

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie
= Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 25 (1999)

Heft: 2

Artikel: Die Totalrevisionsversuche der Volksrechte im Lichte ihrer
Demokratiekonzeptionen

Autor: Blaser, Jeremias

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-814103>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DIE TOTALREVISIONSVERSUCHE DER VOLKSRECHTE IM LICHTE IHRER DEMOKRATIEKONZEPTIONEN

Jeremias Blaser
Universität de Lausanne

1. Einleitung

In den vergangenen hundertfünfzig Jahren sind in der Schweiz insgesamt vier Versuche zur Totalrevision der Bundesverfassung unternommen worden.¹ Davon ist bisher nur einer geglückt, derjenige von 1874. Der „Entwurf Koller“ ist noch hängig und wird zur Zeit in den Verfassungskommissionen des National- und Ständerates besprochen. Dieser enthält neben einer allgemeinen Nachführung des positiven Rechts zwei Reformpakete, die beträchtliche Änderungen im Bereich der Volksrechte und der Justiz vorsehen. Die Lektüre der Vernehmlassungen, der „Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens“ (EJPD 1996) sowie der Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 bezüglich der Totalrevision der Verfassung (insbesondere die Seiten 94 und 95) lässt vermuten, dass die Reform der Volksrechte ein umstrittener Punkt ist. Besonders die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum ist Zielscheibe der Kritik. Gegner und Befürworter der Reform debattieren mit Statistiken, Zahlen, Bevölkerungswachstum, dem Argument der europäischen Integration und der wirtschaftlichen Sachzwänge. Dabei geht der Blick fürs Ganze vielfach verloren und die Frage nach der Qualität der direkten Demokratie wird zu Gunsten der Quantität oftmals unter den Tisch gekehrt.

Ein Blick zurück auf die Geschichte der Reformprojekte der Volksrechte anlässlich der verschiedenen Totalrevisionsversuche lässt hingegen erkennen, dass die aktuelle Volksrechtsreform bezüglich ihres Demokratieverständnisses keine Ausnahme darstellt. Im Gegenteil: Sie ist Teil einer Demokratietheorie, die man nach Bäumlin als restriktiv bezeichnen könnte,² und die immer dann besonders ausgeprägt zum Vorschein kommt, wenn in wirtschaftlichen und

1 Ich danke den beiden anonymen Gutachtern dieser Zeitschrift für wertvolle Kritik und Monique Bürgi Sieber für ihre aufmerksame Durchsicht.

2 Bäumlin unterscheidet zwei Arten von Demokratietheorien: restriktive Demokratietheorien und normative Theorien der Selbstbestimmung. Die erste Kategorie bezeichnet Theorien, die nicht dem Primat der Selbstbestimmung folgen und anderen Idealen den Vorrang geben (Theologische Staatsmetaphysik, Elitismus, Technokratie, usw.). Die zweite Kategorie bezeichnet Theorien, die dem Ideal der Selbstbestimmung verpflichtet sind, das sie optimal

politischen Krisensituationen institutionelle Reformen angegangen werden. Dieser Schluss mag erstaunen angesichts der ständigen Ausweitung der direkten Demokratie im Verlaufe dieses Jahrhunderts (vgl. Kriesi, 1995, 80–84). Punktuelle Reformen fanden aber selten bis nie in wirtschaftlichen und politischen Krisenzeiten statt. Diese gaben immer nur Anlass zu Totalrevisionsversuchen: die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung von 1935, die Totalrevision der Bundesverfassung von 1977, die Reform der Bundesverfassung von 1996.

Der Ansatz Bäumlin mag angesichts der zahlreichen demokratietheoretischen Literatur, die seit den 70er Jahren publiziert wurde, etwas veraltet wirken und soll deshalb kurz gerechtfertigt werden. Ein erster Grund liegt im empirischen Bezug der vorliegenden Arbeit. Diese untersucht die Demokratiekonzeptionen anhand der vorgeschlagenen Volksrechtsreformen bei den Totalrevisionsversuchen. Das heisst, es wird weder eine „Demokratietheorie der Schweiz“ entworfen, noch werden die übrigen zahlreichen Reformen im Bereiche der Volksrechte berücksichtigt. Diese Spezifizierung des empirischen Untersuchungsobjekts gewinnt an theoretischer Tiefenschärfe, wenn auf eine Theorie Bezug genommen werden kann, die Kriterien entwirft, welche direkt-demokratische Strukturen berücksichtigt und die sich am Totalrevisionsversuch der 70er Jahre entwickelt hat und auch daran getestet wurde. (Bäumlin, 1968 und 1978a, 1978b)³. Ein zweiter Grund für die Wahl des Ansatzes von Bäumlin ist ein methodologischer. Demokratiekonzeptionen extrahieren heisst, sich einen normativen Fixpunkt setzen, anhand dessen die Diskurse der Akteure typologisiert werden können. Eine objektive Wahl dieses zur Typologisierung nötigen „Evaluationskriteriums“ ist unserer Ansicht nach nicht möglich (Pateman, 1970, 15; Taylor, 1975), weshalb wir uns explizit auf eine normative Demokratietheorie beziehen, welche sich gemäss Bäumlin dem Ideal der Selbstbestimmung verschreibt. Damit grenzen wir uns gegenüber Demokratietheorien mit empirischem und deskriptivem Anspruch ab, weil deren „Realismus“ nicht minder normative Züge annimmt; und zwar dann, wenn „Empirie als Grund erhalten muss, vor angeblich unveränderbaren Realitäten zu kapitulieren“ (Tschannen, 1995, 400).

zu verwirklichen suchen, indem sie die „jeweiligen Verwirklichungsbedingungen und Grenzen demokratischer Gestaltung beachten“ (Bäumlin, 1978, 14). In diese Kategorie fallen beispielsweise die pluralistische Demokratie oder das Räte-system.

- 3 Die partizipatorischen Strukturen der Schweiz sind für die politologische Analyse insofern ein Problem, als sie äusserst selten in die grossen demokratietheoretischen Entwürfe einbezogen wurden. Carol Pateman (1970) hat das anhand einer Analyse der Theorien Schumpeters, Dahls, Sartoris und Eckstein überzeugend darzustellen vermocht. Die Einschätzung Patemans gilt heute aber nur noch bedingt, da das Partizipationsthema in der neueren amerikanischen und deutschen Literatur zunehmend Beachtung findet. Vgl. u. a. (Barber, 1984; Drysek, 1990; Bohmann, 1997; Fishkin, 1991; Naschold, 1996; Preuss, 1989).

Das Ideal der Selbstbestimmung wird von Bäumlin nicht näher ausgeführt. Einige Präzisierungen dürften deshalb zum Verständnis der hier vertretenen demokratietheoretischen Position beitragen. Von der Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1981) ausgehend, betrachten wir verständigungsorientiertes Handeln als eine Form diskursiver Rationalität. Verständigungsorientiertes Handeln im Sinne Habermas' formuliert jene Bedingungen, unter denen die intersubjektive Geltung einer Norm möglich wird, weil ihr Anspruch auf Richtigkeit diskursiv eingelöst werden kann (Tschannen, 1995, 381).

Wird dieses Prinzip auf den politischen Entscheidungsprozess übertragen, so stellt man fest, dass die Diskursverpflichtung vorwiegend im parlamentarischen Prozedere eingelöst wird und in der Öffentlichkeit nicht der Diskurs, sondern die Mehrheitsregel institutionalisiert ist. Mehrheitsentscheide beziehen ihre Legitimität aber nicht durch die Mehrheitsregel, sondern durch die Qualität der entscheidungsvorbereitenden Diskurse (Müller, 1993, 150), also durch den Prozess der Willensbildung (Manin, 1985; Cohen, 1997). Aufgrund dieses Arguments ist nicht einzusehen, weshalb nur den Parlamentariern diskursive Rationalität attestiert wird. Denn „normativ betrachtet, ist diese Verteidigung der Rationalität gegen die Volkssouveränität widersprüchlich: wenn die Meinung der Wähler irrational ist, ist es die Wahl der Repräsentanten nicht weniger“ (Habermas, 1989, 29). Aktive Öffentlichkeit ist deshalb eine *conditio sine qua non*, um eine „deliberative Öffentlichkeit“ herzustellen. Nach Bohmann wird das nur möglich sein, wenn „equal capacities for active citizenship“ bestehen (Bohmann, 1997, 326)⁴. Cohen (1997, 74) geht weiter und knüpft drei Bedingungen an den Begriff: Deliberation muss frei sein, sie muss aus begründeten Argumentationen bestehen und sie muss egalitär sein. Demgegenüber werden Empiriker einwenden, dass die Kompetenz und Rationalität der BürgerInnen nicht ausreiche, damit eine aktive Mitbestimmung Substantielles zum politischen Prozess beitragen könne. Die Inkompetenz der BürgerInnen wird aber häufig übertrieben, wie Cronin (1989) gezeigt hat. Das aus dieser Inkompetenz resultierende Argument gegen partizipatorische Strukturen basiert aber auf einer problematischen Grundannahme, nämlich, dass politische Kompetenz und staatsbürgerliche Verantwortung der Partizipation immer vorgelagert sein müssen. Die Partizipationisten aber stellen das Argument auf den Kopf und behaupten, dass Mitbestimmung die Quelle politischer Kenntnisse sei: „When politics in the participatory mode becomes the source of political knowledge (...) then knowledge itself is redefined in terms of the chief virtues of democratic politics“ (Barber, 1984, 167). Damit wird Demokratie nicht als teleologisches Ideal, sondern als gesellschaftliches Projekt begriffen, welches

4 Konkrete Vorschläge zur Herstellung aktiver Staatsbürgerlichkeit vgl. Tschannen (1995, 405–527).

sich unablässig durch öffentliche Deliberation an seinem empirischen Verwirklichungsstand messen lassen muss. Die direktdemokratische Praxis der Schweiz erscheint uns dabei als potentielle Garantie, um offene Entscheidungsstrukturen herzustellen, welche zum öffentlichen Diskurs und zur Reflexivität nötig sind (vgl. auch Bäumlin, 1968). Bezüglich des Demokratiekonzepts der Bundesverfassung spricht Tschannen gar von einer „Demokratie des Engagements“ (Tschannen, 1995, 241). Es erstaunt deshalb, dass dieses Potential an staatsbürgerlicher Mitbestimmung nur beschränkt ausgeschöpft wird.

Im Folgenden soll deshalb gezeigt werden, inwiefern ein spezifischer ökonomischer bzw. politischer Kontext das vorherrschende Demokratieverständnis beeinflusst. In einem ersten Teil werden die Volksrechtsreformen der 30er und 70er Jahre sowie deren wirtschaftliche und politische Kontexte vorgestellt. Der zweite Teil wird die aktuelle Reform im Lichte des ihr unterliegenden Demokratieverständnisses diskutieren, um die Kontinuitäten und die Eigenheiten der Reform in ihrer Historizität aufzuzeigen.

2. Kontextuelle Perzeption der Volksrechte in demokratietheoretischer Perspektive

Die Volksrechte im Allgemeinen, Volksinitiative und fakultatives Referendum im Speziellen, sind Bestandteil der nationalstaatlichen Identität der Schweiz. Ob nun die direktdemokratischen Traditionen der alten Eidgenossenschaft (Neidhart, 1970, 21; Sigg, 1978, 14; Riklin und Möckli, 1983), der alte, immer demokratischer werdende Republikanismus (Im Hof, 1991, 173) oder auch der Einfluss der französischen Revolution (Kölz, 1992, 618) für die politische Identität der Schweiz bestimmend war, bleibe fürs Erste dahingestellt. Einigkeit besteht darüber, dass ohne die direktdemokratischen Erfahrungen auf kantonaler Ebene die Volksrechte auf Bundesebene wohl kaum eingeführt worden wären. Einmal eingeführt (1874 das fakultative Referendum; 1891 die Volksinitiative), wurde das politische System der Schweiz durch die Nutzung dieser Instrumente grundlegend strukturiert. Linder (1994, 118) bezeichnet das Referendum als wichtigsten Faktor für die Herausbildung des Konkordanzsystems.

Die politische Partizipation auf Bundesebene hat sich in erster Linie als politisches Konfliktregelungsmuster zwischen gesellschaftlichen Kräften und dem Staat manifestiert. Die fehlende Oppositionskraft auf parlamentarischer Ebene wurde so durch plebiszitäre Oppositionen ersetzt, die sich ihre Teilnahme am politischen System mittels der direkten Demokratie erkämpfen konnten. So sind im Laufe der Zeit zuerst die Katholisch-Konservativen und die

Föderalisten, die Arbeiterbewegung und nicht zuletzt auch die Wirtschaftsverbände auf vorparlamentarischer bzw. parlamentarischer und Regierungsebene integriert worden. Dieser „plebiszitäre Zwang zum Kompromiss“, und als Folge davon das Zugeständnis von politischem Entscheidungsanteil für referendumsfähige Gruppen wurde von Neidhart (1970) ausführlich behandelt. Die „plebiszitär bedingte Innendifferenzierung des Bundesstaatssystems“ (Neidhart, 1970, 76) sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der herrschende Konsens bezüglich der Volksrechte nicht ausschliesslich als generelle Akzeptanz eines spezifischen Konfliktregelungsmusters begriffen werden kann.

Drei Aspekte müssen in Betracht gezogen werden: 1) der kohäsive Charakter der Volksrechte, weil diese eine stabilisierende Wirkung auf das politische System ausüben; 2) der ideologische Charakter der Volksrechte, weil dadurch die Regierungsparteien ihre politischen Gegner ans bestehende politische System binden können, was diese besser einschätzbar macht; 3) das Vertrauen in die Volksrechte als Ausdruck eines Grundkonsenses über gemeinsame Werte, die die Legitimität der direktdemokratischen Konfliktregelung zementieren.

Aus dieser Perspektive strukturieren sowohl die direktdemokratischen Traditionen als auch die darauf aufbauende Praxis auf Bundesebene die politische Identität der SchweizerInnen. Die Volksrechte, verstanden als Dialektik zwischen Aktion und Reaktion, können demnach als Ergebnis einer doppelten Lernerfahrung betrachtet werden: erworben in einem traditionellen und in einem modernen Rahmen (Blaser, 1997, 15–32).

Ausgehend von Siegenthalers Hypothese, dass in Krisenzeiten fundamentale Lernprozesse in Gang gesetzt werden (Siegenthaler, 1993), wird nun argumentiert, dass die Reformbestrebungen der 30er und 70er Jahre den zuvor skizzierten direktdemokratischen Konsens in Frage stellen.⁵ Dabei werden demokratische Konzeptionen sichtbar, die in Bäumlin's Kategorie der restriktiven Demokratietheorien fallen.

Bäumlin leitet seine Typologie aus der Begriffsgeschichte der Demokratie her. Dabei konstatiert er eine sukzessive Ausweitung des Demokratiebegriffs durch zwei entgegengesetzte Tendenzen. Die erste Tendenz verschreibt sich einer radikaldemokratischen Tradition und wird in den USA namentlich von Thomas Jefferson in seiner Lehre vom „right of self-government“ befürwortet. In Frankreich wird die radikaldemokratische Tendenz von Maximilien Robes-

5 Siegenthaler unterscheidet zwischen routinemässigem Lernen und fundamentalem Lernen. Fundamentales Lernen zeichnet sich durch eine Veränderung der kognitiven Regelsysteme aus. D. h., die kognitiven Regeln, welche es erlauben, Informationen zu verstehen und zu interpretieren, stehen zur Disposition. Routinemässiges Lernen hingegen bezeichnet den Selektionsprozess der Kriterien, anhand derer Informationen verstanden und interpretiert werden. Vgl. ebenfalls Kriesi und Wisler (1996).

pierre vertreten, der Demokratie als Inbegriff der guten Staatsform begreift. Auch in der Schweiz finden sich Anhänger der radikaldemokratischen Tradition. So zum Beispiel Simon Kaiser, der zwar die „Notwendigkeit repräsentativer Verfassungsmomente bejaht, diese jedoch durch direktdemokratische Institutionen erweitern möchte, um die ‚Ausübung der Souveränität durch das Volk selber optimal zu verwirklichen‘“ (Bäumlin, 1978, 10). Bäumlin nennt diese Demokratietheorie normativ-realistisch, weil sie das Modell der „Versammlungsdemokratie“ als „abstrakt-utopisch“ ablehnt, die Idee der Selbstregierung des Volkes jedoch als Leitidee beibehält und diese je nach den Umständen von Zeit und Ort optimal zu verwirklichen sucht. Dieser Demokratietheorie entgegengesetzt, trägt eine zweite politische Tendenz zur Ausweitung des Demokratiebegriffs bei. Diese Tendenz zielt jedoch nicht auf einen Ausbau der demokratischen Selbstbestimmung, sondern strebt eine Abwehr der demokratischen Mitbestimmung an. Ihren Ursprung findet diese Tendenz im politischen Liberalismus, der ursprünglich die Demokratie offen abgelehnt hatte. Später entwickelten liberale und konservative Denker (Bäumlin zitiert als Beispiele Edmund Burke, Benjamin Constants und Carl Hüter) Strategien, die darauf hinzielen, die mit dem Demokratiebegriff verbundenen Vorstellungen auszuwechseln und ins Gegenteil zu verkehren. Demokratie sollte „zur Bezeichnung für die bestehende Ordnung werden, wie immer diese auch gestaltet sei, und sie mit einer neuen Namensgebung rechtfertigen“ (Bäumlin, 1978, 11). In dieser Tendenz sieht Bäumlin den Ursprung restriktiver Demokratietheorien.

Im Gegensatz zu Scharpfs Unterscheidung von input-orientierten und output-orientierten Demokratietheorien umfasst Bäumlins Kategorie der normativ-realistischen Theorien sowohl die input-orientierte als auch die output orientierte Seite und entspricht damit Scharpfs Entwurf einer „komplexen Demokratietheorie“ (Scharpf, 1970; Bäumlin, 1978, 15). Eine normativ-realistische Theorie ist infolgedessen eine Theorie, die das „Partizipationspostulat der input-orientierten Theorien zwar aufnimmt, jedoch nach seinen jeweiligen Verwirklichungsbedingungen fragt und auch in output-orientierten Theorien entwickelte ‚Leistungsanforderungen‘ an das politische System mit aufnimmt“ (Bäumlin, 1978, 15). Restriktive Theorien sind ausschliesslich output-orientiert und normieren in der Terminologie Scharpfs „zunächst eine wünschbare Qualität politischer Leistung und bestimmen dann von diesem Punkt her die weiteren Anforderungen an die Strukturen des politischen Systems“ (Scharpf, 1970, 21).

3. Demokratie und Krisen in den 30er Jahren

Im Krisenkontext der 30er Jahre können zwei Aspekte für die Transformation der Demokratiekonzeption als zentral betrachtet werden: Einerseits die herrschende ökonomische, andererseits die wachsende politische Unsicherheit. Beide Aspekte unterscheiden sich bezüglich der Art und Weise ihres Einflusses auf die bestehende Demokratiekonzeption. Während der wirtschaftliche Kontext einen indirekten Einfluss ausübt, wirkt der politische Kontext direkt auf das demokratische Verständnis ein.

4. Die ökonomische Krise

Kennzeichnend für die ökonomische Krise waren in erster Linie drei Phänomene. 1) Starke Produktionseinbussen in der Exportwirtschaft, was zu erheblichen Restrukturierungen in der Textil- und Uhrenindustrie geführt hat. 2) Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 5% im Jahre 1936, was für schweizerische Verhältnisse einen Rekord darstellte. 3) Eine Stagnation oder in gewissen Sektoren sogar eine Reduktion der realen Löhne um 6%–10% (Jost, 1986, 780–781). Das simultane Auftreten dieser drei Aspekte führte zu einer wachsenden Unsicherheit der Zukunftsperspektiven, was mitunter zur Folge hatte, dass es zunehmend schwieriger wurde, die Zeichen der Zeit zu lesen, weil die Regeln fehlten, nach denen sich Informationen über den Gang der Dinge in Zukunftsbilder hätten umsetzen lassen, (Siegenthaler, 1985, 498).

Auf sozialer und politischer Ebene wurde mit dieser Unsicherheit so umgegangen, dass man die mittelständisch-korporative Wirtschaftspolitik verstärkte. So notiert denn auch Linder: „Ganz deutlich steht der Kriseninterventionismus der dreissiger Jahre im Zeichen der Fortsetzung und Intensivierung mittelständisch-korporativer Wirtschaftspolitik, die um sozialpartnerschaftliche Elemente bereichert wird“ (Linder, 1983, 279). Der korporatistische Kontext der 30er Jahre wird einen wesentlichen Einfluss auf die wirtschaftlichen Reorganisationsvorschläge der Frontenbewegung ausüben, allerdings angereichert durch das den autoritären Bewegungen gemeinsame dezisionistische Moment. Erkennbar ist allerdings bereits jetzt, dass die durch die ökonomische Krise hervorgerufene Unsicherheit die bestehenden kognitiven Regelsysteme obsolet werden lässt, sie somit zur Disposition stehen und fundamentale Lernprozesse in Gang setzen. Diese zeigen zumindest in Richtung eines korporativen Staates und erschüttern damit das kognitive Regelsystem, das bis anhin die eher liberale Ausrichtung des schweizerischen Staatsverständnisses begründet hat (Gruner, 1959, 59–79).

5. Die politische Krise

Die politische Krise ihrerseits offenbart sich einerseits in einem Anstieg der Anzahl der Initiativen und Referenden,⁶ andererseits in einem verstärkten Rückgriff des Bundesrates auf das Mittel der dringlichen Bundesbeschlüsse, um das Volksverdict zu umgehen (Sigg, 1978, 221–228). Dazu gesellt sich eine Veränderung in der politischen Landschaft, nämlich die Etablierung der Frontenbewegung in der Parteienstruktur der Schweiz. Nicht zuletzt muss auch das neue Herrschaftsverhältnis unter den grossen Parteien erwähnt werden, das durch die politische Neuausrichtung der Sozialdemokratischen Partei zu den Regierungsparteien herbeigeführt wurde. Diese Aspekte der politischen Krise können als Ausdruck sozialer Unsicherheit begriffen werden und, wie schon erwähnt, fundamentale Lernprozesse in Gang setzen. Diese Lernprozesse sollen nun kurz dargestellt werden.

Das simultane Auftreten starker direktdemokratischer Aktivitäten einerseits und autoritärer Tendenzen andererseits, zeigten zwei Seiten ein und derselben Medaille. Da die dringlichen Bundesbeschlüsse letztlich den Souveränitätsanspruch der BürgerInnen umgingen (Linder, (1983, 277) spricht gar von einem Ausnahmeregime), kann nicht von einer Krise der direkten Demokratie gesprochen werden. Vielmehr handelte es sich um eine Krise des Verhältnisses zwischen den BürgerInnen und der politischen Elite in dem Sinne, dass die „fortwährende Gleichzeitigkeit von Pouvoir constituant und Pouvoir constitué“ (Tschannen, 1995, 200), juristisch durch die Sachentscheidungsrechte kodifiziert, durch die politische Praxis der 30er Jahre grundlegend in Frage gestellt wurde.

Der zweite Aspekt der politischen Krise, nämlich die politischen Auswirkungen der Frontenbewegung, kann hier nicht in seiner ganzen Komplexität erfasst und behandelt werden. In diesem Kontext besonders wichtig ist aber, dass erstmals im rechtsextremen Spektrum eine Bewegung politisch relevant wird, die sich nicht nur als Opposition zur Sozialdemokratischen Partei begreift, sondern auch den Bauern- und Bürgerblock scharf angreift und unter Druck setzt. Der Erfolg und der Zulauf der Frontenbewegung in einem nicht nur schweizerischen, sondern gesamteuropäischen Kontext weitverbreiteten Autoritarismus lässt erahnen, dass schon in den Vorkriegsjahren ein „helvetisches

6 Zwischen 1931–1940 sind 21 Initiativen eingereicht worden, was einer Zunahme von 62.5% entspricht, gemessen an der Anzahl eingereicherter Initiativen in der Periode von 1921–1930. Die 9 fakultativen Referenden, über die auch abgestimmt wurde, entsprechen einer Zunahme von 80%, gemessen in den gleichen Zeiträumen. In Prozenten aller dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschlüsse beträgt die Zunahme im Mittel lediglich 27%, gemessen am Mittel der Jahre 1874–1930.

Malaise“ bestanden haben muss. Der von Max Imboden in den 60er Jahren als „Malaise helvetique“ bezeichnete Vertrauensverlust in die politischen Institutionen der Eidgenossenschaft (Imboden, 1964), bestand also bereits in den Vorkriegsjahren und tauchte infolgedessen nicht ganz unvermittelt Mitte der 60er Jahre wieder auf. Die politische Unsicherheit, sich ausdrückend in sich verbreitenden faschistischen Tendenzen, manifestiert sich somit als Zweifel in Bezug auf die Legitimität der politischen Ordnung im Allgemeinen und die direktdemokratischen Konfliktregelungsmuster im Speziellen.

Nicht zuletzt aufgrund der Präsenz dieser neuen Akteure im politischen Feld ist die bisherige bedeutendste Oppositionskraft, nämlich die Sozialdemokratische Partei, in ein neues Verhältnis zu den bürgerlichen Parteien getreten. Oberstes Ziel der Partei seit ihrer Gründung war es, den Sozialismus als konkrete Alternative zum bürgerlichen Wirtschaftsliberalismus zu verwirklichen. Mit der Streichung des Postulates der „Diktatur des Proletariats“ sowie mit der Anerkennung der Neutralität und der militärischen Landesverteidigung im neuen Parteiprogramm von 1935 wird zwar die Idee des Sozialismus beibehalten, aber eben nur noch als Idee und nicht mehr als Aktionsprogramm (Scheiben, 1987, 156). So findet allmählich eine Angleichung der Sozialdemokratischen Partei an die bestehenden bürgerlichen Positionen statt. Die Richtlinienbewegung und der Arbeitsfriede (1937) können in diesem Sinne als erster Versuch einer gemeinsamen Politik der SPS mit den bürgerlichen Parteien gewertet werden (Jost, 1986, 794). Der schliesslich erzielte Konsens zwischen Bürgerlichen und Sozialdemokraten fand in der Landesausstellung von 1939 seinen symbolischen Ausdruck.

Die politische Unsicherheit widerspiegelt sich in der Tatsache, dass sich die traditionellen sozio-politischen Funktionen kollektiver Akteure auflösen und sich die gesellschaftlichen Konfliktlinien allmählich verschieben. Auch da werden kognitive Regelsysteme in Frage gestellt, denn „in den Übergangs-, Problem- oder Zwischenphasen befindet sich Struktur in Bewegung, Prozesse fundamentalen Lernens sind im Gange, soziale Organisationen wandeln sich, entstehen neu und setzen sich zueinander neu ins Verhältnis“ (Siegenthaler, 1993, 16).

6. Das Demokratieverständnis der Totalrevisionsinitiative

Produktionseinbussen, Arbeitslosigkeit und Stagnation der realen Löhne im ökonomischen Sektor, Anstieg der Initiativen und Referenden bzw. der Anzahl dringlicher Bundesbeschlüsse, die Frontenbewegung und die Neuausrichtung der SP zu den Regierungsparteien im politischen Bereich können infolgedessen als Ausdruck der zur Disposition stehenden Regelsysteme betrachtet werden, weil sie alle ein spezifisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft regeln, das nun keine Gültigkeit mehr besitzt. So gesehen kann der Krisenbegriff schärfer erfasst werden, indem er nicht nur die Ungültigkeit sozialer Repräsentation, sondern auch deren inhärenten Lerncharakter bezeichnet. Der Begriff des fundamentalen Lernens verweist auf eben diese beiden Momente.

Anhand der konkreten Reformvorschläge der Fronten anlässlich der Totalrevisionsinitiative wird nun versucht, das demokratische Verständnis der Initianten und Sympathisanten nachzuzeichnen.

Hinter der Totalrevisionsinitiative standen eine Vielzahl politischer Akteure, die mehrheitlich den Fronten (Nationale Front, Volksfront, Aufgebotsbewegung usw.) zuzuordnen waren. Diese Pluralität führte dazu, dass zu keinem Zeitpunkt ein gemeinsamer Entwurf vorlag. Die Modifikationsvorschläge waren deshalb sehr heterogen und zielten zum Teil auch in verschiedene Richtungen. Trotz dieser Vielfalt an Vorstellungen über die zukünftige politische Gestaltung der Schweiz sind zwei hauptsächliche Tendenzen feststellbar. Eine ökonomische und soziale Umgestaltung in Form einer korporatistischen Gesellschaft einerseits, eine „Verwesentlichung“ der direkten Demokratie andererseits (Glaus, 1969, 242). So schlug man unter anderem vor, die politischen Vertreter ausschliesslich aus wirtschaftlichen Verbänden zu rekrutieren. Auch sollte die Verwaltung hierarchischer strukturiert werden (z. B. nach dem „Führerprinzip“). Diese Konzeption schlug sich auch im Bereich der Volksrechte nieder. Hier gingen die Vorschläge von der totalen Abschaffung, über die Erhöhung der Unterschriftenzahl, bis hin zur Auffassung, den Volksbefragungen nur noch konsultativen Charakter zu attestieren (Stadler, 1969). Die politische Partizipation sollte nicht mehr die Funktion aktiver, politischer Gestaltung übernehmen, sondern den neuen Staat nur noch begründen und legitimieren.

Hinter diesen Vorschlägen tritt eine Auffassung zutage, die nicht nur die „mechanische“ Souveränität des Volkes durch eine „Demokratie der Besten“ ersetzen wollte, sondern ganz generell die Aufgabe der „Gesellschaft“ und eine Rückkehr zur „Gemeinschaft“ predigte. Der herrschende politische und ökonomische Kontext diente den Initianten als Legitimationsgrundlage für ihre radikalen Vorschläge. Allerdings erlagen sie dabei einem Widerspruch,

der den Verlust der kognitiven Regelsysteme schön zu illustrieren vermag. Wie Stadler (1969, 109) bemerkt, betont man „die Zeitbedingtheit jenes Grundgesetzes und verhehlt demgegenüber doch den Anspruch nicht, ein Staats- und Gesellschaftsideal von überzeitlicher Gültigkeit zu vertreten“.

Das mit eben diesem Staats- und Gesellschaftsideal in Verbindung stehende Demokratieverständnis entspricht nun einer theologischen Staatsmetaphysik, weil es zwei konstitutive Prinzipien dieser Demokratietheorie in sich vereinigt. Einerseits wird Obrigkeit verstanden als „zusammenfassende Norm einer Regierungsmacht, welcher das Vorrecht verliehen ist, über andere zu gebieten“ (Bäumlin, 1978, 23), andererseits wird das Urwesen des Staates nicht als Gerechtigkeit, sondern als Macht begriffen. Mit dieser Auffassung waren die Frontisten und die sie unterstützenden politischen Eliten (darunter zwei Bundesräte) in bester Gesellschaft. Aus dem rechtskonservativen Lager stammende Intellektuelle wie C. Schmitt, E. Jünger, O. Spengler u. a. vertraten nämlich ebenfalls dieses auf Hegel zurückgehende, romantisch-idealistische Gesellschaftsideal.

Die Kapitalismus- und Zeitgeistkritik von rechts endete nicht selten mit einer Absage an die Demokratie. Die Ambivalenz dieser Demokratiekritik war aber, dass man zwar das Parlament als „Schwatzbude“ (C. Schmitt) ablehnte und dem „Volk“ einen transzendentalen, quasi theologischen Charakter zusprach, den es aber durch die hierarchisch-elitistische Auffassung des Staates gleich wieder verlor (Blaser, 1997, 54). Das demokratische Verständnis der 30er Jahre ist somit eng an den politischen und ökonomischen Krisenkontext dieser Jahre gebunden, weil dieser alternative Regelsysteme generierte, die neue (sprich korporatistische) politische und ökonomische Zukunftsperspektiven zuließen. Daraus lässt sich eine erste Schlussfolgerung ziehen, nämlich, dass unsichere Zukunftsperspektiven restriktive Demokratiefassungen an die gesellschaftliche Oberfläche treten lassen, welche, aus einer sinnverstehenden Perspektive betrachtet, die oft zitierte Stabilität der schweizerischen Demokratie in ihren Grundwerten erschüttert.

Der massive Widerstandes der Sozialdemokratischen Partei, eine geteilte bürgerliche Front und der günstige Zeitpunkt der Abstimmung (die soziale, politische und ökonomische Krise entschärfte sich zunehmend) liess der Totalrevisionsinitiative keine Chance. Sie wurde am 8. September 1935 mit grossem Mehr (72%) abgelehnt.

7. Demokratie und Krise in den 70er Jahren

In den 70er Jahren bzw. in der zweiten Hälfte der 60er Jahre rutschte die Schweiz wiederum in eine Krise. Die manifesten Anzeichen dieser Krise waren u. a. die „Mirage Affäre“ (1964), die 68er-Bewegung, der Erdölschock (1974), die neuen sozialen Bewegungen (Friedensbewegung, Frauenbewegung, Umweltbewegung, usw.), die man als „eine Antwort in der Orientierungskrise, in welche die Wachstumsentwicklung geführt hat“ (Gilg und Hablützel, 1986, 840), verstehen kann. Anstatt aber näher auf den generellen Krisenkontext einzugehen, soll hier einer Analyse der Demokratieproblematik dieser Periode der Vorzug gegeben werden. Damit wird das Demokratieverständnis enger an die Revisionsversuche gekoppelt. Im Gegensatz zu den Reformbestrebungen der 30er Jahre findet der Totalrevisionsversuch der 70er Jahre seinen Ursprung nicht im „Volk“, sondern in der politischen Elite. Dieser Unterschied wirft zwar Fragen zur Vergleichbarkeit beider Reformbestrebungen auf, ist aber auch bezeichnend für die sich wandelnde Demokratiekonzeption. Demokratische Gestaltung wird dabei zunehmend in den Bereich professionalisierter Politik verlegt und als exekutivstaatlich zu regelndes Gebiet aufgefasst.⁷ In diesem Sinne fassen wir die Evolution der diversen Initianten der Reformbestrebungen der 30er, 70er und 90er Jahre ebenfalls als Indikator für die Typologisierung der Demokratiekonzeptionen auf.

8. Die Totalrevisionsdebatte der 70er Jahre

Als 1965 Ständerat Karl Obrecht (FDP) und Nationalrat Peter Dürrenmatt (LP) zwei voneinander unabhängige Motionen für eine Totalrevision der Bundesverfassung einreichten, drückten sie damit ihr Unbehagen gegenüber einer sich wandelnden Gesellschaft und eines demgegenüber unbeweglichen politischen Systems aus. In Bezug auf die Volksrechte waren damals die zentralen Fragen, wie die zunehmend geringe Stimmbeteiligung erhöht und das Desinteresse gegenüber der Politik verhindert werden konnte. Riklin und Kley (1981, 2–3) notieren, dass zahlreiche Gemeinden, die Schichten der Nichtwähler zu ermitteln begannen und dass Studien in Auftrag gegeben wurden, damit Massnahmen zur Erhöhung der Stimm- und Wahlbeteiligung ergriffen werden konnten. Fragen und Tatsachen, welche die Politiker heute angesichts der aktuellen Total-

7 Empirische Nachweise dazu finden sich in Bäumlin (1978, 35–42) und Kreis (1998). Kreis hat sich eingehend mit der Lancierung der Totalrevision befasst und, wie sich anschliessend herausstellen wird, ebenfalls technokratische Handlungsmuster festgestellt (Kreis 1998, 25/31).

revisionsdiskussion unbeantwortet lassen, und mit denen sie sich mittlerweile abgefunden haben. Wie anders lässt sich sonst erklären, dass der Bundesrat keine der vorgeschlagenen Reformen mit dem Argument der Erhöhung der Stimm- und Wahlbeteiligung rechtfertigt?⁸

Der Bundesrat hat aufgrund der beiden Motionen eine Kommission unter der Leitung von Altbundesrat F. T. Wahlen eingesetzt und sie damit betraut, alle nötigen Schritte im Hinblick auf eine Totalrevision zu unternehmen. Nicht nur die Tatsache, dass die Totalrevision diesmal von Parlamentarierseite initiiert worden war, sondern auch die Zusammensetzung der Wahlenkommission lässt bereits erkennen, in welcher Optik der Schweiz eine neue Verfassung gegeben werden sollte. Mitglieder der Kommission waren unter anderen: Harald Huber (Bundsrichter), Max Imboden (Rechtsprofessor), Walter Kern (Vizedirektor der juristischen Abteilung der Bundesverwaltung), Kurt Eichenberger (Rechtsprofessor) und Otto K. Kaufmann (Bundsrichter). So notierten denn auch drei Genfer Politologen, dass vorwiegend Prestige und juristische Kompetenz als Selektionskriterien für die personelle Besetzung der Kommission gegolten hätten und folgern: „Dans cette optique la révision de la constitution est avant tout un problème technique d'aménagement, de mise à jour et non la remise en cause générale que pourrait laisser croire le terme juridique de révision totale“ (Korff, Delley et al., 1973, 71). Als 1973 die Kommission Wahlen ihren Schlussbericht veröffentlichte und eine Weiterführung der Arbeiten empfahl, war nicht zu übersehen, dass die Volksrechte in einem zukünftigen Projekt ebenfalls revidiert werden würden, wie Josy Meier, ebenfalls Mitglied der Kommission, feststellte, als sie die zahlreichen Vorschläge für eine „Verwesentlichung der Volksrechte“ zur Kenntnis nahm.⁹

Im Mai 1974 wurde eine Expertenkommission unter der Leitung des damaligen Bundesrates Furgler eingesetzt, die das begonnene Projekt zu Ende führen sollte. Die Zusammensetzung der Kommission liess Erwartungen bezüglich ihrer Innovationskraft aufkommen, denn sie bestand aus 46 Experten unterschiedlichster politischer, ideologischer und wissenschaftlicher Herkunft. Das Resultat war dann allerdings relativ bescheiden, jedenfalls was die Neuerungen im Bereich der Volksrechte betraf. So wurde zum Beispiel vorgeschlagen, das Stimmrechtsalter auf 18 Jahre zu senken oder eine Einheitsinitiative (= Volksinitiative, wobei das Parlament entscheidet, ob diese auf Gesetzesstufe oder Verfassungsstufe zu regeln sei) einzuführen. Die klassische Gesetzesinitiative wurde nur in Variantenform vorgeschlagen.¹⁰ Da 1977 die Unter-

8 Vgl. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, 1995, Seiten 15–18/207–244.

9 Vgl. Schlussbericht der Kommission Wahlen, 1973, Seite 241 (französische Ausgabe).

10 Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977.

schriftenzahl für Initiative und Referendum als Folge der Einführung des Frauenstimmrechts in einer Volksabstimmung bereits erhöht worden war, erübrigte sich dieser Vorschlag anlässlich der Veröffentlichung des Verfassungsentwurfes, die ebenfalls im Jahre 1977 erfolgte.

Erscheint die Beschränkung direktdemokratischer Rechte durch die Erhöhung der Unterschriftenzahl als offensichtlich, so ist die Einheitsinitiative ein schon subtileres Mittel, um die Prinzipien der direkten Demokratie zu unterlaufen. Die Kompetenz, darüber zu befinden, ob ein Volksbegehren auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe geregelt werden soll, allein dem Parlament zu überlassen, heisst nichts anderes, als den Bürgern und Bürgerinnen die Kompetenz abzusprechen, selber zu entscheiden, auf welcher Stufe ihre Initiativen geregelt werden sollen. Da die Einheitsinitiative durch das Parlament konkretisiert werden muss, kann das nur innerhalb des Kompetenzbereiches des Parlamentes geschehen, was einer Restriktion gleichkommt. Die traditionelle Verfassungsinitiative hingegen scherte sich nicht um Kompetenzbereiche und konnte somit auch Fragen ausserhalb der parlamentarischen Kompetenzen konstitutionalisieren (Delley, 1978, 149).

9. Demokratieverständnis und Steuerungsdebatte

Beiden Berichten können wir eine technokratische Demokratiekonzeption unterstellen. „Die Aufgabe wird indessen nicht darin erblickt, Verfahrensformen zu finden, die eine vermehrte und allseitige Interessenartikulation ‚von unten her‘ besser ermöglichen, sondern darin, ‚alle Pfade zu erkunden, die erlauben, das Volk über das Geschehen im Staat und die staatlichen Festlegungen zu informieren, sein Beurteilungsvermögen zu verbreitern, sein abwägendes Urteilsvermögen zu stärken und ihm jeweils nahezubringen, welche Konsequenzen seine Entscheidungen haben können‘: Demokratie wird damit – wenigstens tendenziell – zur (exekutivstaatlich-) gelenkten plebiszitären Demokratie, zum Mindesten von dieser kaum abgrenzbar, obschon es heisst, die Akklamation des Volkes könne auch in den Formen der bisherigen Referendumsdemokratie eingeholt werden“ (Bäumlin, 1978, 37). Zu diesem Resultat kommt Bäumlin nach einer vertieften Auseinandersetzung mit Kurt Eichenbergers Schriften (Eichenberger war auch Mitglied der Kommission Wahlen) und einer Analyse amtlicher und halbamtlicher Dokumente, insbesondere des Schlussberichtes der Kommission Wahlen (Bäumlin, 1978, 36–41/87–95). Besonders auffallend ist die Analogie zur betriebswirtschaftlichen Führungslehre. Eichenberger meint, die Verwaltung sei im Leistungsstaat die zentrale Gewalt, an dessen Spitze ein wahrer Chef stehen müsse, denn nur „der wahre Chef

macht uns frei“ (zitiert in Bäumlin, 1978, 38). Ebenfalls angezweifelt wird von der Wahlenkommission die Funktionsfähigkeit der Volksrechte. Drei negative Wirkungen werden im Schlussbericht erwähnt: 1) Die Zufälligkeit von Abstimmungsergebnissen, 2) die Stimmabstinenz 3) die durch die direkt-demokratischen Einrichtungen bedingte Kompromissbereitschaft.¹¹ Wird damit, so fragt sich Bäumlin (1978, 37) weiter, „Demokratie nicht sozusagen zu einem blossen ‚Umweltproblem‘, mit dem der anstattliche Leistungsstaat fertig zu werden hat?“ Demokratie wird in diesem Sinne in erster Linie prozedural definiert. Das heisst, als eine Anzahl festgelegter Regeln und juristischer Normen, die einen reibungslosen Ablauf der demokratischen Praxis garantieren sollen. Demokratische Partizipation existiert folglich nicht mehr in den „Köpfen“ der BürgerInnen, so dass Politik im Sinne einer normativen Willensbildung aus diesem Raum eigentlich ausfällt.

Bäumlin argumentiert jedoch mit einer ungenügend spezifizierten Theorie, welche ihre Kritik nicht konkret genug anzusetzen vermag. Dieser Mangel ist inzwischen aufgehoben, denn seither hat die partizipationistische Schule ihre Modelle präzisiert. Ohne im Einzelnen auf die verschiedenen Autoren eingehen zu können, sei darauf hingewiesen, dass ihnen allen die Idee gemeinsam ist, dass Partizipation sich nicht auf den kleinen Bereich der offiziellen Politik beschränken sollte, sondern auch andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens umfassen muss. Denn, so argumentiert Preuss (1989, 47), „(...) wer in den zentralen Bereichen menschlicher Selbstentfaltung zum Untertan sozialisiert wird, dürfte schwerlich in der Lage sein, in der politischen Arena die anspruchsvollen Anforderungen als selbstbewusster und gleichberechtigter Staatsbürger zu erfüllen“. Totalpolitisierung (Guggenberger, 1995, 44), kosmopolitische Demokratie (Archibugi/Held, 1995) oder starke Demokratie (Barber, 1984) sind deshalb die Konzepte, welche die neuere Literatur prägen.

Der im Gefolge der wirtschaftlichen Krise und der neuen sozialen Bewegungen sich ergebende politische Handlungsbedarf konnte mit den herkömmlichen Rezepten nicht gelöst werden. Die bestehenden kognitiven Regelsysteme waren nicht mehr in der Lage, eine sich im sozialen Wandel befindende Gesellschaft zu interpretieren und angemessene Lösungsstrategien auszuarbeiten, weshalb man auf Experten und Technokraten rekurrierte, die „Lösungen“ anzubieten hatten. Auch hier fällt wiederum auf, dass der in Richtung technokratisches Demokratieverständnis zielende Lernprozess durch eine soziale Krise im Sinne einer Absenz kognitiver Regelsysteme hervorgerufen wird. Die Schweiz war aber kein Sonderfall, denn für die Mehrheit der okzidentalen Demokratien traf damals Becks Charakterisierung von Risikogesellschaften zu (Beck, 1986).

11 Vgl. Schlussbericht der Kommission Wahlen, 1973, Seite 234 (französische Ausgabe).

Diese produzierten einen vermehrten Bedarf an Expertenwissen und favorisierten damit technokratische Tendenzen. Offe (1972, 116) spricht vom wachsenden Legitimationsbedarf und einem verminderten Legitimationspotential technokratischer Staaten. Das technokratische Demokratieverständnis löst also die autoritär-paternalistische und die wirtschaftsliberale Demokratiekonzeption ab, wobei das Bild des Leistungsstaates rein instrumental gezeichnet wird. „Dieser erscheint als Apparat zur Verwirklichung von Dienstleistungen, deren Inhalt unerörtert bleibt“ (Bäumlin, 1978, 38).

Der sich in Gang setzende fundamentale Lernprozess vermag zwar die „Strukturprobleme des Kapitalismus“ (Offe, 1972) nicht zu lösen und erzeugt seinerseits neue Legitimationsprobleme, was an der Tatsache aber nichts ändert, dass zum Beispiel die Idee des minimalen Staates zu Gunsten des regulativen Staates aufgegeben wird. Der Überzeugung, dass mit von oben verordneten demokratischen Rezepten die gesellschaftlichen Verhältnisse geändert werden können, wurde in der Schweiz jedenfalls tüchtig nachgelebt, wie Germanns Analyse des Expertentums (Germann, 1985) und Neidharts These eines Übergangs von einer plebiszitären Demokratie zu einer Verhandlungsdemokratie gezeigt haben (Neidhart, 1970). Germann zählt im Jahre 1978 3866 Experten und 373 ausserparlamentarische Expertenkommissionen (Germann, 1985, 1), während Neidhart die Genese der vorparlamentarischen Konfliktregelungsmuster nachzeichnet.

Neidharts Buch „Plebiszit und Pluralitäre Demokratie“, 1970 erschienen, markierte den Beginn einer Serie politologischer Werke, die die Volksrechte in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung untersuchten.¹² Damit wurden die Volksrechte erstmals nicht als juristische, sondern als soziale Tatsache problematisiert, so dass sie im öffentlichen Diskurs nach und nach ihre bedingungslose Akzeptanz verloren.

Erneut ist festzustellen, dass der gewöhnlich herrschende Konsens bezüglich der Volksrechte Auflösungstendenzen aufweist, die dank einer technokratischen Demokratiekonzeption legitime, kritische Meinungen und Diskurse zum Vorschein bringt.¹³ Damit heute in der Öffentlichkeit ein Volksentscheid offen als inakzeptabel und revisionsbedürftig bezeichnet werden kann¹⁴ oder dass in den „Erläuterungen zum Verfassungsentwurf“ der Bundesrat explizit ausspricht, was wahrscheinlich viele denken, nämlich, dass die direkte

12 Vgl. Germann (1975; Delley, 1978; Sigg, 1978)

13 Eine „Pionierleistung“ hat in dieser Hinsicht Germann vollbracht, der die direkte Demokratie per se in Frage stellte (Germann, 1975).

14 So geschehen in der TV-Sendung „Arena“ vom 14. November 1997 bezüglich des Volksverdiktes in Sachen Alpeninitiative.

Demokratie unglaublich und nicht mehr funktionsfähig ist, dazu bedurfte es einer technokratischen Konzeption, die gewissermassen das Terrain vorbereitet hat. Heute werden zwar die formellen Verfahren nicht in Frage gestellt, gegen die Inhalte aber wird frontal zum Angriff geblasen, wie der nächste Teil zeigen wird.

10. Demokratie und Krise in den 90er Jahren

Die geplante Volksrechtsreform der 90er Jahre bricht in ihrer Konzeption radikal mit allen bisherigen Auffassungen von direkter Demokratie. Wurden in der 150 jährigen Tradition der direkten Demokratie die Volksrechte immer als unabhängige Variable begriffen, so ändert das schlagartig in der aktuellen Debatte zur Verfassungsreform. Dass dieser „Paradigmawechsel“ nicht im leeren Raum vollzogen werden konnte, ist keine neue Erkenntnis. Dafür ist die Bestimmung, der für diesen „Paradigmawechsel“ entscheidenden Variablen um so schwieriger. Eine vollständige Antwort, welche Variablen und dann vor allem, wie sich diese auf die demokratischen Repräsentationen ausgewirkt haben, kann nicht endgültig gegeben werden, ohne einem positivistischen „bias“ zu verfallen. Die vorangegangenen Revisionsversuche werden deshalb gleichermassen als bestimmend für die Form und den Inhalt der aktuellen Volksrechtsreform angenommen wie die Frage der europäischen Integration, die Globalisierungsprozesse, sowie der wissenschaftliche Diskurs über die Volksrechte, die im jetzigen Kontext als unabhängige Variablen selegiert wurden.¹⁵

11. Europäische Integration und Globalisierung

Der juristische und ökonomische Homogenisierungsprozess der EU-Mitgliedstaaten kann von der Schweiz nicht ignoriert werden, sei es im Hinblick auf einen zukünftigen Beitritt oder auch nur, um sich in Europa die Absatzmärkte zu sichern. Die in der Schweiz durchgeführten und geplanten Reformen (PTT-Reform, Kartellrechtsrevision, SBB-Reform, usw.) passen durchaus ins europäische Bild neoliberaler Gesetzgebung. Franz Blankarts berühmter Satz: „Beitrittsfähig sein, um nicht beitreten zu müssen“, illustriert, welche Auswirkungen die europäische Frage auf die nationale Politik haben kann. Was die Volksrechte betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass anlässlich der EWR-Ab-

¹⁵ Im Rahmen einer „Path dependency“ Analyse müssten die historischen Kausalitätsverläufe einzeln nachgezeichnet werden, was den Rahmen dieser Arbeit allerdings sprengen würde.

stimmung ein Hauptargument der Gegner die Inkompatibilität der Volksrechte mit den politischen Strukturen des EWR war. Dass drei Jahre später der Bundesrat im Verfassungsentwurf das Staatsvertragsreferendum um die bilateralen Verträge erweitern möchte, gleichzeitig aber die aus den Staatsverträgen entstehende Anpassung der nationalen Gesetzgebung dem Referendum entziehen will, ist aus dieser Sicht kein Zufall, zumal er in seinen Erläuterungen den EWR-Vertrag explizit als Beispiel anführt (Seite 226). Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die europäische Integration sich nicht nur auf die wirtschaftliche Gesetzgebung auswirkt, sondern ebenfalls eine Anpassung der Volksrechte nach sich zieht.

Ebenfalls von Bedeutung sind in dieser Hinsicht die Globalisierungsprozesse. Die erhöhte Mobilität wirtschaftlicher Akteure, die Intensivierung des Informationsflusses und raschere Datenübermittlung erlauben der Wirtschaft in sehr kurzer Zeit, auf soziale oder politische Änderungen zu reagieren, was flexible Organisations- und Entscheidungsstrukturen mit sich bringt. Der in letzter Zeit verstärkte Ruf nach Liberalisierung, Deregulierung und Restrukturierung erstaunt angesichts langwieriger demokratischer Entscheidungsprozesse und rigider Kompetenzordnungen der politischen Verwaltung keineswegs, denn schliesslich bedarf die Wirtschaft immer noch politischer Rahmenbedingungen um zu wirtschaften. Ersichtlich wird das dann, wenn plötzlich Wirtschaftswissenschaftler eine Reform der politischen Institutionen, insbesondere der Volksrechte, für unabdingbar halten, und zwar mit dem Argument, dass die Kadenz der politischen Entscheidungen erhöht werden müsse und ausserdem die direkte Demokratie den Zugang zum gemeinsamen Europäischen Markt verwehre (Brunetti und Straubhaar, 1991; Borner, Brunetti et al., 1994). Die Politik, und im Speziellen die direkte Demokratie, geraten zunehmend ins Schlepptau der Wirtschaft. Souveränität als konstitutives Element staatlicher Selbstbestimmung wird so untergraben und auf ein gedankliches Konstrukt ohne jeden Praxisbezug reduziert (Held, 1989). David Held notiert als hauptsächliches Problem die Absenz von „accountability“-Mechanismen, welche die internationale Ordnung legitimieren könnten (Held, 1989, 225). Die drohende staatliche Handlungsunfähigkeit gilt es aus der Optik des Bundesrates zu verhindern, weshalb man kurzerhand die Volksrechte als nicht mehr zeitgemäss abtut und damit die demokratische Selbstbestimmung den Globalisierungszwängen unterordnet: „Andererseits ist unverkennbar, dass unsere Volksrechte, die im letzten Jahrhundert den damaligen Bedürfnissen und Gegebenheiten gemäss konzipiert worden sind, mit den heutigen Anforderungen an ein modernes, handlungsfähiges und funktionsfähiges Staatswesen nicht mehr ganz im Einklang stehen. Die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit unserer Politik – die grossen Trümpfe unseres Landes im internationalen Verkehr

– haben abgenommen.“¹⁶ Die Globalisierung wird vom Bundesrat aber nicht nur als Sachzwang begriffen, sondern auch dadurch, dass man sich ihr nicht entziehen kann, als Inbegriff der Moderne aufgefasst. Globalisierung definiert also den „modernen Staat“ (der handlungsfähig und funktionsfähig sein muss, wobei die konkrete Bedeutung dieser Begriffe nirgends expliziert wird), der die Volksrechte zwar nicht abschafft, aber inhaltlich ihre Umweltabhängigkeit postuliert und umsetzt. Dieses Vorgehen entspricht auch den Ergebnissen einer quantitativen Auswertung der Daten zu Modernisierungsinitiativen in den OECD-Ländern (Naschold, 1996). Diese hat ergeben, dass Demokratisierung als Modernisierungsmassnahme quantitativ kaum ins Gewicht fällt. Im Vergleich verbreiten sich allerdings demokratische Partizipationsformen auf kommunaler Ebene viel eher als auf zentralstaatlicher Ebene, wo die Modernisierung des öffentlichen Sektors durch moderne Management-Methoden betrieben wird.

12. Die Volksrechte im wissenschaftlichen Diskurs

Nicht zuletzt hat auch der wissenschaftliche Diskurs zur inhaltlichen Neuorientierung der Volksrechte beigetragen. Die Frage, ob „knowledge policy-driven“ oder „policy knowledge-driven“ ist, wird angesichts der Verflechtung von Verwaltung und Wissenschaft relevant.

Auf die Volksrechtsreform bezogen, ist der Beitrag der Wissenschaft Teil eines kollektiven Sinngebungsprozesses, der institutionell im Rahmen von Expertenkommissionen, Publikationen, Vorträgen, Hearings, usw. stattfindet. Im argumentativen Kontext der seit den 70er Jahren andauernden Steuerungs- und Totalrevisionsdebatte wird der wissenschaftliche Beitrag innerhalb politischer Diskurse allerdings um seine Rationalität gebracht. So notierte schon Delley Ende der 70er Jahre: „Le plus frappant est la concordance des méthodes: la réalité observée empiriquement devient la condition nécessaire du fonctionnement du système – ainsi de l’apathie du citoyen, de la complexité des tâches de l’Etat –; il ne s’agit plus d’expliquer ces phénomènes, mais de les considérer comme fatals; la conception et la réalisation de la participation démocratique doivent dorénavant épouser ces contraintes“ (Delley, 1978, 163). Tatsächlich, je besser das Abstimmungs- und Wahlverhalten, die Stimmabstinenz oder die „Politikverdrossenheit“ untersucht wurde, um so weniger konnten eindeutige Lösungsstrategien formuliert werden, wie der vorliegende Verfassungsentwurf zeigt. Im Gegensatz zum Schlussbericht Wahlen, der die anstehenden Probleme wie Stimmabstinenz und Stimmkompetenz ausführlich

¹⁶ Vgl. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, 1995, Seite 15.

behandelte, erwähnt der Bundesrat in seinen Erläuterungen zum Verfassungsentwurf (1995) diese Probleme mit keinem Wort. Lieber beschäftigt er sich mit der Verträglichkeit seiner Vorschläge, mit der bestehenden Rechtssprechung und den Anforderungen an ein „modernes“ politisches System. Der Entwurf des Bundesrates manifestiert insofern einen fundamentalen Lernprozess, als er aufgrund veränderter kognitiver Regelsysteme keine „Lösungen“ zu den „Problemen“ der direkten Demokratie präsentiert (wie in den 70er Jahren), sondern lediglich Anpassungsstrategien formuliert. Es geht nicht mehr um die Erprobung neuer Formen politischer Partizipation, sondern darum, altbekannte Vorschläge wie die allgemeine Volksinitiative oder das Verwaltungs- und Finanzreferendum zu präsentieren, um damit die Handlungsfähigkeit der Behörden möglichst nicht zu beeinträchtigen. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht, dass in diesen beiden Vorschlägen das Parlament als Entscheidungsinstanz zwischengeschaltet wird (vgl. Art. 119 und 123 im Verfassungsentwurf 1995).

Seit Germanns Analyse (1975) wurde die direkte Demokratie zunehmend funktionalistisch, d. h. unter dem Aspekt der Problemlösungseffizienz betrachtet.¹⁷ Grundsätzlich stellte man fest, dass die direkte Demokratie zwar ein hohes Legitimationspotential besass, dafür aber eine sehr reduzierte Problemlösungskapazität für sich in Anspruch nehmen konnte.¹⁸ Diese Befunde decken sich im Allgemeinen mit den Erkenntnissen der Demokratieforschung, welche noch weitere Nachteile plebiszitärer Institutionen aufgedeckt hat: Schwächung der Parteien und Parlamente, verminderte Regierungsstabilität, Stärkung der Interessengruppen ausserhalb des politischen Systems, Reduktion komplexer politischer Entscheide auf Ja- und Nein-Fragestellungen (von Beyme 1996, 167). Diese empirischen Erkenntnisse sind wichtig, aber nicht etwa ein Argument gegen die direkte Demokratie. Denn die normative Partizipationsforschung muss sich auf empirische Befunde stützen, will sie alternative Beteiligungsformen erarbeiten. So schlägt Drysek beispielsweise „diskursive Institutionen“ vor, welche keine formalen Hierarchien aufweisen und auf spezifische Problemfelder ausgerichtet sind, um koordinierte Aktionen zu generieren (Drysek, 1990, 40–50). Fishkin seinerseits propagiert die Idee des „Deliberation Opinion Polls“, welche darin besteht zu fragen „what the electorate would think if, hypothetically, it could be immersed in intensive deliberative process“. Für Fishkin hat diese

17 Weitere Beispiele: der Aufsatz von Silvano Möckli mit dem Titel: Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie (Möckli, 1995) oder Yannis Papapadopoulos in einem Artikel mit dem Titel: Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy (Papapadopoulos, 1995).

18 Exemplarisch für viele Hertig: „Integrationsfähigkeit, tiefe Konfliktintensität, hohe Legitimität und ausgeprägte Regierungsstabilität sind also Merkmale des politischen Systems Schweiz, die wesentlich, wenn auch nicht ausschliesslich auf der direktdemokratischen Beteiligung seiner Mitglieder basieren. Die direkte Demokratie hat aber auch ihren Preis. Damit verbunden ist einmal sicher eine reduzierte Lösungseffizienz.“ (Hertig, 1984, 253).

Art preskriptiver Umfragen eine „recommending force, telling us that this is what the entire mass public would think about some policy issues or some candidates if it could be given an opportunity for extensive reflection and access to information“ (Fishkin, 1991, 81).

Auf der empirischen Ebene wurde die direkte Demokratie also zunehmend als politologischer Problemfall perzipiert und parallel dazu als politischer Relevanzbereich betrachtet. Kriesi (1995, 116) stellt ein Kontrolldefizit fest, das durch Initiative und Referendum bedingt ist und folgert, dass dadurch die Effizienz des politischen Systems beeinträchtigt wird. Seine Schlussfolgerung: „(...) l'idée de restreindre l'utilisation des institutions de la démocratie directe, c'est-à-dire l'idée d'empêcher l'utilisation abusive de ces institutions constitue une préoccupation constante d'une partie de l'élite et des politologues en Suisse“ (Kriesi, 1995, 83). Gurner und Hertig (1983, 51) stellen eine ungenügende Problemlösungskapazität des Bürgers fest angesichts der Forderung, seinen Entscheid zu motivieren und das Wesentliche einer Abstimmungsvorlage zu umschreiben. Papadopoulos (1994, 289) spricht von einem „Dilemma“ der direkten Demokratie: „D'un côté, les exigences de participations et d'intégration des citoyens, de l'autre, celles d'efficacité et de gouvernabilité (...).“ Germann (1994) geht gar so weit, den Übergang zur Konkurrenzdemokratie zu fordern, weil ihm die direkte Demokratie zu wenig innovativ ist. Dass „Effizienz“, „Gouvernabilität“, „Innovation“ oder „Problemlösungskapazität“ meistens diejenige der politischen Elite und einiger Politologen ist, wird allerdings nur selten erwähnt.

Es ist deshalb bezeichnend, dass trotz des parlamentarischen Auftrags von 1987, der lediglich eine Nachführung der Bundesverfassung verlangte, der „Entwurf Koller“ insbesondere die Volksrechte und die Justiz als „vordringliche Reformbereiche“¹⁹ erachtete, und über den parlamentarischen Auftrag hinausging, indem er zusätzlich zwei Partialrevisionen vorschlug.

Waren es vorwiegend Juristen, Politologen und Soziologen, die in den 70er und 80er Jahren die direkte Demokratie als Untersuchungsobjekt wählten, so gesellte sich in den 90er Jahren eine neue Berufsgattung zu diesem Kreis: die Ökonomen. Diese untersuchten den Einfluss der Volksrechte auf die wirtschaftliche Entwicklung (Brunetti und Straubhaar, 1991; Borner, Brunetti et al., 1994; Borner und Rentsch, 1997; Moser, 1996) und erarbeiteten Reformvorschläge, die auf eine reibungslose Koexistenz von Demokratie und Wirtschaft hinzielten (Borner, Brunetti et al., 1990; Kleinewefers, 1995, 130). Dass die Volksrechte im Konkurrenzkampf mit der Wirtschaft empfindliche Niederlagen erlitten, erstaunt dabei wenig angesichts des negativen „Image“, das die

19 Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, 1995, Seite 13.

direktdemokratischen Instrumente bei gewissen Ökonomen besitzen, wie folgendes Zitat illustriert: „Man kann davon ausgehen, dass eine solche Reform zu einer erheblichen „Verwesentlichung“ der Initiativen führen würde. Statt eines *Freizeitvergnügens für politische Aktivisten, die ohne grossen eigenen Aufwand* einen enormen Apparat in Bewegung setzen oder zumindest glaubwürdig damit drohen können, würde die Initiative wieder, wofür sie ursprüngliche einmal geschaffen wurde und was sie damals auch tatsächlich gewesen ist: ein Ausdrucksmittel für beachtliche Strömungen im Volk, die von den gewählten Politikern nicht aufgenommen werden“²⁰ (Kleinewefers, 1995, 38).

In einem intellektuellen Klima, in welchem die Volksrechte durch eher negative Kategorien besetzt sind, wird nun eine Reform der direkten Demokratie in Angriff genommen, die nicht nur die traditionellen Steuerungsschwierigkeiten beseitigen oder zumindest vermindern sollte, sondern ebenfalls den Anforderungen einer globalen Wirtschaft und des europäischen Marktes genügen muss. Die Legitimationsbedürftigkeit der Reform wird durch die zahlreichen Beteuerungen von Bundesrat Koller, es handle sich nicht um einen Abbau, sondern um einen neuen Ausgleich zwischen Partizipation und Repräsentation, ersichtlich und es fragt sich, inwiefern die praktischen Implikationen der Reform durch diskursive und rhetorische Strategien „überdeckt“ werden sollen. Diese Frage ist aber nicht Teil unserer Untersuchung, die lediglich die sozialen Bedingungen einer Reform und deren Demokratiekonzeption analysiert. Den sozialen Konditionen, so wurde argumentiert, entspricht ein spezifisches Demokratieverständnis. Dieses ist durch die vorangegangenen Reformen bedingt, welche eine gesellschaftliche Sinnordnung vorgeben (Historizität der Revision) und durch die erwähnten Variablen (europäische Integration, Globalisierung, wissenschaftlicher Diskurs) beeinflusst, welche auf die konkreten Vorschläge der Reform einwirken. Die Demokratiekonzeption der 90er Jahre kann auch auf der Ebene der vorgeschlagenen Neuerungen erfasst und als Vertrauensverlust in die bisherigen kognitiven Regelsysteme interpretiert werden. Zwei Beispiele sollen die veränderte Demokratiekonzeption illustrieren.²¹

20 Es ist zumindest fragwürdig, ob die ersten Initiativen ein „Ausdrucksmittel für beachtliche Strömungen im Volk“ gewesen sind, denn die erste Initiative wurde von einigen kantonalen Tierschutzvereinigungen lanciert, während das Absinthverbot von antialkoholischen Kreisen in der Romandie durchgesetzt wurde. (Unsere Hervorhebung.)

21 Für eine Analyse sämtlicher vorgeschlagener Reformen im Bereich der Volksrechte, vgl. Blaser (1997, 86–94).

13. Das Demokratieverständnis des Verfassungsentwurfs

Das erste Beispiel betrifft das Verwaltungs- und Finanzreferendum. Dieses sieht vor, dass auf Antrag eines Drittels der Mitglieder jeder der beiden Kammern, Beschlüsse der Bundesversammlung, die keine rechtsetzenden Normen enthalten, in Form von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen „verpackt“ werden und somit dem fakultativen Referendum unterstellt sind.²² Auf den ersten Blick ist man geneigt zu denken, hier ginge es um eine faktische Ausweitung der direkten Demokratie. Ist es auch, aber nur mit der Zustimmung eines Drittels des Parlamentes; und genau hier ist der Vertrauensverlust ersichtlich, den das bestehende Regelsystem erlitten hat. Denn bisher galt in Sachen Volksrechte die Regel, dass die plebiszitäre Intervention des Volkes nicht vom Willen eines spezifischen Organes abhängig ist, sondern durch die juristische Natur der politischen Beschlüsse bedingt wird. Das Verwaltungs- und Finanzreferendum verletzt diese Regel und koppelt die politische Partizipation der BürgerInnen an den Willen ihrer Repräsentanten. Damit wird das bereits erwähnte konstitutive Prinzip der helvetischen Demokratie verletzt, indem nämlich die fortwährende Gleichzeitigkeit von „pouvoir constitué“ und „pouvoir constituant“ aufgegeben und durch eine stärkere Gewichtung des „pouvoir constitué“ ersetzt wird. Angedeutet wird damit auch die Richtung, in welche der fundamentale Lernprozess zielt, nämlich in Richtung mehr Repräsentativität und weniger Partizipation.

Der gleichen Logik folgt das zweite Beispiel. Der Artikel 119 im Verfassungsentwurf des Bundesrates schlägt die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative vor. Diese soll es 100'000 Stimmberechtigten ermöglichen, in der Form einer allgemeinen Anregung die Annahme oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen zu verlangen.²³ Wiederum erscheint dieser Vorschlag auf den ersten Blick als eine Erweiterung der Initiative auf die Gesetzesebene. Doch auch hier findet eine Umlagerung vom Partizipationsprinzip auf das Repräsentationsprinzip statt. Denn das Parlament behält sich vor, einer allgemeinen Volksinitiative legislativen oder Verfassungscharakter zu attestieren. Das heisst konkret: Den Initianten wird die Kompetenz abgesprochen, selber darüber zu befinden, inwiefern ihr Begehren eine Änderung der Bundesgesetzgebung oder der Bundesverfassung nach sich ziehen sollte. Die Ausformulierung des Begehrens wird darum auch dem Parlament überlassen, da-

22 Vgl. Verfassungsentwurf 1995, Artikel 123 (Reformvorschläge Volksrechte). In der Botschaft des Bundesrates an das Parlament vom 20. November 1996 wurde das Quorum von einem Drittel gestrichen und an dessen Stelle die Mehrheitsregel eingeführt.

23 In der Botschaft des Bundesrates vom 20.11.1996 (vgl. Fussnote 14) wurde dieser Artikel, abgesehen von einigen Umformulierungen, unverändert übernommen.

mit die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes garantiert wird. Auch hier wird wieder ein zusätzliches repräsentatives Element in der direkten Umsetzung von „Inputs“ in „Outputs“ zwischengeschaltet, um zwar prozedural den Anschein direkter Partizipation zu wahren, materiell diese aber zunehmend zu untergraben.

Diese zwei Beispiele (man hätte auch die Erhöhung der Unterschriftenzahl, das Staatsvertragsreferendum oder die Verfassungsgerichtsbarkeit nehmen können) manifestieren eine veränderte Auffassung von direkter Demokratie, die darin besteht, entweder den partizipatorischen Aspekt einzuschränken oder den repräsentativen Aspekt zu verstärken. Beides führt letztlich zu einer Machtverschiebung zugunsten des Parlamentes. Dieser fundamentale Lernprozess ist aus einer soziologischen Sicht insofern verständlich, als er eine Antwort auf den zuvor kurz skizzierten wirtschaftlichen und politischen Kontext darstellt. Dabei folgen die sich neu ergebenden Regelsysteme einem kausalen Muster, das man, auf eine Formel gebracht, als „Legitimationsbestreben auf der Outputseite“ bezeichnen könnte. Die Einschränkung direktdemokratischer Partizipation entspricht einer verminderten Wertschätzung in der Art und Weise, wie Politikformulierung, Meinungsbildung und öffentlicher Diskurs stattfindet. Legitimität soll nicht mehr über einen Konsens auf der Inputseite, sondern durch rasche Entscheide und lösungsorientiertes Vorgehen erreicht werden. Schnelle und effiziente Entscheidungsfindung erscheint den Protagonisten der Reform als unvereinbar mit einer generalisierten Partizipation. Dieser Auffassung von Demokratie widerspricht Drysek in seiner Aufzählung, was diskursive Institutionen nicht enthalten sollten: „First, no individuals may possess authority on the basis of anything other than a good argument. (...) Second, no barriers to the participation of interested parties should exist. Third, there should be no autonomous formal constitutions or rules“ (Drysek, 1990, 41). Sowohl das Verwaltungs- und Finanzreferendum als auch die allgemeine Volksinitiative verleihen den Parlamentariern kraft ihres Amtes (und nicht eines besseren Argumentes) die Autorität, über die Abhaltung von Referenden zu entscheiden und über den juristischen Charakter (Gesetzescharakter oder Verfassungscharakter) allgemeiner Volksinitiativen zu befinden.

Bemerkenswert ist auch das elitistische Moment in der etablierten Kausalität, denn richtige Entscheide liegen primär in der Kompetenz der Politiker und ergeben sich durch die „wirtschaftlichen Sachzwänge“. Dass zum Beispiel der EWR-Entscheid oder die Annahme der Alpeninitiativen heute von Politikern öffentlich als falsche Entscheide verurteilt werden, lässt durchblicken, dass sie anscheinend Anspruch erheben, über die „Richtigkeit“ ihrer und des Volkes Entscheide zu befinden. Mit anderen Worten, die Gültigkeit von politischen Entscheidungen ergibt sich nicht mehr aus dem Zusammenspiel von bürgerli-

cher Mitbestimmung und parlamentarischer Repräsentation, sondern aus den Umwelteinflüssen (die im aktuellen Kontext primär als wirtschaftliche Einflüsse perzipiert werden), denen sich die Gesellschaft nicht entziehen kann und somit unweigerlich anpassen muss. Diese Umdeutung der Demokratie in eine abhängige Variable ist keineswegs nur auf die spezifischen Positionen von Bundesrat und Parlament im politischen Feld zurückzuführen, wie eine qualitative Analyse der Vernehmlassungen zum Verfassungsentwurf ergeben hat.

14. Das Demokratieverständnis der Vernehmlassungen

Aus praktischen Gründen konnten die Stellungnahmen der einzelnen BürgerInnen (n=11'123) nicht in die Analyse einbezogen werden. Ausgeschlossen wurden ebenfalls die Vernehmlassungen der Bundesinstanzen (Kantone, Bundesämter, usw.), weil diese den Volksrechten gegenüber strukturell die gleiche Position besetzen wie der Bundesrat und das Parlament. Analysiert wurden also sämtliche Stellungnahmen der Parteien, Verbände, Vereine, Organisationen, usw. (n=407). Dabei stellte sich rasch heraus, dass sich eine Vielzahl von Vernehmlassungen zum Reformpaket der Volksrechte nicht äusserte oder ohne weitere Angabe von Gründen für oder gegen die vorgeschlagene Revision der Volksrechte Position bezog. Einer hermeneutischen Analyse waren diese Stellungnahmen nicht dienlich. Typologisiert wurden schliesslich 22 Stellungnahmen, was einem Prozentsatz von 5,4 entspricht. Diese geringe Zahl ist ebenfalls durch sich wiederholende Argumente bedingt. Wir haben nämlich nur diejenigen Organisationen klassiert, welche den ideal-typischen Ausprägungen am nächsten kamen.

Mit Bäumlins Unterscheidung zwischen normativen Theorien der Selbstbestimmung und restriktiven Demokratietheorien als Grundraster für die Analyse der Vernehmlassungstexte ergab sich für die Kategorie „restriktive Demokratietheorie“ eine Typologie in vier Varianten. Unterschieden wurden in dieser Kategorie eine elitistisch-dezisionistische, eine instrumentelle, eine opportunistische und eine konservative Variante.²⁴ Die erste Variante umfasst alle Vernehmlassungen, die für eine Stärkung der Exekutive oder der Legislative plädieren, insbesondere um damit die Entscheidungskadenzen zu beschleunigen. Die FDP Schweiz notiert zum Beispiel bezüglich des Vorschlags zu einem Gesetz, auch eine Alternative zur Abstimmung bringen zu können (Art. 126): „Ein konstruktives Referendum gemäss diesem Vorschlag belässt

24 Die vier Ausprägungen wurden nicht a priori konstruiert, sondern erst nach der vollständigen Auswertung der Vernehmlassungen. Für ausführliche Kommentare zu den einzelnen Stellungnahmen, vgl. Blaser (1997, 94–132).

die Kompetenz und Verantwortung der Gesetzgebung beim Parlament, was wir für unabdingbar halten. “

Der zweite Typus bezeichnet alle Stellungnahmen, die die Volksrechte nur aus dem Grund anerkennen, weil sie die Verwirklichung anderer Ziele begünstigen. So schreibt etwa der Vorort, dass ohne die Volksrechte gewisse parlamentarische Entscheide für die Wirtschaft gewiss nachteiliger ausgefallen wären. In diese Kategorie fallen auch diejenigen Stellungnahmen, welche die direkte Demokratie als technisches Problem erachten. So schlagen beispielsweise die Schweizer Ingenieure vor, Fragen, die nur eine Minorität des Landes betreffen, nicht dem ganzen Land zur Abstimmung vorzulegen. Als Beispiel nennen sie die Neugründung des Kantons Jura.

Als opportunistisch gelten alle Vernehmlassungen, die einerseits den positiven, historischen, gesellschaftlichen und identitären Wert der direkten Demokratie als Abstraktum betonen und hervorheben, andererseits aber in ihren konkreten Vorschlägen das genaue Gegenteil in die Praxis umsetzen wollen (Juristen ist dieses Phänomen unter dem Namen „Grundrechtsparadox“ bekannt). In anderen Worten, ein Nebeneinander von abstrakten Selbstbestimmungsprinzipien und konkreten, restriktiven Mitbestimmungsvorschlägen. Exemplarisch ist hier die SPS, die zwar eine „transnationale Motion“ und eine „transnationale Initiative“ fordert, für das gewöhnliche fakultative Referendum aber eine 5% resp. eine 10% Quote für das Verwaltungs- und Finanzreferendum einführen möchte. Das heisst, dass nur mit der Zustimmung von 5% resp. 10% der Parlamentarier eine Vorlage dem Referendum unterstellt werden könnte.

Die letzte Variante umfasst alle Meinungen, die den Status quo bevorzugen und stärken wollen. In diese Kategorie fällt die SVP, die sämtliche Vorschläge des Bundesrates ablehnt und meint: „Volksrechte und Abstimmungsdemokratie gelten als kostbarste und unwiderrufliche Tradition unserer politischen Kultur.“ Dass nur eine kleine Minderheit (Die Grünen, Schweizerischer Bund für Naturschutz, Koordination ethischer Organisationen) in die Kategorie der normativen Theorien der Selbstbestimmung fällt, lässt durchblicken, dass die „Sachzwangspolitik“ (Beck, 1997, 15) den Raum des Denkbaren ausfüllt und als Handlungsstrategie bereits internalisiert worden ist. Angesichts der geringen Anzahl Fälle haben wir die normativen Theorien der Selbstbestimmung nicht weiter unterteilt und für diejenigen Organisationen bereitgehalten, welche für offene Entscheidungsstrukturen und neue Artikulationsmöglichkeiten für die BürgerInnen plädierten, damit eine kontinuierliche Konfrontation von Demokratietheorie und demokratischer Praxis stattfinden kann.²⁵

25 Der Bäumlinischen Theorie der Selbstbestimmung am nächsten kommt die „Koordination ethischer Organisationen der Schweiz“ wenn sie schreibt: „Demokratie als Postulat kann daher nur bedeuten, dass die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten im je besonderen kulturellen

Daraus ergibt sich folgende Tabelle:

Tabelle 1
Demokratiekonzeptionen gesellschaftlicher Akteure in den 90^{er} Jahren

Normative Theorien der Selbstbestimmung		Die Grünen/ Schweizerische Bund für Naturschutz/Koordination ethischer Organisationen
Restriktive Demokratietheorie	Ethistisch-Dezisionistische Konzeption	FDP/CVP/LDU/Schweizerischer Gewerbeverband/Konferenz der schweizerischen wissenschaftlichen Akademien
	Instrumentelle Konzeption	EVP/Vorort/Schweizerischer Gewerkschaftsbund/Fédération romande des syndicats patronaux/Redressement national/Schweizerischer evangelischer Kirchenbund/IngénieursEuses Suisses
	Opportunistische Konzeption	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund/Europäische Bewegung Schweiz/Greine-Stiftung/Arbeitsgruppe „Volsrechte“ (Abenzell Ausserrhoden)/SPS
	Konservative Konzeption	SVP

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass die üblichen politischen Unterscheidungen aufgebrochen werden. Links-Rechts Schemen, Arbeitnehmer-Arbeitgeber, katholisch-protestantische „cleavages“ werden irrelevant. Auffallend ist hingegen, dass sich keine Organisation gegen den Grundsatz einer Reform der Volksrechte ausspricht, was für die These der zur Disposition stehenden kognitiven Regelsysteme spricht. Auffallend ist ebenfalls, dass die Mehrheit der Stellungnahmen Demokratie nicht als bestimmend für gesellschaftliches Sein betrachtet, sondern im Gegenteil Volksherrschaft als von wirtschaftlichen Prozessen abhängige Grösse kommentarlos hinnimmt.

Umfeld zu optimieren sind“ und eine bessere staatspolitische Bildung, Weiterbildungsmöglichkeiten, einen egalitären Zugang zur Information, usw. vorschlägt.

Während noch in den 70er Jahren direkte Demokratie als Mittel zur Beeinflussung gesellschaftlichen Wandels begriffen wurde, bestimmen in den 90er Jahren fortan wirtschaftliche und politische „Zwänge“ den Verlauf der direkten Demokratie. Der qualitative Unterschied, der dabei vollzogen wird, ist deutlich erkennbar, denn Partizipation als politische Praxis verliert dadurch ihren integrativen Wertcharakter und damit auch ihren identitätsstiftenden, sozialen Sinn. Schulze spricht in diesem Zusammenhang vom „Verlust der Spürbarkeit der Demokratie“ (Schulze, 1996). Damit wird „die Autonomie der Bürger (...) kurzerhand um die moralische Komponente staatsbürgerlicher Selbstbestimmung verkürzt und auf Privatautonomie zurückgestutzt“ (Habermas, 1996, 151). Dieser kognitive Regelverlust bedeutet aber keineswegs ein an seiner Stelle sich breit machendes Vakuum. Dieses wird ja, wie schon gezeigt wurde, durch fundamentale Lernprozesse unmittelbar ausgefüllt, die ihrerseits sinnstiftenden Charakter aufweisen. Allerdings ist es verfrüht, diesen stringent definieren zu wollen. Gewisse konstitutive Elemente können jedoch bereits ausgemacht werden. Der Reformvorschlag des Bundesrates und die anschliessenden Stellungnahmen zeichnen sich beispielsweise durch einen zunehmenden Pragmatismus aus. So muss beispielsweise die technologische Entwicklung im Kommunikationsbereich und die steigende Zahl an Stimmberechtigten als Rechtfertigung für die Erhöhung der Unterschriftenzahl herhalten.²⁶ Es wird nicht mehr aus einer normativen Grundhaltung heraus argumentiert, sondern auf der Basis des faktisch Bestehenden, was konkret heisst, dass politische Utopien nicht einmal mehr gedacht werden können. In anderen Worten: „Das Bestehende als Fundament für den Bau am Künftigen zu nehmen, zeigt sich in solchen Zeiten als eine Form des politischen Realitätsverlusts, für den sich ‚Realität‘ als Projektionsleistung einer Gesinnung erweist, statt als archimedischer Ausgangspunkt entschlossener Verantwortung“ (Meyer, 1994, 52). Dieser Oberflächenrealismus, der nicht nur Glaubensbekenntnis, sondern auch eine Erfolgsstrategie für kurzfristige Legitimationsbeschaffung darstellt, verweigert sich einer Ausschöpfung des nach wie vor existierenden, wenn auch engen, politischen Spielraumes. Dadurch wird das Politische transformiert, weil es damit aus der Politik verschwindet, wie Meyer (1994) überzeugend darzulegen vermochte.

26 Vgl. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, Seite 215.

15. Schlussfolgerungen

Der Blick auf die Geschichte der Totalrevisionsversuche lässt erkennen, dass der aktuelle Reformversuch der Volksrechte und die darüber stattfindende Diskussion gegenüber den anderen Revisionsversuchen spezifische Eigenheiten besitzt, welche in ihrer Historizität verständlich werden.

Eine erste Schlussfolgerung kann aufgrund der Kontextanalysen gezogen werden. So fällt auf, dass sämtliche Totalrevisionsversuche in ökonomischen und politischen Krisenperioden stattfinden. Diese Tatsache lässt einerseits den Schluss zu, dass die bei solchen Gelegenheiten jeweils propagierte „Krise der direkten Demokratie“ kein strukturelles, sondern wohl eher ein konjunkturelles Problem darstellt. Andererseits ist aus einer soziologischen Sichtweise keinesfalls von einer „Krise der Volksrechte“ oder der direkten Demokratie per se auszugehen, denn diese sind lediglich Träger sozialen Sinns. In einer Krise stecken deshalb vielmehr die sozialen Repräsentationen, die die Volksrechte und die direkte Demokratie begründen. Problematisch ist infolgedessen das Demokratieverständnis der Initianten und Sympathisanten einer Volksrechtsreform und nicht die Institution an sich. Diese Überlegung bestätigt auch Auer mit dem Satz: „C’est qu’il s’agit non pas de problèmes de la démocratie en tant que telle, mais de problèmes politique dont les solutions éventuelles ne dépendent en fin de compte que très accessoirement de l’aménagement institutionnel de celle-ci“ (Auer, 1984, 11).

Eine zweite Schlussfolgerung bietet sich angesichts der historischen Kontinuität der verschiedenen demokratischen Repräsentationen an. In der Tat folgt keine Volksrechtsreform dem Ideal der normativen Selbstbestimmungstheorien. Immer sind es andere Prinzipien, die dominieren. So wird in den 30er Jahren die demokratische Selbstbestimmung zu Gunsten autoritärer, korporatistischer Prinzipien aufgegeben, während in den 70er Jahren in erster Linie ein der technokratischen Demokratietheorie entsprechendes dezisionistisches Moment dominierte. Die 90er Jahre erkennt man, um es etwas überspitzt zu formulieren, an der Absenz jeglicher Prinzipien, was letzten Endes in eine bedingungslose Anpassung an die herrschenden ökonomischen und politischen Entwicklungen mündet. Alle drei Revisionsversuche entsprechen nach Bäumlin's Typologie einer restriktiven Demokratieauffassung. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass in Krisenperioden ein Diskurs entwickelt wird, der darauf hinzielt, den Volksrechten ihre Legitimation zu entziehen, um einem Abbau der direkten Demokratie Hand zu bieten. Für diese Vermutung sprechen auch die Profile der jeweiligen Akteure: die autoritär bis faschistischen Fronten einerseits, Bundesrat und Parlament andererseits, die die Volksentscheide manchmal gegen ihren Willen akzeptieren und umsetzen müssen.

Die dritte und letzte Schlussfolgerung ergibt sich aus der historischen Kontinuität und den spezifischen Ausgestaltungen der Volksrechtsreformen in der Schweiz. Ein Blick auf die formellen Aspekte und die inhaltlichen Tendenzen der Totalrevisionen lässt erkennen, dass die Volksrechtsreformen in einer Perspektive zunehmender Einengung des politisch Denkbaren elaboriert wurden.

Der Reformversuch der 30er Jahre wurde in Form einer Volksinitiative in die bürgerliche Öffentlichkeit eingebracht und zielte auf einen radikalen Systemwechsel hin.

In den 70er Jahren hingegen wurde das Totalrevisionsprojekt durch zwei parlamentarische Motionen thematisiert. Die eingesetzte Expertenkommission Furgler zeichnete sich durch ihren Meinungspluralismus und autonomen Status aus, während die Bundesverwaltung im Reformprozess eine sekundäre Rolle spielte. Inhaltlich entspricht das Verfassungsprojekt der 70er Jahre dem Willen, die anstehenden Probleme durch eine aktive politische Umgestaltung zu lösen. Das Vertrauen in die politische Gestaltbarkeit war ungebrochen, wenn auch die konkreten Reformvorschläge keine revolutionären Neuerungen brachten, wie das in den 30er Jahren der Fall war.

Die Reform der 90er Jahre hingegen basiert auf einem parlamentarischen Beschluss, wobei die Nachführung der Bundesverfassung hauptsächlich durch die Bundesverwaltung realisiert wurde. Expertenkommissionen wurden nur für die Bereiche Justiz und Volksrechte eingesetzt.²⁷ Diese operierten unabhängig voneinander und bestanden auch aus weniger Mitglieder als die Kommission Furgler, die jeweils im Plenum die Vorschläge der Teilgruppen diskutierte. Die diskursive Auseinandersetzung findet heute also nur noch im kleinen Expertenkreis statt und auch das nur bezogen auf ein spezifisches Thema.

Auch inhaltlich²⁸ bietet die Volksrechtsreform wenig Neues. Im Gegenteil, die anstehenden Probleme, wie die politische Integration, der soziale Friede, die europäische Integration und die ökologische Frage finden in der Verfassungsrevision keine Antwort. Diese Strategie der „Anpassung“ klammert den sozialen Wandel definitiv aus dem Bereich des Politischen und damit auch aus dem Bereich des politisch Denkbaren und Realisierbaren aus. Der Verfassungsentwurf und das ihm unterliegende demokratische Verständnis resultiert aus einer sozial konstruierten Realität, die in der Geschichte der Totalrevisionsversuche ihre Wurzeln findet. So konstatiert man seit den 30er Jahren eine

27 Inklusiv wissenschaftlicher Beirat und den Mitgliedern des Leitungsausschusses, zählte die Expertenkommission 27 Personen, fast halb soviel wie in den 70er Jahren als insgesamt 46 Experten an der Totalrevision arbeiteten.

28 wobei das nicht den Expertengruppen zugerechnet werden kann, weil der Bundesrat teilweise gegen ihre Meinungen entschied; so zum Beispiel

zunehmende Einengung der Palette politischer Optionen und mündet schliesslich in einen Bundesverfassungsentwurf, der nicht reformiert, sondern adaptiert.

AMTLICHE DOKUMENTE

Schlussbericht der Kommission Wahlen 1973.

Verfassungsentwurf 1977.

Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. 1977 (französische Version).

Verfassungsentwurf 1995.

Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995.

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens 1996.

LITERATURVERZEICHNIS

Archibugi, Daniele; David Held, Hrsg. (1995). *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge.

Auer, Andreas (1984), Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, II, 1–110.

Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy*, Berkely, Los Angeles, London: University of California Press.

Bäumlin, Richard (1968), Was lässt sich von einer Totalrevision erwarten?, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 87/2, 377–397.

Bäumlin, Richard (1978), Gesellschaftspolitik und Verfassungsverständnis. Eine Problemskizze, in: *Totalrevision der Bundesverfassung – Notwendigkeit oder Wunschtraum*, Zürich: Schriften des Schweizerischen Aufklärungsdienstes, 31–47.

Bäumlin, Richard (1978), *Lebendige oder gebändigte Demokratie?*, Basel: Z-Verlag.

Beck, Ulrich (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich (1997), *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Blaser, Jeremias (1997). *Les réformes des droits populaires en Suisse. Institut d'études politiques et internationales*. (Mémoire), Université de Lausanne.

Bohmann, James (1997), Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities, in: James Bohman und William Rehg, Hrsg., *Deliberative Democracy*, Cambridge, London: The MIT Press, 321–349.

Borner, Silvio; Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1990), Schweiz AG. *Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich: Verlag NZZ.

Borner, Silvio; Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1994), *Die Schweiz im Alleingang*, Zürich: Verlag NZZ.

Borner, Silvio, Hans Rentsch, Hrsg. (1997). *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur, Zürich: Rüegger.

Brunetti, Aymo und Thomas Straubhaar (1991), Internationalisierung und direkte Demokratie, *Annuaire suisse de science politique*, 231/257, 237–256.

- Cohen, Joshua (1997), *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: James Bohman und William, Rehg Hrsg., *Deliberative Democracy*, Cambridge, London: The MIT Press, 67–93.
- Delley, Jean-Daniel (1978), *L'initiative Populaire en Suisse Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne: L'Age d'Homme.
- Dryzek, John S. (1990), *Discursive Democracy Politics, Policy and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James S. (1991), *Democracy and Deliberation*, New Haven, London: Yale University Press.
- Germann, Raimund E. (1975), *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern, Stuttgart: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1985), *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- Germann, Raimund E. (1994), *Staatsreform. Der Uebergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Gilg, Peter und Peter Hablützel (1986), *Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)*, in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel, Frankfurt am Main: Helbling und Lichtenhahn, 821–969.
- Glaus, Beat (1969), *Die nationale Front*, Zürich, Einsiedeln, Köln: Benziger.
- Gruner, Erich (1959), *Der Einbau der organisierten Interessen in den Staat*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 59–79.
- Gruner, Erich und Hans Peter Hertig (1983), *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*, Bern, Stuttgart: Haupt.
- Guggenberger, Bernd (1995), *Demokratie/Demokratiethorie*, in: Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Hrsg., *Lexikon der Politik*, München: C.H. Beck, 36–49.
- Habermas, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1989), *Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit?*, in: Forum für Philosophie Bad Homburg, Hrsg., *Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 7–36.
- Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Held, David (1989), *Political Theory and the Modern State*, Cambridge: Polity Press.
- Hertig, Hans Peter (1984), *Volksabstimmungen*, in: Ulrich Klöti, Hrsg., *Manuel Système Politique de la Suisse* (Bd. 2), Bern, Stuttgart: Haupt, 247–279.
- Im Hof, Ulrich (1991), *Mythos Schweiz. Identität-Nation-Geschichte 1291–1991*, Zürich: NZZ Verlag.
- Imboden, Max (1964), *Helvetisches Malaise*, Zürich: Evangelische Zeitbuchreihe.
- Jost, Hans Ulrich (1986), *Bedrohung und Enge*, in: Jean-Claude Favez, Beatrix Mesmer et al.: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel, Frankfurt am Main: Helbling und Lichtenhahn, 731–821.
- Kleinewefers, Henner (1995). „*Verwesentlichung“ der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte?*“, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg.
- Kölz, Alfred (1992), *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern: Stämpfli+Cie AG.
- Korff, Adalbert, Jean Daniel Delley und Wiliam. Ossipow (1973), *La révision totale de la Constitution Fédérale*, Genève: Département de science politique.

- Kreis, Georg (1998). Die Lancierung der Totalrevision der Bundesverfassung in den 1960er Jahren in Mario König, Georg Kreis et al. Hrsg., *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich: Chronos, 21–39.
- Kriesi, Hanspeter (1995), *Le système politique suisse*, Paris: Economica.
- Kriesi, Hanspeter und Dominique Wisler (1996), *The impact of social movements on political institutions: A comparison of the introduction of direct legislation in Switzerland and the U.S.*, Cornell University, Institute for European Studies Working Paper no. 96.6.
- Linder, Wolf (1983), Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Alois Riklin, Hrsg., *Manuel système politique de la Suisse* (Vol. 1), Bern, Stuttgart: Haupt, 255–382.
- Linder, Wolf (1994), *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York: St. Martin's Press.
- Manin, Bernard (1985), Volonté générale ou délibération, *Le débat*, 33/Janvier, 73–93.
- Meyer, Thomas (1994), *Die Transformation des Politischen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Möckli, Silvano (1995), *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*, St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft.
- Moser, Peter (1996), Zwischen Immobilität und Instabilität: Auswirkungen der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Verfassungsgerichtbarkeit in der Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2/2, 233–257.
- Müller, Jörg Paul (1993), *Demokratische Gerechtigkeit*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Naschold, Frieder (1996), Partizipative Demokratie – Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen, in: Werner Weidenfeld, Hrsg., *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin: Siedler, 294–311.
- Neidhart, Leonhard (1970), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern: Franke.
- Offe, Claus (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Offe, Claus und Ulrich Preuss (1991), Democratic Institutions and Moral Resources, in: David Held, Hrsg., *Political Theory today*, Cambridge, Oxford: Polity Press, B. Blackwell, 143–171.
- Papadopoulos, Yannis (1994), Synthèse et perspectives, in: Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*, Lausanne: Réalités sociales, 277–305.
- Papadopoulos, Yannis (1995), Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy Top-Down and Bottom-Up Perspectives, *Politics & Society*, 23/No. 4 December, 421–448.
- Pateman, Carol (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Preuss, Ulrich (1989), Was heisst radikale Demokratie heute?, in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), *Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 37–67.
- Riklin, Alois und Roland Kley (1981), *Stimmabstinenz und direkte Demokratie*, Bern, Stuttgart: Haupt.
- Riklin, Alois und Silvano Möckli (1983), Ideengeschichtlicher Kontext. Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Alois Riklin, Hrsg., *Manuel système politique de la Suisse* (Vol. 1), Bern, Stuttgart: Haupt, 9–119.

- Scharpf, Fritz (1970), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scheiben, Oskar (1987), *Krise und Integration*, Zürich: Chronos.
- Schulze, Gerhard (1996), Die Wahrnehmungsblockade – vom Verlust der Spürbarkeit der Demokratie, in: Werner Weidenfeld, Hrsg., *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin: Siedler, 33–52.
- Siegenthaler, Hansjörg (1985), Die Schweiz 1914–1984, in: Wolfram Fischer, Hrsg., *Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Stuttgart: Klett, 482–512.
- Siegenthaler, Hansjörg (1993), *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen*, Tübingen: Mohr.
- Sigg, Oswald (1978), *Die eidgenössischen Volksinitiativen*, Bern: Franke.
- Stadler, Peter (1969), Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, XXXIV, 75–169.
- Taylor, Charles (1975), Neutralität in der politischen Wissenschaft, in: Jürgen Habermas, Dieter Heinrich, et al. Hrsg., *Erklärung und Interpretation in den Wissenschaften vom Menschen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 14–65.
- Tschannen, Pierre (1995), *Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Vilmar, Fritz (1973), *Strategien der Demokratisierung*, Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Von Beyme, Klaus (1996), Ansätze zur Reform des politischen Systems – Die Institutionen auf dem Prüfstand, in: Werner Weidenfeld, Hrsg., *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin: Siedler, 158–179.

Anschrift des Autors:

Jeremias Blaser
Institut d'études politique et internationales
Unil, BFSH 2
1015 Lausanne-Dorigny