BOLLETTINO

del

Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera Italiana «Coscienza Svizzera»

N.1/1973

PRESENTAZIONE

L'importanza nazionale di « Forum Helveticum », quale organizzazione mantello degli enti che si prefiggono il promovimento degli interessi spirituali del paese nei più disparati settori della collettività nazionale, ci induce a diffondere ai nostri soci, nel testo integrale e originale, le conferenze tenute all'Assemblea dei delegati di FORUM HELVETICUM (Berna, 29 marzo 1973)

« C. S. »

SOMMARIO

DELEGIERTENVERSAMMLUNG 1 9 7 3 ASSEMBLEE DES DELEGUES

P e t e r D ü r r e n m a t t , B a s e l

Präsident des Forum Helveticum

T ä t i g k e i t s b e r i c h t

d e s L e i t e n d e n A u s s c h u s s e s

Meine Damen und Herren, es scheint mir angebracht und vielleicht auch notwendig zu sein, meinen Bericht über die Tätigkeit des Forum Helveticum im Geschäftsjahr 1972/73 mit einem Hinweis auf das Wesen dieser Tätigkeit zu beginnen. Die Wirksamkeit des Forum Helveticum ist, gemäss der Zielsetzung, wie sie unsere Statuten vorsehen, direkter und indirekter Art. Wenn ich sage, sie sei direkter Art, so heisst das allerdings nicht, dass das Forum Helveticum im Hinblick auf ganz bestimmte Ereignisse und Zeitentwicklungen mit Stellungnahmen und Resolutionen in Erscheinung tritt. Der direkte Teil unserer Arbeit besteht vielmehr darin, dass wir die geistigen Entwicklungen in der Schweiz und in der Welt, soweit sie in irgendeiner Weise geeignet sein können, die Existenz unseres Landes zu berühren, fortlaufend verfolgen, das entsprechende Material sammeln und alles, was uns davon wesentlich erscheint, an unsere Mitglieder weiterleiten, sei es in der Form von Hinweisen, sei es dadurch, dass wir einzelne Dokumente unmittelbar an sie abgeben.

Die indirekte Arbeit unserer Institution besteht darin, dass wir dann, wenn wir der Auffassung sind, die Oeffentlichkeit müsste bestimmte wichtige Entwicklungen zur Kenntnis nehmen, die für das betreffende Problem speziell zuständigen Organisationen unserer Vereinigung darauf hinweisen, dass sie sich der

betreffenden Frage annehmen sollten. Wir erfüllen damit das, was in den Satzungen umschrieben ist, wenn es dort heisst, das Forum Helveticum begünstige insbesondere die Information und die Diskussion über kritische Fragen des öffentlichen Lebens. Es schien mir notwendig, mit dieser Feststellung zu beginnen, weil sich aus ihr die gewisse Zurückhaltung in bezug auf die Publizität unserer Arbeit erklärt.

Mein Bericht über die Tätigkeit des Forum Helveticum im Geschäftsjahr 1972/73 gliedert sich in folgende drei Abschnitte: Ich erwähne zuerst bestimmte Aktionen, die auf Veranlassung des Forum durchgeführt worden sind, ich komme hernach auf Aktionen zu sprechen, die wir zur Zeit noch vorbereiten, und ich berichte Ihnen schliesslich über die Informations- und Dokumentationssendungen des Sekretariates, sowie über die Arbeit des Leitenden Ausschusses und des Zentralsekretariates.

Was zunächst die im Jahre 1972 durchgeführten Aktionen betrifft, so ist ihre Zahl weniger gross als wir sie gemäss unseren Plänen vorgesehen hatten. Auf die Ursachen werde ich im zweiten Teil meiner Ausführungen zurückkommen. Die wichtigste Aktion, die wir im Jahre 1972 abgeschlossen haben und die in absehbarer Zeit das Parlament und hernach eine weitere schweizerische Oeffentlichkeit beschäftigen wird, bezog sich auf die Frage der Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen. Sie sind über das Unternehmen bereits vor einem Jahr an der Delegiertenversammlung orientiert worden. Die vom Forum eingesetzte Studienkommission führte am 18. Mai und am 23. Juni 1972 ihre Schlussitzungen durch. Sie bereinigte den Schlussbericht an den Bundesrat und orientierte an einer Pressekonferenz vom 12. Juli in Bern die schweizerische Oeffentlichkeit über ihre Arbeit. Der Wortlaut des Schlussberichtes wurde in deutscher und französischer Sprache der Presse, sowie den Medien Radio und Television überreicht und hernach den Mitgliedern des Forums zugestellt. Er bildete die Grundlage für

den wichtigen Entscheid des Bundesrates, den eidgenössischen Räten die Annahme der Münchensteiner-Initiative zu empfehlen und damit den Auftrag zu übernehmen, einen Verfassungsartikel über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen zu Handen der Volksabstimmung ausarbeiten zu lassen und hernach durchzuberaten. Den eidgenössischen Räten wird, für ihre Kommissionsarbeit, das ausführliche Protokoll der Beratungen der Studienkommission des Forum zur Verfügung stehen. Ferner werden die deutsche und die französische Fassung des Berichtes samt bestimmten Beilagen im Buchhandel erscheinen. Wir können feststellen, dass die Vorarbeiten, die im Rahmen des Forum geleistet worden sind, eine wichtige Grundlage für den Versuch bilden werden, dieses schwierige Problem zu lösen.

Die andere Aktion, die im Rahmen des Forum Helveticum im Berichtsjahr durchgeführt worden ist, stand im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über den Vertrag der Schweiz mit der EWG. Das Forum hatte seine Dienste, besonders auch die Möglichkeiten des Stapferhauses, für die Durchführung eines Informationsseminars über den Inhalt des Abkommens zur Verfügung gestellt. Eingeladen zum Seminar, das am 10. und 11. April 1972 stattfand, wurden Redaktoren und Publizisten aller Lager und aller Auffassungen. Es nahmen 64 am Problem interessierte Journalisten und Publizisten teil, wobei alle die absolute Objektivität der Information, die sie bekommen hatten, und die Art und Weise, wie kritische Fragen behandelt wurden, als positive Eindrücke hervorhoben. Der "Beobachter" stellte nachher fest, es sei mit diesem Informationsseminar ein neuer Stil des innenpolitischen Gespräches erfolgreich ausprobiert worden. Als Leiter hatte sich der Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, alt Bundesrat Spühler, als Referenten die Herren Fritz Ebner, Christoph Eckenstein, Botschafter Jolles, Waldemar Jucker und Hans Sieber zur Verfügung gestellt. Das Forum hatte für diese Veranstaltung lediglich den Rahmen gebildet und sie gemeinsam

mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik organisiert. Für die Publizisten französischer Sprache fand eine Parallelveranstaltung in der Westschweiz statt.

Damit komme ich zum zweiten Teil meiner Ausführungen, zu Anregungen, die das Forum gemacht hat, die aber bis jetzt nicht über das vorbereitende Stadium hinausgekommen sind. Die eine unter diesen Anregungen hat immer noch zum Ziel, die Probleme der Neutralitätspolitik der Schweiz, innerhalb bestimmter Strukturveränderungen in der europäischen und in der Weltpolitik, durchdenken und durchdiskutieren zu lassen, mit dem weiteren Ziel, auch die Frage zu beantworten, wie es möglich sein könne, breitere Schichten unseres Volkes für aussenpolitische Fragen, d.h. für die Situation des neutralen Kleinstaates innerhalb eines raschen und permanenten Wandels der europäischen und der weltpolitischen Verhältnisse zu interessieren.

Die andere Frage, die sich ebenfalls noch im Stadium der Vorbereitungen befindet, bezieht sich auf das Problem des schweizerischen Selbstverständnisses in dieser Zeit, wie es durch die beiden Referate der Delegiertenversammlung 1972 in so eindrücklicher Form aufgegriffen und formuliert worden ist. Es ist die Absicht des Forum Helveticum, das diesem Problem gewidmete Seminar gemeinsam mit der Neuen Helvetischen Gesellschaft durchzuführen.

Wenn die Verwirklichung der beiden Pläne immer noch im Stadium der Vorgespräche steckengeblieben ist, so hängt das mit einer bestimmten Erscheinung unseres öffentlichen Lebens zusammen: Die Probleme unseres öffentlichen Lebens sind auf der einen Seite gekennzeichnet durch eine wachsende Vielfalt von dringlich gewordenen Einzelfragen. Die Vielfalt dieser Einzelfragen erinnert gelegentlich an das bekannte Bild der Hydra, der siebenköpfigen Schlange, der man dadurch nicht beizukommen vermag, weil für jeden abgeschlagenen Kopf sieben neue nachwachsen. Ohne Bild gesprochen: Vielfalt und Dringlichkeit der Sonderprobleme nehmen nicht ab, sie nehmen zu. Das heisst aber mit Bezug auf die Praxis, dass

der Bedarf an fachkundigen Menschen, die mit der Lösung von Sonderproblemen beauftragt werden, ebenfalls zunimmt. Es heisst weiter, dass die Gabe, diese Zusammenhänge zu sehen, immer seltener wird, und dass jene unter unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die sich noch um die Erkenntnis der Zusammenhänge bemühen, überlastet sind. Sobald man sich bemüht - wie das der Leitende Ausschuss mit Bezug auf die beiden einander bedingenden Probleme einer neuen Sicht unserer Aussenpolitik und der Pflege des schweizerischen Selbstverständnisses getan hat - politisch interessierte Menschen für die Teilnahme an zusammenfassenden und aufbauenden Gesprächen zur Lage der Schweiz zu finden, stösst man immer wieder auf dieselben Namen; vieles ist - um im Bild zu sprechen - an wenigen Nägeln aufgehängt.

Trotzdem sind wir entschlossen, die beiden erwähnten Fragen im Aktionsbereich des Forum Helveticum mit einbezogen zu erhalten; ich hoffe zuversichtlich, Ihnen an der Delegiertenversammlung 1974 berichten zu können, es seien die vorgesehenen Seminare endlich durchgeführt worden.

Zu den indirekten Aktionen des Forum Helveticum zähle ich sodann meine Interpellation im Nationalrat, betreffend den Ausbau des Stapferhauses, um den Seminarien des Forum breitere Möglichkeiten als bisher zu gewährleisten. Die Hauskommission des Stapferhauses verfügt über fertig konzipierte Pläne für den Ausbau der Begegnungsstätte. Der Ausbau kann aber aus finanziellen Gründen nur realisiert werden, wenn sich auch die Eidgenossenschaft an ihm beteiligen wird. Meine Interpellation hatte zum Ziel gehabt, abzuklären, ob sich der Ausbau eventuell mit den Plänen des Bundes koordinieren lasse, ein bundeseigenes Ausbildungszentrum zu schaffen, oder ob, falls das nicht der Fall sein sollte, die Eidgenossenschaft bereit wäre, sich trotzdem mit dem Kanton Aargau und mit der Stadt Lenzburg an einem Ausbau zu beteiligen. Der Bundesrat hat in der soeben zu Ende gegangenen Frühjahrssession den ersten Teil meiner Frage verneint; er hat aber zugesagt,

die Aufforderung, der Bund möge sich finanziell beteiligen, wohlwollend zu prüfen. Dieses "Wohlwollen" muss im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Restriktionen auf dem Baumarkt verstanden werden. Dass sich unsere Pläne zur Zeit diesen Restriktionen fügen müssen , ist klar. Auf lange Sicht gesehen ist indessen wichtig, dass wir im Prinzip auf die Teilnahme des Bundes am Ausbau des Stapferhauses werden rechnen können. Wir freuen uns darüber, dass man im Bundesrat die zukunftweisenden Möglichkeiten erkannt hat, die sich angesichts der bisherigen Tätigkeit und der Zusammenarbeit zwischen Stapferhaus und Forum Helveticum für die Stärkung des schweizerischen Selbstverständnisses in einer Zeit des raschen Wandels bereits ergeben haben. Unser Ziel bleibt, die Seminarien des Stapferhauses auf noch breiterer Grundlage als bisher auszugestalten und dabei, als weiteren Schritt, auch Begegnungsmöglichkeiten zwischen Schweizern und Ausländern vorzusehen, in ähnlicher und, wie wir glauben, vorbildlicher Weise, wie das die Engländer mit ihrer Begegnungsstätte Wilton-Park geschaffen haben. Es ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig, dass das Forum Helveticum das Patronat über die schweizerischen Beziehungen zu Wilton-Park übernommen hat.

Mit Bezug auf den dritten Teil meiner Ausführungen kann ich mich kurz fassen. Das Sekretariat hat in der Zeit von April 1972 bis Ende März 1973 sechs Informations- und Dokumentationssendungen an unsere Mitglieder verschickt (am 20. April, 23. Juni, 7. August, 12. Oktober, 30. November 1972 und am 26. März 1973).
Es wäre für uns wertvoll, wenn Sie sich in der anschliessenden Diskussion zu diesem Teil der Arbeit des Sekretariates äussern und Ihre Wünsche oder Ihre Kritik anbringen würden.

Der Leitende Ausschuss hat drei Sitzungen durchgeführt, am 29. August und am 31. Oktober 1972, sowie am 31. Januar 1973. Gemäss den Bestimmungen unserer Statuten Art. 13, Alinea 1, haben wir zwei neue Mitglieder kooptiert, den Sekretär der Schweizerischen Jugendverbände, Herrn Ernst Oppliger, sowie Herrn Michel

Renaud, Lausanne. Beide Herren gehören der jüngeren Generation an, was ich mit Nachdruck und Genugtuung unterstreichen möchte.

Was schliesslich das Sekretariat betrifft, so hat es seit dem Winterhalbjahr unter einer Art Ausnahmezustand gearbeitet. Der Leitende Ausschuss hatte, zusammen mit der Hauskommission des Stapferhauses, dem Sekretär, Herrn Dr. Martin Meyer, einen halbjährigen Arbeitsurlaub bewilligt. Herr Dr. Meyer befindet sich noch bis Ende März zu Studienzwecken im Rahmen der UNESCO in Paris. Wir wissen, dass die vielen Anregungen, die er dort in den letzten sechs Monaten gewonnen hat, seiner Tätigkeit als Leiter des Stapferhauses und als Sekretär des Forum Helveticum zugute kommen werden. Umso grösser war freilich die Arbeit, die Herr Dr. Kunz, zusammen mit Frau Frey, für Stapferhaus und Forum in den letzten Monaten zu bewältigen hatten. Zumal, wegen ihrer Heirat, Frau Hunziker in der zweiten Jahreshälfte ebenfalls ausgeschieden war. Ich benütze die Gelegenheit, der zuverlässigen, sorgfältigen und hingebenden Arbeitsweise unseres Sekretariates meinen verbindlichsten Dank abzustatten.

Damit, meine Damen und Herren, schliesse ich meinen Bericht. Ich stehe Ihnen für alle Auskünfte in der folgenden Diskussion zur Verfügung.

* * * * * * *

DELEGIERTENVERSAMMLUNG 1 9 7 3 ASSEMBLEE DES DELEGUES

R o l a n d R u f f i e u x , F r i b o u r g

P r o b l è m e s d e l a d é m o c r a t i e d i r e c t e

En 1830 lorsque la souveraineté du peuple fut proclamée dans la constitution du canton de Lucerne, un membre du gouvernement sortant commenta la décision en ces termes: "Le taureau est hors de l'étable, essayez maintenant de l'y faire rentrer". Un peu trop agricole peut-être, l'image est expressive et s'applique également à l'évolution de la démocratie directe fédérale, seule en cause dans ces propos. Dans un premier temps, l'objectif principal du gouvernement et du parlement semble avoir été de limiter les tumultes qui pourraient résulter de la libération du peuple. L'on y est si bien parvenu que l'ère des grandes luttes idéologiques étant achevée, on s'est inquiété plutôt de retrouver le taureau à l'écurie. Et de déplorer l'inertie du souverain !

Les phases de cette "corrida" - pour continuer dans la voie des métaphores - sont elles-mêmes caractéristiques de changements profonds dans la nature du gouvernement et dans l'état de la société. Parce que la démocratie directe est un élément central de la démocratie helvétique, il semble intéressant de retracer cette évolution à grands traits: ce sera la première partie de notre exposé. La seconde portera sur une évaluation du système à l'heure actuelle et sur son avenir probable, ce qui constitue peut-être une démarche imprudente mais certainement stimulante.

Commençons par quelques précisions avant le survol historique. Considérée sous l'angle le plus général, la démocratie directe (ou semi-directe) est un ensemble de procédures ayant pour but le partage des fonctions législatives (au sens large) et éven-

tuellement administratives entre le corps électoral, considéré sous son espèce noble de souverain, et les autres organes de l'Etat. Si les droits cantonaux attribuent à ce mode d'action politique un champ très étendu, le droit fédéral l'a borné à la fonction législative en dépit de tentatives d'élargissement. Le champ d'application comprend la constitution, les lois et les arrêtés fédéraux. Ne subsistent actuellement que deux procédures: l'initiative limitée à la constitution; le référendum qui peut être constitutionnel, conventionnel ou législatif.

Simples en apparance, ces procédures ont exercé des effets complexes, du fait de la position centrale qu'elles occupent dans les institutions de la Confédération. Les juristes ont fréquemment insisté sur leur caractère conservateur (on reviendra plus loin sur ce problème), les politologues, eux, sont surtout attentifs à leur capacité d'accélération ou, au contraire, de décélération, selon les circonstances ambiantes. Leur premier caractère est donc de pouvoir modifier le rythme de l'activité politique. Deuxième caractère: si ces institutions directes n'ont jamais été employées à des fins personnelles sur le plan fédéral du moins, elles ne sont pas pour autant anonymes. Par leur intermédiaire, s'est opérée une différenciation des rôles sociaux bien plus poussée que dans le système représentatif, ce qui a indiscutablement amélioré la nature démocratique du système global. Le fédéralisme avait consacré la présence institutionnelle des petites groupes - communes, cantons - dans la vie politique. Sur le terrain de la démocratie directe fédérale, les cantons ont trouvé très tôt des concurrents directs, tels que partis, associations professionelles ou groupes de pression dont l'audience nationale est devenue souvent plus efficace que la leur. En passant à l'offensive, le fédéralisme est devenu plus ambigu, synonyme même de corporatisme. Troisième caractère: greffées très tôt sur le régime représentatif, les institutions de démocratie directe ont largement déterminée son évolution. Cette dialectique des parties - la fonction représentative, la

fonction fédérative, la fonction plébiscitaire - sur le tout oblige l'observateur à une constante réévaluation du système politique suisse, qu'il s'agisse des rapports entre initiative et gouvernement, référendum et parlement, ou des deux ensemble sur les pouvoirs locaux.

Commençons maintenant le rappel historique par un jugement daté - donc typique d'une mentalité intermédiaire - celui que portait Numa Droz en 1894 sur l'évolution en cours:

> "On peut diviser l'histoire contemporaine de la Suisse en trois périodes: celle du parlementarisme qui s'étend de 1848 à 1874; celle de la démocratie, issue de la revision fédérale de 1874, qui a établi le référendum facultatif; et celle de la démagogie qui s'est ouverte il y a deux ans avec l'introduction du droit d'initiative en matière de revision partielle de la Constitution."

Il est intéressant de noter que Numa Droz porte ce jugement pessimiste sur l'avenir au moment où les radicaux suisses accèdent à l'hégémonie politique. S'ils rechignent devant l'extension de la démocratie directe, dont ils avaient été un demi-siècle plus tôt de chauds partisans, c'est qu'ils redoutent d'en devenir à leur tour les victimes. Il y a là un paradoxe apparent qui mérite quelque explication.

Remontons jusqu'en 1830 qui fonde la démocratie libérale. Celle-ci est caractérisée par la reconnaissance du régime représentatif: avec la séparation des pouvoirs, la publicité de l'activité politique et la garantie des libertés personnelles, la bourgeoisie accède au pouvoir grâce à sa puissance économique et à sa culture. Elle n'éprouve guère le besoin d'associer le peuple au pouvoir sinon par le rite électoral. Durant la Régénération, on assiste progressivement à une restriction du droit de pétition et d'assemblée, même si quelques cantons adoptent le veto qui a un effet simplement dissuasif. L'historien recueille l'impression très nette que dans l'optique libérale, la démocratie est gouvernée,

c'est-à-dire que la classe politique entend dicter les lois au peuple.

C'est la démocratie radicale qui introduit le peuple dans le laboratoire de la politique en revendiquant pour lui une liberté d'action correspondant à son degré de maturité. Pour les radicaux des années 1840, la souveraineté populaire n'est pas une maxime vide mais bien une pratique quotidienne. Aux miroirs déformants de la représentation, ils préfèrent des voies d'action directe parfois violente: la constituante, le putsch, le suffrage universel et son corollaire l'école publique obligatoire, le règne des assemblées populaires animées par les associations patriotiques d'où sortiront les partis de masses.

La démocratie radicale ne se réalise pas d'un coup à cause de l'accumulation des difficultés à résoudre: réforme des structures fédérales; rapports entre les pouvoir civil et religieux, tutelle encombrante de l'étranger. Comme Droz le remarque, les débuts de l'Etat fédéral restent placés sous le signe du régime représentatif. Les Pères fondateurs de 1848 s'inspirent visiblement de la maxime de Pellegrino Rossi, auteur du projet de 1832; "Le seul moyen de succès consiste à ne contenter pleinement personne". Alors que certaines constitutions radicales cantonales connaissent déjà les droits populaires directs, la nouvelle charte fédérale n'octroie qu'un droit d'iniative dans la revision constitutionnelle, droit strictement encadré par les pouvoirs de l'assemblée fédérale et des cantons.

Comme la démocratie libérale, la démocratie radicale tombe bientôt dans les excès du régime représentatif, en raison aussi du mélange entre les affaires et la politique qui caractérise les débuts de l'Etat fédéral: les chemins de fer ont leurs "barons"; l'affrontement avec la France révèle le "napoléonisme" de Stämpfli. Les radicaux oubliaient donc le peuple qui les avais portés au pouvoir. La réaction partit des cantons où le radicalisme avait largement triomphé sous la forme du mouvement démocrate, c'est-à-dire

d'un débordement par la gauche. Le mouvement mit en honneur le veto, l'initiative et surtout le référendum, qui est un veto perfectionnée, cela en rapport étroit avec l'élection populaire et la révocation du personnel politique et administratif. La victoire des démocrates dans plusieurs cantons fit entrer la Suisse dans une période "jacksonienne": la lutte pour les "dépouilles" du pouvoir donna leur chance à de véritables aventuriers mais révéla également que le souverain était plus capricieux que raisonnable.

Dans les revisions fédérales de 1866 et 1872, l'extension nécessaire de la démocratie directe fut un leitmotiv radical et le corollaire de l'unification. Après l'échec de 1872, les radicaux eurent l'habileté de sacrifier l'initiative législative pour sauver le référendum. Dans cette dernière procédure adopté en 1874, la marque centralisatrice devint manifeste lorsqu'on se contenta de majorité des citoyens. Sur un point en apparence secondaire, les cantons perdirent définitivement l'occasion d'influer directement la législation fédérale. L'"élément national" sur lequel Druey aurait voulu s'appuyer plus fermenent dès 1848 commençait à l'emporter sur l'"élément cantonal".

Entre 1874 et 1891, la démocratie radicale ayant évincé l'opposition démocrate sur le plan fédéral, subit l'épreuve des droits populaires: le peuple secoua vigoureusement la tutelle du gouvernement et du parlement. Dans le mesure où le Conseil fédéral comptait des centralisateurs obstinés et décidés à agir, il essuya de graves échecs à cause de la vigueur de l'opposition fédéraliste: successivement Schenk avec le "bailli scolaire" (1882), Hauser avec la banque centrale (1891), Emil Frey avec la centralisation militaire (1895) furent désavoués dans des votations qui prirent l'allure de véritables plébiscites. Les débuts du référendum législatif furent encore plus bruyants, remarque Aubert: pendant le dernier quart du siècle, le peuple y recourut vingt-cinq fois, soit en moyenne chaque année, obtenant la condamnation

du parlement dans les trois-quarts des cas.

Entre temps, le Conseil fédéral avait accepté la motion Zemp sur l'amélioration des clauses de la revision, en sorte que l'initiative constitutionnelle fut introduite en 1891. Là encore, une modification technique faite au niveau du parlement se révéla de la plus grande importance: la chambre des cantons ajouta au voeu général la possibilité de déposer un projet rédigé. Considérait-on que le peuple suisse était capable de s'ériger chaque jour en constituant ? Non pas. Il s'agissait plutôt d'une astuce de l'opposition fédéraliste cherchant à éviter que les lois ne s'écartent trop des voeux formulés par le souverain. La nouvelle procédure eut pour effet d'introduire dans la constitution fédérale plusieurs dispositions qui n'y avaient que faire. Heureusement, des groupes plus fermement constitués - partis, associations - prirent la direction de la campagne, ce qui entraîna un nombre élevé de rejets. Jusqu'en 1914, l'initiative et le référendum perdirent progressivement leur caractère sauvage. Mais le radicalisme suisse hésita constamment entre deux types possibles: la démocratie gouvernée, conception qu'il avait condamné chez les libéraux; la démocratie gouvernante, conception qui semblait découler de sa théorie politique mais que les pratiques élitistes du parti devenu dominant empêchaient de réaliser.

Il est difficile de déterminer exactement le moment où la Suisse passe de la démocratie radicale à la démocratie sociale car la phase de transition débute avant la fin du XIXème siècle pour s'étendre assez avant dans notre siècle.
Les principes qui s'y rattachent directement mirent longtemps à entrer dans les moeurs politiques, ainsi la représentation proportionnelle, évoquée dès 1860, qui fut rejetée en 1900 et 1910 sur le plan fédéral, pour être finalement acceptée en 1918. Préparée par une poussée conjointe des forces d'opposition dont la base sociale s'élargissait à cause de l'évolution économique, la reconnaissance de ce nouveau principe d'expression politique

s'acheva au moment de la grande crise. Un autre élément majeur de la démocratie sociale est l'intégration dans le processus politique des milieux socio-professionnels: - paysans, ouvriers, classes moyennes, patronat industriel - déjà organisés sur le plan professionnel. En reconnaissant cette forme de participation, la démocratie sociale s'est liée à l'évolution interne de ces organisations, par exemple au fait qu'elles adoptent une action revendicative impliquant la grève ou, au contraire, de simples négociations. Une dernière caractéristique de la démocratie sociale réside dans l'importance prise par la politique économique et sociale dont le domaine s'est étendu progressivement sur des terrains naguère réservés à la sphère privée ou à l'initiative individuelle et qui ne peut plus être élaborée sans le concours actif des milieux auxquels elle s'applique.

La pratique de l'initiative et du référendum s'en est trouvée sensiblement modifiée. Acceptée par les radicaux comme un facteur de progrès, l'instrumentation avait d'abord été utilisée, on l'a vu, par la droite fédéraliste comme une arme défensive. Dans l'entre-deux-guerres, les fronts se modifièrent: les champions du libéralisme économique, c'est-à-dire les partis historiques et les associations professionnelles qui y étaient attachés, se regroupèrent contre la gauche étatiste. Moyennant des compromis parfois ingénieux - statut du personnel fédéral, régime du blé, monopole de l'alcool - le peuple appuya généralement les premiers. Puis, avec la crise économique, la gauche déplaça son levier d'intervention du référendum vers l'initiative, au moment même où, dans les partis historiques, une minorité mettait en doute la démocratie référendaire et cédait aux mirages du corporatistes.

Après la seconde guerre mondiale, la démocratie sociale et les mécanismes d'ajustement politique qu'elle a mis en place se développent d'autant plus fortement qu'une expansion économique rapide permet à la collectivité d'en absorber le coût élevé. L'entrée des socialistes au gouvernement fédéral, la proportionnalisation

croissante des positions-clefs de la politique et de l'administration, l'adoption des articles économiques institutionnalisant la pratique consultative des "milieux intéressés" redonnent un nouvel élan au régime représentatif que les pleins-pouvoirs entre 1939 et 1945 ont considérablement renforcé. La plupart des grandes lois n'encourent plus le référendum; on peut établir une liste éloquente: lois sur la banque nationale (1951), sur la force obligatoire des contrats collectifs (1957), sur la circulation routière (1959), revision du tarif douanier (1959), revisions successives de la loi sur l'AVS votée en 1947, lois sur les cartels, sur le travail. Quant à l'initiative, elle porte souvent sur des objets secondaires incapables de passionner l'opinion: circulation, hôtellerie, tabac, à quelques exceptions près, puisque la gauche et les indépendants ont décidé d'utiliser cette arme. La pratique de la démocratie directe semble plus liée à des contingences qu'au dynamisme du système politique qui caractérisait la période antérieure. Tout d'abord pour recourir au référendum, il importe d'avoir de bonnes finances, ce qui limite le nombre des partenaires. D'autre part, les groupes qui s'engagent cherchent moins à défendre un principe qu'à corriger un échec subi dans la consultation ou au parlement, quant il ne s'agit pas purement et simplement de maintenir un privilège acquis. Avec raison, Neidhart a pu parler des déformations de la démocratie référendaire sous la pression des groupes extérieurs qui remettent en cause les compromis acquis.

En effet, la démocratie sociale a de plus en plus pris le caractère d'une démocratie consensuelle ou consiliaire: le représentation cherche à refléter le plus fidèlement possible les diversités du corps social; les décisions y sont moins des choix tranchés que des accommodements progressivement trouvés. Dans cette démocratie de négociation permanente, les institutions de démocratie directe perdent leur fonction essentielle pour devenir un enjeu manipulable.

Le rappel historique n'a pas été inutile pour suggérer que les instruments de démocratie directe exercent un effet dominant sur L'évolution du système politique suisse. Les trois formes successives que celui-ci a revêtues ont dû tenir compte de la fonction plébiscitaire: la démocratie libérale à travers les formes imparfaites de la pétition et des vetos d'assemblée; la démocratie radicale sous les espèces encore incomplètes de l'initiative et du référendum maniées par les oppositions politiques; la démocratie sociale sous des avatars plus évolués manipulés par les groupes économiques et les organisations éphémères de la nouvelle opposition.

A chacune de ces phases, l'influence de l'instrumentation directe sur les autres acteurs de la vie politique a varié dans ses modes et dans son poids. Relativement faible face à l'opposition fédéraliste de la fin du XIXème siècle, le Conseil fédéral est devenu beaucoup plus influent sous le signe de la démocratie sociale, grâce également au renforcement d'une administration capable de préparer à la fois des projets plus complexes et une argumentation valable à tous les niveaux du processus, y compris dans la campagne précédant la votation. En revanche, le parlement qui avait aux débuts de l'Etat détenir le quasi monopole de la fonction législative a été progressivement amenée à la partager avec les "partenaires sociaux", ce qui a été une des causes du déclin de son influence.

Le problème le plus intéressant est cependant posé par l'appréciation du rôle joué par les institutions de démocratie directe sur l'évolution des partis et des groupes. Il est évident que les grandes batailles référendaires de la fin du XIXème siècle ont aidé à la fondation des partis nationaux, mais le souci de garder une emprise sur l'électorat explique aussi leur structure décentralisé: le passage de partis de notables à des partis de militants a été plus lent qu'à l'étranger. Dans la période suivante, les choses se sont quelque peu gâtée: avec l'adoption de la R.P., les

partis ont perdu leur profil idéologique et leur caractère "interclassiste" s'est augmenté. Par le truchement des votations, certains d'entre eux se sont alors transformés en "catch-all parties", en partis "attrape-tout", selon la définition d' Otto Kirchheimer. La propension du parti socialiste, puis de l'Alliance des Indépendants, enfin de l'Action nationale à user voire abuser de l'initiative est à rechercher dans le souci de devenir, selon la définition de J. Charlot, des "partis d'électeurs". Les états-majors essaient de capter à leur profit la "masse flottante" d'une élection à une votation, d'une votation à une élection - comme pourraient le démontrer peut-être l'étude de certains effets de proximité.

D'une autre côté, la fonction consultative des organisations professionnelles a trouvé, grâce à l'existence de la démocratie directe, une résonance énorme. Comme pour les partis, l'existence de celle-ci explique l'apparition des centrales se superposant aux anciennes structures fédéralistes. Plus que chez les partis, actifs surtout à la phase parlementaire, la force des positions acquises au stade des négociations préliminaires a été déterminante pour l'impact dans la campagne populaire, indépendamment des moyens matériels déjà évoqués et qui concernent surtout les "cinq grands" du monde professionnel. Mais, d'une autre côté, il semble bien que l'institutionnalisation de la consultation des "partenaires sociaux" par le vote des articles économiques en 1947 a porté finalement atteinte à l'édifice traditionnel de la démocratie directe, conçue au XIXème siècle.

L'effet probablement le plus intéressant de la démocratie directe sur la dynamique des forces sociales en politique a été de rendre possible la mobilisation rapide de groupes ad hoc qui, tout en se présentant comme des "empêcheurs de danser en rond", exercent souvent une influence salutaire sur le jeu politique. Ces outsiders ont lancé des idées parfois reprises plus tard et réalisées par d'autres. Ils ont contribuée à maintenir une véritable forme

d'opposition, qui avait pratiquement disparu à l'intérieur du système (exception faite de "l'opposition de principe" des communistes) après le ralliement des catholiques et des socialistes. C'est à leur action et à celle des organisations professionnelles que la Suisse doit d'avoir un "site" d'opposition - pour reprendre la terminologie de Dahl - très proche des citoyens.

L'analyse des mutations morphologiques du système politique dont la démocratie directe peut être rendue responsable doit être complétée par un bilan statistique qui apporte quelques informations sur son degré d'efficacité. Des origines à 1964, J.-F. Aubert a calculé qu'il y avait eu 902 actes attaquables, soit 895 lois et arrêtés simples et 7 arrêtés urgents; 69 soit un peu moins de 7 % ont été soumis au référendum pour aboutir à un tiers d'acceptation (26) et deux tiers de rejets. Le souverain a rejeté quelques lois célèbres, peut-être imprudemment personnalisées - telles la lex Forrer (1899), la lex Schulthess (1931), les deux lois Haeberlin (1922, 1933). Hormis dans le dernier cas, le référendum n'a eu généralement qu'un effet retardateur, ajournement qui a souvent entraîné l'adoption de mesures plus centralisatrices que prévues à l'origine. On peut donc considérer que le référendum législatif n'a pas eu une grande influence sur l'orientation générale de la législation, sauf à travers l'aspect diffus et malaisément mesurable de la "menace" que sa perspective représentait lors de la préparation de la loi.

Quant aux initiatives constitutionnelles, on en compte 146 pour la même période dont la moitié (74) ont été rejetées et l'autre moitié (72) acceptées. Toutefois à y regarder de plus près, les chances d'acceptation par le peuple ont été beaucoup plus grandes pour les projets élaborés par le parlement (56 sur 80 acceptés) que pour les initiatives émanant directement du peuple (5 sur 50). Ainsi le souverain comme juge suprême désavoue très souvent ce qu'un groupe de citoyens lui présente.

Dans son travail sur l'influence de l'assemblée fédérale sur la législation, R. Briner a montré indirectement l'incidence des pouvoirs sur le verdict populaire. Sur un total de 64 projets, il en décompte 20 % ayant subi aucune modification durant la préparation, 38 % ayant subi des changements mineurs et 42 % des modifications profondes. En ce qui concerne la collaboration de l'exécutif et du législatif, il a constaté que 80 % des projets reposait sur un accord de principe entre les deux partenaires, proportion encore plus favorable si on ajoute les initiatives. Cette harmonie a empêché que l'un des partenaires en appelle au peuple contre l'autre. Rejetante dans deux tiers des cas comme on l'a vu, l'attitude plébiscitaire du souverain s'explique donc par d'autres facteurs que la seule opposition aux pouvoirs établis.

Le mécanisme de la formation de l'opinion publique y joue certainement un rôle, encore qu'on a pu démontrer que la majorité des journaux accordent une place privilégiée à l'argumentation officielle et ne soutient pas aussi vivement les milieux d'opposants, surtout traditionnalistes.

Partant d'un autre point de vue, L. Neidhart a récemment cherché à éclairer les conditions de la participation en distinguant non pas les objets en cause, mais les catégories institutionnelles. Partant d'une hypothèse que la perception d'une situation conflictuelle fait monter la participation, il est arrivé à la conclusion que l'électeur modèle qui utiliserait son droit de vote, de façon constante et par sens du devoir, représente une minorité, la majorité du corps électoral se manifestant de manière beaucoup plus sélective. Cette sélectivité est la plus claire et la plus constante dans le référendum constitutionnel obligatoire. Pour le référendum facultatif, la modification de la nature des conflits, déjà signalée, a modifié la courbe de la participation qui laisse entrevoir un déclin de cet instrument depuis 1945. Il n'en va pas de même pour l'initiative constitutionnelle qui reste le

thermomètre le plus sensible de la conjoncture socio-politique. Il en résulterait que l'usage de la démocratie directe ne dépend pas seulement de l'évolution générale du type démocratique fondamental, qui est plus ou moins favorable à chacun des trois instruments disponibles, mais également de la dynamique propre à chacun d'entre eux, sans oublier l'activité simultanée aux autres niveaux de la vie politique.

Une dernière question peut être posée pour mettre un pied dans l'avenir: sommes-nous encore en démocratie sociale, en démocratie consiliaire ? n'avons-nous pas pénétré dans un "quatrième âge" ? Des travaux récents suggèrent que, dans les pays très avancés, le sur-développement économique contraste de plus en plus avec une situation de sous-développement politique, de "sous-pouvoirs", selon l'expression de G.Schwarzenberg. Les institutions politiques ne sont plus adaptées aux formes de la société post-industrielle, telle que la société de consommation ou encore la société "technétronique" (néologisme formée de la combinaison entre technologie et électronique). Ce type, défini par Z.Brzezinski , se caractérise par les traits suivants: montée des classes moyennes, croissance du secteur tertiaire, gigantisme de l'université (la Suisse ici est très loins des Etats-Unis qui scolarise à ce niveau 43 % des classes d'âge correspondantes), augmentation massive du nombre des ingénieurs, savants et chercheurs, apparition d'une couche technocratique utilisant les ressources de l'électronique dans la prévision et la gestion.

Les autres caractéristiques propres à telles sociétés sont la sur-administration (ce que Marcuse appelle "l'administration totale"), la crise de l'autorité avec résurgence du pouvoir charismatique et la "technostructure" qui cherche à effacer toute forme de crise. L'incidence de la société post-industrielle sur les mécanismes politiques classiques a été longuement décrite: déclin des parlements, crise des partis, affaissement des idéologies, effondrement de l'opposition.

Si l'on accorde à cette évolution une certaine probabilité, quelles sont les chances d'avenir de la démocratie directe ? A première vue, on serait tenté de les juger minimes en assimilant l'initiative et le référendum à d'autres mécanismes classiques condamnés à disparaître. Un diagnostic plus attentif suggère qu'on pourrait assister plutôt à une extension de la démocratie directe. Pour plusieurs raisons. Techniquement, l'électronique et la télévision modifient non seulement l'espace-temps par des transmissions simultanées mais change la nature même du message politique. Sociologiquement, la société post-industrielle libère des servitudes les plus lourdes du travail en multipliant les "esclaves mécaniques", ce qui permet de vouer plus de temps à la politique redevenue le "loisir noble" décrit par Thorstein Veblen. Si la politique renaît, quelle politique, sera-t-on tenté de dire ? Gouvernement des hommes, administration des choses, selon les catégories de Saint-Simon ?

D'autre part, la démocratie directe a été jusqu'ici discussion et choix. Quel type de choix a pour lui l'avenir ? On peut remarquer que, dans les votations récentes, les citoyens en disant oui ou non, excluent moins des contraires, qu'ils ne classent des projets sur une échelle d'optimation. A moins qu'ils ne tranchent sur l'opportunité d'une demande sociale. Cela correspond d'ailleurs à l'irruption de nouveaux groupes dans le processus - jeunes, formations "out" - et à l'extension de celui-ci à des domaines jusqu'ici vierges, telles l'écologie, le logement ou la politique de la science. Comment trouver les procédures institutionnelles qui permettent de répartir l'abondance et non la pénurie, qui entraînent au débat la majorité silencieuse et non plus seulement des minorités effervescentes ? Le chemin paraît encore long jusqu'à ce que la démocratie directe remplace complètement la forme rrprésentative qui forme notre horizon habituel; il ne sera peut-être jamais parcouru. Ce n'est toutefois pas une raison suffisante pour ignorer les vues d'avenir que la sociologie politique nous propose.

* * *

DELEGIERTENVERSAMMLUNG 1 9 7 3 ASSEMBLEE DES DELEGUES

E r i c h G r u n e r , B e r n

Die schweizerischen Volksrechte zwischen Landsgemeinde und Computer-Demokratie

"Das Funktionieren der direkten Demokratie muss neu überdacht werden, bevor man sich anschickt, auf rein pragmatischem Wege auf einem Teilgebiet eine Minilösung zu präsentieren." 1)
So antwortete die CVP-Leitung bei der Vernehmlassung über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative. Neu überdenken ! Wenn man überlegt, wie wenig sich bisher Politik und Wissenschaft mit der Funktionsweise der direkten Demokratie befasst haben, erscheint das "neu" recht verharmlosend. In der Tat: nicht eine einzige der vielen staatsrechtlichen Untersuchungen über die sog. Volksrechte, d.h. Referendum und Initiative oder Volksbegehren, erforscht die politische Wirksamkeit dieser Instrumente. Dass diese die Staatsrechtswissenschaft offensichtlich in Verlegenheit bringen, zeigt sich allein schon in der Vielfalt der Ausdrücke, mit denen wir diese recht wenig zutreffend erfassen: ausser den genannten stossen wir noch auf Begriffe wie "unmittelbare", "reine" oder "konsiliarische" Demokratie. Der Romand nennt sie, etwas exakter: "Démocratie semi-directe".

Aber nicht nur die Bezeichnung, auch die Sache selbst ist den Juristen offensichtlich nicht ganz geheuer. Die direkte Demokratie wird ganz verschiedenartig qualifiziert. Das Volk , der Souverän, erscheint entweder schlechthin als Gesetzgeber 2), als mitverantwortliche Entscheidungsinstanz 3) oder als

Kontrollinstanz;[4] entweder als Gesprächspartner [5], als Initiant oder aber als Bremser (Veto).[6] Das Volksbegehren lässt sich relativ eindeutig erklären, und zwar nach seinem klaren Wortsinn: als Anregung oder Anstoss. Beim Referendum dagegen widersprechen sich die Deutungen. Man kann die direkte Demokratie im Sinne Rousseaus z.B. als Herrschaft des versammelten Volkes und das Volk als handelnde Person verstehen. Dann erscheint das Referendum als Gesetzgebungsakt. Nach andern Varianten kann es als Misstrauensvotum oder schliesslich als Instrument des Einverständnisses der sog. konsiliarischen Demokratie betrachtet werden.

Aber diese Ungereimtheiten lassen sich zurückverfolgen bis in die Entstehungszeit des Referendums. Es wird - als Veto - nachweisbar vorerst im Sinne eines Sicherheitsventils eingeführt, das nur in Ausnahmefällen, zur Entladung von Missstimmungen, angewendet werden soll. Erst hernach wird es dann als Ersatz für die Volksversammlung, mithin als Versammlungsdemokratie, begriffen. Ganz im Stile der Landsgemeinde sollte der Zürcher Souverän nach der demokratischen Doktrin von 1869 viermal jährlich zur Beratung in regional gegliederten Versammlungen tagen und dem als reaktionär betrachteten Grossen Rat den Fortschrittsmarsch blasen. 20 Jahre später, als die grosse Verwerfungswelle der Kulturkampfzeit am Abflauen war, tönte es anders. Der Obwaldner Ständerat Theodor Wirz [7] definierte das Referendum geradezu als negatives Recht. Da jeder Referendumssieg naturnotwendig ein Sieg der konservativen Opposition sei, plädierte er für ein fortschrittliches Gegengewicht und unterstützte darum die Einführung der Initiative. Gleichzeitig äusserte er einen inzwischen vergessenen Gedanken: die Hauptwirkung des Referendums bestehe nicht in dem, was verworfen, sondern in dem, was verhindert werde. Die direkte Demokratie sei eben diejenige Staatsform, die dauernd, verwerfend oder anregend, den Volksbedürfnissen zu ihrem Ausdruck verhelfe.

Die knappe Zeit erlaubt es nicht, auf die Gründe einzugehen, weshalb den Juristen diese Einsicht in den Zusammenhang der

"Volksrechte" mit dem grossen Ganzen der gesamten Gesetzgebung abhanden gekommen ist. Hans Huber führt dies darauf zurück, dass man die Institutionen der direkten Demokratie ausschliesslich vom Verfahren und von den Formen der Gesetzgebung her analysiert habe. [8] Noch erschöpfender gibt hierüber Leonhard Neidhart in seinem bahnbrechenden Buch "Plebiszit und pluralitäre Demokratie" [9] Auskunft. Für das Referendum, die eigentliche staatsrechtliche Knacknuss, ergaben sich vorwiegend zwei staatsrechtliche Interpretationsmöglichkeiten. Entweder sieht man unmittelbare und repräsentative Demokratie überhaupt nicht dualistisch. Man beurteilt das Referendum von diesem Gesichtspunkt aus dann einfach als Akt, der das Rechtssetzungsverfahren abschliesst. Oder man erblickt im Referendum die Möglichkeit der Staatsbürger, zusätzlich eine Nachentscheidung zu treffen. Im ersten Fall besteht wenig Anlass, sich mit den Besonderheiten der direkt demokratischen Willensbildung zu befassen. Im zweiten Falle erscheint sie nur insofern als beachtenswert, als ein negativer Ausgang zu registrieren ist. Dann macht man sich höchstens über die konservative, retardierende Funktion des Referendums Gedanken. In beiden Fällen wird das Erkenntnisinteresse hauptsächlich auf inhaltliche Fragen gelenkt.

Unter diesen Umständen ist es erklärlich, dass das Referendum, das demnächst 1974, auf Bundesebene seinen 100. Geburtstag feiern kann, für die Politik und die Sozialwissenschaften, die sich mit ihm hätten befassen sollen, als quantité négligeable, ja beinahe als Tabu, erscheint. Das Wenige, was zur Abklärung veröffentlicht worden ist, sei im folgenden kurz skizziert, unter Angabe der jeweiligen Fragestellungen. Gilt das Interesse den Gesetzgebungsinhalten, so untersucht man etwa die Tendenzen der Referendumspolitiken im Spiegel der Abstimmungsgegenstände, gegen die ein Referendum ergriffen worden ist. (Battelli, Funk) [10]. Doch klammert man die Frage aus, wer aus welchen Gründen gegen wen zum Abstimmungsfeldzug angetreten ist. Höchstens fragt man sich, im Sinne einer Art Abstimmungspsychologie, ob gewisse Gegenstände mehr, andere weniger zum Referendum oder zur Beteiligung ge-

reizt hätten. (Geilinger, Giovanoli) [11]. Oder man fragt, ob sich im Abstimmungsverhalten bei gewissen Gegenständen eine gewisse Referendumsmentalität offenbare, z.B. eine spezifisch schweizerische "Finanzgesinnung". (Grossmann, Max Weber) [12]. Ist es verwunderlich, dass sich auch die Statistik nie besonders für das Gebiet der Abstimmungen interessiert hat ? Die letzte, umfassende Untersuchung des Eidg. Statistischen Amtes ist der AHV-Abstimmung von 1931 gewidmet ![13] Und doch hätte man, anhand eines Vergleichs zwischen dem Abstimmungsresultat, insbesondere der Aufgliederung von Ja und Nein nach Gemeinden, Kantonen, und der Abstimmungssituation aufschlussreiche Entdeckungen machen können. (Hümbelin) [14]. Statt dessen veranlasste die stereotype Klage über die schlechte Stimmbeteiligung Untersuchungen über die sozialen Hintergründe des Abstimmungsverhaltens. Kostspielige Meinungsumfragen (Steiner) [15] ergaben aber nichts anderes, als was man von statistischen Stichproben, aus Zürich und Basel, [16] schon wusste: der Bürger geht in städtischen Gebieten umso eher zur Urne, je mehr er in seiner sozialen Umgebung integriert ist. Stimmfaulheit wird mithin als Symptom mangelnder staatsbürgerlicher Gesinnung betrachtet.

Ziehen wir eine Bilanz, so können wir dreierlei feststellen:

1. Da sich der schweizerische Staatsbürger in der direkten Demokratie jährlich mehrmals über Sachfragen zu äussern hat, rücken die Gesetzesinhalte in das Zentrum des Interesses.

2. Die Ergebnisse eines Abstimmungskampfes werden wie ein Gottesurteil fatalistisch hingenommen, ganz ähnlich wie die Unsicherheit des Abstimmungsausgangs bei einer Landsgemeinde.

3. Das wissenschaftliche Interesse meldet sich nur dort zum Wort, wo die staatsbürgerliche Grundlage nicht mehr intakt zu sein scheint, bei der Stimmbeteiligung. Es beschränkt sich auf die Frage, wie stark der Staatsbürger von der vorausgesetzten Norm staatsbürgerlichen Pflichtbewusstseins abweicht. Es ist also mehr moralisch als politisch gerichtet.

Die Frage nach dem Funktionieren der direkten Demokratie ist dagegen nur zögernd von der Forschung aufgenommen worden. Aber die vorliegenden Untersuchungen über das Referendum haben doch schon aufschlussreiche Resultate ergeben. Der kürzlich verstorbene Lausanner Professor Jean Meynaud hat die These vom Kompromisseffekt des Referendums geprüft. [17] Neidhart hat gezeigt, dass das Referendum als Mittel der Konfliktlösung und der Integrierung betrachtet werden muss. Es kann als Methode verstanden werden, um kulturelle, konfessionelle, sprachliche und oekonomische Gruppen und Minderheiten zum Konsens zu bringen. Neidhart glaubt deshalb mit Recht, in ihm einen Schlüssel zu finden, mit dem er die Strukturwandlungen des schweizerischen politischen Systems, z.B. die Konkordanzdemokratie, die Eigenarten unserer Gesetzgebung usw. erklären könne. Auch vom Volksbegehren kann man sagen, dass seine Wirkung nicht an der Zahl negativer Abstimmungen gemessen werden kann, sondern an dem, was es indirekt als innovatorische Kraft bewirkt. Es liegen zwar diesbezüglich noch keine Resultate ausgiebiger Recherchen vor. Aber den Vorarbeiten zu einer Dissertation von Oswald Sigg kann man entnehmen, dass die zahlreichen abgelehnten Volksbegehren nachträglich, d.h. indirekt, positiv saktioniert worden sind. Sowohl inhaltlich wie herkunftsmässig gesehen, ist zwar die Initiative nicht als solche ein Instrument des Fortschritts oder der Erneuerung. Als Mittel der Opposition dient sie indessen unbestritten der Weiterbildung unserer Institutionen und der Lösung vertrödelter politischer Probleme. Als Ganzes stellen die Volksrechte im Räderwerk des politischen Prozesses ein Antriebsrad dar, das die politische Bewegung in der Schweiz in Schwung hält, oft wirkungsvoller als andere Räder.

Umso erstaunlicher ist es, dass bisher die schweizerische Politik die Funktionstüchtigkeit dieses Antriebsrades noch nie einer ernsthaften Kritik unterzogen und allfällige Verbesserungen vorgeschlagen hat, obschon es schon ein Jahrhundert unverändert seinen Dienst tut. Wir sehen dabei ab von der formaljuristischen

Frage der Dringlichkeit, die mehrmals zu reden gab. Die heutigen Reformvorschläge beschränken sich tatsächlich auf Aeusserliches und meist Unwesentliches: auf die Höhe der Unterschriftenzahlen, auf die Erleichterung der Stimmabgabe, auf die Umwandlung des Obligatoriums in ein Fakultativum. Müsste uns übrigens nicht auch das zu denken geben, dass es auf Bundesebene um das Referendum seit 20 Jahren sehr stille geworden ist ? Wenn seine Hauptwirkung tatsächlich darin besteht, dass es nur ausnahmsweise, d.h. selektiv, ergriffen wird, dann wirft dieser Abbau einige grundsätzliche Fragen auf. Ich möchte sie unter zwei Aspekten betrachten. Ich werde die Volksrechte erstens in ihrer Eigenschaft als Instrument der politischen Willensbildung, also vom politischen Prozess her, und zweitens unter dem Gesichtspunkt der Meinungs- und Urteilsbildung, also vom Stimmbürger her, betrachten.

Bei der Willensbildung möchte ich eines der Probleme in folgende Hypothese umformulieren: Je weniger das Referendum ergriffen wird, desto intensiver kann es als blosses Druckmittel eingesetzt werden. Ein Journalist hat diesen Tatbestand in folgendes Bild gekleidet: "Aus dem Damoklesschwert des Volksentscheids ist der Dolch im Gewande des Interessenvertreters geworden." 18) M.a.W.: Die Konsens-fördernde Wirkung des Referendums hat ihre negative Kehrseite. Dieses erleichtert mithin nicht nur die Integration sondern ebenso den faulen Kompromiss. In der Diskussion über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist darum mit Recht betont worden, bei niedriger Unterschriftenzahl werde der Erpressungscharakter des Referendums verstärkt. Denn je kleiner die Gruppen seien, die es potentiell ergreifen könnten, umso grösser werde der Kreis derer, die mit ihm als Drohmittel spielen könnten.

Aehnliche Entartungen sind übrigens auch beim obligatorischen Referendum festzustellen. Ich verweise auf den Kanton Aargau. 19) Die dem dortigen Finanzreferendum unterstellte Ausgabensumme ist so tief angesetzt, dass die Behörden der Versuchung nicht entgehen konnten, diese Klippe auf dem Wege der Ermächtigung zu um-

schiffen.

Aber nun darf man die Volksrechte nicht nur von ihrem Anstoss- oder Nötigungscharakter aus betrachten, sondern ebensosehr vom Standpunkt der Durchsetzbarkeit eines Vorstosses. Wer nicht nur eine Fern- sondern eine Direktwirkung erwartet, rechnet mit der Chance, die Mehrheit der Stimmenden für sein Anliegen mobilisieren zu können. Wir tappen bezüglich dieses Mobilisierungseffektes im Dunkel blosser Mutmassungen. Ich nenne als Stichwort: das Geld in der Politik. Diese Frage müsste allerdings in einem grösseren Rahmen untersucht werden, unter Einbezug der Aufwendungen für Wahlen und die Betriebskosten der Pareien. Im vorliegenden Zusammenhang nur dies: Bedenkt man, dass in den grossen Abstimmungskampagnen der zwanziger Jahre mit Budgets von 50 - 100'000 Franken gerechnet wurde, heute aber mit solchen von 2 - 3 Mio, scheint es mir vordringlich, die Finanzierung von Abstimmungsfeldzügen abzuklären. Wir würden dann z.B. abschätzen können, ob die in den letzten zwanzig Jahren zunehmende Zurückhaltung dem Referendum gegenüber nicht auch durch solche Barrieren materieller Art bedingt ist. Kein Zweifel, dass man bei dieser Gelegenheit auch die Geldgeber, und insbesondere die jeweils ad hoc gebildeten, anonymen Abstimmungs-Komitees und die von ihnen praktizierten Propagandamethoden unter die Lupe nehmen müsste. Damit will ich indessen nicht behaupten, dass Geld allein einen politischen Feldzug entscheiden kann. Der freiwillige Einsatz von überzeugten Befürwortern vermag Reklame- und Publicrelations-Aktionen in bestimmten Situationen nachweisbar aufzuwiegen.

Mit dem Stichwort Propaganda sind wir bei unserem zweiten Thema angelangt, der Meinungs- und Urteilsbildung. Die neulich publizierte Meinungsbefragung über das Abstimmungsverhalten der Baselbieter Stimmbürger 20) hat in dieser Hinsicht einige interessante Ergebnisse gezeitigt. Ein Drittel der Befragten beklagt sich darüber, dass es mangelhaft informiert sei. Ein weiteres Drittel erklärt, dass es vom Für und Wider der Befürworter und Gegner nicht überzeugt worden sei. Dieser Befund bedürfte noch zusätzlicher Unter-

suchung über den heute noch wenig bekannten Prozess der Urteilsbildung beim Stimmbürger. Ein anderes Drittel der Befragten gibt schliesslich an, sie gingen nur dann zur Urne, wenn ihnen die persönliche Stimmabgabe im Hinblick auf den Gegenstand und den unsicheren Ausgang der Abstimmung nötig erscheine. Diese Meinungsäusserung weist uns auf den Einfluss der Abstimmungssituation auf das Stimmverhalten. Auch dieser für das Funktionieren der Volksrechte so wichtige Aspekt ist bisher noch nie gründlich untersucht worden.

Die Meinungsumfrage oder Demoskopie, ohne die eine wissenschaftliche Untersuchung über das Abstimmungsverhalten überhaupt nicht möglich ist, wirkt heute freilich nicht nur auf diese indirekte, sondern auf sehr direkte Weise auf den Gebrauch der Volksrechte ein. Sie ist nur ein besonders auffallender Aspekt der viel umfassenderen Frage, ob sich die politische Meinungsbildung in der sog. "informierten Gesellschaft" nicht grundlegend verändert habe. Von der Wirkung des Fernsehens wollen wir dabei absehen. Professor Schmidtchen von der Universität Zürich, bekannt als "Haus-Demoskop" Adenauers, hat den obigen Gedanken ungeschminkt und für Schweizerohren etwas naseweise tönend folgendermassen formuliert: "Ein einziges Jahr konsequente Sozialforschung bringt über die Mentalität des Schweizer Staatsbürgers mehr zu Tage als sämtliche Volksabstimmungen seit 1874." Indessen: ob uns die Demoskopie gefällt oder nicht: wir haben damit zu rechnen, dass die Meinungsbildung bei Abstimmungen durch private Demoskopie mehr und intensiver als bisher konkurrenziert und damit der Volksentscheid teilweise vorweggenommen wird. Anderseits könnte aber die Demoskopie auch eine Orientierungshilfe für die Behörden sein. Es scheint deshalb wenig sinnvoll, sie - wie neulich die Berner Regierung - gegen Vernehmlassung und Expertengutachten auszuspielen, weil man durch diese traditionellen Kanäle besser orientiert werde. Es kommt dabei weniger auf das "ob" als auf das "wie" an. So hat sich der Bundesrat nicht gescheut, bei Jugendlichen eine Umfrage zu veranlassen, um deren Einstellung zur Senkung des

Wahlrechtsalters zu vernehmen. Natürlich dürfen solche Umfragen nur von amtlichen Stellen geleitet, und ihre Resultate dürfen nicht wie ein Gottesurteil entgegengenommen werden.

Aber nun muss man die Demoskopie auch auf dem Hintergrund der veränderten Informations- und Kommunikationssituation des Kybernetischen Zeitalters beurteilen. Diesem Aspekt wollen wir uns zum Schluss noch zuwenden. Man kann das Hintergrundproblem verschieden formulieren: als Gegensatz zwischen "Leistungsstaat und Demokratie" wie Kurt Eichenberger,[21] oder als Antithese zwischen Planung und Anteilnahme der Bürger an ihr. So oder so geht es um die Frage, ob in einem "technokratischen" Zeitalter noch ein "Government by public opinion" (Lowell) möglich sei, und ob die obige Antithese in der Synthese der "partizipatorischen Planung" überwunden werden könne. Je nach dem Betrachtungsstandort kann sich die direkt-demokratische Erfahrung für die Schweiz förderlich oder hemmend auswirken.

Das Postulat nach einer vermehrt oder wiederum "diskutierenden Oeffentlichkeit" ist ja gerade in jenen Ländern entstanden, welche von der direkten Demokratie eine Lösung des oben formulierten Gegensatzes erwarten. Allein schon im Hinblick auf diese international geführte Diskussion wären wir verpflichtet, die Erfahrungen, die wir mit diesem Instrument gemacht haben, wissenschaftlich besser auszuwerten. All jenen, die heute die direkte oder radikale Demokratie gegen die parlamentarische ausspielen möchten, könnte ein Blick auf unsere Erfahrungen zeigen, dass die angeblich vollkommene oder radikale leicht in eine totalitäre Demokratie umschlagen kann. Es erschiene illusionär, von ihr zu erwarten, dass alle politischen Willensströme vorwiegend von unten nach oben verlaufen. Mag einem dabei nun eine Landsgemeinde, eine Kommune oder eine sog. Rätedemokratie als Modell vorschweben.[22]

Hemmend könnten die direkt-demokratischen Erfahrungen für die Schweiz deshalb wirken, weil die entsprechenden Willensbildungsinstrumente in einer Zeit entwickelt worden sind, da der Bürger

in der Regel noch kaum lesen und nur mit Mühe schreiben konnte. Folglich war sein Ja oder Nein - oft in offener Abstimmung abgegeben - das Aeusserste, was man von ihm als Meinungsäusserung erhoffen durfte. Aber heute ! Müssten wir heute die Ausdrucksweise in der Willensbildung nicht dem technischen Stil der Zeit anpassen ? Sollten wir sie nicht mit Hilfe der Computer-gesteuerten Informationstechnik weiterentwickeln ? Müssten wir nicht den Schritt zur Computerdemokratie tun ? Oder wirkt etwa die Bindung an vorindustrielle Entscheidungsformen geradezu als Hemmschuh für eine zeitgemässe Anpassung ? Sie werden sicher nicht erwarten, dass ich dieses riesige Gebiet so erschöpfend behandle, dass Sie am Schluss selbst völlig erschöpft sein werden.

Wenn wir zum Schluss noch einige solcher Anpassungsmöglichkeiten diskutieren, kann uns die direkt-demokratische Erfahrung immerhin davor bewahren, das Heil in einer extremen, d.h. utopischen Ausgestaltung des Volkswillens zu suchen, gehe es nun um die utopische Radikaldemokratie der Räte oder um die ebenso utopische Computer-Demokratie. Es sei dabei nichts gesagt gegen "Bürger-Initiativen", wie sie Herr Ginsburg [23] neulich am Beispiel des "Forums von Greifensee" empfohlen hat, und ebensowenig gegen die Verwendung des Computers als Hilfsmittel der Entscheidfindung. Dagegen muss jede voll-computerisierte Demokratie, in der Willensbildung und Entscheidung im Sinne eines vollautomatisierten Lernprozesses geregelt würden, als Illusion abgelehnt werden. Nach einem Vorschlag von Assmann [24] sollten die Entscheide von Planern, Experten und Verwaltungsleuten durch Rückkoppelung mit der diskutierenden Oeffentlichkeit mittels Fernsehen, Telephon und laufender Computerauswertung ins Gleichgewicht gebracht werden. Konflikte würden am runden Tisch, vor den Augen der fernsehenden Oeffentlichkeit, geschlichtet. Denn der Computer könnte ständig errechnen, welches der repräsentative Durchschnitt der öffentlichen Meinung ist; und diesem wiederum käme deshalb absolute Geltung zu, weil er sich von den Experten überzeugen liesse, wo die optimale Lösung liegt. Ein solches Modell liefe

letztlich auf die Herrschaft Computer-geschulter Technokraten hinaus. Sie wäre umso unerträglicher, je weniger diese neuen "Herren" zugeben wollten, dass sie keineswegs objektiv entscheiden, sondern von stillschweigend gefassten, interessegebundenen Vorentscheidungen ausgehen.

Gibt es zwischen diesen Extremen einen Dritten Weg ? Wie soll er aussehen ? Das Postulat sei noch einmal wiederholt: "Partizipatorische Planung". Unsere Frage dazu lautet: Kann diese durch Anpassung der überlieferten direkt-demokratischen Elemente erreicht werden ? Es gibt auch hier ins Utopische gehende Pläne. Ich denke etwa an das im "Tagesanzeiger" publizierte "Teilnahmemodell" des Herrn R. Schilling. [25] Ihm schwebt vor, die diskutierende Oeffentlichkeit nicht direkt, d.h. fernseh- und computergesteuert, sondern bloss nach dem Vorbild des Computer-Regelkreises zu aktivieren: durch "Forums", Ombudsmann, Hearings, Orientierungsversammlungen, Begegnungsstätten usw. So soll sie mit den Absichtserklärungen des inneren Planungskreises rückgekoppelt werden. Brauchbar an diesem Modell ist die Absichtserklärung der Behörden; über sie soll in einer möglichst frühen Entwicklungsphase eines Projektes ein Entscheid herbeigeführt werden. Es geht also um das heute häufig erhobene Postulat, den Grundsatzentscheid vorzuverlegen und über Alternativen abstimmen zu lassen. Freilich sind sich die Befürworter noch nicht im Klaren darüber, ob einem solchen Entscheid Rechtskraft zukommen, oder ob er bloss als Konsultative oder Testabstimmung betrachtet werden soll.

Die Praxis der jüngsten Vergangenheit wirft einige Schatten auf solche Pläne. Denken wir etwa an die Konsultativabstimmung, die der Gemeinderat von Kaiseraugst jüngst veranstaltete, als er nicht die Verantwortung dafür übernehmen wollte, grünes Licht für den Bau eines Atomkraftwerkes zu geben.[26] Wir verweisen ferner auf den Kanton Baselland.[27] Der Finanzdirektor hat im Frühjahr 1972 optimistisch-futurologisch über die Finanzplanung geredet. Er konnte damals noch nicht wissen, dass sein "Volk" seine Steuervorlage verwerfen und dafür eine Reichtumssteuer annehmen würde. Aehnlich

liegen die Verhältnisse bei zwei aufeinanderfolgenden Abstimmungen über eine Thurgauer Kantonsschule.[28] Nachdem der Grundsatzentscheid gefallen war, wurde die Konkretisierung verworfen. Demnächst wird der Stadtbernische Stimmbürger vorzuentscheiden haben, ob er das Generalkonzept der im Westen Berns zu errichtenden Satellitenstadt akzeptieren will, und ob diese 17'000 oder 22'500 Einwohner beherbergen soll.[29]

Diese Erfahrungen bestärken uns darin, drei grundsätzliche Bedenken anzumelden.

1. Statistische Daten sind oft schon schwierig für den "Istzustand" zu gewinnen, geschweige dann für den "Sollzustand". Wird Bern angesichts des rapiden Geburtenrückgangs je Unterkunft für 20'000 Menschen benötigen ? Der Souverän ist überfordert, wenn er über eine Frage entscheiden soll, in der auch Fachleute im Dunkeln tappen.

2. Das menschliche Verhalten in künftigen Situationen kann nicht beliebig und vor allem nicht verbindlich antizipiert werden. Die Referendumserfahrung lehrt, dass kurzfristig geplante, gefühlsgeladene Vorlagen eine grössere Durchsetzungschance haben als langfristig geplante. Diese sind meistens wenig konkret und wecken darum wenig Interesse. Grundsatzentscheide von grosser Tragweite sehen für den Bürger anders aus, wenn sie in Einzelfällen konkretisiert werden und dann meist auch Konflikte erregen. Mit einem zeitlich weit voraus gefällten Grundsatzentscheid schafft man die Tatsache nicht aus der Welt, dass Interessengruppen konkrete Einzelentscheide durch einen Kompromiss vorwegnehmen können. Wohl lässt sich über Grundsätze und Allgemeinheiten etwas alternativ vorentscheiden. Je näher aber die Konkretisierung kommt, desto mehr werden Alternativlösungen durch Sachzwänge verunmöglicht.[30]

3. Ist also ein dritter Weg überhaupt nicht möglich ? Ich glaube doch. Auf jeden Fall müssen wir nach ihm suchen und möglichst bald entsprechende Vorarbeiten an die Hand nehmen. Ich er-

laube mir, einige Anregungen zu machen oder weiterzugeben. Sie bleiben im Rahmen der schon diskutierten Vorschläge, der Vor- und Alternativentscheidung.

Frankreich kannte zeitweilig ein sog. "réferendum antérieur". Das Volk hatte zum voraus zu entscheiden, nach welchen Grundsätzen das Parlament ein Gesetz erlassen solle. Einzelne Kantonsverfassungen ermächtigen den Grossen Rat, eine Volksbefragung über einen Entwurf anzuordnen. Die noch geltende Berner Staatsverfassung von 1893 kam z.B. auf diese Weise zustande. Waldemar Jucker schlägt vor, dass man z.B. dann, wenn die beiden eidgenössischen Kammern nicht einig seien, eine Alternativabstimmung veranstalten könnte. Oder der Bundesrat könnte einer von der Legislative verwässerten Vorlage eine eindeutig charaktervolle gegenüberstellen. Das wäre seinerzeit, als der Ausbau des Banknoteninstrumentariums sabotiert wurde, ein probates Mittel gewesen, um das Volk über seinen Willen zur Inflationsbekämpfung zu befragen. Die Frage hätte damals gelautet: "Gentleman agreement oder staatliche Regelung ?"

Wir stossen hier auf eine bisher nicht berührte Kernfrage der direkten Demokratie. Worüber wird denn jeweilen eigentlich abgestimmt ? Die rein juristische Form, in die ein Verfassungsartikel gekleidet wird, ist etwas ganz anderes als der politische Gehalt, um den jeweilen der Kampf tobt, d.h. von dem der Bürger angesprochen wird. Ein Beispiel: Bei den Konjunkturbeschlüssen von 1965 musste der Bürger formal über Kredit- und Baustopp abstimmen. De facto waren aber mehrere Alternativen zur Diskussion gestellt: Wollt Ihr die Fortdauer der Konjunktur und damit mehr Fremdarbeiter ? Wollt Ihr in diesem Falle die Kosten für den Ausbau der Infrastruktur auf Euch nehmen ? Wenn nein, wo und wie müssen wir bremsen ? (Wohnungen, Spitäler, Strassen usw.). Das waren die Grundsatzentscheide, die den Bürger zum Entscheid über die beiden Vorlagen haben motivieren können.

Einen andern Aspekt beleuchte ich mit der bernischen Abstimmung über die Schulkoordination von 1972. Die Opposition galt weniger

dem Anschluss ans Konkordat als solchem, vielmehr dem durch sog. Kurzschuljahre herzustellenden Uebergang. Da der Stimmbürger über diese in einer Verordnung geregelte Frage nicht abstimmen konnte, verwarf er das an sich weniger Anstoss erregende Gesetz. Daraus ist folgender Schluss zu ziehen: Das Verhältnis zwischen den drei Ebenen, der Verfassung, dem Gesetz und der Verordnung, hat seine bisherige Eindeutigkeit eingebüsst. Es geht also auch in diesem Falle darum, Kriterien zu finden, nach denen festgestellt werden kann, worin jeweilen der für eine Vorlage wesentliche, d.h. grundsätzliche und innovatorische Gehalt liegt.

Hat sich das Staatsrecht über diese Frage Klarheit verschafft, wird es Aufgabe der Praktiker sein, entsprechende Abstimmungsmodalitäten auszuarbeiten. Ich deute nur an, dass das blosse Nein differenziert werden könnte durch die Möglichkeit, darüber zu befinden, ob man das ganze Projekt grundsätzlich ablehnt oder nur einzelne Teile, oder ob man bestimmte Varianten vorzöge. Es müsste also eine differenzierte Stimmabgabe mit einer eventuellen Rangordnung nach Vor- und Schlussabstimmung ins Auge gefasst werden, wie wir dies bei Abstimmungen in kleineren Gremien kennen. Lassen sich solche Modalitäten auf grössere Einheiten übertragen ? Es scheint mir richtig, diese Möglichkeiten zunächst auf der Ebene der kleinsten politischen Einheit, der Gemeinde, zu erproben. Die grundsätzlichen Fragen wären jedoch in Beratungs- und Expertengremien auf eidgenössischer Ebene zu klären. Damit komme ich zu meinem Ausgangspunkt zurück, zum Vorschlag der CVP, den ganzen Problemkomplex direkte Demokratie im Zusammenhang mit dem politischen System der Schweiz zu studieren. Die Saat der Anregungen ist gross. Die Ernte verspricht reich zu werden. Bereiten wir uns rechtzeitig vor, sie mit geeigneten Mitteln einzubringen.

Anmerkungen

1) NZZ Nr. 5 vom 5.1.73

2) J.J. Rousseau, Contrat social

3) Werner Kägi, An den Grenzen der direkten Demokratie, Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch 1951, S. 53 ff.

4) Hans Huber, Wie die Schweiz regiert wird, Frauenfeld Auflage 1952, S. 26. - Das Gesetzesreferendum, Tübingen 1969, S. 8 ff., S. 18 ff

Hans Huber, Die schweizerische Demokratie, in: Die Demokratie im Wandel, Berlin 193.., S. 108 ff.

H.P. Matter, Der Bürger und die demokratischen Institutionen, Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, 1966, S. 46 ff.

5) Max Imboden, Die politischen Systeme, Basel 1962, S. 29 ff.

6) Ebenda

7) Theodor Wirz in: Bericht der ständerätlichen Kommission betr. die Revision der III. Abt. der Bundesverfassung vom 17. Dezember 1890, BBl 1891, I, S. 16 ff.

8) Hans Huber, Das Gesetzesreferendum, Tübingen 1969, S. 7 ff.

9) Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.

10) F.O. Funk, Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914, Bern 1923.

M. Battelli, Les institutions de la démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Genf-Paris 1932.

A. Coste-Floret, Les votations populaires fédérales en Suisse de 1874 à 1935, Montpellier 1938.

11) R. Geilinger, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, Zürich 1947

H.P. Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, Zürich-Winterthur 1966

Fritz Giovanoli, Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874-1931, Zs.f.schweiz. Stat. u. Volkswirtschaft, 1932, S. 404 ff.

12) Max Weber, Das Verhalten der Stimmberechtigten gegenüber Finanzproblemen im schweizerischen Bundesstaat, in Kultur und Wirtschaft. Festschrift f. E.Böhler, Zürich 1963, S. 87 ff.

E. Grossmann, Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, Zs. für schweiz. Stat. und Volkswirtschaft 1930, S. 165 ff.

13) Alters- und Hinterlassenen-Versicherung, Eidg. Volksabstimmungen 1925 und 1931, Stat. Quellenwerke der Schweiz, Heft 32, Bern 1932

14) P. Hümbelin, Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik. Basel 1959.

15) J. Steiner, Bürger und Politik, Meisenheim 1969.

R. Girod, Géographie de l'abstentionisme, Genf 1969

16) Zürcher Gemeindewahlen 1933, 1938, 1954, 1958, 1962, 1966, 1970. Der Rückgang der Wahlbeteiligung am Beispiel der Basler Grossratswahlen 1950 und 1960, Wirtschaft und Verwaltung 1962, Heft 3

17) J. Meynaud, La démocratie semi-directe dans le Canton de Vaud, 1938-1963 in: Etudes politiques vaudoises, Lausanne 1963.

J. Meynaud, Les organisations professionnelles en Suisse, Lausanne 1963

J. Meynaud, La démocratie semi-directe en Suisse, Montreal 1969

18) U. Pfister, Zahlenakrobatik oder Grundsatzentscheid, NZZ 85, 21.2.73

19) Interpretation des obligatorischen Finanzreferendums. Das Bundesgerichtsurteil zum Aargauer Computer-Fall. NZZ Nr. 180, 12.4.1972.

20) Die Baselbieter Stimmbürgeruntersuchung 1972, Liestal 1973

21) Kurt Eichenberger, Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969

22) Wir beziehen uns im folgenden auf die im "Schweizerischen Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1972, Bd 12, S. 63 ff. unter dem Titel "Oeffentlichkeit der Planung in der Demokratie" publizierten Vorträge. Ginsburgs Aufsatz S. 94 ff.

23) Ebenda

24) Karl Assmann, München, Zitat b. N.Flüeler, R.Schwertfeger, Die Schweiz von morgen..Zürich 1971, S. 246

25) Rud. Schilling, Demokratie der Akklamation oder der Teilnahme ? Tages-Anzeiger 4.3.1972, S. 47

26) Konsultatives Nein zum Atomkraftwerk, NZZ Nr. 277 vom 16.6.1972

27) Theo Meier, Planung als Führungsinstrument und als Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung, Erfahrungen im Kt.Basel-Landschaft, in (22)

28) Thurgauisches Kantonsschulkonzept in der Klemme, NZZ Nr. 580, 12.12.1972

29) Planungsdemokratie am Beispiel eines neuen Berner Stadtteils, NZZ Nr. 538, 17.11.1972

Vgl. auch Interpellation Demokratische Willensbildung bei der Planung, Zürcher Kantonsrat, NZZ Nr. 96, 27.2.1973

30) Sollen wir über Alternativen abstimmen können ? Gewerkschaftliche Rundschau 1971, S. 186 ff.

* * *