versuchen.

Totalrevision braucht nicht unbedingt etwas mit Innovationschancen zu tun zu haben. „Totalrevision der Bundesverfassung“ ist vorerst ein juristischer Begriff, bei dem es strittig ist, ob er überhaupt in praktisch nützlicher Weise materiell definiert werden kann. Was der Jurist anbieten kann, ist in erster Linie eine Formaldefinition: „La révision est totale lorsqu'une nouvelle Constitution vient remplacer l'ancienne. En d'autres termes, quand la révision est totale, tous les articles de la Constitution sont compris dans l'opération, même si, pour finir, plusieurs d'entre eux ne subsistent aucun changement.“⁹ Man kann auch – beinahe tautologisch – wie folgt formulieren: Eine Totalrevision liegt vor, wenn sie in dem von der Verfassung vorgesehenen Verfahren für Totalrevisionen zustande gekommen ist. – Auf die Schwierigkeit, materielle Kriterien für den Totalrevisionsbegriff zu finden, braucht hier nicht eingegangen zu werden, ebenso erübrigt es sich für die Zwecke dieser Untersuchung, das Konzept „Totalrevision“ zu operationalisieren. Immerhin soll der Ausdruck im folgenden mit einer Elastizität verwendet werden, bei welcher die Intention, signifikante Strukturänderungen im schweizerischen Staatsgefüge auf dem Wege einer Generalüberholung der Bundesverfassung zu erreichen, nicht zum vornherein ausgeklammert ist. – Leonhard Neidhart scheltet „Totalrevision“ einen „monströsen Ausdruck“, weil das Wort – mindestens bei Nicht-Juristen – Assoziationen der Bedrohung und der Destruktion gegen politische Institutionen erwecke.¹⁰ So inhaltsarm der juristische Begriff der Totalrevision sein mag, als politische Vokabel kann und soll er indessen nicht gänzlich der Virulenz entbehren. Es ist durchaus die Absicht des Autors, bei der Verwendung des Wortes eine Saite des Beunruhigten mitschwingen zu lassen, indem er es mit Innovationschancen assoziiert.

1. Die Ziele des Reformunternehmens

a) Theoretische Überlegungen

Innovationschancen hängen bis zu einem gewissen Grad von der Art und Weise der Zielformulierung ab. Vorstellungen über „Mittel-Ziel“-Beziehungen vermögen Verhaltensweisen und Aktivitäten zu integrieren und koordinieren und verleihen damit Erfolgschancen. Ziele werden sich dabei in einem Hierarchieverhältnis befinden: Ein naheliegendes Ziel erscheint als Mittel für ein ferneres Ziel. Je „entfernter“ ein Ziel von einer konkreten Massnahme ist, desto vager und unbestimmter wird seine Formulierung sein. Umgekehrt können Massnahme und angestrebtes Ziel so „nahe“ sein, dass sie sich kaum auseinanderhalten lassen.¹¹

9 Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Vol. I, Neuchâtel 1967, S. 140.

10 Leonhard Neidhart, *Reform des Bundesstaates – Analysen und Thesen*, Bern 1970, S. 17.

11 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*, 2. Aufl., The Free Press, New York 1965, Abschnitt „Means and Ends“, S. 62–65.

Über das Verhältnis von Zielformulierungen und Innovationschancen können wir hypothetisch und versuchsweise folgende Aussagen machen:

- (1) Werden nur „Nahziele“ oder „Partikularziele“ formuliert, d. h. haben die Ziele nur einen geringen „Abstand“ von möglichen Massnahmen oder sind Ziele und Massnahmen beinahe nicht unterscheidbar,
 - so ist die Gesamtwirkung aller Massnahmen schwer äbschätzbar; signifikante Strukturänderungen sind höchstens als Ergebnis des Zufalls zu erwarten
 - so wird einer Totalrevision die demokratische Legitimität entzogen
 - so erhöht sich beim Referendum über die neue Verfassung die Gefahr einer „Kumulation der Oppositionen“.
- (2) Werden nur gänzlich allgemeine „Endziele“ formuliert, so ist zu erwarten, dass es sich um „Leerformeln“ handelt, die Reformaktivitäten nicht zu integrieren vermögen.
- (3) Verbessert erscheinen die Innovationschancen, wenn relativ umfassende, jedoch „operationalisierte“ oder „operationalisierbare“ Reformziele statuiert werden.

Erläuterungen zu Aussage 1: Zur Illustration, was mit „Nah- oder Partikularzielen“ gemeint ist, seien wahllos einige Reformpostulate und ihre Begründung aus Eingaben an die Wahlen-Kommission herausgegriffen:

<i>Ziel</i>	<i>Mittel</i>
Gleichstellung der Halbkantone mit den übrigen Kantonen	Entsendung von 2 Ständeräten durch jeden Halbkanton, usw.
Verringerung der Arbeitslast der Bundesräte	Erhöhung der Zahl der Bundesräte
Verbesserung der sozialdemokratischen Präsenz im Ständerat	Abstufung der Vertretung im Ständerat nach Bevölkerungszahl der Kantone; Proporzwahl des Ständerates
Anpassung der Volksrechte an die veränderte Bevölkerungsgrösse	Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Referendum und Initiative
„Entlastung“ der Verfassungsinitiative	Einführung der Gesetzesinitiative

Die Vermutung, dass die Gesamtwirkung einer Vielzahl solcher Partikularreformen schwer abgeschätzt werden kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Auch erscheint es nicht als sehr wahrscheinlich, dass viele zusammenhangslose Einzelreformen sozusagen durch Zufall signifikante Änderungen der Gesamtstrukturen bewirken. Hingegen ist auf das Argument näher einzugehen, dass eine blosser Aneinanderreihung disparater Detailziele einer Totalrevision die demokratische Legitimität entzieht. Nicht einzusehen ist nämlich, wieso nicht über jede Massnahme einzeln abgestimmt werden soll, wenn das ganze Mass-

nahmenbündel nicht auf ein übergeordnetes Ziel ausgerichtet ist. Es erscheint als wenig demokratisch, wenn der Bürger über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte, die Einführung der Gesetzesinitiative, den Ombudsman, den Wirtschaftsrat und die Erhöhung des Unterschriftenquorums nur en bloc mit ja oder nein antworten kann. Die Antwort der Universität Neuenburg an die Wahlen-Kommission geht auf dieses Problem ein. Offenbar von der Annahme ausgehend, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung ohnehin nur disparate, zusammenhangslose „Nahziele“ verfolgen kann, argumentiert diese Arbeitsgruppe wie folgt:

„Dans une Constitution, la cohérence signifie simplement l'absence de contradiction. Sous cette réserve, on peut très bien modifier une partie sans affecter les autres. Par exemple, une même personne peut souhaiter que les conseillers fédéraux soient flanqués de secrétaires d'Etat et que la Banque nationale ait le pouvoir de limiter le crédit. Mais il est évident que ces deux vœux sont tout à fait indépendants l'un de l'autre, qu'il n'y a point de ‚cohérence‘ entre eux et qu'on pourrait formuler l'un sans l'autre. Si le besoin de cohérence n'est pas un argument suffisant pour la revision totale, la commission pense que le principe démocratique est un argument suffisant contre ladite révision. Aussurement, elle ne conteste pas qu'une revision totale soit juridiquement possible: la Constitution actuelle la prévoit, art. 118 à 120. Elle estime toutefois que cette procédure n'est pas recommandable, parce que, se fondant sur une prétendue ‚cohérence‘, elle n'est pas loin d'abolir, en fait, la liberté des citoyens. Le citoyen n'a qu'un oui ou qu'un non pour accepter ou pour refuser toute sorte de mesures qui, en réalité sont distinctes. Avec des révisions partielles, il peut se prononcer, par oui ou par non, sur chacune d'entre elles.“¹²

Ist unsere Annahme richtig, dass eine Totalrevision, die nur eine Vielzahl von Detailreformen anstrebt, in ihrer demokratischen Legitimierung zweifelhaft ist, so dürfte dieser Umstand die Innovationschancen beeinträchtigen, und sei es nur, indem der Hinweis auf die fehlende Legitimität des Unternehmens ein wirksames Argument im Referendumskampf darzustellen vermag. – Die weitere Konsequenz einer Totalrevision mit lauter Partikularzielen ist die erhöhte Gefahr einer „Kumulation der Oppositionen“ im Abstimmungskampf: Die einzelnen Neuerungen vermögen je verschiedene Gegnergruppen zu mobilisieren und sie zur verwerfenden Mehrheit aufzusummieren. In verschiedenen Vernehmlassungen an die Wahlen-Kommission wird vorgeschlagen, zur Behebung dieser Gefahr einzelne „heisse Eisen“ vor der Totalrevision durch Partialrevisionen zu bereinigen. Dies scheint aber gerade jenes Rezept zu sein, das eine Totalrevision jeglicher vernünftigen Innovationschance beraubt. *Erläuterungen zu Aussage 2*: Wiederum zur Illustration seien einige Postulate aus der bisherigen Reformdiskussion angeführt, die wir als „gänzlich allgemeine Endziele“ zu bezeichnen vorgeschlagen haben: Sicherung der „Würde und Freiheit des Menschen“¹³, „Rückführung der Bundesverfassung auf ein eigentliches

¹² UNE 115, 116

¹³ Z. B. ZG 9

Grundgesetz“¹⁴, „Verwesentlichung der Demokratie“¹⁵, „kooperativer Föderalismus“¹⁶ usw. Derart allgemein gehaltene Zielformulierungen werden sich häufig als blosse „Leerformeln“ entpuppen, d. h. als Aussagen ohne jeglichen Informationsgehalt, „die der Realität den totalen Spielraum lassen“.¹⁷ Heiner Flohr führt aus:

„. . . politische Ziele können so vage formuliert sein, dass man ihnen keinen oder nur sehr geringen (präskriptiven) Gehalt zuerkennen kann. Schliessen aber Zielaussagen keine oder nur unwesentliche Sachlagen bzw. Verhaltensweisen aus, dann sind keine oder zu wenig „konträre Fälle“ in Form von Misserfolgen oder abweichendem Verhalten ausgeschlossen. Das bedeutet jedoch, dass diese Ziele jeglicher Kontrolle ihrer Realisierung entzogen sind. Politische Versprechen, die als Leerformeln angesehen werden müssen, sind gleichsam aus logischen Gründen unverbindlich.“¹⁸

Aus logischen Gründen unverbindliche Zielformulierungen vermögen Reformverhalten nicht zu integrieren. Entweder gleitet ein mit Leerformeln operierendes Reformunternehmen in hohle Rhetorik ab, oder es wendet sich disparaten „Nahzielen“ zu. Fast jede beliebige Partikulärmasnahme in einem bestimmten Bereich kann schliesslich unter das Etikett „Menschenwürde“, „Verwesentlichung der Demokratie“, „kooperativer Föderalismus“ oder ähnliches subsumiert werden. „Menschenwürde“ ist eine Leerformel wie „Gemeinwohl“, worüber sich Gustav Radbruch wie folgt äussert:

„Darüber, dass das Recht dem Gemeinwohl zu dienen habe, sind alle einig, darüber jedoch, was Gemeinwohl bedeute, streiten sich die verschiedenen Weltanschauungen, Staatsauffassungen und Parteiprogramme.“¹⁹

Dass „Reduktion der Bundesverfassung auf ein eigentliches Grundgesetz“ eine Leerformel ist, vermögen folgende Hinweise darzutun. Von den 50 Bundesstaaten der USA besitzen deren vier Verfassungsdokumente mit 70 000 und mehr Wörtern (bis 200 000) und deren drei solche mit weniger als 10 000 Wörtern.²⁰ Die Verfassung Virginias von 1776 enthielt nur 1 500 Wörter; die heutige Verfassung von Louisiana dagegen umfasst annähernd 1 000 Druckseiten.²¹ Zweifellos nehmen die Gesetzgeber aller dieser Staaten für sich in Anspruch, „eigentliche Grundgesetze“ geschaffen zu haben. *Erläuterungen zu Aussage 3*: „Operationalisierte“ Postulate sind Zielformulierungen, die genaue Angaben enthalten, wann das Ziel als erfüllt zu gelten hat und wann nicht; sie erlauben grundsätzlich eine Erfolgskontrolle, d. h. sie

14 USG3–6.

15 Z. B. Max Imboden, *Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft*, Bern 1966, S. 28.

16 Frage 2.3 und 2.4 des Katalogs der Wahlen-Kommission: „Welche Möglichkeiten des kooperativen Föderalismus sind gegeben?“ – Die Arbeitsgruppe der Universität Neuenburg antwortete darauf lakonisch: „Le fédéralisme coopératif est un terme vague qui n’inspire aucune réponse à la commission“ (UNE 57).

17 Heiner Flohr, *Parteiprogramme in der Demokratie – Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik*, Göttingen 1968, S. 71.

18 Flohr, op. cit., S. 71/72.

19 Gustav Radbruch, *Der Mensch im Recht*, Göttingen 1957, S. 88 (zitiert bei Flohr, op. cit., S. 71).

20 David Fellman/John Bebont/G. Theodore Mitau, *Contemporary Approaches to State Constitutional Revision*, Governmental Research Bureau, The University of South Dakota, Vermillion/South Dakota 1970, S. 63/64.

21 Benjamin Baker/Stanley H. Friedelbaum, *Government in the United States*, Houghton Mifflin Company, Boston 1966, S. 446.

machen ohne weiteres den Entscheid möglich, ob eine erreichte Sachlage zielkonform ist oder bis zu welchem Grad sie zielkonform ist.²² (Entsprechend soll von einem „operationalisierbaren“ Postulat dann die Rede sein, wenn es ohne grössere Schwierigkeiten möglich ist, die notwendigen abgrenzenden Angaben beizubringen.) – Gemäss Aussage 3 werden Innovationschancen nicht schon allein durch die Operationalität der Ziele verbessert, sondern erst wenn diese „relativ umfassend“ sind. Schliesslich sind jene Postulate, die wir als Nahoder Partikularziele bezeichnet haben, oft sehr wohl operationalisiert oder operationalisierbar. Nahziele von dem Typ, wie wir sie bereits exemplifiziert haben, lassen sich meist durch die Änderung einer oder weniger Bestimmungen in der Verfassung realisieren. Unter „relativ umfassenden“ Zielen sind jedoch solche Vorhaben gedacht, deren Realisierung die kombinierte Änderung mehrerer Verfassungsnormen erfordert. Als Korrelat zu „relativ umfassenden Zielen“ erscheint somit das Konzept der „konzertierten Verfassungsrevision“, die durch Massnahmenbündel ein einziges Ziel oder wenige miteinander verbundene Ziele anstrebt. – Auch hier seien zur Illustration einige Beispiele von „relativ umfassenden operationalisierbaren Reformzielen“ gegeben: „Kürzung und Vereinfachung des Verfassungstextes“,²³ „Verbesserung der Führungskapazität der Regierung gegenüber der nachgeordneten Bürokratie“, oder um ein Ziel zu nennen, das in diesem Buche ausführlich zur Sprache kommen wird: „Trennung von Regierung und Opposition mit realer Chance von Machtwechseln“. Wieso verbessern relativ umfassende, aber operationalisierbare Ziele die Innovationschancen? – Die Argumentation ist vorerst eine referendumstechnische: (1) Die Gefahr einer „Kumulation der Oppositionen“ wird vermindert, wenn nur ein einziges, dafür aber ziemlich umfassendes Ziel (oder wenige interdependente Ziele) zur Diskussion stehen. (2) Die Propagierung eines einzigen umfassenden Zieles erscheint leichter zu sein als die Werbung für eine Vielzahl disparater und zufällig erscheinender Reformmassnahmen. Das, was im journalistischen Jargon „eine die Totalrevision tragende Grundwelle“ genannt wird, scheint ohne ein umfassendes Ziel nicht vorstellbar zu sein. (3) Die Diskussion über Vor- und Nachteile eines einzigen Zieles kann rationaler und in einer den Bürger eher ansprechenden Weise geführt werden, als wenn es um ein pauschales Ja oder Nein zu vielen zusammenhangslosen Vorschlägen geht. – Als Hauptargument erscheint schliesslich die Überlegung, dass signifikante Innovation dann erhöhte Verwirklichungschance hat, wenn sie mit koordinierten Massnahmen bewusst angestrebt wird. Dabei bleibt selbstverständlich eingeräumt, dass ein relativ umfassendes Reformziel nicht notwendigerweise auf signifikante Änderung im oben definierten Bereich der Regierungsstruktur gerichtet sein muss (z. B. „Verkürzung des Verfassungstextes“). Ist dies jedoch der Fall, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Innovation. Die drei herausgearbeiteten Kategorien von Reformzielen („Nah- oder Partikularziele“, „gänzlich allgemeine Endziele“ und „relativ umfassende, jedoch

22 Abschnitt „Die Operationalität der Aussagen“ in: Rohr, op. cit., S. 71–76.

23 Der Fragenkatalog der Wahlen-Kommission, Frage 2.2 Absatz 4, scheint ein solches Ziel im Auge zu haben: „Könnten die Kompetenzvorschriften nicht von ihrer allzu starken Verkläuterung befreit werden?“

operationalisierbare Ziele“) sind nicht mit restloser Schärfe abgrenzbar. Für die Zwecke der folgenden Untersuchung ist dies jedoch nicht erforderlich; da die zu diskutierenden Vorstellungen über Reformziele sich meist zwanglos in das Dreierschema einordnen lassen.

b) Der Beitrag von Parlament und Regierung zur Zielformulierung

Die beiden Motionäre Obrecht und Dürrenmatt haben, wie sie angeben, den Entschluss zu ihren Vorstössen unabhängig voneinander getroffen, deren Begründung jedoch aufeinander abgestimmt. Karl Obrecht führte aus, dass er sich mit den Gründen für eine Totalrevision befasste, während sein Kollege Dürrenmatt den Akzent vorwiegend auf Verfahrensfragen gelegt habe.²⁴ Die Motion von Peter Dürrenmatt war von 49 Nationalräten aus „allen grossen Parteien“ mitunterzeichnet, wohingegen Obrecht seinen Vorstoss im Ständerat bewusst als Unternehmen eines Einzelnen herausstrich: „Weil ich mir der ungewöhnlichen Tragweite und der Problematik meiner Motion bewusst war, glaubte ich, keine Komplizen suchen und niemanden verpflichten zu dürfen, nicht meine Kollegen und nicht meine Partei.“²⁵ Beide Häuser des Parlaments stimmten den Motionen stillschweigend zu.²⁶

Der Grossteil der von den Motionären formulierten Zielvorstellungen lassen sich mühelos in die Kategorie der „Leerformeln“ einordnen. Vielfach sind die in den Motionen und Motionsbegründungen angesprochenen Reformziele „negativ“ gefasst, d. h. es werden unerwünschte Zustände umschrieben, die es zu beheben gilt. Folgende Liste lässt sich aufstellen, die allerdings nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern nur den allgemeinen Charakter der Zielvorstellungen heraushebt. „Negativ“ statuierte Ziele sind dabei positiviert.²⁷

- Wiederherstellung der „Klarheit“, der „Geschlossenheit“ (Ob. 15), der „inneren Logik“, der „Überzeugungskraft“ der Verfassung (Ob. 18).
- Behebung des „Ungenügens bestimmter Institutionen“ (erwähnt werden Regierung, Parlament, Verwaltung, Experten, Verhältnis zwischen Bund und Kantonen (Ob. 15, 18–21)
- „Moderne Gestaltung unseres Verhältnisses zum Ausland“ (Ob. 21)
- „Überzeugende Verteilung der Gewichte in der Anwendung der Volksrechte“ (Ob. 21)
- „Neuformulierung der Stellung, Bedeutung und der gegenseitigen Abgrenzung der drei Grossen ‘Volk und Stände’, Bundesversammlung und Bundesrat“ (Dü. 44)

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Versuch von Peter Dürrenmatt, Grenzen der Reform abzustecken:

24 Obrecht et al., op. cit., S. 13.

25 Obrecht et al., op. cit., S. 11.

26 Antworten I, S. 7/8.

27 Bei den folgenden Zitaten von Zielformulierungen wird durch Abkürzungen in Klammern auf Autor und Quelle verwiesen. „Ob.“ bedeutet Karl Obrecht und „Dü.“ Peter Dürrenmatt. Die Zahlen verweisen auf die Seiten in der bereits zitierten Broschüre „Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung“.

„Die Grundprinzipien, auf denen die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beruht – der föderalistische Aufbau, das Zweikammersystem, die Institutionen der direkten Demokratie, die Trennung der Gewalten, das kollegiale Prinzip des Bundesrates sowie die Garantie der Grundrechte der Bürger – haben sich in diesen hundert Jahren so gefestigt, dass sie unbestritten sind (Dü. 38).“

Der Abgrenzungswert dieser „Grundprinzipien“, besonders im Hinblick auf den uns interessierenden Bereich der Regierungsstruktur, erweist sich indessen bei näherem Zusehen als bescheiden. Was den „föderalistischen Aufbau“ betrifft, bemerkt etwa Jean Francois Aubert:

„Il n'y a pas deux Etats fédéraux qui soient pareils. Il n'y a pas non plus de définition qui s'applique à tous les Etats que se disent fédéraux. La conclusion la plus simple serait, dès lors, que les juristes abandonnent ce vocable aux littérateurs, aux journalistes et aux hommes politiques. Ceux-ci peuvent seuls exprimer, avec les nuances nécessaires, l'admirable équilibre qu'est le fédéralisme; tandis que les professeurs de droit, habitués à ranger les faits sociaux dans des casiers bien nets, n'en trouvent point qui conviennent à un phénomène si complexe.“²⁸

Einlässliche Erörterungen an anderen Stellen in diesem Buch werden dartun, dass auch das „kollegiale Prinzip des Bundesrates“ und jenes der „direkten Demokratie“ die Tendenz haben, sich zu Leerformeln zu entwickeln.²⁹

Die bereits erwähnten Zielformulierungen tendieren auf Änderungen des Verfassungsdokuments. Beide Motionäre haben jedoch auch Ziele genannt, die sie als günstige Begleiterscheinungen einer Totalrevision erachten. Diese Ziele sind ebenfalls denkbar vage formuliert.

- Wiederherstellung des „Glaubens an die Verfassung in weiten Kreisen des Volkes“ (Ob. 15)
- Beschaffung einer „grossen und konstruktiven politischen Aufgabe für das Schweizervolk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift“ (Ob. 9)
- Verhinderung einer „ernsten politischen Krise“ (Ob. 25)
- Vornahme „der notwendigen Standortbestimmung unserer eidgenössischen Existenz unter veränderten Verhältnissen“ (Dü. 42)
- Erhöhung der Solemnität der Verfassungsfeier im Jahre 1974 („Ich habe in meiner Motion als Abschlussjahr für die Totalrevision deshalb das Jubiläumsjahr 1974, das Jahr des 100. Geburtstages der geltenden Bundesverfassung, vorgesehen, um dem Jubiläum einen Inhalt zu geben. Ich könnte mir vor stellen, dass es eine würdige politische Tat wäre, zum Jubiläumsjahr 1974 Volk und Ständen eine neue Verfassung als die Verfassung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zum Entscheid vorzulegen“ – Dü. 49).

Nur ein Ziel, das in unsere dritte Kategorie („relativ umfassende operationalisierbare Ziele“) gehört, findet sich in den Motionen und deren Begründungen: Vereinfachung des Verfassungstextes (Entklausulierung) und Verbesserung der Lesbarkeit (Ob. 16 und 18). Es ist indessen nicht auf signifikante

²⁸ Aubert, op. cit., Vol. I, S. 201, zitiert von: ZG 406.

²⁹ Zum „Kollegialitätsprinzip“ siehe unten z. B. S. 172–177, zur „direkten Demokratie“ S. 146–152.

Strukturänderung gerichtet. Auch einige Partikularziele (Kategorie 1) werden genannt: Schaffung eines Notstandsartikels (Ob. 21), Beseitigung obsoleter Verfassungsbestimmungen (Ob. 17, Dü. 43/44). Dürrenmatt erwähnt zwei Partikularziele, die er indessen lieber auf dem Weg der Partialrevision verwirklicht sehen möchte (Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeartikel, Stimm- und Wahlrecht der Frauen – Dü. 44).

Beide. Totalrevisions-Motionen wurden vom Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Ludwig von Moos, namens der Regierung einzeln beantwortet³⁰. Der Regierungssprecher hielt zwar „unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsästhetik eine Bereinigung, Entlastung und Neugruppierung der Bestimmungen unseres Grundgesetzes“ für begrüssenswert, äusserte sich im übrigen aber nur unbestimmt über die Revisionsziele:

„Auf bestimmte Einzelaufgaben einer Totalrevision einzutreten, hält sich der Bundesrat nicht für veranlasst. Aufgaben einer gesamten Sichtung und neuen Bewertung blieben jedoch vornehmlich die Überprüfung der staatlichen Institutionen, die Zuständigkeitsordnung, die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Gliedstaaten. Ziel muss die Stärkung des rechtlichen, sozialen und politischen Zustandes im Innern und die Stärkung der Stellung und Mitarbeitsbereitschaft unseres Landes nach aussen sein.“³¹

Bei der Erörterung der Revisions-Motionen im Parlament kam ein sonderbarer Zwiespalt zum Durchscheinen: Einerseits hob die Rhetorik der Sprechenden hervor, dass es sich beim Revisionsunternehmen um eine äusserst wichtige Angelegenheit für den Staat handle, und andererseits bestand die Meinung, dass die Erarbeitung konkreter Reformziele Aufgabe einer Expertenkommission sein solle. Dürrenmatt betonte ausdrücklich, dass das Revisionsunternehmen auf Gedeih und Verderben von Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission abhängen würde,³² und Obrecht pflichtete bei.³³ Die frühzeitige Demission der „obersten Gewalten“ Parlament und Regierung in der wichtigen Anfangsphase des Unternehmens, wo es um die Diskussion der Reformziele geht, mag im schweizerischen Kontext unauffällig sein. Leonhard Neidhart bezeichnet die Bestellung der Wahlen-Kommission schlicht als „der schweizerischen Entscheidungspraxis entsprechend“.³⁴ Dem Motionär Dürrenmatt hingegen erschien das Vorgehen immerhin so problematisch, dass er folgendes für erwähnenswert hielt:

„Der Gedanke (der Kommissionsbestellung) ist vielleicht zeitsymptomatisch. Noch vor dreissig Jahren wären die Vorarbeiten für eine Totalrevision einer parlamentarischen Kommission übertragen worden. Heute ist uns dieser Weg aus Gründen des Zeitmangels verbaut. Die Arbeit muss von einem besonderen Gremium besorgt werden.“ (Dü. 47)

Über die Zusammensetzung der Expertenkommission entwickelten die Motionäre nur die folgenden Grundsätze: Das Gremium dürfe *nicht zu umfangreich* sein (höchstens 25 Mitglieder). – Es müsse sich aus „*geeigneten Persön-*

30 Obrecht et al., op. cit., S. 29–37 und 52–57.

31 Obrecht et al., op. cit., S. 36.

32 Obrecht et al., op. cit., S. 47/48.

33 Obrecht et al., op. cit., S. 12.

34 Neidhart, op. cit., S. 5.

lichkeiten“, jedoch nicht nach „einem komplizierten eidgenössischen Proporzschlüssel“ zusammensetzen und „ausgewiesene Staatsrechtslehrer aller schweizerischen Universitäten“ umfassen. Zusätzlich seien auch „politische, am Problem interessierte Persönlichkeiten“ in die Kommission zu beordern.³⁵ – Das Parlament verzichtete gänzlich darauf, dem Expertengremium Richtlinien für ihr Vorgehen zu erteilen. Die Anforderung, „das Material für eine Totalrevision der Bundesverfassung zu sammeln und zu sichten“, „das Schweizervolk und seine Organisationen zur Mitarbeit und zur Einreichung von Vorschlägen aufzurufen“³⁶ und schliesslich einen Verfassungsentwurf zuhanden des Bundesrates zu erarbeiten,³⁷ enthält keine Kriterien, nach denen Vorbereitungsarbeiten ausgerichtet werden könnten. – Auch die „Richtlinien für das Vorgehen der Arbeitsgruppe“ des Bundesrates vom 6. Juni 1967 überlassen der Expertenkommission völlig freien Handlungsspielraum im Hinblick auf die Frage, wie die Vorbereitungsarbeiten anzupacken seien, mit einer Ausnahme: Die Arbeitsgruppe wurde verpflichtet, die Kantone, Hochschulen und Parteien einzuladen, innert einer Frist sich zu äussern. Weitere Organisationen zur Vernehmlassung aufzufordern, wurde ins Ermessen der Kommission gestellt.³⁸

c) *Der Beitrag der Wahlen-Kommission zur Zielformulierung*

Parlament und Regierung konzipierten die Wahlen-Kommission als „fördernden Mittelpunkt der Revision“³⁹ und überliessen ihr nicht nur die Suche nach konkreten Revisionszielen, sondern räumten ihr auch völlig freies Ermessen über die Art und Weise ein, wie sie Revisionsziele aufzuspüren habe. Für die Untersuchung, wie die Kommission an die Aufgabe der Zieleruierung heranging, müssen wir unser Augenmerk hauptsächlich auf den umfangreichen Fragenkatalog legen, den die Kommission zur Beantwortung an zahlreiche Organisationen schickte. Im folgenden Kapitel soll der Fragenkatalog detailliert im Hinblick auf Innovationschancen untersucht werden; gleichzeitig wird aufzuzeigen sein, dass der Fragenkatalog in erheblichem Masse determinierend auf die von der Wahlen-Kommission orchestrierte Verfassungsdiskussion wirkte.⁴⁰ – In diesem Zusammenhang interessiert vorerst nur, wie die Wahlen-Kommission selbst die Funktion ihres Fragenkatalogs perzipierte. Im Arbeitsbericht erklärt die Kommission, dass sie die „Konsultation der zu begrüssenden Stellen in ganz allgemeiner Form“ verworfen und den detaillierten Fragenkatalog vorgezogen habe, um

- die Breite der zu behandelnden Probleme bewusst zu machen,
- eine gewisse Einheitlichkeit in das Vorgehen der mitarbeitenden Stellen zu bringen,
- das Interesse breiterer Kreise zu wecken.

35 Obrecht et al., op cit., S. 47/48.

36 Obrecht et al., op. cit., S. 9.

37 Obrecht et al., op. cit, S. 38.

38 Die Richtlinien sind abgedruckt in: Antworten I, S. 10 f.

39 Obrecht et al., op cit, S. 49.

40 Siehe unten S. 33–48.

Im Begleitschreiben zum Fragenkatalog wird zudem beigefügt, dass der Katalog kein bindendes Schema für die Antworten sein wolle, und dass das Eingehen auf Themen, die der Katalog nicht anschnede, begrüsst würde.⁴¹

Die Lektüre des Fragenkatalogs erhellt unverzüglich, dass die Wahlen-Kommission beinahe ausschliesslich „Nah- oder Partikularziele“ zur Diskussion stellen wollte. Genau genommen erwähnt der Katalog allerdings eher selten bestimmte Ziele, sondern zählt viele mögliche Reformmassnahmen auf, die der Leser als isolierte Eingriffe verstehen muss und bei denen er das angestrebte Ziel meist ohne weiteres erraten kann, dies deshalb, weil Massnahme und Ziel nur einen geringen „Abstand“ voneinander haben.

Beispiele:

- Einführung des Frauenstimmrechts (FK 1.2 Absatz 1)
 - Befreiung der Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen von eigentlichem Militärdienst (FK 1.4 Absatz 3)
 - Einführung des Berufsparlaments (FK 3.1.2 Absatz 2)
 - Ermöglichung der Wählbarkeit von Geistlichen ins Parlament (FK 3.1.2 Absatz 3)
- Gelegentlich wird selbst auf die Nennung von Reformmassnahmen verzichtet und nur ein relativ schmaler Bereich erwähnt, für welchen der Fragenadressat Änderungsvorschläge unterbreiten soll.

Beispiele:

- „Welche Änderungen und Retouchen an den Wirtschafts-Artikeln wären erforderlich?“ (FK 1.5 Absatz 2)
- „Das Geschäftsverkehrsgesetz hat die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössische Verwaltung z. T. neu geordnet. Sind weitere Änderungen vorzusehen? „ (FK 3.1.5 Absatz 1)
- „Sind die übrigen Befugnisse der Bundesversammlung beizubehalten, allenfalls zu erweitern oder einzuschränken?“ (FK 3.1.5 Absatz 2)
- „In welcher Weise soll die Bundeskanzlei allenfalls umgestaltet und ausgebaut werden?“ (FK 3.4 Absatz 1)

Bei gewissen Fragen, die konkrete Reformmassnahmen erwähnen, bleiben die möglichen Ziele, die angestrebt werden könnten, völlig offen, etwa in Frage 3.1.2 Absatz 1, die verschiedene mögliche Wahlsysteme enumeriert, oder in Frage 3.1.3, welche Varianten verschiedener Zusammensetzungs- und Bestellungsformeln für den Ständerat aufzählt. – Andererseits stellt die Frage 3.2.4 ausdrücklich eine „Massnahmen-Ziel“-Relation her, allerdings in höchst sibyllinischer Weise:

„Ist grundsätzlich an eine Stärkung der Stellung und der Befugnisse des Bundesrates zu denken, mit dem Ziele, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, seinerseits die ihm zugewiesenen Aufgaben wirksamer zu erfüllen? „

Mit der Ausweitung der bundesrätlichen Befugnisse kann offenbar kaum eine höhere Effizienz des Parlaments angestrebt werden. Das gemeinte Ziel ist viel bescheidener, nämlich die „Rettung“ des Milizparlaments.⁴²

⁴¹ Antworten I, S. 12 f.

⁴² Siehe Vernehmlassung der Universität Basel UBS 346. Die Beiziehung dieser Vernehmlassung zur Interpretation des Fragenkatalogs dürfte wegen der Rollenkumulation, welche die Wahlen-Kommission mit der Arbeitsgruppe der Universität Basel verband, wohl gerechtfertigt sein. Zum Problem der Rollenkumulation im ganzen Vernehmlassungsverfahren siehe unten S. 80–85.

Betrachtet man einzelne Fragen isoliert, so könnte der Eindruck entstehen, es würden gewisse „relativ umfassende Ziele“, die eine konzertierte Verfassungsrevision erfordern, zur Diskussion gestellt. Wird indessen die systematische Stellung dieser Fragen im Katalog berücksichtigt (und die Art und Weise, wie sie von den Antwortenden tatsächlich verstanden wurden), so ergibt sich ein anderes Bild. Mit „weiterer Stärkung der Stellung des Bundespräsidenten“ (FK 3.2.2) sind lediglich begrenzte Massnahmen, wie etwa Schaffung eines Präsidentsaldepartements oder Einführung der vierjährigen Amtszeit für den Präsidenten angesprochen. Frage 1.2 Absatz 3 des Fragenkatalogs („Ausdehnung oder Einschränkung der Volksrechte“) zielt keineswegs auf eine Diskussion aller Formen der Partizipation des Bürgers an staatlichen Entscheiden hin, sondern nur auf Sonderprobleme von Referendum und Initiative (Einführung der Gesetzesinitiative, Erhöhung des Unterschriftenquorums beim Referendum usw.).

Die unserer dritten Kategorie angehörenden „relativ umfassenden Ziele“, welche der Fragenkatalog zur Diskussion stellt, lassen sich abschliessend aufzählen. Sie betreffen die Gestaltung des Menschenrechtskatalogs (FK 1.1), die „allzu starke Verklausulierung“ der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen (FK 2.2 Absatz 4) und die Frage, ob eine kurze, „für den Bürger möglichst verständliche und einprägsame“ Verfassung zu schaffen sei (Begleitschreiben zum Fragenkatalog). Beachtenswert ist, dass diese Ziele nicht auf signifikante Änderungen staatlicher Strukturen ausgerichtet sind. – Sehr sparsam erwähnt der Fragenkatalog „gänzlich allgemeine Endziele“, die unsere zweite Kategorie ausmachen („kooperativer Föderalismus“, „Schutz sprachlich-kultureller, konfessioneller oder wirtschaftlicher Minderheiten“).

Bestand der Beitrag von Parlament und Regierung zur Zieldiskussion vornehmlich in rhetorischen Leerformeln, so konzentrierte die Wahlen-Kommission ihr Vernehmlassungsverfahren auf die Erörterung isolierter Partikularmassnahmen. Weder implizit noch explizit lud der Fragenkatalog der Kommission die befragten Instanzen zu einer systematischen Diskussion umfassender Revisionsziele oder zu einer Konfrontation konfliktierender Ziele ein. Dafür hätten den Befragten wohl gutausgearbeitete Verfassungsmodelle vorgelegt werden müssen, die je verschiedene Ziele oder Zielgruppen auf Kosten anderer Ziele zu maximieren versuchen. Durch ihr Insistieren auf isolierte „Nahziele“, bei denen die Gefahr, dass sie in Konflikt zueinander geraten, stark reduziert ist, schränkte die Wahlen-Kommission an entscheidender Stelle die Innovationschancen des Revisionsunternehmens ein.

Vielfach wird als Voraussetzung für eine erfolgreiche Totalrevision der Bundesverfassung eine „tragende Leitidee“⁴³ oder eine „geistig-politische Bewegung“⁴⁴ genannt. (Zweifellos müsste eine solche „Leitidee“ die Form einer „relativ umfassenden operationalisierbaren Zielaussage“ annehmen.) Die Vorstellung, wonach „Leitideen“ und Verfassungsbewegungen sozusagen spontan entstehen oder auf einer mystischen „Selbstbewegung des Volkswillens“ be-

43 Bundesrat Tschudi, zitiert von Peter Dürrenmatt, in: Obrecht et al., op. cit., S. 40.

44 Martin Usteri, „Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung“, in: *Wirtschaft und Recht*, Bd. 20, 1968, S. 202 ff.

ruhen, wurde von Leonhard Neidhart zu Recht kritisiert.⁴⁵ Zutreffenderweise wies er darauf hin, dass stets Anstoss und Initiative Einzelner notwendig seien. Der Befragungstechnik der Wahlen-Kommission darf man nun kaum zubilligen, sie sei ein geeigneter Katalisator für das Entstehen von Leitideen oder auch nur ein Seismograph, der bereits vorhandene „Bewegungen“ zu registrieren vermöchte.

Einige Hypothesen sollen hier erörtert werden, welche die Konzentrierung des Fragenkatalogs auf isolierte Partikularziele zu erklären versuchen. – Zweifellos bedeutet die Akzentsetzung auf Partikularziele eine „Entpolitisierung“ der Verfassungsdiskussion. Genügend eingegrenzte Probleme sind überblickbar und haben gute Chancen, als harmlos perzipiert zu werden. Wie bereits erwähnt, lassen sich so Ziel- und damit Wertkonflikte auf ein Mindestmass reduzieren: Eine „sachliche“ Diskussion wird ermöglicht. – Der Wunsch nach einer apolitischen Verfassungsdiskussion lässt sich übrigens schon deutlich aus der Motionsbegründung von Peter Dürrenmatt herauslesen: Die Expertenkommission soll nicht nach einem „komplizierten eidgenössischen Proporzschlüssel“ zusammengesetzt sein, „ausgewiesene Staatsrechtslehrer“ sollen darin dominieren, „heisse Eisen“ sollen vorweg durch Partialrevisionen bereinigt werden. In bezug auf das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat, das eine Totalrevision berühren könnte, erwähnte Dürrenmatt ausdrücklich das Motto: *quieta non movere*.⁴⁶ Wesentliches Element in der Entpolitisierung und „Versachlichung“ der Verfassungsdiskussion war jedoch der Entschluss von Parlament und Regierung, die Aufgabe der Zieleruierung einer Kommission von „Experten“ zu überlassen. Damit unterstrich man eine Auffassung, die eine Totalrevision nicht so sehr als ein Problem von Wert- und Interessenkonflikten, sondern eher als ein solches von mehr oder weniger Sachverstand definiert; denn Totalrevision bedeutet nur, „dass historisch gewachsene, in manchem auseinandergewachsene und in Teilen nicht mehr leistungsfähige Strukturelemente des Bundesstaatsystems in ihren Funktionen gegeneinander neu abgestimmt und möglicherweise neu zusammengeordnet werden.“⁴⁷

Zweifellos stand die Wahlen-Kommission unter verschiedenen Zwängen, die Diskussion „sachlich“ zu halten. Hätte sie relativ umfassende Revisionsziele zur Debatte gestellt, hätte man ihr Unruhestiftung und Usurpation politischer Funktionen vorgeworfen. Sie musste darauf bedacht sein, mächtige Vetogruppen nicht zu irritieren und durfte keinesfalls den Eindruck aufkommen lassen, eine Totalrevision sei ein „politisches Abenteuer“.⁴⁸ Die Wahlen-Kommission selbst, ein Juristengremium, bot durch ihre Zusammensetzung gute Voraussetzungen für einen „apolitischen“ Approach an das Revisionsproblem.⁴⁹ – In einem Aufsatz über „Was lässt sich von einer Totalrevision erwar-

45 Neidhart, op. cit., S. 18.

46 Obrecht et al., op. cit., S. 45.

47 Neidhart, op. cit., S. 9 f.

48 Kurt Eichenberger hatte, noch bevor er Mitglied der Wahlen-Kommission geworden war, davor gewarnt, das Revisionsunternehmen zu einem „politischen Abenteuer“ werden zu lassen. Siehe: Kurt Eichenberger, „Richtpunkte einer Verfassungsrevision“, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein?, Sonderheft der Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF Bd. 87 I, Basel, 1968, S. 72 - Die Überlegung, dass man sich im Zusammenhang mit der Totalrevision vor einem „politischen Abenteuer“ hüten müsse, erscheint auch im Schlussbericht der Kommission, S. 45.

49 Über die Zusammensetzung der Wahlen-Kommission siehe unten S. 78–80.

ten? „ warnte der Berner Staatsrechtslehrer Richard Baumlin, selbst nicht Mitglied der Wahlen-Kommission, vor dem „Alternativen-Denken“ und empfahl bei den Revisionsarbeiten „die Pflege des staatsrechtlichen Details“. ⁵⁰ Dabei hat er nicht nur seine eigene Einstellung zum Revisionsunternehmen, sondern auch die Mentalität seiner juristischen Kollegen in der Wahlen-Kommission dargestellt. In ihrem Schlussbericht polemisierte die Kommission gegen die Vorstellung, dass die Totalrevision einer „tragenden Idee“ bedürfe. ⁵¹ Ausdrücklich bekannte sie sich zur „staatsrechtlichen Detailpflege“, zur Betrachtung von isolierten Einzelproblemen:

„Es hätte einen grossen und zeitraubenden Umweg bedeutet; zunächst ein Gesamtbild des gegenwärtigen Staates mit seinem Verfassungsrecht zu entwerfen und zu vergleichen mit einigen möglichen Entwürfen für eine neue Verfassung. Man muss und darf sich im gegenwärtigen Stadium der Revisionsdiskussion vielmehr so zurechtfinden, dass die wichtigsten Institutionen einer Verfassung in Frage gezogen und ihre Neuerungsmöglichkeiten diskutiert werden, worauf von den daraus gewonnenen Einsichten die prinzipiellen Entscheidungen gefällt werden können.“ ⁵²

2. Der Fragenkatalog und die Antworten

Im vorangehenden Kapitel wurde der Fragenkatalog der Wahlen-Kommission daraufhin untersucht, wie er das Zielproblem behandelt. In diesem Kapitel sollen weitere Aspekte des Fragenkatalogs untersucht werden, die einen Einfluss auf Innovationschancen in dem uns interessierenden Bereich haben könnten. Vorerst gelangen die im Katalog vorgenommene *Themabegrenzung* und die *Themaparzellierung* in den Blickpunkt. Doch sind in diesem Kapitel nun auch die Reaktionen der Befragten auf den Fragenkatalog in die Untersuchung einzubeziehen. Dabei ist zu prüfen, in welchem Masse das Fragenschema der Wahlen-Kommission determinierend auf die Problembehandlung der antwortenden Instanzen wirkte. Zwar betonte die Wahlen-Kommission im Begleitschreiben zum Fragenkatalog ausdrücklich, dass das Fragenschema weder Anspruch auf Vollständigkeit erhebe noch als bindende Wegleitung für die Tätigkeit der verschiedenen zur Mitarbeit eingeladenen Institutionen und Gruppen gedacht sei. Die meisten Vernehmlassungen hielten sich jedoch, wie noch aufzuzeigen sein wird, getreulich an das Wahlen-Schema. Dies kann kaum überraschen: Die meisten Arbeitsgruppen der befragten Instanzen befanden sich unter einem Zeitdruck, der die Schaffung einer eigenen Konzeption der Themabearbeitung ausschloss. Mehreren Arbeitsgruppen fehlte auch ein gewisses Engagement für das Revisionsproblem, und die strikte Respektierung des Fragenkatalogs erschien als der Weg des geringsten Widerstandes zur Erledigung des Auftrags. Personelle Gründe mögen einzelne Arbeitsgruppen ausserstande gesetzt haben, eine eigene Problembehandlungskonzeption zu erarbeiten. Bei den meisten Gruppen, die sich an das Fragenschema der Wahlen-Kommission

50 Richard Baumlin, „Was lässt sich von einer Totalrevision erwarten?“, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? (op. cit.), S. 15 f.

51 SB S. 39 ff.

52 SB S. 42.

hielten, dürfte die Überlegung mitgespielt haben, dass die Auswertung der Antworten erschwert oder verunmöglicht würde, falls eine erhebliche Zahl der Vernehmlassungen sich an einen eigenständigen Aufbau hielte. Interessanterweise befiessen sich jene drei Eingaben, die den Fragenkatalog ausdrücklich kritisierten,¹ einer geradezu skrupelhaften Respektierung des Schemas, indem sie die einzelnen Fragen wörtlich wiederholten. Im Begleitschreiben zur Antwort der Universität Bern auswerte sich das Rektorat wie folgt:

„Wohl äusseren einige Mitglieder der Kommission Kritik an der thematischen Zusammenstellung des Fragebogens. Die Kommission entschloss sich aber, in ihrer Arbeit dem vorgelegten Schema zu folgen, um die vergleichende Betrachtung ihrer Antworten und derjenigen der übrigen zur Vernehmlassung aufgeforderten Instanzen zu erleichtern.“²

a) Die Themaabgrenzung

„... dieser äusserst umfangreiche
Problembereich“
(Kleiner Rat des Kantons Graubünden)

Zweifelloos traf die Wahlen-Kommission einen im Hinblick auf Innovationschancen grundlegenden Entscheid, als sie durch den Fragenkatalog die Grenze zwischen dem, was ihrer Meinung nach in die Verfassungsdiskussion einzubeziehen sei und was nicht. Zwei innovationshemmende Möglichkeiten standen ihr dabei zur Verfügung: (1) Durch übermässige Ausweitung des Themenspektrums kann die Debatte überladen und die Bewältigung des Fragenkomplexes innert nützlicher Frist gefährdet werden. Ist der Fragenkreis sehr weit gezogen, so werden beratende Gremien und schliesslich das Parlament, das eine neue Verfassung ja ebenfalls durchbehandeln muss, in kaum zu bewältigende Zeitnöte manövriert. Das Problem ist besonders in einem System mit nebenamtlichen Parlamentariern akut. Gelingt es nicht, eine Abgrenzungsformel zu finden, die der beschränkten Leistungsfähigkeit des schweizerischen Parlaments Rechnung trägt, so kann allein an diesem Punkte ein Revisionsunternehmen scheitern. – (2) Die andere innovationshemmende Abgrenzungsmethode besteht darin, dass Themen ausgeklammert werden, die eine kritische Auseinandersetzung mit bestehenden politischen Institutionen und Strukturen nahelegen.

So wenig wie es einen allgemein akzeptierten materiellen Begriff der Totalrevision gibt, so wenig gibt es ein aprioristisches materielles Abgrenzungskriterium, das entscheidet, welche Themen in eine Revisionsdiskussion einzubeziehen seien und welche nicht. Die Abgrenzung ist stets ein politischer Entscheid, der Wert- und Interessenkonstellationen widerspiegelt. Immerhin kann gesagt werden, dass das Abgrenzungsproblem gelöst ist, sobald relativ umfassende operationalisierte Reformziele feststehen. Zieldiskussion erweist sich somit als Voraussetzung für die Lösung des Abgrenzungsproblems. Wird eine Reformdiskussion indessen von vornherein als „Pflege des staatsrechtlichen Details“ konzipiert, so muss jede Abgrenzungslinie als willkürlich erscheinen:

1 P-L 7, UBE S. 203, UVD 83.

2 UBE S. 203.

Wieso wird dieses Detail einbezogen und jenes ausgeschlossen? – Einer der wenigen Autoren, die explizit zum Abgrenzungsproblem Stellung nahmen, ist Leonhard Neidhart in seinem Buch *Reform des Bundesstaates*. Ausgehend von einer ad hoc geschaffenen materiellen Definition von „Totalrevision“ gelangt er zur Feststellung, „dass nur die *Behörden- oder die Entscheidungsorganisation des Bundes* und nicht der Kompetenzteil der Bundesverfassung (gemeint ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen) Gegenstand einer sogenannten Totalrevision sein kann.“³ (Leider hält sich Neidhart selbst nicht vollumfänglich an dieses Rezept, indem er beispielsweise postuliert: „Die Bundesverfassung unterbindet alle obligatorischen Gesetzes- und Finanzreferenden in Kantonen und Gemeinden.“⁴ – Die Organisationshoheit ist der letzte halbwegs intakte Bereich kantonaler Autonomie; ausgerechnet hier verlangt Neidhart eine einschneidende Bundesintervention.) – Neidharts Vorschlag, so problematisch er in seiner Begründung sein mag, stellt immerhin ein Konzept vor, mit dem man eine Verfassungsdebatte auf jene Dimension reduzieren kann, die den zuständigen Instanzen die Themabewältigung noch erlaubt.

Die Wahlen-Kommission hat darauf verzichtet, verschiedene Abgrenzungsmaximen im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich zur Diskussion zu stellen. Dafür hat sie ein Abgrenzungskriterium gewählt, das auf den ersten Blick als selbstverständlich, ja geradezu als „natürlich“ erscheint: Die geltende Bundesverfassung. Der Fragenkatalog berührt im grossen und ganzen jene Themen, die Gegenstand expliziter oder impliziter Reglementierung in der geltenden Verfassung sind: Menschenrechte, politische Rechte, Bürgerrechte, Landesverteidigung, Wirtschaftsverfassung, Bundesfinanzen, Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, Organisation und Kompetenzen von Legislative, Exekutive und Justiz, Aussenbeziehungen, Revisionsregeln. Nur in vereinzelten Fällen (z. B. Aussenbeziehungen) geht der Fragenkatalog über das hinaus, was gemäss Wortlaut oder staatsrechtlicher Lehre Normierungsbereich der geltenden Verfassung ist. Andererseits ist der Fragenkatalog in dem Sinne „vollständig“, als er alle wesentlichen Normierungsbereiche der geltenden Verfassung bestreicht.

Mit dem Entscheid, die geltende Verfassung zum Abgrenzungskriterium zu erheben, kombinierte die Wahlen-Kommission die innovationshemmende Methode der Diskussionsüberlastung mit jener der Ausklammerung kritischer Themen.

Die Überlastung der Diskussion

Kritiker beanstanden, dass die geltende Verfassung teilweise übermässig detailliert sei und Normen enthalte, die eher auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe gehörten. Die Staatsrechtler sprechen von „bloss formellem Verfassungsrecht“, das in das Grundgesetz hineingeraten sei. Von den verschiedenen Mechanismen, die zur Aufblähung des Verfassungstextes führten, seien die wichtigsten erwähnt: die Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone, die für jede neue Bundeskompetenz eine Verfassungsrevision verlangt; die Leichtigkeit, mit der Partialrevisionen durchgeführt werden können; die Institution der Verfassungs-

3 Neidhart, op. cit., S. 10.

4 Neidhart, op. cit., S. 127.

initiative; und schliesslich das Fehlen einer richterlichen Instanz, die vor einer Revision entscheidet, ob eine bestimmte Materie auf Verfassungsebene zu normieren sei oder nicht. – Die Vermutung ist naheliegend, dass eine Verfassungsdiskussion, die nach Massgabe eines aufgeblähten Verfassungstextes umgrenzt wird, einen übermässigen Umfang annehmen muss. Die Verfassungskommission der Universität Lausanne zielte mit ihrem Kommentar zum Fragenkatalog auf dieses Problem:

„ . . . les étudiants du séminaire de l'Ecole des sciences sociales et politiques ont émis des critiques parfois assez dures sur la conception et la rédaction du questionnaire Wahlen. Certaines de ces critiques rencontrent nos propres préoccupations, notamment celles qui concernent l'ordre des questions et le déséquilibre entre les différentes parties du questionnaire. C'est bien parce que celui-ci ne distingue pas assez, à notre avis, le principal de l'accessoire que nous avons éprouvé le besoin de faire précéder nos réponses d'un chapitre de généralités.“⁵

Die Kommission fand, dass der Fragenkatalog eventuell der Ergänzung, sicherlich jedoch der Befreiung von Ballast bedürfe.⁶

Es lässt sich empirisch belegen, dass die Wahlen-Kommission mit ihrer Umschreibung des Diskussionsthemas an die Grenze der Leistungsfähigkeit der befragten Instanzen vorgestossen ist. Eine erhebliche Zahl von Fragenadressaten hat den Katalog nur unvollständig beantwortet. Einen ersten, allerdings nur approximativen Überblick über das Ausmass der Fragenbeantwortung vermittelt Tabelle 1. Nur gut die Hälfte der Kantone und politischen Parteien gelangten zu einer formal vollständigen Fragenbeantwortung. Weniger als die Hälfte der Universitätsantworten und der publizierten Antworten von Interessenorganisationen sind formal vollständig.⁷ Jene Antworten wurden dabei als „formal vollständig“ eingestuft, welche sämtliche Fragen oder Fragenbereiche behandelten, die im Fragenkatalog mit Titel oder Untertitel abgegrenzt sind. – Eine Partei, eine Universität und 6 Interessenorganisationen haben überhaupt nur eine oder einzelne Fragen beantwortet. Die Universität Genf konzentrierte sich ausschliesslich auf die verfassungsrechtlichen Probleme, die durch die Teilnahme der Schweiz an gewissen internationalen Organisationen entstehen könnten. Die Demokratische Partei der Schweiz ging in einer 30 Druckzeilen umfassenden Vernehmlassung auf rund ein Dutzend Punkte des Fragenkatalogs ein.⁸

Die Unterscheidung zwischen „formal vollständiger“ und „formal unvollständiger“ Beantwortung darf nicht überbewertet werden, da in den publizierten Vernehmlassungen sämtliche Vertiefungsgrade der materiellen Fragenbehandlung anzutreffen sind. Das Spektrum reicht von gänzlich nichtssagenden Kurzantworten bis zur lehrbuchmässigen Vertiefung eines Stoffgebietes. Zum Thema „Wirtschaft und Staat“ beispielsweise äusserte sich die Evangelische Volkspartei wie folgt:

5 UVD 83.

6 UVD 85.

7 Formal vollständige Antworten haben eingereicht: die Kantone ZH, BE, LU, GL, ZG, SO, SG, GR, TG, TI, VD, VS, NE; die Parteien P–FD, P–KC, P–L, P–EV, PDA; die Universitäten UETH, ÜBE, UNE; die Interessenorganisationen V–GG, V–BSF.

8 Lediglich vereinzelte Fragen beantwortet haben folgende Interessenorganisationen: V–EKB, V–BK, V–ChKK, V–IGB, V–VAg, V–VRI.

„Die Wirtschaftsartikel sind einer weitgehenden Liberalisierung zu unterziehen. Die Erfahrung lehrt, dass der Staat in den Wirtschaftsablauf möglichst wenig eingreifen soll.“⁹

Die Hochschule St. Gallen andererseits bot zum gleichen Thema einen 67seitigen wirtschaftspolitischen Kursus. – Die meisten Vernehmlassungen, die Vollständigkeit anstrebten, hielten generell ihre Antworten kurz, ohne Bemühung um eine vertiefte Behandlung der Themen, oder sie setzten bei einzelnen Fragerr-kreisen Schwerpunkte, um andere nur beiläufig abzuwandeln. Ausdrücklich beschreibt die Universität Neuenburg dieses Verfahren:

„La commission a décidé de répondre à toutes les questions contenues dans le 'Repertoire' établi par le groupe fédéral. En agissant de la sorte, elle était bien consciente que plusieurs de ses réponses seraient sommaires. Il lui a paru, toutefois, que seul un examen général du Repertoire lui permettrait de se faire une opinion sur l'utilité d'une revision totale.“¹⁰

Tabelle 1: Ausmass der Beantwortung des Fragenkatalogs

	Gesamtzahl der publizierten Vernehmlassungen	Formal vollständige Beantwortung	Nichteingehen auf Teilgebiete	Nur Beantwortung von Einzelfragen
Kantone	25	13	12	–
Parteien	9	5	3	1
Universitäten	9	3	5	1
Interessenorganisationen	11	2	3	6
Total	54	23	23	8

Tabelle 2: Druckseiten der Kantonsvernehmlassungen

	Seitenzahl							Total
	bis 10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61 u.m.	
Anzahl Vernehmlassungen	2	4	7	3	3	2	4	25
Davon formal vollständige	–	4	2	2	1	1	3	13

9 P-EV 40.

10 UNE 2.

Über den stark variierenden Grad der Vertiefung, den die Kantonsvernehmlassungen aufweisen, vermag Tabelle 2 einige Hinweise zu gewähren. Die Eingaben der Kantone Graubünden, Thurgau, Wallis und Neuenburg sind zwar formal vollständig, umfassen aber nur zwischen 15 und 19 Druckseiten, wobei zu erwähnen ist, dass der Fragenkatalog selbst schon 7 Druckseiten lang ist; Thurgau hat dabei die Katalogfragen nochmals wörtlich wiederholt. Die kürzesten Vernehmlassungen, jene von Obwalden und Nidwalden, sind unvollständig und umfassen je 10 Seiten, die längste dagegen (Zug, vollständig) bietet 119 Seiten Text. Bei den 12 formal unvollständigen Kantoneingaben weisen die Vernehmlassungen von Nidwalden, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhodon und Genf relativ unbedeutende Auslassungen auf. Die übrigen acht Kantone dagegen messen Fragenkreise unerwähnt, die ziemlich bedeutsam sind. Tabelle 3 versucht die Lücken zu veranschaulichen, allerdings ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Tabelle 3: Lücken in den Vernehmlassungen ausgewählter Kantone

Kanton	Seitenzahl der Vernehmlassung	Nichtbehandelte Fragenkreise
Uri	74	Justiz (FK 3.3)
Schwyz	22	Staat u. Wirtschaft, Finanzverfassung, Regierung, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 1.5, 1.6, 3.2, 4, 5, 6)
Obwalden	10	Bürger u. Einwohner, Finanzverfassung, Bestand und Organisation der Kantone, Mitwirkung der Kantone an Entscheidungen des Bundes, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 1.3, 1.6, 2.1, 2.4, 4, 5, 6)
Freiburg	26	Bundespräsident, Justizorganisation, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 3.2.2, 3.3.1, 4, 5, 6)
Basel-Stadt	42	Parlament, Regierung, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 3.1., 3.2, 4, 5, 6)
Basel-Land	29	Bürger u. Einwohner, Bundespräsident, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 1.3, 3.2.2, 4, 5, 6)
Appenzell AI	47	Justiz, Funktionen des Bundes, Aussenbeziehungen, Revision der BV (FK 3.3, 4, 5, 6)
Aargau	25	Beziehungen der Kantone unter sich, Hilfsorgane der Regierung, Planung der Staatstätigkeit, Verwaltung, Revision der BV (FK 2.3, 3.2.3, 3.2.4, 4.2, 4.3, 6)

Von den vier Regierungsparteien haben die Freisinnig-demokratische Partei und die Christlichdemokratische Volkspartei ziemlich umfangreiche und formal vollständige Vernehmlassungen eingereicht.¹¹ Die Sozialdemokratische Partei dagegen, die mit zwei Bundesräten in der Regierung vertreten ist und seit Jahren den Ausserminister stellt, äusserte sich zu verschiedenen, teils wichtigen Fragenbereichen nicht, z. B. zu den Themen „Regierung“ und „Beziehungen zu andern Staaten und internationalen Organisationen“.¹² Die BGB-Partei schliesslich nahm auf 12 Seiten Stellung unter Auslassung des Themas „Menschenrechte“.

Die fünf nicht in der Regierung vertretenen Kleinparteien investierten geringen Aufwand in die Fragenbeantwortung. Drei Vernehmlassungen sind dabei formal vollständig, eine weist Lücken auf, und eine behandelt nur Einzelfragen.¹³

Die Vernehmlassungen der Universitäten erhärten deutlich die These, wonach eine vertiefte und gleichzeitig vollständige Behandlung des Fragenkatalogs äusserst schwer realisierbar ist. Die Universitäten sind deshalb besonders illustrativ, weil ihnen qualitativ gleichwertiges Personal für die Fragenbeantwortung zur Verfügung stand, wohingegen die übrigen antwortenden Instanzen unterschiedlichen Erfolg darin hatten, genügenden Sachverstand in ihre Verfassungskommission zu rekrutieren. In der Universitätsgruppe erscheint demnach der Faktor „Personal“ als gleichsam neutralisiert. – Vier Universitäten bemühten sich um eine vertiefte Behandlung von Katalogfragen und reichten Vernehmlassung von 112 bis 137 Druckseiten ein, waren aber alle in ihrer Fragenbehandlung mehr oder weniger selektiv.¹⁴ – Die übrigen fünf Universitäten begnügten sich mit kurzen Eingaben (14 bis 31 Druckseiten), worunter sich drei formal vollständige befinden.¹⁵

Verglichen mit den bisher untersuchten Antwortgruppen, weist die Gruppe der Interessenorganisationen, deren Vernehmlassungen vollständig publiziert wurden, die grössten Lücken in der Fragenbeantwortung auf. Nur zwei Eingaben sind formal vollständig, und eine weitere ist beinahe vollständig.¹⁶ Von den restlichen Vernehmlassungen sind zwei sehr stark selektiv, und sechs behandeln nur Einzelfragen.¹⁷

Bereits haben wir darauf hingewiesen, dass jede Diskussionsabgrenzung mehr oder weniger willkürlich ist, wenn die Totalrevision lediglich als „Pfleger des staatsrechtlichen Details“ konzipiert ist. Gleichzeitig erscheint es als nahe-

11 Die Eingabe der Freisinnig-demokratischen Partei umfasst 56 Druckseiten, jene der CVP 122 Seiten.

12 Die SPS-Eingabe umfasst 17 Seiten. Hinzu kommen 9 Seiten Annex (zwei Artikel von Einzelautoren, die Spezialgebiete behandeln). Die Lücke betreffen die Gebiete: FK 2.1, 2.3, 2.4, 3.1.1, 3.2, 3.3.1.4.1, 4.3, 5, 6.

13 Formal vollständige Eingaben: P–L, P–EV, PDA, Umfang der Eingaben der Oppositionsparteien: P–L 24 Seiten, P–UL 10 Seiten plus 34 Seiten Einzelbeiträge, P–D 2 Seiten, P–EV 21 Seiten, PDA 17 Seiten.

14 UZH (137 Seiten), Auslassungen: FK 1.3, 1.4, 6. – UFR (118Seiten), Auslassungen: FK 1.3, 1.4.1.5, 1.6. – UBS (112Seiten), Auslassungen: FK 1.3, 2.1, 2.4, 3.1.3, 3.1.4, 3.2.4, 4.2, 4.3, 6. – USG (135 Seiten), Auslassungen: FK 2.1, 2.4, 3.1.1, 3.1.3-5, 3.2, 4.2, 4.3, 6.

15 Formal vollständig sind: UETH (31 Seiten), UBE (25 Seiten), UNE (24 Seiten). Auslassungen der UVD (19 Seiten): FK 1.3, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3.1, 4.1, 4.3, 5, 6. Die UGE behandelte nur eine einzige Frage.

16 Vollständig sind: V–GG (18 Seiten), V–BSF (11 Seiten). Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (23 Seiten) Hess nur FK 1.4 unbehandelt.

17 Stark selektive Beantwortung: V–VSA, V–CNG. Nur Einzelfragen beantwortet haben: V–EKB, V–BK, V–ChKK, V–IGB, V–VAg, V–VRI.

liegend, dass eine Verfassungskommission, die sich nicht so sehr als politisches, sondern vielmehr als Sachverständigen-gremium versteht, auf den bestehenden Verfassungstext als Abgrenzungskriterium zurückgreift, weil dieser Entscheid mit Leichtigkeit als „sachgegeben“ und damit als unpolitisch dargestellt werden kann. Doch selbst wenn wir von diesen Voraussetzungen ausgehen, müssen gewisse Katalogfragen eindeutig als Ballast gewertet werden, dessen einzige Funktion offenbar darin bestand, die Diskussion unnötig auszuweiten. – Als Ballastfragen sind vorerst jene einzustufen, bei denen die Antworten mit Sicherheit vorausgesagt werden konnten. Die Wahlen-Kommission organisierte nämlich eine Elitebefragung mit einer kleinen Zahl von Frageadressaten; wegen häufiger Rollenkumulationen und guter Kommunikation innerhalb der „politischen Klasse“ der Schweiz, war es nämlich relativ leicht, bei gewissen Fragen die Antworten genau vorauszusagen. Beim Thema „Frauenstimmrecht“ beispielsweise war vorauszusehen, dass alle Vernehmlassungen – mit Ausnahme jener des „Bundes der Schweizerinnen gegen das Frauenstimmrecht“¹⁸ – sich mit geringfügigen Nuancen dafür aussprechen würden. Vereinzelt Arbeitsgruppen weigerten sich, auf das Thema nochmals einzugehen mit der Begründung, dass sie die diesbezügliche Diskussion für abgeschlossen erachteten. Der Kanton Thurgau führt aus:

„Die Mehrheit der Kommission ist für das integrale Frauenstimm- und Wahlrecht. Die längst bekannten Argumente beider Seiten brauchen in diesem Zusammenhang nicht erwähnt zu werden.“¹⁹

Der „Bund Schweizer Frauenvereine“ protestierte gegen die Einbeziehung des Frauenstimmrechtsthemas in die Verfassungsdiskussion mit der Begründung: „Es wäre undenkbar, dass eine neue Bundesverfassung ohne Mitwirkung und Zustimmung der Frauen in Kraft gesetzt werden könnte. Die Gleichberechtigung der Frau ist die *conditio sine qua non* einer neuen Verfassung.“²⁰

Die Wahlen-Kommission ging übrigens nicht nur von der Annahme aus, dass die Gutheissung der neuen Verfassung durch blosse Männermehrheit möglich sei, sondern sie operierte sogar mit der Eventualität, dass selbst die neue Verfassung das Frauenstimmrecht nicht bringen würde. Die folgende Katalogfrage basiert auf einer solchen Annahme:

„Ist es insbesondere richtig, dass die sogenannte Standesstimme bei Änderungen der Bundesverfassung nach dem kantonalen Resultat der Eidg. Volksabstimmung ermittelt wird (Beispiel: praktisch Ausschluss der Frauen bei der Ermittlung des Ständemes in denjenigen Kantonen, welche das Frauenstimmrecht eingeführt haben)?“

Die Arbeitsgruppe von Basel-Stadt bezeichnete diese Frage als „reichlich akademisch“, weil der Fall, dass der Bund auch nach einer Totalrevision den Frauen das Stimmrecht verweigere, „unwahrscheinlich“ sei.²¹ Die Universität Bern fand die Frage „obsolet“.²²

Es ist eine Standardtechnik der Gesetzgebung, dass durch sogenannte Rechtsvermutungen die Dinge vereinfacht, insbesondere die Beweisführung erleichtert

18 V-D 22.

19 TG 15.

20 V-BSF 2.

21 BS 172.

22 UBE 56.

wird. Die Wahlen-Kommission hätte durch explizit statuierte „Diskussionsvermutungen“ einige Themen ausklammern und so den Katalog verkürzen können. Fragenkreise, über die in der „politischen Klasse“ seit geraumer Zeit Konsens besteht, hätten auf diese Art eliminiert werden können (z. B. Wählbarkeit von Geistlichen in den Nationalrat). Keiner ausdrücklichen Diskussionsvermutung hätte es bedurft, um unpraktikable Vorschläge auszuschneiden. Zu ihnen gehört beispielsweise das Postulat der bundesrechtlichen Zwangsföderalisierung der Kantone bei Verfassungsänderungen (FK2.1 Absatz 2). Der Vorschlag fand keinerlei Zustimmung, was voraussehbar war. – Auf geringes Interesse stiess auch die Anregung, die Gemeindeautonomie ausdrücklich in der Bundesverfassung zu garantieren (FK1.2 Absatz 3). – Ebenfalls zu den Ballastfragen können rein redaktionstechnische Themen gezählt werden (konzentrierte oder zerstreute Aufführung der Menschen- und Bürgerrechte, FK1.1 Absatz 1; Nennung von „Kompetenzen der Kantone in der Bundesverfassung in vermehrtem Masse“, FK2.2 Absatz 3). – Erwähnt müssen schliesslich jene Themen werden, die in kaum einem Staat der Erde auf Verfassungsebene geregelt werden (z. B. Dokumentationsdienst des Parlaments, FK 3.1.4 Absatz 1). Diese letzteren Fragen führten in vielen Vernehmlassungen zur stereotypen Feststellung, dass die Angelegenheit nicht verfassungsrechtlich zu regeln sei. Die Überlastung der Verfassungsdiskussion durch die Wahlen-Kommission hat zu einer öffentlichen Auseinandersetzung geführt, allerdings nicht unter dem angemessenen Etikett einer Kritik am Fragenkatalog, sondern unter jenem des „kooperativen Föderalismus“. Die im Jahre 1967 gegründete „Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit“ bot sich den Kantonen zur Mithilfe für eine rationale, arbeitsteilige Beantwortung des Fragenkatalogs an. Die Stiftung ging dabei von der Überlegung aus, „dass die Kantone bei der nunmehr angelaufenen eidgenössischen Bestandesaufnahme möglichst gute Figur machen sollten, dass aber viele unter ihnen kaum über die personellen Voraussetzungen verfügen dürften, um den Fragenkatalog in seinem ganzen Umfang mit der nötigen Gründlichkeit bearbeiten zu können.“²³ Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren lud die Stiftung daraufhin zur Unterbreitung von Vorschlägen ein. Diese Vorschläge unterscheiden vier Stufen des Vorgehens: (1) Gruppen von Kantonen bearbeiten je verschiedene Fragenkreise des Wahlen-Katalogs. (2) Jeder einzelne Kanton nimmt Stellung zu den Arbeitsergebnissen der Kantonsgruppen. (3) Die Stiftung für eidg. Zusammenarbeit fasst die Antworten der einzelnen Stände unter Wiedergabe aller zum Ausdruck gebrachten Ansichten zusammen. (4) Das Gesamtergebnis wird der Wahlen-Kommission im Rahmen einer Pressekonferenz überreicht.

Die „Neue Zürcher Zeitung“ beanstandete die Vorschläge der Stiftung, weil die „geistig-politische Individualität der Kantone“ auf diese Weise nicht mehr ungebrochen zur Darstellung gelangen könnte. Im übrigen führte das Blatt aus: „Angesichts der chronischen Arbeitsüberlastung der politischen Führungsgremien, auf Grund der Tatsache aber auch, dass der Gedanke der Staatsreform noch immer weit davon entfernt ist, allgemeine Grundwellen der Erneuerungslust in Bewegung zu setzen, würden indessen zweifellos viele

23 Richard Reich, „Missverständnis um die eidg. Bestandesaufnahme“, NZZ, Nr. 33, 16. Januar 1968, S. 1 (Leitartikel).

unter den Kantonen in diesem Falle recht gern den Notausgang' freundeidge-nössischer Kooperation benützen und damit eine wirklich eindringliche Konfronation mit Verfassung und Verfassungswirklichkeit auf ein Minimum zu beschränken suchen.²⁴

Die Anregung der Stiftung wurde nicht verwirklicht, doch auch ohne deren Mithilfe benützten mehrere Kantone den „Notausgang“ minimalistischer Teilnahme an der Verfassungsdiskussion. Der Vorschlag der Stiftung bewegt sich übrigens durchaus innerhalb der Logik, unter welche die Initianten die Verfassungsdiskussion stellten. Sowohl die Motionäre Obrecht und Dürrenmatt wie auch die Wahlen-Kommission selbst haben ausdrücklich den erzieherischen Wert der Diskussion hervorgehoben.²⁵ Dass man den staatsbürgerlichen Unterricht durch „Gruppenunterricht der Kantone“ bereichert, ist bei den gegebenen Prämissen durchaus einführbar.

Die Ausklammerung kritischer Themen

Grundsätzlich besass ein Thema, das der Fragenkatalog anschnitt, erhebliche Chance, von den antwortenden Instanzen behandelt zu werden, auch dann, wenn es sich um eine reine Ballastfrage handelte. So gingen die meisten Fragenadressaten auf das Frauenstimmrechtsthema ein, und von 25 Kantonen erörterten deren 20 den Vorschlag einer Garantie der Gemeindeautonomie durch die Bundesverfassung.²⁶ Andererseits war die Wahrscheinlichkeit eher gering, dass eine Vernehmlassung ein Gebiet behandelte, das der Fragenkatalog nicht erwähnte. Die Gründe dieses Trends, die Diskussionsabgrenzungslinie der Wahlen-Kommission zu respektieren, haben wir bereits zu umschreiben versucht.

Es gibt eine Anzahl Themen, die eine kritische Auseinandersetzung mit dem schweizerischen Status quo nahelegen und deren Erörterung deshalb ein gewisses Innovationspotential besitzt. Da die Wahlen-Kommission den bestehenden Verfassungstext zum Kriterium der Diskussionsabgrenzung erhob, klammerte sie genau diese Themen aus dem Fragenkatalog aus, obwohl sie nach verbreiteter Auffassung der Reglementierung auf Verfassungsebene durchaus zugänglich und würdig wären. Im folgenden seien solche Themen namhaft gemacht und die Häufigkeit ihrer Behandlung durch die antwortenden Instanzen untersucht.

Im Fragenkatalog fehlt das Stichwort „Opposition“. Mit diesem Ausdruck liesse sich ein für die Schweiz wichtiger Problemkreis umschreiben; denn in diesem Lande besteht ein erheblicher institutioneller Zwang zur „Grossen Koalition“ oder zur Allparteienregierung, was die Herausbildung einer kohärenten und handlungsfähigen Opposition verhindert, die eine reelle Chance zur Machtübernahme besässe. Der Katalog schweigt das Thema nicht nur tot, sondern

24 Reich, NZZ 16.1.68 (op. cit.).

25 Die Wahlen-Kommission führte aus: „In einer Zeit, da so vieles in Frage gestellt wird, da sich so viele Bürger verdrossen vom staatlichen Geschehen abwenden, ist sicher die Beschäftigung mit Verfassungsfragen für viele Schweizer und für das Land als ganzes nützlich, und zwar gleichgültig, ob der Einzelne in der Lage sei, Anregungen oder gar formulierte Revisionswünsche zu unterbreiten, und gleichgültig, ob die Anstrengungen in wenigen Jahren oder erst nach längerer Zeit zu einer Neugestaltung unseres Grundgesetzes führen werden“ (Antworten I, S. 13).

26 Auf diese Frage sind von den Kantonen nicht eingegangen: UR, SZ, OW, NW, AG.

trifft sorgfältige Vorkehrungen, damit es nicht einmal indirekt angepeilt erscheint. Die Wahlen-Kommission präzisierte zahlreiche ihrer Fragen, indem sie exemplifizierend und nicht abschliessend einzelne Lösungsmöglichkeiten oder Zielbereiche für Reformen aufführte. Frage 3.2.1 Absatz 1 enthält nun interessanterweise eine *abschliessende* Enumeration:

„Sollen in der Zusammensetzung des Bundesrates Änderungen erfolgen, a) zahlenmässig? – b) in bezug auf die Berücksichtigung der Regionen und Sprachen?“

Die „parteimässige Zusammensetzung“, deren Erwähnung zweifellos nahelag, erscheint so als ausgeschlossen aus der Diskussion. Nicht eigens hervorgehoben zu werden braucht, dass es durchaus möglich ist, durch Verfassungsnormen die parteimässige Zusammensetzung der Regierung zu beeinflussen. Das Oppositionsproblem wurde von drei Kantonen und einer Universität ausführlich, und von zwei Kantonen und zwei Universitäten beiläufig behandelt.²⁷ Zusätzlich berührte die Universität Bern das Thema in einem Annex, auf den noch zurückzukommen sein wird. Bezeichnenderweise gehören die Vernehmlassungen, die mit einer gewissen Ausführlichkeit das Oppositionsproblem behandelten, nicht zu den ultrakurzen; eine umfasst 25 Seiten, die übrigen mehr als 50 Seiten (nämlich 55, 74 und 137 Seiten). Ein weiteres Tabuthema bildeten die *politischen Parteien* für die Redaktoren des Fragenkatalogs, dies obwohl die Wichtigkeit des Themas in der einschlägigen Literatur längst anerkannt ist²⁸ und neuere Staatsverfassungen eigens Parteienartikel enthalten.²⁹ Diese Tabuzone wurde in den Vernehmlassungen allerdings nicht strikte respektiert. Mehrere Vernehmlassungen erwähnten die politischen Parteien mindestens beiläufig. 6 Kantone, 3 Parteien und 2 Universitäten erörterten den Fragenkreis mit einer gewissen Ausführlichkeit.³⁰ Bei den drei Parteien handelt es sich ausschliesslich um Regierungsparteien, während die fünf Kleinparteien ohne Regierungsbeteiligung das Thema ausliessen. – Nochmals der Erwähnung bedarf in diesem Zusammenhang der Annex zur Eingabe der Universität Bern. Darin legt einer der wenigen Politologen, die sich an der Verfassungsdiskussion beteiligten, Erich Grüner, seinen abweichenden Standpunkt gegenüber der Universitätskommission dar. Bezeichnenderweise schneidet Grüner dabei sowohl das Thema der Opposition wie jenes der politischen Parteien an. Dies legt eine Hypothese nahe, wonach die „Tabuzonen“ im Zusammenhang stehen mit dem Umstand, dass die Wahlen-Kommission die Verfassungsdiskussion vorwiegend als juristisches Fachgespräch konzipierte und eine interdisziplinäre Öffnung vermied. Auf diese These wird noch einzugehen sein.

Der Wahlen-Katalog stellt zwar die Frage: „Soll die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Organisationen verfassungsrechtlich geregelt werden?“ (FK 4.3 Absatz 2), lässt jedoch das in der Schweiz ausgiebig praktizierte System, wonach die Kantone Bundeserlasse zu vollziehen haben, unerwähnt, obwohl

27 Ausführliche Behandlung bei: SO 131 ff., AG 134 ff., TI 131 ff., UZH 229 u. 234. Beiläufige Erwähnung bei: UR 112, AR 134, UBS 336, UNE 81.

28 Das grundlegende und heute noch beachtenswerte Buch von Maurice Duverger „Les partis politiques“ erschien bereits 1951.

29 Z. B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 21.

30 AI 80 ff., SG 77f., GR 12, TG 36, TI 165 f., VD 34; P–KC 103 ff., P–SD 63ff., P–BGB 34; UZH 231, UFR 414f.

selbst der bestehende Verfassungstext die Behandlung nahelegen würde. Zweifellos ist die Delegation von Vollzugsaufgaben an private Verbände eine wichtige und problematische Angelegenheit, doch in vermehrtem Masse ist es der sogenannte „Vollzugsföderalismus“, da die Leistungsfähigkeit der kantonalen Verwaltungsapparate sehr unterschiedlich ist.³¹ – Auf dieses Thema sind immerhin 8 Kantone, 4 Parteien (davon 2 Regierungsparteien), 3 Universitäten sowie eine Interessenorganisation eingegangen, allerdings meist in nur summarischer und gelegentlich in wenig kritischer Weise.³²

Beim Funktionieren der Einrichtungen der „direkten Demokratie“ (Referendum, Initiative) spielen zweifellos die Finanzen der beteiligten Gruppen eine erhebliche Rolle. Die gutdotierte Organisation kann sich mit besseren Erfolgchancen auf Unterschriftensammlung oder Abstimmungskampagne einlassen. Das Thema „Kosten der direkten Demokratie“ würde demnach zu einer umfassenden Demokratiediskussion in der Schweiz gehören. Der Fragenkatalog lässt es jedoch aus, und nur der Kanton Waadt stellt die finanzielle Unterstützung von Referendums- und Initiativkampagnen durch den Staat zur Debatte.³³ Überdies erörtern die Kantone Solothurn und Basel-Land die Limitierung der Ausgaben für politische Propaganda und die Verpflichtung zu öffentlicher Rechenschaftsablage über die verwendeten Mittel.³⁴

b) Die Disposition des Fragenkatalogs

Während die Wahlen-Kommission eine Diskussionsabgrenzung nach Massgabe des bestehenden Verfassungstextes anstrebte, gliederte sie den Fragenkatalog in einer Weise, damit er „die mögliche Disposition einer neuen Verfassung andeutet“.³⁵ – Im Jahre 1958/1959 hatte Prof. Max Imboden, Mitglied der Wahlen-Kommission bis zu seinem Tod im Frühjahr 1969, mit Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel eine neue Bundesverfassung entworfen und die Modellverfassung publiziert.³⁶ Die Disposition von Imbodens Modellverfassung und die Gliederung des Fragenkatalogs weisen eine gewisse Ähnlichkeit auf. Zu den fünf Hauptabschnitten im Modell ist im Fragenkatalog ein weiterer Hauptabschnitt über „Beziehungen zu andern Staaten und internationalen Organisationen“ beigefügt. Die Reihenfolge der Hauptabschnitte stimmt nicht

31 Raimund E. Germann, „Die Bundesverwaltung – Organisatorische, personelle, politische Aspekte“, in: Pius Bischofberger/ Raimund E. Germann/ Roland Ruffieux, Verwaltung im Umbruch, Bern 1972, S. 42–45.

32 UR 59ff., SZ82 u. 100, ZG 170, AR 91, AG117, VD101, VS90, NE 48; P-FD 206 u. 224, P-KC 135/139/196, P-L 78, P-UL 30; UZH 46 u. 114, UFR 130 ff., USG 69 u. 302; V-BSF 38 f.

33 VD 33.

34 SO 71, BL 54.

35 Antworten I, S. 13.

36 Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte. Verfassungsentwurf erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Professor Dr. Max Imboden, Basel, 1. Auflage 1959, 2. Auflage 1968.

genau überein. Zudem sind die Themen „Wirtschaft“, „Finanzen“, „Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen“ sowie „direkte Demokratie“ in Modell und Fragenkatalog jeweils nicht unter den gleichen Obertiteln eingeordnet. Immerhin darf angenommen werden, dass das Imboden-Modell bei der Aufstellung des Fragenkatalogs eine Rolle gespielt hat, eine Vermutung, die auch wegen der Mitgliedschaft Imbodens in der Wahlen-Kommission angezeigt ist.

Der Entschluss der Wahlen-Kommission, im Aufbau des Fragenkatalogs bereits die Gliederung der neuen Verfassung durchscheinen zu lassen, ist nicht ohne weiteres selbstverständlich. Keineswegs steht fest, dass eine fruchtbare Diskussion über ein Gesetzgebungsprojekt gleich strukturiert sein muss wie der Gesetzestext, der schliesslich daraus resultieren soll. Für die Frage nämlich, wie ein Gesetzestext zweckmässig und juristisch einwandfrei gegliedert und redigiert werden soll, könnten ja gänzlich andere Gesichtspunkte massgebend sein als für die Frage, wie eine innovative Gesetzgebungsdiskussion zu organisieren sei. Zudem ist es logisch ausgeschlossen, dass eine Diskussion wirklich „offen“ und unbefangen ist, wenn sie auf Prämissen beruht, die von ihrem antizipierten Ergebnis her bezogen werden.

Indem die Wahlen-Kommission für Aufbau und Gliederung ihres Fragenkatalogs vornehmlich ein Kriterium verfassungsjuristischer Redaktionstechnik verwendete, gab sie der Diskussion eine konservative, dem Status quo verpflichtete Ausrichtung. Das genannte Kriterium orientierte den Katalog auf isolierte „Partikularziele“ hin – oder wie die Autoren der „Helvetischen Alternativen“ es ausdrücken – auf eine „Aneinanderreihung von Einzelfragen ohne Gesamtkonzeption“.³⁷ Aus formaljuristischer Sicht muss nämlich ein Verfassungstext lediglich die wichtigsten Staatsorgane bezeichnen und deren Kompetenzen abgrenzen sowie gewisse als grundlegend empfundene Tatbestände und deren Rechtsfolgen definieren. Dabei kann sich der Zusammenhang zwischen den einzelnen Artikeln darauf beschränken, dass diese sich nicht widersprechen; die Gliederung der Artikel in Abschnitte mag sich nach ästhetischen Gesichtspunkten ausrichten oder den Zweck verfolgen, die Interpretation der Normen zu erleichtern. Ob etwa Referendum und Initiative im Abschnitt „Bundesbehörden“ (wie im Imboden-Modell) oder aber im Abschnitt „Staat, Volk und Bürger“ (wie im Fragenkatalog) behandelt werden, spielt dabei keine ausschlaggebende Rolle. Für eine als „politisch“ verstandene Verfassungsdiskussion ist es dagegen von grundlegender Bedeutung, ob das Thema „Wahlrecht“ nur unter dem engen Gesichtspunkt „Zusammensetzung und Bestellung der Volkskammer“ (FK 3.1.2) oder aber unter dem Gesichtspunkt „Regierungsstruktur“ abgewandelt wird. Ähnliches ist vom Referendum zu sagen. – Die „juristische“ Gliederung des Fragenkatalogs machte es nicht eben wahrscheinlich, dass in der Diskussion funktionelle Zusammenhänge zwischen verschiedenen Institutionen aufgespürt und erörtert wurden, dass anstelle einer rein statischen eine dynamische Betrachtungsweise sich Geltung verschaffte. Naheliegend war auch, dass die „juristische“ Gliederung des Katalogs vornehmlich ein Publikum von Juristen ansprach und die Verfassungsdiskussion zu einer Monopolsache der Juristen werden liess. Darauf ist später im Detail einzugehen.

37 Jörg Thalmann et al., *Helvetische Alternativen, Eine Kritik am Unternehmen der Totalretuschierung unserer Verfassung, nebst einem neuen Fragebogen*, Zürich 1971.

Die Aneinanderreihung von weitgehend zusammenhangslosen Einzelfragen hatte schliesslich zur Konsequenz, dass zahlreiche bereits abgeschlossene oder parallel laufende Untersuchungen oder Vernehmlassungsverfahren durch die Wahlenbefragung dupliziert wurden; denn der Fragenkatalog lud nicht dazu ein, die einzelnen Probleme unter wesentlich neuen, übergeordneten Gesichtspunkten abzuwandeln, sondern drängte die Antwortenden in die wenig stimulierende Lage, längst bekannte Argumente wiederholen zu müssen. Die Debatte über die Totalrevision wurde so zur blossen Aufaddierung zahlreicher Partial-revisionsgespräche. Vereinzelt drückten die Antwortenden ihre Unlust über diesen Zustand aus. Die Arbeitsgruppe des Kantons Neuenburg erklärte beispielsweise zu einzelnen Problemen, dass sie sich nicht dazu äussern wolle, weil sie bereits anderweitig studiert würden.³⁸

Für einen empirisch orientierten Sozialforscher mutet es selbstverständlich seltsam an, wenn ein Fragebogen wie eine Verfassungsurkunde aufgebaut wird; doch auch die Vernehmlassungen zum Wahlen-Katalog haben sich nicht durchwegs an die Disposition des Fragenschemas gehalten. Bei der Auszählung der Eingaben unter dem Gesichtspunkt der Respektierung bzw. Nichtrespektierung der Katalogdisposition mussten vorerst jene 8 Antworten ausgeschieden werden, die sich nur mit wenigen Einzelpunkten des Katalogs befassten (siehe Tabelle 1); in diesen Fällen kann selbstverständlich nicht sinnvollerweise die Rede von Einhaltung und Nichteinhaltung der Disposition sein. Die Zahl der in der Untersuchung verbleibenden Vernehmlassungen beschränkt sich somit auf 46. Eine Vernehmlassung wurde dann als „konformistisch“ eingestuft, wenn sie für die Gliederung ihres Textes die gleichen Haupt-, Zwischen- und Untertitel in gleicher Reihenfolge wie der Fragenkatalog verwandte, gleichgültig ob nun zu jedem einzelnen derart abgegrenzten Fragenbereich eine Stellungnahme erfolgte oder nicht. Geringfügige Abweichungen von der Wahlen-Disposition, untergeordnete Umgruppierungen und Ergänzungen konnten dabei die Einordnung in die „nonkonformistische“ Kategorie noch nicht bewirken.

Von den 46 Eingaben haben 10 die Disposition des Fragenkatalogs nicht eingehalten, nämlich jene von drei Kantonen, zwei Regierungsparteien, vier Universitäten und einer Interessenorganisation. Die Vernehmlassungen der Kantone Schwyz und Freiburg, der CVP, der Universitäten Zürich, Freiburg und Basel sowie des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes lehnen sich, ungeachtet erheblicher Abweichungen, trotzdem noch ziemlich an den Aufriss des Katalogs an, während der Kanton Uri, die BGB-Partei und die Hochschule St. Gallen sich zu einer vom Fragenkatalog losgelösten Disposition entschlossen.

Der Zusammenhang zwischen der Länge der Eingaben und deren Konformität mit der Wahlen-Disposition mag von einigem Interesse sein. Tabelle 4 bringt die entsprechenden Häufigkeitsverteilungen. – Definiert man Eingaben bis 40 Seiten Umfang als „kurz“ und jene von 41 und mehr Seiten als „lang“, so ergibt sich hinsichtlich des Umfangs eine Dichotomie, die es gestattet, eine einfache 2 x 2-Tabelle zu erstellen (Tabelle 5). Von den „langen“ Eingaben sind 41 % „nonkonformistisch“, während es von den „kurzen“ nur 10 % sind. – Durch das Assoziationsmass *Yule's Q* lässt sich der Zusammenhang zwischen „langen“ und „nonkonformistischen“ Eingaben beziffern. Der Q-Wert beträgt

Tabelle 4: Umfang und „Konformität“ der Vernehmlassungen (1)

	Seitenzahl							Total
	bis 10	11–20	21–30	31–40	41–50	51–60	60 u.m.	
Anzahl Vernehmlassungen	2	10	13	4	5	3	9	46
Davon „nonkonformistische“	–	1	2	–	1	–	6	10

Tabelle 5: Umfang und „Konformität“ der Vernehmlassungen (2)

Umfang	Übereinstimmung mit FK-Disposition		Total
	„konformistisch“	„nonkonformistisch“	
bis 40 Seiten	a	b	29
	26	3	
41 Seiten und mehr	c	d	17
	10	7	
Total	36	10	46

0,72. (Q kann nur Werte zwischen -1 und $+1$ annehmen, wobei $-1,00$ vollständig negative Korrelation, $+1,00$ vollständige positive Korrelation und $0,00$ das Fehlen jeglichen Zusammenhangs bedeutet.³⁹) – Der ziemlich starke Zusammenhang zwischen „langen“ und „nonkonformistischen“ Eingaben ist

39 Zum Yule's Q siehe: Oliver Benson, Political Science Laboratory, Charles E. Merrill Publishing Company, Columbus Ohio 1969, S. 151 f.; Hayward R. Alker Jr., Mathematics & Politics, The Macmillan Company, London, 3. Auflage 1969, S. 58 ff.; G. Udney Yule/ M. G. -Kendall, An Introduction to the Theory of Statistics, Hafner Publishing Company, New York, 1954, S. 25 ff. – Das Yule's Q lässt sich auf sehr einfache Weise berechnen. Auszugehen ist von einer Zahlenanordnung, wie sie Tabelle 5 gibt. Die Zahlen in den Feldern a bis d sind dabei in folgende Formel einzuführen:

$$Q = \frac{ad - bc}{ad + bc}$$

Unser Beispiel ergibt folgende Werte:

$$Q = \frac{26 \cdot 7 - 3 \cdot 10}{26 \cdot 7 + 3 \cdot 10} = 0,72$$

keineswegs nur ein Artefakt des Trennungspunktes, der die „langen“ von den „kurzen“ Eingaben scheidet. Setzen wir den Trennungspunkt bei 50, so ist $Q = 0,76$, und bei 60 ist $Q = 0,88$.

Die Länge einer Vernehmlassung darf als brauchbarer Indikator für den Grad der thematischen Vertiefung derselben angenommen werden. Die publizierten Eingaben lassen nämlich keineswegs den Schluss zu, dass „lange“ Antworten nur deswegen ihre Seitenzahl erreichten, weil sie sich einer gespreizten und weit-schweifigen Darstellungsweise bedienten. – Es ergibt sich somit, dass jene Arbeitsgruppen, die sich zu einer vertieften Behandlung des Revisionsthemas entschlossen, eine bedeutend grössere Neigung zeigten, eine eigene Darstellungsdisposition zu wählen als jene, die sich mit mehr summarischen Antworten begnügen wollten. – Aus der Art und Weise, wie der Fragenkatalog beantwortet wurde, ergeben sich somit Zweifel, ob dieser wirklich eine geeignete Grundlage für eine vertiefte Verfassungsdebatte darstellte. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang jene Gruppe von Universitäten, die Eingaben zwischen 118 und 137 Seiten abliefern; sie alle gliederten den Stoff nicht nach dem Katalogmuster.

3. Die Messung von Innovationsneigungen

a) *Theoretische Überlegungen*

Die bisherige Untersuchung hat ergeben, dass die Wahlen-Kommission durch das Instrument des Fragenkatalogs die Verfassungsdiskussion in erheblichem Masse strukturierte und ihr einen wenig innovationsfreudigen Tenor zu geben verstand. Keineswegs wurde aber dadurch eine gänzliche Nivellierung der Antworten im Hinblick auf deren Innovationsneigung bewirkt. Selbst die flüchtige Lektüre der publizierten Antworten zeigt auf, dass auf der einen Seite zahlreiche Stellungnahmen, von geringfügigen Retuschen abgesehen, die Beibehaltung des derzeitigen politischen und institutionellen Status quo befürworten, und dass auf der andern Seite sich einzelne ziemlich radikale Neuerer zu Worte melden. Zwischen diesen Extremen präsentiert sich in fließenden Übergängen Innovationswille verschiedener Abstufung.

Dieses Kapitel stellt sich zur Aufgabe, die offensichtlich vorhandenen Unterschiede in der Innovationsneigung genauer zu untersuchen und wenn möglich zu quantifizieren. Die technischen Schwierigkeiten sind dabei beträchtlich, und zum vornherein ist nicht die Erstellung von Intervallskalen angestrebt, die es beispielsweise erlauben würden zu sagen, wie gross die Differenz der Innovationsneigung zweier Vernehmlassungen ist. Solche Exaktheit Messe sich bei der angewandten Befragungstechnik und den vorliegenden Antworten gar nicht erreichen. Vielmehr soll versucht werden, mit Hilfe von Ordinalskalen Aussagen folgenden Typus' zu mermöglichen: „Vernehmlassung A ist innovationsfreudiger als Vernehmlassung B.“

Eine gültige Rangordnung von Vernehmlassungen und Vernehmlassungsgruppen hinsichtlich ihrer Innovationsneigung kann in mehrfacher Hinsicht nützlich sein. Sie gestattet es uns, jene Milieus zu orten, die besonders innovationsfreudig oder besonders dem Status quo verpflichtet sind, und Aussagen über die

Beeinflussung von Innovationschancen durch Einbeziehung oder Ausschluss von Gruppen in die Verfassungsdiskussion zu machen. Auch lassen sich Hypothesen überprüfen, welche Unterschiede in der Innovationsneigung zu erklären versuchen. Für die hier angestrebte Inhaltsanalyse¹ boten sich die *Stellungnahmen der antwortenden Instanzen zu bestimmten durch den Fragenkatalog abgegrenzten Fragenkreisen* als Analyseelemente (*units of analysis*) an. Die Stellungnahmen konnten in Kategorien eingeordnet werden, die unterschiedliche Einstellung zum Status quo im betreffenden Bereich markieren, z. B. „Beibehaltung des Status quo“, „massiges Abweichen vom Status quo“ und „radikales Abweichen vom Status quo“. Die Häufigkeitsverteilung der Optionen in den einzelnen Bereichen und Bereichskategorien lassen sich nun für die Erstellung einer Rangordnung verwenden. Dieses Vorgehen wurde in einer exploratorischen Voruntersuchung verwendet, deren Ergebnisse später kurz skizziert werden sollen. – Eine andere Strategie bestand darin, eine Anzahl von Änderungsvorschlägen auszuwählen, die nach bestimmten Kriterien wichtig und tiefgreifend sind, und auszuzählen, wie häufig solche Vorschläge in den einzelnen Vernehmlassungen erscheinen. Die so erhaltene Häufigkeitsverteilung lässt sich zur Grundlage für eine Rangordnung machen. Dieses Verfahren haben wir in unserer Hauptanalyse verwendet.

Sowohl in der Voruntersuchung wie in der Hauptanalyse konnten nicht die Stellungnahmen zu sämtlichen vom Fragenkatalog abgesteckten Bereichen untersucht werden. Nur solche Aspekte wurden berücksichtigt, die sich auf Struktur und Funktionsweise von Parlament, Regierung und Bürokratie, auf die Teilnahme von Bürgern und Gruppen am politischen Geschehen oder auf den Grad der Zentralisierung im Bundesstaat beziehen. Die Einengung der Untersuchung auf diesen Bereich, den man kurz als „Regierungssystem“ bezeichnen könnte, lässt sich wie folgt begründen: Änderungsvorschläge der Vernehmlassungen ausserhalb des erwähnten Bereichs, etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Justiz, der Rechtsstaatlichkeit usw. könnten im Falle ihrer Verwirklichung die grundlegende Macht- und Interessenkonstellation in der Schweiz nur marginal oder überhaupt nicht beeinflussen. Die umfassende Anerkennung der Drittwirkung von Grundrechten beispielsweise würde zwar auf juristischer Ebene eine erhebliche Neuerung bedeuten (man hat sie „eine kopernikanische Umwertung des bisherigen Grundrechtsdenkens“ genannt²), doch ist es nicht eben wahrscheinlich, dass eine solche Massnahme die Machtkonstellation, welche das politische System der Schweiz prägt, massgeblich tangieren würde, sofern nicht flankierende Reformen innerhalb des „Regierungssystems“ sie begleiteten. – Die Konzentration der Untersuchung auf Aspekte des „Regierungssystems“ drängt sich auch aus praktischen Gründen auf; eine Ausweitung der Analyse nach Massgabe des Fragenkatalogs würde zu einer Datenfülle führen, die kaum zu bewältigen wäre.

- 1 Zur Methodik siehe: Peter Atteslander, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, Berlin 1969, S. 63–66; Robert C. North et al., *Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis*, Northwestern University Press, Evanston/ Ill., 2. Aufl. 1968.
- 2 Walter Leisner, zitiert bei Peter Saladin, „Die Funktion der Grundrechte in einer revidierten Verfassung“, in: *Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein?* (op. cit.), S. 177.

Wenig sinnvoll wäre es gewesen, sämtliche Stellungnahmen der Vernehmlassung, die dem Bereich „Regierungssystem“ zuzurechnen sind, in die Untersuchung einzubeziehen. Erneut musste eine Selektion getroffen werden. Auszuschliessen waren grundsätzlich Stellungnahmen, nach denen der Fragenkatalog nicht ausdrücklich gefragt hatte; wie bereits aufgezeigt, wurden nämlich Themen, die der Katalog nicht anschnitt, nur vereinzelt behandelt. – Das grundlegende (und auch problematischste) Selektionskriterium war jedoch die „Wichtigkeit“ des Bereichs, zu welchem die Stellungnahmen erfolgten. Als „wichtig“ sollten jene Bereiche gelten, bei denen anzunehmen ist, dass eine darin erfolgte Veränderung *erheblichen* Einfluss auf das Funktionieren des politischen Systems und auf die Macht- und Interessenkonstellation in der Schweiz haben könnte. Häufig vertretene Anschauungen und wohlbegründete Theorien in der Politikwissenschaft mochten zwar bei diesen Entscheiden behilflich sein, doch ist festzuhalten, dass man sich dabei nicht auf „objektive“ Kriterien oder allgemein anerkannte Lehrmeinungen abstützen konnte. Beim Entscheid über Wichtigkeit oder Belanglosigkeit eines Reformbereichs ist nicht „Objektivität“, sondern „Explizität“ und „Plausibilität“ anzustreben, d. h. die dem Entscheid zugrunde liegende Werthaltung muss explizit gemacht und eine einleuchtende Begründung für den Entscheid geliefert werden.

Die beschriebenen Selektionskriterien lassen naturgemäss einen erheblichen Spielraum offen für die Frage, welche Stellungnahmen zu berücksichtigen sind und welche nicht. In der Vorstudie wurden die Stellungnahmen zu 15 Fragenbereichen ausgewählt, während die Hauptuntersuchung sich mit 7 Bereichen (plus einer Residualkategorie) begnügt. Ob die in der Hauptuntersuchung verwendeten Kategorien tatsächlich „gültig“ (*valid*) sind, d. h. ob sie wirklich geeignet sind, unterschiedliche Innovationsneigungen der Vernehmlassungen zu messen, könnte überprüft werden, indem ein anderes und unabhängiges Mess-instrument geschaffen würde, das zu gleichen Resultaten führt. Hier ist hervorzuheben, dass die in der Vorstudie und in der Hauptanalyse verwendeten Methoden voneinander verschieden und (weitgehend) unabhängig sind; unterschiedliche Kategorien und Operationalisierungen wurden verwendet. Die in beiden Untersuchungen erhaltenen Rangordnungen stimmen nun in wesentlichen Punkten überein, was immerhin ein günstiges Licht auf die Validität der Hauptanalyse wirft.

Wie immer die verwendeten Kategorien definiert sein mögen, stets stellt sich bei der Einordnung von Vernehmlassungen in Kategorien das Problem der „Verlässlichkeit“ oder „Reproduzierbarkeit“ (*reliability, reproducibility*). Ein anderer, unabhängig arbeitender Forscher sollte aufgrund der in den Operationalisierungen enthaltenen Vorschriften zu den gleichen Einordnungen gelangen können. – Die Art der Fragenstellung im Wahlen-Katalog, doch vor allem die unterschiedliche Weise der Beantwortung in den einzelnen Eingaben warfen gelegentlich heikle Einstufungsprobleme auf. – Der Fragenkatalog stellt beispielsweise die Frage nach dem Berufsparlament nicht einfach: „Sind sie dafür oder dagegen?“, sondern in verklausulierter Weise: „Hat die Verfassung, soweit es an ihr liegt, die Umgestaltung der Volkskammer im Sinne des Berufsparlaments zu fördern?“ (Offenbar zweifelte die Wahlen-Kommission an der Möglichkeit, dass man überhaupt durch gesetzgeberische Massnahme ein Berufsparlament einführen kann.) – Einzelne Vernehmlassungen antworteten sibyl-

linisch auf sibyllinische Fragen, beispielsweise die Evangelische Volkspartei zum Thema ‚Berufsparlament‘:

„Die Verfassung soll die Möglichkeit der Umwandlung in ein Berufsparlament ermöglichen. Wir halten es zwar für wünschenswert, so lange als möglich noch beim Milizparlament zu bleiben. Es könnte sich aber doch in absehbarer Zeit zeigen, dass der Schritt zum Berufsparlament nicht mehr vermieden werden kann.“³

Um Einstufungsprobleme dieser Art zu lösen, wurde grundsätzlich angenommen, dass eine Vernehmlassung eine Massnahme befürwortet, sofern sie diese als politisch unausweichlich einschätzt, selbst wenn sie sie von ihrem Standpunkt aus als unerwünscht bezeichnet.

Gegenüber der Vorstudie sind die in der Hauptuntersuchung verwendeten Kategorien zahlenmässig reduziert und vereinfacht. Diese Vereinfachung erfolgte ausschliesslich, um eine erhöhte Verlässlichkeit der Einstufung zu erreichen. Einige in der Hauptuntersuchung verwendete Kategorien stimmen zudem mit solchen überein, welche der Registerband zu den publizierten Vernehmlassungen benützt. Hieraus ergab sich eine Kontrollmöglichkeit.

Die in Vorstudie und Hauptuntersuchung verwendeten Messinstrumente sind selbstverständlich zu roh, als dass sie Subtilitäten der einzelnen Stellungnahmen, insbesondere unterschiedliches Engagement für eine vorgeschlagene Lösung zu registrieren vermöchten. Immerhin sei erwähnt, dass einzelne Eingaben sich ziemlich kategorisch für eine Lösung einsetzen, während andere ihre Vorschläge möglichst unverbindlich in die Diskussion einführen wollen. – Mehrere Eingaben erwähnten auch Minderheitsstandpunkte in der betreffenden Arbeitsgruppe. Die Analysen stellten selbstverständlich nur auf Mehrheitsstandpunkt ab, Stimmengleichheit wurde als negatives Votum gewertet (z. B. UZH 270/272).

b) Eine exploratorische Voruntersuchung

Der Verfasser stellte über den Inhalt der Vernehmlassungen an die Wahlen-Kommission vorerst eine Voruntersuchung an mit dem Ziel, Bereiche und Richtungen postulierter Reformen auszuloten, Hypothesen über die Zusammenhänge zwischen Innovationsneigungen und gewissen Faktoren zu formulieren und schliesslich Aufschluss über die Tauglichkeit bestimmter Analyseverfahren zu erhalten.⁴ Da die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt war, wurde nicht die Gesamtheit der Vernehmlassungen in die Untersuchung einbezogen, sondern nur ausgewählte Gruppen von Kantonen, die vier Bundesratsparteien und als wichtigste Oppositionspartei der Landesring der Unabhängigen. Bei den Kantonen sollte abgeklärt werden, ob wirtschaftliche Faktoren Unterschiede in der Innovationsneigung bewirkt haben könnten. Daher bildeten die 7 wirtschaftlich schwächsten Kantone und entsprechend die 7 wirtschaftlich

³ P–EV 66.

⁴ Raimund E. Germann, A Total Revision of the Swiss Federal Constitution, Paper Presented to the Political Science Department of the University of Wisconsin (USA), Mai 1971, 32 Seiten (vervielfältigt).

stärksten Kantone je eine Untersuchungsgruppe. (Zur ersten Gruppe gehören die Kantone Uri, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Zug, Obwalden und Nidwalden, die zusammen nur zirka 4 % des Sozialprodukts erbringen; die zweite Gruppe umfasst die Kantone Zürich, Bern, Waadt, Aargau, Genf, Basel-Stadt und St. Gallen, welche zusammen mehr als zwei Drittel des schweizerischen Bruttosozialprodukts leisten.⁵) Eine weitere Untersuchungsgruppe bildeten die drei ausschliesslich französisch-sprachigen Kantone Neuenburg, Waadt und Genf, um abzutasten, ob der Sprachenfaktor relevant sein könnte.

Die Stellungnahmen der Testgruppen in den folgenden 15 Bereichen wurden untersucht:

1. Institutionen der „direkten Demokratie“
2. Einbürgerung von Ausländern
3. Stimmfähigkeitsalter
4. Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft
5. Finanzverfassung des Bundes
6. Planung durch den Bund
7. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen
8. Zweikammersystem
9. Zusammensetzung des Ständerates
10. Wahlrecht
11. Berufsparlament
12. Beziehungen zwischen Regierung und Parlament
13. Kollegialitätsprinzip in der Regierung
14. Anzahl der Bundesräte
15. Rolle des Bundespräsidenten

Jede Stellungnahme zu einem Bereich wurde entweder als „Befürwortung des Status quo“, „Eintreten für eine gemässigte Neuerung“ oder „Eintreten für eine eher radikale Neuerung“ eingestuft.

Die einzelnen Operationalisierungen und Einstufungsprobleme sollen hier nicht wiedergegeben werden. Vielmehr seien gleich die Resultate angeführt. Bei den Regierungsparteien ergab sich folgende Rangordnung, wobei Rang 1 die geringste Innovationsneigung markiert.

Rang 1: BGB-Partei

Rang 2: Freisinnig-demokratische Partei

Rang 3: Sozialdemokratische Partei und CVP

Die SPS und die CVP unterschieden sich derart wenig in ihrer Innovationsneigung, dass die Einteilung in den gleichen Rang angezeigt erschien. Bei Ein-bezug sämtlicher untersuchter Vernehmlassungsgruppen ergab sich folgende Rangordnung (Rang 1 = geringste Innovationsneigung):

Rang 1: die 3 französisch-sprachigen Kantone

Rang 2: die 7 wirtschaftlich stärksten Kantone
die 7 wirtschaftlich schwächsten Kantone

Rang 3: die 4 Regierungsparteien

Rang 4: der Landesring der Unabhängigen

5 Gaston Gaudard, „Les disparités économiques entre cantons“, Civitas, 24. Jg., Januar 1969, S. 393-400.

Die Rangierung ganzer Vernehmlassungsgruppen wurde ermöglicht, indem die durchschnittliche Punktzahl in den drei Innovationskategorien („Status quo“ – „gemässigte Änderung“ – „radikale Änderung“) berechnet und gewichtet wurden.

c) Die Hauptuntersuchung

In die Hauptuntersuchung wurden sämtliche publizierten Vernehmlassungen einbezogen mit Ausnahme jener acht, die nur vereinzelte Fragen des Katalogs beantworteten. Bei den letzteren durfte nämlich nicht angenommen werden, dass das Nichteingehen auf einen Fragenkreis die Befürwortung des betreffenden Status quo bedeute. Eine solche Annahme erschien dagegen bei jenen formal unvollständigen Eingaben gerechtfertigt, die einen erheblichen Teil der Katalogfragen beantworteten.

Wie bereits erwähnt, basiert die Hauptuntersuchung auf einer Auszählung „radikaler“ Vorschläge in „wichtigen“ Bereichen des „Regierungssystems“. Es handelt sich um folgende Vorschläge (in Klammern ist jeweils die Kurzbezeichnung der betreffenden Kategorie angeführt):

1. Einführung der Vorschrift, dass Unterschriften für Referendums- und Initiativbegehren nur vor einer Amtsstelle abgegeben werden können („Amtsstellenzwang“)
2. Einräumung des Rechts an jeden einzelnen Kanton, das Gesetzesreferendum verlangen zu können („Ein-Kanton-Ref.“).
3. Abschaffung der Kompetenzvermutungsregel zugunsten der Kantone in Artikel 3 der Bundesverfassung („Regel BV 3“).
4. Einräumung einer kompetenzmässigen Präponderanz des Nationalrates und entsprechende *capitis deminutio* des Ständerates („Präponderanz sNR“).
5. Änderung des Wahlrechts („Wahlrecht“).
6. Einführung eines Berufsparlaments („Berufsparlament“).
7. Schaffung eines Präsidialdepartements verbunden mit einer Amtsdauer des Bundespräsidenten von mehr als einem Jahr („Präs.-Dep. + Amtsdauer“).
8. Diverse Vorschläge.

Diese Auswahl von Vorschlägen bedarf der näheren Begründung, und die Vorschläge selbst müssen so genau umschrieben werden, dass ein anderer Forscher die Klassierung der Stellungnahmen mit gleichem Resultat vornehmen könnte. – Zur „Radikalität“ der Vorschläge sei folgendes vermerkt. Bei jedem einzelnen der Vorschläge, würde seine Verwirklichung ernsthaft zur Diskussion stehen, entstünde sofort eine machtvolle gegnerische Koalition, die wahrscheinlich das Postulat zu Fall bringen könnte. Die Vorschläge sind also allesamt im derzeitigen politischen Kontext der Schweiz „nicht realistisch“; im schweizerischen politischen Jargon würde man sagen, dass die Zeit für derartige Postulate „noch nicht reif“ sei. Damit ist angedeutet, dass die Vorschläge im Falle ihrer Verwirklichung in erheblichem Masse die derzeitige Macht- und Interessenkonstellation des Landes modifizieren könnten. Eine gewisse Bestätigung dieser Annahme ist daraus zu ersehen, dass jeder der Vorschläge in der Wahlen-Vernehmlassung nur vereinzelte befürwortende Stellungnahmen auf sich ver-

einigen konnte (siehe unten Tabelle 6). Eine Mehrzahl der Eingaben hat ausdrücklich gegen die meisten dieser „radikalen“ Vorschläge Stellung bezogen. Im folgenden seien die genannten Vorschläge genauer abgegrenzt und die Gründe für ihre Auswahl aufgezeigt. Die Selektionsüberlegungen können in diesem Zusammenhang allerdings nur summarisch angegeben werden; spätere Abschnitte des Buches werden die theoretische Vertiefung einzelner Argumente nachholen.

(1) *Amtsstellenzwang*

Die Vernehmlassungen bringen verschiedene Vorschläge, wie die Handhabung direkt-demokratischer Institutionen erschwert werden könnte. Wichtigstes Postulat ist dabei die Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Referendum und Initiative. Es wurde deshalb nicht als „radikal“ eingestuft, weil häufig das Ausmass der Erhöhung ungenannt blieb. Massige Quorumserhöhungen würden sich wahrscheinlich nur marginal auf das Funktionieren des politischen Systems auswirken, während Erhöhungen über bestimmte Schwellenwerte hinaus die Referendums- oder Initiativdrohung gewisser Gruppen entwerten würde. – Das Postulat des Amtsstellenzwangs ist deshalb „radikal“, weil es die Benützung direkt-demokratischer Institutionen ausserordentlich verteuern würde. Eine Organisation, die etwa das Referendum ergreifen will, muss eine bedeutend aufwendigere Werbung betreiben, um mehrere Zehntausend Bürger zum Gang auf eine Amtsstelle zu bewegen, als wenn die Unterschriften auf herkömmliche Weise gesammelt werden könnten. Der Amtsstellenzwang könnte Referendums- und Initiativdrohungen selbst mächtigster Interessenorganisationen unglaubwürdig machen und darum Verhandlungsmuster und -Strategien, aber auch Kräfteverhältnisse im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erheblich verändern. Der Vorschlag des Amtsstellenzwangs ist nicht sehr weit von jenem der gänzlichen Abschaffung der direkt-demokratischen Einrichtungen entfernt. Die Vernehmlassungen bringen zahlreiche andere Neuerungsanschläge im Bereich der „direkten Demokratie“. Sie wurden alle (von gewissen unter die Kategorie „diverse Vorschläge“ einzuordnenden Ausnahmen abgesehen) nicht als radikal eingestuft. Zu ihnen gehört der Vorschlag, es sei die Gesetzesinitiative einzuführen. Da diese hauptsächlich als Entlastung der bereits bestehenden Verfassungsinitiative gedacht ist, würde sie den derzeitigen politischen Status quo kaum merklich tangieren. Schon heute können über die Verfassungsinitiative ähnliche Ziele verfolgt werden, wie sie die Gesetzesinitiative gestatten würde. Für den Amtsstellenzwang setzten sich drei Kantone und zwei Universitäten ein.⁶ Lediglich die Stellungnahme der Universität Basel bot Interpretationsschwierigkeiten. Sie propagiert das Auflegen von Unterschriftenbogen auf den Gemeindeganzleien als *Erleichterung* des Referendums. Ob ein Amtsstellenzwang damit verbunden sein soll oder nicht, wird nicht gesagt. Das blosses Auflegen von Unterschriftenbogen auf den Gemeindeämtern, wobei die Unterschrift auch weiterhin auf herkömmliche Weise abgegeben werden kann, bedeutet weder für den Stimmbürger noch für den Organisator des Referendums eine nennenswerte Erleichterung, sondern schafft lediglich erhebliche administrative Umtriebe. Da Max Imboden, ein prominenter Vertreter der Universität Basel,

6 AR 45, SG 73, TG 17; UZH 350 u. 374, UBS 348.

sich unmissverständlich für den Amtsstellenzwang eingesetzt hatte,⁷ wurde die Stellungnahme der Basler Universität in diesem Sinne ausgelegt.

(2) Ein-Kanton-Referendum

Gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung können 8 Kantone verlangen, dass über ein vom Parlament beschlossenes Bundesgesetz eine Volksbefragung stattfindet. Dieses „Kantonsreferendum“ hatte bisher keine praktische Bedeutung. Vorschläge, es gänzlich abzuschaffen, wurden deshalb nicht als „radikal“ eingestuft, auch nicht jene Postulate, welche die Zahl der erforderlichen Kantone auf 3 bis 5 verringern wollen. Ein derart reduziertes Kantonsquorum hätte wohl nur eine geringe Chance, die Institution zu beleben. Hingegen wurde der Vorschlag, jedem einzelnen Kanton das Referendumsrecht zu gewähren, als „radikal“, definiert, weil es die Möglichkeit einräumt, dass sich „Veto-Kantone“ herausbilden. Interessenorganisationen könnten versucht sein, sich in geeigneten (besonders in kleinen und autoritär strukturierten) Kantonen einen genügenden Rückhalt zu sichern, und so ein zusätzliches Pressionspotential einzuhandeln. Da ohnehin die Tendenz zur Erschwerung des Unterschriften-Referendums besteht, könnte das Ein-Kanton-Referendum gewissen Interessengruppen einen billigen und einfach zu handhabenden Ersatz bieten. Zweifellos muss ein Vorschlag als „radikal“ gewertet werden, der einem Kleinkanton, im Extremfall von nur rund 13 000 Einwohnern, die Möglichkeit einräumt, die Gesetzgebungsmaschinerie eines Sechs-Millionen-Staates durch Referendumsdrohungen zu bremsen oder gar zu blockieren.

Das Ein-Kanton-Referendum befürworteten zwei Kantone, eine Regierungspartei sowie eine Universität.⁸ Klassifizierungsschwierigkeiten boten der Kanton Wallis und die Universität Basel. Nach dem Walliser Vorschlag würde das Begehren eines Kantons nicht eine Volksabstimmung über das betreffende Gesetz, sondern Abstimmungen sämtlicher Kantonsparlamente, also ein äusserst umständliches Verfahren auslösen. Die Universität Basel sieht das Ein-Kanton-Referendum nur vor, wenn Rahmengesetze des Bundes Bundeszuständigkeiten erweitern würden. Dieser Fall, der eine Änderung der Kompetenzregel von Artikel 3 der Bundesverfassung voraussetzt, ist jedoch so vage umschrieben, dass mit seinem Eintreten häufig zu rechnen wäre. – Beide Stellungnahmen wurden als Befürwortungen des Ein-Kanton-Referendums angesehen.

(3) Regel BV3

Artikel 3 der Bundesverfassung erklärt die Kantone in sämtlichen Bereichen für zuständig, die nicht von Verfassungen wegen der Kompetenz des Bundes zugewiesen sind. Als „radikal“ wurden Vorschläge gewertet, die anstelle dieses Grundsatzes ein neues Kompetenzverteilungsprinzip postulieren. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Vorschläge: Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten des Bundes; Beseitigung jeder Kompetenzvermutung; Ausscheidung eines Bereichs „konkurrierender Kompetenz“, in welchem Bund und Kantone gleichzeitig tätig werden könnten, allerdings unter dem Vorbehalt der

7 Max Imboden, „Die Totalrevision der Bundesverfassung“, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? (op. cit.), S. 144.

8 AG 47, VS (Verweis auf Darbellay-Modell, siehe unten Note 11); P–K 86 u. 158; UBS 60.

Regel „Bundesrecht bricht kantonales Recht“; Ausscheidung von zwei Bereichen: Im einen wäre der Bund ausschliesslich kompetent, im andern nur zum Erlass von Rahmengesetzen.

6 Kantone, 2 Regierungsparteien, 4 Universitäten und 2 Interessenorganisationen haben derartige Neuerungen vorgeschlagen.⁹

Die Forderung, vom Grundsatz des Artikels 3 der Bundesverfassung abzugehen, erhielt nicht deshalb das Prädikat „radikal“, weil sie eine Verstärkung der Zentralisierungstendenz bewirken würde (schon unter dem jetzigen System ist diese Tendenz sehr deutlich), sondern weil sie das zahlenmässige Verhältnis zwischen den Erlassen, die dem obligatorischen Referendum unterworfen sind, und jenen, bei welchen das fakultative Referendum offensteht, erheblich verschieben würde. Zudem würde bei vielen Gesetzgebungsprojekten die bisherige Zweistufigkeit des Verfahrens entfallen; unter den gegenwärtigen Regeln muss häufig in einer ersten Phase für den Bund vorerst ein Kompetenzraum geschaffen werden, und erst in der zweiten Phase wird dann der eigentliche Erlass ausgearbeitet. – Beide Konsequenzen könnten Pressions-Strategien und Kräfteverhältnisse zwischen den massgeblichen Interessenorganisationen signifikant verändern.

Fast jede Vernehmlassung enthält Vorschläge betreffend die Übertragung von neuen Kompetenzen an den Bund. Bei rein punktuellen Kompetenzübertragungen sind die Konsequenzen, die daraus resultieren könnten, schwerlich abzuschätzen. Mit der Schaffung eines neuen Kompetenzraumes steht noch keineswegs fest, wie der Bund darin tätig werden wird. Seine Aktivität oder Inaktivität hängt weitgehend vom bestehenden politischen Kräfteparallelogramm ab. Wegen der Unmöglichkeit, sinnvolle Schätzungen über die Auswirkung von postulierten punktuellen Kompetenzübertragungen an den Bund vorzunehmen, wurde keiner der entsprechenden Vorschläge als „radikal“ eingestuft.

(4) Präponderanz NR

Unter diese Kategorie fallen Vorschläge, welche dem Nationalrat gegenüber dem Ständerat eine Vorrangstellung einräumen wollen. Folgende Massnahmen fallen in Betracht: Die Kompetenz des Ständerates wird auf bestimmte Gebiete beschränkt, während der Nationalrat weiterhin eine umfassende Zuständigkeit zum Legiferieren besitzt; oder der Ständerat kann das Zustandekommen eines Gesetzes nicht mehr verhindern, sondern nur verzögern, indem er die Volkskammer zu einer zusätzlichen Lesung zu zwingen vermag; oder Differenzen zwischen den beiden Kammern werden durch Mehrheitsentscheid der Vereinigten Bundesversammlung beglichen, wodurch der Nationalrat wegen seines zahlenmässigen Übergewichts automatisch eine Vorzugsstellung erhält. Aufgrund eines *argumentum a fortiori* wird auch der Vorschlag der Universität Zürich, den Ständerat gänzlich abzuschaffen, unter diese Kategorie „radikaler“ Vorschläge gezählt.

Durch eine Entmachtung des Ständerates würde der extreme institutionelle Zwang zur Allparteien-Regierung und zur „Zauberformel“ gelockert, und ins-

9 LU 74 f., UR 51, ZG 169, AG 42, TI 99, VS 89; P-KC 132, P-SD 43; UETH 83, UFR 26 f., UBS 50 f., USG 69; V-VSA 26, V-BSF 33.

besondere die Sozialdemokratische Partei erhalte im Hinblick auf das Eingehen von Koalitionen einen grösseren Manövrierbereich. Die Repräsentationsbasis des Ständerates reduziert die sozialdemokratische Vertretung in dieser Kammer auf nur vereinzelte Sitze; eine „kleine Koalition“ der SPS mit der CVP beispielsweise ist dadurch praktisch ausgeschlossen.

Vereinzelte Vorschläge versuchen, durch Änderung der Repräsentationsbasis des Ständerates die extreme Untervertretung der Sozialisten in dieser Kammer zu mildern. Diese Vorschläge wurden nicht als „radikal“ gewertet, weil der mit ihnen zu erreichende Proportionalisierungseffekt gering wäre. Sie sehen nämlich durchwegs „kleine“ und sehr heterogene Wahlkreise vor, d. h. der Wahlkreis bliebe der Kanton, der im Maximum 4, eventuell 5 Deputierte in den Ständerat abordnen könnte. (Die Bedeutung der „Wahlkreisgrösse“ soll später ausführlich erörtert werden).

Aus naheliegenden Gründen wurden Vorschläge nicht als „radikal“ eingestuft, welche eine Doppelvertretung der Halbkantone im Ständerat postulieren. (Im jetzigen System können diese nur einen Deputierten abordnen, während alle übrigen Kantone deren zwei besitzen).

Eine Präponderanz des Nationalrats im oben definierten Sinn postulieren ein Kanton, eine Regierungspartei, eine Oppositionspartei und eine Universität.¹⁰ – Der Kanton Wallis, der sich zu einem Föderalismus-Modell von Professor Darbellay¹¹ bekennt, möchte zwar den Kompetenzbereich des Ständerates einengen, verbindet diese Lösung jedoch mit Reservatrechten der Kleinen Kammer, so dass von einer nationalrätlichen Präponderanz nicht die Rede sein kann. Das Darbellay-Modell würde zweifellos auch nicht den Zwang zur Grossen Koalition mildern. Dieser Vorschlag wurde deshalb hier nicht mitgezählt.

(5) Wahlrecht

Alle Stellungnahmen, die eine Änderung des derzeitigen Wahlsystems für die Bestellung des Nationalrates postulieren, wurden als „radikal“ eingestuft, mit Ausnahme derjenigen, die es lediglich „den Kantonen ermöglichen wollen, ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise einzuteilen. Jene Vorschläge hingegen, die – unter Beibehaltung der übrigen Komponenten des Wahlsystems – die Schaffung „kleiner“ Wahlkreise mit höchstens 7 Abgeordneten anstreben, wurden wiederum als „radikal“ gewertet. – Wahlkreise mit relativ geringer Mandatzahl schaffen de-facto-Sperrklauseln und würden wahrscheinlich einige Kleinparteien aus dem Parlament verdrängen.

Bei Anwendung der genannten Kriterien postulieren vier Kantone, eine Regierungspartei sowie drei Universitäten eine Wahlrechtsänderung¹² Lediglich kleine Wahlkreise streben der Kanton Zug sowie die Eidgenössische Technische Hochschule an. Die Universität Zürich postuliert kleine Wahlkreise verbunden mit zusätzlichen Modifikationen des Wahlrechts. Drei Kantone, eine Bundesratspartei sowie eine Universität befürworten ein Wahlsystem nach dem Muster der Bundesrepublik Deutschland.

10 AG 57; P–SD 58, PDA 57 f.; UZH 97 u. 238.

11 Jean Darbellay, „Vers la révision totale de la Constitution fédérale“, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? (op. cit.), S. 55–67.

12 UR 117, ZG 200, AI 133, AG 128; P–KC 409; UETH 100, UZH 264, UFR 435.

Mögliche politische Konsequenzen von Wahlrechtsänderungen sollen ausführlich in einem späteren Zusammenhang erörtert werden. Hier sei nur festgehalten, dass die vorgeschlagenen neuen Wahlsysteme einen merklichen Einfluss auf die Struktur des schweizerischen Parteiensystems und eventuell die Koalitionskalküle der grossen Parteien haben könnten.

(6) *Berufsparlament*

Unter diese Kategorie wurden nur solche Eingaben eingestuft, die eine volle Professionalisierung des Parlaments, d. h. die hauptamtliche Ausübung des Abgeordnetenmandats befürworten. Vorschläge, welche die Parlamentarier lediglich besser entschädigen wollen, erhielten das Prädikat „radikal“ nicht. (Im Sommer 1972, da diese Zeilen geschrieben wurden, befand sich die Forderung nach besserer Entschädigung der Parlamentarier bereits auf dem Weg der Verwirklichung.)

Ein Berufsparlament würde sich wahrscheinlich vermehrt in die Vorbereitungsphase der Gesetzgebung einschalten, die heute vornehmlich von den Interessenorganisationen und der Verwaltung dominiert ist. Eingespielte Muster der Entscheidungsfällung, aber auch Kräfteverhältnisse zwischen antagonistischen Gruppen könnten dadurch modifiziert werden. Die Professionalisierung brächte dem Parlament eine grössere Visibilität in der Öffentlichkeit und könnte es vermehrt zur Clearing-Stelle gegensätzlicher Interessen machen.

Zwei Kantone, eine Regierungs- und eine Oppositionspartei sowie eine Universität haben sich für das Berufsparlament ausgesprochen.¹³

(7) *Präsidialdepartement plus Amtsdauer*

Der schweizerische Bundesrat ist geprägt durch Nicht-Hierarchisierung, starke Heterogenität in der politischen Zusammensetzung (permanente Grosse Koalition gemäss „Zauberformel“), politische Unverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament und geringe Führungskapazität („zersplitterndes Departementaldenken“ im Regierungskollegium¹⁴). – Zahlreiche Vemehmlassungen befassen sich mit der Regierungsreform und postulieren den Ausbau von Stabsorganen, die Einsetzung von Staatssekretären oder vor allem die Erhöhung der Zahl der Bundesräte von 7 auf 9 oder 11. Als „radikal“ wurde für diese Untersuchung indessen nur der Vorschlag eingestuft, ein Präsidialdepartement unter der Leitung eines Bundespräsidenten zu schaffen, der auf eine Amtszeit *von mehr als einem Jahr* (meistens 4 Jahre mit Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl) eingesetzt würde. Diesem Vorschlag gleichgesetzt wurde die Anregung des Landesrings der Unabhängigen, dem auf vier Jahre gewählten Bundespräsidenten die Bundeskanzlei als Leitungsstab zu unterstellen. Als „nicht radikal“ gewertet wurde dagegen die Stellungnahme der Eidg. Technischen Hochschule, die zwar ein Präsidialdepartement, nicht aber eine verlängerte Amtsdauer des Bundespräsidenten vorsieht.¹⁵

13 ZG 202 u. 288. TI 133; P–SD 51, PDA 61; UBE 63.

14 Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, November 1967, S. 90 (im folgenden als „Hongler-Bericht“ zitiert).

15 UETH 110.

Der Vorschlag, ein Präsidialdepartement einzuführen und die Amtsdauer des Bundespräsidenten zu verlängern, würde diesem eine Vorrangstellung gegenüber seinen Ratskollegen einräumen und zu einer Hierarchisierung der Regierung führen. Die Proportionalisierung der Regierung nach irgendeiner „Zauberformel“ wäre erschwert; anstatt des Kampfes um Einsitznahme im Bundesrat würde der politische Kampf um die Präsidentschaft treten. Die Massnahme hätte wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf andere Bereiche des „Regierungssystems“. „Radikale“ Regierungsreform im oben definierten Sinn befürworten vier Kantone, eine Bundesrats- und eine Oppositionspartei sowie zwei Universitäten.¹⁶

(8) Diverse Vorschläge

Unter dieser Residualkategorie wurden Vorschläge zusammengefasst, die im Kontext der übrigen Anregungen ohne weiteres als „radikal“ bezeichnet werden können. Die Restkategorie soll es ermöglichen, auch solche „radikale“ Vorschläge zu registrieren, die in allen Eingaben zusammen nur sehr selten (ein- oder zweimal) vorkommen. Es handelt sich um folgende Postulate:

- *Kanton Uri*: stufenweise Einführung des Stimmrechts für Ausländer (UR178)
- *Kanton Solothurn*: Schaffung der Möglichkeit, dass das Parlament während der Legislaturperiode die Gesamtregierung oder einzelne Regierungsmitglieder abberufen kann (SO 135)
- *Kanton Waadt*: finanzielle Unterstützung von Referendums-, Initiativ- und Wahlkampagnen durch den Staat (VD 33f.)
- *Kanton Wallis*: Recht der Ausländer auf Einbürgerung nach 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz (VS 64)
- *Eidg. Technische Hochschule*: Einführung des obligatorischen (eventuell fakultativen) Finanzreferendums im Bund bei Ausgaben, die einen bestimmten Mindestbetrag überschreiten (UETH 35)
- *Universität Zürich*: fakultatives Finanzreferendum bei Bundesausgaben, die einen bestimmten Mindestbetrag überschreiten (UZH 364f.)
- *Universität Basel*: Reduktion der Zuständigkeit des Parlaments auf „grundsätzliche Entscheidungen“, auf „wesentliche Staatsakte“, und entsprechende Reduktion der direkt-demokratischen Partizipationsrechte der Bürger (UBS 346).

d) Resultate

Die Vernehmlassungen an die Wahlen-Kommission enthalten 56 „radikale“ Änderungsvorschläge. Davon entfallen allein auf die Kategorie „Regel BV 3“ 14 Vorschläge. Die Kategorien „Wahlrecht“ und „Präs.-Dep.+ Amtsdauer“ können je 8 Optionen auf sich vereinigen, während die restlichen Kategorien nur zwischen 4 und 7 Optionen aufweisen. Auf jede der acht Kategorien entfällt wenigstens ein Kanton und eine Universität. Keine Regierungspartei figuriert in den Kategorien „Amtsstellenzwang“ und „Diverse Vorschläge“. Die radikalen Vorschläge der Oppositionsparteien konzentrieren sich auf die Kategorien „Präponderanz NR“, „Berufsparlament“ und „Präs.-Dep.+ Amtsdauer“.

¹⁶ BE 150 f., GL79 u. 82, 2G 222 f., SO 138; P–KC 442, P–L 107; UZH 293, UBE 81.

Die beiden radikalen Optionen der Interessenorganisationen betreffen nur „Regel BV 3“. (Siehe Tabelle 6.).

/

Tabelle 6:
Verteilung der „radikalen“ Vorschläge auf die verschiedenen Vernehmlassungsgruppen

	Kantone N = 25)	Regie- rungs- parteien (N = 4)	Opposi- tions- parteien (N = 4)	Universi- täten (N = 8)	Interes- senorgani- sationen (N = 5)	Total (N = 46)
Amtsstellenzwang	3	-	-	2	-	5
Ein-Kanton-Ref.	2	1	-	1	-	4
Regel BV 3	6	2	-	4	2	14
Präponderanz NR	1	1	1	1	-	4
Wahlrecht	4	1	-	3	-	8
Berufsparlament	2	1	2	1	-	6
Präs.-Dep. + Amtsdauer	4	1	1	2	-	8
Diverse Vorschläge	4	-	-	3	-	7
Total	26	7	4	17	2	56

Tabelle 7 gliedert die einzelnen Vernehmlassungen nach der Anzahl ihrer „radikalen“ Vorschläge. Daraus ergibt sich eine Rangierung der Eingaben nach Massgabe ihrer Innovationsneigung; Je mehr „radikale“ Vorschläge eine Vernehmlassung enthält, als desto „innovativer“ kann sie gelten. 19 Eingaben enthalten überhaupt keine „radikalen“ Vorschläge und werden im folgenden als „Status-quo-Vernehmlassungen“ bezeichnet – im Gegensatz zu den „innovativen Vernehmlassungen“. 11 Kantone, 2 Regierungsparteien, 1 Oppositionspartei, 2 Universitäten und 3 Interessenorganisationen gehören zur Status-quo-Gruppe. Tabelle 8 bringt eine synoptische Darstellung der innovativen Vernehmlassungen und der „radikalen“ Vorschläge, zu denen sie sich bekennen. Ganze Vernehmlassungsgruppen können miteinander verglichen und rangiert werden, indem man für die einzelne Gruppe die durchschnittliche Anzahl „radikaler“ Vorschläge pro Eingabe berechnet. In den folgenden Rangordnungen bezeichnet Rang 1 jeweils die geringste Innovationsneigung. Bei jedem Rang ist stets angegeben, wieviele „radikale“ Vorschläge (rV) die betreffende Eingabe aufweist, oder welches die durchschnittliche Anzahl „radikaler“ Vorschläge pro Eingabe in der betreffenden Vernehmlassungsgruppe (m) ist. Die

Tabelle 7: Anzahl „radikaler“ Vorschläge der einzelnen Vernehmlassungen

	Kantone	Regierungs- parteien (N = 4)	Oppositions- parteien (N = 4)	Universi- täten (N = 8)	Interes- sen- organisa- tionen (N = 5)	Anzahl der Ver- nehmlass- ungen (total 46)
5 „rad.“ Vorschläge				UZH		1
4 „rad.“ Vorschläge	ZG, AG	P-KC		UBS		4
3 „rad.“ Vorschläge	UR, VS	P-SD		UETH		4
2 „rad.“ Vorschläge	SO, TI		PDA	UBE UFR		5
1 „rad.“ Vorschlag	BE, LU, GL, AR, AI, SG, TG, VD		P-EV P-L	USG	V-VSA V-BSF	13
0 „rad.“ Vorschläge	ZH, SZ, OW, NW, FR, BS, BL, SH, GR, NE, GE	P-FD P-BGB	P-UL	UVD UNE	V-VHI V-CNG V-GG	19
Durchschn. Anzahl „rad.“ Vor- schläge	1,0	1,8	1,0	2,1	0,4	1,2*

*bezogen auf sämtliche 46 Vernehmlassungen

rV-Werte, beziehungsweise die Mittelwerte konstituieren natürlich Intervallskalen; doch sollen die erhaltenen Zahlenreihen stets nur im Sinne von Ordinalskalen interpretiert werden.

Für die wichtigsten Vernehmlassungsgruppen ergibt sich folgende Rangordnung, wobei Rang 1 die geringste Innovationsneigung bezeichnet:

Rang 1: Interessenorganisationen (m = 0,4)

Rang 2: Kantone (m = 1,0), Oppositionsparteien (m = 1,0)

Rang 3: Regierungsparteien (m = 1,8)

Rang 4: Universitäten (m = 2,1)

Die geringe Innovationsneigung der Interessenorganisationen kann nicht überraschen; auf diese Erscheinung soll indessen erst im folgenden Kapitel ausführlich eingegangen werden. – Zweifellos haben die Universitäten, welche die höchste Innovationsneigung verzeichnen, in etwa die These von John Kenneth

Tabelle 8: Die „radikalen“ Vorschläge der „innovativen“ Vernehmlassungen

	Amtsst.-zwang	Ein-Kt.-Ref.	Regel BV3	Präpon. NR	Wahlrecht	Berufs-parl.	Präs. + Amtsd.	Div. Vorsch.	Anzahl rad.V.
<i>Kantone</i>									
Bern							+		1
Luzern			+						1
Uri			+		+			+	3
Glarus							+		1
Zug			+		+	+	+		4
Solothurn							+	+	2
Appenzell AR	+								1
Appenzell AI					+				1
St. Gallen	+								1
Aargau		+	+	+	+				4
Thurgau	+								1
Tessin			+			+			2
Waadt								+	1
Wallis		+	+					+	3
<i>Parteien</i>									
CVP		+	+		+		+		4
SPS			+	+		+			3
Landesring							+		1
Evang. VP						+			1
PdA				+		+			2
<i>Universitäten</i>									
ETH			+		+			+	3
Zürich	+			+	+		+	+	5
Bern						+	+		2
Freiburg			+		+				2
Basel	+	+	+					+	4
St. Gallen			+						1
<i>Interessenorg.</i>									
VSA (Angest.)			+						1
BSF (Frauen)			+						1
Total der rad. Vorschläge	5	4	14	4	8	6	8	7	56

Galbraith bestätigt, wonach der „educational and scientific estate“ im Neuen Industriestaat zur wichtigsten Quelle sozialer Innovation geworden ist.¹⁷ Zwischen den Kantonen und den Regierungsparteien besteht ein beachtlicher Unterschied in der Innovationsneigung, während Kantone und Oppositionsparteien im gleichen Rang figurieren. Schon die Voruntersuchung hatte einen Unterschied in der Innovationsneigung zwischen den Regierungsparteien einer-

17 John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, The New American Library, New York 1968, S. 291 ff. (Taschenbuchausgabe).

seits und ausgewählten Kantonsgruppen andererseits ergeben. Diese Erscheinung ist deshalb überraschend, weil die Regierungsparteien, besonders die drei grossen, einen guten Rückhalt in den meisten Kantonen haben, auf die Kantone hin zentriert sind und in ihrer Struktur die Kantonsgliederung übernommen haben. Die Oppositionsparteien dagegen, klein und teilweise extremer Richtung, besitzen nur in vereinzelt Kantonen einen Rückhalt.

Die relativ hohe durchschnittliche Innovationsneigung der Regierungsparteien bewirkten die Stellungnahmen von nur zwei Parteien, jener der CVP und der SPS. Die Regierungsparteien bilden folgende Rangordnung:

Rang 1: Freisinnig-demokratische Partei (0 rV); Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (0 rV)

Rang 2: Sozialdemokratische Partei (3 rV)

Rang 3: Christlichdemokratische Volkspartei (4 rV)

Die Voruntersuchung zeigte diese Spaltung der Regierungsparteien in zwei innovationsfreudige und zwei status-quo-orientierte bereits an. Die hohe Innovationsneigung der CVP legt die Hypothese nahe, dass Kantone um so innovativer sind, je stärker die Stellung der CVP in ihnen ist. Tabelle 9, Abschnitt 5, bestätigt diese Vermutung nur bedingt; zwar weisen die Kantone mit ausgeprägt schwacher CVP-Präsenz die geringste Innovationsneigung auf ($m = 0,4$), doch ist nicht jene Kantonsgruppe die innovativste, in der die CVP einen starken bis dominierenden Einfluss besitzt ($m = 1,3$), sondern die Kantonsgruppe mit mittelstarker CVP-Präsenz ($m = 1,8$). Diese letztere Kantonsgruppe erreicht zwar die Innovationsneigung der Regierungsparteien insgesamt, bei weitem aber nicht jene der CVP allein.

Die CVP ist in ihrer Zusammensetzung eine fast reine Katholikenpartei. Dies führt zur Hypothese, dass Kantone um so innovativer sind, je grösser ihr Katholiken-Anteil ist. Diese Annahme wird durch die Resultate in Tabelle 9, Abschnitt 3, bestätigt. Kantone mit mehr als 50 % Katholiken sind im Durchschnitt deutlich innovativer als Kantone mit weniger als 50 % Katholiken. Die verfassungsrechtliche Innovationsfreudigkeit der CVP findet ihre Resonanz in den vorwiegend katholischen Kantonen, doch muss betont werden, dass es sich um eine sehr abgeschwächte Resonanz handelt. Keine der nach dem konfessionellen Kriterium ausgeschiedene Kantonsgruppe erreicht auch nur annäherungsweise die Innovationsneigung der CVP. Von den 12 vorwiegend katholischen Kantonen verzeichnen nur zwei 3 rV und nur einer 4 rV.

Die sehr hohe Innovationsneigung der CVP und die im Vergleich mit den übrigen Kantonen relativ hohe Innovationsneigung der vorwiegend katholischen Kantone wirft die Frage auf, ob die Verfassungsdiskussion den bei der Gründung des Bundesstaates aktuellen Konflikt zwischen (vorwiegend katholischen) Föderalisten und Zentralisten neu belebt. Diese Vermutung erweist sich bei genauerer Analyse der „radikalen“ Vorschläge als unbegründet. Zwar postuliert die CVP das Ein-Kanton-Referendum, und der Kanton Wallis bekennt sich durch die Übernahme des Darbelay-Modells zu einer kaum praktikablen Formel von Extrem-Föderalismus. Doch auch zwei „nicht-katholische“ Vernehmlassungen befürworten das Ein-Kanton-Referendum (AG, UBS). Auffallend ist jedoch, dass die CVP ein Abgehen von der Kompetenzvermutungsregel in Artikel 3 der Bundesverfassung und eine Hierarchisierung der Regierung („Präs.-Dep.+ Amtsdauer“) befürwortet. Von den 6 Kantonen, die unter der

Tabelle 9: Die Innovationsneigung verschiedener Kantonsgruppen

Kantonseinteilung gemäss:	Innovationsindex m
<i>Einwohnerzahl</i> ¹	
Bis 50 000 Einwohner pro Kanton (UR, OW, NW, GL, AI)	1,0
Kantone mit 50 000–100 000 Einwohnern (SZ, ZG, SH, AR)	1,3
Kantone mit 100 000–300 000 Einwohnern (LU, FR, SO, BS, BL, GR, TG, TI, VS, NE)	0,9
Kantone mit 300 000 und mehr Einwohnern (ZH, BE, SG, AG, VD, GE)	1,1
<i>Sprache</i> ²	
Rein französisch-sprachige Kantone (VD, NE, GE)	0,3
Rein italienisch-sprachig (TI)	(2,0)
Gemischt-sprachliche Kantone (BE, FR, GR, VS)	1,0
Rein deutsch-sprachige Kantone (ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG)	1,0
<i>Konfession</i> ³	
Kantone mit 0–25% Katholiken (BE, SH, AR, VD, NE)	0,6
Kantone mit 25–50% Katholiken (ZH, GL, BS, BL, GR, AG, TG, GE)	0,8
Kantone mit 50–75% Katholiken (SO, SG)	1,5
Kantone mit 75–100% Katholiken (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, AI, TI, VS)	1,4
<i>Finanzstärke</i> ⁴	
Finanzstarke Kantone (BS, GE, ZG, ZH, BL, AG)	1,3
Mittelstarke Kantone (SH, GL, NE, VD, SO, NW, SG, BE, TG, AR, TI)	0,9
Finanzschwache Kantone (GR, UR, LU, SZ, FR, VS, OW, AI)	1,0
<i>CVP-Präsenz</i> ⁵	
Kantone mit starker oder dominierender CVP-Präsenz (LU, OW, NW, ZG, FR, AI, SG, VS, UR, SZ)	1,3
Kantone mit mittelstarker CVP-Präsenz (TI, SO, GR, AG, TG)	1,8
Kantone mit schwacher CVP-Präsenz (ZH, BE, GL, BS, BL, SH, AR, VD, NE, GE)	0,4

1 Die Einteilung bezieht sich auf den Einwohnerstand von anfangs 1970.

2 Klasseneinteilung gemäss Gruner/Junker, Bürger, Staat und Politik in der Schweiz, 1968, S. 12.

3 Klasseneinteilung gemäss Gruner/Junker, op. cit, S. 13.

4 Offizielle Einteilung des Bundesrates für die Jahre 1972 und 1973.

5 Klasseneinteilung basiert auf der CVP-Stärke in den kantonalen Parlamenten, siehe Gruner/Junker, op. cit, S. 128.

Kategorie „Regel BV 3“ figurieren, weisen deren 5 eine katholische Mehrheit auf. Von den 4 Kantonen, die für „Präs.-Dep.+ Amtsdauer“ votierten, sind zwei vorwiegend katholisch. Optionen für „Regel BV 3“ und für „Präs.-Dep.+ Amtsdauer“ reflektieren kaum die traditionelle Föderalismusideologie.

Ein plausibler Erklärungsversuch der unterschiedlichen durchschnittlichen Innovationsneigung von Regierungsparteien einerseits und Kantonen andererseits könnte wie folgt lauten: Die CVP hat in den letzten Jahren auf Bundesebene eine gewisse Dynamisierung erfahren, die vorwiegend auf Stimmenverluste bei den Nationalratswahlen von 1967 zurückzuführen ist. Die Partei verstärkte in der Folge ihr nationales Parteisekretariat und strebte eine Phase der parteiinternen Reform und Zentralisierung an. Diese Dynamisierung hatte eine Auswirkung auf die Vernehmlassung an die Wahlen-Kommission, welche stark innovativ ausfiel, jedoch ohne eine restaurative Tendenz aufzuweisen. Die Kantone mit erheblichem CVP Einfluss dagegen übernahmen die Dynamik der Spitze nur abgeschwächt und zögernd. – Die hohe Innovationsneigung der SPS dagegen signalisiert kaum einen neuen Trend in dieser Partei. Die SPS-Optionen für „Regel BV 3“ (in concreto Umkehrung der Kompetenzvermutung), für „Präponderanz NR“ und für „Berufsparlament“ bestätigen nur die grössere Zentralisierungsfreudigkeit dieser Partei und ihr Unbehagen über die schlechte Vertretung im Ständerat. Dass die Haltung der SPS auch in einer erheblichen Anzahl von Kantonsvernehmlassungen durchscheinen würde, war nicht zu erwarten, da diese Partei eine gleichmässige Verteilung ihrer Anhänger auf die einzelnen Kantone aufweist als die CVP, sie demzufolge keine „Hochburgen“-Kantone besitzt wie die Katholiken-Partei. – Nebenbei sei erwähnt, dass die SPS sich nur mit geringem Engagement an der Verfassungsdiskussion beteiligte; dies geht aus der Kürze und Lückenhaftigkeit ihrer Vernehmlassung hervor. Offenbar hegt diese Partei einige Skepsis gegenüber dem vom bürgerlichen Lager inszenierten Reform-Unternehmen. Unsere Untersuchung bestätigt, dass diese Skepsis nicht gänzlich unbegründet ist; ironischerweise reichten nämlich die Parteien, denen die Motionäre Obrecht und Dürrenmatt angehören, Status quo Vernehmlassungen ein. Auch die BGB-Partei, welcher F. T. Wahlen, Präsident der nach ihm benannten Kommission, angehört, lieferte eine 12seitige Eingabe ab, aus der im wesentlichen hervorgeht, dass im institutionellen Bereich alles beim alten zu bleiben habe.

Tabelle 9, welche Kantonsgruppen nach verschiedenen Kriterien ausscheidet, erfordert noch einige zusätzliche Bemerkungen. Vorerst fällt auf, dass keine der ausgeschiedenen Kantonsgruppen eine besonders hohe Innovationsneigung aufweist; keine Gruppe erreicht die Innovationsfreudigkeit der Universitäten. Es gibt indessen eine Kantonsgruppe mit ausgesprochen geringer Innovationsneigung, jene der rein französisch-sprachigen Stände Waadt, Neuenburg und Genf ($m = 0,3$). Schon die Voruntersuchung hatte diese Kantonsgruppe dem Rang mit der geringsten Innovationsneigung zugewiesen. Die Vermutung, dass der Sprachfaktor in den Vernehmlassungen wirksam wurde, wird zusätzlich durch die Tatsache bestätigt, dass auch die französisch-sprachigen Universitäten Lausanne und Neuenburg Status-quo-Vernehmlassungen einreichten. (Die Universität Genf beantwortete nur eine einzige Frage des Wahlen-Katalogs und weigerte sich somit, überhaupt auf eine generelle Verfassungsdiskussion einzugehen.) Die rein französisch-sprachigen Universitäten weisen einen m -Wert von

0,0 und die übrigen Hochschulen einen solchen von 2,8 auf. Ob die Status-quo-Orientierung der französischen Vernehmlassungen eine grosse Zufriedenheit mit den gegenwärtigen Verfassungsinstitutionen widerspiegelt oder aber ein gewisses Misstrauen gegenüber der Art und Weise, wie die Verfassungsdebatte aufgezo- gen wurde, lässt sich schwerlich ausmachen. Immerhin fällt auf, dass von den erwähn- ten 5 französischen Vernehmlassungen deren 4 einen Umfang von lediglich 15 bis 25 Seiten aufweisen; nur der Kanton Genf reichte eine längere Eingabe ein (54 Seiten).¹⁸ Dies lässt auf ein reduziertes Interesse der befragten französisch- sprachigen Instanzen an der Verfassungsdiskussion schliessen. Beiläufig sei er- wähnt, dass zu den drei Vernehmlassungen, die den Fragenkatalog der Wahlen- Kommission ausdrücklich kritisierten, eine französisch-sprachige gehört, näm- lich jene der Universität Lausanne. In der Voruntersuchung wurde nach Massgabe des Sozialprodukts eine Gruppe der wirtschaftlich schwächsten Kantone und eine der wirtschaftlich stärksten Kantone ausgeschieden. Diese Methode konnte keine Aus- scheidung der Kantone ausschliesslich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit pro Bevölkerungseinheit bewirken; ins Spiel kam vielmehr auch die absolute Bevöl- kerungs-grösse als Ausscheidungsfaktor. Verwendet man dagegen die „Finanzstär- ke“ als Klassifizierungskriterium, so gelangt die wirtschaftliche Pro-Kopf-Leistungs- fähigkeit der einzelnen Kantone besser zur Darstellung. – Unsere erste Hypothese lautete nun, dass finanzstarke Kantone innovativer sind als mittelstarke, weil bei den ersteren unter dem Stress der Industrialisierungs- und Verstärkerungsprobleme ein höheres Reformbedürfnis besteht als bei den letzteren. Die zweite Hypothese besagte, dass bei finanzschwachen Kantonen wegen ihrer wirtschaftlich benachtei- ligten Lage ein höheres Reformbedürfnis zu erwarten ist als bei mittelstarken Kan- tonen. Beide Hypothesen finden in den Daten von Tabelle 9, Abschnitt 4, eine nur sehr schwache Bestätigung. Die Rangfolge der Innovationsneigungen würde zwar den beiden Hypothesen entsprechen:

Rang 1: Mittelstarke Kantone ($m = 0,9$)

Rang 2: Finanzschwache Kantone ($m = 1,0$)

Rang 3: Finanzstarke Kantone ($m = 1,3$)

Der Unterschied zwischen dem ersten und zweiten Rang ist jedoch so gering, dass ihm keine Bedeutung zugemessen werden darf. Auch der Abstand zwischen Rang 1 und 3 ist bescheiden. In der Gruppe der finanzstarken Kantone fällt auf, dass die „radikalen“ Vorschläge sehr ungleichmässig verteilt sind. Vier Kantone (Basel-Stadt, Genf, Zürich und Basel-Land) reichen Status quo Vernehmlassungen ein, während die Kantone Zug und Aargau mit je 4 rV von allen Kantonen die innovativsten Ein- gaben aufweisen. Im Lichte der oben formulierten Hypothese 1 überrascht es, dass Zürich, der volkreichste und wirtschaftlich bedeutendste Kanton eine dem Status quo verpflichtete Eingabe vorlegte. Hier stossen wir auf den Faktor, der wohl am besten Unterschiede der Innovations-

18 Zwischen der Länge der 46 untersuchten Vernehmlassungen und ihrer Innovationsneigung besteht eine positive lineare Beziehung, d. h. längere Eingaben tendieren dazu, innovativer zu sein. Der Korrelationskoeffizient der Variablen „Seitenzahl“ und „Anzahl radikaler Vorschläge“ beträgt: $r = 0,57$. Dieser Korrelationskoeffizient kann nur Werte zwischen -1 und +1 annehmen. Der Aussagegehalt des überr- schend hohen r-Wertes von 0,57 darf nicht überschätzt werden, da die Variable rV wenig variiert und meistens die Werte 0 oder 1 annimmt (in 32 von 46 Fällen). Überdies sind vereinzelt Extremwerte vorhanden. Siehe: Hubert M. Blalock, Social Statistics, McGraw-Hill Book Company, New York 1960, S. 290 ff.

neigungen in den Kantonseingaben zu erklären vermag, nämlich die personelle Zusammensetzung der kantonalen Arbeitsgruppen und deren unterschiedliche Repräsentativität. Die Zürcher Regierung setzte überhaupt keine Arbeitsgruppe ein, in der verschiedene Strömungen sich hätten Gehör verschaffen können, sondern liess offenbar verwaltungsintern nach Massgabe ihrer Weisungen eine Antwort zum Fragenkatalog erstellen. Zweifel an der Repräsentativität der Zürcher Kantonsvernehmlassung ergeben sich aus der Tatsache, dass die beiden Hochschulen auf dem Platze Zürich sehr innovative Eingaben einreichten (Eidg. Technische Hochschule: 3 rV, Universität Zürich: 5 rV). In Zürich entstand zudem eine „Arbeitsgruppe ‘Totalrevision statt Totalretuschierung’“, die sich aus vier Juristen, einem Naturwissenschaftler, einem Psychologen und Mediziner, zwei Architekten, einem Ingenieur und zwei Journalisten zusammensetzte. Die Gruppe gab eine Kampfschrift heraus unter dem Titel: „Helvetische Alternativen. Eine Kritik am Unternehmen der Totalretuschierung unserer Verfassung, nebst einem neuen Fragebogen“. Die Broschüre figurierte während Wochen an erster Stelle auf der Bestseller-Liste einer Wochenzeitung.¹⁹

e) Innovationsneigungen und Innovationschancen

Zwei grosse Regierungsparteien, mehr als die Hälfte der Kantone sowie drei Viertel der Universitäten reichten Vernehmlassungen ein, die eine erhebliche Veränderung des institutionellen Status quo im wichtigen Bereich des „Regierungssystems“ befürworten. (Bedeutet dies, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit signifikante Veränderungen in diesem Bereich tatsächlich auch eintreten werden?)

Um diese Frage beantworten zu können, reicht es nicht aus, bloss Innovationsneigungen ungeachtet ihrer Richtung zu studieren. Vielmehr muss untersucht werden, ob sich im Hinblick auf einzelne „radikale“ Vorschläge Koalitionen abzeichnen, die tragfähig genug sind, um das betreffende Postulat durchzusetzen. Tabelle 8 zeigt nun, dass die „radikalen“ Vorschläge eine weite Streuung über die acht Kategorien aufweisen. Eine gewisse Konzentration von Vorschlägen lässt sich lediglich in der Kategorie „Regel BV 3“ mit 14 Optionen feststellen. Doch sogleich sei angemerkt, dass „Regel BV 3“ nicht völlig homogene Vorschläge in sich vereinigt. Zwischen der Ausscheidung eines Bereichs „konkurrierender Gesetzgebung“ beispielsweise und einer gänzlichen Umkehrung der Kompetenzvermutung kann unter Umständen je nach konkreter Ausgestaltung ein erheblicher Unterschied hinsichtlich der politischen Folgen liegen. Zu berücksichtigen ist auch, mit welchen andern Postulaten eine Option für „Regel BV 3“ kombiniert ist. Der sozialdemokratische Vorschlag einer Umkehrung der Kompetenzvermutung würde zu gänzlich anderen Ergebnissen führen als das Darbellay-Modell des Kantons Wallis, welches den Bereich konkurrierender Gesetzgebung via Ein-Kanton-Referendum mit einer Verlagerung der eidgenössischen Politik auf die Kantonsparlamente koppelt.

19 Die Zürcher Wochenzeitung „Sonntags-Journal“ brachte die „Alternativen“ in den Monaten März bis Mai 1971 mindestens neunmal an der ersten Stelle ihrer Bestseller-Liste. Die Zuverlässigkeit dieser Bestseller-Liste wurde allerdings in einer Sendung des Schweizer Fernsehens kritisiert. – Nach Angaben eines der Autoren wurden bis März 1972 rund 4 000 Exemplare der Broschüre verkauft. – Von Februar bis Juli 1971 figurierten die „Alternativen“ auch auf der Bestseller-Liste des Stadtzürcher Gratisanzeigers „Züri-Leu“: mindestens neunmal im ersten Rang und mindestens fünfmal in nachgeordneten Rängen.

Ausser „Regel BV 3“ ist die Kategorie „Diverse Vorschläge“ schon *ex definitione* eine heterogene Kategorie. Ebenfalls heterogen ist die Kategorie „Wahlrecht“. Die restlichen Kategorien sind zwar ziemlich homogen, können aber im Maximum nur 8 Optionen auf sich vereinigen.

Um Innovationschancen abzuschätzen, genügt es nicht, lediglich die Optionen in den einzelnen Kategorien aufzuaddieren. Die einzelnen antwortenden Instanzen haben ein unterschiedliches Machtgewicht; Optionen müssen also gewichtet werden. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine Änderung des Status quo in den von den acht Kategorien abgesteckten Bereichen vollends unwahrscheinlich zu sein. Mächtige Kantone wie Zürich, die beiden Basel und Genf, aber auch zwei Regierungsparteien und der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins widersetzen sich überhaupt jeder „radikalen“ Reform.

Erwähnenswert ist schliesslich, dass SPS und CVP, die beiden innovativen Regierungsparteien, nur in einer einzigen Kategorie gemeinsam figurieren, in „Regel BV 3“. Doch auch dort unterscheiden sich ihre Vorschläge.

Die Bedeutung der Tatsache, dass die Vernehmlassungen der deutschsprachigen Universitäten innovativ ausgefallen sind, darf nicht überschätzt werden. Die schweizerischen Hochschulen haben noch keineswegs das eigenständige politische Gewicht wie jene von Galbraith's Amerika. Innovativ sind übrigens die Eingaben der deutschsprachigen Universitäten nur im Vergleich zu den übrigen Eingaben bezüglich der Anzahl „radikaler“ Vorschläge. Was hingegen die angewandten Methoden anbetrifft, unterscheiden sich die Universitäten kaum von den übrigen antwortenden Instanzen. Auch in ihren Arbeitsgruppen dominierten die Juristen und die traditionellen Gesichtspunkte. Zu einer wirklich interdisziplinären Bearbeitung des Revisi-onsthemas gelangten die Universitäten nicht.

Ein Vernehmlassungsverfahren kann nicht nur Innovationschancen freisetzen, indem es mögliche Koalitionen für die Einführung von Reformen aufzeigt. Denkbar ist, dass das Vernehmlassungsverfahren über eine globale Verfassungsrevision auch Rückschlüsse zulässt über den Grad der Unangefochtenheit zentraler Institutionen des Staates, oder kurz über deren „Legitimitätsgrad“. Ist die „Legitimität“ dieser Institutionen angeritzt oder gar ein wenig ausgehöhlt, so können sich Chancen für Neuerungen ergeben. Wenn 46 Vernehmlassungen über eine globale Verfassungsrevision immerhin 56 Änderungsvorschläge enthalten, die man unter bestimmten Gesichtspunkten als „radikal“ einstufen kann, so bedeutet dies zumindest, dass das Gefüge zentraler Institutionen des Staates nicht mehr gänzlich als selbstverständlich, als sozusagen „natürlich“ empfunden wird. Mindestens ein „Unbehagen“ über den gegenwärtigen Staatsaufbau ist sichtbar geworden.

Schon vor der Wahlen-Vernehmlassung gab es das Unbehagen über das „Helvetische Malaise“. Die Umfrage hat dieses Unbehagen höchstens „offiziell“ und aktenkundig gemacht. Vielleicht liegt darin eine minimale Innovationschance.

4. Die Ausweitung der Befragung

a) Das „normale“ Vernehmlassungsverfahren

Bei der Ausarbeitung gewöhnlicher Bundesgesetze hat sich in der Schweiz ein „vorparlamentarisches Verfahren“ herausgebildet, das gewissen Regelmässigkeiten folgt. Starre, generell angewandte Regeln lassen sich dabei kaum feststellen, doch weist dieses Verfahren eine Struktur auf, welche einzelne Beobachter veranlasste, Verallgemeinerungen zu formulieren. Leonhard Neidhart spricht von einem „typischen Phasenablauf von Kommissionsberatung, von Verbandsanhörung und wiederholter Kommissionsberatung“; er konstatiert eine „typische Rollendifferenzierung zwischen Vertretern der Bundesverwaltung, zwischen den wissenschaftlichen Experten sowie den Repräsentanten der organisierten Interessen“.¹ Jean Meynaud unterscheidet folgende sechs idealtypische Stufen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren: (1) Konsultation interessierter Departemente innerhalb der Bundesverwaltung. (2) Ein Experte oder eine kleine Gruppe von Experten erstellt ein Vorprojekt oder begutachtet ein bereits vorhandenes Vorprojekt. (3) Das verantwortliche Departement tritt mit interessierten Kantonsbehörden und Verbänden in mündliche Kontakte. (4) Bestellung einer Expertenkommission, welche einen Vorentwurf erstellt oder modifiziert. (5) Interessierte Kantone und Verbände werden eingeladen, zum Vorprojekt Stellung zu nehmen. (6) Redaktion des definitiven Projekts, das dem Bundesrat und dem Parlament vorgelegt wird.² Wesentliches Merkmal des normalen vorparlamentarischen Verfahrens ist die starke Stellung, welche die daran beteiligten Interessenorganisationen einnehmen. Mehrere Untersuchungen haben dies bestätigt.³ Jean Meynaud resümiert: „Certes, l'intervention des organisations n'est pas le seul élément de ce moment du travail législatif, mais, en pratique, il en est l'une des composantes fondamentales. ... Les facultés ainsi ouvertes aux groupes de défendre leur point de vue dès le départ constituent pour eux un facteur d'influence toujours précieux et parfois décisif.“⁴

Das von Interessenorganisationen dominierte Gesetzgebungsverfahren hat die Tendenz, Neuerungen nur in geringen Dosen zuzulassen und eine Politik der „kleinen Schritte“ oder – in amerikanischer Terminologie – des ausgeprägten „Inkrementalismus“ zu produzieren. Verschiedene Autoren haben auf diese Erscheinung hingewiesen. Theodore J. Lowi kritisiert die ausgesprochene Innovationsfeindlichkeit des *Interest-Group Liberalism*: „Government by and

1 Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970, S. 297.

2 Jean Meynaud, Les organisations professionnelles en Suisse, Lausanne 1963, S. 217–279.

3 Zum Agenturvertragsgesetz von 1949: Christopher Hughes, The Parliament of Switzerland, London 1962; zum Bundesbeschluss über die Gewährung einer Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG (Emser Vorlage) von 1955: Beat Alexander Jenny, Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz. Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage, Zürich 1966; zur Teilrevision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes von 1964: Gerhard Kocher, Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Bern 1967; zu fünf verschiedenen Gesetzgebungsprojekten: Max Flückiger, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern 1968.

4 Meynaud, op. cit., S. 275

through interest groups is in its impact conservative in almost every sense of that term.⁵ – Leonhard Neidhart beschreibt das Resultat von dem, was er „schweizerische Verhandlungsdemokratie“ nennt, wie folgt:

„... Andererseits aber zeigten diese Verhandlungsprozesse eine Schwerfälligkeit und Langwierigkeit gesetzgeberischer Problemlösungen. Damit wurde der Kompromiss, der in zahlreichen Fällen nur noch gesetzgeberische Minimalreformen beinhaltete, zum typischen Ergebnis der schweizerischen Innenpolitik, auf deren Passivseite eine verminderte Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems festgestellt werden muss.“⁶

Neidhart spricht sogar von „Innovationsschwächen, die in manchen Fällen – wie etwa in der Frage der Totalrevision der Bundesverfassung – bis zu einem Verlust an Vorstellungsfähigkeit von Veränderungen überhaupt führt“.⁷ – Auf der Grundlage eigener Untersuchungen von Entscheidungsprozessen in der Schweiz sowie der Fallstudien von Hughes, Jenny, Kocher und Flückiger gelangte Jürg Steiner, der seine Hypothesen und Beobachtungen zu numerieren pflegt, u. a. zu folgenden Formulierungen:

Beobachtungssatz 92:

Es besteht die Tendenz, dass bereits bei der Auslösung des Entscheidungsprozesses Lösungsmöglichkeiten ausgeschaltet werden, die auf neuen und ungewohnten Kombinationen von Informationen beruhen.

Beobachtungssatz 116:

Der Innovationsprozess hat die Tendenz, so zu verlaufen, dass der Innovationsspielraum immer enger wird.⁸

Schon bei der Ausarbeitung gewöhnlicher Gesetze bewirkt dominierender Verbandseinfluss einen Verlust an Innovationskapazität. In noch verstärktem Masse büsst ein Unternehmen, das auf Totalrevision der Verfassung hinzielt, seine Neuerungskraft ein, wenn es dem Bargaining-Prozess der Spitzenverbände ausgeliefert wird. Insbesondere sind in diesem Falle keine signifikanten Änderungen im Bereich des „Regierungssystems“ zu erwarten. Die grundlegenden Institutionen des schweizerischen Staates – Allparteienregierung, Bikameralismus, Referendum, komplizierte Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen – öffnen finanzstarken und wohlorganisierten Interessengruppen einen optimalen Einfluss- und Manövrierebereich. Es ist nicht einzusehen, wieso eben diese Organisationen – wenigstens kurzfristig gesehen – ein Interesse an Änderungen des „Regierungssystems“ haben sollten. Der amerikanische Verbandstheoretiker David Truman, der der Verbandsherrschaft keineswegs besonders kritisch gegenüberstand, bezeichnete die Symbiose zwischen Regierungsstellen und Interessenorganisationen als „highly resistant to disturbance“.⁹ Mit Fug durfte man annehmen, dass die sogenannten Spitzenorgani-

5 Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, Norton & Company, New York 1969, S. 89.

6 Neidhart, *Plebiszit* (op. cit.), S. 294.

7 Neidhart, *Plebiszit* (op. cit.), S. 318.

8 Jürg Steiner, *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz*, Bern 1970, S. 261 und 263.

9 David B. Truman, *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York 1951, S. 467 f.

sationen der Wirtschaft jedwede signifikante Änderung des Status quo im Regierungssystem als „Störung des Gleichgewichtes“ bekämpfen würden.

b) Das anfänglich atypische Vorgehen der Wahlen-Kommission

Erhebliche Abweichungen vom „normalen“ Vernehmlassungsverfahren ergaben sich für das Wahlen-Unternehmen vorerst aus dem Entschluss, Antworten auf einen Katalog zahlreicher disparater Fragen einzufordern. Nicht ein konkreter, genau umgrenzter Gesetzesentwurf wurde zur Vernehmlassung gestellt, sondern eine staatsrechtliche Enzyklopädie. Darauf braucht hier nicht mehr weiter eingegangen zu werden. – Wesentlicher ist die Tatsache, dass ursprünglich die Einladung zur Einreichung von Stellungnahmen nicht an die üblichen Kreise erging. Wahrscheinlich aus der Vermutung heraus, dass eine nach dem für die Gesetzgebung üblichen Muster abgewandelte Totalrevision von vornherein zum Scheitern verurteilt sein würde, hatte schon Peter Dürrenmatt in seiner Motionsbegründung vor einer Expertenkommission gewarnt, die „nach einem komplizierten eidgenössischen Propörzschlüssel zusammengesetzt“ sei. Auch der Bundesrat folgte ähnlichen Überlegungen, als er der Wahlen-Kommission zwingend vorschrieb, die Kantone, Parteien und Universitäten zu befragen.

Richtig ist zwar, dass auch bei zahlreichen „gewöhnlichen“ Gesetzgebungsprojekten die Kantone begrüsst werden und Vertreter in die entsprechenden Expertenkommissionen abbeordern. Doch das Gewicht der Kantone im Bargaining-Prozess dürfte meistens viel geringer sein als jenes der grossen Interessenorganisationen, schon deswegen, weil den Kantonen selten ein konzertiertes Vorgehen gelingt, während die Spitzenverbände zentralisierte Gebilde darstellen. Vielfach vermögen die Kantone auch nur den Gesichtspunkt lokaler organisierter Interessen zur Darstellung zu bringen. – Bis vor kurzem waren die Parteien aus dem vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren weitgehend ausgeschlossen. Erst in jüngster Zeit suchen sie den Zutritt. Ihre Position bleibt indessen nach wie vor schwach – wegen ihrer dezentralisierten Struktur und ihrer geringen personellen und finanziellen Mittel. – Die Universitäten schliesslich werden als solche nicht in gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet, wenn auch einige ihrer Professoren seit je den Interessenorganisationen oder der Bundesverwaltung sich als Experten bei Gesetzgebungsprojekten zur Verfügung stellen.

Der Entschluss, die wirtschaftlichen Spitzenverbände in der Anfangsphase des Revisionsunternehmens auszuschalten und nur die Kantone, die Parteien und die Universitäten anzuhören, hätte zweifellos die Innovationschancen des Unternehmens etwas verbessert. Die Untersuchung im letzten Kapitel zeigte auf, dass die Gruppe der Interessenorganisationen die geringste Innovationsneigung aufweist. Dieses Faktum ist vorerst nicht sehr aussagekräftig, weil die im Band „Varia“ publizierten 11 Vernehmlassungen von sehr heterogenen Gruppierungen stammen; 4 Eingaben kommen von religiösen Organisationen und deren 3 von „promotional groups“. Von den grossen Wirtschaftsverbänden fehlt eine Eingabe des Gewerbevereins, des Gewerkschaftsbundes und des Bauernverbandes. Zudem sind die Varia-Eingaben, wie bereits aufgezeigt, sehr selektiv. Nur vereinzelte Gruppierungen fanden es notwendig, ausführlich auf

Probleme des Regierungssystems einzugehen. – Es ist indessen hervorzuheben, dass der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, die wohl mächtigste Interessenorganisation in der Schweiz, dem ganzen Revisionsunternehmen sein apodiktisches Nein entgegensetzte.

Die grossen Interessenorganisationen aus dem gesamten Revisionsverfahren herauszuhalten, wäre im schweizerischen Kontext wohl ein Ding der Unmöglichkeit. Hingegen wäre die Option, in der Anfangsphase nur die Kantone, Parteien und Universitäten zu konsultieren, nicht nur offengestanden, sondern im Interesse minimaler Erfolgchancen des Unternehmens sogar dringend geboten gewesen. Die Anfangsphase, so wie sie von der Wahlen-Kommission strukturiert wurde, zeichnete sich nämlich durch Konfusion, Konturenlosigkeit und somit grosse Verletzlichkeit aus. Sie produzierte zahlreiche sich widersprechende Vorschläge und Ideen und vermochte nicht zu einer „Leitidee“ für die Totalrevision vorzutossen. Bereits in diesem konfusen und labilen Stadium den grossen Interessenorganisationen zu gestatten, ihr Veto in aller Form anzubringen, bedeutete einen vorzeitigen Verzicht auf jede Erfolgsaussicht. Das Veto eines Spitzenverbandes in einem Zeitpunkt, da bereits konkrete Reformideen sich herauskristallisiert haben, hätte wahrscheinlich eine geringere Durchschlagskraft gehabt als in einer konfusen Anfangsphase.

Atypisch im Vorgehen der Wahlen-Kommission war es, dass sie anfänglich versuchte, die Spitzenverbände der Wirtschaft aus dem Vernehmlassungsverfahren herauszuhalten; denn diese Verbände spielen in „normalen“ Verfahren meistens eine dominierende Rolle. Die Kommission konnte indessen ihren Standpunkt unter dem Druck des Vororts nicht aufrecht erhalten.

c) Das Abgleiten ins „normale“ Verfahren

Die Wahlen-Kommission lud in der zweiten Hälfte des November 1967 die Kantone, Parteien und Universitäten offiziell ein, den Fragenkatalog zu beantworten. Am 27. November 1967 übergab die Kommission den Katalog im Rahmen einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit.¹⁰ Mehrere Tageszeitungen und Zeitschriften veröffentlichten in der Folge den Katalog im Wortlaut, die „Neue Zürcher Zeitung“ beispielsweise am 2. Dezember 1967. In ihrer Nummer vom 7. Dezember 1967 kritisierte die „Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung“ das Vorgehen der Wahlen-Kommission und führte unter anderem folgendes aus:

„Deshalb überrascht die Auswahl der Adressaten, die zu diesem Fragenkatalog offiziell Stellung beziehen dürfen. Es sind dies die Kantone, die politischen Parteien und die Universitäten. Weder die Spitzenorganisationen der Unternehmerschaft noch die Gewerkschaften werden zur Stellungnahme eingeladen. Begründet wird dieser Ausschluss der wirtschaftlichen Organisationen damit, dass die Totalrevision der Bundesverfassung politisch-wissenschaftlichen Charakter habe und deshalb nur ausgesprochen politische Gremien und die Wissenschaft in der Lage seien, sachkundig mitzuwirken. Dabei schimmert in einzelnen Kommentaren eine deutliche Genugtuung über

¹⁰ Antworten I, S. 12.

diesen Ausschluss der wirtschaftlichen Organisationen durch. Dieses bewusste Abseitsstellen der wirtschaftlichen Organisationen, meint die Neue Zürcher Zeitung, gestatte den Parteien, ‚sich im Sinne ihrer ursprünglichen staatspolitischen Zweckbestimmung zu betätigen und zu bestätigen‘, und die Basler Nachrichten sind beglückt darüber, dass endlich einmal ein Vernehmlassungsverfahren stattfindet, das die Verbände nicht einbeziehe.

Wenn man die Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung als eine reine ‚Sandkastenübung‘ auffasst, mag es durchaus hingehen, die Organisationen der Unternehmer und die Gewerkschaften von der Mitarbeit auszuschliessen. Wird aber versucht, realisierbare Vorschläge auszuarbeiten, dann ist dieses Vorgehen unverständlich. In einem Lande, in dem mit Willen des Gesetzgebers so viele Aufgabenbereiche (Gesamtarbeitsverträge, Friedensabkommen, verbandliche und betriebliche Sozialversicherung usw.) und Ordnungsfunktionen den Verbänden übertragen sind und in dem ohne Mitwirkung und Sachwissen der Verbände viele staatliche Aufgaben faktisch unlösbar erscheinen, kann eine Totalrevision der Bundesverfassung nicht ohne Mitwirkung der Unternehmerverbände und Gewerkschaften vorgenommen werden, insbesondere wenn dabei die Wirtschaftsordnung, die Sozialrechte, das Verhältnis der Sozialpartner zueinander, ja sogar die Schaffung eines Wirtschaftsrates diskutiert werden sollen.

Man kommt um den Eindruck nicht herum, die Totalrevision werde von formalstaatsrechtlichen Kriterien aus angegangen, die den gesellschaftlichen Kräften der sich abzeichnenden modernen Industrie- und Konsumgesellschaft kaum Rechnung tragen und damit der neuen Zeit nicht mehr entsprechen. Es wird dabei offensichtlich von der Vorstellung ausgegangen, die Parteien und die Kantone allein seien politischen Grundsatzdenkens mächtig und nur sie könnten im Ausgleich widerstrebender Interessen das für das Gemeinwohl Richtige und Wichtige herausarbeiten, während die Organisationen der Wirtschaft und der Gewerkschaften samt und sonders lediglich gruppenegoistische Gebilde seien, nicht fähig grundsätzlichen politischen Erwägens und Abwägens. Dabei ist es doch offenkundig, dass schon in der Vergangenheit die wirtschaftlichen Organisationen ebenso sehr die politische Ordnung der Schweiz mitgetragen haben wie die politischen Parteien und dass die zukünftigen Aufgaben der modernen Industrie- und Konsumgesellschaft noch weniger auf der Grundlage rein kantonalen und parteipolitischen Denkens gelöst werden können als bisher.¹¹

Am 4. Dezember 1967 richtete der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins ein Schreiben an den Kommissionspräsidenten Wahlen mit Kopie an den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Ludwig von Moos, und beanstandete, dass der Verband in das Revisionsverfahren nicht einbezogen worden sei:

„Leider ist der Vorort als Spitzenorganisation von Handel und Industrie nicht begrüsst worden. Wie Ihnen bekannt ist, befassten wir uns stets einlässlich mit Verfassungsfragen im Zusammenhang mit Fragen der Staats- und Wirtschaftspolitik. Dabei haben wir uns immer wieder bemüht, einen im Allgemeininteresse liegenden Standpunkt einzunehmen und in erster Linie

11 Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, Nr. 49, 7. 12. 67, S. 957 f.

als Staatsbürger zu urteilen. Der Fragenkatalog berührt uns nun in manchen Punkten sehr direkt, so z. B. im Zusammenhang mit den Aktivbürgerrechten, der direkten Demokratie, des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft, der Finanzverfassung und des Verhältnisses von Bund und Kantonen. Selbstverständlich interessieren uns auch die Fragestellungen betreffend die Bundesbehörden.

Wir haben deshalb im Sinne, uns mit den einzelnen Aspekten einer Totalrevision der Bundesverfassung eingehend zu befassen. Dabei möchten wir – gemäss unserer Gepflogenheit – eine Willensbildung von unten nach oben herbeiführen und die interessierten Sektionen, vorab die regionalen und kantonalen Handelskammern, zur Mitarbeit heranziehen. Wir möchten Sie deshalb ersuchen, uns ebenfalls an der Enquete teilnehmen zu lassen und bitten die Arbeitsgruppe oder das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement um die Zustellung der erforderlichen Unterlagen (40 Exemplare deutsch und 20 Exemplare französisch).“

F. T. Wahlen antwortete am 15. Dezember 1967 mit einem umfangreichen, 73 Zeilen umfassenden Brief und legte die Gründe für das Vorgehen der Kommission dar. Da das Revisionsunternehmen sich nicht mit einer wohldefinierten Einzelfrage befasse, sei es sehr schwierig, den Kreis der interessierten Verbände abzugrenzen. Bei Einbeziehung der Interessenorganisationen würde „zumindest der Anschein erweckt“, das sogenannte Vernehmlassungsverfahren werde vorweggenommen. Dieses müsse aber in systematischer Weise in einer späteren Phase des Verfahrens eingeleitet werden und sei „in der Regel Sache des Bundesrates oder des von ihm beauftragten Departementes“. Das Schreiben schloss mit der Bemerkung:

„Wir müssen es Ihnen überlassen, ob Sie sich unter diesen Voraussetzungen an der Beantwortung – oder Teilbeantwortung – des Fragenkataloges zu beteiligen wünschen. Mit separater Post gehen Ihnen die 40 deutschen und 20 französischen Texte des Fragenkataloges zu. Ob und inwieweit uns Ihre Initiative dazu verpflichtet, auch die übrigen Spitzenorganisationen mit dem Fragenkatalog zu bedienen, wird zur Zeit geprüft.“

Am 18. Dezember 1967 erging ein beinahe gleichlautendes Schreiben an weitere acht Spitzenverbände, nämlich den Zentralverband Schweiz, Arbeitgeber-Organisationen, den Gewerbeverband, den Bauernverband, den Gewerkschaftsbund, die Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände, den Christlichnationalen Gewerkschaftsbund, den Schweiz. Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter sowie den Landesverband freier Schweizer Arbeiter.

Die Wahlen-Kommission reagierte auf das vom Vorort provozierte Dilemma mit der salomonischen Geste, den „offiziellen“ Einladungen an die Kantone, Parteien und Universitäten noch neun „halboffizielle“ Einladungen an Wirtschaftsverbände anzufügen. Der nur semantische Unterschied verlor sich in der Folge gänzlich; denn die Antworten der Wirtschaftsverbände wurden in genau gleicher Weise publiziert wie die „offiziellen“ Eingaben.¹² Der Vorort konnte seinen Anspruch auf Beteiligung an der Anfangsphase des Revisionsunternehmens voll durchsetzen.

12 Der Vorort publizierte überdies seine Stellungnahme auszugsweise in den „Schweizer Monatsheften“: Gerhard Winterberger, „Zur Totalrevision der Bundesverfassung“, Schweizer Monatshefte, 49. Jg. (1969/70), S. 627–641.

Im Brief vom 15. Dezember 1967 nannte F.T.Wahlen die Einbeziehung der Wirtschaftsverbände in die Anfangsphase der Vernehmlassung eine „grundsätzliche Frage“. Die Kommission habe dieses Problem „eingehend geprüft“. Tatsächlich waren die Mitglieder der Kommission gegen eine Ausweitung der Vernehmlassung und gegen die Publikation solcher Eingaben, die nicht von Kantonen, Parteien oder Universitäten stammten. Der Kommissionspräsident hingegen setzte sich für eine „Öffnung“ ein und wollte wenigstens die Eingabe des Vororts und der Schweizerischen Bischofskonferenz publizieren. Die Differenz wurde dem Bundesrat vorgelegt, der sich den Standpunkt von F. T. Wahlen zu eigen machte und die Eingaben der Wirtschaftsverbände und weiterer Organisationen publizieren liess.¹³

Das Nachgeben der Wahlen-Kommission gegenüber dem Druck des Vororts überrascht nicht. Von einer als apolitisch verstandenen Expertenkommission, die ohne klare Weisungen von Parlament und Regierung arbeiten muss, kann kaum erwartet werden, dass sie politische Entscheide im Gegensatz zu einem mächtigen Verbände fällt. Wie bereits erwähnt, verzichtete die Regierung am Anfang auf eine klare Abgrenzung der zu befragenden Instanzen und überliess es der Kommission „allenfalls noch andere Kreise“ neben den Kantonen, Parteien und Universitäten zur Vernehmlassung einzuladen. Erst als der Streit in der Kommission über die Publikationsfrage ausbrach, wurde die Regierung als Schiedsinstanz eingeschaltet; sie entschied sich prompt für den Weg des geringsten Widerstandes.

Verallgemeinernd darf man sagen, dass die Regierung und vornehmlich das Parlament das Revisionsunternehmen ihrer Kontrolle entgleiten liess. Die Ohnmacht insbesondere des Parlaments in Sachen Totalrevision scheint eine vollständige zu sein. Kurt Eichenberger, Mitglied der Wahlen-Kommission und Kenner der „obersten Gewalt im Bunde“¹⁴, mutet der Bundesversammlung nicht einmal zu, dass sie den Abbruch des Revisionsunternehmens verfügen könnte:

„Ob allerdings ein ‚Abbruch der Übung‘ durch politische Potenzen anberaumt werden könnte, also praktisch durch die Bundesversammlung nach der Berichterstattung über die Motionen durch den Bundesrat, ist heute schwer vorstellbar, selbst wenn sich die einigenden Kräfte und die fruchtbaren Konzeptionen im Vorverfahren nicht einstellen sollten.“¹⁵

d) *Das Veto des Vororts*

Der Vorort führte in seiner Eingabe an die Wahlen-Kommission aus, dass seine Mitgliederorganisationen in einer Umfrage sich im wesentlichen negativ zum Revisionsvorhaben geäußert hätten. Einige Sektionen, wie zum Beispiel die Handelskammern von Basel und Winterthur, die Farben- und Lackindustrie, der

13 A. Korff, J. D. Delley, W. Ossipow, La révision totale de la Constitution fédérale, Département de Science politique, Université de Genève, 1973, S. 19. f.

14 Kurt Eichenberger hatte 1949 ein juristisch-politologisches Buch unter folgendem Titel veröffentlicht: Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und tatsächliche Ausübung der Flichtssetzungs- und Regierungsfunktion im schweizerischen Bundesstaat (Zürich).

15 Eichenberger, „Richtpunkte“ (op. cit), S. 72 f.

Schweiz. Baumeisterverband und die Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels würden eine Totalrevision „entschieden“ ablehnen, während die Mehrzahl der Handelskammern (z. B. Zürich, Aargau, Bern, Thurgau) sowie die Uhrenkammer und die Chemische Industrie „skeptisch und zurückhaltend“ seien. Letztere lehnten eine Änderung der Grundzüge der geltenden Verfassung ab und könnten lediglich einer Revision im formalen Sinne zur Durchsicht, Bereinigung und Systematisierung des Verfassungsrechtes zustimmen. – Nach Auffassung des Verbands lässt sich keine Verfassung vorstellen, die eine „bessere menschliche Ordnung“ als die bestehende bewirken könnte. Die wenigen geringfügigen Mängel könnten durch Partialrevisionen behoben werden. Unter Zitierung von Kurt Eichenberger spricht der Vorort von einem „unter geschickter Ausnutzung augenblicklicher Stimmungen und scheinbar bedrängender politischer Konstellationen . . . recht eigentlich erzwungenen Gespräch um die Totalrevision“ und nennt das Revisionsunternehmen ein „politisches Abenteuer“. Verschiedentlich bringt der Verband zum Ausdruck, dass er das Unternehmen als Bedrohung empfindet:

„In zutreffender Weise hält Professor Hugo Sieber fest, dass bei einer Totalrevision das ordnungspolitische Leitbild der Planwirtschaft von einer politisch viel stärkeren Gruppe vertreten wird als dasjenige altliberaler Ober- und Untervanz. Die Reform könnte angesichts der Anfälligkeit unserer Epoche für kollektivistische, planwirtschaftliche und planifikatorische Gedankengänge ebenso leicht zu einer Entfernung von diesem Leitbild führen. Die liberalen Befürworter der Totalrevision gehen also in dieser Beziehung ordnungspolitisch ein nicht unbeträchtliches Wagnis ein.“¹⁶

Oder an anderer Stelle:

„Zweifellos birgt eine Änderung des bestehenden Verfassungstextes auf wichtigen Gebieten, wie zum Beispiel bei den Freiheitsrechten, auf dem Gebiete der Sozialrechte und bei den Wirtschaftsartikeln ausserordentliche Gefahren in sich, so dass nach Ansicht der Grosszahl unserer Sektionen die Wirtschaft es vermeiden muss, Diskussionen heraufzubeschwören, die für sie nur zu neuen Belastungen und Erschwerungen führen dürften.“¹⁷

Im Bereich des „Regierungssystems“ erweist sich die Haltung des Vororts als „highly resistant to disturbance“. Für den Verband diskutabel erscheinen lediglich gewisse Modifikationen des Staatsvertragsreferendums sowie eine Beschränkung des Bundes auf bloss indirekte Steuern. Geradezu elegische Töne findet der Verband, um das Hohelied des Föderalismus zu singen und seiner „Sorge um den kleinen Kreis“ Ausdruck zu geben:

„Überschaubar ist noch der Kanton, das kantonale Staatswesen. Hier, wo sich eigenes Urteil auf Grund eigener Erfahrung, Betrachtung, innerhalb der Erlebniswelt bildet, vermag eine Massenmeinung, vermögen Massenmedien wenig zu wirken. Die Vermassung ist das letzte, was wir wünschen können, und das erste, was wir politisch fürchten müssen, und zwar hinsichtlich der Wirtschafts- und der Finanzgesinnung, hinsichtlich dessen, was wir im Begriff der staatsbürgerlichen Gesinnung zusammenfassen.“¹⁸

16 V–VHI 25.

17 V–VHI 78.

18 V–VHI 38. Der Text stellt ein Zitat aus dem Referat von H. Hemmeier vor der Aargauischen Handelskammer vom 12. September 1968 dar.

Der Verband verlangt eine „Stärkung der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft“, erwähnt aber die Konzentrationsbewegung in der Wirtschaft nicht und bezeichnet die Kartellfrage als „bei uns zweckmässig geregelt“. Nach Auffassung des Vororts soll das bisherige Zweikammer-System integraliter beibehalten und die Stellung des Bundespräsidenten nicht verstärkt werden. Ein Berufsparlament sei abzulehnen; andernfalls „bestünde die Gefahr, dass die neue Berufsrichtung der Soziologen und der Politologen in den Kern eines Berufsparlaments vorstossen könnte und dass damit die sogenannte ‚Volksnähe‘ des Parlaments in Frage gestellt würde.“¹⁹ Ausdrücklich setzt sich der Verband für die Beibehaltung der bisherigen Vernehmlassungspraxis ein und fordert, dass „in Expertenkommissionen zur Vorbereitung gesetzgeberischer Erlasse die Wirtschaft angemessen vertreten“ sei.²⁰

„Grössten Wert“ legt der Verband darauf, dass er in der erweiterten Kommission, welche die Arbeit der Wahlen-Gruppe fortsetzen soll, „angemessen vertreten“ sei.²¹ Jürg Steiners *Beobachtungssatz 82* besagt: „Es besteht die Tendenz, dass Entscheidungsprozesse erst richtig in Gang kommen, wenn das Parlament, die direkt Interessierten und das zuständige Departement zustimmen.“²² Der Vorort hat nun erklärt, dass ihn die Totalrevision der Verfassung „sehr direkt berühre“, und gleichzeitig in aller Form seinen kategorischen Einspruch gegen jede substantielle Verfassungsänderung angemeldet. Bei dieser Sachlage ist die Prognose gestattet, dass das Revisionsunternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit keine signifikante Neuerung im Bereich des „Regierungssystems“ hervorbringen wird.

5. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen

Nicht nur die Frage, welche Organisationen in die Revisionsdebatte einbezogen wurden, sondern auch die Frage, wie die einzelnen Diskussionsgruppen zusammengesetzt waren, ist im Hinblick auf freigesetzte Innovationschancen bedeutsam. Die Annahme erscheint vertretbar, dass die *individuelle Innovationsneigung der einzelnen Diskussionsteilnehmer* sowie der *Grad der Pluralität* und der *Grad der Interdisziplinarität* der gesamten Diskussionsrunde sich auf die Innovationschancen des Revisionsunternehmens auswirken konnten. Mit andern Worten, die Innovationschancen mussten als verringert erscheinen:

- wenn zahlreiche Diskussionszirkel von Personen dominiert wurden, die sich in hohem Masse mit dem politischen Status quo identifizieren
- wenn zahlreiche Rollenakkumulationen die Unabhängigkeit zwischen den einzelnen Diskussionszirkeln herabsetzten
- wenn bestimmte Berufsrichtungen oder Denkschulen die Arbeitsgruppen dominierten.

19 V-VHI 51.

20 V-VHI 69.

21 V-VHI 83.

22 Steiner, op. cit., S. 261.

Dass innovationsfeindliche Akteure kaum Innovation hervorbringen, ist eine Binsenwahrheit. Über die Zusammensetzung der Expertenkommission für die Totalrevision äussert sich der Motionär Dürrenmatt:

„ . . . werden in das Gremium vornehmlich Persönlichkeiten gewählt, die nur das Wenn und Aber sehen und der Idee der Totalrevision skeptisch oder gar ablehnend gegenüberstehen, so brauchen wir uns über das Ergebnis ihrer Anträge keine Illusionen zu machen. Die Delegation wird auf höchst legitime Weise den Nachweis erbringen können, die Einleitung der Totalrevision sei nicht opportun. Aber auch das Umgekehrte gilt.“¹

Das Verhältnis zwischen Rollenakkumulation und Dominanz bestimmter Berufsgruppen einerseits und Innovation andererseits ist komplizierter. Man könnte argumentieren, dass Innovationschancen verbessert werden, sofern die vorherrschende Denkschule und die mittels Rollenakkumulation dominierende Aktivistengruppe innovationsfreudig sind. Ein solcher Spezialfall lag indessen nicht vor; vielmehr zeichnete sich die bisherige Revisionsdebatte durch das Fehlen von „Leitideen“ und die Abwesenheit von Organisationen aus, welche bestimmte Revisionsvorstellungen zu verwirklichen strebten. – Um innovationsträchtig zu werden, musste bei dieser Sachlage die Anfangsphase der Revisionsdebatte den Charakter eines Brainstorming annehmen; dies hätte aber möglichst grosse Pluralität, Interdisziplinarität und Unabhängigkeit der einzelnen Diskussionszirkel voneinander bedeutet. Jürg Steiner weist auf den Zusammenhang zwischen Innovationschancen und der Unabhängigkeit von Studiengruppen hin:

„Der Innovationsspielraum ist auch deshalb relativ eng, weil die Tendenz besteht, dass nicht verschiedene Gruppen von Innovationsexperten unabhängig voneinander Alternativvorschläge ausarbeiten.“²

Die Wahlen-Kommission hätte es in der Hand gehabt, durch geeignete Verfahrensrichtlinien die Voraussetzungen für ein schöpferisches Brainstorming zu optimieren. Sie liess es jedoch in einem Brief vom Juni 1968 an die Kantone, Parteien und Universitäten bei der Anregung bewenden, dass in den Eingaben auch Minderheitsstandpunkte erwähnt werden sollten, selbst wenn diese unkonventionell und unrealistisch seien. Zudem bezeichnete es die Kommission als wünschbar, wenn der „interessierten Jugend Gelegenheit zu aktiver Mitarbeit“ gewährt würde.

a) Die Zusammensetzung der Wahlen-Kommission

Es war nicht leicht, die Frage aufzuhellen, inwieweit die einzelnen Kommissionsmitglieder einer Totalrevision der Bundesverfassung gegenüber positiv oder negativ eingestellt waren, zumal sich das Interview mit den Mitgliedern nicht als geeignete Informationsquelle anbot.³ Es musste auf Publikationen der Mitglieder sowie auf Indizien abgestellt werden.

1 Obrecht et al., op. cit., S. 48.

2 Steiner, op. cit., S. 301, Hypothese 20.

3 Versuche von Mitarbeitern des Département de Science politique der Universität Genf, mit Mitgliedern der Wahlen-Kommission Interviews durchzuführen, waren nicht sehr ergiebig.

Nur bei Professor Max Imboden dürfte zweifelsfrei feststehen, dass er ein eindeutiger Befürworter einer Totalrevision war. In Wort und Schrift vertrat er seine engagierte Meinung; am 14. Mai 1966 hielt er an der Hochschule St. Gallen einen Vortrag unter dem pathetischen Titel: „Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft“. – Imboden schied im Frühjahr 1969 durch Tod aus der Wahlen-Kommission aus.

Drei Kommissionsmitglieder äusserten sich betont skeptisch zum Revisionsunternehmen. Professor Hans Huber bezweifelte – mit den Worten Savignys – den „Beruf unserer Zeit“ für eine Totalrevision.⁴ – Professor Kurt Eichenberger schrieb, dass das Totalrevisionsgespräch „recht eigentlich erzwungen“, dass der „Motor der Totalrevision verfrüht angekurbelt“ worden sei. Er fuhr fort:

„Es ist nun einmal so.' Die Sache ist in Marsch gesetzt. Es gilt jetzt, das Beste daraus zu machen. Negativ ausgesprochen: Es müssen jetzt alle Bemühungen daran verwendet werden, dass das eingeleitete politische Abenteuer' nicht in einem desintegrierenden und zerstörerischen Fiasko endet.“⁵

Der sozialdemokratische Bundesrichter Harald Huber bezeichnete am 19. April 1968 vor einer Parteiversammlung eine Totalrevision als nicht opportun für die SPS: „L'époque n'est pas favorable à une révision totale. Le parti serait majorisé, les idéaux socialistes ne rencontreraient pas l'accord du Parlement, ni celui du peuple.“⁶

Der Kommissionspräsident F. T. Wahlen befliss sich souveräner Indifferenz hinsichtlich der Frage, ob eine Totalrevision anzustreben sei oder nicht. Vor Studenten der Eidg. Technischen Hochschule führte er am 2. Mai 1968 aus:

„Es würde uns im Gegenteil freuen, auch kühne, originelle Vorschläge entgegennehmen zu können, die deutlich den Stempel des Nonkonformismus tragen. Es gibt nur *eine* Frage, die wir im jetzigen Stadium nicht beantwortet zu sehen wünschten: Totalrevision ja oder nein? Wir glauben, dass eine solid zu begründende Antwort auf diese Frage erst gegeben werden kann, wenn die Auslegeordnung der Probleme in aller Gründlichkeit durchgeführt worden ist, und vor allem, wenn die Reaktion des Volkes auf diese Vorarbeiten sichtbar wird.“⁷

Diese Äusserung geht von der (unrealistischen) Vorstellung aus, die Wahlen-Kommission könnte den sich selbst bewegenden „Volkswillen“ rein passiv registrieren und ihn dann als Bejahung oder Verneinung einer Totalrevision interpretieren.

4 Hans Huber, „Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen“, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? (op. cit.), S. 127.

5 Eichenberger, „Richtpunkte“ (op. cit.), S. 72.

6 G. A. Keel/ G. O. Sengond, Révision de la Constitution fédérale et partis politiques, Séminaire de Science politique, Université de Genève, 1971 (nicht publiziert), S. 39. Auch in einem Referat vor Gewerkschaftlerinnen gab Bundesrichter Huber seiner Skepsis gegenüber dem Totalrevisionsunternehmen Ausdruck: „Il m'est difficile d'imaginer que nous puissions, aujourd'hui ou dans un proche avenir, élaborer une Constitution fondamentalement révisée et que celle-ci trouve grâce devant le peuple et les cantons.“ Siehe: Harald Huber, „Faut-il réviser totalement la Constitution fédérale?“ „Revue syndicale suisse“, 6112, février 1969, S. 47.

7 Friedrich T. Wahlen, Ist die Revision der Bundesverfassung eine Aufgabe unserer Zeit?, Vortrag gehalten am 2. Mai 1968 an der ETH zur Einleitung eines Seminars über die Totalrevision der Bundesverfassung, Zürich 1968, S. 16.

Von den übrigen Mitgliedern der Wahlen-Kommission sind dem Autor keine expliziten Äusserungen über ihre Einstellung zum ganzen Revisionsunternehmen bekannt. Es darf indessen angenommen werden, dass keiner von ihnen das Engagement eines Max Imboden aufwies. Wahrscheinlich bestrich ihre Einstellung das Spektrum zwischen Skepsis und Indifferenz, und ihre Haltung liess sich auf Kurt Eichenbergers Formel bringen, wonach „sich irgend etwas tun müsse“, nachdem die Prozedur nun einmal angelaufen sei. Wie jedenfalls die bisherige Untersuchung aufwies, hat sich die Kommission bei ihren Entscheidungen über die Strukturierung der Verfassungsdebatte stets für die innovationsfeindlichere Variante entschieden. Parteipolitisch setzte sich die Wahlen-Kommission bis zum Ausscheiden Imbodens wie folgt zusammen: 5 Freisinnigdemokraten, 2 Christlichdemokraten, 2 Sozialdemokraten und ein Mitglied der BGB-Partei. Nach Imbodens Tod war die CVP mit 3 Leuten vertreten. Jene Parteien, die wir als „status-quo-orientiert“ ausgewiesen haben, waren somit immer in der Mehrzahl: zuerst im Verhältnis 6 : 4, später im Verhältnis 6 : 5. Stets waren die Sozialdemokraten schlechter vertreten, als sie es im Nationalrat oder im Bundesrat sind. Die berufliche Zusammensetzung der Kommission zeigt, dass ausser dem Präsidenten sämtliche Mitglieder eine *juristische* Hochschulbildung aufwiesen und einen vorwiegend *juristischen* Beruf ausübten (drei Staatsrechtslehrer, drei Rechtsanwälte, zwei Bundesrichter, der Vizedirektor der Eidg. Justizabteilung, der Staatsschreiber eines Kantons, der Rechtskonsulent eines Kantons). Wiederum vom Präsidenten abgesehen, übten nur die Herren Louis Guisan (Ständerat), Max Imboden (Nationalrat), Rene Meylan (Staatsrat) und Hans Stadler (Staatsschreiber) haupt- oder nebenberufliche Tätigkeiten aus, die man als „politisch“ qualifizieren kann. Nach dem Tode Imbodens nahm kein Nationalrat mehr Einsitz in der Kommission.

1969 betrug das Durchschnittsalter der Kommission vor dem Ausscheiden Imbodens 54,2 Jahre und darnach 53,6. Das jüngste Mitglied, Rene Meylan, zählte 40 Jahre und das älteste, F. T. Wahlen, 70 Jahre.

b) Juristendominanz und Rollenakkumulation

Die Wahlen-Kommission war eine Juristenkommission, die im Fragenkatalog ein Dokument erstellte, das in erster Linie an Juristen gerichtet war. „Pflege des staatsrechtlichen Details“ ist zwangsläufig Juristensache. Zahlreiche Katalogfragen setzen nicht nur umfangreiche Kenntnisse von Verfassungsrecht und Verfassungspraxis voraus, sondern auch detaillierte Gesetzeskenntnisse, die in erster Linie bei spezialisierten Juristen und Berufspolitikern vorzufinden sind. Professor Kurt Eichenberger hat zwar ein gewisses interdisziplinäres Vorgehen bei der Totalrevision für wünschenswert erklärt, jedoch ausdrücklich einen Führungsanspruch der Rechtswissenschaft beim Revisionsunternehmen angemeldet:

„So muss die Verfassungsgebung auf sicherer Basis stehen, die ihr die Wissenschaft durch Darlegung des Ist-Zustandes, durch Ideen- und Rechtsvergleich, durch Aufweis und Kritik möglicher Varianten für Einzelnes wie für Ganzes, durch kritische Würdigung formulierter Regelungen verschafft. Die Aufgabe

reicht weit über die Rechtswissenschaft hinaus, die freilich im interdisziplinären Untersuchungsgang die Rolle des Vorangehenden auf sich nehmen muss.“⁸

Es gelang Eichenberger indessen nicht, diesen Führungsanspruch plausibel zu begründen. In dem bereits wiederholt zitierten Artikel findet sich das seltsame Eingeständnis, dass trotz hoffnungsvoller Ansätze in den fünfziger und frühen sechziger Jahren die schweizerische Staatsrechtslehre noch nicht die nötigen Erkenntnisse für eine Totalrevision erarbeitet habe, dass sie auf die Revisionsaufgabe „innerlich noch nicht eingestellt“ sei.⁹

Die Bände I, II und III der an die Wahlen-Kommission gerichteten Vernehmlassungen enthalten Verzeichnisse der Mitarbeiter in den einzelnen Arbeitsgruppen. Aufgrund dieser Verzeichnisse und Untersuchungen, welche das Departement de Science politique an der Universität Genf angestellt hatte, lassen sich Angaben über den Einfluss der Juristen in der Verfassungsdiskussion machen. – 23 Kantone haben eine Verfassungskommission zur Beantwortung des Fragenkatalogs bestellt. 20 dieser Kommissionen wurden von Leuten mit einer juristischen Hochschulbildung präsiert; 14 davon waren Inhaber eines juristischen Dokortitels (11 kantonale Justizdirektoren, 4 Rechtsanwälte, 3 Staatsrechtslehrer, 1 Bundesrichter, 1 Landschreiber). Nur die Kommissionen der Kantone Appenzell AR, St. Gallen und Thurgau standen unter dem Präsidium von NichtJuristen. – Appenzell AI bestellte keine Verfassungskommission, sondern liess die Vernehmlassung durch Landammann R. Broger, einen Juristen, ausarbeiten. – Im Antwortenband der Kantone sind im Annex 330 Namen von Kommissionsmitgliedern aufgeführt; aufgrund der dort angegebenen akademischen Titel und zusätzlicher Schätzungen ist anzunehmen, dass rund 40 Prozent der kantonalen Kommissionsmitglieder über eine juristische Hochschulbildung verfügten. Jean-Daniel Delley fand in folgenden sechs Kantonskommissionen die stärkste Beteiligung juristischer Berufe: Bern (11/23), Freiburg (7/19), Tessin (9/10), Wallis (7/12), Neuenburg (6/9), Genf (12/25).¹⁰ Der m-Wert (Innovationsindex) dieser Kantonsgruppe beträgt 1,0. Bei der Freisinnigdemokratischen Partei wiesen mindestens 50 Prozent, bei der Sozialdemokratischen Partei mindestens 65 Prozent und bei der CVP mindestens 70 Prozent der Mitglieder der Verfassungskommission eine juristische Hochschulbildung auf.¹¹ Ein hoher Anteil dieser Personen übte auch juristische Berufe aus (Staatsrechtslehrer, Richter, Staatsanwälte, Anwälte, juristische Beamte). Die freisinnige Kommission wurde nicht von einem Juristen präsiert, doch die Kommission der CVP sowie sämtliche ihrer Subkommissionen, aber auch die sozialdemokratische Kommission standen unter juristischen Präsidenten. Zur SP-Kommission konstatierten die Autoren G. A. Keel und G. O. Segond „que la composition de la commission est essentiellement juri-dique, presque plus juridique que politique en raison, notamment, de la

8 Eichenberger, „Richtpunkte“ (op. cit.), S. 78.

9 Eichenberger, „Richtpunkte“ (op. cit.), S. 71 f.

10 Jean-Daniel Delley, Révision totale de la Constitution fédérale: Les commissions cantonales, Séminaire de Science politique, Université de Genève, juillet 1969 (nicht publiziert), S. 22. – Bei den angeführten Koeffizienten gibt der Zähler die Zahl der juristischen Berufe in der betreffenden Kommission und der Nenner die Gesamtzahl der Kommissionsmitglieder an. Siehe auch: Korff et al., op. cit., S. 27, mit teilweise anderen Werten.

11 Diese Schätzungen beruhen auf den Namenlisten in: Antworten II, S. 331 ff.

présence de trois juges fédéraux.“¹² Keine ausgesprochene Juristendominanz wies die BGB-Kommission auf; in der Landesring-Kommission dagegen wirkten mehr als 70 Prozent Juristen.¹³

In Band III der Antworten an die Wahlen-Kommission sind im wesentlichen nur die Namen der Dozenten angeführt, die sich in den Verfassungskommissionen der Universitäten beteiligten. Aus dieser Namensliste geht hervor, dass lediglich die Universitäten Freiburg, Basel und Genf die Verfassungsdiskussion als reine Juristensache konzipierten. Die Eingabe der Universität Freiburg wurde von einem einzigen Mann, dem Staatsrechtslehrer Wilhelm Oswald, verfasst. In Genf beschäftigten sich nur vereinzelt Dozenten der juristischen Fakultät mit der Angelegenheit; andere Fakultäten wurden gar nicht zur Mitarbeit aufgerufen.¹⁴

In Basel zogen die 15 Rechtsdozenten, die sich mit dem Revisionsthema befassten, noch einen Theologieprofessor zu. – In den übrigen sechs Universitäten bestanden mehr oder weniger erfolgreiche Ansätze zu einem interdisziplinären Vorgehen. Spärlich waren die Juristen in der ETH-Kommission vertreten, da diese Hochschule sich auf nur wenige juristische Lehrveranstaltungen beschränkt. Von 22 Dozenten in der Kommission der Universität Zürich waren deren 8 Juristen. Zu bemerken ist indessen, dass von den 6 Arbeitsgruppen dieser Kommission 5 von Juristen geleitet wurden. Die Kommission der Universität Bern vereinigte 20 Professoren, davon 6 Juristen. Lausanne und Neuenburg stellten Verfassungskommissionen auf, die unter der Leitung eines Staatsrechtslehrers standen und in welche einzelne Disziplinen einen Professor abordneten. In der Neuenburger Vernehmlassung ist deutlich der Einfluss des Präsidenten, Jean-Francois Aubert, herauszulesen, während das interdisziplinäre Experiment in Lausanne offenbar scheiterte; diese Kommission konnte sich nämlich nur in wenigen Punkten einigen. St. Gallen praktizierte eine mehr oder weniger ausgeprägte Arbeitsteilung insofern, als Ökonomen mit Wirtschaftsfragen, Völkerrechtler mit Aussenbeziehungen und Staatsrechtler mit den übrigen Fragen sich vorwiegend befassten.

In den von der Wahlen-Kommission publizierten Dokumenten sind gesamthaft etwa 680 Namen von Diskussionsteilnehmern aufgeführt, wobei jene Namen, die *in der gleichen* Kommission mehrmals figurierten, nur einmal gezählt wurden. Berücksichtigt man den Umstand, dass gewisse Personen in zwei oder mehreren Kommissionen mitwirkten, so ergibt sich eine Zahl von zirka 590 *verschiedenen* Namen in den offiziellen Dokumenten. Zu dieser Zahl kommen etwa 450 Studenten hinzu, die in Veranstaltungen über die Totalrevision an den Universitäten mehr oder weniger intensiv mitarbeiteten.¹⁵ Über die Personen, die sich im Rahmen der „halboffiziellen“ Einladungen an Wirtschaftsverbände an der Debatte beteiligten, sind leider keine genügenden Angaben vorhanden. Anzunehmen ist, dass dieser Kreis von Diskussionsteilnehmern kaum die Zahl von 50 Verbandsfunktionären überschritt.

12 Keel/ Segond, op. cit. S. 38.

13 Keel/ Segond, op. cit. S. 69 und 77.

14 Antworten III, S. 633.

15 Roger Dubois/ Jacqueline Grenon, Révision totale de la Constitution fédérale: Etude du mode d'élaboration de la reponse des Universités suisses au questionnaire Wahlen, Séminaire de Science politique, Université de Genève, 1969 (nicht publiziert), S. 101.

Der Verfasser konnte mit Sicherheit eruieren, dass 42 der in den offiziellen Dokumenten aufgeführten Personen sich in zwei oder mehr Verfassungskommissionen beteiligten. Dies macht rund 7 Prozent der offiziell aufgeführten Teilnehmer aus. Geht man von einer Teilnehmerzahl von rund 1 100 aus (Einbeziehung der Studenten und Verbandsfunktionäre), so ergibt sich eine Prozentzahl von rund 4. Nun ist aber zu berücksichtigen, dass die Zahl 42 eine *Minimalangabe* darstellt, während die Zahl 1 100 eher eine *Maximalangabe* ist.¹⁶ Nach vernünftiger Schätzung dürften rund 8 Prozent der offiziell aufgeführten Personen und rund 5 Prozent aller in signifikanter Weise an der Diskussion Teilnehmenden Kommissionsrollen kumuliert haben. Diese Prozentzahlen mögen als gering erscheinen. Doch um die Bedeutung der Rollenkumulation im ganzen Revisionsunternehmen besser einschätzen zu können, ist die Gruppe der 42 „Aktivisten“, die zwei oder mehrere Kommissionsbeteiligungen aufweisen, genauer unter die Lupe zu nehmen.

Von den 42 Kumulanten wiesen 37 eine juristische Hochschulbildung auf, und auch die übrigen waren Hochschulabsolventen. Der Grossteil stand beruflich in ausgesprochen elitären Positionen: 18 Hochschullehrer (davon 14 Juristen), 10 National- oder Ständeräte, 5 Magistratspersonen (Bundesrichter, amtierende oder ehemalige Regierungsräte, Staatsschreiber). Hinzu kommen der Generalsekretär eines Verbandes, ein Chefbeamter, ein Gerichtspräsident, ein Mittelschullehrer sowie Anwälte. – 8 der 42 Kumulanten waren Mitglieder der Wahlen-Kommission. (Vier Mitglieder der Wahlen-Kommission beteiligten sich noch in einer weiteren Verfassungskommission, drei in zwei weiteren Kommissionen und ein Mitglied in vier weiteren Kommissionen.)

30 Kumulanten beteiligten sich in je zwei Kommissionen und 10 Kumulanten in je drei. Zwei Kumulanten schliesslich arbeiteten in vier, bzw. fünf Kommissionen. Von den 12 Personen, die in mehr als zwei Kommissionen wirkten, waren deren 9 Hochschulprofessoren. (Tabelle 10 gibt einen Überblick über die Kumulationen und die berufliche Stellung der Kumulanten.) Die Rekordzahl der Beteiligungen wies Professor Kurt Eichenberger auf. Er wurde nach Imbodens Tod Mitglied der Wahlen-Kommission und wirkte in den Arbeitsgruppen der Freisinnigdemokratischen Partei und der Universität Basel mit. Überdies erstattete er der aargauischen Kantonalcommission ein Gutachten über Fragen des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen.¹⁷ Schliesslich war er an der Eingabe beteiligt, welche die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte einreichte und die im vierten Antwortenband publiziert

16 Zweifellos befassten sich mehr als 1 100 Personen in irgendeiner Weise mit dem Fragenkatalog. Die Zahl bezieht sich jedoch nur auf jene Personen, die eine Chance der direkten Einflussnahme auf den Inhalt einer der publizierten Vernehmlassungen besaßen. Als Maximalangabe muss die Zahl 1 100 deshalb gelten, weil verschiedene der in den offiziellen Listen angeführten Personen de facto sich an der betreffenden Vernehmlassung nicht oder nur am Rande beteiligten. Bei den 450 Studenten ist zu vermuten, dass ein Teil nur sehr marginal an den fraglichen Universitätseingaben mitwirkte. – Auch bei den Kumulanten waren nicht alle Beteiligungen von gleicher Intensität. – Die Zahl 42 ist deshalb eine Minimalangabe, weil wahrscheinlich einige zusätzliche Personen Kommissionsrollen kumuliert haben. Sie alle exakt zu eruieren, hätte unverhältnismässigen, kaum lohnenden Aufwand gekostet. – Neben den von der Wahlen-Kommission publizierten Namenlisten standen den Autoren Korff, Delley und Ossipow weitere Listen von Teilnehmern an verschiedenen Verfassungskommissionen zur Verfügung (z. B. von Verbänden und Kantonalparteien). Sie führten insgesamt 68 Kumulanten auf. Siehe: Korff et al., op. cit., S. 88–90.

17 Delley, op. cit., S. 25.

Tabelle 10: Die Kommissionsbeteiligungen der Kumulanten

	Es waren beteiligt in:				Total
	2 Komm.	3 Komm.	4 Komm.	5 Komm.	
Hochschullehrer	9	7	1	1	18
Nationalräte/ Ständeräte	10	–	–	–	10
Magistratspersonen	4	2	–	–	6
Diverse	7	1	–	–	8
Total	30	10	1	1	42

wurde.¹⁸ Nebenbei sei erwähnt, dass Eichenberger bis 1967 in der Expertenkommission für „Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates“ und darnach in der Expertenkommission für die „Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung“ sass. Beide Kommissionen wirkten in erheblichem Masse präjudizierend auf das Totalrevisionsunternehmen; beide Kommissionen gingen davon aus, dass Unzukömmlichkeiten im derzeitigen Regierungsbetrieb durch Massnahmen gehoben werden können, die unterhalb der Schwelle von Verfassungsrevisionen liegen.

Professor Richard Bäumlín beteiligte sich in 4 Verfassungskommissionen: Er präsierte eine der drei Arbeitsgruppen der bernischen Kantonalkommission und sass im Koordinationsausschuss der Berner Universitätskommission; zudem wirkte er in der freisinnigen Parteikommission und erscheint als Mitunterzeichner der Vernehmlassung, welche die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte einreichte. Bäumlín leitete überdies ein Seminar über Fragen der Totalrevision an der Universität Bern. Die Protokolle der fünf Arbeitsgruppen dieses Seminars wurden unter anderem der bernischen Kantonalkommission übermittelt, wo sie nach Angaben von Professor Bäumlín einen erheblichen Einfluss ausgeübt haben sollen.¹⁹ – Bäumlín kann kaum als Befürworter einer Totalrevision gelten. Er hatte gegen die „grossen Alternativen“ und für die „Pfleger des staatsrechtlichen Details“ Stellung genommen und folgerichtig erklärt, dass die Lösung der meisten Probleme des schweizerischen Staatswesens keiner Verfassungsrevision bedürften. Zur Beweisführung berief er sich unter anderem auf die Ergebnisse der soeben erwähnten Expertenkommission für „Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates“.²⁰

Die Rollenkumulationen schufen ein kompliziertes System von Querverbindungen zwischen den einzelnen Diskussionszirkeln. Die Kantone, Parteien und

18 W. Ossipow, Révision totale de la Constitution fédérale: Rapport sur les groupes, Séminaire de Science politique, Université de Genève, août 1969 (nicht publiziert), S. 11.

19 Dubois/ Grenon, op. cit, S. 29.

20 Bäumlín, op. cit, S. 18 f.

Universitäten unterhielten gesamthaft 39 Verfassungskommissionen (die Kantone Zürich und Appenzell AI sowie die Universität Freiburg arbeiteten ohne Kommission). In mindestens 27 dieser Kommissionen sassen Kumulanten.²¹ Durch Rollenkumulation war die Wahlen-Kommission mit 4 Kantonen, 3 Regierungsparteien, einer Universität und einer ideellen Vereinigung liiert. Das Kommissionsmitglied O. K. Kaufmann erstattete zudem der Schweizerischen Bischofskonferenz ein Gutachten und redigierte die bereinigte Eingabe der Bischöfe an die Wahlen-Kommission.²²

Wegen des durchwegs sehr hohen Sozialprestiges der Kumulanten darf angenommen werden, dass sie eine ziemlich wirksame „Koordination“ der Debatte zu erreichen vermochten. Einzelne Vernehmlassungen trugen den Stempel dieser „Kordinatoren“. Professor Jean-Francois Aubert beispielsweise, ein erklärter Gegner der Totalrevision, wirkte in der Kantonskommission und in der Universitätskommission von Neuenburg sowie in der Arbeitsgruppe der Liberal-demokratischen Union mit. Alle drei Instanzen reichten Status-quo-Vernehmlassungen ein.

Die Vereinigung der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer an schweizerischen Hochschulen umfasste im Februar 1971 38 Mitglieder mit Professortitel. Von diesen beteiligten sich 26 (oder 69 Prozent) an der Verfassungsdiskussion: 13 in je einer Kommission, 7 in je zwei Kommissionen, 4 in je drei Kommissionen, einer in 4 und einer in 5 Kommissionen. Von den 12 Nichtbeteiligten waren wenigstens 7 entweder nur nebenamtlich im Lehrfach tätig oder bereits im Ruhestand. – Der Berufsstand der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer leistete somit im Vergleich mit anderen Berufsgruppen zweifelsfrei den bedeutendsten Einsatz in der Verfassungsdiskussion. Von vereinzelt Ausnahmen abgesehen, haben die Mitglieder dieser Berufsgruppe nie einen besonderen Enthusiasmus für die Totalrevision der Bundesverfassung bekundet. Vielmehr entstand in gewissen Fällen der Eindruck, als habe sich die Bereitschaft zur Kommissionsmitarbeit umgekehrt proportional zur Befürwortung einer Totalrevision verhalten.

c) Die Linke, die Frauen und die Jungen

Bereits haben wir gesehen, dass in der Wahlen-Kommission die Sozialdemokraten, gemessen an ihrer Vertretung in National- und Bundesrat, leicht unterrepräsentiert waren. Jean-Daniel Delley stellte fest, dass im allgemeinen die kantonalen Verfassungskommissionen parteipolitisch ziemlich genau nach Massgabe der Kantonsparlamente zusammengesetzt waren, dass jedoch die Sozialdemokratie eine gewisse, allerdings geringfügige Unterrepräsentation hinnehmen musste. Wäre man vom Verteilungsschlüssel des Kantonsparlaments ausgegangen, so hätten die Sozialisten beispielsweise in der Berner Kommission (23 Mitglieder) Anspruch auf 3 zusätzliche Sitze gehabt. Die Partei der Arbeit (Kommunisten) war in 5 Kantonsparlamenten vertreten, konnte aber nur in

21 Folgende Kommissionen wiesen mehr als zwei Kumulanten auf: BE, FR, SG, TI, VD; P–FD, P–KC, P–SD; UBE, UBS. In der CVP-Kommission (84 Mitglieder) sassen 16 Kumulanten, in der freisinnigen Kommission (41 Mitglieder) deren 11.

22 Korff et al., op. cit., S. 65.

Genf ein einziges Kommissionsmitglied stellen; ihre Stimmkraft hätte ihnen in diesem Kanton (24 Kommissionsmitglieder) eine Vierervertretung verheissen.²³ Die Wirtschaftsverbände beteiligten sich nicht sehr stark in den Kantonalkommissionen: weniger als ein Prozent aller Kommissionsmitglieder (in 23 Kantonen) waren Bauernvertreter, etwa 2,5 % waren Arbeitnehmer- und etwa 6 % Arbeitgebervertreter. Arbeitnehmerorganisationen schickten ihre Emissäre in acht und Arbeitgeberverbände in elf (von 23) Kantonalkommissionen. Die Arbeitgeberfunktionäre überwogen somit deutlich gegenüber ihren „Sozialpartnern“, die man in der Regel eher auf der linken Seite des politischen Spektrums einzuordnen pflegt.²⁴

Bei den Universitätsvernehmlassungen vermochten Leute sozialdemokratischer Observanz nur einen geringen Einfluss auszuüben. In der Schweiz besteht die Tendenz, dass Hochschullehrer sich apolitisch geben oder mit bürgerlichen Parteien sympathisieren. Besonders bei der im Revisionsunternehmen strategisch bestplatzierten Gruppe der Staatsrechtslehrer sind Sozialisten ausgesprochene Ausnahmefälle. Staats- und Verwaltungsrechtslehrer stehen in der Regel der „freisinnigen Grossfamilie“²⁵ oder – sofern sie an der Universität Freiburg dozieren – der CVP nahe.²⁶

Bedeutend gravierender als die Unterrepräsentation der politischen Linken im Revisionsunternehmen war jene der Frauen. In der Wahlen-Kommission sass eine einzige Frau. Damit setzte die Kommission den Standard für die Beteiligung der Frauen in den Kantonalkommissionen. In diesen Arbeitsgruppen betrug die Durchschnittszahl der Frauen 1,35 (in den welschen Kantonen 2).²⁷ Die Kantone Schwyz, Nidwaiden, Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden beteiligten überhaupt keine Frauen an der Verfassungsarbeit. (An den Vernehmlassungen der kommissionslosen Kantone Zürich und Appenzell-Innerrhoden wirkten selbstverständlich auch keine Frauen mit.) Von den 330 Mitgliedern der Kantonalkommissionen waren nur 31 Frauen (9,4 Prozent). – Auch die politischen Parteien übten Zurückhaltung gegenüber den Frauen: 6 Frauen in der CVP-Kommission und je 3 in der freisinnigen und in der sozialdemokratischen Kommission. Mit je einer Frau begnügten sich der Landesring, die Liberal-demokratische Union und die Demokraten, während die BGB-Partei und die Evangelische Volkspartei gänzlich auf weiblichen Sukkurs verzichteten. Von 224 im Antwortenband II aufgeführten Teilnehmern von Parteikommissionen waren nur 15 Frauen (6,7 Prozent). – Die Namenliste im Antwortenband der Universitäten führt überhaupt keine weiblichen Namen auf; Dies überrascht nicht, da der Beruf des Hochschullehrers in der Schweiz in extremer Weise ein Männerberuf ist. – Bei den Eingaben von Interessenverbänden darf angenommen werden, dass sie ausschliesslich von Männern verfasst wurden, sofern es sich nicht gerade um einen Frauenverband handelte.

23 Delley, op. cit., S. 11.

24 Sämtliche Angaben über die Verbandspräsenz in den Kantonalkommissionen sind entnommen aus: Ossipow, op. cit., S. 19 f.

25 Ausdruck von: Erich Grüner, Die Parteien in der Schweiz, Bern 1969, S. 73.

26 Der Genfer Professor Alexandre Berenstein war bis vor kurzem wahrscheinlich der einzige sozialdemokratische Inhaber eines juristischen Lehrstuhls in der Schweiz. 1971 wurde er Bundesrichter. Neuerdings sind auch die Professoren für öffentliches Recht R. Bäumlin (Bern) und Ch. A. Morand (Genf) Mitglieder der SPS.

27 Delley, op. cit., S. 6.

Der Aufruf der Wahlen-Kommission, die Jugend am Revisionsunternehmen zu beteiligen, wurde in betont restriktiver Weise befolgt. Das Durchschnittsalter in 18 Kantonalcommissionen, von denen die entsprechenden Daten erhältlich waren, betrug 46,1 Jahre und lag somit, bezogen auf das Jahr 1968, rund sechs Jahre unter jenem in der Wahlen-Kommission. In diesen Kommissionen wirkten gesamthaft nur 15 Mitglieder von weniger als 30 Jahren. Einzig in der Glarner Kommission lag das Durchschnittsalter unter 40 Jahren.²⁸ Bei der Bestellung der kantonalen Kommissionen scheint das Muster vorgeherrscht zu haben, den Frauen und der Jugend je einen symbolischen Sitz zu reservieren, im übrigen aber das im Kanton dominierende politische Personal einzusetzen. – Dem Autor standen keine Altersangaben über die Parteikommissionen zur Verfügung; die Durchsicht der Namenlisten legt indessen die Vermutung nahe, dass auch die Parteien weitgehend auf ihr übliches Führungspersonal abstellten, das erfahrungsgemäss ein angehobenes Durchschnittsalter aufweist. Wahrscheinlich bildete die 84-köpfige CVP-Kommission eine Ausnahme; nach Schätzung des Autors waren rund 14% der Mitglieder weniger als 35 Jahre alt. – Die Freisinnig-demokratische Partei gewährte einer „Arbeitsgruppe der jungen Generation“ die Möglichkeit, in einem Annex zur offiziellen Parteieingabe ihren Standpunkt darzulegen. Die Liberal-demokratische Union verfuhr in ähnlicher Weise (Annex der Jeunesse liberale de Geneve).

Von den Universitäten war am ehesten zu erwarten, dass sie der jungen Generation eine faire Partizipationschance einräumen würden. Die Wirklichkeit sah jedoch ziemlich zwiespältig aus.²⁹ Zwar organisierten die Eidg. Technische Hochschule in Zürich sowie die Universitäten Zürich, Bern, Freiburg, Basel, St. Gallen und Lausanne Seminare oder Vortragszyklen über das Revisionsproblem, doch nur die Universitäten Zürich, Basel, St. Gallen und Neuenburg gewährten Studenten die Möglichkeit, unmittelbar auf den Inhalt der Vernehmlassung einzuwirken. Die Eingaben von Zürich (Universität), Basel und St. Gallen entstanden als Resultat gemeinsamen Bemühens von Professoren und Studenten im Rahmen von Seminaren, wobei auch die Studenten volles Stimmrecht besaßen. In Neuenburg kooptierte eine sechsköpfige Professorenkommission noch sieben Assistenten und Studenten hinzu, so dass eine paritätische Arbeitsgruppe entstand. In Genf tagte die Verfassungskommission im ganzen vier Stunden, wobei neben vier Professoren und einem Assistenten noch drei Studenten mitgewirkt haben sollen. – In Bern arbeiteten das von Professor Bäumlin durchgeführte Seminar und die aus lauter Professoren zusammengesetzte Verfassungskommission strikte getrennt. – Nachdem in Freiburg die Einsetzung einer Universitätskommission gescheitert war, arbeitete Professor Oswald die Vernehmlassung der Universität allein aus. Die ETH-Eingabe drückte nach Dubois und Grenon „nur die Meinung eines sehr kleinen Teils der Professorenschaft“ aus.³⁰ In Lausanne organisierte die „Union des étudiants en science politique“ ein eigenes Verfassungsseminar, das jedoch die Stellungnahme der dortigen Professorenkommission nur sehr marginal beeinflussen konnte. Die interessanten Arbeitsergebnisse der Lausanner Politologiestudenten wurden von der Wahlen-Kommission nicht publiziert.

28 Delley, op. cit., S. 6.

29 Die folgenden Angaben über die Arbeitsweise der Universitätskommissionen basieren im wesentlichen auf der Untersuchung von Dubois/Grenon, op. cit.

30 Dubois/Grenon, op. cit., S. 99.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass nur die Universitäten Zürich (92 teilnehmende Studenten), Basel (rund 200 teilnehmende Studenten) und St. Gallen (rund 150 teilnehmende Studenten) den Studierenden eine substantielle Chance einräumten, die Stellungnahme ihrer Hochschule zu beeinflussen. Diese Universitätengruppe weist einen Innovationsindex von $m = 3,3$ auf, während die übrigen Universitäten (ohne Genf) nur einen m -Wert von $1,4$ erreichten.

d) Kantonale Sonderfälle

Obwohl die Wahlen-Kommission keine Richtlinien über das Verfahren erlassen hatte, nach welchem die Kantons eingaben auszuarbeiten waren, fanden es die meisten Kantonsregierungen für angebracht, ad hoc eine Verfassungskommission zu bestellen, in welcher die als massgeblich perzipierten politischen Kräfte in gewisser Proportionalität vertreten waren. (Durchschnittliche Anzahl der Mitwirkenden in den 23 Kantonskommissionen: 14,3.) Ausdrücklich befand die baselstädtische Regierung, dass „die Stellungnahme des Regierungsrates angesichts des Interesses, das dem Projekt einer Totalrevision der Bundesverfassung in der Öffentlichkeit entgegengebracht werde, für den ganzen Kanton repräsentativ sein müsse.“³¹ Über die Frage indessen, wie man zu einer „repräsentativen“ Stellungnahme gelangen könne, herrschten in den einzelnen Kantonen offenbar verschiedene Vorstellungen. Eine erhebliche Anzahl von Kantonalkommissionen scheint gänzlich abgeschirmt von der Öffentlichkeit gearbeitet zu haben. Die „Neue Zürcher Zeitung“ kommentierte die Arbeitsweise der Tessiner Kommission wie folgt:³²

„Über die Arbeit dieser Kommission hat die Tessiner Öffentlichkeit bis heute leider sehr wenig erfahren. Stellt man sich auf den Standpunkt, dass staatspolitische Belange vom Rang einer Totalrevision der Bundesverfassung schliesslich alle Bürger angehen, da wir alle mit der Verfassung leben müssen, kann man nur bedauern, dass nichts getan wurde, um das Interesse der Tessiner Bevölkerung am Thema zu wecken. Ein innerhalb der Kommission gestellter Antrag, den Fragebogen an die Schulen zu schicken beziehungsweise Schritte zu unternehmen, um vor allem die Jugend, aber auch Parteien und Vereinigungen zu einer aktiven Mitarbeit und Stellungnahme zu veranlassen, drang nicht durch. Der Bericht mag dadurch an Geschlossenheit und Exklusivität gewonnen haben. Er trägt jedoch auch die Kennzeichen des Verstosses gegen das Prinzip, wonach er nicht nur formell, sondern in einem sehr realen Sinn für die im Kanton vorherrschenden Meinungen verbindlich sein sollte. Dass er hinterher meinungsbildend sein wird, bleibt unbestritten. Es wäre allerdings nicht verwunderlich, wenn viele Kreise, vor allem die Jugend, sich weiterhin passiv verhalten würden mit dem Hinweis, man habe ihnen nie die Gelegenheit gegeben, sich in einer Eingabe – gleichgültig, ob sie

31 BS S. 533.

32 Neue Zürcher Zeitung, 28. 8. 1969, zitiert bei G. A. Keel/ G. O. Segond, Révision de la Constitution fédérale: Analyse de la presse en 1969, Séminaire de Science politique, Université de Genève, 1970 (nicht publiziert), S. 20 f.

nun ergiebig gewesen wäre oder nicht – zum gesamten Problem zu äussern. Jedenfalls wäre es interessant, zu wissen, wie viele Tessiner Bürger den Fragebogen Wahlen überhaupt einmal zu Gesicht bekommen haben, denn auch die Presse im Kanton war in dieser Hinsicht alles andere als interessefördernd.“

Einzelne Kantone wie Uri, Obwalden, Nidwalden, Luzern und Aargau appellierten an die Öffentlichkeit, an Schulen oder an Jugendorganisationen, sich mit Vorschlägen an der Kommissionsarbeit zu beteiligen.³³ Ohne nähere Präzisierung berief sich die Waadtländer Kommission auf „sondages faits en dehors des milieux politiques militants“.³⁴

Beim einen Extrem auf dem Spektrum kantonalen Verhaltens lagen die Kantone Zürich und Appenzell-Innerrhoden. Beide Kantone verzichteten auf Verfassungskommissionen. In Zürich, jenem Kanton, der mehr als einen Sechstel der Bevölkerung beherbergt, hatte offenbar eine anonyme Funktionärsgruppe die Vernehmlassung vorbereitet, worauf diese von der Regierung bereinigt wurde. – In monokratischer Manier beauftragte die Regierung von Appenzell-Innerrhoden den „Stillstehenden Landammann“ mit der Ausarbeitung der Stellungnahme; Dr. Raymond Broger erledigte den Auftrag im Alleingang. – Ebenfalls eine Ausnahme bildete der Kanton Nidwalden. Hier wurde keine eigene Verfassungskommission eingesetzt, sondern die ständige „Gesetzbuchkommission“, ein neunköpfiges Gremium, das sich mit kantonalen Gesetzgebungsarbeiten zu befassen hat, erhielt den Auftrag, eine Eingabe an die Wahlen-Kommission zu entwerfen.

Das entgegengesetzte Extrem bildete zweifellos der Kanton Uri. Die Urner Kommission hatte sich ausdrücklich ausbedungen, in „vollständiger Unabhängigkeit und Selbständigkeit“ arbeiten und ihren Bericht unverändert der Wahlen-Kommission abliefern zu können. „Mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der Ausländerprobleme“ wurde einem ausländischen Staatsangehörigen Einsitz in der Kommission gewährt. Nach eigener Darstellung der Arbeitsgruppe war ihr der „Dialog mit dem Volk ein besonderes Anliegen“. Den einzelnen Kommissionsmitgliedern wurde deshalb aufgetragen, in bestimmten ihnen zugewiesenen „Volkskreisen“ Mitarbeiter zu suchen sowie Diskussionen und Konsultationen zu veranstalten. Auf diese Weise seien über 500 Personen angesprochen worden. Die Kommission unterhielt eine eigene Pressestelle.³⁵ – Das Ergebnis des Urner Experiments muss im Konzert der übrigen Kantone als „exzentrisch“ bezeichnet werden: Die Vernehmlassung war sehr umfangreich (74 Seiten), selektiv und im bereits angegebenen Sinn „nonkonformistisch“. Zudem zeigte sie eine hohe Innovationsneigung (3 rV).

33 OW 2; Keel/ Segond, Analyse de la presse en 1969 (op. cit), S. 21.

34 VD 160.

35 UR 1–17.

e) *Eine elitäre Diskussion*

Am Anfang des Revisionsunternehmens standen diffuse Gefühle und Vorstellungen über ein schwer fassbares Phänomen, das Max Imboden „Helvetisches Malaise“ genannt hatte. Naheliegender wäre es gewesen, verschiedene Dimensionen dieses Phänomens durch eine repräsentative Meinungsumfrage ausloten zu lassen und dadurch die Frage aufzuhellen, ob überhaupt und eventuell auf welche Weise das „Malaise“ mit bestehenden Verfassungseinrichtungen zusammenhängt. Die Technik der Meinungsforschung ist seit den frühen fünfziger Jahren in allen führenden westlichen Industrienationen zu einem Standardinstrument der Politik geworden.³⁶ Selbst in der Schweiz wird die Meinungsumfrage in jüngster Zeit der Politik dienstbar gemacht; das Eidg. Politische Departement figuriert unter den Auftraggebern, welche eine Umfrage über die Einstellung der Schweizer zur Entwicklungshilfe veranlassten.³⁷ – Nach ihren Tätigkeitsberichten zu schliessen, zog die Wahlen-Kommission ein solches Vorgehen nicht einmal in Erwägung. Sie begnügte sich, einen „offiziellen“ und einen „halboffiziellen“ Kreis von Adressaten ihres Fragenkatalogs zu definieren und verzichtete im übrigen auf Verfahrensrichtlinien. Das Antwortmaterial wurde auf diese Weise hinsichtlich Qualität und Repräsentativität sehr heterogen und damit politisch kaum interpretierbar; darauf ist später noch einzugehen. Der Verzicht auf Verfahrensrichtlinien hatte noch einen andern Effekt: Vor allem Bevölkerungskreise, die dem politischen Status quo befürwortend und relativ unkritisch gegenüberstehen, konnten in der Vernehmlassung ihre Meinung artikulieren; denn viele der antwortenden Instanzen überliessen im Bestreben, die staatsbürgerliche Pflichtübung mit möglichst geringem Aufwand zu absolvieren, die Fragebeantwortung den Routiniers der Tagespolitik, d. h. solchen Personen, die sich professionell mit Politik befassen oder der Tagespolitik von Berufes wegen nahe stehen. Bei den politischen Routiniers ist die Tendenz zu vermuten, dass sie sich mit den Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit, den grundlegenden Verfassungseinrichtungen, längst abgefunden haben und sie nicht mehr in Frage stellen wollen. Trifft man nicht sorgfältige Vorkehrungen, dass die Debatte über die Totalrevision der Bundesverfassung nicht schon in ihrer Anfangsphase unter die Kontrolle der Routiniers gelangt, so muss das Unternehmen in den unwiderstehlichen Schwerebereich des Status quo abgleiten.

Die oben formulierten Aussagen gelten besonders für die Kantonsvernehmlassungen. Jean-Daniel Delley stellte fest, dass 43 Prozent der Mitglieder der Kantonskommissionen aktuelle oder ehemalige Inhaber „politischer Mandate“ waren (Gemeinde-, Kantons-, Regierungs-, National-, Stände- oder Bundesräte).³⁸ Die haupt- oder nebenberuflichen Politiker stellten somit einen beträchtlichen Anteil des Kommissionspersonals. Der gleiche Autor hebt den aus-

36 Gerhard Schmidtchen, *Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik*, Fischer Bücherei, Frankfurt 1965. Das Buch enthält vor allem Angaben über die Bundesrepublik Deutschland.

37 Gerhard Schmidtchen, *Schweizer und Entwicklungshilfe – Innenansichten der Aussenpolitik*, 2 Bde., Bern 1971.

38 Die Angabe bezieht sich auf 22 Kantonskommissionen (bei BS fehlten die nötigen Angaben): Delley, *op. cit.*, S. 7. Siehe auch: Korff et al., *op. cit.*, S. 26.

gesprochen „elitären Charakter“ der Kantonalkommissionen hervor.³⁹ – Für die Vermutung, dass die politischen Routiniers oder die Spezialisten der Tagespolitik eine starke Vorliebe für den verfassungsrechtlichen Status quo haben, gibt es einige empirische Indizien. In einigen Kantonen nahmen die Regierungen Stellung zu den Ergebnissen ihrer verwaltungsexternen Verfassungs-Kommissionen. Leonhard Neidhart stellte fest, dass diese Regierungen meist konservativer argumentierten als ihre Kommissionen.⁴⁰ – Delley isolierte folgende fünf Kantone, in deren Kommissionen der Anteil an Regierungsräten und Beamten am höchsten war: Nidwaiden, Basel-Stadt, Basel-Land, Luzern und Genf.⁴¹ Der Innovationsindex in dieser Gruppe beträgt 0,2. Zählt man Zürich und Appenzell-Innerrhoden zu dieser Gruppe hinzu, so ergibt sich ein m -Wert von knapp 0,3. Es scheint, dass Neidhart hinsichtlich der Kantonsvernehmlassungen mit Recht zu folgendem Schluss gelangt ist: „Je näher die Befragten der Politik stehen, desto weniger vermögen sie das Bestehende offenbar kritisch zu reflektieren und desto geringer scheint die Bereitschaft zu überzeugenden Reformen.“⁴² – Der sehr bescheidene Innovationsindex aller Kantone von $m = 1,0$ muss unter anderem auf dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass fast die Hälfte des Kommissionspersonals in Exekutiven und Legislativen der verschiedenen Stufen tätig war.

Hier dürfte der Einwand erfolgen, dass Mitglieder der Exekutiven und Legislativen in Bund, Kantonen und Gemeinden schliesslich demokratisch legitimiert sind, „das Volk“ zu vertreten. Wie repräsentativ ihre Meinung indessen für jene der breiten Bevölkerung ist, stellt ein Problem dar, dass der empirischen Untersuchung zugänglich wäre. Vorläufig liegen noch keine gründlichen Studien über diese Frage vor. Immerhin hat eine Meinungsumfrage ergeben, dass 51 Prozent, also die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung die Ansicht vertritt: „Unsere politischen Einrichtungen sind zum Teil veraltet, wir müssen umfassende Reformen durchführen.“⁴³ – Diese Mehrheitsmeinung kontrastiert in seltsamer Weise mit der Tatsache, dass gesamthaft 11 Kantone, die zusammen 41 Prozent der Bevölkerung beherbergen, Status-quo-Vernehmlassungen einreichten und dass weitere 8 Kantone mit 40 Prozent der Bevölkerung sich mit Vernehmlassungen begnügten, die im Bereich des „Regierungssystems“ einen einzigen als radikal zu qualifizierenden Vorschlag aufwiesen. Nur 19 Prozent der Bevölkerung wurden durch Verfassungskommissionen repräsentiert, die zwei oder mehr „radikale“ Vorschläge einbrachten.

Möglicherweise erachtete es die Wahlen-Kommission als unvereinbar mit der „Souveränität der Kantone“, detaillierte Verfahrensrichtlinien für die Ausarbeitung der Vernehmlassungen zu erlassen. (Dieses Argument könnte nicht überzeugen; denn jedem Kanton wäre es freigestanden, entweder unter Befolgung der Richtlinien zu antworten, oder aber gänzlich auf eine Vernehmlassung zu verzichten.) – Jedenfalls hätten mehrere Kantone wohlgedachte, die Re-präsentativität der Antworten verbessernde Richtlinien gut gebrauchen können. Jean-Daniel Delley resümierte:

39 Delley, op. cit., S. 19.

40 Leonhard Neidhart, „Wahlen-Report – 2200 Seiten Innenpolitik“, Tages-Anzeiger, 19.12.1970, S. 43.

41 Delley, op. cit., S. 22.

42 Neidhart, „Wahlen-Report“ (op. cit.), S. 43.

43 Schmidtchen, Schweizer und Entwicklungshilfe (op. cit.), Bd. I, S. 52.

„ . . . le trait caractéristique de l'aspect formel de la participation des cantons au processus de révision totale est le conservatisme. Devant cette nouvelle tâche qui demandait un esprit nouveau et qui devait ouvrir de larges possibilités de dialogue – c'est dans cette optique que s'est faite la propagande de la presse active – on a ressorti les vieilles Solutions: le personnel politique, administratif et juridique traditionnel, la prudence traditionnelle dans le choix des personnes et le manque d'imagination dans les méthodes de travail.“⁴⁴

Der Verzicht auf Verfahrensrichtlinien verlieh der Revisionsdebatte die Tendenz, zum internen Familiengespräch der „politischen Kasse“ zu werden.

6. Die Auswertung der Vernehmlassungen

a) *Schwierigkeit der Auswertung*

Die Fragetechnik der Wahlen-Kommission, die Umgrenzung des Adressatenkreises sowie der Verzicht auf Richtlinien für die Fragenbeantwortung bewirkte, dass ein ausserordentlich heterogenes Antwortenmaterial einging und dass die Vernehmlassungen ein sehr unterschiedliches politisches Gewicht erhielten. Die Eingabe einer Partei mit Doppelsitz im Bundesrat ist anders zu gewichten als jene einer Kleinpartei, die kaum Fraktionsstärke erreicht. Ähnliches ist zu sagen von Kantonen, deren Bevölkerungszahl stark auseinanderklafft, oder von Verbänden mit sehr unterschiedlichem Machtpotential. Die Eingabe von Appenzell-Innerrhoden, die von einer Person erstellt wurde, müsste anders gewichtet werden als jene von Uri, auf die mehrere Hundert Leute Einfluss nehmen konnten. Den minimalistischen Vernehmlassungen von Ob- und Nidwaiden gebührt ein anderes Echo als den vertieften Erörterungen von Zug, Solothurn und St. Gallen. Auch die Universitätsvernehmlassungen dürfen einander nicht ohne weiteres gleichgestellt werden; während die Kommission der Universität Genf ganze vier Stunden tagte, veranstaltete die Hochschule St. Gallen rund 45 Seminarsitzungen. Auch die Form, in denen sich die Eingaben präsentieren, vermindert ihre Vergleichbarkeit. Während die meisten antwortenden Instanzen in sich geschlossene und tendenziell widerspruchsfreie Texte abliefern, reichen andere lediglich die Ergebnisse ihrer verschiedenen Subkommissionen ein, ohne mögliche Widersprüche zwischen den Gruppen zu bereinigen (z. B. Universität Zürich, Hochschule St. Gallen). Einzelne Stellungnahmen von Kantonskommissionen wurden von den betreffenden Kantonsregierungen desavouiert, während andere Regierungen auf eine eigene Stellungnahme grundsätzlich verzichteten. Nur in einem Teil der Eingaben befinden sich Angaben über das Stimmenverhältnis in der Kommission zu einzelnen Punkten. Bereits fand Erwähnung, dass die einzelnen Vorschläge von den verschiedenen Kommissionen mit äusserst unterschiedlichem Engagement vorgetragen wurden. Offenbar wegen der Heterogenität der Antworten unternahm die Wahlen-Kommission keinen Versuch zu einer systematischen, interpersonal überprüfbaren Auswertung der Vernehmlassungen. Vielmehr entschloss sie sich, die Ein-

44 Delley, op. cit, S. 37.

gaben der „offiziell“ und „halboffiziell“ begrüßten Kreise (sowie einiger zusätzlicher Gruppen) integraliter zu publizieren. Diese grosszügige Veröffentlichungspolitik kann indessen nicht als vollwertiger Ersatz für eine systematische Antwortenauswertung angesehen werden. Selbst für einen überdurchschnittlich gebildeten Bürger, der sich für das Revisionsthema interessiert, ist es nicht naheliegend, dass er sich durch ein 2200 Seiten starkes Dokument hindurcharbeitet, um eine persönliche Vorstellung vom Umfrageergebnis zu erhalten. Zusammen mit ihren eigenen Erwägungen hat die Wahlen-Kommission einen Dokumentenausstoss von beinahe 3200 Druckseiten hervorgebracht. Diese Fülle von Publikationen macht es wahrscheinlich, dass die Revisionsdebatte der Aufnahmefähigkeit selbst des politisch interessierten Bürgers entrückt wird und der Einstieg in die Materie nur noch dem ausgesprochenen Revisionspezialisten vorbehalten bleibt. Sogleich sei angemerkt, dass Umfrage und Umfrageauswertung der Wahlen-Kommission im schweizerischen Kontext nichts Auffälliges an sich hat; die Kommission hielt sich getreulich an das Vernehmlassungsmuster, das bei vielen Gesetzgebungsprojekten vorherrscht, mit der Besonderheit allerdings, dass sie ein traditionelles Vernehmlassungsverfahren in übersteigerter Dimension durchführte. Ob das herkömmliche Vernehmlassungsverfahren beliebig ausgedehnt werden kann und trotzdem seine Nützlichkeit bewahrt, bleibt fraglich; wahrscheinlich ist jedoch, dass ein überdimensioniertes traditionelles Konsultationsprozedere im spezifischen Falle einer Totalrevision der Verfassung wegen seiner Unübersichtlichkeit Barrieren gegenüber ernsthaften Revisionsbemühungen errichtet.

Die Referate der Kommissionsmitglieder im Schlussbericht verweisen zwar sehr häufig auf einzelne Vernehmlassungen, jedoch in einer unspezifischen Weise. Von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, werden die zitierten Eingaben nicht individualisiert.¹ Der Leser erfährt höchstens, dass die betreffende Meinung von einem Kanton, einer Partei, einer Universität oder einem Verband geäussert wurde; oft fehlt selbst dieser Grad der Individualisierung. Eine Überprüfung des Zitats ist somit in den meisten Fällen erschwert oder verunmöglicht. – Auf eine Gewichtung der Vorschläge haben die Referenten gänzlich verzichtet; die Stellungnahmen aller antwortenden Instanzen erscheinen als gleichwertig. Insbesondere wird nicht zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien unterschieden. – Zwar beziehen sich die Referenten gelegentlich auf Auszählungen, die sie vorgenommen haben, doch genügt ihnen dabei meist eine Ungefähr-Angabe über das fragliche Stimmenverhältnis („wenige“, „einige“, „etliche“, „viele“ Vernehmlassungen; „eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungen“; „die Auffassungen der Vernehmlassungen sind geteilt“). Zahlenmässige Angaben darüber, wieviele Eingaben sich für oder gegen ein Postulat ausgesprochen oder darüber keine Meinung geäussert haben, sind selten. Kurt Eichenberger brachte etwa siebenmal solche Zahlenrelationen; die übrigen Referenten, die sich mit Fragen des „Regierungssystems“ befassten, waren noch zurückhaltender oder verzichteten überhaupt auf Zahlenangaben.

1 Louis Guisan verweist in seinem Referat einmal ausdrücklich auf die Eingabe des „bevölkerungsreichsten Kantons“ (SB S. 461).

Der Verzicht auf Individualisierung und Gewichtung der Vernehmlassungen bestätigt erneut das apolitische Selbstverständnis der Wahlen-Kommission. Die einzelnen Meinungsäusserungen der Fragenadressaten erscheinen als losgelöst von jedem politischen Kontext und sind „an sich“ wertvoll, unabhängig von ihren Autoren. Damit werden sie beliebig austauschbar und aufaddierbar. Die Kommission interpretierte auf diese Weise ihr Vernehmlassungsverfahren als unverbindliches Brainstorming-Spiel; die Absicht, das politische System und seine Kräftekonstellation nach Dimensionen auszukundschaften, in denen tragfähige Reformen möglich wären, tritt in den Hintergrund. Ironischerweise bot das von der Wahlen-Kommission strukturierte Verfahren – wie bereits erwähnt – wenig Chancen für ein fruchtbares Brainstorming. Fast alle Vorschläge, welche die Vernehmlassungen artikulierten, waren – von einzelnen Skurrilitäten abgesehen – zuvor schon längst bekannt oder gar in der einschlägigen Literatur diskutiert worden.

b) Die Behandlung der einzelnen Vorschläge

Die Zahl der Vorschläge und Überlegungen in den 54 gedruckten Vernehmlassungen ist sehr hoch. Die Wahlen-Kommission konnte unmöglich alle vorgebrachten Ideen würdigen und musste notgedrungen eine Auswahl treffen. Die Kriterien für die Auswahl machte sie nicht explizit, stellte jedoch eine Themenliste auf, welche einzelne zu behandelnde Problemkreise auf die Sachbearbeiter aufteilte.² Den Referenten blieb es überlassen, im Rahmen dieser Richtlinien nach Gutdünken eingegangene Vorschläge ausführlich oder summarisch zu behandeln oder gänzlich zu ignorieren.³ Dabei bestand die Tendenz, eine möglichst grosse Zahl von Vorschlägen zu berücksichtigen, sie aber nur in grossen Zügen zu diskutieren. Eine Konzentration auf wenige Vorschläge verbunden mit detaillierter Analyse scheint nicht erwogen worden zu sein. Nur selten versuchten die Referenten, die sich mit dem „Regierungssystem“ befassten, einen Vorschlag umfassend zu untersuchen. Ansätze zu einer solchen „intensiven“ Behandlungsweise finden sich beispielsweise bei der Frage der Zusammensetzung des Ständerates, die als ein „Hauptthema“ der Totalrevision bezeichnet wurde,⁴ oder bei der Frage der Zahl der Bundesräte.⁵ Die Referenten beschränkten ihre Erörterungen nicht auf Vorschläge, die in den gedruckten Eingaben enthalten sind. Kurt Eichenbergers Konzept einer „Sekundärlegislative“⁶ kann sich auf keine Vernehmlassung abstützen, weist allerdings erhebliche Affinität zu Vorschlägen auf, welche jene Subkommission

2 Zur genauen Verteilung der Themen auf die Kommissionsmitglieder siehe SB S. 8 f. Die Themenverteilung erfolgte in der Kommissionssitzung vom 2. 14. 9. 1968, also vor Eingang der Vernehmlassungen (siehe Referat Guisan, hektographierte Fassung, S. 1).

3 Keine Erwähnung durch die Kommission fand beispielsweise das Föderalismus-Modell von Professor Darbellay, das der Kanton Wallis vorschlug. Unerwähnt blieb die Anregung der Waadt zur staatlichen Mitfinanzierung von Referendums- und Initiativkampagnen. Josy Meier erörterte nur die Parteienfinanzierung (SB S. 218).

4 SB S. 462–473.

5 SB S. 520–525.

6 SB S. 571 f. Der Ausdruck „Sekundärlegislative“ befindet sich in der hektographierten Fassung des Schlussberichts, während der gedruckte Text den Ausdruck „Rechtssetzungsorgan niedriger Stufe“ verwendet.

der Universität Basel vorbrachte, in der Eichenberger mitwirkte.⁷ Grundsätzlich hielt sich die Kommission nicht an die im Fragenkatalog gezogene Themaabgrenzungslinie. Ausdrücklich stellte Louis Guisan seinen Ausführungen über die ständigen Parlamentskommissionen die Bemerkung voran, dass dieses Problem im Fragenkatalog nicht erwähnt und von den Vernehmlassungen in der Regel nicht behandelt worden sei.⁸ Bei sechs weiteren Themenkreisen wies er ebenfalls auf das Fehlen einer einschlägigen Frage im Katalog hin.⁹ Alle Referenten führten – teilweise in sehr erheblichem Umfang – neue Themen ein, die der Fragenkatalog nicht ausdrücklich zur Debatte gestellt hatte. Das Referat von Josy Meier enthält Abschnitte über „die Rolle der Parteien“ und den „Übergang zum parlamentarischen System“.¹⁰ Das Kapitel „Allgemeine Grundsätze über Behörden“ im Referat von Harald Huber diskutiert weitgehend Themen, die nicht der Vernehmlassung unterlagen.¹¹ Das gleiche gilt vom Kapitel „Sicherung der bundesstaatlichen Ordnung“ im Referat von Hans Stadler.¹² Über Notstandsrecht wurden die Katalogadressaten nicht befragt; trotzdem erörterte Alessandro Crespi dieses Thema ausführlich.¹³ Hans Huber schliesslich verfasste ein 149 Druckseiten starkes Kompendium über die Menschenrechte, das zahlreiche Gebiete der Jurisprudenz beschlägt und weit über das hinausgeht, was im Fragenkatalog angesprochen war. Hans Huber kritisierte übrigens an mindestens drei Stellen, dass einzelne Katalogfragen, die sein Gebiet betreffen, „vielleicht nicht genau“, „zu wenig detailliert“ oder „zu beschränkt und etwas missverständlich“ waren.¹⁴

Die Wahlen-Kommission weitete also den bereits überlasteten Themenkreis, den der Fragenkatalog absteckte, nochmals aus. Damit verbaute sie endgültig die Möglichkeit, dass selbst ein vollprofessionalisiertes Parlament (vom derzeitigen Milizparlament ganz zu schweigen) die Aufgabe einer Totalrevision innert nützlicher Frist und mit der nötigen Gründlichkeit neben seinen übrigen Pflichten zu bewältigen vermag. Diese Einsicht findet sich auch im Referat von Alessandro Crespi:

„Bei der Totalrevision der Bundesverfassung handelt es sich um ein derart komplexes und weitreichendes Unterfangen, dass es schwerlich dem Parlament aufgetragen werden kann. Einmal ist dieses mit Tätigkeiten der verschiedensten Art ausserordentlich stark belastet, was die Durchführung einer gründlichen und tiefgreifenden Revisionsarbeit hindern würde. Zum zweiten könnte man daran zweifeln, dass ein amtierendes Parlament in der Lage wäre, dem Grundgesetz den wesentlichen neuen Gehalt zu geben, welchen das Volk allenfalls erwarten kann.“¹⁵

Da das Parlament für Totalrevisionsarbeiten nicht geeignet erscheint, empfahl die Wahlen-Kommission mehrheitlich, die Einsetzung einer Konstituante „ernstlich in Erwägung zu ziehen“.¹⁶ Dieser Vorschlag bringt indessen kaum

7 UBS 346.

8 SB S. 488.

9 SB S. 487–492.

10 SBS. 217 f., 225 f.

11 SBS. 377–382.

12 SBS. 308–316.

13 SB S. 598–605.

14 SBS. 65, 112, 152.

15 SB S. 688.

16 SBS. 690,759.

einen Ausweg aus dem Dilemma. Bei der von der Kommission vorgenommenen Themaabgrenzung würde sich die Tätigkeit einer Konstituante sehr in die Länge ziehen und einen kaum erträglichen „Suspensiveffekt“ auf die Aktivitäten von Regierung und ordentlichem Parlament ausüben. Ein längerdauernder Dualismus zwischen ordentlichem Parlament und Konstituante könnte zu Verunsicherungen und Konfusion im Staatsbetrieb führen. Überdies wäre es schwierig, fachlich kompetente, politisch repräsentative und zeitlich abkömmliche Persönlichkeiten für eine Konstituante zu finden. Massive Kumulationen von Parlamentarierrollen und solchen von Konstituante-Mitgliedern würden die vermeintlichen Vorteile einer Konstituante unverzüglich illusorisch machen.

Die nochmalige Ausweitung der Diskussion über die Abgrenzungslinie des Fragenkatalogs hinaus bedeutet einerseits eine Desavouierung des Katalogs und andererseits eine gewisse Geringschätzung der eingegangenen Vernehmlassungen. Für diese Geringschätzung gibt es verschiedene Indizien im Schlussbericht der Kommission. Während zahlreiche Vorschläge nur summarisch resümiert, pauschal als diskutabel oder untauglich eingestuft werden oder ohne Kommentar bleiben, benützten die Kommissionsreferenten eingegangene Vorschläge hauptsächlich als Unterstützung oder Kontrast eigener Meinungen. Instruktiv ist dabei die Art und Weise, wie sich die Referenten auf „die Meinung der Mehrheit der Vernehmlassungen“ berufen. Oft erscheint der Verweis auf die „Mehrheitsmeinung“ als gewichtiges Argument für die Beibehaltung des Status quo in einem bestimmten Gebiet, vereinzelt auch als Legitimierung für eine Neuerung, etwa beim Vorschlag, die Gesetzesinitiative einzuführen.¹⁷ Doch erachtete sich die Kommission keineswegs durch „Mehrheitsmeinungen“ gebunden. Die Auffassung beispielsweise, dass die Zusammensetzung des Ständerates „eines der zentralen Themen“, wenn nicht sogar „der Schwerpunkt überhaupt“ der Totalrevision sei,¹⁸ kann sich kaum auf eine „Mehrheitsmeinung“ in den Vernehmlassungen abstützen; denn im Katalog fehlt jede Frage nach Reformprioritäten. – Die Kommission befürwortete auch den Vorschlag, beim Kantonsreferendum ein Quorum von drei Ständen vorzusehen, was durch keinerlei Mehrheit der Vernehmlassungen gedeckt ist.¹⁹ Keine wie immer zu berechnende Vernehmlassungsmehrheit steht des weitern hinter dem Vorschlag der Kommission, in der künftigen Verfassung nicht nur die Aufgaben des Bundes, sondern auch Kantonsaufgaben zu umschreiben.²⁰

c) Überflüssigkeit des Vernehmlassungsverfahrens?

Für ein hängiges Totalrevisionsverfahren ist es wichtig, dass Klarheit darüber besteht, in welchem Ausmass frühere Teilreformen und parallellaufende Reformunternehmen „präjudizierend“ wirken, d. h. ob derartige partielle Neugestaltungen eine solche Endgültigkeit erreichen oder anstreben, dass sie auch im Rahmen einer Totalrevision respektiert werden müssen. Das im Februar 1971 eingeführte Erwachsenen-Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene beispiels-

17 SB S. 235 ff.

18 SB S. 463.

19 SB S. 302, 727; Register S. 130.

20 SB S. 725; Register S. 120 f.

weise scheint einen irreversiblen Charakter zu haben; nach Auffassung der Wahlen-Kommission kann auch eine Totalrevision der Bundesverfassung diese Errungenschaft nicht mehr in Frage stellen.²¹ Andererseits wirft Hans Huber namens der Kommission die Frage auf, ob der im Jahre 1969 in die Bundesverfassung eingeführte Artikel 22ter, der das Eigentum gewährleistet und Enteignung nur gegen „volle Entschädigung“ zulässt, „vielleicht bei späterer Gelegenheit doch nochmals überprüft werden“ müsse.²² Die Kommission hielt also die Reform von 1969 betreffend Eigentumsgarantie nicht für unbedingt endgültig.

Die Innovationskraft eines Totalrevisionsunternehmens hängt weitgehend davon ab, in welchem Umfang es vorangehende oder parallellaufende Teilreformen als irreversibel betrachten muss. Es lässt sich ein Extremfall völliger Gebundenheit vorstellen, wenn in sämtlichen Totalrevisions-Bereichen unmittelbar vor oder während der Totalrevision, aber ausserhalb derselben, einschlägige Teilreformen durchgeführt werden, denen man präjudizierenden Charakter zumisst. Der Bewegungsspielraum von Totalrevisoren schrumpft auf diese Weise gänzlich zusammen; denn überall sind ihnen externe Teilreformer zuvorgekommen, die erklären, dass das Nötige bereits getan sei. Eine solche „Ausplünderung“ des Totalrevisionsstoffes durch präjudizierende externe Teilreformen ist dann besonders wahrscheinlich, wenn die Totalrevision ohne übergeordnete Konzepte arbeitet und sich als blosser staatsrechtliche Detailpflege, als Aufzählung von Teilrevisionen versteht.

Um sinnvoll vorgehen zu können, benötigt ein Totalrevisionsunternehmen explizite Kriterien darüber, welche einschlägigen Teilreformen, die ausserhalb des Totalrevisions-Rahmens durchgeführt werden, präjudizierenden Charakter haben sollen und welche nicht. Solche Kriterien zu liefern, wäre Aufgabe der obersten politischen Instanzen, des Parlaments und der Regierung. Wie bereits ausgeführt, verzichteten diese Gremien aber darauf, der Wahlen-Kommission irgendwelche materiellen Richtlinien zu erteilen. Ersatzweise hätte die Wahlen-Kommission – schon für das Vernehmlassungsverfahren – ausdrückliche Präsumtionen über den präjudizierenden bzw. nicht-präjudizierenden Charakter einschlägiger Teilreformen aufstellen können.

Das Verhältnis zwischen dem Totalrevisionsunternehmen und externen einschlägigen Revisionsbestrebungen wurde von vornherein einseitig betrachtet. Man hielt lediglich fest, dass die Totalrevision Teilrevisionsbestrebungen nicht behindern dürfe. In seiner Antwort zur Motion Obrecht führte Bundesrat von Moos aus:

„Der Bundesrat ist der Auffassung, dass, ungeachtet der Bestrebungen nach einer Totalrevision der Bundesverfassung, die Lösung der sich heute und in naher Zukunft stellenden Fragen nicht im Hinblick auf eine künftige gesamthafte Neuordnung vertagt werden darf. Für die Ordnung des Bodenrechts, die Beseitigung der Ausnahmeartikel, die Verwirklichung des Frauenstimmrechts ist der Weg von Teilrevisionen zu beschreiten.“²³

21 SB S. 227.

22 SBS. 162.

23 Obrecht et al., op. cit, S. 36.

Im November 1969 erklärte Kommissionspräsident F. T. Wahlen, „dass die Totalrevision ein so langfristiges Unternehmen ist, dass dringende Partialrevisionen nicht aufgeschoben werden dürfen.“²⁴ Max Imboden hatte sich im Februar 1969 in ähnlichem Sinne geäußert.²⁵

Als notwendiges Korrelat zu solchen Erklärungen hätte festgehalten werden müssen, dass das Totalrevisionsunternehmen eine gewisse Unabhängigkeit von Teilreformen behalten müsse, dass nicht jede intervenierende Kleinreform für die Totalrevision gleich einen präjudizierenden Charakter annehmen dürfe. Die Wahlen-Kommission traf jedoch keinerlei Absicherungen gegen die Präjudizkraft externer Kleinreformen, vielmehr anerkannte sie, was den uns interessierenden Bereich des „Regierungssystems“ betrifft, dass fast alle intervenierenden Teilreformen, selbst solche, die auf blosser Verordnungsstufe ergingen, als Prämissen für eine Totalrevision zu gelten hätten. Wo immer in jüngster Zeit Bereitschafts staatsrechtliche Detailpflege betrieben worden war, konzidierte die Kommission, dass sie ausreichend sei. Dabei argumentierte sie häufig, dass die betreffende Teilreform erst kürzlich durchgeführt worden sei und man vorerst abwarten müsse, ob sie sich bewähre; eine Totalrevision solle diese „Bewährungsphase“ nicht stören.

Die markantesten und für den Bereich des „Regierungssystems“ bedeutsamsten Beispiele von externen Teilreformbestrebungen, denen die Wahlen-Kommission umfassende Präjudizkraft zubilligte, sind die „Hongler-Kommission“ und die „Huber-Kommission“.²⁶ – Im Jahre 1965 hatte der Bundesrat eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Otto Hongler, Direktor der „Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung“, eingesetzt und sie abzuklären beauftragt, „durch welche Massnahmen – bei Beibehaltung der heutigen Gliederung der Bundesverwaltung in die Bundeskanzlei und die sieben Departemente – der Bundesrat einerseits von Verwaltungsaufgaben zugunsten seiner Regierungstätigkeit entlastet und andererseits in der Durchführung seiner Regierungsaufgaben unterstützt werden kann.“ Die Kommission lieferte ihren Bericht (im folgenden „Hongler-Bericht“ genannt²⁷) im November 1967 ab. Er führte im wesentlichen zu einer „Aufwertung“ der Bundeskanzlei und zu deren Umfunktionierung in eine Stabsstelle von Bundesrat und Bundespräsident. – Im Oktober/November 1968 bestellte der Bundesrat eine Nachfolge-Kommission unter dem Vorsitz von Bundeskanzler Karl Huber, die weitgehend gleich zusammengesetzt war wie die „Hongler-Kommission“. Auftrag dieser neuen Kommission war es, dem Bundesrat Vorschläge für eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung sowie des entsprechenden Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 zu unterbreiten. Später erhielt die Kommission die zusätzliche Aufgabe, auch das Problem der Zahl der Bundesräte zu behandeln. Im September 1971 lieferte die Kommission ihren Schlussbericht sowie den Entwurf eines „Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und

24 Neue Zürcher Zeitung, 6. 11. 1969.

25 Basler Nachrichten, 14. 2. 1969.

26 Siehe oben S. 84.

27 Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, November 1967 (zitiert als „Hongler-Bericht“).

der Bundesverwaltung“ ab („Huber-Bericht“²⁸). Teilweise begründete die Wahlen-Kommission die Präjudizkraft von Hongler- und Huber-Bericht mit dem Argument, dass die Vernehmlassungen weitgehend zu gleichen Schlussfolgerungen wie die beiden Kommissionen gelangt seien:

„Ein erheblicher Teil (der Vernehmlassungen) übernimmt, ausgesprochen oder unausgesprochen, Empfehlungen der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommissionen für die Regierungs- und Verwaltungsreform oder gibt die mittlerweile bereits eingeleiteten Reformvorkehren wieder: Verfahrensverbesserungen für die Kollegiumsarbeit, Befreiung von nicht bedeutsamen Aufgaben, Errichtung und Aktivierung einer dem Kollegium unmittelbar dienenden Stabsorganisation (z. B. Bundeskanzlei), vor allem aber vielfache Entlastung der Bundesratsmitglieder bei der Leitung ihrer Departemente.“²⁹

Diese grosszügige „Konvergenztheorie“ ist nicht gänzlich unproblematisch. Der Hongler-Bericht war nie Gegenstand der Wahlen-Befragung; das Dokument wurde den begrüsten Instanzen auch nicht als Arbeitsunterlage überreicht (was möglich und sinnvoll gewesen wäre). Nur der Kanton Glarus hat den Hongler-Bericht ausdrücklich erwähnt, und dies im ablehnenden Sinn.³⁰ (Die Glarner Arbeitsgruppe befürchtete bei einer „aufgewerteten“ Kanzlei eine zu grosse Abhängigkeit des Präsidenten vom Kanzler und befürwortete ein Präsidialdepartement. Zwischen einer aufgewerteten Kanzlei und einem Präsidialdepartement besteht ein erheblicher Unterschied; denn die Wahl des Kanzlers ist der Regierung entzogen.) – Abklärungen von Delley über die von den Kantonalkommissionen benutzte Dokumentation ergaben, dass kein Kanton den Hongler-Bericht als Arbeitsunterlage nannte.³¹ – Der Hongler-Bericht besitzt keineswegs jene überwältigende Überzeugungskraft, dass vermutet werden dürfte, bei Kenntnis des Berichts hätten ihm die meisten Arbeitsgruppen zugestimmt. Die vorgeschlagene „Kanzleraufwertung“ führt nämlich zu einer ambivalenten und wenig durchsichtigen Konstellation auf Regierungsebene.³²

An anderer Stelle erklärt die Wahlen-Kommission schlicht, dass die von der Hongler-Gruppe initiierten Reformen auf eine Optimallösung zusteuerten und dass eine Totalrevision einer solchen erfreulichen Entwicklung den Weg nicht verbauen dürfe. Über die Stellung des Bundespräsidenten führte die Kommission unter anderem aus:

„Der Bundesrat hat denn auch, ohne dass hiefür das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 hätte revidiert werden müssen, seit 1968 laufend Änderungen getroffen und die Position des Bundespräsidenten als Verhandlungsleiter gestärkt. Bis allenfalls neues Verfassungsrecht ergeht, kann das Optimum bereits erreicht sein. Das Verfassungsrecht hat dann dafür besorgt zu sein, dass es Verbesserungen nicht schmälert oder hindert. Es wird sich mit abstrakten Richtnormen begnügen können.“³³

28 Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971 (zitiert als „Huber-Bericht“).

29 SB S. 506, 30 GL 78.

30 Delley, op. cit., S. 14–17.

32 Zur Kritik am Hongler-Bericht siehe unten S. 172–177.

33 SB S. 532 f.

Die Wahlen-Kommission befasste sich ausführlich mit dem Problem, wie hoch die Zahl der Bundesräte sein soll. Sie interpretierte die Stellungnahmen der einzelnen Arbeitsgruppen wie folgt: 21 Eingaben sprachen sich für sieben Bundesräte aus, 9 wollten auf neun Bundesräte gehen und weitere 9 auf elf Bundesräte.³⁴ An anderer Stelle wird noch erwähnt, dass zwei Vernehmlassungen Rahmencahlen in die Verfassung setzen wollten (7 bis 11), und dass drei Kantone sowie eine Partei anregen, die Zahl künftig offen zu lassen.³⁵

Die Auszählung des Verfassers ergab folgendes Resultat: Von den 54 Vernehmlassungen äusserten sich 22 nicht zum Problem oder liessen die Frage ausdrücklich offen. 20 Eingaben befürworteten eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder wollten wenigstens eine solche Erhöhung nicht von Verfassungs wegen verbauen. Nur 12 Eingaben nahmen gegen eine Erhöhung Stellung. Zu berücksichtigen ist, dass keine einzige politische Partei eine Erhöhung ausdrücklich ablehnte; hingegen fand der Erhöhungsvorschlag Unterstützung bei zwei grossen Bundesratsparteien (Freisinnig-demokratische Partei, CVP) und bei vier Oppositionsparteien. Unter den 11 befürwortenden Kantonen befinden sich solche von erheblichem Gewicht (Bern, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Genf). Zürich liess die Frage offen, und Luzern bezeichnete sie als nicht ausschlaggebend.³⁶ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich in den Vernehmlassungen ein deutlicher Trend abzeichnet auf Erhöhung der Bundesratszahl oder mindestens auf Lockerung der starren Verfassungsregel, welche die Siebenzahl fixiert.

Dass die Wahlen-Kommission trotz dieses Umfrageergebnisses der Siebenzahl und auch deren Verankerung in der Verfassung zugeneigt ist³⁷, kann nicht überraschen; denn auch in andern Punkten fühlte sie sich an „Mehrheitsmeinungen“ nicht gebunden. Was hingegen überrascht, ist die Tatsache, dass sie die Argumentation für ihren Standpunkt beinahe wörtlich dem „Huber-Bericht“ entnahm. Auch in andern Fragen, welche die Regierungsorganisation betreffen, reproduzierte die Kommission die Auffassungen der Huber-Gruppe. Insbesondere bezog sie ihre Philosophie vom Kollegialitätsprinzip und die daraus abgeleiteten Grundsätze aus dieser Quelle. Die Erklärung für die umfassende Präjudizkraft von Hongler- und Huber-Bericht ist einfach. Sowohl in der Hongler- wie in der Huber-Kommission wirkte Kurt Eichenberger in massgeblicher Weise und – nach der sprachlichen Ausdrucksweise in den beiden Berichten zu urteilen – weitgehend auch federführend mit. Die Wahlen-Kommission ihrerseits übertrug das Referat über „Regierung und Verwaltung“ diesem Experten und schuf damit an strategisch wichtigstem Punkt eine Rollenkumulation. Man kann von einem Experten nicht verlangen, dass er in zwei verschiedenen Kommissionen, die das gleiche Thema unter dem gleichen Gesichtspunkt behandeln, zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen

34 SB S. 521.

35 SB S. 520.

36 Für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder für eine Beseitigung der verfassungsrechtlichen Fixierung der Siebenzahl sprachen sich aus: die Kantone BE 146, NW 41, GL 79, ZG 216, SO 132, SG 173 (vom Regierungsrat desavouiert), GR 55, AG 69, TI 39 u. 127, VS 99, GE 196; die Parteien P–FD 275, P–KC 439, P–L 105, P–D 11, P–EV 78, PDA 71; die Universitäten UETH 107 u. 110, UBE 77; der Verband V–CNG 221. Ausdrücklich für die Beibehaltung der derzeitigen Verfassungsregel optierten: die Kantone UR 109, BL 98, SH 116, AR 125, AI 138, TG 64, VD 122, NE 74; die Universitäten UZH 294, UFR 451, UNE 75; der Verband V–VHI 55.

37 SB S. 521 ff., 744 f.

kommt. Auch ist es menschlich einfühlbar, dass Kurt Eichenberger die eingegangenen Vernehmlassungen im Sinne von Hongler- und Huber-Bericht interpretierte.

Die fragliche Rollenakkumulation räumte einer Vernehmlassung – im Bereich des „Regierungssystems“ – nur die Chance ein, entweder als Akklamation von Hongler- und Huber-Bericht aufgefasst zu werden oder aber die Qualifikation zu erhalten, sie befinde sich nicht auf dem in den beiden Berichten verkörperten neuesten Stand des Wissens. Die Rollenakkumulation negierte damit die Aussage von Kommissionspräsident F. T. Wahlen, wonach die Frage „Totalrevision ja oder nein?“ erst beantwortet werden könne, wenn „die Reaktionen des Volkes“ zum Fragenkatalog sichtbar geworden seien.³⁸

Nicht nur im Fall der Hongler- und Huber-Kommission hob die Wahlen-Kommission das Spannungsverhältnis zwischen externer Teilreform und Totalrevisionsunternehmen zugunsten der als sakrosankt erklärten Teilreform auf. – Am 6. Mai 1970 hatte der Bundesrat rein verwaltungsinterne „Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung“ erlassen, sie allerdings im Bundesblatt publiziert. Es handelt sich dabei um die Reglementierung der wohl zentralsten Angelegenheit im Staat, nämlich die Art und Weise, wie Gesetze gemacht werden. Die Wahlen-Kommission beanstandete im wesentlichen nur, dass die Materie nicht mindestens auf Gesetzesstufe geregelt wurde, und schlug einen Verfassungsartikel vor, welcher die Prinzipien der „Richtlinien“ zusammenfasst.³⁹ – Seit 1968 erlässt der Bundesrat zu Beginn einer Legislaturperiode sogenannte Richtlinien der Regierungspolitik, die jedoch weder für ihn noch für das Parlament verbindlich sind.⁴⁰ Es handelt sich dabei um eine typische Scheinreform.⁴¹ Die Wahlen-Kommission kommentierte:

„Es ist zweckmässig, bei diesem Stand einmal zu verbleiben. Die angelaufene Praxis um die Richtlinien der Regierungspolitik, die 1968 erstmals aufgestellt wurden, scheint eine massvolle und überlegte Gesamtplanung veranlasst zu haben. Ob dieser Weg tatsächlich ergiebig ist und ob allenfalls andere einzuschlagen wären, darf offene Frage bleiben.“⁴²

Beim Problem des Parlamentssekretariates, das organisatorisch der Bundeskanzlei und damit der Exekutive untersteht, stellte sich die Kommission hinter die Lösung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste vom 9. März 1972, der die Doppelstellung der Bundeskanzlei beibehält.⁴³

Bei den bisher erwähnten externen Teilrevisionsbemühungen handelte es sich um Unternehmen, die bereits in Gang gesetzt waren, als die Wahlen-Kommission ihre Tätigkeit aufnahm. Neue externe Partialreformunternehmen wurden zudem zu einem Zeitpunkt eingeleitet, da die Arbeit der Wahlen-Kommission schon weit fortgeschritten war. Nachdem die Antworten auf den Fragenkatalog bereits eingegangen und publiziert waren, veranstaltete eine Studienkommission unter dem Vorsitz von Vizekanzler Walter Buser eine neue

38 Siehe oben Seite 79, Note 7.

39 SB S. 609–614.

40 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch die Artikel 45bis und 45ter betreffend Richtlinien der Regierungspolitik vom 12. 11. 1969.

41 Siehe unten S. 177 ff. 42 SB S. 542.

43 SB S. 492–494.

Umfrage bei Kantonsregierungen, politischen Parteien und „zuständigen Organisationen“ über folgende Themen: Wahlrechtsreform, Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Referendum und Initiative, Wählbarkeitsvoraussetzungen für Bundesräte.⁴⁴ Sämtliche Themen waren Gegenstand der Wahlen-Befragung, die somit in substantiellem Bereich eine Duplizierung erfuhr. Es trifft keineswegs zu, dass die Buser-Befragung etwa unter neuen Gesichtspunkten oder auf der Grundlage neuer Tatsachen erfolgte; auch der Adressatenkreis blieb, von den Universitäten abgesehen, derselbe. Obwohl die Wahlen-Kommission Totalrevision nur als die Summe von disparaten Partikularreformen konzipierte, schien die Regierung ihre Arbeit auch dann nicht verwerten zu wollen, wenn ernsthaft einschlägige Partikularreformen zur Diskussion standen.

Im Wahlen-Katalog befand sich eine Frage über die Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung. Zahlreiche Vernehmlassungen gingen in diesem Zusammenhang auf das Problem der Konjunktursteuerung ein. Auch in diesem Falle führte die Bundesverwaltung ein zusätzliches paralleles Vernehmlassungsverfahren durch, da allen Ernstes die Einfügung eines sogenannten Konjunkturartikels in der Bundesverfassung angestrebt wird.⁴⁵ Ausführlich erörterte die Kommission Fragen des Föderalismus; im Frühling 1973 wurde jedoch eine neue Studiengruppe eingesetzt, die sich mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen befasst und einschlägige Umfragen durchführte.

Die Wahlen-Kommission hat nie gegen diese Umfrage-Duplizierungen protestiert, die eine eigentliche „Ausplünderung“ des Totalrevisionsstoffes darstellen und nicht nur die Arbeit der Kommission selbst, sondern auch jene von über tausend Mitwirkenden desavouieren. Offenbar war es der Kommission sogar angenehm, dass durch die Parallel-Unternehmen zusätzliche Totalrevisionsthemen präjudiziert wurden und deshalb aus der Diskussion scheiden konnten. Die Wahlen-Kommission neigte dazu, das Totalrevisionsunternehmen lediglich als die Registrierung von ohnehin durchgeführten externen Reformen aufzufassen (und damit die Idee einer Totalrevision überhaupt zu negieren). Die Bundesverwaltung andererseits glaubte, das von der Wahlen-Kommission beschaffte Material nicht einmal für jene disparaten Teilreformen gebrauchen zu können, auf welche die Wahlen-Umfrage ausgerichtet war. Diese Aussagen gelten besonders für den Bereich des „Regierungssystems“. Eine solche Sachlage wirft die Frage nach dem Sinn der ganzen Übung auf.

d) Argumentationsmuster

Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, die Art und Weise wie die Wahlen-Kommission ihre Stellungnahmen begründete, umfassend zu analysieren und zu kommentieren. Immerhin kann, wenigstens impressionistisch, auf gewisse Grundmuster des Argumentierens im Schlussbericht der Kommission hingewiesen werden. Die folgenden Bemerkungen beziehen sich nur auf jene Referate im Schlussbericht, die sich mit dem Bereich befassen, den wir als „Regierungssystem“ bezeichnet haben.

Allgemein sei festgehalten, dass die Argumentationsweise der Kommissionsmitglieder jene ist von Leuten, die sehr umfassende Kenntnisse des politischen

⁴⁴ NZZ, Nr. 202, 2. 5. 72, S. 21.

⁴⁵ NZZ, Nr. 189, 24. 4. 72, S. 25.

Geschehens in der Schweiz besitzen, die zwar über gründliches juristisches Fachwissen verfügen, sich aber doch hauptsächlich auf ihren „gesunden Menschenverstand“ abstützen. Die Referenten versuchen weniger den auf kritische Fragestellungen eingeschulten nicht-juristischen Sozialwissenschaftler als jene politische Elite zu überzeugen, die schliesslich über das Schicksal der Totalrevision entscheiden wird. Das vertrauensvolle Abstellen auf den „gesunden Menschenverstand“ und die als Adressat der Erörterungen vorgestellte politische Elite führte zur Übernahme von relativ unspezifischen Argumenten, die im schweizerischen politischen Kontext weitverbreitet sind.

Zu diesen Argumenten gehört die oft wiederholte Behauptung, dass eine bestimmte Institution oder Institutionenkombination „sich bewährt“ hätte und deshalb beibehalten werden müsse. Einem solchen Argument kann nicht widersprochen werden, solange nicht präzise Kriterien genannt werden, an denen „Bewährung“ gemessen werden soll. Das Bewährungs-Argument erscheint jedoch fast durchwegs ohne die erforderlichen Mess-Kriterien. – Kurt Eichenberger eröffnet sein Referat über „Regierung und Verwaltung“ mit der folgenden feierlichen Erklärung:

„Die allgemeinen Grundsätze des organisatorischen und funktionellen Staatsaufbaus der Eidgenossenschaft haben sich in einer grundsätzlichen und allgemeinen Sicht bewährt. Keine Vernehmlassung wünscht davon abzugehen.“⁴⁶

Als Korrelat zur „Bewährung“ der schweizerischen Institutionen erscheint die „Nicht-Bewährung“ solcher ausländischer Institutionen, die als mögliche Alternativen in Betracht fallen könnten. Josy Meier führt aus:

„Deshalb schliesst die Bejahung dieser Volksrechte, des Bundesstaates und unseres Zweikammer-Systems die Einführung eines parlamentarischen Systems mit wechselnden Regierungsmehrheiten aus. Die Erfahrungen, die das Ausland mit diesem System macht, lassen eher von dieser Richtung abraten.“⁴⁷

Wenn Louis Guisan findet, dass das schweizerische System des Bikameralismus in über 120 Jahren seine Bewährungsprobe abgelegt habe und deshalb nicht geändert werden dürfe, so wiederholt er damit ein Argument, das in mehreren Vernehmlassungen erscheint.⁴⁸ Leonhard Neidhart bemerkte zu dieser Argumentationsweise, dass sie „ein politisches und nicht ein aus speziellen Analysen gewonnenes Urteil“ darstelle.⁴⁹

Gewisse Behauptungen, welche die Referenten als feststehende Tatsachen hinstellten, könnte man bei genauerem Zusehen höchstens als mehr oder weniger taugliche Hypothesen gelten lassen. Beispielsweise wird als Argument für den Bikameralismus angeführt, dass zwei Parlamentskammern gegenüber dem Machtpotential von Regierung und Verbänden ein stärkeres Gegengewicht böten als eine einzige Kammer.⁵⁰ Hier ist offenbar die Faustregel impliziert: Je mehr Parlamentskammern, desto stärker das Parlament. – Die Kommission empfand den oft sehr erheblichen Einfluss der Interessenverbände bei der Aufstellung von Parlamentskandidaten nicht als problematisch, sondern stellte in

46 SB S. 497.

47 SB S. 226.

48 SB S. 444. Siehe beispielsweise auch UFR 419.

49 Neidhart, Wahlen-Report (op. cit.), S. 44.

50 SB S. 445.

lapidarer Weise fest, dass Verbandseinflüsse sich wechselseitig neutralisierten.⁵¹ – In ihrer Argumentation gegen das Berufsparlament übernahm die Wahlen-Kommission an erster Stelle eine Behauptung des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins. Darnach würde diese Neuerung die Gefahr heraufbeschwören, dass „die neue Berufsrichtung der Soziologen und der Politologen in den Kern eines Berufsparlaments vorstossen könnte und dass damit die sogenannte Volksnähe des Parlaments in Frage gestellt würde.“⁵² Andererseits lehnte die Kommission es ab, den Ausländern politische Rechte zuzugestehen; denn: „Beim Ausländer fehlen vor allem die soziologischen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte.“⁵³ – Kategorische Behauptungen stellte die Kommission hinsichtlich der optimalen Zahl der Bundesräte auf:

„Das wahrscheinlich idealste Gremium für die Regierungstätigkeit dürfte sieben Mitglieder umfassen. Dies belegen die kantonalen, die eidgenössischen, die ausländischen und die privatwirtschaftlichen Erfahrungen; vor allem ist es auch ersichtlich in denjenigen Staaten, die grosse Ministerien haben und daraus ein leitendes Kabinett ausscheiden.“⁵⁴

Die einzelnen Kommissionsreferenten haben in unterschiedlichem Ausmass die eigene Autorität als Wissenschaftler zur Stützung ihrer Argumentation ins Feld geführt. Die variierende Häufigkeit von Verweisungen auf einschlägige Fachliteratur mag ein Indikator für Verhaltensunterschiede in diesem Bereiche sein. Genaue Literaturverweise finden sich allerdings nur in der hektographierten Fassung der betreffenden Referate; im gedruckten Schlussbericht sind sie fast ausnahmslos eliminiert. Unter den Autoren, die sich mit dem „Regierungssystem“ befassten, bildete Alessandro Crespi das eine Extrem. Sein Referatsentwurf enthält mehr als fünf Dutzend Verweise auf Literaturstellen; dieser Autor zitierte sogar vereinzelt nicht-juristische Werke. – Louis Guisan nannte im Entwurf ausdrücklich zwei wissenschaftliche Werke; in der gedruckten Fassung erwähnte er überdies zwei weitere Autoren, ohne jedoch sie und ihre Bücher zu individualisieren. Beim einen handelt es sich um Leonhard Neidhart und dessen Buch *Reform des Bundesstaates*, in welchem er die Abschaffung des Zweikammersystems fordert.⁵⁵ Josy Meier zitierte in ihrem Entwurf ein einziges und zwar nicht-juristisches Buch, jenes von Erich Gruner über *Parteien in der Schweiz*. – Hans Stadler und Kurt Eichenberger verzichteten gänzlich auf Literaturhinweise. Immerhin verwies Eichenberger pauschal auf Hongler- und Huber-Bericht. Diese Dokumente enthalten indessen auch keinen wissenschaftlichen Apparat. Vielmehr findet sich in der Einleitung zum Huber-Bericht folgende Bemerkung:

„Da der Expertenbericht seiner Bestimmung gemäss keine wissenschaftliche Abhandlung sein kann, muss er unter anderem auf eine Theorie der Regierungs- und Verwaltungsorganisation in deren strukturellen und funktionellen Seiten verzichten. Die Expertenkommission glaubt indessen, ihr wissenschaftliches Fundament tief und fest genug gelegt zu haben.“⁵⁶

51 SB S. 485.

52 SB S. 484. Siehe auch V-VHI 51 sowie oben Seite 77. 53 SB S. 224.

54 SB S. 523.

55 SB S. 444; Neidhart, *Reform* (op. cit.), S. 131.

56 Huber-Bericht, S. 3.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Kurt Eichenberger in seinem Referat über „Regierung und Verwaltung“ den Ausdruck „Regierungssystem“ in einem sehr engen Sinne verwendet und sich dabei auf eine angebliche wissenschaftliche Tradition in der Schweiz beruft.

„Anders als im angelsächsischen Rechtskreis und anders als im politologischen Sprachgebrauch, wo der Begriff des Regierungssystems häufig die Macht- und Leitungsordnung im Staat schlechthin umschreibt, wird er in der Schweiz zunehmend in einem engeren Sinn gebraucht: Er soll lediglich die innere Ordnung der Exekutive einerseits und deren Beziehungen zu andern Organgruppen andererseits charakterisieren.“⁵⁷

Ob die erwähnte Sprachregelung sich tatsächlich auf eine schweizerische Tradition zu berufen vermag, muss dahingestellt bleiben, da Eichenberger auf nähere Angaben verzichtete. Der angeblich „schweizerische“ Regierungssystembegriff erhöht jedenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass die Exekutive isoliert und von ihrem institutionellen Kontext losgelöst betrachtet wird. Er legt es nicht nahe, dass Interdependenzen zwischen gewissen Institutionen wie Referendum und Milizparlament einerseits und Regierungsverhalten andererseits einlässlich untersucht werden. Der Begriff erscheint vielmehr als Korrelat zur Politik der Wahlen-Kommission, nur disparate Partikularreformen in Erwägung zu ziehen.

In ihrer Reformdiskussion operierte die Wahlen-Kommission wiederholt mit der – meist nicht expliziten – Annahme, dass apriorisch allgemeine materielle Regeln aufgestellt werden können, welche die Ausscheidung der „wichtigen“ oder „wesentlichen“ Rechtsnormen und Staatsakte von den „nebensächlichen“ oder „sekundären“ gestatten. Diese Annahme erscheint im Zusammenhang mit dem Postulat, ein „eigentliches Grundgesetz“ zu schaffen, das frei ist von „nebensächlichen“ Normen. Sie erscheint aber vor allem, wenn es darum geht, arbeitsmässig „überlasteten“ Staatsorganen „sekundäre“ Aufgaben abzunehmen. Als einer solchen Entlastung bedürftig erachtete die Kommission den Bundesrat, das Parlament und die Stimmbürgerschaft. Was den Bundesrat betrifft, so führte diese Auffassung nach Massgabe des Hongler-Berichtes bereits zur Umwandlung der Bundeskanzlei in ein „Stabsorgan“ der Regierung, wobei jedoch die Regierung ihren Stabschef, den Bundeskanzler, nicht selbst ernennen kann. – Hinsichtlich der Volksrechte stellte Josy Meier fest, dass in den Vernehmlassungen der Ruf nach einer „sinnvollen Konzentration“ unüberhörbar sei und forderte die Beschränkung dieser Rechte „auf das Wesentliche“⁵⁸. Wie eine solche „Verwesentlichung der Volksrechte“, gekoppelt mit einer „Verwesentlichung der Parlamentsrechte“, aussehen könnte, deutet Kurt Eichenberger mit seinem Konzept einer „Sekundärlegislative“ an.⁵⁹ Nach seiner Auffassung kann die Rechtssetzungsaufgabe nur noch teilweise vom Parlament wahrgenommen werden, sofern die Staatsaufgaben weiterhin im bisherigen Rhythmus zunehmen. Damit der von Parlament nicht zu bewältigende Teil der Gesetzgebungsarbeit nicht von der Exekutive geleistet werden müsse, sei eine Sekundärlegislative zu schaffen: Sie würde nicht das „wichtigste Recht“ schaffen, sondern solches, „welches entweder vorangehendes Gesetzesrecht

57 SB S. 497.

58 SB S. 220 f.

59 SB S. 571 f. Siehe auch oben Seite 94, Note 6.

näher ausführt (Vollziehungsverordnungen) oder politisch von untergeordneter Natur wäre.“ Die Frage, wie die Sekundärlegislative zu bestellen wäre, liess Eichenberger offen. Anzumerken ist, dass Eichenberger mit seinem Vorschlag dem Trend zur Professionalisierung des (Haupt-)Parlaments entgegenwirken will; für ihn erscheint die Erhaltung des Milizparlaments als einer der vornehmen Staatszwecke der Schweiz.⁶⁰

Obwohl wichtige Reformüberlegungen der Wahlen-Kommission auf der Voraussetzung basieren, dass aprioristisch das Wesentliche vom Unwesentlichen, das Primäre vom Sekundären geschieden werden kann, hat die Kommission dieser Voraussetzung wenig Beachtung geschenkt. Nirgends entwickelte sie allgemeine materielle Kriterien für die erwähnte Unterscheidung. Solche scheinen überhaupt nicht möglich zu sein. – Die Abgrenzung des „Wesentlichen“ vom „Unwesentlichen“ in einem bestimmten Bereich setzt Werturteile voraus. Psychologische und erkenntnistheoretische Argumente sprechen dagegen, dass lediglich ein genügender Grad menschlicher Vernunft und Einsicht notwendig ist, um zu „richtigen“ Werturteilen zu gelangen, dass also ein Gremium besonders vernünftiger und aufgeklärter Menschen für einen bestimmten Bereich gültig feststellen kann, was wichtig und was unwichtig ist.⁶¹ Basieren Kompetenzausscheidungen für Staatsorgane auf der Dichotomie „wichtig–unwichtig“, so ruft dies nach einer Instanz, die zur autoritativen Fällung der entsprechenden Werturteile ermächtigt ist. Jenes Organ aber, das autoritativ bestimmen kann, was im Staate wichtig und was unwichtig ist, muss offensichtlich die höchste Machtfülle besitzen. Im Falle der Sekundärlegislative fällt das Hauptparlament als oberster Richter über Wesentlichkeit und Unwesentlichkeit ausser Betracht, weil eine solche Kompetenz die angezielte „Entlastung“ wieder illusorisch machen würde. Das Nebenparlament aber würde sich nicht mehr mit „sekundären“ Belangen befassen, wenn es die Grundentscheidung über die Wichtigkeit von Gesetzgebungsakten fällen dürfte. Ein ähnliches Dilemma ergibt sich bei der „Verwesentlichung der Volksrechte“ und bei der Dualisierung der Regierung in ein Bundesratskollegium und einen „aufgewerteten“ Kanzler, die einander wechselseitig nicht verantwortlich sind. Die Vorstellung der Wahlenkommission, man könne „überlasteten“ Staatsorganen ihre Bürde erleichtern, wenn man ihnen auf irgendeine Weise „Entlastungsorgane“ zur Seite stellt, erscheint als einigermaßen simplizistisch. Blosser Organduplizierung kann jene Probleme nicht lösen, die hinsichtlich der Legislative zur Forderung nach Professionalisierung führten. Sie vermag aber auch nicht – hinsichtlich der Exekutive – das ohnehin mysteriöse „Kollegialitätsprinzip“ zu erhalten, sondern wird dessen gänzliche Aushöhlung befördern. In ihrer Konsequenz führen die Duplizierungsvorschläge der Wahlen-Kommission zu einer zusätzlichen Vernebelung der grundlegenden Verantwortlichkeiten im Staat und damit zur Verschärfung einer bereits bestehenden antidemokratischen Tendenz. In diesem Abschnitt über Argumentationsweisen der Wahlen-Kommission sei abschliessend auf jene philosophische Grundhaltung der Kommission hingewiesen, welche das Problem der „Leistungsfähigkeit von Verfassungsrecht“ be-

60 Eichenberger nennt die Schweiz „einen Staat, der alles daran zu setzen scheint, um ein halbamtliches Milizparlament aufrechtzuerhalten“ (SB S. 502).

61 T. Geiger, *Demokratie ohne Dogma. Die Gesellschaft zwischen Pathos und Nüchternheit*, München 1963, S. 330 ff.; Flohr, op. cit., S. 17.

trifft. Die Kommission neigte dazu, das faktische oder potentielle Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zugunsten der letzteren abzubauen oder gar aufzuheben. Der Kommission erschien die Verfassung weitgehend als blosses Epiphänomen des politischen Systems: Verfassungsrevision erscheint in erster Linie als Anpassung des Grundgesetzes an die vorherrschende Staatspraxis und an die dominierende Kräftekonstellation. Bereits wurde die Tendenz der Kommission erwähnt, Totalrevision als blosser Registrierung von externen Teilreformen zu verstehen. Bezüglich „vorparlamentarischem Gesetzgebungsverfahren“ und Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebung hielt die Kommission dafür, dass verfassungsrechtlich nichts unternommen werden könne, es sei denn, die bestehende Praxis in Verfassungsrechtsnormen zu übersetzen. Vor der Vorstellung, Verfassungsrechtsänderungen als Instrument für eine aktive und gezielte Umgestaltung der staatlichen Wirklichkeit zu betrachten, glaubte die Kommission wiederholt warnen zu müssen.⁶² Im Referat von Kurt Eichenberger finden sich die folgenden bemerkenswerten Sätze:

„Auch eine Schweiz mit parlamentarischem Regierungssystem würde sich angesichts ihrer gegenwärtigen gesellschaftlichen Grundordnung mit grösster Wahrscheinlichkeit als Konkordanzdemokratie zu gestalten trachten. Und sie könnte es, weil die verfassungsrechtliche Festlegung des Regierungssystems im freien Staat nicht oder nur schwach auf das soziologisch-politische Zusammenspiel der pluralistischen Kräfte einwirkt.“⁶³ (Hervorhebungen vom Verfasser)

Hier schimmert die Auffassung durch, dass es den „freien Staat“ unabhängig von einem bestimmten Regierungssystem gibt, oder pointierter ausgedrückt, dass Freiheit wenig zu tun hat mit der formellen Verfassung. Solche Einschätzung der Verfassung widerspricht früherer politischer Rhetorik, welche die Verfassung als Garantin der Freiheit pries.

Eine der Grundideen des modernen Konstitutionalismus besagt, dass durch geeignete Anordnung von Staatsorganen, zielgerichtete Ausgestaltung von Institutionen und zweckmässige Abgrenzung von Verantwortlichkeiten die Wahrscheinlichkeit erhöht werden kann, einen politisch erwünschten Erfolg herbeizuführen. Durch die Ausscheidung dreier Gewalten beispielsweise gedachte man die Chance für Machtmissbrauch zu verringern. – Die Antithese zu dieser Auffassung würde etwa lauten: Verfassungsrechtliche Ingenieurarbeit vermag das politische Geschehen nicht in einer signifikanten Weise zu beeinflussen; denn das Verfassungsrecht gehört nicht zu den determinierenden Faktoren eines politischen Systems. Die erwähnte Antithese kann zu einer Einstellung führen, die wir als vorkonstitutionelle oder „Fürstenspiegel“-Mentalität zu nennen vorschlagen: Wie zur Zeit des Feudalismus bleibt weisen Männern nichts anderes übrig, als die Potentaten zu richtigem Tun und gutem Verhalten zu ermahnen. Nach dem Kommissionsreferat über „Regierung und Verwaltung“ zu schliessen, sollen in eine neue Verfassung Elemente eines „Fürstenspiegels“ eingefügt werden. Es ist bekannt, dass schweizerische Bundesräte den Hauptteil ihrer Zeit den Belangen ihres eigenen Departements widmen und sich nur beiläufig mit

62 SB Erster Teil, insbesondere S. 15 f., 31, 32 f., 54 f.

63 SB S. 500.

den Geschäften des Regierungskollegiums als solchen befassen. Der Kommissionsreferent will deshalb die Ermahnung in den Verfassungstext aufnehmen, „dass das Kollegium aus der Warte des Gesamten plant, leitet und kontrolliert, dass es als Einheit gegenüber andern Gewalten auftritt und dass seine Aufgaben für die Bundesratsmitglieder denen ihres Departements vorgehen“.⁶⁴ – Häufig wird beanstandet, dass der Bundesrat „zu sehr verwalte und zu wenig regiere“, dass er Führungsaufgaben ungenügend wahrnehme. Das Referat schlägt deshalb vor, die Regierung in der Verfassung zum Regieren zu ermahnen:

„Eine neue Bundesverfassung sollte Klarheit schaffen. Ungeachtet dessen, welche Worte sie verwendet, ist der Bundesrat in seinen leitenden Funktionen zu bestätigen und zu bekräftigen. Man muss wohl deutlicher, als Artikel 95 der geltenden Bundesverfassung es tut, aussprechen, dass das Kernstück bundesrätlicher Tätigkeit in leitenden Tätigkeiten besteht. Damit kommt man auch allen Begehren in einem Dutzend Antworten nach, die die regierende Stellung des Bundesrats unterstreichen . . .“⁶⁵

„. . . Man sollte nicht um Worte streiten. Bei der Kargheit der Rechtssprache und ihrem heute grossen Bedürfnis nach angemessenen, gemeinverständlichen Ausdrücken angesichts des wachsenden Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs wäre es erwünscht, auch von ‚Regieren‘ reden zu können.“⁶⁶

Regieren ist in der Schweiz mitunter eine komplizierte, wenn nicht gar unmögliche Sache. Dies geht aus einer „Fürstenermahnung“ hervor, die sich auf das Verhalten des Bundesrates gegenüber dem Parlament bezieht, jedoch nicht zur Aufnahme in den Verfassungstext vorgesehen ist:

„. . . die Regierung muss sogar eine gewisse politische Verantwortung für das übernehmen, was mit den Gesetzesvorlagen im Parlament geschieht; zumindest muss sie alle Mühe daran setzen, Missverständnisse zu beseitigen, Einigungen anzubahnen und, wo die Entwürfe geändert werden wollen, sachlich tragfähige Lösungen aufzuzeigen. Die Regierung kann selbst bei der Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament nicht gänzlich beiseite stehen und muss teils unmittelbar, grösstenteils mittelbar mithelfen, die parlamentarische Aufsicht ertragreich zu machen.“⁶⁷

64 SB S. 509.

65 SB S. 510.

66 SB S. 513.

67 SB S. 511 f.

7. Zusammenfassung: ein Reformritual

Politics is the process by which the irrational bases of society are brought out into the open (Harold Lasswell)

a) *Versuch einer Vorhersage*

Die bisherige Studie versuchte abzuklären, welche Innovationschancen das von der Wahlen-Kommission betreute Reformunternehmen im Bereich des „Regierungssystems“ freigesetzt hat. Die Vorhersage einer künftigen Entwicklung wurde angestrebt. Methodisch bedeutete dies, eine Anzahl von Faktoren zu untersuchen, von denen aufgrund theoretischer Überlegungen anzunehmen war, dass sie Innovationschancen beeinflussen könnten. Bei den theoretischen Überlegungen handelte es sich um Hypothesen, die im Rahmen dieser Arbeit nicht einer Verifizierung oder Falsifizierung unterzogen werden konnten, sondern die lediglich als einleuchtende und plausible Annahmen Untersuchungsvoraussetzungen bildeten. Diese Annahmen, von denen die wichtigsten im folgenden nochmals aufgezählt seien, beanspruchen grundsätzlich nur Gültigkeit für das beschriebene Totalrevisionsverfahren und den Bereich des „Regierungssystems“:

- (1) Innovationschancen werden verringert, wenn die Zieldiskussion sich auf rhetorische Leerformeln oder auf disparate, zusammenhangslose Partikularmassnahmen beschränkt.
- (2) Innovationschancen werden verringert, wenn eine übermässige Fülle von Themen und Gegenständen in die Diskussion einbezogen werden.
- (3) Innovationschancen werden verringert, wenn gewisse Themen aus der Diskussion ausgeschlossen werden (z. B. Struktur der politischen Parteien, Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen, funktionelle Interdependenz der grundlegenden Institutionen wie Referendum, Milizparlament, Wahlsystem und Regierung).
- (4) Innovationschancen werden verringert, wenn mächtige Verbände, die jede Änderung des Status quo ablehnen, schon in der Anfangsphase des Unternehmens ihr Veto offiziell einlegen können.
- (5) Innovationschancen werden verringert, wenn die Hauptakteure des Unternehmens eine geringe Innovationsneigung besitzen oder Totalrevision nicht als geeignetes Mittel für signifikante Reform betrachten.
- (6) Innovationschancen werden durch Rollenakkumulationen verringert, sofern sich die Kumulanten in einflussreicher Position befinden und eine geringe Innovationsneigung aufweisen.
- (7) Innovationschancen werden verringert, wenn Gruppierungen mit potentiell hoher Innovationsneigung in eine Dekorations- oder Zuschauerrolle abgedrängt werden.
- (8) Innovationschancen werden verringert, wenn im Reformunternehmen eine Berufsrichtung oder Denkschule mit geringer Innovationsneigung dominiert.

- (9) Innovationschancen werden durch Umfragen vermindert, die eine systematische, interpersonal überprüfbare Auswertung praktisch nicht zulassen und deshalb ungehindert als Legitimierung der Meinungen der Hauptakteure verwendet werden können, sofern diese Hauptakteure eine geringe Innovationsneigung aufweisen.
- (10) Innovationschancen werden in dem Masse verringert, als das Reformunternehmen externe Teilreformen als präjudizierend anerkennen muss.
- (11) Innovationschancen werden verringert, wenn Parlament und Regierung sich am Reformunternehmen desinteressieren oder es aus der Kontrolle verlieren.
- (12) Innovationschancen werden verringert, wenn das Unternehmen vorwiegend als apolitische, technische Angelegenheit aufgezogen wird.

Diese Annahmen können zwar für sich lediglich Plausibilität in Anspruch nehmen. Bei einigen darf jedoch angemerkt werden, dass ihre Richtigkeit aus logischen Gründen unmittelbar evident erscheint. Die Aussage etwa, dass innovationsfeindliche Akteure, sofern sie die Situation beherrschen, keine Innovation hervorbringen, bedarf keiner empirischen Erhärtung. Das gleiche gilt von der Aussage über präjudizierende externe Teilreformen.

Die in den zwölf Sätzen postulierten Bedingungen für geringe Innovationschancen müssen keineswegs kumulativ vorhanden sein, um den Schluss zu erlauben, dass durch Totalrevision bewirkte Innovation im angegebenen Bereich unwahrscheinlich sei. Innovationsfeindliche Hauptakteure beispielsweise können allein schon genügen, um Innovationschancen zusammenschmelzen zu lassen. Da das Vorhandensein einzelner der postulierten Bedingungen bereits für eine zuverlässige negative Prognose über Innovation ausreicht, spielt es keine ausschlaggebende Rolle, wenn ein oder zwei der zwölf Sätze unrichtig sein sollten, d. h. wenn die postulierte Beziehung zwischen dem angegebenen Faktor und der uns interessierenden Innovationschance in Wirklichkeit nicht bestehen sollte.

Unsere Untersuchung hat ergeben, dass die in den zwölf Sätzen genannten innovationshindernden oder innovationsvereitelnden Bedingungen im bisherigen Reformunternehmen kumulativ erfüllt waren, und zwar meistens in ziemlich starker Ausprägung. Dies lässt den Schluss zu, dass aus den Aktivitäten der Wahlen-Kommission mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine signifikante Neuerung im Bereich des „Regierungssystems“ resultieren wird. Prognostiker müssen sich hüten, nach der Manier des delphischen Orakels nebulose Aussagen zu machen, die *post festum* den Entscheid nicht gestatten, ob sich die Voraussage nun erfüllt hat oder nicht. Der Ausdruck „signifikante Neuerung im Bereich des Regierungssystems“ bedarf daher, soweit er nicht schon eingegrenzt ist, der zusätzlichen Erörterung.

Sicherlich hat dann das Reformunternehmen keine „signifikante Neuerung“ bewirkt, wenn es überhaupt nicht zu einer Totalrevision der Verfassung im formellen Sinne führt. Die Wahrscheinlichkeit aber, dass überhaupt eine formell totalrevidierte Verfassung als Resultat der bisherigen Reformtätigkeit in Kraft gesetzt wird, muss als eher gering veranschlagt werden. Die Wahlen-Kommission hat nämlich, um eine Ausdrucksweise der Kybernetik zu gebrauchen, einen

„communication overload“ und damit verbunden einen „decision overload“¹ herbeigeführt. Bereits der Fragenkatalog bezog eine übermässige Anzahl von Themen und Gegenständen in die Verfassungsdiskussion ein. In ihrem Schlussbericht weitete die Kommission den schon überlasteten Themenkreis zusätzlich aus. Eine systematische, interpersonal überprüfbare Auswertung des eingegangenen Antwortmaterials gelang ihr nicht. Vielmehr musste sie ihren Schlussbericht als fünfundfünfzigste Vernehmlassung konzipieren, die sich zu den 54 eingegangenen Antworten hinzugesellt, ohne diese wirklich zu verarbeiten. Man darf wohl sagen, dass der Schlussbericht der Kommission in seiner Substanz von den eingegangenen Antworten kaum beeinflusst wurde und auch ohne die aufwendige Umfrage den gleichen Tenor aufgewiesen hätte. – Karl W. Deutsch weist darauf hin, dass in komplexen Kommunikationssystemen „strategische Vereinfachungen“ notwendig sein können.² Auf solche Vereinfachungen verzichtete die Kommission gänzlich, sei es in Form von „Diskussionsvermutungen“, sei es in Form von homogenisierenden Richtlinien für die Fragenbeantwortung. Die Kommission hat davon abgesehen, Umfragespezialisten zuzuziehen. – Ob in einem späteren Verfahrensstadium die strategischen Vereinfachungen noch nachgeholt werden können, ist fraglich. Jedenfalls hat die Wahlen-Kommission das Parlament bereits als ausserstande erklärt, die komplexe Angelegenheit zu bewältigen, und eine Konstituante vorschlagen. Es ist zweifelhaft, ob sich die massgeblichen politischen Akteure in der Schweiz auf ein solches Experiment einlassen werden. – Die massive „Kommunikationsüberlastung“, die sich unter anderem in dem gewaltigen Dokumentenausstoss der Kommission manifestiert, setzt die Wahrscheinlichkeit herab, dass die bisherigen Anstrengungen überhaupt je zu einer formell totalrevidierten Verfassung führen. Aber auch die Ausrichtung der bisherigen Diskussion auf disparate Partikularmassnahmen wirkt wegen des damit verbundenen erhöhten Abstimmungsrisikos in der gleichen Richtung.

Die Vermutung wäre indessen falsch, dass die Chance für die Inkraftsetzung einer formell totalrevidierten Verfassung Null oder beinahe Null betragen würde. Schliesslich steht das Reformunternehmen unter dem psychologischen Druck, dass „sich irgend etwas tun muss“ (Eichenberger). Erhebliche Anstrengungen dürften aufgewendet werden, um ein offenkundiges Scheitern des Unternehmens zu vermeiden. Unsere Prognose besagt nun, dass selbst dann jede signifikante Neuerung im Bereich des „Regierungssystems“ als Folge der bisherigen Reformtätigkeit ausbleiben wird, wenn eine formell totalrevidierte Verfassung in Kraft gesetzt werden sollte. Konkret bedeutet dies, dass eine konzertierte, zielgerichtete Umstrukturierung der zentralen staatlichen Institutionen ausbleiben wird. (Eine solche Eventualität wurde von der Wahlen-Kommission a priori ausgeschlossen.) Des weitern besagt die Prognose, dass „radikale“ Reformpostulate vom Typ, wie sie oben in Kapitel 3 namhaft gemacht wurden, nicht realisiert werden. Möglich ist hingegen, dass solche Postulate verwirklicht werden, welche die grundlegende Kräftekonstellation im Staat nicht berühren können. Zu denken ist etwa an die Einführung der Gesetzesinitiative zur

1 Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government – Models of Political Communication and Control*, The Free Press, New York 1966, S. 162.

2 Deutsch, *op. cit.*, S. 251.

Entlastung der Verfassungsinitiative oder an eine symbolische Gratifikation für die Sozialdemokraten, die darin bestünde, dass diesen der Gewinn vereinzelter zusätzlicher Sitze im Ständerat ermöglicht wird.

Soll bei der durch die Wahlen-Kommission geschaffenen Lage eine formell neue Verfassung nach wie vor verwirklicht werden, so bleibt der „grossen“ Verfassungskommission, welche die „kleine“ abgelöst hat, wohl nur eine Strategie, nämlich Kontroverspunkte und „heisse Eisen“ möglichst zu eliminieren sowie mächtige Vetogruppen durch grosszügiges Entgegenkommen zu beschwichtigen, und zwar beides in vermehrtem Masse, als es bisher schon geschehen ist. *Politisch* bedeutet dies den umfassenden Verzicht auf signifikante Neuerung im „Regierungssystem“ und *rechtstechnisch* die häufige Verwendung von „abstrakten Richtnormen“³ und „Fürstenermahnungen“, also von Normen mit geringer Gestaltungskraft. Eine solche Strategie könnte es gestatten, dass das Parlament eine neue Verfassung als eher belanglose Angelegenheit perzipiert und im Schnellverfahren gutheisst und dass das Volk bei genügend aufwendiger Propaganda sie ebenfalls genehmigt.⁴ – Formelle Totalrevision scheint bei der jetzigen Sachlage also nur möglich zu sein unter der Bedingung, dass die neue Verfassung auf jede Innovation verzichtet.

Die Prognose des Verfassers über Innovation im „Regierungssystem“ deckt sich in etwa mit der Sicht von O. K. Kaufmann, eines Mitglieds der Wahlen-Kommission. Nachdem Kaufmann festgestellt hatte, dass die Revisionsvorschläge in den Vernehmlassungen sich „fast durchgehend auf *mittelwichtige Punkte*“ bezögen, führte er aus:

„Was sie (die Wahlen-Kommission) vorbereitet, würde besser nicht als ‚Totalrevision‘, sondern als ‚Generalrevision‘ der Verfassung bezeichnet. Was an alten Strukturen gut ist, soll bleiben, abgeschliffene und schadhafte Stellenteile sollen ersetzt werden; neue Gedanken werden nur in beschränktem Masse im Rahmen der ‚Totalrevision‘ verwirklicht.“⁵

Vorbehalte in zweifacher Hinsicht müssen der Prognose des Verfassers angefügt werden. Der erste ist der „*ceteris paribus*“-Vorbehalt. Die Prognose basiert nur auf der Untersuchung von innovationsrelevanten Faktoren, die direkt von Parlament, Regierung oder Wahlen-Kommission kontrolliert wurden. Selbstverständlich gibt es weitere Faktoren, welche die Innovationschancen des Unternehmens beeinflussen könnten. Von ihnen wird angenommen, dass sie auf

3 SB S. 533.

4 Ein solches Vorgehen wurde im Kanton Aargau bereits durchexerziert. Am 4. Juni 1972 beschloss das Aargauervolk bei einer Stimmbeteiligung von 31,1 Prozent mit 46 756 Ja gegen 23 298 Nein die kantonale Verfassung einer Gesamterneuerung zu unterziehen. Die Werbekampagne für einen positiven Entscheid wurde mit Fr. 135 000.– vom Kanton und mit Fr. 20 000.– von der privaten Wirtschaft finanziert. Nach Darstellung der Neuen Zürcher Zeitung (5. 6. 1972, Nr. 257, S. 10) vermochten die Revisionsgegner ihre Argumente kaum ins breite Volk zu bringen und wurde die Szene „eindeutig dominiert von der staatlich finanzierten befürwortenden Propaganda“. Beim ganzen Unternehmen ist der Umstand beachtlich, dass die Befürworter der Totalrevision offenbar nur unbedeutende Reformpostulate verwirklichen wollen. Die Neue Zürcher Zeitung schreibt: „Selbst dem Patronatskomitee‘ bereitet es, wie aus seiner Dokumentation‘ zu schliessen ist, offensichtlich einige Mühe, reformerische Leitideen, die über mehr oder weniger bloss formalkosmetische Operationen hinausgehen, namhaft zu machen“ (NZZ, 18. 4. 1972, Nr. 179, S. 23).

5 Otto K. Kaufmann, „Vorarbeiten für eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung“, in: Festschrift für Ernst Kolb, Innsbruck 1971, S. 123.

absehbare Zeit konstant bleiben. Beispielsweise wird vorausgesetzt, dass die Apathie des Publikums gegenüber dem Totalrevisionsunternehmen fortbesteht, dass keine organisierten Gruppen zur Durchsetzung bestimmter Reformziele entstehen, dass keine als schwere Krise empfundene politische Lage entsteht.

Der zweite Vorbehalt sei lediglich der theoretischen Vollständigkeit wegen angeführt. Er kann mit dem Stichwort „self-defeating prophecy“ gekennzeichnet werden.⁶ Die bloße Tatsache, dass mit einiger Überzeugungskraft der Verlauf von Ereignissen vorhergesagt wird, kann diesen Verlauf beeinflussen. In unserem konkreten Falle lassen sich politische Akteure vorstellen, die mit dem vorhergesagten Ereignisablauf nicht einverstanden sind und deshalb *wegen der Vorhersage* die Innovationschancen in der entgegengesetzten Richtung zu beeinflussen suchen. – Es wird angenommen, dass die vorliegende Prognose keinen selbstaufhebenden Effekt besitzt.

b) Die Zementierung des Status quo

Viele Sozialwissenschaftler unterhalten sich damit, mit grossem Aufwand entweder das gänzlich Triviale oder aber das ohnehin Offenkundige zu beweisen. Vielleicht könnte man einen solchen Vorwurf gegen diese Untersuchung erheben. Die vorgelegte Prognose dürfte einen über schweizerische Politik wohlinformierten Beobachter kaum überraschen. Der Verfasser fragte einen gewiegten Kenner der politischen Szene in der Schweiz nach seiner Meinung über das Totalrevisionsunternehmen und erhielt die spontane Antwort: „Das Ganze ist ein Hornberger Schiessen.“ Daraus könnte man folgern, dass das Wahlen-Unternehmen politisch irrelevant und daher keiner besonderen Beachtung würdig ist.

Nach Meinung des Verfassers besitzt das untersuchte Revisionsunternehmen jedoch eine erhebliche politische Bedeutung. Es verhält sich nämlich keineswegs indifferent zur Frage der Innovation im staatlichen Gefüge: Auch wenn es zu keinen signifikanten institutionellen Neuerungen führt, bleibt der politische Status quo ante keineswegs weiterbestehen. Das Unternehmen absorbierte nämlich politische Energie, die sich erst nach längerer Wartezeit zu einem erneuten Anlauf wieder mobilisieren liesse. Im konkreten Fall wurde sogar beträchtliche Energie in das mit ansehnlichem Personal- und Propagandaaufwand arbeitende Unternehmen gesteckt. Ein resultatloses Totalrevisionsverfahren verbaut für geraume Zeit den Weg für eine neue derartige Anstrengung, selbst wenn diese dringend geboten erschiene. Vielleicht hat das Unternehmen ganz allgemein Reformenergien absorbiert, die sinnvoller hätten investiert werden können. – Auch ein erfolgloses Revisionsunternehmen vermag einen *Lernprozess* einzuleiten. Möglicherweise betrachteten nicht alle Zuschauer und Akteure das Unternehmen von Anfang an mit der gleichen Illusionslosigkeit, sondern setzten vorerst gewisse Erwartungen darein. Sie könnten es nun als Lektion dafür auffassen, dass substantielle Änderungen im Staatsgefüge der Schweiz durch Totalrevision praktisch unmöglich sind. Die Wahlen-Kommission verdeut-

6 Siehe hiezu: Donald A. Schon, „Forecasting and Technological Forecasting“, in: Daniel Bell (Hrsg.), *Toward the Year 2000: Work in Progress*, Beacon Press, Boston 1969, S. 136; Fred Charles Ikle, „Can Social Predictions Be Evaluated?“, in: Bell, op. cit., S. 110 f.

lichte diese Lektion insofern, als sie überhaupt die Möglichkeit bezweifelte, mittels Änderung von Verfassungsnormen Signifikantes im Staat bewirken zu können. In der Ausdrucksweise von Karl W. Deutsch müsste man die durch das Wahlen-Unternehmen verbreitete Resignation dann als „pathologisches Lernen“⁷ bezeichnen, wenn die Grundannahme, dass Verfassungsrevision für Innovation untauglich ist, falsch sein sollte.

Nicht nur durch den Verschleiss wertvoller Energie und durch die Beförderung eines möglicherweise inadäquaten Lernprozesses vermag das Wahlen-Unternehmen den derzeitigen politischen Status quo zu zementieren. Indem es die Symbole der Erneuerung einsetzt, kann es Beunruhigung über gegenwärtige Zustände beschwichtigen und Reformimpulsen die Spitze nehmen. Darauf ist noch ausführlicher einzugehen. Hier sei vorläufig nochmals festgehalten, dass ein die Staatsverfassung betreffendes Reformritual, bei dem die Chancen für tatsächliche Reformen sorgfältig amputiert worden sind, nicht die burleske Harmlosigkeit eines „Hornberger Schiessens“ besitzt.

c) *Die Politik mit Reformsymbolen*

Ein hervorstechendes Merkmal des bisherigen Revisionsunternehmens bestand in der Diskrepanz zwischen Rhetorik und faktischem Verhalten der Hauptakteure, zwischen den dem Publikum vermittelten Eindrücken und dem tatsächlichen Geschehen, zwischen den geweckten Erwartungen und den tatsächlich freigelegten Reformchancen. Eine grossangelegte Umfrage sollte die „Reaktionen des Volkes“ ergründen, die sich jedoch gegenüber der Präjudizkraft externer Teilreformen als irrelevant erwiesen. In der jungen Generation sollte neues Interesse am Staat geweckt werden; sie musste sich jedoch mit einer dekorativen Rolle begnügen. Staatsbürgerliche Bildung sollte verbreitet werden; die verabfolgte Lektion aber besage nur, dass die bestehende Verfassung in ihren Grundzügen nicht geändert werden darf und nicht geändert werden kann. Friedrich Traugott Wahlen forderte die ETH-Studenten auf, „kühne, originelle Vorschläge“ einzubringen, „die deutlich den Stempel des Nonkonformismus tragen“; in der intimen Atmosphäre der Festschrift für einen ausländischen Kollegen dagegen schrieb Otto Konstantin Kaufmann: „Neue Gedanken werden nur in beschränkter Masse im Rahmen der Totalrevision verwirklicht.“

Nicht nur Diskrepanz zwischen Worten und Taten liess sich feststellen, sondern eine Sinnstruktur, die das breite Publikum gewissen Ausdrücken und Vorkehrungen zumisst, wurde in ihr Gegenteil verkehrt. – Der juristisch Geschulte vermag wahrscheinlich zu realisieren, dass der Ausdruck „Totalrevision der Bundesverfassung“ unter Umständen eine leere Sprachhülse darstellen kann. Dem durchschnittlichen Bürger dagegen ist das Wort ein inhaltsstarkes Symbol. Richtig führte des Kommissionsmitglied O. K. Kaufmann aus: „Mit dem Wort ‚Totalrevision‘ verbindet sich . . . die Vorstellung, dass nach einer wesentlichen Kursänderung die neue politische Richtung gegebenenfalls eine neue Verfassung mit neuem Gedankengut an die Stelle der bisher geltenden Verfassung setzen will, wie dies 1874 geschah.“ Klarstellend fügte er hinzu: „Ein derartiger Vorgang steht jedoch nicht zur Diskussion.“⁸ Was faktisch zur Dis-

7 Deutsch, op. cit., S. 139 f.

8 Kaufmann, op. cit., S. 123.

kussion steht, ist die Zementierung des politischen Status quo: In der Liturgie der Wissenschaftlichkeit^{8a} verkündet ein Gremium von Weisen im Auftrag von Parlament und Regierung, dass wir im besten aller möglichen Staaten leben und dass geringfügige Unzulänglichkeiten im Staatsbetrieb durch treffende Ermahnungen behoben werden können. – Diese Botschaft lässt sich zweifelsohne wirksamer verkünden, wenn sie in die Symbole der Reform und der Erneuerung eingebettet ist, wenn die Gebetsformel von der *civitas semper reformanda* unablässig wiederholt wird. Die Tatsache, dass die Wahlen-Kommission selbst ein starkes Reformsymbol darstellt, erleichterte ihr die Verhinderung von Reform. Aufgabe der Politikwissenschaft ist es, den Einzelfall in einen grösseren Rahmen zu stellen und zu untersuchen, ob er eventuell den Vorstoss zu einer Verallgemeinerung erlaubt. – Ist der beschriebene Sachverhalt typisch oder atypisch? – Ist er ein „abweichender Fall“ oder passt er in ein Verhaltensmuster, das in allen oder bestimmt gearteten politischen Systemen anzutreffen ist? – Welche Faktoren vermögen den beschriebenen Sachverhalt zu erklären? – Diese Fragen können hier nur kursorisch behandelt werden.

Maurice Duverger geht im allgemeinen Zusammenhang der „Formen des politischen Kampfes“ und im speziellen der „politischen Strategien“ auf unser Thema ein, indem er verschiedene Ausprägungen der *Tarnung* (camouflage) erörtert.⁹ Eine Form der Tarnung bestünde darin, ein weniger ehrenwertes Ziel, gemessen am offiziellen Wertsystem der betreffenden Gesellschaft, hinter einem ehrenwerteren zu verbergen, um das erstere leichter durchsetzen zu können. – In einer zweiten Tarnungsform würden Einzelinteressen, um ihre Verwirklichungschancen zu erhöhen, als Interessen der Gesamtheit, als Erfordernisse des Gemeinwohls dargestellt. Als letzte Tarnungsform erwähnt Duverger die Technik, die Aufmerksamkeit auf ein „Schreckgespenst“, auf einen vermeintlichen inneren oder äusseren Feind zu richten, um dadurch einen erweiterten Spielraum für die Verwirklichung von Partikularinteressen zu schaffen. – Duverger glaubt, dass Tarnung in allen politischen Systemen anzutreffen ist, und verwirft die These, wonach sie vor allem in transitorischen, das heisst jenen Systemen, die zwischen den traditionellen und den hochentwickelten liegen, eine bedeutende Rolle spielen. Er betont, dass „camouflage“ keineswegs immer ein bewusstes Manöver sei, sondern dass sogar die Veranstalter der Tarnung ihr häufig in Selbsttäuschung erliegen. Als Korrelat der Tarnung verweist Duverger auf die Leichtgläubigkeit und geringe Informiertheit der Massen hin. In hochentwickelten Gesellschaften nehme die Tarnung verfeinerte Formen an, verschwinden würde sie dagegen nie.

Einen differenzierteren Ansatz bietet Murray Edelman in seinem grundlegenden Buch *The Symbolic Uses of Politics*¹⁰, das sich zwar vorwiegend auf die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten bezieht, jedoch umfassendes empirisches Material verwertet. Edelman verwandte dabei nicht nur Erkenntnisse aus der Politikwissenschaft, sondern bezog auch Einsichten von Sozialpsychologie und Linguistik.

8a Zur Legitimierung von Politik durch Wissenschaft siehe: Horowitz (1. L.), „Social Science Mandarins: Policymaking as a Political Formula“, *Policy Sciences*, Jg. 1, 1970, Nr. 3.

9 Maurice Duverger, *Sociologie politique*, 3. Auflage, Paris 1968, S. 292-297; Maurice Duverger, *Introduction à la politique*, Paris 1964, S. 248-254.

10 Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana 1967.

Für Edelman sind Phänomene, wie wir sie beschrieben haben, nämlich das Auseinanderklaffen von Rhetorik und konkretem Tun und die Umkehrung von Sinnstrukturen in ihr Gegenteil Alltäglichkeiten in der Politik, und er vermag dies mit zahlreichen empirischen Untersuchungen zu belegen. Besonders deutlich seien diese Erscheinungen, wenn eine Behörde zur Bekämpfung unerwünschter wirtschaftlicher Praktiken eingesetzt werde. Die Behörde beginne sich schliesslich mit den zu kontrollierenden Interessenorganisationen zu identifizieren und bewirke, dass diese ihre Ziele ungehinderter verwirklichen können als zuvor; in der Öffentlichkeit sei nämlich der beruhigende Eindruck entstanden, dass das gefürchtete Übel unter Kontrolle sei. „*Administrative agencies are to be understood as economic and political instruments of the parties they regulate and benefit, not of a reified society; general will; or public interest.*“¹¹ – Nach Edelman geht im Konflikt zwischen Interessen häufig „die Rhetorik zugunsten der einen Seite und der Entscheid zugunsten der andern“.¹² Die eine Gruppierung gewänne handfeste Resultate in der Auseinandersetzung, während die Gegenseite mit Symbolen beschwichtigt würde. Deshalb sei es von grösster Wichtigkeit, bei politischen Aktivitäten jeweils genau zu untersuchen, ob deren Hauptfunktion symbolisch oder wirklich sei.¹³

Auf die theoretischen, vor allem rollentheoretischen Vorstellungen, welche Edelman zur Erklärung der erwähnten Vorgänge heranzieht, kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Was hier jedoch interessiert, sind die von ihm umschriebenen Bedingungen, die offenbar gegeben sein müssen, damit eines der gegensätzlichen Interessen volle Erfüllung seiner Postulate erhält, oder aber sich mit bloss symbolischer Gratifikation zufrieden gibt. Edelman stellt fest, dass im Interessenkampf von Gruppen bestimmte Sachverhalte meistens nach zwei Grundmustern kombiniert sind. Stichwortartig fasst er zusammen:

Muster A: ein relativ hoher Organisationsgrad – rationales Vorgehen – präzise Information – ein eindeutiges Interesse an genau identifizierten, greifbaren Ressourcen – eine als günstig perzipierte strategische Position im Hinblick auf Bezugsgruppen – relativ kleine Zahl (der Interessierten).

Muster B: gemeinsames Interesse an Statusverbesserung durch Protestaktivität – eine als ungünstig perzipierte strategische Position im Hinblick auf Bezugsgruppen – verzerrte, stereotypisierte, ungenaue Information und Wahrnehmung – Ansprechbarkeit auf Symbole, welche die Beseitigung von Bedrohung signalisieren – relative Erfolglosigkeit bei der Gewinnung greifbarer Ressourcen durch politische Tätigkeit – wenig Organisation, die für zielgerichtete Tätigkeit taugt – Tatenlosigkeit (quiescence) – relativ grosse Zahl (der Interessierten).¹⁴

Auf eine Kurzformel gebracht, lautet Edelmanns Ergebnis:

„The integral connection is apparent between symbolic satisfaction of the disorganized, on the one hand, and the success of the organized, on the other, in using governmental instrumentalities as aids in securing the tangible resources they claim.“¹⁵

11 Edelman, op. cit., S. 56.

12 Edelman, op. cit., S. 39.

13 Edelman, op. cit., S. 43.

14 Edelman, op. cit., S. 36.

15 Edelman, op. cit., S. 39.

Müheles vermögen wir in den Handlungsabläufen des Wahlen-Unternehmens die beiden von Edelman skizzierten Grundmuster wiederzuerkennen. Auf der einen Seite verfolgt der wohlorganisierte Vorort ein eindeutig operationalisiertes Ziel, nämlich die Beibehaltung des Status quo in den staatlichen Institutionen, die ihm in ihrer bisherigen Ausgestaltung optimale Einflussmöglichkeiten gewähren; er operiert aus strategisch günstiger Position und ist davon überzeugt, dass „ohne Mitwirken und Sachwissen der Verbände viele staatlichen Aufgaben faktisch nicht lösbar erscheinen“,¹⁶ ausgezeichnete Kommunikationskanäle verbinden ihn mit den Hauptakteuren des Unternehmens. Sein Erfolg ist frappant: Er vermag sein Veto im konfusen Anfangsstadium des Unternehmens in aller Form anzubringen und seinen Anspruch auf „angemessene“ Vertretung in der „grossen“ Verfassungskommission abzusichern. – Auf der andern Seite steht eine sehr grosse Zahl unorganisierter Bürger, die an einem vagen Unbehagen über die politischen Zustände in der Schweiz leiden und ihren Unmut offenbar nur durch Abstinenz bei Wahlen und Abstimmungen oder durch Unterstützung von Protestbewegungen vom Typ der Überfremdungsinitiativen¹⁷ zu artikulieren vermögen. Die Informiertheit über politische Zusammenhänge ist gering, und Ziele sind völlig unklar. Auf dieses Publikum dürften die Symbole „Arbeitsgruppe der zehn Weisen für die Totalrevision der Bundesverfassung“, „eidgenössische Auslegeordnung“ und „grossangelegte Umfrage bei den Kantonen, Parteien und Universitäten“ beschwichtigend wirken und eindringlich die Botschaft verkünden, dass die fähigsten Köpfe des Landes „das Problem studieren“. Gleichzeitig ist die gänzliche Erfolglosigkeit dieser „Unmuts-Gruppe“ hinsichtlich greifbarer Resultate offenkundig; die Wahlen-Kommission funktionierte in einer Weise, die das Risiko politischen Wandels optimal herabsetzte. Das bisherige Wahlen-Unternehmen schuf klare Sieger und klare Verlierer; nur den in herkömmlichen Klischees denkenden Beobachter vermag es zu überraschen, dass jede Spur eines „eidgenössischen Kompromisses“ fehlt. Im Lichte Edelmanscher Theorie enthält das Unternehmen jedoch keinerlei Überraschungselement. Die Kommission übte schliesslich bloss *iustitia distributiva*, gab im Grunde nur „jedem das Seine“: Der Vorort, da wohlorganisiert, erhielt den neu gefestigten Status quo, und das an der „helvetischen Malaise“ leidende Publikum, da unorganisiert, bekam sein Reformritual.

16 Siehe oben Seite 73.

17 Nach heftigem Abstimmungskampf verwarf das Schweizer Volk am 7. Juni 1970 die sogenannte Überfremdungsinitiative, deren wichtigster Promotor James Schwarzenbach war. Die Initiative verlangte eine massive Reduktion der Ausländerquote auf zehn Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung. Die Stimmbeteiligung erreichte die Rekordhöhe von 74,0 Prozent. 46 Prozent der Stimmen sprachen sich für die Initiative aus, obwohl die „offizielle Schweiz“, d. h. die politischen Parteien, die Behörden und die Exponenten der Privatwirtschaft mit gewaltigem Aufwand gegen die Initiative gekämpft hatten. – Am 20. 10. 1974 gelangte eine weitere „Überfremdungsinitiative“ zur Abstimmung.

d) *Apathie als Voraussetzung und Konsequenz des Wahlen-Unternehmens*

In der politischen Rhetorik wird zwar die Apathie des Bürgers, seine Interesselosigkeit am politischen Geschehen als Degeneration der Demokratie beklagt. Seit geraumer Zeit bemühen sich jedoch prominente Politologen, die BürgerApathie zu rehabilitieren und sie als wichtige Voraussetzung für „demokratische Stabilität“ zu preisen. Henry S. Kariel hat diese „realistischen“ Theoretiker „demokratische Revisionisten“ genannt.¹⁸ Auch in der Schweiz sind Revisionismus-Ansätze nicht unbekannt. In seiner Eingabe an die Wahlen-Kommission führte Raymond Broger für den Kanton Appenzell-Innerrhoden aus, dass „gelegentlich nichts verdächtiger als eine hohe Stimmbeteiligung“ sei.¹⁹

Die Wahlen-Kommission fühlte sich ebenfalls einem „realistischen“ Demokratieverständnis verpflichtet. Offiziell empfahl sie zwar die Beschäftigung mit Verfassungsfragen als Heilmittel gegen Staatsverdrossenheit und politische Interesselosigkeit.²⁰ Faktisch empfand sie es jedoch als komfortabel, im beinahe vollständigen Windschatten öffentlicher Auseinandersetzung arbeiten zu können. Das Kommissionsmitglied O. K. Kaufmann führte aus:

„Die angefragten Gruppierungen haben mit viel Eifer nach Lösungen gesucht, und alle Personen, die in einer Vernehmlassungsgruppe mitgearbeitet haben, bleiben am weiteren Gang der Vorarbeiten für die Totalrevision interessiert. Doch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass 99 Prozent des Volkes an anderen Problemen mehr interessiert sind als an einer Totalrevision der BV. Die breiten Kreise verfolgen diese Arbeiten sehr von ferne, doch hat dies auch seine Vorteile: Die Auswertung der Vernehmlassungen durch die Arbeitsgruppe kann in einem ruhigen Arbeitsklima erfolgen.“²¹

Das „ruhige Arbeitsklima“, oder mit andern Worten, die Gleichgültigkeit des Publikums hat die auf Zementierung des Status quo ausgerichtete Tätigkeit der Wahlen-Kommission zweifellos erleichtert und überhaupt erst möglich gemacht. – Dass die Wahlen-Kommission sich ein „ruhiges Arbeitsklima“ zu erhalten versuchte, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden. Sie beschränkte die Öffentlichkeitsarbeit auf ein Minimum und bemühte sich dabei, ihren apolitischen Charakter zu unterstreichen. Im November 1967 übergab die Kommission an einer Pressekonferenz den Fragenkatalog der Öffentlichkeit. Im Juni 1972 erschien in der Presse ein Agenturbericht über den „Stand der Vorbereitung einer Verfassungsrevision“, der zweifellos von der Wahlen-Kommission veranlasst wurde.²² Die Meldung enthielt nur Angaben über Termine, an denen die Arbeitsergebnisse der Kommission veröffentlicht werden sollten sowie Informationen über das Ausmass der von den Kommissionsmitgliedern geleisteten immensen Arbeit. Der Bericht versicherte auch, dass das aufgrund der Umfrage eingegangene Material „sorgfältig gesichtet und ausgewertet“ worden sei. Angaben zur Sache, zum Totalrevisionsthema also, fehlten dagegen gänzlich.

18 Henry S. Kariel (Hrsg.), *Frontiers of Democratic Theory*, Random House, New York 1970, S. VI I.

19 AI 61.

20 Siehe oben S. 42, Note 25.

21 Kaufmann, *op. cit.*, S. 122.

22 NZZ, 10. 6. 1972, Nr. 266, S. 13.

Apathie und Uninformiertheit der Bürger einerseits und politisches Ritual andererseits scheinen komplementäre Erscheinungen zu sein, die sich in ihrer Wirkung wechselseitig verstärken. „The public wants symbols and not news“²³, und die politischen Eliten sind nur zu gerne bereit, den Willen des Volkes zu tun. – Nach Edelman vermitteln politische Symbole (genauer: politische Kondensationssymbole) keine Information, sondern erwecken Emotionen, kondensieren in einem symbolischen Ereignis, Zeichen oder Akt vaterländischen Stolz, Ängste, Erinnerungen an Ruhm oder Demütigungen der Vergangenheit oder das Versprechen kommender Grösse.²⁴ Kurz, Kondensationssymbole versinnbildern eine Bedrohung oder eine Beschwichtigung; sie erregen oder beruhigen bestimmte Bevölkerungskreise.²⁵ – Es erscheint angemessen, die Wahlen-Kommission, die „auf kleinem Feuer etwas Rechtes kocht“,²⁶ als Beschwichtigungssymbol angesichts eines undefinierbaren „helvetischen Malaise“ zu verstehen.

Wie gross sind die Erfolgchancen für diese Beschwichtigungsaktion? – Hier dürfen wir, so glaubt der Verfasser, optimistisch sein. Regelmässige aber vage Zusicherungen, dass von Staates wegen gegen eine Bedrohung etwas geschieht, können nach Edelman Ruhe und Passivität der Bürger scheinbar unbegrenzt aufrecht erhalten.²⁷

23 Edelman, op. cit., S. 9.

24 Edelman, op. cit., S. 6. In Anlehnung an Edward Sapir („Symbolism“, in: Encyclopedia of the Social Sciences, New York 1934, S. 492-495) unterscheidet Edelman zwischen „referential symbols“ und „condensation symbols“. Die ersteren sind Zeichen, mit denen objektive Elemente von Gegenständen und Situationen dargestellt werden. Sie helfen, bestimmte Sachverhalte gedanklich zu durchdringen, was die Voraussetzung für deren Beeinflussung ist.

25 Edelman, op. cit., S. 7, 12.

26 Kaufmann, op. cit., S. 129.

27 Edelman, op. cit., S. 164.

ZWEITER TEIL

Politikwissenschaft und globale Verfassungsrevision

Der vorwiegend deskriptive erste Teil dieses Buches untersuchte die Tätigkeit der Wahlen-Kommission unter dem Gesichtspunkt der Innovationschancen für das politische System der Schweiz. Dieser zweite, mehr spekulativ-theoretische Teil möchte auf das Verhältnis von Wissenschaft und politischer Innovation eingehen. Es stellt sich die Frage nach dem Beitrag, den insbesondere die Disziplin der Politikwissenschaft zu einem Totalrevisionsunternehmen beisteuern kann, das auf signifikante politische Innovation ausgerichtet ist. Welche Kenntnisse und Theorien, auf die ein Totalrevisionsunternehmen sich abstützen könnte, hat diese Disziplin schon bereitgestellt? Verhält sich Wissenschaft relativ neutral zu politischer Neuerung, auch wenn diese einen umfassenden und tiefgreifenden Charakter annimmt, oder zwingt die wissenschaftliche Methode eine „Sozialtechnik der Einzelprobleme“, die „Detailpflege“ auf? Ist wissenschaftliches Vorgehen vereinbar mit globaler Reformabsicht? – Das Thema der wissenschaftlichen Politikberatung bei komplexer Problematik ist damit angesprochen.

Die Klärung der Frage nach dem, was man als legitimen Beitrag der Wissenschaft zu einem Totalrevisionsunternehmen bezeichnen kann, führt zur Aufstellung von Standards, die bei der Konstruktion von alternativen Verfassungsmodellen wegleitend sein sollen. Nach der These des Verfassers kann das Erarbeiten von heuristischen Verfassungsleitbildern nach vorgegebenen Standards als der zentrale Beitrag betrachtet werden, den die Wissenschaft für ein Totalrevisionsunternehmen leisten kann.

Zur Illustration wird der dritte Teil dieses Buches die Erarbeitung eines solchen heuristischen Verfassungsmodells vorführen.

1. Das Problem der Verfassungstechnologie

a) *Skepsis gegenüber Verfassungstechnologie*

Der Anspruch eines Thomas Hobbes (1588-1679), ein für allemal, unabhängig von Ort, Zeit und Umständen die Bedingungen der richtigen Staats- und Gesellschaftsordnung angeben zu können, wird heute nicht mehr erhoben.¹ Den Verfassungstechniker, der die Beschaffenheit der menschlichen Natur kennt und daraus die institutionellen Vorkehrungen ableitet, welche das richtige Funktionieren der Gesellschaft sicherstellen, gibt es nicht mehr. In der Einlei-

1 „Though nothing can be immortal, which mortals make: yet, if men had use of reason they pretend to, their Commonwealths might be secured, at least, from perishing by internal diseases . . . Therefore when they come to be dissolved, not by external violence, but intestine disorder, the fault is not in men, as they are Matter, but as they are the Makers and orderers of them.“ (Thomas Hobbes, *Leviathan*, Einleitung des 29. Kapitels, Collier-Macmillan, London, 6. Auflage 1969, S. 237).

tung zu seinem Buch über *Representative Government* distanzierte sich John Stuart Mill (1806-1873) von der mechanistischen Vorstellung jener, die „unter Berücksichtigung des Grössenunterschiedes in gleicher Weise eine Verfassung betrachten wie einen Dampfpflug oder eine Dreschmaschine“. Er wandte sich aber auch gegen jene, die Staatsformen als „a sort of spontaneous product“ erachteten, das aus Gewohnheiten, Instinkten und unbewussten Wünschen, nicht aber aus überlegten Zielsetzungen hervorgehe. Der Grundtenor seiner Anschauungen betonte die Machbarkeit repräsentativer Staatsform und zeigte sich optimistisch gegenüber dem „constitutional engineering“. Sofern ein Land eine gewisse minimale Stufe von Zivilisiertheit erlangt habe, so könne durch geeignete Vorkehrungen eine lebensfähige repräsentative Demokratie eingerichtet werden.² – Nach der Darstellung von Harry Eckstein verblasste im angelsächsischen Bereich dieser Optimismus des 19. Jahrhunderts stufenweise von James Bryce (*Modern Democracies* – 1921) zu Harold Laski (*A Grammar of Politics* – 1938), um bei Arnold J. Zurcher einen Tiefstand von Desillusioniertheit zu erreichen (Einleitung zum Sammelband über *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II* – 1951).³ Obwohl der Glaube an die Bedeutung von Verfassungseinrichtungen für die Gestaltung des politischen Lebens, besonders für die Sicherstellung von Demokratie eine Abschwächung erfuhr, so blieb doch das Interesse der vergleichenden Politikwissenschaft an formalen Einrichtungen des Staates vorerst noch erhalten. Repräsentativ für die dreissiger und vierziger Jahre dürfte die Einschätzung sein, die Carl J. Friedrich über die politische Bedeutung von Verfassungsrecht abgab. Darnach werden Verfassungen nur dann zu Determinanten des politischen Systems, wenn sie die wirklichen Kräfte in der Gesellschaft widerspiegeln; die „reale“ Verfassung gibt der „formalen“ Verfassung Kraft und gestattet dieser, ihrerseits das politische Leben zu gestalten.⁴

Gründe für die Skepsis über die Möglichkeiten von Verfassungstechnologie bot die Entwicklung seit 1918 genügend. War die Weimarer Verfassung nicht von den besten Köpfen konstruiert worden, nur um in das Hitler-Regime auszumünden? Der Demokratie in Italien war zuvor schon ein ähnliches Schicksal beschieden. Wichtige Bestimmungen der italienischen Verfassung von 1948 blieben lange Zeit „nichtaktualisiert“. Der Verfassungsgerichtshof nahm seine Tätigkeit nicht vor 1956 auf; erst in allerjüngster Zeit geht man daran, die Verfassungsbestimmungen über die Regionalisierung zu verwirklichen, wobei die Erfolgchancen ungewiss sind.⁵ – Die Remeduren der Vierten Republik in Frankreich hätten unter anderem der Regierung grössere Stabilität bringen

2 Harry Eckstein, „Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government“, in: Harry Eckstein/ David E. Apter (Hrsg.), *Comparative Politics – A Reader*, The Free Press, New York 1963, S. 100.

3 Eckstein, op. cit., S. 101.

4 In dem Kapitel „Die Verfassung als politische Macht“ zitiert C. J. Friedrich bezeichnenderweise Jean-Jacques Rousseau, nach welchem das wichtigste aller Gesetze „nicht auf Tafeln von Marmor oder Erz, sondern in die Herzen der Bürger eingegraben ist“ (C. J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, S. 177).

5 Italienische Verfassung Art. 114–133. – Dame Germino/ Stefano Passigli, *The Government and Politics of Contemporary Italy*, Harper & Row, New York 1968, S. 75 f. – Theodor Wieser, „Dezentralisierung des italienischen Staates“, NZZ Nr. 153, 31. 3. 1972, S. 3; derselbe, „Fehl Schlag der Region Apulien?“, NZZ Nr. 543, 20. 11. 1972, S. 3.

sollen. Im Durchschnitt waren indessen die französischen Regierungen der Vierten noch kurzlebiger als jene der Dritten Republik. Der Übergang zur Fünften Republik erfolgte in einem Klima der Gewalt.

In der Zeit von 1945–1950 legten sich gegen 50 Staaten neue Verfassungen zu.⁶ Sowohl die Zweite Welt der sozialistischen Länder wie die Dritte der sogenannten Entwicklungsländer fand es gleichermaßen notwendig, sich mit Verfassungsdokumenten auszustatten. Karl Loewenstein bezeichnete diese Inflation von geschriebenen Verfassungen schlicht als „Verfassungsepidemie“ und führte in seiner „Verfassungsontologie“ die Unterscheidung zwischen „normativen“, „nominalistischen“ und „semantischen“ Verfassungen ein. Darnach sind als *normativ* jene Verfassungen anzusehen, die mit der politischen Wirklichkeit übereinstimmen und wirklich befolgte Spielregeln für den politischen Prozess liefern. Eher ein politisches Programm, das sich in der Zukunft verwirklichen soll, ist die *nominalistische* Verfassung; sie wartet gutgläubig darauf, dass sich die politischen Verhältnisse einmal ihren Anordnungen fügen werden. Die *semantische* Verfassung kommt zwar vollständig zur Anwendung, ist aber nichts anderes als die fortwährende Bestätigung des augenblicklichen Machtzustandes. Sie bildet nicht den objektiven Rahmen für das Kräftespiel und den Machtausgleich im politischen System; sie ist Fassade, hinter der sich der politische Prozess nach eigenen Gesetzen abspielt.⁷ – Das Hervortreten der symbolischen oder rituellen Bedeutung zahlreicher Verfassungen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg brachte die Idee zum Verblassen, das Gemeinwesen durch Verfassungsrecht grundlegend gestalten zu wollen.

Neue Erkenntnisse der Politikwissenschaft reduzierten das Interesse an formalen Verfassungseinrichtungen. 1951 verkündete Maurice Duverger, dass für die Kenntnis eines politischen Systems das Studium des Parteiengefüges wichtiger sei als Verfassungsanalyse: „Qui connaît le droit constitutionnel classique et ignore le rôle des partis, a une vue fausse des régimes politiques contemporains; qui connaît le rôle des partis et ignore le droit constitutionnel classique, a une vue incomplète mais exacte des régimes politiques contemporains.“⁸ Harry Eckstein fasste 1963 die neue Optik wie folgt zusammen:

„Nowadays, however, much more is attributed to the social forces than in the past. We simply know too much now about the ways in which constitutional contrivances can be vitiated. They may be modified by usage, coming to embody more and more the very political habits they are supposed to shape. They may simply be ignored in practice – as the power of the executive to dissolve parliament atrophied from disuse in the Third Republic. Behavior may simply not fully conform to them. We also know a good deal now about the obscure and complicated forces that govern the distribution of power and the competition for offices and policy in any society; about the role and influence of informal political processes, like those of pressure groups; and about the importance of ‚political culture‘,

6 Eckstein, op. cit., S. 102.

7 Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 151 ff.; derselbe, „Verfassungsrecht und Verfassungsrealität“, in: derselbe, Beiträge zur Staatssoziologie, S. 447; derselbe, „Reflections on the Value of Constitutions in our Revolutionary Age“, in: Eckstein/Apter, op. cit., S. 154.

8 Maurice Duverger, Les partis politiques, Paris 1951 (7. Auflage 1969), S. 388.

the ingrained political values, beliefs, and symbols of a society, whether homogeneous or heterogeneous in character.⁹

Nicht nur zusätzliche Kenntnisse über politische Prozesse und eine entsprechende Verlagerung des Forschungsinteresses, sondern ein neues Wissenschaftsverständnis überhaupt führte dazu, dass Politikwissenschaftler Verfassungsfragen in eine Randposition verwiesen oder – im Bestreben, die eigene Disziplin abzugrenzen – sie gänzlich den Juristen überliessen. – In dem bereits zitierten Sammelband über *Comparative Politics* nahmen Eckstein und Apter einzelne Beiträge zur Verfassungsthematik mehr der Vollständigkeit halber und in Verneigung vor einer erwürdigen Vergangenheit auf, in der diese Themen das Feld fast ausschliesslich beherrschten.¹⁰ Ein 1970 erschienenes amerikanisches Textbook von Merkl über *Modern Comparative Politics* mit über 500 Seiten räumt dem Kapitel „Constitutions and Courts“ ganze 44 Seiten ein.¹¹

Das erwähnte neue Wissenschaftsverständnis in der Politologie – dies muss hervorgehoben werden – führt nicht prinzipiell zum Ausschluss der Verfassungsthematik vom wissenschaftlichen Diskurs. Verfassungstechnologie bleibt zumindest theoretisch möglich. Wir wollen deshalb im folgenden Abschnitt sondieren, welchen Beitrag die zurzeit mindestens in den USA dominierende Strömung der Politikwissenschaft zu unserem verfassungstechnologischen Anliegen bieten könnte.

b) *Neopositivismus und Verfassungstechnologie*

Ohne hier einen umfänglichen epistemologischen Exkurs einlegen zu wollen, sei stichwortartig und vergrößert die Position des Neopositivismus oder der analytischen Wissenschaftstheorie umrissen: Nur jene Tätigkeit kann als „wissenschaftlich“ bezeichnet werden, die sich mit Produktion oder Anwendung „nomologischer Wissens“ befasst. Mit andern Worten: Wissenschaft strebt intersubjektiv überprüfbare Aussagen über allgemeine empirische Gesetzmässigkeiten an (Wenn-dann-Sätze). Diese Wissenschaftstheorie setzt voraus, dass Wert- und Tatsachenurteile begrifflich geschieden werden können und postuliert für Natur- und Sozialwissenschaften eine einheitliche Wissenschaftslogik. Im Verständnis von Karl R. Popper können Hypothesen nicht verifiziert, nur falsifiziert werden.¹² Forschung besteht darin, Hypothesen zu entwickeln und sie systematisch dem Risiko des Scheiterns auszusetzen. Jene Sätze, die solche wiederholten Tests bestanden haben, können vorläufig als gesichertes Wissen gelten.

Nach neopositivistischem Verständnis ist Verfassungstechnologie insofern prinzipiell möglich, als gesichertes nomologisches Wissen über die grundlegenden institutionellen Variablen des Staates bereitgestellt werden könnte. Die Kenntnis dieser Variablen würde es gestatten, dem Politiker Empfehlungen abzugeben, wie diese Variablen auf bestimmte von der Politik vorgegebene Ziele hin

9 Eckstein, op. cit., S. 102

10 op. cit., S. 97

11 Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1970.

12 Karl R. Popper, *Logik der Forschung*, Tübingen, 3. Auflage 1969 (1. Auflage 1934), S. 14 ff.

wirksam zu machen sind. – Praktisch muss sich eine gestrenge neopositivistische Politologie jedoch aus einer Verfassungsdiskussion heraushalten, und dies ausfolgenden Gründen.

(1) Gesichertes nomologisches Wissen über das Funktionieren von staatlichen Institutionen oder Institutionenkombinationen ist zurzeit nicht oder äusserst spärlich vorhanden. Die Produktion dieses Wissens würde, wenn überhaupt möglich, sehr lange Zeit in Anspruch nehmen. Ein neopositivistischer Verfassungsberater müsste wie der Jurist Kurt Eichenberger erklären, dass „der Motor der Totalrevision verfrüht angekurbelt“ worden sei.¹³

(2) Die Bereitstellung des für eine Totalrevision erforderlichen nomologischen Wissens würde wahrscheinlich auf unüberwindliche praktische Schwierigkeiten stossen. Um bei der Analyse gewisse Faktoren konstant halten zu können, was unerlässlich wäre, müsste die Zahl der zu vergleichenden Länder sehr klein gehalten werden. So könnten, um brauchbares Wissen für die Schweiz zu erhalten, sinnvollerweise nur „hochindustrialisierte Kleinstaaten der Gegenwart“ in die Untersuchung einbezogen werden. Dies aber würde die Zahl der Falsifikationsmöglichkeiten in einer Weise reduzieren, dass die Chance auf „gesichertes Wissen“ zerrönne.

(3) In praktischer Konsequenz führt das genannte Wissenschaftsverständnis zu einer Bevorzugung übersichtlicher, isolierter Detailfragen in der Forschung, da die Untersuchung von Gegenständen mit hohem Komplexitätsgrad generell auf beinahe unüberwindliche technische Schwierigkeiten stösst. Gesichertes nomologisches Wissen, das beispielsweise für eine globale Verfassungsreform verwertbar wäre, die über eine bloss „staatsrechtliche Detailpflege“ hinausgehen will, lässt sich praktisch nicht produzieren. Die analytische Wissenschaftstheorie hat daher eine ausgesprochene Affinität zur „Stückwerktechnologie“ im Bereich des Sozialen, und die Neigung vieler Neopositivisten ist verständlich, globale Reformen überhaupt als verwerflich einzuschätzen. Karl R. Popper verteidigt das, was er „die von Fall zu Fall angewendete Sozialtechnik, die Sozialtechnik der Einzelprobleme, die Technik des schrittweisen Umbaus der Gesellschaftsordnung oder die Ad-hoc-Technik“ nennt, in folgender Weise:

„Das soziale Leben ist so kompliziert, dass nur wenige Menschen oder überhaupt niemand fähig ist, den Wert eines Bauplans für soziale Massnahmen im grossen Massstab richtig einzuschätzen; ob er praktisch ist; ob er zu einer wirklichen Verbesserung führen kann; welche Leiden aller Wahrscheinlichkeit nach mit ihm verbunden sein werden und welche Mittel zu seiner Verwirklichung führen. Im Gegensatz dazu sind Pläne für einen schrittweisen Umbau der Gesellschaftsordnung relativ einfach zu beurteilen. Es sind dies ja Pläne für einzelne Institutionen, zum Beispiel für die Kranken- oder Arbeitslosenversicherung, für Schiedsgerichte, für Budgetvoranschläge zur Bekämpfung von Depressionen oder für Erziehungsreform. Wenn sie fehlschlagen, dann ist der Schaden nicht allzu gross und eine Wiederherstellung oder Ajustierung nicht allzu schwierig. Derartige Entwürfe sind weniger riskant und gerade aus diesem Grunde weniger umstritten. Wenn sich aber eine Einigung in bezug auf die bestehenden Übel und die Mittel zu ihrer Bekämpfung leichter erreichen lässt als eine Einigung über ein ideales Gut und über die Mittel zu

13 Siehe oben, 1. Teil, S. 79.

seiner Verwirklichung, dann können wir auch hoffen, dass uns die Anwendung der Methode des stückweisen Umbaus über die allergrösste Schwierigkeit jeder vernünftigen politischen Reform hinweghelfen wird, nämlich über die Frage, wie wir es anstellen sollen, dass bei der Durchführung des Programms die Vernunft und nicht Leidenschaft und Gewalt zu Worte kommen. Es wird möglich sein, einen vernünftigen Kompromiss zu erzielen und dadurch eine Verbesserung mit Hilfe demokratischer Methoden zu erreichen.“¹⁴

Den Gegensatz zur Ad-hoc-Technik bildet für Popper die „Methode des Planens im grossen Stil“, die „utopische Sozialtechnik“, die „Technik der Ganzheitsplanung“. Er sieht diese Alternative als notwendig verknüpft mit Diktatur und Totalitarismus.¹⁵ – In den USA wird die Stückwerktechnologie als „piecemeal social engineering“ und als „strategy of disjointed incrementalism“ bezeichnet. Wie Popper bringt beispielsweise Lindblom die Stückwerktechnologie in Zusammenhang mit Wissenschaftlichkeit (*The Science of „Muddling Through“*) und mit Demokratie (*Intelligence of Democracy*).¹⁶

Mindestens im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung kann „Detailpflege“ nicht unbedingt für sich in Anspruch nehmen, demokratisch zu sein. Es lässt sich, gemessen an demokratischen Werten, kaum rechtfertigen, wenn vom Volk zu zahlreichen zusammenhangslosen Einzelfragen ein pauschales Ja oder Nein abverlangt wird, während getrennte Abstimmungen über die Einzelfragen durchaus möglich wären.¹⁷ – Im übrigen mag offenbleiben, ob Inkrementalismus tatsächlich stets eine Reformstrategie darstellt und nicht unversehens in eine Strategie zur Status-quo-Erhaltung umschlägt. Klaus Lompe hat darauf hingewiesen, dass Stückwerktechnologie dem Status quo dient und einem politischen Fatalismus Vorschub leistet, schliesst sie doch aus, umfassende Probleme in den Griff zu bekommen.¹⁸ Yehezkel Dror überschrieb ein Kapitel seines Buches *Ventures in Policy Sciences* mit dem Titel: „Muddling through – ‚Science‘ or Inertia?“¹⁹

c) *Antiinstitutionalismus der Behavioristen*

Nach dem Zweiten Weltkrieg trat der Behaviorismus in der amerikanischen Politikwissenschaft seinen Aufstieg an, um in den sechziger Jahren beinahe unumschränkt das Feld zu beherrschen. In Europa, wo „der Kampf noch keineswegs entschieden ist“,²⁰ war seine Durchsetzungskraft geringer. – „Be-

14 Karl R. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. I, *Der Zauber Platons*, Bern 1957, S. 216.

15 *ibidem*, S. 217 ff.

16 Siehe: David Braybrook/Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press, Glencoe 1963; Lindblom, „The Science of ‚Muddling Through‘“, *Public Administration Review*, No. 19, Spring 1959, S. 79–88; derselbe, *Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1965.

17 Siehe Eingabe der Universität Neuenburg an die Wahlen-Kommission UNE 115f. Vgl. auch oben, erster Teil, S. 23.

18 Klaus Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*, Göttingen, 2. Auflage, 1972, S. 66 ff.; siehe auch: Klaus von Beyme, *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, München 1972, S. 51.

19 Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences. Concepts and Applications*, Elsevier, New York 1971, S. 257–263.

20 Von Beyme, *op. cit.*, S. 104.

haviorismus“ ist allerdings ein vager Sammelbegriff und deckt ziemlich verschiedene Forschungsansätze, Methoden, Techniken und thematische Interessen ab. Nach der spöttischen Bemerkung von E. M. Kirkpatrick war er „eine Art von Regenschirm“, gross genug, um zeitweiligen Unterschlupf für eine heterogene Gruppe zu bieten, die nur durch die Unzufriedenheit mit der traditionellen Politikwissenschaft geeint wurde.²¹ Bei dieser Sachlage sollte man mit Verallgemeinerungen zurückhalten, und die folgenden Ausführungen wollen daher auch vorwiegend als Impressionen verstanden sein.

Nach dem von David Easton formulierten Kanon zu schliessen, will der Behaviorismus die Maximen der neopositivistischen Wissenschaftslogik respektieren, aber darüber hinaus einen besonderen Akzent auf die Theoriebildung legen. Über „Theorien mittlerer Reichweite“ sei fortzuschreiten zu einer „allgemeinen Theorie der Politik“. Im weitern fordert der Behaviorismus nach Möglichkeit das Arbeiten mit quantifizierten Daten und „sophisticated techniques“, legt Wert auf die Unterscheidung zwischen „reiner Wissenschaft“, die vorgehen müsse, und der Anwendung von erzeugtem Wissen für die Lösung dringender Probleme der Gesellschaft. Schliesslich wird die Notwendigkeit interdisziplinären Arbeitens betont.²²

Das Interesse an einer allgemeinen Theorie der Politik oder des Sozialen überhaupt erschliesst umfassendere Betrachtungsweisen, und es stellt sich die Frage, ob unter diesem Aspekt Hilfe für unser Totalrevisionsanliegen zu erwarten ist. Gleich muss aber bemerkt werden, dass Versuche in Richtung „allgemeiner Theorie“ recht bald den Charakter von „Kosmogonien“ angenommen haben,²³ und die Chance, dass solche Theorien je empirischem Test unterstellt werden, dürfte gleich Null sein. Nach R. K. Merton ist die Hoffnung auf eine umfassende Theorie, die von Tausenden empirischer Forscher getestet wird, ein „verfrühter und apokalyptischer Glaube“.²⁴

Behaviorismus als eine Oppositionsbewegung gegen die „traditionelle Politikwissenschaft“ impliziert eine Abneigung gegen die in der Vergangenheit dominierende Ausrichtung auf politische Institutionen. Institutionen werden lediglich noch als „geronnenes soziales Verhalten“ aufgefasst.²⁵ Eine der neuesten amerikanischen Einführungen in die Politikwissenschaft hebt unter anderem folgende Punkte hervor, in denen sich die „alte“ von der „neuen“ Politikwissenschaft unterscheidet:

- an emphasis on the study of institutions to the exclusion of political processes;
- a fascination with institutions or political patterns perceived by the researchers as unique, and consequently a failure to consider adequately the premise of uniqueness as well as to develop generalizations, which cannot, of course, be derived from the study of phenomena conceived as unique;
- a strong reformist tendency, with emphasis on value judgments specifying what ought to be the nature of political structures and institutions, occa-

21 Zitiert bei von Beyme, op. cit., S. 103.

22 David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1965, S. 7 ff.; siehe auch von Beyme, op. cit., S. 104 f.

23 Maurice Duverger, in: *Revue de l'enseignement supérieur*, 1965, Nr. 4, S. 21.

24 Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe 1961, S. 6, zitiert bei von Beyme, op. cit., S. 44.

25 Von Beyme, op. cit., S. 104.

sionally accompanied by polemics for the adoption of the author's preferred reforms of the political system.²⁶

Die Botschaft ist klar: Interesse an formalen Institutionen, Zweifel an der Feststellbarkeit nichttrivialer Gesetzmässigkeiten im Bereich des Sozialen, Werturteile und reformerischer Impetus sind altmodisch und vorwissenschaftlich. Die Behavioristen verbannten indessen die formalen Institutionen nicht gänzlich aus ihrem Interessenkreis. Schliesslich können Institutionen als Variablen aufgefasst und ihre Beziehungen zu andern Variablen untersucht werden. Prominente amerikanische Politologen haben nun die Vermutung geäussert und empirisches Material beizubringen versucht, dass formale Institutionen einen eher geringen Einfluss auf das politische Geschehen ausübten, dass die Leistungen eines politischen Systems nur marginal von der Anordnung der Institutionen abhängen würden. Als die eigentlich erklärenden Faktoren treten dafür der wirtschaftliche Entwicklungsgrad, die politische Kultur, die Anordnung der Konfliktlinien und ähnliche Variablen in Erscheinung. Im folgenden seien einige Beispiele dieses Trends aufgeführt.

Robert A. Dahl geht von der Feststellung aus, dass jene politischen Systeme, die er „Polyarchien“ nennt, verblüffend ähnliche Verfassungen aufweisen, dass somit die Variable „Verfassung“ ohnehin nur innerhalb sehr enger Grenzen variere. Als Hauptgrund für diesen Umstand führt er an, dass Merkmale und Voraussetzungen grosser polyarchischer Gesellschaften eben nur eine geringe Variation der Verfassungsvariablen zulasse. Verfassungsregeln seien nicht wesentliche, unabhängige Faktoren für die Erhaltung von Demokratie; vielmehr schienen diese Regeln selbst Funktionen von tieferliegenden nicht-konstitutionellen Faktoren zu sein. Weder würden Verfassungsregeln eine Herrschaft der Mehrheit sicherstellen, noch vor Mehrheitstyrannie bewahren. Dahl räumt immerhin ein, dass Verfassungsregeln insofern bedeutsam sind, als sie festlegen, welche Gruppierungen im politischen Kampf bevorzugt oder benachteiligt sind.²⁷ – Auch Seymour Martin Lipset unterstreicht die marginale Bedeutung von Verfassungsarrangements. Wesentlich für die Erhaltung der Demokratie sei, dass Konfliktlinien in der Gesellschaft nicht parallel laufen, sondern sich überschneiden. Normalerweise würden Zweiparteiensystem, Majorzwahlrecht mit Einerwahlkreisen und Föderalismus diesen glücklichen Zustand befördern. Doch sofern die grundlegenden sozialen Gegebenheiten der Demokratie günstig seien, würden auch Vielparteien- und Proporzsystem sowie ein Einheitsstaat keinen grossen Schaden anrichten.²⁸ – In einem (methodisch allerdings nicht sehr rigorosen) Artikel verglich William H. Riker paarweise 12 Staaten, wobei er jeweils einen formellen Einheitsstaat einer formellen Föderation mit ähnlicher politischer Kultur gegenüberstellte, und kam zum Schluss, dass verfassungsmässige Föderationen keineswegs besser imstande sind als Einheitsstaaten, regionale Verschiedenheit und Autonomie zu respektieren oder zu fördern. In einem Fall stellte er sogar einen kontraproduktiven Effekt von Föderalismus im Hinblick

26 M. Margaret Conway/Frank B. Feigert, *Political Analysis. An Introduction*, Allyn and Bacon, Boston 1972, S. 10.

27 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956, 10. Auflage 1968, S. 135 ff.

28 Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Doubleday (Anchor Books), Garden City/N.Y. 1963 (1. Auflage 1960), S. 80 ff.

auf lokale Autonomie fest.²⁹ – Leon D. Epstein schliesslich bot die Antithese zu Duverger mit seiner Prognose einer „Amerikanisierung“ des europäischen Parteienwesens und seiner Einschätzung, dass politische Parteien gar nicht so wichtig seien für den politischen Prozess („I do not regard parties as so obviously crucial“³⁰).

Es ist naheliegend, die behavioristische Geringschätzung formeller Institutionen auf dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass der behavioristische Methodenrigorismus bei der Analyse staatlicher Institutionen oder Institutionenkombinate in kaum überwindliche Schwierigkeiten gerät. Was der als allein „wissenschaftlich“ geglaubten Methode nicht zugänglich ist, wird als unbedeutend abqualifiziert. David Easton selbst hat zugegeben, dass behavioristische Forschungstechniken bei der Institutionenanalyse unbefriedigende Resultate abwarfen:

„The techniques (of behavioralism) become less reliable and their results less valid when applied to the interrelationships of institutions such as party systems and legislatures, or electoral systems and parties, or the effect of alternative types of institutional arrangements on recruitment to positions of leadership and authority.“³¹

An Versuchen, auch staatliche Institutionen in quantifizierten Daten zu erfassen und diese mit statistischen Techniken zu bearbeiten, hat es allerdings nicht gefehlt. Eine Gruppe von Politologen (Dawson, Robinson, Dye, Sharkansky, Hofferbert u. a.) betrachtete die 50 amerikanischen Bundesstaaten „als ein Laboratorium für vergleichende Forschung“, gebrauchte das Eastonsche InputOutput-Modell für Systemanalyse und setzte modernste statistische Technik ein, um zu erfahren, welche Auswirkungen institutionelle Vorkehrungen auf gewisse Output-Leistungen der untersuchten politischen Einheiten haben. In seinem Buch *Politics, Economics, and the Public* gelangte Thomas R. Dye zum Schluss: „Economic development variables are more influential than political system characteristics in shaping public policy in the states.“³² – Insbesondere Ira Sharkansky mochte diese Degradierung politisch-institutioneller Variablen zum blossen Epiphänomen der Wirtschaft nicht hinnehmen. Er warf Dye unrichtige Interpretation seines eigenen Zahlenmaterials, die Verwendung ungültiger Indikatoren und die einseitige Auswahl von Indikatoren vor.³³ Sharkanskys Ehrenrettung der Politik gegenüber der Wirtschaft, ebenfalls mit grossem statistischen Aufwand vorgetragen, fiel allerdings ebenso wenig überzeugend aus wie Dyes Vorstoss.³⁴ Die Ergebnisse dieses Typs von Untersuchungen hängen fast ausschliesslich davon ab, welche Indikatoren einbezogen werden und in welchen „Kasten“ sie getan werden (input-box, conversion-box oder output-

29 William H. Riker, „Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?“, *Comparative Politics*, Oktober 1969, S. 135-146.

30 Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, Praeger, New York 1967, S.7.

31 Easton, *Framework* (op. cit.), S. 5.

32 Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public Policy Outcomes in the American States*, Rand McNally, Chicago 1966, S. 296.

33 Ira Sharkansky, *Regionalism in American Politics*, Bobbs-Merill, Indianapolis 1970, S. 180 ff.

34 Sharkansky, *Regionalism* (op. cit.); derselbe, *Spending in the American States*, Rand McNally, Chicago 1968; derselbe, *The Routines of Politics*, Van Nostrand Reinhold, New York 1970; derselbe, *The Maligned States*, Mc Graw-Hill, New York 1972.

box). Das einzige klar ersichtliche Kriterium für die Auswahl von Indikatoren scheint im (mehr oder weniger zufälligen) Vorhandensein von Zahlenmaterial zu bestehen. – Die Dye/Sharkansky-Kontroverse über den Vorrang von Wirtschaft oder Politik für die Erklärung von Systemleistungen dürfte kaum je einer empirischen Lösung zugänglich sein; Karl W. Deutsch bemerkte wohl zu Recht, dass die „ewigen Themen“ (z. B. ob „der wirtschaftliche Unterbau“, „die protestantische Ethik“, „die Verfassung“ oder schlicht „die Geschichte“ letztlich determinierend für das politische Geschehen sei) empirisch nicht entscheidbar sind.³⁵ Mehr der Kuriosität halber sei hier die einzige dem Verfasser bekannte Arbeit behavioristischer Ausrichtung erwähnt, welche sich direkt mit Merkmalen der Verfassungen von 48 amerikanischen Bundesstaaten befasst. Lewis A. Forman³⁶ betrachtete folgende Zahlenreihen als seine „abhängigen“ Variablen: (1) Anzahl der Wörter in den Verfassungsurkunden; (2) durchschnittliche Anzahl der vorgeschlagenen Teilrevisionen pro Jahr; (3) durchschnittliche Anzahl der angenommenen Teilrevisionen pro Jahr; (4) Verhältnis von vorgeschlagenen zu angenommenen Teilrevisionen in Prozent. Als „unabhängige“ Variable erscheint „Stärke der Interessengruppen im Staat“. Diese Variable wurde operationalisiert, indem die US-Bundesstaaten aufgrund von Expertenurteilen in drei nach der Stärke ihrer Interessengruppen abgestufte Kategorien eingeteilt wurden (je eine Kategorie für Staaten mit „starken“, „mittelstarken“, bzw. „schwachen“ Interessengruppen). – Die Untersuchung gelangte unter anderem zum Schluss, dass die Verfassungsdokumente um so länger sind, je stärker die Interessengruppen im Staat sind. Es sei hier nicht auf die Verlässlichkeit der Resultate von Formans Untersuchung eingegangen, die zahlreiche Fehlerquellen aufweist und nur schwache Korrelationskoeffizienten hervorbrachte. Bemerkenswert ist jedoch, dass Forman, ohne ein Wort darüber zu verlieren, Merkmale von Verfassungen als „abhängige“, durch einen ausserkonstitutionellen Faktor zu erklärende Variablen betrachtet. Die andere Möglichkeit, dass nämlich die Verfassung einen aussenstehenden Faktor bestimmen könnte, wird gar nicht erst erwogen. In völliger Selbstverständlichkeit erscheint die Verfassung als determiniertes und nicht als determinierendes Element.

d) Neoinstitutionalismus und Postbehaviorismus

Einseitige Interpretationen politologischer Strömungen in den USA sollten tunlichst vermieden werden, weil der breite behavioristische „Regenschirm“ vielerlei Ansätze überdacht. So lässt sich in jüngster Zeit eine beginnende Renaissance des Institutioneninteresses nachweisen. Dies bedeutet nicht die Rückkehr zum klassisch-legalistischen Institutionalismus, sondern es wird versucht, behaviorist-

35 Karl W. Deutsch, „On Methodological Problems of Quantitative Research“, in: Mattei Dogan/Stein Rokkan (eds.), *Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences*, M.I.T. Press, Cambridge 1969, S. 29 f.

36 Lewis A. Forman, „Some Effects of Interest Group Strength in State Politics“, *APSR*, Vol. 60, No. 4 (Dezember 1966), S. 952-962. Der Artikel ist auch abgedruckt in: Charles F. Cnudde/Deane E. Neubauer (eds.), *Empirical Democratic Theory*, Markham, Chicago 1969 S. 370 ff.

sche Errungenschaften für das Studium von Institutionen verwertbar zu machen.³⁷ Als repräsentativ dürfte hier Samuel P. Huntington³⁸ genannt werden. Nicht umsonst galt sein besonderes Interesse den Entwicklungsländern. In diesem Seitengebiet der Forschung dominierte stets die Fragestellung nach Institutionen (Bürokratie, Einheitspartei, Armee), die am ehesten für die Einleitung und Absicherung von Modernisierungsprozessen taugten.³⁹ Institutioneller Ansatz und reformerischer Impetus erschienen für die Entwicklungsländerforschung als zulässig, während eine ähnliche Einstellung beim Studium der „Hochentwickelten“ als unfein galt. – Auch in der Forschung über Wählerverhalten, einem der Gebiete, in denen der Behaviorismus seine besten Leistungen erbrachte, treten institutionelle Erklärungen von Verschiedenheiten zwischen einzelnen Ländern wieder mehr in den Vordergrund. – Die Demokratie selbst wird nicht mehr nur als Emanation aus glückhafter „politischer Kultur“ und wirtschaftlicher Entwicklung gesehen, sondern auch als Eigenschaft von politischen Institutionen.⁴⁰

Das neuerwachte Institutioneninteresse hat möglicherweise etwas zu tun mit einer Tendenz in den USA, die sich gegen Ende der sechziger Jahre herauskristallisierte und als „Postbehaviorismus“ bezeichnet wird. David Easton, der 1965 den Behaviorismus kanonisierte, beeilte sich, in seiner Präsidentialadresse am Kongress der *American Political Science Association* von 1969, das Kredo der „postbehavioristischen Revolution“ zu formulieren.⁴¹ Das wichtigste Postulat der neuen Tendenz sei es, Wissen zu produzieren, das für die Lösung der dringenden Probleme der Gegenwart relevant sei, das sich in praktisches Handeln umsetzen lasse. Der Forscher müsse sich verantwortlich fühlen für die Gesellschaft, in der er lebe, und zu ihrer Humanisierung beitragen. Soziale Relevanz der Forschung müsse der Methodenstrenge vorgehen. – Während Easton dem Relevanzpostulat seine Unterstützung leiht, glaubt er, die epistemologische Basis des Behaviorismus verteidigen zu müssen. Nach ihm ist Postbehaviorismus vor allem eine Akzentverschiebung bei Forschungsthemen und dem Einsatz von Ressourcen. Eugene F. Miller dagegen sieht in dem neuen Antagonismus das Wiederaufleben jenes älteren, in welchem Positivismus und Historizismus sich konfrontierten. (Unter „Historizismus“ versteht Miller jene Position, die alles menschliche Wissen nach Ort und Zeit relativ erachtet und die Einmaligkeit aller historischen Phänomene hervorhebt.) Nach Miller ist der Historizismus heute eindeutig im Vormarsch begriffen, während der Positivismus an Boden verliere. In der Wissenschaftsphilosophie sei letzterer bereits überwunden gewesen, als die Behavioristen ihn zum Dogma erhoben.⁴²

37 Von Beyme, op. cit., S. 98 ff.

38 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968, 5. Auflage 1971.

39 Siehe: Raimund E. Germann, *Verwaltung und Einheitspartei in Tunesien*, Zürich 1968, mit Literaturangaben.

40 Siehe beispielsweise: Douglas W. Rae, „Political Democracy as a Property of Political Institutions“, *APSR*, Vol. 65, No. 1, März 1971, S. 111-119. Dieser Autor versucht, anhand institutioneller Kriterien einen Index für den Grad von Demokratie in Organisationen zu entwickeln.

41 David Easton, „The New Revolution in Political Science“, *APSR*, Vol. 63, No. 4, Dezember 1969, S. 1052.

42 Eugene F. Miller, „Positivism, Historicism, and Political Inquiry“, *APSR*, Vol. 66, No. 3, September 1972, S. 796-817.

Wieso soll eine Beziehung bestehen zwischen dem neuerwachten Institutionsinteresse und dem Postbehaviorismus? – Die klassischen „unabhängigen“ Variablen der Behavioristen wie politische Kultur, sozio-ökonomische Entwicklung und ähnliches (häufig in bezug gesetzt zur „abhängigen“ Variablen der politischen Stabilität) lassen sich nur schwerlich beeinflussen. Eines ihrer vorausgesetzten Merkmale ist ja gerade ihre relative Beständigkeit. Dem gestaltenden Eingriff sind sie wegen ihrer Nebulosität oder Überkomplexität entrückt.⁴³ Formelle politische Institutionen dagegen lassen sich eher durch zielgerichteten Eingriff verändern. Wer daher interessiert ist an der Steuerung sozialer Vorgänge, an Sozialplanung, an Zukunftsgestaltung, wird daher sein Augenmerk vermehrt auf formelle Institutionen, das heisst *manipulierbare* Variablen legen.

2. Wissenschaftliche Beratung von Verfassungspolitik

a) Der „Policy Science“-Ansatz

Neopositivismus, in der Politikwissenschaft konsequent angewendet, führt zu einer Entfremdung des Wissenschaftsbetriebes von den Problemlösungsbedürfnissen der praktischen Politik. Die Beschränkung auf Stückwerktechnologie muss in dem Masse als unbefriedigend empfunden werden, als umfassende Probleme wie Raumplanung, Umweltschutz, internationale Verflechtung und Schaffung von Steuerungskapazitäten in den Vordergrund treten. Sobald Fragen der Zukunftsgestaltung gestellt werden, enthüllt sich neopositivistischer Wissenschaftsbetrieb als konservativ und vergangenheitsbezogen; denn die Beschreibung und Analyse beobachtbaren Verhaltens führt nicht notwendig zu Kriterien für die angemessene Ausrichtung künftigen Verhaltens.¹ Auch das Automobil wurde schliesslich nicht erfunden, indem man das Funktionieren von Pferdedroschken faktoranalytisierte. Nach Easton arbeitet die Menschheit von heute unter erheblichem Zeitdruck,² und das aphoristisch gemeinte *Erste Drorsche Gesetz* besagt: „While the difficulties and dangers of problemstend to increase at a geometric rate, the number of persons qualified to deal with these problems tends to increase at an arithmetic rate.“³ In dieser Perspektive muss die stereotype Auskunft vieler Wissenschaftler, dass für eine erspriessliche Politikberatung in einer bestimmten Sache „die sichere Grundlage fehle“, als beunruhigend erscheinen.⁴ G. Myrdal er-

43 Jürg Steiner beispielsweise (*Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt- Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz*, Bern 1970) betrachtete, dem damaligen Modetrend folgend, eine Dimension politischer Stabilität als seine „abhängige“ Variable. Zahlreiche seiner „unabhängigen“ Variablen sind kaum manipulierbar. Jene unabhängigen Variablen, die als manipulierbar erscheinen, sind emotionell jedem gestaltenden Eingriff entrückt, weil sie in Beziehung gesetzt sind zum hohen politischen Gut der Gewaltlosigkeit. Die Errungenschaft der gewaltlosen Konfliktregelung in der Schweiz ist nämlich gefährdet, wenn man die sie verursachenden Faktoren verändert.

1 Von Beyme, op. cit., S. 47 f.; Easton, *New Revolution* (op. cit.), S. 1052 Ziff. 2. 2 Easton, *New Revolution* (op. cit.), S. 1053.

3 Dror, op. cit., S. 65.

4 Nach Kurt Eichenberger hätte man sich mit einer Totalrevision der Bundesverfassung gedulden müssen, bis die Wissenschaft die nötigen Kenntnisse erarbeitet gehabt hätte. (Eichenberger, *Richtpunkte – op. cit.*, S. 71 f.) – Siehe auch: Raimund E. Germann, „Zur Totalrevision der Bundesverfassung – Welchen Beitrag kann die Wissenschaft leisten?“, *Annuaire suisse de science politique* 1973, S. 90 ff.

klärte schon 1944, dass die Politik keine Fristerstreckungen gewähren könne, „until eventually a lagging social science has collected enough detailed data for shouldering its part of responsibility for social action“.⁵ Die Praxis in allen hochindustrialisierten Ländern zeigt zudem, dass Politikberatung durch Wissenschaftler einen gewaltigen Umfang angenommen hat, der weit über das nach neopositivistischem Programm Zulässige hinausgeht. Die neuen Beratungstechniken, welche die Rationalität politischer Entscheidfällung erhöhen sollen (Scenario-Writing, Konferenzmethode, Delphi-Verfahren, Systemanalyse, Entscheidungsdiagramm, Simulation, Operations Research, PPBS usw.⁶), lassen sich meist nicht oder nur teilweise unter den neopositivistischen Kanon subsumieren.

Der Ansatz, der auf diese grundlegende Problematik eingeht, wird auf englisch „Policy Science(s)“ und auf deutsch „beratende oder anwendende Sozialwissenschaft“, auch „wissenschaftliche Politikberatung“ genannt.⁷ Die verschiedenen Spielarten von Policy Science haben gemeinsam, dass sie den möglichen Beitrag, den die Wissenschaft bei der Politikberatung legitimerweise erbringen kann, über das neopositivistische Programm hinaus ausdehnen. Die um Gerhard Weisser gruppierte deutsche Schule, welche sich um die neue Disziplin der „beratenden Sozialwissenschaft“ bemüht, warnt vor dem „kognitiven Perfektionismus“ der Neopositivisten, „der die wissenschaftliche Arbeit für die Gesellschaftspolitik steril mache“.⁸ Yehezkel Dror definiert ‚Policy Sciences‘ wie folgt: „A new supradiscipline, oriented towards the improvement of policymaking and characterized by a series of paradigms different in important respects from contemporary ‚normal‘ sciences.“⁹ Bemerkenswert ist, dass Dror in seiner Definition Grundkonzepte von Thomas S. Kuhn (*The Structure of Scientific Revolutions*)¹⁰ übernimmt und kein Hehl daraus macht, dass er den Policy Science-Ansatz im Vergleich zur behavioristischen „Normal Science“ auch in seinen epistemologischen Voraussetzungen als Umwälzung betrachtet. (Vorsichtigerweise sollte man die Berufung auf Kuhn allerdings auf dem Hintergrund sehen, dass es im Einflussbereich der US-Politologie offenbar üblich ist, alle paar Jahre eine „wissenschaftliche Revolution“ zu proklamieren.¹¹)

5 G. Myrdal, *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*, London 1944, S. 1044, zitiert bei: Lompe, op. cit., S. 87.

6 Daniel Frei hat diese Beratungstechniken kurz resumiert in: „Politikberatung und Entscheidung“, *Annuaire suisse de science politique* 1972, S. 60 f.

7 Der englische Ausdruck „Policy Sciences“ wurde erstmals von Harold D. Lasswell 1951 vorgeschlagen: Daniel Lerner/Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences – Recent Development in Scope and Methods*, Stanford University Press, Stanford 1951. Die deutschen Termini stammen von der Weisser-Schule, siehe Lompe, op. cit.

8 Lompe, op. cit., S. 85.

9 Dror, op. cit., S. 3, 9 ff.

10 Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago 1962.

11 1961 setzte Robert Dahl dem Sieg des Behaviorismus Denkmal und Epitaph („The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest“, *APSR*, Vol. 55, Dezember 1961, S. 767). Und schon 1969 verkündete David Easton (*New Revolution*, op. cit.) die postbehavioristische Revolution.

b) Drei Beratungsmodelle

Die Diskussion im deutschen Sprachraum über das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik und über die Probleme wissenschaftlicher Politikberatung bediente sich wiederholt dreier idealtypischer Modelle.¹² Die kursorische Erörterung der drei Modelle soll es uns gestatten, den *Policy Science*-Ansatz näher zu orten und Anhaltspunkte zu gewinnen, die für die Beratung von Verfassungspolitik in der Schweiz von Bedeutung sind.

Das *dezisionistische Modell*, das auf Max Weber zurückgeführt wird, betont die strikte Trennung der Funktionen des Sachverständigen und des Politikers. Der Sachverständige liefert Kenntnisse über vorhandene Mittel, während der Entscheid des Politikers über den zielgerichteten Mitteleinsatz der wissenschaftlichen Beratung entzogen bleiben muss. „Die Rationalität der Mittelwahl geht zusammen mit der erklärten Irrationalität der Stellungnahme zu Werten, Zielen und Bedürfnissen.“¹³ Die verschiedenen modernen Verfahren zur Rationalisierung von Entscheidungen heben – in einer erweiterten Fassung des Modells – den Bereich purer Dezsion nicht auf, sondern schränken ihn nur ein. Die Entscheidungshilfen reinigen die Dezsion lediglich von allen Elementen, die noch irgendwie der verbindlichen Analyse für zugänglich gehalten werden. – Dem Neopositivismus mit seiner strikten Scheidung von Fakten und Werten und seiner Neigung zur Stückwerktechnologie wird Affinität zum dezisionistischen Modell nachgesagt.

Im *technokratischen Modell* dominiert der Sachzwang, den die Experten kennen und gegen den Dezsionsanspruch der Politiker durchsetzen. Besonders durch die wissenschaftlichen Entscheidungshilfen und -strategien wird die Wahl bis ins letzte rationalisiert, so dass der Politiker zum „Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz“ verblasst. Ihm verbleibt nur noch „fiktive Entscheidungstätigkeit“. – Man kann wohl sagen, dass die Wahlen-Kommission in ihrer Erörterung des „Regierungssystems“ eine stark technokratische Ausrichtung zeigte. Es ging ihr vor allem darum, die Sachzwänge aufzuzeigen, welche eine signifikante Systemänderung verbieten.¹⁴ Dem Verfassungspolitiker bleibt dabei nichts mehr übrig als die Akklamation des Status quo.

Das *pragmatische Modell* geht davon aus, dass auch der Entscheid über Werte, Ziele und Bedürfnisse dem rationalen Diskurs zugänglich ist und der Beitrag der Wissenschaft deshalb nicht auf die blosse Mittelwahl reduziert werden darf. Es verwirft aber auch die Vorstellung, dass durch irgendwelche Techniken oder Entscheidstrategien eine vorgegebene Sachproblematik ohne Rest aufgelöst werden kann. Dieses dritte Modell postuliert vielmehr ein „kritisches Wechselverhältnis“, eine „wissenschaftlich angeleitete Diskussion“ zwischen Berater und Politiker.

„Dabei wird einerseits die Entwicklung neuer Techniken und Strategien aus einem explizit gemachten Horizont von Bedürfnissen und den geschichtlich bestimmten Interpretationen dieser Bedürfnisse, von Wertsystemen also, ge-

12 Jürgen Habermas, „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung“ (1963), in: Habermas, *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*, Frankfurt/M. 1968, 5. Auflage 1971, S. 120–145. Die folgende Kurzbeschreibung der drei Modelle stützt sich auf diesen Text.

13 Habermas, op. cit., S. 121.

14 Germann, *Totalrevision* (op. cit.), S. 99.

steuert; andererseits werden diese in Wertsystemen gespiegelten gesellschaftlichen Interessen ihrerseits durch Prüfung an technischen Möglichkeiten und strategischen Mitteln ihrer Befriedigung kontrolliert. So werden sie teils bestätigt, teils abgewiesen, werden sie artikuliert und neu formuliert oder aber ihres ideologisch verklärten und verpflichtenden Charakters entblösst.¹⁵ Habermas weist darauf hin, dass von den drei Modellen nur das pragmatische auf Demokratie notwendig bezogen ist; denn es ist für eine erfolgreiche Umsetzung technischer und strategischer Empfehlungen in die Praxis auf die Vermittlung der politischen Öffentlichkeit angewiesen.¹⁶

Heiner Flohr bemerkte, dass das pragmatische Modell unter denen, die sich einschlägig geäußert hätten, die meisten Befürworter fand; doch liege ein Teil der Überzeugungskraft dieses Modells darin, dass die drei Modelle ein wenig suggestiv zugunsten des pragmatischen zugeschnitten seien.¹⁷ – Jedenfalls müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, damit das pragmatische Modell durchführbar wird. In der praktischen Politik sind diese Bedingungen häufig nicht gegeben, und konkrete Beratungsfälle dürften stets – in unterschiedlicher Mischung – Elemente aller drei Beratungsmodelle enthalten. Vielleicht ist es überhaupt nicht möglich, jene Voraussetzungen herzustellen, welche die reine Applizierung des Modells gestatten würden. Politik steht meist unter Zeitdruck, was die Auflösung von Dezipion oder Technokratie in Diskussion erschwert. Trotzdem scheint es uns, dass besonders in wichtigen Angelegenheiten wie Verfassungspolitik Anstrengungen unternommen werden sollten, den Entscheidungsprozess dem pragmatischen Modell anzunähern. Unserer Auffassung nach ist es nun aber gerade das Anliegen von Policy Science, politische Entscheidungsprozesse in Richtung auf das pragmatische Modell zu verschieben. Im folgenden Abschnitt sei versucht, Implikationen des pragmatischen Modells für die Beratung von Verfassungspolitik in der Schweiz herauszuarbeiten.

c) Maximen für die Beratung von Verfassungspolitik

Die Beratung eines Totalrevisionsunternehmens, die sich am pragmatischen Modell orientieren will, hat gewisse Maximen zu befolgen, die wir im folgenden erörtern wollen.

(1) Herstellung von Kommunikation

Soll ein „kritisches Wechselverhältnis“ zwischen Beratern und Politikern entstehen, so müssen diese miteinander in Kommunikation treten. Die Kommunikation soll es gestatten, „praktische Fragen in wissenschaftliche Probleme und umgekehrt technische Lösungen in praktisch befriedigende Antworten zu übersetzen.“¹⁸ Für die Lösung des schwierigen Kommunikationsproblems lassen sich keine einfachen Faustregeln aufstellen. Immerhin kann man auf einer sehr

15 Habermas, op. cit., S. 127.

16 Habermas, op. cit., S. 127 f.

17 Heiner Flohr, „Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik“, in: Hans Maier/Klaus Ritter/Ulrich Matz, Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 156.

18 Lompe, op. cit., S. 119.

elementaren Ebene sagen, dass der Berater dem politischen Entscheidungsträger solche Informationen liefern soll, welche dieser überhaupt aufnehmen, absorbieren, praktisch benützen kann. Gerade an diese Elementarregel scheint sich die Wahlen-Kommission nicht gehalten zu haben. Mit ihrem annähernd 3 200 Druckseiten umfassenden Publikationsausstoss hat sie jeden vorstellbaren Beratungsadressaten (Regierung, Parlament, Konstituante, Bürger) überfordert. Auf die Ursachen dieser Textinflation ist im ersten Teil dieses Buches eingegangen worden. Sie hängen zusammen mit der Übernahme des derzeitigen Verfassungstextes als Themaabgrenzungskriterium, mit der „staatsrechtlichen Detailpflege“ und mit der Umfrage, deren Ergebnisse vollumfänglich publiziert, aber nicht ausgewertet wurden. Um elementare Voraussetzungen für die Kommunikation zwischen Beratern und Politikern zu schaffen, muss Klarheit darüber geschaffen werden, wovon überhaupt die Rede ist; der Diskussionsstoff muss so eingeeengt werden, dass er von beiden Partnern bewältigt werden kann. Dies wiederum setzt Zielklärung voraus (siehe unten Ziffer 3).

(2) Bemühung um Explizität

Das pragmatische Modell reduziert den Berater nicht auf die blosse Vermittlung von gesichertem nomologischem Wissen und dessen technologische Anwendung für vorgegebene Ziele. Vielmehr soll der Experte „praktische und theoretische Axiome als Behauptungen einführen“¹⁹ Lücken des nomologischen Wissens durch begründete Vermutungen überbrücken und schliesslich seine eigenen Wertprämissen in interpretierter Form bekenntnismässig darlegen.²⁰ Selbst intuitives Wissen muss nicht unbedingt aus der Beratung herausgehalten werden. Unsere zweite Maxime verlangt jedoch, dass der Charakter der einzelnen Aussagen möglichst explizit herausgestellt wird, um eine kritische Diskussion des Gutachtens zu gestatten. Bei Aussagen über empirische Regelmässigkeiten ist anzugeben, in welchem Masse es sich um gesichertes Wissen handelt; bei Situationsbeschreibungen soll das analytische Konzept genannt werden; der Unterschied zwischen explikativen und präskriptiven Aussagen²¹ soll sichtbar bleiben usw. – Immerhin darf die Explizitätsmaxime nicht überdehnt werden; dies würde sich kommunikationshemmend auswirken. Völlige Explizität ist theoretisch ohnehin nicht möglich. „In aller Regel fängt das Einführen geklärter Begriffe dort an, wo Probleme auftauchen, so dass ein sachlich motiviertes Bedürfnis nach Klärung besteht und nicht der gleichgültige Zufall herrscht.“²²

(3) Zielklärung

Die Politik kann dem Politikberater die anzustrebenden Ziele oft nicht genau umschreiben, oder die genannten Zielsetzungen sind in sich widersprüchlich oder kollidieren mit wichtigen andern Zielen. In einer solchen Situation muss sich der Berater auf eine Zielanalyse einlassen, um Klarheit über das Anzustrebende zu erreichen, mindestens aber einen Zielklärungsprozess einzuleiten. Zielklärung ist ein dialektischer Vorgang. In der Wechselbeziehung zwischen Politiker und Berater müssen Bedürfnisse in der Konfrontation mit verfügbaren

19 Lompe, op. cit., S. 181.

20 Lompe, op. cit., S. 142 ff.

21 Lompe, op. cit., S. 19.

22 Rüdiger Bubner, *Dialektik und Wissenschaft*, Frankfurt/M 1973, S. 105.

Techniken und Strategien präzisiert, aber auch die Techniken und Strategien nach Massgabe der konkretisierten Bedürfnisse weiterentwickelt werden. „Die Kommunikation darf nicht abbrechen, bis die Lösung des Problems grundsätzlich gefunden ist, denn erst mit der prinzipiell absehbaren Lösung ist das Ziel des Projekts *endgültig* definiert.“²³

Die meisten Beratungstheoretiker sind sich einig, dass der Wissenschaftler auch bei der Zielklärung mitwirken müsse.²⁴ Harold Lasswell nennt in seiner Liste der Denkweisen, mit denen der Wissenschaftler legitimerweise einen Beitrag zur Verwirklichung politischer Ziele leisten kann, an erster Stelle das *goal thinking*.²⁵ Evron M. Kirkpatrick, der kürzlich einen praktischen Fall wissenschaftlicher Beratung von Verfassungspolitik in den USA kritisierte, hob unter Berufung auf Lasswell ausdrücklich Unzulänglichkeiten in der Zielklärung hervor.²⁶

Im Falle der schweizerischen Verfassungsrevision setzten Regierung und Parlament ihrer Verfassungskommission überhaupt keine operationalisierten oder leicht operationalisierbaren Ziele vor, sondern lieferten nur Schlagworte und Leerformeln. Die Wahlen-Kommission ihrerseits befasste sich mit einer kaum übersehbaren Vielzahl von isolierten Detailzielen. Anstrengungen für die Ausarbeitung eines übergeordneten Zielsystems oder alternativer Zielsysteme lassen sich kaum nachweisen. Die Auswirkungen dieses Verzichts auf Zielklärung wurden im ersten Teil dieses Buches beschrieben.

(4) Entwurf von Alternativen

Nicht nur jene Beratungstheoretiker, die sich an das pragmatische Modell anlehnen, sondern auch jene des dezisionistischen Modells stimmen darin überein, dass der Politikberater Handlungsalternativen entwerfen müsse. Eigentlich nur im technokratischen Modell glaubt der Experte, alle relevanten Sachzwänge zu kennen und damit den „einen besten Weg“ dem Politiker zur (nur noch formellen) Ratifikation vorlegen zu können. – Nach Daniel Frei besteht das Wesen der Politikberatung gerade in der „systematischen und rationalen Vorbereitung von Alternativen für Entscheidungen über politische Ziele und der darauf ausgerichteten Programme und Massnahmen“.²⁷ Die Kontroverse beginnt wohl erst bei der Frage, ob das Konstruieren von Alternativen auch im Hinblick auf relativ umfassende und damit komplexe Ziele als legitime Aufgabe des Wissenschaftlers angesehen werden soll. Prominente Autoren sprechen sich dafür aus, beispielsweise David Easton:

23 Habermas, op. cit., S. 132.

24 Siehe etwa: Frei, op. cit., S. 58; Lompe, op. cit., S. 119 ff; Gerhard Kade/Werner Meissner, „Wissenschaft und Politik als kybernetisches System“, in: Maier et al., op. cit., S. 278 ff.

25 Lasswell unterschied wenigstens fünf mögliche Beiträge, die der Wissenschaftler leisten könne: 1. goal thinking (Bestimmung und Klärung von Zielen), 2. derivational thinking (Begründung von Zielen durch übergeordnete Werte und Prinzipien), 3. trend thinking (Einordnung von Gesellschaftsproblemen in den sich entfaltenden Lauf der Ereignisse), 4. scientific thinking (Formulierung von Verallgemeinerungen über die Beziehung bedeutungsvoller Variablen), 5. developmental or projective thinking (Spekulieren über die Zukunft, Ausarbeitung von Alternativen und Schätzung ihrer Konsequenzen). Siehe: Harold D. Lasswell, *Power and Personality*, The Viking Press, New York 1963 (1. Auflage 1948), S. 201-205.

26 Evron M. Kirkpatrick, „Toward A More Responsible Two-Party System“: *Political Science, Policy Science, or Pseudo-Science?* „APSR, Vol. 65, No. 4, Dezember 1971, S. 986 f.

27 Frei, op. cit., S. 57.

„To enrich their own understanding and to give broader meaning to their own social reality, the great political theorists of the past found it useful to construct new and often radically different conceptions of future possible kinds of political relationships. By formulating such broad, speculative alternatives to the here and now we too can begin to understand better the deficiencies of our own political systems and to explore adequate avenues of change that are so desperately needed. This, I would argue, must now be considered part of the task and responsibility of science if it is to retain its relevance for the contemporary world.“²⁸

In engem Bezug zu unserem Totalrevisionsanliegen steht die Feststellung von Yehezkel Dror: „The requirement to study alternative domestic political futures constitutes a main conclusion from a policy science view.“²⁹

Nach Auffassung des Verfassers ist das systematische, disziplinierte Konstruieren von alternativen Verfassungsmodellen der zentrale Beitrag, den die Wissenschaft für eine Totalrevisionsdiskussion leisten kann. Es geht dabei darum, „alternative politische Zukünfte“ als *denkbar, vorstellbar* aufzuweisen. Erst durch solche Modelle kann das „kritische Wechselverhältnis“ zwischen Wissenschaft und Politik in Gang gesetzt und Fortschritte in der Zielklärung erreicht werden. Klaus Lompe weist darauf hin, dass man „zur Klärung der konkreten Entscheidungssituation von der Analyse der zu einem bestimmten Zeitpunkt bewussten Handlungsmöglichkeiten und Konsequenzen ausgehen kann“.³⁰ Gerade das Bewusstmachen von Handlungsmöglichkeiten darf als vornehme Aufgabe der Wissenschaft verstanden werden; im Falle einer Totalrevision scheint dafür die sorgfältige Konstruktion von heuristischen Verfassungsmodellen unerlässlich zu sein. – Diese Auffassung steht im Gegensatz zu jener der Wahlenkommission, die das „Alternativen-Denken“ grundsätzlich verwarf.

d) *Standards für die Herstellung von heuristischen Verfassungsmodellen*

Die eben formulierten vier Maximen sind vorerst noch vage und bedürfen der Konkretisierung, sofern eine nach ihnen ausgerichtete Totalrevisionsberatung das „kritische Wechselverhältnis“ mit den Verfassungspolitikern einleiten soll. Die gewünschte Konkretisierung versuchen wir zu erreichen, indem wir *Standards* für das Konstruieren von heuristischen Verfassungsmodellen oder -leitbildern herausarbeiten. Die Standards sollen dem Spekulieren über politische Zukünfte der Schweiz eine systematische, disziplinierte Form geben; sie wollen einen Mittelweg zwischen „kognitivem Perfektionismus und blosser Spekulation“³¹ markieren. Folgende Standards seien zur Diskussion gestellt.

- (1) Das fehlende gesicherte Wissen über die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht (und von Rechtsnormen überhaupt) muss durch begründete, plausibel erscheinende Vermutungen überbrückt werden. Nicht in das Geschäft der

28 Easton, *New Revolution* (op. cit.), S. 1058.

29 Dror, op. cit., S. 69.

30 Lompe, op. cit., S. 135.

31 Lompe, op. cit., S. 102 ff.

Beratung von Verfassungspolitik einlassen sollte sich, wer überhaupt die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht zu negieren bereit ist.

- (2) Die zu verändernden institutionellen Faktoren müssen so abgegrenzt werden, dass die Reformdebatte sowohl von Beratern wie von Politikern noch bewältigt werden kann. Dies bedeutet eine explizite Unterscheidung von „Reformzielen“ und „Randbedingungen“. Mit andern Worten: Das Feld (oder System), innerhalb welchem koordinierte Eingriffe vorgesehen sind, muss abgegrenzt werden gegenüber Faktoren, die als vorgegeben, als unveränderlich anzusehen sind. Die Konzeption der Wahlen-Kommission, welche jeder noch so ephemeren externen Teilreform Präjudizkraft für das Totalrevisionsunternehmen zubilligte, muss jedoch abgelehnt werden, weil sie für Reformziele keinen Raum mehr lässt. Unserem Standard widerspricht es aber auch, den geltenden Verfassungstext zum Kriterium für die Abgrenzung der Reformdebatte zu erheben, weil dieses Vorgehen zu einer thematischen Überkomplexität führt. Gefordert ist vielmehr eine „Reduktion von Komplexität“ (Luhmann) auf eine überschaubare Dimension.
- (3) Für eine vernünftige Zieldiskussion ist eine Analyse der Verhältnisse, die verändert werden sollen, unerlässlich. Um sinnvoll Veränderungen vorschlagen zu können, muss feststehen, von welcher Ausgangssituation auszugehen ist. Da es eine „objektive“ Beschreibung der politischen Verhältnisse in der Schweiz nicht gibt, sind die analytischen Konzepte, welche für die Definition der Ausgangslage verwendet werden, explizit zu machen.
- (4) Verfassungsmodelle dürfen sich nicht darauf beschränken, einen als wünschenswert bezeichneten Endzustand zu beschreiben, sondern sie müssen – wenigstens in Umrissen – das Instrumentarium benennen, das für die Zielverwirklichung einzusetzen ist.
- (5) Ein vorgeschlagenes Modell muss nach expliziten Kriterien bewertet werden. Seine Verträglichkeit mit den gesetzten Randbedingungen ist zu prüfen. Die zu erwartenden Auswirkungen des geänderten Systems auf „externe“ Faktoren, die als wichtig erachtet werden, bedürfen disziplinierter Erörterung: Es ist eine geordnete Analyse von Vor- und Nachteilen, von Kosten und Nutzen bei der Modellverwirklichung anzustreben. Die Diskussion möglicher Auswirkungen mag zu Modifikationen oder Präzisierungen des Zielsystems führen.
- (6) Das konstruierte Modell muss *theoretisch möglich* sein: Es soll logisch kohärent sein und keine Widersprüche enthalten. Die vorgesehenen Mittel dürfen nicht zum vornherein für die Zielverwirklichung untauglich sein. Zwischen Zielen und Randbedingungen muss eine minimale Verträglichkeit bestehen. Wenn die Kosten-Nutzen-Analyse unerträgliche Risiken andeutet, so muss ein Modell als unpraktikabel verworfen werden.
- (7) Von der theoretischen Praktikabilität ist die kurzfristige politische Verwirklichungschance eines Modells zu unterscheiden. Diese Chance braucht nicht gross zu sein. Wollte man die Forderung aufstellen, dass nur Modelle mit hoher kurzfristiger Verwirklichungschance konstruiert werden sollten, so müsste man im schweizerischen Kontext überhaupt auf das Ausarbeiten von Verfassungsleitbildern verzichten. Jede denkbare Alternative zum Status quo hat nach Einschätzung des Verfassers bei der derzeitigen Kräftekonstellation in der Schweiz nur eine geringe Erfolgsaussicht. – Unser siebter

Standard verlangt jedoch, dass die Verwirklichungschancen eines Modells analysiert werden. Hiefür ist unter anderem nötig, die Kompatibilität oder Inkompatibilität eines Modelles mit den Interessen von strategisch wichtigen Gruppen zu untersuchen. Es sollten auch die Bedingungen erforscht werden, welche die Verwirklichungschancen eines Modells erhöhen oder verringern.

- (8) Die Verwirklichungschancen eines Modells hängen – in einem allerdings geringen Ausmass – auch vom Modell selber ab. Ein gut konstruiertes, intellektuell ansprechendes Modell, das nicht zum vornherein negative Assoziationen weckt und vielleicht sogar von einem *consensus doctorum* getragen ist, dürfte höhere Verwirklichungschancen besitzen als ein Modell, das beispielsweise im Geruch des Anachronismus steht. Eine Modelldiskussion sollte daher auf einschlägige wissenschaftliche Stellungnahmen und Trends im Ausland eingehen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Schweiz nicht als völlig einmaliger, gänzlich unvergleichbarer „Sonderfall“ angesehen wird.
- (9) Für den Fall, dass ein Modell verwirklicht wird, sollte – im Umriss wenigstens – ein Instrumentarium entwickelt werden, das es erlaubt, die durch die Systemänderung bedingten Auswirkungen möglichst genau zu beobachten. Bündel von Korrekturmassnahmen für die Behebung von eventuellen Fehlentwicklungen wären im voraus zu entwerfen.

Der Verfasser glaubt, dass die vorgeschlagenen neun Standards eine gewisse Plausibilität für sich in Anspruch nehmen können. Vielleicht darf beigefügt werden, dass es sich dabei – auch im schweizerischen Kontext – kaum um etwas Neues handelt. Die meisten Standards adaptieren lediglich für ein Totalrevisionsunternehmen solche Grundsätze, welche die Methode der Systemanalyse (systems engineering) zur Lösung von Problemen hoher Komplexität entwickelte. Für die Erarbeitung der „Landesplanerischen Leitbilder der Schweiz“³² benützte das ORL-Institut der Eidg. Technischen Hochschule in Zürich diese Methode. Im Gefolge der Mirage-Affaire führte das Eidg. Militärdepartement unter anderem diese Problemlösungsstrategie ein.³³ – Am 14. Februar 1972 schrieb das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement einer wichtigen Kommission zwingend vor, die Methode der Systemanalyse zu verwenden.³⁴ Die fragliche Kommission soll bis Ende 1976 eine Gesamtverkehrskonzeption für die Schweiz erarbeiten. Ihr geschäftsleitender Ausschuss kommentierte die Methode wie folgt:

„Die Systemanalyse ist eine systematische Anwendung des Denkprozesses, den wir unbewusst täglich vollziehen: Für ein gegebenes *Ziel* suchen wir innerhalb festgelegter *Randbedingungen* mehrere *Lösungsvarianten*, deren Vor- und Nachteile wir *bewerten*, worauf die geeignete Lösung ausgewählt

32 Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, 3 Bände plus Plankassette, ORL-Institut ETHZ, Zürich 1972.

33 Gian Paolo Urlo, *Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse. Etude de cas dans le domaine de la défense nationale*, Genève 1972, S. 196 ff.

34 Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH, Systemabgrenzung GVK-CH (Arbeitsunterlage Nr. 3), 15. Januar 1973, S. 1.

wird. Ziel, Randbedingungen, Lösungsvarianten, Bewertung und Auswahl sind . . . die Arbeitselemente der Systemanalyse . . .³⁵

Mit seinem Vorschlag, heuristische Verfassungsmodelle nach vorgegebenen Regeln zu entwickeln, möchte der Verfasser lediglich anregen, dass bei einem Totalrevisionsunternehmen in ähnlich systematischer Weise vorgegangen wird wie beispielsweise bei der Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption oder der Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges.

e) Institutionelle Voraussetzungen für das pragmatische Modell

Mit der Herstellung von Verfassungsleitbildern nach vorgegebenen Standards ist die Beratung von Verfassungspolitik nach Massgabe des pragmatischen Modells natürlich noch nicht gewährleistet. Institutionelle Vorkehrungen müssen dafür sorgen, dass beratende Wissenschaftler und verantwortliche Politiker in allen Phasen des Beratungsverhältnisses regelmässigen Kontakt zueinander finden. Gerade in der Schweiz scheint indessen die Artikulierung eines fruchtbaren Berater-Politiker-Verhältnisses auf grösste Schwierigkeiten zu stossen: wegen der geringen zeitlichen Abkömmlichkeit der politisch formell Verantwortlichen; wegen der häufigen Unklarheit über den Beratungsadressaten (formelle und faktische Entscheidungszentren klaffen oft auseinander); wegen der zahlreichen Vetopositionen im politischen System, die dem formell verantwortlichen Politiker nicht soviel Macht übriglassen, ein kohärentes Programm durchzuführen. Ein solches in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern auszuarbeiten, erscheint daher oft als gar nicht sinnvoll. – Die Unabhängigkeit von Parlament und Regierung oder ihr Desinteresse am Totalrevisionsthema beispielsweise zwang die Wahlen-Kommission, praktisch im „luftleeren Raum“ zu arbeiten und auf einen kontinuierlichen Dialog mit den politischen Instanzen zu verzichten. – Es fehlt allerdings auch in der Schweiz nicht an Versuchen, das Verhältnis zwischen Beratern und Politikern neuartig zu artikulieren. Die bereits erwähnte Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption stellte die 62 Kommissionsmitglieder einem wissenschaftlichen Stab gegenüber, der auf einen Sollbestand von rund 20 Personen ausgebaut werden soll. Die einzelnen Phasen in der Erarbeitung von verschiedenen Verkehrsvarianten werden dabei in regelmässigen Kommissionssitzungen erörtert.

Für eine Totalrevisionsberatung müsste in institutioneller Hinsicht gefordert werden, dass verschiedene Verfassungsleitbilder durch interdisziplinäre Equipen zu erstellen wären, die voneinander unabhängig sind. Wenn eine einzige Equipe alle Varianten ausarbeitet, so könnte sie der Versuchung erliegen, die von ihr bevorzugte Variante suggestiv so auszugestalten, dass Alternativen dazu emotionell als nicht mehr annehmbar erscheinen.

35 Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH, Systemanalyse (Arbeitsunterlage Nr. 5), 23. Oktober 1972, S. 1.

DRITTER TEIL

Bipolare Demokratie durch Verfassungsreform: Ein heuristisches Modell

Es werden zu allen wesentlichen Fragen mehrere, bis ans Ende entwickelte Alternativen vorzulegen sein; ja, es wird versucht werden müssen, überhaupt darüber Klarheit zu gewinnen, welches im gesteckten Rahmen unserer föderalistischen, sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie die an sich *möglichen* Gestaltungsformen sind.
(Max Imboden, *Helvetisches Malaise*)

Im dritten Teil dieses Buches soll ein heuristisches Verfassungsmodell nach Massgabe unserer neun Standards entwickelt werden. Das vorgestellte Modell beansprucht nicht Wahrheit für sich; Modelle können nicht „wahr“ oder „falsch“ sein, sondern nur zweckmässig oder unzweckmässig. Zweck des Modells bipolarer Demokratie ist vorerst die Illustration, dass ein Vorgehen nach den neun Standards möglich und sinnvoll ist. Das Modell will im weiteren einen Beitrag zu einer in Gang befindlichen politischen Diskussion in der Schweiz über globale Verfassungsreform leisten, indem es der Zielklärung und der Ausweitung des Vorstellungsvermögens dient. Diese Diskussion würde zweifellos zusätzlich bereichern, wenn andere Forscher weitere Modelle entwickelten. – Das Modell versucht schliesslich darzutun, dass ein wissenschaftlich-systematischer Diskurs über das grundlegende staatliche Institutionengefüge nicht notwendig eine konservative, status-quo-orientierte Ausrichtung haben muss.

Gleich zu Beginn muss das Modell mit Vorbehalten versehen werden. Die Tatsache, dass es eine Ein-Mann-Arbeit ist und zu seiner Herstellung nur beschränkte finanzielle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung standen, muss seine Qualität herabsetzen: Gewisse Gedankengänge können nur angedeutet, nicht voll entwickelt werden; bereits vorhandenes, brauchbares Wissen wird nur in beschränktem Ausmass mobilisiert; die Präzision der Aussagen leidet. Die Angaben zum neunten Standard werden nicht gesondert dargestellt, sondern entsprechende Anhaltspunkte finden sich im Text verstreut. Eine gutdotierte, interdisziplinäre Equipe könnte ein verfeinertes Modell vorlegen, vielleicht sogar zu einer Formalisierung fortschreiten, welche es der Computersimulation zugänglich machte.

1. Eine vorläufige Eingrenzung des Reformfeldes

Komplexe Entscheidungssituationen erlauben es meist nicht, zuerst ein klar operationalisiertes Ziel zu formulieren, dann Lösungsvarianten aufzustellen und schliesslich eine Auswahl nach präzisen Kriterien zu treffen. Vielmehr muss das

Ziel oder Zielsystem stufenweise einer Präzisierung zugeführt werden, indem es mit Lösungsmöglichkeiten konfrontiert wird; „erst mit der prinzipiell absehbaren Lösung ist das Ziel des Projekts endgültig definiert“ (Habermas).

Als ersten Schritt bei der Zielklärung in einem Totalrevisionsunternehmen schlagen wir vor, ein vorläufiges „Reformfeld“ (oder in anderer Terminologie: einen „Entscheidungsbereich“, eine „*decision area*“¹) auszuscheiden, das jene Institutionen umfasst, welche grundsätzlich der In-Frage-Stellung ausgesetzt werden sollen. Es steht „Randbedingungen“ gegenüber, welche bei der Zielverwirklichung zu berücksichtigen sind.

Tabelle 11 zeigt eine solche Ausscheidung. Als Reformfeld wird ein Bereich vorgeschlagen, der sich ungefähr deckt mit dem, was wir im ersten Teil als „Regierungssystem“ bezeichneten. Regierung, Parlament, Referendum, Initiative, Wahlrecht, Parteien, Interessengruppen, Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen befinden sich – stichwortartig aufgezählt – im „Feld“, das Gegenstand der Reformdiskussion sein soll.

Unter den „Randbedingungen“ figuriert vorerst eine Liste von vage umschriebenen Werten. Sie besagen, dass grundlegende Errungenschaften des schweizerischen Staates durch die Totalrevision nicht beeinträchtigt werden dürfen. Dazu gehören die demokratisch-freiheitliche Grundordnung, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt, politische Stabilität, gewaltlose Konfliktregelung und ähnliches. Der Katalog wird später die Gesichtspunkte für die Bewertung des in den Konturen bereits sichtbaren Verfassungsmodells liefern und so zur zusätzlichen Präzisierung des Modells beitragen.

Als Randbedingungen erscheinen des weiteren alle jene Institutionen und Normenkomplexe, die zur „Reduktion von Komplexität“, zur „strategischen Vereinfachung“ aus dem Reformfeld ausgeschieden wurden.

Ein Reformfeld auszuscheiden, ist nicht gänzlich ohne Willkür möglich. Immerhin lassen sich für unsern Vorschlag folgende Gründe anführen: Das Feld erscheint als weit genug, um Raum für „relativ umfassende operationalisierbare Reformziele“^{1a} zu lassen, welche einer Totalrevision demokratische Legitimität zu verleihen vermögen. Auch die Anforderung, einen praktisch noch überschaubaren Reformbereich auszuscheiden, dürfte erfüllt sein. – Bei den Normenkomplexen, die zur Vereinfachung der Debatte den Status von Randbedingungen erhalten, handelt es sich fast durchwegs um solche, die der „staatsrechtlichen Detailpflege“ besonders zugänglich sind. Senkung des Stimmrechtsalters um zwei Jahre, Modifikation der Gerichtsorganisation, Steuervereinheitlichung, Entkriminalisierung der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen und ähnliches sind Probleme, die ohne Schaden isoliert betrachtet werden können. Für Reformen dieses Typs wird meist nicht gleich eine totale Verfassungsrevision vorgeschlagen, und es dürften sich wahrscheinlich keine Fälle nachweisen lassen, wo wegen solcher Probleme eine Staatsverfassung durch eine neue ersetzt wurde. – Andererseits darf bei den Institutionen, die ins Reformfeld einbezogen wurden, eine sehr hohe Interdependenz vermutet werden. Neueste Untersuchungen haben bestätigt, dass die Ausgestaltung von semidirekter Demokratie, Regierung und Parlament sowie die Aktionsweisen von Parteien und

1 Zum Problem siehe: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt/M 1973, S. 101 ff., mit Literaturangaben.

1a Siehe oben S. 21 ff.

Tabelle 11: Abgrenzung des Reformfeldes

	<i>Randbedingungen</i>
<i>Reformfeld</i>	<i>a. Allgemeine Werte</i>
Parlament, Bikameralismus Regierung, Kollegialitätsprinzip Referendum, Initiative Parteien Wahlrecht Interessengruppen, Vernehmlassungsverfahren Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	Demokratische Grundordnung Rechtsstaatlichkeit Freiheitsrechte Wohlfahrt, Versorgungsstaat Dezentralisierung, Föderalismus Gewaltenteilung Politische Stabilität Innerer Frieden, gewaltlose Konfliktregelung Relative Unabhängigkeit gegen ausser Minderheitenschutz
<p><i>b. Rechtsnormen ausserhalb des Reformfeldes</i></p> <p>Gerichtsorganisation auf Bundesebene</p> <p>Bürgerrecht</p> <p>Stimm- und Wahlfähigkeitsalter</p> <p>Staatliche Regulierung der Wirtschaft, Wirtschaftsrecht</p> <p>Militärwesen, Dienstpflicht</p> <p>Öffentliche Finanzen Aussenbeziehungen, Neutralität Kantonsgrenzen</p> <p>Interne Organisation der Kantone</p> <p>usw.</p>	

Interessenverbänden in der Schweiz wechselseitig sehr stark zusammenhängen.²
Man ist berechtigt, bei unserem Reformfeld von einem „System interdependenter

Teile“ zu reden. – Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass bezüglich des vorgeschlagenen Reformfeldes in jüngster Zeit Reformbedürfnisse in beschleunigter Kadenz angemeldet wurden. Reformen von Regierung, Parlament, Verwaltung, Referendum, Parteien waren in den letzten Jahren Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen und Regierungsmassnahmen in bisher nicht gesehener Häufung. – In der Umfrage der Wahlen-Kommission brachten rund 60 Prozent der befragten Instanzen im ganzen 56 als „radikal“ zu bezeichnende Reformvorschläge im Bereich unseres Reformfeldes ein.

Innerhalb des ausgeschiedenen Feldes ist es nicht allzu schwierig, zwei Dimensionen der Reformproblematik zu erkennen. Die beiden Dimensionen lassen sich in vorerst vager Grobcharakterisierung mit „Krise der Demokratie“ und mit „Krise der staatlichen Leistungsfähigkeit“ umschreiben. In seinem Büchlein *Helvetisches Malaise*³, das zur Auslösung der Totalrevisionsdebatte in der Schweiz wesentlich beitrug, sprach Max Imboden einerseits von „verweigerter demokratischer Teilnahme“ sowie von „fehlenden und fragwürdigen Volksrechten“ und andererseits von der „abnehmenden Leistung von Staat und Verwaltung“. – Im folgenden sollen die beiden Dimensionen der Reformproblematik kurz skizziert werden. Ein theoretisch vertiefter Analyseansatz sei später versucht.

a) *Krise der Demokratie*

Nach dem in der westlichen Welt dominierenden Demokratieverständnis gehört es zur Substanz der Demokratie, dass der Bürger in regelmässigen Abständen mit dem Wahlzettel direkt oder indirekt Einfluss nehmen kann auf die personelle Zusammensetzung der Regierung. Ihrem Wortlaut nach widerspricht die schweizerische Bundesverfassung diesem Grundsatz zwar nicht, in der Staatspraxis ist er jedoch ausser Kraft gesetzt. Das sogenannte „Kollegialitätsprinzip“, das sieben gleichgestellte Regierungsmitglieder verlangt, ermöglicht „Koalitionsregierungen ohne Koalitionsvertrag“.⁴ Bundesräte werden faktisch auf Lebenszeit gewählt; dem einzelnen Regierungsmitglied ist es überlassen, den Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Amt selbst zu bestimmen.⁵ Das Parlament ernennt Bundesräte einzeln, nach Massgabe der anfallenden Vakanzen, ohne Bezug auf ein Partei- oder Regierungsprogramm, ohne Bezug auf die Anschauungen der bereits amtierenden Bundesräte. Die durch das Proporzwahlrecht bedingte Stabilisierung der Parteistärken führte zu einem festen Verteilungsschlüssel, nach welchem die Regierungssitze den vier grössten Parteien zuerkannt werden

2 Neidhart, Plebiszit (op. cit.); Klaus Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971; Erich Gruner, Die Parteien in der Schweiz, Bern 1969, besonders S. 25–43.

3 Max Imboden, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964, S. 6 ff., 11 ff., 19 ff.

4 Erich Gruner, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Bern 1969, S. 36.

5 Unter der Verfassung von 1848 wurden im ganzen zwei die Wiederwahl suchende Bundesräte nicht wiedergewählt: Ochsenbein und Challet-Venel. Siehe: Karl Stengel, „Bundesräte in Ungnade“, NZZ, Nr. 84, 20.2.73, S. 17. Unter der derzeit geltenden Verfassung von 1874 wurden alle Regierungsmitglieder, die sich zur Wiederwahl stellten, bestätigt.

(„Zauberformel“ 2 : 2 : 2 : 1). Nur einzelne Kleinparteien sind in der Regierung nicht vertreten. – Diese Bestellungsart der Regierung verunmöglicht es, dass Gesamterneuerungswahlen des Parlaments einen irgendwie signifikanten Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung haben können.

Die vorherrschende Ideologie in der Schweiz erachtet die beinahe perfekte Abschirmung der Regierung vom Wählerwillen unter Verweis auf Referendum und Initiative als tragbar: Der Bürger kann durch die grosszügig gehandhabte Verfassungsinitiative seine Präferenzen bekanntmachen; im obligatorischen Verfassungsreferendum und im fakultativen Gesetzesreferendum wird er eingeladen, zu Sachfragen direkt Stellung zu nehmen. Er ist für die Unmöglichkeit, auf die personelle Zusammensetzung der Regierung Einfluss zu nehmen, durch die direktdemokratischen Einrichtungen reichlich kompensiert. Da die Behörden ja ohnehin nur den „empirischen Volkswillen“ vollziehen, sind Personalfragen von untergeordneter Bedeutung.

Der Verfasser sieht die Krise der schweizerischen Demokratie darin, dass die eben beschriebene Ideologie an Überzeugungskraft verloren hat. Der Glaube, dass dem Bürger auf Bundesebene sinnvolle Instrumente der Partizipation offenstehen, ist erschüttert. Max Imboden bemerkt zum „schwindenden Gewicht der einzelnen (Abstimmungs-)Vorlagen“:

„Die Volksbefragungen verlieren an relativer Bedeutung. Vieles, was dem Bürger wesentlich ist, unterliegt überhaupt nicht oder erst in einem zu späten Verfahrensstadium – dann, wenn ein freies Entscheiden bereits fragwürdig wurde – der Volksabstimmung. Umgekehrt wird mancher Entscheid an die Urne verwiesen, der keine den Bürger wesentlich berührende Frage zum Gegenstand hat. So beinhalten die Volksrechte gleichzeitig zu wenig und zu viel.“⁶

Die These von der „Entwertung der Volksrechte“ wird plausibel gemacht, indem wir auf die Mechanismen eingehen, welche diese Entwertung befördern.

(1) Die formellen direktdemokratischen Partizipationsrechte sind sehr ungleichmässig auf die einzelnen Stufen des Staatswesens verteilt. Auf Gemeinde- und Kantonebene sind sie bedeutend besser ausgebaut als auf Bundesebene. Nun ist es gänzlich unbestritten, „dass die wichtigsten staatlichen Kompetenzen sich mehr und mehr beim Bund konzentrieren, während die Kantone und Gemeinden zunehmend in die Rolle von Ausführungsorganen gedrängt wurden“.⁷ Die direktdemokratischen Partizipationsrechte zielen auf die Kontrolle von Gesetzgebung ab; sie sind aber gerade dort konzentriert (bei Gemeinden und Kantonen), wo die Rechtssetzung stark an Bedeutung verloren hat. Mehr noch: nach einer These von Dietrich Schindler befördert die Konzentration direktdemokratischer Partizipationsrechte auf Gemeinde- und Kantonebene den zentralistischen Trend; die Entscheidungszentren verlagern sich dorthin, wo sie weniger von der „schwerfälligen“ direkten Demokratie behelligt werden.⁸

(2) Auch auf Bundesebene hat das formelle Gesetz, auf das sich das fakultative Referendum ja bezieht, einen *Strukturwandel* durchgemacht. Häufung von

6 Imboden, Malaise (op. cit.), S. 20.

7 Dietrich Schindler, „Ausbau oder Abbau der Demokratie?“, in: Die Schweiz- Nationales Jahrbuch der NHG 1967, Bern 1967, S. 117.

8 Schindler, op. cit., S. 122.

Vetopositionen, Kompromisszwang, referendumstechnische Überlegungen sowie die meist hohe Komplexität der Materie zwingen den Gesetzgeber, zentrale Punkte aus dem Gesetz auszuklammern, grosszügige Ausweichklauseln einzufügen, im Belanglosen sehr detailliert und im Wichtigen sehr vage zu formulieren. Strittige Punkte müssen auf die Verordnungsstufe delegiert werden, oder ihre Lösung wird nur in Umrissen angedeutet, die konkrete Ausgestaltung dagegen im Namen des Föderalismus den Kantonen überlassen. Schindler spricht von der „Aushöhlung manchen Gesetzes durch den Delegationsweg“.⁹ In dem äusserst wichtigen, neutralen Gesetzgebungsbereich der Raumplanung wurde der Bund von Verfassungen wegen gar nur auf den Erlass von „Grundsätzen“ reduziert (Art. 22quater BV). Die Juristen betonen, dass Planungsgrundsätze des Bundes einen „hohen Abstraktionsgrad“ haben müssen. Kein Zweifel kann darüber bestehen, dass solche Grundsätze eine nur geringe Normierungs- und Gestaltungskraft besitzen. – Theodore Lowi stellt fest, dass in Systemen von *Interest Group Liberalism* der Gesetzgeber sich darauf beschränkt, den Vollzugsorganen Problemlisten und Geld zur Verfügung zu stellen; was damit gemacht wird, entzieht sich seiner Gestaltungskraft. Die konkreten Resultate, die herauskommen, werden nicht vom Willen des Gesetzgebers, sondern vom *Bargaining* der Direktinteressierten bestimmt.¹⁰ Ist diese Tendenzbeschreibung richtig, so verlieren Referendumsentscheide zusehends den Charakter von „Sachentscheiden“; denn selbst der wohlinformierte Fachmann kann bei der Lektüre eines Gesetzes keine Prognose mehr wagen, welche Auswirkungen der Erlass haben wird. Referendumsentscheide werden vielmehr zur „Delegation von Vertrauen“ an den Vollzugsapparat innerhalb eines bestimmten Tätigkeitsbereiches. Mit der Formel „Delegation generalisierten Vertrauens“ wird normalerweise die Bedeutung von allgemeinen Wahlen in Massendemokratien umschrieben.¹¹ Keineswegs darf jedoch die Vertrauensdelegation im Referendumsentscheid als äquivalent mit jener bei allgemeinen Wahlen betrachtet werden. Das Korrelat zum Vertrauen, nämlich das Misstrauen, kann im Referendumsentscheid nicht ausgedrückt werden. Jede beliebige Interpretation eines negativen Referendumsentscheides ist in der Schweiz möglich, nur nicht jene, dass die in Frage stehende Behördenorganisation das Vertrauen des Volkes nicht mehr genieesse. Damit das politische System überhaupt funktionieren kann, dürfen negative Referendumsentscheide nicht als Vertrauensentzug aufgefasst werden, dürfen sie keine personelle Konsequenzen haben. Pointiert ausgedrückt geht es bei Referenda über komplexe Vorlagen wie Planungsgesetze vorwiegend darum, ob das Volk schon bereit ist, den zuständigen Behördenapparat zu akklamieren. Verweigert es die Akklamation, so wird ihm Gelegenheit geboten, sie später nachzuholen.

(3) Dass Referendumsabstimmungen zu Akklamationsübungen werden, mag ein Extremfall darstellen. Sicherlich dürfen wir jedoch von der Annahme ausgehen, dass die Abstimmungsvorlagen die Tendenz haben, komplizierter und schwerer durchschaubar zu werden. Dietrich Schindler bemerkte:

9 Schindler, op. cit., S. 122.

10 Lowi, op. cit., Kapitel 5 „Liberal Jurisprudence: Policy Without Law“, S. 125–156; ebenfalls: S. 290.

11 Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 91.

„Im modernen Wirtschafts- und Sozialstaat erreichen einzelne Abstimmungsvorlagen einen ausserordentlichen Grad von Kompliziertheit. Es gibt Vorlagen, die überhaupt nur auf Grund eines spezialisierten Fachwissens beurteilt werden können, ja bei denen auch Fachleute nicht zu einhelligen Schlüssen kommen, wie sich bei den Vorlagen über die Konjunkturdämpfung oder bei der Bodenrechtsinitiative zeigte. Der Bürger erscheint unter solchen Umständen überfordert, ja es stellt sich die Frage, ob die direkte Demokratie angesichts solcher Vorlagen noch sinnvoll ist.“¹²

Zwei Thesen stehen sich gegenüber. Die eine, von Duverger vertreten, besagt, dass nicht nur die Kompliziertheit der politischen Sachfragen zunimmt, sondern auch das Bildungsniveau der Bevölkerung. Diese vermöge mit der Komplizierung der Politik intellektuell durchaus Schritt zu halten.¹³ Die andere These, im bereits zitierten *Ersten Drorschen Gesetz* angedeutet, postuliert eine exponentielle Kurve für das Anwachsen der Komplexität, während die Fähigkeit, mit Komplexität fertig zu werden, nur linear zunehme.¹⁴ In der Schweiz ist man geneigt, der pessimistischeren These beizupflichten. Die politische Bildung der Bevölkerung wurde vernachlässigt, und den Rückstand aufzuholen, dürfte nicht einfach sein. Wachsende Komplexität politischer Themen stammt zudem in der Schweiz nicht nur „von der Sache her“, sondern sie wird durch institutionelle Gegebenheiten sozusagen „künstlich“ noch zusätzlich gefördert. Die teilweise verworrene Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltungsabteilungen und Stufen des Gemeinwesens, die extreme Heterogenität von Gemeinden und Kantonen, die durch das „Kollegialitätsprinzip“ erschwerte Koordination sind geeignet, ohnehin komplizierte Probleme noch komplizierter zu machen. Die Institution des fakultativen Referendums selbst ist ein Komplizierungsfaktor. Das Erfordernis, „referendumssichere“ Kompromissformeln zu finden, führt zu gänzlich neuen Gesichtspunkten bei der Ausarbeitung von Vorlagen und ist kaum dazu angetan, die Dinge durchsichtiger zu gestalten.

(4) Die Zahl der jährlich verabschiedeten Bundesgesetze ist beträchtlich angestiegen, während die Zahl der Referendumsabstimmungen nicht über einen bestimmten Saturationspunkt erhöht werden kann. Diese Tatsache allein schon belegt, dass die Chance eines Gesetzes, tatsächlich einem Referendum unterworfen zu werden, abgenommen hat.^{14a} Die Untersuchung von Neidhart hat überdies ergeben, dass in neuester Zeit wirklich wichtige Gesetze kaum mehr eine Chance haben, dem Referendum unterstellt zu werden. Nach der Feststellung dieses Autors ist seit dem Beginn der fünfziger Jahre „ausnahmslos *keines der grossen Gesetzeswerke* mehr in den Volksentscheid gelangt“.¹⁵ Neidhart

12 Schindler, op. cit., S. 120 f.

13 Duverger, Sociologie (op. cit.), S. 95. 14 Siehe oben S. 132.

14a Von 1961 bis 1970 wurden insgesamt 216 Erlasse verabschiedet, die dem fakultativen Referendum unterlagen. Nur über 7 wurde ein Volksentscheid eingeholt. „Überdies handelte es sich fast ausschliesslich um Fälle von untergeordneter Bedeutung -sozusagen um 'Pannen der Konkordanz', (NZZ, Nr. 85, 21.2.73, S. 191. – Hatte das Volk im verflossenen Jahrzehnt also nur zu 3,2 % der referendumpflichtigen Bundesgesetze und -beschlüsse etwas zu sagen, so lag dieser Prozentsatz vor der Jahrhundertwende bedeutend höher, wohl ungefähr bei 20 % (Neidhart, Plebiszit, op. cit., S. 18).

15 Neidhart, Plebiszit (op. cit.), S. 268. Siehe auch: Roland Ruffieux, „Problemes de la democratie directe“, Civitas, Oktober 1973, S. 29.

spricht vom „Funktionsverlust des fakultativen Referendums“ und beschreibt den Übergang von der „Abstimmungsdemokratie“ zu dem, was er euphemistisch „Verhandlungsdemokratie“ nennt. – Der Satz, wonach die Chance auf eine Referendumsabstimmung um so mehr absinkt, je wichtiger ein Gesetz ist, lässt sich plausibel machen: Sobald eine Vorlage wichtige Interessen von „referendumsfähigen“ Verbänden berührt, zieht sich das legislatorische Bargaining zwischen diesen Verbänden in die Länge. Eine Kompromissformel zu finden, erweist sich als schwierige Aufgabe. Die schliesslich gefundene Formel dem Risiko eines negativen Volkstschiedes auszusetzen, muss von den beteiligten Akteuren als untragbar empfunden werden. Wenn die Revisionsverhandlungen für ein Gesetz 18 Jahre gedauert haben (wie im Falle des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes von 1946 bis 1964), muss ein „Scherbenhaufen“, den das Volk bescheren könnte, unter allen Umständen vermieden werden. – Der durch das fakultative Referendum strukturierte politische Prozess tendiert nicht auf den Einbezug des Bürgers in das Entscheidungsverfahren, sondern auf dessen Ausschluss.

(5) Staatliche Entscheidungsprozesse in der fortgeschrittenen Industriegesellschaft haben die Tendenz, komplizierter zu werden und länger zu dauern. Die Institution des fakultativen Referendums verstärkt diese Tendenz, weil möglichst alle „referendumsfähigen“ Gruppen in den Entscheidungsprozess einbezogen und beschwichtigt werden müssen. Erscheinen die Chancen für einen Kompromiss als ungenügend, so wird ein Problem erst gar nicht aufgegriffen oder ein Verfahren sistiert. Nur unter extremem Bedürfnisdruck werden Vorlagen „reif“ und enthalten dann meistens nur minimale Innovationsschritte. In wichtigen Gesetzgebungsbereichen wie Konjunkturpolitik und Raumplanung pflegt der „Zeitdruck“ durch diese Mechanismen derart anzuwachsen, dass zur Ausnahmegesetzgebung nach Artikel 89bis der Bundesverfassung geschritten werden muss. Dieser Verfassungsartikel ermöglicht Gesetzgebung unter befristetem Ausschluss des Referendums. Der „Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung“ vom 17. März 1972 beispielsweise, hastig redigiert und von improvisierten Amtsstellen in sehr kurzer Frist durchgeführt, brachte schwerwiegende, gelegentlich irreversible Eingriffe. Das später folgende ordentliche Raumplanungsgesetz erscheint weitgehend determiniert durch die *faits accomplis*, welche die „dringlichen Massnahmen“ schufen. – Gelangt eine wichtige Vorlage infolge eines „Betriebsunfalles“ trotz aller referendumsfeindlichen Mechanismen in die Volksabstimmung, so steht der Bürger kaum mehr vor einer sinnvollen Wahl. Eine unerlässliche, bereits verspätete Massnahme, auch wenn sie ungenügend ist, kann man nur verwerfen, wenn man das Odium der Sabotage auf sich ziehen will.¹⁶

Strukturwandel der Gesetze, wachsende Komplexität politischer Probleme, Gesetzesinflation, Strategie der Referendumsvermeidung und Verspätungssyndrom sind die Mechanismen, welche die durch das fakultative Referendum gebotenen direktdemokratischen Partizipationsrechte entwertet haben. Berücksichtigt man das obligatorische Verfassungsreferendum, so verbessert sich das Bild kaum. Die üblichen Partialrevisionen der Verfassung gestatten dem Bürger

16 Siehe dazu: Imboden, Malaise (op. Cit.), S. 22 f.; Schindler, op. cit., S. 118 f.

in der Regel nur, im Zeitpunkt der Abstimmung jeweils längst überfällige Kompetenzerweiterungen für den Bund oder die Beseitigung von Anachronismen (exklusives Männerstimmrecht, Ausnahmeartikel) zu akklamieren. – Was die Verfassungsinitiative betrifft, so ist sie mit der lähmenden Gewissheit verknüpft, dass Initiativbegehren vom Volk regelmässig verworfen werden. Im Falle der Überfremdungsiniciativen kann der Bürger nach Darstellung der „politischen Klasse“ ohnehin nur wählen zwischen Prosperität und Chaos.¹⁷

Die vorgelegte Analyse der direktdemokratischen Partizipationsrechte auf Bundesebene gehen von einer bestimmten Werthaltung aus, die explizit zu machen ist. Diese verlangt, dass dem Bürger sinnvolle formelle Partizipationsrechte einzuräumen sind, die grundsätzlich geeignet sind, das politische Geschehen signifikant zu beeinflussen. Diese Werthaltung ist nicht selbstverständlich. Das „revisionistische“ Demokratieverständnis geht von der empirischen Feststellung aus, dass eine breite Mehrheit der Bürger über Politik schlecht informiert und wenig daran interessiert ist.¹⁸ Ob formelle Partizipationsrechte nun objektiv geeignete Instrumente sind, auf das politische Geschehen einzuwirken, erscheint in diesem Lichte als unwichtig. Von der Mehrheit der Bürger darf ja angenommen werden, dass es ihnen gleichgültig ist, wie die Volksrechte ausgestaltet sind, ob sie nun mehr oder weniger taugliche Partizipationschancen einräumen.¹⁹ Das Interesse des Forschers kann sich daher auf den äusseren, beobachtbaren Partizipationsakt unabhängig von dessen Sinnhaftigkeit beschränken. Unterschiede in der Stimm- und Wahlbeteiligung und im Stimmund Wahlverhalten werden in Beziehung gesetzt zu Alter, Geschlecht, Beruf, Einkommen, Konfession, Parteizugehörigkeit und ähnlichen Merkmalen des Stimmbürgers. – Als zentraler Wert, auf den revisionistische Demokratietheorie häufig ausgerichtet ist, erscheint das „Überleben des politischen Systems“, die politische Stabilität. Die weitverbreitete politische Apathie der Bürger erhält eine positive Einschätzung, weil sie als wichtige Voraussetzung für Systemstabilität erachtet wird. Bernhard Berelson führte aus:

„How could a mass democracy work if all the people were deeply involved in politics? Lack of interest by some people is not without its benefits, too. True, the highly interested voters vote more, and know more; however, they are also less open to persuasion and less likely to change. Extreme interest goes with extreme partisanship and might culminate in rigid fanaticism that could destroy democratic processes if generalized throughout the community. Low affect toward the election – not caring much underlies the resolution of many political problems . . .“²⁰

Und Jürg Steiner fand im Falle der Schweiz folgende Hypothese bestätigt, beziehungsweise nicht widerlegt:

17 Siehe oben S. 117, Note 17; ebenfalls: Jürg Tobler, Testfall 7. Juni 1970, Zürich 1971.

18 Zur revisionistischen Demokratietheorie siehe die Beiträge von Schumpeter, Michels, Dahl, Lindblom, Almond, Verba, J.Q. Wilson, Berelson, Buchanan, Tulloch, Milbrath und Lasswell in: Kariel, op. cit., S. 35–94. Ebenfalls: Scharpf, op. cit., S. 28. Siehe auch oben S. 118.

19 In dieser Richtung: Kirkpatrick, Two-Party System (op. cit.), S. 971 ff.

20 Bernard R. Berelson/Paul F. Lazarsfeld/William N. McPhee, Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign, The University of Chicago Press, Chicago 1954 (5. Auflage 1966), S. 314.

„In subkulturell segmentierten demokratischen Systemen werden Konflikte relativ gewaltlos reguliert, wenn die politische Partizipation der einfachen Mitglieder des Systems relativ gering ist.“²¹

Im Lichte revisionistischer Demokratietheorie sind untaugliche Partizipationsrechte nichts Alarmierendes. Im Gegenteil, sie befördern jenes gewisse Mass von Bürgerapathie, welches das Überleben des Systems gewährleistet. Sie vermögen jene resignierte Reaktion beim einfachen Bürger auszulösen, die sich auf die Formel bringen lässt: „Man kann ja doch nichts ausrichten, also lassen wir es bleiben.“

Eine Auseinandersetzung mit der revisionistischen Demokratietheorie sei hier nicht unternommen; wir verweisen vielmehr auf die einschlägige Literatur.²² Immerhin mag angemerkt werden, dass die jüngsten Entwicklungen in der Schweiz selbst für Revisionisten beunruhigend sein könnten. Schliesslich postuliert die revisionistische Demokratietheorie nicht völlige Apathie der Bürger, sondern offenbar ein „gesundes Mittelmass“ von Apathie: „(It) is not to say that we can stand apathy without limit“ (Berelson). Dieses Mittelmass scheint verlorengegangen zu sein. Bei der Überfremdungsinitiative vom 7. Juni 1970 erreichte die Stimmbeteiligung 74 Prozent, eine seit 1947 nicht mehr gesehene Rekordhöhe bei einem eidgenössischen Urnengang. Die Nein-Stimmen überwogen nur knapp; nur 54 Prozent der Stimmden legten – in der Ausdrucksweise der *Neuen Zürcher Zeitung* – ein „Nein der Vernunft und des Masses“ in die Urne.²³ – Bei der Abstimmung über die Einfügung von Bildungs- und Forschungsartikeln in die Bundesverfassung vom 4. März 1973 dagegen erreichte die Stimmbeteiligung mit 26,5 Prozent „den absoluten Tiefstpunkt aller eidgenössischen Urnengänge seit 1879, dem ersten Jahr, da sie ermittelt wurde“.²⁴ – Generell zeigt die Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Urnengängen seit dem Zweiten Weltkrieg eine sinkende Tendenz. Das Desinteresse der Bürger traf dabei am ausgeprägtesten das an „Funktionsverlust“ krankende fakultative Referendum.²⁵

b) Krise der staatlichen Leistungsfähigkeit

Eine Gallup-Umfrage im Jahre 1970 bei 200 führenden Persönlichkeiten aus 40 Ländern ergab, dass die Schweiz am häufigsten als bestregiertes Land genannt wurde. 26 – In seinem Buch über *Gewaltlose Politik* verweist Jürg Steiner auf eine (noch nicht publizierte) Untersuchung von Hermann Weilenmann und Karl W. Deutsch, in welcher die Output-Leistungen der Schweiz mit jenen von acht andern Industrienationen verglichen werden. Die folgenden acht Dimen-

21 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 291 f.

22 Siehe die Beiträge von Hield, Gouldner, Bottomore, Kariel, Bay, Duncan, Lukes, Davis, Walker et al. in: Kariel, op. cit., S. 95–323.

23 NZZ, Nr. 259, 8.6.1970, S. 1, Überschrift des Leitartikels; siehe auch Tobler, op. cit., S. 43 f.

24 NZZ, Nr. 106, 5.3.1973, S. 1.

25 Leonhard Neidhart, „Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1971, S. 65 ff.

26 „Gallup Poll: World leaders say Swiss are best governed people“, *International Herald Tribune*, 27./28.6.1970, zitiert bei: Schumann, op. cit., S. IX.

sionen wurden dabei beobachtet: (1) wirtschaftliche Entwicklung, (2) Gesundheitswesen, (3) Kommunikationswesen, (4) Bildungswesen, (5) Gleichheit, (6) politische Stabilität, (7) Dezentralisierung, (8) Bevölkerungsdichte und Immigration. Zur Messung jeder Dimension standen drei bis neun, im ganzen 40 Indikatoren zur Verfügung. Die Untersuchung ergab, dass die Schweiz im Gesamtklassament an erster Stelle stand, noch vor den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien und Schweden.²⁷

Das gute Abschneiden der Schweiz hinsichtlich der acht Dimensionen darf nicht ausschliesslich ihrem politischen System zugutesgeschrieben werden. Die „Sonderbehandlung des Schicksals“, die Nichtverwicklung der Schweiz in zwei Weltkriege, dürfte ein zentraler Erklärungsfaktor sein. Je mehr die Periode der Weltkriege zurückliegt, desto mehr dürfte sich der „Schicksalsvorsprung“ der Schweiz verringern. Ja, die Spitzenposition selbst mag Ursache für künftiges Zurückfallen sein: Sie lässt die Neuerungskraft erlahmen und befördert die unkritische Vorstellung, dass das bisherige System, so wie es ist, sich bestens bewährt habe und sich weiterhin bewähren werde.

Schon die Weilenmann/Deutsch-Untersuchung zeigte, dass die Schweiz in den besonders dynamischen Sektoren des Kommunikationswesens und des Bildungswesens bezüglich der Vergleichsnationen zurückstand. – Nach einer Darstellung des Schweizerischen Wissenschaftsrates rangierte die Schweiz im europäischen Vergleich 1965 erst an zwölfter Stelle hinsichtlich der Prozentzahl der Studierenden in der Altersklasse 20 bis 24.²⁸ – Selbst im wirtschaftlichen Bereich verlor die Schweiz an Position; in der Zeit von 1960 bis 1970 wurde sie von der Bundesrepublik Deutschland bezüglich Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt überrundet und fiel vom dritten in den vierten Rang zurück.²⁹

Die Auswahl der untersuchten Dimensionen in der Weilenmann/Deutsch-Studie ist anfechtbar; wichtige Aspekte erfasst sie nicht. Im ausgehenden 20. Jahrhundert, da die Ökologieproblematik in den Vordergrund tritt, erscheint es als angemessen, Industrienationen – auch kapitalistische – an ihrer Planungskapazität zu messen.³⁰ Die quantitative Erfassung dieser Dimension ist allerdings äusserst schwierig. Es gibt jedoch rohe, aber deutliche Indizien dafür, dass sich hier der Rückstand der Schweiz vergrössert. Erst im Jahre 1973 wurde die Schaffung einer genügenden Verfassungsgrundlage für Konjunktursteuerung „zur Entscheidung reif“. Vorher hatte man ziemlich erfolglos – mit Ausnahmerecht operiert. – „Dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung“ ergingen erst im März 1972; ein Raumplanungsgesetz war im Sommer 1973, als diese Zeilen geschrieben wurden, noch nicht verabschiedet. Informierte Kreise schätzten, dass ein abgerundetes Gesetzespaket über Raumplanung, inklusive das vorgesehene Gesetz über sogenannte „materielle Planungsgrundsätze“, nicht

27 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 267,

28 Wissenschaftspolitik. Mitteilungsblatt des schweizerischen Wissenschaftsrates, Jg. 2, April 1968, Heft 2, S. 11, zitiert bei Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 268.

29 *The Economist*, 5. September 1970, S. 69; siehe auch: Ronald Inglehart, „The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies“, *APSR*, Vo1.65, No.4, Dezember 1971, S. 998.

30 Über vergleichende Planung siehe die ausgezeichnete Studie von Andrew Shonfield, *Modern Capitalism, The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, London 1965 (2. Auflage 1969).

vor den frühen achtziger Jahren zu erwarten sei.³¹ Selbst wenn man die föderalistische Struktur und die Tatsache berücksichtigt, dass bisher Kantone und Gemeinden – in allerdings sehr unterschiedlichem Ausmass – sich schon mit Raumplanung befassten, so ergibt sich immer noch ein Rückstand für die Schweiz. Andere Föderativstaaten hatten das entsprechende „Problembewusstsein“ bereits früher entwickelt und befassen sich auf Bundesebene schon seit längerer Zeit mit der Raumplanungsproblematik (Leitlinien und Aktionsprogramm „Raumordnung für Österreich“ vom 4. 11. 1960; deutsches Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965). – Eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption wird frühestens 1976 vorliegen.³² Auch hier ist der Rückstand beträchtlich. Die meisten westeuropäischen Länder arbeiten bereits mit solchen Verkehrskonzepten (z. B. schwedische Verkehrsrichtlinien von 1963, britisches Weissbuch über „Transport Policy“ von 1966; deutscher „Leber-Plan“ von 1967; österreichisches Verkehrskonzept von 1968).³³ Klaus Schumann sieht die fehlende Planungskapazität im Zusammenhang mit institutionellen Faktoren. Hinsichtlich der Regierungsorganisation führte er aus:

„Die funktionale Verflechtung der Exekutive mit der Verwaltung zieht erhebliche Friktionen bei der Erfüllung der gouvernementalen Aufgaben nach sich. Das Bestreben nach departementaler Hauspolitik' in siebenfacher Ausfertigung bringt Leerlauf, Verlust an Rechtsstaatlichkeit und führt zu keiner koordinierten Regierungspolitik; monokratischer Aufbau der Verwaltung und kollegiales Prinzip der Exekutive divergieren. – Diese Aufsplitterung wirkt sich besonders negativ im Bereich der gouvernementalen Planung aus.“³⁴

Der gleiche Autor meint, dass die direktdemokratischen Institutionen „für die Entscheidungsfindungsprozesse, für die staatliche Leistungsfähigkeit eine starke Erschwerung und Verzögerung“ bedeuteten.³⁵ – Dass effiziente staatliche Planung mit der derzeitigen Ausgestaltung der „plebiszitären Komponente“ in der Schweiz kaum verträglich ist, liesse sich an zahlreichen Beispielen illustrieren. Planung hat die Tendenz, der „direkten Demokratie“ auszuweichen, und diese ihrerseits hat die Tendenz, rechtzeitige Planung zu vereiteln.

Wenn Max Imboden von der „abnehmenden Leistung von Staat und Verwaltung“ spricht, so hat er offenbar in der Hauptsache einen *absoluten* Leistungsabfall gegenüber früheren, besseren Zeiten im Auge: Die öffentlichen Dienste verlieren ihre „sprichwörtliche Zuverlässigkeit“, die Post reduziert ihre Leistungen usw.³⁶ Ob generell ein absoluter Leistungsabfall belegt werden kann, sei hier offengelassen. Deutlich erkennbar erscheint uns jedoch ein *relativer* Leistungsverlust des Staates. Dieser vermag mit den gesteigerten Bedürfnissen der

31 Über die administrativen Aspekte der Raumplanung in der Schweiz siehe: Raimund E. Germann, Planungsverwaltung in der Schweiz, Referat für den Workshop on Comparative Administration, European Consortium for Political Research, Mannheim 12.118. April 1973, hektographiert.

32 Siehe oben S. 140.

33 Über den Stand der Verkehrsplanung in zahlreichen westeuropäischen und weiteren Ländern siehe: Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH, Verkehrskonzeptionen im Ausland (Arbeitsunterlage Nr. 10), 15. Mai 1973.

34 Schumann, op. cit., S. 203.

35 Schumann, op. cit., S. 257.

36 Imboden, Malaise (op. cit.), S. 12.

Gesellschaft, mit der wachsenden Komplexität der anstehenden Probleme nicht mehr gleichziehen. Die Probleme entgleiten seiner Kontrolle. Im folgenden sei auf zwei Dimensionen dieses Sachverhaltes hingewiesen.

(1) *Schwindender Handlungsspielraum der obersten verfassungsmässigen Machttträger*

Dass das nichtprofessionalisierte eidgenössische Parlament nur einen geringen eigenständigen Einfluss auf das politische Geschehen des Landes auszuüben vermag, dass es hauptsächlich als formelle Ratifikationsinstanz für bereits gefällte Entscheidungen funktioniert, ist heute kaum umstritten und soll hier nicht weiter erörtert werden. Meist wird unterstellt, dass die Exekutive (Regierung und Verwaltung) in dem Masse eine Machtvermehrung erfuhr, wie das Parlament an Einfluss verlor. Diese einfache Nullsummen-Theorie (was der eine verliert, gewinnt der andere) dürfte kaum richtig sein. Schon Christopher Hughes stellte fest, dass der schweizerische Bundesrat keineswegs eine machtvolle Instanz sei, obwohl er faktisch weder vom Vertrauen des Parlaments noch von jenem der Wählerschaft abhängig ist. Im Gegenteil, das Fehlen der Verantwortlichkeit gegenüber Wählern und Volksvertretung entmachte die Regierung. Der Bundesrat unterliege der Logik eines konstitutionellen Monarchen: *The King can do no wrong, ergo he can do nothing.*³⁷ Diese paradox erscheinende Theorie vermag durchaus Plausibilität für sich in Anspruch zu nehmen: Eine schweizerische Regierung kann sich gegenüber Interessengruppen und nachgeordneter Bürokratie nie auf ein durch Wahlen und Parlament legitimiertes Programm berufen. Bundesräte sind – in der Ausdrucksweise von Max Imboden – in die Rolle abgedrängt, als „Interpreten der Anliegen ihrer Verwaltungen“ zu fungieren.³⁸ Die geringe Lenkungs-kapazität der Exekutivspitze gegenüber der nachgeordneten Verwaltung erleichtert es Interessengruppen, Einfluss auf den ohnehin stark zersplitterten Verwaltungsapparat zu nehmen, ja, Verwaltungsabteilungen geradezu zu „kolonisieren“. Dem schweizerischen Bundesrat ist es weitgehend verunmöglicht, für eigene Vorstösse eine demokratische Legitimierung einzuholen. Die Interessengruppen dagegen, besonders jene, die sich in einer bestimmten Sachfrage für die Beibehaltung des Status quo einsetzen, können stets damit drohen, ihren Standpunkt in einer Referendumsabstimmung demokratisch legitimieren zu lassen.

Die These, wonach die Einflusschancen von Parlament und Regierung dem gleichen Erosionsprozess ausgesetzt sind, findet sich in zwei wichtigen offiziellen Dokumenten ausdrücklich bestätigt. Am 12. Februar 1966 stellte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hinsichtlich der vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren folgendes fest:

„Eine ähnliche, wenn auch weniger manifeste Situation wie das Parlament trifft auch häufig der Bundesrat an; er kommt in der Praxis oft erst am Schlusse des Vorverfahrens zur materiellen Behandlung des Geschäfts und findet dann die Vorbereitungen so weit fortgeführt vor, dass er nur mit Bedenken von Vorschlägen abweicht.“³⁹

37 Christopher Hughes, *The Parliament of Switzerland*, London 1962, S. 128.

38 Imboden, *Malaise* (op. cit.), S. 27.

39 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, 12.2.1966, S. 8.

Noch deutlicher äusserte sich der Bundesrat selbst in seinen „Regierungsrichtlinien 1967–1971“ vom 15. Mai 1968:

„Es ist offensichtlich eine Entwicklung im Gang, die zu einer nicht unbedenklichen Verschiebung in den effektiven Gewichten von Bundesrat und Parlament zugunsten der Organisationen und Verbände der Wirtschaft führen könnte, ja teilweise schon geführt hat. Damit kann auch eine gewisse Gefahr des Überhandnehmens der Gruppeninteressen gegenüber dem Gemeinwohl nicht geleugnet werden. Aber auch beim Vollzug der Gesetze durch hierfür besonders geschaffene Organisationen oder durch den Heranzug von Wirtschaftsverbänden stellen sich verschiedene Probleme, die der Lösung harren. Wir denken hier an die Sicherstellung eines wirksamen Aufsichtsrechtes des Bundes sowie an die Gefahr der Vermischung privater und öffentlicher Interessen zulasten der letzteren.“⁴⁰

Um die Probleme der ausgereiften Industriegesellschaft bewältigen zu können, haben die führenden westlichen Industrienationen die LenkungsKapazitäten des Staates gegenüber der Wirtschaft ausgebaut. Andrew Shonfield konstatiert bei diesen Ländern „*the vastly increased influence of the public authorities on the management of the economic system*“.⁴¹ – In der Schweiz scheint der Trend umgekehrt zu verlaufen. Es ereignet sich das, was Theodore Lowi „*the private expropriation of public authority*“ nennt.⁴²

(2) Innovationsschwäche ⁴³

Schon bei der Diskussion über die Entwertung der Volksrechte wurde darauf hingewiesen, dass das politische System der Schweiz offenbar nur noch zu sehr langsamen und geringfügigen Innovationsschritten fähig ist. Die Massnahme auf einen eingetretenen „*stress*“ erfolgt meist mit einem erheblichen „*time lag*“, und die *time lags* scheinen sich zu vergrössern. Aufgrund eigener und fremder Fallstudien über Entscheidungsprozesse in der Schweiz gelangte Jürg Steiner zu folgender Verallgemeinerung:

„Es besteht die Tendenz, dass der formelle Entscheidungsprozess nicht mit einem zeitlichen Vorsprung (*lead*), sondern mit einem zeitlichen Rückstand (*lag*) auf den eingetretenen ‚*stress*‘ ausgelöst wird.“⁴⁴

Zum *time lag* kommt meistens hinzu, dass die getroffene Massnahme nur minimale Neuerung bringt. Entweder ist sie gerade noch geeignet, einen besonders manifesten oder krassen Missstand zu beheben oder abzuschwächen, oder sie besitzt überhaupt nur symbolischen Charakter, indem sie der Beschwichtigung virulenter Gruppen dient. – Übermässig kleine und langsame Innovationsschritte führen zu einer Überlastung und Komplizierung des politischen Entscheidungssystems. Die innovationsschwache Lösung einer Sachfrage verschafft nur eine sehr kurze „*Ruhepause*“, bis die gleiche Sachfrage wieder nach einer Reform ruft. Vielfach kann man feststellen, dass in der Schweiz eine Reformphase länger dauert als die „*Ruhepause*“, nach welcher in der gleichen Sache

40 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971, 15.5.1968, S. 16.

41 Shonfield, op. cit., S. 66.

42 Lowi, op. cit., S. 102.

43 Siehe hiezu auch oben S. 69 f.

44 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 261, Beobachtungssatz 87.

wieder eine neue Reformphase eingeleitet werden muss. Die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes dauerte 18 Jahre, doch nur wenige Jahre, nachdem 1964 die Gesetzesnovelle in Kraft gesetzt wurde, musste die Revision des Gesetzes wieder aufgenommen werden. In bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel bei der Bundesfinanzordnung, wird überhaupt nur mit befristeten Provisorien gearbeitet. Der Entscheidungsprozess über Bundesbeiträge an Hochschulkantone begann 1960 und endete 1966 mit einem auf drei Jahre befristeten Provisorium.⁴⁵ Das Wohnbauförderungsgesetz vom 19. März 1965, in Kraft seit 1. März 1966, war bis Ende 1972 befristet. Der erste Raumplanungserlass vom 17. März 1972 ist ohnehin auf drei Jahre befristet, da es sich um eine „dringliche Massnahme“ handelt. – Bezüglich der Kantone stellte Dietrich Schindler fest, dass wegen des Referendums „veraltete Gesetze jahrzehntelang beibehalten und notdürftig durch Teilrevisionen ergänzt“ würden.⁴⁶ Diese Feststellung gilt mindestens teilweise auch für den Bund.

Häufig sind beschlossene Massnahmen zu wenig durchgreifend, um die angezielten Vorgänge signifikant beeinflussen zu können. Der oft angewendete Grundsatz, den Vollzug von Bundesmassnahmen den Kantonen zu überlassen („Vollzugsföderalismus“), erschwert wegen der sehr unterschiedlichen kantonalen Verwaltungsapparate die Einschätzung der Vollzugschancen. In finanziell aufwendigen Bereichen und solchen, in denen wirtschaftliche Interessen hart aufeinander prallen, gibt es heute Anzeichen einer Vollzugskrise,⁴⁷ die den Bund veranlasst, mit verschärften Gesetzesbestimmungen und zusätzlichen Subventionen „nachzudoppeln“. Das Gewässerschutzgesetz von 1955 wurde im allgemeinen ungenügend vollzogen und von einzelnen Kantonen weitgehend ignoriert; es musste durch ein verschärftes Gesetz von 1971 (in Kraft seit 1. Juli 1972) abgelöst werden. Die „Lex von Moos“ vom Jahre 1961, welche ausländische Investitionen in schweizerische Grundstücke eindämmen sollte, vermochte die angezielten Vorgänge kaum zu beeinflussen und erfuhr deshalb zwei je verschärfte Neuauflagen. – Wenn das geplante Gesetzespaket über die Raumplanung einmal vollständig in Kraft sein wird, dürfte es von den Ereignissen bereits wieder überholt sein.

Der Artikel 3 der Bundesverfassung zwingt bei zahlreichen Innovationsprozessen eine zeitraubende Zweistufigkeit auf. Damit der Bund in einem neuen Gebiet tätig werden kann, muss vorerst eine entsprechende Kompetenznorm in die Verfassung eingefügt und eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Gelegentlich erfolgt diese Kompetenzerweiterung in einem Zeitpunkt, da wegen ungenügender Informationen die Kompetenzbedürfnisse noch gar nicht genau

45 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 153–191.

46 Schindler, op. cit., S. 122.

47 G. Müller-Bossert, „Gesetzesinflation und Vollzugskrise“, NZZ, Nr. 56, 4.2.1973, S. 37. Siehe auch: „Vollzugskrise im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen?“, NZZ, Nr. 609, 31.12.1972, S. 29. Hier wird u. a. ausgeführt: „Die Mängel im kantonalen Vollzug eidgenössischer Gesetze sind nicht ausschliesslich schlechtem Willen der zuständigen kantonalen Instanzen zuzuschreiben. Ein Hauptgrund liegt auch in der sich deutlich manifestierenden Schwäche mancher Kantonsregierungen und kantonalen Ämter gegenüber mächtigen Interessengruppen, die nicht selten durch politisch und wirtschaftlich ebenso einflussreiche Inländer vertreten werden. Wenn hier nicht beizeiten Remedur geschaffen wird, erhebt sich das Gespenst der Korruption; denn Korruption blüht und gedeiht dort, wo Behörden und Ämter zu schwach sind, nur allein auf das Gesetz gestützt zu regieren und zu verwalten und sich so gegenüber allen Bürgern gleichmässig durchzusetzen.“

abgeschätzt werden können. Referendumstechnische Überlegungen führen überdies dazu, einen möglichst engen und verklausulierten Kompetenzraum bereitzustellen, der in einem späteren Reformanlauf dann wieder erweitert werden muss. – Am 14. September 1969 wurden die Artikel 22ter und 22quater über Bodenrecht und Raumplanung in die Bundesverfassung eingefügt, um dem Bund raumplanerische Eingriffe zu ermöglichen. Bereits dreieinhalb Jahre später, als das Raumplanungsgesetz noch nicht verabschiedet war, befassten sich die drei grossen Bundesratsparteien wieder mit der Revision dieser Artikel, weil sie für Planungszwecke als ungenügend empfunden wurden.

Innovationsphasen werden länger und „Ruhepausen“ zwischen den Phasen kürzer. Dies bedeutet, dass Sachfragen für den Gesetzgeber sozusagen dauernd pendent bleiben. Dem politischen Personal ist es dadurch sehr erschwert, rechtzeitig an neue Problemkreise heranzugehen. Da das Parlament nicht professionalisiert und die Zahl der Minister auf sieben beschränkt ist, kann die Menge der gleichzeitig zu behandelnden komplexen Sachgeschäfte ohnehin nicht über eine gewisse Schwelle erhöht werden. Die überlasteten Politiker reagieren häufig auf dieses Dilemma mit der vermeintlichen Vereinfachungsstrategie, die Innovationsschritte zusätzlich zu verkürzen und vermehrt auf Provisorien abzustellen. Damit ist der *circulus vitiosus* geschlossen: Innovationsschwäche führt zu Systemüberlastung und diese zu gesteigerter Innovationsschwäche.

Unsere Trendanalyse über die Innovationskapazität des schweizerischen Regierungssystems kann sich selbstverständlich nur auf eine beschränkte Anzahl von Beobachtungen abstützen. Sie mag zudem übermässig pessimistisch erscheinen. Beizufügen ist jedoch, dass sie sich von der Optik des schweizerischen Bundesrates nicht sehr unterscheidet. Dieser führte in seinen „Regierungsrichtlinien 1971–1975“ vom 13. März 1972 aus:

„Die Zunahme und Komplexität der Staatsaufgaben sowie deren Interdependenz zeigen, dass mit den herkömmlichen Methoden die Probleme nicht mehr rechtzeitig gemeistert werden können. Wir studieren die Frage, wie die Methoden zur Erarbeitung von Entscheidungsvarianten und der Entscheidungsprozess verbessert werden kann, unter Heranziehung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse. – Sodann suchen wir Mittel und Wege, um den ungewöhnlich schleppenden Gang einzelner Gesetzgebungsarbeiten zu beschleunigen.“⁴⁸

2. Theorieansätze für die Definition der Ausgangslage

Im vorangehenden Kapitel schieden wir ein Reformfeld aus und versuchten, die Abgrenzung des Feldes als sinnvoll und angemessen darzutun. Dafür war erforderlich, bereits auf die Reformproblematik einzugehen; nur dann ist nämlich die Ausscheidung eines bestimmten Reformfeldes vertretbar, wenn bezüglich des Feldes ein Reformbedürfnis nachgewiesen werden kann, dessen Befriedigung Verfassungsrevision bedingt.

48 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975, 13.3.1972, S. 49.

Unser dritter Standard für die Konstruktion von Verfassungsmodellen verlangt Explizität über die *Definition der Ausgangslage*, auf welche das Reformprogramm abgestellt wird. Ein erster Schritt in dieser Richtung erfolgte, indem wir die zwei Dimensionen der Reformproblematik kurz skizzierten. In diesem Kapitel soll die Analyse vertieft und ihre Grundkonzepte klarer herausgestellt werden. Wir schlagen vor, von einer machttheoretischen und von einer informationstheoretischen Perspektive aus an die Problematik heranzugehen.

a) *Ein machttheoretischer Ansatz: Checks and no Balances*

Wer an das Grundgesetz des Staates rührt, . . .
muss das Rätsel der Macht,
als Rätsel wenigstens, sich aufgegeben sehen.
(Max Imboden, *Verfassungsrevision*)

Gelegentlich wird Politikwissenschaft die „Wissenschaft von der Macht“ genannt. Die traditionelle Beschäftigung mit den Phänomenen „Macht“ und „Einfluss“ ist neuerdings jedoch etwas zurückgedrängt worden oder hat eine Wandlung durchgemacht. Versuche, das Konzept ‚Macht‘ zu operationalisieren und Macht zu messen, erwiesen sich als nicht gerade erfolgreich.¹ Macht ist ein schillernder, amorpher Begriff geblieben, und es hat nicht an Vorschlägen gefehlt, ihn – weil für exakte empirische Forschung wenig tauglich – überhaupt aus der Diskussion fallen zu lassen.² Uns scheint indessen, dass das Machtphänomen eine zu wichtige Sache ist, als dass man es aus Gründen der Methodenstrenge in einer Verfassungsdiskussion einfach ausklammern dürfte.

Eine der ursprünglichen Strategien, Grade von Machtkonzentration oder Machtdispersion zu messen, bestand darin, als wichtige oder repräsentativ erachtete staatliche Entscheidungsprozesse zu beobachten und zu erfahren, zu wessen Gunsten schliesslich entschieden wurde. Das Ausmass, in welchem eine der beteiligten Gruppen ihren Standpunkt durchsetzen konnte, wurde als Indikator ihres Einflusses oder ihrer Macht angesehen.

In ihrer Kritik an dieser als „pluralistisch“ bezeichneten Machttheorie wiesen Bachrach und Baratz darauf hin, dass Macht zwei Gesichter habe, dass es neben dem *decision making* das *nondecision making* gebe. Sie erhoben *nondecisions* und *nonissues* zum Gegenstand der Untersuchung. Die Grundüberlegung der beiden Autoren ist im folgenden zusammengefasst:

„Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bring-

1 Über Machttheorien siehe: Conway/Feigert, op. cit., S. 169–192; Naschold, op. cit., S. 128–158.

2 Siehe z. B. William Riker, „Some Ambiguities in the Notion of Power“, APSR, Vol. 58, No. 2, Juni 1964, S. 341–349.

ing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences."³

Noch ist umstritten, ob sich das Konzept der *nondecision* für exakte empirische Untersuchungen eignet oder nicht.⁴ Für eine Verfassungsdiskussion halten wir es jedoch für ausserordentlich fruchtbar. Es lenkt nämlich das Augenmerk auf politische Wertungen, Rituale, Verfahrensnormen und vor allem politische Institutionen, die geeignet sind, die Austragung bestimmter Kontroversen zu befördern oder zu behindern.

Bachrach und Baratz schlagen vor, bei der Analyse von Machtverteilungen vorerst zu fragen, zu wessen Gunsten die Spielregeln in der betreffenden Organisation gewichtet sind. Von dieser Fragestellung wollen wir hier ausgehen. Unsere These besagt, dass das derzeitige Institutionengefüge im Regierungssystem der Schweiz die status-quo-orientierten Gruppierungen begünstigt und innovative Kräfte entsprechend an den kürzeren Hebelarm setzt, und dies in einem stärkeren Ausmass als in andern vergleichbaren westlichen Industrienationen. Die Spielregeln gewähren jenen Gruppierungen, die sich einer Neuerung widersetzen wollen, zahlreiche kumulierbare Möglichkeiten, einen Vorstoss zu Fall zu bringen oder auf „unschädliche“ Dimensionen zurückzustufen oder ihn überhaupt nicht erst zur Sprache kommen zu lassen. Es ist anzunehmen, dass oft die blossе Einschätzung dieser ungünstigen Erfolgchancen Neuerer davon abhält, Vorschläge ins Forum zu bringen oder auch nur solche auszuarbeiten.

(1) *Referendum und Initiative*⁵

Am ausgeprägtesten begünstigt auf Bundesebene die Institution des fakultativen Gesetzesreferendums die Kräfte des Beharrens. Leonhard Neidhart weist darauf hin, dass „eigentlich in der gesamten einschlägigen Literatur“ die konservativretardierende Funktion des fakultativen Referendums hervorgehoben wird, und zwar schon seit der Zeit kurz nach Einführung dieser Institution im Jahre

- 3 Peter Bachrach/Morton S. Baratz, „Two Faces of Power“, APSR, Vol. 56, No. 4, Dezember 1962, S. 947-952. Siehe auch: dieselben, „Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework“, APSR, Vol. 57, No. 3, September 1963, S. 632-642; dieselben, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, New York, 1970. Nondecision-making definieren die beiden Autoren u. a. wie folgt: als den Prozess, durch welchen „... status quo oriented persons and groups influence those community values and those political institutions . . . which tend to limit the scope of actual decisionmaking to 'safe' issues“. Oder sie halten eine Situation des nondecision-making dann für gegeben, „when the dominant values, the accepted rules of the game, the existing power relations among groups, and the instruments of force, singly or in combination, effectively prevent certain grievances from developing into full-fledged issues which call for decisions“.
- 4 Skepsis über die Forschungstauglichkeit des Konzepts äusserte: Raymond E. Wolfinger, „Nondecisions and the Study of Local Politics“, APSR, Vol. 65, No.4, Dezember 1971, S. 1063-1080. Befürwortend äusserte sich: Frederick W. Frey, „Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power“, APSR, Vol. 65, No. 4, Dezember 1971, S. 1081-1101.
- 5 Über die im Laufe der Generationen sich wandelnden Theorien und Einschätzungen der schweizerischen „direktdemokratischen“ Institutionen bei Juristen, Historikern und Politologen siehe die ausgezeichnete Zusammenfassung: Roland Ruffieux, „Le référendum en tant que décision“, in: Ruffieux et al., *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle. Tome I: Analyse de cas, Fribourg 1972*, S. 14-31. – Während Ruffieux und seine Mitarbeiter das Referendum „en tant que décision“ untersuchen, sind im folgenden die direktdemokratischen Institutionen als Ursache von *nondecision making* diskutiert.

1874.^{5a} Das Urteil über die retardierende Wirkung des Gesetzesreferendums gründete ursprünglich auf der Beobachtung, dass die konservativ-föderalistische Rechte im ausgehenden 19. Jahrhundert diese Institution mit grosser Effizienz als Oppositionsinstrument zu verwenden wusste. Sie brachte mehrere Gesetzesvorlagen der Regierungsmehrheit in die Volksabstimmung, welche häufig negative Resultate zeitigte. – Unterdessen hat das fakultative Referendum seine demokratische Funktion eingebüsst und führt, bezogen auf die Gesamtzahl der verabschiedeten Gesetze, nur noch selten und in marginalen Angelegenheiten zu Volksabstimmungen. Seine konservative Funktion hat es indessen bewahrt. Dies lässt sich durch folgende Theorie veranschaulichen. Im Bargaining-Prozess der Interessengruppen gewährt die Referendumsinstitution unterschiedliche „Drohpotentiale“; Referendumsdrohungen sind grundsätzlich *nicht gleichwertig*, sie haben je nach den Ressourcen des Drohenden und dessen Zielsetzung unterschiedliche *Glaubwürdigkeit*. – Vorerst hängt die Glaubwürdigkeit der Drohung von den organisatorischen und finanziellen Mitteln des Drohenden ab. Nur wer glaubhaft macht, dass er imstande ist, die erforderlichen 30 000 Unterschriften innert Frist zu sammeln und im Wahlkampf für seinen Standpunkt eine genügende Propaganda zu bezahlen, ist „referendumsfähig“ und kann mit der Volksabstimmung glaubwürdig drohen. (Vorparlamentarische Bargaining-Prozesse haben ohnehin die Tendenz, nur „referendumsfähige“ Gruppen einzubeziehen.) – „Referendumsfähigkeit“ ist selbstverständlich stets in unterschiedlichem Ausmass vorhanden; je organisationsstärker und finanzkräftiger ein Verband ist, desto glaubwürdiger seine Referendumsdrohung. Dieses plutokratische Kriterium dürfte sich, so vermuten wir, zugunsten des Status quo auswirken; denn Satierte suchen nicht die Veränderung. – Nicht nur die Höhe der Ressourcen des Drohenden beeinflussen die Glaubwürdigkeit seiner Drohung, sondern auch die Distanz, die zwischen seiner Zielsetzung und dem Status quo liegt. Ist diese Distanz Null, bevorzugt also ein Verhandlungspartner möglichst die Beibehaltung des Status quo, so birgt eine Volksabstimmung nur ein geringes Risiko für ihn; er kann (von den Kosten des Abstimmungskampfes abgesehen) praktisch nur gewinnen. Wird die Vorlage vom Volk verworfen, so ist sein Ziel *optimal* erfüllt; denn der Status quo bleibt erhalten. Wird sie dagegen angenommen, so wird der Kompromiss verwirklicht, den der Gegenspieler angeboten hatte, die Niederlage ist also *nicht total*. Wenn das Volk gegen den Status-quo-Spieler entscheidet, so erhält dieser immer noch, was er auch ohne Abstimmung erhalten hätte. – Beim Innovations-Spieler dagegen, dessen Zielsetzung erheblich entfernt ist vom Status quo, liegt das Risiko bedeutend ungünstiger; er kann praktisch nur verlieren. Nimmt das Volk die Vorlage an, so wird nur der Kompromissvorschlag des Gegenspielers verwirklicht; das Innovationsziel ist also *nicht optimal* erfüllt. Bei negativem Volksentscheid ist die Niederlage des Innovations-Spielers *total*, es geschieht vorerst überhaupt nichts in der Sache, der „Scherbenhaufen“ zwingt dazu, mit dem Innovationsprozess wieder von vorn zu beginnen. – Weil der Status-quo-Spieler ein bedeutend geringeres Risiko bei einer Volksabstimmung eingeht als sein Gegenspieler, ist seine Referendumsdrohung glaubwürdiger und effizienter. Dieses Ungleichgewicht spiegelt sich im politischen Jargon wieder. Eine Vorlage kann nur

5a Neidhart. Plebiszit (op. cit.), S. 10 Note 5

darum „an der Klippe des Volkswillens scheitern“, weil „das Fuder überladen“ ist. Das referendumpolitische Vokabular kennt keinen Ausdruck für den Fall, dass das Volk mehr als die vorgeschlagene Neuerung wünscht.

Konkrete Bargaining-Prozesse sind selbstverständlich komplizierter, als es die vorgelegte Spieltheorie vermuten liesse. Immerhin legt sie folgende Thesen nahe: (a) Legislatorische Innovationsprozesse werden erst aufgenommen, wenn von den direktinteressierten referendumsfähigen Verbänden auch der konservativste den Status quo nicht mehr integraler beibehalten will.⁶ (b) Kompromisse pendeln sich in der Nähe des Standpunktes ein, den der konservativste Verhandlungspartner einnimmt. Mit andern Worten, das Referendum erlaubt Innovation nur in dem Ausmass, als Einstimmigkeit unter den direktinteressierten referendumsfähigen Verbänden erzielt werden kann; jeder besitzt ein Vetorecht. In diesem Licht erscheint die schweizerische „Konkordanz“-Politik als wesentlich durch das Referendum bedingt. – Das spärliche empirische Material, das bis jetzt über das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren vorliegt, scheint die beiden Thesen, die wir aus unserer Referendumstheorie ableiteten, eher zu stützen als zu erschüttern.⁷

Der von kaum jemandem bestrittenen Feststellung über die retardierende Wirkung des fakultativen Referendums wird entgegengehalten, dass als Gegengewicht die Verfassungsinitiative einen akzelerierenden Effekt besitze. Die Bremse des Referendums werde durch den Motor der Initiative aufgewogen. Diese Gleichgewichtstheorie ist nicht haltbar.

Bereits wurde darauf hingewiesen, dass Initiativbegehren, sofern sie überhaupt vor das Volk kommen und nicht vorzeitig zurückgezogen werden, mit grosser Regelmässigkeit verworfen werden. Mit einer Volksinitiative zu drohen, ist also nicht ein sehr wirksames Druckmittel. – Richtig ist zwar, dass auch zurückgezogene oder verworfene Initiativen die Bundesbehörden gelegentlich zu Neuerungen veranlassen. Wie diese von Initiativen stammenden Impulse ins Gewicht fallen, ist mangels genügender Untersuchungen schwer abzuschätzen. Es muss jedoch mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die Bundesbehörden in einem bestimmten Sachbereich mit Reformen zuwarten, bis das Ritual einer oder mehrerer gescheiterter Initiativen über die Bühne gegangen ist. In solchen Fällen wäre die Neuerungskraft der Initiative zweifelhaft; denn die blossе Existenz der Institution könnte gegebenenfalls einen Vorwand zum Zuwarten bieten.

Aus der Natur der Verfassungsinitiative muss geschlossen werden, dass sie als innovatorisches Gegengewicht gegen das Referendum nicht aufkommen kann. Dass für ein Initiativbegehren mehr Unterschriften nötig sind (50 000) als für ein Referendum, spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Wesentlich ist jedoch, dass mit der Initiative nur punktuelle Neuerungen erreicht werden können (Grundsatz von der „Einheit der Materie“ – Artikel 121 Abs. 3 der Bundesverfassung), während mit der Referendumsdrohung, ohne dass es auch nur zu einer Volksabstimmung kommen muss, ganze Programme zu Fall gebracht oder verwässert werden können. – Schliesslich kann die Initiative in ähnlicher Weise

6 Vgl. Beobachtungssatz 82 von Jürg Steiner, zitiert oben S. 83.

7 Siehe oben Seite 72 ff. und insbesondere die Literaturangaben in Note 109.

wie das Referendum als Vetoinstrument benützt werden. Es scheint, dass konservative Kräfte die Initiative wirksamer zur Unterstützung ihrer Postulate einzusetzen vermögen als neuerungsorientierte. Die gescheiterte Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokraten hatte eine weniger nachhaltige Wirkung als die gescheiterte Überfremdungsinitiative von James Schwarzenbach.

In seiner Untersuchung über das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Wirtschaftsordnung kommt Rudolf Rohr zum Schluss, „dass die Belange einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung weit besser als in der repräsentativen in der direkten Demokratie aufgehoben sind.“⁸ Wir stimmen mit diesem Urteil überein, nur würden wir anders formulieren: Die direktdemokratischen Institutionen auf Bundesebene gewährleisten *nondecision making* im sozialen und wirtschaftlichen Bereich besser als ein repräsentatives System.

(2) Regierungsorganisation

Die Organisation des schweizerischen Bundesrates ist auf Paralyse der Regierungstätigkeit, auf *gouvernementales nondecision making* angelegt. Die wichtigsten Elemente dieses Sachverhaltes seien hier nochmals aufgezählt: permanente Grosse Koalition, die zu einer sehr heterogenen Zusammensetzung der Regierung führt; Unmöglichkeit des Bundesrates, für ein Regierungsprogramm eine demokratische Legitimierung einzuholen; Nichthierarchisierung der Regierung und damit verbundenes „zersplitterndes Departementaldenken“ und „departementale Hauspolitik in siebenfacher Ausfertigung“. – Die Expertenkommission Huber verteidigte das „Kollegialitätsprinzip“ ausdrücklich mit dem Argument, dass es die wechselseitige Kontrolle der Regierungsmitglieder erlaube.

„Das Kollegium ... hat auch einen machthemmenden oder nötigenfalls machtbrechenden Sinn. Jeglicher Gestalt von Einherrschaft, der die *schweizerische* Auffassung abgeneigt ist, wird vorgebaut. Wie das Kollegium die zersplitterten und zersplitternden Kräfte zusammenführt, so soll es auch Machtkonzentrationen, die etwa in der Institution des stark abgehobenen Präsidenten entstehen könnten, verhindern. Die Mitglieder des Kollegiums sollen sich nach dieser Vorstellung gegenseitig in Schach halten, Überbordungen auf das Mass zurückführen.“⁹

Die institutionellen Vorkehrungen, mit denen andere westliche Demokratien auf eine gewisse Geschlossenheit und Einheitlichkeit der Regierung hinwirken (wie zum Beispiel Wahlmodus, Koalitionsvertrag, Programm, Hierarchie, parlamentarische Verantwortlichkeit) fehlen im schweizerischen System. Für eine minimale Kohärenz ist die schweizerische Regierung ausschliesslich auf den informellen und unkontrollierbaren Sozialisationsprozess angewiesen, dem die Träger der Bundesratsrollen unterliegen und der durch das relativ lange Verbleiben der Minister im Amt verstärkt wird. – Die früher gültige Norm, wonach der Bundesrat mindestens gegenüber der Öffentlichkeit als Einheit auftreten sollte, scheint an Verbindlichkeit verloren zu haben. In jüngster Zeit haben

8 Rudolf Rohr, „Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung“, Schweizer Monatshefte, 45. Bd., 1965/66, S. 774.

9 Huber-Bericht, S. 89 f.

Bundesräte ihre Regierungskollegen in relativ wichtigen Angelegenheiten öffentlich desavouiert.¹⁰

Zusammen mit den bereits erwähnten Merkmalen der Regierungsorganisation verunmöglicht die Verfassungsnorm, welche die Zahl der Bundesräte auf sieben festlegt, praktisch jede umfassende Reorganisation der Bundesverwaltung. Das *nondecision making* im Organisationsbereich wird erreicht, indem von Verfassungen wegen jede Diskussion über umfassende Verwaltungsreform auf die unlösbaren Fragen eingeengt wird, welches die optimale Zahl der Bundesräte sei und wie „gleichwertige“ Departemente geschaffen werden können. Gelegentlich nehmen solche Reformdebatten den Charakter von schwer einfühlbarer Zahlenmystik an.¹¹

– Der Huber-Bericht führte aus:

„Seit 1948 ist die Schaffung eines neuen Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes auf der Tagesordnung. Das Geschäft blieb aber deshalb immer wieder liegen, weil die Diskussion um die Zahl der Bundesräte die weiteren Arbeiten blockierte. Ein längeres Zuwarten liesse sich heute nicht mehr verantworten. Gewisse Entscheide sind überfällig geworden, wobei insbesondere das Problem der Zahl der Regierungsmitglieder in richtigen Proportionen gesehen werden muss.“¹²

Die heutige Organisation der Bundesverwaltung beruht auf einem häufig revidierten Gesetz aus dem Jahre 1914. Auch die jüngsten Reformbemühungen, die ein neues Organisationsgesetz anstreben, kommen nur mühsam voran. Selbst das minimale Reformprogramm, das die Huber-Kommission im September 1971 vorschlug, dürfte an Zahlenmystik und „departementaler Hauspolitik“ scheitern.

(3) Weitere institutionelle Mauhthemmungsfaktoren

Mit dem fakultativen Referendum und dem Kollegialitätsprinzip haben wir jene Ursachen des staatlichen *nondecision making* beschrieben, die einerseits besonders wirksam sind und andererseits die Eigenart des schweizerischen Regierungssystems ausmachen. Sie werden ergänzt durch das Arsenal der Mauhthemmungsmechanismen, die auch in andern westlichen Industrienationen in unterschiedlicher Mischung zur Anwendung kommen. Die Schweiz hat das Misstrauen des 19. Jahrhunderts gegen den Staat ungebrochen ins ausgehende 20. Jahrhundert hinübergerettet und fast alle denkbaren Mechanismen zur Einengung staatlicher Macht kumuliert zum Einsatz gebracht. Diese Mechanismen seien im folgenden nur summarisch rekapituliert.

Die Ausgestaltung des schweizerischen Föderalismus enthält selbstverständlich eine beachtliche Kombination von Einrichtungen, die das *nondecision making*

10 Den „Coursair“-Entscheid des Bundesrates vom 9.9.72 hat Bundesrat Gnägi öffentlich missbilligt (siehe unten S. 182f.).-Bundesrat Bonvin äusserte sich hart über Massnahmen, welche die Regierung selbst vorgeschlagen hatte. Am 19.1.73 bezeichnete er die „Lex von Moos“ (siehe oben S. 157) als „das heuchlerischste Gesetz in der Schweizer Geschichte“. Zu den Raumplanungsmassnahmen, die unter der Leitung des seiner eigenen Partei angehörenden Bundesrats Furgler stehen, bemerkte er am 15.6.1973, man dürfe nicht dulden, dass die mit der Landesplanung beauftragten Techniker zu „modernen Landvögten“ würden, die sich über den Willen des Volkes, der Gemeinden und der Kantone hinwegsetzten (NZZ, Nr. 299, 2.7.1973, S. 19). Über eine weitere „Oppositionsrede“ von Bundesrat Bonvin siehe: NZZ, Nr. 357, 5.8.1973, S. 29.

11 Der Huber-Bericht selbst gebraucht den Ausdruck „Zahlenmystik“, und es gelang ihm nicht, sich ihr zu entziehen (Huber-Bericht, S. 93 ff.).

12 Huber-Bericht, S. 108.

befördern. Erwähnt wurde bereits die durch Artikel 3 der Bundesverfassung bedingte Zweistufigkeit mancher Gesetzgebungsverfahren, wobei es meist die Funktion der ersten Stufe ist, die Zahl der Lösungsvarianten in der zweiten einzuschränken. Erwähnt wurde auch, dass die Dissoziation von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug im „Vollzugsföderalismus“ die Vollzugschancen in bestimmten Bereichen verschlechtert und deshalb zu einer Einschränkung der Optionen führt. Hinzu kommt der integrale Bikameralismus und das Ständemehr nach Artikel 123 der Bundesverfassung. Am Erfordernis, dass nicht nur die Mehrheit der Stimmenden, sondern auch die Mehrheit der Kantone einer Partialrevision der Verfassung zustimmen muss, scheiterte am 4. März 1973 die Einfügung von Bildungsartikeln in die Bundesverfassung.

Auch Parteien und Parlament sind nicht so strukturiert, dass sie eigenständig Neuerungsvorschläge entwerfen und durchsetzen könnten. Sie weisen – um die Ausdrucksweise von Samuel Huntington zu gebrauchen – einen geringen Grad von „Institutionalisierung“ auf, weil es ihnen an „Autonomie“ fehlt.

„Political institutionalization, in the sense of autonomy, means the development of political organizations and procedures that are not simply expressions of the interests of particular social groups. A political organization that is the instrument of social group – family, clan, class – lacks autonomy and institutionalization. If the state, in the traditional Marxist claim, is really the „executive committee of the bourgeoisie,“ then it is not much of an institution ... A political party, for instance, that expresses the interests of only one group in society – whether labor, business, or farmers – is less autonomous than one that articulates and aggregates the interests of several social groups. The latter type of party has a clearly defined existence apart from particular social forces. So also with legislatures, executives, and bureaucracies.“¹³

Vielleicht mit Ausnahme der Sozialdemokraten haben die grösseren politischen Parteien die Verlagerung der politischen Gewichte von der Kantons- auf die Bundesebene nicht nachvollzogen; Landesparteien sind „nichts anderes als grosse Dachorganisationen der kantonalen Parteien, gewissermassen Tagsatzungen, an denen die nationale Einheit stets neu zu erringen ist“.¹⁴ Erst in jüngster Zeit hat etwa die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) mit ernsthaften Zentralisierungsbestrebungen begonnen. – Das Wahlsystem fördert nicht nur den Kantonalismus der Parteien, sondern auch deren Zersplitterung. Es konservierte konfessionelle Streitpunkte und behinderte damit die Austragung sozioökonomischer Konflikte.¹⁵ – Die Zersplitterung und geringe Institutionalisierung der Parteien auf Bundesebene erleichtert den zentralisierten und straff organisierten Spitzenverbänden der Wirtschaft die Einflussnahme auf den Staatsapparat. Die Einrichtung des Kumulierens und Panaschierens bei den Nationalratswahlen gewährt finanzkräftigen ausserstehenden Organisationen eine erhöhte Chance, ihre Vertreter auf der betreffenden Parteiliste vorrangig

13 Huntington, op. cit., S. 20.

14 Gruner, Parteien (op. cit.), S. 29.

15 Erst am 20. Mai 1973 gelang es, die sogenannten konfessionellen Ausnahmeregelungen betreffend Jesuiten und Klöster aus der Verfassung zu beseitigen. – Für die katholische CVP waren die Ausnahmeregelungen ein wesentliches Element der Kohäsion und dienten als Beweis für die Existenzberechtigung dieser Partei.

ins Parlament zu bringen. Alle grösseren Parteien sind finanziell in erheblichem Ausmass von den ihnen nahestehenden Verbänden abhängig.

Der Zustand des Parteiensystems spiegelt sich wieder im Parlament. Dessen Nichtprofessionalisierung nimmt ihm praktisch jede Chance auf „Autonomie“; es kann beinahe beliebig mit Partikularinteressen durchsetzt werden. Erich Gruner untersuchte die berufliche Zusammensetzung des Parlaments und fand, dass der Anteil der vollamtlichen Verbandsfunktionäre im Nationalrat von 4,2 % im Jahre 1917 auf 12 % im Jahre 1967 anwuchs. Neben den vollamtlichen Regierungs- und Gemeinderäten (20 %) sind die vollamtlichen Verbandsfunktionäre zur stärksten Berufsgruppe im Nationalrat geworden. Die blossе Berufsanalyse ergibt jedoch noch kein vollständiges Bild über den Einfluss von Partikularinteressen. Gruner bezifferte die Zahl der „Interessenvertreter“ (Parlamentarier, die in der Leitung eines oder mehrerer Verbände tätig sind) im Nationalrat 1967-71 auf 120 (von 200).¹⁶ Gemäss Angaben der *Weltwoche* sind im Nationalrat 1971-75 von den 200 Volksvertretern deren 90 Inhaber von Verwaltungsratsmandaten in total 372 Gesellschaften. Von den 44 Ständeräten sind deren 31 Inhaber von Verwaltungsratsmandaten in gesamthaft 271 Gesellschaften.¹⁷ – Nach Neidhart bewirkte die Institution des Referendums die Bildung von zwei Repräsentationsebenen: die parlamentarische und jene, welche durch die vorparlamentarischen Bargaining-Prozesse gebildet wird. Dieser Autor interpretiert diesen Zustand als zusätzliche Form der *Gewaltenteilung*.¹⁸ – Von der ersten Repräsentationsebene kann man jedoch sagen, dass sie keine Eigenständigkeit, und von der zweiten, dass sie keine demokratische Legitimierung besitzt.

*

Das Institutionensystem der Schweiz hat vieles gemeinsam mit jenem der USA. Auch dort sind zahlreiche Vetopositionen und Blockierungsmechanismen eingebaut, auch dort ist der plutokratische Einfluss beträchtlich. Samuel Huntington verglich die USA mit den grossen westeuropäischen Demokratien und qualifizierte das amerikanische Institutionengefüge als „seltsamen Anachronismus“, als „Tudor-Gemeinwesen“.¹⁹ Um den Unterschied zwischen den USA und Grossbritannien herauszustellen, gebraucht er unter anderem die Worte von Walter Bagehot:

„The English constitution, in a word, is framed on the principle of choosing a single sovereign authority, and making it good; the American, upon the principle of having many sovereign authorities, and hoping that their multitude may atone for their inferiority.“²⁰

16 Gruner, Parteien (op. cit.), S. 169 ff.

17 Paul Klügl, „Taggelder plus Tantiemen“, *Die Weltwoche*, 14.2.1973, Nr. 7, S. 5.

18 Neidhart, Reform (op. cit.), S. 55, 62; derselbe, Plebiszit (op. cit.), S. 314 (zur Gewaltenteilungsinterpretation: S. 20).

19 Huntington, op. cit., S. 98, 122 ff.

20 Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford-World's Classics, London 1949, S. 202, zitiert bei Huntington, op. cit., S. 111.

Wenn das Instituionengefüge der USA „anachronistisch“ ist, so muss diese Qualifikation in erhöhtem Masse für das schweizerische zutreffen. Denn die Blockierungsmechanismen sind hier ins Masslose gehäuft. In den USA vermochte die Präsidentschaft seit der Jahrhundertwende immerhin soviel Macht auf sich zu vereinigen, dass sie schliesslich als innovative Kraft in Erscheinung treten konnte. Auch der *Supreme Court* eignete sich in den letzten Jahrzehnten beträchtliche Innovationskapazitäten an. – Das schweizerische Bundesgericht dagegen ist als Zentrum politischer Innovation kaum in Erscheinung getreten. Etwa das Frauenstimmrecht einzuführen, stand ausserhalb der Macht schweizerischer Richter. Der Referendumsdemokratie gelang dieser Schritt erst – im Jahre 1971.

Der schweizerische Staat ist ein überbremstes System, ein System „with checks and no balances“. Stellt man den staatlichen Sektor dem privaten gegenüber, so wird das Fehlen von Gleichgewicht besonders augenfällig. Praktisch unbehindert von Hemmungsmechanismen kann sich im privaten Bereich durch Fusionen und Kartellisierung ein Prozess von noch nie gesehener Machtkonzentration durchsetzen, während im staatlichen Bereich eine Häufung von wirksamen Blockierungsvorkehrungen Paralyse bewirken darf.

b Ein informationstheoretisch-kybernetischer Ansatz

Seinem Buch *The Nerves of Government* stellt Karl W. Deutsch eine Diskussion der wichtigsten Modelle voran, mit denen im Verlauf der Jahrhunderte Philosophie und Sozialwissenschaften komplexe Gemeinwesen zu verstehen suchten. Unter den „klassischen Modellen“ nehmen dabei das mechanistische (oder Maschinen-) Modell und das Organismusmodell einen hervorragenden Platz ein. – Das kybernetische Modell, das Deutsch als besonders angemessen für die Analyse moderner komplexer Sozialsysteme vorstellt, vermochte in der Tat erhebliche Faszination auszuüben und wird gelegentlich als der zukunftsträchtigste Analyseansatz angepriesen.²¹ Die Bilder des Uhrwerks oder der sich entfaltenden und schliesslich absterbenden Pflanze vermögen in der Sozialwissenschaft heute weniger anzusprechen als das Bild der Rakete, die ihr Ziel selbsttätig ansteuert.

Vom Gesichtspunkt der analytischen Wissenschaftstheorie aus gesehen ist der kybernetische Ansatz dem zuvor angewandten indessen keineswegs überlegen. Naschold spricht von „gewaltigen Validitäts- und Reliabilitätsproblemen einer kybernetischen Systemanalyse“. Den meisten Operationalisierungsversuchen von Deutsch wirft er „Scheingenauigkeit“ vor.²² – In diesem Abschnitt soll nicht versucht werden, den kybernetischen Ansatz zu verfeinern, seine Tauglichkeit für exakte empirische Forschung zu verbessern oder auch nur eine generelle Beschreibung des politischen Systems der Schweiz in den Kategorien der Kybernetik zu wagen. Vielmehr sollen in eklektizistischer Weise einzelne Konzepte kybernetischer Analyse herangezogen werden, um ergänzend zu

21 Siehe Naschold, op. cit., Kapitel „Grundlagen einer kybernetischen Steuerungstheorie“, S. 13–29.

22 Naschold, op.cit., S. 162 f.

unserem machttheoretischen Ansatz zusätzliche Aspekte des schweizerischen Regierungssystems aufzuhellen.²³ Diese Ergänzung eines machttheoretischen Ansatzes durch einen informationstheoretisch-kybernetischen lässt sich insofern verantworten, als Macht und Kontrolle von Informationsflüssen häufig nur zwei verschiedene Aspekte des gleichen Phänomens sind.

(1) *Rollenkumulation und Lernfähigkeit des Systems*

Um die zahlreichen Blockierungsmechanismen zu überspielen und wenigstens minimale Anpassungen an neu entstandene Situationen zu gewährleisten, ist das politische System der Schweiz auf folgende Einrichtungen angewiesen: engen persönlichen Kontakt zwischen privaten und staatlichen Eliten, häufige Rollen-kumulation, langes Verbleiben der politischen Akteure in ihrem Amt und Abschirmung der Entscheidungsprozesse von der Öffentlichkeit.²⁴ Erst dieses Kontaktsystem erlaubt es den politischen Akteuren, zwischen verschiedenen Sachfragen *Junktims* herzustellen, durch welche Konzessionen im einen Entscheidungsprozess Kompensation im andern finden können.²⁵

Zu den Rollenkumulationen führt Jürg Steiner aus, dass sie „gewissermassen die Schaltstationen bilden, durch welche der Kommunikationsfluss zwischen den Eliten der verschiedenen Subkulturen aufrechterhalten bleibt“.²⁶ – Auch Neidhart weist auf die Bedeutung der Rollenkumulation hin:

„Da die Spitzenorganisationen in der Regel in allen wichtigen Kommissionen vertreten sind, führt dieser Kommissionalismus zu *Vielfachmitgliedschaften* der Spitzenfunktionäre, die immer eine Gefahr der Begünstigung der etablierten Interesse in sich bergen.“²⁷

Unsere Untersuchung über die Wahlen-Kommission stiess ebenfalls auf sehr ausgeprägte Formen von Rollenkumulation.²⁸ Selbst das Regierungsprogramm 1971–75 geht auf Rollenkumulation und Oligarchisierung ein; es spricht von „der weitverbreiteten Befürchtung, die Grundsatzfragen würden in kleinen Fachgremien oder unter dem Einfluss von Interessenverbänden entschieden“.²⁹ Jürg Steiner beobachtete Rollenkumulationen besonders häufig

- zwischen den verschiedenen intermediären Gruppen, also zwischen politischen Parteien, Wirtschaftsverbänden, Vereinen und Zeitungen
- innerhalb der einzelnen politischen Parteien zwischen Experten- und Generalistengruppen und zwischen den verschiedenen Parteistufen
- zwischen den Führungsgruppen der intermediären Gruppen und den formellen Entscheidungsträgern des Systems
- zwischen direkt Interessierten und Parlamentariern
- zwischen direkt Interessierten und Informationsexperten

23 Damit folgen wir in etwa einem Vorschlag von Naschold, op. cit., S. 166.

24 Jürg Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), geht in seinen Beobachtungssätzen und Hypothesen auf diese Gegebenheiten ein und bringt empirisches Material bei. Zur Rollenkumulation: Beobachtungssätze 20, 37, 40, 50, 57, 65, 74, 90, 94, 97, 99; Hypothese 5. – Zum langen Verbleiben im Amt: Beobachtungssatz 37; Hypothese 21. – Zur Abschirmung vor der Öffentlichkeit: Beobachtungssätze 38, 75, 76, 89, 91, 115; Hypothese 17.

25 Über *Junktims* in der schweizerischen Politik siehe Schumann, op. cit., S. 137, 196. 26 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 290.

26 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.), S. 290.

27 Neidhart, *Plebiszit* (op. cit.), S. 318. 28 Siehe oben Seite 80 ff.

28 Siehe oben Seite 80 ff.

29 Richtlinien 1971–75 (op. cit.), S. 50.

- zwischen direkt Interessierten und Innovationsexperten
- zwischen Informations- und Innovationsexperten.³⁰

Einzig der Bundesrat steht nach Steiner „ausserhalb des in der Schweiz weit verzweigten Systems von Rollenakkumulationen“.³¹ Wenn es richtig ist, dass das politische Kommunikationssystem in starkem Masse auf Rollenakkumulationen beruht, so wäre das Abseitsstehen der Regierung ein weiteres Indiz für ihre relative Machtlosigkeit. Im Gegensatz zu den meisten Industrienationen nehmen schweizerische Regierungsmitglieder keine Funktionen in politischen Parteien wahr, sondern bemühen sich um ein Image der „Überparteilichkeit“. – Präzisierend muss immerhin beigefügt werden, dass auch Bundesräte insofern Rollen akkumulieren, als sie gleichzeitig Repräsentations-, Regierungs- und vor allem Verwaltungsfunktionen wahrnehmen müssen. Die Regierungsfunktion konnte sich bei diesem System allerdings nur schwach ausdifferenzieren.

Ein Kommunikationssystem, das sich in erheblichem Ausmass auf Rollenakkumulation abstützt, hat den Vorteil – wie Steiner richtig bemerkt –, dass die Informationskanäle kurz sind und gewisse Informationen sehr schnell zirkulieren können. Wir vermuten aber, dass gehäufte Rollenakkumulationen äusserst wirksame Filter schaffen, welche erhebliche Informationsmengen aus dem Netz heraushalten. Überschreitet die Informationsmenge einen bestimmten Schwellenwert, so kann sie in diesem System gar nicht mehr verarbeitet werden. Obwohl sehr kurz, sind die Informationskanäle doch wenig leistungsfähig. Diese These lässt sich wie folgt plausibel machen.

Die Akteure, welche die staatlichen Entscheidungsprozesse auf Bundesebene in Gang halten, sind einer wachsenden Arbeitsbelastung ausgesetzt und stehen unter chronischem Zeitdruck. Die Forderung, dass Bundesräte und Parlamentarier der „Entlastung“ bedürfen, ist zum dauernden und allgemeinen Stereotyp geworden. Doch auch die Funktionäre der Spitzenverbände, die an allen wichtigen Entscheidungsprozessen teilnehmen müssen, sind der gleichen Überbelastung ausgesetzt. Die Rollenakkumulationen abzubauen, um damit die Belastung zu lindern, scheint wegen der bereits beschriebenen institutionellen Zwänge nicht möglich zu sein. – Nicht nur die Überbelastung der massgeblichen Akteure, sondern auch psychologische Umstände bewirken, dass Informationsströme aus dem Netz herausgehalten werden. Die langjährigen und häufigen persönlichen Kontakte zwischen den Akteuren verstärken Erwartungsmuster, die als Filter gegenüber neuen Informationen und Informationskombinationen wirken: Die Norm des „gütlichen Einvernehmens“ besitzt Vorrangigkeit. Konfrontation und Konflikte werden als störend, als zusätzliche Belastung, als unanständig perzipiert. Akteure, welche die Norm des Konsensualismus nicht respektieren, sind – wie Steiner beobachtete – der Sanktion der „Kaltstellung“ ausgesetzt.³² Die Kriterien, welche die Zulassung zu der Gruppe von Akteuren regulieren, die durch Akkumulation wichtiger Rollen erheblichen Einfluss auszuüben vermögen, scheinen einseitige Begabungen zu fördern: Verhandlungsgeschick, Organisationstalent, Redegewandtheit, Geselligkeit. Mehr analytische Begabungen, etwa jene, neue Informationen absorbieren oder Informationen neu kombinieren zu können, dürften eher benachteiligt sein.

30 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 289.

31 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 143.

32 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 109, 126 (Beobachtungssätze 38 und 39)

Versteht man unter Lernen „eine Form der Rückkoppelung, bei der das Verhaltensschema durch die vorangegangenen Erfahrungen abgewandelt wird“,³³ so hängt die Lernfähigkeit eines politischen Systems vorerst von der Leistungsfähigkeit seiner Informationskanäle ab. Das sehr stark auf Rollenakkumulation angewiesene Kommunikationsnetz im politischen System der Schweiz scheint nicht sehr leistungsfähige Informationskanäle zu besitzen. Sie sind entweder überlastet, oder müssen durch rigorose Filter geschützt werden.

(2) Operationelle Reserven

Neben der Tauglichkeit der Informationskanäle hängt nach Karl W. Deutsch die Lernfähigkeit eines Systems auch vom Ausmass seiner *operationellen Reserven* (uncommitted resources) ab.³⁴ – Der Ausdruck „uncommitted resources“ ist reichlich vage; im Bereich des Organisatorischen bereitet es jedoch keine Mühe, beispielsweise in richtig funktionierenden *Stabsseinheiten* solche operationellen Reserven zu sehen. Von ihnen wird ja erwartet, dass sie einen „von Ausseneinflüssen unabhängigen erweiterten Denkapparat der Leitung“ bilden (Morstein-Marx), dass sie grosse Mengen von Informationen verarbeiten und Informationen neu kombinieren können.

Im politischen System der Schweiz fällt auf, dass die im engeren Sinn politischen Institutionen wie Regierung, Parlament und politische Parteien auf solche Hilfsinstrumente bis vor kurzem verzichtet haben. Erst 1968 versuchte man durch eine Neukonzeption der Bundeskanzlei dem Bundespräsidenten und dem Regierungskollegium eine Stabsstelle zur Verfügung zu stellen. Ungefähr aus der gleichen Zeit datieren Bemühungen, die Sekretariate des Parlaments, der Parlamentsfraktionen und der grösseren Parteien auszubauen. Die bisher erzielten Resultate sind bescheiden.³⁵ – Innerhalb der Bundesverwaltung wurde das Eidg. Militärdepartement 1968 im Gefolge der „Mirage-Affäre“ neu organisiert und dabei konsequent mit modern konzipierten Stabsstellen ausgestattet.³⁶ Die übrigen Departemente warten bezüglich Stabsorganisationen noch auf die Verwirklichung der Reformvorschläge, welche die Huber-Kommission vorlegte; die Generalsekretariate der Departemente sollen „aufgewertet“ und umfassender als bisher mit Stabsfunktionen betraut werden. Sofern dies noch nicht geschehen ist, sollen sie von Linienfunktionen entlastet werden.³⁷

Wenn man sich erst heute mit dem Ausbau von Stabsorganisationen für die wichtigsten Staatsorgane eingehend befasst, so lässt sich dies nicht einfach damit erklären, dass in der Schweiz Neuerungen im Vergleich zum Ausland eben mit einer Verspätung von einem Jahrzehnt, einer Generation oder länger eingeführt werden. Stabsstellen im politischen Institutionengefüge der Schweiz sinnvoll einzufügen und zu nutzen, ist ausserordentlich schwierig. Den jährlich wechselnden Bundespräsidenten mit einer Stabsstelle auszurüsten, *die von ihm*

33 N. Wiener, *Mensch und Menschenmaschine*, Frankfurt 1952, S. 63 f., zitiert bei Naschold, op. cit., S. 25.

34 Deutsch, *Nerves* (op. cit.), S. 96, 163 ff.

35 Über die Hilfsdienste des Parlaments siehe: Germann, *Bundesverwaltung* (op. cit.), S. 83 f. Siehe auch: Urio, op. cit., S. 170–181.

36 Bundesgesetz vom 5.10.1967, in Kraft seit 1.2.1968. Siehe auch: Germann, *Bundesverwaltung* (op. cit.), S. 70 f. sowie unten S. 182 f.

37 Huber-Bericht, S. 27 ff., 37 ff.

abhängig bleibt, ist wohl ein Ding der Unmöglichkeit. Das gleiche gilt für das Regierungskollegium, das sich als Clearingstelle für „Hauspolitik in siebenfacher Ausfertigung“ versteht. Ein nicht-professionalisiertes Parlament kann nur in beschränktem Ausmass Dienstleistungen eines Stabes konsumieren. Solange Landesparteien noch den Charakter von „Tagsatzungen“ haben, sind nationale Parteisekretariate der Isolierung ausgesetzt. – Der Huber-Bericht billigte den annähernd 400 ausserparlamentarischen Kommissionen, die mehrere Tausend Personen umfassen, zu, dass sie „funktionell Stabsstellen für Departemente oder Ämter“ seien.³⁸ Diese Einschätzung muss mit Vorbehalten versehen werden. Unter dem Einfluss von Referendumsinstitution und Interessen-Bargaining haben zahlreiche dieser Kommissionen die Tendenz, sich von ihrem Kurationsorgan selbständig zu machen. Ein Indiz für diese Verselbständigungstendenz ist die Tatsache, dass einmal geschaffene Kommissionen praktisch nicht mehr aufgelöst werden können oder sich durch „Anschluss-Kommissionen“ zu perpetuieren vermögen.³⁹ Stäbe oder Experten mit einem Leitungsorgan nach dem Muster des *pragmatischen Modells* zu verbinden, ist in der Schweiz ausserordentlich schwierig. Das Entscheidungsverhalten schwankt vielmehr zwischen der *dezisionistischen* und der *technokratischen Variante*.⁴⁰

3. Das Ungenügen der inkrementalistischen Reformstrategie

Akzeptiert man die in den beiden vorangehenden Kapiteln gebotene Charakterisierung der Ausgangslage, so stellt sich sogleich die Frage, ob erhebliche Verbesserungen mit einer inkrementalistischen Reformstrategie erreicht werden können. Kann die Qualität der Demokratie oder die Leistungsfähigkeit des Staatsapparates signifikant verbessert werden, indem einzelne Institutionen zwar geringfügig modifiziert, das Institutionengefüge in seinen grossen Zügen jedoch unverändert belassen wird?

Schon Max Imboden wies darauf hin, dass allzu geringfügige Neuerungen kaum die erhoffte Wirkung haben dürften: „Die Gefahr besteht, den Kreis der Reformen von Anfang an zu eng zu ziehen.“¹ Yehezkel Dror betont, dass Änderungsmassnahmen in einem System meist einen bestimmten Intensitätswert erreichen müssen, um Auswirkungen auf die gesamte Funktionsweise des Systems haben zu können. Werde dieser Schwellenwert nicht erreicht, so würden sich andere Teile des Systems derart ajustieren, dass sie die Reformmassnahme neutralisierten oder gar kontraproduktive Resultate hervorriefen.² – In seiner Diskus-

38 Huber-Bericht, S. 39.

39 Die Zahl der Kommissionen des Bundes scheint nicht bekannt zu sein. Der Huber-Bericht (S. 39) und der Geschäftsbericht des Bundesrates über das Jahr 1972 vom 28.2.1973 (S. 1) sprechen von „weit über 200 Kommissionen“. Der Geschäftsbericht fügt hinzu, dass jährlich zwei bis drei Dutzend neue Kommissionen hinzu kämen. In der nationalrätlichen Debatte über den Geschäftsbericht vom 19.6.1973 nannte Nationalrat Ketterer die Zahl von 367 Kommissionen „mit mehreren tausend Experten und zum Teil Pseudoexperten“ (NZZ, Nr. 279, 20.6.1973, S. 23).

40 Siehe oben S. 134 f.

1 Imboden, *Malaise* (op. cit.), S. 39.

2 Dror, op. cit., S. 156.

sion über Reformmöglichkeiten der amerikanischen Präsidentschaftsverwaltung vertritt Herman Finer einen ähnlichen Gedanken. Erhebliche Leistungssteigerungen könnten nur durch „chirurgische“, also relativ radikale Eingriffe erreicht werden. Seine Überlegungen bringt er auf die Formel: „*The Presidency can be tinkered with, not reformed.*“³ Ähnliches gilt für die schweizerische Kollegialregierung: Man kann an ihr herumbasteln, reformieren kann man sie nicht. Wer eine höhere Leistungsfähigkeit vom schweizerischen Regierungssystem verlangen will, muss zu relativ einschneidenden Änderungen bereit sein.

Diese These kann selbstverständlich nicht stringent bewiesen werden. Es ist nicht möglich, alle denkbaren inkrementalistischen Reformmassnahmen oder Kombinationen davon zu diskutieren und ihre möglichen Auswirkungen abzuschätzen. Immerhin haben unsere Analyseansätze aufgezeigt, dass das politische System der Schweiz in seinen Grundstrukturen offenbar darauf hin angelegt ist, die Steuereinkünfte des Staates gering zu halten. Wer also beispielsweise diese Steuereinkünfte massgeblich verbessern will, kommt wohl nicht darum herum, wesentliche Elemente des Systems zu ändern. Die These, wonach für erfolgreiche Reform einschneidende Massnahmen notwendig sind, lässt sich zusätzlich plausibel machen, indem wir die Tauglichkeit einiger Reformmassnahmen untersuchen, die einerseits einen deutlich inkrementalistischen Charakter aufweisen und andererseits den Anspruch erheben, gewisse Systemmängel, die wir beschrieben haben, zu beheben oder zu mildern.

a) Die „Aufwertung“ der Bundeskanzlei

Auf Vorschlag der Hongler-Kommission wurde 1968 die Bundeskanzlei zum allgemeinen Stabsorgan für Bundespräsident und Regierungskollegium ausgebaut. Die Massnahme erfolgte, ohne dass ein Gesetz geändert wurde. Die Huber-Kommission, welche die Arbeit der Hongler-Kommission fortsetzte, empfahl allerdings, die geschaffene Situation im geplanten neuen Organisationsgesetz für die Bundesverwaltung zu verankern.⁴ Verfassungsänderungen seien nicht nötig, obwohl gewisse Bestimmungen des neuen Organisationsgesetzes die Natur von „sogenanntem materiellem Verfassungsrecht“ besässen, da sie Grundfragen der staatlichen Organisation regelten.⁵ Früher war der Kanzler ein relativ untergeordneter Funktionär. Seine „Aufwertung“ zum Stabschef der Regierung kann wohl nur dann als in Übereinstimmung mit der derzeitigen Verfassung angesehen werden, wenn man die einschlägigen Bestimmungen (Artikel 105 BV) sehr grosszügig interpretiert.

Die Kanzleraufwertung versteht sich, in Kombination mit andern Vorkehrungen, als die zentrale Massnahme, um die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Kollegialregierung zu verbessern. Die Hongler-Kommission ging nämlich davon aus, „dass die Leistungsfähigkeit und die Effektivität der staatsleitenden Spitzenorganisation angesichts der immer noch wachsenden Aufgabenfülle des Staates in ein Stadium der Gefährdung eingerückt sind“.⁶ Auch die Huber-

3 Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen, London 1965 (1. Auflage 1950), S. 696–706.

4 Zu den beiden Kommissionen siehe oben S. 98 f.

5 Huber-Bericht, S. 7 f.

6 Hongler-Bericht, S. 215 f.

Kommission bestätigte, dass Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates „in Bedrängnis geraten“ seien.⁷ Ausdrücklich hoben beide Kommissionen jedoch hervor, dass sie das Kollegialitätsprinzip nicht etwa aufheben, sondern sanieren wollten.

Der „neue“ Kanzler verfügt über umfassende Kompetenzen. Nach dem Kompetenzkatalog zu schliessen, vermag er erheblichen Einfluss zu nehmen auf die für Vierjahresperioden aufgestellten „Regierungsrichtlinien“. Er kann die Geschäftsordnung der Regierung sowie die wesentlichen Informationskanäle von und zur Regierung kontrollieren. Zudem sind ihm Aufsichtsbefugnisse über die gesamte Bundesverwaltung eingeräumt. Artikel 36 des Entwurfs des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes, der nur die bereits bestehende Situation bestätigt, hat folgenden Wortlaut:

„Der Bundeskanzler unterstützt und entlastet den Bundesrat und den Bundespräsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Insbesondere versieht er folgende Obliegenheiten:

- a. Er berät den Bundesrat bei der Planung auf der Regierungsebene und kann von diesem mit Planungsarbeiten betraut werden.
- b. Er bereitet zuhanden des Bundesrats die Richtlinien der Regierungspolitik sowie den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik (Rechenschaftsbericht) vor. Er überwacht die Einhaltung der Richtlinien.
- c. Er entwirft und überwacht zuhanden des Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne des Bundesrates und bereitet den jährlichen Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (Geschäftsbericht) vor.
- d. Er erlässt Weisungen über die Vorbereitung der dem Bundesrat zu unterbreitenden Geschäfte, koordiniert diese und leitet das Mitberichtsverfahren.
- e. Er besorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit und leitet den Informationsdienst im Sinne des Artikels 7 dieses Gesetzes.
- f. Er betreut die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen und erlässt die notwendigen Weisungen.
- g. Er wirkt bei der Aufsicht des Bundesrats im Sinne der Artikel 4 und 22 dieses Gesetzes mit.“

Es gibt kaum Informationsmaterial darüber, wie die neue Konstellation auf Regierungsebene tatsächlich funktioniert. Die Huber-Kommission, die vom Bundeskanzler selbst geleitet wurde, brachte keine Evaluation der seit 1968 gemachten Erfahrungen. Auch der Regierungsbericht über die Legislaturperiode 1967–71⁸ kommentierte die gemachten Erfahrungen nicht. – Eine Reihe von

⁷ Huber-Bericht, S. 101.

⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967–1971 (Rechenschaftsbericht), 28. April 1971.

theoretischen Überlegungen vermag jedoch die Reformtauglichkeit der Kanzleraufwertung in Zweifel zu ziehen.⁹

(1) Ausdrücklich hob der Huber-Bericht hervor, dass ein Stabsorgan von der Leitung *abhängig* sein müsse.¹⁰ Der Bundespräsident und das Regierungskollegium verfügen jedoch über keine nennenswerten Mittel, um ihren „Stabschef“, den Kanzler, in Abhängigkeit zu halten. Im Gegenteil, bei der Kanzlei scheinen sämtliche Voraussetzungen erfüllt zu sein, dass sie sich vom Leitungsorgan unabhängig machen kann. Vorerst ist zu erwähnen, dass der Kanzler nicht etwa vom Leitungsorgan, sondern vom Parlament gewählt wird. Er kann sich also stets auf die gleiche Legitimierungsbasis wie die Regierung selbst berufen, nämlich die Parlamentswahl. Eine Vertrauenskrise zwischen Kanzler und Regierungsmitgliedern kann grundsätzlich nicht behoben werden, da alle praktisch auf Lebenszeit gewählt sind. – Die Kanzlei weist des weitern eine *monokratische* Struktur auf, während die Regierung ein parteipolitisch sehr heterogen zusammengesetztes Kollegialorgan ist. Überdies besitzt das Regierungskollegium eine *geringere personelle Stabilität* als die Kanzlei; wegen Rücktritten findet alle paar Jahre im Bundesrat ein Wechsel statt, der Kanzler dagegen kann im Extremfall jahrzehntelang im Amt verbleiben. – Der nach Anciennitätsregel jährlich wechselnde Bundespräsident hat ohnehin keine Chance, den Kanzler in Abhängigkeit zu halten.

(2) Betrachtet man den umfassenden Kompetenzkatalog der Kanzlei, ihre monokratische Struktur und ihre überlegene Stabilität, so könnte man argumentieren, dass das Kollegialitätsprinzip durch die Hongler-Reform *de facto* abgeschafft wurde: Ein entschlossener Kanzler vermag bei dieser Konstellation die eigentliche Regierungsfunktion an sich zu ziehen. Dieses Szenarium ist indessen höchst unrealistisch. Wenn man auch das Machtpotential der einzelnen Bundesräte nicht sehr hoch veranschlagen darf, so verfügen diese doch über genügend Ressourcen, um sich einer „Bevormundung“ durch den Kanzler zu entziehen. Der Grundreflex jedes Bundesrates, seinen departementalen Besitzstand gegenüber den Regierungskollegen abzusichern, muss sich zwangsläufig auch gegenüber dem Kanzler auswirken. Das Resultat der Reform dürfte also ein „aufgewerteter“, aber *isolierter* Kanzler sein. – Zu bedenken wäre ein Szenarium, wonach die Hongler-Reform nur Episode bliebe und der Kanzler nach einer Übergangsperiode wieder auf seine frühere Kanzlistenstellung zurückgestuft würde. Auch diese Entwicklung scheint nicht wahrscheinlich zu sein. Dem Kanzler sollen neue Verwaltungsabteilungen unterstellt werden (Finanzkontrolle, Amt für Organisation). Zudem wird er in Kanzleiangelegenheiten vor dem Parlament selbst auftreten und in der Regierung Anträge einbringen können. Als Informationschef der Regierung hat er in der Öffentlichkeit erhöhte Visibilität erhalten. Diese Umstände dürften der „Aufwertung“ irreversiblen Charakter verleihen. Hinsichtlich Prestige erscheint der Kanzler –

9 Zur Kanzleireform siehe auch: Germann, Bundesverwaltung (op. cit.), S. 65 f., 71 ff., 89 ff.; sowie derselbe, „Richtlinien der Regierungspolitik – Fragen zu einer neuen Institution“, Verwaltungs-Praxis, März 1973, S. 71–76; derselbe, „Steckt unsere Regierung in einer Krise?“, Tages-Anzeiger, 7.9.74, S. 47 f.

10 Huber-Bericht, S. 29.

mindestens annäherungsweise – auf die gleiche Ebene vorgerückt wie die Bundesräte. – Ein aufgewerteter, aber isolierter Kanzler vermag die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Regierung kaum zu verbessern. Vielmehr ist ein kontraproduktives Resultat zu erwarten: Zu den sieben „Departementsregierungen“ gesellt sich noch eine achte, die „Kanzlerregierung“.

(3) Die Experten der Huber-Kommission unterscheiden zwei Haupttypen von Regierungskollegien: das *sich selbst bewegende (automatische oder selbsttätige) Kollegium*, dessen Mitglieder einander völlig gleichgestellt sind, und das *geführte Kollegium*, in welchem der Präsident mehr oder weniger stark hierarchisch abgehoben ist und eine Steuerungsfunktion gegenüber den Regierungskollegen wahrzunehmen vermag. Des weiteren glaubten die Experten, ein rein quantitatives Kriterium gefunden zu haben, das den Entscheid gestattet, ob ein selbsttätiges Kollegium grundsätzlich noch funktionstüchtig ist oder ob es der „Stagnation“ verfällt: Solange das Kollegium nicht mehr als sieben Mitglieder zählt, bestünden reale Chancen, es mit geeigneten Hilfsmitteln gleichzeitig „selbsttätig“ und effizient zu erhalten. Schon bei neun Mitgliedern nehme die Chance auf effiziente Selbsttätigkeit ab und der Zwang zu einer gewissen Hierarchisierung verstärke sich. Bei elf Mitgliedern schliesslich sei Selbsttätigkeit nicht mehr möglich und Hierarchisierung unumgänglich. Die Siebenzahl der Kollegiumsmitglieder wird somit zur „magischen Schwelle“ erhoben; jeder Kollegiumsausweitung muss sich widersetzen, wer eine handlungsfähige Regierung wünscht.

Die Schwellentheorie der Huber-Kommission besitzt nur geringe Überzeugungskraft. Schon ein Dreierkollegium – auch ein hierarchisiertes – kann der Paralyse verfallen, wenn es genügend heterogen zusammengesetzt ist. Andererseits lässt sich durchaus vorstellen, dass selbst eine zwanzigköpfige Regierungsmannschaft noch effizient zu regieren vermag, ohne auf eine ausgeprägte Hierarchisierung angewiesen zu sein, sofern gewisse Bedingungen gegeben sind, es sich beispielsweise um eine geschlossene Einparteienregierung handelt, die einer wirksamen politischen Verantwortlichkeit unterworfen ist. Neben dem Grad der Homogenität, der Form der politischen Verantwortlichkeit und weiteren Faktoren spielt wahrscheinlich die schiefe Anzahl der Regierungsmitglieder eine gänzlich untergeordnete Rolle für die Bestimmung von Regierungseffizienz. Fehlt es an einer wirksamen politischen Verantwortlichkeit der Regierung und bildet diese ohnehin eine permanente Grosse Koalition – wie im Falle der Schweiz –, so bleibt ihre Steuerungskapazität gering, welches auch immer ihre Mitgliederzahl sein mag. Die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit bei einer Fünfter-, Siebner-, Neuner- oder Elferregierung nach schweizerischem Muster dürften so gering sein, dass man sie ruhig vernachlässigen kann. Dass es irgendwo eine numerische Schwelle gibt, die man ohne Gefahr eines signifikanten Abfallens der Regierungseffizienz nicht überschreiten kann, sei hier nicht bestritten; doch liegt diese Schwelle wahrscheinlich näher bei 25 als bei 7.

Akzeptiert man die Schwellentheorie der Huber-Kommission als zutreffend, so erscheint die Kanzleraufwertung in einem sonderbaren Zwiwicht. Gelingt es dem Kanzler, das Kollegium zu einem Führungsteam zu integrieren – was unwahrscheinlich ist –, so haben wir es mit einem „(ausser-)geführten“ Kollegium zu tun. Gelingt ihm dies nicht, vermag er aber seine aufgewertete Stellung

abzusichern, so ist die magische Schwelle überschritten und die „Selbsttätigkeit“ in Gefahr. – Beizufügen ist, dass ein aufgewertetes Kanzleramt im schweizerischen Kontext unverzüglich unter Proportionalisierungsdruck gerät. Dem aufgewerteten CVP-Kanzler wurden bezeichnenderweise ein freisinniger und ein sozialdemokratischer Vizekanzler zugeordnet. Der Proporzlogik entspräche es, wenn der Status der Vizekanzler mit der Zeit jenem des Kanzlers angeglichen würde. Es besteht also die Aussicht, dass man *de facto* bei einer zehnköpfiger, Regierungsmannschaft anlangt, die gemäss der Schwellentheorie ohne Hierarchisierung nicht mehr handlungsfähig ist.

(4) Die Experten der Huber-Kommission bemühten sich, „zeitgemässes und illusionsloses Recht“ zu schaffen.¹¹ Dies ist wahrscheinlich nicht gelungen. Die Experten glaubten nämlich, dass durch diverse Entlastungsmassnahmen (Stäbe, Zusammenfassung einzelner Ämter in Gruppen, verbesserte Delegationsordnung, Equilibrierung der Departemente) sowie durch eine förmliche Ermahnung im Gesetz die Bundesräte dazu verhalten werden könnten, „den Kollegiumsgeschäften den Vorrang einzuräumen“ und sich erst in zweiter Linie der Departementsleitung zu widmen.¹² Übersehen wurde dabei, dass auf den Bundesräten ein starker „Departmentalisierungsdruck“ lastet. Öffentlichkeit und Parlament kritisieren oder loben einen Bundesrat nicht wegen seiner Kollegiumstätigkeit, sondern wegen seiner Leistungen als Departementschef. Das „zersplitternde Departmentaldenken“, das der Hongler-Bericht rügt,¹³ ist nicht eine korrigierbare Fehlleistung von Regierungsmitgliedern, sondern ein Aspekt des politischen Gesamtsystems. Solange das Regierungskollegium nicht kollektiv zur Verantwortung gezogen werden kann, werden Bundesräte stets Dringlicheres zu tun haben, als sich vorrangig den Kollegiumsgeschäften zu widmen.

Ihrer Darstellung zufolge war es die Hoffnung der Huber-Kommission, „dass sich das ‚Wunder echter Kollegialregierung‘ auch künftig immer wieder einstellt“.¹⁴ Vielleicht sollte man Staatsreform nicht auf Wunderglauben abstellen. Am 11. Mai 1974 hielt Bundeskanzler Huber, der Hauptakteur der Regierungsreform von 1968, eine Rede, in der er beiläufig folgendes bemerkte:

„Es ist hier nicht der Ort, das Ungenügen des Apparates der Exekutive im einzelnen darzulegen. Nur drei Dinge seien hervorgehoben: Die Gefahr einer noch stärkeren Verlagerung der Gewichte vom Kollegial- auf das Departmentalsystem und damit das Risiko einer zunehmenden Desintegration, der gefährliche Trend zum blossen Reagieren zum Nachteil des Regierens sowie das Vernachlässigen der interdisziplinären Zusammenhänge.“^{14a}

Das erklärte Ziel der Kanzleraufwertung war es nun gerade, den Bundesrat zu einem handlungsfähigen Führungsteam zu integrieren und die Schwergewichte von der Departementsleitung ins Regierungskollegium zu verlegen. Dieses Ziel

11 Huber-Bericht, S. 7.

12 Artikel 27 des Entwurfs für ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz, Huber-Bericht, gelbe Beilage, S. 6.

13 Hongler-Bericht, S. 90.

14 Huber-Bericht, S. 108.

14a Karl Huber, Ist unser Staat überfordert?, Vortrag vor dem Schweiz. Aufklärungs-Dienst in Dübendorf, 11.5.1974, hektographiert, S. 14.

wurde in den sechs Jahren seit 1968 offensichtlich nicht erreicht; anders kann die Bemerkung des Kanzlers nicht interpretiert werden.

b) Die Regierungsrichtlinien¹⁵

Angeregt durch eine Motion von Nationalrat Leo Schürmann im Jahre 1967 legte der Bundesrat im Mai 1968 erstmals „Richtlinien der Regierungspolitik“ dem Parlament vor, und zwar auf freiwilliger Basis. Eine Gesetzesnovelle vom Juni 1970 verpflichtete dann die Regierung förmlich, zu Beginn jeder Legislaturperiode dem Parlament ein Dokument vorzulegen, das Auskunft gibt über Regierungsziele und Regierungsprioritäten; zudem ist der Bundesrat gehalten, am Ende jeder Legislaturperiode Bericht über den Vollzug der Richtlinien zu erstatten. Im Herbst 1971 legte der Bundesrat seinen ersten Rechenschaftsbericht vor, und im Frühjahr 1972 debattierten die beiden Kammern die Richtlinien 1972/75.

Über Auswirkungen und Reformtauglichkeit der Richtlinieninstitution legte die Regierung bisher kein empirisches Material vor. Offizielle Stellen schätzten jedoch pauschal die Nützlichkeit der neuen Institution optimistisch ein.¹⁶ Die Wahlen-Kommission billigte der Reform Präjudizkraft für die Totalrevision der Verfassung zu und nahm im übrigen eine abwartende Haltung ein.¹⁷ Die Huber-Kommission fand, dass sich die Richtlinien „als indikative Gesamtplanung bewährten“, und schlug eine zusätzliche gesetzliche Verankerung der neuen Institution im Verwaltungsorganisationsgesetz vor.¹⁸

Da empirische Unterlagen über die konkreten Auswirkungen der Richtlinien fehlen, sind wir für eine Evaluation der Institution wiederum auf theoretische Überlegungen angewiesen. Auszugehen ist von den Zielsetzungen der neuen Einrichtung: Sie soll (1) die Planung der Staatstätigkeit befördern, (2) den Kollegialcharakter des Bundesrates stärken und (3) Vorgänge in Staat und Politik transparenter gestalten.¹⁹ Im folgenden seien nur die beiden ersten Ziele erörtert.

(1) Planung der Staatstätigkeit

Schon in den Richtlinien 1968 und später in seiner Botschaft vom 12. November 1969 über die gesetzliche Verankerung des Richtlinien-Instituts betonte der Bundesrat, dass seine Vierjahresprogramme „*grundsätzliche (nicht detaillierte) Absichten und Vorsätze*“ enthalten werden. – Es ist fraglich, ob mit nichtdetaillierten Absichtserklärungen ein erheblicher Planungseffekt erzielt werden kann. Damit ein Programm das Verhalten von Verwaltungsabteilungen überhaupt gestalten und integrieren kann, muss es einen gewissen Konkretheitsgrad

15 Zur folgenden Diskussion siehe auch: Germann, „Richtlinien“ (op. cit.).

16 Der damalige Bundespräsident Celio nannte bei der Parlamentsdebatte über die Richtlinien 1971–75 die neue Einrichtung „eine glückliche Institution“ (NZZ, Nr. 194, 26.4.1972, S. 17).

17 Siehe oben S. 101.

18 Huber-Bericht, S. 12.

19 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch die Artikel 45bis und 45ter betreffend Richtlinien der Regierungspolitik, 12. November 1969.

aufweisen. – Zahlreiche Aussagen der beiden bisher erschienenen Richtlinien Dokumente sind inhaltsarm und liegen in der Nähe von „Leerformeln“.²⁰ Bei den meisten behandelten Bereichen beschränken sich die Dokumente auf die Angabe, dass ein neues Gesetz oder eine Gesetzesrevision verabschiedet werden soll. Nur spärlich sind die Auskünfte über die Ziele, welche die geplanten Gesetze anstreben, und die Massnahmenbündel für die Zielverwirklichung. Klare Prioritätsordnungen lassen sich in den bisher erschienenen Richtlinien Dokumenten kaum nachweisen.

Richtlinien und Rechenschaftsbericht über deren Vollzug werden vom Bundeskanzler zuhanden des Bundesrates ausgearbeitet. Der Kanzler hat auch die Einhaltung der Richtlinien zu überwachen. Es ist aber bei der ambivalenten Stellung des Kanzlers und der gegebenen Departmentalisierung von Regierung und Verwaltung kaum vorstellbar, dass der Kanzler gegenüber einem widerspenstigen Departement die Respektierung der Richtlinien durchsetzen könnte. Dass er das Bundesratskollegium mit einem solchen Fall befassten und einen Kollegiumsbeschluss erwirken würde, ist mindestens psychologisch nicht sehr naheliegend. Eine seltene Ausnahme dürfte es auch sein, dass ein Bundesrat gegenüber einem andern Departementsvorsteher auf der Einhaltung der Richtlinien besteht. Solche Einmischungen in ein fremdes Departement sind nämlich geeignet, entsprechende Retorsionsmassnahmen auszulösen.

Es ist anerkannt, dass schweizerische Regierungsrichtlinien eigentlich für niemanden verbindlich sind. Das Parlament darf sie bloss diskutieren und „zur Kenntnis nehmen“. Nach Auffassung eines bundesrätlichen Sprechers hat es nicht einmal das Recht, sie zurückzuweisen.²¹ Der Bundesrat behält sich ausdrücklich Abweichungen von seinen eigenen Richtlinien vor, will jedoch solche Abweichungen jeweils öffentlich begründen. – Der Huber-Bericht führt aus, dass die Regierungsrichtlinien „eine Strecke weit auch Absichten aufnehmen, für deren Realisierung nicht der Bundesrat, sondern die Bundesversammlung zuständig ist“.²² Man könnte ergänzen, dass in schweizerischen Regierungsrichtlinien der Bundesrat – über den Vorbehalt der Parlamentszuständigkeit hinaus – Dinge versprechen muss, die ausserhalb seiner faktischen Kontrolle liegen. Selbst die Einhaltung von Fristen für die Vorlage von Gesetzgebungsprojekten kann die Regierung nur beschränkt kontrollieren, da sich die Bargaining-Prozesse zwischen den „soziologischen Legislativkräften“ kaum programmieren lassen. Ohne es über Gebühr verallgemeinern zu wollen, sei folgendes Beispiel angeführt. In den Richtlinien vom Mai 1968 versprach die Regierung, eine Botschaft über die Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes „spätestens“ auf Ende der Legislaturperiode dem Parlament vorzulegen. Im Rechenschaftsbericht vom April 1971 versprach sie, die Botschaft „auf die Wintersession 1971, spätestens auf die Frühjahrsession 1972“ einzureichen. Ein drittes Versprechen legte die Regierung in den Richtlinien vom März 1972 ab und stellte die Botschaft noch für das Jahr 1972 in Aussicht. – Nicht nur die Huber-Kommission, sondern auch die beiden Richtlinien Dokumente hatten die

20 Zum Begriff der „Leerformel“ siehe oben S. 24.

21 Siehe Stellungnahme von Bundespräsident Celio zu Rückweisungsanträgen in der nationalrätlichen Richtlinien Debatte vom 25. 4. 1972 (NZZ, Nr. 194, 26. 4. 1972, S. 17).

22 Huber-Bericht, S. 12.

Dringlichkeit dieses Gesetzgebungsprojektes drastisch unterstrichen.²³ Man hätte zudem erwarten können, dass Fragen der Verwaltungs- und Regierungsorganisation, welche den Bundesrat ja direkt und unmittelbar betreffen, noch am ehesten unter der faktischen Kontrolle der Regierung stünden. Die versprochene Botschaft gelangte aber auch in den Jahren 1973 und 1974 nicht ans Parlament. Offenbar hatte der Vorschlag, die Handelsabteilung vom Volkswirtschaftsdepartement ins Politische Departement zu verlegen, den Widerstand der „soziologischen Legislativkräfte“ ausgelöst.

(2) Stärkung des Kollegialitätsprinzips

Die Motion Schürmann sah die Richtlinieninstitution nicht im Zusammenhang mit einer eventuellen Kanzleraufwertung, und die Hongler-Kommission sprach nicht von Regierungsrichtlinien. Erst später wurden die beiden Neuerungen kombiniert und der Kanzler zum Hauptakteur in Richtlinienangelegenheiten gemacht. Die Bedenken, die wir gegenüber der Auffassung äusserten, die Kanzleireform vermöchte das Kollegialitätsprinzip zu sanieren, gelten somit *mutatis mutandis* auch für die Richtliniendokumente. – In seiner Botschaft vom 12. November 1969 führte der Bundesrat indessen noch ein mehr psychologisches Argument an, wie die Richtlinien die Kollegialregierung stärken könnten.

„Die Auseinandersetzung und gemeinsame Bemühung der Mitglieder des Bundesrates um eine programmatische Fundierung der Politik sind geeignete Mittel, um den Kollegialcharakter des Bundesrates zu stärken und zur Begründung und Entwicklung eines gemeinsamen Führungswillens sowie zur Straffung der Regierungstätigkeit beizutragen.“

Ob diese Argumentation stichhaltig ist, darf füglich bezweifelt werden. Es ist keineswegs wahrscheinlich, dass vertiefte Grundsatzdebatten in einem sehr heterogen zusammengesetzten Regierungsgremium einen gemeinsamen Führungswillen zu schaffen vermögen. Naheliegender ist vielmehr die Annahme, dass solche Debatten bei den Beteiligten lediglich das Bewusstsein fördern, dass gerade in den wichtigsten Fragen die grösste Diskrepanz der Meinungen besteht. – Auch Diskussionen in der Regierung über Interpretation und Vollzug bereits beschlossener Richtlinien dürften, da sie die Unabhängigkeit der einzelnen Departemente in Gefahr bringen könnten, eher zu Konflikten als zu gemeinsamem Führungswillen im Bundesrat führen.

c) Die Legislaturziele der Regierungsparteien

In seinem Büchlein *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat* stellte Erich Gruner das „Modell eines modifizierten Regierungssystems“ vor, welches „das Wechselspiel von Regierung und Opposition“ ermöglichen soll.²⁴ Die Zielsetzung des Modells von Gruner und jene unseres Modells stimmen, wie noch aufzuzeigen sein wird, weitgehend überein. – Für die Zielverwirklichung

²³ Zur Einschätzung der Dringlichkeit durch die Huber-Kommission siehe oben S. 164.

²⁴ Gruner, *Opposition* (op. cit.), S. 56–65.

sind nach Gruner „grundlegende institutionelle Veränderungen“²⁵ notwendig, und seine Reformdiskussion erörtert eine Professionalisierung des Parlaments, die Bindung der Bundesratswahlen an ein verbindliches Regierungsprogramm, die Abschaffung der „automatischen“ Wiederwahl bereits amtierender Regierungsmitglieder, eine *Capitis deminutio* des Ständerates, Modifikationen bei Referendum und Initiative sowie staatliche Parteienfinanzierung.

Im Anhang seines Büchleins reduziert Gruner allerdings seinen Reformkatalog ganz erheblich. Seine „Vorschläge für eine verfassungsmässige Neuordnung, die ein Regierungsprogramm ermöglichen würde“, bringen zum Ausdruck, dass man schon mit geringfügigen Verfassungsänderungen das angestrebte Ziel erreichen könnte. Es handelt sich um die Einfügung einer Bestimmung, welche die Finanzierung der Parteien durch den Staat regelt, sowie eines Artikels mit folgendem Wortlaut:

„Die Wahlen in den Bundesrat erfolgen erst nach der Verkündung der Regierungsprogramme, welche die Parteien bis spätestens zur Eröffnungssitzung der Bundesversammlung bekanntzugeben haben. Nach einer allgemeinen Aussprache über diese präsentieren die Parteien ihre Kandidaten, wobei die Möglichkeit besteht, dass sich verschiedene Parteien auf ein gemeinsames Regierungsprogramm einigen. Mit dem Wahlakt stimmt die Bundesversammlung gleichzeitig dem von den gewählten Bundesräten gebilligten Regierungsprogramm zu. Der Bundesrat ist verpflichtet, der Bundesversammlung in der zweitletzten Sitzung der laufenden Legislaturperiode über die während dieser Zeit verfolgte Regierungspolitik Rechenschaft abzulegen.“²⁶

Die Reformtauglichkeit einer solchen Bestimmung ist zweifelhaft, solange nicht die zahlreichen institutionellen Zwänge beseitigt sind, welche die Bildung einer permanenten Allparteienregierung befördern und eine programmatische Ausrichtung der Regierung verunmöglichen. Auch Schumann sah in dem Vorschlag von Gruner keine Chance für Reform.²⁷ Gruners Anregung ist jedoch deshalb bemerkenswert, weil sie 1971 in das Wahlkampfprogramm einer der grossen Bundesratsparteien, der CVP, aufgenommen wurde. Diese Partei ging davon aus, dass das geltende Verfassungsrecht seinem Wortlaut nach einer Bindung der Bundesratswahl an ein Regierungsprogramm nicht im Wege stehe und man die Neuerung daher auch ohne Verfassungsänderung einführen könne. Die Partei forderte:

- Nach den Parlamentswahlen und vor der Neubestellung des Bundesrates sind unter den Parteien und Fraktionen Verhandlungen zu führen mit dem Ziel, gemeinsame Grundlagen für die Bildung einer tragfähigen Regierung und für eine klare Regierungspolitik in der neuen Legislaturperiode zu erarbeiten.
- Verhandlungsgrundlage bilden die von den Parteien vertretenen Wahlprogramme; damit wird dem durch das Wahlergebnis bekundeten Wählerwillen für die Zielsetzungen in der neuen Legislaturperiode Rechnung getragen.

25 Gruner, Opposition (op. cit.), S. 36.

26 Gruner, Opposition (op. cit.), S. 66 f.

27 Schumann, op. cit., S. 291 ff.

- Der Bundesrat ist jeweils unter Bezug auf die in den Verhandlungen festgelegten Legislaturziele zu wählen.
- Der Bundesrat hat gestützt auf die in den Verhandlungen erarbeiteten allgemeinen Grundlagen das konkrete Regierungsprogramm zu entwickeln.
- Die Parteien geben der Öffentlichkeit die Zusammensetzung der mit der Führung der Gespräche beauftragten Delegation bekannt und orientieren die Öffentlichkeit über den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen.²⁸

Zufolge Rücktritts eines CVP-Bundesrats auf Ende der Legislaturperiode 1967/71 sah sich diese Partei in die Lage versetzt, bei der Besetzung der Vakanz ihrem eigenen Programm nachleben zu können. Sie bestimmte indessen unabhängig von Koalitionsverhandlungen ihren Bundesratskandidaten (der vom Parlament auch prompt gewählt wurde) und stellte die Wiederwahl der schon amtierenden Bundesräte nicht in Frage. Die Chronologie spricht eine deutliche Sprache: Auf Einladung der CVP fand am 10. November 1971 die erste eigentliche Verhandlungsrunde unter den Bundesratsparteien über die Legislaturziele der Periode 1971/75 statt, wobei alle Verhandlungspartner die Beibehaltung der „Zauberformel“ und die Dissoziation von Bundesratswahl und Legislaturzielen billigten.²⁹ Am 13. November 1971 erkor die CVP ihren Bundesratskandidaten, und am 8. Dezember 1971 fanden im Parlament die Bundesratswahlen statt. Erst am 19. Januar 1972 verabschiedeten die Bundesratsparteien ihre Legislaturziele, die anschliessend von den Zentralorganen der Parteien genehmigt wurden.

Was die CVP zu ihrer Attacke gegen die „Zauberformel“ in ihrem *Aktionsprogramm 71* bewog, ob es sich um eine wahltaktische Ausnützung des werbewirksamen Oppositionsthemas, um das Ergebnis eines parteiinternen Richtungsstreites oder um eine blossе Fehleinschätzung des praktisch Realisierbaren handelte, kann hier nicht abgeklärt werden. Die schliesslich veröffentlichten „Legislaturziele“³⁰ dürften jedoch keinen irgendwie ersichtlichen Nutzen abwerfen. Sie sind sehr kurz und vage gefasst und haben für niemanden Verbindlichkeit. Der Bundesrat erliess seine Regierungsrichtlinien – aus juristischen Gründen, wie er betonte – unabhängig von den Legislaturzielen der Bundesratsparteien. Aus einer zeitlichen Distanz von 14 Monaten kommentierte die *Neue Zürcher Zeitung* die Legislaturziele wie folgt:

„Vor den letzten Nationalratswahlen bildeten gemeinsame Zielsetzungen der Bundesratsparteien für die Legislaturperiode und sogar Koalitionsabsprachen Gegenstand längerer Palaver. Diese Ziele sind aber in der parlamentarischen Wirklichkeit, wie die Konjunkturübung des Nationalrates bewiesen hat, bereits in Vergessenheit geraten.“³¹

28 CVP, Aktionsprogramm 71, S. 14 f., Ziff. 32.

29 Gemäss NZZ (Nr. 519, 7.11.71, S. 33) trafen sich die Parteidelegationen schon im September 1971 und beschlossen, „grundsätzlich auf das Experiment von Koalitionsgesprächen mit dem Ziel eines Regierungsprogramms einzutreten“. Siehe auch NZZ, Nr. 527, 11.11.1971, S. 17.

30 Sie sind abgedruckt in: NZZ, Nr. 58, 4.2.1972, S. 17 f.

31 NZZ, Nr. 139, 24.3.1973, S. 1.

d) Die Reformen im Militärdepartement

Im Jahre 1964 brach wegen Kostenüberschreitungen bei der Beschaffung des modernen Kampfflugzeuges Mirage III S eine Krise aus, welche offenkundig machte, dass nicht nur die Kontrollkapazität des Parlaments gegenüber der Exekutive, sondern auch jene des Bundesratskollegiums und des zuständigen Departementschefs gegenüber der Militärbürokratie ungenügend war oder gänzlich versagte.³²

Die Mirage-Affäre darf als eines der wesentlichen auslösenden Momente für die verschiedenen inkrementalistischen Reformen angesehen werden, die wir beschrieben haben. Das Parlament versuchte seine Kontrollinstrumente gegenüber der Exekutive auszubauen, die Regierung schritt zur „Kanzleraufwertung“ und weiteren Massnahmen, die ihr mehr Zeit für die Wahrnehmung der Regierungsfunktion verschaffen und ihre innere Kohärenz verbessern sollten. Die radikalsten Neuerungen erfuhr jedoch das Militärdepartement selbst.³³ Der Ausbau der hierarchischen Stufe zwischen den einzelnen Ämtern und dem Departementschef verringerte die Zahl der Verwaltungseinheiten, welche diesem direkt unterstellt sind. Neue Stabs- und Koordinationsorgane wurden eingeführt oder neu konzipiert. Ausserdem sollten moderne Techniken der Entscheidungsrationalisierung das Verfahren bei der Beschaffung komplexer Waffensysteme verbessern.

In den Schlussfolgerungen seines Buches über die Mirage-Affäre weist Urio auf die Problematik hin, welche dadurch entsteht, dass ein Subsystem, das Militärdepartement, modernisiert wird, während andere Systemteile, wie beispielsweise das Parlament, daran gehindert werden, eine ähnliche Entwicklung nachzuvollziehen.³⁴ Beschränkt man die Betrachtung ausschliesslich auf das Eidg. Militärdepartement, so dürfen die dort vorgenommenen Neuerungen wohl kaum als „inkrementalistisch“ bezeichnet werden. Mit Blick auf das ganze Regierungssystem besitzen jedoch Reformen innerhalb eines einzigen Departements, selbst wenn sie relativ radikal ausgefallen sind, durchaus inkrementalistischen Charakter. Die Entwicklung seit der Mirage-Affäre legt die Vermutung nahe, dass radikale, aber auf ein Departement beschränkte Reformen die Probleme dieses Departements nicht zu lösen vermögen. Solange eine modernisierte Verwaltungseinheit Teil eines archaisch organisierten Gesamtsystems ist, dürfte der Modernisierungseffekt gering sein. Schumann argumentierte, dass Parlament und Regierung im Jahre 1969 kaum wesentlich besser informiert waren über Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Errichtung des RadarFrühwarnsystems „Florida“, als sie es beim Mirage-Handel waren.³⁵ – Die Bemühungen seit 1966, ein Erdkampfflugzeug zu beschaffen, verstärken vollends den Eindruck, dass es nicht ausreicht, Struktur und Verfahren in einem einzigen Departement zu rationalisieren. Im August 1972 demissionierte der Rüstungschef, Inhaber eines 1968 geschaffenen Spitzenpostens im Militärdepartement, und nannte als Begründung die Unentschlossenheit des Bundesrates in

32 Über den Verlauf der Mirage-Affäre siehe: Urio, op. cit., S. 87–167.

33 Siehe dazu: Urio, op. cit., S. 181–205.

34 Urio, op. cit., S. 220 ff.

35 Schumann, op. cit., S. 205 f.

der Flugzeugbeschaffungsfrage.³⁶ Am 9. September 1972 beschloss der Bundesrat nach einem sechsjährigen Evaluationsverfahren, das zwischen 20 und 30 Millionen Franken gekostet hatte, keinen der evaluierten Flugzeugtypen zu beschaffen. Für seine Entscheidung führte er vorwiegend finanzpolitische Überlegungen an.³⁷ Die Frage, ob der „Corsair“-Entscheid des Bundesrates angemessen war oder nicht, sei hier nicht aufgeworfen. Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, dass die Regierung ihre Rüstungsexperten jahrelang auf der Grundlage von Voraussetzungen arbeiten liess, die sie nachträglich als nicht mehr gültig bezeichnete. Die Corsair-Affäre illustriert unsere These, dass eine erspriessliche Artikulierung des Verhältnisses zwischen politisch Verantwortlichen und Experten in der Schweiz ausserordentlich schwierig ist.

e) *Die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht*

Wir wissen wenig über die Gestaltungskraft von Rechtsvorschriften. Yehezkel Dror führte aus:

„The use of law as an instrument of directed social change is widespread in all contemporary societies whether underdeveloped or postindustrial, democratic or totalitarian. But both our systematic knowledge of how to use effectively and efficiently law, in order to achieve more of our goals, and our practical state of the art of doing so, approximate zero.“³⁸

Gemäss unserem ersten Standard für die Konstruktion heuristischer Verfassungsmodelle sind jedoch die Annahmen über die Gestaltungskraft von Verfassungsrecht explizit zu machen. Die vorgelegte Charakterisierung des derzeitigen Regierungssystems der Schweiz sowie die Ausführungen über die bisher praktizierte inkrementalistische Reformstrategie gestatten uns, diese Annahmen einigermaßen klar zu fassen. Vorerst sei indessen noch auf die Null-Hypothese eingegangen, die besagt, dass Verfassungsrecht keine oder nur eine sehr geringe Gestaltungskraft besitzt.

(1) *Die Null-Hypothese*

Die Wahlen-Kommission zeigte sich betont skeptisch gegenüber der Möglichkeit, mit Verfassungsrecht den politischen Prozess in der Schweiz signifikant zu gestalten. Dem Verfassungsgesetzgeber bleibt nach Auffassung dieser Kommission nicht viel anderes übrig, als fürstenspiegelähnliche Ermahnungen an die politischen Akteure zu richten und zu hoffen, dass diese sich daran halten.³⁹ – Die Huber-Kommission vertrat den gleichen Grundgedanken und stellte ihrem Gutachten einen Abschnitt voran unter dem Titel: „Die begrenzte Lenkungs kraft von Rechtsvorschriften“. Darin heisst es unter anderem:

36 Der zurückgetretene Rüstungschef Heiner Schulthess gewährte der Schweizer Illustrierten (siehe Nr. vom 18.9.1972) ein Interview und verhehlte dabei seinen Unmut nicht.

37 Siehe die Stellungnahme von Bundespräsident Celio im Nationalrat vom 4.10.1972 (NZZ, Nr. 465, 5.10.1972, S. 15 f.).

38 Dror, op. cit., S. 169 (Einleitung zum Kapitel „Law as an Instrument of Directed Social Change: A Framework for Policymaking“).

39 Siehe oben S. 106 ff.

„Wohl niemand wird es deutlicher empfinden als die Expertenkommission selbst, dass die angestrebten Reformen nur sehr begrenzt durch rechtliche Bestimmungen zustande gebracht und gesichert werden können. Zwar versucht der Gesetzentwurf, die zeitgemässe Exekutive zu erfassen, ihr das rechtliche Gerüst zu geben und Ziele ihres Handelns zu setzen. Aber das Eigentliche, das, worauf es letztlich für das Gelingen ankommt, lässt sich durch Rechtsnormen oft nur andeuten, und dass es sich durchsetzt, kann nicht wieder durch Normen gewährleistet werden. Das Entscheidende nämlich liegt in der Einstellung, in der Grundhaltung und im rechtlich nicht fassbaren Willen der Amtsträger vieler Stufen: Sie müssen, gleichsam im Alltag des Verwaltungslebens und der Politik, das Bild einer zeitgemässen Exekutive verwirklichen in Bereichen und Tatbeständen, die innerhalb und jenseits rechtlicher Festlegungen liegen.“⁴⁰

Die Null-Hypothese besitzt im schweizerischen Kontext erhebliche Überzeugungskraft. Da die politischen Entscheidungsprozesse weitgehend dem freien Spiel des „Interessengruppen-Liberalismus“ überlassen sind, können Rechtsnormen in der Tat nur eine sehr bescheidene gestaltende Wirkung besitzen. Die Politik des Interessengruppen-Liberalismus ist, wie dies Lowi pointiert ausdrückt, „policy without law“.⁴¹ – Bei Wahlen- und Huber-Kommission besitzt die Null-Hypothese indessen deutlich den Charakter einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Da die Reformdiskussion von vornherein auf isolierte Retuschen, auf einen ausgeprägten Inkrementalismus ausgerichtet ist, dessen Reformtauglichkeit schon aus logischen Gründen zweifelhaft ist, vermag sich die Null-Hypothese immer wieder zu bestätigen.

(2) Die Annahmen für die Modellkonstruktion

Das Konstruieren von Verfassungsmodellen ist sinnlos, wenn dem Verfassungsrecht nicht eine gewisse Gestaltungskraft zugebilligt wird. Die Null-Hypothese eignet sich also nicht als Grundlage für unsere Arbeit. Andererseits darf auch nicht angenommen werden, dass beliebige Ziele durch entsprechende Verfassungsarrangements erreicht werden können. Selbst dort, wo Doktrin und Erfahrung nahelegen, dass bestimmte Verfassungsvorkehrungen bestimmte Ziele befördern, darf nicht eine starre Ursache-Wirkung-Beziehung postuliert werden. Vielmehr gilt:

Annahme 1

Verfassungsarrangements vermögen nicht mit Sicherheit bestimmte Erfolge zu produzieren. Hingegen können sie Zwänge oder Rahmenbedingungen setzen, welche die Wahrscheinlichkeit bestimmter Erfolge erhöhen.

Unsere beiden Analyseansätze, der macht- und der kommunikationstheoretische, implizieren diese Annahme und versuchen, sie plausibel zu machen. Sie postulieren beispielsweise, dass eine institutionell bedingte Häufung von Vetopositionen die Steuerungskapazitäten des Staates herabsetzen. – Trotz der bereits erwähnten Desillusioniertheit mit Verfassungstechnologie im Ausland darf wohl nicht negiert werden, dass ein gewisser Zusammenhang besteht zwischen der erhöhten Regierstabilität in der Fünften Republik und den Vor-

40 Huber-Bericht, S. 6.

41 Lowi, op. cit., S. 125.

kehrungen der französischen Verfassung von 1958. Zusammen mit andern Faktoren dürfte die Ausgestaltung des Kanzleramtes, das konstruktive Misstrauensvotum und die Sperrklausel in der Bundesrepublik Deutschland dazu beigetragen haben, dass sich Missstände der Weimarer Republik nicht wiederholten. Unsere Diskussion über die in der Schweiz praktizierte inkrementalistische Reformstrategie legt eine weitere Annahme nahe:

Annahme 2

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich durch Verfassungsreform angestrebte Erfolge einstellen, wird erhöht, wenn die einzelnen politischen Institutionen wie Parlament, Regierung, Wahlrecht und Referendum geplant, koordiniert und gleichzeitig verändert werden.

Beinahe selbstverständlich ist unsere letzte Annahme:

Annahme 3

Die Erfolgswahrscheinlichkeit hängt unter anderem von der konkreten Ausgestaltung des Massnahmenpaketes ab.

4. Zielsystem und Massnahmenbündel

a) *Das Zielsystem*

Die Ausführungen in den vorangehenden drei Kapiteln, welche eine reformrelevante Definition der Ausgangslage zu leisten versuchten, legen nahe, in einer Totalrevision der Bundesverfassung zwei allgemeine Zielwerte zu verfolgen: *die Verbesserung der Demokratiequalität* und *die Erhöhung der staatlichen Steuerungskapazitäten*. Diese Formulierung der Reformziele ist zugegebenermassen vage und nicht-operational. Auf dem Hintergrund der gebotenen Analyse mag man indessen einräumen, dass die Forderung, die Qualität der schweizerischen Demokratie zu verbessern und die staatlichen Steuerungskapazitäten zu erhöhen, nicht mehr eine reine Leerformel darstellt, sondern bereits gewisse Konturen aufweist.

Es gibt Zielwerte, die nicht operationalisierbar sind, bei denen es schwerlich vorstellbar ist, dass man aus ihnen überzeugend und zwingend operationale Zielaussagen ableiten kann.¹ Verbesserung der Demokratiequalität und der Steuerungskapazitäten sind solche allgemeinen Werte. Ein rationales Reformunternehmen bedarf aber operationalisierter Zielaussagen, und die rationale Totalrevision einer Verfassung verlangt nach „relativ umfassenden operationalisierbaren Zielen“.² Es bleibt uns nichts anderes übrig, als ein operationales Zielsystem vorzuschlagen, von dem mit guten Gründen unterstellt werden darf, dass es in der Tat geeignet ist, die beiden allgemeinen Zielwerte zu fördern. Die niemals gänzlich aufhebbarer Kluft zwischen den allgemeinen Werten und dem konkreten Reformziel werden wir im nächsten Kapitel über die Modellevaluation zu verringern suchen, indem wir jene Argumente anführen, welche das konkrete Ziel als mögliches Mittel zur Förderung der beiden allgemeinen Zielwerte plausibel machen. Die beiden Allgemeinziele sollen im weitem bei der

1 Über nichtoperationalisierbare allgemeine Zielwerte siehe: Naschold, op. cit., S. 55.

2 Siehe oben S. 21 ff.

Ausgestaltung des Massnahmenbündels als Orientierungshilfe dienen und die wertmässige Ausrichtung des Reformunternehmens markieren.

Als konkretes Reformziel schlagen wir die Trennung von Regierung und Opposition, die Schaffung realer Chancen für Machtwechsel und die Förderung eines Zweiparteiensystems vor. Die Konzepte können dabei wie folgt operationalisiert werden:

- (1) Trennung von Regierung und Opposition sowie reale Chancen von Machtwechseln liegen vor,
 - wenn die jeweilige Regierungsmehrheit langfristig gesehen (beispielsweise während zwei Jahrzehnten) im Durchschnitt weniger als zwei Drittel der Sitze in der Volkskammer auf sich vereinigen kann
 - wenn die jeweilige zweitstärkste Partei langfristig im Durchschnitt wenigstens 35 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen kann
 - wenn nicht institutionelle Vorkehrungen a priori die Perpetuierung einer Partei in der Regierung begünstigen
 - wenn Grosse Koalitionen nur ausnahmsweise, bei nationalen Notständen zum Beispiel, eingegangen werden.
- (2) Nach der Operationalisierung von Douglas W. Rae liegt ein Zweiparteiensystem dann vor, wenn die beiden stärksten Parteien zusammen mehr als 90 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen können und wenn die jeweils stärkste Partei weniger als 70 Prozent der Stimmen erhält.³

Die Operationalisierung (1) geht von der Überlegung aus, dass die Chance von Machtwechseln verringert erscheint, wenn eine Grosspartei die Regierung stellt und einer Mehrzahl von kleinen Oppositionsparteien gegenübersteht (wie im Falle Schweden, wo die Sozialdemokraten seit 1932 an der Regierung sind). Es ist daher nicht nur eine Einparteienregierung, sondern auch eine starke Oppositionspartei postuliert, was auf die Forderung nach einem Zweiparteiensystem gemäss Operationalisierung (2) hinausläuft.

Das konkrete Reformziel ist gegen die permanente Allparteienregierung gerichtet und zielt auf die Schaffung einer kohärenten parlamentarischen Opposition, die reale Aussichten hat, früher oder später die Regierungsgeschäfte übernehmen zu können. Damit ist eine prägnant formulierbare „Leitidee“ gegeben: Der Vorschlag, das schweizerische Regierungssystem mit einer leistungsfähigen Opposition auszustatten, könnte ein Totalrevisionsunternehmen im ausgehenden zwanzigsten Jahrhundert in ähnlicher Weise dynamisieren, wie es die Forderung „Ein Recht, eine Armee“ vor hundert Jahren tat.

Die im folgenden erörterten Reformmassnahmen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Das erste Massnahmenpaket soll die institutionellen „Konkordanzzwänge“ beseitigen, welche eine Allparteienregierung zur praktischen Notwendigkeit machen; das zweite Paket soll den Übergang zum Zweiparteiensystem aktiv stimulieren. Weitere Reformmassnahmen ergeben sich, um eine bessere Annäherung an die Zielwerte und an die in den Randbedingungen postulierten Werte zu erreichen (siehe Tabelle 12, unten Seite 202).

3 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, 2. Auflage, New Haven 1969, S. 52.

b) Die Beseitigung der Institutlönellen „Konkordanzzwänge“

In langsamer Entwicklung bildete sich in der Schweiz eine ständig verfeinerte partei- und interessenpolitische Proportionalisierung aller wesentlichen Staatsorgane sowie spezifische Konfliktregelungsmuster heraus, wofür man den Ausdruck „Konkordanzdemokratie“ geprägt hat. Ihren Höhepunkt findet sie in der 1959 installierten Allparteienregierung. – Bei der Diskussion der Konkordanzpolitik herrschen in der neueren Literatur zwei Tendenzen vor. Die eine sieht darin eine „in der Geschichte tief verwurzelte“ kulturelle Eigenart der Schweiz, die weiter nicht erklärungsbedürftig ist, sondern zur Erklärung anderer politischer Phänomene dient. Nach Steiner ist der Proporz-Bundesrat nach der Formel von 1959 die krönende Vollendung eines Grundmusters „gütlichen Einvernehmens“, das – seit 1291! – „die eidgenössische Geschichte wie ein roter Faden durchzieht“. ⁴ Die andere Tendenz sieht in institutionellen Faktoren, insbesondere im Referendum, eine eigenständige Ursache für die Herausbildung der Konkordanzpolitik. ⁵ Es ist in der Tat naheliegender, die erstmalige Wahl eines Katholisch-Konservativen in den Bundesrat im Jahre 1891 auf dem Hintergrund der damaligen Referendumsstrategie der Konservativen zu sehen, als das geheimnisvolle Keimen eines nationalen Prinzips zu postulieren. Auch für die „Zauberformel“, die seit 1959 den Sozialdemokraten einen proportionalen Sitzanteil im Bundesrat einräumt, lassen sich, wie zu zeigen sein wird, durchaus prosaische Erklärungen anführen.

In diesem Zusammenhang spielen indessen die möglichen Ursachen und die Genese der heutigen Konkordanzpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Wesentlicher dürfte die Feststellung sein, dass ohne grundlegende Verfassungsänderung ein Abgehen von Konkordanz und Allparteienregierung praktisch unmöglich ist. Die Option für einen Regierungsmodus, der mit einem geringeren Konsensbedarf auskommt, wie es unser operationales Ziel postuliert, ist von Verfassungen wegen verbaut. – Selbst wenn die Schweiz ein Zweiparteiensystem gemäss Operationalisierung (2) besässe, müsste eine Grosse Koalition perpetuiert werden, weil nicht beide Parteien gleiche Chancen zur alleinigen Führung der Regierungsgeschäfte besässen. Der „progressiven“ Partei wäre es kaum möglich, in beiden Kammern die Mehrheit zu erringen. Und die „konservative“ Partei wäre in der Opposition gar nicht vorstellbar, weil sie durch obstruktiven Gebrauch des Referendums die Regierung jederzeit lahmlegen könnte. Theoretisch wäre die Alleinherrschaft der „konservativen“ Partei für einige Zeit denkbar, weil das Referendum als Kampfinstrument für eine „progressive“ Oppositionspartei von beschränktem Nutzen ist. ⁶ Im Falle von „Abnützungerscheinungen“ bei der „konservativen“ Regierungspartei böte die „progressive“ Partei, die aus den schon erwähnten Gründen nicht regierungsfähig wäre, jedoch

4 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 36-38. Ähnlich: Gerhard Lehmbuch, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967, S. 15-19. Allerdings erwähnt dieser Autor beiläufig auch das Referendum als Ursache für die Herausbildung typisch schweizerischer Konfliktregelungsmuster (S. 50).

5 Neidhart, Plebiszit (op. cit.). Siehe auch: Heinz Niemetz, „Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie“, Schweizer Rundschau, Nr. 2, 1970. Dieser Autor führt die schweizerischen Konfliktregelungsmuster nicht nur auf die politische Kultur, sondern nachdrücklich auch auf die Institution des fakultativen Referendums zurück (Sonderdruck S. 18).

6 Siehe oben S. 160 ff.

keine Alternative, und die Grosse Koalition stünde als einziger Ausweg offen. – Die angeführten Überlegungen gelten – *mutatis mutandis* – auch für das zurzeit bestehende Parteiensystem. Von den vier Bundesrats-Parteien sind praktisch nur die Sozialdemokraten in der Opposition vorstellbar; denn nur die bürgerlichen Bundesrats-Parteien vermögen zusammen in beiden Kammern eine Mehrheit zu bilden. (Der Fall, dass die drei grossen Parteien auf einen vierten Partner verzichten, ist schon deshalb unwahrscheinlich, weil der siebte Sitz nicht aufgeteilt werden kann. Eine Drei-Parteien-Regierung unter Ausschluss des kleinsten Partners böte übrigens keine signifikante Änderung). Die Sozialdemokraten, einmal in der Opposition, haben wenig Chancen, aus eigener Kraft, das heisst durch Wahlsieg, wieder in die Regierung zu gelangen, und sollte dies trotzdem geschehen, so besässen sie überhaupt keine Chance, allein zu regieren (Minderheit im Ständerat, Gefahr des Obstruktionsreferendums). Eine Rückkehr der Sozialdemokraten von der Opposition in die Regierung ist nur bei Konsens bürgerlicher Parteien möglich. Die SP wird also die frustrierende Oppositionsrolle nicht selbst suchen, und die bürgerlichen Bundesratsparteien haben keinen Grund, sie in diese Rolle zu drängen. Sie wären dann nämlich allein der mit der Regierungsführung verbundenen „Abnützung“ ausgesetzt, die zurzeit alle Regierungsparteien in Form von Stimmenverlusten trifft. In den Wahlen 1967 und 1971 verloren die Sozialdemokraten zusammen sieben Nationalratssitze, während FDP und CVP nur zwei, beziehungsweise vier Mandate einbüssten und die SVP (BGB) gar ohne Verluste ausging. Konnten die Bundesratsparteien 1963 85,4 % der Stimmen auf sich vereinigen, so waren es 1971 zehn Punkte weniger oder 75,4 %. Die Sozialdemokraten gingen dabei um 3,7 Punkte auf 22,9 % zurück, während die drei bürgerlichen Regierungsparteien zusammen nur um 6,3 Punkte auf 52,5 % zurückfielen.^{6a} Diese Tatsache könnte zur Vermutung verleiten, dass die SP den bürgerlichen Parteien als Erosionsschild dient, auf den sie schwerlich verzichten können.

Die im folgenden aufgeführten Massnahmen werden nur in ihren Umrissen dargestellt. Auf eine detaillierte Beschreibung oder gar die konkrete Ausformulierung von Verfassungsbestimmungen kann in diesem Zusammenhang verzichtet werden. Sind mehrere Varianten für die Zielverwirklichung denkbar, so wird jeweils der weniger radikalen der Vorzug gegeben.

(1) Umgestaltung des Ständerates

Um den durch den Ständerat bewirkten Konkordanzzwang auszuschalten, könnte man diese Kammer überhaupt abschaffen oder aber ihr die gleiche Repräsentationsbasis geben wie dem Nationalrat. Die erste Variante erscheint als unnötig radikal, und die zweite vermag nicht zu überzeugen, weil es wenig Sinn hat, zwei Parlamentskammern mit gleicher Repräsentationsbasis zu unterhalten. – Eine wohl genügende Zielkonformität böte die Umgestaltung des Ständerates nach dem Muster des westdeutschen Bundesrates. Als optimal sehen wir jene Lösung an, welche dem Ständerat generell ein aufschiebendes Veto gegen Erlasse der Volkskammer einräumt, mit welchem eine zweite Lesung erzwungen werden kann.

6a Eidg. Statistisches Amt, „Nationalratswahlen 1971“, Statistische Quellenwerke der Schweiz / Heft 529, Bern 1974, S. 36 f.

(2) Das fakultative Gesetzesreferendum

Wenn es richtig ist, dass das fakultative Referendum neben der parlamentarischen eine zweite Repräsentationsebene schuf, nämlich jene des kommissionalistischen Interessen-Bargainings, so nützt es einer Partei wenig, die Mehrheit im Parlament zu erringen und die Regierung zu stellen. Sie kann ihr Programm nicht verwirklichen, da sich die Entscheidungszentren ausserhalb von Parlament und Regierung befinden. Eine auf Neuerungen ausgerichtete Regierungsmehrheit könnte, wie schon erwähnt, von einer konservativen Opposition mittels des Referendums lahmgelegt werden. – Die Lösung, die Referendumsinstitution gänzlich zu beseitigen, entfällt angesichts des auf Demokratisierung ausgerichteten Allgemeinzieles. – Um die beiden Repräsentationsebenen zusammenzubringen, ist es naheliegend, dass man das Recht, ein Referendum anzuordnen, den privaten Interessengruppen wegnimmt und es den demokratisch legitimierten Volksvertretern einräumt. Wir schlagen vor, dass die *relative Mehrheit des Nationalrates* über Gesetze, Erlasse, Staatsverträge und auch Grundsatzentscheide, welche den weiteren Verlauf von Gesetzgebungsarbeiten determinieren, eine Volksabstimmung anordnen kann.⁷ Die Möglichkeit, dass eine Parlamentsminderheit das Referendum beschliessen kann, muss selbstverständlich entfallen. Hat die Opposition das Recht, Mehrheitsbeschlüsse einem plebiszitären Nachentscheid zu unterwerfen, so ist der dem bisherigen Referendum innewohnende Konkordanzzwang nicht beseitigt. – Die vorgeschlagene Lösung hat übrigens noch den Vorteil, dass sie eine gleiche Ausgestaltung von Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum bietet. Die unterschiedliche Behandlung der beiden Rechtsquellen wurde bisher damit begründet, dass die Schweiz ihre aussenpolitische Handlungsfreiheit nicht durch allzu radikale direktdemokratische Einrichtungen gefährden dürfe. In einer modernen Industriegesellschaft ist das Argument jedoch ebenso gültig für den innenpolitischen Handlungsspielraum des Staates. Der Entwurf des Bundesrates für eine Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums, der im Frühling 1973 in die Vernehmlassung gelangte, geht in der Richtung unserer Referendumslösung: Nur dann sollen 30 000 Bürger einen plebiszitären Nachentscheid über Staatsverträge verlangen können, wenn die absolute Mehrheit in jedem der beiden Räte dies bewilligt; das obligatorische Referendum bliebe allerdings vorbehalten beim Beitritt der Schweiz zu „Organisationen für kollektive Sicherheit“ oder zu „supranationalen Organisationen“. Auch der neuesten Staatspraxis ist der Gedanke, dass das Parlament Volksabstimmungen anordnet, nicht mehr unbekannt. Die Abstimmung über den Freihandelsvertrag mit der Europäischen Gemeinschaft vom 3. Dezember 1972 erfolgte entgegen dem Wortlaut der Verfassung auf Anordnung der eidgenössischen Räte.

(3) Das Kantonsreferendum

Die Ausgestaltung des Gesetzesreferendums gemäss unserem Vorschlag könnte eine Verfassungsbestimmung beleben, die bisher bedeutungslos war. Es handelt sich um die Vorschrift, dass auf Verlangen von acht Kantonen ein Gesetz in die Volksabstimmung gelangt. Eine Opposition, die in acht Kantonen die Mehrheit besitzt, könnte sich dieses Instrumentariums zur Herstellung von Konkordanz-

zwängen bedienen. Schätzt man den wegen des Kantonsreferendums möglichen Konkordanzdruck als schwach ein, so kann die Institution beibehalten werden. Bei weniger optimistischer Einschätzung müsste man das Kantonsquorum auf beispielsweise zwölf anheben. Da das Kantonsreferendum bisher unbenutzt blieb, wäre auch dessen gänzliche Beseitigung zu erwägen.

(4) Das obligatorische Referendum

Die Bestimmung, wonach für eine Verfassungsänderung die Mehrheit von Volk und Ständen notwendig ist, muss im Zusammenhang mit Artikel 3 der Bundesverfassung gesehen werden, der für jede Ausweitung der Bundeskompetenzen eine Verfassungsänderung verlangt. Die beiden Verfassungsbestimmungen zusammen machen zahlreiche obligatorische Volkabstimmungen notwendig. Darin liegt ein ausserordentlich wirksamer Konkordanzdruck. Besonders bei wichtigen, neuen Materien betreffenden Gesetzgebungsprojekten muss in der ersten Verfahrensphase, welche die erforderlichen Bundeskompetenzen bereitstellen soll, eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Damit eine solche Abstimmung Erfolgsaussichten besitzt, muss vorgängig eine Kompromissformel gefunden werden, die für alle „referendumsfähigen“ Gruppen annehmbar ist. Wird eine Gruppe im Bargaining-Prozess nicht befriedigt, die genügend Ressourcen besitzt, um ihren Standpunkt im Abstimmungskampf propagandistisch wirksam zur Geltung zu bringen, so erscheint eine Partialrevision und die auf ihr aufbauende Gesetzgebung als gefährdet. Mit andern Worten: die konservativste noch referendumsfähige Gruppe muss befriedigt sein, wenn ein Gesetzgebungsprojekt, das eine Partialrevision der Verfassung voraussetzt, durchführbar sein soll. Eine hypothetisch gedachte „progressive“ Regierungsmehrheit wäre wegen der Verfassungsartikel 3 und 121 in zahlreichen Fällen und gerade dort, wo es um neue Materien ginge, auf die Mitarbeit der „konservativen“ Opposition angewiesen.

Wir schlagen vor, dass der beschriebene Konkordanzzwang nicht durch Beseitigung der Volksabstimmung bei Partialrevisionen, sondern durch Änderung von Artikel 3 der Bundesverfassung abgebaut wird. Diese Bestimmung ist so umzugestalten, dass die Notwendigkeit für Partialrevisionen erheblich verringert wird. Zu denken wäre an die Übernahme der westdeutschen Formel (Reservierung von Bundeskompetenzen einerseits und von Gliedstaatenkompetenzen andererseits mit einem dazwischen liegenden breiten Feld von konkurrierenden Kompetenzen). Einfacher wäre die schlichte Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten des Bundes mit Enumeration der Kantonskompetenzen. In beiden Fällen müssten aber die Kantonskompetenzen ziemlich restriktiv formuliert werden, um die Zahl notwendiger Partialrevisionen wirksam zu verringern. Erwogen könnte auch die gänzliche Beseitigung von Kompetenzreservaten werden; Bund und Kantone hätten konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse unter Vorbehalt des Satzes: „Bundesrecht bricht kantonales Recht.“ Die letztere Lösung würde den Verfassungsgesetzgeber der komplizierten Aufgabe entheben, Kompetenzkataloge zu erstellen. Zudem würde der Verfassungstext erheblich vereinfacht.

(5) Initiativrechte

Bei der heutigen Regelung können Private mittels der Verfassungsinitiative beinahe beliebige Postulate zur Volksabstimmung bringen. Schon jetzt sind Initiativunternehmen besonders dann geeignete Pressionsinstrumente, wenn mit ihnen eine Vetofunktion ausgeübt werden soll. Würden die bisher aufgezählten Reformmassnahmen isoliert durchgeführt, so erhielte die Verfassungsinitiative gesteigerte Bedeutung und könnte von einer entschlossenen Opposition als wirksames Kampfmittel gegen die Regierungsmehrheit eingesetzt werden. Um dem vorzubeugen, braucht man die Verfassungsinitiative nicht abzuschaffen. Sie soll jedoch erheblich erschwert werden. Das Unterschriftenquorum wäre hoch anzusetzen (beispielsweise bei 200 000), und durch ein Verfassungsgericht müsste sichergestellt werden, dass Initiativen nur solche Themen zum Gegenstand hätten, welche angemessenerweise auf Verfassungsstufe zu regeln sind. – Die Einführung der Gesetzesinitiative im klassischen Sinne, welche es einer bestimmten Anzahl von Bürgern erlauben würde, Postulate zur verbindlichen Volksabstimmung zu bringen, wäre zielwidrig. Hingegen lassen sich durchaus Einrichtungen vorstellen, mit denen Bürger sich für ihre Anliegen wirksam Gehör verschaffen können, ohne dass dabei gleichzeitig Konkordanzzwänge geschaffen werden. Zu denken wäre etwa an folgende Lösung: Können für einen Gesetzesvorschlag eine bescheidene Anzahl von Bürgerunterschriften aufgebracht werden (beispielsweise 10 000), so müsste die Regierung in einer Botschaft dazu Stellung nehmen und eine Parlamentsdebatte darüber stattfinden.

(6) Berufsparlament

Schon in der jetzigen Situation sprechen gewichtige Gründe für die Schaffung eines Berufsparlaments. Die Verwirklichung der bisher erwähnten Reformpostulate würde indessen die volle Professionalisierung des Parlaments zur unabdingbaren Notwendigkeit machen. Mit dem Übergang vom Verbandsreferendum zum Parlamentsreferendum erhielte die Volksvertretung eine erhöhte Verantwortung und Arbeitslast. Die mit diesem Übergang bewirkte „Zusammenlegung der Repräsentationsebenen“ würde die legislatorischen Bargaining-Prozesse unter die Kontrolle des Parlaments stellen und ihm reale Schiedsfunktionen einräumen. – In einem Regierungssystem mit Chance für Machtwechsel müssen gutdotierte Positionen für jenes politische Personal zur Verfügung stehen, das gegebenenfalls aus den Regierungssämtern verdrängt wird. Für die Regierungsmannschaft der verlierenden Partei bietet ein Berufsparlament die Möglichkeit, sich weiterhin hauptberuflich der Politik zu widmen. Politische Erfahrung könnte auf diese Weise trotz Regierungswechseln dem System erhalten werden.

(7) Der Nationalrat als Kurationsorgan der Regierung

Die Gründe, die für eine Reduktion der ständerätlichen Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung sprechen, lassen sich analogerweise auch für das Postulat anführen, den Nationalrat allein als Wahlorgan der Regierung vorzusehen. Die Chance für eine Einparteienregierung oder für eine „kleine Koalition“ ist erheblich vermindert, wenn weiterhin die vereinigte Bundesversammlung die Regierung ernennt.

Schweizerische Bundesräte werden auf eine feste Amtszeit von vier Jahren gewählt. Überdies hat sich die Usanz herausgebildet, dass ein Bundesrat, der sich zur Wiederwahl stellt, in seinem Amt bestätigt wird.⁸ Zwar mag es Bundesräte gegeben haben, die aus Furcht vor einer möglichen Nichtwiederwahl auf eine erneute Kandidatur verzichteten oder die von der eigenen Partei zum „freiwilligen“ Rücktritt angehalten wurden.⁹ Das Grundmuster jedoch für die Bestellung schweizerischer Regierungsmitglieder gleicht jenem, das nach kontinentaleuropäischer Tradition bei „nichtpolitischen“ Staatsbeamten zur Anwendung kommt.

Im faktischen Unvermögen des Parlaments, Regierungsmitglieder gegebenenfalls wieder abzuwählen, könnte man einen eigenständigen Faktor sehen, der Konkordanzpolitik befördert: Die Legitimität einer nichtabsetzbaren Regierung lässt sich auf die Dauer nur dadurch erhalten, indem möglichst allen politisch relevanten Kräften Einsitz in ihr gewährt wird. Man kann auch umgekehrt argumentieren und in der Unabsetzbarkeit der Bundesräte nur einen Ausfluss der bereits erwähnten Konkordanzzwänge sehen. Die Frage braucht indessen nicht geklärt zu werden. Wesentlich ist, dass Minister nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch abberufbar sein müssen, wenn eine reale Chance für Machtwechsel gegeben sein soll. Damit ist indessen nicht impliziert, dass *jederzeit* ein Regierungssturz möglich sein muss, wie dies der klassische Parlamentarismus mit der Einrichtung des Misstrauensvotums vorsieht. Es lässt sich vorstellen, dass die Abberufung einer Regierung während der Legislaturperiode erschwert (wie in der Bundesrepublik Deutschland) oder überhaupt verunmöglicht ist.

Die derzeitige Verfassung lässt es durchaus zu, dass nach Nationalratswahlen bei gewandelten Kräfteverhältnissen oder Koalitionen im Parlament eine Regierung ohne Berücksichtigung bisheriger Amtsinhaber gewählt wird. Es stellt sich jedoch die Frage, ob mit Verfassungsrecht gegen die Usanz etwas unternommen werden kann, welche einem kandidierenden bisherigen Bundesrat praktisch ein wohlverworfenes Recht auf Wiederwahl einräumt. Die Aufwertung der Volksvertretung durch Professionalisierung, Parlamentsreferendum und Zurückstellung des Ständerates dürfte nach unserer Meinung der erwähnten Usanz bereits kräftig entgegenwirken. Die Stärkung von Machtfülle und Prestige des Nationalrates könnte durchaus erreichen, dass dieser an Selbstbewusstsein gewinnt, sich als wirkliches Kurationsorgan der Regierung versteht, sich also nicht darauf beschränkt, nur die zufällig und isoliert auftretenden Vakanzen im Regierungskollegium zu beheben. – Die Massnahmen schliesslich, die im nächsten Abschnitt vorgeschlagen werden (Richtlinienkompetenz des Bundespräsidenten, exklusives Recht des Bundespräsidenten, Bundesräte zur Ernennung oder Entlassung vorzuschlagen, Wahlrechtsreform) sollen die Beibehaltung der Usanz gänzlich verunmöglichen.

Für die Zielverwirklichung ist ein Abgehen von der festen vierjährigen Amtszeit der Regierung nicht erforderlich. Die Randbedingung, welche eine hohe politische Stabilität postuliert, macht die feste Amtszeit sogar wünschenswert. – Erwägen könnte man natürlich Einrichtungen wie das „konstruktive Miss-

8 Siehe oben S. 146.

9 Steiner, Gewaltlose Politik (op. cit.), S. 48.

trauensvotum“ oder die vorzeitige Parlamentsauflösung (durch das Parlament selbst oder durch die Regierung), um mögliche parlamentarische Pattsituationen zu beheben. Ein Zwang zu solchen Lösungen besteht jedoch nicht. Das Wahlrecht soll, wie aufzuzeigen ist, für stabile Mehrheiten sorgen. Und die Eventualität, dass die Regierung *vorübergehend* einmal nur beschränkt handlungsfähig ist, erscheint im schweizerischen Kontext durchaus annehmbar. Im jetzigen System verfügt die Regierung *dauernd* über einen nur sehr geringen Handlungsspielraum.

Das bisher beschriebene Reformpaket würde, wenn für sich allein verwirklicht, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bereits eine gute Annäherung an unser operationales Ziel bewirken. Mindestens für die Sozialdemokraten würde sich die Oppositionsrolle als ernsthafte Alternative zur Regierungsbeteiligung anbieten. Vollzöge diese Partei den Schritt in die Opposition, so ist folgendes Szenarium denkbar:

Bei hoher Inflationsrate, ungenügend kontrollierten Konjunkturschwankungen, wachsender Intensität der Umweltsproblematik, andauernder Virulenz der Ausländerfrage sowie zunehmender Auswirkung der europäischen Integration auf die Schweiz vermag die geschickt artikulierte Opposition der Sozialdemokraten den bürgerlichen Regierungsparteien empfindliche Stimmenverluste beizufügen (Fortsetzung und Verstärkung des „Abnützungstrends“, der die Regierungsparteien heute schon trifft). Von Wahl zu Wahl schiebt sich die SP näher an eine kritische Limite heran, die bei 40 Prozent der Wählerstimmen liegen könnte. Damit tritt sie für den Wähler als mögliche Alternative für die bürgerliche Regierung in Erscheinung. Bei den bürgerlichen Bundesratsparteien andererseits lösen die kontinuierlichen Stimmenverluste Spannungen aus, die – etwa bei der sehr heterogenen CVP – zu Dissidentengruppen führen können. Diese Umstände bewirken bei der Wählerschaft Zweifel darüber, ob die bürgerlichen Parteien wirklich nach wie vor regierungstauglich seien. In einer Zwischenphase bildet die SP mit einem kleinen Koalitionspartner die Regierung und vermag in einer Schlussphase gar eine Einparteienregierung zu stellen.

Von den praktisch möglichen Szenarien weist das beschriebene die höchste Zielkonformität auf. Aber selbst wenn die Entwicklung gemäss diesem „Idealszenarium“ abliefe, wäre das operationale Ziel nur sehr unvollkommen erreicht. Man hätte eine dominante, regierungsfähige Sozialdemokratische Partei, die mehreren kleinen Bürgerparteien gegenüberstünde. Diese Kleinparteien in der Opposition hätten zusammen nicht gerade günstige Aussichten, die einmal in der Regierung installierte SP wieder daraus zu verdrängen (unausgewogene Bipolarität nach skandinavischem Muster). – Neben dem Idealszenarium könnten selbstverständlich andere Szenarien mehr oder weniger grosse Wahrscheinlichkeiten für sich in Anspruch nehmen. So lässt sich denken: a) dass keine der jetzigen Bundesrats-Parteien den Schritt in die Opposition wagt und dass man „Abnützungsverluste“ durch die Kooptation weiterer Parteien in den Bundesrat ausgleicht (Beibehaltung der Allparteienregierung); b) dass eine bürgerliche Partei zuerst in die Opposition geht, den „Oppositionsgewinn“ ein-

steckt und später unter Ausschluss der SP eine bürgerliche Regierungskoalition bildet (Verzögerung des „Idealszenariums“); c) dass die SP, obwohl in der Opposition, keine „Oppositionsgewinne“ erzielen kann, sondern diese den extremen Parteien, den Kommunisten oder den Überfremdungsgegnern, überlassen muss (verstärkte Fraktionalisierung des Parteiensystems); usw.

Da mit dem bisher beschriebenen Reformpaket bestenfalls eine Annäherung an das operationale Ziel erreicht werden kann und im übrigen eine Entwicklung in Richtung auf das Ziel nur sehr langsam und möglicherweise überhaupt nicht vor sich gehen würde, sind weitere Reformmassnahmen erforderlich.

c) Die Förderung der Bipolarität

(1) Relatives Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen

L'élection n'est pas un moyen d'introspection, elle est un procédé pour désigner le gouvernement (René Capitant)

In einer früheren Phase wissenschaftlicher Wahlrechtsforschung sah man im relativen Mehrheitswahlrecht eine Hauptursache für die Entstehung eines Zweiparteiensystems. Doch die Protagonisten dieser Anschauung, etwa Maurice Duverger¹⁰ und K. O. Key¹¹, haben selbst die kategorisch klingenden Aussagen in den ersten Ausgaben ihrer einschlägigen Veröffentlichungen in späteren Auflagen abgeschwächt und relativiert. – Wir postulieren hier nicht, dass der Übergang zum relativen Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen *zwangsläufig* zu einem Zweiparteiensystem gemäss unserer Operationalisierung führen würde. Hingegen gehen wir von der Annahme aus, dass eine solche Wahlrechtsänderung, kombiniert mit flankierenden Massnahmen, die Wahrscheinlichkeit für eine Entwicklung in dieser Richtung erheblich zu erhöhen vermag.

Die Theorie, dass das relative Mehrheitswahlrecht Zweiparteienkonkurrenz zu fördern vermag, kann nur bezüglich des einzelnen Wahlkreises unmittelbar plausibel gemacht werden: Es ist nur sinnvoll, die Stimme einem Kandidaten zu geben, der reale Gewinnchancen hat. Die Stimmen werden also zur Hauptsache an die Kandidaten der beiden stärksten Parteien gehen; für die dritt- oder

10 Den späteren Auflagen seines Buches *Les Partis Politiques* (op. cit.) fügte Duverger folgenden Absatz bei: „On a choisi d'analyser avec plus de détails cette influence des régimes électoraux, parce qu'elle a été très peu étudiée jusqu'à l'apparition de ce livre (1951): il fallait combler une lacune. Mais cela ne signifie pas qu'on l'ait jamais considérée comme plus importante que les autres. En fait, l'action des systèmes de scrutin pourrait être comparée à celle d'un frein ou d'un accélérateur: tel régime électoral facilite la multiplication des partis, engendrée par l'action d'autres facteurs; tel autre régime lui fait obstacle; etc. Mais les modes de scrutin ne jouent pas un rôle proprement moteur: ce sont les réalités nationales, les idéologies, et surtout les structures socio-économiques qui ont en général l'action la plus décisive à cet égard.“ (S. 235). – Zur Kritik an Duverger siehe: Aaron B. Wildavsky, „A Methodological Critique of Duverger's Political Parties“, in: Eckstein/Apter, op. cit., S.368–375; Samuel H. Beer, „Les Partis Politiques“, *Western Political Quarterly*, September 1953, S. 512–517.

11 Vergleiche die erste Auflage (1948) von V.O. Key, Jr., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York, S. 218 f., mit der 5. Auflage von 1964, S. 208. – Siehe auch: Howard A. Scarrow, *Comparative Political Analysis. An Introduction*, Harper & Row, New York 1969, S. 109 f.

viertstärkste Partei zu stimmen, bedeutet praktisch die Verschleuderung der eigenen Stimme. – Sobald aber in verschiedenen Regionen verschiedene Parteien dominieren, so vermag sich auf nationaler Ebene trotzdem ein Vielparteiensystem herauszubilden.¹² Der Polarisierungseffekt dürfte sich aber dann auf die nationale Ebene übertragen, wenn es dem Wähler klar ist, dass er mit seinem Wahlzettel nicht einen isolierten Abgeordneten, sondern eine Partei und durch sie gegebenenfalls eine Regierung wählt. Besonders wenn das höchste Regierungsamt unteilbar ist, werden sich die Wählerstimmen auf die beiden landesweit gesehen stärksten Parteien konzentrieren. Unsere Reformvorschläge zielen deshalb darauf ab, ein oberstes unteilbares Regierungsamt zu schaffen und die Zentralisierung der Parteien zu fördern, so dass bei Nationalratswahlen nicht mehr wie bisher „kantonale“ Parteien miteinander konkurrieren, sondern „nationale“.

Zwischen relativem Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen und der Existenz von Zweiparteienkonkurrenz lässt sich empirisch eine ziemlich starke Korrelation nachweisen. Douglas W. Rae untersuchte in 20 Ländern mit freier Wahl 121 Wahlen in die nationale Volkskammer, an der sich im ganzen 664 Parteien beteiligten. Er gelangte unter anderem zu folgender Aussage:

„Plurality formulae are always associated with two-party competition except where strong local minority parties exist, and other formulae are associated with two-party competition only where minority elective parties are very weak.“¹³

Von den vier demokratischen Ländern mit relativem Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen weisen drei (Grossbritannien, USA, Neuseeland) Zweiparteiensystem und eines (Kanada) ein Mehrparteiensystem auf.^{13a} Andererseits haben Österreich und seit November 1972 die Bundesrepublik Deutschland trotz Proporzwahl ein Zweiparteiensystem gemäss unserer Operationalisierung. Generell darf angenommen werden, dass Majorzsysteme (relative oder absolute Mehrheitswahl) der Parteienzersplitterung entgegenwirken. Rae formulierte:

„Plurality and majority formulae tend to deny representation to larger numbers of small parties than proportional representation formulae.“

„P. R. electoral systems tend to be associated with more fractionalized elective and parliamentary party systems than plurality and majority formulae.“¹⁴

12 Merkl, op. cit., S. 297; Duverger, *Partis politiques* (op. cit.), S. 253.

13 Rae, op. cit., S. 95. Der Satz basiert auf der Untersuchung von 107 Wahlen. In 89,7 % davon ergab sich Koinzidenz einerseits zwischen relativem Mehrheitswahlrecht und Zweiparteienkonkurrenz und andererseits zwischen Proporz und Mehrparteiensystem. – Die Methode von Rae, nicht Länder sondern einzelne Parlamentswahlen als Analyseeinheiten zu benutzen, ist natürlich anfechtbar, da sich Parteiensysteme in der Regel nicht grundsätzlich von einer Wahl zur andern verändern.

13a In den Wahlen vom 28.2.74 sank allerdings der kombinierte Stimmenanteil der beiden grössten Parteien in England erheblich unter die 90 %-Limite. Labour und Tories erreichten zusammen nur 75,3 % der Stimmen (*Le Monde*, 3./4. März 1974, S. 2).

14 Rae, op. cit., S. 97 f. – Rae hat zur Messung von Fraktionalisierungsgraden den Index F entwickelt. Fe bedeutet dabei die Fraktionalisierung der Stimmenanteile, welche die einzelnen Parteien erreichten, und FP die Fraktionalisierung der Sitzanteile im Parlament. F kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Wenn beispielsweise von fünf Parteien zwei sehr gross und drei sehr klein sind, so zeigt F einen kleineren Wert an, als wenn alle fünf Parteien gleich gross sind. –

Unsere Annahme, dass mit der Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts ein signifikanter Einfluss in Richtung auf ein Zweiparteiensystem ausgeübt werden kann, lässt sich auf der Grundlage des vorhandenen empirischen Materials durchaus vertreten. Kaum umstritten ist auch die Vorstellung, dass mit diesem Wahlsystem die Bildung einer stabilen Einparteienregierung und einer wirksamen Opposition mit der Chance von Machtwechseln gefördert werden kann. Das britische Beispiel berechtigt zur Erwartung, dass schon relativ geringe Stimmenverschiebungen einen Machtwechsel bewirken können und dass in der Regel schon ein geringer Stimmenvorsprung der siegreichen Partei sich in eine solide Sitzmehrheit im Parlament übersetzt (Kubusregel).¹⁵ Nach Rae gilt:

„Plurality and majority formulae tend to magnify changes in the popular support of parties when legislative seats are allocated, but P. R. systems generally have no such effect.“¹⁶

In der neueren Literatur herrscht die „funktionelle Betrachtungsweise“ bei der Einschätzung von Wahlsystemen vor; dieses soll in erster Linie dazu dienen, handlungsfähige Regierungen und kohärente Oppositionen zu schaffen sowie den Wählern die Möglichkeit einräumen, mit dem Wahlzettel möglichst direkt die Regierungsmannschaft zu bestimmen. Mit der funktionellen Betrachtungsweise aber erhält der Majorz wieder neuen Auftrieb, der nach dem ersten Weltkrieg in fast allen kontinentaleuropäischen Ländern, so auch in der Schweiz, abgeschafft wurde.¹⁷ – In der Bundesrepublik Deutschland empfahl 1968 eine von der Regierung eingesetzte Expertenkommission die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts.¹⁸ Für Österreich schlug Karl-Heinz Nassmacher das relative Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen vor, um die Voraussetzungen für ein „alternierendes Regierungssystem“ englischen Musters zu schaffen und um es der Wählerschaft zu ermöglichen, als „ultimate authority“ unmittelbar

Zur Berechnung von F_e gilt folgende Formel:

$$F_e = 1 - \left(\sum_{i=1}^n T_i^2 \right)$$

wobei T_j der Stimmenanteil in Prozent ist, den irgendeine der beteiligten Parteien erreicht (analoge Formel für F_p). – Der F_e -Wert, der optimal unserem operationalen Ziel entspricht, beträgt 0,5. Die Untersuchung von Rae hat nun ergeben, dass der durchschnittliche F_e -Wert bei den Systemen mit relativer oder absoluter Mehrheitswahl 0,54 beträgt, bei Proporzsystemen dagegen 0,73. Der durchschnittliche F_p -Wert bei den Majorzwahlsystemen beträgt nur 0,51, während er bei den Proporzsystemen 0,70 ausmacht. – Nach Rae gilt auch: Je kleiner die Wahlkreise, desto geringer die Fraktionalisierung. Bei Einerwahlkreisen, was wir vorschlagen, errechnete Rae einen durchschnittlichen F_e -Wert von 0,548 und einen F_p -Wert von 0,508 (op. cit., S. 120 f.).

- 15 Die Kubusregel besagt, dass bei relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bei Zweiparteienkonkurrenz die Mandatzahlen der beiden Parteien sich normalerweise verhalten wie die dritten Potenzen ihrer Stimmenanteile. Siehe: Duverger, *Partis Politiques* (op. cit.), S. 356; Rae, op. cit., S. 27. Siehe auch: Edward R. Tufte, „The Relationship Between Seats and Votes in Two-Party Systems“, *APSR*, Vol. 67, No. 2, Juni 1973, S. 540-554.
- 16 Rae, op. cit., S. 101.
- 17 Siehe: Ferdinand A. Hermens, *Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl*, Köln/Opladen, 2. Auflage 1968; Jean-Marie Cotteret/Claude Emeri, *Les systèmes électoraux*, („Que sais-je?“ Nr. 13821, Paris 1970, S. 68 ff.; Heino Kaack, *Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl*, Opladen 1967, S. 65.
- 18 Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn 1968.

eine Regierung zu wählen.¹⁹ – Auch in der Schweiz ist die Mehrheitswahl nicht mehr gänzlich tabu. In der Begründung seiner Motion betreffend Wahlrechtsreform vom 20. März 1969 erklärte der CVP-Nationalrat Julius Binder, dass er „persönlich durchaus ein Anhänger des Majorzverfahrens“ sei; nur aus Gründen der politischen Realisierbarkeit schlage er ein Wahlsystem nach westdeutschem Muster vor.²⁰ Beachtlich ist dabei, dass die CVP ein halbes Jahrhundert zuvor zusammen mit der SP für den Proporz gekämpft hatte.

Auf die Details des vorgeschlagenen Wahlverfahrens braucht hier nicht eingegangen zu werden. Immerhin ist zu postulieren, dass überparteiliche Fachleute nach generellen Kriterien die Wahlkreiseinteilung vornehmen und diese in regelmässigen Abständen an eventuelle Bevölkerungsverschiebungen anpassen. Die Einwohnerzahl in einem Wahlkreis dürfte vom Durchschnitt nur innerhalb einer bestimmten, klein zu haltenden Marge abweichen. Bei Kleinstkantonen müsste wahrscheinlich zugelassen werden, dass Wahlkreise Kantonsgrenzen überschreiten. Nützliche Vorarbeiten für eine solche Wahlkreiseinteilung leistete der ehemalige Direktor des Eidg. Statistischen Amtes, Anton Meli, der im Auftrag der Buser-Kommission eine Simulation von Majorzwahlen auf der Grundlage der Nationalratswahlen von 1971 erstellte.²¹

Die erwähnte Simulationsrechnung zeigt einen Konzentrationsprozess zuungunsten der im Bundesrat nicht vertretenen Kleinparteien sowie erhebliche Sitzgewinne für die drei bürgerlichen Regierungsparteien an: die SP dagegen würde mehr als einen Viertel ihrer jetzigen Sitze im Nationalrat verlieren. – Die Simulation von Meli ist allerdings mit Vorbehalten aufzunehmen. Ihre Annahmen sind teilweise nicht sehr realistisch und teilweise zu wenig differenziert. Nicht vertretbar ist beispielsweise die (nicht explizit gemachte) Annahme, dass die Einführung der Mehrheitswahl zu keinen Änderungen im Wählerverhalten und in den Wahlstrategien der Parteien führen würde. Die wichtige Unterscheidung zwischen „Hochburg-Wahlkreisen“ und „Wechselwahlkreisen“ fehlt in der Simulation. Die Ungenauigkeit wird zusätzlich erhöht, da die 9 grössten Städte mit total 45 Mandaten keine Einerwahlkreise erhielten, sondern dort Sitzverteilung nach Proporz stipuliert wurde. Die Verteilung von knapp einem Viertel der Sitze erfolgte somit gar nicht nach Majorz.

(2) Hierarchische Abhebung des Bundespräsidenten

Der jetzige Bundesrat bietet sich geradezu der Proporzionalisierung an. Seine sieben Mitglieder sind einander gleichgestellt; der Präsident besitzt nur unbedeutende Prärogativen, und sein Amt rotiert im Jahresrhythmus nach Anciennitätsregel. – Wird das Präsidentenamt hierarchisch abgehoben und mit erheblichen Prärogativen ausgestattet, so erhält jene Partei, die es zu besetzen vermag, erhöhtes Gewicht. Koalitionsregierungen bleiben zwar möglich, nicht aber die Totalproporzionalisierung nach heutigem Muster. Lässt sich eine Regierung

19 Karl-Heinz Nassmacher, *Das österreichische Regierungssystem. Grosse Koalition oder alternierende Regierung?*, Köln/Opladen 1968, S. 173.

20 Die Motionsbegründung ist abgedruckt in: Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrats und das Stimmrechtsalter, August 1972, S. 71–74. (Die genannte Kommission stand unter dem Vorsitz von Vizekanzler W. Buser; der Bericht wird daher im folgenden „Buser-Bericht“ genannt.)

21 Buser-Bericht, S. 85–112.

gegenüber der Öffentlichkeit in einem einzigen Mann darstellen, so ist auf nationaler Ebene eine ähnliche Bipolarisierungswirkung zu erwarten wie im Einerwahlkreis, wo auch nur ein Kandidat den Sieg davon tragen kann.²²

Wir schlagen folgende Massnahmen vor: Der Bundespräsident wird auf vier Jahre gewählt, er besitzt die „Richtlinienkompetenz“ und das exklusive Recht, Bundesräte dem Parlament zur Ernennung oder Abberufung vorzuschlagen. Daneben bliebe, wie in der Bundesrepublik Deutschland, Raum für ein „Ressortprinzip“ und ein „Kolligialprinzip“.²³ Das derzeitige Amt des Bundeskanzlers wäre abzuschaffen.

Das vorgeschlagene System hätte überdies den Vorteil, dass dem Regierungschef Stabsorgane sinnvoll zugeordnet werden könnten und dass eine programmatische Ausrichtung der Regierung möglich würde. Die zahlreichen bisherigen Usancen, welche Bundesratswahlen in unerträglichem Ausmass rechtlichen und faktischen „Wählbarkeitsvoraussetzungen“ unterwerfen und ihnen mehr den Charakter von Naturereignissen als von politischen Willensentscheidungen geben, würden beseitigt. Ein Vorbehalt für einen Sprachenproporz in der Regierung, auf den im nächsten Kapitel noch einzugehen sein wird, müsste allerdings angebracht werden.

(3) Vermehrte Zentralisierung der Parteien

Das bipolare Modell verlangt nach einigermaßen zentralisierten Parteien. In den letzten Jahren ist bei den grossen schweizerischen Parteien in der Tat eine Tendenz nachweisbar, den extremen Kantonalismus abzustreifen. Etwa die Reformbestrebungen der CVP weisen in diese Richtung. – Der „Nationalisierungsprozess“ bei den Parteien kann durch geeignete Massnahmen gefördert werden. So lässt sich eine Parteienfinanzierung durch den Bund derart ausgestalten, dass die nationalen Parteiorgane angemessen gestärkt werden. Des weitern wäre den zentralen Parteiorganen ein Mitspracherecht bei der Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen einzuräumen, um auf Bundesebene eine gewisse Personalplanung zu ermöglichen. Wir schlagen jene Formel vor, die der deutsche Beirat für Wahlrechtsreform von 1968 empfahl. Darnach hätte das zuständige Bundesorgan einer Partei das Recht, Kandidaten für die Wahlkreise vorzuschlagen. Die Lokalpartei müsste sich mit dem Vorschlag auseinandersetzen, brauchte ihn jedoch nicht zu akzeptieren.²⁴ Die hier erörterten Massnahmen wären nicht auf Verfassungsebene zu regeln, sondern in einem ohnehin unerlässlichen Parteiengesetz.

d) Szenarien

(1) Die vorgeschlagenen Reformen verunmöglichen eine Grosse Koalition nicht; bei nationalen Notständen dürfte es sogar naheliegend sein, zu dieser Formel zurückzukehren. In „normalen“ Zeiten dagegen ist durch unser Massnahmen-

22 Ähnliche Argumentation bei: Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Bd. II, 12. Auflage, Paris 1971, S. 173; siehe auch: Scarrow, *op. cit.*, S. 106.

23 Kurt Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Auflage, München 1973, S. 168 ff.

24 Neugestaltung des Bundestagswahlrechts (*op. cit.*), S. 48.

bündel die Wahrscheinlichkeit erheblich herabgesetzt, dass eine Allparteienregierung weiterbestehen würde. Hat das Volk einmal einer Totalrevision der Bundesverfassung zugestimmt, als deren Ziel die Schaffung einer leistungsfähigen Opposition dargestellt wurde, so hat die Fortführung der Zauberformelpolitik ihre demokratische Legitimität weitgehend eingebüsst. Beharren auf der Allparteienregierung würde zu wachsender Kritik am „Machtkartell“ der Parteien führen. An den Extremen des politischen Spektrums wäre mit Radikalisierungstendenzen zu rechnen, die übrigens kein legales „Ventil“ finden könnten, da Kleinparteien beim neuen Wahlsystem keine Chancen besäßen und Referendum und Initiative unter der Kontrolle der Regierungsparteien lägen. – Unser Massnahmenpaket verringert in ganz erheblicher Weise die Attraktivität einer Regierungsbeteiligung für eine Partei, die weder den Bundespräsidenten noch den Vizepräsidenten stellen kann. Andererseits ist die Oppositionsrolle durch die Reformen bedeutend anziehender geworden als im bisherigen System, da sich eine stagnierende Partei von dieser Rolle neuen Auftrieb versprechen kann, der sogar die Chance eines Wahlsieges miteinschliesst. – Zusammenfassend kann man sagen, dass nach Einführung der neuen Verfassung eine über längere Zeit andauernde Allparteienregierung denkbar unwahrscheinlich wäre.

(2) Die höchste Wahrscheinlichkeit dürfte einem Szenarium zugemessen werden, das sich im wesentlichen nach dem oben, Seite 193, beschriebenen Grundmuster abspielt:

Die Sozialdemokraten treten den ersten Wahlkampf nach neuem Recht mit der Erklärung an, sich an keiner Grossen Koalition beteiligen zu wollen, um mit dem „Oppositionseffekt“ die antizipierten Sitzverluste möglichst gering halten zu können. Die Wahlen ergeben, wie dies die Meli-Simulation vorhersagt, eine Sitzkonzentration zugunsten der bürgerlichen Parteien FdP, CVP und SVP. Diese stellen die Regierung, sind jedoch von Anfang an zu enger Zusammenarbeit gezwungen, da sie sich auf einen mit erheblichen Machtvollkommenheiten ausgestatteten Bundespräsidenten einigen müssen. Zudem stehen sie unter einem gewissen Zwang, ihre Politik programmatisch abzustützen, um der Opposition das Spiel nicht allzu sehr zu erleichtern. Dieses „Näher-Zusammenrücken“ dürfte zu internen Spannungen bei den Regierungsparteien und eventuell zu Absatzbewegungen von Dissidenten führen, die sich dem „ändern Pol“, den Sozialdemokraten, anzunähern versuchen. – In der Opposition vermögen die Sozialdemokraten vom „Abnützungseffekt“, der die bürgerliche Regierungskoalition trifft, wegen des Wahlrechts allein zu profitieren. Nach zwei bis vier Legislaturperioden gelingt ihnen ein Wahlsieg. – Das Wahlrecht zwingt die bürgerlichen Parteien, auch in der Opposition sehr eng zusammenzuarbeiten oder gar gänzlich zu fusionieren. Kleine Oppositionsparteien, welche die Zusammenarbeit verweigern, setzen sich dem Risiko aus, wegen des Mehrheitswahlrechts aufgegeben zu werden. – Sobald die SP einmal die Limite von ungefähr 40 Prozent der Wählerstimmen überschritten hat, ist „ausgewogene Bipolarität“ insofern hergestellt, als hinfort jede Regierungsmehrheit damit rechnen muss, am Ende der Legislaturperiode abgewählt zu werden.

(3) Denkbar ist ein Szenarium, nach welchem sich die Bipolarität nicht um eine sozio-ökonomische Konfliktsachse, sondern um eine konfessionelle herausbildet. Nicht die Sozialdemokraten stünden den Bürgerlichen gegenüber, sondern die Katholiken den Nichtkatholiken.²⁵ Die CVP würde zum Kristallisationspunkt des einen Pols und die Freisinnigen zu jenem des andern. Wir halten eine solche Eventualität für unwahrscheinlich. Zwar konnten aus dem letzten Jahrhundert stammende konfessionelle Konflikte dank des geltenden Wahlrechts lange Zeit konserviert werden. Doch heute lassen sich keine konfessionellen Streitpunkte mehr nachweisen, die sich zur Grundlage eines Parteiensystems machen liessen. Mit der Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeregelung aus der Bundesverfassung im Mai 1973 hat die Schweiz auf Bundesebene wohl den letzten konfessionspolitischen Konfliktstoff verloren. – Nach ihrem neuesten Programm von 1971 zu schliessen, erhebt die CVP keine spezifisch konfessionspolitischen Postulate mehr, sondern versucht, über ihre katholische Stammwählerschaft hinaus neue Wählerkreise anzusprechen. Je die Konfessionsgrenze signifikant zu überschreiten, dürfte jedoch für diese Partei sehr schwierig oder gar unmöglich sein.

(4) Realistischer als das Szenarium von der konfessionalisierten Bipolarität ist jenes, das für eine längere Zeitspanne ein *Dreiparteiensystem* vorhersagt. Dieses Szenarium geht von der Annahme aus, dass es der CVP weiterhin gelingt, das Gros der praktizierenden Katholiken an sich zu binden. Diese Partei würde damit verhindern, dass der SP, obwohl in der Opposition, wesentliche „Einbrüche“ in die katholische Wählerschaft gelänge. Die SP ist jedoch, um die kritische Schwelle von 40 Prozent Wählerstimmen erreichen zu können, in erheblichem Umfang auf katholische Stimmen angewiesen. – Wir halten dieses Dreiparteien-Szenarium für weniger wahrscheinlich als Szenarium (2). Mit dem Wegfall ernsthafter konfessionspolitischer Konfliktstoffe dürfte der Appel der CVP an die „Katholizität“ ihrer Wähler an Wirkung verlieren. In Belgien, den Niederlanden und Westdeutschland haben in jüngster Zeit katholische Wähler in einem durchaus ins Gewicht fallenden Ausmass begonnen, sozialdemokratische Parteien zu wählen. Henry H. Kerr sieht auch für die Schweiz einen solchen Einstellungswandel bei katholischen Wählern voraus: „As elsewhere, the Catholic Church is rapidly losing its hold over the partisan attitudes of its believers in Switzerland.“²⁶ Dieser Autor basiert seine Prognose auf eine repräsentative Meinungsumfrage, welche das *Département de Science politique* der Universität Genf in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sozialpsychologie der Universität Zürich 1972 durchführte. Eine Altersgruppenanalyse ergab, dass mit abnehmendem Alter katholische Wähler weniger häufig die katholische Partei bevorzugen. Die Präferenz für Linksparteien (Sozialdemokraten, Kommunisten) ist bei jüngeren praktizierenden Katholiken erheblich grösser als bei älteren. Nach Kerr handelt es sich nicht um eine bloss biolo-

25 Bei der schweizerischen Wohnbevölkerung ist der Anteil der Protestanten 1950 bis 1970 von 58,5 auf 55 Prozent gefallen, derjenige der Katholiken von 41,3 auf 43 Prozent gestiegen. Bezüglich der Gesamtbevölkerung wurden 1970 erstmals mehr Katholiken als Protestanten gezählt (NZZ, Nr. 464, 7.10.73, S. 35).

26 Henry H. Kerr, Jr., Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict, Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology, London 1974, S. 19.

gisch-entwicklungsbedingte Erscheinung, die mit zunehmendem Alter der Wähler wieder verschwindet, sondern die Ergebnisse deuten auf eine Umstrukturierung der Parteipräferenzen der Katholiken hin:

„... the comparison of trends in the various indices reveals that a restructuring of party alternatives may well occur in the coming decades as the younger generations replace their elders in the electorate. It is the rapid, linear decrease in the *religiosity indices*, especially among Catholics, which testify compellingly to possible changes in the offing.“²⁷

(5) Dass unter dem neuen Wahlrecht regionale Parteien entstünden, die sich beispielsweise nach sprachlichen Kriterien abgrenzten, und so die angestrebte Bipolarität verhinderten, ist nicht wahrscheinlich. Alle vier derzeitigen Regierungsparteien rekrutieren ihre Anhänger aus mehr als einer Sprachgruppe. Besonders die drei grossen Parteien sind alle in der deutschen, französischen und italienischen Schweiz solide verankert. Wenn schon das Proporzwahlrecht nicht zu eigentlichen „Sprachparteien“ führte, so ist dies beim Majorz noch weniger zu erwarten.²⁸

5. Die Evaluation des Modells

In diesem Kapitel soll eine Modellevaluation versucht werden, indem wir das bipolare System alternierender Regierung einerseits mit den allgemeinen Zielwerten konfrontieren und es andererseits an den in den Randbedingungen fixierten Wertpositionen messen. Die Fragestellung lautet: Darf man annehmen, dass das bipolare Modell die Demokratiequalität und die staatlichen Steuerungskapazitäten tatsächlich zu verbessern vermag? – Wie wirkt sich das Modell auf Werte aus, die mit „politischer Stabilität“, „innerem Frieden“, „Föderalismus“, „Minderheitenschutz“, „Unabhängigkeit nach aussen“ und ähnlichem umschrieben werden? – Welches sind die Nachteile oder „Kosten“ der Modellverwirklichung?

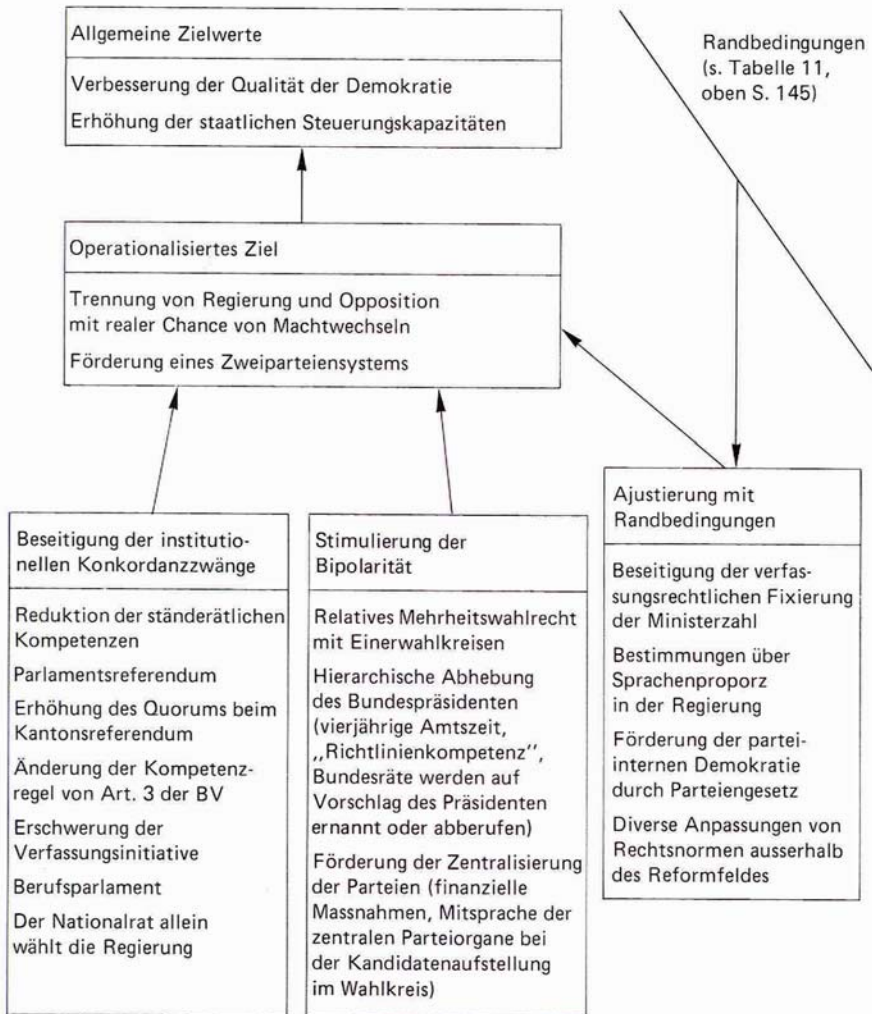
Die Fragestellung deutet an, dass die folgenden Ausführungen nicht den Charakter exakter Analyse, sondern nur ungefähren Abwägens und politischsubjektiven Argumentierens besitzen. Auf Punktierung, Gewichtung und Saldierung einzelner Faktoren wird verzichtet, um nicht den trügerischen Anschein von Exaktheit zu erwecken. Die Wertpositionen, mit denen das Modell konfrontiert wird, sind zwangsläufig so vage und amorph und die möglichen Auswirkungen einer Modellrealisierung derart vielschichtig und schwer fassbar, dass eine kunstgerechte quantitative Kosten-Nutzen-Analyse wenig Sinn besässe.

Die in den Tabellen 11 und 12 (Seite 145 und 202) vorgeschlagenen Bewertungsgesichtspunkte, die beiden allgemeinen Zielwerte und die zehn Randbedingungswerte, lassen sich selbstverständlich durch weitere Kriterien ergänzen. Im Rahmen dieses Buches kann indessen keine umfassende Debatte des bipolaren Modells angestrebt werden. Es sollen nicht einmal alle aufgezählten Randbedingungswerte ausführlich zur Sprache kommen. Der Verfasser nimmt

²⁷ Kerr, op. cit., S. 19.

²⁸ Über das Problem sprachlicher Minderheiten im Zweiparteiensystem siehe unten S. 216 ff.

Tabelle 12: Zielsystem und Massnahmenbündel



nämlich an, dass ohne weiteres Kompatibilität zwischen dem Modell einerseits und dem wirksamen Schutz von *Grundrechten*, der Gewährleistung von *Rechtsstaatlichkeit* und der Erhaltung des erreichten *Lebensstandards* der Bevölkerung andererseits besteht. Der Verfasser kann sich schwerlich eine Argumentation vorstellen, die plausibel dartun würde, dass im bipolaren System mit grösserer Wahrscheinlichkeit als im bisherigen Regime Grundrechte angetastet, Rechtsstaatlichkeit untergraben oder die Volkswohlfahrt gefährdet würden. Auf diese drei Bewertungskriterien soll im folgenden deshalb nicht mehr eingegangen werden.

Obwohl die folgende Modellevaluation ziemlich summarisch ausfällt, wird damit doch ein Zweifaches erreicht: Sie soll die Werthaltung des Verfassers möglichst explizit machen und politischen Entscheidungsträgern Anhaltspunkte für die Urteilsbildung liefern.

a) *Die Meinung der andern*

Für die Urteilsbildung über das vorgeschlagene bipolare Modell mag es nützlich sein, auf die Einschätzung von Fachleuten hinzuweisen, die sich über Vor- und Nachteile dualistischer Regierungssysteme geäussert haben. Auffallend ist, dass zahlreiche zeitgenössische Autoren, die zum Problem Stellung nehmen, das bipolare Modell positiv bewerten. Zwar darf man wohl nicht von einem *consensus doctorum* reden, aber eine „vorherrschende Meinung“ hinsichtlich der positiven Einschätzung des Modells liegt zweifellos vor.

Grossbritannien dürfte die beste Annäherung an unser Modell darstellen, und es wird häufig als eine optimale Kombination von staatlicher Effizienz und Demokratie gepriesen. Angelsächsische Autoren pflegen England eine Prototypstellung einzuräumen. So bevorzugen beispielsweise zwei prominente Senioren zeitgenössischer Politikwissenschaft, Herman Finer¹ und C. J. Friedrich² deutlich die britische Variante eines Zweiparteiensystems gegenüber allen andern Parteiensystemen.

Das amerikanische System mit seinen zwei locker und diffus strukturierten Parteien und der rigoros durchgeführten Gewaltenteilung wurde wiederholt am britischen System gemessen und von dort her kritisiert. Im Jahre 1950 veröffentlichte die Kommission für politische Parteien der *American Political Science Association* einen 100 Seiten starken Bericht „Toward a More Responsible Two-Party System“,³ der in eindringlicher Weise eine „Anglisierung“ des amerikanischen Parteiensystems befürwortet. In jüngster Zeit hat allerdings E. M. Kirkpatrick, selbst Mitautor des Manifests, den Bericht scharf kritisiert.⁴ – Für jene, die nach Verfassungsleitbildern Umschau halten, hat heute das amerikanische System wohl einiges an Glanz verloren. Die „Watergate-Affäre“ der Jahre 1972 bis 1974 ist dazu angetan, nicht nur einzelne Amtsin-

1 Finer, op. cit., beispielsweise S. 360 f.

2 Friedrich, op. cit., beispielsweise S. 538.

3 „Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties, American Political Science Association“, APSR, Vol. 44, Nr. 3, Part 2 (Supplement), September 1950.

4 Kirkpatrick, op. cit. (vgl. oben S. 137, Note 26).

haber, sondern möglicherweise sogar das Verfassungssystem der USA selbst zu diskreditieren.

Auch neueste Publikationen sind der Faszination des britischen Modells erlegen. So schreibt etwa Peter H. Merkl:

„The two-party system in Great Britain has helped to create a system of political responsibility, from the prime minister and the cabinet system down to the electorate, that makes the electoral choice more meaningful than just about anywhere.“⁵

In dem Buch *Political Oppositions in Western Democracies* bewertet Robert A. Dahl verschiedene Oppositionsformen anhand von acht Kriterien, die eine weitgehende Ähnlichkeit mit unseren Ziel- und Randbedingungswerten aufweisen. Kurz zusammengefasst handelt es sich um Meinungsfreiheit, Partizipationsmöglichkeit der Bürger, Abstellen auf die Mehrheit bei Konfliktsfällen, Rationalität der Entscheidungsfällung, Minderheitenschutz, gewaltlose Austragung von Konflikten, Entscheidungskapazität der Regierung, demokratische Legitimität des Systems.⁶ Er gelangt zum Schluss, dass diese teilweise gegensätzlichen Werte in einem Zweiparteiensystem am besten optimiert werden können; sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt seien. Diese in fünf Punkte gegliederten „Voraussetzungen“ sind allerdings nicht überaus klar formuliert.⁷ Immerhin darf in Anspruch genommen werden, dass die Verwirklichung unseres Massnahmenbündels die Wahrscheinlichkeit erheblich erhöhen würde, in der Schweiz eben diese „Voraussetzungen“ herzustellen. Zum angelsächsischen Demokratieverständnis gehört unter anderem die Vorstellung, dass die Chance für einen durch Wählerentscheid bewirkbaren Macht-

5 Merkl, op. cit., S. 279.

6 Robert A. Dahl, „Epilogue“, in: Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1966 (4. Auflage 1969), S. 387 f. – Dahl formuliert die acht Kriterien wie folgt:

1. Liberty of thought and expression, including opportunities for dissenting minorities to make their views known to other citizens and policy-makers. – 2. Opportunities for citizens to participate in political life. – 3. When political conflicts occur, control over the decisions of government by majorities (rather than minorities) of citizens, voters, and elected officials. – 4. Rationality in political discussion and decision-making, in the sense of increasing understanding by citizens and leaders of the goals involved and the appropriate means. – 5. Consensus in political discussion and decision-making, in the sense that solutions are sought that will minimize the size, resentments, and coercion of defeated minorities, and will maximize the numbers of citizens who conclude that their goals have been adequately met by the solution adopted. – 6. The peaceful management of conflicts and the minimization of political violence. – 7. Resolution of urgent policy questions, in the sense that the government directs its attention to any question regarded as urgent and important by a substantial proportion of citizens or leaders, and adopts solutions satisfactory to the largest number of citizens. – 8. Widespread confidence in and loyalty to a constitutional and democratic polity. -

7 Dahl, *Oppositions* (op. cit.), S. 393. Die Voraussetzungen lauten: 1. The parliament is sovereign in law and in fact. – 2. Within parliament, the principle of majority rule is applied to decisions. – 3. Among citizens, and markedly among political activists, there exists a high degree of consensus on the desirability and legitimacy of the first two conditions; on the other characteristics of the constitutional system; on the rights, liberties, and duties of individuals and groups; and on a great many social and economic goals, institutions, and arrangements. – 4. On all questions about which there are conflicting views, and for which governmental action is regarded by some people as desirable, most citizens divide into only two great clusters of opinion. These opinions, though stable for long periods, are not rigidly fixed but change with time, as does the size of the two opinion-clusters. – 5. There are two political parties, and neither of these parties is, or expects to be, indefinitely out of office.

wechsel gegeben sein muss. Auf Demokratiekonzepten von Antony Downs⁸ und Robert Dahl⁹ abstellend, konstruierte Deane E. Neubauer einen Index, der Grade von Demokratisierung in verschiedenen Staaten messen sollte. Grossbritannien erhielt dabei den ersten Rang und die Schweiz den zweiundzwanzigsten, unmittelbar vor dem rangletztsten Mexiko (zum Vergleich: Frankreich 2., Schweden 4., Bundesrepublik Deutschland 13. und USA 16. Rang). Die Schweiz schnitt in der Rangierung deshalb so ungünstig ab, weil damals (1967) das Frauenstimmrecht noch nicht eingeführt war und weil keine Chance auf Regierungswechsel besteht.¹⁰

Man mag die bisher erwähnten Stellungnahmen als angelsächsischen Ethnozentrismus abtun. Nicht zu übersehen ist jedoch, dass auch zahlreiche kontinentaleuropäische Autoren sich für ein bipolares Demokratiemodell ausgesprochen haben. Maurice Duverger machte sich zum Anwalt eines dualistischen Parteiensystems in Frankreich; das die Chance des Machtwechsels durch Wählerentscheid miteinschliesst.¹¹ „Unter Anführung notwendiger Vorbehalte sieht die „komplexe Demokratietheorie“ von Fritz Scharpf im Modell der strikten Zwei-Parteien-Konkurrenz günstige Chancen, „das Gewicht der Wahlentscheidung“ des Bürgers zu heben und eine politische Ebene zu schaffen, „auf der Entscheidungen in relativer Unabhängigkeit von den Pressionen der organisierten Interessengruppen und ihrer Verbündeten in den politischen Institutionen beschlossen und durchgesetzt werden können“. Wiederum unter gewissen Vorbehalten schätzt Scharpf das Innovations- und Wertberücksichtigungspotential im Zwei-Parteien-Modell als günstig ein.¹² – Für Heiner Flohr ist rationaler Wählerentscheid auf der Grundlage operationaler Parteiprogramme notwendig an Zwei-Parteien-Konkurrenz gebunden, die sich auf relatives Mehrheitswahlrecht abstützt.¹³ – Norbert Gehrig schliesslich deklariert Dualismus und Zweiparteiensystem als „Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung“.¹⁴ Auf Reformvorschläge in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich, die Bipolarität oder Alternierungschancen zu verbessern trachten, wurde bereits hingewiesen.¹⁵

Dass Grosse Koalition oder Allparteienregierung bei nationalen Notständen oder besonderen Problemlagen als *vorübergehende* Lösung zweckmässig sein kann, ist kaum umstritten. Hingegen sind die Theoretiker, welche die Allparteienregierung als *permanente* Institution verteidigen, nicht zahlreich. Zu erwähnen ist etwa Rene Marcic, der die Grosse Koalition in Österreich von 1945–1966

8 Antony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957, S. 23 f.

9 Dahl, *Preface* (op. cit.), S. 84.

10 Deane E. Neubauer, „Some Conditions of Democracy“, *APSR*, Vol. 61, No. 4, Dezember 1967, S. 1002-1009. – Der Artikel ist auch abgedruckt in: Cnudde/Neubauer, op. cit., S. 224-235. – Der Neubauer-Index stellt auf folgende Dimensionen ab: 1. Prozentsatz der Wahlberechtigten im Verhältnis zur erwachsenen Bevölkerung; 2. Gleichheit der Repräsentation; 3. Gleichheit der Information; 4. Wettbewerbssituation der Parteien.

11 Maurice Duverger, *La démocratie sans le peuple*, Paris 1967, besonders S. 239.

12 Scharpf, op. cit., S. 66 ff.

13 Flohr, *Parteiprogramme* (op. cit.), besonders S. 122 ff.

14 Norbert Gehrig, *Parlament-Regierung-Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München 1969, besonders S. 178 ff.

15 Siehe oben S. 196.

zum „Normbild“ des demokratischen Verwaltungsstaates erhob.¹⁶ – Die behavioristische Schule vergleichender Politikwissenschaft, soweit sie etwa von Lehbruch¹⁷, Lijphart¹⁸ und Steiner¹⁹ vertreten wird, neigt schon von ihrem Forschungsansatz her zur Bejahung des jeweils vorgefundenen Status quo und ist daher gegenüber Konkordanzpolitik in Österreich, den Niederlanden und der Schweiz positiv eingestellt. Da unser Verfassungsmodell gewisse formale Partizipationsrechte der Bürger aufhebt oder beschneidet, indem das Gesetzesreferendum grundlegend umgestaltet und die Verfassungsinitiative erschwert wird, sei hier noch kurz darauf eingegangen, wie ausländische Autoren der Gegenwart direktdemokratische Institutionen des schweizerischen Typs bewerten. Besonderer Enthusiasmus für solche Institutionen lässt sich kaum irgendwo nachweisen. Während etwa C. J. Friedrich zwar nicht zu einer ablehnenden, jedoch sehr nuancierten und vorsichtigen Einschätzung gelangte;²⁰ überwiegen in der Beurteilung von Herman Finer und Giovanni Sartori die negativen Aspekte.²¹ In den sehr summarischen Bemerkungen von Maurice Duverger scheinen sich Vor- und Nachteile die Waage zu halten.²² – Wegen der schlechten Erfahrungen mit Referendum und Initiative in der Weimarer Republik erhielt die Bundesrepublik Deutschland eine strikte Repräsentativverfassung. Das Argument, die Meinung von Ausländern könne kaum von grosser Relevanz für die Schweiz sein, da nur die Schweiz über genügend Erfahrung mit Initiative und Referendum verfüge, ist nicht stichhaltig. Zahlreiche westliche Staaten kennen konsultative oder verbindliche Volksabstimmungen über Sachfragen, so Italien, Österreich, mehrere deutsche Bundesländer, Irland, Dänemark, Norwegen, Schweden und Frankreich.²³ In den USA erreichte die Progressive Bewegung nach der Jahrhundertwende, dass in mehreren Bundesstaaten die Initiative, das Referendum und sogar der „Recall“ (Möglichkeit, Amtsträger während der Amtsperiode durch Volksentscheid ihrer Funktionen zu entheben) eingeführt wurden. Von den 50 Bundesstaaten kennen 49 das Verfassungsreferendum, 13 die Verfassungsinitiative, 29 das Gesetzesreferendum und 20 die Gesetzesinitiative.²⁴ 47 Staaten besitzen auf lokaler Ebene Einrichtungen der „direkten Gesetzgebung“.²⁵ Auf dem gesamten Gebiet der USA werden

16 René Marcic, *Die Koalitionsdemokratie*, Karlsruhe 1966. Zum Thema Grosse Koalition siehe Gehrig, op. cit., S. 198 ff. (mit Literaturangaben).

17 Lehbruch, *Proporzdemokratie* (op. cit.).

18 Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley 1968.

19 Steiner, *Gewaltlose Politik* (op. cit.). Dieser Autor geht allerdings in seinen neuesten Publikationen vermehrt auf mögliche negative Aspekte von Konkordanzpolitik ein. Siehe z. B.: Jürg Steiner, „Subkulturelle Segmentierung und politische Gewalt“, *Der Staat*, Bd. 12, Heft 3, 1973, S. 313–338, besonders S. 333 f.

20 Friedrich, op. cit., S. 665 ff.

21 Finer, op. cit., S. 560–568; Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Praeger, New York 1965, S. 256 f.

22 Duverger, *Institutions politiques* (op. cit., 11. Auflage) S. 108 ff.

23 Alois Riklin, „Schweizerische Demokratie und EWG“, in: *Schweizer Rundschau*, Nr. 3, 1972, S. 170. Über Volksbefragungen in Schweden siehe: M. Donald Hancock, *Sweden – The Politics of Postindustrial Change*, Dryden Press, Hinsdale/Il. 1972, S. 204 f.

24 Walter Haller, *Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers*, Zürich 1970, zitiert bei Riklin, op. cit., S. 181, Note 10.

25 Robert C. Fried, *Comparative Political Institutions*, Macmillan, London, 4. Auflage 1970, S. 144.

jährlich zwischen zehn- und fünfzehntausend Volksabstimmungen auf den verschiedenen Ebenen durchgeführt.²⁶ In einzelnen Staaten wie Kalifornien, Louisiana oder Ohio erreichen die Volksbefragungen eine ähnliche Häufigkeit wie in der Schweiz.

Die Probleme der „direkten Gesetzgebung“ sind in den USA von der Wissenschaft ausgiebiger und gründlicher untersucht worden als in der Schweiz.²⁷ Zu bemerken ist allerdings, dass das Interesse der Politologen an diesem Thema stark zurückgegangen ist. Bis 1921 publizierte die *American Political Science Review* jährlich im Durchschnitt fünf Beiträge über das Gebiet. Bis 1963 erschienen im ganzen dann nur noch sieben einschlägige Aufsätze. In der amerikanischen Politikwissenschaft sei die „direkte Demokratie“ verstorben, ohne dass man ihr ein würdiges Grabgeleit gegeben habe, kommentierte Howard D. Hamilton.²⁸

Das geschwundene Interesse an den direktdemokratischen Institutionen geht einher mit einer eher negativen Einschätzung, welche ihnen eine überwiegende Anzahl amerikanischer Politologen entgegenbringt.²⁹ „Direkte Gesetzgebung“ war in den USA von Anfang an hart umstritten.³⁰ Ihre Hochblüte erlebte sie in der Zeit von 1910-1915, als direktdemokratische Institutionen in mehreren Staaten eingeführt wurden; nach dem Ersten Weltkrieg konnte sich indessen nur noch ein einziger Staat zur Einführung solcher Einrichtungen entschliessen.³¹ – In neuester Zeit scheiterten zahlreiche Gesetzesprojekte, welche der Rassendiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt entgegenwirken wollten, an plebiszitären Nachentscheidungen. Der bekannteste Fall ist die *Rumford Act* in Kalifornien, die 1964 durch Verfassungsinitiative aufgehoben, durch Richterspruch jedoch wieder hergestellt wurde. Die *Open Housing Referenda* regten empirische Untersuchungen an, in denen unter anderem auch simultane Meinungsumfragen durchgeführt wurden. Die Ergebnisse dieser Studien sind durchaus geeignet, die Skepsis gegenüber „direkter Gesetzgebung“ noch zu verstärken. Wolfinger und Greenstein gelangen in ihrer Arbeit über die *Rumford Act* zum Schluss, dass durch die direktdemokratischen Einrichtungen die Lösung von Rassenproblemen ausserordentlich erschwert würden.³² – Ganz ohne Relevanz für die Schweiz dürfte dieses Ergebnis nicht sein. Das anstehende Problem, eine Grosszahl ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz zu assimili-

26 Davon sind ca. 2 % Volksbefragungen auf Staatenebene. Siehe: Howard D. Hamilton, „Direct Legislation: Some Implications of Open Housing Referenda“, *APSR*, Vol. 64, No. 1, März 1970, S. 125.

27 Zur neueren Literatur über „direct legislation“ in den USA siehe: Hamilton, op. cit., S. 124 ff.

28 Hamilton, op. cit., S. 124.

29 Nach Hamilton (S. 125) wird die direkte Demokratie in den USA weitgehend für „anachronistisch“ gehalten. Wolfinger und Greenstein führen aus: „... the anti-referendum viewpoint is the current conventional wisdom among political scientists.“ Sie erwähnen jedoch, dass die direkte Gesetzgebung in Kalifornien zwei akademische Verteidiger habe, Turner und Vieg. Siehe: Raymond E. Wolfinger/ Fred I. Greenstein, „The Repeal of Fair Housing in California: An Analysis of Referendum Voting“, *APSR*, Vol. 62, No. 3, September 1968, S. 767.

30 Ein früher Gegner direktdemokratischer Einrichtungen war: William Bennett Munro, *The Initiative, Referendum, and Recall*, Appleton, New York 1916, Einleitungskapitel. – Eine vorsichtig positive Einschätzung brachten in den frühen fünfziger Jahren: Joseph G. Lapalombara/Charles B. Hagan, „Direct Legislation: An Appraisal and a Suggestion“, *APSR*, Vol. 45, No. 2, Juni 1951, S. 400–421.

31 Baker/Friedelbaum, op. cit., S. 469.

32 Wolfinger/Greenstein, op. cit., S. 769. Siehe auch: John E. Mueller, „Voting on the Propositions: Ballot Patterns and Historical Trends in California“, *APSR*, Vol. 63, No.4, Dezember 1969, S. 1197–1212.

lieren und schliesslich einzubürgern, wird durch die „direkte Demokratie“ sicherlich nicht vereinfacht. Schon die Schwarzenbach-Initiative von 1970 führte an den Rand einer Staatskrise.

b) *Verbesserung der Demokratiequalität*

(1) das bipolare Modell beansprucht nicht, die bestmögliche Demokratie zu verwirklichen, es will nur, was die schweizerische Demokratie betrifft, eine *Verbesserung gegenüber dem Status quo* erzielen. Die Grundüberlegung ist einfach: Nachdem die direktdemokratischen Partizipationsrechte der Bürger entwertet worden sind und die Akzente sich von der Gesetzgebung auf Regierung und Verwaltung verlagert haben, ist es naheliegend, eine wirksame Einflussnahme der Bürger auf die Regierungsbildung zu postulieren.

Der Verfasser ist der Meinung, dass es auf inkrementalistischem Wege, das heisst ohne Antastung der wesentlichen derzeitigen Systemstrukturen, nicht möglich ist, eine „Verwesentlichung der Demokratie“ zu erzielen. Eine inkrementalistische Strategie der Demokratiereform in der Schweiz müsste postulieren, dass es generelle, allgemein gültige Kriterien gibt, nach welchen aprioristisch die „wichtigen“, dem Volk in Sachabstimmungen vorzulegenden Staatsakte von den „sekundären“ geschieden werden können. Solche Kriterien wurden bisher von niemandem namhaft gemacht, zudem sprechen theoretische und praktische Gründe dafür, dass es sie überhaupt nicht geben kann.³³ Das bipolare Modell sucht nicht nach einer imaginären Zauberformel, welche „wichtige“ Sachfragen von „unwichtigen“ zu scheiden vermag, sondern schafft institutionelle Zwänge, damit wenigstens *ein* Partizipationsakt der Bürger überragende Bedeutung erhält: die Parlamentswahl. Durch sie soll entschieden werden, welche von zwei konkurrierenden Parteien die alleinige Regierungsverantwortung übernimmt und welches von zwei Programmen verwirklicht werden soll. – Nach Schumpeter ist Demokratie „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben“.³⁴ Wir huldigen dieser „revisionistischen“ Demokratietheorie nicht; Demokratie ist nicht *nur* Konkurrenz politischer Eliten um Wählerstimmen zum Zwecke der Machtgewinnung. Aber wir sind der Meinung, dass der Bürger in einer Demokratie *wenigstens* muss auswählen können, welche der um Stimmen konkurrierenden Mannschaften regieren soll. In einer permanenten Allparteienregierung hat er diese Auswahlmöglichkeit nicht, genau so wenig wie in einem Einparteienregime.³⁵

33 Siehe oben S. 106.

34 Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München, 3. Auflage 1972 (aus dem Amerikanischen, 1. Auflage 1942), S. 428.

35 Nach Schumpeter kann Elitenkonkurrenz um Wählerstimmen mehr oder weniger eingeschränkt sein. Je mehr sie beschränkt sei, desto mehr näherte sich die demokratische Regierungsmethode der autokratischen an. Der Übergang von der einen zur andern sei fließend (op. cit., S. 431). Zur Herstellung einer optimalen Konkurrenzsituation empfiehlt auch Schumpeter die Majorzwahl (S. 433).

(2) Das bipolare Modell beseitigt das direktdemokratische Element nicht aus dem schweizerischen System. Es reduziert nur die Zahl der obligatorischen Verfassungsreferenden, welche in der bisherigen Praxis dem Bürger ohnehin nur in seltenen Fällen eine sinnvolle Auswahlmöglichkeit boten. Hinsichtlich des Gesetzesreferendums postuliert das Modell den Übergang vom Verbandsreferendum zum Parlamentsreferendum; nicht mehr private Gruppen ohne demokratische Legitimierung fällen den politischen Entscheid, welches Thema dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, sondern die relative Mehrheit der gewählten Volksvertretung. – Man wird einwenden, dass damit die Zahl der Sachabstimmungen sehr klein sein wird, da das Parlament in der Regel seine Beschlüsse nicht dem Risiko eines plebiszitären Nachentscheidens ausliefern wird, der die Regierungsmehrheit desavouieren könnte. Hiezu sei bemerkt, dass auch der gegenwärtige politische Prozess zu einer relativen und absoluten Verminderung der Gesetzesreferenden auf Bundesebene geführt hat; nur noch selten und in marginalen Fragen stimmt das Volk über Gesetzesvorlagen ab (Strategie der Referendumsvermeidung). Selbst von einer rein quantitativen Betrachtungsweise aus gesehen, die nur auf die blosse Anzahl der Referendumsabstimmungen abstellt, bringt das bipolare Modell somit kaum eine Verschlechterung der Situation. Überdies lassen sich qualitative Vorteile anführen: Interessenorganisationen können nicht mehr mit dem Referendum drohen und damit bewirken, dass sich die faktischen Entscheidungszentren aus den demokratisch legitimierten Institutionen, aus Parlament und Regierung, hinausverlagern. – Die vorgeschlagene Lösung gestattet „direkte Demokratie nach Mass“: Wenn in der Wählerschaft tatsächlich ein intensives Bedürfnis nach Sachabstimmungen in bestimmter Häufigkeit oder über bestimmte Fragen besteht, so wird sie jene Partei in die Regierung wählen, welche das entsprechende Referendumsprogramm vorlegt. Anstelle der bisherigen blinden Selektionsmechanismen, welche über die Frage entscheiden, ob eine Vorlage vor das Volk kommt oder nicht, kann eine politisch verantwortete *Programmierung der „direkten Demokratie“* treten. Denkbar ist auch eine Praxis, nach welcher die Regierungsmehrheit dann ein Referendum anordnet, wenn sie für eine Massnahme in ihrem Wahlprogramm kein plebiszitäres Mandat eingeholt hatte. – Da gemäss Modell auch konsultative Abstimmungen und solche über Vorentscheide möglich sind, müssen Referenden mit negativem Ausgang nicht notwendigerweise gegenüber der Regierungsmehrheit einen desavouierenden Charakter annehmen. Andererseits könnte man sich im Falle parlamentarischer Patt-situationen vorstellen, dass das Volk im Referendum zum Schiedsrichter angerufen wird.

(3) Das bipolare Modell macht die Parlamentswahl zum zentralen Partizipationsakt der Bürger. Da es um die wichtige Frage geht, welche von zwei Parteien die Regierung stellt und welches von zwei Programmen verwirklicht werden soll, wird die Konfliktsintensität im Wahlkampf angehoben. Davon ist eine höhere Wahlbeteiligung zu erwarten. Das neue System würde mit hoher Wahrscheinlichkeit im Durchschnitt über 70 Prozent der Wahlberechtigten bei Nationalratswahlen an die Urnen bringen und so eine Beteiligung erreichen, die mit jener in den meisten übrigen europäischen Demokratien vergleichbar ist.

(4) Es ist nicht zu erwarten, dass das bipolare Modell die Einflussmöglichkeiten der organisierten Interessen radikal einzuschränken vermag. Zwar ist den Verbänden die Referendumsdrohung als Pressionsinstrument genommen, doch wäre es verfehlt, das Referendum als die wichtigste Grundlage von Verbandsmacht in der Schweiz anzusehen. Den Interessenorganisationen stehen auch ohne Referendum genügend Ressourcen zur Verfügung, um sich Gehör zu verschaffen und ihren Standpunkten günstige Durchsetzungschancen zu verleihen. – Das Modell dürfte es den Verbänden jedoch erschweren, unter faktischer Umgehung der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger ihre Konzeptionen durchzusetzen oder die unter sich ausgehandelten Kompromissformeln den formellen politischen Instanzen als „Sachzwänge“ aufzuerlegen. Die Verhandlungsposition von Parlament und Regierung gegenüber den Verbänden würde verbessert, ihre Stellung als Schiedsrichter im Konflikt divergierender Interessen gestärkt.

Das Modell hat die Chance, Verbandsmacht in Schranken zu halten, indem es den Interessengruppen starke, zentralisierte Parteien als „*countervailing powers*“ entgensetzt. Das Regierungssystem soll dadurch grössere Autonomie gegenüber dem allgemeinen sozio-ökonomischen System erhalten. Die Erwartung ist berechtigt, dass über Parteiensystem, Parlament und Regierung vermehrt auch nichtorganisierte Interessen artikuliert und schliesslich durchgesetzt werden. – Wir gehen hier von der Vorstellung aus, dass das „Gemeinwohl“ nicht einfach darin bestehen darf, die organisierten Interessen zu befriedigen, sondern dass es wesentliche Interessen gibt, die nicht organisiert sind und sich schwerlich organisieren lassen. Mit andern Worten, wir erwarten von der vorgeschlagenen Reform ein höheres *Wertberücksichtigungspotential* des politischen Systems. Nicht nur organisierte Interessen – und unter ihnen im besonderen die status-quo-orientierten – sollen eine vernünftige Durchsetzungschance besitzen.

(5) Das vorgeschlagene Verfassungsmodell bildet eine gute Grundlage, auf welcher mit einer *inkrementalistischen Reformstrategie* besonders im Hinblick auf eine Verbesserung der Demokratiequalität weitergearbeitet werden kann. Auf dem Gesetzeswege können Standards aufgestellt werden, welche Oligarchietendenzen innerhalb der Parteien entgegenwirken und ein grosszügiges Mass an parteiinterner Demokratie sicherstellen. Bürger sollen die Möglichkeit haben, nach Neigung und Fähigkeit sich sinnvoll an den Meinungsbildungsprozessen innerhalb der Partei ihrer Wahl zu beteiligen. – Die Autonomie der Parteien kann gefördert werden durch die Offenlegung ihrer Finanzen, durch die Plafonierung ihrer Wahlkampfausgaben und vor allem durch staatliche Finanzierung. – Um den Wählern einen möglichst rationalen Wahlentscheid zu ermöglichen, können die Parteien dazu verhalten werden, ihre Ziele soweit irgendwie möglich in operationalisierter Form darzulegen und sie mit Angaben über die erforderlichen Mittel zu versehen.³⁶

36 Über das Verhältnis zwischen parteiinterner Demokratie und Parteiprogrammen, die einen rationalen Wählerentscheid ermöglichen, siehe Flohr, op. cit., S. 132 ff.

c) *Erhöhung der staatlichen Steuerungskapazitäten*

(1) Das Reformmodell bringt generell eine erhebliche Vereinfachung des staatlichen Apparates: Referendumsbedingte Vetopositionen werden beseitigt; eine einzige Parlamentskammer erhält die legislatorische Hauptverantwortung; die Gesetzgebung wird „einstufig“ und impliziert nicht mehr häufige, mühsame Teiländerungen der Verfassung; anstelle des extremen, siebenfachen Departementalismus im Bundesrat tritt ein kohärentes Regierungsteam; zwei Parteien ersetzen die vielen. – Die Annahme ist berechtigt, dass diese strukturellen Vereinfachungen die staatlichen Entscheidungsprozesse zu beschleunigen vermögen.

(2) Gemäss Modell werden die Parteien den Wahlkampf mit Kandidaten für Präsidentenamt und Bundesrat sowie mit einem Programm antreten. Dies setzt voraus, dass die Parteien in viel stärkerem Masse als bisher Funktionen der Personalselektion und der Programmdefinition übernehmen müssen. Sie müssen vermehrt divergierende Interessen ausbalancieren, aggregieren und artikulieren. Indem sie diese *Integrationsfunktionen* übernehmen, entlasten sie Parlament und Regierung. Während das jetzige System im Bundesrat ziemlich willkürlich sieben Politiker verschiedener Parteizugehörigkeit zusammenwürfelt, die sich zuerst wechselseitig „abschleifen“ müssen, um dann früher oder später vielleicht zu einem erspriesslichen Einvernehmen zu gelangen, gestattet das Modell von Anfang an eine wechselseitige personelle und politische Abstimmung des Regierungspersonals (Einparteienregierung, Ernennungsrecht des Bundespräsidenten). Der Umstand, dass die Regierung gegen eine starke; ablösungsfähige Opposition regieren muss, dürfte die Kohäsion unter den Regierungsmitgliedern massgeblich erhöhen. Hievon darf grössere Regierungseffizienz erwartet werden. Nach Hans Daalder vermag eine kraftvolle Opposition die Regierung selbst zu stärken:

„The presence of many oppositions is therefore not a real substitute for the absence of a strong Opposition that challenges government wherever possible – on the basis of its own strength, not from the need to ingratiate itself with future coalition partners. The absence of a real Opposition potentially weakens every government. A strong Opposition can provide a government with strength as it increases the confidence of the citizenry at large that government actions can bear scrutiny and can be challenged in specific instances.“³⁷

(3) Auch unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Steuerungskapazitäten bietet das Modell bessere Grundlagen für einen inkrementalistischen Weiterausbau als das gegenwärtige überkomplexe und diffuse Staatsgefüge. Im Modell können der Regierung problemlos Stabsorgane zugeordnet werden, ohne diese gleich dem Dilemma auszuliefern, entweder isoliert und wirkungslos zu bleiben oder aber zu Nebenregierungen auszuarten. Ist zurzeit die Einführung funktionierender politischer Planungssysteme schwerlich vorstellbar, so hätte die neue

37 Hans Daalder, „The Netherlands: Opposition in a Segmented Society“, in: Dahl, *Oppositions* (op. cit.), S. 236.

Ordnung weniger Schwierigkeiten in dieser Hinsicht. Das bipolare Modell hat den wesentlichen Vorteil, dass es die *Vergleichbarkeit* des schweizerischen Systems mit andern Regierungssystemen erhöht; es wird für die Schweiz damit leichter, auch ausländische Erfahrungen im Regierungsbereich zu verwerten und davon zu profitieren. – Mit der Professionalisierung des Parlaments wird dieses instand gesetzt, qualifizierte Stabsdienste konsumieren zu können. Ähnliches ist von den straffer organisierten Parteien zu sagen.

(4) Das Modell schafft günstige Voraussetzungen für eine programmatisch orientierte Politik. Während die derzeitigen „Regierungsrichtlinien“ für jedermann unverbindlich sind und vorwiegend Alibifunktionen erfüllen, kann im Modell das Wahlprogramm der siegreichen Partei ohne Verzerrungen in das Regierungsprogramm eingebracht werden, und der Wähler hat die Möglichkeit, die Leistungen der Regierung an ihren Wahlversprechungen zu messen.

(5) Das Modell schafft eine klare Konkurrenzsituation zwischen den beiden Parteien: Der Wahlsieger stellt im Regelfall allein die Regierung und verweist die unterlegene Partei in die Opposition. Von dieser Konkurrenz verspricht sich der Verfasser stimulierende Wirkungen für das politische System; wahrscheinlich dürften politische Talente und Energien mobilisiert werden, die dem gegenwärtigen System nicht zur Verfügung stehen. Mindestens ansatzweise geschieht heute die Rekrutierung des Regierungspersonals in der Weise, dass jede Partei darauf bedacht ist, die schwächeren und proflloseren Kandidaten der andern Partei zum Zuge kommen zu lassen.³⁸ Strikte Zweiparteienkonkurrenz verunmöglicht es, dass die eine Partei der andern die mittelmässigen Kandidaten aufzwingen kann. Vielmehr wird jede Partei grösste Sorgfalt auf die Personalselektion legen, um damit ihre Wettbewerbschancen zu verbessern.

(6) Im Modell sind politische Verantwortlichkeit und Sanktionsmechanismen klarer herausgestellt als im gegenwärtigen Regime: Die Mehrheitspartei ist verantwortlich für die Regierungspolitik und kann deswegen von der Wählerschaft durch Abwahl zur Rechenschaft gezogen werden. Das bestehende System dagegen eröffnet für alle politischen Instanzen zahlreiche Möglichkeiten, die Verantwortung für Fehlgriffe von sich zu schieben: Der einzelne Bundesrat deckt sich durch das „Kollegialitätsprinzip“, und das Regierungskollegium selbst kann von niemandem wirksam zur Rechenschaft gezogen werden. Das Parlament beklagt seine „Überlastung“ und verweist darauf, dass die Vorbereitung der Gesetzgebung faktisch der Exekutive obliege. Beide, Parlament und Regierung, berufen sich auf das Labyrinth schwerfälliger Verfahrensvorschriften, Kompetenzabgrenzungen und Referendumsdrohungen sowie auf die Sachzwänge, welche die „soziologischen Legislativkräfte“ schaffen.

d) Föderalismus

Wir haben die „Erhaltung des Föderalismus“ als Randbedingung gesetzt, und es ist zu prüfen, wie sich unser Reformprogramm in dieser Hinsicht auswirken wird, ob Bipolarität und Föderalismus überhaupt vereinbar sind.

(1) Nach Robert Dahl setzt strikte Zweiparteienkonkurrenz einen Einheitsstaat voraus. Er führt aus:

„... if constitution-makers wished to concentrate the opposition and encourage the existence of two distinct and strictly competitive parties each employing a strategy of winning elections in order to form a powerful one-party executive, they should recommend a parliamentary system without marked constitutional separation of powers; an executive with relatively great political resources in comparison with the legislature; *a unitary rather than a federal system*; and election of members of parliament by a relative majority of votes in single-member districts.“³⁹ (Hervorhebung durch den Verfasser)

Doch was ist ein „Einheitsstaat“ und was ist ein „Föderativstaat“? – Offenbar muss man sich beide Ausprägungen als Pole auf einem Kontinuum vorstellen, zwischen denen fließende Übergänge in beliebiger Abstufung möglich sind. Auch in formellen Einheitsstaaten gibt es wohlgeschützte lokale Autonomie, und auch in Föderationen kann lokale Autonomie gefährdet sein.⁴⁰ Im Einheitsstaat Schweden geben die nachgeordneten Gemeinwesen (Provinzen, Gemeinden) einen ähnlich hohen Prozentsatz der öffentlichen Gelder aus wie in der Schweiz die Kantone und Gemeinden.⁴¹ – Dahls allzu kategorische Aussage verlangt nach Modifizierung: *Der Föderalismus bedarf einer bestimmten Ausgestaltung, damit auf Bundesebene Bipolarität entstehen kann.* Der Bundesrepublik Deutschland und Österreich kann man kaum den föderalistischen Charakter absprechen, trotzdem besteht dort auf Bundesebene Konkurrenz zwischen zwei straff organisierten Parteien. Auch in den USA geht ein Zweiparteiensystem zusammen mit Föderalismus, doch sind die Parteien dort sehr lose strukturiert und im wesentlichen auf die Gliedstaaten ausgerichtet. – Um in der Schweiz einen dualismusfreundlichen Föderalismus zu schaffen, haben wir die Zurücksetzung des Ständerates und eine Änderung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsregel vorgeschlagen.

(2) Das Modell will Bipolarität auf Bundesebene einführen, es im übrigen aber den Kantonen überlassen, ob sie sich dem Bund angleichen wollen oder nicht. Die „Organisationshoheit“ der Kantone soll durch die Reform also nicht beeinträchtigt werden. – Müsste nicht postuliert werden, dass das schweizerische Staatswesen durchgehend einheitlichen Strukturprinzipien folgt, dass man Bipolarität also von Bundes wegen auch in den Kantonen durchsetzt? – Wir gehen von der Vorstellung aus, dass der Bund heute wesentlich andere Funk-

39 Dahl, *Oppositions* (op. cit.), S. 351.

40 Vgl. die Theorie von Riker, oben S. 128.

41 Anfangs der sechziger Jahre lag der Anteil der nachgeordneten Gemeinwesen an den Staatsausgaben in Schweden und in der Schweiz ungefähr bei 60 %. Siehe: Germann, *Bundesverwaltung* (op. cit.), S. 38, und: Hancock, op. cit., S. 94.

tionen wahrzunehmen hat als Kantone und Gemeinden und dass der Bundesrat nicht einfach ein Gemeinderat mit höherem Ansehen ist. Die Funktionsverschiedenheiten zwischen Bund und nachgeordneten Gemeinwesen können sogar Strukturunterschiede rechtfertigen, wie sie durch die Reform mindestens während einer gewissen Zeitperiode bewirkt werden. Man darf natürlich damit rechnen, dass der neue Stil auf Bundesebene in den Kantonen mit der Zeit Nachahmung findet. – In den meisten Föderationen besteht keine völlige strukturelle Übereinstimmung zwischen Bund und Gliedstaaten. Direktdemokratische Elemente existieren auf der Ebene der Gliedstaaten in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, nicht aber auf Bundesebene. In Österreich brach die Grosse Koalition 1966 auseinander, wird jedoch in den Ländern beibehalten. Die Koalitionsmuster in den deutschen Ländern folgen nicht notwendigerweise jenem in Bonn. Die Föderationen Australiens und Kanada praktizieren auf Bundesebene Bipolarität und in einzelnen Gliedstaaten Multipartismus. Einzelne US-Staaten und -Städte haben Drei- und Mehrparteiensysteme.⁴² In Schweden regieren seit 1932 die Sozialdemokraten den Gesamtstaat meist unter Ausschluss bürgerlicher Parteien, in Provinzen und Gemeinden dagegen sind „Konkordanzregierungen“ die Regel.⁴³ – Zwischen dem Bund und jenen Kantonen, in denen eine andere Partei an der Regierung ist als auf Bundesebene, könnten vermehrt Spannungen entstehen. Ob dies per Saldo wirklich ein Nachteil ist, darf dahingestellt bleiben; vielleicht vermag daraus sogar eine gewisse Vitalisierung des Bund-Kantone-Verhältnisses zu resultieren. – Föderalismus schwächt die Bipolarität zweifellos etwas ab, kann ihr aber auch gewisse Gefahrenmomente nehmen: Die Niederlage der geschlagenen Partei ist niemals vollständig; diese kann immer damit rechnen, in Gemeinden oder Kantonen weiterhin an der Macht zu bleiben. Dieser moderierende Umstand dürfte der Fairness im Parteienkampf förderlich sein.

(3) Durch unser Reformprogramm sollen die Parteien straffer organisiert werden und insbesondere auf Bundesebene eine stärkere Präsenz aufweisen als im gegenwärtigen System. – Wird durch Parteien mit höherem Zentralisierungsgrad nicht dem Föderalismus Abbruch getan? – Auch im neuen System werden die Untereinheiten der Parteien nach Kantonen gegliedert sein und somit kantonale Vielfalt widerspiegeln. Durch parteiinterne organisatorische Vorkehrungen kann gewährleistet werden, dass in den Führungsgremien und im Entscheidungsprozess der Parteien alle Regionen gebührend berücksichtigt werden. – Wir halten dafür, dass bei einem dergestalt zentralisierten Parteiensystem der Föderalismus besser aufgehoben ist als im jetzigen Regime, wo die Parteien auf Bundesebene weitgehend zugunsten der Verbände demissioniert haben. Die in der eidgenössischen Politik massgebenden Verbände sind in der Regel ebenfalls stark zentralisierte Gebilde; zudem scheint es, dass sie die Interessen der grossen städtischen Agglomerationen vorrangig vertreten. Gerade die Interessen der Bevölkerung in den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten sind schlecht

42 Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1970, S. 335 f.

43 Hancock, op. cit., S. 97.

organisierbar und dürften daher in einem System des Interessengruppen-Liberalismus systematisch benachteiligt sein.

(4) Der schweizerische Föderalismus funktioniert als Einbahnstrasse der Zentralisierung: Wegen der extremen Grössenunterschiede der Kantone und Gemeinden müssen dem Bund stets neue Kompetenzen zugeschoben werden. In der gegenwärtigen Föderalismusdebatte sind kaum brauchbare Vorschläge nachweisbar, wie und welche Zuständigkeiten den Kantonen neu übertragen werden könnten. Auch der sogenannte Vollzugsföderalismus, der dem Bund die Normsetzung vorbehält und den Kantonen den Vollzug überträgt, gerät zusehends mehr in Schwierigkeiten. Im April 1973 fanden sich die Ostschweizer Kantonsregierungen zu einem gemeinsamen Protest gegen das Überhandnehmen des Vollzugsföderalismus, der die Kapazitäten vieler Kantone überfordere.⁴⁴ – Vom bipolaren Modell kann nicht erwartet werden, dass es den Zentralisierungstrend abzubremsen oder gar zu stoppen vermag. Vielleicht ist es aber möglich, dass unter dem neuen System grössere Klarheit, Transparenz und Funktionalität in die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen gebracht werden kann. Die Umgestaltung von Artikel 3 der Bundesverfassung würde rechtliche Hemmnisse für die Verwirklichung dieses Zieles beseitigen. Eine gestärkte und handlungsfähigere Zentralregierung, wie das Modell es vorsieht, könnte wahrscheinlich in diesem Bereich Reformen durchsetzen, die heute als undenkbar erscheinen.

(5) Wer die Substanz des Föderalismus im integralen Bikameralismus und in einer bestimmten Kompetenzverteilungsregel, nämlich in jener des jetzigen Artikel 3 BV, sieht, der muss das bipolare Modell als föderalismusfeindlich verwerfen. Ein weniger formalistisches Föderalismusverständnis dagegen wird den Akzent eher auf eine wirksame Dezentralisierung von Staatsaufgaben und auf eine vernünftige Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften legen. Beides setzt aber voraus, dass die dezentralisierten Einheiten nicht nur in ihrer formalrechtlichen Struktur, sondern auch in ihrer Bevölkerung und ihren wirtschaftlichen Ressourcen nicht allzu ungleich sind. Die schweizerischen Kantone waren stets ungleich, der derzeitige Föderalismus hat es jedoch zugelassen, dass sie noch ungleicher geworden sind. Gaston Gaudard weist nach, dass die Disparität zwischen den Kantonen in der Zeit von 1950 bis 1968 hinsichtlich wichtiger Indikatoren zugenommen hat, zum Beispiel hinsichtlich der Wohnbevölkerung, der an Ort aktiven Bevölkerung, der ausländischen Arbeitskräfte, des Sozialprodukts, der kantonalen Fiskaleinnahmen sowie der Fiskaleinnahmen pro Kopf. Gemäss dieser Studie haben sich die schwachen Kantone in der genannten Zeitspanne mehr verschuldet als die stärkeren. Andererseits ist die Disparität der kantonalen Beiträge an die Bundeskasse erheblich zurückgegangen, was der Idee eines Finanzausgleichs gerade zuwiderläuft.⁴⁵ – Trotz der Existenz eines mit der Volkskammer gleichberechtigten; angeblich so födera-

44 St. Galler Tagblatt, 12.4.1973, S. 1; Ostschweizer AZ, 4./5.5.1973, S. 1. Am 22.8.73 diskutierte der Bundesrat die „Überforderung“ der Kantone durch Vollzugsaufgaben des Bundes: NZZ, Nr. 389, 23.8.73, S. 13.

45 Gaston Gaudard, *Les disparités économiques régionales en Suisse*, Fribourg 1973, S. 64 f.

listischen Ständerats schickte sich die Schweiz erst im Jahre 1973 an, gezielte Massnahmen zur Förderung wirtschaftlich benachteiligter Gebiete ernsthaft in Angriff zu nehmen.⁴⁶ Praktisch alle Länder Westeuropas, auch die sogenannten Einheitsstaaten, besitzen solche Programme schon seit Jahren oder Jahrzehnten.⁴⁷ – In seiner Kritik am Ständerat bezweifelt Neidhart, ob diese Kammer bisher wirklich in signifikanter Weise föderalistische Interessen vertreten habe.⁴⁸ Die personelle und parteipolitische Zusammensetzung Interessen Kleinen Kammer legt vielmehr die Vermutung nahe, dass sie vornehmlich jenen Interessen nahesteht, die in den vorparlamentarischen Bargaining-Prozessen ohnehin überstark vertreten sind. – Verschiedene Aspekte des schweizerischen Föderalismus, etwa des Steuern-Föderalismus, können generell zur These verleiten, dass die Mechanismen so angelegt sind, die Privilegierten zusätzlich zu privilegieren.

Futurologen sagen voraus, dass sich die Politik der postindustriellen Ära vorwiegend mit Verteilungsproblemen werde befassen müssen. Das dürfte auch im Hinblick auf den Föderalismus zutreffen: Die Frage des interregionalen Ausgleichs wird in der Schweiz mit hoher Wahrscheinlichkeit an Virulenz gewinnen. Wir halten dafür, dass der gestärkte Zentralstaat des bipolaren Modells in dieser Hinsicht mindestens so gut oder gar besser arbeiten würde als das diffuse Machtgefüge der derzeitigen Bundesregierung. Damit ist eine paradox erscheinende Theorie impliziert: Für eine wirksame, nicht nur formalrechtliche, sondern auch sozio-ökonomische Dezentralisierung ist eine starke Zentralgewalt notwendig, welche Ressourcen so verteilen kann, dass dezentralisierte Einheiten das nötige Substrat für eine gewisse Autonomie erhalten. In der Tat erweckt es gelegentlich den Anschein, als seien sogenannte Einheitsstaaten zu wirksamer Dezentralisation eher in der Lage als Föderationen, die mit den starren überkommenen Grenzen ihrer nachgeordneten Gemeinwesen konfrontiert sind. Die Niederlande und Schweden besaßen ursprünglich ähnlich viele Gemeinden wie die Schweiz, konnten die Zahl jedoch auf 900 reduzieren und wollen sie noch weiter verringern.⁴⁹ Es wäre zu untersuchen, ob schweizerische Gemeinden im Durchschnitt wirklich autonomer sind als niederländische oder schwedische; die nach funktionaleren Kriterien abgegrenzt werden konnten.

e) *Sprachliche Minderheiten*

Das harmonische Zusammenleben verschiedener Sprachgruppen im gleichen Staatswesen ist eine Errungenschaft der schweizerischen Politik, die durch eine Verfassungsreform nicht gefährdet werden darf. Die Vorstellung allerdings, dass nur das gegenwärtige Institutionengefüge den Sprachfrieden in der Schweiz sicherstellen könne, muss zurückgewiesen werden. Zahlreiche westliche

46 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Investitionshilfe für Berggebiete, vom 16. Mai 1973.

47 Aménagement du territoire: Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché Commun et en Grande-Bretagne, Notes et Etudes Documentaires, La documentation française, Paris, 6.10.1969.

48 Neidhart, Reform (op. cit.), S. 85.

49 Gordon L. Weil, The Benelux Nations. The Politics of Small-Country Democracies, Holt, Rinehart, Winston, New York 1970, S. 69 ff.; Hancock, op. cit., S. 91.

Industrienationen weisen sprachliche Minderheiten auf, so Belgien, England, Frankreich, Italien, Kanada, Norwegen, Spanien. Zwar bestehen in einzelnen dieser Länder akute Sprachenkonflikte, doch kann man andererseits nicht behaupten, dass einzig die Schweiz das Problem der sprachlichen Minderheiten zufriedenstellend gelöst habe.

Das bipolare Modell lässt den gegenwärtigen Föderalismus bis auf die Zuständigkeit des Ständerates und die bundesstaatliche Kompetenzverteilungsregel intakt. Es ist schwer vorstellbar, dass der Sprachfriede gerade von diesen beiden Elementen wesentlich abhängt. – Wie bereits erwähnt; haben sämtliche Parteien, die als Kristallisationspunkte für die beiden Pole des neuen Systems in Frage kommen, je eine Anhängerschaft in allen drei Sprachgebieten. Die Konkurrenzsituation im bipolaren Modell zwingt zudem die Parteien; auch hinsichtlich der Sprachgruppen verstärkte Integrationsfunktionen wahrzunehmen. Jene Partei, die systematisch die Interessen der romanischen Schweiz vernachlässigt oder den kulturellen Besonderheiten der französisch- und italienischsprachigen Schweizer nicht Rechnung trägt, wäre im Wahlkampf schwer benachteiligt. Im bipolaren Modell sind die Wahlkämpfe in der Regel Kopf-an-Kopf-Rennen, und die welschen Stimmen dürften häufig wahlentscheidend sein. Die sprachlichen Minderheiten werden dadurch zu „umworbene[n] Minderheiten“: Man darf annehmen, dass beide Parteien Teams von Bundesratskandidaten in den Wahlkampf schicken, in denen die Romands überproportional vertreten sind.

Schon der Konkurrenzmechanismus, aber auch die festgefügte Tradition, die seit jeher ein freundeidgenössisches Verhältnis zwischen Sprachgruppen schafft; werden gewährleisten, dass die romanische Schweiz im bipolaren Modell nicht schlechter gestellt ist als in der jetzigen Ordnung. Um hier jedoch jeden Zweifel auszuräumen, schlagen wir zusätzliche verfassungsrechtliche Massnahmen vor: (1) Die Fixierung der Bundesratszahl in der Verfassung ist gänzlich zu beseitigen, oder es ist lediglich eine Höchstzahl zu verankern, die bei 15 liegen könnte. – (2) Die Verfassung schreibt vor, dass *mindestens ein Drittel* der Regierungsmitglieder französischer oder italienischer Muttersprache sein müsse.⁵⁰ – (3) Des weitern wäre eine Verfassungsnorm zu erwägen, die bestimmt, dass Bundespräsident und Bundesvizepräsident nicht der gleichen Muttersprache angehören dürfen. – (4) Die jetzige Bestimmung, wonach nicht mehr als ein Bundesrat aus dem gleichen Kanton stammen darf, ist zu beseitigen. – Die Parteien, das Parlament und der Bundespräsident wären also von Verfassungen wegen gehalten, bei der Regierungsbildung einen bestimmten Sprachenproporz zu beachten.

Wenn es richtig ist, dass sich die politischen Schwergewichte vom Parlament auf die Exekutive verlagert haben, so ist das Postulat naheliegend, die Repräsentativkraft der Regierung zu erhöhen. Mit der Vergrösserung des Regierungskollegiums soll gerade dieser Effekt erzielt werden. In einer erweiterten Regierung wäre beispielsweise dauernd Platz für einen Tessiner Bundesrat. Aber auch andere Bevölkerungsteile, die nur schwerlich direkte Vertretung in einem Siebner-Bundesrat erlangen können, hätten bei der vorgeschlagenen Lösung bessere Chancen, so etwa die Frauen. Bei Beibehaltung des jetzigen Systems

50 Der Anteil der Französisch- und Italienischsprachigen an der schweizerischen Bevölkerung liegt bei 25 Prozent.

dürfte es noch Jahrzehnte dauern, bis die erste Frau Einsitz im Bundesrat nimmt, während die neue Ordnung – aus Konkurrenzgründen im Hinblick auf die weibliche Wählerschaft – zwangsläufig Frauen in die Regierung bringen würde.

Während das jetzige Regime mit seiner „Schwellen-Theorie“ bei einer Erhöhung der Bundesratszahl um die Effizienz der Regierung bangt, ist es für das bipolare Modell unproblematisch, die Repräsentativkraft der Regierung zu erhöhen: Diese wird von einer einzigen Partei gestellt, durch die Richtlinien des Präsidenten koordiniert und durch den Druck der Opposition zur Einheit zusammengeschmiedet.

f) *Sozialer Frieden, politische Stabilität*

(1) Unser Reformpaket würde, wie bereits ausgeführt, mit hoher Wahrscheinlichkeit eine auf sozio-ökonomische Konflikte ausgerichtete Bipolarität entstehen lassen. Der eine Pol würde aus der Sozialdemokratischen Partei hervorgehen, der andere aus einem Amalgam bürgerlicher Parteien. – Ist nicht zu befürchten, dass dadurch die sozialen und wirtschaftlichen Auseinandersetzungen eine unnötige Härte und Intransigenz erhalten, sich in einer Weise verschärfen, dass das politische Klima vergiftet wird? – Wir halten eine solche Prognose für unrealistisch.

Robert Dahl argumentiert zu Recht, dass Zweiparteienkonkurrenz nur dann einen politischen Konflikt anheizt, wenn die Meinungen in der Bevölkerung bereits stark polarisiert sind, das heisst, wenn grosse Bevölkerungsteile sich extremen Standpunkten auf der Linken und auf der Rechten anschliessen (U-förmige oder bimodale Verteilung der Meinungen). Hängt jedoch die grosse Masse der Leute relativ gemässigten Meinungen an, die sich voneinander nur in Nuancen unterscheiden (glockenkurvenförmige oder unimodale Verteilung der Meinungen), so hat das Zweiparteiensystem dagegen einen ausgesprochen moderierenden Effekt.⁵¹ Die Erklärung hiefür ist einfach: Eine Partei, die sich extremen Standpunkten verschreibt, verliert in der Mitte des Meinungsspektrums an Boden, gerade dort, wo sich die grosse Zahl der Wähler befindet. Jede Partei wird also ihr Programm- und Personalangebot auf die Zentrumswähler ausrichten, weil diese die Wahl entscheiden. – In England, Westdeutschland, aber auch in Schweden ist die Annäherung der Programme der antagonisierenden Parteien oder Parteienblöcke deutlich feststellbar. Die Opposition in diesen Ländern verwirft die Politik der Regierungsmehrheit nicht grundsätzlich, sondern sucht sie nur in Nuancen zu modifizieren.

Echte Alternierungschancen besitzen einen eigenständigen Mässigungseffekt: Eine Opposition, die früher oder später selbst die Regierung stellt, wird nicht in hemmungslose Demagogie verfallen, sondern die Mehrheitspartei an Kriterien messen, denen sie, einmal an der Macht, selbst standhalten kann.

In der Schweiz gibt es offensichtlich keine bimodale Verteilung der Meinungen. Die geringe Anhängerzahl extremer Parteien auf der Linken und auf der Rechten, die schwache programmatische Differenzierung der grossen Parteien, ja der

51 Dahl, *Oppositions* (op. cit.), S. 372–376.

ganze Stil der „Konkordanzpolitik“ weisen darauf hin, dass wir es vielmehr mit einer unimodalen Meinungsverteilung zu tun haben. Zweiparteienkonkurrenz führt in der Schweiz nicht zu einer gefährlichen Verschärfung bestimmter Konflikte, sondern ist eher dem Risiko ausgesetzt, dass sich die beiden Parteien zu sehr angleichen und damit dem Wähler die sinnvolle Auswahlmöglichkeit nehmen. Dagegen ist mit einem grosszügigen Ausbau parteiinterner Demokratie anzukämpfen.

(2) Die Befürchtung, dass im neuen System die Mentalität des „gütlichen Einvernehmens“, des geduldigen Aushandelns von Kompromissformen, kurzum die „Verhandlungsdemokratie“ gänzlich abgelöst werde durch Konfrontationsstrategien und die brutale Anwendung des Mehrheitsprinzips, ist nicht berechtigt. Erspriessliche Verhandlungen zwischen Sozialpartnern sowie Konsultationsverfahren, die es privaten Organisationen ermöglichen, auf Gesetzgebung und Verwaltung Einfluss zu nehmen, sind keineswegs an ein Institutionengefüge gebunden, wie wir es in der Schweiz zurzeit besitzen. Praktisch alle westlichen Industrienationen kennen diese Einrichtungen, auch jene, die in ihrer politischen Struktur dem bipolaren Modell nahekommen. Hancock hebt die grosse Bedeutung der „Königlichen Kommissionen“ und des Remiss-Verfahrens für die Verbandspolitik in Schweden hervor; die informellen Gespräche des früheren Premierministers Erlander mit Wirtschaftsführern führte zur Debatte über die „Harpund-Demokratie“, der man korporatistische Züge vorwarf.⁵² – Auch in der Bundesrepublik Deutschland sind die Kanäle für die Einflussnahme der Verbände auf den Regierungsprozess wohlentwickelt; Ministerien sind laut Geschäftsordnung gehalten, die Vertreter der Spitzenverbände zu hören.⁵³ – Das *Bargaining* zwischen staatlichen Stellen und Wirtschaftsverbänden ist ein zentrales Phänomen auch der britischen Politik. Der Vorwurf, die Regierung habe vor einer Entscheidung die zuständigen Interessenorganisationen nicht genügend konsultiert, gilt als schwerwiegend und kann selten erhoben werden. Die „funktionelle Repräsentation“ geschieht hauptsächlich über *Advisory Committees*, welche sich die verschiedenen Regierungsstellen zulegen und von denen 1958 rund 850 bestanden. Samuel Beer spricht von „Quasi-Korporatismus“, der „intime und dauernde Beziehungen“ zwischen Regierung und Verbänden herstelle.⁵⁴

(3) Die bisherigen Ausführungen legen nahe, dass das bipolare System politische Stabilität ebenso gut oder besser gewährleisten kann wie das derzeitige. Im Regelfall erteilt die Wählerschaft einer einzigen Partei das Regierungsmandat – langwierige Koalitionsverhandlungen erübrigen sich dabei – und die Regierungspartei bleibt während wenigstens einer Legislaturperiode an der Macht. (Nuancierungen sind anzubringen; falls die neue Verfassung ein konstruktives Misstrauensvotum oder die Möglichkeit der vorzeitigen Parlamentsauflösung vorsehen würde.) Die Möglichkeit des Machtwechsels schafft ein

52 Hancock, op. cit., S. 156–162.

53 Sontheimer, op.cit., S. 125.

54 Samuel H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, Vintage Books/Random House, New York 1969, S. 78, 337, 421, siehe besonders das Kapitel über „The New Group Politics“, S. 318–351.

wirksamer und weniger irrationales Ventil für Unzufriedenheit im Volk als die derzeitigen direktdemokratischen Mechanismen. Abrupte und potentiell destruktive Änderungen der Regierungspolitik nach einem Machtwechsel sind nicht zu erwarten. Mögliche Spannungen zwischen Sprachgruppen werden abgefangen, indem den sprachlichen Minderheiten vorweg eine überproportionale Regierungsbeteiligung eingeräumt wird. Während die Verhandlungsposition der Regierung gegenüber organisierten Interessen gestärkt wird, bleibt diesen doch ein substantieller Anteil am Entscheidungsprozess.

g) *Gewaltenteilung*

Das Konkurrenzverhältnis zwischen den Parteien führt im bipolaren Modell zu strafbarer Parteidisziplin im Abstimmungsverhalten der Parlamentarier. Die Regierung kann mit der Gefolgschaft der Partei rechnen, aus der sie hervorgegangen ist. Der Gegensatz zwischen Parlament und Regierung entfällt, und es entsteht ein faktischer Monismus; von Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive im klassischen Sinn kann nicht mehr die Rede sein. Gegenüber dem jetzigen System, wo der Gegensatz zwischen Parlament und Regierung ebenfalls stark verwischt ist, stellt dies kaum eine wesentliche Neuerung dar. Das bipolare Modell bringt indes eine neue Form der Gewaltenteilung, jene zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Wir halten dafür, dass in einer modernen Massendemokratie diese Form der Gewaltenteilung am ehesten imstande ist, staatliche Macht unter Kontrolle zu halten. In diesem Zusammenhang kann auf das wohldokumentierte Buch von Norbert Gehrig über *Parlament – Regierung – Opposition* verwiesen werden. Dieser Autor legt in ausführlicher Argumentation dar, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Regierung an Dualismus und eine starke, kohärente Opposition gebunden ist.⁵⁵

h) *Aussenpolitik*

Unsere Randbedingungen verlangen, dass eine Verfassungsreform die bestehende relative Unabhängigkeit der Schweiz gegenüber dem Ausland nicht gefährden darf. Wir können uns in der Tat keine plausible Argumentation vorstellen, welche eine solche Gefährdung durch das bipolare Modell als wahrscheinlich aufzeigen würde. Vielmehr scheint uns, dass sich das Modell für die schweizerische Aussenpolitik in mehrfacher Hinsicht positiv auswirken könnte. Seine möglichen Pluspunkte unter diesem Gesichtswinkel seien im folgenden kurz angedeutet.

(1) Erweiterter Manövrierbereich und erhöhte Reaktionsfähigkeit, welche die Reform der Regierung verschaffen soll, sind nicht nur innenpolitisch vorteilhaft, sondern auch aussenpolitisch. Ob die Schweiz schliesslich der EWG voll beitreten wird oder nicht, die europäische Integration wird für unser Land Herausforderungen schaffen, auf die das neue Regierungssystem wahrscheinlich

⁵⁵ Gehrig, op. cit., siehe besonders das Kapitel „Gewaltenteilung“, S. 207–249.

prompter und angemessener wird reagieren können als das schwerfällige alte. Als Kleinstaat ist die Schweiz darauf angewiesen, das geringe internationale Machtgewicht durch erhöhte Beweglichkeit wenigstens teilweise zu kompensieren.

(2) Sollte die Vollmitgliedschaft der Schweiz bei der EWG sich eines Tages als vorteilhaft oder gar als unumgänglich erweisen, so könnte das neue System diesen Schritt leichter vollziehen. Die Integrationsdiskussion wäre vom Argument entlastet, dass die Schweiz wegen ihrer direktdemokratischen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft nicht beitreten könne oder eines Sonderstatus' bedürfe, der wahrscheinlich nicht leicht auszuhandeln wäre.⁵⁶ – In einem Zeitalter des engeren Zusammenrückens der europäischen Länder ist es für die kleine Schweiz nicht unbedingt vorteilhaft, wenn sie dauernd um Verständnis für ihren „Sonderfall“-Charakter werben muss. Mit der bipolaren Reform wird aber gerade eine gewisse Angleichung an die übrigen westeuropäischen Staaten erreicht.

(3) Auch nach Einführung des Frauenstimmrechts verweigert die Schweiz einem erheblichen Teil der mündigen Bevölkerung die politischen Rechte. Die Zahl der Ausländer, die assimiliert sind und schon lange in der Schweiz wohnen, ist erheblich.⁵⁷ Doch besitzen diese Einwohner keine genügende Chance, innert nützlicher Frist naturalisiert und damit der Bürgerrechte teilhaftig zu werden. – Das Problem ist vorwiegend innenpolitischer Natur, doch besitzt es auch aussenpolitische Aspekte. Es ist durchaus geeignet, Schwierigkeiten mit Italien zu schaffen und dadurch das Verhältnis zur EWG zu komplizieren. Vom derzeitigen Regierungssystem ist zu erwarten, dass es über die Referendumsmechanismen das Problem der assimilierten Ausländer unnötig emotionalisiert und die Lösung – ähnlich wie beim Frauenstimmrecht – sehr lange hinauszögert.

(4) Das bipolare System erleichtert die Assimilierung von Ausländern, da es einfacher, übersichtlicher und leichter verständlich ist. Gerade gegenüber Neubürgern besitzt es grössere Integrationskraft als das gegenwärtige Regime. Eine massive Naturalisierungspolitik im jetzigen System könnte sehr unerfreuliche Folgen haben. So darf man nicht ohne weiteres annehmen, dass die Neubürger im Durchschnitt ähnliche Parteipräferenzen aufweisen würden wie die Altbürger. Das jetzige Wahlrecht behindert die Entstehung neuer Parteien oder das Anwachsen von Kleinparteien (etwa der kommunistischen) nicht. Eine erhebliche Verschiebung der Parteipräferenzen in der Bevölkerung zuungunsten der drei „traditionellen“ Parteien aber stellt das fragile Konkordanzsystem in Frage. – Bei der Beurteilung des bipolaren Systems unter dem Gesichtspunkt der Ausländerassimilierung darf man nicht vergessen, dass die USA, früher ein

56 1970 waren 17 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz Ausländer. Davon gehörten etwas mehr als die Hälfte der Altersgruppe der 15- bis 39jährigen an /NZZ, Nr. 107, 3.3.72, S. 191.

57 Zum Argument einer „Demokratieeinbusse“ der Schweiz bei einem eventuellen EWG-Beitritt siehe: Riklin, op. cit., S. 174–177; Christian Dominice, „Intégration européenne et structures constitutionnelles suisses, in: Zeitfragen, Nr. 99, 1971, S. 3–24.

klassisches Einwanderungsland, der „Schmelztiegel der Nationen“, ein Zweiparteiensystem mit relativem Mehrheitswahlrecht besitzt.

i) *Systemänderungskosten*

Ziehen wir in unserer Evaluation Zwischenbilanz, so schneidet das bipolare Modell recht gut ab. Hinsichtlich der Zielwerte verspricht es bedeutsame Verbesserungen, und den in den Randbedingungen gesetzten Anforderungen vermag es durchaus gerecht zu werden; es bietet sogar die Aussicht, gewisse Randbedingungswerte besser zu verwirklichen, als es der Status quo vermag. – Ungeachtet der Qualitäten des Modells werden jedoch durch den blossen Übergang von der alten zur neuen Ordnung „Kosten“ entstehen, auf die eine sorgfältige Evaluation eingehen muss.

(1) Eine Totalrevision der Bundesverfassung, welche relativ einschneidende Änderungen bringt, bedarf der eingehenden öffentlichen Debatte. Da unser Reformprogramm auf ein *operationalisiertes* Ziel ausgerichtet ist, würde die Debatte um das bipolare Modell hart und intensiv ausfallen; „denn die Explizierung politischer Ziel-systeme durch Planung hat unvermeidlich eine Erhöhung des Konfliktniveaus im Gefolge“.⁵⁸ Damit das neue Institutionengefüge überhaupt eingeführt werden kann, ist die Bildung einer Reformkoalition notwendig, die einer Status-quo-Koalition gegenüberstehen würde. – Das Ausfechten eines wichtigen Verfassungskonflikts fesselt politische Energien, entzündet Leidenschaften, beeinträchtigt den normalen Gang der Regierungsgeschäfte und schafft zusätzlichen Stress für die ohnehin überlasteten Politiker. Es wäre allerdings falsch, wollte man in einem solchen Institutionenkonflikt nur negative Aspekte sehen. Er würde nicht nur politische Energien absorbieren, sondern auch neue freisetzen. Möglicherweise könnte die Verfassungsdebatte einer grösseren Zahl von Bürgern, die dem bisherigen Staat teilnahmslos gegenüberstehen, neues Interesse an der Politik vermitteln. Schliesslich könnte die Konfrontation der Argumente über die bipolare Verfassung neue Erkenntnisse über Verfassungspolitik an den Tag bringen.

(2) Eine öffentliche Debatte über das bipolare Modell würde gewisse schwache Punkte des derzeitigen Regierungssystems, die man bisher unerwähnt liess oder nur sachte antönte, ins grelle Licht heben. Würde nun das Volk die Totalrevisionsvorlage verwerfen, so bliebe nicht einfach der *Status quo ante* weiterbestehen: Die Verfassungsdebatte hätte die Legitimität der jetzigen Ordnung verstärkt in Zweifel gezogen, und nach der negativen Volksabstimmung wäre mit einem gewachsenen Unbehagen über das Institutionengefüge zu rechnen. Neue Revisionsvorlagen und eine Perpetuierung der Verfassungsdiskussion wären die Folge.

⁵⁸ Frieder Naschold/Werner Väth, „Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus“, Naschold/Väth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 11.

(3) Wird die neue Verfassung angenommen, so entsteht vorübergehend eine erhöhte Belastung für Regierung und Parlament. Ein Parteiengesetz müsste verabschiedet und ein neues Wahlrecht geschaffen werden. Die Abgrenzung der Einerwahlkreise dürfte keine einfache Aufgabe sein. Regierung und Parlament müssten ihre Geschäftsordnungen überholen. Zahlreiche Gesetze wären auf die neue Verfassung abzustimmen. Vorübergehend, bis die Jurisprudenz das neue Recht in den Griff bekommen hätte, entstünde eine gewisse Rechtsunsicherheit.

(4) In einer Übergangsphase nach Einführung der neuen Verfassung wäre mit Rollenunsicherheit bei den Politikern zu rechnen. Das bipolare Modell setzt einen neuen Stil zuerst des Wahlkampfes, dann des Regierens und Opponierens voraus. Besonders jene der drei grossen Parteien, die zuerst die Opposition stellt, wird sich in ihre neue Funktion einleben müssen. Lernprozesse werden auch im Innern der Parteien unumgänglich sein. Ein neues Verhältnis zwischen Bundespartei und Kantonsparteien muss sich einspielen; die Erfordernisse von Programmatik und Wahlkampfstrategie sind neu gegeneinander abzuwägen, und eine vernünftige Balance zwischen Parteiorganen und Parteiparlamentariern muss erst gefunden werden. Der Kampf ums Überleben bei den Kleinparteien und das engere Zusammenrücken der grossen bürgerlichen Parteien wird für die beteiligten Politiker keine leichten Probleme schaffen.

(5) Das bipolare Modell bringt das Berufsparlament; eine mehr oder weniger starke Erhöhung der Zahl der Bundesräte sowie die staatliche Parteienfinanzierung. Es stellt sich die Frage nach den Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Bundeskasse. Schätzungen sind nicht leicht, da die Reform wahrscheinlich gewisse Ausgabenvermehrungen durch Einsparungen wird kompensieren können. Die Parlamentarier würden mit ihrer erhöhten zeitlichen Abkömmlichkeit vermehrt Aufgaben übernehmen, die jetzt von ausserparlamentarischen Kommissionen wahrgenommen werden. (Das derzeitige Kommissionensystem mit seiner Unübersichtlichkeit, den Überschneidungen und Leerläufen ist keineswegs „billig“. 1973 war nicht einmal bekannt, wieviele Bundeskommissionen es überhaupt gab.⁵⁹) – Schon jetzt gibt es Bundesbedienstete, die nicht nur Ministerfunktionen wahrnehmen, sondern auch Bundesratsgehälter beziehen, sich jedoch gleichzeitig auf Beamtenstatus und damit praktisch Inammobilität berufen können. Das neue System würde einige dieser Posten direkt durch Bundesräte besetzen, was keine Mehrkosten zur Folge hätte. – Selbst bei pessimistischer Einschätzung dürften die neuen Institutionen keine Ausgabenvermehrung bewirken, welche ein Promille des Bundesbudgets wesentlich überschreiten (1974 rund 12 Millionen Franken).

59 Siehe oben S. 171, Note 39

6. Die Realisierungschancen des Modells

Unsere Standards für die Herstellung von Verfassungsmodellen unterscheiden die theoretische Verwirklichungsmöglichkeit eines Modells von den politischpraktischen Chancen seiner Realisierung. Wir haben aufgezeigt, dass institutionelle Bipolarisierung in der Schweiz grundsätzlich machbar ist, und zwar ohne Gefährdung der wesentlichen Errungenschaften schweizerischer Politik, die wir in den Randbedingungen enumerierten. Es bleibt uns noch die Frage zu klären, ob und welche Chancen der Realisierung unser Modell in der Schweiz besitzt.

a) *Die kurzfristigen Realisierungschancen*

Die Realisierungschancen eines Reformprojektes kann man vorerst einmal analysieren, indem man prüft, wie die strategisch günstig platzierten Gruppierungen und Interessen durch die Reform tangiert werden, beziehungsweise wie sie die Auswirkungen der Reform auf sich selbst wahrnehmen. Für eine Reform ist eine genügend starke Koalition „strategischer Gruppen“ notwendig; bestehen keine Aussichten für eine solche Koalition, so hat das Projekt keine Chancen. – Um unsere Schlussfolgerung vorweg zu nehmen: kurzfristig, das heisst für die nächsten fünf bis sieben Jahre, sind die Realisierungschancen für das bipolare Modell äusserst gering oder gleich Null.

(1) Die Kleinparteien, von den Kommunisten, Evangelischen, Überfremdungsgegnern bis hin zu Landesring und Volkspartei (ehemals BGB), werden das bipolare Modell zweifellos unisono verdammen, weil es eine Konzentration auf zwei grosse Parteien anstrebt. Die von dieser Seite zu erwartende Argumentation ist leicht zu erraten: Ein Zweiparteiensystem könne die „Vielfalt der Schweiz“ nicht repräsentieren; Minderheiten würden unterdrückt; der Majorz sei „ungerecht“ usw. – Die Überfremdungsgegner, die wegen der Institution der Verfassungsinitiative einen Einfluss gewonnen haben; der über ihre Stimmkraft im Parlament erheblich hinausgeht, dürften sich besonders vehement gegen die vom Modell angestrebte Bipolarisierung wenden, schon deswegen, weil diese die Überfremdungsthematik weniger in den Vordergrund stellen und dafür andere Konflikte aktualisieren würde. Von den Überfremdungsgegnern ist zu erwarten, dass sie das derzeitige Institutionengefüge mit der nationalen Substanz der Schweiz gleichsetzen und dem bipolaren Modell Anpasserei ans Ausland, Aufgabe schweizerischer Eigenart, nationalen Identitätsverlust und Verrat am Vätererbe vorwerfen. Ein nicht unbedeutender Teil der Bevölkerung dürfte auf solche Slogans ansprechbar sein.

(2) Die drei „traditionellen“ Parteien werden das bipolare Modell wahrscheinlich etwas nuancierter betrachten. Immerhin hält es Antworten auf eine Reihe von Fragen bereit, welche die drei grossen Parteien wohl als legitim bezeichnen müssen. So dürften diese eingestehen, dass das Regieren mit dem Zauberformel-Bundesrat zusehends schwieriger wird und dass die Lage sich noch verschlimmert, sofern die parlamentarische Basis der vier Regierungsparteien wei-

terhin abbröckelt. In diesem Falle könnten Ansprüche auf Beteiligung weiterer Parteien an der Regierung und auf Erhöhung der Bundesratszahl kaum mehr abgewehrt werden. – Die These, dass die meist profilschwachen Kleinparteien notwendig seien, um die „Vielfalt der Schweiz“ darzustellen, dürfte bei den drei grossen Parteien kaum auf vorbehaltlose Zustimmung stossen.

In ihrem Wahlprogramm von 1971 hat sich die CVP aufgeschlossen gezeigt für eines der Grundanliegen des bipolaren Modells, nämlich dass die Bürger über die Parlamentswahlen vermehrt auf die Regierungsbildung Einfluss nehmen sollen. Verlautbarungen dieser Partei bekunden ein Interesse an einer grundlegenden Wahlrechtsreform; doch nicht die relative Mehrheitswahl; sondern ein Wahlsystem westdeutscher Art wäre das Äusserste, was diese Partei noch unterstützen könnte. Mindestens einzelnen Kreisen der CVP erschiene eine Neuordnung der direktdemokratischen Institutionen im Sinne des bipolaren Modells als diskutabel. – Trotz der relativen Reformfreudigkeit der CVP wäre es verfehlt, von dieser Partei Unterstützung für das bipolare Modell zu erwarten. Ein zentrales Element des Modells, die Ständerats-Reform, wird auf die kategorische Ablehnung der CVP stossen, und dies nicht nur aus historischen und ideologischen Gründen, sondern vor allem wegen der starken Präsenz dieser Partei in der Ständekammer. – Mit dem Schwinden der spezifisch religiös-konfessionellen Ausrichtung verliert die CVP einen wichtigen parteiinternen Integrationsfaktor; sie entwickelt sich zu einer sehr heterogenen Partei, die ein breites Tendenzspektrum von links nach rechts umfasst. Die Polarisierungsmechanismen der neuen Verfassung würden sie einer Zerreihsprobe aussetzen. Daher ist zu erwarten, dass die CVP dem bipolaren Modell mit grosser Skepsis gegenüberstehen wird.

Die Freisinnig-demokratische Partei reichte der Wahlen-Kommission eine Status-quo-Vernehmlassung ein und zeigte sich auch sonst zurückhaltend mit Vorschlägen zur Staatsreform. Offenbar geht sie davon aus, dass die ihr nahestehenden Interessen im gegenwärtigen System am besten aufgehoben sind. Zwar standen die Vorläufer der FdP bei der Bundesstaatsgründung im letzten Jahrhundert dem Ständerat skeptisch gegenüber, und die Freisinnigen haben den Majorz bis 1919 gegen Sozialisten und Katholiken verteidigt. Trotzdem wird diese Partei das bipolare Modell schroff ablehnen. Ein signifikantes Anwachsen der SP dürfte ihr nicht genehm sein. Zudem wird sie befürchten, dass ihr die CVP beim Ringen um Einfluss im bürgerlichen Lager überlegen sein könnte; die FdP würde in diesem Falle – ähnlich wie die deutschen Freidemokraten oder die britischen Liberalen – zu einer Kleinpartei absinken. Ob eine solche Befürchtung angezeigt ist oder nicht, sei dahingestellt; jedenfalls vermochte die CVP – so scheint es – in jüngster Zeit eine grössere Dynamik zu entfalten als die FdP.

Theoretisch gesehen müsste das bipolare Modell bei der Sozialdemokratischen Partei noch am ehesten auf eine gewisse Sympathie stossen. Die Zauberformel-Regierung und die etwas verworrene Kombination von „sektoriellen Opponenten“ und „sektoriellen Mitregieren“ scheint im Innern der SP vermehrt zu Spannungen zu führen. Diese Partei stellt zudem fest, dass die bürgerlichen Parteien die sozialdemokratische Regierungsbeteiligung nur unter dem Vorbehalt zulassen, die sozialistischen Vertreter in der Regierung selbst bestimmen zu können (Wahl der Bundesräte Tschudi 1959 und Ritschard 1973).- Das bi-

polare Modell bietet den Sozialdemokraten die Möglichkeit, unter fairen Bedingungen in die Opposition gehen zu können, das heisst, dass eine spätere Rückkehr in die Regierung nicht vom Konsens der bürgerlichen Parteien abhängig, sondern durch Wahlsieg möglich wäre. – Eine klare Befürwortung des bipolaren Modells durch die SP ist indessen nicht zu erwarten. Im NeunPunkte-Programm des Generalstreiks von 1918 befand sich an erster Stelle die Forderung nach Proporzwahl des Nationalrates. Die SP müsste erhebliche emotionelle Hemmungen überwinden, wollte sie ein halbes Jahrhundert später die Rückkehr zum Majorz postulieren. – Im bipolaren Modell wäre die SP die erste Kandidatin für die Oppositionsrolle. Dies aber setzt erhebliche Risikobereitschaft voraus. Die Partei müsste vorübergehend sogar mit einem Rückgang der Sitzzahl im Nationalrat, auf jeden Fall mit einer relativ langen Zeit in der Opposition rechnen. Ob die SP wirklich das politische Risiko dem Status quo vorziehen will, der zwar unbefriedigend, aber doch relativ komfortabel ist, bleibt in hohem Masse fraglich. – Selbst wenn die SP das Modell unterstützen würde, wäre man noch weit entfernt von einer Reformkoalition, die stark genug wäre, das bipolare System zu installieren.

(3) Die diffuse Machtstruktur des derzeitigen Regierungssystems verleiht den Spitzenverbänden der Wirtschaft optimale Einflussmöglichkeiten auf die staatlichen Entscheidungsprozesse. Man würde also erwarten, dass sie sich einer Reform im Sinne des bipolaren Modells energisch widersetzen und insbesondere für die Erhaltung von Referendum und Initiative in den Kampf zögen. Im ersten Teil dieses Buches haben wir auf das Veto des Vororts gegen jede Veränderung des Regierungssystems hingewiesen.¹

Die Theorie von den Spitzenverbänden als den „natürlichen Gegnern“ einer bipolaren Reform bedarf allerdings der Nuancierung. In einem Aufsatz über „Politik und Wirtschaft“ ging Vorort-Direktor Gerhard Winterberger auf den Kantonalismus der Parteien und deren fehlende Präsenz auf Bundesebene ein. Die Spitzenverbände seien wegen dieser Situation genötigt, besonders in Wirtschaftsfragen bedeutende politische Funktionen auf nationaler Ebene wahrzunehmen und hätten entsprechend an Einfluss gewonnen. Für Winterberger ist jedoch das „Absacken der Parteien“ keineswegs eine erfreuliche Erscheinung. Er führt aus:

„Ich glaube, dass auch die Wirtschaft und ihre Organisationen an einer Stärkung der geschwächten Stellung der politischen Instanzen der Willensbildung, das heisst des Parlaments und der Parteien, und an einer Entmythologisierung der angeblich ‚dunklen Mächte‘ wesentlich interessiert sind. Denn schliesslich sind Staat und Wirtschaft aufeinander angewiesen. Eine dynamische freiheitliche Wirtschaft setzt geordnete politische Verhältnisse, einen politischen Apparat (Regierung und Bundesversammlung) von gestaltender und nicht nur verwaltender Kraft, eine integere und leistungsfähige Verwaltung sowie eine genügend ausgebaute öffentliche Infrastruktur (inklusive eines guten Schulsystems) voraus.“²

1 Oben S. 75–77.

2 Gerhard Winterberger, „Politik und Wirtschaft“, NZZ, Nr. 257, 7.6.1970, S. 37.

In ähnlicher Weise äusserte sich der Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Waldemar Jucker. Auch für ihn ist die Schwäche der Parteien Anlass zu Besorgnis; die Wirtschaftsverbände würden oft in Rollen und Sachgebiete hinein gezwungen, die ihnen weder lägen noch besonders vertraut seien. Jucker fordert die Modernisierung der Parteien.³

Man braucht in den Stellungnahmen der beiden Verbandspolitiker keineswegs nur blosser Rhetorik zu sehen. Nach John Kenneth Galbraith müssen die Grossunternehmen des neuen Industriesystems Planung betreiben, und um selbst besser planen zu können, bedürfen sie eines starken planungsfähigen Staates mit bedeutendem öffentlichem Wirtschaftssektor. Wichtige Hilfsfunktion, die der Staat der Wirtschaft zu leisten habe, sei die Regulierung der Gesamtnachfrage.⁴ – Interessant ist in diesem Zusammenhang das „Plädoyer für eine aktive Konjunkturpolitik“, das Etienne Junod, Präsident des Vororts und Generaldirektor der Hoffmann-La Roche, im März 1972 hielt. Dieser Sprecher sah „in einer starken liberalen und Staatseingriffen abholden Tradition“ den Hauptgrund für das Versagen schweizerischer Inflationsbekämpfung.⁵

Das bipolare Modell will die staatlichen Steuerungskapazitäten erhöhen und durch Demokratisierung der Regierungsbestellung die Legitimität des Systems verbessern. Die Parteien sucht es durch einen Konzentrations- und Fusionsprozess zu stärken; solche Vorgänge sind im „privaten Sektor“ an der Tagesordnung. Es ist durchaus denkbar, dass die Spitzenverbände der Wirtschaft für das Zielsystem des bipolaren Modells ein gewisses Verständnis aufbringen können und dass das schroffe Nein des Vororts zur Staatsreform vom Jahre 1967 einer mehr tolerierenden Haltung Platz macht; denn die vom letzten Jahrhundert geprägten politischen Institutionen der Schweiz entsprechen nicht mehr notwendigerweise den gewandelten Interessen der Grossindustrie. – Allerdings werden von den führenden Verbänden kaum eigenständige Impulse für die Staatsreform ausgehen. Dass sie auf die direktdemokratischen Institutionen leichthin verzichten würden, ist nicht wahrscheinlich, obschon diese Institutionen heute nur noch marginale Bedeutung für ihre Machtstellung besitzen. Schliesslich trifft die Galbraith'sche Theorie über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft im Kleinstaat Schweiz wohl kaum völlig zu. Für die exportorientierten schweizerischen Grossfirmen ist nicht die Schweiz das „Bezugs-Staatswesen“, sondern grössere Industriestaaten oder gar supranationale Organisationen nehmen diesen Rang ein. Diese Firmen können es sich durchaus leisten, in der Schweiz einen musealen Staat zu konservieren.

b) Der Trend im Ausland

Wer die Realisierungschancen von Reformprojekten in der Schweiz schätzen will, muss einschlägige Trends im Ausland in Rechnung setzen. Die Kleinstaatlichkeit, die geographische Lage und neuerdings der grenzüberschreitende Ein-

3 Waldemar Jucker, „Zaghafte Modernisierung der Parteien“, *Volksrecht*, 8.2.1967. Siehe auch: „Müssen die Verbände regieren?“ *Volksstimme* 18.2.1967.

4 Galbraith, *op. cit.*, S. 232, 269, 304–324.

5 *NZZ*, Nr. 130, 17.3.1972, S. 13.

fluss der elektronischen Massenmedien hindern die Schweiz daran, sich politischen Strömungen im Ausland zu verschliessen. Eine erhebliche Anzahl von Schweizern schaut nicht nur inländische, sondern regelmässig auch ausländische Fernsehprogramme. Politische Debatten über verschiedenste Themen in den Nachbarstaaten greifen nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung meist auf die Schweiz über. Abwehrmechanismen gegenüber ausländischen Einflüssen konnten in der Zwischenkriegszeit leichter mobilisiert werden, da Europa damals zutiefst gespalten war und die Besinnung auf eigenständige nationale Werte als angemessener Reflex erschien. Die europäische Integrationsbewegung schuf ein neues Klima und stellt die Schweiz einem homogeneren Europa gegenüber, dessen Einfluss man sich nicht leicht entziehen kann. Die Beschwörung des „Sonderfalls Schweiz“ beginnt an Wirkung zu verlieren.

In mehreren westeuropäischen Staaten lässt sich ein Trend feststellen, der in Richtung einer Bipolarisierung im Sinne unseres Modells zeigt. England steht mit Zweiparteiensystem und alternierender Regierung heute nicht mehr allein da. Westdeutschland hat eine fast ebenso gute Annäherung an das Modell erreicht wie Grossbritannien. Der Stimmenanteil, den die beiden grössten Parteien in der Bundesrepublik bei den Bundestagswahlen zusammen erreichten, hat sich wie folgt entwickelt: 60,2 % (1949), 74,0 % (1953), 82,0 % (1957), 81,6 % (1961), 86,9 % (1965), 88,8 % (1969), 90,6 % (1972).⁶ Die Grosse Koalition zwischen CDU/CSU und SPD von 1966–69⁷ blieb Episode, und 1969 vollzog sich erstmals ein Machtwechsel, der die Linkskoalition SPD/FDP in die Regierung brachte.

Maurice Duverger wies nach, dass in Frankreich bis zur Fünften Republik die jeweilige Rechte oder Linke nur während verschwindend kleinen Zeitperioden an der Macht war und das Land fast immer vom Zentrum regiert wurde (*Je règne du marais*).⁸ Unter dem Einfluss eines Polarisierungsmechanismus in der neuen Verfassung (Präsidentenwahl), der Integrationskraft des Gaullismus auf der Rechten und einer gewandelten Ausrichtung der Kommunisten hat sich dieses Grundmuster indessen geändert. Wahlbündnisse und Einigungsbestrebungen bei der Linken unter Einschluss der Kommunisten haben den traditionellen Zentrismus zurückgedrängt.⁹ Die Parlamentswahlen von 1973 festigten die Aussicht auf Bipolarisierung und Alternierungschancen in Frankreich, gelang es doch der vereinten Linken, sich zu einem gemeinsamen Programm durchzuringen. Die Präsidentschaftswahlen von 1974 bestätigten den Trend.

Von den Nachbarländern der Schweiz ist Italien am weitesten von unserem Modell entfernt. Die *Democrazia cristiana* und die Italienische Kommunistische Partei vermochten jedoch zusammen stets sehr hohe Prozentsätze der Stimmen auf sich zu vereinen (1948: 79,5 %; 1953: 62,6 %; 1958: 65,1 %; 1963: 63,6 %;

6 Alfred Grosser/Henri Menudier, *La vie politique en Allemagne fédérale*, Paris 1970, S. 324 f.; Rene Lasserre, „Les élections du 19 novembre 1972 en République fédérale allemande“, *RFSP*, Jg. 23, Nr. 4, August 1973, S. 759.

7 Zur Grossen Koalition in der BRD siehe: Alfred Grosser, „L'Allemagne de la grande coalition“, *RFSP*, Jg. 18, Nr. 2, April 1968, S. 238–256.

8 Duverger, *Démocratie* (op. cit.).

9 Francois Goguel äusserte Skepsis gegenüber der These einer zunehmenden Bipolarisierung in Frankreich: „Bipolarisation ou rénovation du centrisme?“, *RFSP*, Jg. 17, Nr. 5, Oktober 1967, S. 918–928.

1968: 69 %; 1972: 66 %).^{9a} Wegen der andauernden Isolierung der Kommunisten gibt es in Italien indessen keine Alternierungschance, was Giorgio Galli veranlasste, von „*bipartitismo imperfetto*“ zu sprechen.¹⁰ – Es ist nicht gänzlich abwegig, die Überalterung des politischen Personals, die weitverbreitete Korruption und den endemischen politischen Terrorismus, die dem italienischen System schwer zu schaffen machen, in Zusammenhang mit der fehlenden Alternierungschance zu bringen.

Auch in europäischen Kleindemokratien ist Bipolarisierung im Sinne unseres Modells nicht ein unbekanntes Phänomen. Der Zweiparteienstaat Österreich, vorübergehend als Prototyp der Konkordanzdemokratie gefeiert, kam 1966 von der Großen Koalition ab; sie wurde seither nicht wieder hergestellt. – In Schweden hat die Kohäsion der drei Parteien, die den bürgerlichen Block bilden, in neuester Zeit stark zugenommen. Nach 41jähriger, fast ununterbrochener Herrschaft der Sozialdemokraten gelang dem Bürgerblock 1973 beinahe ein Wahlsieg; die Wahlen führten zu einer parlamentarischen Pattsituation mit einem Sitzverhältnis von 175 zu 175. Nach Hancock entwickelt sich Schweden seit 1957 zu einem „funktionalen Zweiparteiensystem“.^{10a} – Die skandinavischen Länder wiesen bisher Systeme mit „unausgewogener Bipolarität“ auf, bei denen eine starke sozialdemokratische Partei die Regierung stellte und einer zersplitterten Opposition gegenüberstand. Die „A, nützungerscheinungen“, welche die sozialdemokratischen Regierungsparteien in den letzten Jahren trafen, erhöhte in Norwegen und Dänemark die Parteienzersplitterung in alarmierender Weise. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieses Phänomen eine Wahlrechtsdiskussion heraufbeschwört wird, in der ähnliche Argumente dominieren wie in unserer Erörterung des bipolaren Modells.

Das schwedische Oberhaus verhalf der sozialdemokratischen Partei dazu, auch bei gelegentlich für sie prekären Sitzverhältnissen in der Volksskammer an der Macht zu bleiben. Die zweite Kammer geriet daher unter Beschuss der bürgerlichen Parteien. Schließlich willigten die Sozialdemokraten in eine Verfassungsrevision ein, die auf den 1. Januar 1971 das Oberhaus beseitigte, das 1866 geschaffen wurde und somit ein ähnlich ehrwürdiges Alter wie der schweizerische Ständerat besass. Die Reform verbessert die Alternierungschancen.¹¹ – In Dänemark wurde das Oberhaus schon 1953 abgeschafft. Generell darf man wohl sagen, dass das Zeitalter des integralen Bikameralismus in Europa auf Nationalstaatenebene vorbei ist.¹²

*

Der beschriebene Trend zur Bipolarisierung im europäischen Ausland kann sich selbstverständlich wieder abschwächen oder gänzlich verschwinden. Bleibt er

9a Raphael Zariski, Italy – The Politics of Uneven Development, Dryden Press, Hinsdale/III. 1972, S. 146.

10 Giorgio Galli, Il bipartitismo imperfetto, Bologna 1966.

10a Hancock, op. cit., S. 100–106, 143–145.

11 Hancock, op. cit., S. 95, 171 ff.

12 Siehe dazu die vorwiegend juristisch ausgerichtete Arbeit: Yves Weber, „La crise du bicaméralisme“, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, Mai–Juni 1972, Nr. 3, S. 573–606.

jedoch bestehen oder verstärkt er sich, so würde dies die Realisierungschancen unseres Modells längerfristig gesehen verbessern. Es entstünde in der Schweiz ein Klima, das einer ausführlichen öffentlichen Diskussion über Vor- und Nachteile des Modells günstig wäre. Eine solche Debatte aber könnte einen Umschwung in der öffentlichen Meinung bewirken, die heute zwar ein gewisses Unbehagen an den staatlichen Institutionen registriert, aber noch keinerlei realistische Alternativen sieht.

c) *Krisenbedingte Realisierungschancen*

Reformen werden aus Krisen geboren. Wenn in der Schweiz die kommenden Jahrzehnte nur eine Fortsetzung der relativ ruhigen und problemlosen verflissenen 20 Jahre sind, so bleibt der Reformdruck gering, und das bipolare Modell hat nicht einmal die Chance, ernsthaft erwogen zu werden. Ein „krisenfreies Szenarium“ für die folgenden 20 Jahre müsste wohl kumulativ folgendes postulieren:

- Ein relativ hohes Wirtschaftswachstum vermag weiterhin Verteilungskonflikte zwischen Einkommensschichten und Regionen zu dämpfen oder zu überdecken.
- Der Staat vermag einigermaßen befriedigend die negativen Wachstumsfolgen wie Umweltsbelastung, Bevölkerungskonzentration, Immigration, Komplizierung der Versorgung mit Rohstoffen, Energie und Nahrungsmitteln zu bewältigen.
- Die mit der Überfremdungsproblematik verbundenen Spannungen flauen ab oder nehmen wenigstens nicht zu.
- Die europäische Integrationsbewegung stagniert oder erzielt nur so langsame Fortschritte, dass die Schweiz trotz ihrer schwerfälligen Entscheidungsmechanismen noch angemessen zu reagieren vermag.
- Die kumulierte Stimmkraft der vier Regierungsparteien im Parlament geht nicht in erheblichem Ausmass zurück.
- Keine der drei grossen Parteien kündigt ihre Regierungsbeteiligung auf.

Neben diesem „krisenfreien Szenarium“ können allerdings auch einige „Krisen-Szenarien“ mehr oder weniger grosse Wahrscheinlichkeiten für sich in Anspruch nehmen. Einige dieser Szenarien, welche die Realisierungschancen des Modells erhöhen würden, seien hier erwähnt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

(1) Ein durch Energiekrise, Rohstoffverknappung oder andere Gründe bewirktes Null-Wachstum oder gar eine Rezession von längerer Dauer würde die Verteilungsproblematik hinsichtlich Einkommensschichten und Regionen aktualisieren und die Anforderungen an die Planungskapazitäten des Staates massiv in die Höhe treiben. Die Forderung nach Rationalisierung des Staatsapparates würde vordringlich; das bipolare Modell, das solche Rationalisierung anbietet, müsste als ernsthafte Alternative geprüft werden.

(2) Eine Überfremdungsinitiative könnte vom Volk angenommen werden. Die Regierung stünde vor dem Dilemma, sie trotz verheerender Auswirkungen zu implementieren oder aber sie gestützt auf Notrecht zu umgehen. Beide

Optionen hätten eine schwerwiegende Legitimitätskrise besonders für die direkt-demokratischen Institutionen zur Folge. Wahrscheinlich würde man einen Ausweg in einer Verfassungsrevision suchen, die aber nicht nur direktdemokratische Partizipationsrechte der Bürger beseitigen könnte; sondern neue wirksame Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen müsste.

(3) Erheblicher Rückgang der Stimmen für die drei grossen Parteien bedeutet verstärkte Parteienzersplitterung und wahrscheinlich Einzug weiterer Parteien in den Bundesrat. Dies könnte zu einem grundsätzlichen Neuüberdenken des Regierungssystems führen.

(4) Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Zauberformel-Regierung in der Sozialdemokratischen Partei vermehrt zu Spannungen und schliesslich zu einer Aufgabe der Regierungsbeteiligung führt. Vermag die SP in der Opposition einen erheblichen Stimmengewinn zu erzielen, so wird sie nach Massgabe des Stimmenzuwachses auf Alternierungschancen pochen. Ihrem Programm würde sie Postulate zur Staatsreform beifügen, die wahrscheinlich nicht sehr weit von jenen des bipolaren Modells entfernt wären. Diese „Systemopposition“ der SP würde eine grundlegende Verfassungsdebatte erzwingen.

d) Zusammenfassung

Kurzfristig, für die siebziger Jahre, besitzt das bipolare Modell keine nennenswerten Realisierungschancen, da sich keine Reformkoalition für seine Durchsetzung abzeichnet. Parteien und Verbände werden das Modell als ihren unmittelbaren Interessen abträglich erachten oder es mit zu hohen Risiken verknüpft sehen. Regierung und Parlament dürften zu sehr überlastet und zu schwach sein, um überhaupt irgendwelche Programme für signifikante Staatsreform zu erarbeiten und von sich aus in die öffentliche Diskussion einzuführen. Das Wahlen-Unternehmen hatte sich von vornherein auf die Beibehaltung des Status quo festgelegt und beträchtliche Reformenergien absorbiert, die für die Beschreitung neuer Wege nicht mehr verfügbar sind.

In einer erweiterten Zeitperspektive dagegen, für die achtziger oder neunziger Jahre, liegen die Dinge nicht so eindeutig. Während viele Beobachter noch bis vor kurzem dem „krisenfreien Szenarium“ die höchste Wahrscheinlichkeit einräumten, scheint anfangs 1974, da diese Zeilen geschrieben wurden, der Optimismus sich etwas verflüchtigt zu haben. Reformbegünstigende Krisen und ein Trend im Ausland, der in Richtung des bipolaren Modells zeigt, könnten bewirken, dass es in breiten Kreisen ernsthaft diskutiert wird.

Der Verfasser postuliert nicht, dass bei „Krisen“, wie sie skizziert wurden, irgendeine Zwangsläufigkeit zur Verwirklichung des Modells zum Spielen käme. Die Reaktionen auf solche Krisen können durchaus in anderer Richtung gehen, etwa in jener des autoritären Korporativstaates.¹³ Wenn das bipolare Modell eine relativ freiheitliche Alternative zu solchen Entwicklungen aufzeigen konnte, so hat sich die Mühe seiner Konstruktion gelohnt.

13 In schweren Krisenzeiten reagierte die Schweiz mit radikaler Ausserkraftsetzung der demokratischen Mechanismen. Die „unumschränkte Vollmacht“ zugunsten des Bundesrates im Ersten Weltkrieg ging weiter als das Vollmachtenregime selbst der kriegführenden Demokratien Frankreich und Grossbritannien (Hans Marti, *Das Verordnungsrecht des Bundes*, Zürich 1944, S. 23; Neidhart, *Plebiszit* (op. cit.), S. 205 f.). Ähnliches gilt für den Zweiten Weltkrieg. – Auch bei künftigen schweren Krisen, die nicht unbedingt kriegsbedingt sein müssen, könnte sich das derzeitige System als „Demokratie auf Abruf“ erweisen.

Literaturverzeichnis

I. Bücher

- Alker (Hayward R. Jr.) *Mathematics and Politics*, The Macmillan Company, London, 3. Aufl. 1969.
- Atteslander (Peter), *Methoden der empirischen Sozialforschung*, Berlin 1969.
- Aubert (Jean-Francois), *Traité de droit constitutionnel suisse*, 2 Bde., Neuchâtel 1967.
- Bachrach (Peter)/ Baratz (Morton S.), *Power and Poverty: Theory und Practice*, Oxford University Press, New York 1970.
- Bagehot (Walter), *The English Constitution*, Oxford-World's Classics, London 1949.
- Baker (Benjamin)/ Friedelbaum (Standly H.), *Government in the United States*, Houghton Mifflin Company, Boston 1966.
- Beer (Samuel H.), *British Politics in the Collectivist Age*, Vintage Books/Random House, New York 1969.
- Bell (Daniel) Hrsg., *Toward the Year 2000: Work in Progress*, Beacon Press, Boston 1969.
- Benson (Oliver), *Political Science Laboratory*, Merrill Publishing Company, Columbus/Ohio 1969.
- Berelson (Bernard R.)/ Lazarsfeld (Paul F.)/ McPhee (William N.1.), *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, University of Chicago Press, Chicago 1954.
- Beyme (Klaus von), *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, München 1972.
- Bischofberger (Pius)/ Germann (Raimund E.)/ Ruffieux (Roland), *Verwaltung im Umbruch*, Bern 1972.
- Bialock (Hubert M.1.), *Social Statistics*, McGraw-Hill Book Company, New York 1960.
- Braybrook (David)/ Lindblom (Charles E.), *A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press, Glencoe 1963.
- Bubner (Rüdiger), *Dialektik und Wissenschaft*, Frankfurt/M 1973.
- Cnudde (Charles F.)/Neubauer (Deane E.) Hrsg., *Empirical Democratic Theory*, Markham, Chicago 1969.
- Conway (Margaret M.)/ Feigert (Frank B.), *Political Analysis. An Introduction*, Allyn and Bacon, Boston 1972.
- Cotteret (Jean-Marie)/Emeri (Claude), *Les systèmes électoraux*, („Que sais-je?“ Nr. 1382), Paris 1970.
- Dahl I/Robert A.1., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956 (10. Aufl. 1968).
- Hrsg., *Pol itical Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1966 (4. Aufl. 1969).
- Deutsch (Karl W.), *The Nerves of Government – Models of Political Communication and Control*, Free Press, New York 1966.
- Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte. Verfassungsentwurf erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Professor Dr. Max Imboden, Basel 1959 (2. Aufl. 1968).
- Dogan (Mattei)/ Rokkan (Stein) Hrsg., *Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences*, M. I. T. Press, Cambridge 1969.
- Downs (Antony), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957.
- Dror (Yehezkel), *Ventures in Policy Sciences. Concepts and Applications*, Elsevier, New York 1971.
- Duchacek (Ivo D.), *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1970.
- Duverger (Maurice), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 12. Aufl., Paris 1971.
- *Introduction à la politique*, Paris 1964.
- *La démocratie sans le peuple*, Paris 1967.
- *Les partis politiques*, Paris 1951 (7. Aufl. 1969).
- *Sociologie politique*, 3. Aufl., Paris 1968.
- Dye (Thomas R.), *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Rand McNally, Chicago 1966.
- Easton (David), *A Framework for Pol itical Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1965.
- Eckstein (Harry)/ Apter (David E.) Hrsg., *Comparative Politics – A Reader*, Free Press, New York 1963.
- Edelman (Murray), *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana 1967.
- Eichenberger (Kurt), *Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktion im schweizerischen Bundesstaat*, Zürich 1949.
- Epstein (Leon D.), *Political Parties in Western Democracies*, Praeger, New York 1967.
- Fellman (David)/ Bebont Wohn/ Mitau (G. Theodore), *Contemporary Approaches to State Constitutional Revision*, Governmental Research Bureau, The University of South Dakota, Vermillion/South Dakota 1970.

- Finer (Herman), *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen, London 1965 (1. Aufl. 1950).
- Flohner (Heiner), *Parteiprogramme in der Demokratie- Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik*, Göttingen 1968.
- Flückiger (Max), *Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren*, Bern 1968.
- Fried (Robert C.), *Comparative Political Institutions*, Macmillan, London, 4. Aufl. 1970.
- Friedrich (Carl J.), *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953.
- Galbraith (John Kenneth), *The New Industrial State*, New American Library, New York 1968 (Taschenbuchausgabe).
- Galli (Giorgio), *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna 1966.
- Gaudard (Gaston), *Les disparités économiques régionales en Suisse*, Fribourg 1973.
- Gehrig (Norbert), *Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München 1969.
- Geiger (T.), *Demokratie ohne Dogma. Die Gesellschaft zwischen Pathos und Nüchternheit*, München 1963.
- Germann (Raimund E.), *Verwaltung und Einheitspartei in Tunesien*, Zürich 1968.
- Germino (Dante/ Passigli (Stefano), *The Government and Politics of Contemporary Italy*, Harper & Row, New York 1968.
- Grosser (Alfred)/ Ménudier (Henri), *La vie politique en Allemagne fédérale*, Paris 1970.
- Gruner (Erich), *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969.
- *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Bern 1969.
- Habermas (Jürgen), *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*, Frankfurt/M 1968, 5. Aufl. 1971.
- Haller (Walter), *Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers*, Zürich 1970.
- Hancock (Donald M.), *Sweden – The Politics of Postindustrial Change*, Dryden Press, Hinsdale/III. 1972.
- Hermens (Ferdinand A.), *Demokratie oder Anarchie? – Untersuchung über die Verhältniswahl*, Köln/ Opladen, 2. Aufl. 1968.
- Hobbes (Thomas), *Leviathan*, Collier-Macmillan, London, 6. Aufl. 1969.
- Hughes (Christopher), *The Parliament of Switzerland*, London 1962.
- Huntington (Samuel P.), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968, 5. Aufl. 1971.
- Imboden (Max), *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964.
- *Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft*, Bern 1966.
- Jenny (Beat Alexander), *Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz. Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage*, Zürich 1966.
- Kaack (Heino), *Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl*, Opladen 1967.
- Kariel (Henry S.) Hrsg., *Frontiers of Democratic Theory*, Random House, New York 1970.
- Kerr (Henry H. Jr.), *Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict*, Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology, London 1974.
- Key (V. O. Jr.), *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York, 1. Aufl. 1948, 5. Aufl. 1964.
- Kocher (Gerhard), *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung*, Bern 1967.
- Kuhn (Thomas S.), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago 1962.
- Lasswell (Harold D.), *Power and Personality*, The Viking Press, New York 1963 (1. Aufl. 1948).
- Lehmbruch (Gerhard), *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen 1967.
- Lerner (Daniel)/ Lasswell (Harold D.) Hrsg., *The Policy Sciences- Recent Development in Scope and Methods*, Stanford University Press, Stanford 1951.
- Lijphart (Arend), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley 1968.
- Lindblom (Charles E.), *Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1965.
- Lipset (Seymour Martin), *Political Man. The Social Bases of Politics*, Doubleday (Anchor Books), Garden City/ New York 1963 (1. Aufl. 1960).
- Loewenstein (Karl), *Beiträge zur Staatssoziologie*.
- *Verfassungslehre*, Tübingen 1959.
- Lompe (Klaus), *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*, Göttingen, 2. Aufl. 1972.
- Lowi (Theodore J.), *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, Norton & Company, New York 1969.
- Maier (Hans)/ Ritter (Klaus)/ Matz (Ulrich) Hrsg., *Politik und Wissenschaft*, München 1971.
- Marcic (Reine), *Die Koalitionsdemokratie*, Karlsruhe 1966.
- Marti (Hans), *Das Verordnungsrecht des Bundes*, Zürich 1944.
- Merkel (Peter H.), *Modern Comparative Politics*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1970.
- Merton (Robert K.), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe 1961.
- Meynaud (Jean), *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1963.
- Munro (William Bennett) Hrsg., *The Initiative, Referendum, and Recall*, Appleton, New York 1916.

- Myrdal (G.), *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*, London 1944.
- Naschold (Frieder), *Systemsteuerung. Einführung in die moderne politische Theorie*, Stuttgart, 2. Aufl. 1971.
- Naschold (Frieder)/ Váth (Werner) Hrsg., *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973.
- Nassmacher (Karl-Heinz), *Das österreichische Regierungssystem. Grosse Koalition oder alternierende Regierung?*, Köln/Opladen 1968.
- Neidhart (Leonhard), *Plebizit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.
- *Reform des Bundesstaates – Analysen und Thesen*, Bern 1970.
- North (Robert C.) et al., *Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis*, Northwestern University Press, Evanston/ILL, 2. Aufl. 1968.
- Obrecht (Karl)/ Dürrenmatt (Peter)/ von Moos (Ludwig), *Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung – Antworten des Bundesrates*, Bern 1967.
- Popper (Karl R.), *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. I, *Der Zauber Platons*, Bern 1957.
- *Logik der Forschung*, Tübingen, 3. Aufl. 1969.
- Radbruch (Gustav), *Der Mensch im Recht*, Göttingen 1957.
- Rae (Douglas W.), *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, 2. Aufl., New Haven 1969.
- Ruffieux (Roland) et al., *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle. Tome I: Analyse de cas*, Fribourg 1972.
- Sartori (Giovanni), *Democratic Theory*, Praeger, New York 1965.
- Scarrow (Howard A.), *Comparative Political Analysis. An Introduction*, Harper & Row, New York 1969.
- Scharpf (Fritz), *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970.
- *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt/M 1973.
- Schmidtchen (Gerhard), *Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik*, Fischer Bücherei, Frankfurt/M 1965.
- *Schweizer und Entwicklungshilfe – Innenansichten der Aussenpolitik*, 2 Bde., Bern 1971.
- Schumann (Klaus), *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971.
- Schumpeter (Joseph A.), *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 3. Aufl. München 1972.
- Sfez (Lucien), *Critique de la décision*, Paris 1973.
- Sharkansky Oral, *Regionalism in American Politics*, Bobbs-Merrill, Indianapolis 1970.
- *Spending in the American States*, Rand McNally, Chicago 1968.
- *The Malignated States*, Mc Graw-Hill, New York 1972.
- *The Routines of Politics*, Van Nostrand Reinhold, New York 1970.
- Shonfield (Andrew), *Modern Capitalism, The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, London 1965 (2. Aufl. 1969).
- Simon (Herbert A.), *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, 2. Aufl. New York 1965.
- Sontheimer (Kurt), *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München 1973.
- Steiner (Jürg), *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz*, Bern 1970.
- Thalmann (Jörg) et al., *Helvetische Alternativen. Eine Kritik am Unternehmen der Totalretuschierung unserer Verfassung, nebst einem neuen Fragebogen*, Zürich 1971.
- Tobler (Jürg), *Testfall 7. Juni 1970*, Zürich 1971.
- Truman (David B.), *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York 1951.
- Urio (Gian Paolo), *Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse. Etude de cas dans le domaine de la défense nationale*, Genève 1972.
- Weil (Gordon L.), *The Benelux Nations. The Politics of Small-Country Democracies*, Holt, Rinehart, Winston, New York 1970.
- Wiener (N.), *Mensch und Maschinenmaschine*, Frankfurt 1952.
- Who's Who in Switzerland 1970/71, Nagel Publishers Inc., Geneva 1970.
- Yule (G. Udney)/ Kendall (M. G.), *An Introduction to the Theory of Statistics*, Hafner Publishing Company, New York 1954.
- Zariski (Raphael), *Italy – The Politics of Uneven Development*, Dryden Press, Hinsdale/ILL, 1972.
- Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn 1968.

II. Artikel

- Aménagement du territoire: Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché Commun et en Grande-Bretagne, Notes et Etudes Documentaires, La documentation française, Paris, 6. 10. 1969.
- Bachrach (Peter)/ Baratz (Morton S.), Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, APSR 57/1963,3.
- Two Faces of Power, APSR 56/1962, 4.
- Bäumlin (Richard), Was lässt sich von einer Totalrevision erwarten? , Sonderheft ZSR, NF Bd. 87 I, 1968.
- Beer (Samuel H.), Les Partis Politiques, Western Political Quarterly, Sept. 1953.
- Daalder (Hans), The Netherlands: Opposition in a Segmented Society, in: Dahl, Oppositions.
- Dahl (Robert), The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest, APSR 55/1961, 4.
- Darbellay (Jean), Vers la révision totale de la Constitution fédérale, Sonderheft ZSR, NF Bd. 87 I, 1968.
- Deutsch (Karl W.1, On Methodological Problems of Quantitative Research, in: Dogan/Rokkan.
- Dominice (Christian), Intégration européenne et structures constitutionnelles suisse, Zeitfragen, Nr. 99, 1971.
- Easton (David), The New Revolution in Political Science, APSR 63/1969, 4.
- Eckstein (Harry), Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government, in: Eckstein/Apter.
- Eichenberger (Kurt), Richtpunkte einer Verfassungsrevision, Sonderheft ZSR, NF Bd. 87 I, 1968.
- Flohr (Heiner), Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik, in: Maier/Ritter/Matz.
- Frei (Daniel), Politikberatung und Entscheidung, Annuaire suisse de science politique 1972.
- Frey (Frederick W.), Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power, APSR 65/1971, 4.
- Froman (Lewis A.), Some Effects of Interest Group Strength in State Politics, APSR 60/1966, 4.
- Gaudard (Gaston), Les disparités économiques entre cantons, Civitas, Jg. 24, Januar 1969.
- Germann (Raimund E.), Die Bundesverwaltung- Organisatorische, personelle, politische Aspekte, in: Bischofberger/Germann/Ruffieux.
- „Richtlinien der Regierungspolitik“ – Fragen zu einer neuen Institution, Verwaltungs-Praxis, März 1973.
- Steckt unsere Regierung in einer Krise? , Tages-Anzeiger, 7. 9. 1974.
- Zur Totalrevision der Bundesverfassung. Welchen Beitrag kann die Wissenschaft leisten? Annuaire suisse de science politique 1973.
- Goguel (Francois), Bipolarisation ou renovation du centrisme? , RFSP, Jg. 17, Nr. 5, Oktober 1967.
- Grosser (Alfred), L'Allemagne de la grande coalition, RFSP, Jg. 18, Nr. 2, April 1968.
- Hamilton (Howard D.), Direct Legislation: Some Implications of Open Housing Referenda, APSR 64/ 1970, 1.
- Horowitz (1. L.), Social Science Mandarins: Policymaking as a Political Formula, Policy Sciences, Jg. 1, 1970, Nr. 3.
- Huber (Hans), Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, Sonderheft ZSR, NF Bd. 87 I, 1968.
- Huber (Harald), Faut-il réviser totalement la Constitution fédérale?, Revue syndicale suisse, 61/2, Februar 1969.
- Ikle (Fred Charles), Can Social Predictions Be Evaluated? , in: Bell.
- Imboden (Max), Die Totalrevision der Bundesverfassung, Sonderheft ZSR, NF Bd. 87 I, 1968.
- Inglehart (Ronald), The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies, APSR 65/1971, 4.
- Jucker (Waldemar), Zaghafte Modernisierung der Parteien, Volksrecht, 8. 2. 1967.
- Kade (Gerhard)/ Meissner (Werner), Wissenschaft und Politik als kybernetisches System, in: Maier/Ritter/Matz.
- Kaufmann (Otto K.), Vorarbeiten für eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, in: Festschrift für Ernst Kolb, Innsbruck 1971.
- Kirkpatrick (Evron M.), „Toward A More Responsible Two-Party System“: Political Science, Policy Science, or Pseudo-Science? , APSR 65/1971, 4.
- Klügl (Paul), Taggelder plus Tantiemen, Die Weltwoche, 14. 2. 1973.
- Lapalombara IJoseph G.1/ Hagan OCharles B.1, Direct Legislation: An Appraisal and a Suggestion, APSR 45/1951, 2.
- Lasserre (Rene), Les élections du 19 novembre 1971 en République fédérale allemande, RFSP, Jg. 23, Nr. 4, August 1973.
- Lindblom (Charles E.), The Science of „Muddling Through“, Public Administration Review, Nr. 19, Spring 1959.

- Loewenstein (Karl), Reflections on the Value of Constitutions in our Revolutionary Age, in: Eckstein/ Apter. Miller (Eugene F.), Positivism, Historicism, and Political Inquiry, APSR 66/1972, 3.
- Müller-Bossert (G.), Gesetzesinflation und Vollzugskrise, NZZ 4. 2. 1973.
- Mueller (John E.), Voting on the Propositions: Ballot Patterns and Historical Trends in California, APSR 63/1969, 4.
- Neidhart (Leonhard), Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen, *Annuaire suisse de science politique* 1971.
- Wahlen-Report: 2200 Seiten Innenpolitik, *Tages-Anzeiger*, 19. 12. 1970.
- Neubauer (Deane E.), Some Conditions of Democracy, APSR 61/1967, 4.
- Niemetz (Heinz), Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie, *Schweizer Rundschau*, Nr. 2, 1970.
- Rae (Douglas W.), Political Democracy as a Property of Political Institutions, APSR 65/1971, 1.
- Reich (Richard), Missverständnis um die eidg. Bestandesaufnahme, NZZ 16. 1. 1968.
- Riker (William H.), Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter? , *Comparative Politics*, Oktober 1969.
- Some Ambiguities in the Notion of Power, APSR 58/1964, 2.
- Riklin (Alois), Schweizerische Demokratie und EWG, *Schweizer Rundschau*, Nr. 3, 1972.
- Rohr (Rudolf), Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung, *Schweizer Monatshefte*, Bd. 45, 1965/66.
- Ruffieux (Roland), *Problemes de la democratie directe*, Civitas, Oktober 1973.
- Saladin (Peter), Die Funktion der Grundrechte in einer revidierten Verfassung, *Sonderheft ZSR*, NF Bd. 87 1, 1968.
- Schindler (Dietrich), Ausbau oder Abbau der Demokratie? , *Die Schweiz – Nationales Jahrbuch der NHG* 1967.
- Schon (Donald A.), Forecasting and Technological Forecasting, in: Bell.
- Steiner (Jürg), Subkulturelle Segmentierung und politische Gewalt, *Der Staat*, 12/3, 1973.
- Stengel (Karl), Bundesräte in Ungnade, NZZ 20. 2. 73.
- Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties, *American Political Science Association*, APSR 44/1950, 3, Part 2 (Supplement).
- Tufte (Edward R.), The Relationship Between Seats and Votes in Two-Party Systems, APSR 67/1973, 2.
- Usteri (Martin), Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung, *Wirtschaft und Recht*, Bd. 20, 1968.
- Wahlen (Friedrich T.), Ist die Revision der Bundesverfassung eine Aufgabe unserer Zeit? – Vortrag gehalten am 2. Mai 1968 an der ETH zur Einleitung eines Seminars über die Totalrevision der Bundesverfassung, Zürich 1968.
- Weber (Yves), La crise du bicameralisme, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Mai–Juni 1972, Nr. 3.
- Wildavsky (Aaron B.), A Methodological Critique of Duverger's „Political Parties“, in: Eckstein/Apter.
- Winterberger (Gerhard), Politik und Wirtschaft, NZZ 7. 6. 1970.
- Zur Totalrevision der Bundesverfassung, *Schweizer Monatshefte*, Jg. 49, 1969/70.
- Wolfinger (Raymond E.), Nondecisions and the Study of Local Politics, APSR 65/1971, 4.
- Wolfinger (R. E.)/ Greenstein (Fred I.), The Repeal of Fair Housing in California: An Analysis of Referendum Voting, APSR 62/1968, 3.

III. Offizielle Dokumente

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung

Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe

- Bd. I: Kantone, 1969/70.
- Bd. II: Parteien, 1969/70.
- Bd. III: Universitäten, 1969/70.
- Bd. IV: Varia, 1969/70.
- Bd. V: Systematisches Register, 1972/73

Schlussbericht der Arbeitsgruppe (Bd. VI), 1973.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967–1971, 28. 4. 1971.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971, 15. 5. 1968.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975, 13. 3. 1972.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972, 28. 2. 1973.

Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1973, 27. 2. 1974.

- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, 12. 2. 1966.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch die Artikel 45bis und 45ter betreffend Richtlinien der Regierungspolitik, 12. 11. 1969.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Investitionshilfe für Berggebiete, vom 16. 5. 1973.
- „Buser-Bericht“. Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter, August 1972.
- Christlichdemokratische Volkspartei, Aktionsprogramm 71, 1971.
- Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH
- Systemabgrenzung (Arbeitsunterlage 3), 15. 1. 1973.
 - Systemanalyse (Arbeitsunterlage 5), 23. 10. 1972.
 - Verkehrskonzeptionen im Ausland (Arbeitsunterlage 10), 15. 5. 1973.
- Eidg. Statistisches Amt, Nationalratswahlen 1971, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 529, 1974.
- „Hongler-Bericht“. Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, November 1967.
- „Huber-Bericht“. Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Sept. 1971.
- Huber (Karl), Ist unser Staat überfordert? , Vortrag vor dem Schweiz. Aufklärungs-Dienst in Dübendorf vom 11. 5. 1974, Bundeskanzlei, hektographiert.
- Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, 3 Bände plus Plankassette, ORL-Institut ETHZ, Zürich 1972.

IV. Nichtpubliziertes Material

- Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, hektographierte Fassung mehrerer Kapitel des Schlussberichtes.
- Delley (Jean-Daniel), Révision totale de la Constitution fédérale: Les commissions cantonales, Séminaire de Science politique, Université de Genève, Juli 1969.
- Dubois (Roger)/ Grenon (Jacqueline), Révision totale de la Constitution fédérale: Etude du mode d'elaboration de la réponse des Universités suisses au questionnaire Wahlen, Séminaire de Science politique, Université de Genève, 1969.
- Germann (Raimund E.), A Total Revision of the Swiss Federal Constitution, Paper Presented to the Political Science Department of the University of Wisconsin (USA), hektographiert.
- Planungsverwaltung in der Schweiz, Referat für den Workshop on Comparative Administration, European Consortium for Political Research, Mannheim 12./18. April 1973, hektographiert.
- Keel (G. A.)/ Segond (G. O.), Révision de la Constitution fédérale et partis politiques, Séminaire de Science politique, Université de Genève, 1971.
- Revision de la Constitution federale: Analyse de la presse en 1969, Seminaire de Science politique, Universite de Geneve, 1970.
- Korff (Adalbert)/ Deiley (J.-D.)/ Ossipow (W.), La révision totale de la Constitution fédérale, Département de Science politique, Université de Genève, 1973, hektographiert.
- Ossipow (W.), Révision totale de la Constitution fédérale: Rapport sur les groupes, Séminaire de Science politique, Université de Genève, August 1969.

V. Periodika

- The American Political Science Review, Vierteljahresschrift, Menasha/Wisc. USA.
- Annuaire suisse de science politique – Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern.
- Basler Nachrichten, Tageszeitung, Basel.
- Civitas, jährlich 9 Hefte, Luzern.
- Comparative Politics, Vierteljahresschrift, New York.
- The Economist, Wochenschrift, London.
- International HeraldTribune, London.
- Le Monde, Paris.
- Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Ostschweizer AZ, St. Gallen.
- Policy Sciences, Vierteljahresschrift, New York.
- Public Administration Review, Zweimonatsschrift, Washington.
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, Zweimonatsschrift, Paris.
- Revue française de science politique, Zweimonatsschrift, Paris.

Revue syndical suisse, Monatsschrift, Bern.
 Tages-Anzeiger, Zürich
 Der Staat, Vierteljahresschrift, Berlin
 St. Galler Tagblatt, St. Gallen.
 Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung.
 Schweizer Illustrierte, Zürich.
 Schweizer Monatshefte, Zürich.
 Schweizer Rundschau, jährlich 9 Hefte, Solothurn.
 Die Schweiz – Nationales Jahrbuch der NHG, Bern.
 Verwaltungs-Praxis, Monatsschrift, Solothurn.
 Volksrecht, Zürich.
 Volksstimme, St. Gallen.
 Die Weltwoche, Zürich.
 Western Political Quarterly, New York.
 Wirtschaft und Recht, Vierteljahresschrift, Zürich.
 Wissenschaftspolitik. Mitteilungsblatt des schweizerischen Wissenschaftsrates.
 Zeitschrift für schweizerisches Recht, jährlich 6–10 Hefte, Basel.

VI. Abkürzungen

APSR	American Political Science Review
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, jetzt <i>Schweizerische Volkspartei</i> (SVP) ¹ .
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz.
FdP	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz.
FK	Fragenkatalog der Wahlen-Kommission.
NZZ	Neue Zürcher Zeitung.
RFSP	Revue française de science politique.
SB	Schlussbericht der Wahlen-Kommission.
SP, SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz.
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht.

Im übrigen wurden die Abkürzungen der Wahlen-Kommission verwendet, nämlich:

ZH	Zürich	SH	Schaffhausen
BE	Bern	AR	Appenzell A.-Rh.
LU	Luzern	AI	Appenzell I.-Rh.
UR	Uri	SG	St. Gallen
SZ	Schwyz	GR	Graubünden
OW	Obwalden	AG	Aargau
NW	Nidwalden	TG	Thurgau
GL	Glarus	TI	Ticino
ZG	Zug	VD	Vaud
FR	Fribourg	VS	Valais
SO	Solothurn	NE	Neuchâtel
BS	Baselstadt	GE	Genève
BL	Baselland		

P-FD	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz Parti radical-démocratique suisse Partito radicale-democratico svizzero
P-KC	Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz ¹ Parti conservateur-chrétien social suisse Partito conservatore-cristiano sociale svizzero
P-SD	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
P-BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei ² Parti des paysans, artisans et bourgeois Partito dei contadini, artigiani et borghesi

1 Jetzt Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP)

2 Jetzt Schweizerische Volkspartei (SVP)

P-L	Landesring der Unabhängigen Alliance des indépendants Partito degli indipendenti
P-UL	Liberal-demokratische Union der Schweiz Union libérale-démocratique suisse Unione liberale-democratica svizzera
P-D	Demokratische Partei der Schweiz Parti démocratique suisse Partito democratico svizzero
P-EV	Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
PDA	Partei der Arbeit der Schweiz Parti suisse du travail Partito svizzero dellavoro
V-EKB	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund Fédération des Eglises protestantes de la Suisse
V-BK	Schweizerische Bischofskonferenz Conférence des évêques suisses
V-ChKK	Christkatholische Kirche der Schweiz Eglise Catholique Chrétienne Suisse
V-IGB	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund Fédération Suisse des communautés Israélites
V-VHI	Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins Directoire de l'Union Suisse du commerce et de l'industrie
V-VAg	Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen Organisations patronales
V-VSA	Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände Fédération des sociétés suisses d'employés
V-CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz Confédération des Syndicats Chrétiens de la Suisse
V-GG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft Société suisse d'utilité publique
V-BSF	Bund Schweizerischer Frauenvereine Alliance suisse de Sociétés féminines
V-V RI	Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte Société pour l'Etat fondé sur le droit
V-D	Zusammenstellung diverser Vorschläge
UETH	Eidg. Technische Hochschule – Ecole polytechnique fédérale – Scuola politecnica federale
UZH	Universität Zürich
UBE	Universität Bern
UFR	Universität Freiburg
UBS	Universität Basel
USG	Hochschule St. Gallen
UVD	Université de Lausanne
UNE	Université de Neuchâtel
UGE	Université de Genève

Anhang
Fragenkatalog der Wahlen-Kommission

1. Staat, Volk und Bürger

1.1 *Menschenrechte*

- Soll in einer neuen Bundesverfassung ein besonderer Katalog der Menschen- und Bürgerrechte vorangestellt werden, wie das viele Kantonsverfassungen tun, während die geltende Bundesverfassung solche Rechte nur in unvollständiger Weise und zerstreut enthält? Welche Freiheitsrechte sollen aufgenommen werden (und mit welcher Fassung)?
 - Wie muss man sich Meinungs- und Informationsfreiheit in Verbindung mit den modernen Massenkommunikationsmitteln (Film, Radio, Fernsehen) denken?
 - Wie ist die Pressefreiheit neu zu konzipieren?
 - Ist eine Garantie der Kunstfreiheit aufzunehmen?
 - Ist die Handels- und Gewerbefreiheit auch in den Katalog aufzunehmen oder gehört sie ihrer Natur nach in einen anderen Zusammenhang (Bereich der Wirtschaftsartikel)? Erschiene es richtig, nur einzelne Aspekte der Handels- und Gewerbefreiheit (z. B. die Freiheit der Berufswahl) unter die Grundrechte aufzunehmen und im übrigen die Wirtschaftsordnung mit den Befugnissen des Bundes und der Kantone zu regeln?
- Welche Grundrechte sollen für alle Einwohner gelten, welche auf die Schweizerbürger beschränkt sein?
- Müssen die Schranken und Vorbehalte zu den Freiheitsrechten oder zu einzelnen von ihnen überdacht werden?
- Ist im Anschluss an die Rechtsgleichheit das Verbot von Diskriminierungen (wegen Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glaube, Herkunft usw.) in einer zeitgemässen Fassung aufzunehmen?
- Sind in den Katalog auch Sozialrechte aufzunehmen und wenn ja welche (Recht auf Arbeit, auf eine anständige Wohnstätte, auf Ferien und Freizeit, auf Bildung usw.)? Wie lassen sich solche Rechte, die durch die Gesetzgebung weiter ausgeführt werden müssten, harmonisch in die Kompetenzordnung von Bund und Kantonen einfügen? Wie verhalten sich diese Rechte zu den Fundamenten der Eidgenossenschaft und zu den bestehenden Freiheitsrechten?
- Sind auch andere Gattungen von Grundrechten zu erweitern, z. B. die Justizgrundsätze der geltenden Bundesverfassung?
- Ist von einzelnen Rechten denkbar, dass sie nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber anderen Menschen oder privaten Organisationen gelten sollen, etwa die Meinungsfreiheit? Ist eine Garantie der Koalitionsfreiheit aufzunehmen?

1.2 *Schweizervolk. Aktivbürgerrechte (Staatsbürgerrechte, politische Rechte); Minderheitenschutz*

- Im Vordergrund der Beratungen werden die politischen Rechte der Schweizerfrau stehen; wie ist dieses Problem zu beurteilen? Soll sich die Bundesverfassung darauf beschränken, das Frauenstimmrecht nur im Bunde einzuführen oder soll sie sogar eine generelle Gleichstellung der Frau enthalten?
- Im übrigen stehen die Aktivbürgerrechte in einem engen Sinnzusammenhang mit den Grundfragen der direkten Demokratie; kann und soll die direkte Demokratie mit ihrer Mitwirkung des Volkes zeitgemäss umgestaltet werden, z. B. im Hinblick auf die wach-

sende Zahl und Komplexität der Staatsaufgaben und der Gesetze, aber auch im Hinblick auf die internationale Interdependenz? Wie kann eine solche Umgestaltung allenfalls erfolgen?

- Erscheint es notwendig, die Volksrechte auf einzelnen Gebieten auszudehnen oder einzuschränken?
- Besonderer Aufmerksamkeit bedarf in diesem Zusammenhang das Staatsvertragsreferendum. Kann eine Lösung gefunden werden, die einerseits die Vertragsfähigkeit des Landes nicht in Frage stellt, andererseits in ausschlaggebenden Fragen (z. B. Integrationsbestrebungen, UNO-Beitritt) die Mitwirkung des Volkes gewährleistet?
- Gewährleistet der heutige bundesstaatliche Aufbau einen genügenden Schutz der sprachlich-kulturellen Minderheiten? Wenn nein, wie könnte der Minderheitenschutz verstärkt werden, ohne dass das gute Einvernehmen zwischen Sprachgruppen und Landesteilen gestört oder fundamentale Prinzipien der Eidgenossenschaft beeinträchtigt würden?
- Kann auf verfassungsrechtlichem Wege gegen die Bedrängung der italienischen und der rätoromanischen Sprachen Wirksames vorgekehrt werden?
- Ist ein besonderer Schutz anderer, z. B. konfessioneller oder wirtschaftlicher Minderheiten erforderlich?

1.3 *Bürger und Einwohner*

- Unverkennbar besteht heutzutage eine starke Vermischung von Ortsbürgern und Bürgern anderer Gemeinden des gleichen Kantons sowie Bürgern anderer Kantone (niedergelassener Schweizer); die Bundesverfassung bedarf wohl an manchen Stellen einer Anpassung an die heutigen Verhältnisse, vor allem im Niederlassungs- und Armenfürsorgerecht. Wie ist eine zweckmässige Anpassung durchzuführen?
- Sollte die Bundesverfassung im Hinblick auf den hohen Anteil von Ausländern an der Gesamtbevölkerung Bestimmungen in bezug auf die Zulassung von Ausländern und deren Stellung enthalten, wenn ja welche?
- Soll der Bund auf Verfassungsebene festlegen, wann die Kantone verpflichtet sind, Einbürgerungen vorzunehmen?
- Soll das Asylrecht in der Verfassung verankert werden?

1.4 *Wehr- und Dienstpflicht, Armee*

- Sind die Bestimmungen über Armee und Wehrpflicht unverändert zu belassen oder erscheint es (etwa im Hinblick auf die Notwendigkeit einer totalen Landesverteidigung) notwendig, anstelle der Wehrpflicht eine allgemeine Dienstpflicht vorzusehen, die sowohl durch Militärdienst als auch in Form anderer Leistungen (z. B. Schutzdienste, Sozialdienste) erfüllt werden könnte?
- Wäre eine solche Dienstpflicht allenfalls auf Frauen und/oder Ausländer auszudehnen, wenn ja in welchem Umfange?
- Soll allenfalls auf verfassungsrechtlichem Wege die Möglichkeit geschaffen werden, Dienstverweigerer aus Gewissensgründen unter bestimmten Voraussetzungen von der Leistung eigentlichen Militärdienstes zu befreien?
- Wäre es allenfalls zweckmässig, insofern vom bestehenden Milizsystem abzuweichen, als die Erfüllung bestimmter Aufgaben in vermehrtem Masse Bürgern, welche ausschliesslich oder überwiegend im Dienste der Armee stünden, übertragen werden könnte?

1.5 *Staat und Wirtschaft*

- Sollen die neuen Wirtschaftsartikel von 1947 grundsätzlich gesamthaft in eine neue Bundesverfassung übernommen werden, weil diese umfassende Verfassungsrevision noch nicht weit zurückliegt? Oder sollen die Grundfragen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft von vorn beraten werden?
- Welche Änderungen und Retouchen an den Wirtschaftsartikeln wären erforderlich? Bedarf der Bund neuer Kompetenzen (und eventuell Ermächtigungen zur Abweichung von der Gewerbefreiheit) auf den Gebieten der Konjunkturpolitik, einer konjunkturgerechten Steuerpolitik, des Mieterschutzes oder auf weiteren Gebieten?

1.6 *Finanzverfassung*

Sind in die Bundesverfassung Bestimmungen aufzunehmen, welche die Finanzordnung der Eidgenossenschaft in den grossen Zügen festlegen, so insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

- Ausscheidung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen;
- Steuersystem und Leistungspflicht der Bürger;
- Bundesbeiträge und Finanzausgleich unter den Kantonen, allenfalls auch Garantie eines ausreichenden finanziellen Rückhaltes der Gemeinden;
- langfristige Finanzplanung und Gestaltung des eigenössischen Finanzhaushaltes?

2. *Bund und Kantone*

2.1 *Bestand und Organisation der Kantone*

- Soll die Bundesverfassung Änderungen des Bestandes der Kantone ermöglichen? Wenn ja, wie wäre das für Bestandesänderungen anzuwendende Verfahren auszugestalten?
- Sind die Anforderungen an die Staatsform der Kantone (Art. 6, Abs. 2, lit.b und c) zu ändern, wäre es z. B. wünschbar, den Kantonen in dem Sinne eine föderalistische Gestaltung zu ermöglichen, dass sie bei einer Änderung der Kantonsverfassung (und nur dann) eine zustimmende Mehrheit von Bezirken oder anderen Einheiten verlangen?
- Sollen Bestimmungen zum Schutz der Gemeindeautonomie aufgenommen werden? –

2.2 *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*

- Sind grundlegende Änderungen an der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorzunehmen, z. B.
 - a) auf dem Gebiete der Finanzordnung und der Steuerordnung,
 - b) des Schulwesens, insbesondere des Hochschulwesens und der Forschung
 - c) der Wirtschaftsgesetzgebung,
 - d) des Polizei- und des Gerichtswesens,
 - e) der Raumordnung (Landesplanung, Verkehrswesen, Gewässerschutz usw.)?
- Ist denkbar, dass einzelne Bundesaufgaben den Kantonen überlassen werden könnten? Wäre es wünschenswert, dass in vermehrtem Masse Kompetenzen der Kantone in der Bundesverfassung genannt werden?
- Könnten die Kompetenzvorschriften nicht von ihrer allzu starken Verklammerung befreit werden?

2.3 Beziehungen der Kantone unter sich

- Soll es möglich gemacht werden, dass mehrere Kantone, die regional verbunden sind, wesentlich stärker zusammenarbeiten und z. B. gemeinsame Institutionen schaffen?
- Welche Schranken müssten solchen Verbindungen gesetzt werden?
- Was könnte der Bund allgemein vorkehren, um die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Kantonen durch Verträge zu erleichtern?
- Welche Möglichkeiten des kooperativen Föderalismus (der Kantone unter sich) sind gegeben?

2.4 Mitwirkung der Kantone an Entscheidungen des Bundes

- Soll an den Mitwirkungsrechten der Kantone zu Entscheidungen des Bundes (Referendum, Ständestimme zu Verfassungsänderungen, Recht auf Einberufung der Bundesversammlung, Ständesinitiative) etwas geändert werden?
- Ist es insbesondere richtig, dass die sogenannte Ständestimme bei Änderungen der Bundesverfassung nach dem kantonalen Resultat der Eidg. Volksabstimmung ermittelt wird (Beispiel: praktisch Ausschluss der Frauen bei der Ermittlung des Ständemehrs in denjenigen Kantonen, welche das Frauenstimmrecht eingeführt haben)?
- Welche Möglichkeiten des kooperativen Föderalismus (der Kantone mit dem Bund) sind gegeben?

3. Bundesbehörden

3.1 Parlament

3.1.1 Zweikammersystem

- Ist es richtig, dass Nationalrat und Ständerat – wie bisher – gleiche Befugnisse haben und dass keine Kammer Kompetenzen besitzt, die nur ihr zustehen oder ihr ein Übergewicht verschaffen?

3.1.2 Zusammensetzung und Bestellung der Volkskammer

- Nach heutiger Ordnung wird die Volkskammer nach dem Proporzsystem in Wahlkreisen, die mit den Kantonen identisch sind, bestellt. Ist das geltende Wahlsystem des Nationalrates abzuändern, z. B. nach folgenden Varianten:
 - a) Unterteilung der grossen Kantone in mehrere selbständige Wahlkreise?
 - b) Schaffung von Einer-Wahlkreisen mit Mehrheitswahlsystem?
 - c) Verhältniswahlen mit der gesamten Schweiz als Wahlkreis?
 - d) Verbindung zweier der obenerwähnten Möglichkeiten?
- Hat die Verfassung, soweit es an ihr liegt, die Umgestaltung der Volkskammer im Sinne des Berufsparlamentes zu fördern?
- Sind die geltenden Bestimmungen, wonach nur Schweizerbürger weltlichen Standes in den Nationalrat wählbar sind, und vom Bundesrat gewählte Beamte nicht zugleich Mitglieder der Volkskammer sein können, beizubehalten oder allenfalls aufzuheben?
- Ist die Amtsdauer der Nationalräte zu ändern und in welcher Weise?

3.1.3 Zusammensetzung und Bestellung der Ständekammer

- Nach heutiger Ordnung stehen den Kantonen ohne Abstufung je zwei Mandate zu, mit Ausnahme der Halbkantone, die je einen Vertreter abordnen. Wählbarkeit und Wahlverfahren werden vom Kanton bestimmt.

Ist die geltende Regelung der Zusammensetzung und Bestellung des Ständerates abzuändern, z. B. nach folgenden Möglichkeiten:

- a) Vereinheitlichung der Regeln über Wählbarkeit und Wahlverfahren unter Beibehaltung der bisherigen Mandatsverhältnisse?
- b) Vereinheitlichung der Regeln über Wählbarkeit und Wahlverfahren; Gleichstellung der Halbkantone mit den Vollkantonen, so dass sich die Mitgliederzahl des Ständerates auf fünfzig erhöht?
- c) Abstufung der kantonalen Vertretung, beispielsweise nach Massgabe der Bevölkerungszahl?
- d) Sollen Vorkehrungen getroffen werden, um den Ständerat in vermehrter Masse zu einem Organ, das die Kantone vertritt, werden zu lassen oder soll die Ständekammer in anderer Richtung ausgestaltet werden?

3.1.4 Hilfsorgane

- Erscheint es notwendig, dem Parlament weitere Hilfsorgane zu geben als diejenigen, welche durch die neueste Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Dokumentationsdienst, ausgebautes Sekretariat verschiedener wichtiger Kommissionen) eingeführt worden sind?
- Welche verfassungsrechtliche Stellung sollen Bundeskanzlei und Sekretariat der Bundesversammlung erhalten? (Siehe auch Ziff. 3.2.3)

3.1.5 Befugnisse

- Das Geschäftsverkehrsgesetz hat die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössische Verwaltung z. T. neu geordnet. Sind weitere Änderungen vorzusehen?
- Sind die übrigen Befugnisse der Bundesversammlung beizubehalten, allenfalls zu erweitern oder einzuschränken?

3.2 Regierung

3.2.1 Zusammensetzung und Bestellung

- Sollen in der Zusammensetzung des Bundesrates Änderungen erfolgen,
 - a) zahlenmässig?
 - b) in bezug auf die Berücksichtigung der Regionen und Sprachen?
- Sind Änderungen der Wahlart vorzunehmen, beispielsweise durch die Einführung der Volkswahl?

3.2.2 Bundespräsident

- Soll die Stellung des Bundespräsidenten über die des blossen Vorsitzenden des Kollegiums hinaus weiter gestärkt werden?

3.2.3 Hilfsorgane

- Erscheint es notwendig, die bestehenden Hilfsorgane des Bundesrates weiter auszubauen oder umzugestalten? (Siehe auch Ziff. 3.1.4.)
- Sollen – allenfalls auf verfassungsrechtlichem Wege – neue Hilfsorgane des Bundesrates geschaffen werden (z. B. Einsetzung von Staatssekretären, Verwaltungsdirektoren)?

3.2.4 Befugnisse, Stellung im Verhältnis zum Parlament

- Ist grundsätzlich an eine Stärkung der Stellung und der Befugnisse des Bundesrates zu denken, mit dem Ziele, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, seinerseits die ihm zugewiesenen Aufgaben wirksamer zu erfüllen?

3.3 *Justiz*

3.3.1 *Organisation*

- Soll ein einheitliches Bundesgericht oder sollen im Gegenteil mehrere voneinander unabhängige Gerichte bestellt werden? Wie wären im zweiten Falle die Kompetenzbereiche abzugrenzen?
- Soll die Wahlart der Bundesrichter geändert werden?

3.3.2 *Befugnisse*

- Ist die richterliche Kontrolle der Verfassungsmässigkeit zu erweitern, namentlich hinsichtlich der Bundesgesetze und der Verordnungen des Bundesrates? In welcher Weise und in welchem Stadium des Verfahrens soll eine allfällige Prüfung der Bundesgesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmässigkeit erfolgen?
- Ist allenfalls anstelle des Bundesgerichts ein besonderes Verfassungsgericht mit diesen Funktionen zu betrauen?

3.4 *Andere Bundesbehörden*

- In welcher Weise soll die Bundeskanzlei allenfalls umgestaltet und ausgebaut werden?
- Soll durch die Verfassung ein besonderer „Wirtschaftsrat“ – als beratendes Organ der Bundesbehörden oder sogar als eigentliche Bundesbehörde- geschaffen werden? Wie wäre er allenfalls zu bestellen und zusammenzusetzen, welches wären seine Stellung und seine Funktion?
- Soll als weitere Instanz zum Schutze des Bürgers gegenüber der Verwaltung ein Parlamentsbeauftragter („Ombudsman“) nach skandinavischem Vorbild geschaffen werden?

4. Funktionen des Bundes

4.1 *Rechtsetzung*

- Sind die gegenwärtigen Formen und Verfahren der Rechtsetzung zu ändern? Sind Reformen des gegenwärtigen Vorverfahrens der Gesetzgebung (namentlich des Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahrens) in Aussicht zu nehmen?
- Sollen im Prinzip alle eidgenössischen Erlasse durch die Bundesversammlung aufgestellt werden (Gesetze) oder ist die Möglichkeit vorzusehen, einzelne Bereiche durch Verordnungen des Bundesrates, die mehr sind als Vollziehungsverordnungen, zu regeln? Oder soll die Bundesversammlung den Bundesrat auch zum Erlass solcher Verordnungen, die nicht bloss Vollziehungsverordnungen sind, ermächtigen dürfen?
- Ist an der gegenwärtigen Regelung der Dringlicherklärung von Bundesbeschlüssen und ihrer Folgen festzuhalten oder nicht?

4.2 *Planung der Staatstätigkeit*

- Was kann in den Institutionen des Bundes vorgekehrt werden, um die vorausschauende Planung des Staates zu fördern (z. B. Raumplanung, Finanzplanung, Bildungsplanung, Wirtschaftsplanung und anderes)?

4.3 *Verwaltung*

- Sind Grundsätze über die Stellung, Organisation, Funktion, Kontrolle und Verantwortlichkeit der Verwaltung im demokratischen Staate aufzunehmen?
- den?

5. Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen; Integration

- Sind allenfalls im Sinne gewisser Richtlinien Bestimmungen über die internationale Stellung und die Aussenpolitik der Schweiz in die Verfassung aufzunehmen?
- Sind Vorschriften in die Bundesverfassung aufzunehmen, welche die Teilnahme der Schweiz an regionalen und universellen Integrationsbestrebungen und damit die allfällige Übertragung von Kompetenzen an internationale oder supranationale Organisationen ermöglichen?

6. Revision der Bundesverfassung

- Sind Änderungen der Bestimmungen über die Revision der Bundesverfassung (Partialoder Totalrevision), z. B. des Volksinitiativrechtes, vorzunehmen?

Das Buch behandelt methodische Probleme einer Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung und entwirft ein Verfassungsmodell, das den Übergang von der Konkordanzdemokratie zur Konkurrenzdemokratie bringen soll.

ISBN 3-258-01115-X