

Direkte Demokratie in der Krise?

Autor(en): **Gruner, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **55 (1975-1976)**

Heft 4: **Wird die Schweiz unregierbar?**

PDF erstellt am: **22.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163085>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Direkte Demokratie in der Krise?

Die Frage nach der Regierbarkeit eines Staates – die als Motto über diesem Heft steht – beschäftigt nicht nur die Schweiz, sondern gleicherweise eine ganze Reihe anderer westlicher Demokratien. In unserer *direkten* Demokratie jedoch hat sie eine besondere Aktualität erlangt. Ganz offensichtlich empfindet man heute gerade in der Schweiz das Missverhältnis zwischen den Bedürfnissen, die dem Staate angemeldet werden, und seinen Möglichkeiten, diese politisch zu «verarbeiten», als besonders krass. Man denke etwa daran, dass 16 Initiativen zur Abstimmung bereitliegen, und dass für 25 weitere Unterschriften gesammelt werden! Der Kalender des Milizparlamentes und der Volksabstimmungen ist auf Jahre hinaus so stark besetzt, dass man kaum mehr weiss, wann und wie man die infolge Verwerfung nötig werdenden Zweitaufgaben unterbringen kann. Wird das Parlament, das die verworfenen Vorlagen seinerzeit nur dank mühsamer Kompromisse bereinigen konnte, überhaupt noch neue, annehmbare Varianten finden können? Meinungsumfragen klären uns darüber auf, dass Nein-Stimmer oft nicht einmal wissen, weshalb und wozu sie Nein gesagt haben, oder dass sie aus Gründen Nein votieren, die mit der Sache wenig zu tun haben, über die sie entscheiden mussten.

Man denke etwa an die im Dezember und März 1974/75 verworfenen Vorlagen zur Finanz- und Konjunkturpolitik. Wie stand es da mit der Sachkenntnis? Wer wusste, *worum* es tatsächlich ging – nämlich darum, ausfallende Zolleinnahmen durch Umsatzsteuern zu ersetzen? Und wieviele Nein-Stimmer waren sich dessen bewusst, dass der grösste Teil der Steuerzahler in Zukunft *weniger* an die Staatskasse hätte abliefern müssen? Was dachten sich die mehrheitlich Nein stimmenden Bürger finanzschwacher Kantone, deren Einnahmen bis zu drei Vierteln aus Bundessubventionen bestehen? Haben sie überhaupt Kenntnis von diesem Tatbestand? Warum wurde zum Konjunkturartikel ausgerechnet zu einem Zeitpunkt Nein gesagt, da Wohl oder Wehe der Schweiz mehr denn je von äusseren Einflüssen auf unsere Währung abhängt, und da der Bund – wie jeder andere Staat – die Steuern laufend der Konjunktur anpassen können sollte? Persönliche Gespräche und Leserbriefe an Zeitungen vermittelten da ein eher deprimierendes Bild von den Motiven des Nein. Man wollte zum Beispiel gegen den 13. Monatslohn und gegen das eidgenössische «Beamten-

heer» demonstrieren, oder die Fahne des Sparens schwingen, ohne zu bedenken, dass öffentliches Sparen nur wirkungsvoll ist, wenn es mit privatem Hand in Hand geht, zum Beispiel mit der Einschränkung des oft kopflosen Benzin- und Heizölverbrauchs. Oder man glaubte, dem Bundeszentrismus und seiner gefräßigen Bürokratie eins auswischen zu können.

Verlust der Urteilsfähigkeit?

Die direkte Demokratie setzt urteilsfähige Bürgerinnen und Bürger voraus. Welchen Schluss sollen wir nun aus den oben angeführten Beispielen ziehen? Ist der Bürger nur «überfordert»? Ist seine Entscheidungsfähigkeit infolge der schwer verständlichen Materie verlorengegangen, oder war sie von jeher eine Illusion? Eine Stichprobenuntersuchung über dieses Thema hat kürzlich ergeben, dass sich bei Volksabstimmungen ein Drittel der Befragten als mangelhaft informiert betrachte, und ein weiteres Drittel vom Für und Wider der Befürworter und Gegner nicht überzeugt worden sei. Damit ist unsere Frage aber nur teilweise beantwortet. Denn bis jetzt ist tatsächlich noch nie geprüft worden, *auf welchem Wege* der Bürger zu einem Urteil, oder warum er zu gar keinem kommt. Die immer zahlreicheren Meinungsbefragungen klammern diese Frage meist aus. Sie begnügen sich damit, Präferenzen festzustellen, etwa ob die Behörden sich in den Augen der Befragten «viel, ziemlich viel, wenig oder gar nicht» um die Lösung bestimmter Fragen kümmerten. Die Antworten auf solche Fragen geben uns keine Anhaltspunkte dafür, durch welche Mechanismen die politischen Entscheide der Bürger in Wirklichkeit gesteuert werden. Die amerikanische Wahlforschung, die auf diesem Gebiet schon endlos viele Umfragen veranstaltet hat, kommt zu keinem anderen Ergebnis, als dass es *besser* und *weniger gut* oder *schlecht informierte* Wähler gebe. Der Informationsstand hänge davon ab, wie stark sich der Bürger von Meinungsführern leiten lasse. Der schlecht gesteuerte und infolgedessen schlecht informierte Bürger weiche entweder einer Entscheidung aus oder sei nur durch sachfremde Motive ansprechbar. Nicht nur *mangelnde Information*, auch – und heute viel mehr – *Über-Information* kann daran schuld sein, wenn auch der intelligente Bürger sich unsicher und gleichsam gelähmt fühlt. Denn die «Informationsschwemme» schwächt das Gedächtnis, erschwert mithin Vergleiche und beeinträchtigt dadurch die Urteilsbildung.

Wenn oben gesagt worden ist, dass Information nur dann wirke, wenn sie Überzeugung schaffe, müssen wir offensichtlich etwas differenzieren, sobald wir uns nach den Hintergründen der Urteilsbildung erkundigen. Wir gehen dabei von der Annahme aus, dass es mindestens drei verschiedenartige Faktoren sind, welche auf die Urteilsbildung einwirken. Die Mei-

nungsbildung hängt davon ab, ob und wie sich der Bürger orientieren und informieren kann, und wie er auf gewisse von aussen kommende Reize anspricht, zum Beispiel auf die Propaganda. Die historische Beobachtung zeigt, dass sich das Verhältnis zwischen diesen drei Faktoren in den letzten Jahrzehnten so tiefgehend verändert hat, dass die gegenseitige Resonanz zwischen Behörden und Volk gestört worden ist. Stellen wir die drei Einflusskräfte kurz vor. *Orientieren* heisst, sich nach einem Fixpunkt ausrichten, ursprünglich nach der aufgehenden Sonne. *Informieren* heisst, durch Unterweisung unterrichten, das heisst Kenntnisse vermitteln, die benötigt werden, um einen Zusammenhang zu verstehen. *Propagieren* heisst, die Einstellung von Menschen in einer bestimmten Richtung lenken. Je nach dem Gewicht, das der Orientierung zukommt, wandelt sich die Funktion der Propaganda.

Überzeugungssysteme als Informationsfilter

Orientierung in der Politik ist nur möglich, wenn es Fixpunkte gibt, nach denen man sich ausrichten kann. Als solche wirkten bisher wohlgefügte *Überzeugungssysteme*. So konnte sich der Schweizer Stimmbürger Jahrzehnte lang orientieren, indem er zum Beispiel für oder gegen eine zentralistisch-fortschrittliche oder föderalistisch-konservative, für oder gegen eine bürgerliche oder marxistische Lösung einstand. Solche *Überzeugungssysteme* gaben ihm die Möglichkeit, eine Vielzahl von informatorischen Entscheidungsmöglichkeiten auf die *Wahl* zwischen *bloss zwei Varianten* zu *reduzieren* und sich für die seiner *Überzeugung* am nächsten stehende zu entscheiden. Damit wurde er in die Lage versetzt, die ihm zufließenden sachlichen Informationen so zu filtern, dass er sich auch ohne grosse Sachkenntnis eine Entscheidung zutrauen durfte. Er liess eben nur jene Informationen passieren, welche seinem *Überzeugungssystem* entsprachen. Angesichts der Wirkungskraft solcher Orientierungsfixpunkte konnten die Parolen der Parteien damit rechnen, auf dem Resonanzboden eines *Überzeugungssystems* das nötige Echo auszulösen. Sie konnten dem Stimmbürger mithin als Kompass dienen.

Die wohlgefügte *Überzeugungssysteme* hatten freilich den Nachteil, dass sie die Gesellschaft durch fest fixierte Konfliktfronten in zwei Lager aufspalteten. Der Konflikt zwischen Nord- und Südjura bietet ein Beispiel dafür, wie sich eine hundertjährige Konfliktsituation versteinern kann. Die Debatte über den Schwangerschaftsabbruch deutet an, wie sich verwischte Konfliktfronten plötzlich wieder beleben können. Diese Beispiele warnen davor, sich bedenkenlos nach konfliktbezogenen Orientierungssystemen zurückzusehen, wie es viele Intellektuelle tun. Diese glauben etwa, dass

ihnen ein gedanklich so geschlossenes System wie das marxistische in einer Zeit zerfallender Orientierungssysteme ideologische Sicherheit bieten könne. Das heisst nun keinesfalls, dass wir heute in einer konfliktfreien Welt leben. Aber im Gegensatz zu früher sind die damals vorwiegend ideologischen oder Überzeugungskonflikte durch *Verteilungskonflikte* abgelöst worden, das heisst durch Gegensätze, die bei der Verteilung materieller Güter entstehen. Natürlich sind auch derartige Konflikte keineswegs neu; nur deckten sie sich im Zeitalter der Klassenkämpfe mit der ideologischen Scheidelinie marxistisch-bürgerlich. In der Zeit des grossen Wachstums waren Verteilungskonflikte leicht lösbar. Denn Wirtschaft und Politik waren in der Lage, allen wichtigen Interessengruppen einen verhältnismässig ausgewogenen Anteil am wachsenden volkswirtschaftlichen Kuchen zu verschaffen. Seitdem das Wachstum zunächst überforciert wurde und nun stagniert, wird die Gesellschaft mehr und mehr von *neuen Konfliktlinien* durchzogen. Einzelne können zusätzlich weltanschaulich aufgeladen werden, etwa in jenen Fragen, in denen die neue *nationale Ideologie* hineinspielt.

Doch besteht das wesentlich Neue in den heutigen Verteilungskonflikten nicht in diesem Wiederaufleben traditioneller Gegensätze. Das Unge wohnte liegt vielmehr darin, dass die meisten Konflikte eben gerade nicht den alten Klassen- und Überzeugungssystemen entlang laufen, sondern quer durch sie hindurchgehen. Und zwar folgen sie neuartigen Problembereichen und *Bedürfniskreisen*. So können Menschen, die zum Beispiel im privaten Konsum überprivilegiert sind, in Fragen des Verkehrs oder der Wohnlage stark unterprivilegiert sein (zum Beispiel umweltmässig schlechte Wohnlage). Der einzelne gehört gleichzeitig so verschiedenartigen Bedürfniskreisen an, dass er auf Verteilungskonflikte nur dann reagiert, wenn er sich von ihnen persönlich betroffen fühlt.

Information – aber wie?

Kehren wir zur Urteilsbildung in der Politik zurück. Auch wenn heute Orientierungssysteme nicht ganz fehlen, vermitteln sie doch dem Bürger nicht mehr die Entscheidungssicherheit früherer Zeiten. Dagegen spielen sie bei der Propaganda immer noch eine Rolle; genauer gesagt, eine Ersatzrolle. Sie können nämlich von Fall zu Fall für eine entsprechende Propaganda einen gewissen Resonanzboden abgeben. So reagierte der Bürger in der Abstimmung über die Konjunkturartikel auf die Föderalismusparole und bei der Finanzabstimmung auf den helvetischen Spareffekt, obschon diese beiden Orientierungssysteme sonst verblasst sind. Aber abgesehen von diesen Nebenerscheinungen tritt nun doch die Information als

wichtigster der drei Faktoren in den Mittelpunkt der Urteilsbildung. Nur: Da nun die Filterwirkung eines orientierenden Überzeugungssystems fehlt, steht der Bürger der Informationsflut hilflos gegenüber.

Die direkte Demokratie ist nur funktionsfähig, wenn die Behörden mit dem, was das Volk denkt, vertraut sind, also laufend über die Strömungen in der öffentlichen Meinung informiert werden. Die Presse erfüllt in dieser Beziehung immer noch eine wichtige Aufgabe. Doch leidet auch der Informationsfluss nach oben unter dem Mangel eines stabilen Orientierungssystems. So stellt das Parlament nicht mehr wie früher die «repräsentative, öffentliche Meinung» dar. Auch Regierung und Verwaltung benötigen bei den immer wichtiger werdenden Planungsaufgaben heute in einem höheren Masse als früher Vertrautheit mit der öffentlichen Meinung. In den meisten parlamentarischen Demokratien wird die Lücke durch laufende *Meinungsumfragen* über den «Zustand der Nation» gefüllt. Auch die direkte Demokratie bedient sich dieses Mittels, aber nur sehr zögernd, da sie dieses als Konkurrenz zur «Stimme des Volkes» empfindet, wie sie in den Abstimmungen zum Ausdruck kommt. Aber sofern der Volksentscheid nicht durch gleichzeitig laufende Umfragen gestört oder vorweggenommen wird, ist nicht einzusehen, weshalb sich die Behörden zum Beispiel nicht zusätzlich darüber informieren lassen sollten, wie sie einen negativen Volksentscheid interpretieren sollen.

Notwendig: Die «Übersetzungsarbeit»

Je ausschliesslicher sich der Stimmbürger bei seiner Urteilsbildung auf ungefilterte Informationen stützen muss, um so mehr sollten Gesetzes- und Verfassungsvorlagen sowohl in ihrem Inhalt wie in ihrer Präsentation der Aufnahmefähigkeit des Bürgers angepasst werden. Sobald ein umfassendes Orientierungssystem fehlt, ist jener darauf angewiesen, die Vorlagen *inhaltlich* wirklich zu *verstehen*. Entsprechende Massnahmen hätten schon beim Gesetzgeber einzusetzen, der sich bei der Redaktion seiner Erlasse einer möglichst gemeinverständlichen Sprache bedienen sollte. Freilich stösst er hier je nach Materie an gewisse Grenzen und muss sich deshalb zusätzlich bemühen, das gewünschte Ziel zu erreichen. Das heisst, die für die über-grosse Mehrheit heute unlesbaren oder unverständlichen amtlichen Verlautbarungen – denken wir auch an kantonale und kommunale Botschaften – müssen sowohl *vereinfacht* wie in *grössere Zusammenhänge hineingestellt* werden. Wie bei jeder Vereinfachung droht dabei die Gefahr, den ursprünglichen Text durch «Übersetzung» zu verfälschen oder zu «verraten» («Traduttore – Traditore»). Diese Gefahr sehen, heisst sie auch be-

kämpfen. Zu dieser «Übersetzungs»-Arbeit müssen alle am *Informationsprozess* beteiligten Instanzen und Träger, Behörden und Massenmedien, beitragen. So wird der Bund nicht mehr darum herumkommen, seinen Vorlagen erläuternde Botschaften beizugeben, wie dies Kantone und Gemeinden schon lange tun. Es ist zu hoffen, dass der Ständerat endlich seinen früheren, hartnäckigen Widerstand gegen das sogenannte «Bundesbüechli» aufgeben. Freilich: auch «Botschaften» können unlesbar sein. So kommt alles auf die *Gestaltung* dieser Übersetzungstätigkeit an; und zwar sollten sich *alle* Informationsträger dessen bewusst sein, wie wichtig diese Aufgabe heute ist. Als beispielhaft sind die Botschaften der Stadt Zürich zu bezeichnen. Kontradiktorische Auseinandersetzungen sind zwar erwünscht; aber sie kommen beim Empfänger erst an, wenn er vorher und gleichzeitig zusätzliche Basisinformation erhält. Diese ist aber nur wirksam, wenn sie sich nach den Gesichtspunkten der modernen *Didaktik* aller in Frage kommenden technischen Mittel bedient, die Ton, Bild und Schrift überhaupt zur Verfügung stellen. Als gutes Beispiel allgemein verständlicher Basis-Information wäre die erklärende Broschüre zu den Nationalratswahlen von 1971 zu erwähnen.

Natürlich kosten solche zusätzlichen Anstrengungen auch *Geld*. Hier aber sparen wollen, gleicht der Vogelstrausspolitik. Es ist auf alle Fälle teurer, für Vorlagen, die – wie die Konjunkturartikel – infolge mangelhafter Information unverständlich bleiben, eine zweite Auflage zu erarbeiten. Vogelstrausspolitik ist es auch, wenn man die *Parteien* noch länger auf dem Trockenen lässt und ihnen damit je länger, je mehr die Möglichkeit raubt, ihrer wichtigsten Aufgabe gerecht zu werden, dem Bürger bei der Meinungs- und Urteilsbildung beizustehen. Sonst nimmt das für den Bürger lähmende Gefühl zu, er könne seinen Willen in der Demokratie nicht mehr zum Ausdruck bringen, da sich ein Engagement ohnehin nicht lohne.

P. S. Der einige Wochen vor der Abstimmung vom 8. Juni geschriebene Artikel ist durch deren Resultat (vier Ja, ein Nein) nicht entkräftet worden. Aufgrund von privaten Umfragen in meinem Bekanntenkreis konnte ich z. B. feststellen, dass die amtlichen «Erläuterungen» vielfach im Stimmcouvert nicht einmal «entdeckt» oder dann als nicht leicht verständlich empfunden wurden. So stimmte z. B. deren Numerierung (I, II, 1–4) nicht mit derjenigen der Vorlagen überein (1–5). Positiv zu werten ist vielleicht die Tatsache, dass die Stimmbürger immerhin einen Unterschied zwischen Treibstoffen und Heizöl zu machen wussten, auch wenn man zwei Ja lieber gesehen hätte.

In leicht veränderter Form erschienen im «Bund» (Nrn. 72, 80/1975) und im «Vaterland» (Nr. 78/1975).