

Anatomie eines Volksentscheids

Autor(en): **Reich, Richard**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **63 (1983)**

Heft 1

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164008>

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.

Richard Reich

Anatomie eines Volksentscheids

Der Fall der Preisüberwachung

Erstmals seit 1920 ist am letzten Novembersonntag 1982 eine Volksinitiative trotz Gegenvorschlag des Bundesrats und des Parlaments angenommen worden: Die Initiative der Konsumentinnenorganisationen zur verfassungsrechtlichen Verankerung einer dauernden Preisüberwachung, die 1978 im Hinblick auf die damals auslaufenden dringlichen Bundesbeschlüsse zur Inflationsbekämpfung mit grossem Erfolg lanciert worden war.

Das Resultat der Volksabstimmung stellte auf Grund der Ausgangslage keine Überraschung dar. Denn obwohl das Prinzip der freien Marktwirtschaft in unserem Lande nach wie vor von der grossen Mehrheit des Volkes bejaht wird, gelang es in der Abstimmungskampagne nicht, die Tatsache genügend zum Bewusstsein zu bringen, dass die freie Preisbildung im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage zu den zentralen Elementen dieses wirtschaftlichen Systems gehört, dass also eine definitiv eingebaute staatliche Preisüberwachung als grundsätzlich systemwidrig bezeichnet werden muss und langfristig auch nicht zum erhofften Ziel führen kann.

Überforderter Stimmbürger?

Damit ist ein prinzipieller Sachverhalt berührt, der in neuerer Zeit immer häufiger zu Diskussionen Anlass gegeben hat – die Frage nämlich, wie weit die direkte Demokratie als abschliessender Entscheidungsmechanismus in der Lage ist, komplexe Probleme unserer komplexen industriellen Gesellschaft noch sachgerecht zu bewältigen. Das ist ein Dilemma, mit dem wir zu leben haben. Denn die Referendumsdemokratie als solche steht nicht zur Debatte; dazu entspricht sie dem Charakter und der Tradition dieses Volkes allzu sehr. Es kann sich nur darum handeln, sich der Problematik dieser Methode der politischen Entscheidungsfindung immer wieder deutlich bewusst zu werden und ihren Besonderheiten und Erfordernissen in

der praktischen Politik mit der heutzutage notwendigen Präzision Rechnung zu tragen. In diesem Sinne soll hier versucht werden, die Abstimmung über die Preisüberwachung etwas genauer zu analysieren und damit am konkreten Beispiel wieder einmal zu demonstrieren, wie schwierig es heutzutage sein kann, politische Grundsatzfragen mit der nötigen Resonanz auszutragen.

Schwierige Ausgangslage

Als der Bundesrat daran ging, seine Stellungnahme zur Initiative zuhanden des Parlaments auszuarbeiten, hatte er davon auszugehen, dass die Preisüberwachung ein höchst populäres Anliegen verkörpere. Zwar wurden erste Anläufe nach der Frankenabwertung von 1936 und während des Zweiten Weltkrieges immer so rasch als möglich wieder abgebaut, weil sich Regierung und Parlament bewusst waren, dass es sich hier um ordnungspolitische «Sündenfälle» handelte, die sich nur in Ausnahmesituationen als Korrektiv rechtfertigten. Anfangs der siebziger Jahre schien der Landesregierung angesichts der extrem hohen Inflationsrate eine solche Extremsituation erneut gegeben: Die Preisüberwachung wurde Bestandteil eines grösseren Massnahmepaketes zur Dämpfung der Überkonjunktur, das Ende 1972 auf Grund des Dringlichkeitsrechts sofort in Kraft gesetzt und dann 1973 sowie 1976 durch Volksabstimmung um jeweils zwei Jahre verlängert werden sollte.

Interessant ist dabei, dass die erste Abstimmung von 1973 ein gemässigt positives Stimmenverhältnis von 3 zu 2 ergeben hatte, während drei Jahre später, Ende 1976, den 1 365 788 Ja lediglich 299 367 Nein gegenüberstanden. Das Verhältnis lautete nun also 4 zu 1. Es scheint im Rückblick, dass hierin eine der Wurzeln für den Erfolg der späteren Initiative zu suchen ist. Das für schweizerische Verhältnisse geradezu überwältigende Mehr für den Verlängerungsbeschluss von 1976 war ohne Zweifel ein äusserst starker Anreiz für die Initiantinnen. Es liess den Schluss zu, dass sich die Preisüberwachung der siebziger Jahre nach Meinung des Volkes bewährt habe. Wie richtig diese Annahme war, zeigte sich dann bei der Sammlung der Unterschriften, die 1978 rasch zum grossen Erfolg wurde.

Verpasste Differenzierung

Geht man den damaligen Umständen näher auf den Grund, so ergibt sich allerdings rasch ein differenzierteres Bild. Zwar stand die breite Öffent-

lichkeit ohne Zweifel unter dem Eindruck, die durch die beiden populären Preisüberwacher Leo Schürmann und Leon Schlumpf souverän und massvoll angewendeten Überwachungsmethoden seien von Gutem. Auch wollte es der Zufall, dass Ende 1978, also zum Zeitpunkt des Auslaufens der befristeten Preisüberwachung, die Teuerung nur noch 1 Prozent betrug – allerdings nicht als Folge staatlicher Kontrolltätigkeit. Ausschlaggebend waren hier die Rezession und mehr noch vielleicht die Geldmengenpolitik sowie die schleichende Frankenaufwertung. Mit der Preisgabe des Fixkursystems und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Januar 1973 erhielt die Nationalbank den nötigen Spielraum zurück, um eine aktive antiinflationäre, das heisst eine restriktive Geldmengenpolitik betreiben zu können.

Wenn die Inflation 1979/80 wieder auf 4 Prozent hinaufkletterte, so hatte dies nichts mit dem Ausfall der Preisüberwachung, wohl aber Entscheidendes mit dem vorübergehenden Kurswechsel der Geldmengenpolitik zu tun: Unter dem Eindruck der grossen Schwierigkeiten weiter Bereiche der schweizerischen Wirtschaft angesichts der schweren Aufwertungsschübe des Frankens und der extremen Wechselkursschwankungen gab die Notenbank die Stabilisierung der Geldmenge zugunsten einer Beruhigung der Währungsfront auf, was zu einem Wiederaufleben der Inflation führte.

«Laissez-aller» mit ungeahnten Folgen

Niemand sah sich damals veranlasst, diese Differenzierung vorzunehmen, auch die grundsätzlichen Kritiker der Preisüberwachung nicht. Gerade die Skeptiker hatten in der Praxis der siebziger Jahre rasch erkannt, dass es bei den Eingriffen der Preisüberwacher nicht ans Mark der Wettbewerbswirtschaft, sondern viel eher um Symptombekämpfung an ausgewählten oder zufällig aktuell gewordenen Einzelfällen ging. Auch sahen sie ein, dass den Preisüberwachern ein emotionaler Stellenwert als Klagemauern zukam, dessen psychologischer Effekt in der Öffentlichkeit spürbar war, ohne dass es auch nur der Spur nach zu einem ausgedehnten staatlich dirigierten Preissystem gekommen wäre. So glaubten sie 1976 keinen zwingenden Grund zu haben, um in der Volksabstimmung gegen eine letzte zweijährige Verlängerung der Preisüberwachung Front machen zu müssen. Der überwältigend positive Volksentscheid war mit andern Worten nicht zuletzt auch eine Folge des Mangels jeglichen organisierten Widerstands von seiten der Kritiker.

Das also war der Hintergrund der Behandlung der Initiative durch

Regierung und Parlament: eine undifferenzierte Erinnerung an die Praxis der siebziger Jahre, die niemandem weh getan hatte und doch den Eindruck hinterliess, dass es vorübergehend jemanden gegeben habe, der notfalls die schützende Hand über den teuerungsgeplagten Konsumenten zu halten vermochte. Im Bewusstsein dieser Stimmungslage entschloss sich der Bundesrat, dem ordnungspolitisch um ein Vielfaches problematischeren Obligatorium der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzusetzen, der die bisher schon auf der Basis des Dringlichkeitsrechts gegebene, allerdings *zwingend* befristete Möglichkeit einer zeitweiligen Preisüberwachung in normales Recht überführen sollte. Den Rahmen hätte der bereits bestehende Konjunkturartikel abgegeben, der um das entsprechende Instrumentarium erweitert worden wäre, um in angespannten Situationen durch befristete Massnahmen preisstabilisierend zu wirken, und zwar ohne Anrufung des Dringlichkeitsrechts mit seiner Auflage, nach Jahresfrist entweder aufgehoben oder durch Volksentscheid um zwei Jahre verlängert zu werden.

Verwischte Fronten im Parlament

Spätestens bei der Behandlung in den eidgenössischen Räten wurde klar, dass es ausserordentlich schwerhalten würde, die verschwommenen marktwirtschaftlichen Konturen rund um die Preisüberwachung angesichts der Initiative wieder genügend scharf ins politische Bewusstsein treten zu lassen. Das sonst in ordnungspolitischen Fragen doch nach wie vor recht kompakte bürgerliche Lager spaltete sich: Ein Teil der CVP neigte zusammen mit einzelnen kleinen Parteien zur Initiative, die ohnehin die Sympathie der Linken und der Gewerkschaften genoss. So kam im Nationalrat ein relativ knappes Nein (97 : 69 Stimmen) zur Initiative zustande. Und dies wiederum veranlasste einen grossen Teil jener Bürgerlichen, die eigentlich grundsätzlich gegen jede Form definitiver Verankerung der Preisüberwachung gewesen wären, dem Gegenvorschlag zuzustimmen. Da hier die «Maximalisten» der Linken ihrerseits nicht mitmachen wollten, ergab sich mit 90 : 75 Stimmen nochmals ein knappes Resultat.

Gegenvorschlag – Odium des «Taktischen»

Dass der Ständerat um einiges klarer Stellung bezog, änderte nichts mehr an der Tatsache zum vorneherein verwischter Fronten. Dabei wog besonders schwer, dass der Gegenvorschlag angesichts der Zusammensetzung der

Ja-Stimmen von allem Anfang mit dem Odium eines rein taktischen Gegenzugs im Sinne einer Auffangoperation behaftet war. Und dieser Beigeschmack sollte zu seinem Verhängnis werden. Zwar gelang es wenigstens der FDP und der SVP, an ihren nationalen Parteitag eine Mehrheit für den Gegenvorschlag, das heisst also für die Parole Nein/Ja zustande zu bringen. Die Liberalen als kleine Partei zogen ihre Nein/Nein-Position durch, während die CVP mit knapper Not ein Ja zur Initiative vermeiden konnte und Stimmfreigabe beschloss.

Wenn das Argument, der Gegenvorschlag sei in einer schwierigen Ausgangssituation als das kleinere «Übel» zu unterstützen, um die Initiative «abzublöcken», in den nationalen Delegiertenversammlungen der FDP und SVP noch einigermaßen zum Tragen kam, so zerfiel diese Abwehrfront auf kantonaler Ebene in einem geradezu grotesken Ausmass. Das hing nicht zuletzt auch damit zusammen, dass verschiedene Spitzenorganisationen der Wirtschaft taktische Operationen – aus ihrer Sicht selbstverständlich zu Recht – von sich wiesen und ihre prinzipielle Ablehnung jedes staatlichen Eingriffs in die Mechanismen der Preisbildung mit einer klaren Nein/Nein-Parole zum Ausdruck brachten. So lauteten schliesslich nicht weniger als 17 kantonale freisinnige Stellungnahmen auf Nein/Nein, vier Kantonalparteien verzichteten auf eine Parole, drei folgten der eidgenössischen Partei mit Nein/Ja, während zwei die Initiative ablehnten und für den Gegenvorschlag Stimmfreigabe beschlossen. Bei der in sechs Kantonen vertretenen SVP sah es wie folgt aus: Zwei übernahmen die Nein/Ja-Parole der nationalen Partei, drei votierten für Nein/Nein, und eine Kantonalpartei stimmte gar der Initiative zu. In der CVP schliesslich kam es zu acht Nein/Ja-Parolen, sechs Kantonalparteien unterstützten die Initiative, sechs beschlossen Nein/Nein und zwei folgten der nationalen Partei mit ihrer Stimmfreigabe.

Fehlende Orientierungshilfen

Die augenfälligste Konsequenz dieser buntscheckigen Parolenlandschaft im bürgerlichen Lager war selbstverständlich die Tatsache, dass dem Bürger damit jegliche Orientierungshilfe von dieser Seite versagt blieb. Darüber hinaus kam unter diesen Umständen die sonst übliche Kampagnenorganisation der Parteien praktisch kaum zum Tragen. Auf nationaler Ebene war die Front durch die Neutralisierung der CVP massiv verkürzt. Den beiden andern bürgerlichen Bundesparteien fehlte durch die mangelnde Gefolgschaft der Kantonalparteien die sonst sehr wirkungsvolle regionale Infrastruktur. So kam ein laues öffentliches Klima mit mässiger

Stimmbeteiligung auf. Und dies bedeutet normalerweise einen Vorteil für den engagierten Kreis rund um die Initianten. Dies alles verstärkte natürlich die ohnehin beträchtlichen Schwierigkeiten, die sachlich-ordnungs-politischen Argumente zum Tragen zu bringen. Zu der weitherum positiven Erinnerung an die Preisüberwachung der siebziger Jahre kamen dabei elementare Darstellungsprobleme der systematischen Zusammenhänge.

Schwer überschaubare Abläufe der Preisbildung

Einerseits lässt sich nicht bestreiten, dass in unserem Lande einige für den Konsumenten besonders augenfällige Bereiche keine freie Preisbildung mehr kennen. Das gilt vor allem für die Produkte unserer Landwirtschaft, deren Preisgestaltung ohne ihr Verschulden stark durch den Bund mitbestimmt wird. Auch grosse Dienstleistungszweige wie SBB und PTT sehen sich nicht dem freien Wettbewerb ausgesetzt. Im sachlich wie psychologisch wichtigen Zinssektor andererseits erfolgt die marktgerechte Einpendelung auf eine Weise, die für den Bürger kaum noch transparent ist. Dies gilt genau genommen auch für weite Bereiche der grundsätzlich wettbewerbsorientierten Konsumgüterindustrie überhaupt. Dort spielen sich die Ausmarchungen nicht mehr in erster Linie in den Ladenstrassen, sondern in den Vorphasen des Einkaufs, der Produktionssteuerung und des Marketings ab.

So ist es nicht weiter verwunderlich, dass viele Bürger im Grunde gar nicht so recht begriffen, was denn da so Systemwidriges zur Diskussion stehe. Von den sonst zur Verfügung stehenden «Opinion Leaders», den Parlamentariern, war dabei auch kaum Aufklärung zu erwarten, da sich in der Parlamentsdebatte die meisten Bürgerlichen aus den angeführten Gründen auf Nein/Ja festgelegt hatten und damit vielfach in Gegensatz zu ihren Kantonalparteien standen – mit der Folge, dass es schwerhielt, überhaupt prominente Referenten für den Abstimmungskampf aktivieren zu können.

Keine Wende

Angesichts dieser verwirrenden Abstimmungssituation mit dem ganzen, für die Initiative freundlichen Vorfeld ist es immerhin überraschend, dass das Resultat nicht noch deutlicher ausgefallen ist. Ein Blick auf den seit Mitte September wöchentlich erhobenen Meinungspegel beweist, dass die Aufklärungsarbeit der Kritiker trotz all den Erschwernissen und der

geschickten befürwortenden Kampagne respektable Wirkung zeitigte: Anfangs Oktober sprachen sich 75 Prozent der Befragten für die Initiative aus (der Gegenvorschlag war mit 32 Prozent schon damals weit abgeschlagen); anfangs November pendelten sich die Befürworter um 67 Prozent ein.

Am Abstimmungstag selbst aber waren es «nur noch» 57,9 Prozent. Es hatten sich also im Laufe der Kampagne zusätzliche 17 Prozent (oder ein knapper Viertel der Anfangsquote) noch von der Problematik der Preisüberwachung überzeugen lassen. Das ist immerhin ein Hinweis darauf, dass die Abstimmung vom 28. November keinen grundsätzlichen Wandel der ordnungspolitischen Ausrichtung der Volksmehrheit signalisiert. Die Abstimmung war, zumindest unter sachpolitischem und kampagnentechnischem Aspekt von Anfang bis Ende ein Sonderfall, der auch staatspolitisch als solcher zu werten ist.

Sozialer Rechtsstaat

... der soziale Rechtsstaat ist nicht ein Geschenk, das unerwartet und unverdient eintrifft und da ist; er ist keine Selbstverständlichkeit, mit der man rechnen kann, unbekümmert um politische und wirtschaftliche Entwicklungen. Der soziale Rechtsstaat ist auch nicht ein erratischer Block, herbeigetragen und liegengelassen von Kräften, die inzwischen längst erloschen sind, und der nun als totes Relikt und Leitfossil einer Vergangenheit, mit der wir nichts mehr zu tun haben, in der Zeitlandschaft liegt.

Bundesrat Dr. Hans Hürlimann, in: Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung, Nr. 24, 12. Juni 1975.