

# Die Volksrechte im Lichte eines Modells begrenzter Rationalität

---

WERNER BUSSMANN

## 1. Einleitung

Über den Sinn und Zweck von Volksrechten ist in letzter Zeit - auch in "Gesetzgebung heute" - viel geschrieben worden. Verschiedene Abstimmungsergebnisse der letzten Jahre liessen auf der einen Seite die Frage aufkommen, ob nicht die Volksrechte für einen modernen Staat, der mit Europa und der übrigen Welt stark vernetzt ist, einen Bremsklotz darstellten. Auf der andern Seite haben neuere Initiativbegehren ("F/A-18", AHV-Rentenalter) Hinweise auf einen allfälligen Ausbau bzw. eine allfällige Differenzierung des Referendums in Richtung Verwaltungsreferendum und konstruktives Referendum gegeben. Das Stichwort lautet jedenfalls "Verwesentlichung" der Volksrechte. Im Sinne eines "do ut des" sollten sich Einschränkungen und Erweiterungen in diesem Bereich die Waage halten. Einschränkungen der Volksrechte werden geringe politische Chancen zugebilligt, da das Volk einem Abbau seiner Rechte nie zustimmen würde.

Die Diskussion über Volksrechte ist nicht selten von einem gouvernementalen Standpunkt geprägt. Man fragt sich, wie viele Volksrechte man dem Volk zubilligen kann, ohne dass das Funktionieren des Staates gelähmt wird. Im vorliegenden Beitrag wollen wir die Optik für einmal umkehren. Die Macht gehört dem Volk, und das Volk kann sie entweder selbst ausüben oder aber an die von ihm gewählten Mitglieder der Legislative bzw.

Exekutive delegieren. Wir vertreten die These, dass "das Volk"<sup>1</sup> durchaus ein Interesse hat, nicht alle Entscheide selbst zu fällen, und glauben, dass darüber eine einigermaßen rationale Diskussion geführt werden kann.

## 2. Chancen und Gefahren der Volksrechte

Die Alternative zu direkten Volksrechten sind ausschliessliche parlamentarische Entscheide, auf welche nur indirekt, d.h. über die Wahl der Mitglieder der eidgenössischen Räte, Einfluss genommen werden kann. Vor diesem Hintergrund sind die Vor- und Nachteile der plebiszitären Instrumente zu diskutieren.

Hauptargument für die Volksrechte ist die höhere demokratische Legitimierung, welche Volksentscheide gegenüber Parlamentsentscheiden haben. Volksentscheide geben den Volkswillen unvermittelt wieder. Daneben haben Volksentscheide eine Reihe positiver Nebeneffekte: So schafft die direkte Partizipation eine bessere Identifikation mit dem Staat. Plebiszitäre Entscheide haben weiter meist eine höhere Akzeptanz der in Frage stehenden Massnahmen beim Vollzug zur Folge. Schliesslich führen Volksrechte indirekt - als Nachwirkung getätigter Volksentscheide und präventiv zur Vermeidung von plebiszitären Niederlagen - zu einer besseren Anbindung exekutiver und legislativer Entscheide an die im Volk vorherrschenden Strömungen.

Dem stehen einige Nachteile gegenüber: Erstens können Volksabstimmungen mit einer Emotionalisierung politischer Fragen verbunden sein; sie machen die Kantone als Gewinner und Verlierer sichtbar, können Abstimmungsgräben schaffen und die Nation entzweien. Zweitens sind Volksabstimmungen im Vergleich zu parlamentarischen Entscheiden zeitlich und finanziell aufwendiger. Drittens ist in Betracht zu ziehen, dass das Volk unter Umständen auch weniger sachkundige Entscheide treffen kann als

---

<sup>1</sup> Ausgegangen wird von einer pluralistischen Gesellschaft, in welcher wechselnde Koalitionen von Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Möglichkeit haben, Mehrheiten zu gewinnen.

das Parlament. Daraus kann sich viertens eine partielle Blockierung der Staatstätigkeit ergeben.

Es gibt unterschiedliche Meinungen darüber, wie stark diese Chancen und Gefahren von Volksrechten zu gewichten sind. Sie sind stark davon beeinflusst, wie die Entscheidungsfähigkeit des Volkes eingeschätzt wird.

### **3. Wie rational entscheidet das Volk?**

Viele der Auseinandersetzungen um die Volksrechte lassen sich auf unterschiedliche Ansichten über die Rationalität von Volksentscheiden zurückführen. Damit sind Fragen wie die folgenden verbunden: Lässt sich das Volk durch Werbung und Stimmungsmache täuschen? Ist es momentanen Stimmungen und Launen unterworfen? Durchschaut es die materiellen Konsequenzen von vorgelegten Verfassungs- und Gesetzestexten? Erinnern wir uns daran, dass vor allem das Verhalten des Volkes im Vergleich zu demjenigen von gewählten Abgeordneten den Hintergrund für die Beantwortung dieser Fragen bilden muss.

Die gestellten Fragen können in guten Treuen unterschiedlich beantwortet werden. Die Antwort hängt meist damit zusammen, für wie "rational" die Stimmberechtigten gehalten werden. Unterschiedliche Rationalitätsmuster, die ihnen unterstellt werden, sind in der Regel mit je spezifischen Einschätzungen der wünschbaren Gestaltung der Volksrechte verbunden. Ich möchte holzschnittartig drei solche Rationalitätsmuster vorstellen:

- *Rationalität des Volkes:*

Nach diesem Modell kann sich das Volk rasch über die zur Abstimmung unterbreiteten Verfassungs- und Gesetzesartikel informieren und deren Tragweite realistisch einschätzen. Es ist immun gegen Täuschungsmanöver, Manipulationsversuche und momentane politische Strömungen. Es fällt treffsichere Entscheide. Plebiszitäre Entscheide sind mit keinen wesentlichen Gefahren verbunden. Hürden für die Volksrechte müssen vor allem wegen der damit verbundenen Informationskosten aufgestellt werden. Es gilt zu vermeiden, dass Entscheide

unnützerweise dem Volk vorgelegt werden. Über die Grenzen von Volksentscheiden kann im Volk rational diskutiert werden.

- *Irrationalität des Volkes:*

Nach diesem Modell informiert sich das Volk nur unzureichend über die zur Abstimmung unterbreiteten Vorlagen. Es ist sich deren materieller Tragweite zu wenig bewusst. Es lässt sich durch Werbung und Täuschungsmanöver sowie durch momentane politische Stimmungen leicht beeinflussen. Volksentscheide haben nur eine geringe Kontinuität. Die Nachteile von Volksrechten sind sehr gross. Es gilt, möglichst grosse Hürden einzubauen und die Mehrzahl der Entscheide der "classe politique" vorzubehalten, die über solche Fragen rationaler und weniger beeinflusst von momentanen Schwankungen befinden kann als das Volk. Es ist nicht möglich, eine rationale Diskussion über die Ausgestaltung der Volksrechte zu führen, da das Volk seine eigenen Grenzen nicht kennt. Allfällige Einschränkungen müssen von der Regierung oder vom Parlament vorgeschlagen werden, und es ist zu hoffen, dass sich das Volk von deren Notwendigkeit überzeugen lässt.

- *Begrenzte Rationalität des Volkes:*

Nach diesem Modell entscheidet das Volk manchmal fundiert, manchmal auch nur oberflächlich und in unzureichender Kenntnis der Tragweite seiner Entscheide. Es ist durch Werbung und momentane politische Strömungen beeinflussbar. Im Gegensatz zum Modell eines irrationalen Volkes ist es sich hier aber seiner Grenzen bewusst. Es weiss, dass es allenfalls wenig fundierte Entscheide fällen kann. Dies hat zur Folge, dass über die Ausgestaltung der Volksrechte einigermaßen rational diskutiert werden kann. Vorkehren, welche Missbräuche von Volksrechten zu verhindern suchen, können durchaus eine Mehrheit finden.

Meines Erachtens ist das Modell begrenzter Rationalität für eine Abschätzung der Chancen und Risiken von Volksrechten das interessanteste und ertragreichste. Ansätze begrenzter Rationalität sind in den letzten Jahrzehnten in der Philosophie<sup>2</sup> sowie in der Volks- und Betriebswirtschafts-

---

<sup>2</sup> Vgl. v.a. JON ELSTER (Hrsg.), *Ulysses and the Sirens, Studies in rationality and irrationality*, Cambridge 1979.

lehre<sup>3</sup> ausreichend ausgelotet worden. Das Modell begrenzter Rationalität hat in der Gesetzgebung, welche den Kauf und Konsum von Gütern regelt, Eingang gefunden. Zu erinnern ist an das Lockvogelverbot (Art. 3 Bst. f UWG) sowie an die Möglichkeit, bei Abzahlungsverkäufen innerhalb von fünf Tagen vom Vertrag zurückzutreten (Art. 226c OR).

Ein schönes Bild für das vorgestellte Modell begrenzter Rationalität findet sich in der Odyssee<sup>4</sup>: Odysseus wollte sich den Gesang der Sirenen nicht entgehen lassen, kannte aber deren Gefahren. Er liess sich deshalb an einen Mast anbinden und liess die Ohren seiner Ruderer mit Wachs verstopfen, damit sie weder seine Befehle noch die Sirenengesänge hören konnten. Odysseus wusste um seine Irrationalität. Er traf Massnahmen, um sich davor zu schützen. Diese Selbstbindung angesichts möglicher Irrationalität könnte auch für die Diskussion der Volksrechte nutzbar gemacht werden.

Auf der Grundlage des Modells begrenzter Rationalität sollen nun einige Nachteile bzw. Gefahren von plebiszitären Entscheiden ausgeleuchtet werden. Sie betreffen die Möglichkeit, dass Volksentscheide unnötig sind, d.h. gegenüber blossen Parlamentsentscheiden nur mit Kosten verbunden sind. Ausserdem ist es möglich, dass Volksentscheide weniger rational getroffen werden als Parlamentsentscheide.

#### 4. Effizienz: Besteht die Gefahr unnötiger Volksentscheide?

Volksabstimmungen können dazu dienen, Parlamentsentscheide, welche nicht der Mehrheitsmeinung im Volk entsprechen, zu korrigieren. Diese Korrektur hat nicht nur Auswirkungen im Einzelfall, sondern verhilft auch zu einer besseren "Eichung" anderer Entscheide im Hinblick auf mehrheitsfähige Meinungen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Hier ist vor allem das Werk von HERBERT SIMON und JAMES MARCH zu erwähnen.

<sup>4</sup> Vgl. ELSTER (Fn 2).

<sup>5</sup> So wirken negative Volksentscheide zu Vorlagen, welche dem Bund mehr Kompetenzen zuteilen wollten, indirekt hemmend im Hinblick auf andere Behördenvorlagen mit ähnlicher Tendenz. Vorlagen mit ökologischer Ausrichtung, welche angenommen werden, erhöhen die Chancen, dass weitere Behördenvorlagen mit ähnli-

Umgekehrt haben Volksabstimmungen wenig Sinn, wenn sie in ihrer überwiegenden Zahl nur die bereits gefällten Parlamentsentscheide sanktionieren. Sie verhelfen der demokratischen Ordnung zwar zu höherer Legitimität, sind im Vergleich zu blossen Parlamentsentscheiden aber mit höheren Kosten verbunden. Als Kosten sind die materiellen Aufwendungen (Druck der Abstimmungsunterlagen, Werbeanstrengungen), insbesondere aber der zeitliche Aufwand in Rechnung zu stellen, der beim Bundesrat, bei den im Abstimmungskampf engagierten Politikerinnen und Politikern und vor allem bei den Stimmberechtigten anfällt. Hohe Zustimmungsraten des Volkes im Verhältnis zu den Parlaments- und Bundesratsanträgen müssen deshalb nicht unbedingt als Erfolgszeichen interpretiert werden, sondern können auch darauf hinweisen, dass die Hürden für das Ingangsetzen von Volksabstimmungen generell zu tief angesetzt sind. Deshalb aber - ist zu fragen - werden bei hohen Misserfolgsraten Initiativen und Referenden überhaupt ergriffen? Eine Antwort kann darin liegen, dass Initiativ- und Referendumskomitees nicht nur am Abstimmungserfolg allein interessiert sind, sondern sich vom plebiszitären Kampf noch weitere "fringe benefits" erhoffen: Goodwill für die Firma (z.B. Denner), Publizität im Hinblick auf die Nationalratswahlen, Erhöhung des Bekanntheitsgrades der entsprechenden Organisation, Bekanntmachen des zur Diskussion stehenden Anliegens u.a.m. Volksabstimmungen bilden eine geeignete und für die entsprechende Firma, Organisation oder Partei kostengünstige Gelegenheit, ihre Anliegen einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Doch wo liegt nun konkret die Grenze der Zustimmungquote, die darauf hindeutet, dass unnützerweise Parlamentsentscheide dem Volk unterbreitet werden? Liegt sie bei 80, 90 oder gar 95 Prozent? Es scheint nicht möglich und sinnvoll, eine konkrete Grenze anzugeben. Es können mit guten Treuen, und angesichts der positiven Effekte, die Volksentscheide zusätzlich haben (Kontakte Politik-Stimmberechtigte, Identifikation mit dem politischen System), durchaus unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Wichtig scheint indessen, dass einer solchen Debatte über Sinn und Unsinn von Volksrechten nicht aus dem Wege gegangen wird.

Das Kriterium der Effizienz betrifft aber noch weitere Aspekte. Auf Bundesebene stehen Initiative und Referendum als unmittelbare Volksrechte zur Verfügung. Die Verfassungsinitiative hat sich über ihren ursprüngli-

---

cher Zielsetzung vorgelegt werden. Indirekte Auswirkungen sind noch im Hinblick auf weitere Dimensionen spürbar (z.B. aussenpolitische Öffnung/Abschliessung).

chen Zweck, die rechtliche Grundordnung partiell zu beeinflussen, hinausentwickelt. Sie ist zu einem Mehrzweck-Instrument geworden, welches häufig Sachverhalte auf Gesetzebene<sup>6</sup> und neuerdings sogar im Bereich des Verwaltungsreferendums ("40 Waffenplätze sind genug", "F/A-18") oder des konstruktiven Referendums (AHV-Rentenalter) zum Inhalt hat. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht im Sinne einer Politik der "flexible response" die zunehmend differenzierte Handhabung der Volksinitiative durch eine differenzierte Ausgestaltung der Volksrechte (mit je stark abgestuften Unterschriftenzahlen) aufgefangen und formalisiert werden sollte.

## **5. Rationalität: Kann das Volk schlechter entscheiden als die Legislative?**

Nun gilt es noch die Möglichkeit zu bedenken, dass "das Volk" unter gewissen Umständen weniger fundiert entscheidet als das Parlament. Bereits diese Fragestellung verletzt ein Tabu, wonach das Volk "immer recht hat". Auf einer legitimatorischen Ebene ist diese Behauptung zwar zutreffend. Auf einer sachlichen Ebene sind indessen Fragezeichen durchaus erlaubt.

Die Vorteile von Volksabstimmungen gegenüber Parlamentsentscheiden liegen darin, dass die Wertvorstellungen direkter und unvermittelter in den Entscheid einfließen können. Eine Gefahr im Hinblick auf fundierte Entschiede bildet das limitierte Zeitbudget, das die Stimmberechtigten zur Abwägung der Vor- und Nachteile einer Vorlage zur Verfügung haben. In vielen Fällen verlassen sie sich deshalb auf die Abstimmungsempfehlungen ihnen nahestehender Parteien oder Organisationen. Die Stimmabgabe erfolgt deshalb bereits "mediatisiert", wobei keinesfalls sicher ist, dass die in Abstimmungskämpfe investierten Werbefranken "demokratischer" verteilt sind als beispielsweise die Parlamentssitze.

Die in den letzten Jahren beobachtbare Häufung von Abstimmungsvorlagen am gleichen Datum verschärft das Informationsproblem und schafft

---

<sup>6</sup> Vgl. v.a. RUDOLF WERTENSCHLAG, *Strukturen und Formen der Volksinitiative*, Basel /Frankfurt 1990.

weitere Möglichkeiten für Verzerrungen. Gelangen mehrere Sachvorlagen gleichzeitig zur Abstimmung, so sind Quereinflüsse auf die einzelnen Entscheidungen nicht auszuschliessen. Obwohl bisher derartige Einflüsse empirisch nicht beobachtet und belegt wurden, sollte diese Gefahr im Auge behalten werden.

Eine weitere mögliche Quelle von Fehlentscheiden in Volksabstimmungen könnte in der Beeinflussbarkeit durch äussere Ereignisse (z.B. Reaktorunfall, schweres Verbrechen, aussenpolitische Spannungen) liegen. Aus der Konjunkturbeobachtung ist bekannt, dass Stimmungen des Optimismus und Pessimismus sich selbstverstärkend und sehr rasch ausbreiten. Im Medienbereich gibt es ein ähnliches Phänomen unter dem Stichwort des "issue-attention cycle". Es ist denkbar, dass das Volk, unter dem Eindruck der Medienberichterstattung stärker von momentanen Einschätzungen und Stimmungen geprägt ist als das Parlament und somit "emotionaler" reagiert. Eine emotionale Übersteigerung führt indessen zu einer selektiven Wahrnehmung der Wirklichkeit und zu einer einseitigen Einschätzung der Chancen und Risiken einer Vorlage.

Freilich dürften diese Gefahren im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Volksrechten auch nicht überzeichnet werden. Die regelmässige Ausübung der Volksrechte und die Erfahrungen mit den Wirkungen getätigter Entscheide sind immer wieder mit Prozessen sozialen Lernens verbunden. So konnte in der Vergangenheit beispielsweise mehrmals die Erfahrung gemacht werden, dass die Ablehnung neuer Bundeskompetenzen das Problem nicht löste, sondern höchstens vor sich hinschob. Wo Volksrechte regelmässig wahrgenommen werden können, wird es auch seltener nötig, der Regierung "Fingerzeige" zu geben oder gar "Ohrfeigen" zu verabreichen.

## 6. Einige Schlussfolgerungen

Fassen wir zusammen: Das Kriterium der Effizienz lässt hohe Zustimmungsraten des Souveräns zu Vorlagen des Parlaments und des Bundesrates nicht als durchwegs positives Zeichen, sondern als mögliches Indiz für zu tief angesetzte plebiszitäre Hürden erscheinen. Das Kriterium der Effi-



zienz ruft ferner nach einer Taktik der "flexible response" bei der Gestaltung von Volksrechten, d.h. einem differenzierten Instrumentarium mit abgestuften Hürden, welche der unterschiedlichen Tragweite und Rechtsetzungsstufe der Anliegen Rechnung tragen.

Dass die sachliche Fundierung von Volksentscheidungen geringer ist als diejenige von Parlamentsentscheiden, ist nicht erwiesen; es gibt jedoch Hinweise dafür, dass auch Volksentscheide wenig sachkundig getroffen werden können. Wenn die Gefahr ungenügend fundierter Entscheide ernst genommen wird, dann ergeben sich für eine Verfassungsordnung im Bereich der Volksrechte folgende Konsequenzen:

- Die Verfassungsordnung muss offen bleiben. Es muss möglich sein, auf bereits gefällte Entscheide zurückzukommen. Dies wird namentlich dann nötig sein, wenn das Volk in Abstimmungen die Tragweite seiner Entscheide falsch eingeschätzt hat und die Situation neu überdacht werden muss. Es ist deshalb einerseits davor zu warnen, verfassungsrechtliche Entscheide für gewisse Zeit einzufrieren und vor Änderungsbestrebungen zu schützen. Andererseits sollten die bestehenden Vorkehrungen beibehalten werden, welche eine rasche und radikale Umwälzung der Verfassungsordnung (mit möglicherweise unabsehbaren und schwer rückgängig zu machenden Folgen) verhindern. Dies betrifft das Erfordernis der "Einheit der Materie", welches Änderungen "parzelliert" und damit das Risiko lawinenartiger und hochgradig unumkehrbarer Wirkungen vermindert. Das Gebot der "Einheit der Materie" hat aus dieser Perspektive nicht nur den Sinn, eine freie und unverfälschte demokratische Willensbildung zu gewährleisten<sup>7</sup>, sondern dient indirekt auch dazu, die materiellen Auswirkungen von Partialrevisionen auf dem Wege eines formellen Erfordernisses einigermaßen in Schranken zu halten und umfassende Reformen auf den beschwerlicheren Weg der Totalrevision zu verweisen.
- Falls die Gefahr ernst genommen wird, dass Stimmungsschwankungen zu unfundierten Volksentscheiden führen, müsste die Frage der Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen neu überdacht werden. Volksinitiativen werden ja oft im Gefolge spektakulärer Ereignisse (hohe Ausländerzahlen, Tschernobyl, Beseitigung des Eisernen Vorhangs)

---

<sup>7</sup> Vgl. Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 91-93.

ingereicht und wollen für die angesprochenen Probleme Lösungen bieten. Eine Meinungsbildung, die noch unter dem Schatten dieser Ereignisse steht, wird nicht immer sachkundig ausfallen. Die lange Zeitspanne zwischen dem Einreichen der Initiative und der Volksabstimmung war bisher durchaus geeignet, zu einer Meinungsbildung jenseits der Tagesaktualität zu verhelfen. Die Bestrebungen, die Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen zu verkürzen, könnten zur Folge haben, dass Entscheide inskünftig vergleichsweise stärker vor den dahinterstehenden Ereignissen beeinflusst werden.

- Die Ausgestaltung der Volksrechte, namentlich des Initiativrechts, bedarf vor allem deshalb einer sorgfältigen Prüfung, weil die Bundesverfassung Änderungen gegenüber offen und weil die verfassungsrechtliche Ordnung durch kein System von "checks and balances" geschützt ist. Über die Volksrechte kann direkt Zugriff auf grundlegende verfassungsrechtliche Normen genommen werden. Mit der Zustimmung der Mehrheit des Volkes und der Stände ist das Quorum für Verfassungsänderungen per se auch nicht ausserordentlich hoch angesetzt. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Schweiz die "labilste Verfassung" (Wolf Linder) besitzt. Dass in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Volksabstimmungen u.E. keine gravierenden Fehlentscheide getroffen worden sind (z.B. in Form einer Schmälerung der Grundrechte oder einer radikalen Umgestaltung der Staatsstruktur oder der Wirtschaftsverfassung), schliesst das Risiko solcher Fehlentscheide nicht für alle Ewigkeit aus.

Wer in der Schweiz eine Einschränkung oder Neugestaltung der Volksrechte in Betracht zieht, rührt schon beinahe an den Grundfesten der Staatsordnung. Es wird behauptet, dass das Volk eine Schmälerung des "acquis" im Bereich der Volksrechte nicht hinnehmen werde. Das Modell begrenzter Rationalität, dem in diesem Beitrag Realitätsnähe zuerkannt wurde, lässt jedoch erwarten, dass eine Diskussion über die Ausgestaltung der Volksrechte an sich durchaus vernünftig geführt werden kann. Vor einer Neugestaltung der Volksrechte muss nicht in erster Linie das Volk Angst haben, sondern wohl eher diejenigen, die Interessenverbände und betroffene Organisationen vertreten. Bis heute konnten diese Personen nämlich ohne Schwierigkeiten die partikulären Anliegen ihrer Organisation zur (Abstimmungs-) Sache des ganzen Volkes (bzw. desjenigen Teils davon, welcher sich noch an die Urnen begibt) machen.