

Ist der Stimmbürger wirtschaftspolitisch überfordert?

Autor(en): **Sieber, Hugo**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **57 (1977-1978)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163308>

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.

Ist der Stimmbürger wirtschaftspolitisch überfordert?

Wenn das Volk zwei- oder dreimal nacheinander Referendumsvorlagen verwirft oder bei Verfassungsartikeln nicht gemäss den Beschlüssen der Bundesversammlung stimmt, werden in den Massenmedien regelmässig bewegte Klagen über die fehlende Fähigkeit der Stimmbürger laut, diese Geschäfte zu verstehen und darüber an der Urne richtig – das heisst im Sinne der gesetzesvorbereitenden Instanzen – zu entscheiden. Wenn mit derartigen Beschwerden nur das alte Appenzellerrecht betätigt würde, über das missliebige Volksverdikt zu schimpfen, brauchte man sich hierbei nicht aufzuhalten, da sie in diesem Fall nach dem Abstimmungssonntag bald wiederum verstummen. Dies trifft jedoch in der letzten Zeit immer weniger zu, denn je länger je mehr weiten sich die Klagen zur schwerwiegenden Behauptung aus, dass unsere Demokratie mit solchen Entscheiden zunehmend überfordert werde. Scheitert ein zur Annahme empfohlener Verfassungsartikel am fehlenden Ständemehr, wird auch öfter als früher vom Versagen des föderalistischen Systems gesprochen.

Wenn wir hier diesem Problem nachgehen, so nicht im Sinne einer Prüfung, ob die genannte Überforderung in einer zunehmenden *Zahl* der Abstimmungsvorlagen und -termine zu erblicken ist. Dies liesse sich nämlich nicht mit Beschränkung auf *eidgenössische* Urnengänge untersuchen, sondern erforderte den Einbezug kantonaler und kommunaler Abstimmungen, was uns hier thematisch weiter führen würde als unsere Absicht ist und auch nicht allgemein gültige (das heisst in allen Kantonen und Gemeinden zutreffende) Ergebnisse zeitigen könnte. Wir wollen uns ohne Betrachtung dieser kantonalen und kommunalen Entscheide ausschliesslich der durch die erwähnten Klagen aufgeworfenen Frage zuwenden, ob bei den eidgenössischen Referendums- und Verfassungsabstimmungen im Sinne des bekannten Sprichwortes des Volkes Stimme immer noch als Gottes Stimme zu betrachten ist. Säkularisierter und für wirtschaftspolitische Vorlagen passender ausgedrückt, bedeutet dies, ob die Mehrheit des Volkes besser als die gesetzesvorbereitenden Instanzen (Regierung, Verwaltung und Parlament) imstande ist, über eine Abstimmungsvorlage zu befinden.

Unser demokratisches Prinzip setzt das ausdrücklich oder stillschweigend voraus oder sieht es aus andern Gründen als besser an, dass durch

die Mehrheit entschieden wird. Bei jeder Art der Begründung entsteht jedoch – wenn der Souverän nicht behördenkonform entscheidet – die wichtige Frage, ob die Mehrheitsbeschlüsse von Volk und Ständen auch *tatsächlich* richtig sind. Vermögen sie zum Beispiel bei wirtschaftspolitischen Vorlagen vor dem Forum des nationalökonomischen Sachverständigen oder bei solchen aus andern Bereichen vor dem Urteil der jeweils zuständigen Wissenschaft zu bestehen? Sind die Entscheide in dieser Beziehung zutreffender als diejenigen, welche die vorbereitenden Instanzen dem Souverän zur Billigung unterbreitet haben? (Natürlich stellt sich diese Frage auch dann, wenn der Souverän behördenkonform beschliesst. Sie interessiert uns hier jedoch nicht in dieser verallgemeinerten Form, sondern nur bei jenen Urnengängen, die zu einem abweichenden Ergebnis führen, also bei verworfenen Referendumsvorlagen oder bei Verfassungsartikeln, bei denen nicht im Sinne der Gesetzesvorbereiter beschlossen wird. Denn nur auf diese Fälle beziehen sich die eingangs erwähnten Klagen, dass der Stimmbürger sachlich überfordert werde.)

Ziele und Mittel

Bei der Beantwortung der gestellten Fragen ist davon auszugehen, dass bei Abstimmungsvorlagen im Bereich der Wirtschaftspolitik, aber auch auf andern Gebieten, meist entweder über ein oder mehrere Ziele (Zwecke) oder aber über ein oder mehrere zur Zielverwirklichung vorgeschlagene Mittel zu befinden ist. Oft enthält die Vorlage – sei es ausdrücklich oder im Sinn einer juristisch zulässigen Auslegungsmöglichkeit – sowohl Ziele wie Mittel. In andern Fällen stehen – so bisweilen bei Verfassungsvorlagen – vorwiegend Ziele oder aber – besonders in den auf solchen Verfassungsbestimmungen beruhenden Gesetzen – lediglich Mittel zur Diskussion. Mit seiner Stellungnahme zu Abstimmungsvorlagen hat sich also der Stimmbürger zur Frage der Wünschbarkeit von Zielen beziehungsweise zur Zielkonformität (Zweckeignung, Tauglichkeit) von Mitteln auszusprechen. Unser Problem, ob *vox populi vox Dei* sei, bezieht sich demzufolge auf die zwei Teilfragen, ob der Stimmbürger besser als die vorbereitenden Instanzen die Wünschbarkeit wirtschaftspolitischer (und anderer) Ziele sowie zweitens die Zielkonformität der dafür empfohlenen Mittel zu beurteilen vermag. Weil die Argumentation nicht gleichlautend ist, wollen wir die beiden Fragen im folgenden getrennt betrachten.

Zuvor ist jedoch zur Vermeidung von Missverständnissen noch darauf hinzuweisen, dass die genannte Ziel/Mittel-Unterscheidung deshalb nicht unproblematisch ist, weil man ein Ziel nicht immer bloss als solches, sondern oft auch als ein Mittel zu andern Zielen betrachten kann. Bei-

spiel: die Herbeiführung oder Erhaltung von Wettbewerb mit den Mitteln des Kartellgesetzes darf als Ziel der Wettbewerbspolitik angesehen und als solches auf seine Wünschbarkeit beurteilt werden. Sie lässt sich jedoch ebenfalls als ein Mittel zur Steigerung der Wirtschaftsproduktivität und des Sozialprodukts betrachten. In diesem Fall ist sie nicht ein letztes, sondern bloss ein Zwischenziel, also sowohl Ziel wie Mittel. Wenn wir daher unsere Betrachtung nach Mitteln und Zielen trennen, müssen wir – soweit von Zielen die Rede ist – diese immer nur als solche, das heisst als Ziele an sich ansehen. Was über ein Ziel in seiner Eigenschaft als Zwischenziel, also als Mittel zu andern Zielen zu sagen ist, haben wir im Rahmen der Zielkonformität der Mittel festzustellen.

Das Kriterium Wünschbarkeit

Versuchen wir zunächst die erste Teilfrage zu beantworten, ob die Stimmbürger die Wünschbarkeit der Ziele wirtschaftspolitischer Abstimmungsvorlagen so zu beurteilen vermögen, dass ihr Urteil vor dem Forum des nationalökonomischen Sachverständigen bestehen kann. Tun sie dies gar, wenn sie mehrheitlich anders entscheiden, besser als die gesetzestvorbereitenden Instanzen ?

Zunächst ist davon auszugehen, dass jede Aussage und damit auch jeder Entscheid über die Wünschbarkeit eines Zieles ein Werturteil darstellt, also eine Feststellung über Seinsollendes, über Normatives. Die genannten Werturteile charakterisieren sich dadurch, dass sie subjektiven Charakter haben, und nicht interpersonal beweisbar sind. Daher ist es einer nicht normativen, sondern grundsätzlich werturteilsfreien, also explikativen Erfahrungswissenschaft – wie der Nationalökonomie – nicht möglich, jemanden mit ihren Erkenntnismitteln und mit der Logik zur Annahme einer normativen Aussage irgend welcher Art zu nötigen. Die Feststellung zum Beispiel, es sei erwünscht, ein grösseres Gleichmass der Verteilung anzustreben, kann von jedem andern Ökonomen ohne weiteres zugunsten eines abweichenden Zieles (zum Beispiel einer leistungskonformen Verteilung) zurückgewiesen werden. Ein allgemeiner Konsens über ein wirtschaftspolitisches Ziel ist somit unter den Angehörigen dieser Disziplin mit wissenschaftlichen Mitteln nicht herbeizuführen und praktisch auch nur ausnahmsweise oder vorübergehend vorzufinden.

Den gleichen Anspruch auf subjektive Beurteilung von wirtschaftspolitischen Zielen hat aber nicht nur der Angehörige dieser Wissenschaft, sondern auch der Laie. Wenn er dem Ziel einer Abstimmungsvorlage seine Zustimmung verweigert, ist sein Urteil nicht weniger «richtig» als dasjenige der Behörden oder jener Ökonomen, welche bezüglich der Wünschbarkeit

die behördliche Meinung teilen. Weil bei Zielfragen sogar die Stellungnahme der zuständigen Erfahrungswissenschaft lediglich subjektiven Charakter hat, hat auch der Stimmbürger das Recht, über die Ziele von Abstimmungsvorlagen subjektiv zu befinden. Da für eine solche Stellungnahme kein Sachverstand vonnöten ist, darf man feststellen, dass die Beurteilungskompetenz des Stimmbürgers gerade hinsichtlich der Ziele von Vorlagen nicht anzuzweifeln ist. Sie im Konfliktfall geringer einzustufen als diejenige der Behörden, würde dem Werturteilscharakter solcher Stellungnahmen nicht gerecht. Es muss daher ausschliesslich Sache jedes einzelnen Stimmbürgers bleiben, ob er zum Beispiel eine grössere oder kleinere Ausländerquote, eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage von Entwicklungsländern oder andere Ziele angestrebt sehen möchte oder nicht. Von einer wirtschaftspolitischen Überforderung des Stimmbürgers zu sprechen, ist somit angesichts der unvermeidlichen Subjektivität des Entscheides nicht am Platz.

Wie bereits angedeutet, gelten diese Feststellungen nur dann und insoweit, als man bei einer Vorlage die Ziele lediglich als solche betrachtet, das heisst nicht ihre Funktion als Mittel zu andern Zielen im Auge hat.

Taugliche Mittel

Anders als wie bei den Zielen verhält es sich bei den Mitteln, mit denen Ziele verwirklicht werden sollen. Über die Tauglichkeit (Zielkonformität) von Mitteln ist es möglich, im Rahmen einer nicht normativen, werturteilsfreien Erfahrungswissenschaft wie der Nationalökonomie, mit Hilfe ihrer Erkenntnisinstrumente objektive wissenschaftliche Feststellungen zu treffen. Diese Aussagen sind also nicht, wie diejenigen über die Wünschbarkeit von Zielen, normativen und damit subjektiven Charakters; es handelt sich hier vielmehr um teleologische Urteile, das heisst um solche, welche feststellen, dass ein Mittel die Verwirklichung eines bestimmten Zieles (Zweckes) zur Folge hat. Teleologische Urteile dieser Art sind grundsätzlich gleicher Natur wie jene über kausale Beziehungen, bloss werden sie nicht in den Kategorien Ursache und Wirkung, sondern in denjenigen von Mittel und Zweck (Ziel) ausgedrückt. Als Ursache betrachtet man hierbei das Mittel; die Konformität wird danach beurteilt, ob das gesetzte Ziel seine Wirkung ist.

Offenbar ist die Gewinnung solcher Aussagen nicht ohne mehr oder weniger weitreichende Kenntnis der zuständigen Wissenschaft, also ohne «Sachverstand» möglich. (Beispiel: man kann nicht über die Eignung einer Geldmengenexpansion zur Überwindung der Rezession aussagen, wenn man keine Vorstellung über den volkswirtschaftlichen Zusammenhang zwischen Geldvolumen und Beschäftigungsausmass hat.) Daher liegt es nahe zu argumentieren, dass bei Abstimmungsvorlagen, soweit sie sich auf die Mittel

zur Zielerreichung beziehen, der Stimmbürger häufig überfordert ist und dass die gesetzesvorbereitenden Instanzen für einen richtigen Entscheid unvergleichlich grössere Möglichkeiten, das heisst mehr Sachverstand zur Verfügung haben, als man dies von den meisten Stimmbürgern sagen kann. Abweichende Entscheide von Volk und Ständen sind daher – falls diese Argumentation stimmt – mit grösserer Wahrscheinlichkeit objektiv unrichtiger, also in geringerem Mass «vox Dei» als die Auffassung der gesetzesvorbereitenden Behörde.

Bei der kritischen Würdigung dieser Begründung wird man gewiss weder die erwähnte sachliche Überforderung vieler Stimmbürger noch das Vorhandensein von oder die behördliche Möglichkeit der Beiziehung des genannten Sachverstandes verneinen können. Es ist vorab der Sachverstand in der Person qualifizierter Mitarbeiter der Verwaltung oder aussenstehender Experten, aber ebenfalls derjenige von Magistraten und Parlamentariern, welche ausbildungsmässig Nationalökonomien oder Angehörige eines andern zuständigen Fachgebietes sind und daher eine fundierte Beurteilung von Vorlagen selber vorzunehmen vermögen. Auch bei dem in unserem Land geübten Vernehmlassungsverfahren kommt zum Teil solcher Sachverstand zum Zug.

Und dennoch darf man trotz der Richtigkeit dieser Feststellung nicht behaupten, dass bei der Zielkonformitätsfrage ein abweichender Entscheid von Volk und Ständen immer oder in der Mehrzahl der Fälle sachlich weniger richtig ist als derjenige der gesetzesvorbereitenden Instanzen. Wie lässt sich diese scheinbar widersinnige Ansicht begründen? Unseres Erachtens ist der wichtigste Grund darin zu erblicken, dass die in ihren Abstimmungsvorlagen vorgeschlagenen Mittel oft weniger das sind, was objektiv wissenschaftlich als zielkonform zu bezeichnen ist, sondern mehr die Resultante dessen, was die Vertreter der Parteien und Wirtschaftsgruppen in Legislative und Exekutive als für ihre Interessen vorteilhaft und tragbar oder als konform mit ihren ideologischen Vorstellungen ansehen. Mit andern Worten: es wird der den Gesetzesvorbereitern zur Verfügung stehende Sachverstand – weil im Ergebnis politisch störend – bisweilen entweder nicht ausreichend in Anspruch genommen, oder er vermag sich gegen andere Überlegungen nicht genügend durchzusetzen. Desgleichen kommt vor, dass die befragten Sachverständigen nicht – wie es ihre Pflicht wäre – die gemäss ihrer Einsicht tauglichen Massnahmen vorschlagen, sondern solche, welche bereits den erwähnten politischen Überlegungen Rechnung tragen. Das Ergebnis können in allen drei Fällen Abstimmungsvorlagen sein, bei denen die Zielkonformität der Mittel von unabhängigen Fachleuten ausserhalb der gesetzesvorbereitenden Instanzen ungünstiger beurteilt wird als von diesen selbst.

Wenn in solchen Fällen die Stimmbürger über eine Vorlage anders befinden als die Behörden, so entscheiden sie infolgedessen im Ergebnis richtiger als diese. Das gilt auch dann, wenn ein solcher Entscheid nicht aufgrund besserer Überlegungen der Stimmbürgermehrheit getroffen wird, sondern auf der Basis emotionaler, irrationaler und anderweitiger Motive. Natürlich behaupten wir nicht, der Volksentscheid über Zielkonformitätsfragen sei, wo er der Ansicht der vorbereitenden Instanzen widerspricht, *immer* und *grundsätzlich* als richtiger anzusehen. Es handelt sich lediglich darum darzutun, dass trotz dem Vorhandensein von mehr Sachverstand bei den Behörden die Möglichkeit besteht, dass Volk und Stände – aus welchen Motiven dies auch geschehen mag – die Zielkonformitätsfrage manchmal zutreffender entscheiden. Man kann diese Möglichkeit auch dann nicht bestreiten, wenn man zugibt, dass viele Stimmbürger hinsichtlich ihrer Fähigkeit der sachlichen Beurteilung überfordert sind.

Unsere Titelfrage ist infolgedessen zwar zu bejahen, jedoch ist zu bestreiten, dass daraus in allen Fällen die Unfähigkeit des demokratischen Prinzips zu besseren Entscheiden im Vergleich zu den gesetzvorbereitenden Instanzen geschlossen werden darf. Wir wollen uns nicht darüber äussern, ob dieses Phänomen mit der von *Adam Smith* so genannten «unsichtbaren Hand» zu erklären ist. Wer dies glaubt, sähe angesichts der verwirrend vielfältigen und weitgehend irrationalen Motive der Stimmabgabe durch die einzelnen Bürger wohl auch das alte Wort «*Confusione hominum et providentia Dei Helvetia regitur*» bestätigt.

Empirische Untermauerung

Ein systematischer Versuch, die genannte Möglichkeit empirisch zu verifizieren, wäre sehr schwierig; er wurde unseres Wissens bis jetzt nicht angestellt. Man könnte sich diesen Versuch grundsätzlich so vorstellen, dass – bei Beschränkung auf wirtschaftspolitische Vorlagen – ein Team unabhängiger, qualifizierter Ökonomen die Zielkonformität aller seit Ende des Zweiten oder gar des Ersten Weltkrieges im Gegensatz zu den behördlichen Empfehlungen entschiedenen eidgenössischen Referendums- und Verfassungsvorlagen überprüfen und auf dieser Grundlage den Entscheid des Souveräns bewerten würde. Das Ergebnis dieser Bewertung wäre hierauf in eine Tabelle mit den Rubriken «schade», «nicht schade» und «schwer zu sagen» einzutragen. Aufgrund des bisher Gesagten glauben wir annehmen zu dürfen, dass die Rubrik «nicht schade» die meisten Eintragungen aufweisen würde.

Zu einer solchen Prüfung liesse sich natürlich sagen, dass sie nicht mehr aufgrund des Informationsstandes zur Zeit der Abstimmungen, son-

dern der Gegenwart erfolgt. Das wäre jedoch deshalb kein Einwand, weil jede Vorlage ihre Wirkungen erst in der Zukunft zeitigt und daher sowohl im Fall der Annahme wie der Ablehnung heute besser beurteilt werden kann, ob die Zielkonformität den damaligen behördlichen Erwartungen entsprochen hätte oder nicht. Bei einem Teil der verworfenen Vorlagen würde das Urteil «nicht schade» darauf beruhen, dass in der Folge bessere Entwürfe unterbreitet worden sind, welche die ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des Souveräns gefunden haben. (Natürlich ist auch das Gegenteil, das heisst die Zustimmung zu einer sachlich schlechteren späteren Vorlage möglich; in diesem Fall wäre die frühere bessere der Rubrik «schade» zuzurechnen.) Schon die blosser Rücksichtnahme auf die Volksabstimmung kann eine Vorlage unter Umständen verbessern, doch liesse sich dieser Fall – wie auch das mögliche Gegenteil – bei der genannten Untersuchung nicht erfassen.

Dass eine Untersuchung dieser Art von Interesse wäre, bestätigt die dem Schreibenden gemachte Äusserung eines frühern Spitzenfunktionärs des Bundes, der als Sachverständiger bei der Vorbereitung einer Reihe von wirtschaftspolitischen Vorlagen intensiv mitgewirkt und sich für diese auch in starkem Mass persönlich eingesetzt hat. Er sagt, dass er es aus heutiger Sicht fast in keinem Falle mehr bedaure, dass bei diesen Vorlagen der Souverän im Gegensatz zu den Empfehlungen der gesetzsvorbereitenden Instanzen entschied. Diese Aussage bezieht sich nicht auf die Frage der Erwünschtheit der Ziele jener Vorlagen, da hierüber ein Entscheid nach dem früher Gesagten ohnehin nur auf subjektiver Basis möglich ist. Gemeint ist ausdrücklich die Zielkonformität, also jenes Problem, bei dem wegen des erforderlichen Sachverstandes die Frage der Überforderung des Stimmbürgers von praktischem Interesse ist.

Die Stimmabstinenz

Immer mehr wird die Klage über Urnengänge, in denen nicht nach den Empfehlungen der Gesetzesvorbereiter entschieden wird, mit dem Hinweis auf die kleine und noch schrumpfende Stimmbeteiligung verbunden. Diese wird hiebei zum Teil als verantwortlich oder mitverantwortlich für die «Neinwelle» und die mit solchen Abstimmungen angeblich bereiteten «Scherbenhaufen» angesehen.

Bei näherer Überlegung wird man sich aber auch hier vor verführten, nicht ausreichend erhärteten Folgerungen hüten müssen. Selbstverständlich ist die Stimmabstinenz und ihre Verstärkung als eine sehr bedauerliche Erscheinung zu betrachten. Es ist erwünscht, dass die politologische For-

schung die Ursachen dieser Erscheinung zu ergünden sich bemüht und darüber fundiertere Erkenntnisse unterbreitet, als sie gegenwärtig verfügbar sind. Man wird aber auch nicht übersehen dürfen, dass zum Beispiel in den Gemeindeversammlungen grösserer Orte die Präsenz der Stimmberechtigten auch früher meist sehr bescheiden war und man sich also schon immer damit abgefunden hat, dass über die Politik solcher Gemeinden durch die Mehrheit der anwesenden kleinen Minderheit entschieden worden ist. Hier ist jedoch nicht diese Tatsache von Interesse, sondern die Frage, ob bei schwacher Stimmbeteiligung die tatsächlich Stimmenden eine repräsentative Auswahl der Stimmberechtigten darstellen und ob bei einer grössern Beteiligung die Resultate in dem Sinn anders wären, dass sie häufiger den Empfehlungen der vorbereitenden Behörden entsprächen.

Hierauf lässt sich antworten, dass die tatsächlich Stimmenden zunächst insofern keine repräsentative Auswahl sind, als es sich hiebei um Bürger handelt, deren politisches Interesse grösser ist als dasjenige der Stimmberechtigten, welche die kleine Mühe des Urnenganges nicht auf sich nehmen. Aufgrund gewisser Untersuchungen kann man bei kleiner Stimmbeteiligung aber auch bezüglich des Bildungsstandes, der Klassenzugehörigkeit und anderer Kriterien allem Anschein nach nicht von einem repräsentativen Querschnitt sprechen.

Diese Feststellung beweist jedoch noch nicht zwingend, dass die Abstimmungsergebnisse bei einer grössern Beteiligung öfter den Empfehlungen der Gesetzesvorbereiter entsprechen würden. Wären über diese Frage empirische Untersuchungen möglich? Man müsste sie grundsätzlich wohl in der Weise durchführen, dass man im Rahmen einer mit der Abstimmung zeitlich parallelen Erhebung eine wirklich repräsentative Auswahl der gesamten, also auch die Stimmabstinenten umfassenden Aktivbürgerschaft über ihre Stellungnahme zur Abstimmungsvorlage befragen würde. Das Stimmenverhältnis dieser Erhebung wäre hierauf mit dem der Abstimmung zu vergleichen.

Es ist uns nicht bekannt, ob für eidgenössische Vorlagen solche Untersuchungen schon durchgeführt worden sind. Solange dies nicht zutrifft, hat man keinen empirischen Beweis dafür, dass die nicht repräsentative Zusammensetzung der Stimmenden zu wesentlich andern Resultaten, das heisst insbesondere zu andern Mehrheiten führt, als dies der Fall wäre, wenn die Stimmbeteiligung grösser und damit die Zusammensetzung repräsentativer wäre. Ohne empirischen Beweis bleibt man auf mehr oder weniger plausible Annahmen angewiesen. Eine dieser Annahmen ist die, dass die Enthaltenden mit dem Abstimmungsergebnis entweder mehrheitlich einverstanden sind oder sich damit abfinden. Wäre dies nämlich nicht der Fall, so würden sie, lautet die Begründung, bei späteren Abstimmungen in gröss-

serer und nicht – wie es tatsächlich leider der Fall ist – in geringerer Zahl zur Urne gehen. Ist diese Argumentation richtig, so könnte von einer grössern Stimmbeteiligung keine Umkehrung der Mehrheiten erwartet werden.

Dasselbe trifft auf jene Bürger zu, von denen man behauptet, dass sie sich wegen der sachlichen Schwierigkeit gewisser Vorlagen der Stimme enthalten. Denn sie würden sich, kann man wohl mit einer gewissen Berechtigung argumentieren, bei der genannten Stichprobenerhebung – sofern sie eine Antwort nicht ablehnen – wohl vorwiegend negativ, also meist nicht im Sinne der Behörden, äussern. Ähnliches lässt sich vermutlich auch für jene sagen, die mit der sonderbaren Begründung der Urne fernbleiben, dass nach der Abstimmung, wie auch immer ihr Ergebnis lautet, die Behörden «in Bern oben doch machen werden, was sie wollen».

Selbstverständlich lässt sich der Plausibilitätsgrad solcher Überlegungen unterschiedlich hoch bewerten. Sie dürften jedoch bestätigen, dass mangels zuverlässiger empirischer Untersuchungen der Hinweis auf die Stimmmabstimmungen kaum geeignet ist, die «Neinwelle» und andere nicht behördenkonforme Entscheide der Stimmbürger zu erklären.

Verlust der Regierbarkeit?

Im Zusammenhang mit der in diesem Aufsatz behandelten Klage über die durch die «Neinwelle» angerichteten «Scherbenhaufen» wird oft auch behauptet, dass sie unsern Staat in zunehmendem Masse unregierbar machen und dass wir auf diese Weise einer Staatskrise entgegensteuern. Ohne die Frage hier näher behandeln zu können, möchten wir doch unsern lebhaften Zweifel an der Richtigkeit dieser Ansicht zum Ausdruck bringen. Gegen sie spricht nämlich die nach wie vor grosse und selbst für Juristen kaum mehr zu überblickende Zahl von Gesetzen, welche ohne Referendum den stillschweigenden Segen des Souveräns gefunden haben. Wenn gewisse Verfassungs- und Referendumsvorlagen verworfen wurden, ist dies weder ein Zeichen fehlender Regierbarkeit noch einer sich anbahnenden Staatskrise, sondern der Ausdruck einer nicht immer vortrefflichen Gesetzgebungskunst der vorbereitenden Instanzen. Parlament und Regierung haben bei diesen Vorlagen nicht ausreichend nach dem Volkswillen legiferiert, sondern Verfassungsbestimmungen oder Gesetze unterbreitet, die entweder überladen waren, in zu starkem Masse den ordnungspolitischen Vorstellungen der Stimmbürger widersprachen, bezüglich ihrer Ziele nicht genehm und hinsichtlich der Mittel zu Recht oder zu Unrecht bestritten waren.

Nun kann man gewiss nicht etwa postulieren, dass Verfassungsartikel und Gesetze ausschliesslich nach dem mutmasslichen und mehr oder weniger deutlich erkennbaren Willen der «Basis» zu machen seien. Die vor-

bereitenden Instanzen müssen das Recht bewahren, den Souverän durch Aufklärung davon zu überzeugen, dass eine nicht zum voraus populär erscheinende Vorlage sowohl bezüglich ihrer Ziele wie der Mittel unerlässlich ist. Gelingt dies jedoch nicht, so haben sich die Behörden wie auch die in Minderheit versetzten Bürger, Parteien und Kantone nach dem unserem Staat zugrundeliegenden demokratischen Prinzip mit dem Verdikt von Volk und Ständen abzufinden. Die sich mehrenden Klagen über die Ablehnungswelle, die angebliche Überforderung der Stimmbürger, die Unregierbarkeit des Landes und die Befürchtung einer drohenden Staatskrise zeigen deutlich, dass die Anerkennung dieses Prinzips gewissen Politikern und Parteien in zunehmendem Masse Mühe macht.

Bedenklicher als die soeben erwähnten Anlässe zur Klage erscheint uns eine zu Unrecht weniger kritisierte andere Erscheinung unseres politischen Lebens. Es ist der Missbrauch des Initiativrechtes für zum vornherein aussichtslose, von ihren Urhebern selber nicht ernstgenommene sowie bloss zum Zweck politischer Demonstration oder zur Provozierung eines parlamentarischen Gegenvorschlages eingereichte Verfassungsinitiativen, wie zum Beispiel diejenige über die Einführung einer staatlichen Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge oder über eine offensichtlich extreme Regelung der Mitbestimmungsfrage. Missbräuche dieser Art müssten durch eine nach der Einführung des Frauenstimmrechtes ohnehin überfällige Erhöhung der Unterschriftenzahlen und bei Initiativen durch Kürzung der Fristen für die Sammlung von Unterschriften erschwert oder verhindert werden.

Eine unverantwortliche Verwendung des Initiativrechtes ist für die Demokratie weit schädlicher und bezüglich der Entstehung einer Staatskrise gefährlicher, als wenn bei Urnengängen das Ergebnis mehrmals nacheinander den Vorstellungen der Gesetzesvorbereiter nicht entspricht. Gerade sie führt zur Überforderung des Stimmbürgers durch eine zu grosse Zahl von Vorlagen und Abstimmungsterminen. Aber auch die gesetzsvorbereitenden Behörden werden damit überfordert. Desgleichen wird die tatsächliche Anwendung der sich häufenden Gesetze immer mehr gefährdet. Gerade das ist jedoch ein viel bedeutsamerer Grund für eine Krise des Rechtes und des Staates, als wenn Abstimmungsvorlagen nicht behördenkonform entschieden werden.

Der Vollständigkeit halber sei nicht übersehen, dass der Missbrauch des Initiativrechtes seine Entsprechung in einer zu largen parlamentarischen Billigung von Postulaten und Motionen findet. Wohl führen längst nicht alle zu Volksabstimmungen und damit zu dem hier behandelten Problem. Sie tragen aber mehr noch als die Initiativen zu jener Flut der Gesetze bei, welche nach dem alten Wort «*Corruptissima res publica, plurimae leges*» nicht als Gütezeichen einer Rechtsordnung betrachtet werden kann.