

**Zeitschrift:** Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

**Herausgeber:** Schweizerischer Juristenverein

**Band:** 103 (1984)

**Artikel:** Grundprobleme der schweizerischen Demokratie

**Autor:** Rhinow, René A.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-895864>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 29.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Grundprobleme der schweizerischen Demokratie

Referat von Dr. iur. RENÉ A. RHINOW

Professor an der Universität Basel



Meinen Assistenten lic. iur. BRUNO LÖTSCHER, lic. iur. BEAT RUDIN und lic. iur. PETER UEBERSAX danke ich herzlich für die wertvolle und aufopfernde Mitarbeit. Frau RUTH BUCSUHÁZY-SCHLEGEL bin ich für ihren unermüdlichen Einsatz bei der sorgfältigen und speditiven Reinschrift zu Dank verpflichtet.

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis . . . . .	117
Einleitende Bemerkungen . . . . .	133
<b>1. Teil: Terminologie und Strukturprinzip: methodische Probleme . . . .</b>	<b>137</b>
I. Demokratiebegriffe . . . . .	137
a) Zur Unschärfe des Demokratiebegriffs . . . . .	137
b) Einzelne Demokratiebegriffe . . . . .	140
1. Demokratie als Ideal und Wirklichkeit . . . . .	140
2. Demokratie als politische Idee und systembezogenes Leit- bild . . . . .	140
3. Demokratie als staatliche Herrschaftsordnung und gesell- schaftliches Ordnungsprinzip . . . . .	141
4. Demokratie als Staats- und Lebensform . . . . .	142
5. Demokratie als Staatsidee und Strukturprinzip . . . . .	143
6. Demokratie als unmittelbare Volksherrschaft und parla- mentarisches Regierungssystem . . . . .	144
c) Plädoyer für einen traditionellen Demokratiebegriff . . . . .	145
II. Demokratietheorien . . . . .	146
a) Vom Theoriebedarf der Demokratie . . . . .	146
b) Moderne Demokratietheorien: eine Skizze . . . . .	147
1. Normative und empirische Demokratietheorien . . . . .	147
2. Normativ-realistische und restriktive Demokratietheorien .	148
3. Input- und output-orientierte Demokratietheorien . . . . .	150
III. Demokratie als verfassungsrechtliches Strukturprinzip . . . . .	151
a) Unterschiedliche Abstraktionsebenen von Staatsideen und Staatszielen . . . . .	151
1. Menschenwürde als oberster Zielwert . . . . .	151
2. Strukturprinzipien im Dienste der Menschenwürde . . . . .	152
b) Strukturprinzipien der Bundesverfassung . . . . .	153
1. Unterschiedliche Konkretisierungsversuche des schweize- rischen Staatsgedankens . . . . .	153
2. Demokratie, Bundesstaat, Rechtsstaat, Sozialstaat . . . . .	153
c) Demokratie als Strukturprinzip . . . . .	155
1. Zur Normativität des Strukturprinzips . . . . .	155
2. Zum allgemeinen Inhalt des Demokratieprinzips . . . . .	156
d) Inkurs: Demokratie und Rechtsstaat . . . . .	157
<b>2. Teil: Idealität und Realität: Legitimationsprobleme . . . . .</b>	<b>161</b>
I. Selbstbestimmung . . . . .	161
II. Partizipation . . . . .	162
a) Partizipation als angenäherte Selbstbestimmung . . . . .	162

b) Das Problem der Mehrheit . . . . .	164
c) Das Problem der Effektivität . . . . .	164
d) Das Problem der Motivation . . . . .	165
e) Ersatz oder Ergänzung der Partizipation? . . . . .	166
III. Selbstregierung des Volkes . . . . .	167
a) Ein schweizerisches Ideal . . . . .	167
b) Volkssouveränität . . . . .	168
c) Identitätsdemokratie . . . . .	170
d) Die Fiktion des Selbstregierungstheorems . . . . .	171
IV. Betroffenendemokratie . . . . .	175
a) Die Idee der Betroffenendemokratie . . . . .	175
b) Der schillernde Begriff der Betroffenheit . . . . .	176
c) Betroffenheit als Leitidee? . . . . .	178
d) Ein komplexer Lösungsansatz . . . . .	179
1. Minderheitenschutz . . . . .	180
2. Föderalistische Ausgliederung . . . . .	180
3. Anpassung der Volksrechte . . . . .	181
4. Partizipation im Verfahren . . . . .	181
V. Richtigkeit der Entscheidung . . . . .	182
a) Der Volksentscheid als Inbegriff des bonum commune? . . . . .	182
b) Aktuelle Ausprägungen des Richtigkeitstheorems . . . . .	183
c) Auch die Mehrheit kann irren . . . . .	184
VI. Zur Grundlegung des schweizerischen Demokratieprinzips . . . . .	186
a) Das Erfordernis einer komplexen Demokratietheorie . . . . .	186
1. Normativität und Normalität . . . . .	186
2. Menschenwürde und Volkssouveränität . . . . .	187
3. Demokratie im Vieleck der Staatsideen . . . . .	188
b) Einzelne Elemente des Demokratieprinzips . . . . .	189
<b>3. Teil: Repräsentation und Plebiszit: Zuordnungsprobleme . . . . .</b>	<b>191</b>
I. Repräsentative und verantwortliche Herrschaft . . . . .	191
a) Komplexe Entscheidungsorganisation . . . . .	191
1. Pluralität von Organen . . . . .	191
2. Pluralität von Verfahren . . . . .	192
b) Repräsentation . . . . .	193
1. Zur Repräsentation im allgemeinen . . . . .	193
2. Volksvertretung . . . . .	193
3. Repräsentation durch andere Organe . . . . .	196
c) Verantwortliche Herrschaftsausübung . . . . .	197
II. Systemprägende plebiszitäre Elemente . . . . .	199
a) Die Schweiz als plebiszitär imprägnierte Repräsentationsdemokratie . . . . .	199
b) Vom Sinn der Volksrechte – ein Überblick . . . . .	201
1. Volksrechte als Instrumente der Sanktion . . . . .	201
2. Volksrechte als Instrumente der Kontrolle . . . . .	203
3. Zur repräsentativen Umbildung der Volksrechte . . . . .	204
III. Oppositionsfunktion der Volksrechte . . . . .	207
a) Plädoyer für eine entmythologisierte Betrachtungsweise . . . . .	207
1. Abschied von der Sanktionstheorie . . . . .	207
2. Referendum und Initiative als Oppositionsinstrumente . . . . .	208
b) Elemente der Oppositionsfunktion . . . . .	209
1. Repräsentativität der Wahrnehmung . . . . .	209

2. Gegenständliche Begrenzung . . . . .	211
3. Okkasionelle Ausübung . . . . .	213
4. Zeitlich limitierte Wirkung . . . . .	215
c) Weitere Funktionen . . . . .	216
IV. Ausgewählte Probleme der Volksrechte . . . . .	217
a) Regierbarkeitsprobleme? . . . . .	217
b) Das Objektproblem . . . . .	218
1. Die schicksalhafte Verknüpfung mit dem Prozeß der Rechtsverwirklichung . . . . .	218
2. Zur Funktionseinbuße plebiszitärer Elemente . . . . .	219
3. Das Postulat eines regelungstheoretischen Reforman- satzes . . . . .	221
c) Das Partizipationsproblem . . . . .	225
1. Ursachen der Abstinenz . . . . .	225
2. Zur Überforderung der Stimmbürger . . . . .	227
3. Auswirkungen der Abstinenz . . . . .	230
4. Volksrechte und «neue soziale Bewegungen» . . . . .	231
d) Das Innovationsproblem . . . . .	233
<b>4. Teil: Konkordanz und Majorität: Gleichgewichtsprobleme . . . . .</b>	<b>237</b>
I. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie . . . . .	237
a) Konkordanz und Opposition . . . . .	237
1. Zum Wesen des Konkordanzprinzips . . . . .	237
2. Eigenarten schweizerischer Opposition . . . . .	239
b) Das Konkordanzprinzip in Anfechtung . . . . .	241
1. Von den Kosten der Konkordanz . . . . .	241
2. Die Notwendigkeit systemvergleichender Analysen . . . . .	242
c) Reformtendenzen . . . . .	244
d) Konkordanz und Konkurrenz . . . . .	246
II. Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie . . . . .	248
a) Majorität und Konkordanz . . . . .	248
b) Voraussetzungen des Mehrheitsprinzips . . . . .	249
c) Grenzen des Mehrheitsprinzips . . . . .	252
III. Aktuelle Probleme von Konkordanz und Majorität . . . . .	255
a) Allgemeine Hinweise zum Zeitgeist . . . . .	255
b) Anzeichen erschwerter Konsensfindung . . . . .	258
c) Zur Legitimität von Mehrheitsentscheiden . . . . .	260
1. Systemlegitimität und Geltungsprobleme . . . . .	260
2. Verblässende Legitimität durch Verfahren . . . . .	262
3. Verweigerte Hinnahme von Politikinhalten? . . . . .	263
4. Politik oder Dogma? . . . . .	265
IV. Anstelle eines Schlußwortes . . . . .	267
 <b>Anhänge</b>	
Anhang 1 Stimmberechtigte und Stimmende . . . . .	270
Anhang 2 Mehrheiten bei eidgenössischen Abstimmungen . . . . .	271
Anhang 3 Fakultativ-referendumspflichtige Erlasse und fakultative Referenden . . . . .	272
Anhang 4 Fakultative Referenden . . . . .	273



## Literaturverzeichnis

Im Text werden die hier aufgeführten Werke mit dem Autorennamen sowie mit dem nachfolgenden kursiv gedruckten Erscheinungsjahr der verwendeten Auflage zitiert.

- ALT, FRANZ. Frieden ist möglich. Die Politik der Bergpredigt, 13. Aufl., München 1983.
- ATTESLANDER, PETER. Die Grenzen des Wohlstandes an der Schwelle zum Zuteilungsstaat, Stuttgart 1981.
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS. Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. I + II, Neuchâtel 1967; Supplément 1967–1982, Neuchâtel 1982.
- Le référendum populaire dans la revision totale de 1872/1874, in: 100 Jahre Bundesverfassung 1874–1974. Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I, 1974, S. 409 ff.
- AUER, ANDREAS. Les détours du «retour» à la démocratie directe: le droit fédérale d'urgence 1971–1975, in: Mélanges offerts à la Société suisse des Juristes, Genève 1976, S. 1 ff.
- Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978.
- AUER, ANDREAS/DELLEY, JEAN-DANIEL. Le référendum facultatif – La théorie à l'épreuve de la réalité, in: ZSR 98 I, 1979, S. 113 ff.
- BACHRACH, PETER. Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt a. M. 1970.
- BAUMGARTNER, SERGE. Die Standesinitiative, Basel/Frankfurt a. M. 1980.
- BÄUMLIN, RICHARD. Die rechtsstaatliche Demokratie, Zürich 1954.
- Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke, in: ZBJV 1965, S. 81 ff.
  - Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Basel 1966, S. 165 ff.
  - Artikel «Demokratie», in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin 1975, Sp. 362 ff. (1975a).
  - Artikel «Rechtsstaat», in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin 1975, Sp. 2041 ff. (1975b).
  - Demokratie und Rechtsstaat, in: Reformatio, 1977, S. 280 ff.
  - Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision, Basel 1978.
  - Jean-Jacques Rousseau und die Theorie des demokratischen Rechtsstaats, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern/Stuttgart 1979, S. 13 ff.
- BERGER, WOLFGANG. Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, Freiburg i. Br. 1978.
- BERICHT der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977.
- BERICHT vom 11. I. 1984 des Regierungsrates (des Kantons Bern) zuhanden des Großen Rates über die Motion Schmid vom 2. 9. 1974, betreffend Maßnahmen zur Hebung der Stimmbeteiligung, Bern 1984.

- VON BEYME, KLAUS. Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, München 1972.
- Der Neo-Korporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik, in: Stichworte zur «geistigen Situation der Zeit», hrsg. von Jürgen Habermas, 1. Bd., Nation und Republik, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1980, S. 229 ff.
- BLUM, ROGER. Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Basel-land 1832–1875, Liestal 1977.
- Konkordanzdemokratie? Konkurrenzdemokratie?, in: Tages-Anzeiger vom 30. 1. 1984.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG. Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart (1972), in: Staat und Gesellschaft, hrsg. von E.-W. B., Darmstadt 1976, S. 395 ff.
- Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie. Bemerkungen zu Begriff und Verwirklichungsproblemen der Demokratie als Staats- und Regierungsform, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 301 ff.
  - Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 317 ff.
- BRASSEL, RUEDI/DEGEN, BERNHARD/GROSS, ANDREAS/TANNER, JAKOB (Hrsg.). Zauberformel: Fauler Zauber? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz, Basel 1984.
- BRATSCHI, PETER JOACHIM. Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz, Bern 1969.
- BRIDEL, MARCEL. Réflexions sur le principe majoritaire dans les démocraties, in: Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 45 ff.
- BRUNNER, CHRISTIAN. Über die Teilnahme der Bürger an Verwaltungsentscheidungen, Basel/Frankfurt a. M. 1984.
- BUCHELI, MARKUS. Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems, Bern 1979.
- BÜCHLER-TSCHUDIN, VERENA. Demokratie und Kompromiß, Basel/Frankfurt a. M. 1980.
- BURDEAU, GEORGES. La démocratie, Nouvelle édition, Bruxelles/Neuchâtel 1956.
- BUSER, WALTER. Das Institut der Volksinitiative in rechtlicher und rechtspolitischer Sicht, in: Documenta 4/1973, S. 19 ff.
- BUSS, PETER. Das Dringlichkeitsrecht im Bund. Eine Untersuchung über den dringlichen Bundesbeschluß nach BV 89<sup>bis</sup> und die Dringlichkeitspraxis der Bundesversammlung während der Jahre 1960–1980, Basel 1983.
- CAPRA, FRITJOF. Wendezeit, Bausteine für ein neues Weltbild, 5. Aufl., Bern/München/Wien 1983.
- CASSIRER, ERNST. Der Mythos des Staates, 2. Aufl., Zürich/München 1978.
- COTTIER, THOMAS. Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Dießenhofen 1983.
- CURTI, THEODOR. Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, Bern 1882.
- DAHRENDORF, RALF. Aktive und passive Öffentlichkeit (1967), in: Frank Grube, Gerhard Richter, Demokratietheorien, Hamburg 1975, S. 76 ff.

- Kulturpessimismus vs. Fortschrittshoffnung. Eine notwendige Abgrenzung, in: Stichworte zur «geistigen Situation der Zeit», hrsg. von Jürgen Habermas, 1. Bd., Nation und Republik, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1980, S. 213 ff.
- Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus, 2. Aufl., Stuttgart 1983.
- DARBELLAY, JEAN. Les instruments du fédéralisme, in: *Civitas* 1975, S. 247 ff.
- DELLEY, JEAN-DANIEL. Mythe et réalité de la démocratie directe, le cas de l'initiative populaire, Genève 1977.
- L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe, Lausanne 1978.
- DELLEY, JEAN-DANIEL/MORAND, CHARLES-ALBERT. Les groupes d'intérêt et la révision totale de la Constitution fédérale, in: 100 Jahre Bundesverfassung 1874–1974. Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I, 1974, S. 487 ff.
- DEUTSCH, KARL W. Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976.
- DIETZE, GOTTFRIED. Democracy proper and proper democracy, in: *Ordo et Libertas*, Festschrift für Gerhard Winterberger, Bern 1982, S. 149 ff.
- DUVERGER, MAURICE. Demokratie im technischen Zeitalter. Das Janusgesicht des Westens, München 1973.
- EICHENBERGER, KURT. Die oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949.
- Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz; Bemerkungen zur Praxis der Rechtssetzung, insbesondere der Gesetzgebung (1954), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 251 ff. (1980a).
- Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat (1974), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 332 ff. (1980b).
- Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 95 ff. (1980c).
- Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Demokratie (1979), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 143 ff. (1980d).
- Leistungsstaat und Demokratie (1969), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 56 ff. (1980e).
- Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart (1978), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 127 ff. (1980f).
- Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen (1975), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 200 ff. (1980g).
- Fragen des Ausmaßes und der Methoden von Partialrevisionen der Bundesverfassung im Vorfeld einer Totalrevision, dargelegt am Revisionsvorhaben auf dem Gebiete des Energiewesens (1977), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 223 ff. (1980h).
- Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht (1961), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 374 ff. (1980i).
- Zur Lage der Rechtssetzung (1978), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 349 ff. (1980k).
- Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: *VVDStRL* 40/1982, S. 7 ff.
- Wie sind Demokratien noch regierbar?, in: *Probleme der Demokratie*, hrsg. von Maja Svilar, Bern/Frankfurt a. M./New York 1983, S. 131 ff.
- ENGLER, URS. Stimmbeteiligung und Demokratie, Aspekte eines schweizerischen Problems, Bern/Frankfurt a. M. 1973.



- EPPLER, ERHARD. Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen, 5. Aufl., München 1981.
- FACH, WOLFGANG. Demokratie und Mehrheitsprinzip, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Wiesbaden 1975, S. 201 ff.
- FETSCHER, IRING. Herrschaft und Emanzipation, München 1976.
- FLEINER, FRITZ. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.  
– Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941.
- FLEINER, FRITZ/GIACOMETTI, ZACCARIA. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- FLEINER, THOMAS. Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht, in: Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 115 ff.
- FRAENKEL, ERNST. Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, München/Berlin 1964.  
– Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, hrsg. von Heinz Rausch, Darmstadt 1968, S. 330 ff.
- FRIEDRICH, CARL JOACHIM. Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. Aufl., Heidelberg 1966.
- FRIEDRICH, MANFRED. Parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Konstanz, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hamburg 1975, S. 230 ff.
- FRITSCH, BRUNO. Wir werden überleben. Orientierungen und Hoffnungen in schwieriger Zeit, München/Wien 1981.
- FROMM, ERICH. Haben oder Sein. Die seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft, 4. Aufl., München 1980.
- GASSER, HANS-PETER. Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung. Die Funktion der direktdemokratischen Institutionen im modernen kleinräumigen Verfassungsstaat, Winterthur 1966.
- GEISSNER, RAINER. Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, Tübingen 1973.
- GERMANN, RAIMUND E. Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975.  
– Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?, in: ZSR 96 I, 1977, S. 173 ff.  
– Außerparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes, Bern/Stuttgart 1981.
- GIACOMETTI, ZACCARIA. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft. Das autoritäre Bundesstaatsrecht, in: Festgabe für Fritz Fleiner zum 70. Geburtstag, Zürich 1937, S. 45 ff.  
– Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.
- GIGER, ANDREAS. Der politische Bürger. Eine sozialpsychologische Analyse politischen Verhaltens im Kanton Schaffhausen, Zürich (ohne Jg.) (1975).
- GILG, PETER/KAPPELER, BEAT/GEISSBERGER, WERNER/DEPPELER, ROLF. Mehr Demokratie im Föderalismus. Mitwirkung in neuen Räumen, Basel 1982.
- GIROD, ROGER. Phänomen Schweiz: Sozialer Wandel, politische Beharrung, in: Schweizer Monatshefte, 1976, S. 215 ff.
- GREBING, HELGA. Volksrepräsentation und identitäre Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, 1972, S. 162 ff.
- GREIFFENHAGEN, MARTIN. Einleitung, in: Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, hrsg. von M. G., München 1973, S. 11 ff.

- GROSSER, DIETER. Demokratietheorie in der Sackgasse, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1973, S. 107 ff.
- GROSSMANN, HEINZ (Hrsg.). Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?, Frankfurt a. M. 1971.
- GRUNER, ERICH. Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, Bern 1969.
- Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973.
  - Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, in: 100 Jahre Bundesverfassung 1874–1974. Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I, 1974, S. 433 ff.
  - Direkte Demokratie in der Krise?, in: Schweizer Monatshefte, 1975, S. 274 ff.
  - Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977.
  - Ist der schweizerische Staat zerstörbar?, Bern 1978.
- GRUNER, ERICH/HERTIG, HANS PETER. Der Stimmbürger und die «neue» Politik, Bern 1983.
- GUGGENBERGER, BERND. Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980.
- An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie?, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 1983, S. 257 ff.
- GUSY, CHRISTOPH. Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 106, 1981, S. 329 ff.
- GUT, ULRICH ERNST. Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie, Zürich 1983.
- GYGI, FRITZ. Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983.
- HAAB, CHRISTOPH. Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag (Arbeitstitel Diss.), Zollikerberg 1984 (Maschinenschrift).
- HAAB, CHRISTOPH UND RICHARD. Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag, in: ZBl 1981, S. 509 ff.
- HÄBERLE, PETER. Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: Juristenzeitung, 1977, S. 241 ff.
- Menschenwürde und Verfassung am Beispiel von Art. 2 Abs. 1 Verfassung Griechenland 1975, in: Rechtstheorie, 1980, S. 389 ff.
  - Zeit und Verfassungskultur, in: Die Zeit, Schriften der Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung, Bd. 6, Berlin 1983, S. 289 ff.
- HABERMAS, JÜRGEN. Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M. 1973 (1973a).
- Politische Beteiligung – ein Wert «an sich»? (1961), in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 316 ff. (1973b).
  - Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Merkur, Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 1976, S. 37 ff.
- HALLER, WALTER. Grenzen der direkten Demokratie, in: SJZ 68, 1972, S. 265 ff.
- Raumplanung im demokratisch-föderalistischen Rechtsstaat, in: Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 161 ff.
- HÄTTICH, MANFRED. Demokratie als Herrschaftsordnung, Köln/Opladen 1967.
- Das Toleranzproblem in der Demokratie (1965), in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 397 ff.

- Weltfrieden durch Friedfertigkeit? Eine Antwort an Franz Alt, München 1983.
- HELLER, HERMANN. Staatslehre, 4. Aufl., Leiden 1970.
- Politische Demokratie und soziale Homogenität (1928), in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 7 ff.
- HENKEL, HEINRICH. Einführung in die Rechtsphilosophie, 2. Aufl., München 1977.
- HENNIS, WILHELM. Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1962), in: W.H., Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, München 1968, S. 48 ff.
- Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs (1970), in: Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, hrsg. von Martin Greiffenhagen, München 1973, S. 47 ff.
- Legimitität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Merkur, Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 1976, S. 17 ff.
- HENSELER, PAUL. Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 108, 1983, S. 489 ff.
- HERDER-DORNEICH, PHILIPP. Konkurrenzdemokratie – Verhandlungsdemokratie, Politische Strategien der Gegenwart, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980.
- HERNEKAMP, KARL. Formen und Verfahren direkter Demokratie, Frankfurt a. M. 1979.
- HERSCH, JEANNE. Die Ideologen und die Wirklichkeit, Zürich 1977.
- HERTIG, HANS PETER. Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1982, Bern 1982, S. 35 ff.
- HERZOG, ROMAN. Formen staatlicher Gesetzgebung in weltanschaulich umstrittenen Bereichen, in: Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag, München 1971, S. 145 ff.
- in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 (Demokratie), München 1980.
- HESSE, KONRAD. Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (1975), in: Staat und Gesellschaft, hrsg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Darmstadt 1976, S. 484 ff.
- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Karlsruhe 1980.
- HILTY, CARL. Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, in: Archiv für öffentliches Recht, 2, 1887, S. 167 ff., 367 ff.
- HÖFFE, OTFRIED. Die Menschenrechte als Legitimation und kritischer Maßstab der Demokratie, in: Johannes Schwartländer (Hrsg.), Menschenrechte und Demokratie, Straßburg 1981, S. 241 ff.
- Minimalstaat oder Sozialrechte – eine philosophische Problemskizze, in: Verfassung und Philosophie, Studia philosophica 41, 1982, S. 91 ff.
- HOMANN, BENNO. Das Konkordanzsystem der Schweiz: Kritik und Alternative konkordanz-theoretischer Ansätze, in: Politische Vierteljahresschrift, 1982, S. 418 ff.
- HOPPMANN, ERICH. Freiheit und Ordnung in der Demokratie, Sprachverwirrung als politisches Instrument, in: Ordo et Libertas, Festschrift für Gerhard Winterberger, Bern 1982, S. 179 ff.

HOTZ, BEAT. Politik zwischen Staat und Wirtschaft, Dießenhofen 1979 (1979a).

- Die Zusammenarbeit von Staat und Verbänden bei der Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben. Der Verflechtungsbereich zwischen Staat und Wirtschaft als Forschungsgegenstand, in: DISP Nr.54, 1979, S.37ff. (1979b).

HUBER, HANS. Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates (1953), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, S.27ff. (1971a).

- Die schweizerische Demokratie (1963), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, S.451ff. (1971b).
- Das Gesetzesreferendum (1969), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, S.541ff. (1971c).
- Staat und Verbände (1958), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, S.361ff. (1971d).
- Über den Initiativenbetrieb und über Ausführungsgesetze zu Volksinitiativen. Zugleich eine Auseinandersetzung mit einer Richtung der Politikwissenschaft, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S.341ff.

HUBER, MAX. Der schweizerische Staatsgedanke, Zürich 1916.

HÜGLIN, THOMAS O. Tyrannei der Mehrheit, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Bern/Stuttgart 1977.

IMBODEN, MAX. Die politischen Systeme, Basel/Stuttgart 1962.

- Die Volksbefragung in der Schweiz, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, Berlin 1963, S.385ff.
- Gestalt und Zukunft des schweizerischen Rechtsstaates (1960), in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S.463ff. (1971a).
- Rousseau und die Demokratie (1963), in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S.75ff. (1971b).
- Helvetisches Malaise (1964), in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S.279ff. (1971c).
- Die Totalrevision der Bundesverfassung (1968), in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S.323ff. (1971d).

IMBODEN, MAX/RHINOW, RENÉ A. Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976.

ISENSEE, JOSEF. Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1977, S.545ff.

- Grundrechte und Demokratie – die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, Bonn 1981, auch in: Der Staat, 1981, S.161ff.

JAGMETTI, RICCARDO. Demokratie im Umbruch, in: Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S.209ff.

- Der Bürger im Entscheidungsprozeß, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S.363ff.

JÖHR, WALTER ADOLF. Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St. Gallen 1975.

- KÄGI, WERNER. An den Grenzen der direkten Demokratie?, in: Die Schweiz, Ein nationales Jahrbuch 1951, Bern 1951, S. 53 ff.
- Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates seit 1848. Rückblick und Ausblick, in: ZSR, Jubiläumsausgabe, 71 I, 1952, S. 173 ff.
  - Rechtsstaat und Demokratie (Antinomie und Synthese), in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 107 ff., auch in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 107 ff.
  - Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision, Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, H. 4, Basel 1956, S. 739a ff.
  - Der Rechtsstaat als Fundament und Schranke der Demokratie und des Sozialstaates, in: Reformatio, 1977, S. 270 ff.
- KAHN, HERMAN. The coming boom: Economic, political and social, New York 1982.
- KALTENBRUNNER, GERD-KLAUS. Vorwort, in: Rückblick auf die Demokratie, hrsg. von G.-K. K., München 1977, S. 7 ff.
- KAPPELER, BEAT. Wege zur Teilnahme in der Wirtschaft, in: Peter Gilg/Beat Kappeler/ Werner Geißberger/Rolf Deppeler, Mehr Demokratie im Föderalismus, Mitwirkung in neuen Räumen, Basel 1982, S. 57 ff.
- KAUFMANN, ERICH. Zur Problematik des Volkswillens (1931), in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 20 ff.
- KELSEN, HANS. Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., Tübingen 1929, 2. Neudruck, Aalen 1981.
- KERR, HENRY H. Unser Parlament, Basel 1983.
- KIELMANSEGG, PETER GRAF. Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977 (1977a).
- Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, hrsg. von W. Hennis/P. Graf Kielmansegg/U. Matz, Stuttgart 1977, S. 118 ff. (1977b).
- KIRCHHEIMER, OTTO. Wandlungen der politischen Opposition, in: Politik und Verfassung, Frankfurt a. M. 1964, S. 123 ff.
- KIRSCH, GUY. Die Flucht aus der Eigenverantwortung. Warum glauben wir noch immer an den Wohlfahrtsstaat?, in: NZZ Nr. 223, vom 25./26. 9. 1982.
- KLEINWEFERS, HENNER. Über Friedrich A. von Hajeks Verfassung der Freiheit, in: ZSR 102 I, 1983, S. 385 ff.
- KLÖTI, ULRICH. Was leistet das schweizerische politische System? Analyse und Kritik unserer Entscheidungsstrukturen, in: Die Zukunftstauglichkeit der schweizerischen Entscheidungsstrukturen, Dießenhofen 1982, S. 11 ff.
- KMIECIAK, PETER. Wertstrukturen und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976.
- KNOEPFEL, PETER. Öffentliches Recht und Vollzugsforschung, Bern 1979.
- KOLAKOWSKI, LESZEK. Das unauffindbare Dorf. Wünsche und Ziele im Widerspruch, in: Zeitgeist und Freiheit, Beiträge zur geistigen Situation der Gegenwart, Zürich 1982, S. 27 ff.
- Wiedergeburt des Abendlandes?, in: NZZ Nr. 66, vom 19./20. 3. 1983.
- KÖLZ, ALFRED. Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 13 ff. (1981a).
- Vom Veto zum fakultativen Referendum, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 191 ff. (1981b).
  - Ausbau des Verwaltungsreferendums?, in: SJZ 77, 1981, S. 53 ff. (1981c).
  - Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 83, 1982, S. 1 ff.



- Was kann der Rechtsstaat heute leisten?, in: Manifest zur Verteidigung des Rechtsstaates, hrsg. von der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, Zürich 1983, S. 13 ff.
- Urteilsanmerkung öffentliches Recht (zum Entscheid des Bundesgerichtes vom 3. 8. 1982, ZBl 83, 1982, S. 548 ff.), in: recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, 1984, S. 28 ff.
- KRAWIETZ, WERNER. Grundwerte als Minimalkonsens? Zum Verhältnis von Politik und Recht in der modernen Demokratietheorie, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1979, S. 65 ff.
- KRIELE, MARTIN. Einführung in die Staatslehre, 2. Aufl., Opladen 1981.
- KRIESI, HANSPETER. Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a. M./New York 1980.
- Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Politik, in: Wirtschaft und Recht, 1982, S. 225 ff.
- KRIESI, HANSPETER/LEVY, RENÉ/GANGUILLET, GILBERT/ZWICKY, HEINZ (Hrsg.). Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978, Diebenhofen 1981.
- VON KROCKOW, CHRISTIAN GRAF. Reform als politisches Prinzip, München 1976.
- Gewalt für den Frieden? Die politische Kultur des Konflikts, München 1983.
- KRÜGER, HERBERT. Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966.
- LANGE, KLAUS. Artikel «Partizipation (Demokratisierung)», in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin 1975, Sp. 1779 ff.
- LEHMBRUCH, GERHARD. Proporzdemokratie, Tübingen 1967.
- Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift, 1968, S. 443 ff.
- Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung an hochindustrialisierten Demokratien, in: Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern 1975, S. 237 ff.
- LEHNER, FRANZ. Macht ohne Kontrolle? Zur wachsenden Bedeutung außerparlamentarischer Entscheidungsprozesse, in: NZZ Nr. 221, vom 23./24. 9. 1978.
- Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts. 1979.
- LEISNER, WALTER. Die demokratische Anarchie. Verlust der Ordnung als Staatsprinzip?, Berlin 1982.
- LENDI, MARTIN. Konsens – Fähigkeit zum Dissens, in: Recht als Prozeß und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 487 ff.
- LENDI, MARTIN/NEF, ROBERT. Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat. Ein Beitrag zum Thema Privatisierung staatlicher Aufgaben, dargestellt am Beispiel der Schweiz, in: DISP Nr. 54, 1979, S. 23 ff.
- LEUENBERGER, CHRISTOPH. Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1978.
- LEUENBERGER, THEODOR. Lebenskonzepte: Brauchen wir veränderte Leitbilder?, Zürich 1981.
- Traditionelle Ordnungsmodelle und wachsende Weltunordnung. Für offene und flexiblere Denk- und Handlungssysteme, in: NZZ Nr. 24, vom 30./31. 1. 1982.

- LINDER, WOLF. Planung als demokratischer Prozeß – Prinzipien und Möglichkeiten einer Reform, in: W.L./Beat Hotz/Hans Werder, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern/Stuttgart 1979, S. 175 ff.
- Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. I, Bern/Stuttgart 1983, S. 255 ff. (1983a).
  - Abflachendes Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Wertwandel als Prüfstein helvetischer Konkordanz, in: Regierbarkeit, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1983, S. 121 ff. (1983b).
- LUHMANN, NIKLAS. Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 2. Aufl., Stuttgart 1973.
- MANDT, HELLA. «Responsible government» und kontinentale Demokratietheorie, in: Civitas, 1974, S. 84 ff.
- MASTRONARDI, PHILIPPE ANDREA. Der Verfassungsgrundsatz der Menschenwürde in der Schweiz, Berlin 1978.
- Die Menschenwürde als Verfassungsgrundsatz in der Schweiz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 28, Tübingen 1979, S. 469 ff.
- MATZ, ULRICH. Einleitung, in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von U. M., Darmstadt 1973, S. 1 ff.
- MAUNZ, THEODOR/ZIPPELIUS, REINHOLD. Deutsches Staatsrecht, 25. Aufl., München 1983.
- MAYER-TASCH, PETER CORNELIUS. Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, 4. Aufl., Reinbek 1981.
- MEIER, ALFRED/RIKLIN, ALOIS. Von der Konkordanz zur Koalition, in: 100 Jahre Bundesverfassung 1874–1974. Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I, 1974, S. 507 ff.
- MERKL, ADOLF. Idee und Gestalt der politischen Freiheit, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 163 ff.
- METRAUX, ALEXANDRE. Condorcets Entscheidungstheorie und das Problem der Legitimation des Mehrheitsentscheids. Ein historisch-rechtstheoretischer Essay, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 395 ff.
- MOOR, PIERRE. Abstentionnisme et groupes de pression: réflexions sur la structure du pouvoir étatique, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 413 ff.
- MORAND, CHARLES-ALBERT. La crise du droit vue à travers la participation aux décisions concrètes, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 423 ff.
- MOWLAM, MARJORIE. Popular Access to the Decision-making Process in Switzerland, The Role of Direct Democracy, in: Government and Opposition, vol. 14, 1979, S. 180 ff.
- MUHEIM, FRANZ-XAVER. Das Petitionsrecht ist gewährleistet, Dießenhofen 1981.
- MURER, ROLF. Zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems – empirische Untersuchungen zum Einfluß von Föderalismus und Konkordanz. Kleine Studien zur politischen Wissenschaft Nr. 198/199, Zürich 1980.

- MÜLLER, GEORG. Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel/Stuttgart 1979.
- MÜLLER, JÖRG PAUL. Gebrauch und Mißbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89<sup>bis</sup> BV, Bern 1977.
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39, 1981, S. 53 ff. (1981a).
  - Soziale Grundrechte in der Verfassung?, Basel/Frankfurt a.M. 1981 (1981b).
  - Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982 (1982a).
  - Grundrechtliche Anforderungen an Entscheidungsstrukturen. Eine Skizze, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 169 ff. (1982b).
  - Grundrechte in der Demokratie, in: EuGRZ 1983, S. 337 ff.
- MÜLLER, JÖRG PAUL/SALADIN, PETER. Das Problem der Konsultativabstimmung, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern/Stuttgart 1979, S. 405 ff.
- NARR, WOLF-DIETRICH/NASCHOLD, FRIEDER. Theorie der Demokratie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971.
- NASCHOLD, FRIEDER. Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969.
- NAWIASKY, HANS. Von der unmittelbaren Demokratie; die Bereitschaft der Schweiz – die Zurückhaltung in Deutschland, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 195 ff., auch in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 147 ff.
- NEF, HANS. Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 203 ff.
- NEIDHART, LEONHARD. Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970 (1970a).
- Reform des Bundesstaates, Bern 1970 (1970b).
  - Repräsentationsformen in der direkten Demokratie, in: Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern 1975, S. 299 ff.
  - Notizen über die öffentliche Meinung im Kleinstaat, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 443 ff.
  - Macht uns die direkte Demokratie unregierbar?, in: NZZ Nr. 199, vom 27./28. 8. 1983 (1983a).
  - Sind die Wähler oder die Nichtwähler die «Dummen»? Die Wirkung der Wahlen, die Ursachen der Enthaltung und die Rollen der Parteien, in: Tages-Anzeiger vom 28. 9. 1983 (1983b).
  - Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Regierbarkeit, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1983, Bern 1983, S. 13 ff. (1983c).
  - Oppositionsmöglichkeiten in der Konkordanzdemokratie. Betrachtungen nach der Debatte in der SPS, in: NZZ Nr. 41, vom 18./19. 2. 1984.
- NEIDHART, LEONHARD/HOBY, JEAN-PIERRE. Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, Zürich 1977.
- NELSON, WILLIAM N. On Justifying Democracy, London/Boston/Henley 1980.



- NOZICK, ROBERT. Anarchie, Staat, Utopia, München (ohne Jg.) (1975).
- OBERREUTER, HEINRICH. Einleitung, in: H. O. (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975, S. 8 ff.
- OFFE, CLAUS. «Unregierbarkeit». Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Stichworte zur «geistigen Situation der Zeit»*, hrsg. von Jürgen Habermas, 1. Bd., Nation und Republik, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1980, S. 294 ff.
- Griff nach der Notbremse. Bewirken oder Bewahren – der Aufstieg der Grünen bringt zwei Politikbegriffe ins Spiel, die einander widersprechen, in: *Die Zeit* Nr. 43, vom 29. 8. 1982.
- PARDON, FRITZ. Politik und Recht, in: *Recht und Staat im sozialen Wandel*, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 71 ff.
- PESTALOZZI, HANS A. Rettet die Schweiz – Schafft die Armee ab!, Bern 1982.
- Nach uns die Zukunft. Von der positiven Subversion, München 1983.
- PODLECH, ADALBERT. Recht und Moral, in: *Rechtstheorie*, 1972, S. 129 ff.
- RAMMSTEDT, OTTHEIN. Betroffenheit – was heißt das?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 12, 1981, S. 452 ff.
- RASCHKE, JOACHIM. Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien, in: *Politik und Zeitgeschichte*, B 36/80, Bonn 1980, S. 36 ff.
- REICH, RICHARD. Image und Stellenwert der schweizerischen Parteien in der heutigen Politik, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 1969, S. 7 ff.
- RHINOW, RENÉ A. Staatsrechtliche Überlegungen zur Entstehung sogenannter «Bürgerinitiativen», in: *National-Zeitung* Nr. 203, vom 2. 7. 1975, und Nr. 204, vom 3. 7. 1975.
- Zum Verhältnis von Rechtssetzung und Rechtsanwendung, in: Kurt Eichenberger et al., *Grundfragen der Rechtssetzung*, Basel 1978, S. 91 ff.
- Rechtsetzung und Methodik, Basel/Stuttgart 1979.
- Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 657 ff.
- Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken, in: *recht*, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, 1983, S. 41 ff. und 83 ff.
- Widerstandsrecht im Rechtsstaat?, 1984 (im Druck).
- RIKLIN, ALOIS. Stimmbeteiligung in der direkten Demokratie, in: *Recht als Prozeß und Gefüge*, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 513 ff.
- Milizdemokratie, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 41 ff.
- RIKLIN, ALOIS/KLEY, ROLAND. Stimmabstinenz und direkte Demokratie, Bern/Stuttgart 1981.
- RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO. Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bd. I, Bern/Stuttgart 1983, S. 9 ff.
- ROTH, ROLAND. Gesellschaftstheoretische Konzepte zur Analyse neuer sozialer Bewegungen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1983, S. 311 ff.
- RUCH, ALEXANDER. Volksabstimmungen als Entscheidungshilfen für die Behörden, in: *ZBl* 80, 1979, S. 337 ff.

- RUCHT, DIETER. Neue soziale Bewegungen oder: Die Grenzen bürokratischer Modernisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 1982, S. 272 ff.
- RYFFEL, HANS. Rechts- und Staatsphilosophie, Philosophische Anthropologie des Politischen, Neuried/Berlin 1969.
- Der demokratische Gedanke im politischen und sozialen Bereich, in: Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, S. 191 ff. (1972a).
  - Recht und Politik, in: ZSR 91 I, 1972, S. 459 ff. (1972b).
  - Menschenrechte und Demokratie, in: Johannes Schwartländer (Hrsg.), Menschenrechte und Demokratie, Straßburg 1981, S. 83 ff.
  - Pluralismus und Staat, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 59 ff.
- SALADIN, PETER. Le référendum populaire en Suisse, in: Revue internationale de droit comparé, 1976, S. 331 ff.
- Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979.
  - Grundrechtsreform in rechtsvergleichender Sicht, in: Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit, Festschrift für Hans R. Klecatsky, Wien 1980, S. 841 ff.
  - Kernenergie und schweizerische Staatsordnung, in: Recht als Prozeß und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 297 ff.
  - Die Rechtsgeltung von Menschenrechten als Beispiel für die Rechtserheblichkeit ethischer Kriterien, in: Handbuch der christlichen Ethik, Bd. 3, Wege ethischer Praxis, Basel/Wien 1982, S. 197 ff.
  - Demokratische Sonderrechte von «Betroffenen»? in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 271 ff.
- SCHAFFHAUSER, RENÉ. Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, St. Gallen 1978.
- SCHÄPPI, PETER. Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Das Problem des Minderheitenschutzes, Zürich 1971.
- SCHARPF, FRITZ W. Die politischen Kosten des Rechtsstaates, Tübingen 1970.
- Planung als politischer Prozeß, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold/Werner Vöth, Opladen 1973, S. 167 ff.
  - Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Ts. 1975.
  - Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Bd. 102, 1979, S. 15 ff.
- SCHEFOLD, DIAN. Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel/Stuttgart 1966.
- SCHÜNER, ULRICH. Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973.
- Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (1961), in: Staatstheorie und Staatsrecht, gesammelte Schriften, Berlin 1978, S. 245 ff. (1978a).
  - Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung (1970), in: Staatstheorie und Staatsrecht, gesammelte Schriften, Berlin 1978, S. 293 ff. (1978b).
  - Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem (1976), in: Staatstheorie und Staatsrecht, gesammelte Schriften, Berlin 1978, S. 135 ff. (1978c).

- Der Mehrheitsentscheid im Rahmen der demokratischen Grundordnung, in: Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 301 ff.
- SCHINDLER, DIETRICH sen. Recht, Staat, Völkergemeinschaft, ausgewählte Schriften und Fragmente aus dem Nachlaß, Zürich 1948.
- Verfassungsrecht und soziale Struktur, 3. Aufl., Zürich 1950.
- SCHINDLER, DIETRICH jun. Ausbau oder Abbau der Demokratie?, in: Die Schweiz, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1967, Bern 1967, S. 110 ff.
- Schweizerische Eigenheiten in der Staatslehre, Neujahrsblatt auf das Jahr 1975, Zürich 1975.
- SCHLUSSBERICHT der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bd. VI, Bern 1973.
- SCHMID, GERHARD. Die direkte Demokratie im magischen Vieleck der Staatsziele, in: Totalrevision der Bundesverfassung – zur Diskussion gestellt, ZSR 97 I, 1978, S. 457 ff.
- Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, Basel/Frankfurt a. M. 1981.
- Parlament und Parteien im politischen System der Schweiz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 31, Tübingen 1982, S. 169 ff.
- Konkordanzprinzip und Regierbarkeit, in: Regierbarkeit, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1983, S. 81 ff. (1983a).
- Funktionen des Rechts im politischen System der Schweiz, in: Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. I, Bern/Stuttgart 1983, S. 213 ff. (1983b).
- SCHMITT, CARL. Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, 2. Aufl., München/Leipzig 1926.
- Verfassungslehre, München/Leipzig 1928.
- SCHMITT-GLAESER, WALTER. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31/1973, S. 179 ff.
- SCHÜLE, ADOLF. Demokratie als politische Form und als Lebensform, in: Festschrift für Rudolf Smend, Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Göttingen 1952, S. 321 ff.
- SCHUMANN, KLAUS. Das Regierungssystem der Schweiz, Köln/Berlin/Bonn/München 1971.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 3. Aufl., München 1972.
- SHELL, KURT L. Liberal-demokratische Systeme. Eine politisch-soziologische Analyse, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981.
- SIGG, OSWALD. Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978.
- SONTHEIMER, KURT. Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg 1976.
- Zeitwende? Die Bundesrepublik Deutschland zwischen alter und alternativer Politik, Hamburg 1983.
- SPERBER, MANES. Der freie Mensch, Zürich 1980.
- STARCK, CHRISTIAN. Menschenwürde als Verfassungsgarantie im modernen Staat, Juristenzeitung, 1981, S. 457 ff.
- STEINER, JÜRG. Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, Bern 1970.
- Die innenpolitischen Entscheidungsprozesse, in: Das politische System der Schweiz, hrsg. von J. S. unter Mitarbeit von Erwin Bucher/Daniel Frei/Leo Schürmann, München 1971, S. 73 ff.
- Das Problem der Opposition in der Schweiz, Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 15, Zürich 1973.

- Proporzdemokratie und Opposition: Die schweizerische Referendumsdemokratie, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition*, Hamburg 1975, S. 128 ff.
- Konkordanz oder Opposition? Eine falsche Alternative im schweizerischen Regierungssystem, in: *NZZ* Nr. 221, vom 23./24. 9. 1978.
- STERN, KLAUS. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München 1977.
- Menschenwürde als Wurzel der Menschen- und Grundrechte, in: *Recht und Staat im sozialen Wandel*, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 627 ff.
- STERNBERGER, DOLF. *Ursprung der repräsentativen Demokratie*, Erlenbach/Zürich/Stuttgart 1970.
- STOLZ, PETER. Wählereinfluß und Wählerverhalten in ökonomischer Sicht. Ein Vergleich zwischen der schweizerischen Referendumsdemokratie und der parlamentarischen Demokratie, in: *Wirtschaft und Recht*, 1972, S. 58 ff.
- STRATENWERTH, GÜNTER. *Recht und Gewalt*, in: *Freiheit und Bindung*, akademische Vorträge gehalten an der Universität Basel, Basel 1970, S. 81 ff.
- Gewalt im Rechtsstaat, in: *Unsere tägliche Gewalt*, hrsg. von den «Frauen für den Frieden Basel», Basel 1983, S. 183 ff.
- STRÄULI, REGINE. *Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz*, Zürich 1982.
- SZCZESNY, GERHARD. *Die Disziplinierung der Demokratie oder die vierte Stufe der Freiheit*, Heimbek bei Hamburg 1975.
- Unheil der totalen Demokratie. Erfahrungen mit dem Fortschritt, München 1983.
- THOMA, RICHARD. *Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie* (1949), in: *Grundprobleme der Demokratie*, hrsg. von Ulrich Matz, Darmstadt 1973, S. 66 ff.
- TOTALREVISION der Basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1970–1979, Liestal 1983.
- TRAPPE, PAUL. Zur Funktion sozialer Basisprozesse in der Verfassungswirklichkeit – Theoretische Ansätze, in: *100 Jahre Bundesverfassung 1874–1974*, Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I, 1974, S. 283 ff.
- TSCHÄNI, HANS. *Wer regiert die Schweiz? Der Einfluß von Lobby und Verbänden*, Zürich/Schwäbisch Hall 1983.
- VERFASSUNGSRAT des Kantons Aargau. *Schlußbericht der Sachkommission 4. Die Rolle des Volkes in der staatlichen Willensbildung*, 1974.
- VILMAR, FRITZ. *Politische Kultur und Parteiendemokratie*, in: *Probleme der Demokratie*, Bern 1983, S. 63 ff.
- VON WEIZSÄCKER, CARL FRIEDRICH. *Der bedrohte Frieden. Politische Aufsätze 1945–1981*, München 1983.
- WELAN, MANFRIED. *Demokratie und Demokratisierung*, in: *Dimensionen des Rechts*, Gedächtnisschrift für René Marcic, Berlin 1974, S. 1191 ff.
- Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition*, Hamburg 1975, S. 151 ff.
- WERDER, HANS. *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978.

- Das politische System der Schweiz – eine Skizze seiner Funktionsweise, in: Wolf Linder/Beat Hotz/H. W., Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern/Stuttgart 1979, S. 31 ff.
  - Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie, in: DISP Nr. 57, 1980, S. 9 ff.
- WILDHABER, LUZIUS. Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, in: ZSR 94 I, 1975, S. 113 ff.
- Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 131 ff.
- WILI, HANS-URS. Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen, in: ZSR 101 I, 1982, S. 61 ff.
- WINZELER, CHRISTOPH. Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel/Frankfurt a. M. 1983.
- ZIPPELIUS, REINHOLD. Demokratie als Ideal und Wirklichkeit, in: Dimensionen des Rechts, Gedächtnisschrift für René Marcic, Berlin 1974, S. 921 ff.
- Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft, 8. Aufl., München 1982 (1982a).
  - Machtkontrolle durch strukturelle Vielfalt und Funktionenteilung, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a. M. 1982, S. 147 ff. (1982b).
- ZWAHLEN, ROLF. Opposition in der direkten Demokratie, Zürich 1979.
- ZWICKY, HEINRICH. Politische Aktivität, Illegitimität und Stabilisierung. Eine Untersuchung kontextueller Determinanten von Bürgeraktivitäten und Unzufriedenheit in der Schweiz, Diessenhofen 1982.

«Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, aber wo geht sie hin?»

Bertolt Brecht

## Einleitende Bemerkungen

Wer sich anschickt, über Demokratie zu schreiben, begibt sich in uferlose und glitschige Gefilde. Nimmt er sich gar heraus, die *schweizerische* Demokratie ins Zentrum wissenschaftlichen Bemühens zu rücken, so wird ihm der Vorwurf nicht erspart bleiben, vorsätzlich in die Höhle des Löwen einzudringen.

In der schweizerischen Demokratie ist nicht nur – wie es heißt – das Volk und dessen Mehrheit König, sondern jeder Bürger auch Experte. Der Schweizer weiß über «seine» Demokratie Bescheid. Demokratie wird hierzulande gelebt, nicht gelehrt. Daran tut keinen Abbruch, daß Aktivität und Engagement nicht zu den hervorstechendsten Eigenschaften des modernen Bürgers zu gehören scheinen. Wissenschaftliche Erkenntnisse prallen weitgehend am Selbstverständnis des politischen Alltags ab. Ist es, weil diese, zuweilen in abstrakt-theoretischen Lüften schwebend, den Anschluß an ein geschichtlich gewachsenes und im Volk verwurzeltes Demokratieverständnis verpassen? Oder weil sie durch ideologische Aufladung in Konflikt mit wissenschaftlicher Methodik geraten? Ist es gar, weil sie in ihrer z.T. esoterischen Begrifflichkeit der Verständlichkeit ermangeln? Jedenfalls macht es den Anschein, als ob überlieferte und herrschende *Vorstellungen* von der Demokratie nicht leicht durch *wissenschaftliche Aussagen* über die Demokratie zu erschüttern sind, seien sie noch so stichhaltig und stringent.

Wer trotzdem aufbricht, Demokratietheorie zu betreiben – etwa weil er vom Vorstand des Schweizerischen Juristenvereins hiezu eingeladen worden ist –, gelangt rasch zu einer verwirrlichen Feststellung: der Aussagen, Thesen, Analysen und Prognosen über die Demokratie sind Legion. Wer es wagt, sich zum Kreis der Produzenten zu gesellen, wiederholt, modifiziert, bestätigt, bezweifelt, kritisiert, was andere vor ihm schon geschrieben haben – originell vielleicht in Form und Sprache,



Gliederung und Gewichtung, doch mit geringer Chance nur, wirklich Neues zu erschaffen. Vielleicht gehört es aber zum Schicksal jeder Generation, das Selbstverständliche neu zu durchdenken, wie ja überhaupt Wissenschaft nie von vorne beginnt, sondern in der Auseinandersetzung mit Tradiertem sich entwickelt.

Wer sich der Lektüre nachstehender Überlegungen unterzieht, tut deshalb gut daran, seinen Erwartungen Zügel anzulegen und das vorliegende Referat zu nehmen, wie es genommen werden möchte: als Versuch, ausgewählte Probleme der modernen schweizerischen Demokratie zu erörtern, über aktuelle Forschungsergebnisse zu referieren, Fragen zu stellen, Mythen aufzubrechen und mögliche Reformansätze zu skizzieren. Insofern fehlt vieles, was über Demokratie zu sagen wäre. Abgesehen davon, daß auf eine Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage verzichtet werden muß, kommen namentlich zwei Faktoren zu kurz: einerseits die vielschichtigen Aspekte der *politischen Kultur*, der *religion civile*, der *Ambiance*, der politischen Tugenden – des Ensembles von Faktoren also, auf die keine Demokratie verzichten kann und die wohl auch das Eigenständige des schweizerischen politischen Systems maßgeblich begründen; und andererseits die *intermediären Organisationen* und Gruppierungen, namentlich die Parteien, Verbände, Medien und neuen sozialen Bewegungen, ohne die eine lebendige Demokratie unvorstellbar wäre.

Das Referat ist – der Thematik entsprechend – *kein spezifisch juristisches Werk*. Es reiht sich ein in den Kreis der Wissenschaften, die sich mit dem politischen Gemeinwesen befassen und die herkömmlicherweise der Staatslehre zugeordnet wurden. Auch wenn sich heute ein eigenständiger Zweig der Politikwissenschaft herausgebildet hat, so kommt diesem nicht das Monopol wissenschaftlicher Betätigung mit Staat und Politik zu. Namentlich die Demokratie bildet ein interdisziplinäres Forschungsobjekt, zu welchem verschiedene normative und empirische Wissenschaftsrichtungen Beiträge zu leisten haben. Ist es nicht vorrangige Aufgabe der Staatslehre, ob all der Spezialisierung die Erkenntnisse der einzelnen Disziplinen miteinander bekannt zu machen, zu konfrontieren und zur Gewinnung neuer Einsichten zusammenzufügen? Wäre es nicht gerade vornehmste Pflicht des Juristen, in der Rolle des «Generalisten» Brücken zwischen den Disziplinen zu schlagen, um das Gespräch zwischen Philosophen, Historikern, Soziologen, Politologen und Psychologen über Staat und Politik aufzunehmen und zu unterhalten?

Jedenfalls ist der Staatsrechtslehre<sup>1</sup> nach wie vor die Sorge um die existentielle *Verkettung von Staat, Politik und Recht* aufgetragen. Diese Aufgabe erscheint einerseits institutionenzentriert, greift aber andererseits weit darüber hinaus, weil Recht «gefrorene Politik» ist, dazu verurteilt, «immer wieder von neuen Impulsen der Politik in einen anderen Aggregatzustand überführt zu werden»<sup>2</sup>. Recht stellt auch «bestimmte Politik unter anderen möglichen Varianten von Politik» dar<sup>3</sup>, oder – wie GEORGES BURDEAU es ausdrückte – «du politique apaisé». Gerade für die Demokratie erweist sich das Recht als unabdingbar. Es ist konstituierend, weil eine demokratische Staatsform ohne Rechtsordnung nicht einzurichten wäre; es regelt fragmentarisch Institutionen und Verfahren der demokratischen Entscheidherstellung und schafft elementare Voraussetzungen freier Kommunikationsvorgänge; es bildet Rahmen, Objekt und Resultat demokratischer Prozesse, weil Politik in Rechtsformen gegossen und zu materiellem Recht verdichtet wird; es richtet schließlich Schranken demokratischer Entscheidungen auf, um die Freiheit des einzelnen vor der Tyrannei der Mehrheit zu schützen.

Im Referat wird versucht, diese Verwobenheit von Politik und Recht anhand einzelner Bauelemente des politischen Systems und auf dem Boden eines normativ wie empirisch angelegten Theorieverständnisses kenntlich zu machen. Damit wird die Hoffnung verbunden, Elemente zu einer schweizerischen Demokratietheorie beizusteuern.

<sup>1</sup> Zur Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft vgl. neuerdings BÖCKENFÖRDE (1983). – Speziell zu den Eigenheiten der *schweizerischen* Staatslehre: SCHINDLER jun. (1975).

<sup>2</sup> PARDON (1983), 80.

<sup>3</sup> RYFFEL (1972b), 470.





1. Teil:

## Terminologie und Strukturprinzip: methodische Probleme

### I. Demokratiebegriffe

#### *a) Zur Unschärfe des Demokratiebegriffs*

Wohl kaum ein Begriff der Staatslehre ist so vielen Deutungen ausgesetzt wie derjenige der Demokratie. Ursprünglich als Modell einer bestimmten Staatsform konzipiert<sup>1</sup>, wurde die Demokratie immer mehr zum Inbegriff der «richtigen» und keiner weiteren Rechtfertigung mehr bedürftigen Herrschaftsordnung, «zur universell akzeptierten und insofern allein legitimierte politischen Verfassungsform»<sup>2</sup>. Mit Recht ist gesagt worden, die Demokratie sei zur «unreflektierten Zauberformel» geworden und zu einer «konventionellen Phrase» abgesunken, «die einfach für alles steht, was politisch ideal, schön und sympathisch ist»<sup>3</sup>. Die Ausweitung des Demokratiebegriffs führte indessen nicht nur zum «Inbegriff der guten politischen Ordnung»<sup>4</sup>, sondern auch zur guten Gesellschaftsordnung, ja «Umwelt» schlechthin.

In einer jüngst publizierten Studie zur schweizerischen Demokratie heißt es: ««Demokratie» ist das fortgesetzte Bemühen, eine Basis und eine Organisation für eine Gesellschaft und einen Staat zu finden, in denen sich der Mensch wohl fühlt ..., der dornenvolle Versuch der Menschheit, nach dem Dreigestirn Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit zu greifen und in dessen Licht nach Wahrheit und Gerechtigkeit zu suchen ... Heute verstehen wir unter Demokratie so etwas wie Humanität, anständiges Sozialverhalten, durchschaubare Zustände in Staat und Gesellschaft, Streben nach Gerechtigkeit und Wohlfahrt, Mitbestimmung des Volkes an Entscheiden, die es betreffen, kurz: eine auf das Wohlbefinden des Menschen ausgerichtete Umwelt»<sup>5</sup>. Damit ist wohl

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Hinweise bei STERN (1977), § 18 I 1.

<sup>2</sup> MATZ (1973), 1.

<sup>3</sup> HÖFFE (1981), 242.

<sup>4</sup> BÄUMLIN (1978), 1 ff., 12; vgl. auch HÄTTICH (1967), 11 ff. und SCHMID (1978), 457 mit weiteren Hinweisen.

<sup>5</sup> TSCHÄNI (1983), 27.

das Optimum an Konturenlosigkeit erreicht: Demokratie als Inbegriff menschenwürdiger Lebensverhältnisse, als Synonym für alles Gute, Schöne und Wahre in der menschlichen Sozietät <sup>6</sup>.

Mit zunehmender Unschärfe der Begriffsbestimmung wird indessen versucht, durch adjektivische, oft bipolar angelegte Zusätze oder mit Wortzusammensetzungen wieder wettzumachen, was die terminologische Extension an Klarheitsverlust mit sich gebracht hat. So unterscheiden wir etwa staatliche – gesellschaftliche, materiale – formale, rechtsstaatliche – sozialstaatliche, unmittelbare – mittelbare, direkte – indirekte Demokratie, Versammlungs- und Urnendemokratie, Mehr- und Vielparteiendemokratie, Abstimmungs- und Verhandlungsdemokratie, Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie <sup>7</sup>.

Die Offenheit des Demokratiebegriffs hat ihre Kosten. Auf wissenschaftlicher Ebene erschwert sie das gegenseitige Verständnis angesichts eines sich in schillernde Unbestimmtheit auflösenden Forschungsgegenstandes. Es erscheint deshalb als methodisch unerlässlich, den Demokratiebegriff zu operationalisieren, im Blickwinkel des jeweiligen Untersuchungsinteresses zu strukturieren und somit «mittelbar» zu gestalten. Dies gilt insbesondere für die normative Verwendung wie für die unterschiedliche Reichweite des Demokratiebegriffes: Ohne Offenlegung der mit der Idee der Demokratie verknüpften Leitwerte, ohne Angabe der Abstraktionshöhe muß ein wissenschaftlicher Dialog notwendigerweise scheitern, weil bereits in den Begriff «verpackt» wird, was gerade Gegenstand des Diskurses sein sollte. Viele Auseinandersetzungen über die Qualifikation der schweizerischen Staatsordnung «als» Demokratie und über das «richtige» Demokratieverständnis leiden unter der Unklarheit der terminologischen Vorgaben. Namentlich die Qualifikation eines gegenwärtigen politischen Systems hängt maßgeblich vom vorausgesetzten (normativen) Demokratiebegriff ab. Wird etwa Demokratie mit gerechten Lebensverhältnissen oder mit der Selbstregierung des Volkes gleichgesetzt, so fällt es leicht, Demokratiedefizite auszumachen oder einer konkreten Staatsordnung den Charakter einer Demokratie abzusprechen <sup>8</sup>. Umgekehrt kann die Verkürzung des Demokratiebe-

<sup>6</sup> VON BEYME (1972), 209.

<sup>7</sup> Weitere Begriffe bei STERN (1977), § 18 I 3.

<sup>8</sup> Dieser Gefahr erliegt m. E. TSCHÄNI (1983), 162 ff., 184 f., indem er die Frage stellt, wer die Schweiz regiere, und zum «nüchternen» Schluß kommt, es sei nicht das Volk. Wird damit nicht unausgesprochen Demokratie als Selbstregierung des Volkes verstanden?

griffs auf die geltende Staatsordnung jede kritische Überlegung mit der Bemerkung unterbinden, Demokratie sei ja gegeben, erfüllt; und der Schritt zur begrifflich verdeckten ideologischen Legitimierung des status quo ist naheliegend.

Die Unschärfe des Demokratiebegriffs führt auch leicht zu Mißverständnissen in der politischen Auseinandersetzung, wenn der Terminus Demokratie für Kampfzwecke bald offensiv («dynamische», progressive, emanzipatorische, lebendige Demokratie im Sinne der *Demokratisierung*), bald defensiv (rechtsstaatliche oder liberale Demokratie, Abwendung des *Demokratismus*) verwendet, je für eine Stoßrichtung gepachtet und damit eindimensional zurechtgebogen wird. Die Begriffe der Demokratisierung<sup>9</sup> und des Demokratismus sind Kürzel für ideologische Positionen, die der Rechtfertigung bedürfen: Welche Zielwerte und Vorstellungen rufen nach einer Ausweitung oder Beschränkung demokratischer Einrichtungen? Beide Begriffe stellen Kampfparolen dar, die den Demokratiebegriff zur Verheißung besserer oder zur Abwendung schlechterer Zustände in Dienst nehmen.

Begriffliche Prämissen können die Reichweite einer Untersuchung von vorneherein begrenzen oder in eine bestimmte Richtung lenken. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, diese Vorgaben möglichst explizit zu machen, um der Gefahr einer «ideologischen Verschleierung» zu entgehen. Hinter wertgeladenen Begriffen steckt zuweilen bereits ein bestimmtes «Verständnis», eine Vorstellung, ja eine Theorie über den Begriffsgegenstand, so daß die Beschäftigung mit Begriffen mehr als bloßen Begriffsrealismus darstellt und auch nicht vom Bestreben geleitet ist, ideengeschichtlich entwickelte Begriffe zu «versteinern»<sup>10</sup>. Es geht primär um Herstellung von Transparenz, nicht um Reinhaltung einer Begriffswelt. Die Inflationierung des Demokratiebegriffs muß gerade deshalb bedauert werden, weil sie tendenziell zu Kommunikationsproblemen führt (und geführt hat) und einen erheblichen Arbeitsaufwand abfordert, um semantische Komplexität wieder zu reduzieren.

Die nachfolgenden Hinweise versuchen, einige der heute geläufigen Demokratiebegriffe in Zusammenhängen zu beleuchten, die entweder von einer polaren Gegensätzlichkeit (entweder – oder) oder von umfangmäßigen und graduellen Abstufungen (mehr – weniger) geprägt sind.

<sup>9</sup> GREIFFENHAGEN (1973), 14. Für BÄUMLIN (1978), 42 f. bedeutet Demokratisierung und Demokratie dasselbe: «eine nie abschließend gelöste Aufgabe, ein Unterfangen, das mithin auf dem Weg bleibt». Zielwert ist «die optimale Selbstbestimmung der Bürger, bzw. ihre Mitwirkung bei den Entscheidungen, die sie alle betreffen». Vgl. zum Demokratisierungsbegriff insbesondere HENNIS (1973).

<sup>10</sup> Vgl. den Hinweis VON BEYMES (1972), 40 f., auf die konservativen Implikationen des «begriffsgeschichtlichen Interesses von Normativisten».

## *b) Einzelne Demokratiebegriffe*

### 1. Demokratie als Ideal und Wirklichkeit

Eine erste grundlegende Differenzierung betrifft die Frage, ob mit dem Begriff der Demokratie eine Idee, ein Modell, ein «Sollwert» angesprochen oder ein herrschender Zustand beschrieben wird. Wir verwenden beide Begriffe, ja vermengen sie gerne. Die Demokratie als Ideal bedarf der Angabe von gedanklichen Elementen, die entweder bloß Ziele, Leitideen darstellen oder aber ein Modell umschreiben, das Formen und Bedingungen der Verwirklichung enthält. Demokratie als Idee ist «traditionsbeladen», steht im Kontext einer langen ideen- und sozialgeschichtlichen Entwicklung. Im Gegensatz zum normativen Demokratiebegriff ist der deskriptive dem Status quo verpflichtet; er folgt der jeweiligen politischen Entwicklung, ohne an Zielvorgaben orientiert zu sein.

In diesem zweiten Sinn wird oft von der schweizerischen Demokratie gesprochen; die Schweiz «ist» eine Demokratie, sie stellt das Musterland der Demokratie schlechthin dar. Zur Sprachverwirrung kommt es, wenn dieser deskriptive Demokratiebegriff mit dem normativen konfrontiert wird; es steht dann etwa die Gewißheit, wir lebten in einer realen Demokratie, gegen die Behauptung, die Schweiz stelle gerade keine «wahre» – und das heißt: auf gewisse Ideen verpflichtete – Demokratie dar, etwa weil Eliten und Verbände, nicht das Volk herrsche.

Freilich darf dieser Begriffsgegensatz nicht überdehnt werden. Oft verbergen sich auch hinter deskriptiven Begriffen unreflektierte Sollwerte, die jedoch durch den gegenwärtigen Zustand erfüllt werden, so daß «Sein» und «Sollen» in praxi zusammenfallen. Es kommt hinzu, daß normative Demokratievorstellungen oft auf Zielwerten beruhen, die nur in Annäherungen erreicht werden können. Blicke der Demokratiebegriff auf die volle Werterfüllung begrenzt, gäbe er sich somit selbst auf. Die doppelte Terminologie hat somit ihren Sinn; die Schweiz ist, wie noch zu zeigen sein wird, eine Demokratie, weil für sie gewisse Ideen der Demokratie konstituierend sind. Aber sie ist nicht «die» Demokratie, und schon gar nicht reine, erfüllte, makellose, ideale Demokratie. Das Spannungsverhältnis zwischen Idee und Realität der Demokratie kann auf seinen begrifflichen Ausdruck nicht verzichten.

### 2. Demokratie als politische Idee und systembezogenes Leitbild

In einem zweiten Schritt sind unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie innerhalb des normativen Bereichs auseinanderzuhalten. In politik- und geschichtswissenschaftlichen Stu-

dien, aber auch in der Staatslehre stehen regelmäßig, wenn auch nicht ausschließlich, Idealbegriffe der Demokratie voran, die sich im Laufe der Jahrhunderte ideengeschichtlich gebildet haben und die durch vergleichende Abstraktion institutionalisierter demokratischer Herrschaftsordnungen gewonnen werden. Demokratiediskussionen werden oft auf dieser «abstrakten» Ebene geführt, was unter wissenschaftlichen Vorzeichen legitim, ja sogar unerlässlich erscheint. Das Demokratieverständnis eines bestimmten Volkes allerdings läßt sich nicht jenseits von Raum und Zeit und ohne Bezug auf ein bestimmtes politisches System ermitteln. Es ist vielmehr eingebunden in eine staatlich-gesellschaftliche Sollens- und Seinsordnung. Es ergibt sich in erster Linie aus den Überlieferungen und Werthaltungen einer bestimmten Sozietät und der staatlichen Rechtsordnung, die sowohl Ausdruck politischer Kultur wie auch Grundlegung und Fundierung demokratischer Herrschaft darstellt. Insbesondere ist von Interesse, was die Verfassung unter Demokratie «versteht», von welchen Ideen sie getragen ist und wie sie Demokratie «eingerichtet», in Organen, Kompetenzen und Verfahren zur Verwirklichung gebracht hat.

Demokratie als systembezogenes Leitbild bringt einerseits eine Maßstabverkleinerung, weil aus der Fülle demokratischer Ideen, Erfahrungen und geschichtlicher Überlieferungen ausgeschieden wird, was nicht Eingang in die konkrete Staatsordnung der Schweiz gefunden hat. Andererseits wird spätestens hier der Jurist aufgerufen, Demokratie *auch* als sein Problem zu erfassen. Der Weg zu einem *schweizerischen* Demokratieverständnis kann nicht an der Verfassung und der von ihr intendierten und installierten Demokratie vorbeigehen, auch wenn er zweifellos über die Verfassung hinausführt.

### 3. Demokratie als staatliche Herrschaftsordnung und gesellschaftliches Ordnungsprinzip

Eine weitere Differenzierung drängt sich innerhalb derjenigen Vorstellungen auf, die Demokratie als politische Idee verstehen. Die «klassischen» Autoren beziehen Demokratie auf die Art und Weise, wie Herrschaft im *Staat* eingerichtet, ausgeübt und kontrolliert werden kann. Neuere sozialwissenschaftliche Vorstellungen<sup>11</sup> machen den Terminus auch fruchtbar für Anliegen der «Mitbestimmung» in gesellschaftlichen Bereichen, etwa in der Familie, der Schule, der wirtschaftlichen Unternehmung und in Universitäten. Die Parole der «Demo-

<sup>11</sup> Vgl. etwa GREIFFENHAGEN (1973), 14ff., mit weiteren Hinweisen; BÄUMLIN (1978), 13.



kratisierung»<sup>12</sup> knüpft an Leitvorstellungen und Legitimationsgrundlagen an, die mit dem positiv-werthaltigen Demokratiebegriff verbunden sind, und überträgt diese auf außerstaatliche Einrichtungen. Demokratie wird damit zu einem allgemeinen gesellschaftlichen Ordnungsprinzip, das allerdings unterschiedlicher Ausformung zugänglich ist. Eine derartige Begriffsverwendung kann weder als richtig noch als falsch qualifiziert werden; sie bricht jedoch mit den terminologischen Traditionsanschlüssen und bedarf deshalb besonderer Explikation, um dem Ideologieverdacht zu entgehen. Der Demokratiebegriff im staatlichen Sektor beruht auf überkommenen, wenn auch sehr offenen Zielwerten (wie Selbstbestimmung, Volkssouveränität, Gleichheit). Diese können für andere «Teilsysteme» nicht aus dem Begriff hergeleitet, sondern müssen neu und je spezifisch erst begründet werden. Es gibt m. a. W. keine überlieferte, Staat *und* Gesellschaft umfassende Demokratievorstellung. Dies bedeutet zweifellos nicht, daß die Fruktifikation demokratischer Leitwerte und Modelle für gesellschaftliche Bereiche von der Sache her verfehlt sein muß. Derartige Bemühungen sind aber nicht durch *begriffliche* Konstruktionen und Anlehnungen vorschnell zu «legitimieren», sondern ungeachtet der Begriffswahl auf eine zusätzliche Begründungsleistung angewiesen.

#### 4. Demokratie als Staats- und als Lebensform

Mit der soeben skizzierten Unterscheidung verwandt ist die Redeweise von der Demokratie als «Herrschafts- und Lebensform» (CARL JOACHIM FRIEDRICH). Die Bezeichnung der Demokratie als Lebensform ist nicht identisch mit derjenigen der Demokratie als gesellschaftlichem Ordnungsprinzip, obwohl beide oft im gleichen Sinn gebraucht und der Staatsform gegenübergestellt werden. Als Unterscheidungskriterium erscheint hier nicht die Gliederung in Staat und Gesellschaft, sondern in *rechtliche* und *außerrechtliche* Normen und Normalitäten.

<sup>12</sup> Der Begriff der Demokratisierung weist unterschiedliche Schattierungen auf. Bei BÄUMLIN (1978) ist er nicht nur auf die Herstellung «demokratischer Verhältnisse» innerhalb gesellschaftlicher Bereiche gemünzt, sondern dient auch zur Kennzeichnung einer Dynamisierung der staatlichen Herrschaftsordnung im Sinne einer Vergrößerung des Politikbereiches (vgl. etwa auch verschiedene Beiträge im Sammelband «Demokratisierung in Staat und Gesellschaft», hrsg. von MARTIN GREIFFENHAGEN [1973], insb. HENNIS [1973] und WELAN [1974]).

Staatliche Demokratie ist rechtlich geordnete, verfaßte Demokratie. Es ist jedoch offenkundig und im Grundsatz unbestritten, daß demokratische Einrichtungen (wie letztlich staatliches Recht überhaupt) *auch* von außerrechtlichen Faktoren abhängig sind, daß sie nur in einer bestimmten politischen Kultur und im Rahmen gewisser sozioökonomischer Gegebenheiten «gelingen» können. Demokratie als Lebensform signalisiert dieses Angewiesensein der politischen Demokratie auf komplementäre und sie stützende außerrechtliche Strukturen<sup>13</sup>. Der Begriff sagt aber nichts darüber aus, welches diese Strukturen sind und wie die Verwirklichungsbedingungen demokratischer Institutionen aussehen, wie ja auch dem Begriff der Demokratie als Staatsform keine detaillierten Angaben über die institutionelle Ausgestaltung zu entnehmen sind.

## 5. Demokratie als Staatsidee und als Strukturprinzip

Es ist nochmals zurückzukommen auf das vorne berührte Phänomen der Ausuferung des Demokratiebegriffs. Nach einer häufig anzutreffenden Auffassung stellt die Demokratie den Inbegriff der guten Staatsordnung dar. Sie wird damit der obersten Staatsidee gleichgesetzt, wie sie in der Bundesverfassung zum Ausdruck gelangt. Demokratie erscheint als alles überdachender Staatszweck, und andere Staatsziele werden bestenfalls mit Beiwörtern zum Ausdruck gebracht: die Schweiz als freiheitliche, rechtsstaatliche, föderalistische und soziale Demokratie<sup>14</sup>. Ein solches Demokratieverständnis kann zweifellos auf überlieferte schweizerische Deutungen (zurück)blicken; ob es mit der gegenwärtigen Verfassungslage in Übereinstimmung zu bringen ist, wird noch zu untersuchen sein.

Ein engerer Demokratiebegriff nimmt diejenigen Grundregeln von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ins Visier, die sich in Anlehnung an klassische Bedeutungsgehalte auf die Legitimation und Organisation der Herrschaftsausübung, auf das Regierungssystem beziehen. Demokratie bezeichnet in dieser Sicht *ein* Strukturprinzip unter mehreren. Der Begriff läßt offen, in welchem Verhältnis dieses Prinzip zu

<sup>13</sup> In diesem Sinn wird der Begriff etwa verwendet von SCHÜLE (1952), 321; C. J. FRIEDRICH (1966), 37 ff., und EICHENBERGER (1980c), 111.

<sup>14</sup> So gilt für BÄUMLIN (1978), 42, das klassische Ideal der Demokratie, «die optimale Selbstbestimmung der Bürger ... als zentraler (wenn auch nicht ausschließlicher) Zielwert des politischen Systems».



anderen Grundsätzen und Grundentscheidungen der Verfassung steht. Namentlich «präjudiziert» er nicht durch terminologische Aufladung die Rangordnung zwischen Demokratie und Rechtsstaat, auf die zurückzukommen sein wird.

## 6. Demokratie als unmittelbare Volksherrschaft und parlamentarisches Regierungssystem

Schließlich ist eine letzte begriffliche Unterscheidung kurz zu streifen. Vor allem in der Schweiz wird der Begriff der Demokratie in Anlehnung an die ältere Staatslehre<sup>15</sup> oft verkürzt auf die Formen unmittelbarer, direktdemokratischer Volksbeteiligung. Eine Demokratie ohne Sachentscheidungsrechte des Volkes gilt als schwer vorstellbar. «Die Schweiz ist das demokratischste, aber gleichzeitig das am weitesten vom parlamentarischen System entfernte Land Europas», urteilte FRITZ FLEINER<sup>16</sup> und gab damit einer verbreiteten Auffassung Ausdruck. Die Schweiz als «reine» Demokratie, geprägt durch die «Selbstregierung des Volkes», der Stolz auf die Tradition der Versammlungsdemokratie und die «Erfindung» von Initiative und Referendum – diese Vorstellungen haben vielfach den Blick dafür verstellt, daß spätestens seit der Mitte des letzten Jahrhunderts der Demokratiebegriff auf repräsentative Staatsformen ausgedehnt wurde, ja daß eine Demokratie in modernen Staaten keinesfalls auf repräsentative Organe, wohl aber auf plebiszitäre Faktoren verzichten kann (oder gar muß). Es wäre verfehlt, den Demokratiebegriff auf schweizerische Eigenheiten einzugrenzen und damit andere, ebenfalls auf der Volkssouveränität gründende Staatsformen aus dem Kreis demokratischer Systeme zu entlassen.

Ebenso ist aber gerade aus schweizerischer Sicht an der Richtigkeit der (umgekehrten) These zu zweifeln, die repräsentative Demokratie als solche stelle die «eigentliche Form der Demokratie» dar<sup>17</sup>. Wird hier nicht auch mit einer begrifflichen Ausgrenzung versucht, die spezifisch schweizerische Problematik einander ergänzender Faktoren mittelbarer und unmittelbarer

<sup>15</sup> Nach der ursprünglichen Terminologie, wie sie etwa JAMES MADISON in den Federalist Papers (Nr. 14) verwendete, galt nur die Versammlungsdemokratie oder identitäre Demokratie als Demokratie; vgl. hierzu etwa BÄUMLIN (1978), 9 ff. und HALLER (1972), 265. Art. 6 Abs. 2 Bst. b BV verwendet noch diese enge Begrifflichkeit!

<sup>16</sup> FLEINER (1941), 239.

<sup>17</sup> BÖCKENFÖRDE (1982), 301.

rer Demokratie aus dem legitimen Bereich der Demokratie zu verbannen<sup>18</sup>? Die der französischen Politikwissenschaft entsprungene Qualifikation der Schweiz als «halbdirekte» Demokratie versucht dieses spannungsgeladene Miteinander von plebiszitären<sup>19</sup> und repräsentativen Elementen zu signalisieren. Die antithetische Gegenüberstellung «reiner» und «repräsentativer» Demokratien erscheint nutzlos, weil jede staatliche Demokratie repräsentativer und vom Volk gewählter Organe bedarf. Die wichtige Frage aber, ob und unter welchen Bedingungen zusätzliche Einflußmöglichkeiten des Volkes geschaffen werden sollen, läßt sich nicht terminologisch vorwegnehmen.

*c) Plädoyer für einen traditionellen Demokratiebegriff*

Der vorliegenden Arbeit wird ein traditioneller Demokratiebegriff zugrundegelegt. Er knüpft sowohl an die politische Ideengeschichte als auch an die Auffassung der schweizerischen Staatslehre an, welche Demokratie seit jeher als eine unter mehreren möglichen Herrschaftsordnungen verstanden hat, als eine Staatsform, die auf der Volkssouveränität beruht und in welcher das Volk an der Ausübung staatlicher Gewalt beteiligt ist. Demokratie als Volksherrschaft meint in einer vorläufigen Begriffsbestimmung nicht «Selbstherrschaft» des Volkes, sondern Rückführung aller staatlichen Macht und Gewalt auf das Volk und Ablehnung anderer selbstverantwortlicher Autoritäten. Konstituierend sind politische Freiheit und Gleichheit im Sinne eines freien und gleichen Zugangs zu Beteiligungsrechten und politischen Ämtern.

Dieser sowohl weite wie enge Demokratiebegriff vermag das Ganze der Demokratie nicht abzubilden, sondern stellt einen «Basisbegriff» dar, der

<sup>18</sup> BÖCKENFÖRDE (1982), 311, schließt freilich nicht aus, daß punktuell Volksbegehren und Volksentscheide in einer repräsentativen Demokratie Platz haben können. Damit schmilzt der theoretische Gewinn einer generellen Reduktion des Demokratiebegriffs auf die repräsentative Herrschaftsform wieder dahin, denn jetzt müssten trotzdem wiederum neue Unterbegriffe gesucht werden, um «eigentliche» Demokratien mit oder ohne Volksrechte auseinanderzuhalten.

<sup>19</sup> Der Begriff «plebiszitär» wird hier in Übereinstimmung mit politikwissenschaftlichen Gepflogenheiten neutral, nicht in einem negativ vorbelasteten Sinn verwendet; demgegenüber wird in der schweizerischen Staatsrechtslehre zuweilen Referendumsdemokratie und plebiszitäre Demokratie unterschieden (vgl. etwa HUBER [1971c], 548 ff.; GASSER [1966], 136 f.).

wissenschaftlichen Zwecken dienen soll<sup>20</sup>. Er dürfte wohl dem geläufigen schweizerischen Sprachgebrauch entsprechen und damit mithelfen, die Diskussion über Demokratiefragen «allgemeinverständlich» zu gestalten und nicht durch terminologische Umformungen zu vernebeln. Insbesondere der interdisziplinäre Diskurs ist auf eine gemeinsame Sprachebene, auf eine minimale terminologische «Übereinkunft» angewiesen. Diesem Zweck dienen Begriffe mit wissenschaftlich herausgebildeten und intersubjektiv überprüfbaren Konturen eher als neue originelle Wortschöpfungen oder überlieferte Termini, die mit neuem Inhalt gefüllt werden<sup>21</sup>.

Man kann diesem herrschafts- und staatsbezogenen Demokratiebegriff nicht vorwerfen, er erfülle eine ideologische Funktion. Im Gegenteil: Er läßt in seiner Weitmaschigkeit vieles offen, was wissenschaftlich erst zu begründen ist: etwa die Frage nach dem oder den Zielwerten der Demokratie, nach dem auf normative Prämissen bezogenen «Verwirklichungsgrad», nach den Umweltbedingungen («Lebensform»), nach den institutionellen Formen und Verfahren, nach der Partizipation in gesellschaftlichen Bereichen. Vor allem aber präjudiziert er das Verhältnis zu anderen staatlichen Zielwerten nicht a priori, wenn er gleichzeitig als *Strukturprinzip* verstanden wird<sup>22</sup>. Nur mit dem engen Demokratiebegriff dürfte es gelingen, nach anderen Teil-Leitbildern zu fragen, denen ein Staat möglicherweise ebenfalls verpflichtet ist oder die ebenfalls zur Staatsidee gehören. Wird Demokratie schon begrifflich zum Inbegriff der Staatsidee «gemacht», wird damit bereits eine sachliche Wertung vorgenommen: Demokratie als oberster Grundwert, der allein oder doch hauptsächlich einen Staat zu legitimieren hat. Die Frage nach der Rechtfertigung des Staates ist jedoch nicht begrifflich vorzuspüren.

## II. Demokratietheorien

### a) Vom Theoriebedarf der Demokratie

Es ist in der Wissenschaft unbestritten, daß das schweizerische politische System nicht aufgrund hochfliegender theoretischer Konstruktionen geschaffen worden ist. Vielmehr verbanden sich geschichtliche Erfahrungen und Zwänge des Kleinstaates mit pragmatisch ummodulierten Einflüssen mehrheitlich ausländischer Theorien<sup>23</sup>. Die schweizerische Demokratie war von Anfang an – vielleicht zu ihrem Vorteil – theoretisch unterentwickelt. Die Staatslehre pflegte bis in die jüngste Zeit mehrheitlich ein institutionenbezogenes und in ihrer einseitigen Beto-

<sup>20</sup> Rechtswissenschaftliche Begriffe sind nicht richtig oder unrichtig, wahr oder unwahr, sondern «bloß zweckmäßige oder unzweckmäßige Mittel der gedanklichen Erfassung und Ordnung der Rechtswirklichkeit» (MERKL [1953], 174).

<sup>21</sup> Vgl. auch die Kritik KELSSENS (1981), 93 ff., am Begriff der «sozialen Demokratie».

<sup>22</sup> Vgl. dazu hinten S. 151 ff.

<sup>23</sup> Vgl. etwa RIKLIN/MÖCKLI (1983), 94 f.; EICHENBERGER (1980d), 149 f.

nung der plebiszitären Komponenten idealistisches Demokratiebild, das von der aufkommenden Politikwissenschaft als weitgehend fiktiv, zumindest aber als schief qualifiziert wurde. In den letzten Jahren erlebten zudem neue (und wieder aufgewärmte) Demokratiedeutungen eine richtige Renaissance. Eine Fülle vor allem amerikanischer und deutscher Demokratietheorien und Demokratieideologien konfrontierten auch die Schweiz mit der Frage nach dem «Zustand» und dem spezifisch schweizerischen Leitbild der Demokratie. Ein solches ist bislang kaum entwickelt worden, oder vielleicht müßte man sagen: Es ist noch kein allgemein anerkanntes Leitbild an die Stelle der unhaltbaren Vorstellung von der «Selbstregierung des Volkes» getreten<sup>24</sup>.

Die vorliegende Arbeit versucht, einzelne Elemente zu einer schweizerischen Demokratietheorie beizusteuern. Der Theoriebedarf ergibt sich nicht nur aus der Notwendigkeit, demokratische Institutionen und Prozesse auf Sinngehalte und Funktionsbedingungen hin zu untersuchen, sondern auch aus dem Anliegen, Demokratiereformen vor dem Hintergrund normativer Leitbilder und deren Realisierungsweisen anzugehen<sup>25</sup>. In der Politikwissenschaft hat es sich eingebürgert, theoretische Ansätze (auch) im Demokratiebereich zu bündeln und verschiedenen Theoriekategorien zuzuweisen. Ähnlich wie bei den Demokratiebegriffen und z. T. auch in enger Verbundenheit mit diesen werden Gegensatzpaare gebildet, die in der Regel mehr polemischen Kampfzwecken als wissenschaftlichen Erfordernissen dienen<sup>26</sup>. Zur näheren Illustration sei versucht, drei derartige Dichotomien kurz vorzustellen<sup>27</sup>.

### *b) Moderne Demokratietheorien: eine Skizze*

#### 1. Normative und empirische Demokratietheorien

Eine erste Unterscheidung scheint vor allem die wissenschaftliche Szene Deutschlands zu beherrschen: Demokratietheorie, so lautet diese These, könne normativ *oder* empirisch betrieben

<sup>24</sup> So auch EICHENBERGER (1980d), 156.

<sup>25</sup> So auch NEF (1953), 203 ff.; BÄUMLIN (1966), 207, 219.

<sup>26</sup> Vgl. auch die Kritik von GROSSER (1973), 109 ff.

<sup>27</sup> Zu den wissenschaftstheoretischen Grundlagen der politischen Theorien allgemein vgl. die gute Übersicht bei VON BEYME (1972), 32 ff. – Die vom gleichen Autor vorgetragene Differenzierung in *statische* (staatsbezogene) und *dynamische* (gesellschaftsbezogene) Demokratiemodelle gelangt nachfolgend nicht zur Darstellung.

werden. Die normative Theorie widme sich den Werten und Zielen der Demokratie, sie stelle Leitwerte auf und analysiere Begründungsargumentationen, während die empirische Theorie auf derartige normative Postulate verzichte und sich mit der Untersuchung sozioökonomischer und kultureller Voraussetzungen sowie funktionaler Interdependenzen bestehender westlicher Demokratien beschäftige. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob diese Zweiteilung methodologisch fruchtbar gemacht werden kann<sup>28</sup>. Wohl kann ein Forschungsinteresse primär empirisch oder normativ ausgerichtet werden. Eine Theorie der Demokratie kann aber doch wohl nur nützlich sein, wenn sie beide Aspekte umfaßt: die Zielwertbestimmung in ihrem Verhältnis zur selektiv aufgearbeiteten Realität moderner Demokratien<sup>29</sup>, und – umgekehrt – die Erforschung von Verwirklichungsbedingungen im Lichte normativer Prämissen<sup>30</sup>. Demokratietheorie steht folglich immer «zwischen Utopie und Anpassung»<sup>31</sup>; ihre schwierige Leistung dürfte gerade in der Zuordnung von Idee(n) und Realität bestehen. Dieses Erkenntnis ist auch für die Rechtsetzungslehre gültig: Gute Rechtsetzung bewegt sich immer zwischen den Polen der Richtigkeit und Realisierbarkeit. Eine Theorie, die nicht beide Enden dieser Skala zusammenhält, die nicht nach Aufgegebenheiten und Vorgegebenheiten der Rechtsschöpfung fragt, verfehlt ihre Aufgabe.

## 2. Normativ-realistische und restriktive Demokratietheorien

Dieser Gefahr versucht eine andere Gegenüberstellung zu entgehen, die in der Schweiz von RICHARD BÄUMLIN entwickelt worden ist<sup>32</sup>. Eine erste Kategorie besteht aus sog. *normativ-realistischen Theorien*, die «am Leitbild der Selbstbestimmung

<sup>28</sup> Vgl. auch KIELMANSEGG (1977a), 11; NARR/NASCHOLD (1971), 22 ff.

<sup>29</sup> Daß auch Wertungen – jenseits des wissenschaftstheoretischen Werturteilsstreits – zum Gegenstand wissenschaftlicher Überprüfung und Kritik gemacht werden können, weil «Wertungen sich pragmatisch bewähren oder an der Erfahrung scheitern können», weist SCHARPF (1975), 10 ff., überzeugend nach.

<sup>30</sup> Ein Zweig der amerikanischen und deutschen Politikwissenschaft stand in den fünfziger und sechziger Jahren im Bann einer unfruchtbaren Auseinandersetzung, die ihren Grund in wechselseitigen Vorwürfen praxisferner Normativität oder systemstabilisierender empirischer Forschung hatte; vgl. etwa die Darstellung bei KIELMANSEGG (1977a), 181 ff.

<sup>31</sup> So der Titel von SCHARPF (1975).

<sup>32</sup> BÄUMLIN (1978), 15 ff.



orientiert» sind, «das sie optimal zu verwirklichen suchen, indem sie die jeweiligen Verwirklichungsbedingungen und Grenzen demokratischer Gestaltung beachten»<sup>33</sup>. Hierzu gehören drei Theorien: die Selbstregierung des Volkes, die pluralistische Demokratie sowie die Rätedemokratie. Alle drei werden jedoch nur sehr beschränkt akzeptiert: Das erste Modell, weil es «abstrakt-utopisch» bleibe, das zweite, weil es fälschlicherweise auch den Anspruch erhebe, die gegebenen Verhältnisse zutreffend zu beschreiben, und das dritte, weil es leicht in eine radikal restriktive Praxis umschlagen könne<sup>34</sup>. Dieser ersten Kategorie stehen sog. *restriktive Demokratietheorien* gegenüber, die dem Leitwert der Selbstbestimmung andere Werte vorordnen. Hierzu zählt BÄUMLIN u. a. die theologische Staatsmetaphysik, die Demokratietheorie des Wirtschaftsliberalismus, die Elitetheorie, die Technokratietheorie sowie andere Tendenzen, Demokratie als Umweltproblem professionalisierter Politik und Verwaltung aufzufassen. Insbesondere sei aber auch das Demokratieverständnis bei denjenigen «liberalen und konservativen Juristen» restriktiv, die das Ziel verfolgen, die Demokratie durch den Rechtsstaat einzuzäunen<sup>35</sup>.

Diese Unterscheidung BÄUMLINS basiert einzig und allein auf dem – nicht näher explizierten – Zielwert der «Selbstbestimmung». Sie bleibt in mehrfacher Hinsicht problematisch. Einmal sind auch die restriktiven Theorien offensichtlich normativ geprägt (und realistisch «abgefaßt»), was BÄUMLIN selbst einräumt<sup>36</sup>. Sodann bleibt das Verhältnis von Zielwert und Zielwertgrenzen im Dunkeln, obwohl ja gerade diese Unterscheidung konstituierend wäre. Einerseits sollen normativ-realistische Theorien ausdrücklich die Grenzen demokratischer Gestaltung zu beachten haben. Dazu gehören nach BÄUMLIN auch «gewisse», von restriktiven Demokratietheorien in den Vordergrund gestellte Kriterien. Andererseits werden Theorien, die just solche Grenzen zu ermitteln suchen, als restriktiv eingeschätzt.

Jede ernst zu nehmende Demokratietheorie hat aber *normativ*, *realistisch* und *restriktiv* zu sein, weil sie weder auf Zielwerte, auf Verwirklichungsbedingungen noch auf Grenzen verzichten kann. Die entscheidende Frage ist ja gerade, wie diese drei Faktoren aufeinander zu beziehen sind. Das Leitbild der Selbstbestimmung erweist sich in seiner hochabstrakten und schillernden Unbestimmtheit nicht als tragfähige Grundlage wissenschaftlicher Kategorienbildung, weil es letztlich selbst «staatsmetaphysischen» Charakter aufweist. Die Demokratie

<sup>33</sup> BÄUMLIN (1978), 14.

<sup>34</sup> BÄUMLIN (1978), 17, 21, 23.

<sup>35</sup> BÄUMLIN (1978), 25.

<sup>36</sup> BÄUMLIN (1978), 14.



ist einer Pluralität von Wertungen ausgesetzt, die es erforderlich macht, auch die Theorie «komplex» auszugestalten, d. h. eine Mehrzahl normativer Anforderungen miteinzubeziehen, die nicht nur als (lästige) Schranken einer prinzipiell unbegrenzten Zielvorstellung perzipiert werden<sup>37</sup>.

### 3. Input- und output-orientierte Demokratietheorien

In systemtheoretischen Kategorien unterscheidet SCHARPF<sup>38</sup> zwei normative Theoriegruppen. Die erste bezieht sich auf politische inputs, die das politische System aus seiner gesellschaftlichen Umwelt aufnimmt. Die zweite betrifft die outputs des Systems, insbesondere verbindliche Entscheidungen. *Input-orientierte* Theorien widmen sich der Frage, «wie das politische System eingerichtet sein müsse, wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen sollen». Demgegenüber bestimmen *output-orientierte* Theorien zuerst, welche Qualität die Systemleistungen aufzuweisen haben. In einem zweiten Schritt werden die Anforderungen festgelegt, denen die Strukturen des Systems im Interesse der Systemleistungen genügen sollen. Als erstrebenswerte (positive oder negative) Leistungen erscheinen etwa der Schutz vor Machtmißbrauch, die inhaltliche Rationalität politischer Entscheidungen und die Befriedigung sozialstaatlicher Bedürfnisse.

Die systemtheoretische Perspektive weist den Vorteil auf, daß sie von einer Pluralität von Zielwerten ausgeht und damit die eindimensionale Ausrichtung auf die Selbstbestimmungsidee vermeidet. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der gesamte Fächer der Systemleistungen noch in den Rahmen der Demokratietheorie fällt oder ob diese nicht vorwiegend auf den input beschränkt werden muß. Kann die Demokratie auch die Qualität ihrer Entscheidungen gewährleisten? Oder sind es nicht gerade andere Faktoren der Staatlichkeit, die diese Aufgabe zu übernehmen haben? Zweifellos stellt auch der output des Systems ein Problem der Staatstheorie dar. Auf dem Boden eines engen Demokratiebegriffs ist aber zu fragen, welches der spezifische Beitrag der Demokratietheorie im Rahmen der Staatsideen insgesamt sein muß und kann. Diesen Fragen ist im nächsten Abschnitt nachzugehen.

<sup>37</sup> Hierzu SCHARPF (1975), 17 f.

<sup>38</sup> SCHARPF (1975), 21 ff.

### III. Demokratie als verfassungsrechtliches Strukturprinzip

#### *a) Unterschiedliche Abstraktionsebenen von Staatsideen und Staatszielen*

##### 1. Menschenwürde als oberster Zielwert

Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, die Diskussion um die schweizerischen Staatsideen in der wünschbaren Breite aufzunehmen und zu vertiefen. Eine sinnvolle Annäherung an den oder die schweizerischen Staatsgedanken hat jedenfalls zur Voraussetzung, daß man sich der unterschiedlichen Abstraktionsebenen möglicher Grundwerte bewußt bleibt. Auf einer höchsten Stufe läßt sich die Legitimation freiheitlicher Staaten auf eine Grundidee zurückführen, die wohl am besten mit den Begriffen der Humanität und der Menschenwürde umrissen werden kann: auf die Anerkennung des Menschen als Person, als Träger unveräußerlicher Menschenrechte<sup>39</sup>. Die Subjektivität des Menschen drückt sich in seiner Individualität und Sozialität aus; sie ist damit – ungeachtet aller näheren «Bestimmung» eines zugrundegelegten Menschenbildes – immer nur im Spannungsfeld von Prägung und Geprägt-Sein, von Freiheit und Bindung, von Abgrenzung und Zuordnung, von Mündigkeit und Schutzbedürftigkeit zu verstehen. Auch wenn die Schweiz – im Unterschied zu anderen Verfassungen und Verfassungsentwürfen<sup>40</sup> – keine Menschenwürdeklausel in der Bundesverfassung kennt, so ist doch seit der Gründung des Bundesstaates die Verpflichtung des Gemeinwesens auf den Eigenwert der Person stillschweigend vorausgesetzt oder in anderen Formulierungen zum Ausdruck gebracht worden; sie ist immer als oberstes Staatsziel vorangestanden. Namentlich dem Begriff der «Freiheit» wurde oft dieser weite Bedeutungsgehalt verliehen; eine Reduktion auf die ausgrenzende Privatheit des isolierten Einzelmenschen ist ihm fremd<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Zur Idee der Menschenwürde und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung vgl. in wechselnden Schattierungen und Formulierungen etwa SALADIN (1980), 849 ff.; DERSELBE (1982), 197 ff.; HÖFFE (1981), 245 ff.; MASTRONARDI (1978), 216 ff.; DERSELBE (1979), 469 f., 481 ff.; STERN (1983), 627 ff.; STARCK (1981), 457 ff.; MAUNZ/ZIPPELIUS (1983), 181 ff.

<sup>40</sup> Vgl. die Nachweise bei HÄBERLE (1980), 391 ff.; VE 1977, Art. 8; Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (Entwurf des Verfassungsrates nach der 2. Lesung 1984), § 5.

<sup>41</sup> Vgl. etwa RIKLIN/MÖCKLI (1983), 37 ff.; MASTRONARDI (1978), 217 (mit weiteren Hinweisen); KÄGI (1956), 745a: «Freiheit und Würde der menschlichen Person» als zentralster Grundwert; SCHINDLER sen. (1948), 219 ff.; WINZELER (1983), 22 ff. Zur Entwicklung des Freiheitsbegriffs vgl. auch FETSCHER (1976), 7 ff.

## 2. Strukturprinzipien im Dienste der Menschenwürde

Auf einer tieferen Ebene der Legitimationsforschung stellt sich die Frage, welche Strukturprinzipien die Schweiz ausgebildet habe, um dem Ziel «politischer Humanität» (HÖFFE) gerecht zu werden. Insbesondere ist für den Juristen relevant, welche Grundsätze ihren Niederschlag in der Verfassung gefunden haben und damit als verfassungsrechtliche Strukturprinzipien Geltung beanspruchen. Freiheit, Menschenwürde, Humanität, Selbstverwirklichung als Legitimationsgrundlage des schweizerischen Staatswesens werden erst in einem Prozeß der Auffächerung in konkretere Leitwerte faßbar und damit operabel. Insofern besteht die Rechtfertigung des Staates Schweiz als Organisation und politische Wirkungseinheit nicht in *einem* Gedanken, sondern in einer Pluralität von Ideen, die zwar nicht in sich konsistent zu sein brauchen, aber alle in die Grundidee der Menschenwürde münden.

Die Gliederung solcher Leitwerte «mittlerer Reichweite» findet ihre Entsprechung in grundlegenden Aufbauprinzipien unseres Staatswesens und damit auch in den Institutionen der Bundesverfassung. Staatsideen vermögen dem geltenden Verfassungsrecht Halt und Orientierung zu vermitteln, stellen «Systembezüge» her und fließen ein in die Konkretisierung von Verfassungsnormen. Sie können im Verfassungsrecht unmittelbar durch Formeln von hoher Abstraktion<sup>42</sup> oder mittelbar durch Verankerung unterschiedlicher, wertbezogener Verfassungseinrichtungen zum Ausdruck gelangen. Sie sind jedoch nicht ausschließlich auf formelles Verfassungsrecht angewiesen, wie etwa am Beispiel der Maximen schweizerischer Außenpolitik zu erkennen ist.

Auf einer noch tieferen Abstraktionsebene wird in neueren Verfassungsentwürfen versucht, *Staatsziele* zu formulieren, um die grundlegenden Verantwortlichkeiten und Aufgaben des Gemeinwesens zum Ausdruck zu bringen<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Etwa durch die Sozialstaatsklausel des Bonner Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG).

<sup>43</sup> Vgl. etwa Art. 2 des VE 1977 und den Katalog der Staatsziele im Entwurf der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (Fassung gemäß 1. Lesung; der Katalog wurde in der 2. Lesung wieder gestrichen).

*b) Strukturprinzipien der Bundesverfassung***1. Unterschiedliche Konkretisierungsversuche des schweizerischen Staatsgedankens**

Die Frage nach der schweizerischen Staatsidee oder dem schweizerischen Staatsgedanken hat die Staatslehre immer wieder – vor allem in außenpolitisch schwierigen Zeiten – beschäftigt<sup>44</sup>. Vor kurzem haben ALOIS RIKLIN und SILVANO MÖCKLI den Versuch unternommen, «Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee» anhand von Äußerungen schweizerischer Staatsdenker nachzuzeichnen und in ein magisches Vieleck von Werten, Gefahren und Korrektiven einzubringen<sup>45</sup>. Sie gehen davon aus, daß die Staatsidee der Gegenwart im wesentlichen von den Grundwerten Sicherheit, Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat bestimmt werde<sup>46</sup>. Art. 2 BV bezeichnet als Bundeszwecke die äußere Unabhängigkeit, Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und Rechte der Bürger und Wohlfahrtsförderung. Der Verfassungsentwurf 1977 verwendet in Art. 1 die Formel: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat».

**2. Demokratie, Bundesstaat, Rechtsstaat, Sozialstaat**

Welche Grundwerte sind dem geltenden schweizerischen Verfassungsrecht zu entnehmen? In Anlehnung an geläufige Kategorien der gegenwärtigen Staatslehre und ausschließlich zum Zwecke der wissenschaftlichen Kategorienbildung können vier Prinzipien auseinandergehalten werden: die Demokratie, die Bundesstaatlichkeit oder der Föderalismus, die Rechtsstaatlichkeit und die Sozialstaatlichkeit<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Vgl. etwa HUBER (1916), insb. 18 ff., der den schweizerischen Staatsgedanken in zwei Elementen erblickt: im demokratischen Prinzip, der Idee des volkstümlichen Staates, und in der Idee der politischen, über die Naturalitäten hinwegreichenden Nation. Das Wesen der schweizerischen Demokratie liege in der weitgehenden Selbstverwaltung und im Fehlen eines Ständewesens.

<sup>45</sup> RIKLIN/MÖCKLI (1983), 9 ff.

<sup>46</sup> RIKLIN/MÖCKLI (1983), 17 f., mit einer systematischen Übersicht über Werte, Gefahren und Korrektive.

<sup>47</sup> KÄGI (1952), 205 ff., umschreibt die schweizerische Staatsidee als «rechtsstaatlich-föderalistische Demokratie». Nach ihm zählen die persönliche Freiheit, die politische Freiheit, die föderative Freiheit und die Grundprinzipien des Rechtsstaates zu den «Grundnormen unserer freiheitlichen

Allen vier Grundwerten liegt die Idee der Humanität zugrunde, alle vier stellen «Säulen des Schweizerhauses» dar, die das Fundament unseres Gemeinwesens bilden. Im – geschriebenen und ungeschriebenen – Bundesverfassungsrecht haben sie vielfältig Eingang gefunden; sie prägen auch die schweizerische Verfassungswirklichkeit.

Es kann hier offen bleiben, ob diese Vielheit das «Legitimationsganze» des schweizerischen Staatswesens gültig abzubilden vermag. Jedenfalls kann in ihr ein operabler Versuch erblickt werden, die Aufbauprinzipien der *Bundesverfassung* auf der Basis politischer Humanität zur Darstellung zu bringen. Sie macht deutlich, daß der oberste Leitwert der Menschenwürde nicht von *einem* Strukturprinzip «vereinnahmt» oder gepachtet wird. Die menschliche Freiheit im Sinne der «Selbstbestimmung» wird weder allein durch die demokratische Staatsform noch ausschließlich durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Grundrechten geschützt, auch wenn diesen dabei eine überragende Bedeutung zukommt. Ihr dienen auch die übrigen Leitwerte, indem sie andere Teilgehalte der menschlichen Existenz und Entfaltung abzudecken bestimmt sind. Die Aussonderung von Strukturprinzipien ist nur sinnvoll, wenn diese je ein besonderes Element der Staatlichkeit kennzeichnen, welches sie von den anderen Prinzipien unterscheidet. Dabei stellt der Grundwert der Menschenwürde *kein* derartiges Konstituens dar, weil er allen diesen Staatsideen gemeinsam zugrunde liegt.

Die moderne, namentlich politikwissenschaftliche Diskussion über normative Demokratie Modelle leidet m. E. gerade darunter, daß sie oft unkritisch den höchsten Wert der Selbstbestimmung als spezifisches und exklusives Demokratieziel deklariert. Es ist dies eine Folge der vorne dargestellten unklaren Begriffsverwendung: Demokratie geht in der Staatlichkeit auf und usurpiert damit auch dessen Legitimationsbasis. Wie zu zeigen sein wird, kann Demokratie allein politische Humanität im Staat nicht gewährleisten, ja sie birgt sogar auch potentielle Gefährdungen der Humanität in sich. Umgekehrt ist Selbstbestimmung außerhalb einer demokratischen Staatsform schlechthin unvorstellbar.

Die Strukturprinzipien der Verfassung stehen nicht isoliert nebeneinander, nur im gemeinsamen Ziel miteinander verbun-

Ordnung» ([1956], 744a f.). Es fehlt aber die Sozialstaatlichkeit, die bei KÄGI allerdings an anderer Stelle ebenfalls andeutungsweise erwähnt wird. Der vorliegende Ansatz übernimmt die Unverfügbarkeitstheorie KÄGIS nicht: Die Strukturprinzipien bilden keinen «bloc des idées incontestables», sind nicht «unverrückbar und unantastbar», sondern Ausdruck gegenwärtiger, aber in den Lauf der Geschichte gestellter Normativität und Normalität.



den. Ihr gegenseitiges Verhältnis ist vielmehr komplex, «magisch»<sup>48</sup>, indem sie sich einerseits in verschiedenen Teilgehalten wechselseitig bedingen, andererseits aber aneinander stoßen und konfligierenden Charakter aufweisen. Bei der Relation zwischen den Grundrechten als Bestandteil der Rechtsstaatsidee und der Demokratie zeigt sich dieses Beziehungsgeflecht exemplarisch<sup>49</sup>: Einzelne Grundrechte bilden nicht nur eine unabdingbare Voraussetzung für eine «gelebte» Demokratie, sondern sie können dieser Demokratie auch Schranken setzen. Sie stehen – freilich nicht ausschließlich – im Dienste der aktivpolitischen wie der passiv-ausgrenzenden Freiheit. Die Unterscheidung unterschiedlicher Strukturprinzipien auf der Legitimationsbasis der Menschenwürde verfolgt auch kein klassifikatorisches Ziel; Überschneidungen, Zuordnungsprobleme und Mischverhältnisse sind realistische Belege für die Vielfalt geschichtlich gewachsener, immer nur in Teilbereichen und oft auf verschlungenen Pfaden sich entwickelnder Strukturen.

### *c) Demokratie als Strukturprinzip*

#### 1. Zur Normativität des Strukturprinzips

Auf der mittleren Ebene der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien ist zu fragen, worin das «Demokratieprinzip» der schweizerischen Bundesverfassung zu erblicken sei. Diese Frage deckt sich mit derjenigen nach dem schweizerischen Demokratieverständnis, wenn dieses nicht bloß als Resultante geäußerter Meinungen über die Demokratie aufgefaßt wird, sondern ein Ensemble aufeinander bezogener, rechtlicher und außerrechtlicher Wertvorstellungen über die Einrichtung, Ausübung und Kontrolle von Herrschaft, über die Organisation der kollektiven Willensbildung im Gemeinwesen beinhaltet.

Das Strukturprinzip Demokratie erscheint in einem doppelten Sinn normativ. Es nimmt nicht nur empirische Aussagen über gegenwärtige Formen und Verfahren der demokratischen Willensbildung auf, sondern enthält auch das *Leitbild*, auf das hin die schweizerischen Institutionen angelegt und immer wieder neu auszurichten sind. Es ist zudem normativ im juristischen Sinn, weil es sowohl von den Normen der Verfassung mitgeprägt wird als auch deren Konkretisierung maßgeblich

<sup>48</sup> SCHMID (1978), 461 ff.

<sup>49</sup> Vgl. insbesondere J. P. MÜLLER (1983); ISENSEE (1981); HÖFFE (1981), 255 ff.



mitbestimmt. Das Strukturprinzip ist keine feste Größe, sondern in den Wandel von Normativität und Normalität gestellt. Es stellt die Brücke dar zwischen den Vorgegebenheiten und Aufgegebenheiten der rechtlich verfaßten Demokratie.

## 2. Zum allgemeinen Inhalt des Demokratieprinzips

Im magischen Vieleck der Staatsziele betrifft das Prinzip Demokratie die Organisation und Strukturierung einer menschenwürdigen Herrschaft. Mit Recht weist PETER HÄBERLE auf die Untrennbarkeit von Menschenwürde und Volkssouveränität hin: Nicht das beliebig agierende Volk sei ideeller Zurechnungspunkt aller Staatsgewalt, «sondern das *demokratisch verfaßte*, im Selbstverständnis an der Menschenwürde orientierte, auf sie verpflichtete Volk ist es». Alle Menschenwürde ist mehr denn je auf «Organisation» angewiesen<sup>50</sup>. Demokratie ist insofern «Form und Verfahren», als es darum geht, kollektive, verbindliche Entscheidungen herzustellen. Demokratie ist *auch* ein Problem der Institutionen, weil Entscheidungsprozesse der Organisation bedürfen und somit handlungsfähige Organe mit festgelegten Kompetenzen voraussetzen. Das Demokratieprinzip ist als solches allerdings nicht blinde Methode zur Herstellung von Mehrheitentscheidungen. Es ist wie die anderen Strukturprinzipien auf den Grundwert der Humanität verpflichtet. Sein spezifischer Anteil besteht in der doppelten Aufgabe, Institutionen und Verfahren einzurichten, die einerseits gerechte Entscheidungen ermöglichen sollen, ohne sie freilich garantieren zu können, die andererseits aber auch als solche menschenwürdig auszugestalten sind. Demokratie ist deshalb *nicht nur Formprinzip*, weil es den Menschen gerade im «Formellen», d. h. hier bei der kollektiven Willensbildung, bei der Art und Weise, *wie* (und nicht *was*) entschieden wird, zu seinem Eigenwert nimmt, ohne damit Herrschaft aufheben zu können.

Ein derartiger Ansatz kann deshalb nicht auf eine «Demokratie als Methode» im Sinne SCHUMPETERS<sup>51</sup> oder KELSENS<sup>52</sup> reduziert werden. Er weist durch seine Anbindung an den

<sup>50</sup> HÄBERLE (1980), 410 ff.

<sup>51</sup> Nach SCHUMPETER (1972), 427 ff., ist demokratische Methode «diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittle eines Konkurrenzkampfes um die Stimme des Volkes erwerben».

<sup>52</sup> KELSEN (1981), 78 ff., 98 ff.

Leitwert der politischen Humanität über das rein Instrumentelle hinaus. Es geht nicht bloß um «Führerauswahl» zu beliebigen Zwecken, sondern um einen partizipativen, pluralistischen, offenen, verantwortlichen Prozeß der Herrschaftsbestellung, Herrschaftskontrolle und Herrschaftslegitimierung mit dem Ziel, die Herrschaftsausübung an den «Willen des Volkes», d. h. an Werthaltungen und Meinungen eines größtmöglichen Teiles der Gesellschaft zurückzubinden. Er trifft sich allerdings mit denjenigen Demokratietheorien, welche die materielle Gerechtigkeit getroffener Entscheidungen nicht als demokratieimmanentes Postulat verstehen, sondern anderen Strukturprinzipien des Gemeinwesens, namentlich der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, zuweisen. Damit wird nicht verkannt, daß diese Prinzipien Voraussetzungen und Schranken der Demokratie enthalten, wie auch das Demokratieprinzip den anderen Grundwerten Form und Maß gibt.

Die wechselseitigen Beziehungen zwischen den einzelnen Strukturprinzipien können hier nicht zur Darstellung gebracht werden; sie schimmern in den folgenden Erörterungen indessen immer wieder durch. Namentlich das Verhältnis von Demokratie- und Sozialstaatsprinzip<sup>53</sup> bedürfte der vertieften Betrachtung, weil es zum Verständnis der modernen Regierbarkeitsprobleme wesentliche Beiträge zu liefern vermag. Nachstehend soll jedoch exemplarisch ein Blick auf ein unbewältigtes Schlagertema der schweizerischen Staatslehre geworfen werden: auf die existentielle Verschränkung von Demokratie und Rechtsstaat.

#### *d) Inkurs: Demokratie und Rechtsstaat*

Das spannungsgeladene Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat<sup>54</sup> ist erfahrungsgemäß besonderen Mißverständnissen ausgesetzt, weil zuweilen versucht wird, das eine Prinzip auf Kosten des anderen vorzuordnen oder in den Dienst ideologischer Gefechte zu stellen. Einer in der schweizerischen Lehre

<sup>53</sup> Hierzu zentral EICHENBERGER (1980e).

<sup>54</sup> Zum Rechtsstaatsbegriff vgl. etwa aus der schweizerischen Literatur BÄUMLIN (1954), 43 ff.; DERSELBE (1965); DERSELBE (1975b); DERSELBE (1978), 25; HUBER (1971a), 27 ff.; IMBODEN (1971a), 463 ff.; KÄGI (1952); DERSELBE (1956), 777a ff.; DERSELBE (1977); KÖLZ (1983); RHINOW (1984); SALADIN (1981), 307 ff.

namentlich zwischen WERNER KÄGI und RICHARD BÄUMLIN geführten Kontroverse<sup>55</sup> dürften zum Teil derartige Haltungen zugrunde liegen.

KÄGI mißt dem Rechtsstaat absolute Priorität bei, warnt eindringlich vor den Gefahren des schrankenlosen Dezisionismus und sieht auch das demokratische *pouvoir constituant*, die oberste Entscheidungsgewalt, an die Grundnormen des Rechtsstaates, d.h. an ein «System absoluter, unabänderlicher («ewiger») Grundnormen» gebunden<sup>56</sup>. Folgerichtig befürwortet er materiellrechtliche Schranken der Partialrevision der Bundesverfassung und damit der demokratischen Willensbildung. RICHARD BÄUMLIN tendiert demgegenüber auf einen Verzicht auf den Rechtsstaatsbegriff, obwohl er eine Reihe von (rechtsstaatlichen) Grundsätzen bejaht, «die jedem freiheitlichen und demokratischen Staat unabdingbar sind»<sup>57</sup>. Aber er löst damit Rechtsstaatlichkeit im Demokratieprinzip auf und setzt beide Begriffe in eins. Während die erstere Auffassung von einem naturrechtlichen Verständnis vor- und überstaatlicher Rechtswerte ausgeht und Demokratie an letztlich unverfügbare, unveränderbare und damit auch den Volksrechten entrückte Rechtsnormen binden will, scheint die zweite der Gefahr zu erliegen, die Elemente der Rechtsstaatsidee einseitig zu funktionalisieren und die Ergebnisse «echt» demokratischer Willensbildung und Mehrheitsentscheide als Inbegriff gerechter Herrschaftsausübung zu qualifizieren.

KÄGI übersieht, daß «der Rechtsstaat» zur bürgerlichen Kampfpapole entarten *kann*, wenn unter der Flagge rechtsstaatlicher Grundsätze der Prozeß offener und demokratischer Rechtspolitik vorschnell oder im Dienste ideologischer Positionen abgeblockt werden soll. Der Rückgriff auf ein «undemokratisches» Naturrecht versucht, ein Reich der Werte als «bloc des idées incontestables» dem schrankenlosen Bereich der Rechtsetzung zu entziehen. Allein es ist zu fragen, ob – ungeachtet der Gültigkeit des rechtsphilosophischen Postulats – für die Bedürfnisse konkreter Verfassungsgebung die rechtsidealistische Forderung nicht weitgehend an der Möglichkeit und Fähigkeit praktisch-konkreter Erkenntnis des geforderten überstaatlichen Rechts scheitern muß. BÄUMLINS reduktionistisches Rechtsstaatsverständnis betont zwar die konstituierende Bedeutung rechtsstaatlicher Pfeiler *für* die Demokratie, verkennt aber die überschießenden Gehalte der Rechtsstaatsidee jenseits (oder diesseits) des Demokratieprinzips. Rechtsstaatliche Essentialien wie Grundrechte, recht- und gesetzmäßiges

<sup>55</sup> Die sich über Jahre erstreckende Kontroverse ist in ihrem wesentlichen Inhalt thesenartig zusammengefaßt in: *Reformatio*, Evangelische Zeitschrift für Kultur und Politik, Heft 5/1977 (mit Stellungnahmen von WERNER KÄGI, RICHARD BÄUMLIN, JEAN-FRANÇOIS AUBERT u. a.).

<sup>56</sup> KÄGI (1956), 816a ff.

<sup>57</sup> BÄUMLIN (1978), 281.

Staatshandeln, unabhängiger Rechtsschutz, Verfahrensgerechtigkeit u. a. m. gehen nicht im Demokratieprinzip auf, auch wenn sie teilweise enge Bezüge und Verflechtungen aufweisen. Vor allem kann ihnen *auch* die Funktion zukommen, demokratischen Mehrheitsentscheiden im Interesse elementarer Gerechtigkeitstopoi Schranken zu setzen.

Liegen letztlich nicht beiden Auffassungen Glaubenshaltungen zugrunde, die im Grunde nur als überzeichnete «Feindbilder» zu verstehen sind? Hier wird an die vorgegebene, zeitlose und prästabilisierte Harmonie absoluter oberster Werte appelliert, um der Gefahr einer schrankenlos-totalitär-dezisionistischen Volksherrschaft zu entgehen. Dort führt das Vertrauen in die partizipationsfreundliche, offene und pluralistische Demokratie tendenziell dazu, Mehrheitsentscheiden aufgrund des Verfahrens freiheits- und gerechtigkeitsverbürgende Wirkung zuzuerkennen, während die Gefahr der schrankenlosen Mehrheitsherrschaft verharmlost und als ideologische Tarnung zur Verfechtung materieller Privilegien und als «Phantasieprodukt liberalistischer (teils auch kulturpessimistisch gefärbter) Angst vor einer Demokratie» hingestellt wird, «die das Gleichheitsprinzip ernst nähme»<sup>58</sup>.

Solchen Dogmatisierungen und Stigmatisierungen versucht die Anerkennung zweier Strukturprinzipien zu entgehen, die einander gleichrangig zugeordnet sind und voneinander «leben», ohne indessen ineinander aufzugehen. Demokratie ist ebenso nur als rechtsstaatliche denkbar wie Rechtsstaatlichkeit ohne Demokratie unvorstellbar erscheint. Aber beide Prinzipien bringen eigene Werte zum Ausdruck, deren geschichtlich-konkrete Zuordnung Aufgabe verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Konkordanz darstellt. Diese Aufgabe ist immer wieder neu zu «leisten». Das schweizerische Verfassungsrecht hat sie nicht deterministisch vorentschieden, sondern deren Erfüllung der konzertierten Aktion einer Mehrheit von Organen übertragen: dem verfassungskonkretisierenden Gesetzgeber ebenso wie dem Verfassungsrichter als Hüter der Essentialien von Rechtsstaat, Demokratie und Bundesstaat<sup>59</sup>, aber auch Behörden und partizipierendem Volk im Prozeß der Verfassungsrevision. Auch hier zeigt sich die wechselseitige Verschränkung beider Prinzipien: Rechtsstaatliche Elemente ermöglichen erst die pluralistisch-kollektive, demokratische Annäherung an gerechte Lösungen, vermögen aber auch Mehrheitsentscheidungen im Interesse der Gerechtigkeit Schranken zu ziehen. Andererseits lebt Rechtsstaatlichkeit von demokratischen Basisprozessen und Grundüberzeugungen, die nicht

<sup>58</sup> BÄUMLIN (1978), 25.

<sup>59</sup> J. P. MÜLLER (1981a), 70 ff.

unverrückbar gegeben, sondern in den variablen Lauf der Zeit gestellt sind. Letztlich bedürfen auch Grundwerte im Gewande des Rechtsstaatsprinzips der Akzeptanz und Majorität; ja in unserem Verfassungssystem kann das Volk im Verfahren der Verfassungsrechtsetzung aufgerufen sein, Bekenntnis zu diesen Grundnormen abzulegen. Würde der Rückgriff auf rechtliche Schranken der Verfassungsrevision nicht einem unbehelflichen Versuch gleichkommen, mit Hilfe elitärer Blockierungsmechanismen einen vielleicht für die Demokratie lebensnotwendigen Prozeß der Konsenserneuerung, Identitätsfindung und Einheitsbildung im Bereich existentieller Grundwerte zu unterbinden? Die spezifische demokratische Offenheit unserer Verfassung macht sie zweifellos anfällig für potentielle Einbrüche in rechtsstaatliche Essentialien. Ohne daß die damit verbundenen Gefahren, etwa unerwarteter, «überfallartiger» Mehrheitsentscheide, verkannt würden, so liegt doch darin *auch* die Chance, daß die Bewahrung und Fortentwicklung von Grundwerten sowohl als Aufgabe rechtlicher Institutionen wie auch als umfassenden Vorgang der Aktualisierung politischer Kultur in einem pluralistischen Volk kenntlich gemacht und wahrgenommen wird. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bilden ein Gewebe wechselseitiger Verknüpfung und Stützung im Dienste der Menschenwürde.



2. Teil:

## Idealität und Realität: Legitimationsprobleme

### I. Selbstbestimmung

In der aktuellen Diskussion über die Idee(n) der Demokratie<sup>1</sup> wird immer wieder die Forderung laut, demokratische Staaten hätten sich am Leitwert der Selbstbestimmung des Individuums auszurichten, ja die Demokratie werde gerade durch dieses Ziel legitimiert. Vom Bild des autonom über sich selbst verfügenden Menschen geht zweifellos eine faszinierende Ausstrahlung aus; es appelliert an den «freigeborenen», mündigen, vernunftgeleiteten, selbstverantwortlichen Menschen, wie er etwa in der «Bill of Rights» des Staates Virginia von 1776 und in der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 vor dem Hintergrund einer Naturrechtsphilosophie beschworen wird.

Selbstbestimmung des Menschen kann indessen keinen Zielwert der Demokratie bilden. Einmal wissen wir heute, daß das gezeichnete Menschenbild auf falschen anthropologischen Annahmen beruht und einen gedanklich geprägten, fiktiven Urzustand voraussetzt. Ungeachtet näherer Umschreibungen des menschlichen Wesens ist davon auszugehen, daß der Mensch nur «in» der Gesellschaft Mensch sein kann, geprägt durch Sozialisation und Enkulturation. Das Postulat der Selbstbestimmung müßte also bedeuten, daß Menschen in einer gegebenen oder zu verändernden gesellschaftlichen Umwelt ohne Fremdeinflüsse über sich selbst frei entscheiden können. Es kommt hinzu, daß gerade dieses Ziel verbindliche *Kollektiventscheidungen* voraussetzt, die erst die Basis und den Rahmen individueller Autonomie schaffen. Müssen aber Kollektiventscheidungen getroffen werden, so bestimmen alle über alle, nicht jeder über sich allein, so daß sich die Selbstbestimmungsthese als «elementarer Irrtum» erweist<sup>2</sup>. Kollektivbeschlüsse

<sup>1</sup> Vgl. zum Folgenden aus der neueren Literatur etwa KRIELE (1981), 233 ff.; KIELMANSEGG (1977a), 234 ff.

<sup>2</sup> J. P. MÜLLER (1983), 338 f.



spalten – von zu vernachlässigenden Ausnahmen abgesehen – die Entscheidungsteilnehmer immer in eine obsiegende Mehrheit und eine unterliegende Minderheit auf. Minderheiten werden aber fremdbestimmt. Gäbe es Selbstbestimmung ohne Fremdbestimmung, würde sich die Demokratie, ja der Staat überhaupt erübrigen. Wird indessen der Begriff der Selbstbestimmung nicht wörtlich genommen, sondern mit dem obersten Leitwert der Menschenwürde gleichgesetzt, so vermag er auch nicht die spezifische Idee des Demokratieprinzips auszudrücken<sup>3</sup>.

Selbstbestimmung als Zielwert erhält freilich dann eine gesteigerte Tragweite, wenn er die Schaffung und Erhaltung autonomer Entscheidungsräume des Individuums im Gemeinwesen anvisiert und damit auch ein legitimes Anliegen des Staates zum Ausdruck bringt. Selbstbestimmung in diesem Sinn kann aber nicht Leitwert der Demokratie sein, weil deren Aufgabe ja gerade nicht in der Maximierung politikfreier Oasen menschlichen Wirkens, sondern in der Herstellung verantwortlicher Kollektiventscheidungen besteht.

## II. Partizipation

### *a) Partizipation als angenäherte Selbstbestimmung*

Die These, wonach kein direkter Weg von der Selbstbestimmung zum Volksentscheid führt, dürfte kaum auf ernsthaften Widerstand stoßen. Die Idee der individuellen (Entscheidungs-) Freiheit steht in einem unlösbaren Konflikt zur Idee der Herstellung gesamtgesellschaftlich bindender Entscheidungen, d.h. zum Erfordernis von «Herrschaft». Demzufolge kann «Selbstbestimmung» nur in «Mitbestimmung», Mitwirkung an der Bildung eines Kollektivwillens umgedeutet werden, was Kelsen als «Metamorphose des Freiheitsgedankens» bezeichnet hat<sup>4</sup>. Entsprechend rückt das Postulat der Partizipation i. S. gleicher Teilnahme an staatlichen Entscheidungen als demokratischer Zielwert in den Vordergrund<sup>5</sup>. Partizipation wird dabei oft auch als Annäherungswert an politische Selbstbestimmung und damit an die Aufhebbarkeit von Herrschaft überhaupt verstanden: Wer mitwirkt, wird nicht fremdbestimmt;

<sup>3</sup> Vgl. dazu vorne S. 151 ff.

<sup>4</sup> Kelsen (1981), 8.

<sup>5</sup> Vgl. etwa die Nachweise und Kritik bei Scharpf (1975), 54 ff.

wenn alle oder viele zusammen entscheiden, bestimmen sie über sich selbst.

Im übrigen findet sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur ein weites Feld von Partizipationsbegriffen, Partizipationsformen und Partizipationsbegründungen<sup>6</sup>. Im Vordergrund stehen vor allem diejenigen Ansätze, die Partizipation entweder mit demokratischer Teilnahme und Einflußnahme auf politische Entscheidungen legitimieren oder gar als unabdingbare Voraussetzung menschlicher Selbstverwirklichung schlechthin qualifizieren. Nach dieser, heute oft propagierten Auffassung hängt «die Würde des Menschen wie vor allem seine Entwicklung und Entfaltung zu einem tätigen und verständigen Individuum einer freien Gesellschaft» von der Möglichkeit ab, «aktiv an Entscheidungen zu partizipieren, die ihn in bedeutsamer Weise berühren»<sup>7</sup>. Ausweitung der Partizipation, insbesondere auch im Rahmen einer Politisierung privater Machtzentren, stellt deshalb ein erstrangiges Ziel vieler sog. normativer Demokratietheorien dar.

So besteht etwa nach JÜRGEN HABERMAS das Wesen der Demokratie darin, «daß sie die weitreichenden gesellschaftlichen Wandlungen vollstreckt, die die Freiheit der Menschen steigern und am Ende vielleicht ganz herstellen können. Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein». Politische Beteiligung erscheint so als «Funktion im schwierigen und ungewissen Prozeß der Selbstbefreiung der Menschheit ...»<sup>8</sup>.

In der Schweiz hat neuerdings PETER SALADIN versucht, Partizipation unter dem Gesichtspunkt der «Mit-Verantwortung» der Bürger zu legitimieren. Im Zentrum des schweizerischen Demokratieprinzips stehe der Begriff des Bürger-Engagements: verantwortliche Partizipation des einzelnen Bürgers an staatlichen Entscheidungen wie auch letztlich an Entscheidungen in allen wichtigen Lebenskreisen ..., auf der Grundlage hinreichender Sachkenntnis, hinreichenden Problembewußtseins, hinreichenden Engagements»<sup>9</sup>.

Es ist aber zu fragen, ob Partizipationsansätze, die am Leitbild einer überhöhten Selbstbestimmungsidee oder eines in Dauerverantwortlichkeit versetzten mündigen Bürgers orientiert sind, eine tragfähige Grundlage für ein modernes Demokratieverständnis abzugeben vermögen. Empirische Forschungen<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Vgl. etwa – je mit weiteren Hinweisen – BACHRACH (1970); LANGE (1975); MÜLLER/SALADIN (1979), 408 ff.; SCHAFFHAUSER (1978), 153 ff.; SCHMITT-GLAESER (1973), 183 ff.

<sup>7</sup> BACHRACH (1970), 117.

<sup>8</sup> HABERMAS (1973b), 319.

<sup>9</sup> MÜLLER/SALADIN (1979), 406 ff., 409.

<sup>10</sup> Vgl. etwa SCHARPF (1975), 57 ff.; KIELMANSEGG (1977a), 170 f.; SHELL (1981), 48 ff.

deuten jedenfalls darauf hin, daß sich derartige Zielvorstellungen meilenweit von der «gelebten Realität» entfernen – was freilich noch kein zwingendes Argument für ihre Haltlosigkeit, aber doch ein starkes Indiz für ihre Unerreichbarkeit und damit Unergiebigkeit darstellen dürfte. Viele der normativistischen Partizipationsansätze stoßen sich vor allem an drei Problemkreisen: am Mehrheitsprinzip, an mangelnder Effektivität und an mangelnder Motivation der Mitwirkung.

### *b) Das Problem der Mehrheit*

Einmal ist der Gedanke des Mehrheitsprinzips nochmals aufzunehmen. Keine Partizipationseuphorie kann darüber hinwegtäuschen, daß Kollektiventscheidungen in aller Regel Mehrheitsbeschlüsse sind. Dem Mehrheitswillen steht definitionsgemäß ein unterlegener Minderheitswille gegenüber. Partizipation löst also das Fremdbestimmungsproblem gerade nicht, denn dieser Minderheit wird das von der Mehrheit Beschlossene «aufoktroiert». Das Volk, das selbst bestimmt, ist in Wirklichkeit eine – vielleicht hauchdünne – Mehrheit der an der Entscheidung Teilnehmenden. Diese Volksmehrheit kann sich nun genauso gegen individuelle Interessen und Werte wenden, wie dies bei Beschlüssen von Behörden denkbar ist. Partizipation allein ist also von beschränkter Reichweite; es kommt offenbar auch darauf an, wie wirkungsvoll sie im Hinblick auf die Mehrheitsbildung eingesetzt zu werden vermag.

### *c) Das Problem der Effektivität*

Das Herrschaftsproblem der Demokratie besteht nicht nur darin, daß Volksmehrheiten über Minderheiten bestimmen können, sondern daß moderne Staaten nicht ohne einen komplexen Behördenapparat auskommen, der politische Entscheidungen vorzubereiten und durchzuführen, ja auch selbst zu fällen befugt ist. Förmliche, dezidierende Partizipation bezieht sich nur auf ausgewählte Phasen des Entscheidungsprozesses; sie kommt nicht weit über Zustimmung oder Ablehnung vorformulierter Vorschläge hinaus. Es kommt hinzu, daß auch innerhalb des Volkes nicht aufhebbare individuelle Unterschiede zwischen den Partizipanten bestehen, etwa bezüglich Bildung, Sachverstand oder Problemverarbeitungskapazität.

Schließlich kann Partizipation in mehrfacher Beziehung immer nur selektiv ausgeübt werden; es steht in gegenständlicher wie zeitlicher Hinsicht nur eine begrenzte Auslese an politischen Entscheidungen der Partizipation offen. Die Transformation vieler individueller Präferenzen in kollektive Präferenzordnungen, d.h. gesamtgesellschaftliche Entscheidungen, kann nur kanalisiert und stark reduziert erfolgen. Dies ergibt sich nicht nur aus entscheidungstheoretischen Implikationen<sup>11</sup>, sondern auch aus der faktischen Unmöglichkeit, ein plébiscite de tous les jours et de toutes les choses zu veranstalten. Vorformung und weitgehende Inhaltsbestimmung durch Behörden, unterschiedliche individuelle Einflußchancen und selektive Teilnahmemöglichkeit sind Themen, auf die im dritten und vierten Teil nochmals einzugehen sein wird. Hier geht es um die Einsicht, daß sie Partizipation gezwungenermaßen zu einem beschränkten und auch nur in recht engen Grenzen erweiterbaren Instrument der tatsächlichen Mitbestimmung machen. Jedenfalls ist sie weit entfernt vom Selbstbestimmungsideal, ganz abgesehen vom «Partizipationsparadoxon», wonach der individuelle Einfluß an Kollektiventscheidungen abnimmt, je mehr Bürger an der Abstimmung teilnehmen!

#### *d) Das Problem der Motivation*

Partizipation stößt auch auf Grenzen der Motivation. Die These von der grundsätzlichen Bereitschaft aller oder vieler Bürger zur Mitwirkung an politischen Entscheidungen ist bislang ohne empirische Bestätigung geblieben. Die schweizerische Abstinenzproblematik ist später näher zu beleuchten<sup>12</sup>. Politikwissenschaftliche Studien weisen aber überzeugend nach, daß das Bild des homo politicus an drei Gegebenheiten scheitert<sup>13</sup>: Einmal steht das politische Interesse in permanenter Konkurrenz zu anderen menschlichen Interessen und Bedürfnissen. Politische Partizipation kann nicht auf eine prinzipielle Vorrangstellung zählen. Dies trifft namentlich zu, wenn die politische Beteiligung Informationsarbeit, d.h. persönliche Bemühungen, voraussetzt. Sodann können viele Bürger gar nicht alle politischen Informationen verarbeiten, derer sie zur

<sup>11</sup> Vgl. hierzu etwa METRAUX (1982); JÖHR (1975), 51 ff.; PODLECH (1972), 140 f.

<sup>12</sup> Vgl. dazu hinten S. 225 ff.

<sup>13</sup> Vgl. vor allem SCHARPF (1975), 57 ff.

vollumfänglichen Partizipation bedürfen. Sei es, daß sie das Problem oder ihre Betroffenheit durch die Vorlage nicht erkennen; sei es, daß sie die für ihre Meinungsbildung notwendigen Informationen angesichts der Komplexität und der Verflochtenheit vieler Probleme gar nicht aufnehmen können: Der Entschluß, auf eine Beteiligung zu verzichten und den Entscheid «anderen» zu überlassen, ist naheliegend. Drittens führt aber auch die Erkenntnis in die beschränkte Effektivität der Partizipation tendenziell zur Resignation. Es braucht offenbar eine besonders große Motivation, angesichts der mehrfach begrenzten Reichweite des eigenen Einflusses, der persönlich zu leistenden Arbeit und entgegenstehender anderer Interessen an politischen Entscheidungen zu partizipieren.

*e) Ersatz oder Ergänzung der Partizipation?*

Man könnte aufgrund der vorstehenden Ausführungen versucht sein, den Partizipationsansatz als wirklichkeitsfremde Zielvorstellung ganz beiseite zu schieben und nach anderen Leitwerten für die Demokratie Ausschau zu halten. Indessen wäre dieser Schluß voreilig. In der Schweiz wird Partizipation gelebt und an Partizipation geglaubt; sie stellt zweifellos ein Element unseres Demokratieleitbildes dar. Ohne Bürgerbeteiligung ist die schweizerische Demokratie nicht zu legitimieren. Hingegen fragt sich, ob die Partizipationsidee nicht in ihrem Anspruch «zurückgenommen» und auf einer realistischeren Ebene neu zu begründen sei. Steht für das Individuum heute nicht eher die *Möglichkeit* der Mitwirkung als die dauerhafte und flächendeckende Mitverantwortung an kollektiven Entscheidungen im Vordergrund? Leistet individuelle Partizipation nicht einen zwar unverzichtbaren, aber gesamthaft betrachtet doch eher bescheidenen Beitrag zur personalen Selbstverwirklichung? Die Frage ist bei der Behandlung der Volksrechte nochmals aufzunehmen. Jedenfalls drängt sich der Schluß auf, daß Partizipation für sich allein nicht ausreicht, um die Leitwerte der schweizerischen Demokratie zum Ausdruck zu bringen.



### III. Selbstregierung des Volkes

#### a) *Ein schweizerisches Ideal*

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß im schweizerischen Alltagsverständnis das Bild einer schweizerischen Musterdemokratie, in welcher das Volk selbst regiere, einen großen Stellenwert einnimmt.

Aber auch Vertreter der Wissenschaft wie FRITZ FLEINER<sup>14</sup> und ZACCARIA GIACOMETTI<sup>15</sup> haben immer wieder hervorgehoben, die Schweiz sei eine «reine» und «echte» Demokratie, weil das Volk mit den Einrichtungen der Volksinitiative und des Referendums an der Gesetzgebung beteiligt werde. Die «einzigartige» Bedeutung dieser Volksrechte, auf welchen in der Schweiz «der eigentliche und wahre Charakter der Demokratie» beruhe<sup>16</sup>, wird nicht nur gegenüber dem Typus der repräsentativen Demokratie hervorgehoben, sondern auch in der Abgrenzung zu den Volkswahlen erblickt: «Die Volksabstimmung über Gesetze und Verfassungsänderungen, und nicht die Wahlen, entscheiden über die politischen Geschicke des Landes»<sup>17</sup>. Bei MAX IMBODEN wird demgegenüber das Volk als Träger der Staatsgewalt nicht als Wirklichkeit, als reale Potenz, sondern als bloße Idee bezeichnet<sup>18</sup>. Immerhin beschreibt er drei Typen einer «realen» Volksherrschaft, in welcher das Volk «real handelnde Potenz» darstelle und die als *démocratie gouvernante* i. S. v. GEORGES BURDEAU<sup>19</sup> die repräsentative Demokratie ablöse: die genossenschaftliche Demokratie, die Demokratie durch Gruppenkonkurrenz und die plebiszitäre Demokratie. Diese reale Demokratie gebe sich als Erfüllung des Verfassungsstaates aus und könne durch eine «kleine Schwenkung» vom repräsentativen Staat weg vollzogen werden<sup>20</sup>. Klingt in dieser Vorstellung nicht doch die Idee der – freilich modifizierten – Selbstregierung des Volkes an? Die «konsiliare» Demokratie der Schweiz, wie sie heute namentlich durch das Referendum geprägt worden sei, beruht nach IMBODEN auf einer Synthese von Selbstherrschaft und Autorität und einem nicht abbrechbaren Gespräch zwischen Behörden und Volk. Das Volk ist nicht Alleinherrscher, sondern «hat seinen Platz neben den Behörden»<sup>21</sup>.

Vom Bild der Selbstregierung des Volkes geht offenbar eine starke, ja mythologische<sup>22</sup> Ausstrahlungskraft aus. Daß es gerade auch in schwierigen Zeiten in der schweizerischen Staatslehre hochgehalten wurde, mag vielleicht als Reaktion auf ausländische Entwicklungen der Zwischenkriegszeit, na-

<sup>14</sup> FLEINER (1923), 15 ff., 758 ff.; DERSELBE (1941), 147, 163 ff., 235 ff.

<sup>15</sup> GIACOMETTI (1937), 45 f.

<sup>16</sup> FLEINER (1941), 238.

<sup>17</sup> FLEINER (1941), 240.

<sup>18</sup> IMBODEN (1962), 23 f.

<sup>19</sup> Vgl. BURDEAU (1956), 45 ff.

<sup>20</sup> IMBODEN (1962), 29 ff.

<sup>21</sup> IMBODEN (1962), 34; DERSELBE (1971d), 325.

<sup>22</sup> Zum Mythos vgl. etwa CASSIRER (1978), 7 ff.



mentlich auf neu entstandene Modelle einer «Führerdemokratie», erklärbar erscheinen. Trotzdem entsprach es nie einer einheitlichen und unbestrittenen Vorstellung von der schweizerischen Demokratie. Vor allem die Volksrechte sind seit ihrer Einführung immer unterschiedlich gedeutet worden, wobei weniger theoretische Sinnbestimmungen im Vordergrund standen als ideologisch-politische Glaubenshaltungen. Insofern dürfen die Anrufungen einer «Selbstregierung des Volkes» nicht zum vollen Nennwert genommen werden; sie meinten oft weniger effektive Selbstregierung als außergewöhnlich intensive und extensive Beteiligung des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung. Dennoch steht «Selbstregierung» als Leitwert, als Ziel dahinter, das näherer Betrachtung wert ist. Von welchen staatstheoretischen Prämissen ist es geprägt? Was heißt Selbstregierung eigentlich?

#### *b) Volkssouveränität*

Das Selbstregierungstheorem beruht auf der spezifisch schweizerischen Ambivalenz des Volkssouveränitätsgedankens. In den liberal-demokratischen Staaten des westlichen Auslandes gingen Volkssouveränität und repräsentative Herrschaftsmodelle eine Symbiose ein, ohne daß ein notwendiger Bezug zur Partizipation des Volkes als *pouvoir constitué* in Sachfragen konstruiert wurde. Die Entwicklung der schweizerischen Demokratie – zuerst ab 1830 auf kantonaler, ab 1848 auf eidgenössischer Ebene – war demgegenüber von Anfang an vom verwirrlichen und dualistischen Bild des Volkes als *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* geprägt. Volkssouveränität heißt nicht nur Rückführung der Staatsgewalt auf ein bloß vorgestelltes Volk oder ein den Verfassungsstaat legitimierendes Volk. Dieses ist nicht nur *Träger* der Herrschaft, sondern es «partizipiert» an deren *Ausübung*; es nimmt am Prozeß der demokratischen Willensbildung teil<sup>23</sup>. Volkssouveränität macht in der

<sup>23</sup> Zur Entstehung und Bedeutung der Souveränität vgl. WILDHABER (1982), für die Schweiz insb. 139 f., sowie FLEINER (1941), 236 ff., 292 ff.; GRUNER (1974), 437 ff.; RIKLIN/MÖCKLI (1983), 32. – Schon HILTY (1887), 422 ff., beklagte den «von Geschlecht zu Geschlecht sich fortpflanzenden Fehler» der Volksrechtsfreunde, aus der Souveränität des Volkes «mit unbestreitbarer Logik das Recht desselben» zu deduzieren, «seine Angelegenheiten, wenn und soweit es dies für gut findet, selbst und direct zu besorgen». Diese Volksrechtsfreunde würden sich aber, «unmittelbar nachdem sie den

Schweiz nicht vor den Toren der Verfassung Halt<sup>24</sup>, sondern schließt die immer wieder aktualisierbare Souveränität sowohl bei Wahlen von Behörden als auch im Verfahren der Verfassungsänderung, der Rechtsetzung und des Erlasses anderer Staatsakte ein. Die Demokratiekonzeption ROUSSEAUS hat – in Verbindung mit anderen Gegebenheiten – offensichtlich ihre Spuren im schweizerischen Staatsverständnis hinterlassen: die Vernachlässigung der repräsentativen Elemente des Systems<sup>25</sup> und das unabdingbare Erfordernis, jedes Gesetz der – wenn auch «stillschweigenden» – Genehmigung durch das Volk zu unterwerfen<sup>26</sup>.

Damit wird das Volk von einer Bezugsgröße zum «Staatsorgan»<sup>27</sup>. Auch wenn die Organeigenschaft juristisch nur der Gesamtheit der Stimmberechtigten zukommt, wird die Idee der Selbstregierung des Volkes doch aus dieser anthropomorphen, auf ROUSSEAUS Lehren basierenden Sicht genährt: Das Volk ist handlungsfähiges und handelndes Subjekt, mit Entscheidungsgewalt ausgestattete, personifizierte Größe. Das Volk hat einen einheitlichen Willen, den Volkswillen<sup>28</sup>. Es äußert sich zustimmend oder ablehnend, bringt Verständnis auf, sagt ja oder murt und verwirft einen behördlichen Vorschlag wuchtig, es «weiß, was es will». Das Volk ist «souverän»; man spricht ja auch vom Souverän, der an der Urne oder an der Versammlung «spricht».

Wird die Idee der Volkssouveränität in den täglichen staatlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß hinein verlängert, wird das Bild des Volkes als Souverän<sup>29</sup>, als handlungsfähiges Subjekt und Organ aufrechterhalten, so verbinden sich mit diesem Konzept leicht – aber nicht zwingend – Folgerungen, wie sie namentlich von WERNER KÄGI<sup>30</sup>, aber auch von RICHARD BÄUMLIN<sup>31</sup> plastisch geschildert worden sind. Das Volk

Grundsatz ausgesprochen haben, sofort mit ihren Gegnern in dem Bestreben» begegnen, «geeignete Schranken ausfindig zu machen, die oft ... nach nichts weniger aussehen, als nach Anerkennung der soeben proclamierten, ihrer Natur nach unbedingten, Volkssouveränität».

<sup>24</sup> Nach KRIELE (1981), 111 ff., 224 ff. tritt demgegenüber die Volkssouveränität «nur am Anfang und am Ende des Verfassungsstaates auf, bei seiner Konstituierung und bei seiner Abschaffung» (226). Innerhalb des Verfassungsstaates gibt es nur Kompetenzen und keinen Souverän.

<sup>25</sup> HUBER (1971b), 469. Nach GIACOMETTI (1937), 46, ist die rein repräsentative Demokratie «keine echte, sondern eine fiktive Demokratie ...».

<sup>26</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Le contrat social*, 3. Buch, Kap. 15.

<sup>27</sup> Vgl. etwa GIACOMETTI (1941), 181 ff.; FLEINER/GIACOMETTI (1949), 428 ff.

<sup>28</sup> Zur Problematik des Volkswillens vgl. etwa KAUFMANN (1973); HÄTTICH (1967), 42 ff.

<sup>29</sup> Daß es in der rechtsstaatlichen Demokratie keinen Souverän im Sinne eines unbeschränkten Herrschers geben kann, haben KRIELE (1981), 56 ff. und KIELMANSEGG (1977a), 237 ff. treffend dargestellt.

<sup>30</sup> KÄGI (1953), 108 ff.; DERSELBE (1956), 773a ff.

<sup>31</sup> BÄUMLIN (1966), 207 ff.

resp. dessen Mehrheit steht letztlich in einer schrankenlosen, vom Recht nicht oder nur schwer zu zäumenden, nicht in Formen zu pressenden und naturgemäß das Richtige treffenden Allzuständigkeit. Die Vorstellung, das Volk sei souverän, wie es einst der Fürst war, findet ihren plastischen Ausdruck in der immer wieder zitierten Formel, in der Demokratie regiere das Volk und sei die Mehrheit König <sup>32</sup>!

### *c) Identitätsdemokratie*

Die Idee der «verlängerten» Volkssouveränität findet ihre Erfüllung in der sog. Identitätsdemokratie (MARTIN KRIELE <sup>33</sup>). Selbstregierung des Volkes heißt «Identität von Regierenden und Regierten» (CARL SCHMITT), bedeutet letztlich, daß kein Unterschied zwischen Herrschenden und Beherrschten besteht. Die Vorstellung der Identität vermittelt den Anschein, das Herrschaftsproblem auf verblüffend einfache Weise lösen zu können, indem sie Herrschaft aufhebt und als nichtexistent erklärt. Im *Contrat social* ROUSSEAUS wird allerdings deutlich, daß diese Konzeption auf der Prämisse einer prästabilierten Harmonie beruht, die neben Herrschaftsidentität auch Gemeinwohlidentität voraussetzt, so daß kein Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit aufbrechen kann. Die Idee der «volonté générale» ist letztlich vom Glauben getragen, Volksherrschaft führe automatisch zum Gemeinwohl, so daß der Volkswille nicht als Resultante eines offenen Ringens um das Richtige, sondern als vernunftgeleitete Erkenntnis des vorgegebenen bonum commune erscheint: Das Volk ist unfehlbar. Mit dem «normativen Wandel» (HANS RYFFEL), dem geschichtlichen Übergang von fest vorgegebenen zu veränderbaren und immer neu aufgegebenen Ordnungen <sup>34</sup>, ist dieses bonum commune nicht präexistent, nicht durch reine Einsicht zu gewinnen, sondern in konflikthaften, pluralistischen Auseinandersetzungen zu «erkämpfen». Wo aber unter einer Vielzahl von Individuen kein allgemeiner Konsens über das Gemeinwohl vorausgesetzt werden kann, wo also politisch entschieden werden muß, taucht das Herrschaftsproblem unvermittelt wieder auf. Auch Volksherrschaft ist und bleibt Herrschaft <sup>35</sup>.

<sup>32</sup> So etwa FLEINER (1923), 759; DERSELBE (1941), 296.

<sup>33</sup> KRIELE (1981), 228.

<sup>34</sup> RYFFEL (1982), 60 ff.

<sup>35</sup> HELLER (1970), 247.

In der *Schweiz* ist nun allerdings mit dem Verständnis der Selbstregierung des Volkes nie die Vorstellung verbunden worden, es lasse sich eine «reine» Identitätsdemokratie verwirklichen. Es ist auch in der Staatslehre seit jeher unbestritten, daß dies nicht gelingen kann<sup>36</sup>. Insofern liegt auch die theoretische Gegenüberstellung von identitärer und repräsentativer Demokratie letztlich schief, weil erstere allenfalls eine Zielvorstellung, letztere jedoch ein realisierbares Modell, ja *das* – unterschiedlichen Ausgestaltungen zugängliche – demokratische Herrschaftssystem darstellt<sup>37</sup>. In der Schweiz lebt die Selbstregierungs-idee von ihrem Leitwertcharakter, als erstrebenswertes Ziel, das immerhin annäherungsweise zu erreichen sei<sup>38</sup>. Demokratieerfüllung mißt sich am Gelingen, diesem Ziel näher zu kommen, und das heißt praktisch, am quantitativen «Verwirklichungsgrad» der Volksrechte. Reformen im Bereich der politischen Rechte unterliegen im politischen Alltag der schematisch-räumlichen Vorstellungsweise eines Ausbaus oder Abbaus der Volksrechte, was gleichgesetzt wird mit einem Mehr oder Weniger an Demokratie. Parallel zu dieser Blickverengung werden andere Faktoren der demokratischen Willensbildung in den Hintergrund gerückt, auch wenn sie durchaus ebenfalls als unabdingbar erachtet werden: so vor allem die Funktion repräsentativer Organe, aber auch die Aufgabe der Parteien und die Tragweite eines offenen und pluralistischen Meinungsbildungsprozesses.

#### *d) Die Fiktion des Selbstregierungstheorems*

Dieses Verständnis der schweizerischen Demokratie als Annäherung an eine Selbstregierung des Volkes ist nie unbestritten gewesen. Auch der Leitwertcharakter dieses Theorems basiert keineswegs auf einhelligen Grundhaltungen.

Die Einführung von Veto, Referendum und Initiative in den Kantonen und später im Bund ist im Rahmen und auf der Grundlage einer Repräsentativordnung erfolgt, wobei freilich das Verfassungsreferendum seit der Regeneration zum unentbehrlichen Bestandteil der kantonalen Verfassungsrevisionsbestimmungen gehörte<sup>39</sup>. Die Volksrechte wurden in das parlamentarisch regierte Gemeinwesen inkorporiert, dem Parlament gleichsam angehängt oder vorgeschaltet. Ein Verzicht auf den Repräsentativgedanken wurde damit aber nicht verknüpft; im Gegenteil erhoffte man sich – zumindest auch – eine bessere Verwirklichung der materiellen Repräsentation<sup>40</sup> durch das Parlament, indem dieses mit Volksrechten kontrolliert und auch zwischen den

<sup>36</sup> Auch ROUSSEAU mußte feststellen, daß «seine» Demokratievorstellung nur für Götter, nicht für Menschen taue. Im übrigen bezog er sie bloß auf die engräumige Versammlungsdemokratie (*Contrat social*, 3. Buch, Kap. 4, 12, 13, 15).

<sup>37</sup> Vgl. auch die Kritik von GASSER (1966), 94 ff. und HÄTTICH (1967), 48.

<sup>38</sup> Vgl. etwa NEF (1953), 207, 211.

<sup>39</sup> Vgl. etwa die Darstellung und Würdigung bei SCHEFOLD (1966), 107 ff. Zu der allmählichen Entwicklung der Volksrechte vgl. etwa HALLER (1972), 265 ff. und JAGMETTI (1979), 210 ff.

<sup>40</sup> Zu diesem Begriff vgl. hinten S. 193 ff. und BÖCKENFÖRDE (1982), 319 ff.



Wahlen auf «den» Volkswillen verpflichtet wird. Das Referendum soll gegen «Begehungssünden», die Initiative gegen «Unterlassungssünden» des Parlaments helfen<sup>41</sup>. Im politischen Prozeß der «Demokratisierung» wurden mit den Volksrechten immer auch Vorstellungen des Korrektivs, der Opposition und des Mißtrauens (gegen die Bundesgewalt, das Parlament oder die Elite schlechthin) verbunden, was nicht Selbstregierung des Volkes, sondern eher Herausforderung und Kontrolle der Regierung durch größere oder auch kleinere Teile des Volkes bedeuten dürfte. Historisch gesehen war also das Repräsentativsystem das Primäre, das Ordentliche, aber auch: das zu Korrigierende, jedenfalls nicht das Abzuschaffende. «Unmittelbar» oder «direkt» im Sinne des Identitätsprinzips war die schweizerische Demokratie der Neuzeit nie<sup>42</sup>.

In der neueren Lehre gilt das Selbstregierungstheorem wie auch die Idee der Identitätsdemokratie unbestrittenermaßen als fiktiv<sup>43</sup>. *Das Volk ist kein handlungsfähiger Körper*, es hat kei-

<sup>41</sup> Vgl. etwa CURTI (1882), 221; BLUM (1977), 377 (obligatorisches Referendum als «Ausdruck eines institutionalisierten Mißtrauens») und GASSER (1966).

<sup>42</sup> Illustrativ erscheinen die Debatten, die in den Parlamenten oder Verfassungsräten über die Einführung von Referendum und Initiative geführt wurden. Anläßlich der Zürcher Verfassungsrevision von 1868 etwa trat die ambivalente Einschätzung der Rolle des Volkes – und des Parlamentes – deutlich hervor. Aufschlußreich ist z. B. ein Votum, das die Mystik der neuen Volksgesetzgebung anprangert, und das diese schwärmerische Haltung gerade bei denjenigen ortet, die in den religiösen Dingen «keine Mystik dulden wollen. Gott, sagen sie, kann keine Person sein, und dabei legen sie dem Begriffe Volk die Eigenschaft einer Person bei und sprechen von einer Selbstgesetzgebung und Selbstregierung des Volkes, wie wenn die vielen Einzelnen, das Volk, wo es nicht unmittelbar zusammenkommen und über alle faßbaren, naheliegenden Dinge sich besprechen kann, ohne Organe, ohne Vertreter seinem Gesamtbewußtsein Ausdruck verleihen könnten ... Wir wollen dem Volke Vorschlags- und Bestätigungsrechte gern geben, allein nicht behaupten, der Schwerpunkt liege nicht mehr in der Repräsentation, die eben das beratende, überlegende Organ ist, welches das Volk sich schafft, wie jeder Organismus eines Kopfes bedarf ...» Auch bei der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1872/74) und der Verfassungsinitiative (1891) im Bund pendelten die Auffassungen zwischen mythologisierenden Volksbildern, dem Gedanken eines Ausgleichs der «Gegensätze zwischen den Schulen des historischen Rechts und des Naturrechts» (Idee der Volkssouveränität und des Volksbewußtseins als hauptsächlichste Quelle des Rechts), der Vorstellung einer permanenten politischen Erziehung, ja der Mündigwerdung des Einzelnen durch die Volksrechte, hin und her. SIMON KAISER hob hervor, daß es darum ginge, «ein System zu suchen, welches das Gute des Repräsentativsystems ohne dessen Mängel mit dem Guten der reinen Demokratie vereinigt». Für WELTI etwa war unbestritten, daß auch die Referendumsdemokratie nicht auf eine Repräsentation verzichten könne. Vgl. die Nachweise bei CURTI (1882), 230 f., 242 ff., 258, und GASSER (1966), 124 ff.; ferner AUBERT (1974), 430; GRUNER (1974), 448 ff. sowie KÖLZ (1981b), 201 ff.

<sup>43</sup> Vgl. – statt vieler – etwa FRAENKEL (1968), 332 ff.; BÄUMLIN (1966), 207 ff.; SCHEUNER (1978b), 299.

nen apriorischen, einheitlichen Willen, auf den einfach abzustellen wäre, es «weiß nicht, was es will». Das Volk stellt vielmehr eine heterogene, pluralistische, oft auch gespaltene und vielfältig strukturierte Größe dar, die keine Meinung «hat», sondern *in* der Meinungen und Haltungen übernommen, gebildet, geändert, aber auch verfestigt und auf nachfolgende Generationen überliefert werden. Diese Meinungen unterliegen einerseits unterschiedlichen Einflüssen ideeller und materieller Art; sie werden geprägt. Andererseits vermögen sie selbst beeinflussend zu wirken. Ob man die in einem Volk geschichtlich gewachsenen, gemeinsamen Grundeinstellungen als «Volksgeist»<sup>44</sup> oder Grundkonsens bezeichnen will, kann hier offenbleiben. Wesentlich erscheint die Einsicht, daß solche Haltungen nicht einfach abrufbar, «erkannt» werden können, sondern der Formung bedürftig sind<sup>45</sup>. Die meisten Entscheidungen, die das Volk treffen kann oder muß, basieren aber gerade nicht auf einem Grundkonsens, sondern resultieren aus einer Pluralität von Meinungen, die teilweise überhaupt erst im Hinblick auf eine konkrete Beschlußfassung hin gebildet werden (können). Der sog. «Volkswille» erweist sich so als *Momentaufnahme* im Rahmen einer sich potentiell in stetem Wandel begriffenen Meinungsvielfalt, abhängig sowohl von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen («Zeitgeist») oder besonderen Grundbefindlichkeiten, vom «Vorverständnis» der partizipierenden Individuen, aber auch von bedeutsamen präparativen Vorgängen, namentlich von der politischen Vorarbeit durch Behörden und von Form und Inhalt des vorangehenden öffentlichen Meinungsbildungsprozesses.

Der sog. «Volkswille» ist aber immer nur *Teilwille*, weil es nie das Volk insgesamt sein kann, das «entscheidet». Der Begriff des Volkes reduziert sich letztlich auf denjenigen Teil, der erstens zur Mitwirkung an der Willensbildung fähig und berechtigt ist, zweitens auch effektiv teilnimmt, drittens seinen Willen richtig ausdrücken kann<sup>46</sup> und viertens in der Abstimmung zur obsiegenden Mehrheit gehört. Diese Mehrheit der partizipierenden und ihren individuellen Willen äußernden Bürger stellt eine zwar fluktuierende, aber doch faktisch regelmäßig schmale

<sup>44</sup> Vgl. etwa KAUFMANN (1973), 20 ff.

<sup>45</sup> KAUFMANN (1973), 23; BÖCKENFÖRDE (1982), 306 ff.

<sup>46</sup> Das Vermögen der «richtigen» politischen Willenserklärung ist sowohl abhängig von institutionellen Faktoren (z. B. der richtigen Fragestellung, der zulässigen Antworten), als auch der individuellen Problemverarbeitungskapazität.



*Minderheit* des Gesamtvolkes dar<sup>47</sup>. Der sich in Abstimmungen artikulierende Wille entspricht der summierten Haltung einer aktiven Minorität, die nur mit einer dreifachen gedanklichen Konstruktion zum Volkswillen hypostasiert werden kann. Man muß der Minderheit unterstellen, sie sei im Grunde genommen die Mehrheit, nämlich der Partizipierenden, diese Mehrheit drücke aber auch den Willen der Mehrheit des Volkes aus, und in der Volksmehrheit sei schließlich nach der Mehrheitsregel der Wille des gesamten Volkes zu erblicken. Offenbar kommt man auch hier nicht ohne Repräsentationsvorstellungen aus, damit diese schmale «Minderheitsmehrheit» dem Volkswillen zugerechnet werden kann.

Schließlich ist nochmals der Gedanke des *Organisationsbedarfes* aufzunehmen, der bereits bei der individuellen Partizipationsproblematik angetönt wurde. Volksentscheide schließen ein Entscheidungsverfahren ab durch «Approbation oder Reprobation»<sup>48</sup> und bilden gleichzeitig den Ausgangspunkt für weitere Entscheidungsprozesse. Sie machen eine Herrschaftsorganisation nicht überflüssig; HERMANN HELLER hat dies deutlich nachgewiesen<sup>49</sup>. Volksentscheide ersetzen weder die anderen Phasen staatlicher Willensbildungsprozesse (Initiierung, Inhaltgebung, Ausführung, Anwendung), noch vermögen sie sich überhaupt auf alle staatlichen Entscheidungsprozesse zu erstrecken. Entschieden wird in jeder Demokratie auch und gerade durch Eliten<sup>50</sup>. Zu fragen ist bloß, bei welchen Sachfragen und in welchen Entscheidungsstadien (Stadien des Rechtsverwirklichungsprozesses) direktdemokratische Faktoren ergänzend, kontrollierend und legitimierend hinzutreten sollen. Insofern stimmt die These RICHARD THOMAS, alle modernen Demokratien erwiesen sich als mittelbare repräsentative Demokratien, auch wenn sie – wie etwa in der Schweiz – mit plebiszitären Elementen «gemischt» würden<sup>51</sup>. Für die Schweiz hat HANS HUBER dies klar zum Ausdruck gebracht: «die Repräsentation ist zwingend der Grundstock auch der Referendumsdemokratie. Diese ist also eine Abart der repräsentativen Demokratie»<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Vgl. dazu hinten die Anhänge 1 und 2.

<sup>48</sup> KAUFMANN (1973), 26.

<sup>49</sup> HELLER (1970), 88 ff., 228 ff.; DERSELBE (1973), 10 ff.; vgl. dazu auch BÖCKENFÖRDE (1982), 310 f.

<sup>50</sup> Vgl. hiezu auch VON KROCKOW (1983), 48 ff.

<sup>51</sup> THOMA (1973), 100; vgl. auch KÄGI (1956), 781a ff., und BÖCKENFÖRDE (1982).

<sup>52</sup> HUBER (1971b), 470; DERSELBE (1982), 349.

Die Vorstellung einer Selbstregierung des Volkes und einer Identitätsdemokratie sowie die damit verbundene Mythologisierung des Volkes als Willenssubjekt sind endgültig zu verabschieden.

#### IV. Betroffenendemokratie

##### *a) Die Idee der Betroffenendemokratie*

In neuerer Zeit werden zunehmend Stimmen laut, die das Wesen der Demokratie in der Partizipation betroffener Bürger erblicken<sup>53</sup>. Gerade in der Schweiz scheinen die Volksrechte solche Annahmen nahe zu legen, denn das Volk soll seinen Einfluß vor allem dort geltend machen können, wo es selbst betroffen ist, wo es um «seine» Anliegen und Bedürfnisse geht. Ausgangspunkt der «Betroffenenthese» bilden in der Regel die unübersehbaren und für viele Bürger Betroffenheit auslösenden Großanlagen wie Kernkraftwerke, Verkehrseinrichtungen oder Waffenplätze. Es soll nicht «über die Köpfe der Betroffenen hinweg» entschieden werden, lautet ein populäres Postulat.

Die Diskussion über die Betroffenendemokratie wurde in der Schweiz erstmals anläßlich der Abstimmung über die eidgenössische Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen»<sup>54</sup> auf breiter Front geführt. Dieses Volksbegehren wollte die Erteilung der KKW-Konzession in die Kompetenz der Bundesversammlung legen und sah überdies folgende Regelung vor (Abs. 4):

«Voraussetzung für eine Erteilung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt.» Volk und Stände lehnten die Initiative am 18.2.1979 ab.

Die Leitidee der Betroffenenpartizipation basiert offenbar auf zwei Annahmen. Einmal wird vorausgesetzt, daß sich bei den Auswirkungen von Kollektiventscheidungen eine *besondere* Betroffenheit von Entscheidungsadressaten ausmachen lasse, die diese Bürger von den «gewöhnlich» Berührten oder gar nicht Betroffenen abzuheben vermag. Betroffenheit bedeutet demnach spezifisches und intensives Berührt-Sein von staatlichen oder auch privaten Verhaltensweisen. Zum andern ver-

<sup>53</sup> Zur Betroffenendemokratie vgl. etwa SCHARPF (1975), 85 ff.; KIELMANSEGG (1977a), 262 f.; SALADIN (1983).

<sup>54</sup> BBl 1977 II, 377.

langt die Idee der Betroffenenendemokratie, daß die intensiv Betroffenen auch intensivere Mitwirkungsrechte wahrzunehmen befugt sind, daß sich ihre Betroffenheit in ihren Partizipationschancen widerspiegelt. Es geht um *besondere Entscheidungsrechte besonders Betroffener bei Handlungen von besonderer politischer Relevanz*. Ist es aber überhaupt möglich, eine besondere Betroffenheit als rechtlich relevantes Abgrenzungskriterium zu finden?

### *b) Der schillernde Begriff der Betroffenheit*

Es fällt nicht leicht, dem Zielwert des Betroffenseins vom Begrifflichen her klare Konturen zu entnehmen<sup>55</sup>. Gewiß läßt sich in vielen Fällen, etwa im Fall eines konkreten Projektes (Nationalstraßen, KKW, Universitätsgebäude) Betroffenheit feststellen, aber kaum Nichtbetroffenheit. Alle staatlichen Handlungen im komplexen Sozialstaat, die öffentlicher Mitwirkung zugänglich sein sollen, berühren eine Mehrzahl von Menschen und Interessen, so daß im Regelfall keine scharfen Grenzen zwischen Sphären des Berührten und Unberührten festgelegt werden können<sup>56</sup>. Potentiell ist jeder angesprochen. Wohl können Abstufungen und Differenzierungen der Betroffenheit ausgemacht werden; etwa nach der Reichweite (alle, viele, wenige), der Art (ideelle oder materielle Berührtheit) oder dem Intensitätsgrad der Einwirkung (z. B. unmittelbare/mittelbare; direkte/indirekte; dauernde/vorübergehende Betroffenheit), eventuell auch nach ihrer begünstigenden oder belastenden Natur (z. B. Subventionen/Abgaben; Anstaltsnutzung/Immissionen usw.). Welche Betroffenheit gilt nun als so qualifiziert, daß sie intensiverer Partizipation bedarf?

Ein *Beispiel* mag der Veranschaulichung dienen. Auf welche Betroffenheit soll etwa bei der Errichtung eines Waffenplatzes abgestellt werden: auf diejenige

- der *Eigentümer* (z. B. Bauern), die ihr Land nicht abtreten wollen;
- der *negativ* berührten *Anwohner*, die allfällige Immissionen aus persönlichen oder wirtschaftlichen Gründen (Touristik) nicht hinnehmen wollen;
- der *positiv* berührten *Anwohner*, die als Gewerbetreibende von der Anwesenheit der Truppe profitieren werden;

<sup>55</sup> Vgl. zum Begrifflichen etwa RAMMSTEDT (1981).

<sup>56</sup> Zur Problematik der Auffächerung des (Verwaltungs-)Rechts nach dem Kriterium, ob öffentliche oder private Interessen berührt werden, vgl. etwa RHINOW (1982), 665f.

- der *Naturschützer* oder *Bauernvertreter*, die der allfälligen Umwandlung von schützenswertem oder landwirtschaftlich nutzbarem Boden im Übungsgelände ablehnend gegenüberstehen;
- der *Armeegegner*, die sich durch die weitere Verbreitung von Armeeeinrichtungen provoziert fühlen;
- oder der *Armeebefürworter*, die auf die Notwendigkeit des Waffenplatzes für eine sinnvolle Ausbildung hinweisen?

Das – unvollständige – Beispiel zeigt die Komplexität des Betroffenenbegriffs, denn betroffen sind sie alle: die Eigentümer, die Anwohner, die Umwelt-, Bauern- und «Militärpolitiker». Kann einer dieser Berührungspunkte anderen eindeutig vorgezogen werden, so daß sich besondere Mitwirkungsrechte aufdrängen? Betroffen ist aber letztlich auch die demokratisch legitimierte Institution Armee, die zwar vielleicht ohne *einen* neuen, aber insgesamt nicht ohne ausreichende Waffenplätze auszukommen vermag. Ähnliche Beispiele ließen sich im Bereich der Energie- und Verkehrspolitik finden: Betroffen sind Unternehmer, Standortgeschädigte sowie die – gegenwärtige und künftige (!) – Allgemeinheit, die von energie- und verkehrspolitischen Entscheiden kurz- oder langfristig erheblich in Mitleidenschaft gezogen wird.

Das Betroffenenpostulat wird erst operabel, wenn es gelingt, abstrakt oder im Einzelfall aufgrund eines stringenten Kriteriums einen Kreis besonders Berührter auszusondern, deren Partizipation besonders intensiv ausgestaltet werden soll. Dies trifft nach herkömmlicher Auffassung in aller Regel bei Verwaltungsakten zu, die Adressaten kennen, an die sie sich richten. Der Begriff der Betroffenheit oder Berührtheit ist ja eine tradierte Erscheinung des Prozeßrechts und dessen Parteibegriffs. Namentlich ist er in Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis im Verwaltungsprozeß und – für unseren Zusammenhang von besonderem Interesse – mit den individuellen Mitwirkungsrechten im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren entwickelt und entfaltet worden. Aber auch dort trifft er zunehmend auf Schwierigkeiten, weil mit der Figur der «Drittbelasteten» der Kreis der Verfahrensbeteiligten über die von der Verwaltung direkt angesprochenen Adressaten hinaus ausgeweitet wird<sup>57</sup>, ja sich unter Umständen – etwa bei der Bewilligung von technologischen Großprojekten wie Flugplätzen oder Kernkraftwerken – sogar auf ganze Bevölkerungsgruppen und Regionen erstrecken kann.

SALADIN<sup>58</sup> nennt zwei Voraussetzungen, die die Gewährung von Sonderrechten rechtfertigen: wenn ein Vorhaben «die Existenzgrundlagen eines bestimmten Kreises von Stimmbürgern – etwa eines regional bestimmten Kreises – entscheidend zu fördern verspricht oder ernsthaft bedroht, oder wenn es die «Identität» einer Region sehr nachdrücklich tangiert». Als Beispiele nennt er

<sup>57</sup> Vgl. etwa SALADIN (1979), 85 ff., 176 ff.; GYGI (1983).

<sup>58</sup> SALADIN (1983), 281.

etwa Werke mit schwerwiegenden Risiken für Leben und Gesundheit der Anwohner oder Vorhaben, die die wirtschaftlichen Existenzbedingungen einer Region entscheidend verschlechtern oder verbessern.

### c) *Betroffenheit als Leitidee?*

Die kritischen Hinweise auf den Begriff der Betroffenheit machen deutlich, daß es schwierig sein dürfte, Demokratie auf diese Weise zu legitimieren. Das Grundproblem ist indessen tiefer zu orten: Es gehört zum Wesen kollektiver Entscheidungen im Großverband, daß *Entscheidungsträger und Entscheidungsadressaten auseinanderfallen*. Der Kreis der Betroffenen ist nicht identisch mit demjenigen der Entscheidenden! Die Gründe für diese Divergenz liegen einmal im zwangsläufig engeren Kreis der Entscheidungsberechtigten (Verhältnis Stimmente – Stimmberechtigte – Gesamtvolk)<sup>59</sup>, in der Unausweichlichkeit behördlicher Entscheidungen auch in der «ausgebauten» halb-direkten Demokratie, und vor allem im «time lag» zwischen Entscheidung (Rechtsanordnung) und Vollziehung (Rechtsanwendung). Einerseits wirken sich politische Entscheidungen oft erst in folgenden Generationen aus (AHV, Raumplanung); andererseits aktualisiert sich Betroffenheit gerade in vielen politischen Planungs- und Gestaltungsfragen regelmäßig eine beträchtliche Zeitspanne nach der Entscheidungsherstellung, so daß Politik in Gefahr steht, auf zwischenzeitlich überhaupt erst formierte oder bereits gewandelte Auffassungen im Volk zu treffen. Demokratie der Betroffenen würde in letzter Konsequenz bedeuten, daß erst – oder immer wieder neu – entschieden wird, wenn das Berührtsein offenkundig wird, ungeachtet allfälliger bereits vorher getroffener Beschlüsse (z. B. auf Verfassungs- und Gesetzesstufe). Es kommt hinzu, daß es auch aus anderen Gründen an aktivierbaren Betroffenen fehlen kann, etwa weil «nur» eine unbestimmte Allgemeinheit berührt ist (Geldpolitik) oder weil eigentlich Betroffene sich nicht – oder nicht in den rechtlichen Institutionen – artikulieren können (Jugendliche, Gefangene, Ausländer). Ist die Demokratie nicht in solchen Fällen auf das besondere Engagement gerade Nichtbetroffener angewiesen, auf eine aktive Öffentlichkeit i. S. von DAHRENDORF<sup>60</sup>? Zwischen Rechtsetzern (i. w. S.) und Rechtsadressaten ist Identität nicht herstellbar.

<sup>59</sup> Vgl. dazu hinten Anhang 1.

<sup>60</sup> DAHRENDORF (1975), 76 ff.



Man könnte dagegen einzuwenden versuchen, daß in einem gewissen Sinn der schweizerische Demokratiegedanke seit jeher mit der Forderung verknüpft wurde, daß, was alle angeht, auch unter Mitwirkung der Betroffenen zu regeln und zu verwirklichen sei<sup>61</sup>. Gerade die Entwicklung der schweizerischen Volksrechte zeigt eine deutliche Tendenz auf, Annäherungen an dieses Ziel einer Partizipation der betroffenen Bürger zustandezubringen. Man muß sich allerdings vor Augen halten, welcher Art die Entscheidungen waren, die im 19. Jahrhundert Betroffenheit und damit Mitwirkung auslösten. Es handelte sich einmal um Rechtssätze klassischer Natur, die definitionsgemäß durch ihre Allgemeinheit, ihren offenen Adressatenkreis, gekennzeichnet waren (Zivilrecht, Strafrecht). Daß im Bereiche der Verwaltungsgesetzgebung aber auch eine allgemeine Betroffenheit gegeben sein kann, wurde ebenfalls früh erkannt (etwa im Bereich des Eisenbahn- und Zollwesens) und bildete auch einen Diskussionspunkt anläßlich der Einführung des fakultativen Referendums 1872/74<sup>62</sup>. Auch das Finanzreferendum in den Kantonen und die – verunglückte – Geschichte des umstrittenen «allgemeinverbindlichen (Bundes-) Beschlusses» im schweizerischen Staatsrecht<sup>63</sup> weist auf die originären Bestrebungen hin, die Mitwirkungsrechte des Volkes auf alle Staatsakte zu erstrecken, die sich durch ihre grundlegende Bedeutung für die Allgemeinheit auszeichneten. *Insofern* könnte man sagen, die schweizerische Demokratie habe sich von Anfang an als Betroffenendemokratie verstanden: Mitentscheidung der Bürger in Angelegenheiten, die letztlich «ihre» Angelegenheiten sind, weil es um ihre abstrakt normierten Rechte und Pflichten geht oder weil sie für das ganze Volk wichtige politische Entscheidungen beinhalten.

Doch steht in der aktuellen Diskussion nicht diese Betroffenheit *aller* im Vordergrund, sondern die spezifische Sonderbetroffenheit einer Minderheit, so daß nicht oder nur zum Teil an die «klassische» Leitidee angeknüpft werden kann.

#### *d) Ein komplexer Lösungsansatz*

Die vorstehenden Darlegungen versuchen den Nachweis zu erbringen, daß besondere Betroffenheit als solche nicht als Leitwert der schweizerischen Demokratie gelten kann. Damit wird indessen nicht bestritten, daß die sich heute im Zusammenhang mit Großanlagen aktualisierende Betroffenheitsproblematik zu ernsthaft und gewichtig erscheint, als daß sie aus der weiteren Diskussion um die *Stellung* besonders berührter Minderheiten auszublenden wäre. Die hier vertretene These geht dahin, daß nur eine mehrdimensionale, den Demokratiebereich überschreitende Betrachtung dem Phänomen gerecht zu werden vermag. Im Sinne einer Skizze sollen vier Wege signalisiert werden, die zu differenzierten Lösungen führen könnten.

<sup>61</sup> BÄUMLIN (1975a), Sp. 364.

<sup>62</sup> CURTI (1882), 264.

<sup>63</sup> Vgl. dazu hinten S. 218 f.



## 1. Minderheitenschutz

Einmal ist zu fragen, ob gewisse mit einem staatlichen oder privaten Vorhaben verbundene Auswirkungen eine Minderheit so nachhaltig treffen, daß sie dieser überhaupt nicht oder nur mit deren Einverständnis zugemutet werden dürfen. Der Satz, wonach Minderheiten sich der Mehrheit zu fügen hätten, kennt Grenzen, die im vierten Teil dieser Arbeit zu beleuchten sind. Vom Demokratieprinzip her wäre zu fordern, daß demokratisch legitimierte gesamtgesellschaftliche Entscheidungsprozesse nicht aus der «Froschwinkelperspektive» blockiert und Entwicklungen vereitelt werden, die gerade im Interesse der Gesamtheit liegen. Demgegenüber rufen berechnete Anliegen von Minderheiten nach Abschirmung vor Mehrheitsbeschlüssen<sup>64</sup>. Die berechnete Frage nach den Grenzen des Mehrheitsprinzips führt über das Demokratieprinzip hinaus.

## 2. Föderalistische Ausgliederung

Ein zweiter Ansatz besteht darin, Vorkehrungen, die einzelne Regionen besonders betreffen, in die Kompetenz desjenigen Verbandes zu legen, der auch dessen Nachteile zu tragen hat. Vom Grundsatz, daß sich gliedstaatliche Zuständigkeit und Verantwortung einerseits und direktdemokratische Beteiligung andererseits zu entsprechen haben, soll nicht ohne Not abgewichen werden. Die föderative Stufe, die zuständig ist, eine Materie zu regeln, bestimmt auch den Kreis der Mitwirkenden. Diese Folgerung schließt nicht aus, daß auch in Bundessachen betroffenen Bevölkerungskreisen Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. RICCARDO JAGMETTI macht mit Recht auf die Gefahren eines Auseinanderklaffens von Verantwortungsreich und Entscheidungskompetenz aufmerksam<sup>65</sup>. Demnach wäre es vielleicht denkbar, vermehrt föderalistischen Lösungen den Vorzug zu geben, um Betroffenheit und Entscheidungskompetenz einander näher zu bringen. Da aber Emissionen von Großanlagen in aller Regel vor Kantonsgrenzen nicht Halt machen, stellt sich freilich das Problem, ob sachspezifische Verbundeinheiten gebildet werden müßten, die die herkömmliche bundesstaatliche Gliederung überlappen. Jedenfalls stellt es ein erstrebenswertes Ziel dar, das Verhältnis von Kompetenzordnung und Partizipation immer wieder neu zu überdenken.

<sup>64</sup> Vgl. auch SALADIN (1983), 283 f.

<sup>65</sup> JAGMETTI (1979), 220 f., DERSELBE (1982), 368.

### 3. Anpassung der Volksrechte

Von der herkömmlichen Partizipationsidee her ergibt sich die Forderung, wichtige, für die Gesamtheit der Bürger wesentliche Sachfragen den Volksrechten zugänglich zu machen. Es wäre also zu untersuchen, welche Rechtsakte (z. B. Bewilligungen) etwa dem Referendum neu zu öffnen wären, damit das Volk (allerdings nicht nur der besonders betroffene *Teil* des Volkes) auch über konkrete Sachvorlagen mitentscheiden kann. Darauf wird im dritten Teil der Arbeit zurückzukommen sein<sup>66</sup>. Zweifelhaft erscheinen allerdings Vorschläge, die eigentliche Sonderentscheidungsrechte betroffener Kreise einrichten wollen<sup>67</sup>.

### 4. Partizipation im Verfahren

Schließlich ist zu fragen, wie die Beteiligungsrechte spezifisch berührter Adressaten *im Verfahren* auszugestalten sind, damit sie auf ihre Anliegen und ihre besondere Situation aufmerksam machen können. Freilich geht es dabei «nur» um Mitwirkung während der Entscheidvorbereitung, um Anhörungen unterschiedlicher Art, nicht um Beteiligung an der Dezision. Aber gerade das schweizerische Konkordanzsystem zeigt mit aller Deutlichkeit die oft wichtige Funktion von «Vorverfahren» auf, so daß dieser Ansatz nicht unterschätzt werden darf, namentlich wenn er vom Administrativverfahren auch auf das Legislativverfahren ausgeweitet wird<sup>68</sup>.

Ein erster Ansatz kann etwa im Vorverfahren zur Erteilung von Rahmenbewilligungen für Kernkraftwerke erblickt werden, das mit seinen Einwendungsverfahren allen Interessierten die Möglichkeit der Mitwirkung eröffnet<sup>69</sup>.

Diese verschiedenen Wege können hier nicht diskutiert werden. Sie sollen bloß belegen, daß das Demokratieprinzip nicht ausreicht, um der besonderen Betroffenheit gerecht zu werden. Vielmehr ist zu fragen, ob nicht primär Gehalte der Rechtsstaatlichkeit und allenfalls der Bundesstaatlichkeit fruchtbar zu machen wären, um Minderheiten zu schützen. Von besonderem Interesse erweist sich dabei die Weiterentwicklung

<sup>66</sup> Zu den Volksrechten im Verwaltungsbereich vgl. etwa AUER (1978), 31 ff., 119 ff. sowie BRUNNER (1984), 30 ff.

<sup>67</sup> Vgl. etwa die Vorschläge von SALADIN (1983), 285 ff.

<sup>68</sup> Vgl. etwa neuerdings BRUNNER (1984), 122 ff.

<sup>69</sup> Art. 5 ff. des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz vom 6.10.1978 (SR 732.01).

des von JÖRG P. MÜLLER skizzierten «structural due process», die Suche nach grundrechtlichen Anforderungen an Entscheidungsstrukturen, die in derartigen Lagen qualifizierter Einwirkungsbedürfnisse Betroffener Hinweise vermitteln, in welchen Verfahren und auf welche Weise Betroffene partizipieren können<sup>70</sup>.

## V. Richtigkeit der Entscheidung

### a) *Der Volksentscheid als Inbegriff des bonum commune?*

Mit der Demokratie ist auch der Gedanke verbunden worden, diese Herrschaftsform sei am ehesten geeignet, objektiv richtige Resultate hervorzubringen; Volksherrschaft bilde die beste Gewähr dafür, daß gerechte Lösungen gefunden und damit richtiges Recht geschaffen würde<sup>71</sup>. Diese Idee wird einmal für rein repräsentative Demokratien vertreten und stützt sich dort vor allem auf die Legitimation der Volksvertretung und deren Funktion rationaler Meinungs- und Willensbildung ab: Im Parlamentarismus erwachsen richtige Entscheide in öffentlicher Diskussion, in freier Rede und Gegenrede: government by discussion<sup>72</sup>. Aber dieselbe Vorstellung wird oft auch in Beziehung zum schweizerischen politischen System gesetzt, insbesondere zu den vielfältigen Formen des Ausgleichs, der konsensualen Entscheidungsfindung und natürlich zu den Volksrechten. Was die Prozesse der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion durchlaufen habe und schließlich vom Volk – ausdrücklich oder stillschweigend – gebilligt worden sei, stelle den Inbegriff des Wahren und Guten, des Gerechten und eben «Richtigen» dar<sup>73</sup>. «Das Volk weiß am besten, was es will», und es kann nicht irren: vox populi – vox Dei!

Diese Anschauung schimmert heute namentlich im Zusammenhang mit der Bedeutung der Mehrheitsregel für die Demokratie durch, auch wenn sie nicht mehr in der dargestellten Radikalität vertreten wird. «Die Mehrheit hat immer recht» – eine gerade in der Schweiz immer wieder anzutreffende mythische

<sup>70</sup> J. P. MÜLLER (1982b), 171 ff.; vgl. dazu jetzt auch COTTIER (1983).

<sup>71</sup> So rechtfertigt etwa KRÜGER (1966), 284, das Mehrheitsprinzip damit, «daß die Entscheidung der Mehrheit auch der Sache nach ... eine relativ richtigere Entscheidung sein wird». Ähnlich C. J. FRIEDRICH zitiert bei HÄTTICH (1967), 129.

<sup>72</sup> Vgl. etwa SCHMITT (1928), 314 ff.; DERSELBE (1926), 43 ff.

<sup>73</sup> Vgl. etwa die Darstellung bei NEF (1953), 205 f.

Vorstellung. Sie erblickt im Parlaments- oder Volksentscheid nicht nur den – mehr oder weniger vorläufigen – Abschluß eines Willensbildungsprozesses, sondern das nicht mehr hinterfragbare Ergebnis des hic et nunc Vernünftigen, des bonum commune.

### *b) Aktuelle Ausprägungen des Richtigkeitstheorems*

Auch moderne Vertreter des Richtigkeitstheorems gehen davon aus, daß ein objektiv Richtiges und Gerechtes nicht vorgegeben sei, weil es keine absolute Wahrheit geben könne, oder weil Menschen sie jedenfalls nicht zu erkennen vermöchten. Gerechtigkeit hier und jetzt ist erst zu leisten, zu suchen, zu versuchen. In diesem Prozeß der Herausbildung eines nicht vorbestimmten Gemeinwohls kommt nun der demokratischen Entscheidung eine besondere Aufgabe zu. Während heute eine *absolute Richtigkeit* demokratischer Entscheidungen aufgrund rationalen Abwägens, der purgierenden Kraft der öffentlichen Auseinandersetzung und der Sanktion durch die Mehrheit des (stimmenden) Volkes kaum mehr behauptet wird, hält sich vereinzelt die Auffassung, daß Mehrheitsentscheide die größeren Chancen der Richtigkeit und Vernünftigkeit in sich bergen als die Meinungen Einzelner oder von Minoritäten.

So wird nach MARCEL BRIDEL der Mehrheitsentscheid dadurch gerechtfertigt, «qu'on attend de son application des décisions justes et bonnes qualitativement, voire quantitativement». Es gehe darum, «de compter sur la raison humaine, en espérant qu'elle sera prépondérante». Die Mehrheitsregel weise folglich auch ein ethisches und rationales Fundament auf<sup>74</sup>.

MARTIN KRIELE vertritt die These einer «*vermuteten Richtigkeit*» von Mehrheitsentscheidungen. In der freien geistigen Auseinandersetzung habe das bessere Argument eine «etwas bessere» Chance, weil die Wahrheit eine «gewissermaßen magische Fähigkeit habe, «einzuleuchten», die ihre Überzeugungskraft vom Interesse unabhängig macht». Allen faktischen Widerwärtigkeiten und Grenzen zum Trotz behalte die Wahrheit letztlich einen «Überschuß an Überzeugungsfähigkeit», der die Zuversicht zu begründen vermöge, «daß sich das Recht auch weiterhin in Richtung auf die Gerechtigkeit bewegen wird, solange der Verfassungsstaat besteht und Frieden und Freiheit sichert». Deshalb sei auch die Chance der Mehrheit, die Wahrheit zu erfassen, «aufs große und ganze gesehen etwas größer ... als die Chance, die die Minderheit besitzt»<sup>75</sup>.

Eine *skeptizistische* Auffassung argumentiert auf dem Boden des subjektiven Wertrelativismus: Wenn Richtigkeit nicht erkennbar ist, so gilt jede individuelle Überzeugung und Haltung als prinzipiell gleichwertig. Die

<sup>74</sup> BRIDEL (1979), 49. So auch GUT (1983), 163.

<sup>75</sup> KRIELE (1981), 181 ff., 187 f.

Mehrheitsregel weist nun die wichtige Bedeutung auf, daß sie die einzige Entscheidungsmaxime ist, die die Herrschaft angesichts der Gleichrangigkeit individueller Werte erträglich und hinnehmbar macht. HANS Kelsen hat die Demokratie auf diese Weise legitimiert: «... wer sich nur auf irdische Wahrheit stützt, wer nur menschliche Erkenntnis die sozialen Ziele richten läßt, der kann den zu ihrer Verwirklichung unvermeidlichen Zwang kaum anders rechtfertigen als durch die Zustimmung wenigstens der Mehrheit derjenigen, denen die Zwangsordnung zum Heile gereichen soll». In dieser Sicht komme zwei Elementen demokratischer Prozesse ein großer Stellenwert zu: der Freiheit der individuellen Meinungsäußerung als Voraussetzung eines vernunftgeleiteten Diskurses und der realen Chance der unterlegenen Minderheit, jederzeit selbst zur Mehrheit emporzusteigen <sup>76</sup>.

*c) Auch die Mehrheit kann irren*

JEANNE HERSCH sagte es klipp und klar: Die Auffassung von der notwendigen Richtigkeit der Mehrheitsmeinung sei «reiner Aberglaube» <sup>77</sup>. Liegt dieser Theorie nicht ein naturrechtliches Vorverständnis zugrunde, nämlich der Glaube an die «fortschrittliche» oder doch zumindest freiheitsoptimierende Kraft der (möglichst) freien geistigen und politischen Auseinandersetzung zwischen (möglichst) freien Menschen, oder das nicht näher begründete – und auch nicht begründbare! – Vertrauen in eine instinktiv-richtige kollektive Entscheidungsfähigkeit? Eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen muß hier unterbleiben <sup>78</sup>. Die geschichtliche Erfahrung hat jedenfalls erwiesen, daß kollektive Entscheidungsfindungen unter Bedingungen, die zwangsläufig nicht an den vom deutschen Soziologen JÜRGEN HABERMAS postulierten «herrschaftsfreien Diskurs» herankommen, das Richtige auch verfehlen können. Nichts rechtfertigt die Annahme, rationale Dialektik allein führe zu Mehrheitsverhältnissen, deren Entscheidungen eine – wenn auch nur vermutete – Richtigkeit zukomme <sup>79</sup>. Gerade die Erfahrungen mit den schweizerischen Volksrechten zeigen den ambivalenten Einfluß von rationalen und emotionalen Faktoren im Meinungs- und Willensbildungsprozeß, das besondere Gewicht gefühlsmäßig geprägter und vorgespurter Haltungen, wie sie sich etwa in Ängsten, Hoffnungen, Enttäuschungen oder allge-

<sup>76</sup> Kelsen (1981), 100 ff., 102 f.

<sup>77</sup> HERSCH (1977), 176 f.

<sup>78</sup> Vgl. etwa HÄTTICH (1967), 128 ff.; GUT (1983), 162 ff. (mit weiteren Hinweisen); insbesondere zur Theorie KRIELES vgl. etwa GUSY (1981), 340 f., und zu Kelsen etwa KIELMANSEGG (1977a), 210 f.

<sup>79</sup> So auch RYFFEL (1969), 444 f., und STRATENWERTH (1970), 88 f.



meinen Betätigungen von Vertrauen oder Mißtrauen äußern können. Der moderne Zeitgeist ist offenbar eher bereit, irrationalen Elementen wieder ihre Berechtigung zuzusprechen und am Dogma der «Fortschrittsrationalität» zu rütteln. Hinzu kommt die große Tragweite eines interessengeleiteten Meinungsspektrums mit allen den bekannten Verzerrungstendenzen und Ungleichgewichten.

Der geäußerte Zweifel an einer Legitimation der Demokratie durch die Richtigkeit ihrer kollektiven Entscheidungen ist nicht zu verwechseln mit dem Postulat, Entscheidungen im demokratischen Staat am Leitwert der Richtigkeit zu *orientieren*. Gerade weil Mehrheiten irren können, stellt es ein Grundproblem für die Rechtfertigung eines Gemeinwesens dar, daß dieses Strukturen ausbilden und auf eine politische Kultur zählen kann, die insgesamt Gewähr für die Chance größtmöglicher Annäherungen an das *bonum commune* bieten. Der normative Ansatz des gerechten Staatsaktes bleibt zweifellos unverzichtbar. Allein, der demokratische Mehrheitsentscheid verbürgt ihn nicht, er kann ihn im Gegenteil sogar verfehlen. Demokratische Herrschaft und Gerechtigkeit sind folglich nicht in eins zu setzen, gehen nicht ineinander auf, sondern stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander. Die *volonté de tous* ist nicht identisch mit der *volonté générale*.

Die Diskussion über die angebliche Richtigkeit demokratischer Entscheidungen hat allerdings auf eine äußerst wichtige Voraussetzung demokratischer Meinungsbildung aufmerksam gemacht: auf die Notwendigkeit einer freien und offenen politischen Kommunikation im Vor- und Nachfeld staatlicher Willensbildung<sup>80</sup>. Der demokratische Staat hat die Möglichkeit des (auch) rationalen Diskurses zu gewährleisten, um Argumenten der Vernunft in ihrer ganzen Pluralität die Chance der Überzeugungskraft und Durchsetzung zu vermitteln<sup>81</sup>. Mehr allerdings kann er nicht; insbesondere vermag er die *effektive* Durchsetzung rationaler Lösungen nicht zu gewährleisten. Der Mehrheitsentscheid ist zwiespältiger Natur: Er kann der Rationalität nicht entbehren, wird aber nicht allein durch Rationalität genährt. Die Beurteilung seiner Richtigkeit kann nicht ausschließlich aufgrund rationaler Kriterien erfolgen. Dieser Umstand erklärt vielleicht den mystischen Glauben in der Schweiz an eine letzte Unfehlbarkeit von Volksentscheiden «in der Zeit». Zwar wird die Möglichkeit aktueller Fehlentscheide

<sup>80</sup> Vgl. hierzu auch BÄUMLIN (1966), 222 f.

<sup>81</sup> Der Mehrheitsentscheid wird aber m. E. nicht «nur durch die Art und Weise der politischen Auseinandersetzung» legitimiert, aus der er hervorgeht (so aber STRATENWERTH [1983], 192 ff.). Der offene Prozeß der politischen Kommunikation stellt «nur» ein, wenn auch ein sehr bedeutsames Rechtfertigungselement dar.

zugestanden; doch wird dem Volk die Fähigkeit zuerkannt, «aufs Ganze gesehen und auf Dauer» das Richtige zu erkennen und entsprechend zu entscheiden<sup>82</sup>.

Die Richtigkeit der Entscheidung ist dem Staat aufgegeben; sie vermag aber für sich allein die Demokratie nicht zu legitimieren.

## VI. Zur Grundlegung des schweizerischen Demokratieprinzips

### a) *Das Erfordernis einer komplexen Demokratietheorie*

#### 1. Normativität und Normalität

Das Ergebnis der vorstehenden Ausführungen mag ernüchternd wirken. Aber keiner der geschilderten Rechtfertigungsansätze vermag als alleiniger und bestimmender Leitwert der Demokratie die nötige Ausrichtung zu vermitteln. Die Überhöhung einer Idee, die nicht einmal in Annäherungsschritten greifbar erscheint, läßt nicht nur den praktikablen Weg zur Zielerreichung im Nebel, sondern birgt die latente Gefahr einer Rechtfertigung von Herrschaftsausübung in sich, welche die Idee der Demokratie gerade in ihr Gegenteil verkehrt. Die schweizerische Demokratie kann weder von einem hochgesteckten Individualansatz der Selbstbestimmung oder Partizipationseuphorie, noch von einem Kollektivansatz der Selbstregierung oder Betroffenenherrschaft her zulänglich gedeutet werden. Aber auch der output-orientierte Glaube an das mehr oder weniger richtige Resultat demokratischer Mehrheitsentscheidungen trägt für sich allein nicht.

Ein schweizerisches Demokratieverständnis, das den skizzierten Gefahren einer überspannten Legitimation entgehen will, ist auf *drei Säulen* abzustützen. Die Suche nach den Leitwerten hat erstens verschiedene Schichten der Staatlichkeit einzuschließen und diese zueinander in Beziehung zu setzen: Demokratie ist immer *Idee, Norm und Realität*. Die politologische Redeweise von den normativen Demokratietheorien darf die der Staatslehre spätestens seit HERMANN HELLER geläufige

<sup>82</sup> Vgl. demgegenüber das berühmte SCHILLER-Zitat: «Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn, Verstand ist stets bei Wen'gen nur gewesen... Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen! Der Staat muß untergehn, früh oder spät, wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.» (Sapieha in «Demetrius», Dramatisches Fragment von FRIEDRICH SCHILLER).

Erkenntnis nicht verdunkeln, daß Normativität ohne Vor- und Rückbezüge auf Normideen und Normwirklichkeit nicht erfaßt werden kann. Gerade für die Demokratie erweist sich das Spannungsverhältnis von rechtlicher und außerrechtlicher Normativität und Normalität i. S. v. HELLER als konstituierend<sup>83</sup>. Es wäre nutzloses Tun, ein schweizerisches Demokratieideal losgelöst von Verfassungsrecht und Verfassungsrealität, von geschichtlich gewachsenen Verständnissen und gelebter Alltagsdemokratie, vom Wandel des «Volksgeistes» ermitteln zu wollen. Der Verzicht auf die unerfüllbare demokratische Heilserwartung führt zwangsläufig zur Abwendung von hochabstrakten Formeln und zur Erarbeitung von Leitwerten, die auf einem tieferen Abstraktionsniveau gefunden werden müssen.

## 2. Menschenwürde und Volkssouveränität

Zweitens ist die Vorstellung zu verabschieden, das Ganze demokratischer Herrschaftsausübung lasse sich auf einen einzigen Zielwert orientieren. Es ist im ersten Teil dieser Arbeit expliziert worden, daß jede freiheitliche und soziale Demokratie auf den obersten Wert der menschlichen Personalität, auf die Menschenwürde, verpflichtet ist. Grundgedanke der Demokratie ist und bleibt die Achtung vor dem Individuum, die Behandlung jedes Menschen «als Zweck und nicht bloß als Mittel»<sup>84</sup>. Wenn mit «Selbstbestimmung» des Menschen diese Sinndeutung angesprochen wird, mag sie als abstrakter Leitwert bestehen bleiben<sup>85</sup>. Demokratie anerkennt zudem keine nicht auf das Volk rückführbare und von ihm zumindest mittelbar legitimierte staatliche Macht als gerechtfertigte Autorität. Dies besagt der Grundsatz der Volkssouveränität als politische Wirklichkeit, «als ein polemisches Prinzip der politischen Machtverteilung im Gegensatz zum Prinzip der Herrschersouveränität»<sup>86</sup>. Es ist aber nochmals zu wiederholen, daß Menschenwürde und Volkssouveränität unlösbar miteinander verbunden sind, zwei Seiten einer Münze bilden.

<sup>83</sup> HELLER (1970), 249 ff.

<sup>84</sup> So auch KEILMANSEGG (1977a), 258 f.

<sup>85</sup> Der Begriff der Selbstbestimmung (Autonomie) ist aber vieldeutig und Mißverständnissen ausgesetzt; er läßt sich nicht mit der Menschenwürde gleichsetzen, weil diese dem Individuum schlechthin eignet, ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit oder gar politische Statuseigenschaften.

<sup>86</sup> HELLER (1970), 247.

Doch ausreichend operabel erscheinen diese Richtpunkte nicht; sie bilden vielmehr die ideengeschichtliche Basis, auf welcher die Suche nach dem aktuellen schweizerischen Demokratieverständnis erst beginnen kann. Wirklichkeitsorientierte Erkenntnisse liefern die Restriktionen: etwa die Unaufhebbarkeit von Herrschaft, die Organisations- und Strukturierungsproblematik von Entscheidungsprozessen, die irrtumsanfällige Mehrheitsentscheidung, die nicht voraussetzende Partizipationsmotivation sowie das Auseinanderklaffen von Entscheidungsträgern und Betroffenen.

In Rechnung zu stellen ist ferner, daß sich spätestens in der Phase der realisierenden Konkretisierung einer Mehrzahl konkreter Leitwerte deren konfligierende Natur erweisen kann. Bereits bei der Betrachtung der verschiedenen Rechtfertigungsansätze ist offenkundig geworden, daß individuelle und kollektive Legitimationsstränge nicht konsistent zu sein brauchen.

### 3. Demokratie im Vieleck der Staatsideen

Schließlich ist erneut darauf hinzuweisen, daß sich Demokratie als Strukturprinzip in die Verfassungslage der Schweiz einzugliedern hat. Die demokratische Herrschaftsform kann nicht alles leisten, was der Staat als solcher hervorbringen soll. Namentlich vermag Demokratie für sich allein Richtigkeit, Freiheit und Gerechtigkeit nicht zu verbürgen. Ein verfassungsadäquates Bild der Demokratie kann ohne die wechselseitigen Verschränkungen mit anderen Strukturprinzipien, ohne die Einbettung in das Ensemble der die Schweiz tragenden Leitwerte, nicht herausgebildet werden.

Das schweizerische Demokratieverständnis hat – so lautet das Fazit – gleichzeitig drei Anforderungen zu genügen: Es ist normativ-realistisch im Rahmen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zu gewinnen, es soll von operablen, nicht unbedingt konsistenten Leitwerten mittlerer Abstraktionshöhe auf der Basis von Menschenwürde und Volkssouveränität getragen sein, und es muß im Koordinatennetz der Gesamtverfassung seinen Platz finden. Es zeichnet sich damit zwangsläufig durch mehrdimensionale Komplexität<sup>87</sup> aus.

<sup>87</sup> Vgl. auch SCHARPF (1975), 66ff., der auf wissenschaftlich-theoretischer Basis ebenfalls eine – von der hier vertretenen Auffassung in manchem abweichende – komplexe Demokratietheorie für das deutsche politische System postuliert, allerdings ohne explizit auf das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland einzutreten. Sein Anliegen ist es, das Partizipationspostulat auf mindestens drei Ebenen auszuschöpfen: durch Erhö-

*b) Einzelne Elemente des Demokratieprinzips*

Die vorliegende Arbeit ist dem Studium ausgewählter Grundprobleme der schweizerischen Demokratie gewidmet. Entsprechend kann hier auch nicht der Versuch unternommen werden, das schweizerische Demokratieprinzip in seiner Tiefe und Breite zu entfalten. Vielmehr beschränken sich die folgenden Überlegungen auf vier Faktoren, die das politische System in ganz besonderer Weise geprägt haben:

- Die Herrschaftsausübung erfolgt ausschließlich durch staatliche Organe, deren oberste Behörden vom Volk in freien und gleichen *Wahlen* oder durch die Volksvertretung bestellt werden, die mit limitierter Leitungsgewalt ausgestattet, der öffentlichen *Kontrolle* des Volkes unterworfen und diesem gegenüber direkt oder indirekt *verantwortlich* sind (responsible government).
- Die repräsentative Herrschaftsausübung wird ergänzt und eingerahmt durch besondere *partizipative Institutionen*, die es dem Volk, Volksteilen und intermediären Organisationen ermöglichen, effektiv Einfluß auf die behördliche Politikgestaltung auszuüben, an wichtigen Sachentscheidungen teilzunehmen sowie Kontroll- und Oppositionsfunktionen wahrzunehmen.
- Der politische Entscheidungsprozeß spielt sich im Rahmen vom Staat positiv bewerteter *pluralistischer* Gesellschaftsstrukturen<sup>88</sup> ab und enthält Elemente der *Konkordanz* und *Konkurrenz*, wobei dem Konfliktregelungsmuster des gütlichen Einvernehmens sowie der proportionalen Besetzung öffentlicher Organe ein starkes Übergewicht zukommt.
- Das für jede Demokratie konstituierende *Mehrheitsprinzip* wird ergänzt durch den hohen Stellenwert des breiten Konsenses und beschränkt durch verschiedenartige Mechanismen zum Schutz kultureller, regionaler und politischer *Minderheiten*.

hung des Gewichts der Wahlentscheidung im politischen Prozeß, durch die gleichmäßige Eröffnung weiterer Chancen der aktiven Partizipation an Entscheidungsprozessen über die Wahlbeteiligung hinaus sowie durch die Ausschöpfung von Partizipationsmöglichkeiten in gesellschaftlichen Bereichen.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu etwa SCHEUNER (1978c), 145 ff.; FRAENKEL (1964).



Die hier ausgewählten Elemente sind insofern *normativ*, als sie nicht einen gegenwärtigen Stand helvetischer Demokratiepraxis beschreiben und fest-schreiben wollen, sondern als Leitbild eine dem Volk gegenüber verantwortliche, vom Volk kontrollierte und partizipativ wirkungsvoll ergänzte, primär auf Konkordanz angelegte Herrschaftsordnung auf dem Boden eines mehrfach moderierten Mehrheitsprinzips enthalten. Sie sind *restriktiv*, weil sie sowohl die mangelnde Konsistenz innerhalb dieser Zielwerte wie auch das Spannungsverhältnis zu anderen Strukturprinzipien in Rechnung stellen. Und sie sind *realistisch*, weil sie die geschichtlich gewachsenen Strukturen und Institutionen, ein «offenes» Menschenbild wie auch die beschränkte Leistungs- und Veränderungskapazität des politischen Systems mit einbeziehen.

## 3. Teil:

## Repräsentation und Plebiszit: Zuordnungsprobleme

### I. Repräsentative und verantwortliche Herrschaft

#### a) *Komplexe Entscheidungsorganisation*

##### 1. Pluralität von Organen

Daß auch die schweizerische Demokratie in erster Linie repräsentativer Handlungsorgane bedarf, ist bereits mehrfach hervorgehoben worden. In Anlehnung an klassische Ideen werden die Organe als «Gewalten» gegliedert und in mehrfache Relationen zueinander gesetzt. Die Bundesverfassung richtet sie ein und gibt ihnen ihre Kompetenzen: Parlament, Regierung und Verwaltung, Gerichte. Sie alle treffen Entscheidungen anstelle des Volkes und für das Volk; sie nehmen im strukturierten und aufeinander abgestimmten Verfahren die Befugnisse wahr, die dem modernen Staat übertragen werden. Kennzeichnend für das schweizerische Regierungssystem sind etwa: der *Bikameralismus* (National- und Ständerat mit teilweise je spezifischer Repräsentationsbasis), die *relativ parlamentsunabhängige Stellung der Regierung* (der Bundesrat muß weder ein Mißtrauensvotum noch – in der Regel – die Nichtwiederwahl fürchten, kann allerdings seinerseits das Parlament auch nicht auflösen), die eigenartige Verbindung von *Kollegial- und Departementalprinzip* in der Exekutivspitze, die *beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit* auf Bundesebene<sup>1</sup>, die freiwillige *Proportionalisierung* aller höchsten Organe, auch des Bundesgerichts, sowie die später zu beleuchtenden ausgeprägten *Konkordanzmechanismen*. Die schweizerischen Organisationsstrukturen weisen somit eine interorganische und intraorganische Binnendifferenzierung aus, die für die Bewältigung der Aufgabenfülle im

<sup>1</sup> Art. 113 Abs. 3 BV hat ebenfalls systemprägenden Charakter, weil Verfassungsgerichtsbarkeit in ganz besonderem Maß «politische» Justiz darstellt; vgl. zum Begriff des politischen Richters etwa RHINOW (1979), 165 ff.

Sozialstaat wohl unausweichlich erscheint, gleichzeitig aber leicht den Eindruck eines verschachtelten und anonymen Apparates vermittelt, der dem Bürger den Zugang zu den Behörden erschwert und Tendenzen der Entfremdung oder Abwendung fördert.

Um die Gesamtheit der mit bindenden Entscheidungen betrauten Organe und Behörden darzustellen, ist es aber unerlässlich, auch auf die vielfältigen Ausgliederungen in föderativer und gesellschaftlicher Hinsicht hinzuweisen. Politische Beschlüsse werden in der Schweiz durch Instanzen verschiedener Stufen getroffen (Bund, Kantone, Gemeinden, interkantonale und interkommunale Organisationen). Auf diesen Ebenen wiederholt sich teilweise die oben beschriebene Pluralität, so daß sich die Komplexität der Entscheidungsorganisation um ein Vielfaches vermehrt. Schließlich nehmen in steigendem Ausmaß private Rechtssubjekte (Verbände, Unternehmungen) oder ausgegliederte öffentlichrechtliche oder gemischtwirtschaftliche Gebilde öffentliche Aufgaben wahr<sup>2</sup>.

## 2. Pluralität von Verfahren

Der Komplexität von Organen entspricht eine Vielzahl miteinander verknüpfter Verfahren zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen. Politik besteht nicht in einer Summe unkoordinierter und zeitlich aneinandergereihter Beschlüsse, sondern in einem System von Regeln und Abläufen, das im Rechtssystem seinen markantesten Ausdruck findet. Zur Entscheidung verfestigte Politik schlägt sich in Rechtsakten nieder, die nach unterschiedlichen Kriterien differenziert werden: rechtsfunktionell in Akte der Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung; ranghöhenmäßig in Normen der Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungs- oder Beschlußesstufe; staatsfunktionell in Akte der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Politische Entscheidungsprozesse spielen sich weitgehend im Rechtsverwirklichungsprozeß ab und unterliegen deshalb vielfältigen Restriktionen. Sie werden in ein zwar der Veränderung geöffnetes, aber geschichtlich gewachsenes und kompliziertes Ordnungsgefüge hineingezwängt, was bedeutet, daß Systemgrenzen nicht durch Sachpolitik im Einzelfall,

<sup>2</sup> Vgl. etwa HOTZ (1979a); DERSELBE (1979b); LENDI/NEF (1979); WERDER (1980).

sondern nur durch Revision dieser Grenzen selbst in Frage gestellt werden können.

Politische Entscheidungsprozesse sind also vor allem *gestufte* sowie förmlich, sachlich und zeitlich *differenzierte* Verfahren der *Legiferierung*, aber teilweise auch Verwaltungsverfahren und justizförmige Verfahren.

## *b) Repräsentation*

### 1. Zur Repräsentation im allgemeinen

Wenn Entscheidungen durch Organe getroffen werden, so kommt unter dem Blickwinkel des Demokratieprinzips dem Verhältnis dieser repräsentativen Organe zum Volk vorrangiges Gewicht zu.

Das Wesen der Repräsentation besteht darin, daß das Volk durch eine Person oder Personengruppe mit verbindlicher Wirkung «dargestellt», d. h. vertreten wird<sup>3</sup>. Unter Repräsentation im staatsrechtlichen Sinn wird die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, in Namen des Volkes handelnde Organe verstanden, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten. Der Staat aktualisiert sich im Handeln dieser Organe, die für die Gesamtheit wirken und vom Konsens der Gesamtheit her legitimiert werden. Für das schweizerische Demokratieprinzip ist hinzuzufügen, daß repräsentative Herrschaftsausübung auch ein konsiliares Element enthält, das im Zusammenhang mit den Volksrechten zum Tragen kommt und besonders deutlich beim «Antrag» der Behörden auf Zustimmung zu oder Ablehnung einer (formulierten) Volksinitiative in der Volksabstimmung in Erscheinung tritt.

### 2. Volksvertretung

Als unmittelbarer Repräsentant des Volkes erscheint das von ihm gewählte Parlament; es ist eigentliche «Volksvertretung». Es handelt im Auftrag und im Namen des gesamten Volkes. Der Nationalrat als Volksvertretung wird in freien, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen gewählt<sup>4</sup>. Mit dieser Volkswahl, die in anderen Demokratien das einzige formalisierte Mitwirkungsrecht der Aktivbürgerschaft darstellt, wird dem Parlament die primäre Verantwortung für die Politikgestaltung

<sup>3</sup> Zur Repräsentation vgl. etwa die Aufsätze im Sammelband «Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentationsverfassung», hrsg. von HEINZ RAUSCH, Darmstadt 1968.

<sup>4</sup> Art. 73/74 BV; Art. 16ff. PRG (SR 161.1).

übertragen. Die Wahl selbst wird durch unterschiedliche Faktoren geprägt: Sie stellt einmal Persönlichkeitswahl dar und überträgt somit generalisiertes Vertrauen an einzelne Mandats-träger, «richtige» Entscheidungsbeiträge zu liefern. Sie begründet aber auch «Vertretungsverhältnisse», indem Abgeordnete von Volksgruppen und Regionen gewählt werden. Auf diese Weise vermittelt die Wahl konkretes Vertrauen in die Verfolgung von Gruppeninteressen (z. B. Parteien, Regionen, wirtschaftliche Assoziationen). Sie wird schließlich in geringerem Ausmaß zum wahlimmanenten Sachentscheid, wenn die Wählerpräferenz einer Partei aufgrund ihrer mehr oder weniger abstrakten ideologischen Programmatik gilt.

Der Wahl des Parlaments wird in der Schweiz – zumindest auf Bundesebene – von den Wahlberechtigten kein großes Interesse (mehr) entgegengebracht.

Während die Beteiligung bei der ersten Proporzwahl 1919 noch 80,4 Prozent betrug<sup>5</sup>, pendelte sie sich in der Zwischenkriegszeit zwischen 76,4 und 78,8 Prozent ein. Bis 1979 sank sie kontinuierlich, allerdings in zwei großen Sprüngen (1943 auf 70 Prozent<sup>6</sup> und 1971 von 65,7 auf 56,8 Prozent<sup>7</sup>), bis sie 1979 gar unter die 50-Prozent-Marke fiel (48,1 Prozent). 1983 zeichnete sich erstmals wieder ein leichter Aufwärtstrend ab: 48,9 Prozent nahmen an den Nationalratswahlen teil.

Die Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung liegen wohl einerseits in der Eigenschaft unseres politischen Systems, das – angesichts vielfältiger Machtaufsplitterungen und Konsensbedürfnisse, geprägt durch Föderalismus, relative Regierungsunabhängigkeit, direktdemokratische Volksrechte, Vielparteiensystem, Verhältniswahlverfahren sowie Miliz- und Konkordanzprinzip – die politische Einflußnahme über Parlamentswahlen reduziert und damit als weniger attraktiv erscheinen läßt als in anderen Systemen. Andererseits fallen allgemeine Abstinenzgründe ins Gewicht, die weiter hinten zu beleuchten sind<sup>8</sup>. Das Parlament als Repräsentant des Volkswillens befindet sich im schweizerischen Regierungssystem in einer eigenartigen «Sandwichposition»: Es ist eingeklemmt zwischen den direktdemokratischen Sachentscheidungsbefugnissen des Vol-

<sup>5</sup> Unter dem Regime des Majorzsystems betrug die Beteiligung zeitweise unter 50 Prozent (1914: 46,2 Prozent!).

<sup>6</sup> 1943 zog auch der erste SP-Vertreter in den Bundesrat ein, nachdem die SP-Fraktion in den Wahlen um 25 Prozent zugenommen hatte!

<sup>7</sup> An den Wahlen von 1971 nahmen zum ersten Mal die Frauen teil, die erst zu Beginn des gleichen Jahres das Stimmrecht erhalten hatten (7. 2. 1971).

<sup>8</sup> Vgl. dazu hinten S. 225 ff.



kes und der mit recht großer Unabhängigkeit ausgestatteten Regierung. Hierzu kommt die Konkurrenz anderer Repräsentationssäulen, namentlich der föderativen und der später zu betrachtenden korporativen Repräsentation<sup>9</sup>. Die im Vergleich zu anderen Systemen relativierte Stellung der Bundesversammlung<sup>10</sup> darf aber gerade in normativer Hinsicht nicht zum Anlaß genommen werden, die trotzdem beträchtliche Bedeutung des Parlaments zu unterschätzen. *Ihm* bleibt verfassungsrechtlich aufgetragen, «die oberste Gewalt des Bundes» auszuüben, wenn auch unter «Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone»<sup>11</sup>. Es wählt die übrigen oberen Organe des Bundes (Bundesrat, Bundeskanzler, Bundesgericht und General), es trägt von Verfassungs wegen die Hauptverantwortung für die Politikgestaltung in den Formen der Rechtsetzung, wenn ihm dies in der Realität auch nur teilweise gelingt<sup>12</sup>, es betreibt Außen- und Militärpolitik, genehmigt das Budget und übt die Oberaufsicht über Verwaltung und Justiz aus.

Zweifellos hat das Parlament in den letzten Jahrzehnten an Einfluß verloren, vor allem zugunsten der Exekutive oder gesellschaftlicher Machtzentren, die von den Stimmbürgern weniger oder überhaupt nicht zu beeinflussen sind. Machtverlagerung oder teilweiser Machtverlust des Parlamentes stärkt also andere, allenfalls nicht verfaßte Repräsentanten, keinesfalls aber das Volk. Wahlabstinenz dürfte diesem Prozeß eher förderlich sein; zumindest wird das Gewicht der Volksvertretung nicht gestärkt, wenn sie von weniger als der Hälfte der Stimmberechtigten gewählt worden ist.

Eine mit der Parlamentsrepräsentation verbundene Vorstellung verlangt von der Volksvertretung, daß sie «*Spiegelbild des Volkes*» sein soll. Das Parlament ist für seine *verfahrenslegitimierende Problemlösungsfähigkeit* auf eine möglichst proportionale Vertretung aller Schichten und Gruppierungen des Volkes angewiesen; das Proporzsystem liefert – im Bund seit 1918 – die wahlrechtlichen Voraussetzungen hierfür. Gerne übersehen wird indessen, daß eine Atomisierung der Parlamentszusammensetzung Gefahren in sich birgt, die mit den Stichworten der erschwerten Konsensfindung und Mehrheitsbildung, der Effizienzverluste, der Orientierungsschwierigkeiten für den Bürger und der Machteinbuße zugunsten der Exekutive anzudeuten sind. Die konsequente Durchführung einer «gerechten» Proportionalisierung und die beinahe unbegrenzte

<sup>9</sup> Vgl. etwa NEIDHART (1975), 307 ff.; DERSELBE (1983a).

<sup>10</sup> Vgl. etwa GRUNER (1973), 11.

<sup>11</sup> Art. 71 BV.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu vor allem EICHENBERGER (1949), 134 ff.; DERSELBE (1980a), 275 ff.

Zulassung neuer Gruppen (und Grüppchen) zu den Wahlen kann zudem nicht nur das Parlament an die Grenzen seiner Entscheidungsfähigkeit führen, sondern auch einen beträchtlichen Verlust von Stimmen zur Folge haben, weil sie bei der Verteilung der Parlamentssitze leer ausgehen<sup>13</sup>.

Mit der Repräsentation verbunden ist aber auch die Idee, daß sich im Parlament eine «geistige Elite» einfinde, welche die «Wägsten und Besten» im Lande zusammenführe<sup>14</sup>. In der Tat verlangt die *materiell-legitimierende Problemlösungsfähigkeit* des Parlaments, daß Sachverstand, Urteilsvermögen und common sense in ausreichendem Ausmaß vorhanden sind – notfalls auch ohne oder gegen die Exekutive. Insofern ist es auch auf geistigpolitische Eliten angewiesen – ein Faktor, der allenfalls von den Parteien bei der Kandidatenauslese beeinflußt werden kann, im übrigen aber hauptsächlich davon abhängt, ob sich entsprechende Bürgerinnen und Bürger überhaupt auf eine Liste setzen lassen, und ob das wählende Volk bereit ist, diese als solche zu anerkennen und nach Bern zu «delegieren». Die gegenwärtige Lage in den schweizerischen Parlamenten kann diesbezüglich kaum als sehr hoffnungsvoll bezeichnet werden. Nach wie vor, ja in wachsender Dringlichkeit hat die Forderung von MAX IMBODEN (aus dem Jahre 1968!) ihre Berechtigung, es müßten die weitgehend verlorenen Eliten wieder politisch zurückgewonnen werden<sup>15</sup>.

### 3. Repräsentation durch andere Organe

Wenn auch das Parlament unmittelbar das Volk vertritt, so ist nicht ihm allein aufgetragen, politisch verbindliche Entscheide für das Gemeinwesen zu fällen. Alle Leitungsorgane des demokratischen Staates repräsentieren das Volk und sind insofern demokratisch legitimiert, als sie keiner anderen Instanz, weder einer weltlichen noch einer kirchlichen, verpflichtet sind und von keiner Instanz gewählt werden, die nicht ihrerseits vom Volk legitimiert ist.

In der Schweiz hat vor allem der *Bundesrat* seit der Gründung des Bundesstaates eine repräsentative Stellung eingenommen. Er genießt heute vielleicht mehr denn je das Ansehen des über den Parteien und Gruppeninteressen

<sup>13</sup> Bei den Großratswahlen in Basel-Stadt vom 27./29.1.1984 wurden 21 Listen eingereicht; 11 davon erzielten keinen Sitz im Parlament!

<sup>14</sup> Vgl. die Nachweise bei SCHEFOLD (1966), 157 ff., und RIKLIN/MÖCKLI (1983), 43 f.

<sup>15</sup> IMBODEN (1971d), 327 ff. Zur Elitebildung in der Bundesversammlung und im Bundesrat vgl. GRUNER (1973).

stehenden Wählers des Gesamtwohls, der initiiert, lenkt, koordiniert, ausgleicht und bereits konsensfähige Lösungen präsentieren muß<sup>16</sup>. Nach Art. 95 BV ist der Bundesrat «oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft»; er besorgt die Regierungsobliegenheiten, die das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 in fünf Teilbereiche gliedert: Allgemeine innen- und außenpolitische Lagebeurteilung, Ziel- und Mittelbestimmung für das Staatshandeln, Koordination auf Regierungsebene, Erlass und Verwirklichung von Regierungsrichtlinien sowie Vertretung des Bundes nach innen und außen<sup>17</sup>. Der Bundesrat ist nicht nur dem Parlament als Wahl- und Obergerichtsorgan, sondern auch der Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit<sup>18</sup> ist nicht bloß eine politische, sondern eine staatsrechtliche Institution<sup>19</sup>.

Doch nehmen neben dem Bundesrat auch andere *Organe und Behörden* Repräsentationsfunktionen wahr. Liegt nicht auch dem helvetischen «Kommissionswesen» und der Verwaltung durch Milizbehörden (Schulpflege, Sanitäts- und Erziehungsräte usw.) ein Repräsentationsgedanke zugrunde?

Mit diesem Prinzip der demokratischen Legitimationskette<sup>20</sup> oder der formalen Repräsentation als rechtsförmlichem «Autorisations-, Legitimations- und Zurechnungszusammenhang»<sup>21</sup> empfangen alle Leitungsorgane ihre Handlungsermächtigung im Rahmen der politischen Zuständigkeitsordnung, d. h. im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenzregelung. Freilich nimmt der Grad dieser formalen Legitimation ab, je mehr Stufen zwischen Volk und handelndes Organ geschaltet sind. Dies ist aber kein Einbruch in den Grundsatz repräsentativer Herrschaftsausübung. Ja die formale Distanz zum Volk kann durch inhaltliche Repräsentationsvorgänge überspielt werden, wie das etwa bei personifizierten Funktionsausübungen der Fall ist (Ombudsman, Preisüberwacher).

### c) *Verantwortliche Herrschaftsausübung*

Mit der formalen Repräsentation ist das Wesen der demokratischen Herrschaftsorganisation noch nicht zulänglich erfaßt. Behörden werden nicht nur eingesetzt und «bevollmächtigt» zu beliebigem Handeln. Vielmehr findet das repräsentative Regierungssystem seinen Sinn darin, daß die bestellten Organe *für das*

<sup>16</sup> Vgl. etwa NEIDHART (1975), 321 f.

<sup>17</sup> Art. 3 VwOG (SR 172.010).

<sup>18</sup> Vgl. hierzu vor allem EICHENBERGER (1980i), 377 f.

<sup>19</sup> Neuerdings werden wieder Bestrebungen wach, die Volkswahl des Bundesrates einzuführen. Diese ist jedoch nicht Voraussetzung für die Verantwortlichkeit der Exekutivspitze gegenüber dem Volk!

<sup>20</sup> So HERZOG (1980), Rdz. 48 ff.

<sup>21</sup> So BÖCKENFÖRDE (1982), 318 f.

*Volk*, nicht nur anstelle, sondern im Interesse des Volkes handeln. Sie sollen das Volk nicht nur formal, sondern auch materiell, inhaltlich, repräsentieren. Sie üben ein gegenständlich und zeitlich begrenztes Mandat («trust»), ein *Amt* aus<sup>22</sup> und sind deshalb für ihre Amtsführung *verantwortlich*. Herrschaft «wird ... als Dienst am Ganzen überhaupt erst gerechtfertigt» (WEIZSÄCKER)<sup>23</sup>. Man kann deshalb auch in Anlehnung an die anglo-amerikanische demokratische Tradition von «responsible government» sprechen<sup>24</sup>, um die Rückbezogenheit aller Amtswalter auf das Volk zu kennzeichnen. In der kontinentalen Staatslehre hat der Grundgedanke verantwortlicher Herrschaftsausübung bis vor wenigen Jahrzehnten wegen der Blendwirkung von Identitätsvorstellungen ein Schattendasein gefristet. Er ist vor allem in der Schweiz wieder ans Licht gehoben worden<sup>25</sup>. Diese inhaltliche Repräsentation läßt sich nicht auf den Vollzug eines präexistenten Volkswillens reduzieren, weil es diesen gar nicht gibt<sup>26</sup>. Sie realisiert sich im Wechselspiel von Willensäußerungen *aus* dem Volk und öffentlicher parlamentarischer Meinungs- und Willensbildung. Repräsentation ist etwas Prozeßhaftes, indem sie sich in der politischen Auseinandersetzung verwirklicht: durch das diffizile Bestreben der Leitungsorgane, in langwierigen Verfahren Entscheidungen zu produzieren, die von einer vermuteten, möglichst breiten Mehrheit des Volkes gebilligt würden (oder werden). Eine solche Sicht schließt ein, daß einerseits Meinungen aus dem Volk – «gebündelt» über Gruppen, Parteien, Verbände und Medien – in den Prozeß der Willensbildung einfließen («Meinungsbildung von unten nach oben»), daß den Behörden andererseits Funktionen der Führung, der Überzeugung, des Ausgleichs, der Konsensbildung und schließlich der Entscheidung zukommen. Für diese Entscheidungen wiederum sind sie vor dem Forum der Öffentlichkeit begründungs- und rechenschaftspflichtig.

Unser politisches Alltagsvokabular ist voll von Formulierungen, die diesen Prozeß zum Ausdruck bringen: Die Behörden sollen «das Ohr am Volk haben», auf die Anliegen von Minderheiten Rücksicht nehmen, die Nöte

<sup>22</sup> Auf die verpflichtende Bedeutung des «Amtes» hat insbesondere HENNIS (1968) hingewiesen.

<sup>23</sup> VON WEIZSÄCKER (1983), 392.

<sup>24</sup> So dem Sinne nach auch EICHENBERGER (1980i), 374 ff.; ausdrücklich BÄUMLIN (1966), 224 f., und MANDT (1974).

<sup>25</sup> BÄUMLIN (1954), 40, 104 f.; EICHENBERGER (1980i), 374 ff.; vgl. auch SCHEUNER (1978b), 298 ff.; DERSELBE (1978a), 253 ff.

<sup>26</sup> Vgl. dazu vorne S. 167 ff., insbesondere S. 171 ff.

Betroffener aufnehmen, nicht über den Kopf der Bevölkerung hinweg regieren, wissen, «wo der Schuh drückt»; sie sollen aber auch «endlich handeln», Mut zu Lösungen aufbringen, vorangehen, vor dem Parlament und dem Volk «antreten» usw.

Materielle Repräsentation heißt also nicht Ausführung, Erforschung eines gar empirisch zu ermittelnden (Zufalls-)«Volkswillens» am Tage X, sondern aktive, rechenschaftspflichtige Entscheidherstellung durch die Repräsentanten im Anschluß an ein weitestgehend öffentliches Meinungs- und Willensbildungsverfahren, das durch die Suche nach dem bonum commune, nach der richtigen Lösung, und – je nach der Tragweite des Entscheidungsgegenstandes – durch die Beteiligung der Öffentlichkeit geprägt ist. Das Volk ist dann formell und materiell repräsentiert, wenn es den Behörden gelingt, gesellschaftliche Probleme zu erkennen, auszutragen und zu mehrheitsfähigen Lösungen zu verarbeiten, oder – vom Volk her formuliert – wenn eine mehr oder weniger große Mehrheit des Volkes in ihren Erwartungen an die Repräsentanten auf die Dauer nicht enttäuscht wird<sup>27</sup>.

Die schweizerische Verfassungsordnung hat verschiedene Institutionen eingerichtet, die dieses Wechselspiel von Verantwortung und Kontrolle ermöglichen und zum Tragen bringen sollen: die Amtsdauer aller Leitungsorgane und mit wenigen Ausnahmen auch der Beamten, die ihr korrespondierende periodische Wiederwahl des Parlaments nach 4 Jahren<sup>28</sup>, Prozeduren rechtlicher und politischer Verantwortlichkeitswahrnehmung sowie vor allem die plebiszitären Systemelemente. Die schweizerische Demokratie macht nicht nur den Wahltag, sondern zahlreiche Abstimmungstermine zu «Zahltagen». Daneben spielen aber die intermediären Institutionen, namentlich Parteien und Medien, sowie die aktive Öffentlichkeit schlechthin eine wichtige Rolle in diesem Repräsentationsvorgang.

## II. Systemprägende plebiszitäre Elemente

### *a) Die Schweiz als plebiszitär imprägnierte Repräsentationsdemokratie*

Das schweizerische Demokratieprinzip enthält als weiteres Bauelement neben der repräsentativen Herrschaftsordnung die Sachentscheidungs- und Antragsrechte des Volkes, namentlich Volksinitiative und Referendum. Diese direktdemokratischen Institutionen pflegen zuweilen sogar als *das* Wesen unserer

<sup>27</sup> Vgl. zu diesem Prozeß materieller Repräsentation auch BÖCKENFÖRDE (1982), 320 ff.

<sup>28</sup> Art. 76 BV.



Demokratie bezeichnet zu werden. Eine derartige Auffassung drückt sich etwa in der Qualifizierung des schweizerischen Systems als *Referendumsdemokratie* (GIACOMETTI) aus. Zweifellos stellen die plebiszitären Einrichtungen in zweifacher Hinsicht markante Sonderheiten dar: Einmal weil sie in anderen Verfassungsstaaten nicht – oder jedenfalls nicht in entsprechender Ausgestaltung – anzutreffen sind, dann aber auch, weil sie das schweizerische politische System effektiv mitgeprägt haben. Insofern ist es richtig, die schweizerische Demokratie nicht als «gewöhnliche» Repräsentativdemokratie zu qualifizieren, sondern ihre Eigenheiten mit einem Kürzel auch begrifflich zu signalisieren. Die Gefahr von Bezeichnungen wie «Referendumsdemokratie», «direkte Demokratie» oder «halbdirekte Demokratie» liegt aber darin, daß das Beiwort gedanklich unvermittelt zum Hauptwort, zum systemgestaltenden Prinzip schlechthin wird.

Daß diese Auffassung nicht richtig sein kann, ist in dieser Arbeit bereits mehrfach angeklungen. Wohl unterstehen alle Verfassungsänderungen dem obligatorischen Volks- und Ständereferendum<sup>29</sup>, kann gegen Bundesgesetze und gegen gewisse Typen von Staatsverträgen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen das fakultative Referendum ergriffen werden<sup>30</sup>, kennen Kantone und Gemeinden einen weiteren Fächer unmittelbarer Beteiligungsrechte. Doch die plebiszitären Elemente haben *ergänzenden* Charakter; sie treten zum repräsentativen Prinzip hinzu, modifizieren dieses im Sinne einer Optimierung der materiellen Repräsentation oder begrenzen dessen Geltungsbereich. Repräsentative und plebiszitäre Komponenten «sind in der Tätigkeit nicht trennbare Momente eines zwar offenen und beweglichen, aber gleichwohl kohärenten Systems»<sup>31</sup>. Man kann deshalb die Schweiz als plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie kennzeichnen.

Die folgenden Überlegungen gehen der Frage nach, welche Funktion den Volksrechten im politischen System der Schweiz heute zukommen kann und soll. Dabei steht eine derartige Betrachtungsweise wiederum im Spannungsfeld von Idee und geschichtlich erfahrener oder «erforschter» Realität. Sie versucht, kulturpessimistische Schwarzmalerei ebenso zu vermeiden wie euphorische Partizipationsvorstellungen oder die be-

<sup>29</sup> Art. 123 BV.

<sup>30</sup> Art. 89, 89bis BV.

<sup>31</sup> EICHENBERGER (1980c), 97f.

reits geschilderten anthropomorphen Volksbilder<sup>32</sup>. Das Wesen der Volksrechte soll anhand von zwei idealtypischen Grundmodellen skizziert werden, auf die im wesentlichen die schweizerische Diskussion der letzten Jahrzehnte zurückgeführt werden kann. Während in der juristischen Diskussion im allgemeinen die «Rechtsnatur» der Volksrechte erörtert wird<sup>33</sup>, geht es hier um eine systemfunktionale Fragestellung: Worin liegt der Sinn der direktdemokratischen Einrichtungen im Rahmen des schweizerischen Regierungssystems? Sollen sie das Volk primär in die Pflicht nehmen, behördliche Politik zu sanktionieren, oder eröffnen sie in erster Linie Kontroll- und Oppositionsmöglichkeiten?

### *b) Vom Sinn der Volksrechte – ein Überblick*

#### 1. Volksrechte als Instrumente der Sanktion

Eine aus verschiedenen Quellen gespeiste, etwa von GIACOMETTI<sup>34</sup> klar formulierte Anschauung erblickt in den Volksrechten, vor allem im Referendum, ein «Mittel» des Volkes, seine Zustimmung oder Ablehnung zu behördlichen Vorlagen ausdrücken zu können. Das Volk im Sinne der Gesamtheit der Stimmberechtigten wird in einer normativistisch-positivistischen Sicht als Organ aufgefaßt, das wie das Parlament als entscheidungsbefugte Instanz im Rechtsetzungsverfahren auftritt. Gesetzgebung ist Sache des Parlamentes *und* des Volkes. Freilich kommt den beiden «Partnern» nicht dieselbe Rolle zu: Das Volk kann bloß annehmen oder verwerfen, während die Inhaltgebung den Behörden obliegt. Aber ohne diese Sanktion des Organes «Volk» bleibt der Rechtsakt ebenso wirkungslos, wie wenn bereits das Parlament die Vorlage abgelehnt hätte.

Die Terminologie der Bundesverfassung scheint diese Deutung naheulegen, heißt es doch, Vorlagen seien der Abstimmung des Volkes (und der Stände) zu unterbreiten<sup>35</sup> oder dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen<sup>36</sup>, allerdings auch, «von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger ...» anzunehmen<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Vgl. dazu vorne S. 167 ff.

<sup>33</sup> Vgl. etwa AUER (1978), 10 ff., und WINZELER (1983), 36 ff., je mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.

<sup>34</sup> Vgl. etwa GIACOMETTI (1941), 206 ff.; FLEINER/GIACOMETTI (1949), 428 f.

<sup>35</sup> Art. 121 Abs. 6 BV.

<sup>36</sup> Art. 89 Abs. 2 BV.

<sup>37</sup> Art. 123 Abs. 1 BV.

Während beim *obligatorischen* Referendum die Sanktionsfunktion insofern auf den ersten Blick einzuleuchten scheint, als ohne Mehrheit (der Stimmenden) in der zwangsläufig durchzuführenden Volksabstimmung ein Rechtsakt nicht zustandekommt, bereitet sie beim *fakultativen* Referendum mehr Mühe. Denn das Volk ist hier nicht unentbehrlicher Partner; es ist nur Sanktionsorgan, wenn eine Gruppe aus dem Volk (oder, in den Kantonen und beim Staatsvertragsreferendum, allenfalls ein Teil des Parlamentes selbst) diese Sanktion herbeiführen will. Kommt es infolge Nichtergreifens des Referendums zu keiner Volksabstimmung, so scheinen sowohl Akzeption wie Rekusation zu fehlen. Doch äußert sich auch beim fakultativen Referendum nach dieser Theorie das Volk zu jedem referendumpflichtigen Akt, wenn nicht ausdrücklich an der Urne, so doch «*stillschweigend*». Wird das Referendum nicht ergriffen, so ist diese Enthaltung als Zustimmung (um-)zudeuten – getreu der alten Parömie: Qui tacet consentire videtur. Die «stillschweigende Zustimmung des Volkes» ist gängige Redensart im schweizerischen politischen Alltag; sie wird vor allem dann in ihrer Problematik eindeutig, wenn bei der Gesetzesanwendung auf diese Weise ein zwischenzeitlich in politische Anfechtung geratener Gesetzesinhalt als Produkt eines zumindest ehemaligen Volkswillens deklariert und damit gerechtfertigt wird.

Auf dem Boden dieses Verständnisses steht auch MAX IMBODEN, der das Wesen des Referendums in einer «Institution des Einverständnisses» erblickt. Volksvertretung und Volk bilden den Gesetzgeber: «Um das Gesetz verbindlich werden zu lassen, bedarf es eines doppelten Einverständnisses; zum Ja der Volksvertretung muß das ausdrückliche Ja (obligatorisches Referendum) oder das stillschweigende Ja (fakultatives Referendum) des Volkes hinzukommen ... Das Referendum öffnet den Weg des Zusammenwirkens von Volk und Behörden». Da die von den Repräsentanten geprägte Gesetzesvorlage der Bestätigung durch das Volk bedürfe, werde es zur zentralen politischen Aufgabe, «ein Einverständnis zwischen Volk und Volksvertretung herbeizuführen»<sup>38</sup>. So wird das Referendum zum Transformator der alteidgenössischen genossenschaftlichen Demokratie in die großräumigere «reale Volksherrschaft» des 20. Jahrhunderts. Es ist ein Element der «konsiliaren Demokratie». IMBODEN hält aber an dieser Sicht nicht fest, sondern erklärt einige Jahre später, daß die genossenschaftliche Demokratie der Vergangenheit angehöre<sup>39</sup>. HANS-PETER GASSER hat mit überzeugenden Gründen nachgewiesen, daß die Übertragung des alteidgenössischen Genossenschaftsgedankens auf die moderne Demokratie eine «selbsttäuschende Illusion» darstellt<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> IMBODEN (1962), 35; DERSELBE (1963), 385.

<sup>39</sup> IMBODEN (1971d), 332.

<sup>40</sup> GASSER (1966), 101 ff.

In jüngster Zeit knüpft PETER SALADIN wieder an dem von IMBODEN übernommenen Bild der genossenschaftlichen Verbindung an und erblickt darin die «Grundidee schweizerischer Demokratie»<sup>41</sup>. Das Spezifische der demokratischen Staatsform erweise sich im «breiten und intensiven Engagement möglichst vieler Bürger» an den politischen Entscheidungen. In dieser Konzeption erhalten die plebiszitären Elemente zumindest tendenziell auch die Funktion der aktiven, letztlich unerläßlichen Partizipation des Volkes an den parlamentarischen Rechtsakten.

## 2. Volksrechte als Instrumente der Kontrolle

Eine andere Auffassung nimmt nicht den Gedanken der staatsrechtlichen Organschaft, des den Repräsentanten als Partner gegenüberstehenden Volkes, zum Ausgangspunkt. Sie geht vielmehr davon aus, daß geschichtlich betrachtet die Volksrechte nicht das primäre, durch Repräsentation zu ergänzende Systemelement darstellten, sondern daß sie der Repräsentativordnung mit dem hauptsächlichen Ziel beigelegt wurden, das Parlament auch zwischen den Wahlen besser kontrollieren zu können. Auch wenn dabei in Anlehnung an den kantonalen und vor allem kommunalen Erlebnisbereich vieler Vorkämpfer der Volksrechte oft mythische Vorstellungen der Selbstregierung des Volkes oder zumindest dessen aktiver «Mitregierung» mitschwangen oder gar voranstanden, so dürfte sich doch im Kern die Idee der Kontrolle immer wieder durchgesetzt haben. Die geschichtliche Entwicklung des Bundesstaates zeigt diese Funktion von Referendum und Initiative anschaulich auf. Sie stellten wichtige Instrumente dar im Kampf disparater Minderheiten um politischen Einfluß oder gar um Machtbeteiligung. Doch abgesehen von den unterschiedlich interpretierbaren historischen Herleitungen werden die Volksrechte unter den gegenwärtigen Bedingungen als plebiszitäre Elemente zur Geltendmachung von Interessen und Anliegen verstanden, die von den Repräsentanten in ihrer Mehrheit nicht (ausreichend) berücksichtigt worden sind. Die Volksrechte verschaffen damit weniger Gelegenheit zum partnerschaftlichen Zusammenwirken als zur Korrektur mißlungener repräsentativer Konsensbildung.

Bereits CARL HILTY vertrat die Auffassung, das Volk übe nicht das Gesetzgebungsrecht, sondern eine beschränkte Kontrolle oder Kritik, eine «Art von berechtigtem Widerstand» aus<sup>42</sup>. Dementsprechend hat HANS HUBER dem Referendum die Rolle eines «Ventils» zuerkannt. Es sei eine Art Vetorecht, ein

<sup>41</sup> MÜLLER/SALADIN (1979), 405 f.; SALADIN (1983), 275.

<sup>42</sup> HILTY (1887), 411.

Mittel der demokratischen Kontrolle. Ein Erfolg, d.h. die Ablehnung einer parlamentarischen Vorlage, bewirke eher eine Vertrauensstörung und stelle nicht das Ergebnis eines gemeinsamen Ratschlages dar<sup>43</sup>. Auch für RICHARD BÄUMLIN war der Volksentscheid «in den meisten Fällen keine echte Sachentscheidung mehr, sondern eine Bekundung des Vertrauens oder des Mißtrauens gegenüber den staatlichen Behörden»<sup>44</sup>. Das Referendum wirke sich oft als eine Institution zur Geltendmachung einer allgemeinen Unzufriedenheit aus. «Daher kann ... die Institution des Referendums nicht als Mittel angesehen werden, dem Willen des Volkes zur Herrschaft zu verhelfen, sondern bloß als Mittel einer groben Kontrolle über Vorlagen, in denen der demokratische Ausgleich bereits enthalten sein muß; ihr Zweck kann nur sein, die Einführung dessen zu verhindern, was sich von der Überzeugung der Mehrheit allzuweit entfernt, nicht aber, den positiven Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen»<sup>45</sup>. BÄUMLIN weist darauf hin, daß mit dem Referendum die Verantwortlichkeit der Behörden geltend gemacht werde und sich somit der Unterschied zur (rein) repräsentativen Demokratie nicht als so groß erweise, wie er bei rein rechtsnormativer Betrachtung erscheinen müsse<sup>46</sup>. Auch KURT EICHENBERGER betont die komplementäre Funktion der plebiszitären Komponente. Sie wecke die repräsentativen Faktoren in gewollter oder ungewollter Kommunikation zur politischen Lebendigkeit und bewahre sie vor der stagnierenden Oligarchisierung<sup>47</sup>. Besonders eindrücklich hat HANS-PETER GASSER auf die Volksrechte als Institutionen der Kontrolle und der Machtbeschränkung hingewiesen<sup>48</sup>.

### 3. Zur repräsentativen Umbildung der Volksrechte

Ein beträchtlicher Teil der politologischen Forschung erblickt die systembildende Funktion der Volksrechte nicht in der Sanktion oder Kontrolle, sondern in dem von ihnen ausgehenden Verständigungszwang<sup>49</sup>. Namentlich LEONHARD NEIDHART hat die heute weitgehend anerkannte These aufgestellt, das Referendum habe die Abstimmungsdemokratie zu einer *Verhandlungsdemokratie* umgebildet, die nicht primär auf Beteiligung des Volkes an staatlichen Sachentscheidungen ausgerichtet sei, sondern durch legislatorisches Bargaining zwischen den berührten, referendumsfähigen Interessenträgern und der Verwaltung die Ergreifung von Referenden zu verhindern trachte. Das Absichern und «Abschleifen» von Vorlagen geschieht institutionell im *Vorverfahren* der Gesetzgebung, na-

<sup>43</sup> HUBER (1971b), 470 f.; DERSELBE (1971c), 556 f.

<sup>44</sup> BÄUMLIN (1954), 33 f.

<sup>45</sup> BÄUMLIN (1966), 223 f.

<sup>46</sup> BÄUMLIN (1954), 34.

<sup>47</sup> EICHENBERGER (1980c), 111.

<sup>48</sup> GASSER (1966), 163 ff.

<sup>49</sup> Vgl. etwa NEIDHART (1970a), insb. zusammenfassend 313 ff.; DERSELBE (1975), 314 ff.; SCHUMANN (1971), 250 ff.; WERDER (1978).



mentlich in den Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren. Die Expertenkommissionen sind weniger aus eigentlichen Experten als aus Interessenvertretern, insbesondere aus Angehörigen von Verbänden zusammengesetzt, die unter sich und unter Beteiligung der Bundesverwaltung und unter dem Druck von ausdrücklichen oder stillschweigenden Referendumsdrohungen Kompromisse erarbeiten, die vertragsähnliche Natur annehmen und im anschließenden Verfahren vor dem Bundesrat und der Bundesversammlung kaum mehr in Frage gestellt werden können. Die NZZ formulierte spitz: «Aus dem Damoklesschwert des Volkes ist ... der Dolch im Gewande des Interessenvertreters geworden»<sup>50</sup>. Anlaß zur Herausbildung dieser korporativen Repräsentation haben nach NEIDHART die zunehmende Komplexität der Gesellschaft und die wachsenden Eingriffs- und Steuerungsfunktionen des Staates gegeben. Sie erhöhten den Konsensbedarf in einem System mit direktdemokratischen Elementen erheblich, weil die Behörden «in ihrem Handeln und Entscheiden zeitlich, sachlich und sozial in geringerem Maße autonom sind»<sup>51</sup>. Das mögliche Scheitern von Problemlösungen wurde zum «Systemrisiko», das in großem Umfang Kompromisse und Konsens als Muster der Risikoabsicherung und damit besondere Verfahren der Konfliktschlichtung erzwang.

Auch bei der *Volksinitiative* wurde eine repräsentative Umbildung festgestellt. HANS WERDER deutet die Verhaltensmuster, welche die Behörden gegenüber eingereichten Initiativen entwickelt haben, ebenfalls im Sinne einer Risikoabsicherung, indem die eigentlichen Entscheidungen nicht mehr in Volksabstimmungen, sondern durch Aushandlungsprozesse «gefällt» werden. Volksinitiativen gelangen entweder gar nicht zur Abstimmung, wenn sie angesichts eines «akzeptablen» formellen oder materiellen Gegenvorschlages der Behörden zurückgezogen werden. Ober aber sie führen zu antizipierenden Gegenmaßnahmen der Behörden, um die Erfolgsaussichten der Initiative zu schmälern. Derartige Kompromißlösungen finden in der Regel ebenfalls im vorparlamentarischen Verfahren statt, mit dem Ziel, die Chancen des Begehrens abzuschätzen und den gemeinsamen Nenner zu finden, auf dem der Initiative entgegengewirkt werden kann. Kompromißlösungen liegen allerdings, wie WERDER mit Recht betont, regelmäßig «wesentlich

<sup>50</sup> NZZ Nr. 85 vom 21. 2. 1973 (pr.)

<sup>51</sup> NEIDHART (1975), 315.

über dem «größten gemeinsamen Nenner» der referendumsfähigen Gruppen»<sup>52</sup>.

Der Verbandseinfluß auf die Politikgestaltung, insbesondere auf die Gesetzgebung und auf den Vollzug der Wirtschaftsgesetze, stellt spätestens seit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Anhörungs- und Mitwirkungsrechts aller «zuständigen Organisationen der Wirtschaft»<sup>53</sup> im Jahre 1947 ein gängiges Forschungsthema der Staatslehre dar<sup>54</sup>. Daß Gesetze vor allem im Vorverfahren inhaltlich Gestalt annehmen, daß die Wirtschafts- und Sozialverbände das Vorverfahren der Gesetzgebung beherrschen, daß die Expertenkommissionen zumeist «Interessenparlamente im Kleinformat, mit einem Anhängsel von Wissenschaftlern und Verwaltungsleuten» (HANS HUBER) darstellen, daß die Aufgabe von Expertenkommissionen auch im Abtasten der Referendumsaussichten, der Referendumstüchtigkeit einer Vorlage besteht, ist durch die politologische Forschung nicht «erfunden», sondern eindrücklich bestätigt, zum Teil aber auch eher überspitzt worden.

Die unbestreitbare antizipierende Wirkung der Volksrechte hat zweifellos einen Beitrag zum skizzierten Prozeß des Aushandelns geleistet. Indessen ist fraglich, ob angesichts des ebenfalls großen Verbandseinflusses in anderen westlichen Demokratien und in Anbetracht der soziokulturellen Ambiance des schweizerischen politischen Systems die Rolle der Volksrechte so entscheidend war und ist, wie sie nun gedeutet wird<sup>55</sup>. Jedenfalls dürfte die These vom Funktionsverlust oder der «repräsentativen Umbildung» der Volksrechte zu weit gehen. Liegt ihr letztlich nicht die Anschauung zugrunde, das eigentliche Wesen der plebiszitären Sachentscheidungsrechte müsse in der Funktion der effektiven *Sanktion* behördlichen Handelns durch das Volk bestehen? Nur wenn dem Volk die Aufgabe eines eigentlichen Entscheidungsträgers zuerkannt wird, muß die «Verhinderung» von Abstimmungen als Denaturierung der Volksrechte erscheinen. Stellen Volksrechte jedoch primär Kontrollrechte dar, so gehört es zu ihrer angestammten Funktion, das behördliche Handeln präventiv oder repressiv zu beeinflussen. Zu Initiativen und Volksabstimmungen braucht es nicht zu kommen, wenn durch die Repräsentanten im Interesse der großen

<sup>52</sup> WERDER (1978), 159.

<sup>53</sup> Art. 32 Abs. 3 BV.

<sup>54</sup> Vgl. vor allem EICHENBERGER (1949), 133 ff.; DERSELBE (1980a), 275 ff., insb. 286 ff.; HUBER (1971d), 375 ff.; DERSELBE (1971b), 463 ff.; DERSELBE (1971c), 555 ff.; WILDHABER (1975), 133 ff.; vgl. zur Verbandsliteratur etwa die Zusammenstellung bei AUBERT (1967/1982), No 201 Note 4.

<sup>55</sup> Vgl. auch die Kritik von AUER/DELLEY (1979), 125 ff.; BERGER (1978), 229 ff.; BUCHELI (1979), 51 f.; LEHNER (1978); DERSELBE (1979), 116 ff.

Mehrheit des aktivierbaren Abstimmungspublikums entschieden wird<sup>56</sup>.

Im übrigen unterscheidet sich das Vorverfahren bei Verfassungsrevisionen mit obligatorischem Volks- und Ständereferendum nicht wesentlich von demjenigen bei der Gesetzgebung, obwohl keine Referendumsdrohung ausgeübt werden kann. Bei obligatorischen Abstimmungen finden die nämlichen Absicherungsprozeduren statt, um Zustimmungschancen zu ermitteln und Akzeptanz der Vorlage in der Abstimmung herzustellen. Zudem findet das «Schielen auf die Referendumschancen» auch dort statt, wo die Verbände das Vorverfahren nicht beherrschen, wie etwa in nicht verbandsrelevanten Fragen oder allgemein auf kantonaler Ebene.

Die Volksrechte haben zweifellos *auch* zur schweizerischen Verhandlungsdemokratie beigetragen. Aber als Instrumente der Kontrolle der Repräsentanten ist ihnen diese Funktion eigen, nicht fremd. Und es ist nur eine unter mehreren Wirkungen, welche sie auf das schweizerische politische System ausüben oder ausüben können. Gelingt es nämlich den Repräsentanten nicht, referendumstaugliche Vorlagen herzustellen, weil das Bargaining aus irgend einem Grund «versagt» hat, oder weil sich bestimmte politische Gegenstände dieser Form der gütlichen Einigung entziehen, so wird die antizipatorische Funktion schlagartig durch die reale Volksabstimmung abgelöst. Die Zunahme der Referendumsabstimmungen seit 1974 nach einer eher referendumsarmen Phase der Gesetzgebungstätigkeit<sup>57</sup> zeigt in diese Richtung<sup>58</sup>.

### III. Oppositionsfunktion der Volksrechte

#### *a) Plädoyer für eine entmythologisierte Betrachtungsweise*

##### 1. Abschied von der Sanktionstheorie

Eine nähere Untersuchung der Wirkungsmechanismen von Initiative und Referendum im modernen Leistungsstaat des ausgehenden 20. Jahrhunderts führt zur Verabschiedung von Vorstellungen, die im Volk ein präsentes, handelndes und mitentscheidendes Organ des Legislativ- und Administrativprozesses erblicken. «Das» Volk ist weder fähig noch «gewillt»,

<sup>56</sup> So auch LEHNER (1979), 194 f.

<sup>57</sup> Von 1951–1960 kamen 12 fakultative Referenden zur Abstimmung, von 1961–1970 nur 8, von 1971–1980 aber 19! Von 1981–1.1.1984 waren es wiederum bloß 2. Vgl. Anhang 3.

<sup>58</sup> So auch AUER/DELLEY (1979), 118 ff.

eine Dauerverantwortung für alle Staatsakte wahrzunehmen, die den Volksrechten offenstehen. Es ist auch nicht ein Gesprächspartner des Parlamentes, der zum steten, rationalen Dialog bereit wäre. Weder lassen sich die wechselnden partizipierenden «Minderheitsmehrheiten» mit dem Gesamtvolk gleichsetzen<sup>59</sup>, noch kann das Nichtergreifen von Referenden oder die Nichtlancierung von Initiativen als – stillschweigende – Zustimmung des Volkes in Permanenz qualifiziert werden. Die Hauptverantwortung für die Politikgestaltung liegt bei den Repräsentanten, die zwar aus dem Volk kontrolliert, zurückgebunden oder gar «zurückgepfiffen», in Marsch gesetzt, aber auch in vielleicht trügerischer Ruhe gelassen werden können.

Die begrenzte Reichweite der Volksrechte zeigt sich in verschiedenen Mechanismen, die wichtige politische Entscheidungen den Volksrechten konstitutionell teilweise oder ganz entziehen, weil sie sich aus diversen Gründen durch eine mangelnde plebiszitäre Eignung ausweisen (z. B. Vollmachtenbeschlüsse, Übertragung rechtsetzender Gewalt auf andere Staatsorgane). Von besonderem Interesse erscheint in diesem Zusammenhang auch die Institution des *Dringlichkeitsrechts*. Die Bundesverfassung rechnet damit, und die Praxis des Sozialstaates belegt offenbar die Notwendigkeit des Instrumentariums<sup>60</sup>, daß politische Entscheidungen unter Umständen «keinen Aufschub ertragen»<sup>61</sup>. Die sachliche und zeitliche Dringlichkeit genügt, um Entscheidungen auf ein Jahr befristet ohne Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes zu treffen oder aber den Rechtsakt erst nach dessen Inkrafttreten – ebenfalls innert Jahresfrist – dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen<sup>62</sup>. Wie ließe sich diese «Umgehung» des Volkes gerade in den bedeutungsvollen wirtschaftspolitischen Maßnahmen rechtfertigen, wenn das Wesen der Volksrechte in der Sanktion der wesentlichen Staatsakte bestünde?

## 2. Referendum und Initiative als Oppositionsinstrumente

Den Volksrechten kommt in erster Linie die Funktion zu, in einem konkordanzdurchwirkten Vielparteienstaat ohne feste, größere Blockopposition Partizipationswege zu öffnen, auf welchen die Repräsentativorgane wirkungsvoll präventiv und repressiv kontrolliert werden können. Sie werden damit zu systemrelevanten Instrumenten der *Opposition*. Dies gilt sowohl für das Referendum wie für die Initiative. In dieser Oppositionsfunktion eingeschlossen sind die Ermöglichung der In-

<sup>59</sup> Vgl. dazu vorne S. 171 ff.

<sup>60</sup> Beispiele bei AUBERT (1967/1982), No 1123 ff.; J. P. MÜLLER (1977); BUSS (1983), 98 ff.

<sup>61</sup> Art. 89bis Abs. 1 BV.

<sup>62</sup> Erforderlich ist die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder in beiden Räten. Zur Problematik vgl. vor allem J. P. MÜLLER (1977); AUER (1976), 23 ff.; BUSS (1983), 214 ff.

teressenartikulation, der Druckausübung, der Machtbrechung und der repressiven Kontrolle der Staatstätigkeit, die durch selektive Partizipation wahrgenommen werden.

Beim *Referendum* ist diese Rolle offensichtlich. Die Literatur hat die Kontrollfunktion der Volksrechte auch vor allem anhand des Referendums entwickelt. Mit der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung kann der repräsentative Gang der Politik unterbrochen werden, sei es, weil die vom Parlament beschlossene Akte keine sachliche Anerkennung finden, sei es, weil diffuses Unbehagen, Ängste, aufgetauter Ärger, Mißtrauen gegenüber den Behörden und ihrer Politik oder ihrem Gebaren allgemein zum Ausdruck gelangen.

Ähnliches gilt auch für die *Volksinitiative*<sup>63</sup>. Die überwiegende Mehrzahl aller Vorstöße für politische Änderungen stammt aus den Reihen von Parlament und Regierung. Initiativen aus der Mitte des Volkes signalisieren Bedürfnisse und Interessen, die in der Gesellschaft vorhanden sind und Rückhalt zumindest bei einem (vielleicht kleinen) Teil des Volkes finden, von den Repräsentanten indessen nicht oder noch nicht als erfüllungswürdig beurteilt werden. Mit Volksinitiativen wird das «herrschende» Einvernehmen durch Minderheiten aufzubrechen versucht, die entweder außerhalb der Konkordanz stehen oder aber ihren Einfluß innerhalb der Konkordanz im konkreten Fall als zu gering veranschlagen.

Dem Initiativrecht kommt deshalb Oppositionscharakter zu, weil es die konstruktive Korrektur einer Herrschaftsausübung ermöglicht, deren Repräsentativität sich sektoriell oder punktuell von tragenden, vielleicht auch erst im Verlaufe eines Initiativverfahrens gebildeten Auffassungen im aktiven oder aktivierbaren Volk entfernt hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Korrektur durch die – seltene – Gutheißung einer Volksinitiative in der Volksabstimmung, durch die Annahme eines parlamentarischen Gegenvorschlages oder durch ein anderweitiges Entgegenkommen der Behörden erfolgt; oder ob gar nur ein Werbungs- und Mobilisierungseffekt erreicht wird, der den Grundstein legt für erhöhte Realisierungschancen in künftigen repräsentativen oder plebiszitären Prozessen.

## *b) Elemente der Oppositionsfunktion*

### 1. Repräsentativität der Wahrnehmung

Volksrechte sind zwar Rechte des Volkes, aber sie werden regelmäßig nur von einem größeren oder kleineren *Teil des Volkes* ausgeübt. Dieser offene Kreis der Partizipanten ist seinerseits mehrfach gestuft: Kleine, besonders aktive Gruppen formulieren und lancieren Volksbegehren oder ergreifen ein Referendum; eine größere Anhängerschaft schließt sich diesen Vorstößen als Unterzeichner der Unterschriftenbögen an; in der Volksabstimmung schließlich entscheidet eine Mehrheit

<sup>63</sup> Vgl. etwa BERGER (1978), 215; BRATSCHI (1969); DELLEY (1978); SIGG (1978); WERDER (1978). Kritisch zum heutigen «Initiativenbetrieb»: HUBER (1982).



der Teilnehmenden. Immer sind es aber Segmente des Ganzen, nicht das Ganze selbst. «Das» Volk lanciert weder eine Initiative noch ergreift es ein Referendum. Es sind die von der Rechtsordnung verlangten oder allenfalls zusätzliche Unterzeichner, die mit mehr oder weniger großem Engagement eine Volksabstimmung erzwingen.

Die im Bund erforderlichen 100 000 Unterschriften für die Einreichung einer Volksinitiative entsprechen zur Zeit rund 2,5 Prozent der Stimmberechtigten und 1,5 Prozent der Wohnbevölkerung. Die für das fakultative Referendum vorgeschriebenen 50 000 Unterschriften machen 1,2 Prozent der Stimmberechtigten und 0,8 Prozent der Wohnbevölkerung aus. Es entspringt daher einem merkwürdigen Verständnis, wenn zuweilen einem eingereichten Volksbegehren oder einem zustande gekommenen Referendum für sich allein eine Tragweite beigemessen wird, die dem parlamentarischen Handeln gleichgesetzt wird. Die Auslösung der Volksrechte stellt einen «Antrag aus dem Volk an das Volk» dar, wie es FRITZ FLEINER für die Initiative formuliert hat<sup>64</sup>, sie ist Ausdruck eines Minoritätswillens, der versuchen will, eine Abstimmungsmajorität zu erringen. Sie entspricht keinem Beschluß einer vom Volk gewählten, die Mehrheitsverhältnisse im Volk mehr oder weniger widerspiegelnden und dem Volk verantwortlichen Behörde<sup>65</sup>.

In diesem systemprägenden Vorgang der Oppositionswahrnehmung kommen spezifische *Repräsentationsvorgänge innerhalb des Volkes* zum Tragen. Nicht das Volk handelt, sondern die «wachen» und je nach Materie engagierten Volksteile. Das Volk scheint die Ausübung der Volksrechte in doppelter Weise zu delegieren. Es vertraut einmal auf die Initiierung von Volksrechten durch kleine Minderheiten, die im richtigen Moment und in der zuträglichen Dosierung Volksbegehren lancieren oder Referenden ergreifen. Beim obligatorischen Referendum fällt diese erste Repräsentationssäule weg. Die an der Volksabstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten wiederum handeln für das Volk, stellen eine selbsternannte und von Abstimmung zu Abstimmung wechselnde «Volksvertretung» dar. Diese Volksvertretung kann größeren oder kleineren Umfang annehmen, je nach dem Grad der Stimmbeteiligung. Die Partizipanten repräsentieren das ganze Volk in zumindest formeller Hinsicht. Im Unterschied zur eigentlichen Volksvertretung können sich diese Volksteile aber nicht durch einen Wahlvorgang legitimieren, sondern durch das Gewährenlassen des übrigen Volkes: *Legitimation durch Abstinenz*.

<sup>64</sup> FLEINER (1923), 398.

<sup>65</sup> Zur Problematik, das von der Mehrheit der Stimmberechtigten gewählte Parlament einer Abstimmungsmehrheit, die 20 Prozent der Stimmbürger umfaßt, gegenüberzustellen, vgl. RIKLIN/KLEY (1981), 113.

Ähnliche Repräsentationsprobleme stellen sich auch in der modernen Versammlungsdemokratie. Wenn die Teilnahme an Gemeindeversammlungen so wenig «repräsentativ» erscheint, daß gegen ihre Beschlüsse ein Referendumsrecht eingerichtet wird – wie das z. B. im basellandschaftlichen Gemeinderecht der Fall ist –, so wird die Parallele zum «Veto» gegen Parlamentsbeschlüsse offenkundig. Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament unterscheiden sich dann vor allem darin, daß dieses seine Legitimation durch den Wahlvorgang erhält, während jene eine fluktuierende aktive Minderheit darstellt, die von der vielleicht kritisch-wachsamen Abstinenz anderer Volksteile abhängig ist<sup>66</sup>.

Von der hier vorgeschlagenen Deutung aus, die in der Wahrnehmung der Volksrechte durch Volksteile Repräsentationsvorgänge erblickt, wären verschiedene Probleme unter einem veränderten Blickwinkel anzugehen. So dürfte einerseits die viel beklagte Stimmabstinenz an Gewicht verlieren, andererseits aber die Frage der *materiellen* Repräsentation an Bedeutung gewinnen<sup>67</sup>. Wesentlich erschiene dann nicht das Quantitative, die Zahl der an Urnengängen Partizipierenden, sondern deren inhaltliche Repräsentativität. Die Volksrechte basieren auf den rechtlich nicht erzwingbaren Voraussetzungen, daß sowohl die Mechanismen der Auslösung wie die sich ergebenden Abstimmungsmehrheiten vom Volksganzen auf die Dauer hingenommen oder akzeptiert werden, daß sie «als» Ausdruck des Volkswillens gelten. Eine Demokratie mit direktdemokratischen Elementen sieht sich demnach einer kaskadenhaften Repräsentation ausgesetzt: Sowohl die «aktive Öffentlichkeit» (DAHRENDORF) wie die Behörden repräsentieren das Volk; die letzteren durch verantwortliches, «führendes», durch die Suche nach Gerechtigkeit geprägtes Handeln; die sich engagierenden Volksteile durch Ausübung vielfältiger Kontrollen, die letztlich wiederum der Verwirklichung der Behördenrepräsentation dienen.

## 2. Gegenständliche Begrenzung

Ein weiteres Kennzeichen der Volksrechte als Instrumente der Opposition besteht in ihrer rechtsförmlichen und politischen Eingrenzung. Nicht jeder Staatsakt, sondern nur ein relativ kleiner Ausschnitt aus der «Tagesproduktion» von Rechtsakten steht der Kontrolle offen: Verfassungsbestimmungen, Gesetze und ein Teil der Staatsverträge und allgemeinverbindli-

<sup>66</sup> Zur Deutung der Landsgemeinde als repräsentatives Organ vgl. HENNIS (1968), 50.

<sup>67</sup> Ähnlich auch RIKLIN/KLEY (1981), 108 ff.

chen Bundesbeschlüsse, in den Kantonen zusätzlich gewisse Verwaltungsakte.

Die Initiative ist zudem einer zweifachen Begrenzung ausgesetzt: Sie kann im Bund nur Verfassungsänderungen beinhalten und untersteht den Grundsätzen der Einheit der Materie, was das Einbringen von politischen Programmen verunmöglicht oder doch erheblich erschwert. Politisch wirkt sich die Beschränkung auf bestimmte Rechtsakte so aus, daß jeweils nur gegen enge Sektoren der Sachpolitik Opposition erhoben werden kann. Initiativbegehren und Volksabstimmungen führen zur fragmentierten Kontrolle im Einzelfall, nicht zur Pauschalgenehmigung oder Pauschalverwerfung einer politischen Haltung oder Richtung. Freilich können in der Summierung des Gebrauchs von Volksrechten Aspekte einer «Gesamtabrechnung» zum Tragen kommen. Auch liegt in der Totalrevision der Verfassung mittelbar die Chance, übergreifende Ordnungsvorstellungen einzubringen, zu verwirklichen oder eben zu verwerfen.

Im Regelfall ermöglichen die Volksrechte eine gegenständlich beschränkte Opposition. Diese Eingrenzung ist Stärke und Schwäche des plebiszitären Elementes zugleich. Sie erweist sich als *Stärke*, wenn es gelingt, die oppositionsträchtigen und politisch kontrollbedürftigen Entscheidungen von den zweitrangigen Geschäften zu scheiden und den Volksrechten offen zu halten. Das Ziel der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeit liegt nicht in der Steigerung einer kaum mehr übersehbaren Quantität von initiativ- und referendumsfähigen Gegenständen, sondern im *rechtzeitigen, direkten und verpflichtenden Zugriff auf wesentliche politische Entscheidungen der Behörden*, ohne diese in ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Politikgestaltung lahmzulegen. Die Suche nach der institutionell «richtigen» Ausgestaltung der Volksrechte ist auf dieses Ziel der effektiven Oppositionswahrnehmung auszurichten; sie stellt ein nie abgeschlossenes verfassungsrechtliches Gebot dar.

Die *Schwäche* der gegenständlichen Eingrenzung der Volksrechte liegt demgegenüber darin, daß jede rechtsförmliche «Aufhängung» von Partizipation, d.h. die Anbindung der Mitwirkung an bestimmte Kategorien von Rechtsakten (Erlasse, ausgesuchte Verwaltungsakte), im zeitlichen Wandel immer wieder als politisch bedeutsam empfundene Materien «durch die Maschen» fallen läßt. Rechtsförmlichkeit und Politikrelevanz bestimmen sich *de lege lata* nicht nach denselben Kriterien, auch wenn sie im Gesetzgebungsstaat der Zivil- und Strafrechtskodifikationen und der Wirtschaftspolizei weitgehend zur Deckung gebracht werden konnten<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Vgl. dazu auch hinten S. 218 ff.

### 3. Okkasionelle Ausübung

Volksrechte werden als Instrumente der Opposition nur von Fall zu Fall benützt<sup>69</sup>. Auch unter diesem Aspekt erscheint die Annahme einer permanenten Mitverantwortung des Volkes als fiktiv. Gewiß gehen die vorne geschilderten indirekten Wirkungen auch dann von den Volksrechten aus, wenn sie nicht betätigt werden. Und die schweizerischen Volksrechte sind dauerhafte Einrichtungen, keine Akklamationsinstrumente im Dienste der Herrschenden. Aber zur Nagelprobe kommt es nur, wenn die Repräsentanten trotz Bargaining Interessen von Volksteilen in einem Ausmaß nicht berücksichtigen, welches zur Auslösung von Volksrechten oder zur Ablehnung behördlicher Vorlagen provoziert. Volksrechte sind keine Instrumente des ständigen Dialogs, sondern des punktuell geführten Kampfes, nach taktischen Gesichtspunkten von Minderheiten innerhalb oder außerhalb der Konkordanz eingesetzt, um mit Hilfe von angestrebten Abstimmungsmehrheiten der behördlichen Politik zu opponieren und andere politische Lösungen durchzusetzen. Diese gleichsam abwartende, lauernde Haltung dürfte auch bei vielen Stimmberechtigten anzutreffen sein, die als Gelegenheitswähler dann zur Stimmabgabe zu motivieren sind, wenn für sie eine unmittelbare Betroffenheit oder die besondere Tragweite der Vorlage offenkundig erscheint – oder zumindest plausibel gemacht wird<sup>70</sup>.

Der selektive Einsatz der plebiszitären Instrumente hat auch seine *Kosten*. Der Gebrauch der Volksrechte orientiert sich «nicht nur an den <objektiven> Notwendigkeiten, am Langfristigen, am Gerechten oder am Rationalsten, sondern oft auch am Popularisierbaren, am Emotionalisierbaren und an jenen Ereignissen und Themen, für die man am schnellsten, am billigsten und am heftigsten öffentliche Aufmerksamkeit finden kann»<sup>71</sup>. Die direktdemokratische Themenauswahl wird durch vorgespurte Interessenlagen, Grundhaltungen und beschränkte Problemlösungskapazitäten bei den Stimmbürgern, aber auch durch die Bedingungen der politischen Kommunikation begrenzt. Nicht alle Probleme und Interessen lassen sich auf plebiszitärem Weg artikulieren und durchsetzen. Hinzu kommt, daß Volksrechte auch zu wirtschaftlichen<sup>72</sup> oder politischen<sup>73</sup> Propagandazwecken eingesetzt werden, ohne daß der

<sup>69</sup> GRUNER (1969), 57.

<sup>70</sup> GRUNER/HERTIG (1983), 159 ff.

<sup>71</sup> NEIDHART (1983c), 30.

<sup>72</sup> Vgl. etwa die sog. DENNER-Initiativen: «Volksbegehren zur Förderung des Wohnungsbaues» (BBl 1971 I, 320 ff.), «Volksinitiative zur Bekämpfung der Teuerung» (BBl 1974 I, 1362 ff.) und neusterdings die «Eidgenössische Konsumentenschutz-Initiative» (BBl 1984 I, 22 f.).

<sup>73</sup> So pflegen vor den Wahlen gewisse Parteien regelmäßig Initiativen mit populärer Thematik zu starten, um damit einen Werbeeffect erzielen zu können.



sachpolitische Gehalt der vorgeschlagenen oder bekämpften Regelung im Vordergrund stehen muß. Bei Verfassungsinitiativen ergibt sich zudem das noch kaum vertiefte Problem «systemsprengender» punktueller Eingriffe, weil die Verfassung nicht auf eine Summe politischer Einzelentscheidungen reduziert werden kann<sup>74</sup>.

Ein deutscher Politologe hat aus den Bedingungen des demokratischen Machterwerbs und der Machterhaltung unter dem Druck der Parteienkonkurrenz folgende 5 Thesen aufgestellt<sup>75</sup>: Der Konkurrenzkampf um Zustimmung gebe (1.) den Einkommens- und Konsuminteressen eine eindeutige Dominanz, habe (2.) zur Folge, daß die Bedürfnisse und Ansprüche des Augenblicks vorherrschen, mache es (3.) für die Regierungen sehr schwierig, nationale Interessen hinter internationale Belange zurückzustellen, bringe (4.) die Politiker in Versuchung, jedenfalls die öffentliche politische Diskussion auf einem sehr niedrigen Niveau der Rationalität zu führen, und treibe (5.) den Prozeß des stetigen Wachstums der Staatsaufgaben trotz enormer Schwierigkeiten eines Einnahmenwachstums voran. Auch GRUNER<sup>76</sup> macht auf den taktisch bedingten Vorrang des Kurzfristigen und Kurzsichtigen aufmerksam, auf welchen die schweizerischen Parteien eingeschwenkt seien.

Sind diese Phänomene nicht auch im helvetischen Konkordanzsystem vorherrschend? Ist nicht zu vermuten, daß die plebiszitären Faktoren derartige Tendenzen vorantreiben und verstärken? Volksrechte bieten jedenfalls für sich allein keine Gewähr für eine auf das Allgemeinwohl ausgerichtete, Mehr- und Minderheiten berücksichtigende, rationale Politik.

Auf den ersten Blick möchte es scheinen, als ob die Einrichtung des *obligatorischen Referendums* dieser Vorstellung der punktuellen Oppositionshaltung nicht entsprechen würde. Wird hier nicht doch ein dauerndes Mitwirken des Volkes vorausgesetzt, das in die Nähe der Sanktionstheorie zu rücken wäre? Eine wirklichkeitsorientierte Betrachtung führt zu einem anderen Ergebnis. Der Unterschied zum fakultativen Referendum besteht allein darin, daß die Volksabstimmung nicht durch Teile des Volkes zuerst ausgelöst werden muß; sie findet in jedem Fall statt. Es fällt also die erste Stufe der vorne geschilderten Repräsentation durch aktive gesellschaftliche Minderheiten weg. Aber im übrigen drückt sich im Urnengang ebenfalls kanalisiertes Vertrauen oder Mißtrauen der partizipierenden, das Volk repräsentierenden Stimmbürgerschaft aus. Den von den Behörden initiierten Verfassungsvorlagen wird großmehrheitlich zugestimmt; nur rund 28 Prozent aller Vorlagen werden verworfen<sup>77</sup>. Doch diese Zustimmung erhält kein größeres Gewicht als die Nichtergreifung des fakultativen Referendums!

<sup>74</sup> Hierzu HUBER (1982); EICHENBERGER (1980g), 200 ff.; DERSELBE (1980h), 223 ff.

<sup>75</sup> KIELMANSEGG (1977b), 129 f.

<sup>76</sup> GRUNER/HERTIG (1983), 307.

<sup>77</sup> Vgl. AUBERT (1982), No 416 ff.



Es ist gerade von juristischer Warte aus darauf aufmerksam zu machen, daß die den Volksrechten unterworfenen, geltenden Rechtsakte nicht nur in der Rechtswirklichkeit, sondern auch politisch-praktisch dieselbe Verbindlichkeit und Legitimation aufweisen, ob sie nun vom stimmenden Volk ausdrücklich gebilligt oder durch Stillhalten gar nicht angefochten worden sind. Dies gilt für Gesetze wie prinzipiell auch für Verfassungsänderungen. Ergibt sich die höhere Geltungskraft der Verfassungsnormen nicht primär aus ihrer hierarchischen Stellung und ihrer inhaltlichen Struktur, im Bund zudem durch die Beteiligung der Stände am Verfassungsreferendum? Kantone mit obligatorischem Gesetzesreferendum kennen oft weder Organ- noch Verfahrensunterschiede zwischen Verfassungs- und Gesetzesreferendum; trotzdem sind beide Rechtsetzungsstufen ausgeschieden und stehen in einem pyramidenartigen Verhältnis der Über- und Unterordnung zueinander. Der okkasionele Charakter des obligatorischen Referendums äußert sich vielleicht weniger ausgeprägt als beim fakultativen, aber er zeigt sich auch hier in der Verbindung von punktueller, relativ seltener Desavouierung der behördlichen Politik mit den zwar häufigen, aber mehr schrankenbeseitigenden, kaum echte Mitverantwortlichkeit des Volkes ausdrückenden Ja – Mehrheiten in den Urnengängen.

#### 4. Zeitlich limitierte Wirkung

Rechtsakte, die von der Mehrheit des stimmenden Volkes genehmigt worden sind, zehren nicht lange von dieser direkt-demokratischen Legitimation. Sie teilen das Schicksal der bloß unangefochten gebliebenen Staatsakte. Wer weiß später schon, ob ein Erlaß einmal vom Volk ausdrücklich angenommen oder ob bloß das Referendum nicht ergriffen wurde? Die Beteiligung aktiver Volksteile, vor allem aber die Volksabstimmung vermag zwar in vielen Fällen momentane Beruhigungen und Entlastungen zustandezubringen, Konflikte zu entschärfen und zu Akzeptation von in Abstimmungen unterlegenen Minderheiten beizutragen, aber auch zur Legitimation behördlichen Handelns in concreto zu führen. Aber diese Pazifizierung ist eine vorläufige, die weder den Behörden Sicherheit auf Dauer vermittelt noch weitere Vorstöße aus dem Volk und durch repräsentative Behörden verhindern kann. Im Gebrauch der Volksrechte kommt die augenblickliche, den aktuellen Stand der öffentlichen Meinung mehr oder weniger widerspiegelnde Haltung aktiver Volksteile zum Tragen. Der demokratische Kompromiß beruht auf einem «Momentankonsens»<sup>77a</sup> Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist deshalb nur für die ausführenden und rechtsanwendenden Behörden, nicht aber für die Akteure der politischen Auseinandersetzung in ihrem Bestreben auf Rechtsänderung verbindlich. Der gelegentlich erhobene Vorwurf, Vorstöße auf Revision kürzlich in einer Urnen-

<sup>77a</sup> LENDI (1981), 490.

abstimmung gutgeheißener oder abgelehnter Vorlagen seien «undemokratisch», findet in unserem politischen System keine Stütze und erweist sich selbst – so man den zweifelhaften Ausdruck gebrauchen will – als «undemokratisch».

Zwar ist es richtig, daß von den plebiszitären Elementen unserer Ordnung *insgesamt* eine legitimierende und namentlich die Rechtsdurchsetzung erleichternde Wirkung ausgeht. Es ist aber doch zu fragen, inwiefern dieser Effekt auch im Einzelfall zum Tragen kommen kann; er bezieht sich wohl hauptsächlich auf die direktdemokratischen Institutionen als solche. Gerade in Zeiten eines raschen gesellschaftlichen Wandels ist es denkbar, daß ein Gesetz schon relativ kurze Zeit nach der Inkraftsetzung an Legitimität einbüßt, weil es – ungeachtet seiner besonderen demokratischen Verankerung – *inhaltlich* nicht mehr als gerecht empfunden wird<sup>78</sup>. Es stellt m. E. ein Desiderat rechtstheoretischer Grundlagenforschung dar, den Fragen der Legitimität und Rechtsgeltung auf dem Boden eines «Vorverständnisses» nachzugehen, für das die Prinzipien des auf Menschenwürde hin angelegten demokratischen und sozialen Rechtsstaates konstituierend erscheinen.

### c) Weitere Funktionen

Mit der Betonung des Oppositionscharakters der plebiszitären Instrumente wird freilich nicht bezweckt, Initiative und Referendum auf eine einzige Funktion festzuschreiben. Die Plurifunktionalität der Volksrechte ist schon früh erkannt worden.

So erklärte etwa CARL HILTY, das Referendum erhalte die Gesetzgebung populär und zwingt zur einfachen bürgernahen Gesetzesfabrikation, es stelle «das weitaus mächtigste Erziehungsmittel» dar und gebe dem Volk das «Gefühl» von Mitverantwortlichkeit, es löse durch klare Mehrheitsverhältnisse alle Fragen und beende allen Streit. Schließlich nötige es die sogenannten «gebildeten» Stände, «in beständigem Contact mit den unteren Volksklassen zu bleiben und für deren fortdauernde Erziehung und Belehrung zu sorgen»<sup>79</sup>.

Den Volksrechten werden heute mehrere Funktionen zuerkannt; man kann sie mit Stabilisierungs-, Integrations-, Legitimations-, Edukations- und Pazifizierungsfunktionen kennzeichnen<sup>80</sup>. Sie tragen alle dazu bei, daß durch die sachbezogene

<sup>78</sup> *Beispiele:* Der heute in erhebliche Anfechtung geratene Atomenergieartikel (Art. 24<sup>quinques</sup> BV) wurde im Jahre 1957 von rund 77 Prozent, der Artikel über den Nationalstraßenbau (Art. 36<sup>bis</sup> BV) ein knappes Jahr später gar von 85 Prozent der Stimmenden angenommen!

<sup>79</sup> HILTY (1887), 428 ff., 430, 434.

<sup>80</sup> Vgl. etwa NEIDHART (1983c), 17; RIKLIN/KLEY (1981), 125; GASSER (1966), 151 ff.

Konfliktaustragung das System stabil bleibt, daß der Zusammenhalt im Volk erhalten oder verstärkt wird, daß Entscheidungen qua Partizipations*möglichkeit* eher akzeptiert werden, daß in einem politischen Prozeß, der durch Volksrechte belebt wird, staatsbürgerlicher Unterricht und die Erfassung komplexer politischer Probleme «living learning» geschieht, und daß Volksentscheide zur vorne berührten befriedenden Konfliktbeendigung führen. Aber sind diese Funktionen nicht gleichsam Nebenprodukte oder Folgeerscheinungen der Oppositionsrolle, die zudem je nach gesellschaftlichen Umweltbedingungen auch ausbleiben können?

So erscheint es etwa nicht als ausgeschlossen, daß Volksabstimmungen desintegrierend und destabilisierend wirken können. Was wäre z. B. die Folge gewesen, wenn Volk und Stände am 24.9.1978 der Gründung des Kantons Jura nicht zugestimmt hätten? NEIDHART vertritt die m.E. überzeugende These, daß Probleme, die eine hohe Konflikt- und Politisierungsintensität erzeugen, sich auf direktdemokratischem Weg nicht mehr besonders gut lösen ließen<sup>81</sup>.

#### IV. Ausgewählte Probleme der Volksrechte

##### *a) Regierbarkeitsprobleme?*

Ein Überblick über einzelne Probleme, die mit der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente im repräsentativen Bundesstaat verbunden sind, soll diesen dritten Teil beenden. Es ist in jüngster Zeit Mode geworden, solche Fragen als «Regierbarkeitsprobleme» anzusprechen<sup>82</sup>. Es besteht indessen wohl Einigkeit darüber, daß die Schweiz zur Zeit nicht unregierbar ist. Erweist sich dieser Begriff nicht als wenig brauchbar, weil er eine Alternative vorspiegelt, die weder wissenschaftlich noch praktisch von Nutzen erscheint? Die Probleme des modernen demokratischen Sozialstaates betreffen das «Wie» der Regierbarkeit, nicht das «Ob». Das Begriffspaar «regierbar – unregierbar» richtet sich also an unfruchtbaren Polen aus. Sinnvoller dürfte es sein, ohne apokalyptische Szenarien die Probleme zu untersuchen, welche die vielfältigen Funktionen und Prozesse staatlich-politischer Entscheidherstellung und

<sup>81</sup> NEIDHART (1983c), 26.

<sup>82</sup> Vgl. etwa die Beiträge in: Regierbarkeit, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1983, Bern 1983, sowie EICHENBERGER (1983) und die dort (155, Anm. 1) zit. umfangreiche Literatur.

Entscheidungsdurchsetzung sowie ihre institutionelle Einbettung betreffen. In diesem Sinn stellt die nachfolgende Auflistung einen kleinen Ausschnitt dar, der die plebiszitären Faktoren betrifft.

### *b) Das Objektproblem*

#### 1. Die schicksalhafte Verknüpfung mit dem Prozeß der Rechtsverwirklichung

Ein – gerade den Juristen immer wieder beschäftigendes – Problem besteht darin, welche politischen Entscheidungsgegenstände mit den Instrumenten von Initiative und Referendum beeinflußt und kontrolliert werden sollen. Unsere Verfassungsordnung kettet die Volksrechte an Rechtsformen an und vertraut darauf, daß damit auch die politischen Kanäle der Oppositionswahrnehmung sinnvoll und richtig offen stehen.

Die Diskussion um die gegenständliche Veränderung der Volksrechte deutet darauf hin, daß es heute offenbar nicht (mehr?) gelingt, alle «volksrechtswürdigen» Staatsakte im richtigen Zeitpunkt mit Initiativ- und Referendumsmöglichkeiten zu verbinden. Muß nicht in der Zunahme der sog. «Neuen Politik»<sup>83</sup>, die sich weitgehend in extrainstitutionellen und antikonventionellen Formen abspielt (z.B. Bürgerinitiativ-, Ökologie-, Friedens- und Frauenbewegung), auch ein Indiz dafür erblickt werden, daß die Volksrechte teilweise nicht mehr «greifen»? Das Stichwort der *Verwesentlichung* der Demokratie bringt das Anliegen zum Ausdruck, das direktdemokratische Instrumentarium mit dem Ziel umzugestalten, alle für die Gesellschaft «wesentlichen» politischen Entscheidungen den Volksrechten zugänglich zu machen. Leiden wir unter einem Volksrechtsdefizit?

Die spezifische Verknüpfung der schweizerischen Volksrechte mit dem Prozeß der Rechtsverwirklichung wird etwa an folgenden sechs Eigenschaften der plebiszitären Elemente deutlich:

- Die Volksrechte beziehen sich immer auf *Rechtsakte*. Sie haben Entscheidungen zum Gegenstand, die in den Formen verbindlichen Rechts ergehen<sup>84</sup>.
- Die Volksrechte knüpfen in der Regel an *Rechtssätze* an<sup>85</sup>. Diese Einengung dürfte bei der «Geburt» der plebiszitären Elemente noch nicht typisch gewesen sein; auf der kantonalen und kommunalen Ebene stehen denn auch

<sup>83</sup> Zur «Neuen Politik» vgl. vor allem KRIESI/LEVY/GANGUILLET/ZWICKY (1981), und GRUNER/HERTIG (1983), 268 ff.

<sup>84</sup> Zur Abgrenzung von «unverbindlichen» Abstimmungen vgl. etwa RUCH (1979), 343 ff.; MÜLLER/SALADIN (1979), 418 ff., 423 ff.; STRÄULI (1982).

<sup>85</sup> So spricht JAGMETTI (1979), 212, von der «Demokratie der Rechtsetzung».

- Einzelakte dem Referendum immer noch offen<sup>86</sup>. – Die Urnendemokratie des 20. Jahrhunderts hat aber vor allem die generelle und abstrakte Norm, die dank ihrer «allgemeinen Betroffenheit» der Bürgerkontrolle unterworfen werden sollte, zum Gegenstand plebiszitärer Beteiligung gemacht.
- Die Volksrechte sind mit Rechtssätzen des *Parlaments*, allenfalls von Volksversammlungen (Landsgemeinden, Gemeindeversammlungen) verbunden. Das Referendum ist «Zusatz» zum Parlamentsakt; die Initiative ist auf Erlaß einer parlamentarischen Entscheidung gerichtet.
  - Die Volksrechte, vor allem das Referendum, stehen deshalb auch in einer Wechselbeziehung zur spezifisch schweizerischen Typik der *Rechtsetzungsformen*: So wird das förmliche Gesetz im schweizerischen Staatsrecht gerade durch dessen Referendumsoffenheit definiert. Allerdings unterstehen auch Verfassungsänderungen und u. U. andere parlamentarische Rechtsetzungsformen (wie z. B. gewisse Spielarten des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses<sup>87</sup>) den direktdemokratischen Beteiligungsrechten.
  - Die Volksrechte sind in funktioneller und föderalistischer Hinsicht *konstitutionell eingebunden*. Die Verfassung auf allen Ebenen des Bundesstaates sowie konkretisierende Gesetzesnormen bestimmen den Anwendungsbe- reich von Initiative und Referendum. Das materielle Recht einer höheren Rechtsetzungsstufe oder eines übergeordneten Verbandes im Bundesstaat geht tieferstufigem Recht auch dann vor, wenn dieses – im Gegensatz zu jenem – unter Beteiligung des Volkes erlassen worden ist. Sollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger ausgedehnt oder eingeschränkt werden, muß zuerst die verfassungsmäßige Zuständigkeitsordnung revidiert werden.
  - Die Volksrechte greifen im Rahmen des Rechtsverwirklichungsprozesses in der Regel nur *einmal*, so daß widersprüchliche Ergebnisse von Volksabstimmungen ausgeschlossen erscheinen: Verfassungsabstimmungen über (Bundes-)Kompetenzen, Gesetzesabstimmungen über materiellrechtliche Vorschriften, in den Kantonen Abstimmungen über Verwaltungsakte (in der Regel bestimmte Finanzbeschlüsse), soweit sie nicht gesetzlich determiniert sind.

## 2. Zur Funktionseinbuße plebiszitärer Elemente

Das hier in groben Umrissen gezeichnete Bild kennt freilich fließende Übergänge, Grenzfälle, Ausnahmen. Aber es kann als Ausgangsbasis für die Beurteilung aktueller Problemlagen dienen. Vergleicht man es nämlich mit der modernen Verfassungswirklichkeit, so fällt auf, daß sich diese von der ursprünglichen Idee der Bürgerbeteiligung zu entfernen droht – und sich bereits teilweise entfernt hat. Die Funktionseinbuße der Volks-

<sup>86</sup> Gerade der allgemeinverbindliche Beschluß diene im kantonalen Staatsrecht dazu, wichtige Einzelakte dem Referendum zugänglich zu machen; vgl. etwa KÖLZ (1981a), 41 ff.; RHINOW (1979), 208; COTTIER (1983), 118 ff.; MORAND (1982), 427 f. Zu weiteren Anknüpfungen an Verwaltungsakte vgl. etwa AUER (1978), 35, 55 ff.; HERNEKAMP (1979), 74, 83, 130, 136; KÖLZ (1981a), 36 ff.

<sup>87</sup> Art. 6 Abs. 2 GVG (SR 171.11).



rechte läßt sich anhand folgender miteinander verflochtener Phänomene darstellen:

- Die zunehmende politische *Gewichtsverlagerung* von der Legislative auf die Exekutive (und Judikative), auf eine berühmte Formel gebracht mit dem Wechsel vom Gesetzgebungs- zum Exekutiv- und Richterstaat<sup>88</sup>;
- der Bedeutungswandel des Gesetzes vom Konditionalprogramm des Zivil- und Strafrechts zum *Zweckprogramm* des modernen Verwaltungsrechts, der mit der zunehmenden Steuerungsaufgabe des Rechts im sozioökonomischen Bereich einhergeht und als Problematik von Maßnahme-, Zeit-, Plan- oder Leistungsgesetzen thematisiert worden ist<sup>89</sup>;
- die Herausbildung eines dominanten *Vorverfahrens* der Gesetzgebung innerhalb des Exekutivbereichs mit stark prägenden Weichenstellungen und konkordanziellen Aushandlungsmechanismen;
- die inhaltliche «Entleerung» formeller Gesetze durch unterschiedliche Formen der *Übertragung rechtsetzender* (oder administrativ-finanzieller) *Befugnisse* auf Exekutive und Judikative, namentlich durch formelle Delegation von Entscheidungsbefugnissen und durch Verwendung «unbestimmter Begriffe», Ermächtigungs- und Generalklauseln, Ermessenstatbeständen<sup>90</sup>;
- die Entpolitisierung von Verwaltungsaufgaben durch die Schaffung parastaatlicher oder interkantonalen Vollzugseinheiten;
- die angesichts offener Normen wachsende *Bedeutung* von administrativen und richterlichen *Einzelakten*, die wichtige politische (u. a. ökonomische und ökologische) Fragen zum Inhalt haben (z. B. höchstrichterliche «Wettbewerbspolitik» im Rahmen des Kartellgesetzes, Geld- und Währungspolitik durch die Nationalbank, Umweltverträglichkeitsprüfung, KKW-Bewilligungen, Errichtung von Waffenplätzen) und die damit tendenziell weniger fremdbestimmte Rechtsanwendung im klassischen Sinn als eigenverantwortliche Politikgestaltung in einem weitmaschig abgesteckten Entscheidungsfeld darstellen;

<sup>88</sup> Vgl. etwa HUBER (1971b), 461 ff.; EICHENBERGER (1980d), 144 ff.; STRÄULI (1982), 23 ff.; WERDER (1979), 39 ff.

<sup>89</sup> COTTIER (1983), 81 ff.; G. MÜLLER (1979), 4, 46 f., 95 ff., 153 ff.; RHINOW (1979), 213 ff., je mit weiteren Hinweisen.

<sup>90</sup> IMBODEN/RHINOW (1976), 368 ff.; 398 ff.; RHINOW (1979), 93 f.; DERSELBE (1983) mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.

- das Auseinanderklaffen von unmittelbarer *Betroffenheit und Kompetenzordnung*<sup>91</sup>;
- die «*Maßstabsvergrößerung*» von *Verwaltungsverfahren* zum Erlaß von Verfügungen und Rechtsmittelentscheidungen, wenn sich der Kreis der Betroffenen angesichts der Politik- und Umweltrelevanz von technologischen oder anderen Großanlagen gewaltig erweitert;
- das Bedürfnis nach konzeptioneller und *geplanter Politik* bei zunehmender Anhäufung und Komplexität öffentlicher Aufgaben, ohne daß Rechtsformen für die (politische) Planung bereitstünden;
- die allmähliche *Umformung des Verfassungsrechts* zur materialen Grundlegung der Politikgestaltung, ja deren Erhebung zur «bibelähnlichen Autorität» (KONRAD HESSE), so daß die Bürgerpartizipation im Bund auf zwei Stufen stattfindet: obligatorisch über Grundsätze, Ziele, Aufträge in der Verfassung, fakultativ über die mehr oder weniger aussagekräftige Konkretisierung auf Gesetzesstufe.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung für die Volksrechte sind offenkundig: Je mehr sich der Nukleus der politischen Entscheidung vom Parlament entfernt und auf Vor- und Nachstadien verlagert, desto weniger Substanz enthält das Hauptobjekt der direktdemokratischen Elemente. Politik, die ohne Parlament «gemacht» wird, entzieht sich auch den Volksrechten. Eine ähnliche Folge zieht die Zentralisierung staatlicher Aufgaben nach sich: Der partizipative Einfluß nimmt tendenziell ab. Freilich wäre das geschilderte Lagebild unvollständig, wenn nicht auch Faktoren erwähnt würden, die zu einer *Aufwertung* des Gesetzes (und damit der Volksrechte) geführt haben: etwa die Ausdehnung des Legalitätsprinzips auf die Leistungsverwaltung, die stärkere Herausbildung der Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns, die damit verbundenen, höchstrichterlich entwickelten Schranken der Delegationsbefugnisse<sup>92</sup>, usw.

### 3. Das Postulat eines regelungstheoretischen Reformansatzes

Die Diskussion über Reformen im Bereich der Volksrechte sind so alt wie die Volksrechte selbst.

<sup>91</sup> Vgl. dazu vorne S. 175 ff.

<sup>92</sup> Vgl. etwa G. MÜLLER (1979), 161 ff., 178 ff., und neuerdings COTTIER (1983), 40 ff.

Es ist im Grunde genommen erstaunlich, daß der Kreis institutioneller Vorschläge zu Neugestaltungen gegenüber dem letzten Jahrhundert kaum wesentlich erweitert worden ist. Immer noch wird über Obligatorium, Fakultativum oder Behördenbefugnisse bei der Auslösung des Referendums, über Sinn und Grenzen von Beschlusses-, Vertrags-, Ausgaben-, Budgetreferenden sowie von Gesetzes- oder Beschlussesinitiative sowie über erforderliche Unterschriftenzahlen debattiert. Gewiß gibt es auch neuere Ideen: etwa die Einführung der Einheitsinitiative, der Volksmotion, die Erstreckung des Referendums auf Anleihen, politische Planungen und Grundsatzbeschlüsse oder die Loslösung des Referendums von Rechtsakten mittels Konsultativabstimmungen<sup>93</sup>.

Alle diese Einrichtungen können und sollen zweifellos je für sich auf ihre Vor- und Nachteile, auf ihre Aus- und Nebenwirkungen hin untersucht werden. Doch fragt sich, ob dieser punktuelle Reformansatz nicht zu kurz greift. Haben Reformstrategien nicht in erster Linie von der schicksalhaften Verknüpfung der Partizipationsrechte mit dem Rechtsverwirklichungsprozeß insgesamt auszugehen? Die grundlegende Frage müßte doch wohl lauten, in welcher *Phase* (oder in welchen *Phasen*) der vielfach gegliederten und gestuften Abfolge von Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsakten, bei welchen *politischen Materien* und in welcher *Form* das Volk zu beteiligen sei. Die Verkettung von Volksrechten und juristischen Regelungen und Verfahren dürfte unauflösbar sein. Drängt es sich deshalb nicht auf, einen Reformansatz zu wählen, der «Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung» (GEORG MÜLLER<sup>94</sup>) in den Mittelpunkt rückt? Wenn die Griffigkeit partizipativer Rechte in wesentlichem Ausmaß davon abhängt, welchen Stellenwert die Objekte und Verfahren besitzen, auf welche sich die Volksrechte beziehen, so erscheint es naheliegend, Strategien zur Optimierung demokratischer Prozesse im Rahmen einer juristischen *Regelungstheorie* vorzunehmen<sup>95</sup>. Dabei fließen auch rechts- und sozialstaatlich geforderte Überlegungen der zeitlichen und inhaltlichen Sachrichtigkeit des Ergebnisses, der «Volksrechtseignung», der Vollzugstauglichkeit und andere Aspekte sachgerechter Verteilung der Regelungslast ein<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Zu diesen Reformvorschlägen vgl. die Nachweise hinten S. 234 ff. Politische Reformideen und entsprechende Vorschläge enthalten etwa die Berichte des VERFASSUNGSRATES (1974) des Kantons Aargau; TOTALREVISION (1983), C, 7., 10 ff.

<sup>94</sup> So der Titel der Habilitationsschrift von G. MÜLLER (1979); vgl. zur Verteilung der Rechtsetzungsaufgaben allgemein EICHENBERGER (1982), 25 ff.

<sup>95</sup> Vgl. RHINOW (1979), 244 ff.

<sup>96</sup> Grundlegend hierzu (insbesondere auch zum structural due process des amerikanischen Verfassungsrechtlers L. TRIBE) J. P. MÜLLER (1982b) und

Damit wird nicht verkannt, daß institutionelle Reformen in der politischen Praxis immer wieder zur *staatsrechtlichen Detailpflege* gerinnen, weil wissenschaftliche Analysen und Erkenntnisse auf höherem Abstraktionsniveau nicht ohne Komplexitätsreduktion, Anpassungsleistungen an Bestehendes und kreativ-taktische Umsetzungen in rechtliche Gehäuse und Regeln einzubringen sind. Ist es nicht aber gerade Aufgabe der Wissenschaft, «Grundlagenforschung» zu betreiben und den tieferen Zusammenhängen zwischen Partizipation und Rechtsverwirklichung nachzugehen? Die politischen und soziologischen Disziplinen klammern in der Regel diese Zusammenhänge aus und richten ihr Forschungsinteresse auf die «politische Entscheidung» als solche. Politik wird aber in Formen und Verfahren betrieben, die das Recht und die Rechtswissenschaft bereitzustellen haben.

In diesem Sinn wären überlieferte rechts- und staatstheoretische Axiome zu überdenken und auf ihren Beitrag zur demokratischen Organisation der Entscheidungsprozesse im sozialen Rechtsstaat hin zu befragen. Im Sinne von *Beispielen* seien genannt:

- Die Überprüfung der *Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sowie Gerichten* ohne erstarrende Fixierung auf Gewaltenteilungsdogmen, dafür im Hinblick auf zu effektuierende Partizipationsbedürfnisse im Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren.
- Die Infragestellung von herkömmlichen Dichotomien, die – zum Teil – an Rechtfertigung eingebüßt haben, wie die Unterscheidung von *Rechtsetzung und Rechtsanwendung* oder von *Rechtssatz und Einzelakt*<sup>97</sup>.
- Die demokratische *Umformung des Gesetzes* über den klassischen Rechtssatz hinaus zum Gefäß wichtiger politischer Entscheidungen<sup>98</sup>, um Parlament und Volk den Zutritt zu denjenigen konflikt- und dissensträchtigen Fragen zu öffnen, die besonderer demokratischer Akzeptanz und Legitimation bedürfen.
- Damit verbunden die Entfaltung rechtlicher Prinzipien wie vor allem die Neufundierung des *Erfordernisses der gesetzlichen Grundlage*<sup>99</sup> (unter Einschluß des Bestimmtheitsgebotes und der Grenzen der Gesetzesdelegation), die dieser demo-

COTTIER (1983), 140 ff., 171 ff., und passim. Vgl. auch RYFFEL (1972a), 198 ff. («Die jeweilige Ausgestaltung demokratischer Strukturen ... muß sich im Rahmen der Sachanforderungen bewegen»).

<sup>97</sup> Vgl. hierzu etwa RHINOW (1979), 195 ff.

<sup>98</sup> Vgl. vor allem EICHENBERGER (1980b), 343 f.; DERSELBE (1980k), 355; DERSELBE (1982), 26 ff.; G. MÜLLER (1979), 110 ff.; MORAND (1982), 426 ff.; COTTIER (1983), 92 ff.

<sup>99</sup> Zum Legalitätsprinzip grundlegend COTTIER (1983).

kratischen Funktion der parlamentarischen Rechtsakte Rechnung tragen.

- Die allfällige Entwicklung neuer (oder die Wiederbelebung alter) Rechtsformen, die auf die Bedürfnisse der politischen *Planung* und die in Grundsatz- und Ausführungsbeschlüssen abgestuften Entscheidungsverfahren abgestimmt sind<sup>100</sup>.
- Die Zusammenhänge von *dezidierender* Partizipation ex post (wie sie in den Volksrechten im Anschluß an Behördenbeschlüsse zum Tragen kommt) und *deliberierender* Mitwirkung ex ante, die sich im Verfahren auf Erlass eines Rechtsaktes aktualisiert. Vermag Verfahrensbeteiligung ex ante, etwa besonders intensiv Betroffener, fehlende Partizipation ex post zu ergänzen oder gar zu kompensieren<sup>101</sup>? Das Thema läßt sich jedenfalls nicht mit dem Hinweis «erledigen», die Mitwirkung im Verfahren sei bloß liberal-rechtsstaatlich motiviert und weise keinen Konnex zur demokratischen Partizipation auf; in der Forderung nach Ausbildung eines «structural due process» fließen rechtsstaatliche und demokratische Postulate zusammen<sup>102</sup>.
- Die Reflexion über die *Rechtsverbindlichkeit* von Entscheidungen, die als Grundsatzbeschlüsse, Planungen, Programme, Richtlinien, Zielbestimmungen, Aufträge unter Beteiligung des Volkes erlassen worden sind, ohne daß Vollzugstauglichkeit oder Vollzugswille sichergestellt wäre. Auch wenn sich die Abgrenzung zur Konsultativabstimmung ohne jegliche («Rechts-»)Verbindlichkeit in Extrempolen formell als problemlos erweist, kennt die moderne Praxis fließende Übergänge<sup>103</sup>.
- Die Überprüfung der *föderalistischen Kompetenzordnung* unter partizipativen Gesichtspunkten (Aufwertung kantonaler Autonomie durch Zuständigkeitsverlagerungen auf die Kantone oder durch föderative Mitwirkungsrechte).

<sup>100</sup> Vgl. etwa die Hinweise bei G. MÜLLER (1979), 49 ff.; MÜLLER/SALADIN (1979), 416 f.; J. P. MÜLLER (1981b), 126 ff.; TOTALREVISION (1983), C, 7., 24 ff.; VERFASSUNGSRAT (1974), 23 ff., 54 ff.; KÖLZ (1981c), 58 ff.; BRUNNER (1984), 31 ff., 60 ff.

<sup>101</sup> Vgl. vor allem SCHARPF (1970), 63 ff.; BRUNNER (1984), 117 ff., 148 ff.; J. P. MÜLLER (1981b), 261 ff., und MORAND (1982), 434 ff. Kritisch JAGMETTI (1979), 222 f.

<sup>102</sup> J. P. MÜLLER (1982b), 173 ff.

<sup>103</sup> Vgl. hiezu MÜLLER/SALADIN (1979), 423 ff.; RUCH (1979), 346; STRÄULI (1982), 59 ff., 74 ff.



Mit diesen selektiven Andeutungen muß es hier sein Bewenden haben. Es ging vor allem darum aufzuzeigen, daß Reformen im Bereich der Volksrechte in einem engen Konnex mit der Organisation und Strukturierung des Rechtsverwirklichungsprozesses stehen; sie fallen insofern auch in den Themenkreis einer Makrotheorie juristischer Regelungen, die sich von der Rechtsetzung über die Formen des Verwaltungshandelns bis zum prozessualen Verfahrensrecht erstreckt.

### *c) Das Partizipationsproblem*

#### 1. Ursachen der Abstinenz

Zu einem eigentlichen Schlagerthema der schweizerischen Politikwissenschaft und der Publizistik ist die sinkende Beteiligung des Volkes an Wahlen und Abstimmungen geworden<sup>104</sup>. Das mit den plebiszitären Systemelementen verknüpfte Partizipationsproblem läßt sich allerdings nicht auf die Abstinenzforschung reduzieren.

Politische Beteiligung ist für die schweizerische Demokratie in mindestens dreifacher Hinsicht von theoretischer Relevanz: als methodisches Problem der Normativität oder Empirie (politische Beteiligung als Zielwert<sup>105</sup> oder als Gegenstand empirischer Untersuchungen), als Frage des mikro- oder makrotheoretischen Bezugsrahmens (individuelle Ursachen- oder systembezogene Wirkungsforschung<sup>106</sup>), und als Korrelationsproblem zwischen konventioneller, institutionalisierter und formalisierter Partizipation einerseits und unkonventionellen Aktivierungsformen anderseits.

Neuere Untersuchungen zur Erforschung der Ursachen der sinkenden Partizipation<sup>107</sup>, welche weitgehend auf Befragung und Systemvergleichen beruhen, geben als Gründe für die allgemeine tiefe Stimmbeteiligung<sup>108</sup> den geringen Einfluß der Parlamentswahl, die hohe Zahl der Urnengänge, die noch

<sup>104</sup> Vgl. etwa die ausführliche Bibliographie zur in- und ausländischen Literatur bei RIKLIN/KLEY (1981), 160 ff., die allerdings noch durch die Studie von IMBODEN (1963) sowie durch RIKLIN (1981) zu ergänzen ist. Wertvolle Hinweise vermitteln SCHAFFHAUSER (1978), 190 ff. sowie neuerdings GRUNER/HERTIG (1983), 390 ff., je mit weiteren Literaturangaben.

<sup>105</sup> Vgl. dazu vorne S. 162 ff.

<sup>106</sup> Vgl. hierzu LEHMBRUCH (1975), 237 ff.

<sup>107</sup> Vgl. vor allem RIKLIN/KLEY (1981), 18 ff.

<sup>108</sup> Es gibt aber auch gegenteilige Beispiele: Die 127 Stimmberechtigten der Misoixer Gemeinde Castaneda haben am 22. 1. 1984 ihren Gemeindevorstand mit 100prozentiger Beteiligung gewählt (vgl. NZZ Nr. 19 vom 24. 1. 1984).

höhere Zahl der Urnenentscheide und die sachliche Überforderung an, nicht aber offenbar das Gefühl, wichtige politische Fragen würden gar nicht zur Abstimmung gelangen<sup>109</sup>. Das spezifische Nachkriegsphänomen der stark sinkenden Stimmbeteiligung<sup>110</sup> wird auf die Aufhebung des Stimmzwangs, die Zunahme der Stimmberechtigten, die Herausbildung der Konkordanzdemokratie und vor allem auf die *Intensivierung der direktdemokratischen Elemente* durch den institutionellen Ausbau der Volksrechte seit 1874 sowie auf die *Ausweitung der Gesetzgebung* zurückgeführt<sup>111</sup>. Offen und ideologischen Deutungen ausgesetzt ist das Ausmaß jener Bürger, die aus Zufriedenheit und Gleichgültigkeit oder aber gerade umgekehrt aus Unzufriedenheit und «Systemverdrossenheit» der Urne fernbleiben. Jedenfalls wäre es verfehlt, eine Gruppe auf Kosten der anderen als Beweis für die Legitimität oder aber angeblich wachsende Illegitimität des Staates heranzuziehen<sup>112</sup>. Immerhin erscheint es nicht recht plausibel, daß echte Unzufriedenheit sich vor allem in Abstinenz ausdrücken soll und nicht *auch* in der beteiligungsintensiven Ausschöpfung institutionalisierter Oppositionsmöglichkeiten.

<sup>109</sup> Vgl. GRUNER/HERTIG (1983), 169. Nach dem hier vertretenen Demokratieverständnis ist es auch gar nicht das Ziel der Volksbeteiligung, alle wichtigen Entscheide zu sanktionieren. – Zum Verhalten des Stimmbürgers vgl. auch ENGLER (1973), 105 ff.; GIGER (1975).

<sup>110</sup> Die Beteiligung an den Nationalratswahlen sank von 72 Prozent im Jahre 1947 auf 48 Prozent im Jahre 1983 (vgl. dazu auch vorne S. 194). Die sinkende Wahlbeteiligung ist an sich keine neue Erscheinung: 1914 betrug sie unter dem Regime des Majorzwahlsystems 46,2 Prozent. Neu ist ihre Dimension. Bei Sachabstimmungen auf Bundesebene ist von der Legislaturperiode 1944–1947 (62 Prozent) bis zur Periode 1972–1975 (37 Prozent) ein Rückgang von 25 Prozent zu verzeichnen, während seither wieder ein Anstieg (1976–1979: 44 Prozent) zu verzeichnen ist. Die Stimmbeteiligung vor dem 2. Weltkrieg schwankte zwischen rund 65 Prozent und rund 55 Prozent hin und her. Nur in wenigen Legislaturperioden wurden Extremwerte erzielt: 1932–1935: 74 Prozent und 1912–1919 rund 50 Prozent. Vgl. im Detail RIKLIN/KLEY (1981), 39 ff.

<sup>111</sup> RIKLIN/KLEY (1981), 39 ff.; RIKLIN (1981).

<sup>112</sup> Ähnlich auch NEIDHART (1983c), 24, während nach ZWICKY (1982), 278, Stimmbastinenz «vor allem als Entfremdungsphänomen zu interpretieren» ist und auch LINDER (1983b), 132, in ihr «Symptome der Entfremdung» sieht. Es ließe sich hier eine interessante Frage anfügen: Wie sind die geringen Beteiligungshöhen in früheren Jahrhunderten zu beurteilen, wo jedenfalls weder der «spätkapitalistische» Staat noch die Leistungsgesellschaft verantwortlich zu machen sind?

Die Gründe der Enthaltung sind aller akribischen Abstinenzforschung zum Trotz schwer zu quantifizieren, weil Umfragen immer nur *geäußerte* Meinungen widerspiegeln, diese sich aber mit den effektiven Haltungen nicht zu decken brauchen. Wer steht schon zur pflichtverneinenden Interesselosigkeit? Wir wissen bloß, was als Gründe angegeben wird, nicht unbedingt und zuverlässig, was die wirklichen Gründe sind. Das wäre namentlich zu bedenken, wenn aus Meinungsumfragen ganze Theorien über den (guten oder schlechten) Zustand unseres Gemeinwesens und über die Legitimität des politischen Systems abzuleiten versucht wird.

## 2. Zur Überforderung der Stimmbürger

Die Verhaltensforschung bestätigt offenbar das politische Alltagswissen, daß vielen Stimmberechtigten die sog. *materielle Problemlösungsfähigkeit* fehlt, um alle Vorlagen in ihrer Komplexität rational beurteilen zu können<sup>113</sup>. Mit diesem Problem lebt die schweizerische Demokratie allerdings seit ihren Anfängen, und man darf wohl sagen, daß es letztlich unlösbar ist.

Schon bei der Einführung des fakultativen Referendums auf Bundesebene wurde als polemisches Argument gegen das Volksrecht vorgebracht, man könne sich nicht vorstellen, daß der Senn den Code de commerce zu beurteilen und der Stallknecht den Zivilprozeß zu studieren vermöge<sup>114</sup>. Offensichtlich basiert die Ausübung der Volksrechte seit jeher zu einem beträchtlichen Teil auch auf *Vertrauen*, das Mandatsträgern, opinion leaders und gesellschaftlichen Bezugspersonen entgegengebracht wird<sup>115</sup>. Ein Hauptmangel gewisser Zweige der neueren Partizipationsforschung besteht darin, daß der schweizerischen Demokratieidee das Menschenbild eines aufgeklärten, vollinformierten und rational entscheidenden Bürgers unterstellt wird<sup>116</sup>, was sich aber weder historisch noch soziologisch erhärten läßt. Der Senn und der Stallknecht verließen sich schon damals «auf das Urtheil, ihres nächsten Nachbarn und Freundes, des Juristen, dem sie das nöthige Verständnis zutrauen»<sup>117</sup>, nicht anders als es heute im überlasteten Parlament zwischen Hinterbänklern und Meinungsführern, aber auch im Interesse einer selektiven Schweregewichtsbildung und Arbeitsteilung der Fall ist.

Wenig fruchtbar erscheint deshalb auch die kategoriale Gegenüberstellung zweier Zielwerte der plebiszitären Elemente: generalisierende Unterstützung der Repräsentanten, «Massenloyalität», Systemlegitimierung *oder* «allgemeine und chancengleiche Teilnahme am diskursiven Willensbildungsprozeß», verbunden mit emanzipatorischen Werten<sup>118</sup>. Sachwissen wurde

<sup>113</sup> RIKLIN/KLEY (1981), 34 ff.; GRUNER/HERTIG (1983), 47 ff.

<sup>114</sup> Vgl. CURTI (1882), 281 (Votum von WELTI anlässlich der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874).

<sup>115</sup> Vgl. hierzu auch LUHMANN (1973), 40 ff.; LINDER (1983b), 133 ff.

<sup>116</sup> So wohl von HERTIG; vgl. GRUNER/HERTIG (1983), 47 f.

<sup>117</sup> HILTY (1887), 433.

<sup>118</sup> So aber etwa GRUNER/HERTIG (1983), 47 f.

und wird wohl nie durch *Vertrauen* ersetzt<sup>119</sup>, sondern angesichts zwangsläufig begrenzter Sachkunde *durchsetzt*. In der Wahrnehmung der Volksrechte kommen beide Aspekte auf verschlungene Weise immer wieder zum Tragen. Um es in psychomodischen Kürzeln auszudrücken: Kopf und Bauch ergänzen sich. Das Problem läßt sich auch nicht auf ein vertikales Basis-Elite-Verhältnis reduzieren, weil solche Vertrauensbetätigungen ebenfalls innerhalb der Basis, als Basisprozesse<sup>120</sup>, in Primärgruppen und anderen sozialen und politischen Bezugsgruppen stattfinden.

Mit diesen kritischen Hinweisen soll allerdings die bedrängende Problematik der individuellen Überforderung nicht verleugnet werden. Sie verschärft sich sogar, wenn diejenigen *intermediären Instanzen und Gruppierungen* zunehmend versagen sollten, die Informationen und Überzeugungen zu vermitteln haben oder denen Vertrauen entgegengebracht wird: Parteien, Verbände, Vereine, Massenmedien, Primärgruppen, einzelne Bezugspersonen. Fehlt es nämlich den Stimmbürgern an Sachwissen *und* Orientierung, so dürfte die Gefahr wachsen, daß der Einfluß von Propaganda und Werbebudget und damit auch von entschlichten oder effektgeladenen Schlagwörtern auf den Abstimmungserfolg zur dominierenden Größe werden könnte.

Daraus allerdings den Schluß zu ziehen, Abstimmungen seien heute im Prinzip *käuflich*<sup>121</sup>, scheint mir angesichts des aufs Ganze gesehen dürftigen empirischen Materials nicht angängig zu sein. Auch stößt die gelegentlich vorgebrachte These, gegen die «geballte Finanzmacht» von Banken und Wirtschaftsverbänden ließen sich in der Schweiz keine Abstimmungen gewinnen, an einer sich anders verhaltenden Wirklichkeit<sup>122</sup>. Der Propagandaaufwand dürfte vor allem dort Erfolg haben, wo er auf präexistente Überlieferungen, Befindlichkeiten, Verunsicherungen und Ängste des Einzelnen trifft, die angesichts einer komplexen, schwer verständlichen Sachvorlage angesprochen und «fruchtbar» gemacht werden können<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> LINDER (1983b), 133.

<sup>120</sup> Vgl. hierzu TRAPPE (1974).

<sup>121</sup> So HERTIG (1982), 35 ff.; auch in GRUNER/HERTIG (1983), 130 ff.

<sup>122</sup> So sind etwa die Preisüberwachungsinitiative im November 1982 (Art. 31 septies BV; BBl 1983 I, 927) gegen den Willen von Behörden und Wirtschaft und im Februar 1984 sowohl Schwerverkehrsabgabe wie Autobahnvignette (Art. 17 und 18 UebBest; NZZ Nr. 48 vom 27. 2. 1984) gegen die einflußreichen Verkehrsverbände ACS und TCS sowie gegen Gewerbe-, Nutzfahrzeug-, Straßenverkehrs- und Fremdenverkehrsverband angenommen worden.

<sup>123</sup> Illustrativ erscheinen etwa die teilweise irrationalen Widerstände gegen Veränderungen im Bereich der Volksrechte, wenn sie vorschnell mit dem Etikett des «Abbaus» versehen werden (so etwa beim Versuch der Einfüh-

Ein anderer, in der Politikwissenschaft wenig beachteter Aspekt der Überforderung der Stimmberechtigten betrifft die *Formulierung von Volksinitiativen*. Wohl kommt es vor, daß Volksbegehren bewußt «extrem» oder vielleicht sogar provokativ ausgestaltet werden, um ein Echo in der Öffentlichkeit zu erzielen und den Meinungsbildungsprozeß voranzutreiben, aber auch um über den zu erwartenden, chancenreicheren Gegenvorschlag der Behörden das Optimum zu erreichen. Nimmt man die Aufgabe jedoch ernst, einen Verfassungsartikel auszuarbeiten, so sind Initianten regelmäßig überfordert. Verfassungsrechtsetzung ist kein «Gesellschaftsspiel», das am Stammtisch, im Sitzungszimmer des Verbandssekretariats oder der Unternehmungsdirektion oder anläßlich einer Parteivorstandssitzung zu erledigen wäre. Auch hier lebt ein mythologisches Bild unserer «Volksgesetzgebung» fort, das jedem aufgeweckten Bürger die Fähigkeit zuspricht, Rechtsetzung zu betreiben. Formulierten Verfassungsinitiativen weisen deshalb auch in aller Regel beträchtliche Mängel auf, weil sie Verständnisprobleme schaffen (Nichtübereinstimmung von Initiantenwillen und Textwahl), sich zu wenig um die Einbettung in das bestehende Recht kümmern und damit Konkurrenzfragen aufwerfen oder weil sie zu schwerwiegenden, von den Initianten unbedachten Implementationsschwierigkeiten führen. Die Beliebtheit formulierter Verfassungsinitiativen läßt sich auf die Befürchtung oppositioneller Gruppierungen zurückführen, allgemeine Anregungen könnten angesichts der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit im Bunde dem Initiantenwillen sanktionslos entfremdet werden – eine Überlegung, die jedoch auf kantonaler und kommunaler Ebene nicht stichhaltig erscheint<sup>124</sup>.

Im *Bund* wäre ernsthaft zu erwägen, dem Bundesgericht als Verfassungsgerichtshof die Kontrolle über die strikte Beachtung nichtformulierter Volksbegehren durch die Bundesversammlung zu übertragen. Vielleicht erwiese sich unter diesen Umständen der Verzicht auf die formulierte Verfassungsinitiative

rung des fakultativen statt obligatorischen Referendums auf kantonaler Ebene). Ebenso «dankbar» erweist sich immer wieder die Anrufung von «Bundesvögten», um antizentralistische Gefühle zu wecken. Aber auch der Begriff des Polizeistaates ist diesbezüglich ein «begehrtes» Instrument, wie die kürzlichen Abstimmungskämpfe um die Interkantonale Mobile Polizei, die Strafgesetzrevision und um kantonale Polizei- und Notstandsgesetze gezeigt haben.

<sup>124</sup> Mit der eidgenössischen Stimmrechtsbeschwerde können allfällige «Entfremdungsversuche» gerügt werden: Art. 85 OG (SR 173.10).



(im Rahmen einer Totalrevision) als durchführbar. Allerdings müßte von der Auffassung – endlich – abgewichen werden, allgemeine Anregungen dürften keinen *konkreten Inhalt* aufweisen; diese sind nur insofern «allgemein», als sie eben nicht gesetzestechnisch ausformuliert sind – ungeachtet ihres Konkretisierungsgrades<sup>125</sup>.

### 3. Auswirkungen der Abstinenz

Am schwierigsten zu beurteilen sind offenbar die Auswirkungen der geringen Stimmbeteiligung auf Staat und Gesellschaft<sup>126</sup>. Von der Oppositionsfunktion der Volksrechte her verbieten sich jedoch vorschnelle pessimistische Interpretationen, wie sie in der Öffentlichkeit gerne vorgenommen werden. Von einer «Aufkündigung» der Legitimität, einer Verweigerung der Gefolgschaft diesem Staate gegenüber, kann zumindest heute wohl nicht die Rede sein. Es ist durchaus plausibel, daß die Repräsentation der 40 Prozent gleich gut gelingen kann wie diejenige der 70 Prozent Stimmenden. Denn eine Mehrheit des Gesamtvolkes an die Urne zu bringen, ist zumindest auf die Dauer ein fast unmögliches Unterfangen; es brauchte zur Zeit eine Stimmbeteiligung von über 80 Prozent<sup>127</sup>. Es ist schließlich auch zu bedenken, daß – gemessen an der gesamten Wohnbevölkerung – seit 1848 sowohl die Zahl der Stimmberechtigten von rund 18 auf über 60 Prozent wie auch der Anteil der Stimmenden von 10 auf 23 Prozent angestiegen ist<sup>128</sup>. Als faktisch unerreichbar erwiese sich gar die Zielsetzung, daß die Mehrheit der Stimmenden auch einer Mehrheit des Gesamtvolkes zu entsprechen hätte<sup>129</sup>. Das effektive Problem dürfte bei der schon mehrfach erwähnten *materiellen Repräsentation* liegen, also der Frage, ob die Ergebnisse der Urnengänge als Artikulation eines momentanen, okkasionellen Willens einer «Minderheitsmehrheit» akzeptiert werden. Dies ist m. E. primär eine

<sup>125</sup> Vgl. zur Problematik BUSER (1973), 26; KÖLZ (1982), 17; TOTALREVISION (1983), C, 7., 16f.

<sup>126</sup> Vgl. LEHMBRUCH (1975), 239 ff.; NEIDHART (1983c), 24 ff.; BERICHT (1984).

<sup>127</sup> Diese Zahl beruht auf einer Basis von 6,5 Mio. Einwohnern und 4,035 Mio. Stimmberechtigten. Vgl. dazu Anhang I.

<sup>128</sup> RIKLIN (1981), 527.

<sup>129</sup> Selbst bei so deutlichen Mehrheitsverhältnissen wie bei der Volksabstimmung vom 6.6.1971 über den Umweltschutzartikel der BV (Art. 24<sup>septies</sup>; 92,7 Prozent Ja-Stimmen) hätte erst bei einer Stimmbeteiligung von 96,2 Prozent auch die Mehrheit des Gesamtvolkes zugestimmt. Umgekehrt hätte bei einer Stimmbeteiligung von 32,9 Prozent wie bei der Volksabstimmung vom 28.11.1982 über die Preisüberwachungs-Initiative (Art. 31<sup>septies</sup> BV) auch Einstimmigkeit nur 20,4 Prozent des Gesamtvolkes vereinigt.

Frage der Hinnahme von Politikinhalt, die vielleicht einer vermuteten Volksmehrheit entsprechen, von mehr oder weniger geschlossenen Minderheiten jedoch nicht unbedingt als gerecht empfunden werden. Darauf ist bei der Erörterung des Mehrheitsprinzips zurückzukommen.

Die vorliegenden Kenntnisse über den unterschiedlichen Beteiligungsgrad verschiedener *Gruppen* und *Schichten* der Gesellschaft<sup>130</sup> lassen allerdings den Schluß zu, daß die Abstimmungsteilnehmer kein Spiegelbild der Aktivbürgerschaft insgesamt darstellen. Es gibt also Über- und Untervertretungen von sozialen Schichten. Daraus folgt aber noch kein prinzipieller Widerspruch zur vorne vertretenen These der Repräsentation des Gesamtvolkes durch das stimmende Teilvolk, denn formelle und erst recht materielle Repräsentation setzt keine verhältnisgetreue Abbildung voraus. Indessen wächst die Gefahr schwindender Legitimationskraft, wenn die Diskrepanz zu groß wird, namentlich wenn bestimmte Gruppen oder Schichten überhaupt nicht mehr oder in einem eklatanten Mißverhältnis an der Urne vertreten sein sollten. Doch auch hier ist zu fragen, ob das Urnenverhalten letztlich nicht eher vom inhaltlichen politischen Ergebnis her akzeptiert oder angezweifelt wird.

Anzumerken ist, daß eine *dauerhafte hohe* Stimmbeteiligung ambivalent bewertet wird. Sie kann auch Zeichen einer allgemeinen Unzufriedenheit, polarisierter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und eines hohen Konfliktniveaus sein. Je nach dem zugrundegelegten Forschungsansatz wird man politische Apathie anders beurteilen. Es erscheint jedenfalls gerechtfertigt, auch die Gefahren einer Partizipation in Permanenz für die gesellschaftliche Stabilität und die Konsistenz und Sachgerechtigkeit politischer Entscheidungen in Rechnung zu stellen<sup>131</sup>.

#### 4. Volksrechte und «neue soziale Bewegungen»

Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, daß in der gleichen (Nachkriegs-) Zeitspanne, die durch eine sinkende Stimmbetei-

<sup>130</sup> So sollen etwa an Urnengängen teilnehmen: die 20–29jährigen weniger als die übrigen Altersklassen, die Frauen weniger als die Männer, die Bildungsbenachteiligten weniger als die Bevorteilten, Katholiken und Protestanten mehr als andere, Ledige weniger als Verheiratete, Romands weniger als Deutschschweizer, Gutsituierte mehr als Wenigbemittelte, Arbeiter weniger als andere Berufsgruppen, «Seßhafte» mehr als Bürger mit kürzerer Ortsansässigkeit, Landbewohner mehr als Städter usw. Vgl. für genauere Hinweise GRUNER/HERTIG (1983), 138 ff.

<sup>131</sup> Vgl. etwa BÄUMLIN (1978), 41 f.; DAHRENDORF (1975), 77 f.; ENGLER (1973), 275 ff.; GERMAN (1975), 151 f.; NASCHOLD (1969), 49 f.; STEINER (1970), 291 f.

ligung gekennzeichnet wird, unkonventionelle Formen politischer Aktivierung eine enorme Zunahme verzeichnen<sup>132</sup>. In der Tat läßt sich aus der schwindenden institutionellen Partizipationsbereitschaft nicht ableiten, das politische Interesse des Volkes habe sich im nämlichen Ausmaß verringert. Im Gegenteil stellt die Zunahme von Basisbewegungen<sup>133</sup> und sog. Bürgerinitiativen<sup>134</sup>, die auch «neue» politische Zielsetzungen in bisher wenig politisierten Lebensbereichen (Ökologie, Frieden, Frauen, Jugend) verfolgen, ein starkes Indiz für eine teilweise Verlagerung des Partizipationsinteresses dar. Diese neuartigen wie erneuerten Erscheinungen werfen die Frage nach ihrem Verhältnis zu den Volksrechten auf. Der gegenwärtige Stand der Forschung erscheint aber doch wenig gefestigt, so daß kaum gültige wissenschaftliche Aussagen gemacht werden können.

Jedenfalls ist auch hier davor zu warnen, aufgrund dieser nur partiell gegenläufigen Tendenzen in ideologischer Blickverengung das politische System kurzerhand mit dem Etikett der Legitimationskrise zu versehen<sup>135</sup>. Gewiß deutet die Zunahme der «extrainstitutionellen» Aktivierung als Folge direkter Problembetroffenheit auf eine eindruckliche Funktionsschwäche der Volksrechte (und auf ein echtes Innovationsproblem) hin, deren Behebung ein vorrangiges Ziel sein muß. Aber steckt hinter der schweizerisch moderierten «spätkapitalistischen Krisenthese»<sup>136</sup> nicht auch ein überzeichnetes Leitbild und – als «logische» Konsequenz – eine schwarzmalersche Ist-Analyse der Volksrechte? Sind diese wirklich – wie etwa GANGUILLET meint – bloß noch eine «dauerhafte ideologische Stütze der bestehenden politischen Strukturen»<sup>137</sup>? Differenziertere Analysen hätten wohl davon auszugehen, daß die politische Aktivität in den traditionellen Formen *nicht* generell abgenommen, sondern auch zugenommen hat. Die wachsende Zahl von Volksinitiativen bildet einen Beleg hiefür<sup>138</sup>. Es wäre ferner zu fragen, ob die «Neue Politik» nicht (auch) eine legitimationsfördernde Ergänzung der Volksrechte zu bilden

<sup>132</sup> Vgl. vor allem KRIESI/LEVY/GANGUILLET/ZWICKY (1981); GRUNER/HERTIG (1983), 268 ff.

<sup>133</sup> Vgl. hiezu etwa RUCHT (1982); ROTH (1983).

<sup>134</sup> Zur Erscheinung der «Bürgerinitiativen» vgl. etwa GUGGENBERGER (1980); MAYER-TASCH (1981); RHINOW (1975).

<sup>135</sup> So aber etwa BÄUMLIN (1978), 41; KRIESI/LEVY/GANGUILLET/ZWICKY (1981), 619.

<sup>136</sup> Zur «spätkapitalistischen These» von der Legitimationskrise des Staates vgl. etwa die Hinweise bei RHINOW (1984) sowie verschiedene Beiträge in BRASSEL/DEGEN/GROSS/TANNER (1984).

<sup>137</sup> KRIESI/LEVY/GANGUILLET/ZWICKY (1981), 427.

<sup>138</sup> Am 1.1.1984 waren 23 eidgenössische Volksinitiativen hängig sowie 9 weitere gemäß Art. 68 ff. PRG (SR 161.1) angemeldet und im Stadium der Unterschriftensammlung. Es handelte sich dabei ausnahmslos um *formulierte* Initiativen. Zum Vergleich: Zwischen 1961 und 1970 kamen 16 eidgenössische Volksinitiativen zustande, zwischen 1971 und 1980 stieg diese Zahl auf 40 an. Von 1981 bis zum 1.1.1984 sind bereits 16 Initiativen gültig eingereicht worden!

vermag, weil sich deren innovatorische Kraft als eng begrenzt erweist und deshalb – gerade in einer Zeit starken gesellschaftlichen Wandels – andere Formen und Mittel der Einflußnahme auf politische Entscheidungen zum Instrumentarium legitimer, *systemimmanenter* Partizipation gehören. Lebt nicht auch die schweizerische Demokratie *trotz* aller plebiszitärer Faktoren von einem Ensemble sich im soziohistorischen Kontext wechselseitig ergänzender Beteiligungsarten? Müssen wir nicht den normativen Anspruch zurücknehmen, den Volksrechten komme das geheiligte Monopol partizipativen Engagements zu <sup>139</sup>?

#### d) *Das Innovationsproblem*

Es gehört heute zu den Standardqualifikationen unseres politischen Systems, daß dieses eine geringe Problemlösungskapazität aufweise, ja daß es nicht mehr in der Lage sei, auf die wachsenden Umweltbedrohungen (im systemtheoretischen Sinn) angemessen zu reagieren und für die anfallenden Probleme zeitgerechte und materiell zufriedenstellende Entscheidungen zu produzieren <sup>140</sup>. Diese Entscheidungsschwäche ist offenbar die Kehrseite eines Staates, der von berufener Seite als paradigmatischer Fall politischer Integration (KARL W. DEUTSCH <sup>141</sup>) qualifiziert worden ist. Sie beruht auf einem hier nicht näher zu untersuchenden Bündel komplexer Faktoren, das Politikverflechtungen (Föderalismus), institutionelle Mängel im Bereich repräsentativer und plebiszitärer Strukturen, Konkordanzmechanismen <sup>142</sup> und wohl auch den «Zeitgeist» mit all seinen auf die Akteure des politischen Systems durchschlagenden Unsicherheiten umfassen dürfte. Hier soll uns der *Volksrechtsaspekt* interessieren. Dabei fällt auf, daß just dem Referendum ein Großteil der «Verantwortung» für die diagnostizierte Leistungskrise des Staates zugeschoben wird. Nun ist dieser Vorwurf so alt wie das Referendum selbst. Während heute eher die indirekten Vorauswirkungen auf das legislatorische Bargaining, also die mit dem Referendum – und zum Teil mit der Initiative – in Verbindung gebrachten Konkordanzmechanismen im Vordergrund stehen, nahm man seit jeher an, das Referendum übe eine beharrliche Wirkung wegen der konservativen Grundstruktur des Volkes aus <sup>143</sup>. Dieser verbreiteten Auffassung ist mit dem doppelten Hinweis widersprochen worden, das

<sup>139</sup> Vgl. auch RHINOW (1984).

<sup>140</sup> Vgl. – statt vieler – etwa GERMANN (1975), 48 ff., 156 ff.; KLÖTI (1982), 15 ff.

<sup>141</sup> DEUTSCH (1976).

<sup>142</sup> Vgl. dazu hinten S. 241 ff.

<sup>143</sup> Vgl. die Nachweise bei RIKLIN/MÖCKLI (1983), 48; FLEINER (1923), 309 ff.; GRUNER (1969), 62.

«Volk» ergreife relativ selten das Referendum und heiße viele der ihm vorgelegten Gesetze gut<sup>144</sup>, und es habe immer wieder auch «progressiv» entschieden<sup>145</sup>.

Der erste Einwand erscheint auf den ersten Blick plausibel. Von 1874 bis zum 1. 1. 1984 sind (ohne dringliche Bundesbeschlüsse) 1339 Erlasse dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Nur in 93 Fällen, d. h. 7 Prozent, kam es zu einer Volksabstimmung. Von diesen Vorlagen wurden 53 (57 Prozent) vom Volk abgelehnt, so daß seit Einführung des Referendums nur rund 4 Prozent aller Referendumsvorlagen verworfen wurden<sup>146</sup>.

Dennoch ist diese Argumentation nicht stichhaltig, weil das Referendum «prophylaktisch» konservativ wirkt: Es veranlaßt die Behörden, teilweise überängstliche Überlegungen anzustellen, was «es gerade noch vertrage», um dem Volk vorgelegt zu werden<sup>147</sup>. Dies trifft auch in Fällen zu, wo keine Wirtschaftsverbände mit «Drohpotential» beteiligt sind. Vor allem dem obligatorischen Referendum kommt eine stark bremsende Funktion zu<sup>148</sup>, weil die Implikationen (und Überraschungen) eines Abstimmungsverlaufes auch dann relativ hoch zu veranschlagen sind, wenn im Zeitpunkt der Verabschiedung der Vorlage keine namhafte politische Opposition auftritt. Die Summe der tatsächlich durchgeführten Abstimmungen und ihre Erfolgsquote allein sind keine schlüssigen Argumente gegen die konservative Wirkung. Der zweite Einwand geht ebenfalls fehl, weil er den Begriff «konservativ» falsch interpretiert. Wenn vom Beharrungseffekt des Referendums die Rede ist, so wird darunter die status quo-Orientierung verstanden. Das Referendum begünstigt die gegenwärtige Rechtslage und erschwert Innovationen. Nicht beantwortet wird damit die mehr ideologische Frage, wie «konservativ» oder «progressiv» das Festhalten am status quo oder dessen Änderung zu beurteilen sei.

Diese innovationsfeindlichen Tendenzen des *Referendums* haben in den letzten Jahren zu zahlreichen *Vorschlägen* geführt, die auf einen Abbau der Bremswirkung tendieren.

Vorgeschlagen wird etwa, im Zusammenhang mit anderen Systemveränderungen,

<sup>144</sup> So BERGER (1978), 206 ff.

<sup>145</sup> So AUER/DELLEY (1979), 131; ähnlich schon AUBERT (1967), No 1140.

<sup>146</sup> Vgl. auch AUBERT (1982), No 1137 und hinten Anhänge 3 und 4.

<sup>147</sup> Vgl. auch AUBERT (1967), No 1141; GASSER (1966), 147.

<sup>148</sup> TOTALREVISION (1983), C, 7., 37.

<sup>149</sup> BÄUMLIN (1978), 93; RIKLIN/KLEY (1981), 128.

<sup>150</sup> BUCHELI (1979), 172 ff.



- das *obligatorische* (Verfassungs-)Referendum *aufzuheben*<sup>149</sup>;
- auf das *Ständemehr* bei Verfassungsrevisionen zu *verzichten*<sup>150</sup>;
- das *fakultative* Gesetzesreferendum des Volkes *abzuschaffen*<sup>151</sup>;
- in den *Kantonen* vom obligatorischen zum *fakultativen* Gesetzes- und Beschlussesreferendum überzugehen<sup>152</sup>;
- das Referendum auch vor allem gegen *Grundsatzentscheide* oder Gesetzes-  
teile vorzusehen (Teilreferendum)<sup>153</sup>;
- das *Behördenreferendum* einzuführen oder zu verstärken<sup>154</sup>;
- ein Referendum erst gegen bereits *in Kraft gesetzte* Rechtsakte vorzusehen  
(Resolutivreferendum)<sup>155</sup>;
- *konsultative* Vorausreferenden im Vorverfahren zu ermöglichen<sup>156</sup>;
- das Referendum nur noch zuzulassen, wenn das Referendumskomitee einen  
eigenen *Alternativvorschlag* unterbreitet<sup>157</sup>;
- *Alternativabstimmungen* durchzuführen<sup>158</sup>.

Auch im Bereich des *Initiativrechts* werden zahlreiche Vorschläge geäußert, wie die Konkordanzzwänge abgebaut und die Leistungsfähigkeit im Sinne einer Erhöhung des Veränderungspotentials gesteigert werden könnten.

Sie betreffen insbesondere

- die Einführung der *Gesetzesinitiative* im Bund<sup>159</sup>;
- die Schaffung einer sog. *Volksmotion* (Volksanregung) für Gesetze und Beschlüsse analog der parlamentarischen Motion<sup>160</sup>, teilweise anstelle der Gesetzesinitiative;
- die Ermöglichung der Abänderung ganzer «*Regelungsbereiche*» der Verfassung mittels Initiative auf Partialrevision<sup>161</sup>;

<sup>151</sup> So etwa GERMANN (1975), 209; MEIER/RIKLIN (1974), 524; eventualiter auch DELLEY/MORAND (1974), 505.

<sup>152</sup> Der Verzicht auf das obligatorische zugunsten des fakultativen Gesetzesreferendums ist ein altes Anliegen schweizerischer Staatsrechtslehrer; vgl. etwa HALLER (1972), 270; IMBODEN (1971c), 291; KÖLZ (1981a), 29; DERSELBE (1981b); G. MÜLLER (1979), 141 ff.; SCHINDLER jun. (1967), 122. Vgl. ferner auch NEIDHART (1970b), 126 f.; TOTALREVISION (1983), C, 7., 33 ff.

<sup>153</sup> BÄUMLIN (1978), 93; BUCHELI (1979), 174 f.; NEIDHART (1970b), 126 f.; TOTALREVISION (1983), C, 7., 42 f.

<sup>154</sup> BUCHELI (1979), 175 f.; GERMANN (1975), 189; MEIER/RIKLIN (1974), 524; TOTALREVISION (1983), C, 7., 39 f.; WILDHABER (1975), 146.

<sup>155</sup> DELLEY/MORAND (1974), 505.

<sup>156</sup> NEIDHART (1970b), 126 f.

<sup>157</sup> KRIESI (1982), 225 ff.

<sup>158</sup> TOTALREVISION (1983), C, 7., 46 ff.

<sup>159</sup> NEIDHART (1970b), 127. Vgl. dazu auch AUBERT (1967/1982), No 181 f., 1108 f.; WILDHABER (1975), 147.

<sup>160</sup> GERMANN (1975), 191; GRUNER (1969), 63; MEIER/RIKLIN (1974), 524; TOTALREVISION (1983), C, 7., 18 ff.

<sup>161</sup> So erstmals eingeführt in Baselland im Jahre 1976 (§ 48<sup>ter</sup> Abs. 1 KV); im Kanton Aargau mit der totalrevidierten Verfassung vom 25.6.1980 (Art. 64 Abs. 2 KV) und im Kanton Solothurn 1981 (Art. 80 Abs. 1 KV); vgl. dazu C. LEUENBERGER (1978), 46 ff.

- die Kreation einer *Einheitsinitiative*, wobei sich die «Einheit» entweder nur auf die Rechtsetzungsstufe (Verfassung und Gesetz) oder auch auf die Initiativform (ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung) erstrecken kann <sup>162</sup>;
- die Verstärkung der *Standesinitiative* <sup>163</sup>; und
- die Änderung des *Abstimmungsverfahrens*, wenn der Initiative ein behördlicher Gegenvorschlag gegenübergestellt wird <sup>164</sup>.

Die Diskussion um die innovationshemmenden Wirkungen der Volksrechte hat zweifellos wichtige Aspekte zu Tage gefördert. Man darf aber nicht vergessen, daß das Referendum im letzten Jahrhundert gerade auch zu diesem Zweck eingerichtet und benützt wurde: als Mittel, staatliche, zentralistische und wirtschaftliche Fortschrittspolitik zu bremsen. Stellt die Entscheidungsschwäche nicht auch eine Folge der plebiszitären Rückbindung an die Bedürfnisse wenigstens eines Großteils des Volkes dar, erfolge sie nun über Konkordanzmechanismen oder Volksabstimmungen? Vieles spricht dafür, daß man nicht eine intensive Partizipation *und* eine innovationskräftige Politik optimieren kann.

<sup>162</sup> BUCHELI (1979), 171 f.; Art. 64/66 VE 1977 (vgl. dazu BERICHT [1977], 142 ff.); Art. 75/76 der Verfassung des Kantons Jura; § 27/28 des Verfassungsentwurfes BL 1982; TOTALREVISION (1983), C, 7., 16 f.

<sup>163</sup> BAUMGARTNER (1980), 74 ff., 148 ff.; BERICHT (1977), 135, 145, 164; DARBELLAY (1975), 250 ff.; STRÄULI (1982), 55, 132.

<sup>164</sup> Das in Art. 76 PRG (SR 161.1) vorgesehene Verbot, auf dem Stimmzettel sowohl der Initiative als auch dem Gegenvorschlag zuzustimmen, ist längst revisionsbedürftig. Vgl. hiezu etwa KÖLZ (1984), 31 f.; DERSELBE (1982), 34 (mit weiteren Hinweisen); CHR. u. R. HAAB (1981), 509 ff.; HAAB (1984). – Der Bundesrat hat Ende 1983 beschlossen, dem Parlament die Zulassung des doppelten Ja zu beantragen. Dies ist bereits in mehreren Kantonen gestattet (so etwa in BS und BL).

## 4. Teil:

# Konkordanz und Majorität: Gleichgewichtsprobleme

## I. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie

### a) *Konkordanz und Opposition*

#### 1. Zum Wesen des Konkordanzprinzips

Seit rund 17 Jahren hat es sich eingebürgert, das schweizerische politische System als Konkordanzdemokratie zu kennzeichnen<sup>1</sup>. Im Mittelpunkt einer derartigen Charakterisierung<sup>2</sup> stehen die spezifischen Ausprägungen des dominanten Konfliktregelungsmusters, das nicht in erster Linie auf Machtwettbewerb zwischen politischen Gruppierungen, auf Elitenkonkurrenz und Mehrheitsentscheidungen beruht, sondern auf «gütliches Einvernehmen» gerichtet ist. Die Schweiz zeichnet sich durch mehrfach innendifferenzierte Kleinstaatlichkeit mit einer ethnischen, regionalen, konfessionellen und sprachlich-kulturellen Segmentierung aus. Angesichts fehlender Homogenität sowie geschichtlich immer wieder erlebter politischer und wirtschaftlicher Bedrohungslagen<sup>3</sup> war sie zunehmend auf existentielle Kooperationen zwischen Landesteilen, Bevölkerungsschichten, politischen Gruppierungen und wirtschaftli-

<sup>1</sup> Aus der reichhaltigen Literatur vgl. etwa GERMANN (1975), 146 ff.; DERSELBE (1977), 174 ff.; GRUNER (1977), 14 ff.; LEHMBRUCH (1967); DERSELBE (1968); LEHNER (1979), 186 ff.; MEIER/RIKLIN (1974), 508 ff.; NEIDHART (1970a), 287 ff.; DERSELBE (1970b), 48 ff.; RIKLIN/MÖCKLI (1983), 62 ff.; SCHMID (1983a), 82 ff.; STEINER (1970); WERDER (1979), 37 f.

<sup>2</sup> Der Begriff der Konkordanzdemokratie, offenbar erstmals (von RICHARD REICH?) in der NZZ 1967 (Fernausgabe Nr. 2027, 19. 5. 1967), verwendet, löste den von LEHMBRUCH (1967) eingeführten Begriff der Proporzdemokratie ab (LEHMBRUCH [1968], 449); vgl. auch STEINER (1975), 130; REICH (1969), 19. Zu eng erscheint die Verwendung des Konkordanzbegriffs, wenn er bloß auf die Tatsache der Beteiligung aller größeren Parteien in der *Exekutive* beschränkt wird, auch wenn dieser Faktor für die Begriffsentstehung ursächlich gewesen sein mag.

<sup>3</sup> GRUNER (1973), 96; NEIDHART (1982), 454.

chen Assoziationen (Friedensabkommen) angewiesen. ERICH GRUNER weist darauf hin, daß die eigentliche kulturelle Leistung der Schweiz in der verbindenden Kraft des Politischen, im gemeinsamen politischen Bewußtsein liegt<sup>4</sup>. Entscheidungen durch Zusammenwirken wurden und werden in der kleinräumigen Versammlungsdemokratie, aber auch in nichtpolitischen Organisationen (z. B. Vereinen) immer wieder «hautnah» praktiziert und internalisiert; das Milizprinzip<sup>5</sup>, verbunden mit parastaatlicher Verwaltung<sup>6</sup> und mit vielfältigen Rollenkumulationen zwischen und innerhalb von Politik, Wirtschaft, Armee und gesellschaftlichen Gruppen, hat einerseits zu einer relativ kleinen, miteinander verbundenen und konkordanzfördernden politischen Elite<sup>7</sup> geführt, hält aber anderseits die Grenzen zu dieser Elite und zum Entscheidungssystem durchlässig. Eine ausgeprägte, eher zentralistische Verbandsstruktur, die intensive Verflechtungen mit Parlament und Verwaltung aufweist, steht einem relativ schwachen, stark föderalistisch aufgefächerten Vielparteiensystem gegenüber<sup>8</sup>. Diese besondere Innendifferenzierung des schweizerischen Gemeinwesens, aber auch institutionelle Faktoren wie die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte, die Bundesstaatlichkeit, der Bikameralismus mit unterschiedlicher Repräsentationsbasis, die parlamentsunabhängige Kollegialregierung, das Proporzwahlrecht u. a. m. haben zu spezifischen politischen Entscheidungsmechanismen geführt. Regiert wird nicht in erster Linie mit Entscheidungen, die sich auf minimale Mehrheiten stützen, sondern durch den «tragfähigen» Kompromiß<sup>9</sup>, der unter Mitwirkung aller wichtigen gesellschaftlichen und politischen Potenzen in oft langwierigen Prozeduren ausgehandelt worden ist. Dieses Bargaining findet vor allem im Vorverfahren der

<sup>4</sup> GRUNER (1973), 96 f.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu RIKLIN (1982).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu etwa verschiedene Beiträge in: DISP Nr. 54, 1979, und Nr. 57, 1980, sowie GERMANN (1981).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu namentlich GRUNER (1973) und neuerdings KRIESI (1980), der anhand selektiver empirischer Studien einen äußeren Elitenkreis von 1224 Personen und einen engeren von 298 festgestellt hat. Ohne auf Gewinn und Fragwürdigkeit dieser Untersuchung näher einzugehen, ist doch darauf hinzuweisen, daß sie sich im wesentlichen auf einen engen zeitlichen Rahmen (1971–1976), primär auf Wirtschafts- und Sozialpolitik und nur auf referendumsfähige Entscheidungen bezieht. Zudem blendet sie den Einfluß der Medien vollständig aus!

<sup>8</sup> GRUNER (1977).

<sup>9</sup> Vgl. die Übersicht bei BÜCHLER-TSCHUDIN (1980), 35 ff. (mit weiteren Hinweisen); BÄUMLIN (1966), 226 f.; LENDI (1981), 489.

Gesetzgebung, in den sog. Expertenkommissionen und in Vernehmlassungsverfahren statt, wo das Damoklesschwert der Referendumsdrohung, der obligatorisch bevorstehenden Volksabstimmung, oder – was in der politologischen Literatur oft übersehen wird – der Vollzugstauglichkeit und «Vollzugswilligkeit» zu breit abgestützten Konsenslösungen zwingt<sup>10</sup>. Ausdruck des Konkordanzprinzips ist ebenfalls die «Durchproportionalisierung» beinahe aller staatlichen, aber auch vieler gesellschaftlicher Organe, deren Besetzung nach parteipolitischen, regionalen, sprachlichen und z. T. auch konfessionellen Verhältniszahlen erfolgt – und zwar, was wichtig erscheint, in der Regel auf «freiwilliger» Basis, ohne rechtliche Verpflichtung. Gleichsam als «Krönung» des Konkordanzprinzips erscheint seit 1959 die sog. Zauberformel, die Aufteilung der sieben Bundesratssitze auf die vier großen Parteien, FDP (2), CVP (2), SP (2) und SVP (1)<sup>11</sup>.

## 2. Eigenarten schweizerischer Opposition

Der Konkordanzdemokratie wird oft vorgeworfen, es mangle ihr an einer nennenswerten Opposition, weil alle relevanten politischen Kräfte in der Regierung vertreten sind. Doch verkennt diese Sicht, daß das Konkordanzsystem ein breit gefächertes Feld «wechselnde(r) Oppositionsträger von Fall zu Fall»<sup>12</sup> kennt (Regierungsparteien selber, Verbände, Organisationen, Parteien außerhalb der «Zauberformel», ad hoc-Komitees, Kantone), die sachbereichbezogen und mit viel größerem Einfluß wirken können als eine permanente, gefestigte «Konkurrenzopposition», die einem Verbund von Regierung und Parlamentsmehrheit gegenüber steht<sup>13</sup>. Die schweizerische Opposition ist vorwiegend «kooperative Opposition» (ROBERT A. DAHL) und weniger kompetitiv angelegt, auch wenn sich kooperative und kompetitive Elemente verbinden. Oppositionsträger verfolgen primär kooperative Strategien, wenn eine eigentliche «Regierungsübernahme» für sie ein unerreichbares oder unerwünschtes Ziel darstellt und deshalb die Vergrößerung der Einflußnahme auf politische Entscheidungen, die

<sup>10</sup> NEIDHART (1970a), 287 ff.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu die Streitschrift BRASSEL/DEGEN/GROSS/TANNER (1984).

<sup>12</sup> BLUM (1984); vgl. zur Opposition in der Schweiz GRUNER (1969), 9 ff.; SCHMID (1981), 32 ff.; STEINER (1975); DERSELBE (1978).

<sup>13</sup> Vgl. etwa für Österreich WELAN (1975), 173 f.



Erhöhung der Durchsetzungschancen ihrer Präferenzen zum vorrangigen Anliegen wird<sup>14</sup>. Aufgrund der österreichischen Koalitionsverhältnisse (bis 1966) ist der Begriff der *Bereichsopposition* (OTTO KIRCHHEIMER<sup>15</sup>) geprägt worden, der m. E. in etwas anderer Schattierung auch für die Schweiz verwendbar ist. Interessant dürfte sein, daß sich auch in den konkurrenzorientierten Demokratien offenbar «kooperative Verhaltensweisen und damit das Konzept «verantwortlicher» Opposition selbst bis an die Grenzen von Konkordanzstrategien zunehmend ausbreiten»<sup>16</sup>. Regierungsverantwortliche und oppositionsverantwortliche Strategien waren im schweizerischen Bundesstaat von Anfang an vermischt, bereits innerhalb der freisinnigen Parlaments- und Bundesratsmehrheit und erst recht mit der wachsenden Herausbildung der Vielparteienregierung. Wie vorne dargestellt wurde<sup>17</sup>, halten gerade die Volksrechte die entscheidenden Instrumentarien zur Ausübung der Opposition bereit; sie erzwangen den stufenweisen Einstieg von «Oppositionsparteien» in die Regierungsverantwortung, ohne daß diese ihre Rolle als okkasionelle Oppositionsträger abzustreifen gehalten waren.

In diesem Lichte erscheinen die Erwartungen, die anfang 1984 mit dem propagierten Austritt der Sozialdemokratischen Partei aus dem Bundesrat verknüpft wurden, eher vage. Ohne auf die Problematik hier näher einzugehen, kann doch angemerkt werden, daß in einem solchen Schritt weder ein «Systemwechsel» noch ein «Gang in die Opposition» erblickt werden darf. Etwas überspitzt formuliert: Eine Partei ohne Regierungsbeteiligung verliert an Regierungsverantwortung und Machteinfluß, gewinnt jedoch nicht wesentlich an oppositionellen Handlungsfähigkeiten hinzu. Wohl mag die Nichtbeteiligung einer Partei an der Exekutivverantwortung auch Vorzüge namentlich im Hinblick auf die «innere Integration» und die «unbeschwerte» Suche nach Alternativstrategien aufweisen. Aber sie führt weder zu einem Konkurrenzsystem noch zu grundlegend neuen Oppositionsmöglichkeiten. Alle Instrumentarien, die der «Nichtregierungspartei» an okkasioneller Oppositionswahrnehmung zur Verfügung stehen, vermögen im Grundsatz auch die Regierungsparteien für sich auszunützen – und sie tun es auch! Freilich bleibt problematisch, wieviel Daueropposition die Regierungsbeteiligung erträgt oder wie groß der zur Zeit vielzitierte «Vorrat an Gemeinsamkeiten» sein sollte. Nichtbeteiligung dürfte sich in systemfunktionaler Sicht dann aufdrängen, wenn eine Partei mit einem mehr oder weniger durchgängigen politischen Alternativkonzept antritt und mit diesem einen erheblichen

<sup>14</sup> M. FRIEDRICH (1975), 232.

<sup>15</sup> KIRCHHEIMER (1964), 135.

<sup>16</sup> OBERREUTER (1975), 20. Vgl. zur Entwicklung des Neo-Korporatismus in den westlichen Industriestaaten SHELL (1981), 166 ff.

<sup>17</sup> Vgl. dazu vorne S. 207 ff.

Stimmenzuwachs bei den Parlamentswahlen zu erzielen trachtet. Ob diese Rechnung aber angesichts der föderalistischen und plebiszitären Faktoren für die outsider-Partei «aufgeht», bleibt eine offene Frage.

## *b) Das Konkordanzprinzip in Anfechtung*

### 1. Von den Kosten der Konkordanz

Das Konkordanzsystem ist auf soziokulturelle, institutionelle und ökonomische Faktoren zurückzuführen; eine eindeutige und exklusive Prädominanz eines Erklärungsmusters dürfte die Komplexität der gewachsenen und einander wechselseitig bedingenden Strukturen verfehlen<sup>18</sup>. Die großen Vorzüge der geschilderten Verständigungsmechanismen sind in der Schweiz im Bewußtsein des Volkes wie in der Elite tief verankert. Weniger offenkundig ist indessen, daß das Konkordanzprinzip auch seine Kosten hat, und daß diese Kosten unterschiedlich gewichtet werden.

Beispielhaft und stichwortartig seien genannt<sup>19</sup>:

- Das *geringe Innovationspotential* des politischen Systems, das sinnbildlich im «guteidgenössischen» oder «helvetischen» Kompromiß und in der «Politik der kleinen Schritte» seinen Ausdruck findet;
- die *Langwierigkeit* der Entscheidungsprozesse, die oft mit der Notwendigkeit der «Ausreifung» einer Vorlage begründet wird;
- eine – wie mir scheint – zunehmende *Entscheidungsschwäche* politischer Führungsgremien, die tendenziell mehr die breite Rückversicherung bei interessierten Gruppierungen oder bei einer spekulativ antizipierten, ängstlich beschworenen, z. T. von den Medien «veröffentlichten» Volksmeinung anstreben als das kämpferisch-argumentative Einstehen für eigene, als richtig erkannte Lösungen.

Von besonderer Tragweite erscheint das Problem der *selektiven Interessenberücksichtigung*. Gerade weil das Konkordanzprinzip so viele «relevante» Interessen zuläßt und im Kompromißverfahren anerkennt, ist die Gefahr groß, daß die Einsicht in die Existenz übergangener oder weniger berücksichtigter Interessen verloren geht. Schlecht oder überhaupt nicht organisierte (oder organisationsfähige) Anliegen, Bedürfnisse nicht initiativ- oder referendumsfähiger Minderheiten drohen auch im Konkordanzsystem «unter die Räder» zu geraten oder zumin-

<sup>18</sup> Vgl. aber HOMANN (1982), der sozio-kulturelle (LEHMBRUCH, STEINER) und politökonomische (NEIDHART, LEHNER) Konkordanztheorien auseinanderhält, die ersteren jedoch ablehnt.

<sup>19</sup> Vgl. auch die Analyse der Innovationsschwächen bei MEIER/RIKLIN (1974), 517 ff., und GERMANN (1975), 152 ff.

dest auf die «lange Bank» geschoben zu werden (Umweltschutz!). Zudem verleiten die zweifellos zu anerkennenden Konkordanzvorteile zur *Überhöhung* und Überschätzung dieses Prinzips, so daß der Blick auf dessen Grenzen zuweilen verstellt wird. Charakteristisch dürfte etwa der geläufige Ausspruch sein, im gegenseitigen «Gespräch» seien alle Probleme zur Zufriedenheit aller (Beteiligter?) lösbar, so daß sich eigentliche Abstimmungen erübrigten. Überhaupt ist zu fragen, ob die Konkordanzpraxis nicht zu einer *Konfliktscheu* und Konfliktpsychose geführt hat, welche die Notwendigkeit und Fruchtbarkeit der offenen Auseinandersetzung *im Dienste der Konsensfindung* verkennt. Ist die Demokratie nicht auch auf die «Fähigkeit zum Dissens» angewiesen?<sup>19a</sup> Schließlich haben die Konkordanzmechanismen zu einer gewissen Abkapselung wichtiger Verfahrensabschnitte des Entscheidungsprozesses geführt, indem sich das *Vorverfahren* der Gesetzgebung – seinem Charakter als «Vertrags»-Verhandlungsphase<sup>20</sup> entsprechend – weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit abspielt. Es erscheint ferner einleuchtend, daß die Verständigungsmechanismen aus zwei Gründen mit zur *sinkenden Stimmbeteiligung* beigetragen haben: weil durch die Produktion ausgereifter Kompromisse Wahrscheinlichkeit wie Attraktivität politischer Auseinandersetzungen im Volk eher abnehmen<sup>21</sup> und weil die Abschirmung des Aushandlungsprozesses Konfliktfronten und Interessenstrukturen eher verdeckt als offenlegt.

## 2. Die Notwendigkeit systemvergleichender Analysen

Ob der Aufzählung von Kosten der Konkordanz geraten leicht deren Aktivposten in den Hintergrund. Die gegenwärtige Diskussion vermag m. E. das «Ganze» des Konkordanzsystems oft nicht in den Griff zu bekommen, weil der Blick zu oft ideologisch verklärt oder dem Augenblick verhaftet ist. Gewisse Thesen, wie etwa diejenigen der Innovationsschwäche oder der selektiven Interessenberücksichtigung, erscheinen zwar plausibel, wenn man sich die richtigen Stücke aus dem Politikkuchen herausschneidet und das Augenmerk vor allem auf die Fehlleistungen und «non-decisions» richtet. Um beurteilen zu können, wie hoch die Kosten der Konkordanz tatsächlich zu veranschlagen sind, müßten Vergleiche mit anderen politischen

<sup>19a</sup> LENDI (1981), 493 ff.

<sup>20</sup> Vgl. WILDHABER (1975), 139 ff.

<sup>21</sup> RIKLIN/KLEY (1981), 68 ff.

Systemen und deren Leistungsvermögen angestellt werden. Von schweizerischer Seite liegt – wenn ich recht sehe – bislang wenig Forschungsmaterial vor. Indessen haben ausländische systemvergleichende Untersuchungen für Konkurrenzdemokratien eher ernüchternde und für die Schweiz positive Ergebnisse zu Tage gefördert. So weist etwa SCHEUNER<sup>22</sup> darauf hin, daß das Argument der Handlungsstärke der Konkurrenzdemokratie oftmals nicht zutreffe. HERDER-DORNEICH<sup>23</sup> beschreibt einen auch für die deutsche Konkurrenzdemokratie typischen Umschlag zu verhandlungsdemokratischen Strategien. WELAN kommt für Österreich zum Schluß, der 1966 vollzogene Übergang vom Konkordanz- zum Konkurrenzprinzip habe die Konkordanzmechanismen nicht zu beseitigen vermocht: «Durch institutionelle und durch Elemente der politischen Kultur bedingt, besteht aber auch in der Konkurrenzdemokratie die Konkordanzdemokratie fort»<sup>24</sup>. LEHNER<sup>25</sup> stellt eine stark reduzierte Steuerungskapazität gerade der modernen Konkurrenzdemokratie fest und vertritt die interessante und einläßlich begründete Auffassung, daß unter den Bedingungen ausdifferenzierter und hochorganisierter Gesellschaften das Regieren mit knappen Mehrheiten ohne weitreichenden Konsens immer schwieriger und zunehmend unmöglich werde, so daß die Konkordanzdemokratie nicht als Anachronismus, sondern als ein der modernen Gesellschaft angemessenes, ja besonders günstiges System erscheine. Sie sei zwar in ihrer Steuerungsfähigkeit stark beschränkt, unterscheide sich hierin jedoch nicht von Konkurrenzdemokratien<sup>26</sup>, halte aber dank ihres hohen Entscheidungsfindungsaufwandes die «externen Kosten»<sup>27</sup> relativ gering. Mit anderen Worten: Die Konkordanzdemokratie ist *auch* unter den Aspekten der *Konsensherstellung* und der *Durchsetzungsproblematik*, d.h. der Implementierungschancen und -bedingungen<sup>28</sup> in einer die Mehrheitsbildung erschwerenden hochdifferenzierten Sozietät zu messen.

<sup>22</sup> SCHEUNER (1979), 323.

<sup>23</sup> HERDER-DORNEICH (1980).

<sup>24</sup> WELAN (1975), 174.

<sup>25</sup> LEHNER (1979), 186 ff.

<sup>26</sup> Nach LEHNER (1979), 187, ist die These von der innovationshemmenden und steuerungsschwachen Konkordanzdemokratie «weder theoretisch noch empirisch ausreichend begründet. Sie dürfte insbesondere einem Vergleich der sozio-ökonomischen Lebensbedingungen der Schweiz mit den von hochindustrialisierten Konkurrenzdemokratien standhalten».

<sup>27</sup> Zu diesem Begriff vgl. hinten Anm. 90.

<sup>28</sup> Dazu KNOEPFEL (1979).

### c) *Reformtendenzen*

Die hier in ihrer Ambivalenz skizzierten Entscheidungs-kosten des auf Konkordanz angelegten politischen Systems haben seit Ende der sechziger Jahre zu unterschiedlichen Vorschlägen geführt, die das System im Interesse einer besseren Regierbarkeit zu modifizieren oder den Übergang zu einer anderen Demokratieform vorzunehmen trachten. Zum Teil sind diese Ideen bereits im Abschnitt über das Innovationsproblem bei den Volksrechten aufgelistet worden<sup>29</sup>, denn sie betreffen schwergewichtig die Einschränkung der plebiszitären Elemente. Soweit ein Systemwechsel anvisiert wird, stehen Varianten zur Diskussion, die sich mehr oder weniger dem (vor allem britischen) «bipolaren» Modell der Konkurrenzdemokratie – mit einem Dualismus von Regierungsmehrheit (in Parlament und Regierung) und parlamentarischer, in Wahlen den Machtwechsel anstrebender Opposition – annähern.

Der im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung entfachte<sup>30</sup> und anlässlich der Bundesratswahlen vom 7. 12. 1983 wiederbelebte<sup>31</sup> Systemwechseldisput ist zu begrüßen, weil er zur vertieften Analyse des gegenwärtigen Systemcharakters einlädt und (vielleicht andauernde) Aktivierungsprozesse auszulösen vermag. Er läuft jedoch rasch auf, wenn er nicht versucht, die Systemkomplexität zu erfassen, oder wenn er gar im Dienste von Attraktivitätsüberlegungen oder partikularen Stimmenmaximierungsstrategien geführt wird.

Es ist indessen zu vermuten, daß alle Reformtendenzen, die sich größere Systemeffizienz oder aber bessere Interessenberücksichtigung durch einschränkende Maßnahmen im Bereich der Volksrechte erhoffen, die «Rechnung ohne den Wirt machen». Von KURT EICHENBERGER stammt die These von der «Unwideruflichkeit der Volksrechte»<sup>32</sup>. Diese unterlägen einer «beinahe absolute(n) Irreversibilität», so daß die Schweiz mit ihnen leben

<sup>29</sup> Vgl. dazu vorne S. 233 ff.

<sup>30</sup> Vgl. GERMANN (1975), 143 ff.; DERSELBE (1977); MEIER/RIKLIN (1974); SCHLUSSBERICHT (1973), 499 ff.; BERICHT (1977), 132 f.; BÄUMLIN (1978), 87 ff.; LINDER (1979), 241 ff.

<sup>31</sup> Die Wahl von Otto Stich zum Bundesrat anstelle der offiziellen SP-Kandidatin hat zu heftigen Diskussionen um einen allfälligen Austritt der Sozialdemokratischen Partei aus dem Bundesrat und die möglichen Folgen eines Abgehens von der Zauberformel geführt. Vgl. etwa BRASSEL/DEGEN/GROSS/TANNER (1984); BLUM (1984). Der SP-Sonderparteitag vom 11./12. 2. 1984 hat schließlich für den Verbleib in der Landesregierung votiert (vgl. NEIDHART [1984]).



müsse, «ob zur «eigenen Legendenbildung» oder nicht, ob zum gemeinen Wohl oder nicht, ob zum Stolz oder zum Verruf».

Die jüngsten Erfahrungen mit Reformversuchen im Bereich von Initiative und Referendum scheinen diese These insofern zu bestätigen, als der Verdacht eines «Abbaus» an Demokratie rasch zu Hand ist und bereits der vielfach propagierte und gut begründete Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum in kantonalen Volksabstimmungen regelmäßig abgelehnt worden ist<sup>33</sup>. Allein maßvolle Anpassungen der Unterschriftenzahlen für Volksbegehren und Referenden an den im Laufe der Jahrzehnte und insbesondere durch das Frauenstimmrecht gewaltig erhöhten Umfang der Stimmberechtigten<sup>34</sup> scheinen akzeptiert zu werden<sup>35</sup>. Sonst dominieren Ausbauwünsche, und die quantitative «Redimensionierung» im Interesse besserer qualitativer Zugriffsmöglichkeiten («Verwesentlichung») findet wenig Verständnis.

Abgesehen von diesen mehr faktischen Irreversibilitäten greifen sodann Reformansätze zu kurz, welche als Hauptziel die Auflösung oder Eindämmung einer eindimensional verstandenen Konkordanz verfolgen und dabei die wichtige *Oppositionsfunktion der Volksrechte* vernachlässigen. Nur wenn man die Volksrechte und andere institutionelle Gegebenheiten als Hauptursachen für die Konkordanzzwänge ansieht, liegt der Schluß nahe, das Heil in deren Begrenzung zu suchen. Die plebiszitären Elemente werden aber verkannt, wenn ihre wichtige Funktion als *Konkordanzkorrektiv* aus dem Blickfeld gerät. Gerade mit Volksinitiativen können neue Impulse und Anliegen von Minderheiten eingebracht werden. Und Referenden zwingen nicht nur zur Verständigung, sondern «bodigen» auch mißratene Verständigungslösungen (den «faulen Kompromiß»). Die direktdemokratischen Rechte vermitteln dem aktiven Volk trotz aller Vorverfahren mehr Partizipationschancen als jede Konkurrenzdemokratie dies je vermöchte.

Ein weiterer Einwand gegen die bipolaren Umwandlungsbestrebungen knüpft an der Frage an, «wie denn ein teilplebiszitäres System mit seinen durch das Referendum möglichen Majoritätsbeschlüssen der Aktivbürgerschaft die vielschichtigen, oft nicht auf bloße Ja- oder Neinmehrheiten reduzierbaren Probleme einer pluralitären und auch sprachlich-kulturell stark differenzierten Gesellschaft lösen könne»<sup>36</sup>. Wie vor allem

<sup>32</sup> EICHENBERGER (1980c), 105 ff.; DERSELBE (1980d), 161.

<sup>33</sup> Vgl. dazu vorne S. 235 Anm. 152 und die Nachweise bei GUT (1983), 281 f. (Anm. 27). Auch in Baselland hat es das Volk in der Grundsatzabstimmung vom 26. 2. 1984 abgelehnt, in der neuen Kantonsverfassung das fakultative anstelle des obligatorischen Gesetzesreferendums zu verankern.

<sup>34</sup> So etwa im Bund 1977 und im Kanton Basel-Stadt 1975.

<sup>35</sup> Vgl. WILI (1982) und hinten Anhang 1.

<sup>36</sup> NEIDHART (1970a), 313.

NEIDHART und LEHNER<sup>37</sup> gezeigt haben, stellt die Verhandlungsdemokratie mit ihren sachbereichsbezogenen, strukturell differenzierten und konsensfördernden Entscheidungsprozessen auch eine methodische Antwort auf den wachsenden gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf dar. Entzieht sich die Komplexität der Entscheidungsherstellung in unserer stark segmentierten Gesellschaft nicht gesamtschweizerisch-bipolaren Politikmodellen? Lassen sich die Grundfragen unserer Sozietät auf alternative Gesellschaftsentwürfe reduzieren? Ob die neuerdings propagierte Dichotomie zwischen «alter» und «alternativer» Politik eine tragfähige Basis für ein derartiges Zwangskorsett zu bilden vermöchte, ist zu bezweifeln.

#### *d) Konkordanz und Konkurrenz*

Die Entwicklung des schweizerischen politischen Systems hat unterschiedliche Phasen der Konkordanz durchlaufen.

Während GRUNER<sup>38</sup> drei Orientierungssysteme der schweizerischen Demokratie auseinanderhält und eine Abfolge von der Volldemokratie (1848–1874) über die Hegemonialdemokratie (1874–1891) zur Kooperativdemokratie feststellt, deuten RIKLIN/KLEY<sup>39</sup> den geschichtlichen Werdegang als allmählichen Übergang von der Konkurrenzdemokratie (1874–1943) zur Konkordanzdemokratie (ab 1919). BLUM<sup>40</sup> unterscheidet fünf Phasen: Angenäherte Konkurrenzdemokratie (1848–1874), unterwanderte Konkurrenzdemokratie (1874–1891), angenäherte Koalitionsdemokratie (1891–1919), unterwanderte Koalitionsdemokratie (1919–1943) und (eigentliche) Konkordanzdemokratie (1943 bis heute).

Auffallend ist dabei, daß die bedeutsamen institutionellen Änderungen vor allem im letzten Jahrhundert vorgenommen wurden<sup>41</sup>, während sich die spezifische Dominanz des Konkordanzprinzips in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts herausgebildet hat. Von Anfang an haben aber Konkordanzelemente mit einer Rolle gespielt. Auf der anderen Seite sind auch heute *Konkurrenzfaktoren* von erheblicher Bedeutung, wie sie sich etwa im Parteien- und Elitenwettbewerb und in den kompetitiven Kämpfen um den Ausgang von Volksabstim-

<sup>37</sup> LEHNER (1979), 186 ff.

<sup>38</sup> GRUNER (1974), 438 ff.

<sup>39</sup> RIKLIN/KLEY (1981), 68 ff.; so schon MEIER/RIKLIN (1974), 509.

<sup>40</sup> BLUM (1984).

<sup>41</sup> Mit Ausnahme der Einführung des Proporz bei den Nationalratswahlen im Jahre 1918. Die Entwicklung des Staatsvertrags- und Dringlichkeitsrechts spielt hier eine sekundäre Rolle.

mungen besonders deutlich manifestieren<sup>42</sup>. Ja die Konkordanzdemokratie scheint sogar zuweilen besonders sensibel auf Änderungen von wettbewerbsmäßig ermittelten Kräfteverhältnissen zu reagieren, indem schon leichte Sitzverschiebungen nach Parlamentswahlen als Sieg oder Niederlage gedeutet werden und in die «Verhandlungskultur» überproportional einfließen können.

Vieles spricht deshalb dafür, in der Konkordanz ein unser System zwar *prägendes, aber nicht absolut dominierendes* Element zu erblicken. Das Konkordanzprinzip ist zweifellos teilweise in den verfassungsrechtlichen Institutionen angelegt; insofern verhindert es ohne Verfassungsrevision einen bipolaren Systemwechsel. Auch ist es für die Schweiz als «Land der Minderheiten» letztlich unverzichtbar. Andererseits erscheint seine Tragweite und Ausgestaltung im politischen Prozeß nicht konstitutionell determiniert; insbesondere verbietet sich eine Festschreibung auf den status quo. Es wurzelt stark in außerrechtlichen Komplementärstrukturen, in der politischen Kultur und in sozioökonomischen Verhältnissen, die dem gesellschaftlichen Wandel unterliegen. Ein teilweises Abrücken von den zur Zeit ausgebildeten Konkordanznormalitäten ist deshalb nicht als Systemwechsel, sondern als Weiterentwicklung eines komplexen Staatswesens auf der Basis des schweizerischen Demokratieprinzips anzusehen.

Wurde die sozialstaatliche Verteilungspolitik im Rahmen des wirtschaftlichen Wachstums nicht von einer gewissen Gleichrichtung der Interessen begleitet, welche den Kompromiß deshalb so gefördert hat, weil letztlich alle Beteiligten davon ohne Inkaufnahme schwerwiegender Verzichtes profitieren konnten? Mehren sich nicht die Anzeichen, daß aktuelle und bedrängende Problemstellungen auf dem Konkordanzweg nicht mehr so kostenarm lösbar sind, weil nicht mehr Gewinne, sondern Verluste zu verteilen sind oder weil einander diametral entgegengesetzte Lösungsvorschläge nicht mehr mittels «Kuchenteilungsprinzip» unter einen Hut zu bringen sind? Ist die Verschärfung des politischen Klimas möglicher Ausdruck einer partiellen «Konkordanzwende», die den Stellenwert des Einvernehmens wieder zugunsten anderer Entscheidungsmechanismen zurücknimmt, ohne aber zu einem Systemwechsel zu führen?

<sup>42</sup> Vgl. SCHMID (1983a), 85f.

## II. Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie

### a) Majorität und Konkordanz

Die Blickverengung auf die Konkordanzmechanismen in den zeitgenössischen Wissenschaften hat die Bedeutung des Mehrheitsprinzips für die helvetische Demokratie eher in den Hintergrund gerückt<sup>43</sup>. Allerdings fand die Majorzregel auch vorher selten das Interesse schweizerischer Staatsdenker. Wo offenbar alles durch gütliches Einvernehmen gelöst wird, entfällt scheinbar das dezidierende Ausmehren und die Reflexion auf die Bedingungen einer Mehrheitsdemokratie. Das Majorzprinzip stellt indessen ebenfalls ein unverzichtbares Strukturelement der Verfassungsordnung dar. Ja es erhält gerade durch die plebiszitären Elemente eine gesteigerte Tragweite, weil es sich nicht nur in Volkswahlen und behördlichen Abstimmungen manifestiert, sondern zusätzlich im effektiven Gebrauch der Volksrechte. Auch in einem Konkordanzsystem gibt letztlich eine Mehrheit den Ausschlag, sei es die antizipierte oder tatsächliche Mehrheit des wählenden und abstimmenden Volkes, sei es die breitgefächerte, «überparteiliche» Majorität des Parlamentes oder der Regierung, seien es schließlich verbandsimprägnierte oder andere Kommissionsmehrheiten. Auch die Verhandlungsdemokratie hinterläßt Minderheiten außerhalb der Konkordanz. Diese bilden vielleicht ob der zeitweise breit abgestützten Mehrheit eine «verschwindende» oder «schweigende Minorität»; sie können aber auch zur aktiven Opposition gehören, die fall- und bereichsweise der konkordanziellen Majorität gegenübertritt und auf diese Druck ausübt. Es ist nochmals zu betonen, daß gerade die *Volksrechte konkordanzfördernde und konkordanzbremsende* Instrumente darstellen. Wenn die Aushandlungsprozesse für einzelne Beteiligte ein zu «mageres» Ergebnis hervorbringen, steht ihnen die Chance offen, über anzustrebende Mehrheitsbeschlüsse im Parlament und vor allem an der Urne Korrekturen zu bewirken. Auch innerhalb der Institutionen kann das politische Einvernehmen in Sachfragen zerbrechen, können Entscheidungsverfahren nur durch Mehrheitsbeschlüsse vor dem Scheitern bewahrt werden. Der Konsens lebt nicht nur von ausgehandelten Kompromissen, die in eine Zustimmung aller Beteiligten münden, sondern auch von verfahrensbeendigenden Entscheidungen, mit wel-

<sup>43</sup> Vgl. nun aber BRIDEL (1979); GUT (1983), 157 ff., mit weiteren Hinweisen.

chen Haltungen oder Interessen von Minoritäten «überstimmt» werden. Konkordanz- und Majoritätsprinzip stehen deshalb in einem Verhältnis der wechselseitigen Ergänzung, aber auch der Ambivalenz; beide bilden Pfeiler unserer Demokratie. Ihr Verhältnis ist indessen weitgehend offen und in den Lauf politischer, soziokultureller und ökonomischer Entwicklungen gestellt. Vielleicht kann man sagen, daß das Mehrheitsprinzip umso mehr ans Tageslicht tritt, je weniger die Konkordanzmechanismen in der Dunkelkammer spielen.

Bezieht sich das Konkordanzprinzip nicht auf das Verfahren, *wie* Entscheidungen ausgehandelt und vorbereitet werden, und auf den qualitativen und quantitativen *Umfang* der sich ergebenden Mehrheit? Konkordanz ist ein *Mehrheitsbildungsprinzip*, das nur in absoluten Ausnahmefällen zu Einstimmigkeit führen kann. Typisch für die schweizerische Demokratie ist nicht die Bedeutungslosigkeit von Majoritätsbeschlüssen, sondern deren besonders «qualifizierte» Mehrheit, die sich von «minimal winning coalitions» abhebt und den möglichst breiten Konsens anstrebt<sup>44</sup>.

Die *Verfahren der Mehrheitsbildung* in einer pluralistischen Gesellschaft sind immer auch von Konkordanzgesichtspunkten durchsetzt; Mehrheitsbeschlüsse kommen in aller Regel nur zustande, wenn sie bereits die Anliegen und Aspekte mehrerer Gruppierungen in sich aufgenommen haben und somit das Resultat eines Aushandlungsprozesses darstellen. Anschauungsunterricht liefern etwa parlamentarische Verhandlungen oder Entscheidungsprozesse in großen Parteien mit ihrer Tendenz, «flügelgerechte» Lösungen anzustreben. Auch der Mehrheitsentscheid ist bereits ein Kompromißprodukt, das oft nicht nur die Interessen der Beteiligten zum Ausgleich bringt, sondern sogar den Zielen der Minderheit ein Stück entgegenkommt, um die Chancen der Akzeptation zu erhöhen<sup>45</sup>. Ist hierin nicht der Grund zu erblicken, daß viele Volksinitiativen so wenig Chancen auf Gutheißung in einer Volksabstimmung besitzen? Sie werden in der Regel kompromißlos formuliert und erscheinen deshalb – im Unterschied zu vielen «ausgehandelten» Gegenvorschlägen – nicht mehrheitsfähig.

### *b) Voraussetzungen des Mehrheitsprinzips*

Der Mehrheitsgrundsatz bildet ein Formprinzip des demokratischen Staatswesens. Er verbürgt für sich allein weder Sachqualität des Entscheidungsergebnisses noch trägt er die Vermu-

<sup>44</sup> LEHNER (1979), 190 ff.

<sup>45</sup> Bereits Kelsen (1981), 56 ff., hat die schicksalhafte Verbindung von Mehrheitsprinzip und Kompromiß eindrücklich geschildert.



tung für Richtigkeit und Fortschritt in sich<sup>46</sup>. Er stellt eine Entscheidungsregel dar, die das Verfahren auf Herstellung kollektiv verbindlicher Beschlüsse bei gleichberechtigter Teilnahme vieler zum Abschluß bringt.

Damit steht er im Gegensatz zum Einstimmigkeitsprinzip, das für gesamtgesellschaftliche Entscheidungsprozesse unbrauchbar erscheint, oder zu Mechanismen mit Sperrminoritäten. Mehrheitsbeschlüsse sollen gerade auch für die abweichenden Minderheiten Verbindlichkeit erlangen. Deshalb stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies gelingen kann<sup>47</sup>.

Das Mehrheitsprinzip bedarf erstens einer Einbettung in ein Gefüge formaler und materialer Grundregeln, die dessen Anwendungsbereich festlegen und begrenzen und die wesentlichen Abläufe normieren. Es setzt somit einen *Grundkonsens* voraus, der der Majorisierung enthoben ist. Hiezu gehört in erster Linie auch die Gleichheit der Stimmen (one man, one vote), die zu einer quantitativen Zählmehrheit, nicht zur Gewichtung von individuellen Präferenzen führt. Teilweise vermag die Verfassung diese Grundbestände gemeinsamer Überzeugungen und Verfahrensnormen in sich aufzunehmen, doch dürften sie in beträchtlichem Ausmaß auch auf komplementären sozialen Normen, der *Ambiance* im Sinne DIETER SCHINDLERS sen. beruhen. Auch die Verfassung als «ethischer Grundkonsens» ist auf den realen Wertkonsens der Gesellschaft angewiesen<sup>48</sup>.

Eine zweite Voraussetzung stellt die Durchlässigkeit und *Revidierbarkeit* von Mehrheitsverhältnissen dar. Nur wenn die Mehrheitsbildung in der Zeit offen und veränderbar erscheint, wenn politische Minderheiten zu Mehrheiten werden und Angehörige von Minderheiten sich immer auch wieder in Mehrheiten finden können und damit keine permanente homogene Blockminderheiten bestehen, erscheint sie auf Dauer legitim. Eine in zwei relativ homogene und durch einen Hauptkonflikt getrennte Gruppen gespaltene («versäulte») Gesellschaft ist durch Mehrheitsbeschlüsse nicht regierbar. Entsprechend erscheinen pluralistische Gesellschaftsverhältnisse unabdingbar, die wechselhafte und veränderbare Mehrheitsbildungen ermöglichen. Zentraler Leitwert einer pluralitären Sozietät ist der

<sup>46</sup> Vgl. dazu vorne S. 182 ff.

<sup>47</sup> Zu Voraussetzungen und Grenzen des Mehrheitsprinzips vgl. etwa BRIDEL (1979), 50 ff.; GUGGENBERGER (1983), 272 ff.; GUSY (1981), 332 ff.; GUT (1983), 165 ff.; HÄBERLE (1977), 243 ff.; SCHEUNER (1973), 45 ff.; DERSELBE (1979), 311 ff.

<sup>48</sup> ISENSEE (1977); vgl. auch KRAWIETZ (1979).

Gedanke der politischen *Toleranz* als «die umfassende Bereitschaft zu gegenseitiger Achtung und zum Zusammenleben»<sup>49</sup>.

Drittens verlangt das Majoritätsprinzip ein Mindestmaß an *Rationalität* und *Transparenz* des der Abstimmung vorangehenden Meinungs- und Willensbildungsverfahrens. Mehrheitsbeschlüsse bedürfen der Akzeptanz durch die Minderheit; dies gelingt nur, wenn das Verfahren die Chance (nicht die Gewißheit!) sachrichtiger Entscheidungsfindung in sich birgt. Entartet der Mehrheitsbeschluß zur bloßen Akklamation, verliert er rasch seine innere Rechtfertigung. Namentlich die verfassungsrechtlich gewährleisteten ideellen Grundrechte, und hier insbesondere Informations-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, stellen unabdingbare Voraussetzungen eines freien und offenen Kommunikationsprozesses dar, in welchem die Anliegen und Bedürfnisse jedes Einzelnen, die Programme und Zielsetzungen unterschiedlichster Gruppierungen und vor allem auch innovative, oppositionelle, «konkordanzwidrige» und Mehrheitshaltungen aufweichende Strömungen einzufließen vermögen<sup>50</sup>. Das – auch, aber nicht nur – im Demokratieprinzip wurzelnde Majoritätsprinzip bedarf der wegbereitenden Abstützung im Teilgehalt des Rechtsstaatsgrundsatzes, ohne daß freilich Grundrechte damit ausschließlich demokratietheoretisch «funktionalisiert» würden<sup>51</sup>. Auch vermögen die Grundrechte für sich allein Pluralität und Offenheit in praxi nicht zu verbürgen; sie sind ebenfalls auf ihren alltäglichen Gebrauch angewiesen, auf gesellschaftliche Grundhaltungen, die grundsätzlich in jeder, auch der nichtkonformen Meinung die Chance des weiterführenden Gesprächs zu erblicken bereit sind. «Toleranz, Pluralismus, Offenheit, Kritikempfänglichkeit und Innovationsbereitschaft sind Lebenswurzeln einer Demokratie und finden in Grundrechten wie der Meinungs- und Informationsfreiheit ihre rechtliche Kristallisation»<sup>52</sup>.

Sie hängen aber, wie ich beifügen möchte, in eminentem Ausmaß von sozio-kulturellen und ökonomischen Vorgängen und Strukturen ab, welche von den Grundrechten als Ordnungsprinzipien nur vage und schwach – über die Politikgestaltung von Gesetzgeber und Verwaltung, die ihrerseits wiederum dem «Zeitgeist» unterliegt – angeleitet und gesteuert werden können. «Im

<sup>49</sup> SCHEUNER (1979), 314; vgl. auch VON KROCKOW (1983), 63 ff. und HÄTTICH (1973), 414 ff.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu etwa J. P. MÜLLER (1983), 337 f.

<sup>51</sup> Vgl. dazu vorne S. 157 ff.

<sup>52</sup> J. P. MÜLLER (1983), 338.

letzten sind Gegenwart und Zukunft der Freiheit davon abhängig, daß sich genügend Menschen finden, die bereit und in der Lage sind, positiv für sie einzutreten»<sup>53</sup>.

Schließlich bedarf das Mehrheitsprinzip viertens auch *mehrheitsbildender* Faktoren; es muß sichergestellt sein, daß Mehrheitsbeschlüsse überhaupt zustandekommen können und der Entscheidungskörper nicht infolge extrem-pluralitärer Auffächerungen in atomisierte Minderheiten auseinanderfällt. Auch diese Voraussetzung ist sowohl auf institutionelle Sicherstellungen (z. B. im Wahl- und Parlamentsrecht) als auch auf gesellschaftliche Bedingungen angewiesen<sup>54</sup>.

Mehrheitsbildung setzt demzufolge vier Faktoren voraus: den Grundkonsens als Basis und Rahmen, eine pluralistische Sozietät mit wechselnden Mehrheiten, die Chance rationaler Entscheidungsfindung in offenen Kommunikationsprozessen und Mehrheitsbildung fördernde Strukturen.

### c) Grenzen des Mehrheitsprinzips

Daß nicht alle zwischenmenschlichen und gesellschaftlichen Probleme der kollektiven Entscheidungsfindung und dem Mehrheitsbeschluß zugänglich sein können und sein sollen, dürfte einer unbestrittenen These entsprechen. Der Geltungsbereich des Majoritätsprinzips ist begrenzt. Fraglich erscheint indes, *wo* diese Grenzen zu ziehen sind und mit Hilfe welcher *Normen* und *Institutionen* Grenzüberschreitungen vermieden oder zumindest korrigiert und geahndet werden können.

Einmal reduziert sich die Anwendung des demokratischen Mehrheitsprinzips auf den Bereich des *Politischen*, dessen Feld durch die staatliche Kompetenzordnung abgesteckt ist. Ob diese Limitierung des auf kollektive Entscheidungen angewiesenen Politikbereichs mit dem Gegensatzpaar von Staat und Gesellschaft noch zulänglich umschrieben werden kann<sup>55</sup> oder

<sup>53</sup> HESSE (1976), 496.

<sup>54</sup> Bei den Wahlen ist in jüngerer Zeit eine starke Aufsplitterung der teilnehmenden politischen Gruppierungen festzustellen, welche auf Dauer zu Erschwerungen der Mehrheitsbildung führen *könnte*. So sind z. B. bei den Großratswahlen 1984 in Basel-Stadt 21 Listen eingereicht worden; 10 haben Sitze errungen! An den Regierungsratswahlen nahmen 17 Bewerber aus 13 Parteien resp. Aktionsgruppen teil; die sieben gewählten Regierungsräte stammen aus 5 Parteien.

<sup>55</sup> Vgl. zum staats-theoretischen «Dauerbrenner» der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft den von ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE herausge-

systemtheoretisch Politik als gesellschaftliches Subsystem erfaßt werden soll, mag hier offen bleiben. Jedenfalls kann das demokratische Mehrheitsprinzip nicht weiterreichen, als kollektiv bindende Entscheidungen «bei nicht voraussetzendem Konsens»<sup>56</sup> zu treffen sind.

Auch wenn die Grenzen dieses Politikfeldes im Sozialstaat der achtziger Jahre offener und fragwürdiger erscheinen denn je, so besteht doch Einigkeit darin, daß sich staatliche und gesellschaftliche Sphären nicht decken, sondern daß der autonomen gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Betätigung ein bedeutungsvoller Anwendungsbereich erhalten bleiben muß. Der staatlichen Rechtsordnung ist (auch) aufgetragen, derartige Freiräume zu schützen und wo nötig die Voraussetzungen zu deren Wahrnehmung zu schaffen.

Aber auch quer zur staatlichen Kompetenzordnung bilden einzelne wichtige Grundpositionen autonomer Lebensgestaltung Oasen individueller, «unüberstimmbarer» *Selbstbestimmung*. So grenzen die Grundrechte – zumindest in ihrem Kerngehalt – Bereiche menschlicher Entfaltung und Selbstverwirklichung aus, die kollektiv nicht verfügbar sind und sich deshalb jedem Zwang der Mehrheit entziehen. Die geschichtlich gewachsene und staatsphilosophisch begründete Einsicht, daß auch Mehrheitsbeschlüsse – ungeachtet des freiheitsschonenden Demokratieprinzips – elementare Aspekte menschlicher Würde und Freiheit verletzen können, ja daß gewisse fundamentale Formen menschlicher Existenz gar keine heteronome Regulierung und Beschneidung, auch nicht durch eine noch so «erdrückende»(!) Majorität, ertragen, setzen dem Mehrheitsprinzip und damit auch dem Demokratieprinzip im Interesse des obersten Staatszieles der Menschenwürde unabdingbare Grenzen. Diese Schrankenziehung weist aber nicht nur eine individualbezogene Komponente auf, sondern schützt auch gesellschaftliche Gruppen in ihrer Andersartigkeit vor dem Nivellierungs- und Anpassungsdruck der Mehrheit. Grundrechte erweisen sich so als «elementare Gerechtigkeitskriterien» (JÖRG PAUL MÜLLER), als «kritischer Maßstab der Demokratie» (OTFRIED HÖFFE<sup>57</sup>), die sich einer potentiellen «Tyrannei

gebenen Sammelband «Staat und Gesellschaft», Darmstadt 1976, insb. die Beiträge von HORST EHMKE, 214 ff., vom HERAUSGEBER, 395 ff., CHRISTIAN GRAF VON KROCKOW, 432 ff. und KONRAD HESSE, 484 ff.

<sup>56</sup> So SCHARPF (1973), 167, der allerdings den Politikbegriff (i. S. von politics, nicht von policy) nicht auf Entscheidungen reduziert, sondern auf alle Formen gemeinsamen Handelns (unerzwungene Solidarität, Bargaining, Einfluß, Macht oder Zwang) erstreckt.

<sup>57</sup> HÖFFE (1981), 262 ff.

der Mehrheit» entgegenstemmen<sup>58</sup>. Sie bewirken folglich Minderheitenschutz und stehen auf diese Weise wiederum im Dienste der Demokratie und des Mehrheitsprinzips selbst, da dieses – wie vorne skizziert – auf die Voraussetzung sich ablösender, nicht zuletzt aus Minderheiten herauswachsender Mehrheiten angewiesen ist<sup>59</sup>.

Doch gegenüber festen, homogenen, *strukturellen* oder «*gesellschaftlichen*» Minderheiten im Sinne von CARL J. FRIEDRICH<sup>60</sup> kommt der Prozeß der Auswechselbarkeit von Mehrheiten nicht zum Tragen; sie bleiben zwangsläufig in der – ethischen, sprachlichen, konfessionellen, regionalen – Minorität. Das Mehrheitsprinzip versagt in Fragen, die gerade das spezifische Wesen der Minderheit ausmachen, weil es an der Durchlässigkeit gebricht und politische Entscheidungen immer als von einer fremden Mehrheit aufoktroyierte Beschlüsse akzeptiert werden müßten. Der föderalistische Staatsaufbau, das Prinzip der Bundesstaatlichkeit mit der Selbständigkeit der Kantone, die Gemeindeautonomie, die kantonale Sprachhoheit und die Sprachenfreiheit sowie die kantonale Ordnung des Staatskirchenrechts im Verbund mit konfessionellen Grundrechten und Friedensartikeln stellen eine Antwort auf das Minoritätenproblem dar: Sie heißt *Autonomie*, als Freiheit politischer Selbstgestaltung unter Verzicht auf Majorisierung durch die höhere staatliche Ebene und als Freiheit gesellschaftlicher Zusammenkünfte und Betätigungen.

Weitere Antworten bestehen in potenzierten Mitwirkungsrechten bei der Willensbildung im Gesamtverband (etwa der Stände auf Bundesebene), in der regelmäßig freiwilligen proportionalen bis «übermäßigen» Vertretung aller «wesentlichen» Minderheiten in staatlichen Organen und schließlich in einer klugen, maßvollen Politikgestaltung und Staatsleitung, die Minderheitsanliegen ernst nimmt und ihnen – wiederum ohne rechtlichen Zwang – eine ihren quantitativen Stellenwert übersteigende Bedeutung beimißt<sup>61</sup>. Daß die Schweiz als politische Willenseinheit mit ihren vielfältigen festen Minderheiten zum «paradigmatischen Fall politischer Integration» (KARL W. DEUTSCH) gedeihen konnte, dürfte nicht zuletzt auf die Überlappung und Vermaschung unterschiedlicher Minderheitspositionen zurückzuführen sein. Jeder Schweizer findet und erlebt sich als Angehöriger einer oder mehrerer Minderheiten.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu etwa HÜGLIN (1977); ISENSEE (1981), 19 ff.

<sup>59</sup> Hierzu überzeugend J. P. MÜLLER (1983), 338 f.

<sup>60</sup> C. J. FRIEDRICH (1966), 59 ff., unterscheidet *gesellschaftliche* Minderheiten, die permanent aufgrund von Sozialstrukturen wie religiöser oder kultureller Zugehörigkeit Minderheiten bleiben, und *politische* Minderheiten, die vergänglich sind und zu Mehrheiten werden können.

<sup>61</sup> Zur Minderheitsproblematik vgl. auch SCHÄPPI (1971), insb. 136 ff.; BRIDEL (1979), 52 f.; FLEINER (1979); J. P. MÜLLER (1981a), 92 ff.



Dadurch wurde zweifellos die Achtung vor Minoritäten und die Aussparung des Mehrheitsprinzips erleichtert und sowohl Autonomie wie Konkordanz entscheidend gefördert.

*Strukturelle* Minderheiten werden vor allem durch Autonomie und abschirmende Grundrechtsgewährleistungen, durch Ausklammerung des Mehrheitsprinzips geschützt. *Politische* Minderheiten bedürfen weniger der Abschirmung als der Offenhaltung freier, pluralitärer Kommunikationsstrukturen, eher «dynamischer» Grundrechte, damit die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse nicht verbaut ist. Minderheitenschutz erweist sich als unabdingbares Korrelat zum Mehrheitsprinzip; es wirkt nicht nur modifizierend und eingrenzend, sondern ermöglicht überhaupt erst die Geltung und Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und macht diese erträglich. *Mehrheitsprinzip heißt immer auch Minderheitsprinzip!*

Schließlich ist daran zu erinnern, daß das Mehrheitsprinzip auch *regelungstheoretisch* auf seine Eignung zur sachadäquaten und gerechten Entscheidungsfindung hin zu befragen ist. Zu thematisieren wären nicht nur Fragen der Volksrechtseignung, sondern generell Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen von Mehrheitsentscheiden im gesamten Rechtsverwirklichungsprozeß<sup>62</sup>.

### III. Aktuelle Probleme von Konkordanz und Majorität

#### *a) Allgemeine Hinweise zum Zeitgeist*

Unsere Zeit ist geprägt von fundamentalen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, ohne deren Verständnis die Erfassung aktueller Demokratieprobleme stark erschwert wird. Die tiefgreifenden und vielleicht epochalen Strukturveränderungen können aber heute wohl mehr erahnt und beschrieben als gedeutet werden. Es müßte einem hoffnungslosen Unterfangen gleichkommen, wenn hier auf gedrängtem Raum der Versuch gewagt würde, den Ambivalenzen und Turbulenzen des Zeitgeistes nachzuspüren<sup>63</sup>. Auf einen stark vereinfachten Nenner

<sup>62</sup> Vgl. dazu vorne S. 151 ff.

<sup>63</sup> Aus der kaum mehr überschaubaren, jüngsten Zeitgeist-Literatur vgl. – je mit weiteren Hinweisen – etwa: ATTESLANDER (1981); CAPRA (1983); DAHRENDORF (1983); EPPLER (1981); FRITSCH (1981); GUGGENBERGER (1980); die Beiträge des auch für die Schweiz illustrativen, von JÜRGEN HABERMAS

gebracht dürften sich unsere politischen Konsensprobleme damit erklären lassen, daß mehrdimensionale, sich überlagernde und in komplexen Zusammenhängen eingefangene Gegensätzlichkeiten hohe Beurteilungsungewißheiten, Orientierungsschwierigkeiten und unklare Konfliktfronten geschaffen haben. Man kann diese Antagonismen vielleicht mit einer verkürzenden, komplexitätsreduzierenden Skizzierung gegenläufiger Tendenzen einzufangen versuchen, ohne natürlich damit den dahinter stehenden Anliegen, den wechselseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten sowie den Zwischentönen gerecht zu werden:

- Einerseits mehren sich Anzeichen von resignativer Innerlichkeit, kulturpessimistischer Strömungen, *Zukunftsangst* («no future»), untermalt und genährt von apokalyptischen Bildern, welche die (heute in der Tat «machbare») nukleare Vernichtung der Menschheit oder zumindest ökologische Katastrophen heraufbeschwören; andererseits lebt der Großteil unserer Bevölkerung in scheinbarer *Zufriedenheit* oder Apathie im gewohnten Rahmen weiter, ist von der stillen Hoffnung getragen, «irgendwie» ließen sich alle Grundprobleme schon noch rechtzeitig lösen, oder verharret in ungebrochener Fortschrittsgläubigkeit<sup>64</sup>.
- Einerseits wird ein *neues Menschenbild* propagiert, das von Selbstverwirklichung, Friedfertigkeit, Nächstenliebe und Solidarität, Bescheidenheit, Selbstbeherrschung, Askese<sup>65</sup> lebt, als Existenzweise des «Seins» wohl am eindrucklichsten von ERICH FROMM<sup>66</sup> beschrieben worden und zusätzlich durch die Bereitschaft zur Dauerpartizipation in allen Lebensbereichen gekennzeichnet ist; andererseits nehmen Konfliktbejahung, aggressive Ver-

herausgegebenen und eingeleiteten, an das JASPERS-Werk von 1931 anknüpfenden Sammelbandes «Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit», 2 Bände, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1980; die in der NZZ publizierten, jetzt im Sammelband «Zeitgeist und Freiheit», 1982, wieder abgedruckten Beiträge von KURT MÜLLER, ERICH A. KÄGI, WOLFGANG KRAUS, GERD-KLAUS KALTENBRUNNER u. a.; KOLAKOWSKI (1982); DERSELBE (1983); TH. LEUENBERGER (1981); DERSELBE (1982); MAYER-TASCH (1981); PESTALOZZI (1982); DERSELBE (1983); VON WEIZSÄCKER (1983); usw.

<sup>64</sup> Kennzeichnend für den Glauben an eine optimistische Menschheitsentwicklung sind etwa die Werke des Amerikaners HERMAN KAHN, zuletzt KAHN (1982). Differenzierter und sich trotz eindringlicher Offenlegung der Gefahren von der Untergangsliteratur abgrenzend z. B. die Aufsätze von VON WEIZSÄCKER (1983) und FRITSCH (1981).

<sup>65</sup> Eindrücklich erscheint die Darstellung des moralischen Problems der Askese durch VON WEIZSÄCKER (als Problem des Umgangs des Menschen «mit für ihn jeweils nicht knappen, sondern zugänglichen Gütern») anhand der drei sozialen Leitbilder der Bescheidenheit, Selbstbeherrschung und eigentlichen Askese (im Aufsatz «Gehen wir einer asketischen Weltkultur entgegen?» [1983], 388 ff.).

<sup>66</sup> FROMM (1980), 88 ff., 163 ff.

- balistik<sup>67</sup>, *Radikalität* in der politischen Auseinandersetzung, Konsumsteigerung, kurz: Erscheinungen des «Habens» weiterhin zu.
- Einerseits wird zum Rückzug auf menschliche Bedürfnisse, auf *Kleinräumigkeit*, kleine Netze, auf überschaubare Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse («small is beautiful») geblasen, andererseits wird die Unausweichlichkeit eines *neuen Weltbildes*<sup>68</sup>, ganzheitlicher ökologischer Entwürfe, globaler Strategien der Friedenssicherung, einer «Weltinnenpolitik» hervorgehoben.
  - Einerseits soll möglichst *ungebundenes* oder aber kontrolliertes wirtschaftliches *Wachstum* der Erhaltung sozialstaatlicher Errungenschaften, gesellschaftlicher Stabilität und der Finanzierung umwelt- und energiepolitischer Anliegen dienen, andererseits soll das Wachstum aus humanitären und ökologischen Gründen (Zerstörung der natürlichen Umwelt) *begrenzt* und auf großtechnologische Entwicklungen (Atomenergie) verzichtet werden.
  - Einerseits werden Therapierezepte in einem *expansiven* Politikverständnis, im Ausbau staatlicher (Gegen-)Steuerung (namentlich in wirtschafts-, finanz-, umwelt-, energie- und verkehrspolitischer Hinsicht, aber auch auf der «Gleichberechtigungs»-Ebene) erblickt, andererseits soll eine *restriktive* Politik («weniger Staat») die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen<sup>69</sup>.
  - Damit verwandt ist unser zivilisatorischer «Infantilismus» (LESZEK KOLAKOWSKI): Einerseits nehmen die Risikoabsicherungs- und *Umverteilungsforderungen* an den Staat immer noch zu (Revision der Sozialversicherungen, wirtschaftliche Risikoversicherungen, Steuerpolitik), andererseits wachsen aber auch privatistische Schutz- und *Aversionsbegehren* gegen denselben Staat (Steuerwiderstand, Normenflut, Datenschutz, Polizei als Feindbild, «Bundesvögte»).

Befinden wir uns in einer «Wendezeit» (FRITJOF CAPRA), «ökologischen Wende» (GÜNTER KURZ), «Zeitwende» (KURT SONTHEIMER), im Übergang zur «postmaterialistischen» und «postindustriellen» Gesellschaft (DANIEL BELL), am «Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts» (RALF DAHRENDORF<sup>70</sup>)? Ist der zu beobachtende Wert- und Bewußtseinswandel<sup>71</sup> die Folge sozialer und struktureller Entwicklungsprozesse oder das Ergebnis destruktiver Sinnproduzenten (HELMUT SCHELSKY), die das Unheil herbeireden und «das Elend unserer Intellektuellen» begründen<sup>72</sup>? Gehen wir einer asketischen Weltkultur entge-

<sup>67</sup> Vgl. hierzu etwa verschiedene Aufsätze in «Sprache und Herrschaft. Die umfunktionierten Wörter», hrsg. von GERD-KLAUS KALTENBRUNNER, Basel/Wien 1975; zu semantischen und magischen Funktionen der menschlichen Sprache CASSIRER (1978), 368 ff.; zum dialoghindernden Prozeß der Spracherstarrung TH. LEUENBERGER (1981), 116 ff.

<sup>68</sup> So der bombastische und m. E. eher verwirrlende Versuch von CAPRA (1983), insb. 293 ff.

<sup>69</sup> Zum expansiven und restriktiven Politikverständnis und dem Flexibilitätsgebot TH. LEUENBERGER (1982).

<sup>70</sup> DAHRENDORF (1983), 16 ff.

<sup>71</sup> Zum Wertwandel vgl. etwa KMIĘCIAK (1976).

<sup>72</sup> Vgl. hierzu SONTHEIMER (1976) und DERSELBE (1983), 33 ff.

gen<sup>73</sup>? Brauchen wir eine neue Verantwortungs- oder Zukunftsethik, veränderte Leitbilder, neue sinnstiftende «Ligaturen»<sup>74</sup>, den Minimalstaat<sup>75</sup> als Antwort auf einen Wohlfahrtsstaat, der als «Ort der Illusionen und der (Ent-)Täuschungen» bezeichnet wurde<sup>76</sup>? Müssen wir wieder mehr «Dorf» in allen Lebensbereichen herzustellen versuchen<sup>77</sup> oder erweist sich dieses Dorf als «unauffindbar» und sind wir Opfer einer zweihundertjährigen «Dorfnostalgie»<sup>78</sup>?

Die Aufzählung widersprüchlicher Tendenzen und offener Fragen ließe sich mühelos erweitern. In unserem Zusammenhang dient sie in ihrer willkürlichen Selektivität der Schilderung einer verunsicherten Gesellschaft, von deren «Rändern» aus politische Bewegungen zu entstehen und zu wachsen scheinen, für welche Konkordanz- und Mehrheitsprinzip weniger konstituierende Rahmenbedingungen demokratischer Willensbildung als mehr oder weniger brauchbare Instrumente radikaler Zielverfolgung bilden. Aus «neuen sozialen Bewegungen» (Bürgerinitiativen, Massendemonstrationen, Geländebesetzungen etc.)<sup>79</sup> könnten Widerstände entstehen, die mißliebige demokratische Mehrheitsentscheidungen, selbst wenn sie an der Urne gefällt worden sind, nicht mehr zu akzeptieren gewillt sind. Diese Problematik soll zum Abschluß mit einigen Hinweisen verdeutlicht werden.

#### *b) Anzeichen erschwerter Konsensfindung*

Mehrheiten werden in der Schweiz durch Konkordanzprozeduren gebildet: Der Mehrheitsentscheid ist regelmäßig Abschluß eines evaluierenden Kompromißverfahrens. Es fragt sich nun, ob die Paarung von Industriegesellschaft und Sozialstaat mit ihren wachsenden Problemlösungsbedürfnissen und der sich ausweitenden Staatsverantwortung nicht tendenziell die Suche nach «konsensfähigen» Mehrheitslösungen zunehmend erschwert. Als Phänomene, die in diese Richtung deuten, könnten etwa genannt werden:

<sup>73</sup> So der Titel des vorne in Anm. 65 zit. Aufsatzes von VON WEIZSÄCKER.

<sup>74</sup> DAHRENDORF (1983), 120 ff.

<sup>75</sup> So etwa die These von NOZICK (1975); vgl. hierzu HÖFFE (1982).

<sup>76</sup> KIRSCH (1982).

<sup>77</sup> KAPPELER (1982), 76 f.

<sup>78</sup> KOLAKOWSKI (1982), 29.

<sup>79</sup> Vgl. dazu vorne S. 231 ff.

- Die *steigende Begehrlichkeit* gesellschaftlicher Gruppen nach Systemleistungen, sei es in Form von öffentlichen Absicherungen aller Art (Subventionen, Sozialleistungen, Risikogarantien etc.), durch immer raschere und perfektere Rechtsänderungen (Gleichberechtigung, Arbeitsrecht, Mietrecht etc.), oder durch die Übernahme von zusätzlichen Steuerungs- und Kontrollaufgaben (z. B. Umwelt-, Energie-, Wirtschaftspolitik).
- Die *gesteigerten Partizipationsbedürfnisse* von Einzelnen und Gruppen an öffentlichen Entscheidungsprozessen, namentlich durch Einbringen konstruktiver Vorschläge, die «quer» zu traditionellen Lösungsmustern stehen. So begrüßenswert (mikrotheoretisch) jede Erhöhung der Teilnahmequote erscheint, so sind doch die Konsequenzen für die Willensbildung insgesamt nicht unbeachtlich. In der vermehrten Lancierung – insbesondere formulierter – Volksinitiativen drückt sich eine eigenartige Ambivalenz aus: Auch wenn man der Auffassung ist, in dieser Aktivierung sei weder ein Mißbrauch von Volksrechten noch eine ungehörige Hinderung behördlicher Planung und Politikgestaltung zu erblicken, sondern auch ein Zeichen gesteigerter Innovationsbedürfnisse, so folgen doch aus der beschränkten Behandlungskapazität des Systems auch Grenzen der Wirksamkeit von Initiativen. Je mehr Initiativen eingereicht werden, desto eher leidet die Bearbeitung anderer gesellschaftlicher Probleme, was wiederum Anlaß zur Lancierung weiterer Initiativen sein kann<sup>80</sup>.
- Die zunehmende Auffächerung der *intermediären* politischen Gruppierungen sowohl in der Parteienlandschaft als auch durch neue soziale Bewegungen. Wie auch immer diese Erscheinungen insgesamt zu bewerten sind, so führen sie doch – rein prozedural gesehen – zu einer Belastung des Entscheidungsverfahrens, was auch etwa im Parlamentsbetrieb zum Ausdruck kommt<sup>81</sup>.
- Die *wachsende Komplexität* und neue Dimension staatlicher Aufgabenbewältigung, die sich einer linearen, verhältnismä-

<sup>80</sup> So auch der Bundesrat (BB1 1975 II, 137); WINZELER (1983), 136.

<sup>81</sup> Von alt Regierungsrat Arnold Schneider, Vorsteher des Erziehungsdepartementes des Kantons Basel-Stadt bis 1984, stammt der Satz: «Das knappe Gut in unserem politischen Getriebe ist nicht die Opposition – ihr steht nach wie vor ein reiches Instrumentarium zur Verfügung – sondern die Problemlösung, die eine Mehrheit findet» (Basler Zeitung Nr. 46 vom 23. 2. 1984).



ßigen Kompromißfindung eher entziehen und die Bildung von «Sperrminoritäten» begünstigen – mit der Folge, daß Probleme wegen nicht oder jedenfalls nur mühsam gelingender Konsensbildung nur in Randzonen gelöst und im politischen Kräfteparallelogramm hin und her geschoben werden. Als Beispiel wären etwa «Gesamtkonzeptionen» oder die Totalrevision der Bundesverfassung zu nennen.

- Die *verstärkte Intransigenz* und Unnachgiebigkeit in der Verfolgung von Gruppeninteressen oder exklusiven «Gemeinwohleinsichten». Wird dem Kompromiß nicht zunehmend mißtraut und ihm eine verschleiernde, fundamentale Interessen vernachlässigende Funktion beigemessen? Die Konzessionsunwilligkeit kann entgegengesetzten Motivlagen entspringen: konservierende status quo-Erhaltung durch radikale Ablehnung neuer Forderungen; kalkuliertes Scheitern lassen halbherziger Lösungen in der Hoffnung auf einen besseren, weitergehenden Erfolg in einem späteren Anlauf; Vorrang der Selbstdarstellung aus Gründen gruppeninterner Konsolidierung und Integration oder politischer Außenwerbung, etc.

Je nach ideologischer Provenienz divergieren Ursachenanalysen, aber auch *Therapievorschläge*, die einem diagnostizierten Staatsversagen auf den Leib rücken sollen: Abbau der Anspruchsmentalität und Rückbindung von Gruppenbegehrlichkeiten oder aber weiterer Ausbau planender Tätigkeit, sozialer Vorsorge und Umverteilung? Vermehrte Hoffnung auf heilende Marktkräfte durch «weniger Staat» oder Ausdehnung der politischen Steuerungskapazität, namentlich in der Wirtschafts-, Umwelt- und Energiepolitik? «Wiederherstellung der Staatlichkeit» durch Erhöhung staatlicher Unabhängigkeit von Verbänden und durch Eindämmung der Volksrechte oder aber Demokratisierung durch «emanzipatorische» Partizipationsausweitungen? Aufwertung des angeblich mehrheitsfördernden Konkurrenzprinzips oder aber vermehrte «Durchproportionalisierung» staatlicher Organe?

Schwierigkeiten der Konsensfindung und Mehrheitsbildung haben vor allem gesellschaftliche Ursachen, die sich staatlicherseits abbilden und minimal zu Effizienzverlusten, maximal zu konservierenden Entscheidungsunfähigkeiten, jedenfalls aber zu *Integrations- und Akzeptationsproblemen* führen können.

### c) Zur Legitimität von Mehrheitsentscheiden

#### 1. Systemlegitimität und Geltungsprobleme

Mehrheitsentscheide können zunehmend verschiedenartigen Legitimitätsproblemen ausgesetzt sein. Die staatliche Herr-

schafts- und Rechtsordnung ist nicht nur auf die potentielle zwangsweise Durchsetzung ihrer Normen, sondern vor allem auch auf freiwillige Anerkennung und Befolgung durch die Normadressaten angewiesen. Welche Kombination von positiven Faktoren erfüllt sein muß, damit dieser nie abgeschlossene Prozeß der Legitimation gelingen kann, ist heute nach wie vor offen und ein Desiderat rechtsphilosophischer und rechtssoziologischer Forschung. Wohl werden seit MAX WEBER Typen und Faktoren der Legitimität auseinandergehalten. Deren Bedingungen und Grenzen verbleiben aber weitgehend im Dunkeln. Vor allem ist klärungsbedürftig, wann Fehlleistungen des als rechtmäßig anerkannten politischen Systems sich in ihrer qualitativen oder quantitativen Summierung zu eigentlichen Systemkrisen und damit Legitimitätskrisen verdichten. Es dürfte sich deshalb empfehlen, zumindest ansatzweise zwei Ebenen der Legitimitätsdiskussion im Auge zu behalten: einerseits die Herrschaftslegitimation als solche, wenn die eigentliche «Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung»<sup>82</sup> als Systemproblem der tatsächlichen «Massenloyalität» in Frage steht, andererseits – auf geringerer Abstraktionshöhe – die Geltung und Wirksamkeit einzelner Staatsakte, deren Anfechtung oder Nichtbefolgung ohne Infragestellung der Herrschaftsorganisation denkbar erscheint. Diese Seite der Legitimitätsthematik verbindet sich somit mit der Problematik der Geltung des Rechts, namentlich in Form der sog. Anerkennungstheorien<sup>83</sup>. Aktuelle Probleme des Mehrheitsprinzips betreffen vor allem die zweite, konkretere «Schicht», wobei nicht zu übersehen ist, daß heute gewisse, wenn auch kaum systembedrohliche Tendenzen der «Totalaufkündigung» vorhanden und die Übergänge eigentlicher Krisen der Herrschaftslegitimität fließend sind.

Wenn es hier auch nicht darum gehen kann, *die* Bedingungen der «Legitimationsbeschaffung» zu untersuchen, so können doch in Anlehnung an die vorne dargestellten Elemente des schweizerischen Demokratieprinzips und an die Voraussetzungen und Grenzen von Majorität und Konkordanz einzelne

<sup>82</sup> HABERMAS (1976), 39. Zur Legitimitätsdiskussion vgl. etwa HABERMAS (1973a); KRIELE (1981), 19 ff.; HENNIS (1976); SHELL (1981), 172 ff. sowie die Aufsätze von ULRICH SCHEUNER, WERNER MAIHOFFER, HERMANN LÜBBE, NIKLAS LUHMANN und REINHOLD ZIPPELIUS im Sammelband «Legitimation des modernen Staates», Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 15, Wiesbaden 1981. Zu den Begriffen der Legitimation vgl. ZIPPELIUS (1982a), 107 ff.

<sup>83</sup> Vgl. – statt vieler – HENKEL (1977), 543 ff.

Faktoren herauskristallisiert werden, die Legitimationsprobleme im Sinne möglicher Gefahren für die Akzeptation von Mehrheitsentscheidungen signalisieren.

## 2. Verblassende Legitimität durch Verfahren

Mehrheitsentscheide können an Anerkennung verlieren, weil sich das Zustandekommen politischer Entscheide (und damit auch von Rechtsakten) von den elementaren Bedingungen entfernt, die vorne als Voraussetzungen und Grenzen des Majoritätsprinzips skizziert wurden<sup>84</sup>. Zu erwähnen sind etwa:

- Die *abnehmende Rationalität* von Meinungsbildungsprozessen, namentlich im Vorfeld von Volksabstimmungen. Droht nicht die politische Kommunikation zu verkümmern – angesichts einer in den Massenmedien zu beobachtenden Reduktion der Politik auf polithappenings, auf eine «Summe dramatischer Einzelgeschehnisse»<sup>85</sup> und auf das äußerlich Attraktive und Außergewöhnliche<sup>86</sup>, aber auch als Folge einer apolitischen Kommerzialisierung der Wahl- und Abstimmungskämpfe? Minderheiten, die davon ausgehen, die obsiegende Mehrheit sei falsch oder unvollständig informiert, sie sei durch ungleichen Einsatz von finanziellen Ressourcen «manipuliert» gewesen und habe sich deshalb gar kein «richtiges» Urteil bilden können, bekunden Mühe, den Mehrheitsentscheid hinzunehmen<sup>87</sup> – auch dann, wenn der Manipulationsvorwurf mehr subjektiven (Fehl-)Einschätzungen als objektiven Gegebenheiten entspricht.
- Die *mangelnde Repräsentativität* von Volksabstimmungen und Parlamentsentscheiden. Es können unterschiedliche Repräsentativitätsdefizite entstehen: rein quantitativ durch geringe Wahl- und Stimmbeteiligung oder die knappen Mehrheitsverhältnisse, qualitativ durch die spezifische Zusammensetzung des Wahl- und Stimmkörpers (Dominanz-«strukturkonservativer», bürgerlicher, männlicher, deutschschweizerischer Teilnehmer etc.). Es ist vorne die These aufgestellt worden, daß sich auch in der Ausübung der Volksrechte selbst Repräsentationsvorgänge abspielen, indem sich

<sup>84</sup> Vgl. dazu vorne S. 249 ff., 252 ff.

<sup>85</sup> GRUNER/HERTIG (1983), 41, 242 f.

<sup>86</sup> So weisen die Medien nach GERMANN (1977), 185, eine Affinität zur Konkurrenzdemokratie auf, weil die Konkordanzdemokratie nicht *telegen* sei.

<sup>87</sup> Hierzu STRATENWERTH (1983), 189 ff.

das Volk von den jeweils aktiv Partizipierenden vertreten läßt. In einer Zeit, in der sich die «Neue Politik» durch andere, außerinstitutionelle Aktivierungsformen Gehör verschafft und im Banne von Massenbewegungen «auf der Straße oder im Felde» steht, kann die Legitimität von Mehrheitsentscheiden einem Erosionsprozeß ausgesetzt sein, der durch die fehlende Repräsentativität der formellen Beteiligung unterstützt wird.

- Die *erschwerte Abänderbarkeit* von Mehrheitsentscheiden. Diese kann verschiedene Ursachen haben: die beschränkte Leistungsfähigkeit der politischen Apparatur; innovationshindernde institutionelle Regelungen (wie z. B. das längst revisionsbedürftige Verbot, in Volksabstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag beide Neuerungen zu befürworten); die Komplexität einer Rechtsordnung, die ineinander verschachtelt und immer nur in kleinsten Ausschnitten änderbar erscheint; der institutionelle Vorsprung etablierter Parteien und Organisationen gegenüber Newcomers im politischen Entscheidungsprozeß (Vorverfahren, Bundesratsbeteiligung, Fraktionsgröße und Kommissioneseinsatz auf parlamentarischer Ebene etc.).

### 3. Verweigerte Hinnahme von Politikinhalten?

Schwerwiegender als diese Beispiele prozeduraler Legitimitätsprobleme dürfte aber eine allfällige mangelnde Hinnahmebereitschaft von Mehrheitsentscheiden aus Gründen ihres *inhaltlichen Ergebnisses* sein. Einige Anwendungsfälle seien angedeutet:

Einmal wäre es denkbar, daß die sozialstaatliche Entwicklung zu einem «*minimal standard*» an Sozialleistungen geführt hat, der selbst durch Abstimmungsmehrheiten nur unter Inkaufnahme schwerwiegender Erschütterungen «abgebaut» werden könnte<sup>88</sup>. Das Demokratieprinzip würde an Grenzen des Sozialstaatsprinzips stoßen, dessen Konturen zwar recht vage sind, das aber auch nicht restlos demokratisch verfügbar und jeweiligen Mehrheiten ausgeliefert ist. Hängt nicht die Legitimität des modernen Staates auch von seinen Leistungen ab?

Das Mehrheitsprinzip mit seiner Gleichwertung aller Stimmen vermag sodann das Problem der *Intensitätsdisparitäten*

<sup>88</sup> So auch EICHENBERGER (1980c), 109.

nicht zu lösen. Ein individuelles Ja oder Nein kann im einen Extrem einer an Gleichgültigkeit grenzenden Einstellung entsprechen oder aber – am andern Pol der Skala – einer tief empfundenen, ja radikalen Überzeugung der Richtigkeit der eigenen Haltung entspringen. In der gesellschaftlichen Wirklichkeit spielen diese Ungleichheiten u. U. eine erhebliche Rolle, was sich auf den Grad der Bereitschaft auswirken kann, Mehrheitsbeschlüsse zu akzeptieren oder auf Minderheitsmeinungen Rücksicht zu nehmen. Wer sich besonders «betroffen» fühlt, bringt wenig Verständnis für eine vielleicht weniger berührte Mehrheit auf. Läßt sich damit nicht eine mögliche Diskrepanz zwischen der Rationalität politischer Entscheide auf der Ebene des Gesamtverbandes (Bund, Kanton) und der Belastbarkeit von Bevölkerungskreisen, die besonders betroffen erscheinen, erklären? Kernkraftwerke, Waffenplätze oder Nationalstraßen stoßen auf wachsenden Widerstand der Standortbevölkerung, und vieles deutet darauf hin, daß selbst Mehrheitsentscheide auf der oberen Ebene (etwa des Bundes) die Akzeptationsbereitschaft der «Region» nicht merklich verbessern würden.

Hat die Diskussion über die «Demokratie der Betroffenen»<sup>89</sup> nicht den Blick dafür verstellt, daß es sich hier wohl weniger um ein Problem der Mitwirkungsberechtigung als der *Mehrheitsfähigkeit* (oder besser: der Minderheitsfähigkeit) gewisser politischer Gegenstände handeln dürfte? Zu fragen wäre, ob bestimmte Auswirkungen von Großprojekten (Gefährdungen, Immissionen ideeller oder faktischer Art) eine Unzumutbarkeitsschwelle erreichen können, die durch Mehrheitsbeschluß nicht oder nur mit hohen externen Kosten<sup>90</sup> zu überspringen ist.

Nicht eine Ausweitung demokratischer Partizipation, sondern umgekehrt eine Rückbindung des Mehrheitsprinzips angesichts neuer Dimensionen der Umwelt- und Regionalbelastung würde damit das Thema bilden, dem nicht mit dem pauschalierenden Vorwurf regionaler Egoismen, desintegrierender Partikularismen und des mangelnden Gemeinschaftssinns ausgewichen werden kann, auch wenn diese Faktoren u. U. mitspielen dürften. «Kaiseraugst» steht sinnbildlich für diese Problematik, die das Mehrheitsprinzip einer realen und gefährlichen Zerreißprobe aussetzen dürfte, falls die großmehrheitliche und entschlossene Haltung der Nordwestschweiz nördlich des Juras gegenüber der Errichtung des KKW unterschätzt wird.

Mit der Betroffenenproblematik verbunden ist die *Irreversibilitätsdimension* gewisser staatlicher Aktivitäten. Können Be-

<sup>89</sup> Vgl. dazu vorne S. 175 ff.

<sup>90</sup> Externe Kosten sind Nachteile, die der Minderheit dadurch entstehen, daß ihre Präferenzen in der Mehrheitsentscheidung nicht berücksichtigt werden; vgl. LEHNER (1979), 188.



schlüsse, die zu unwiderruflichen Unternehmungen in der Zeit führen und damit vor allen den kommenden Generationen die Freiheit des Rückkommens nehmen, den gleichen Regeln unterstehen wie jederzeit (mit mehr oder weniger Aufwand) korrigierbare Entscheide? Es wird offenbar nicht gleich empfunden, ob Rechtsakte zu anpassungsfähigen oder irreversiblen Zuständen führen.

Die Frage sei hier bloß gestellt. Sie bedarf aber dringend der Klärung, denn der moderne Staat verstrickt sich zunehmend in ein Netz von Einbahnstraßen, aus dem es kein Zurück mehr gibt. Die KKW bilden nur den (vorläufigen?) Höhepunkt in dieser Richtung. Ist eine besondere Zukunftsethik zu entwickeln? Jedenfalls leuchtet es ein, daß Entscheide mit schwerwiegenden Folgen auch besonderen Verfahren zu unterwerfen sind, vor allem wenn folgenden Generationen eine nicht mehr abnehmbare «Last» aufgebürdet wird. So plädiert etwa bereits CARL J. FRIEDRICH<sup>91</sup> dafür, bei nicht aufhebbaren Entscheidungen «aus der Logik der Mehrheitsherrschaft selber» für das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit.

#### 4. Politik oder Dogma?

Eine letzte Überlegung: Wäre es nicht denkbar, daß sich für diejenigen Teile der Gesellschaft, die von der Unausweichlichkeit eines abrupten Wandels unter der schicksalhaften Alternative von «Ende oder Wende» (ERHARD EPPLER) überzeugt sind, ökopazifistische Problemstellungen den Rang von Glaubensfragen annehmen oder bereits angenommen haben, die sich dem Mehrheitsprinzip entziehen? Wer im Banne einer drohenden Menschheitsvernichtung steht, rückt radikale Überlebensstrategien auf die Ebene unbedingt zu wahrer oder wiederzugewinnender letzter Grundwerte und mißt staatliche Politik nur am Erfolg, nicht am Verfahren. Wer der ausschließlichen Richtigkeit und Wahrheit seiner Haltung gewiß ist, wer Handeln und Widerstand für eine sittliche Pflicht<sup>92</sup>, die fundamentale und sofortige «Umkehr» für das oberste Gebot hält, vermag «irrenden» Mehrheiten keine Gefolgschaft zu leisten<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> C. J. FRIEDRICH (1966), 61.

<sup>92</sup> Zur Widerstandsproblematik im Rechtsstaat vgl. etwa RHINOW (1984), mit weiteren Hinweisen.

<sup>93</sup> Vgl. etwa GUGGENBERGER (1980), 53 ff.; DERSELBE (1983), 269 ff. Von deutschen «Ökopazifisten» stammen folgende charakteristische Sätze: «Was aber besagen schon Mehrheiten angesichts der drohenden Vernichtung? Was ist das, was apathische und ignorante Akklamationsmehrheiten und ihre Repräsentanten in solcher Situation tun, anderes als Parteinahme für den Tod, die Vernichtung, ohne daß ihnen das voll bewußt wäre?» (zit. nach GUGGENBERGER [1980], 60). Vgl. auch GRUNER (1978), 82 ff.

Derartige Haltungen berühren offensichtlich die Grundlagen des Mehrheitsprinzips, weil für sie Mehrheitsentscheidungen unerträglich und illegitim werden können.

Nun wird man mit Recht einwenden, daß zwar Dogmen keine Ausmehrung, Demokratien aber auch keine Dogmen ertragen. Letzte Wahrheiten, Vollkommenheit, Heilsordnung und Ideologien können und sollen nicht Gegenstände politischer Ausmarchung und Konsensfindung sein. In der Politik kann es immer nur um Vorläufiges gehen, das auf der Grundlage beschränkter menschlicher Einsichtsfähigkeit in Wahrheit und Gerechtigkeit zu entwickeln, zu erkämpfen, in Frage zu stellen und zu revidieren ist. Wird statt dem «Vorletzten» das «Letzte» einzurichten versucht, droht der Umschlag in totalitäre Inhumanität oder in den Bürgerkrieg<sup>94</sup>.

Doch wird die Problematik mit diesen Hinweisen auf die Unverträglichkeit politischer Absolutismen nicht ausgelotet, sondern erst angeschnitten. Denn die bedrängenden Fragen stellen sich m. E. – vorerst jedenfalls – *im Bereich des Vorletzten*: Wie reagiert die konkordanzielle «Mehrheitsdemokratie» auf den Vormarsch der Gesinnungspolitik mit ihren Tendenzen der Unduldsamkeit, Ungeduld, Intoleranz und Kompromißverweigerung? Versucht sie, dem Ernst der Minderheitsanliegen im Geiste liberaler Aufgeschlossenheit und echter Toleranz, auf der Basis offener Kommunikationsstrukturen und im helvetischen Dialog, der sonst hoch gelobt wird, ebenso gerecht zu werden wie anderen pluralitären (Gruppen-)Interessen? Könnte es durch solche – mehrseitige! – Lernprozesse gelingen, den «Einstieg» dem System Entfremdeter in die traditionelle Politik und die Kompromißbereitschaft neuer Bewegungen zu fördern? Oder versucht die Majorität, durch Abbau von Konkordanzmechanismen die Mehrheitsherrschaft durchzusetzen? Ist «Härte», Entschlossenheit, Unnachgiebigkeit am Platz, um eine Erosion staatlicher Herrschaftsausübung zu unterbinden? Würden solchermaßen «abgekapselte» Minoritäten «eines Besseren belehrt» oder nicht erst recht frustriert und zu permanenten, strukturellen Minderheiten geformt, welche die Legitimität von Mehrheitsentscheiden noch verstärkt anzufechten trachten? Läßt sich die traditionelle Parteienlandschaft so verändern, daß die ökologischen Anliegen in ihrer vollen Tragweite angemessen abgebildet werden – sei es durch Integration in traditionelle Parteien oder durch Bildung, evtl. Zusammen-

<sup>94</sup> Vgl. etwa VON KROCKOW (1983), 112 ff.; DERSELBE (1976), 119 ff. Illustrativ auch die Kontroverse zwischen ALT (1983) und HÄTTICH (1983) über Religion und Politik, Emotionalität und Rationalität in der gegenwärtigen Friedensdiskussion.

schluß überlebens- und konkordanzfähiger neuer Organisationen? Oder wächst die Differenz zwischen alter und alternativer Politik so stark, daß der dazwischenliegende Graben unüberbrückbar wird und damit auch der Grundkonsens als *conditio sine qua non* des Mehrheitsprinzips gefährdet erscheint oder gar teilweise zerbricht? Diese und weitere Fragen sind zu stellen, weil sie für die Entwicklung unserer Demokratie grundlegend erscheinen.

#### IV. Anstelle eines Schlußwortes

Das vielleicht in zu grellen Farbtönen und mit wenigen Pinselstrichen hingemalte Bild mit Ausschnitten aus der aktuellen Problematik des Mehrheitsprinzips verfolgt in seiner Vorläufigkeit nur ein Ziel: Denkanstöße zu vermitteln, auf daß dessen Voraussetzungen und Grenzen wieder reflektiert und zum Gegenstand interdisziplinärer Forschung wie politischer Diskussion gemacht werden. Konkordanz und Majorität sind unverzichtbare, aber auch dem Wandel unterworfenen Teilgehalte des schweizerischen Demokratieprinzips. Ihr Anwendungsbereich ist immer neu auf die Lage von Staat und Gesellschaft abzustimmen.

Der *Grundsatz der Konkordanz* gebietet ein unablässiges Suchen nach einvernehmlichen und «tragfähigen» Mehrheitslösungen, gewährleistet unterschiedlichen und wechselnden Minderheiten Chancen der effektiven Einflußnahme und Mitwirkung und erleichtert damit auch Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Mehrheitsentscheiden.

Das *Majoritätsprinzip* bleibt konstituierend, weil letztlich immer nur die verbindlichen Entscheide einer Mehrheit demokratisch legitimiert sein können. Aber der Satz ist nicht umkehrbar: Ein Mehrheitsentscheid ist auch in der Demokratie nicht per se und überall gerechtfertigt, sondern nur unter bestimmten Bedingungen, die ebenfalls dem Wandel unterworfen sein können. Nicht alle Probleme sind mehrheits- (oder minderheits-)fähig; und nicht jedes Verfahren der Mehrheitsbildung sichert dem Entscheid Anerkennung. Beide Grundsätze sind in den Lauf der Zeit gestellt und ihrem konkreten Anwendungsbereich stets neu zu überdenken. Beide Grundsätze wurzeln aber auch in der *politischen Kultur* der Schweiz, deren Erhaltung und Entfaltung zum vorrangigen Demokratieproblem werden dürfte.

Prof. Dr. René A. Rhinow  
Jurastrasse 48  
CH-4411 Seltisberg

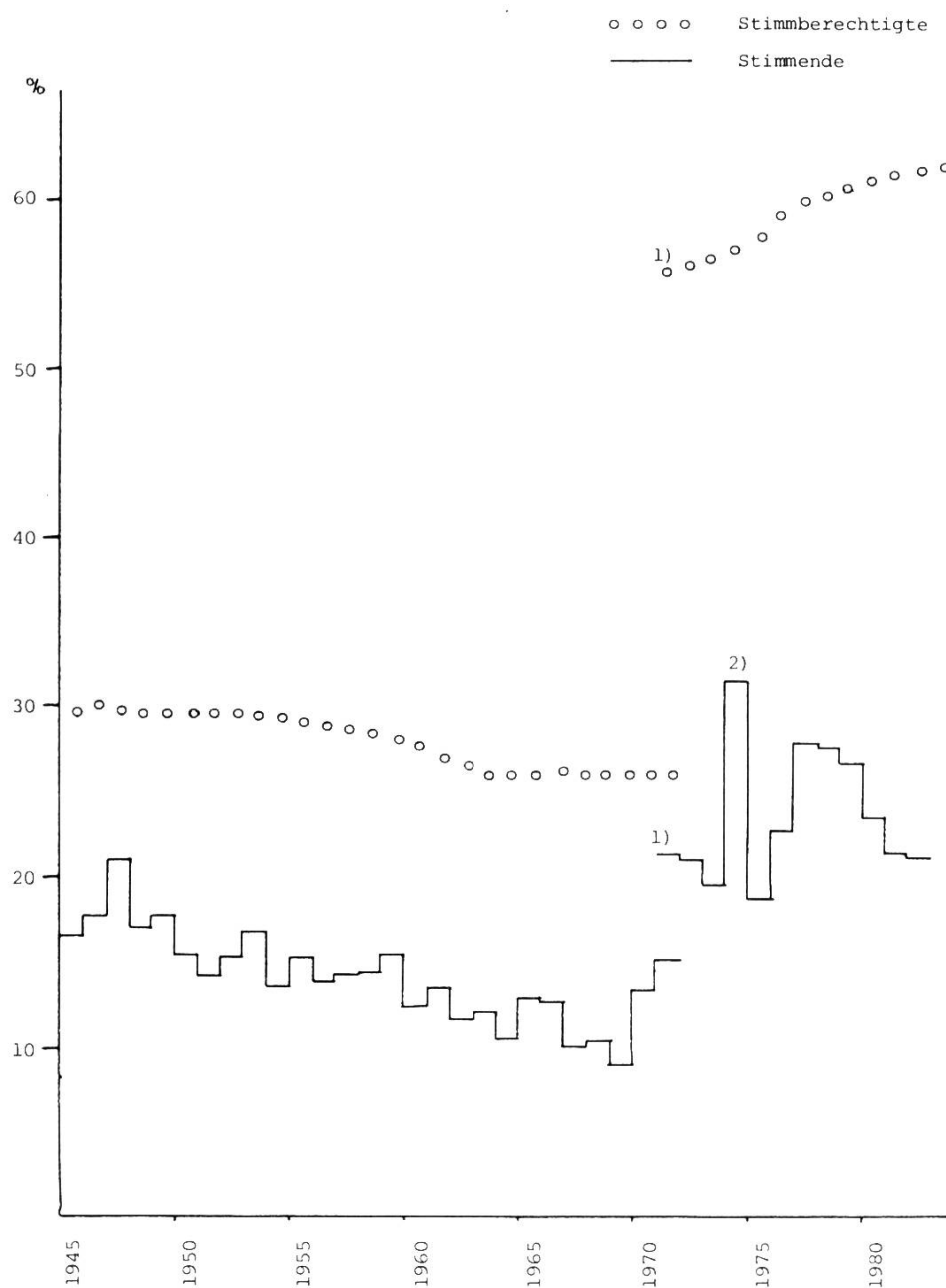
## Anhänge

zusammengestellt von lic. iur. Bruno Lötscher und lic. iur. Beat Rudin.



**Anhang 1***Stimmberechtigte und Stimmende*

Mittlere Anzahl der Stimmberechtigten und Stimmenden (Durchschnitt pro Abstimmungswochenende) in Prozenten der mittleren *Wohnbevölkerung* (seit 1945)



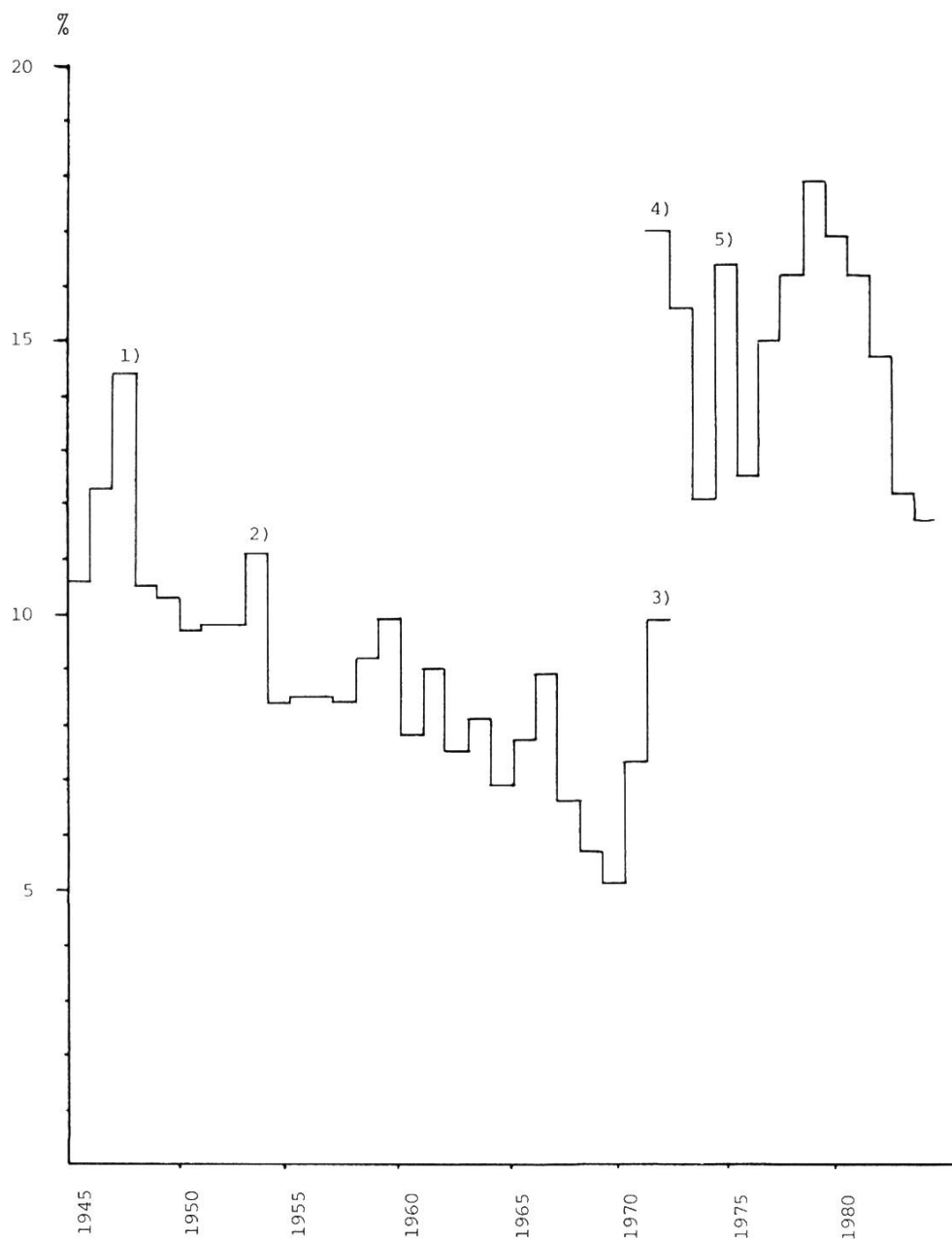
1) Februar 1971 Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts

2) Durchschnitt ohne Abstimmung über die 3. Überfremdungsinitiative:  
22,7 %

Quellen für die zugrundeliegenden Zahlen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz (diverse Jahrgänge); Bundesamt für Statistik, Bevölkerungsbewegung (mittlere Wohnbevölkerung, November 1977/23. September 1983).

**Anhang 2***Mehrheiten bei eidgenössischen Abstimmungen*

Entscheidende Mehrheit bei eidgenössischen Abstimmungen (Jahresdurchschnitt) in Prozenten der mittleren *Wohnbevölkerung* seit 1945



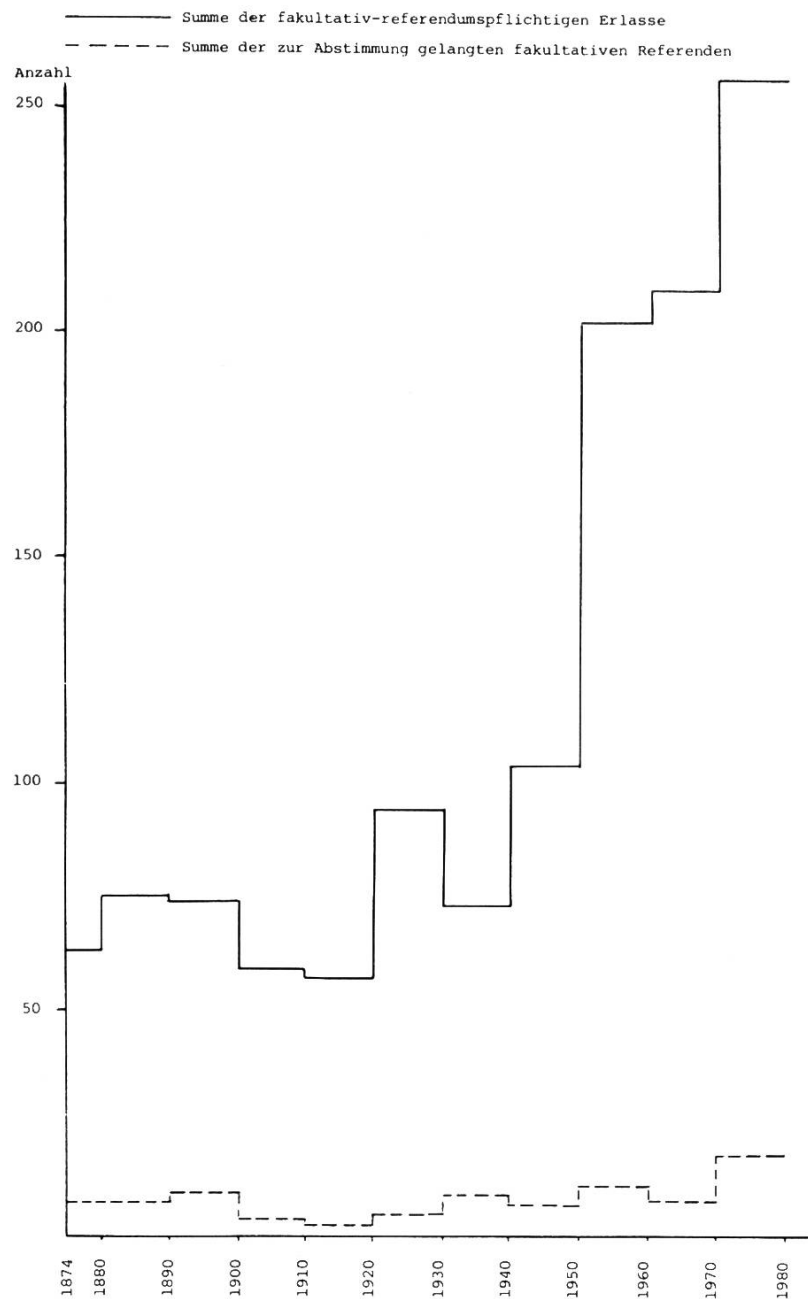
- 1) Durchschnitt ohne AHV-Abstimmung: 12,1 %
- 2) Durchschnitt ohne GSchG-Abstimmung: 9,8 %
- 3) Februar 1971 Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts
- 4) Durchschnitt ohne Umweltschutzartikel-Abstimmung: 14,7 %
- 5) Durchschnitt ohne Abstimmung über die 3. Überfremdungsinitiative: 14,0 %

Quellen für die zugrundeliegenden Zahlen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz (diverse Jahrgänge); Bundesamt für Statistik, Bevölkerungsbewegung (mittlere Wohnbevölkerung, November 1977/23. September 1983).

### Anhang 3

#### *Fakultativ-referendumspflichtige Erlasse und fakultative Referenden*

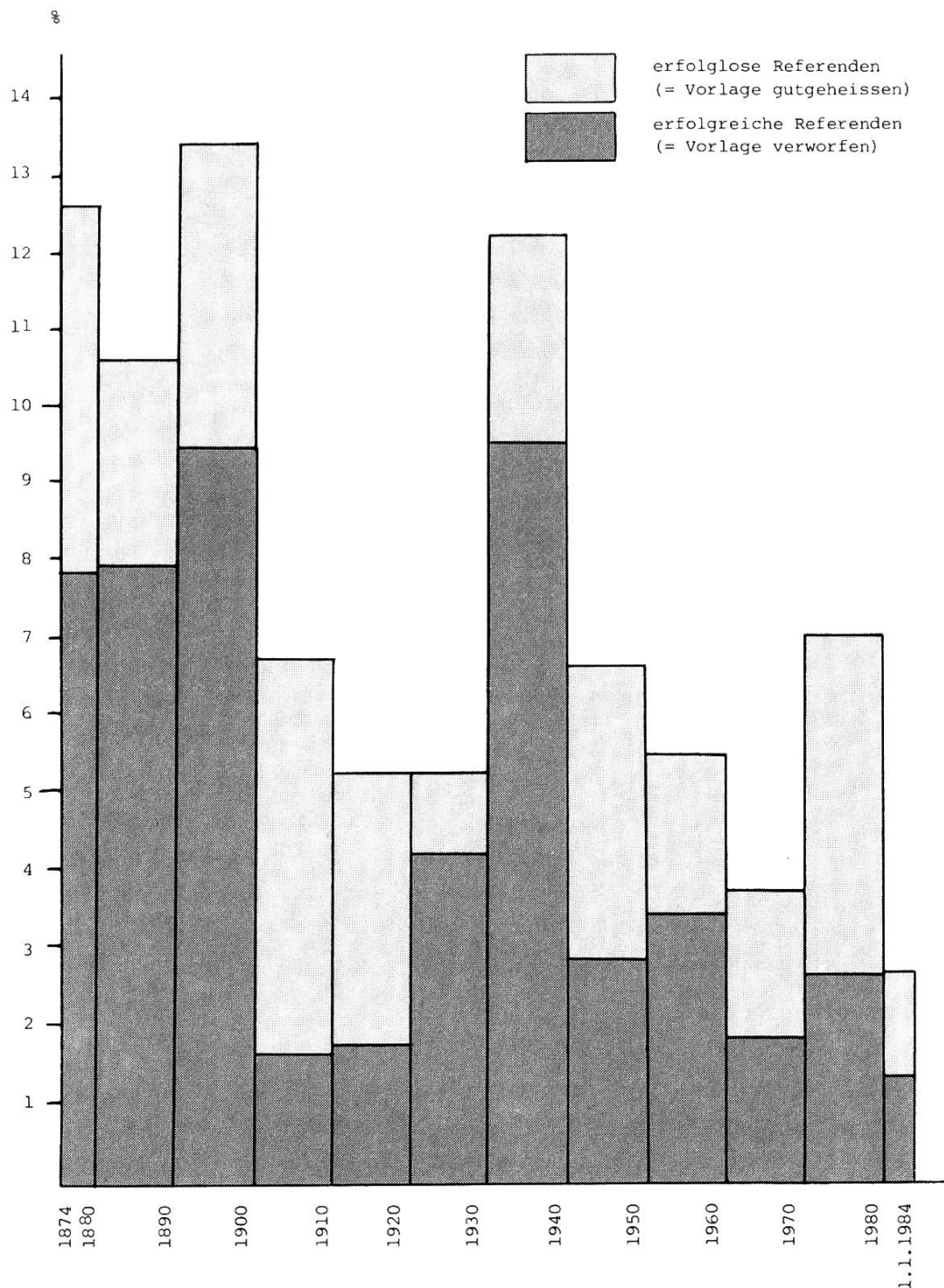
Jahrzehntweise zusammengefaßte Anzahl fakultativ-referendumspflichtiger Erlasse (ohne dringliche Bundesbeschlüsse) und Anzahl der dagegen ergriffenen und zur Abstimmung gelangten fakultativen Referenden seit 1945



Quellen: WILI (1982), 64, sowie Mitteilung von Hans-Urs Wili, Bundeskanzlei.

**Anhang 4***Fakultative Referenden*

Erfolgreiche und erfolglose fakultative Referenden in Prozenten der fakultativ-referendumpflichtigen Erlasse seit 1945 (ohne dringliche Bundesbeschlüsse)



Quellen für die zugrunde liegenden Zahlen: WILI (1982), 64, sowie Mitteilung von Hans-Urs Wili, Bundeskanzlei.

