Zur Totalrevision der Bundesverfassung : welchen Beitrag kann die Wissenschaft leisten?

Autor(en): **Germann, Raimund E.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **13 (1973)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171839

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

ZUR TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG

Welchen Beitrag kann die Wissenschaft leisten?

von Raimund E. Germann

Dr. iur., Chargé de recherche am Département de Science politique, Universität Genf

I. Einleitung

Die schweizerische Regierung setzte am 16. Mai 1967 eine Kommission ein und beauftragte sie mit Vorbereitungsarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Den Vorsitz übernahm alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, weshalb wir die Kommission im folgenden „Wahlen-Kommission" nennen wollen. Zwei Dinge veranlassen uns, am Beispiel der Wahlen-Kommission einige Aspekte des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik näher zu beleuchten: erstens die *Wichtigkeit* des Themas, mit dem sich die Kommission zu befassen hatte, und zweitens die *Wissenschaftlichkeit* des Vorgehens, die man offenbar von der Kommission erwartete.

Man kann natürlich geteilter Meinung darüber sein, ob ein Totalrevisionsunternehmen tatsächlich eine wichtige Angelegenheit sei. Aus verfassungsjuristischer Sicht ist der Ausdruck „Totalrevision" vorerst nur formell definierbar: Eine Totalrevision liegt vor, wenn alle Verfassungsartikel in die Prozedur einbezogen worden sind – oder anders formuliert – wenn das für Totalrevisionen vorgeschriebene Verfahren zur Anwendung gekommen ist. Ob aus dem Revisionsunternehmen tatsächlich auch signifikante Innovation resultiert, spielt dabei keine Rolle. Zwar halten die Juristen eine materielle Definition der Totalrevision für wünschenswert, sind aber nicht imstande, diese zu liefern.[1]

Die Analyse der einschlägigen Dokumente und Verhaltensweisen legt die Vermutung nahe, dass nicht nur Parlament und Regierung, sondern die Wahlen-Kommission selbst das Revisionsunternehmen von Anfang an als nicht besonders bedeutsam erachteten und ihm höchstens zweitrangige, eher sogar drittrangige Relevanz für das politische Geschehen in der Schweiz zumassen. Auch die Öffentlichkeit verhielt sich gegenüber dem Unternehmen weitgehend gleichgültig.[2] Trotz dieser Umstände glauben wir an unserer Einschätzung festhalten zu müssen, dass ein Totalrevisionsunternehmen, wie immer sein Ausgang sein mag, von grosser politischer Bedeutung für die Schweiz ist.

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

2 Sämtliche Angaben über das Wahlen-Unternehmen basieren auf einer eingehenden Untersuchung des Verfassers, die demnächst im ersten Teil eines Buches über Verfassungsrevision in der Schweiz veröffentlicht werden soll. Auf eine exakte Dokumentation der einzelnen Angaben muss im Rahmen dieses Artikels, unter Verweis auf die kommende Publikation, verzichtet werden.

Nachdem die Wahlen-Kommission die erste Phase ihrer Tätigkeit abgeschlossen hat und der umfangreiche Schlussbericht nun vorliegt, scheint es, dass selbst dann, wenn es zu einer formellen Totalrevision kommen sollte, diese keine signifikanten Neuerungen im politischen System der Schweiz hervorbringen wird.[3] Ein solches Ergebnis kann zu gravierenden Konsequenzen führen: Die beträchtlichen Energien, welche das Wahlen-Unternehmen zu absorbieren verstand (über 1000 Personen beteiligten sich an der Ausarbeitung von Stellungnahmen an die Kommission), sind wahrscheinlich für lange Zeit zu einem neuen Revisionsanlauf oder zu andern Reformunternehmen nicht mehr mobilisierbar. Wahrscheinlich wurde ein Lernprozess in Gang gesetzt, der die Vorstellung verbreitete, dass für eine bedeutende Erneuerung des politischen Systems der Weg der Totalrevision nicht beschreitbar ist. Ob diese Vorstellung zu adäquatem politischen Handeln führt? Ob sie die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität des politischen Systems nicht unnötig einschränkt? Die Wahlen-Kommission bemühte sich sehr, das Revisionsunternehmen nicht in ein „politisches Abenteuer" ausarten zu lassen.[4] Ob aber eine Totalrevision, die lediglich den Status quo reproduziert (und damit verfestigt), nicht ebenfalls „abenteuerliche" Politik ist?

Die Vokabel „Totalrevision der Bundesverfassung" ist im politischen Kontext der Schweiz ein gehalt- und emotionengeladenes Symbol, das die Vorstellung des Aussergewöhnlichen, des Bedeutungsvollen weckt.

Mögen sich Teilrevisionen im Durchschnitt alle 14 Monate folgen, Totalrevision ist Jahrhundertsache. Politisches Routinegeschäft auf der einen Seite steht politischem Neuanfang oder grundlegender politischer Wende auf der andern gegenüber. Leonhard Neidhart ging soweit, „Totalrevision" einen „monströsen Ausdruck" zu schelten, weil er Assoziationen der Bedrohung und der Destruktion gegen politische Institutionen wecke.[5] Bundesrichter O. K. Kaufmann, Mitglied der Wahlen-Kommission, führte aus: „Mit dem Wort „Totalrevision' verbindet sich . . . die Vorstellung, dass nach einer wesentlichen politischen Kursänderung die neue politische Richtung gegebenenfalls eine neue Verfassung mit neuem Gedankengut an die Stelle der bisher geltenden Verfassung setzen will, wie dies 1874 geschah."[6] – Wird unter dem anspruchsvollen Etikett „Totalrevision" eine Übung durchgespielt, die nur Unebenheiten des Verfassungstextes

3 Die oben unter Anm. 2 erwähnte Untersuchung analysiert die Tätigkeit der Wahlen-Kommission unter einem einzigen Gesichtspunkt, der in folgender Frage zusammengefasst werden kann: „Welche Innovationschancen für das politische System der Schweiz wurden durch die Kommissionstätigkeit freigesetzt? "

4 Professor Kurt Eichenberger hatte, noch bevor er Mitglied der Wahlen-Kommission wurde, davor gewarnt, das Revisionsunternehmen zu einem „politischen Abenteuer" werden zu lassen. Siehe: Kurt Eichenberger, „Richtpunkte einer Verfassungsrevision", in: *Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein?* (Sonderheft der *Zeitschrift für Schweizerisches Recht),* Basel, 1968, S. 72. – Die Überlegung, dass man sich im Zusammenhang mit der Totalrevision vor einem „politischen Abenteuer" hüten müsse, erscheint auch im Schlussbericht der Wahlen-Kommission (Erster Teil, Kapitel 4, hektographierte Fassung S. 10).

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

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

ausglättet und obsolete Bestimmungen ausmerzt, so entwertet man eine inhaltsstarke politische Vokabel zur nichtssagenden Sprachhülse. Solche Vorgänge dürften das Misstrauen und die Apathie der Bürger gegenüber der Politik eher befördern als abbauen.

Aus offiziellen Verlautbarungen und Massnahmen zu schliessen, stellte man sich jenes Gremium, das Vorbereitungsarbeiten für eine Totalrevision leisten sollte, nicht in erster Linie als ein „politisches", sondern als ein „wissenschaftliches" vor. Nicht nur „Politiker", sondern vor allem „Wissenschaftler", was immer darunter zu verstehen sein mag, sollten auskundschaften, ob eine Totalrevision tunlich sei oder nicht. In seiner Motion vom 30. November 1965, die zusammen mit einer parallelen Motion von Ständerat Karl Obrecht die Revisionsbestrebungen einleitete, führte Nationalrat Peter Dürrenmatt aus:

> „Was ... die personelle Zusammensetzung (der Verfassungskommission) betrifft, so meine ich, es werde gewiss notwendig sein, ausgewiesene Staatsrechtslehrer aller schweizerischen Universitäten in die Delegation zu entsenden. Aber ebenso wichtig wird sein, neben den Staatsrechtslehrern auch politische, am Problem interessierte Persönlichkeiten in das Gremium zu delegieren."[7]

Der Bundesrat beorderte in die zuerst neun, dann zehn Mitglieder zählende Wahlen-Kommission zwei Staatsrechtslehrer, zwei Bundesrichter, drei Rechtsanwälte, den Vizedirektor der Eidg. Justizabteilung, den Staatsschreiber eines Kantons sowie den Rechtskonsulenten eines Kantons. Die Präsenz von Universitätsprofessoren, Bundesrichtern und Rechtsexperten gab der Kommission einen deutlichen juristisch-wissenschaftlichen Anstrich. Zwar wurde bei der Zusammensetzung der Kommission ein gewisser Parteienproporz gewahrt, doch der „komplizierte eidgenössische Proporzschlüssel", vor dem Nationalrat Dürrenmatt gewarnt hatte[8], kam nicht zur Anwendung. Im Schlussbericht der Kommission endlich liessen die einzelnen Referenten mehr oder weniger deutlich durchblicken, dass die geäusserten Auffassungen nicht irgendeine Parteimeinung darstellten, sondern an der Autorität der Wissenschaft teilhätten.

Die beschriebene Ausgangslage – die Politik konsultiert die Wissenschaft in wichtiger Angelegenheit – gestattet uns nicht nur einige beschreibende Bemerkungen über die Tätigkeit der Wahlen-Kommission, sondern darüber hinaus Spekulationen zur Frage, was die Wissenschaft überhaupt zum Thema „Totalrevision" beitragen kann. Daraus sollten Kriterien hervorgehen, die eine Bewertung des Wahlen-Unternehmens erlauben. Weil wir Totalrevision für eine wichtige Sache halten, scheint uns die Frage nach den Faktoren, welche das beobachtbare Verhalten der Wahlen-Kommission zu erklären vermögen, nicht vordringlich zu sein. Interessanter erachten wir den Vergleich zwischen der wirklich erbrachten und der möglichen Expertenleistung.

7 Karl Obrecht/Peter Dürrenmatt/Ludwig von Moos, *Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung – Antworten des Bundesrates,* Bern, 1967, S. 48.

8 Obrecht et al., *op. cit.,* S. 48.

Zu den folgenden Ausführungen sei einschränkend noch folgendes bemerkt: Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik soll nicht für sämtliche Bereiche untersucht werden, welche die Wahlen-Kommission in ihrem Fragekatalog[9] zur Debatte gestellt hatte.

Vielmehr seien unsere Erörterungen auf jenes Gebiet eingeschränkt, das wir „Regierungssystem" nennen wollen und zu dem wir folgende Problemkreise zählen: Struktur und Funktionsweise von Parlament, Regierung und Bürokratie, Teilnahme von Bürgern und Gruppen am politischen Geschehen, Grad der Zentralisierung im Bundesstaat. Ausgeschlossen sind demnach Themen wie „Freiheitsrechte", „Justizorganisation", „Wirtschaftsverfassung" und andere mehr, welche die Kommission ebenfalls behandelte. Nicht besonderer Betonung bedarf, dass im Rahmen dieses Artikels das komplexe Thema auch nicht annäherungsweise erschöpfend behandelt werden kann, sondern dass nur einzelne Aspekte davon zur Sprache kommen.

II. Die Juristen ersuchen um Fristerstreckung

In der Revisionsbewegung wurde nicht die Wissenschaft schlechthin zur Beratung aufgerufen, sondern nur jener Wissenschaftszweig, den man als besonders zuständig erachtete, nämlich die Jurisprudenz. Alle Mitglieder der Wahlen-Kommission (mit Ausnahme des Präsidenten) wiesen eine *juristische* Hochschulbildung auf. Der von der Kommission verschickte Fragekatalog definierte die Probleme aus juristischer Sicht und sprach ein Publikum von Juristen an. Eindeutig dominierten die Juristen in den Verfassungskommissionen der Kantone und Parteien, etwas weniger eindeutig in jenen der Universitäten.[10]

Diese Sachlage berechtigt zur Frage, wie denn die Vertreter der Jurisprudenz selbst ihre Leistungsfähigkeit zur Beratung eines Totalrevisionsunternehmens einschätzen. Es fällt auf, dass diese Selbsteinschätzung, soweit explizite Stellungnahmen vorliegen, eher vorsichtig und nicht gerade selbstbewusst ausgefallen ist. Noch bevor er Mitglied der Wahlen-Kommission geworden war, führt Professor Kurt Eichenberger aus:

> „Die fünfziger und die erste Hälfte der sechziger Jahre haben jene Neuorientierung in hoffnungsvollen Ansätzen aufgenommen. Die schweizerische Staatsrechtslehre investierte grosse Energien. Abhandlungen, Monographien, Gutachten und andere Bearbeitungen kündeten mit neuartigen Fragestellungen, Methoden und Ergebnissen wissenschaftsgeschichtlich Neuland an. Zugleich legten sie bereits tragfeste Grundsteine für neue Verständnisse, die mit grosser Wahrscheinlichkeit entweder auf ein gewandeltes ‚Leben mit der alten Verfassung' oder auf eine Revision als reife Frucht hinausgelaufen wären.

9 Die Wahlen-Kommission holte mittels eines rund 100 Fragen umfassenden Fragenkatalogs bei Kantonen, Parteien, Universitäten und Interessenverbänden Stellungnahmen zum Revisionsthema ein. Der Fragenkatalog umschrieb in etwa den Themenkreis, der nach Auffassung der Kommission in die Revisionsdebatte einbezogen werden sollte.

10 Siehe oben Anm. 2.

Das hätte freilich seine Zeit des ungezwungenen Wachstums im Medium freier, insbesondere interdisziplinärer Forschung und dichter Verbindung mit der Praxis gekostet. Diese Geduld wurde nicht aufgebracht. Das umfassende Totalrevisionsgespräch, auf das weder Volk und Behörden noch Wissenschaft innerlich eingestellt waren, wurde unter geschickter Ausnutzung augenblicklicher Stimmungen und scheinbar bedrängender politischer Konstellationen 1965/66 recht eigentlich erzwungen".[11]

Betrachtete Eichenberger „den Motor der Totalrevision" lediglich als „verfrüht angekurbelt", so ging Professor Hans Huber, ebenfalls Mitglied der Wahlen-Kommission, einen Schritt weiter und bezweifelte – mit den Worten Savignys – den „Beruf unserer Zeit" für eine Totalrevision.[12] Nach Eichenberger bedarf die Wissenschaft einer begrenzten Fristerstreckung, nach Huber müsste ein Aufschub *ad calendas graecas* erfolgen.

Wenn einerseits – wie Eichenberger schrieb – eine Verfassungsrevision „recht eigentlich durch die Wissenschaft zu leisten"[13] ist und anderseits die Wissenschaft die nötigen Kenntnisse noch nicht bereitgestellt hat, so ist es wohl am vernünftigsten, den verfassungsrechtlichen Status quo nicht oder nur marginal zu ändern. Eine solche Argumentationsweise scheint sich die Wahlen-Kommission zu eigen gemacht zu haben. Analysiert man die einzelnen Entscheide der Kommission hinsichtlich Unterlagenbeschaffung, Abgrenzung des Diskussionsthemas, Orchestrierung der Verfassungsdebatte, Definition des Verhältnisses zwischen Totalrevision und externen Teilreformen, so ergibt sich eine sehr deutliche Bevorzugung des Status quo gegenüber irgendwelchen Alternativen.[14]

Der Berner Staatsrechtslehrer Richard Bäumlin, selbst nicht Mitglied der Wahlen-Kommission, gab dem Revisionsunternehmen zwei Ratschläge mit auf den Weg, nämlich sich auf „die Pflege des staatsrechtlichen Details" zu beschränken und das „Alternativen-Denken" zu meiden. Richtigerweise liess er dabei durchblicken, dass für beides eine Totalrevision gar nicht nötig sei.[15] Die Kommission befolgte getreulich diese Ratschläge. In ihrem Fragenkatalog konzentrierte sie sich auf relativ eng umgrenzte, übersichtliche Partikularprobleme, bei denen es weitgehend möglich ist, sie isoliert voneinander zu behandeln. Eine Debatte über relativ umfassende, operationalisierbare Reformziele hielt die Kommission, nach ihrem Fragenkatalog zu schliessen, nicht für tunlich. Im Schlussbericht polemisierte sie gegen die Vorstellung, dass die Totalrevision einer „tragenden Idee" bedürfe.[16] Ausdrücklich bestätigte sie die Konzeption der „staatsrechtlichen Detailpflege", also der isolierten Betrachtung von Einzelproblemen:

11 Eichenberger, *op. cit.*, S. 71f.
12 Hans Huber, „Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen", in *Totalrevision . . . Ja oder Nein?* (op. cit.), S. 127.
13 Eichenberger, *op. cit.*, S. 78.
14 Siehe oben Anm. 2.
15 Richard Bäumlin, „Was lässt sich von einer Totalrevision erwarten?" in: *Totalrevision . . . Ja oder Nein?* (op. cit.), S. 14ff.
16 *Schlussbericht*, 1. Teil, Kap. 4, hektographierte Fassung, S. 2ff.

„Es hätte einen grossen und zeitraubenden Umweg bedeutet, zunächst ein Gesamtbild des gegenwärtigen Staats mit seinem Verfassungsrecht zu entwerfen und zu vergleichen mit einigen möglichen Entwürfen für eine neue Verfassung. Man muss und darf sich im gegenwärtigen Stadium der Revisionsdiskussion vielmehr so zurechtfinden, dass die wichtigsten Institutionen einer Verfassung in Frage gezogen und ihre Neuerungsmöglichkeiten diskutiert werden, worauf von den daraus gewonnenen Einsichten die prinzipiellen Entscheidungen gefällt werden können."[17]

Viele Umstände sprechen dafür, dass erhebliche Reformen im staatlichen Institutionengefüge nur erreicht werden können, wenn die einzelnen Institutionen (Kollegialitätsprinzip in der Regierung, Bikameralismus, Proporzwahlsystem, Referendum uws.) in ihrer Interdependenz betrachtet werden. Der Entscheid, die einzelnen Institutionen isoliert voneinander zu untersuchen, bedeutet weitgehend die Blockierung einer eigentlichen Reformdiskussion.

Die Wahlen-Kommission stützte ihr Status-quo-orientiertes Verhalten auf zwei Axiome ab, die – mehr oder weniger explizit – im Schlussbericht immer wieder angesprochen werden. Die beiden Axiome lassen sich, etwas vergröbert, wie folgt formulieren:

1. Durch Verfassungsrechtsänderungen kann das politische Geschehen in der Schweiz nicht oder nur marginal beeinflusst werden.[18]
2. Tiefgreifende Verfassungsänderungen würden mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Folgen zeitigen.[19]

Wir haben diese beiden Anschauungen „Axiome" genannt, weil die Kommission sie für weitgehend selbstevident und einer Beweisführung nicht bedürftig erachtete. (Nebenbei sei bemerkt, dass sich die beiden Axiome widersprechen: Wenn Verfassungsrecht ohnehin nur geringe Gestaltungskraft besitzt, so kann „falsches" Verfassungsrecht auch keine massgeblichen Schäden anrichten!)

Ob man nun das Vorgehen der Kommission als „wissenschaftlich" bezeichnen mag oder nicht, eines scheint festzustehen: Die Kommission brachte das in unserer Zeit mit Wissenschaft verbundene Prestige ins Spiel, um das bestehende

17 Ibidem, S. 6.

18 Der Grundgedanke dieses „Axioms" erscheint im Schlussbericht der Kommission in mannigfacher Variation. Einige Beispiele aus dem Einleitungsteil: „. . . Die Verfassung ist nicht schon die ganze Staatsordnung, und ob diese hinreichend gestaltet ist, hängt nur bis zu einem gewissen Grad von der Verfassung ab." – „. . . Aber man hat ebenfalls einzustellen, dass auch die beste Verfassung aus ihrer Natur heraus viele Probleme, die den Menschen der Gegenwart stark bewegen, gar nicht angehen, geschweige denn lösen kann." (1. Teil, Kap. 2, hekt. F. S. 36) – „Die Arbeitsgruppe ist von einer gewissen Sorge erfüllt, die durch die Beobachtungen der seit 1966 geführten öffentlichen Diskussionen rings um das Revisionsthema verursacht wird, jedoch auch mittelbar oder unmittelbar aus recht vielen Antworten auf den Fragenkatalog hervorgeht: Dass Verfassungsgebung und Verfassung gleichsam überfordert werden, dass man etwas und vieles von ihnen erwartet, das sie ihrem Wesen nach nicht zu leisten vermögen . . . (1. Teil, Kap. 4, hekt. F. S. 24f.).

19 Zur Illustration eine Formulierung aus dem ersten Teil des Schlussberichtes (Kap. 1, hekt. F. S. 4f.). „. . . Im Verlaufe ihrer Untersuchungen fand die Arbeitsgruppe ausserdem, dass verfassungsmässige Einrichtungen und Aufgabenverteilungen der bisherigen Verfassung sich so tief verwurzelt haben können, dass ohne Fehlschlag oder Schaden an eine Beseitigung nicht zu denken ist."

staatliche Institutionengefüge neu zu legitimieren. Das, was man als „helvetisches Malaise" zu bezeichnen pflegt, hatte nämlich die Legitimität verschiedener Institutionen mindestens angeritzt, so dass die Theorie, wonach die Kommission eine Legitimierungsfunktion wahrnahm, als plausibel erscheint.

III. Wissenschaft und Status quo

Die jeweils bestehenden Machtverhältnisse seien, so meint Maurice Duverger, zuerst durch die Theologie, dann durch die Jurisprudenz und in neuester Zeit durch die Wissenschaft, unserem höchsten Wert, mystifiziert und damit legitimiert worden.[20] Hat die Wahlen-Kommission lediglich so funktioniert, wie auch eine Kommission von Vertretern der empirischen Politikwissenschaft funktioniert hätte? Kann man der Kommission bloss vorwerfen, dass sie sich nicht auf dem neuesten Stand der Legitimierungstechnik befand? Die Antwort auf diese Fragen hängt von dem Wissenschaftsverständnis ab, das wir unserer hypothetischen Wahlen-Kommission zuordnen wollen. Um die Antwort vorweg zu nehmen: Ein Gremium gestrenger „Neopositivisten" wäre wahrscheinlich zu denselben grundlegenden Ansichten gelangt wie die tatsächliche Wahlen-Kommission.

Nach dem in Frage stehenden Wissenschaftsverständnis kann nur jene Tätigkeit als „wissenschaftlich" qualifiziert werden, die sich mit der Produktion „nomologischen Wissens" befasst. Mit andern Worten, Wissenschaft strebt intersubjektiv überprüfbare Aussagen über empirische Regelmässigkeiten an. Zwei Folgerungen ergeben sich aus diesem Wissenschaftsverständnis für die Beratung eines Totalrevisionsunternehmens:

1. Gesichertes nomologisches Wissen über das Funktionieren von staatlichen Institutionen oder Institutionenkombinationen ist äusserst spärlich vorhanden. Unsere neopositivistischen Sozialwissenschaftler müssten die ratsuchenden Politiker also auf spätere Zeiten vertrösten, in denen die Wissenschaft reichhaltigere Forschungsergebnisse anbieten kann.
2. In praktischer Konsequenz führt das genannte Wissenschaftsverständnis zu einer Bevorzugung übersichtlicher, isolierter Detailfragen in der Forschung, da die Untersuchung von Gegenständen mit hohem Komplexitätsgrad auf beinahe unüberwindliche technische Schwierigkeiten stösst. Nicht umsonst hat sich K. R. Popper, ein massgebender Vertreter neopositivistischer Wissenschaftslogik, gegen globale Reformen ausgesprochen und dem „piecemeal social engineering" oder dem „Inkrementalismus" das Wort geredet.[21] „The strategy of disjointed

20 Maurice Duverger, in: *Revue de l'enseignement supérieur,* 1965, no. 4, S. 22.

21 Nach Popper ist das sogenannte *Popperkriterium* benannt, das grosso modo besagt, Hypothesen müssten falsifizierbar sein. Zum „piecemeal social engineering": K. R. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde,* Bd. 1, Der Zauber Platons, Bern, 1957, S. 213ff.; Klaus Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften,* Göttingen, 2. Aufl. 1972, S. 57ff.

incrementalism"[22] der Amerikaner ist nichts anderes als Bäumlins „Detailpflege", nämlich die Reduktion umfassender Probleme in eine Vielzahl kleiner, übersichtlicher Einzelprobleme. Es braucht nicht eigens beigefügt zu werden, dass sowohl die Vertreter der „Detailpflege" wie des „piecemeal social engineering" ihre Reformmethode als die in einer pluralistisch-demokratischen Gesellschaft einzig mögliche und einzig legitime hinstellen. (Paradoxerweise führt indessen die „staatsrechtliche Detailpflege" im Rahmen einer Totalrevision zu höchst undemokratischen Konsequenzen: Es lässt sich, gemessen an demokratischen Werten, kaum rechtfertigen, wenn vom Volk zu zahlreichen zusammenhangslosen Einzelfragen ein pauschales Ja oder Nein abverlangt wird, während getrennte Abstimmungen über die Einzelfragen durchaus möglich wären.[23] Klaus Lompe hat darauf hingewiesen, dass die Strategie des „disjointed incrementalism" dem Status quo dient und einem politischen Fatalismus Vorschub leistet, schliesst sie doch aus, umfassende Probleme in den Griff zu bekommen.[24]

Die unter dem Namen „Behaviorismus" bekannte Ausrichtung der amerikanischen Politikwissenschaft möchte zwar, nach dem von David Easton formulierten Kanon zu schliessen, die Maximen der neopositivistischen Wissenschaftslogik respektieren, aber darüber hinaus einen besondern Akzent auf die Theoriebildung legen.[25] Über „Theorien mittlerer Reichweite" trachtet diese Richtung fortzuschreiten zu einer „allgemeinen Theorie der Politik". Umfassendere Betrachtungsweisen werden hier also durchaus angestrebt. Dürfen wir demnach Hilfe vom Behaviorismus für unser Totalrevisionsanliegen erwarten? Hier sei eingefügt, dass bei der Vielfalt der Forschungsansätze, Methoden und behandelten Themen, die alle unter dem vagen Sammelbegriff „Behaviorismus" figurieren, man mit Verallgemeinerungen sehr zurückhalten sollte. Immerhin glauben wir feststellen zu dürfen, dass Untersuchungen über das Funktionieren staatlicher Institutionen und Institutionenkombinationen die Behavioristen bisher nicht vorrangig interessierten. Schliesslich verstanden sie sich weitgehend als Gegenbewegung gegen die „traditionelle" Politikwissenschaft und deren institutionalistische Ausrichtung. Zudem wirkte die vom Behaviorismus hochgehaltene Methodenstrenge prohibitiv; David Easton führte aus:

> „The techniques (of behavioralism) become less reliable and their results less valid when applied to the interrelationships of institutions such as party systems and legislatures, or electoral systems and parties, or the effect of alternative types of institutional arrangements on recruitment to positions of leadership and authority."[26]

22 Ausdruck von: D. Braybrook/Ch. E. Lindblom, *A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process,* Glencoe 1963.

23 In ihrer Vernehmlassung an die Wahlen-Kommission äusserte sich die Universität Neuenburg im gleichen Sinne. Siehe: Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, *Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe,* Band III, „Universitäten", Universität Neuenburg, Noten 115 und 116, Bern, 1970/71, S. 611f.

24 Lompe, *op. cit.,* S. 66ff.

25 David Easton, *A Framework for Political Analysis,* Englewood Cliffs (N. J.) 1965, S. 7.

26 Easton, *op. cit.,* S. 5

Mag die Feststellung vom relativ geringen Institutioneninteresse der Behavioristen im grossen und ganzen richtig sein, so sind doch Präzisierungen in dreifacher Hinsicht nötig.

1. Trotz entgegenstehendem Haupttrend haben amerikanische Behavioristen zahlreiche wertvolle Untersuchungen angestellt über die Auswirkungen formaler politischer Institutionen, z. B. über Wahlsysteme, Parlamentsordnungen, Referendumseinrichtungen, Parteiensysteme. Die dabei gewonnenen Kenntnisse mögen fragmentarisch sein, könnten aber auch schweizerischen Verfassungsingenieuren Anhaltspunkte liefern. Im Rahmen dieses Aufsatzes ist es nicht möglich, auf diese Untersuchungen einzugehen.

2. Prominente amerikanische Politologen behavioristischer Observanz haben die Vermutung geäussert, dass formale politische Institutionen einen eher geringen Einfluss auf das politische Geschehen ausüben, dass die Leistungen eines politischen Systems nur marginal von der Anordnung der Institutionen abhängen. [27] Als die eigentlich erklärenden Faktoren würden vor allem der wirtschaftliche Entwicklungsgrad, die politische Kultur, die Anordnung der Konfliktslinien und ähnliche Variablen in Erscheinung treten. Eine Gruppe von Politologen (Dawson, Robinson, Dye, Sharkansky, Hofferbert u. a.) benützte die 50 amerikanischen Bundesstaaten „als ein Laboratorium für vergleichende Forschung", gebrauchte das Eastonsche Input-Output-Modell für Systemanalyse und setzte modernste statistische Technik ein, um den Dingen auf den Grund zu gehen. In seinem Buch *Politics, Economics, and the Public* gelangte Thomas R. Dye zum Schluss: „Economic development variables are more influential than political system characteristics in shaping public policy in the states." [28] Diese Degradierung der Politik zum blossen Epiphänomen der Wirtschaft konnte eine selbstbewusste Politologenzunft, welche ihr ureigenes Forschungsgebiet, nämlich die Politik, in Gefahr sah, nicht hinnehmen. Ira Sharkansky warf Dye unrichtige Interpretation seines eigenen Zahlenmaterials, die Verwendung ungültiger Indikatoren und die einseitige Auswahl von Indikatoren vor. [29] Sharkanskys Ehrenrettung der Politik, ebenfalls mit grossem statistischen Aufwand vorgetragen, fiel allerdings ebenso wenig überzeugend aus wie Dyes Vorstoss. [30] Die Dye/Sharkansky-Kontroverse dürfte kaum je einer empirischen Lösung zugänglich sein; Karl W. Deutsch bemerkte wohl zu Recht, dass die „ewigen Themen" (z. B. ob „der wirtschaft-

27 Skepsis über die Bedeutung formaler politischer Institutionen haben beispielsweise geäussert: Seymour Martin Lipset, *Political Man – The Social Bases of Politics*, New York 1963, (1. Aufl.: 1960), S. 81f.; Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 10. Aufl. 1968 (1. Aufl. 1956), S. 135; William H. Riker, „Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?" *Comparative Politics*, October 1969, S. 135–146.

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

29 Ira Sharkansky, *Regionalism in American Politics*, Indianapolis 1970, S. 180ff.

30 Sharkansky, *Regionalism* (op. cit.); derselbe, *Spending in the American States*, Rand McNally, Chicago 1968; derselbe, *The Routines of Politics*, New York, 1970; sowie zahlreiche weitere Publikationen vom selben Autor.

liche Unterbau", „die protestantische Ethik", „die richtige Verfassung" oder schlicht „die Geschichte" letztlich determinierend für das politische Geschehen sei) empirisch nicht entscheidbar sind. [31]

3. Bisher hat der amerikanische Behaviorismus das Problem der politischen Institutionen etwas einseitig behandelt: Entweder wurden die Institutionen schlicht übersehen, oder man versuchte positiv zu beweisen, dass ihr Einfluss gering sei. Diese Lage scheint nicht unbedingt eine endgültige zu sein. Namhafte amerikanische Autoren haben die politischen Institutionen wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Es sei hier auf das Buch von Samuel Huntington *Political Order in Changing Societies* hingewiesen. [32]

Zusammenfassend lässt sich folgendes aussagen: Die Vermutung ist naheliegend, dass ein aus gestrengen Neopositivisten und Behavioristen zusammengesetztes Expertengremium wohl eine ähnlich konservative, Status-quo-orientierte Haltung eingenommen hätte wie die Wahlen-Kommission; es hätte ebenfalls in „Detailpflege" gemacht. Immerhin hätte unser hypothetisches Gremium hiezu über mehr einschlägige Informationen verfügt und genauere Angaben über das Verhältnis einzelner politischer Faktoren, auch institutioneller Faktoren, geben können. Die Frage, ob durch Verfassungsrechtsänderungen signifikante Änderungen des politischen Systems erreicht werden können, hätte es offengelassen und nicht wie die Wahlen-Kommission axiomatisch gelöst. Dem Behavioristen-Gremium schliesslich wären bedeutend bessere Techniken zur Verfügung gestanden, um Reformneigungen in der Öffentlichkeit auszukundschaften, während die Wahlen-Kommission eine eher unbeholfene Umfrage durchführte. Dieser letztere Punkt sei unten nochmals aufgegriffen.

IV. Policy Science

Das faktische Vorgehen der Wahlen-Kommission und das supponierte eines Politologengremiums vermögen gleichermassen nicht zu befriedigen. Um die Worte Gunnar Myrdals zu gebrauchen: beide verschanzen sich hinter demselben Alibi, nämlich dem Hinweis auf „das Fehlen sicherer Grundlagen", um dem praktischen politischen Leben nicht jene Dienste leisten zu müssen, zu denen sie fähig wären. Die Politik kann keine Fristerstreckungen gewähren, „until eventually a lagging social science has collected enough detailed data for shouldering its part of responsibility for social action". [33]

Die Produktivität des Wissenschaftlers ist nicht „unschuldig wie die Natur", und er sollte sich nicht in einen elfenbeinernen Turm einschliessen mit dem

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

32 New Haven 1968, 5. Aufl. 1971.

33 G. Myrdal, *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*, London 1944, S. 1044, zitiert bei: Lompe, *op. cit.*, S. 87 und 108.

Hinweis, dass die bedrängenden Probleme der Zeit wegen bestimmter wissenschaftstheoretischen Annahmen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. In der Frage: „Knowledge for what? " (Lynd) ist die Forderung miteingeschlossen, dass Forschung an den zentralen Bedürfnissen der Menschen auszurichten sei.

Unterschiedliche Konsequenzen sind aus den soeben angestellten Überlegungen gezogen worden. Allen ist gemeinsam, dass sie in mehr oder weniger starkem Masse von dem eng umgrenzten Wissenschaftsprogramm des Neopositivismus abgehen, es mindestens relativieren wollen. Harold Lasswell unterschied wenigstens fünf Denkweisen, mit welchen der Sozialwissenschaftler legitimerweise einen Beitrag zur Verwirklichung politischer Ziele leisten könne: (1) *goal thinking* (Bestimmung und Klärung von Zielen), (2) *derivational thinking* (Begründung von Zielen durch übergeordnete Werte und Prinzipien), (3) *trend thinking* (Einordnung von Gesellschaftsproblemen in den sich entfaltenden Lauf der Ereignisse), (4) *scientific thinking* (Formulierung von Verallgemeinerungen über die Beziehung bedeutungsvoller Variablen), (5) *developmental or projective thinking* (Spekulieren über die Zukunft, Ausarbeitung von Alternativen und Schätzung ihrer Konsequenzen).[34] 1950 hatte ein Ausschuss der *American Policial Science Association* Vorschläge für die Reform des amerikanischen Parteiensystems vorgelegt.[35] Evron M. Kirkpatrick, damals selbst Mitglied dieses Ausschusses, kritisierte kürzlich das Dokument als ein schlechtes Beispiel von Policy Science.[36] Bezeichnenderweise basierte er dabei seine Kritik nicht ausschliesslich auf neopositivistische Kriterien, sondern lehnte sich an Lasswells Kategorien an. Die um Gerhard Weisser gruppierte deutsche Schule, welche sich um die neue Disziplin der „beratenden Sozialwissenschaft" bemüht, warnt vor dem „kognitiven Perfektionismus" der Neopositivisten, „der die wissenschaftliche Arbeit für die Gesellschaftspolitik steril mache".[37] Kürzlich resümierte Daniel Frei die heute gebräuchlichen Techniken wissenschaftlicher Politikberatung (Scenario-Writing, Konferenzmethode, Delphi-Verfahren, Systemanalyse, Entscheidflussdiagramm, Simulation, systematische Aufarbeitung und Bereitstellung von Information, Operations Research, PPBS usw.).[38] Dazu sei angemerkt, dass sich diese Techniken meist nicht oder nur teilweise unter das neopositivistische Wissenschaftsprogramm subsumieren lassen.

Den Neopositivismus zu relativieren ist ein Schritt, ihn grundsätzlich abzulehnen der nächste. Nach David Easton divergiert der Post-Behaviorismus, der

34 Harold D. Lasswell, *Power and Personality,* New York, 1963 (1. Aufl. 1948), S. 201–205.

35 „Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties, American Political Science Association", *The American Political Science Review,* Supplement: Vol. 44, September 1950, Number 3, Part 2.

36 Evron M. Kirkpatrick, „ ‚Toward A More Responsible Two-Party System': Political Science, Policy Science, or Pseudo-Science? ", *The American Political Science Review,* December 1971, No. 4, S. 965–990. Dieser Artikel enthält im übrigen manche wertvolle Überlegung über das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft.

37 Lompe, *op. cit.,* S. 100f. und S. 85.

38 Daniel Frei, „Politikberatung und Entscheidung", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1972,* S. 60f.

sich seit den späten sechziger Jahren in den USA zu artikulieren begonnen hat, nicht prinzipiell, sondern bloss in der Akzentsetzung von der behavioristischen Position.[39] Eugene F. Miller dagegen sieht in dem neuen Antagonismus das Wiederaufleben jenes älteren, in welchem Positivismus und Historismus sich konfrontierten. (Unter „Historicism" versteht Miller jene Position, die alles menschliche Wissen nach Ort und Zeit relativ erachtet und die Einmaligkeit aller historischen Phänomene hervorhebt.) Nach Miller ist der Historismus heute eindeutig im Vormarsch begriffen, während der Positivismus an Boden verliere. In der Wissenschaftsphilosophie sei letzterer bereits überwunden gewesen, als die Behavioristen ihn zum Dogma erhoben.[40]

V. Beratungsmodelle

Die Diskussion im deutschen Sprachgebiet über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik und über die Probleme wissenschaftlicher Politikberatung bediente sich wiederholt dreier idealtypischer Modelle.[41] Das *technokratische Modell* betont die wachsende Bedeutung des „Sachzwanges", die Demission des Politikers zugunsten des Experten, während das *dezisionistische Modell* die strikte Trennung der Funktionen des Sachverständigen einerseits und des Politikers anderseits postuliert. Das *pragmatische Modell* schliesslich versucht Widersprüche, unliebsame Konsequenzen und mangelnden Realitätsbezug der beiden ersten Modelle zu beheben. Dass eine besondere Affinität zwischen dem dezisionistischen Modell und dem neopositivistischen Wissenschaftsprogramm besteht, muss kaum eigens hervorgehoben werden. – Heiner Flohr bemerkt, dass das pragmatische Modell unter denen, die sich einschlägig geäussert haben, die meisten Befürworter gefunden habe, doch liege ein Teil der Überzeugungskraft dieses Modells darin, dass die drei Modelle ein wenig suggestiv zugunsten des pragmatischen zugeschnitten seien.[42]

Die drei Modelle schliessen sich wechselseitig nicht vollständig aus; es gibt Bereiche der Überlappung, und die Grenzziehung ist nicht überall eindeutig. Konkrete Beratungsfälle dürften somit stets Elemente aller drei Modellle enthalten. Dies gilt im besonderen für die Tätigkeit der Wahlen-Kommission. Immerhin könnten die Modelle nützlich sein, um gewisse Ausrichtungen der Kommission

39 David Easton, „The New Revolution in Political Science", in: *The American Political Science Review,* December 1969, S. 1051–1061.

40 Eugene F. Miller, „Positivism, Historicism, and Political Inquiry", *The American Political Science Review,* September 1972, S. 796–817.

41 Siehe: Jürgen Habermas, „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung", in: Habermas, *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie',* Frankfurt a.M., 1968, S. 120ff. Eine, wie mir scheint, ziemlich erschöpfende Darstellung der Modelle und ihrer Problematik bringt Lompe in dem bereits zitierten Buch über „wissenschaftliche Beratung der Politik".

42 Heiner Flohr, „Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik", in: Hans Maier/Klaus Ritter/Ulrich Matz, *Politik und Wissenschaft* (Münchener Studien zur Politik Bd. 17), München, 1971, S. 156.

zu erhellen. Der Rahmen dieser Arbeit erlaubt es indessen nicht, die Kommissionstätigkeit ausführlich anhand der Modelle zu analysieren. Einige Hinweise über die vorwiegend technokratische Orientierung der Kommission, sofern sie sich mit Fragen des „Regierungssystems" befasste, müssen hier genügen. In der Argumentationsweise der Kommission scheint häufig die für das technokratische Modell typische Überzeugung durch, dass es für ein bestimmtes Problem einen „besten Weg" gibt und dass die Experten die nötigen Kenntnisse haben, ihn zu bezeichnen, was eine politische Diskussion über das Problem hinfällig macht. Wiederholt führt die Kommission an, dass bestimmte Institutionen „sich bewährt", mögliche Alternativen dagegen die Bewährungsprobe nicht bestanden hätten. (Bei diesen Behauptungen bleiben die Kriterien der „Bewährung" allerdings meistens im Dunkeln.) Zur Frage, wie hoch die Zahl der Bundesräte sein soll, äusserte sich die Kommission wie folgt:

> „Das wahrscheinlich idealste Gremium für die Regierungstätigkeit dürfte fünf, allenfalls sieben Mitglieder umfassen. Dies belegen die kantonalen, die eidgenössischen, die ausländischen und die privatwirtschaftlichen Erfahrungen; vor allem ist es auch ersichtlich in denjenigen Staaten, die grosse Ministerien haben und daraus ein leitendes Kabinett ausscheiden."[43]

Auch was die Reform des Kollegialsystems der Regierung betrifft, glaubte die Kommission, in den von einem andern Expertenteam (Hongler-Kommission initiierten Neuerungen ein „Optimum" erkennen zu können.[44] Zusammenfassend sei gesagt, dass gewisse ziemlich kategorische Beratungsaussagen der Kommission in seltsamem Kontrast stehen zu der eher skeptischen Einschätzung, mit der Kurt Eichenberger die derzeitige Leistungsfähigkeit der Wissenschaft für eine Totalrevisionsberatung bedachte.[45] Anzufügen ist sogleich, dass die kategorischen Stellungnahmen vorwiegend dort zu finden sind, wo die Erhaltung des Status quo empfohlen wird.

VI. Standards für eine Totalrevisionsberatung

In geraffter Kürze sollen in diesem letzten Abschnitt vier Standards vorgestellt werden, die den Versuch gestatten, einige Leistungsaspekte der Wahlen-Kommission kritisch zu bewerten. Die Standards lehnen sich an das „pragmatische Modell" an und dürften, so glauben wir, bei einem Grossteil von Beratungstheoretikern auf Zustimmung stossen. Deutlich muss indessen auf den versuchsweisen, skizzenhaften Charakter unseres Unternehmens hingewiesen werden; die Aufzählung der Standards ist nicht abschliessend und ihre Formulierung verhältnismässig vage. Sie sind zudem auf eine Totalrevisionsberatung zugeschnitten.

43 Schlussbericht der Wahlen-Kommission, Kapitel „Regierung und Verwaltung", hektographierte Fassung S. 40.
44 Ibidem, S. 51.
45 Siehe Anm. 11.

1. Zielerklärung

Die Politik kann dem Politikberater die anzustrebenden Ziele oft nicht genau umschreiben, oder die genannten Zielsetzungen sind in sich widersprüchlich oder kollidieren mit wichtigen andern Zielen. In einer solchen Situation muss sich der Berater auf eine Zielanalyse einlassen, um Klarheit über das Anzustrebende zu erreichen, mindestens aber einen Klärungsprozess einzuleiten.[46] In unserem Falle setzten Regierung und Parlament ihrer Verfassungskommission überhaupt keine operationalisierten oder leicht operationalisierbaren Ziele vor, sondern lieferten nur Schlagworte und Leerformeln. Die Kommission ihrerseits befasste sich, wie schon erwähnt, mit einer kaum übersehbaren Vielzahl von isolierten Detailzielen. Anstrengungen für die Ausarbeitung eines übergeordneten, integrierenden Zielsystems oder alternativer Zielsysteme lassen sich kaum nachweisen. Als unmittelbare Folge dieses Vorgehens ergab sich eine enzyklopädische Fülle von angesprochenen Themen, eine Diskussion, in der alles, und damit nichts, zur Debatte steht. Von der Politik gelieferte Schlagwörter, etwa „Verwesentlichung der Demokratie", erfuhren durch die Kommissionsarbeit keine Konkretisierung. Gerade in einem Totalrevisionsverfahren müsste aber ein Versuch unternommen werden, Klarheit über das zu verwirklichende Demokratiekonzept zu erhalten. Man ist an das Diktum von Harold Lasswell erinnert: „We cannot afford to have leaders who are in a fog about the meaning of democracy."[47]

2. Aufbereitung von Informationen

Die Anhänger aller drei Beratungsmodelle sind sich darüber einig, dass der Berater dem Entscheidungsträger Informationen liefern muss; die Divergenzen beginnen erst bei der Frage, was „Information" ist und welche Arten von Information zu vermitteln der Wissenschaftler legitimiert sei. Unumstritten dürfte die Faustregel sein, dass dem Entscheidungsträger solche Informationen zu liefern sind, die er absorbieren, die er praktisch benützen kann. Der Verweis auf die in Bibliotheken gespeicherte Information beispielsweise hilft dem ratsuchenden Politiker wenig. Bei dem fast 3000 Druckseiten umfassenden Publikationsausstoss der Kommission darf man sich fragen, ob die erwähnte Faustregel befolgt wurde. Schwerlich lässt sich ein Regierungsmitglied oder ein Parlamentarier finden, der die Musse aufbringt, sich durch dieses umfangreiche Dokument hindurchzuarbeiten. (Ein Mitglied der Wahlen-Kommission hat bezeichnenderweise eine Konstituante vorgeschlagen, da das Parlament mit einer Totalrevision überfordert wäre. Jede denkbare Konstituante wäre indessen

46 Siehe: Lasswell, *op. cit.*, S. 201f.; Kirkpatrick, *op. cit.*, S. 986f.; Lompe, *op. cit.*, S. 119ff.; Gerhard Kade/Werner Meissner, „Wissenschaft und Politik als kybernetisches System", in: Maier et al., *op. cit.*, S. 278ff.; Frei, *op. cit.*, S. 58 sowie die dort angegebene Literatur.

47 Lasswell, *op. cit.*, S. 201.

genauso überfordert.) Die Textinflation hängt einerseits zusammen mit der „staatsrechtlichen Detailpflege" und anderseits mit der von der Kommission durchgeführten Umfrage bei Kantonen, Parteien, Universitäten und Verbänden. Die Umfrage brachte ein äusserst heterogenes Material ein hinsichtlich der Repräsentativität der antwortenden Gremien, hinsichtlich der angeschnittenen Themen sowie hinsichtlich Umfang und Qualität der Antworten. Eine intersubjektiv überprüfbare Auswertung der Umfrage nach expliziten Kriterien wäre sehr schwierig gewesen. Die Kommission verzichtete darauf und beschloss dafür, die Antworten integraliter zu publizieren, was 2200 Druckseiten füllte. Der ratsuchende Politiker dürfte kaum klug daraus werden, welche Schlüsse aus der Umfrage gezogen werden können. Im Fragenkatalog der Kommission befanden sich unter anderem Fragen über Wahlrechtsreform, Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Referendum und Initiative, Wählbarkeitsvoraussetzungen für Bundesräte sowie Konjunktursteuerung. Nach der Publikation der Eingaben an die Kommission veranstaltete die Bundesverwaltung über eben diese Punkte, bei weitgehend denselben Adressaten neue Umfragen, da in diesen Bereichen ernsthaft Reformen zur Diskussion standen. Man könnte daraus schliessen, dass die massgeblichen Entscheidungsträger des Bundes, sobald es an konkrete Massnahmen geht, das von der Wahlen-Kommission vorgelegte Material als nicht sehr aufschlussreich perzipieren.

3. Bemühung um Explizität

Das „pragmatische Modell" reduziert den Berater nicht auf die blosse Vermittlung von gesichertem nomologischen Wissen und dessen technologische Anwendung für vorgegebene Ziele. Im Falle einer Totalrevision würde eine solche Konzeption zur vollständigen Sterilität der Beratung führen. Vielmehr soll der Experte „praktische und theoretische Axiome als Behauptungen einführen",[48] Lücken des nomologischen Wissens durch begründete Vermutungen überbrücken und schliesslich seine eigenen Wertprämissen in interpretierter Form bekenntnismässig darlegen.[49] Der Schlussbericht der Wahlen-Kommission enthält zahlreiche Werturteile, Axiome, Vermutungen, Sätze über empirische Regelmässigkeiten. Unser dritter Standard verlangt jedoch, dass der Charakter der einzelnen Aussagen möglichst explizit herausgestellt wird, um eine kritische Diskussion des Gutachtens zu gestatten. Im Schlussbericht ist diese Regel jedoch nur in recht unterschiedlichem Masse befolgt. Werturteile, ja blosse Interessenstandpunkte erscheinen im vornehmen Gewande der Objektivität. Vermutungen erhielten den Status erwiesener Sätze, und grundlegende Annahmen blieben im Zwielicht (vgl. das „Axiom" von der geringen Gestaltungskraft von Verfassungsrecht). Grössere Explizität hätte man erwarten dürfen über die Beweisgrundlagen von Sätzen, die

48 Lompe, *op. cit.*, S. 181.
49 Lompe, *op. cit.*, S. 142ff.

als gesichertes Wissen vorgestellt wurden. Explizite Annahmen wären erforderlich gewesen, um das Verhältnis zwischen einer Totalrevision und parallel laufenden externen Teilreformen definieren zu können. Die Kommission schien indessen jeder noch so ephemeren externen Teilreform Präjudizkraft für die Totalrevision zubilligen zu wollen.

4. Konstruktion von Alternativen

Unser vierter Standard rehabilitiert das „Alternativen-Denken" und weiss sich darin in Übereinstimmung mit wohl allen Theoretikern des „pragmatischen Modells". Nach Daniel Frei heisst wissenschaftliche Beratung der Politik „politische Planung". Es gehe um die „systematische und rationale Vorbereitung von Alternativen für Entscheidungen über politische Ziele und der darauf ausgerichteten Programme und Massnahmen". An erster Stelle unter den Aufgaben des Politikberaters nennt dieser Autor „die Ermittlung sämtlicher möglicher Alternativen, wobei der Wissenschaftler ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten zu richten hat, die ausserhalb jener Möglichkeiten liegen, die der Entscheidungsträger gerade vor sich sieht". [50]

Bei einer Totalrevisionsberatung ist es wohl ausgeschlossen, „sämtliche möglichen Alternativen" zu untersuchen. Abzulehnen ist indessen auch der Standpunkt der Wahlen-Kommission, die jede Alternative zu unserem Regierungssystem für undiskutabel hält. Mindestens eine Alternative, so scheint uns, sollte man sorgfältig durchkonstruieren, verbunden mit einer disziplinierten Spekulation über zu erwartende Vor- und Nachteile, über „Kosten" und „Nutzen" bei ihrer Verwirklichung. Gedacht ist an ein Regierungssystem, das die Scheidung von Regierung und Opposition herbeiführt und Machtwechsel gestattet. Eingaben von namhaften Kantonen und Universitäten an die Wahlen-Kommission legen solches Alternativen-Denken nahe. Zudem sind krisenhafte Erscheinungen im derzeitigen Regierungssystem trotz Hongler-Reform nicht beseitigt; die Neukonzipierung der Bundeskanzlei beweist vielmehr die ungenügende Reformkraft der „Detailpflege". [51]

50 Frei, *op. cit.*, S. 57f.

51 Raimund E. Germann, „Die Bundesverwaltung – Organisatorische, personelle, politische Aspekte", in: P. Bischofberger/R. E. Germann/R. Ruffieux, *Verwaltung im Umbruch*, Bern 1972, S. 71ff. und 89ff.