

# Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems (1874-1974)

Autor(en): **Neidhart, Leonhard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **54 (1974-1975)**

Heft 6: **Kultur und Zivilisation**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162980>

## **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.

## Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems (1874–1974)

Meine Eingangsthese, bei der Schaffung des schweizerischen Bundesstaates während der Jahre 1832 bis 1848 beziehungsweise 1874 habe es sich nicht um eine Staatsneugründung, sondern um eine – den vollen Sinn dieses Wortes ausschöpfende – *Totalrevision* des alteidgenössischen Staatenbundes gehandelt, mag wie der umständliche Auftakt eines rückwärtsgewandten Gelehrtenstreites vorkommen, welcher dem heutigen Jubiläumsanlass schlecht ansteht.\* Einen solchen aber habe ich nicht vor, denn jene Ereignisse von 1848 und 1874 lassen sich als einen Vorgang verstehen, durch den die *Leistungsfähigkeit des damaligen schweizerischen Regierungssystems* dem steigenden gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf angepasst wurde, der sich aus der einsetzenden Industrialisierung in unserem Lande ergeben hatte. Und genau darin verbirgt sich die Daueraufgabe einer jeden gesellschaftlichen Gemeinschaft: Sie stellte sich anno 1848 und 1874 und sie stellt sich, auf einem Niveau noch gesteigerter Kompliziertheit, wiederum bei den Versuchen einer Verfassungsrevision von heute.

Jubiläen ermuntern nicht selten zur schönen Beleuchtung von Grundsätzen und zur ausholenden Standortbestimmung unserer Zivilisation. Hierfür ist dieses Haus bestimmt nicht der richtige Ort, und ausserdem fühle ich mich dazu auch gar nicht berechtigt. Vielmehr will ich mich mit meinem Thema über den «Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems» dem angedeuteten *Prozess des Ausbaues politischer Verfahren* der Zielerreichung, der Konfliktschlichtung oder der allfälligen Krisenbewältigung zuwenden. Ich versuche nachzuzeichnen, wie dieser Ausbau institutioneller Verfahren und politischer Problemlösungsfähigkeiten sich auf der Ebene des Bundes vollzog und was sich aus einer solchen Betrachtung allenfalls für das Vorhaben einer Verfassungsrevision folgern lässt.

Welche Möglichkeiten zur *Lösung politischer Probleme* ergaben sich aus den drei Grundelementen unseres Regierungssystems – nämlich durch das föderative, das repräsentative und durch das direktdemokratische Element –,

---

\* Referat, gehalten an der Feier zum hundertjährigen Bestehen der Bundesverfassung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich am 18. Juni 1974

und wie haben sich die auf diesen Fundamenten aufgebauten Institutionen im Laufe der Zeit entwickelt, gewandelt oder möglicherweise verformt?

Diese Fragestellung klingt technisch, und sie vernachlässigt ohne Zweifel eine ganze Reihe anderer Bedingungen der Entwicklung unseres Bundesstaates. Aber auch die technischen Wissenschaften gebrauchen dieses System. Für mechanische Systeme ist es charakteristisch, dass sie sich nicht selbst entwickeln, dass sie ihre Kapazität nicht selbst steigern können, sondern dass sie vom Tage ihrer Inbetriebsetzung an einem Verfallsprozess ausgesetzt sind.

Die politische Wissenschaft bezeichnet diesen Vorgang der in gewissem Sinne selbsttätigen Herausbildung neuer staatlicher Handlungsfähigkeiten als *politische Entwicklung*. Der Staat ist damit das geschichtliche Ergebnis einer solchen politischen Entwicklung, dessen zentraler und unbestrittener Teil in der Verfassung festgeschrieben ist. Gleichwohl wäre es ein Missverständnis, würde man damit eine gleichsam von unsichtbarer Hand gesteuerte Automatik zur jeweils geschichtlich notwendigen Problemlösungskapazität eines Regierungssystems postulieren wollen. Denn das politische Gebäude ist innerhalb seiner rechtlichen Statik immer auch dauernden Veränderungen, Abnützungen oder Beschädigungen unterworfen. Es gibt Fehlentwicklungen auch in unserer insgesamt glücklichen politischen Geschichte: Ich erinnere an die korporativistisch deformierte Totalrevisionsbewegung der dreissiger Jahre. Immer auch gibt es Konflikte oder zeitliche Verzögerungen: So der Streit um das Proportionalwahlrecht von 1900 bis zum Generalstreik oder die um Jahrzehnte verspätete politische Gleichberechtigung der Frauen. Wollte man sich etwa nicht mehr daran erinnern lassen, als in jüngster Zeit ein starker publizistischer Männerchor über eine durchaus qualifizierte sozialwissenschaftliche Studie hergefallen ist, in welcher andere Ungleichheiten des anderen Geschlechtes diskutiert wurden?

Schliesslich darf dieser Begriff der politischen Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, dass es dabei *unlösbare Probleme* gibt. Ich denke dabei etwa an die *nicht widerspruchsfreie Zusammenfügbarkeit* gegensätzlicher politischer Verfahrensprinzipien oder an die natürlichen institutionellen Kapazitätsgrenzen, die sich etwa aus dem sogenannten Milizprinzip ergeben, aus dem Umstand, dass zahlreiche politische Funktionen in unserem Kleinstaat nur im Neben- oder Ehrenamt ausgeübt werden können. Diese Gleichzeitigkeit gegensätzlicher politischer Organisationsprinzipien begründet manche Ungeheimheiten, eben weil die Technik der politischen Repräsentation Möglichkeiten der direkten Demokratie verbraucht und umgekehrt. Missverständnisse dieser verfassungsrechtlichen Mischform – einer Verknüpfung politischer Beteiligungsrechte, der die schweizerische Innenpolitik des vergangenen Jahrhunderts sehr vieles, ja fast alles verdankt – haben immer wieder

Anlass zu ungerechtfertigter Kritik gegeben: Zu einer Kritik am Parlament, zur Kritik an den Volksrechten oder am Föderalismus, insgesamt zu einer Kritik und zu einem suggerierten (übrigens niemals exakt überprüften) Malaise, die dieser verfassungspolitischen Kombinatorik nicht immer gerecht wurden.

*Das Zentralproblem 1848 und 1874: Schaffung eines eidgenössisch bindenden Entscheidungsverfahrens*

Ich stelle die folgenden Überlegungen über den «Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems» in den Sinnzusammenhang eines jetzt umrissenen Begriffes der politischen Entwicklung, weil das *Bestehen* und die Wirkungsweise politischer Institutionen nicht unabhängig von ihrem *Entstehen* betrachtet werden können, und weil mögliche Ziele einer Verfassungsrevision und der dazu notwendige politische Handlungsspielraum – wie ich meine – nicht utopisch, sondern aus einer Reflexion, einem Zurückbeugen auf den geschichtlichen Ablauf unseres Staatsbildungsprozesses gewonnen werden müssen.

Eine solche Reflexion führt ganz kurz zurück auf die *Probleme*, die in jenen Gründerjahrzehnten zur Bewältigung anstanden und um derentwillen die Verfassungsrevisionen von 1848 und 1874 in Angriff genommen wurden. Denn die damalige geschichtlich-gesellschaftliche Problemlage bestimmte und erzeugte ja die Struktur der politischen Problemlösungsverfahren, der politischen Institutionen. In der Tat lassen sich die drei Grundelemente des eidgenössischen Regierungssystems als Lösungsverfahren damaliger Fundamentalprobleme begreifen: Das *repräsentative* Element sollte die Fähigkeit zu gesamtschweizerischem Handeln erzeugen, deren Fehlen ja zum kläglichen Untergang des alten Staatenbundes geführt hatte; das *föderative* Element hatte die Autonomie der Kantone und damit auch jene der konfessionellen, sprachlichen und regionalen Subgruppen zu sichern und gleichzeitig im Bund zu repräsentieren; das *plebiszitäre* Element modernisierte die Tradition der genossenschaftlichen Demokratie und richtete sie als Referendum und als Initiative auch im grösseren Raum ein.

Ich führe diese drei Punkte zunächst ganz kurz aus. Zentralproblem der schweizerischen Gesellschaft um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts war die Notwendigkeit zur Überwindung ihres lähmenden Partikularismus durch die Schaffung *eidgenössisch bindender Entscheidungsverfahren*. Der alte Staatenbund hatte dies nicht zustandegebracht; seine politischen Verfahrenselemente der bündischen Integration waren mit dem Anwachsen kon-

fessioneller Konflikte kraftlos geworden, und die Prinzipien des imperativen Mandates in der Tagsatzung und des zwischen einigen kantonalen Zentren rotierenden Regierungsvororts erwiesen sich als nicht ausbaufähig. Mit der einsetzenden Industrialisierung stieg die Zahl der Probleme an, die nicht mehr im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten entschieden werden konnten. Ich brauche hier nur an die Aufgaben der militärischen und wirtschaftlichen Aussenverteidigung und an die innere Vereinheitlichung der Rechts-, Geld-, Wirtschafts- und Verkehrsordnung zu erinnern. Im gleichen Masse, wie der schweizerischen Bevölkerung diese kollektive Handlungsunfähigkeit bewusst wurde und wie das föderalistische Durcheinander im Alltag und im Geschäftsleben erfahren werden musste, wuchs das Bedürfnis einer gesamtschweizerischen Zusammengehörigkeit, wuchs ein Nationalbewusstsein, welches dann in *nationalen Repräsentationsorganen*, also im Nationalrat, im Bundesrat, in einem Bundesgericht und in Bundesverwaltungsbehörden, institutionalisiert werden konnte.

Nun waren aber der Schaffung nationaler Repräsentationsorgane eindeutige Schranken gesetzt, mit anderen Worten, es bestanden damals Probleme, welche eine gegenläufige Entwicklung begünstigten. Es war die jahrhundertalte Teilautonomie der Kantone durch den Ausbau föderativer Verfahren zu sichern, und es waren Formen für die direkte Selbstbestimmung des Souveräns zu finden.

### *Günstige Randbedingungen für den Staatsbildungsprozess*

Lassen Sie mich zunächst einige *allgemeine Bedingungen* des schweizerischen Staatsbildungsprozesses nennen, bevor ich diese institutionell-organisatorischen Aspekte näher betrachte. Denn die Verfassungsentwicklung vollzieht sich ja nicht abgelöst von den geschichtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorgängen, sondern sie steht hierzu in einem gegenseitigen Bewirkungsverhältnis. Die Mehrzahl dieser äusseren Bedingungen waren günstig, was die insgesamt glückliche Geschichte der vergangenen hundert Jahre miterklären kann.

Als vorteilhaft für die schweizerische Staatsbildung wirkte sich aus, dass die Eidgenossenschaft – wie etwa auch die USA – trotz des Bestehens sozialer Ungleichheiten nicht mit gravierenden *absolutistischen Herrschaftsstrukturen belastet* war. Es bestand im alten Staatenbund kein den Nachbarländern vergleichbarer Blut- oder Landadel als dominierende Oberklasse, die einen Anspruch auf Privilegierung und Repräsentation hätte erheben können. Damit war unser Land nicht nur der klassischen *Revolutionen* enthoben, sondern auch gegenüber einer frühzeitigen politischen De-

mokratisierung und für die Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Freiheitsrechte offener.

Wenn auch, wie angedeutet, der alteidgenössische Staatenbund an seinen institutionellen Mängeln zusammenbrach, so bestanden in seinen kantonalen und kommunalen Staatswesen, in den Einrichtungen kollegialer Räte und in den Formen einer genossenschaftlichen Demokratie, doch *politische Organisationsansätze*, die in modernisierter Form zu Fundamenten des Bundesstaates werden konnten. Die *Dreistufigkeit* der politischen Ordnung schuf sodann die Möglichkeit zu politischen Lernprozessen von unten nach oben, so dass institutionelle Neuerungen immer erst auf der unteren Ebene und im begrenzten Raum erprobt werden konnten, bevor sie in das gesamtschweizerische Regierungssystem eingefügt wurden. Zwar erwies sich dieser *Neuerungsmodus* oft als recht zeitraubend, aber – und das ist für diesen Zusammenhang wichtig – er ersparte unserem Land schwere verfassungspolitische Konflikte auf der nationalen Ebene: und dies einem Land, das durch die Vielgestaltigkeit seiner inneren Struktur höchst konfliktanfällig war und das ja durch das direktdemokratische Referendum viele und intensive Konfliktaustragungsmöglichkeiten bot. Somit bewirkte die föderalistische Vielgestaltigkeit nicht nur eine *horizontale* Isolierung politischer und anderer Konflikte, sondern sie führte auch dazu, dass diese *vertikal* in zeitlich getrennter Reihenfolge ausgetragen werden konnten, insgesamt eine Bedingung, die für den Staatsbildungsprozess und sein Gelingen von erstrangiger Bedeutung war. Noch heute verlaufen ja politische Konflikte in hohem Masse nach Ebenen isoliert, indem kantonale Wahlen und Sachentscheide keine eidgenössischen Aspekte haben. Dies *mässigt den Konflikt* in einem Lande, wo fast alle Vierteljahre an den Urnen gestritten werden kann. Ich versäume es aber nicht, darauf hinzuweisen, dass ein wachsender Anteil gegenwärtiger Themen und Konflikte, wie jene der Überfremdung, der Raumplanung, der Verkehrs- und Energiepolitik, genau diese Grenzen der traditionellen Strukturen überschreiten oder überlagern und damit zunehmend ausser Funktion setzen.

Neben der geringeren Vorbelastung der schweizerischen Gesellschaft mit absolutistischen Herrschaftsstrukturen erwies sich auch die *Neutralität* als günstige, weil konfliktmindernde Bedingung des schweizerischen Staatsbildungsprozesses. Denn dieser Verzicht auf ein äusseres Engagement verhinderte entsprechende Polarisierungen im Innern und trug natürlich ihren Teil dazu bei, dass der 48er Bundesstaat bisher nie mehr direkt in internationale Kriege hineingezogen wurde. Dies wirkte sich vorteilhaft auf die *wirtschaftliche Entwicklung* aus, so dass das Land schon früh zu einem Anziehungspunkt und Fluchtort für fremdes Kapital, fremde Arbeitskraft und Unternehmerinitiative werden konnte. Dieser Import kam einem Land zugute,

welches praktisch über keine Rohstoffe verfügte und deshalb früh zur erfinderischen Spezialisierung seiner Produktion in den sekundären und später in den tertiären Sektoren gezwungen war. Diese Spezialisierung der Produktion bestimmte ihrerseits die Betriebsgrößenstrukturen und auch die Arbeitsverhältnisse. Es entstanden in der Schweiz somit keine für den primären Sektor typischen Grossbetriebe mit ihrer proletarisierenden Ansammlung von Arbeitermassen; ein Tatbestand, der nicht nur eine ungleichgewichtige Urbanisierung, sondern auch eine tiefe soziale Klassenspaltung verhinderte: alles Faktoren, welche die *innenpolitische Konfliktschlichtung günstig* beeinflussten.

Da Ungleichgewichte in der Gesellschaft Ursachen für Konflikte sind, sei hier noch angefügt, dass das föderalistische Prinzip und der Zwang zum Referendumskompromiss eine Art Polyzentrismus, eine Verteilung der wichtigen Institutionen auf das gesamte Land, begünstigt hat. (Auch wenn das manchmal mühsam war: Bekanntlich wurde der Sitz der Nationalbank zwischen den Städten Bern und Zürich geteilt; die Innerschweiz stimmte der KUVG 1911 nur zu, weil sie den Sitz der SUVA bekam; den Entscheid über den Ort des Landesmuseums mussten die Eidgenossen einer ausländischen Kommission überlassen, weil sie selbst nicht einig wurden.)

Nun kann man aber nicht an der Tatsache vorbeisehen, dass die *ungünstige territoriale Struktur*, auf welcher der politische Föderalismus aufruhrt und die, wie die Verhältnisse in Basel und im Jura zeigen, kaum einer Verbesserung zugänglich sind, auch recht negative Auswirkungen auf den schweizerischen Staatsbildungsprozess gehabt hat. Ich meine damit die über-grosse Anzahl und die grössenmässigen Ungleichheiten zwischen den kantonalen Staatsgebilden und auch die nicht immer problemlösungsfähigen Grössen zahlreicher Gemeinden: ein Tatbestand, der sich gleichsam als komplizierender Faktor in das politisch-institutionelle Gefüge des Staates hineinverlagerte. Die schweizerische Kleinstaatlichkeit wurde durch diese übermässige Gliederung zur inneren Kleinstaaterei, und das Wort von den «25 Völkerschaften» unseres Landes wird immer problematischer. Es entstand so eine Vielzahl von Ämtern und Institutionen; möglicherweise sind wir ein politisch überorganisiertes Land. Zu dieser strukturell bedingten Vielzahl politischer Rollen tritt deren nebenamtliche Ausübung hinzu. Dies begünstigt eine Kumulation von Ämtern und Funktionen mit dem Effekt einer oft nicht mehr transparenten Verflechtung der Bereiche der Wirtschaft, der Politik, der Wissenschaft und auch des Militärs. Der referendumsbedingte Aufbau einer ausserparlamentarischen oder korporativen Repräsentation, die ich gleich noch näher kennzeichnen werde, und eine extensive Kommissionsbildung hat diesen Trend zur oligarchisierenden Ämterkumulation noch verstärkt.

*Die drei Strukturelemente des schweizerischen Regierungssystems*

Nach diesen skizzenhaften Anmerkungen zu einigen Randbedingungen des schweizerischen Staatsbildungsprozesses komme ich jetzt auf die *Eigenheiten und die Wirkungsweise* der drei grundlegenden Strukturelemente unseres Regierungssystems zurück. Ich habe die Schaffung nationaler Repräsentationsgremien als zentrales Gründungsproblem des 48er Bundesstaates bezeichnet. Im Jahre 1848 wurden erst einmal die *Gremien* geschaffen; 1874 kamen dann die *Entscheidungskompetenzen* hinzu. Indessen blieb die Weiterentwicklung der Nationalrepräsentation und damit auch die *Ausbildung eines schweizerischen Parlamentarismus* mehrfach begrenzt. Zum ersten durch das liberale Prinzip der Minimalintervention der staatlichen Behörden in den Gesellschaftsablauf; dann durch die vertikale Dreiteilung der politischen Zuständigkeiten zwischen den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund und weiter durch die föderalistischen Repräsentationsgremien. Eine zusätzliche Begrenzung der parlamentarischen Repräsentation ergab sich aus einem weitgehenden Abtreten von Kompetenzen an den Bundesrat, der nicht an einen vollständigen parlamentarischen Vertrauensmechanismus gebunden wurde, sondern sich durch das Kollegialitätsprinzip selbst kontrolliert. Schliesslich behielt der Souverän originäre Entscheidungsrechte durch die Initiative und das Referendum in seiner Hand, andererseits wurden die Parlamentsrollen immer nur im Neben- oder Ehrenamt ausgeübt. Überblickt man die Entwicklung des Bundesstaates, dann kann man die These wagen, die parlamentarische Repräsentation habe – ganz im Gegensatz zur ausserparlamentarischen oder auch zur Bundesverwaltung – ihre *institutionelle Leistungsfähigkeit* nur in einem geringen Masse steigern können. Im Grunde waren ihre Kapazitätsgrenzen nach den Problemschüben der Kriegs- und Krisenjahre erreicht; seither sind immer mehr faktische Entscheidungskompetenzen an *andere Organe* abgewandert, ein Vorgang, an dem auch die verschiedenen Rationalisierungen der parlamentarischen Geschäftsordnung nicht mehr viel ändern konnten.

Eine gleiche Feststellung lässt sich, meines Erachtens, trotz gegenteiliger Klagen, über die Entwicklung der *föderalistischen Repräsentationsformen* nicht treffen. Vielmehr hat die Geschichte des Bundesstaates immer neue Formen dieser Beteiligungsmöglichkeiten zugelassen. Ich rede nicht von den direkten Vorstellungen kantonaler Regierungen im Bundeshaus, sondern von den unbestrittenen Beteiligungsformen, wie dem Ausbau eines Anhörungsverfahrens der Kantone, den Direktorenkonferenzen, die man ja neuerdings durch ein weiteres Nebenparlament in Form der Regierungspräsidentenkonferenz ausbauen möchte, aber auch von den Ansätzen regionaler Kooperation sowie einer vollständigen Proportionalisierung aller wichtigen eidge-



nössischen Entscheidungsgremien und Kommissionen. Föderalistische Interessenberücksichtigung findet im Grunde genommen auch statt bei den Wahlen zum Bundesrat, zum Bundesgericht und wohl auch in der Armee. Schliesslich fördert auch das einjährige Rotationsprinzip aller Präsidialämter diese Beteiligungschancen. Auch viele Nationalräte verstehen sich als Wahrer kommunaler und kantonaler beziehungsweise regionaler Obliegenheiten.

Im Vergleich zu allen diesen mehr oder weniger transparenten föderalistischen Repräsentationsformen scheint mir der *Ständerat* seiner ursprünglich zugegedachten Funktion gegenüber, die zugegebenermassen 1848 weitgehend unbestimmt und nominal blieb, versagt zu haben: denn man kann schwerlich behaupten, er sei eine Repräsentation der Kantone.

Ich komme nach diesen Bemerkungen zur nationalen und zur föderalistischen Repräsentation zum dritten Grundelement unseres Regierungssystems: zu den Formen der *radikaldemokratischen Beteiligung* über die Initiative und das Referendum. Eine meiner Hauptthesen hierzu ist, dass das direktdemokratische Element im Bund im Laufe der Entwicklung eine *repräsentative Umbildung* erfahren habe. Das ist zunächst ein ganz natürlicher Vorgang, weil die direkte Mitentscheidungskapazität des Bürgers ebenfalls begrenzt ist und mit der steigenden Staatstätigkeit nicht Schritt halten konnte. Die sinkende Stimmbeteiligung ist wahrscheinlich mit ein Ausdruck dieser «Kapazitätskrise».

Ein zweites: wenn ich hier im Bilde der Input-Output-Analyse bleiben darf, dann bedeutet das direktdemokratische Element doch, dass durch die Initiative auf der Inputseite und durch das Referendum auf der Outputseite des politischen Systems zusätzliche Forderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten der Betroffenen bestehen. Das hat viele Auswirkungen auf die *Inhalte* und auf das *Verfahren* der eidgenössischen Politik gehabt, und zwar unabhängig davon, ob das fakultative Gesetzesreferendum nur ange droht oder schliesslich auch ergriffen wurde. Ich halte das direktdemokratische Element und seine Wirkungen als die *wichtigsten Bewegungskräfte* für den Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems.

Was die *Inhalte* der politischen Problemlösungen anbetrifft, so hat es im einen Fall eher konservativ, im anderen Fall eher progressiv, in der überwiegenden Mehrzahl der Entscheidungsfälle aber in Richtung eines Kompromisses gewirkt. So mussten in der Aufbauphase des Bundesstaates – in den Jahrzehnten nach der 74er Totalrevision – die Bürgerkriegsparteien von 1847, die Radikalen und die Katholiken also, ihre Kompromisse machen, weil eine unversöhnliche Referendumspolitik gesamtschweizerische Problemlösungen wiederum verhindert hätte. In der Kriegs- und Krisenzeit erfolgte dann auch eine Verständigung des Bürgertums mit der sozialdemo-

kratischen Arbeiterbewegung. Die Katholiken und später die Sozialdemokraten wurden – unabhängig von ihrer Vertretungsstärke in der Bundesversammlung, abhängig aber von ihrem direktdemokratischen Vetopotential – in die Bundesregierung aufgenommen, was nach dem Zweiten Weltkrieg dann zur gegenwärtigen *Konkordanzdemokratie* führte.

Diese plebiszitäre Integrationskraft hat sich sehr stark auch auf das bundesstaatliche Entscheidungsverfahren ausgewirkt, weil die direktdemokratischen Beteiligungsrechte immer ja auch ein Entscheidungsrisiko bedeuten. Dieses stieg, gleichzeitig mit der Anzahl und dem sachlichen Umfang der staatlichen Gesetzgebung, eben weil sich der soziale Leistungsstaat Referendumspannen immer weniger «leisten» kann. Somit wurden diese Entscheidungsrisiken durch eine separate und möglichst frühzeitige *Anhörung der Betroffenen* vermindert. Daraus ist im Laufe der Geschichte des Bundesstaates zusätzlich zur nationalen und zur föderativen eine dritte, eine *korporative Repräsentationssäule* entstanden: eben jene repräsentative Umbildung des plebiszitären Elementes. Diese Entwicklung war zwangsläufig. Problematisch scheint mir, dass diese dritte Repräsentation immer mehr Eigenständigkeit und Eigengesetzlichkeit erlangt hat. Gegenwärtig sind die parlamentarischen und die vorparlamentarischen Repräsentationen weitgehend *auseinandergebrochen*. Es sind eine Fülle nur halböffentlicher und bezüglich der Definition und Legitimation ihrer Vertretungsaufgaben nicht eindeutiger Gremien entstanden, mit der bereits angedeuteten Konsequenz für die Rollenakkumulationen und für die tendenzielle Überorganisation unseres Regierungssystems. Die verschiedentlich angestrebte politische Konstituierung auch noch der *regionalen* Einheiten müsste diese Entwicklung noch verstärken.

Man spricht heute viel von einer Demokratisierung der Planung. Diese Forderung ist importiert, denn die Betroffenen haben hierzulande viele und frühzeitige Beteiligungsmöglichkeiten. Man scheint zu vergessen, dass Demokratisierung nicht mit der Erweiterung radikaldemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten gleichgesetzt werden kann. Für mich jedenfalls ist die *Zusammenfügung der drei Repräsentationssäulen* im Sinne ihrer inneren Klärung und einer Kräftekonzentration unseres Regierungssystems eine wichtige Aufgabe einer allfälligen Verfassungsrevision. Der Baum, der um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts gepflanzt wurde, hat viele Früchte getragen, aber er ist auch verwachsen und undurchsichtig geworden.

#### *Möglichkeiten einer Verfassungsrevision heute*

Ich darf zum Schluss zusammenfassen, was aus meiner Sicht nun Gegenstand einer *Verfassungsrevision* sein könnte. Ich glaube nicht, dass dieses

Unternehmen nun die Ziele unserer Gesellschaft insgesamt neu bestimmen kann. Solche Ziele lassen sich in einer komplexen Gesellschaft gar nicht kurzfristig verändern, weil immer erst ein Konsens im Souverän heranzuwachsen muss. Zum anderen ist man sich gegenwärtig auch in der Wissenschaft nicht recht klar, wie neue Probleme, beispielsweise jene der Entwicklungsländer- oder der Energiepolitik zu lösen sind. Schliesslich sind derzeit um die zwei Dutzend Partialverfassungsinitiativen im Gespräch, die einer Änderung politischer Ziele dienen wollen. Der Weg der *Partialrevision* der Verfassung hat sich bewährt, eine Totalrevision in diesem *Sinne der Ziele* kann es nicht geben.

Im Unterschied hierzu scheinen mir partielle Reformen *im institutionellen Bereich* unseres Regierungssystems vertretbar. Die verwachsenen drei Säulen unserer politischen Ordnung sollten wieder klarer hervortreten. Ich habe die Notwendigkeit zu einer Klärung der politischen Repräsentationsverhältnisse bereits hervorgehoben. In diesem Sinne wäre der Entscheid für *eine Bundesversammlung* bei gleichzeitiger Aufwertung der kantonalen Repräsentation anzustreben. Auf das Zweikammersystem müsste dann verzichtet werden, zumal wichtige Geschäfte, wie etwa die Wahl des Bundesrates immer schon durch die vereinigte Bundesversammlung erledigt wurden.

Was das *föderalistische Element* anbetrifft, so wird sich an seiner ungünstigen territorialen Struktur nichts ändern lassen. Zu Gebietsreformen sind geschichtlich gewachsene Staatswesen unfähig, zumal dann, wenn die Bevölkerung ihre Gebiete seit so langer Zeit und so intensiv in den Besitz genommen hat, wie das in unserem Lande der Fall ist. Mir will aber scheinen, als habe man den Föderalismus in der Vergangenheit allzusehr unter dem Aspekt der *Autonomie* und damit auch unter kantonalen oder örtlicher Machterhaltung und nicht ausreichend unter jenem der *Kooperation* betrachtet. Entsprechend tief sind die Gräben zwischen den Gemeinden und den Kantonen; jeder plant und verplant sich ohne zureichende Koordination mit dem Nachbar. Hilfe kommt oft erst dann, wenn der Nachbar an die Grenzen seiner Zahlungsfähigkeit gelangt ist, wie das Beispiel beider Basel in der Universitätsfrage zeigt. In einer solchen Zusammenarbeit liegen ohne Zweifel noch erhebliche *Reserven* für eine Leistungssteigerung unseres Regierungssystems. Vielleicht könnten die universitären Bildungseinrichtungen im Abbau des geschichtlich unmöglich gewordenen Autonomiedenkens und im Aufbau von Kooperationsformen exemplarische Versuche machen, vor allem dann, wenn sie, wie hier in Zürich, Mauer an Mauer stehen.

Bezüglich der *direktdemokratischen Beteiligung* drängen sich ebenfalls entlastende Korrekturen auf, zu denen Kantone und Bund gemeinsam Hand bieten müssen. Während etwa der Bürger in verschiedenen Kantonen und grossen Gemeinden zu allem Möglichen und Unmöglichem an die Urne ge-

rufen wird (aber immer weniger hingeh), ist auf Bundesebene seit dem Landwirtschaftsgesetz von 1952 *keines* der wichtigen Bundesgesetze mehr durch den Souverän selbst sanktioniert worden. Hier stimmt der Selektionsmechanismus nicht mehr richtig.

Im Bereiche der *Regierungsorgane* – Bund wie Kantone – hat das Departmentalprinzip jenes der kollektiven Verantwortlichkeit und der funktionsorientierten Kooperation überwuchert. Dort geht es um Wege verbesserter Kooperation und Planung.

Wie immer der Versuch einer Verfassungsrevision ausgehen wird, die Verfassungsgeschichte zeigt, dass oft mehrere Anläufe notwendig waren. Jedenfalls sollte sie den freien Willen unserer gesellschaftlichen Gemeinschaft kraftvoll zum Ausdruck bringen, den *massiven Herausforderungen* der Zukunft selbstbewusst zu begegnen.