

Aspekte des Referendums

Autor(en): **Steiner, Jürg**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **48 (1968-1969)**

Heft 12

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162173>

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.

guine plena», also in den blutgefüllten Gefässen beheimatet wäre. Scheinbar hat man schon früh eine mögliche Erlösung mit dem Blutkreislauf und mit der Leiblichkeit in Zusammenhang gebracht. Man braucht in diese letzten Andeutungen nicht unbedingt einen messianischen Ton zu legen; aber der Schluss drängt sich gebieterisch auf, dass – mit oder ohne weltuntergangsähnliche Ereignisse – das Abendland ein Stück Vergangenheit integrieren *muss*, sofern dies überhaupt noch möglich ist.

Aspekte des Referendums

Vergleiche zwischen der Schweiz und Frankreich

JÜRGEN STEINER

Unter dem Begriff des Referendums wird sehr verschiedenes subsumiert. Referenda in Frankreich, in Griechenland, in amerikanischen Einzelstaaten und in der Schweiz fallen alle unter denselben Begriff, sind aber unter sich sehr unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam ist der Institution des Referendums überall, dass die Bürger über eine Sachfrage abzustimmen haben. Die Funktion von solchen Sachabstimmungen ist indessen im politischen Entscheidungsprozess der verschiedenen Länder bei weitem nicht dieselbe.

Sechs Aspekte des Referendums in der Schweiz

In der Schweiz sind vor allem sechs Auswirkungen des Referendums auf den politischen Entscheidungsprozess von Bedeutung¹: Eine *erste* Wirkung besteht darin, dass die Stellung der intermediären Gruppen gestärkt wird. Unter «intermediären Gruppen» verstehen wir alle Gruppen, die politische Interessen aggregieren und artikulieren, also vor allem politische Parteien, Wirtschaftsverbände, aber auch sonstige Organisationen mit politischer Relevanz. Höchstens auf Gemeindeebene kann es gelegentlich vorkommen, dass ein Referendumskampf spontan, das heisst ohne organisatorischen Rahmen, geführt wird. In der Regel funktioniert aber das Referendum nur, wenn es von intermediären Gruppen getragen wird. In diesem Zusammenhang ist insbesondere von Bedeutung, dass in den schweizerischen Verhält-

nissen die Exekutive nicht selbst das Referendum ergreifen kann, um unter Umgehung der intermediären Gruppen direkt an das Volk zu gelangen. Praktisch verfügen die intermediären Gruppen über ein Monopol in der Handhabung des Referendums, was ihre Funktion beträchtlich aufwertet.

Eine *zweite* Auswirkung des Referendums auf den politischen Entscheidungsprozess in der Schweiz liegt in einer gewissen Bevorzugung der organisatorisch und finanziell starken intermediären Gruppen; denn es bedarf eines erheblichen finanziellen und organisatorischen Einsatzes, um einen Referendumskampf erfolgreich zu führen. Nach unseren Abklärungen dürfte ein Referendum auf eidgenössischer Ebene in der Regel in der Grössenordnung zwischen 500000 Franken und einer Million Franken zu stehen kommen. Das Referendum bildet damit ein politisches Einflussmittel, bei dem das finanzielle und organisatorische Gewicht einer intermediären Gruppe voll in die Waagschale geworfen werden kann. Konkret gesprochen hat das zur Folge, dass im politischen Entscheidungsprozess der Einfluss der Wirtschaftsverbände zulasten der politischen Parteien verstärkt wird. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass der Aufbau einer finanziell und organisatorisch starken intermediären Gruppe in der Regel einige Zeit beanspruchen dürfte, so dass durch das Referendum auch eine gewisse Bevorzugung von alteingesessenen gegenüber neuen Organisationen eintritt. Das Referendum der Studenten gegen das ETH-Gesetz zeigt allerdings, dass gelegentlich auch organisatorisch und finanziell schwache Gruppen ein Referendum zustande bringen. Das bedingt aber einen ausserordentlichen Arbeitseinsatz, der naturgemäss von solchen Gruppen nur in Ausnahmefällen erwartet werden kann.

Das Referendum nach schweizerischer Spielart hat *drittens* die Auswirkung, dass die Kompromissbereitschaft unter den intermediären Gruppen gefördert wird. Das hängt damit zusammen, dass bei der Referendumsabstimmung das Volk in mancher Hinsicht die Rolle der Opposition innehat, indem es das Veto einlegen kann. Angesichts dieser Opposition haben die intermediären Gruppen die Tendenz, unter sich eine Kompromisslösung zu suchen, damit der «Alles-oder-nichts»-Entscheid des Volkes vermieden werden kann. Man zieht es im allgemeinen vor, einem Kompromiss zuzustimmen, der mit Sicherheit ein gewisses Mass an Vorteilen bringt, als in einer Volksabstimmung «alles oder nichts» zu riskieren. Spieltheoretisch gesehen wird der Entscheid in einer Volksabstimmung eher als ein Null-Summen-Spiel aufgefasst, was bedeutet, dass die Summe der für alle Beteiligten resultierenden Vor- und Nachteile ungefähr den Wert Null ergibt. Dagegen scheint man zu glauben, dass beim Aushandeln eines Kompromisses, der dem Referendum entzogen wird, die allseitigen Vor- und Nachteile zu einem höheren Wert als Null addieren². Diese spieltheoretische Betrachtungsweise liefert den Ansatz zu einer Erklärung, weshalb die Institution des Referen-

dums die Kompromissbereitschaft zwischen den intermediären Gruppen fördert.

Das Referendum in der Schweiz wirkt sich *viertens* in einer Verzögerung des politischen Entscheidungsprozesses aus. Es gibt manche Beispiele, wo man aus Angst vor dem Referendum während längerer Zeit darauf verzichtete, den Entscheidungsprozess überhaupt auszulösen. Während des Entscheidungsprozesses selber braucht es dann jeweils sehr viel Zeit, um eine sogenannt «referendumssichere» Vorlage auszuarbeiten. Das langwierige Vernehmlassungsverfahren wird in der Schweiz gerade deshalb besonders gepflegt, um die Vorlagen möglichst «referendumssicher» zu machen. Sind die Kompromissverhandlungen in einem bestimmten Punkt festgefahren, so lässt sich die Tendenz beobachten, dass dieser Punkt ausgeklammert und seine Lösung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird. Auch das trägt dazu bei, dass in manchen Fragen sehr lange keine Entscheide fallen. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Volk in der Regel nicht zwischen verschiedenen Alternativen zu wählen hat, sondern bloss ein Vetorecht besitzt. Damit ist gewissermassen institutionell ein weiterer Verzögerungsmechanismus in den Entscheidungsprozess eingebaut. Wenn das Volk eine Vorlage «bachab schickt», kann es unter Umständen mehrere Jahre dauern, bis ein neuer Lösungsversuch unternommen wird. Das hängt vielfach damit zusammen, dass ein negatives Abstimmungsergebnis von den verschiedenen politischen Gruppen sehr unterschiedlich interpretiert wird. Als aktuelles Beispiel wird es interessant sein zu beobachten, ob bei einer Verwerfung des ETH-Gesetzes der Wille des Volkes auch so unterschiedlich interpretiert wird, dass sich dadurch die Ausarbeitung einer neuen Vorlage verzögert.

Fünftens hat das schweizerische Referendum eine konservative Wirkung. Das ist einmal bedingt durch den vorhin erwähnten langsamen Entscheidungsprozess, der zur Folge hat, dass Neuerungen erst eingeführt werden, wenn sie lange genug «erdauert» worden sind. Bedeutsam ist auch, dass in manchen politischen Fragen das Volk konservativer eingestellt ist als die politischen Eliten. Besonders deutlich zeigt sich das etwa beim Frauenstimmrecht, wo das Volk in viel stärkerem Mass als die politischen Eliten beim bisherigen Zustand verharren möchte. Es kommt hinzu, dass die eher konservative Haltung des Volkes vom konservativeren Teil der politischen Eliten häufig ausgenutzt wird, um mit dem Schreckgespenst einer negativen Volksabstimmung von vornherein grössere Neuerungen zu verhindern. Dabei werden die Reaktionen des Volkes vielfach aufgrund weit zurückliegender Informationen antizipiert. So wird etwa argumentiert, eine Volksabstimmung über einen schweizerischen UNO-Beitritt würde negativ verlaufen; denn im Jahr 1920 sei der Beitritt zum Völkerbund unter wesentlich günstigeren Bedingungen auch nur knapp angenommen worden. Bei

dieser Argumentation wird übersehen, dass sich aufgrund aktueller Informationen ein anderes Bild der Volksmeinung ergeben könnte. Da solche aktuelle Informationen in der Regel nicht zur Verfügung stehen oder als unzuverlässig betrachtet werden (Meinungsumfragen), besteht eine starke Tendenz, die Volksmeinung aufgrund vergangener Informationen zu antizipieren, was meistens eine Verzerrung in konservativer Richtung ergeben dürfte.

Als *sechste* Auswirkung möchten wir erwähnen, dass infolge des Referendums dem politischen System der Schweiz ein vermehrter Konsens zufließt. Dazu trägt bei, dass während des ganzen Entscheidungsprozesses die Reaktionen des Volkes häufig antizipiert und in starkem Mass mitberücksichtigt werden. Selbst wenn wir einräumen, dass dieser Antizipationsprozess vielfach auf veralteten und auch sonst verzerrten Informationen beruht, besteht doch eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass im schweizerischen System die Reaktionen des Volkes besser berücksichtigt werden als in Systemen, die kein Referendum kennen. Wichtig ist sodann, dass der schweizerische Bürger mit dem Referendum ein Ventil besitzt, mit dem er seine Unzufriedenheit systemkonform abreagieren kann. Auch diese gewissermassen psychotherapeutische Wirkung des Referendums dürfte den Konsens mit dem System erhöhen. Von grösster Bedeutung ist aber, dass mit der Einrichtung des Referendums die politischen Entscheide auf eine breite Basis abgestützt werden. Dadurch erhöht sich ihre Legitimität, was sich in einem entsprechend hohen Konsens manifestiert.

Wenn wir die Auswirkungen des Referendums auf den politischen Entscheidungsprozess in der Schweiz überblicken, so registrieren wir als erstes Hauptergebnis eine negative Beeinflussung der «Lernkapazität» des Systems. Eine hohe Lernkapazität eines Systems ist nach Karl W. Deutsch dann gegeben, wenn neue und originelle Lösungen, welche für die an das System gestellten Anforderungen relevant sind, mit grosser Schnelligkeit gewählt und verwirklicht werden³. Da der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz stark auf Kompromisse ausgerichtet ist, einen Hang zum Konservativen hat und überdies die alteingesessenen Organisationen bevorzugt, ist es relativ schwierig, sehr originelle Neuerungen einzuführen. Infolge der Tendenz zur Langsamkeit im Entscheidungsprozess können zudem die Neuerungen in der Regel nicht mit so grosser Schnelligkeit verwirklicht werden, wie es nach der Definition Deuschs bei einer hohen Lernkapazität der Fall sein müsste.

Auf der anderen Seite haben wir festgestellt, dass durch das Referendum der Konsens innerhalb des politischen Systems der Schweiz gefördert wird. Es fragt sich jetzt, wie sich ein hoher Konsens und eine geringe Lernkapazität zueinander verhalten. Wenn die an das System gestellten Anforderungen hoch sind, müsste eine geringe Lernkapazität langfristig gesehen auch den Konsens negativ beeinflussen; denn bei einer mangelnden Lernkapazität

könnte das System seine Aufgaben immer weniger erfüllen, was zu einer Unzufriedenheit der Bürger führen würde. Diese Unzufriedenheit brauchte anfänglich den Grad des Konsenses mit dem System noch nicht zu vermindern, da sie bei Volksabstimmungen systemkonform abregiert werden könnte. Wenn indessen solche Proteststimmen die Lernkapazität des Systems nicht zu verbessern vermögen, könnte allmählich der Konsens mit dem System selber verloren gehen.

Ein solcher Verlust an Konsens hat bis jetzt in der Schweiz noch nie in stärkerem Mass stattgefunden, weil die an das System gestellten Forderungen relativ gering waren. Dazu trugen verschiedene Faktoren bei: Die Neutralität entlastete uns im aussenpolitischen Bereich. Durch den Föderalismus ergab sich eine Lastenverteilung auf verschiedene politische Ebenen. Die Kleinstaatlichkeit hatte eine gewisse Überschaubarkeit der Probleme zur Folge. Schliesslich wurden in der Schweiz traditionellerweise viele Aufgaben, die anderswo dem Staat überbunden werden, von privater Seite gelöst. In neuerer Zeit ergibt sich allerdings auch bei uns die Tendenz, dass die an den Staat gestellten Anforderungen stark steigen; das ist derart augenfällig, dass es hier keiner weiteren Begründung bedarf. Nach unserer obigen Hypothese müsste sich bei steigenden Anforderungen an das System dessen geringe Lernkapazität immer stärker bemerkbar machen und allmählich auch den Grad des Konsenses negativ beeinflussen. Erste Anzeichen für einen solchen Verlust an Konsens registrieren wir in der sinkenden Stimmbeteiligung⁴, im oft gehörten Stereotyp: «Sie (nämlich die Behörden, die Parteien usw.) machen doch, was sie wollen» sowie in verschiedenen Kra- wallen der jüngsten Vergangenheit.

Das Referendum in Frankreich

Im Frankreich der V. Republik hat das Referendum – im Gegensatz zur Schweiz – gerade die Funktion, die Lernkapazität des Systems zu steigern. Wenn General de Gaulle den Eindruck hat, eine Neuerung komme nicht rasch genug zustande, hat er die Tendenz, mit dem Referendum das Volk anzurufen. Diesen Weg hat er vor allem in der Algerienfrage und in Verfassungsfragen mit Erfolg beschritten. Bei dieser Spielart des Referendums sind die hauptsächlichen Träger nicht die intermediären Gruppen, sondern die Organe der Exekutive. In Frankreich werden die intermediären Gruppen durch die Institution des Referendums nicht gestärkt, sondern im Gegenteil geschwächt. Wie ein Damoklesschwert hängt das Referendum über den Verhandlungen der intermediären Gruppen, und wenn diese Verhandlungen nach der Ansicht der Exekutive nicht nach Wunsch verlaufen, kann diese über die intermediären Gruppen hinweg direkt das Volk anrufen. Während

in der Schweiz die intermediären Gruppen infolge des Referendums eine unersetzliche Funktion ausüben, sind sie in Frankreich gerade infolge des Referendums ersetzlich. Die französische Exekutive besitzt neben der Möglichkeit, den Entscheidungsprozess über die intermediären Gruppen verlaufen zu lassen, in der direkten Anrufung des Volkes eine funktionsfähige Alternative. Damit verfügt sie über weit grössere Möglichkeiten als eine Exekutive in der Schweiz, um dem System eine hohe Lernkapazität zu verleihen. Wenn man sich etwa vorstellt, wie lange es in der Schweiz mit allen Expertenkommissionen, Vernehmlassungen usw. gedauert hätte, um ein so kompliziertes Problem wie die Algerienfrage zu lösen, ermisst man, wie viel rascher das französische System agieren kann.

Nun ist aber auch zu berücksichtigen, dass in Frankreich die Schwächung der intermediären Gruppen zu einer Verminderung des Konsenses mit dem System führt. In der neueren Demokratiediskussion hat vor allem William Kornhauser eingehend begründet, weshalb demokratische Systeme, in denen die intermediären Gruppen eine schwache Position einnehmen, zu Instabilität neigen⁵. Nach Kornhauser besteht in solchen Systemen, sobald sie unter Druck geraten, die Tendenz, dass die politischen Aktionen nicht mehr systemkonform verlaufen. Er begründet das damit, dass infolge der Schwäche der intermediären Gruppen in solchen Krisensituationen nicht genügend systemkonforme Kommunikationskanäle zwischen dem Volk und den politischen Eliten bestehen, weshalb auch andere, nicht-systemkonforme Kanäle benutzt werden.

De Gaulle hat vor allem bei den Maiunruhen von 1968 erfahren müssen, wie recht Kornhauser mit seiner Theorie hat. Offenbar hatte de Gaulle gehofft, dass er den mangelnden Konsens durch eine erhöhte Lernkapazität kompensieren könne. Das ist ihm nicht gelungen, und als er auf dem Höhepunkt der Krise versuchte, mit einem Referendum die Lernkapazität im sozialen Bereich zu steigern, musste er feststellen, dass der Konsens bereits soweit abgebröckelt war, dass auch diese Massnahme nichts mehr nützte. Für die vorliegende Diskussion ist es bemerkenswert, dass de Gaulle auch in dieser Krise das Referendum einsetzen wollte, um unter Umgehung der intermediären Gruppen direkt das Volk anzurufen. Er müsste sich bewusst sein, dass er mit dieser Strategie die intermediären Gruppen langfristig derart schwächt, dass das System immer unstabiler wird, selbst wenn es gelingt, durch den Einsatz des Referendums die Lernkapazität zu erhöhen, denn bei einem allzu grossen Dissens muss schliesslich auch die Lernkapazität in Mitleidenschaft gezogen werden.

Der Vergleich zwischen der Schweiz und Frankreich hat gezeigt, wie unterschiedlich die Funktion des Referendums im politischen Entscheidungsprozess sein kann. Während in der Schweiz das Referendum vor allem von den intermediären Gruppen gehandhabt wird, ist es in Frankreich primär

ein Instrument in den Händen der Exekutive. Aus dieser unterschiedlichen funktionellen Stellung haben wir die Hypothese formuliert, dass das schweizerische Referendum den Konsens innerhalb des Systems fördert, aber dessen Lernkapazität vermindert, wogegen das französische Referendum gerade eine umgekehrte Wirkung hätte.

Folgerungen für die Schweiz

Im Hinblick auf die Schweiz fragt es sich, ob unser Referendum derart umgestaltet werden kann, dass die Lernkapazität des Systems erhöht wird, ohne dass die günstige Konsenswirkung verloren geht. Eine *erste* Möglichkeit sehen wir darin, dass bereits zu Beginn eines Entscheidungsprozesses das Volk in konsultativem Sinn eingeschaltet wird. Das hätte den Vorteil, dass sich die Planungsarbeit auf aktuelle Informationen über die Volksmeinung abstützen könnte. Damit dürfte eine gute Grundlage geschaffen sein, um den Entscheidungsprozess zu beschleunigen; denn das politisch mögliche Ziel liesse sich besser erkennen, so dass zielstrebigere vorgegangen werden könnte.

Als *zweites* glauben wir, dass dem Volk, wenn es am Schluss des Entscheidungsprozesses rechtskräftig abstimmt, vermehrt Alternativen vorgelegt werden sollten. Bei einem solchen Verfahren, das allerdings vermutlich mehrere Abstimmungsgänge nötig machen würde, liesse sich die wahre Volksmeinung viel präziser bestimmen. Damit könnte die beim heutigen System häufige Situation weitgehend vermieden werden, dass negative Volksabstimmungen sehr unterschiedlich, ja gegensätzlich interpretiert werden und dass viel Zeit verloren geht, weil man nicht weiss, in welcher Richtung das Volk eine neue Vorlage wünscht.

Man mag gegenüber diesen Anregungen einwenden, dass durch ihre Verwirklichung die ohnehin bestehende Überlastung des Volkes mit Abstimmungen noch verstärkt würde. Dem möchten wir entgegen, dass es unseres Erachtens viele Möglichkeiten gäbe, um das Volk von unwichtigen Abstimmungen zu entlasten. Unser Vorschlag wäre demnach: nicht häufigere, sondern bedeutungsvollere Abstimmungen.

¹ Dieses Ergebnis beruht auf einer empirischen Untersuchung des Verfassers über das politische System der Schweiz (Bedingungen für gewaltlose Konfliktregulierungsmuster in subkulturell segmentierten demokratischen Systemen, Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz, Meisenheim [demnächst]). – ² In der englischen Fachterminologie: «non-zero-sum game.» – ³ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Go-*

vernment, Models of Political Communication and Control, New York-London 1966, S. 167. – ⁴ Vgl. die Arbeit des Verfassers: *Bürger und Politik, Empirisch-theoretische Befunde über die politische Partizipation der Bürger in Demokratien unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim 1968. – ⁵ William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, London 1960.