

Aus Politik und Zeitgeschichte

Tilman Evers

Volkssouveränität im Verfahren
Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie

Jürgen Gebhardt

Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative
Demokratie im Verfassungsstaat

Silvano Möckli

Direkte Demokratie im Vergleich

Hanspeter Kriesi

Direkte Demokratie in der Schweiz

B 23/91
31. Mai 1991

Tilman Evers, Dr. jur., geb. 1942; Privatdozent für Politische Wissenschaft und Soziologie an der FU Berlin; Studienleiter an der Evangelischen Akademie Hofgeismar.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) *Autonomie als Verfassungsprinzip? Neue Formen von Protest und Partizipation*, Hofgeismar 1987; (Hrsg.) *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Hofgeismar 1987; (Hrsg.) *West – Deutsch – National? Neue Formierungen in der politischen Rechten*, Hofgeismar 1990.

Jürgen Gebhardt, Dr. phil., geb. 1934; Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Germanistik in München, Berlin und Wien; Habilitation 1969; Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

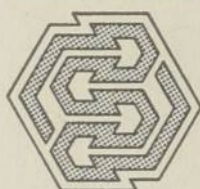
Veröffentlichungen u. a.: *Politik und Eschatologie*, München 1963; (Hrsg.) *Die Revolution des Geistes*, München 1968; (Hrsg.) *James Harrington. Politische Schriften*, München 1973; *Die Krise des Amerikanismus*, Stuttgart 1976; zahlreiche Aufsätze zur politischen Ideengeschichte und vergleichenden Politik.

Silvano Möckli, Dr. oec., geb. 1950; kaufmännischer Lehrabschluß, Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Politikwissenschaft in St. Gallen, Zürich und Genf; Lehrbeauftragter an der Hochschule St. Gallen.

Veröffentlichungen u. a.: *Die schweizerischen Landgemeinde-Demokratien*, Bern 1987; *Der schweizerische Sozialstaat*, Bern-Stuttgart 1988.

Hanspeter Kriesi, Dr. phil., geb. 1949; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Genf.

Veröffentlichungen zum politischen Entscheidungsprozeß in der Schweiz und zu sozialen Bewegungen in der Schweiz und in den Niederlanden.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Volkssouveränität im Verfahren Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie

I. Das Volk und die Bürger

In einer Betrachtung zur 200jährigen Wirkungsgeschichte der Französischen Revolution hat Jürgen Habermas gefragt, welche Bedeutung und Gestalt der damals so wirkmächtige Grundsatz der Volkssouveränität heute in einer repräsentativen Demokratie mit eingespielter Elitenkonkurrenz wie der (noch nicht vereinten) Bundesrepublik hat und haben sollte¹⁾. Unter der Überschrift „Volkssouveränität als Verfahren“ rät er dazu, sich den Volkssouverän nicht mehr als „Die Nation“ oder „Das Volk“ und auch nicht als die Summe aller Stimmbürger vorzustellen. Vielmehr ziehe Volkssouveränität sich in heterogenen Massengesellschaften in die demokratischen Verfahren und deren kommunikative Voraussetzungen zurück. Er unterscheidet dazu die Ebene förmlicher *Willensbildung* in den konstitutionellen Institutionen und Organen der parlamentarischen Demokratie von einer zweiten Ebene der *Meinungsbildung* in „einer sie umgebenden politischen Kommunikation“ zwischen „freien Assoziationen“, deren „Verflechtung autonomer Öffentlichkeiten ... als solche und im ganzen nicht *organisiert* werden kann“²⁾. Beide Ebenen hängen mit einer dritten Voraussetzung zusammen, nämlich „einer liberal eingestellten und egalitären ... resonanzfähigen politischen Kultur“³⁾.

Voraussetzung für eine solche Volkssouveränität im Modus kommunikativer Verfahren ist freilich, daß die Willensbildung „innerhalb der parlamentarischen Körperschaften sensibel bleibt für die Ergebnisse einer autonomen Öffentlichkeiten entspringenden informellen Meinungsbildung in ihrer Umgebung“⁴⁾. Bezogen auf die Bundesrepublik des Jahres 1989 findet Habermas diese Annahme selbst „unrealistisch“. Die unverfaßte Öffentlichkeit von Publizistik und Medien, freien Initiativen

und Bewegungen könne auf das politische System nur in der Weise einwirken, daß es den verfaßten Entscheidungsträgern wie einer „belagerten Festung“ die eigenen normativen Imperative aufnötige. „Kommunikative Macht wird ausgeübt im Modus der Belagerung.“⁵⁾

Das Bild, das Habermas hier von der (alten) Bundesrepublik zeichnet, kann man durchaus teilen: Einer pluralen und insgesamt diskussionsoffenen „Zivilgesellschaft“ steht relativ abgehoben ein staatlicher Politikbetrieb gegenüber, gegen dessen Abschottungstendenzen die außerparlamentarische Öffentlichkeit ihre Themen und Präferenzen zwar nicht erfolglos, aber doch nur mühsam zur Geltung bringen kann. Zu denken gibt, daß dies die heutige Gestalt von Volkssouveränität sein soll. Es fällt schwer, in diesem Bild einer Festungsmauer zwischen denjenigen, die Gesetze erlassen, und denjenigen, die sie zu befolgen haben, noch die Ideen von 1789 wiederzufinden.

Der für plurale Massengesellschaften tatsächlich unverzichtbare Gedanke, daß die Bedingungen legitimer Herrschaft heute vor allem in Regeln kommunikativer Verständigung liegen, bedarf der Ergänzung durch *institutionelle* Vorkehrungen, nach denen die je vorläufigen Ergebnisse dieser Verständigung sich Geltung verschaffen. Daß Parlamentswahlen diese Offenheit zwischen Diskussionsprozessen und politischen Entscheidungen noch gewährleisten, glaubt Habermas offenbar kaum noch; er erwähnt sie so beiläufig, als leisteten sie keinen nennenswerten Beitrag mehr zu einer Meinungs- und Willensbildung als kommunikativem Prozeß. Zur Volkssouveränität *als* Verfahren muß wohl die demokratische Legitimation *im* Verfahren hinzutreten, wenn nicht Verfahren zum Als-Ob von Volkssouveränität werden sollen.

Unvermutet haben diese Betrachtungen eine unmittelbar praktisch-politische Dringlichkeit erhalten. Mit der Wiedervereinigung ist jener in Präambel und Schlußartikel 146 des Grundgesetzes vorgesehene Zeitpunkt gekommen, in dem „das ge-

1) Jürgen Habermas, Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? Volkssouveränität als Verfahren, in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Frankfurt 1989, S. 7–36.

2) Ebd., S. 29–31.

3) Ebd., S. 33.

4) Ebd., S. 32.

5) Ebd., S. 31.

samte Deutsche Volk ... in freier Entscheidung“ über seine endgültige Verfassung zu befinden hat. In der dadurch eröffneten Verfassungsdiskussion besteht Einmütigkeit darüber, daß diese gesamtdeutsche Verfassung im wesentlichen die bewährten Regelungen des Grundgesetzes übernehmen soll. Im einzelnen sind aber Richtung und Umfang von Änderungen noch offen. Umstritten ist auch, ob zu der in Art. 5 des Einigungsvertrages vorgesehenen „Befassung“ ein bloßer Parlamentsausschuß oder ein repräsentativ zusammengesetzter Verfassungsrat gebildet werden soll. Als außerparlamentarischen Diskussionsanstoß hat das den Bürgerbewegungen nahestehende „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ bereits den Entwurf eines veränderten Grundgesetzes sowie eines Gesetzes zur Zusammensetzung eines Verfassungsrats vorgelegt; weitere Vorschläge sind in Arbeit. Die Volkssouveränität ist also auch aktuell „im Verfahren“.

Einer der Streitpunkte in der Verfassungsdebatte ist insbesondere die Frage, ob der endgültige Text nach seiner Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat einem Volksentscheid unterzogen werden, mehr aber noch, ob er selbst Volksbegehren und Volksentscheid als Formen direktdemokratischer Bürgermitsprache enthalten soll. Die Auseinandersetzung um diese Frage ist nicht erst seit der Wiedervereinigung im Gange, und sie wird von Befürwortern wie Gegnern mit bemerkenswerter Vehemenz geführt. Befürworter aus den Reihen der Ökopax-Bewegungen überhöhen die Einführung von Volksabstimmungen zu einer Überlebensfrage nicht nur der Demokratie, sondern von Umwelt und Frieden: Nur der unverfälschte Bürgerwille könne den von mächtigen Interessen gegängelten „Volksvertretern“ noch bei ihrer Katastrophenpolitik in den Arm fallen. Gegner sehen gerade darin die Gefahr einer „anderen Republik“, in der ein emotionalisierter Unverstand ohne Kontrolle und Verantwortung über Wohl und Wehe des Staatswesens entscheide.

Zwischen beiden Extremen hat sich in den letzten Jahren eine nüchtern abwägende Fachöffentlichkeit herausgebildet⁶⁾. Indem sie übertriebene Erwartungen und Ängste gleichermaßen dämpfte, hat sie insgesamt den Kreis der Stimmen wachsen lassen, die in plebiszitären Verfassungselementen als Ergänzung und Korrektiv zum parlamentarischen Regelverfahren ein Stück westlich-demokratischer Normalität sehen, auf die nun auch die

⁶⁾ Vgl. mit Literaturangaben Otmar Jung, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Aufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 21 (1990) 3, S. 491–504.

deutsche Verfassungsentwicklung wieder einschwenken sollte. So hat die SPD sich mehrheitlich dazu entschlossen, an ihre frühere Programmtradition bis Weimar anzuknüpfen und in ihrem neuen Berliner Programm die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene zu fordern; das Land Schleswig-Holstein hat bei der Neufassung seiner Landessatzung als eines der letzten „alten“ Bundesländer diese Form der Bürgermitsprache eingeführt.

Die konkrete Ausgestaltung solcher plebiszitären Elemente ist freilich in den einzelnen Landesverfassungen und nach den verschiedenen westeuropäischen und amerikanischen Regelungen höchst unterschiedlich, je nachdem, wer das Recht zur Einleitung eines Volksbegehrens hat, welche Verfahrenshürden vorgesehen sind und ob die Schlußabstimmung bindenden oder nur konsultativen Charakter besitzt⁷⁾.

Dabei lassen sich in der beginnenden Verfassungsdiskussion seltsame Widersprüchlichkeiten in der Argumentation beobachten: So sind es Personen und Institutionen im Umfeld der GRÜNEN sowie der Bürgerbewegungen der ehemaligen DDR, die am entschiedensten eine offene und breite Verfassungsdiskussion ohne enge Bindung an das bisherige Grundgesetz fordern – obwohl sie bei den gegebenen Macht- und Mehrheitsverhältnissen damit rechnen müssen, daß ein so zur Disposition gestelltes Grundgesetz in wichtigen Aspekten, etwa in Fragen des Asylrechts oder der Wehr- und Dienstpflicht, auch „rückwärts“, seiner bisherigen Liberalität zuwider, reformiert werden könnte. Demgegenüber möchten die konservativen Parteien und ihre intellektuellen Wortführer – z. B. die einhundert Staatsrechtler, die 1990 die Vereinigung beider deutscher Staaten auf dem „kurzen“ Weg nach Art. 23 GG statt über eine verfassungsgebende Versammlung nach Art. 146 GG empfahlen – am liebsten jede inhaltliche Verfassungsdiskussion unterbinden, obwohl sie deren Ergebnisse nicht zu befürchten hätten⁸⁾. Der vermeintliche Widerspruch wird erklärlich, wenn man sich von der Vorstellung löst, die Diskussion um direktdemokratische Elemente betreffe vor allem die Ebene institutionali-

⁷⁾ Vgl. Jürgen Fijalkowski, Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Sachfragen, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen 1991 (i. E.); Michael Strübel, Mehr direkte Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87, S. 17–30.

⁸⁾ Vgl. Rupert Scholz, Was bleibt vom Grundgesetz?, in: Evangelische Akademie Tutzing (Hrsg.), Zur Debatte, (1990) 7/8, S. 8; Martin Kriele, Art. 146 GG: Brücke zu einer neuen Verfassung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 24 (1991) 1, S. 1–5.

sierter Entscheidungsregeln, – in die sie freilich als Verfassungsinstitut einzuschreiben wären, und aus der daher Befürworter wie Gegner vorrangig ihre Argumente ziehen.

Nicht die Veränderungen an den Strukturen des Verfassungssystems motivieren die Heftigkeit der Debatte, sondern die damit implizierten Verschiebungen in den zugrundeliegenden Assoziationsweisen und Verständigungsprozessen, die Habermas als die Ebene der Meinungsbildung bezeichnet hat. Noch entscheidender wären die Auswirkungen einer konstitutionellen Anerkennung von „Volkssouveränität im Verfahren“ auf der materiell am wenigsten faßbaren Ebene der politischen Werthaltungen, Symbole, Traditionen und Vorverständnisse, die unsere politische Kultur bestimmen. Ob anlässlich der Verfassunggebung für das bislang nur staatlich, nicht gesellschaftlich-kulturell geeinte Deutschland Formen direkter Demokratie in den Verfassungstext aufgenommen werden oder nicht, und ob sie bei der Annahme dieser Verfassung „im Verfahren“ angewandt werden, hat – so die Ausgangsthese – angesichts der politischen Traditionen und der im Prozeß der Vereinigung anstehenden Probleme die Bedeutung einer *politisch-kulturellen Pfadentscheidung*.

In stilisierender Entgegensetzung geht es darum, welche der beiden in der deutschen Verfassungsgeschichte schon seit jeher einander widerstreitenden, durch die Nachkriegsgeschichte beider deutscher Staaten in ihrem Widerstreit nochmals bekräftigten Demokratieverständnisse die künftige

politisch-gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland prägt: ein etatistisch-obrigkeitliches Verständnis, für das der Grundsatz der Volkssouveränität wesentlich herrschaftslegitimierende Funktion hat, oder ein freiheitlich-republikanisches Verständnis, demzufolge Volkssouveränität der Autonomie und Selbstverwirklichung der Bürger und ihrer frei gewählten Zusammenschlüsse dient. Während die erste in Einheitsvorstellungen von „Volk“ und „Nation“ denkt, setzt die zweite auf Gleichheit in der Vielfalt. Schon das Subjekt der Volkssouveränität wird danach verschieden gesehen: hier „das Deutsche Volk“, dort „die Bürgerinnen und Bürger“⁹⁾. Dem kommen entsprechend unterschiedliche Selbstbilder und Einstellungen in der Bevölkerung entgegen – beispielsweise die Differenz, die zwischen den beiden Slogans „Wir sind das Volk“ und „Wir sind *ein* Volk“ liegt.

Die Entscheidung für oder gegen direkte Demokratie, im Text wie im Verfahren der Neukonstituierung, enthält eine Parteinahme für die eine oder die andere Tradition der Volkssouveränität, deren Wirkung weit mehr in ihrer Symbolkraft als in ihrer praktisch-institutionellen Anwendung liegt. Zugespitzt: Eine „andere“ Republik steht nicht dann zu erwarten, wenn Volksabstimmungen in die gesamtdeutsche Verfassung Eingang finden, sondern wenn sie ausgeschlossen bleiben. Sie sind als politisch-kulturelles Signal eine Bedingung der Möglichkeit, daß die in der alten Bundesrepublik erreichten Verhältnisse an Liberalität und Weltoffenheit, Toleranz und Pluralität, Lernbereitschaft und Konfliktfähigkeit in Zukunft wiedererkennbar bleiben.

II. Plebiszit und Repräsentation

Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland mußten sich lange Jahre mit einer herrschenden Lehrmeinung auseinandersetzen, das Grundgesetz verbiete jedwede Form plebiszitärer Willensäußerung, vom seltenen Fall einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG abgesehen. Dieser Streit kann im Lichte der neueren Literatur als erledigt betrachtet werden¹⁰⁾. Wenn Art. 20 Abs. 2 GG davon spricht,

die Staatsgewalt werde auf Bundesebene „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen“ (Hervorhebung T. E.) ausgeübt, dann kann sich dies schon rechtssystematisch nicht auf jene Territorialplebiszite beziehen; es ist auch von den „Vätern und Müttern des Grundgesetzes“ im Parlamentarischen Rat nicht so verstanden worden. Die eher periphere Frage einer Korrektur von Ländergrenzen hätte im Artikel über die Verfassungsgrundsätze nichts verloren, und die davon betroffenen Territorialpopulationen hätten gedanklich nichts gemein mit dem Staatsvolk der Bundesrepublik als Inhaber der Volkssouveränität. Fast alle Landesverfassungen sehen die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden vor, was nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 GG schwer vorstellbar wäre, wenn die Verfassungsordnung auf

⁹⁾ Vgl. Ulrich K. Preuß, Die Verfassung am Runden Tisch, in: Freibeuter, 45 (1990), S. 77–80; Peter Hammans, Das politische Denken der neueren Staatslehre in der Bundesrepublik, Opladen 1987.

¹⁰⁾ Vgl. Claus-Henning Obst, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen, Köln 1986.

Bundesebene direktdemokratische Verfahren strikt ausschloß. Sieben dieser Landesverfassungen waren bereits in Kraft, als der Parlamentarische Rat zusammentrat. So war dort auch die Ablehnung von plebisitären Elementen im Grundgesetz keineswegs einhellig. Insbesondere die Vertreter der Zentrumspartei haben bis zuletzt die Aufnahme von Volksabstimmungen gefordert, dafür jedoch keine Mehrheit bekommen.

Auch wenn das Grundgesetz direktdemokratische Entscheidungen nicht verbietet und mit dem Pausus „Wahlen und Abstimmungen“ geradezu einen Auftrag zur gesetzgeberischen Ausfüllung erteilt, hätte es keinen Sinn, die Einführung einer Volksgesetzgebung allein auf diese beiden Worte im Grundgesetz stützen und alles übrige einem einfachen Ausführungsgesetz überlassen zu wollen. Als zweite Form der Gesetzgebung müßte der Volksentscheid ebenso ausdrücklich in der Verfassung benannt und geregelt sein wie das parlamentarische Normalverfahren. So war es in der Weimarer Reichsverfassung, so ist es in den Verfassungen der Bundesländer sowie anderer westlicher Länder, die Formen direkter Demokratie kennen. Ohne Grundgesetzänderung mit Zweidrittelmehrheit kann – und sollte – es den Volksentscheid auf Bundesebene nicht geben. Das macht rückblickend den Streit akademisch, ob das Grundgesetz in bisheriger Fassung Volksabstimmungen verbietet oder bloß unausgeführt läßt¹¹).

1. Demokratie in Deutschland – ein Sonderweg

Richtig bleibt, daß das Grundgesetz Übergewicht zugunsten einer repräsentativen, parlamentarischen Ausgestaltung der Demokratie optiert. Diese Besonderheit der westdeutschen Verfassung erklärt sich aus den Zeitumständen: Der Parlamentarische Rat verstand sein – bewußt nicht Verfassung genanntes – Werk als Provisorium für eine Übergangszeit, in einem Nachkriegsdeutschland, dessen schwache demokratische Traditionen nicht minder verwüstet erschienen als seine Städte. Dabei war er zaghafter als die westlichen Besatzungsmächte, die in den Jahren 1946/47 alle sieben neuen Landesverfassungen einem Referendum unterwarfen und die in diesen Verfassungen enthaltenen Systeme einer Volksgesetzgebung genehmig-

¹¹) Vgl. Evangelische Akademie Hofgeismar/Stiftung MITARBEIT, Bonn (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern. Mit Entwürfen zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene* („Hofgeismarer Entwurf“), Bonn, Stiftung MITARBEIT, Serie „Brennpunkt-Dokumentation“ Nr. 12, April 1991.

ten. Auch das Grundgesetz sollte nach den Vorstellungen der Westmächte durch Volksabstimmungen in den einzelnen Ländern angenommen werden. Erst die sich abzeichnende Spaltung Deutschlands und die beginnende Konfrontation mit den kommunistischen Machthabern in der sowjetischen Besatzungszone, die ihre Herrschaft mit dem Mittel bestellter Plebiszite zu verankern trachteten und dabei nicht ohne Erfolg an einen gewerkschaftlichen Antifaschismus appellierten, verhalfen dem Gegenmodell eines vom Volkswillen weitgehend abgehobenen Parlamentarismus ausgesuchter „Notabler“ zum Durchbruch. Auf diesem ersten Höhepunkt des Kalten Krieges vermochte der Parlamentarische Rat schließlich den widerstrebenden Westmächten sogar den Verzicht auf das Referendum über das Grundgesetz, und das hieß die Ausschaltung einer direkten Beteiligung des Volkes am Prozeß der Verfassunggebung, abzuringen¹²).

Aus den Zeitumständen wird auch verständlich, daß ein Liberaler wie Theodor Heuss im Parlamentarischen Rat dem Gedanken an Volksabstimmungen mit dem Alarmruf „Cave canem“ entgegentrat: Sie seien „in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen“¹³). Das Schreckbild eines bissigen Hundes und die Warnung vor „jedem“ Demagogen sollten wohl nicht nur die überwundene NS-Diktatur, sondern mindestens genauso die kommunistische Agitation und in fragwürdiger Assoziation auch die sozialistischen Teile der Gewerkschaftsbewegung treffen. Daß Heuss diese aktuellen Bezüge nicht benannte und statt dessen als Begründung recht vage auf „Erfahrungen von Weimar“ verwies, kann als Ausdruck jener gedanklichen Gründungsfigur des westdeutschen Teilstaates verstanden werden, den Antikommunismus aus dem Anti-Nationalsozialismus abzuleiten und aus beiden die Legitimität der Bundesrepublik zu folgern. Es überrascht nicht, daß in der bundesdeutschen Staatslehre die Warnung vor „Weimarer Erfahrungen“ bereitwillig zur Abwehr direktdemokratischer Mitsprache übernommen und tradiert wurde, obwohl sie sich bei historischer Nachprüfung als oberflächliche Legende erweist. Was den Nationalsozialismus möglich

¹²) Vgl. Otmar Jung (Anm. 6); ders., *Volksgesetzgebung in Deutschland*, in: *Leviathan*, 15 (1987) 2, S. 242–265; ders.: *Direkte Demokratie in Deutschland. Ein geschichtlicher Abriss (1789–1990)*, Berlin 1990 (Typoskript); ausführlich neuerdings Karl A. Otto, *Sozialdemokratie und plebiszitäre Demokratisierung*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, (1991) (i. E.).

¹³) Theodor Heuss, in: *Parlamentarischer Rat, Stenogr. Bericht*, Bonn 1948/49, 3. Sitzung vom 9. September 1948, S. 43.

machte, waren nicht die plebiszitären Elemente im Weimarer Regierungssystem, sondern die wirtschaftlichen und politischen Belastungen, unter denen die erste deutsche Republik antreten mußte; unter diesen Vorzeichen gesehen ist die Bilanz damaliger Anläufe zur direkten Demokratie nicht nur negativ, jedenfalls nicht negativer als die des Parlamentarismus der Weimarer Zeit¹⁴). Den Weg zur „legalen Machtergreifung“ öffneten den Nationalsozialisten nicht Plebiszite¹⁵), sondern Reichstagswahlen und zuletzt das Ermächtigungsgesetz.

Die geschichtlichen Gründe für das im Parlamentarischen Rat verbreitete Mißtrauen gegenüber dem Staatsbürger sind aber nicht nur in den Zeitumständen zu suchen und reichen auch über die Weimarer Jahre zumindest bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die Leitideen von Nationalstaat, Republik und Demokratie gelangten jeweils von außen, verspätet und verfälscht sowie im Gefolge innerer und äußerer Niederlagen nach Deutschland. Von der restaurativen Romantik bis zum Wilhelminismus zieht sich eine Tradition konservativen Staatsdenkens, in der „Bürger“ geradezu definiert war als *Nicht-Souverän*. Diesem Bild des guten, nämlich apolitisch seinen Geschäften nachgehenden Stadteinwohners, wurde in den entsprechenden Staatslexika „Staatsbürger“ als Inbegriff des jakobinischen Aufrührers entgegengesetzt und mit weiteren Schmähworten wie „Demokrat“ und „Republikaner“ zusammengeschoben¹⁶). Dem standen zwar im Vormärz liberaldemokratische Traditionen gegenüber, die in der europäischen Aufklärung wurzelten und vom französischen und angelsächsischen Verfassungsdenken beeinflusst waren, mit dem Scheitern von 1848 aber weitgehend verloren gingen. Übrig blieben ein halbiertes, dem *bourgeois* statt dem *citoyen* verpflichteter Nationalliberalismus und die „Social-Demokratie“ mit ihrem damals eher instrumentellen Verhältnis zur Demokratie¹⁷). Trotz herausragender Einzelpersönlich-

keiten wie Hermann Heller in der Weimarer Zeit hat die (west)deutsche Verfassungsgeschichte erst mit der Niederlage des Nationalsozialismus den verlorenen Anschluß an westliches Verfassungsdenken wiedergewonnen. Kein Wunder, daß dieser „deutsche Sonderweg“ in der Staatslehre der Bundesrepublik selbst in ihren liberalen Exponenten nachwirkte und noch nachwirkt.

Zu dieser Gegenwärtigkeit deutscher Vergangenheit gehört auch das Mißtrauen gegen die demokratische Reife des Volkes, das in einer Verschlingung von Ursache und Wirkung seinerseits Ergebnis und Ausdruck einer noch um ihr Selbstbewußtsein ringenden demokratischen Tradition in Deutschland ist und zugleich deren Ausreifung im praktischen Vollzug verzögert. Wenn dieser Zirkel nicht anläßlich der Neukonstituierung des geeinten Deutschlands in Inhalt und Verfahren bewußt durchbrochen wird, kann er auch in der nächsten Phase deutscher Verfassungsgeschichte die Entfaltung eines demokratischen Selbstverständnisses behindern.

2. Bonner Erfahrungen

Auch wenn der Verweis auf Weimarer Erfahrungen im Parlamentarischen Rat in mehrfacher Hinsicht oberflächlich war, gab es drei Jahre nach dem Ende der NS-Herrschaft unbestreitbar Gründe, die seine Entscheidung für ein strenges Repräsentationssystem zumindest verständlich machen. Heute, nach über 40jähriger Erfahrung, erfreut sich das Grundgesetz quer durch alle politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen einer fast uneingeschränkten Zustimmung.

Glaubhaft wird diese Hinwendung zu demokratischen Lebensformen nicht zuletzt durch eine breite demokratische Alltagskultur, die zwischen dem einzelnen Bürger und dem Staat das Geflecht einer „zivilen Gesellschaft“ entstehen ließ. In der alten Bundesrepublik wirken seit den sechziger Jahren vielfältige basisdemokratische Initiativen und Bewegungen informell an der politischen Willensbildung mit. Und in der ehemaligen DDR waren es selbstorganisierte Bürgerbewegungen, die durch ihr beharrliches Eintreten für demokratische Erneuerung zu Kristallisationskernen des Auf- und Umbruchs von 1989 wurden und damit den Weg für ein geeintes Deutschland eröffneten.

Die Sorge ist heute nicht mehr, ob die repräsentative Demokratie sich in Deutschland festigt, sondern daß sie sich inzwischen *verfestigt* hat zu einem „Parteienabsolutismus“ (W. D. Narr, H. Simon), der den gewachsenen Mitsprachebedürfnissen und

¹⁴) Vgl. Otmar Jung, Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten, 2 Bde., Hamburg 1990; ders. (Anm. 12); Tilman Evers (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Evangelische Akademie Hofgeismar, Serie Hofgeismarer Protokolle Nr. 248, 1987.

¹⁵) Otmar Jung, Plebiszitärer Durchbruch 1929? Zur Bedeutung von Volksbegehren und Volksentscheid gegen den Youngplan für die NSDAP, in: Geschichte und Gesellschaft, 15 (1989) 4, S. 489–510.

¹⁶) Vgl. Manfred Riedel, Artikel „Bürger, Staatsbürger, Bürgertum“, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 672–725.

¹⁷) Vgl. K. A. Otto (Anm. 12); zur Entwicklung des Verfassungsdenkens in Deutschland allgemein vgl. Ulrich K. Preuß, Revolution, Fortschritt und Verfassung, Berlin 1990.

ausgefächerten Kompetenzen einer pluralen Gesellschaft nicht mehr gerecht wird. Die in Art. 21 GG vorgesehene *Mitwirkung* der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes hat sich in ein faktisches Politikmonopol verkehrt, während sich die Willensbildung des Volkssouveräns darauf beschränkt, bei Wahlen (im Wortsinne) seine Stimme abzugeben. Die Mängelliste der dadurch entstandenen „Zuschauerdemokratie“ (E. Fromm, R. Wassermann) ist bekannt; dazu zählen Politikverdrossenheit und Vertrauensschwund in der Bevölkerung, Zurichtung politischer Inhalte auf Wahltermine und Medienöffentlichkeit, Ausblendung längerfristiger und programmatisch „querliegender“ Themen, Parteidisziplin statt Diskussions- und Lernoffenheit, hierarchische Binnenstrukturen und Ämterpatronage, Aushöhlung des Parlaments zugunsten der Exekutive und Kompetenzbehauptung statt Problemlösung¹⁸⁾.

Gerade angesichts einer Flut neuer Probleme, zu der die Aufgaben der Vereinigung noch hinzutreten, käme es aber darauf an, die Beteiligungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Kräfte zu erweitern und so die Lern- und Konsensfähigkeit des politischen Systems zu steigern. Indirekt und informell findet eine solche Mitsprache bereits vermittelt über Verhaltensänderungen im Alltag sowie über die Medienöffentlichkeit statt, und punktuell hat sie bereits rechtliche Anerkennung in Gestalt von Anhörungspflichten der Verwaltung und Verbandsklagerechten gefunden. Wenn aber Habermas die Kommunikation zwischen Bürgern und Politik in das Bild einer „belagerten Festung“ bringen kann, dann reichen solche Schlupflöcher offenbar nicht, die Mauern zwischen dem Bonner Parteienstaat und den „Bürgern draußen im Lande“ hinreichend durchlässig zu machen.

Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid hätte hier die Bedeutung einer sinnfälligen Öffnung. Sie wäre in keiner Weise antiparlamentarisch, sondern ein außergewöhnliches Korrektiv zum parlamentarischen Normalverfahren. Es enthielte ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung, also desjenigen Prinzips, aus dem Parlamente ursprünglich entstanden sind, und würde den Grundsatz der Volkssouveränität beleben, auf dem Demokratie und Verfassungsstaat westlicher Prägung beruhen. Ebenso wenig würde die Rolle der politischen Parteien in ihrem ursprünglichen Verfassungsauftrag beschnitten; wohl aber der in der Verfassung nicht vorgesehene Elitenkomplex aus

¹⁸⁾ Vgl. Rudolf Wassermann, *Die Zuschauerdemokratie*. Düsseldorf u. a. 1986; Hildegard Hamm-Brücher, *Der freie Volksvertreter – Eine Legende?*, München u. a. 1990.

Partei- und Fraktionsspitzen, Ministerialbürokraten und Wirtschaftsführern. Die Parlamentarier könnten davon nur gewinnen.

3. Prinzipienstreit und Mischverfassung

Daß solche direktdemokratischen Elemente mit dem Prinzip der Repräsentation grundsätzlich unvereinbar seien¹⁹⁾, kann nur jemand behaupten, an dem die Geschichte und die theoretische Diskussion der letzten zwei Jahrhunderte vorübergegangen sind. Seit der amerikanischen und französischen Revolution gibt es Ausgestaltungen direkter Demokratie nur als ein Element innerhalb von Mischsystemen; auch die Bundesrepublik Deutschland ist über ihre Landesverfassungen bereits heute ein solches Mischsystem. Die dabei praktizierten Formen von direkter Demokratie haben nirgends, selbst in der Schweiz nicht, dem Repräsentationsprinzip seinen Vorrang streitig gemacht. Daß die Bedeutung von Parlamenten und Parteien durch die Praxis solcher Mischverfassungen ausgehöhlt würde, ist nirgends belegt²⁰⁾.

Ebenso ist in der westeuropäischen Demokratietheorie seit Sieyès unbestritten, daß die republikanische Staatsform in bevölkerungsstarken Flächenstaaten nur repräsentativ zu verwirklichen ist; das eben stellt die Aufgabe, sie mit ihrem Prinzip der Volkssouveränität theoretisch und praktisch rückzukoppeln. Ernst Fraenkel hat dazu bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik das Nötige gesagt: In ihrer reinen Form trügen „sowohl das repräsentative als auch das plebiszitäre System den Keim der Selbstvernichtung in sich“; es gelte, „beide Prinzipien zu Komponenten eines gemischten plebiszitär-repräsentativen ... Regierungssystems auszugestalten“²¹⁾.

Mitte des 18. Jahrhundert verteidigte ein Staatsdenker die absolute Monarchie gegen Montesquieu mit der Sentenz: „Die Souveränität (des

¹⁹⁾ So z. B. Uwe Leonardy, *Plebiszit ins Grundgesetz – „Ergänzung“ oder Irrweg?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20 (1989) 4, S. 442–450.

²⁰⁾ Vgl. J. Fijalkowski (Anm. 7); Wolfgang Luthardt, *Elemente „direkter Demokratie“ als Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe?*, in: ders./Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Politik und Repräsentation*, Marburg 1988, S. 45–64; M. Strübel (Anm. 7); Michael Stolleis (Hrsg.), *Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, Berlin u. a. 1986.

²¹⁾ Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart u. a. 1979⁷, S. 117. Die bei ihm noch tradierte Entgegensetzung von plebiszitären versus parlamentarische Prinzipien und die daraus resultierenden idealtypischen Dichotomien (Gemeinschaft versus Gesellschaft, empirisches versus virtuelles Gemeinwohl) sind heute nicht mehr zeitgemäß.

Monarchen) teilen heißt, sie vernichten.“²²) Es klingt wie eine Paraphrase dieses Satzes, wenn Horst Ehmke heute die absolute Repräsentation mit den Worten verteidigt: „Würden wir im gesamten Bereich der Parlamentszuständigkeit bindende Volksabstimmungen zulassen, so würden wir (das) Grundprinzip der parlamentarischen Demokratie nicht ergänzen, sondern aufheben.“²³) Dabei hatte die Sozialdemokratie bereits in ihrem ersten Programm im Jahr 1869 die direkte Gesetzgebung durch das Volk gutgeheißen als „Mittel der Aufsicht, der Prüfung und der Berichtigung“²⁴). Trefend daher der Einwurf von Ulrich K. Preuß, „daß die Verankerung direkter Demokratie nicht das Primat, sondern das Monopol des Parlaments in Frage stellt“²⁵).

Dem zählebigen repräsentativen Fundamentalismus steht allerdings ein anti-repräsentativer, direktdemokratischer Fundamentalismus gegenüber, dem jede Repräsentation noch immer als Entartung der Demokratie gilt. Auch er hat seine Tradition, die auf keinen geringeren als Rousseau zurückzuführen ist. Nach 1848 war es insbesondere Moritz Rittinghausen, der in der entstehenden Arbeiterbewegung das Ideal der direkten Demokratie hochhielt, sie jedoch zugleich mit der Forderung, „das Repräsentativsystem bis auf die Wurzel auszurotten“²⁶), von politischer Wirksamkeit und möglichen Bündnispartnern isolierte. Ein Widerschein dieser Ambivalenz durchzieht heute die Arbeit der „Aktion Volksentscheid“ (AVE) in Achberg. In ihren Texten schwingen Demokratievorstellungen auf der Basis von Rousseauschem Gemeinwohl, Steinerschem Organizismus und Beuysscher Selbstgestaltung mit, die erst in den letzten Jahren und zähneknirschend ihren Frieden mit der parlamentarischen Demokratie gemacht haben²⁷). Zum Abschied von diesem direktdemo-

kratischen Idealismus gehört es auch, die Grenzen, Kehrseiten und Risiken plebiszitärer Verfahren illusionslos zu benennen²⁸).

Ihre Gemeinsamkeit haben die Fundamentalisten beider Seiten darin, von der Einführung direktdemokratischer Verfahren große Veränderungen des politischen Systems der Bundesrepublik zu erwarten. In Wirklichkeit wären die praktischen Auswirkungen auf der Ebene der Partizipationsstrukturen weitaus geringer als die einen erhoffen und die anderen befürchten. So würde die gelegentliche Durchführung von Volksentscheiden nicht zu einer „anderen Republik“ etwa nach Art der Schweizer Konsensdemokratie führen, sondern lediglich eine – im einzelnen freilich wichtige – Variante innerhalb des verbandsförmigen, auf Interessenkonflikt und Elitenkonkurrenz fußenden westdeutschen Politikbetriebs bieten. Um ein Volksbegehren zu initiieren, müßten sich die Antragsteller verbandsähnlich organisieren und Leitungsfunktionen bestimmen, so daß unweigerlich auch repräsentative Politikformen in die Kampagne einziehen würden. Schon weit im Vorfeld einer Abstimmung wäre die politische, rechtliche und fachliche Beratung von anerkannten Fachleuten erforderlich, so daß auch die erwünschte Selbsttätigkeit der Bürger nicht ohne technokratische Beimengungen bliebe. Aussicht auf einen Abstimmungserfolg hätte schließlich wohl nur eine Vorlage, die zumindest in der Endphase von bestehenden politischen Parteien oder Großverbänden mitgetragen würde, somit etablierten Interessen nicht zuwiderlaufen könnte. Und um beim Schlußentscheid zu obsiegen, muß eine Vorlage sich über Monate innerhalb des gesellschaftlich Mehrheitsfähigen halten; sie kann daher keine völlig anderen politischen Inhalte haben, als grundsätzlich auch auf parlamentarischem Wege durchsetzbar wären.

Eine Beimengung von direktdemokratischen Verfahrensmöglichkeiten würde also das etablierte Repräsentationssystem ausdifferenzieren und nicht etwa rückentwickeln – so wenig wie heute ökologische Rücksichten die industrielle Gesellschaft zur Agrargesellschaft rückverwandeln. In beiden Fällen geht es darum, den erkannten Gefahren einer einseitigen Entwicklung durch Wiederaufnahme des Verdrängten zu begegnen.

gen – immer nur und immer wieder neu – der Gemeinwohl und führt zum jeweils größtmöglichen Konsens“ (AVE – Arbeitsgemeinschaft Demokratie und Recht e.V., Thesen zur Demokratiefrage, Achberg o.J. [1990], S. 8).

²⁸) Vgl. Tilman Evers, Mehr Demokratie durch Volksentscheid? in: Kritische Justiz, 19 (1986) 4, S. 423–434.

²²) Caspar de Real de Curban, zit. bei Hans Fenske, Artikel „Gewaltenteilung“, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Anm. 16), Bd. 2, 1975, S. 937.

²³) Horst Ehmke, Zehn Thesen wider das Plebiszit, in: DIE ZEIT, Nr. 14 vom 31. März 1989; abwägender ders., Eine alte Frage neu gestellt. Zur Diskussion um die Einführung von Volksabstimmungen, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 35 (1988) 3, S. 247–254.

²⁴) Zit. bei O. Jung, Geschichtlicher Abriss (Anm. 12), S. 10; s. a. K. A. Otto (Anm. 12).

²⁵) Ulrich K. Preuß, zit. von Mathias Geis, Das Grundgesetz vor der Revision, in: die tageszeitung vom 26. November 1990.

²⁶) Zit. bei O. Jung, Geschichtlicher Abriss (Anm. 12), S. 8.

²⁷) „Während sich im Parteienpluralismus der Gemeinwohl strukturell zwangsläufig in vielfältige Interessenrichtungen aufsplittet und auch im mehrheitlichen Beschluß der Volksvertretung nicht wiederfindet, weil er – was schon Rousseau richtig erkannte (...) – prinzipiell nicht übertragbar ist, bildet sich durch den plebiszitären Lebensprozeß sachbezo-

4. Erfahrungen mit direkter Demokratie

Gegen eine Volksgesetzgebung wird ferner eingewandt, sie schaffe eine ständige Parallelität von zwei sich gegenseitig konterkarierenden Gesetzgebern und nehme die öffentliche Aufmerksamkeit willkürlich für wechselnde Modethemen in Beschlag. Die Erfahrung mit Volksentscheiden und Volksbegehren in den Bundesländern sowie im westlichen Ausland zeigt demgegenüber, daß die Bürgerschaft einen sparsamen Gebrauch vom Instrument der Volksinitiative macht und deren Erfolgsaussichten zuvor sorgfältig abwägt (die Schweiz stellt eine Ausnahme hiervon dar). Eine Grundüberlegung ist dabei, daß mit der Häufung von Abstimmungen die Wahrscheinlichkeit von Niederlagen zunimmt. Schon arbeitsökonomisch und sozialpsychologisch gibt es keine Alternative dazu, den Gesetzgebungsalltag weitgehend an dafür freigestellte Berufspolitiker zu delegieren. Otmar Jung resümiert über die Nachkriegsabstimmungen in den alten Bundesländern, sie hätten sich jeweils als „heilsame demokratische Korrektur“ erwiesen. Fallstudien berichteten „von selbstbewußtem Protest der Bürger und großen Leistungen ihrer Selbstorganisation, von teilweise erstaunlichem öffentlichen Problembewußtsein und kollektiver Lernbereitschaft. Negative Rückwirkungen auf das parlamentarische Regierungs- bzw. das Parteiensystem sind nicht auszumachen, geschweige denn, daß die Weimarer Gespenster wieder Urständ gefeiert hätten.“²⁹⁾

Dies wird auch anhand des Volksentscheides vom 17. Februar 1991 in Bayern deutlich, bei dem die bayerische Stimmbürgerschaft zwischen zwei Gesetzesentwürfen zur Müllentsorgung zu entscheiden hatte. Die Vorgeschichte dieses Volksentscheids und seine Ergebnisse lesen sich wie ein „demokratiedidaktisches Exempel“³⁰⁾:

Angesichts wachsender Müllberge, unsicherer Deponien, immer neuer Verbrennungsanlagen, Gifte in Klärschlamm, Filterstäuben und Abgasen waren in Bayern rund 100 Bürgerinitiativen und -gruppen entstanden, die sich im Mai 1988 landesweit zu der Bürgeraktion „Das bessere Müllkonzept Bayern e. V.“ zusammenschlossen. Politische Parteien waren zunächst weder beteiligt noch interessiert. Mit einem Gesetzesentwurf, der Müllvermeidung, -wiedergewinnung sowie Endlagerung statt Verbrennung vorsah, machte sich die Aktion auf den

²⁹⁾ O. Jung (Anm. 6), S. 498.

³⁰⁾ Zitat und folgende Darstellung nach Diemut Schnetz, Neue soziale Bewegungen und direkte Demokratie. Zur Entwicklung einer politischen Kultur von unten, in: IDEE, (1991) 7, S. 21f.

Weg der in Bayern relativ gut ausgestalteten dreistufigen Volksgesetzgebung. Die in der ersten Stufe der Volksinitiative erforderlichen 25 000 Unterschriften kamen leicht zusammen. Das Bayerische Innenministerium wies jedoch den Antrag auf ein Volksbegehren als unzulässig zurück: Der Gesetzesentwurf überschreite den vom Bundesabfallgesetz gesteckten Rahmen. Die Bürgeraktion klagte mit Erfolg vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof: Bis auf zwei zu streichende Bestimmungen bewege sich der Entwurf innerhalb der müllwirtschaftlichen Landeskompetenz.

Nachdem die CSU (vier Monate vor der Landtagswahl) ein Abfallwirtschaftsgesetz verabschiedete, das wesentliche Forderungen der Bürgeraktion aufnahm, und die SPD das Begehren allein regional unterstützte, steigerte sich das medial kaum popularisierte Volksbegehren zum Prinzipienstreit zwischen aktiver Bürgerschaft und etablierter Politik. Der Termin für den Volksentscheid wurde nach erfolgreichem Begehren im Sommer 1990 auf den 17. Februar 1991 festgelegt. Die CSU brachte ihr parlamentarisch bereits verabschiedetes Abfallgesetz als konkurrierenden Entwurf mit in den Volksentscheid ein. Der Bürgeraktion fehlte in diesem Gesetz vor allem das Verbot der Müllverbrennung.

Der Volksentscheid fand mit einer für bayerische Verhältnisse hohen Stimmbeteiligung von 44 Prozent statt. Der Entwurf der Bürgeraktion erhielt 43,5 Prozent, für den Gegenentwurf der CSU-Landtagsfraktion stimmten 51 Prozent. Die CSU feierte ihren Wahlsieg und lobte das ihr aufgenötigte Gesetz als eines der fortschrittlichsten in Europa – für dessen Ausführung sie nun die Verantwortung trägt. Die Bürgeraktion wertete die wesentlich verbesserte Gesetzeslage, vor allem aber auch den Bewußtseinswandel als wichtigen (Teil-)Erfolg ihres Engagements und das Stimmergebnis als Achtungserfolg.

Dieses Beispiel zeigt alle Schwierigkeiten, aber auch alle Chancen einer Volksgesetzgebung. All dies könnte gedanklich auf die Bundesebene übertragen werden (von der landesrechtlichen Regelungsmaterie abgesehen). Besonders plastisch an diesem zweieinhalbjährigen Prozeß wird das Zusammen- und Widerspiel von direkter und repräsentativer Demokratie, das zwar Parteien und Parlament aus ihrer Ruhe geschreckt, sie zugleich aber an ihre demokratischen Funktionen erinnert und darin bestätigt hat. Gestärkt wurde aber auch ein demokratisches Bürgerbewußtsein, allen unvermeidlichen massendemokratischen Begleiterscheinungen zum Trotz.

5. Argumente und Interessen

Direkte Demokratie ist keine bloße Frage von Entscheidungsregeln, auch nicht von Akzeptanzbeschaffung. Dahinter stehen Grundentscheidungen zur öffentlichen Freiheit und zur Rationalität von Herrschaft. In der Verfassungsdebatte geht es somit auch um die Verbindung zu jener älteren abendländischen Politiktradition von Aristoteles bis Kant, in der „Bürger“ nicht als Untertan, sondern als Inhaber politischer Teilhaberechte definiert ist³¹⁾.

Andere als diese aufs Grundsätzliche zielenden Argumente erweisen sich bei näherer Betrachtung als sachfremd oder unbegründet. Unzulässig sind beispielsweise Überlegungen, die mit den erwünschten oder befürchteten *Ergebnissen* von Volksentscheiden operieren: Selbstverständlich können sowohl konservative wie reformorientierte Kräfte versuchen, für ihre Vorstellungen eine Stimmenmehrheit zu erlangen. Extremistische Kräfte würden sich dabei die verdiente Niederlage einhandeln und emotionalisierte Stimmungslagen sich durch die Dauer des Verfahrens zurechtpendeln. Unzulässig sind auch Argumente, die genau

so für die parlamentarische Demokratie gelten und damit – unwillentlich oder nicht – das *demokratische Prinzip* selbst in Frage stellen: Der Bürger könne komplexe Regelungsmaterien nicht beurteilen – kann er das bei der Wahl von Kandidaten und den damit verbundenen Programmpaketen besser? Abstimmungen seien der Manipulation durch Medien und Interessen ausgesetzt – Bundestagswahlen etwa nicht? Für die Ergebnisse eines Volksentscheids sei niemand verantwortlich – auch bei einer Parlamentswahl gibt es nur die Sanktion, mit deren Ergebnissen leben zu müssen³²⁾.

Demgegenüber läge der wesentliche Vorteil einer Volksgesetzgebung im Verfassungsgefüge der erweiterten Bundesrepublik nicht in ihrer häufigen Anwendung, sondern ihrer bloßen Existenz. Schon die Möglichkeit eines Rückrufs durch die Bürgerinnen und Bürger würde dazu führen, das eingespielte Politikkartell an seine gesellschaftliche Verantwortung rückzubinden und für neue Inhalte und Formen zu öffnen. Und schon die Möglichkeit einer eigenen Entscheidung müßte in der Bürgerschaft das demokratische Selbstbewußtsein stärken gegenüber einer tiefverwurzelten obrigkeitlichen Tradition.

III. Vereinigung – national oder republikanisch?

Auch wenn das Grundgesetz kaum verändert würde: „Der Sache nach handelt es sich ... um eine Neukonstituierung“ (D. Grimm)³³⁾. Es geht um die endgültige Verfassung des gesamtdeutschen Staates. Die Sorge liegt nahe, daß damit fragwürdige Traditionen nationalstaatlicher Obrigkeit wieder übernommen würden. Was wird aus jenem Stück republikanischem Zivilismus, das sich in den vierzig Jahren westdeutscher Teilstaatlichkeit und Teilsouveränität entwickeln konnte? Hatten politische Rationalität und demokratische Kultur nicht auch deswegen eine Chance, weil der Weg zu einer Politik nationaler Machtentfaltung nach innen wie nach außen versperrt war? Welche politischen Instrumente und Verfahren werden sich nun herausbilden, um mit den enormen sozioökonomischen

Problemen und Gegensätzen fertig zu werden und fortbestehende politisch-kulturelle Fremdheiten zu überbrücken? Wie werden sich dabei die Erfahrungen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger aus der ehemaligen DDR auswirken? Dies ist die Realität, in die heute die Diskussion um eine direktdemokratische Verfassungserweiterung gestellt ist.

1. Modalitäten der Vereinigung

Schon der Modus der Vereinigung bewirkte eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive. Die Entscheidung für einen Beitritt der neuen Länder nach Art. 23 GG anstelle einer Vereinigung über Art. 146 GG war möglicherweise innen- und außenpolitisch alternativlos; dennoch beinhaltet sie zugleich eine Entscheidung gegen die Mitwirkung von Parteien und ziviler Gesellschaft in einer verfassungsgebenden Versammlung. Zumindest objektiv hat diese Form der Vereinigung die nationalstaatlichen Interessen den republikanischen Belangen vor- und übergeordnet. Das priorisiert auch in der Folge die im nationalen Rahmen lösbaren Probleme, auf Kosten der nur republika-

³¹⁾ „Daß nämlich die dem Gesetz Gehorchenden auch zugleich, vereint, gesetzgebend sein sollen, (ist) die Idee einer mit den natürlichen Rechten der Menschen zusammenstimmenden Constitution.“ I. Kant, Zit. bei Adalbert Podlech, Artikel „Repräsentation“, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Anm. 16), Bd. 5, 1984, S. 530.

³²⁾ „Wenn die Meinung der Wähler irrational ist, ist es die Wahl der Repräsentanten nicht weniger“ (J. Habermas [Anm. 1], S. 29).

³³⁾ Dieter Grimm, Zwischen Anschluß und Neukonstituierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. April 1990.

nisch auf der Grundlage von Pluralität, Freiheit und Solidarität lösbar³⁴).

Im Vordergrund der Aufmerksamkeit steht augenblicklich das wirtschaftliche Desaster in den Ländern der ehemaligen DDR. So dramatisch der Kollaps von Produktion und Beschäftigung ist und soviel Not daran hängt: Die wirtschaftlichen Aufgaben der Vereinigung erscheinen in historisch relativ kurzer Frist lösbar – nicht nur, weil die Wirtschaftskraft der alten Bundesrepublik dies erlaubt. In der Bewältigung dieser Art von Problemen hat sich das politische System der Bundesrepublik geformt, die politischen Instrumente samt ihrer eingespielten Konfliktrituale stehen bereit, Denkkategorien und Know-how sind darauf ausgerichtet. Die Kehrseite dessen ist, daß Ansätze eines „neuen Denkens“ auch dann keine Chance auf Gehör hatten und haben, wenn sie Möglichkeiten aufzeigen, den Übergang verträglicher zu gestalten, beispielsweise durch Genossenschaften Arbeitsplätze zu erhalten.

Hinter den unmittelbar wirtschaftlichen Fragen tauchen jedoch andere Probleme auf, die sich staatlichen Lösungsstrategien um so mehr entziehen, je weiter sie von Verteilungsfragen entfernt sind. Vielleicht läßt sich mit entsprechenden finanziellen Anreizen relativ bald eine funktionierende Verwaltung und Justiz schaffen. Wie aber steht es mit jener sozialen Infrastruktur, die ein Stück Identifikation und Verankerung im sozialen Milieu erfordert, wie Bildung, Sozialarbeit, Gesundheitswesen, Kinderbetreuung und Altenpflege, kulturschaffende Institutionen und Berufe? Was ersetzt die zwar beengten, aber Solidarbeziehungen ermöglichenden Kollektive und „Nischenkulturen“ in der ehemaligen DDR, angesichts eines Konkurrenzkampfes ums individuelle Fortkommen?

Zumindest für die jetzt im Berufsleben stehenden Altersgruppen in den neuen Bundesländern wird die Erfahrung mit diesem Umbruch und der Schock der Arbeitslosigkeit ihre Einstellung zur Demokratie des Grundgesetzes nachhaltig prägen. Nur mit wirtschaftlichem Erfolg wird die „Demokratieakzeptanz“ (Heiner Geißler) auch nachträglich nicht zu schaffen sein³⁵).

Noch kaum absehbar sind die psychosozialen Folgen dieses Zusammenbruchs vertrauter Identität.

³⁴) Vgl. Jürgen Habermas, Nochmals: Zur Identität der Deutschen, in: ders., Die nachholende Revolution. Kleine Politische Schriften VII, Frankfurt 1990, S. 215 ff.; s. a. Claus Offe, Vom taktischen Gebrauchswert nationaler Gefühle, in: DIE ZEIT, Nr. 51 vom 14. Dezember 1990.

³⁵) Vgl. Demokratie, die so daherkommt, hat nur geringe Chancen. Interview mit Wolfgang Thierse, in: die tageszeitung vom 10. April 1991.

ten, die noch viele Jahre in Gestalt von Alkoholismus und Drogen, Kriminalität, Fremdenfeindlichkeit, psychischen Störungen und zerbrochenen Partnerschaften nachwirken werden. Dazu Wolfgang Thierse: „Derzeit werden ja nicht nur Arbeitsplätze, sondern – durch eine bestimmte Art des politischen Umgangs miteinander – ganze biographische Zusammenhänge entwertet und zerstört.“³⁶) Eine tiefergreifende Auseinandersetzung mit diesem Zusammenbruch und den damit verbundenen Gefühlen von Schuld, Scham, Demütigung, Wut und Neid werden vielleicht erst die Kinder der heutigen Erwachsenen leisten können – wie in Westdeutschland nach 1968 die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit der Väter. Die Stasi-Akten sind dabei nur das sichtbarste Zeichen und die Spitze eines Eisbergs. Hier sind enorme sozialpsychologische Energien unverfaßt im politischen Untergrund angehäuft. Die eingespielten zentralstaatlichen Instrumente von Geld und Recht werden dort nicht hinreichen.

2. Probleme und Lösungen: Die neue und die alte Moderne

Ulrich Beck³⁷) hat darauf hingewiesen, daß zusätzlich zu diesen Problemen einer aufholenden „ersten Modernisierung“ in den neuen Bundesländern zugleich schockartig die Probleme der „zweiten Modernisierung“ anstehen, für die sich in den alten Bundesländern in den letzten Jahren mühsam ein Bewußtsein entwickelte. Im Mittelpunkt stehen die riskanten Kehrseiten der technisch-industriellen Entwicklung sowie die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese Probleme waren auch in den alten Bundesländern keineswegs gelöst; die Ansätze zu ihrer Thematisierung erscheinen nun zurückgedrängt und überlagert vom Problem der Vereinigung und der Verdüsterung des internationalen Klimas.

Die drängenden Wirtschaftsprobleme bringen zwar die alten Steuerungsmittel wieder zu Ehren, jedoch sind die Widersprüche und Gefahren der „Risikogesellschaft“ mit diesen Instrumenten gerade nicht zu erreichen. Während die mittel- und langfristigen Probleme sich komplex zu einer „postmodernen“ Unübersichtlichkeit auffächern, vollzieht sich auf der Ebene der Lösungsstrategien eine *Retraditionalisierung* – sinnfällig etwa am Bei-

³⁶) Ebd.

³⁷) Vgl. Ulrich Beck, Ein Deutschland der Ungleichzeitigkeiten, in: die tageszeitung, Internationale Weihnachtsausgabe vom 24. Dezember 1990, S. 92–95.

spiel der pensionierten Beamten, die aus dem Ruhestand reaktiviert und in die neuen Bundesländer geschickt werden.

Die sozialen Spannungen und ungefaßten Energien sind immer weniger von einer staatlichen Zentralinstanz her zu erfahren, zu deuten und zu beheben, zugleich aber fällt das politische Denken just in diese Illusion zurück. Die Gefahr dieser Entwicklung liegt auf der Hand: In dem Maße, wie Lösungsstrategien sich als unzureichend zur „Bewältigung“ der Probleme erweisen, wächst die Versuchung, das Scheitern durch noch einfachere Konzepte zu überspielen. Der Retraditionalisierung der Mittel kann so zum Einstieg in die Spirale eines sich selbst verstärkenden Autoritarismus werden. Rousseau: „Je weniger sich die Einzelwillen auf den Gemeinwillen beziehen ..., desto mehr muß die Zwangsgewalt wachsen.“³⁸⁾

3. Institutionelle Vielfalt und soziale Kompetenz

Solche „postproduktivistischen“ Problemlagen können in Wirklichkeit nur umgekehrt, nämlich dezentral, „unterhalb“ der staatlichen Ebene im selbstbezüglichen Nahbereich und mit einer „wachsenden Beimischung von aufgeklärter, solidarischer und verantwortlicher Handlungsorientierung und Selbstbindung der Bürger“³⁹⁾ bearbeitet werden. Die Vielfalt der „neuen sozialen Bewegungen“ in Westdeutschland hat davon eine Vorstellung gegeben. Sie haben als Sensoren gesellschaftlicher Probleme, Laboratorien neuer Lösungsmodelle und Kapillarwurzeln gesellschaftlicher Kleinarbeit soziale Funktionen erfüllt, zu denen keine Behörde imstande gewesen wäre⁴⁰⁾. Diese Funktionen sind in den neuen Bundesländern und im Verhältnis zwischen alten und neuen Bundesbürgern genauso unersetzlich⁴¹⁾.

Fast die einzige Hilfestellung, die staatliche Instanzen dafür bieten können, ist ein entgegenkommen des politisch-institutionelles Milieu, das solche Prozesse gesellschaftlicher Selbstgestaltung erleichtert und ermutigt, zumindest nicht behindert.

³⁸⁾ Zit. bei J. Habermas (Anm. 1), S. 17f.

³⁹⁾ C. Offe (Anm. 34); s.a. J. Habermas, Nachholende Revolution und linker Revisionsbedarf, in: ders. (Anm. 34), S. 179–204.

⁴⁰⁾ Vgl. Diemut Schnetz, Unterschätzte Akteure. Demokratie von unten in selbstorganisierten Bürgergruppen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Sonderheft 1989 „40 Jahre Bundesrepublik – 40 Jahre soziale Bewegungen“, S. 124–130.

⁴¹⁾ Vgl. Norbert Kostede, Das Plebiszit als Lernprozeß, in: DIE ZEIT, Nr. 15 vom 5. April 1991; Rolf Steding, Wir brauchen den Runden Tisch, in: Die Weltbühne, 85 (1990) 14, S. 422–424.

Ob solche „Assoziationsverhältnisse“ (C. Offe) gewollt sind, die mit ihren Solidarimpulsen die Probleme der deutsch-deutschen Entfremdung bearbeiten und damit zugleich die politische Kultur in der erweiterten Bundesrepublik vor einer autoritären Verengung bewahren können, wird sich auch in der Verfassungsdiskussion erweisen. Sonst „würde sich dann, und zwar auf der Ebene des Massenbewußtseins, der Rückfall auf den ‚nationalen‘ Modus der sozialen und politischen Integration anbieten“⁴²⁾.

Mit anderen Worten: Die republikanischen Motive von Freiheit, Gleichheit und Solidarität haben derzeit nicht Konjunktur; sie sind aber die einzigen, die längerfristig und tiefergehend mit den Problemen von Ungleichheit und Unfreiheit fertig werden können, die der Zusammenbruch der DDR hinterlassen hat, und die damit zugleich die Gefahr eines Rückfalls in ältere deutsche Traditionen von Ungleichheit und Unfreiheit zu bannen vermögen.

So definiert sich gesellschaftlicher Fortschritt heute angesichts der Vielschichtigkeit der Problemlagen über die politisch-institutionelle Form: In einer zerklüfteten Gesellschaft wie der erweiterten Bundesrepublik besteht er heute darin, ein möglichst breit gefächertes Geflecht von Foren der gesellschaftlichen Selbsterkennung, Arenen der Konfliktaustragung und Instrumenten solidarischen Engagements zur Verfügung zu stellen⁴³⁾. Die sozialen Kohäsionskräfte, die im vereinten Deutschland auf der Ebene der ökonomischen Lebensbedingungen und der Sozialisationserfahrungen noch lange brüchig bleiben werden, können sich mit Hilfe eines solchen *institutional gardening* (Fritz W. Scharpf) in der Form der Auseinandersetzung herausbilden. Die Chance selbstorganisierten Engagements würde zugleich denjenigen Rahmen schaffen, in dem demokratische Erfahrungen gesammelt werden und Prozesse der Selbstqualifikation stattfinden können.

Eine direktdemokratische Verfassungserweiterung wäre ein Baustein in einem republikanisch-demokratischen Gesellschaftsverständnis. Dabei sind Volksentscheide nicht die einzige, vielleicht nicht einmal die alltagspraktisch wichtigste Form der

⁴²⁾ C. Offe (Anm. 34).

⁴³⁾ Vgl. U. K. Preuß (Anm. 17), insbes. S. 73ff.; Ulrich Rödel/Günter Frankenberg/Helmut Dubiel, Die demokratische Frage, Frankfurt 1989. Grundlegend für diese Denksätze ist eine erneute Rezeption von Hannah Arendt, insbes. dies., Über die Revolution (1963), München u. a. 1974; vgl. Wolfgang Heuer, Citizen. Eine Rekonstruktion des politischen Humanismus Hannah Arendts, unveröff. Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, 1990 (i. E. als Buchpublikation).

Bürgermitsprache, auch wenn sie – zur rechten Zeit mit dem richtigen Thema eingesetzt – ein machtvolles politisches Instrument sein können. Damit von diesem Instrument ein verantwortlicher Gebrauch gemacht werden kann, muß es eingebettet sein in ein Geflecht anderer Formen der Bürgerbeteiligung unterhalb der Entscheidungsebene⁴⁴). Aber von allen Formen außerparlamentarischer Bürgerbeteiligung ist allein die Volksgesetz-

gebung als *Entscheidungsverfahren* möglicher Gegenstand eines Verfassungstextes. Stellvertretend für alle außerkonstitutionellen, sogar außerjuridischen Formen selbstorganisierter Bürgerbeteiligung, mehr aber noch als Symbol eines in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Verständnisses von Volkssouveränität hätte seine Verankerung in der künftigen gesamtdeutschen Verfassung eine Signalfunktion.

IV. Bürgerfreiheit im Gebrauch

Betrachtet man die derzeitigen Mehrheiten im Bundestag, muß man realistisch davon ausgehen, daß es das Instrument direktdemokratischer Bürgermitsprache auch in der gesamtdeutschen Verfassung (vorerst) nicht geben wird. „Machbar“ erscheint nur die Einführung eines parteienstaatlichen Volksbefragungsrechts „von oben“ – und das wäre nicht wünschbar, denn es würde noch unterstreichen, daß in Deutschland Bürger und Zivilgesellschaft dem Staat rechenschaftspflichtig sind, statt umgekehrt. So wird Deutschland einstweilen seinen radikal-repräsentativen und etatistischen Sonderweg weitergehen.

Aber bei aller Bindekraft sind Verfassungen kein festgeschriebener Zustand, sondern ein Prozeß und ein geschichtliches Projekt⁴⁵). Auch ohne direktdemokratische Rechte im Grundgesetz ist die westdeutsche Gesellschaft in den letzten zwanzig Jahren demokratischer geworden. Es dient nicht der geistigen Freiheit, sich auf Alles-oder-Nichts-Ergebnisse zu fixieren. Das „Armageddon“ der Verfassungstraditionen wird auch diesmal nicht stattfinden, und statt „Sieg“ oder „Niederlage“ wird es Kompromisse geben.

Mindestens drei Entwicklungen deuten darauf hin, daß die Frage der Volkssouveränität im Verfahren der beginnenden Verfassungsdiskussion zumindest ambivalent beantwortet werden wird:

1. In den Verfassungsentwürfen der fünf neuen Bundesländer sind überall Formen direkter Demokratie vorgesehen.

⁴⁴) Beispiele gibt die Stiftung MITARBEIT/Initiative Demokratie Entwickeln (IDEE) (Hrsg.), Direkte Demokratie vor Ort. Modelle und Instrumente der Bürgerbeteiligung, Bonn 1990.

⁴⁵) Vgl. J. Habermas (Anm. 1), S. 15. U. Rödel/G. Frankenberg/H. Dubiel (Anm. 43) deuten die 40jährige Geschichte der Bundesrepublik als unabgeschlossenen Prozeß nachholender Gründung.

2. Die Verfassungsdiskussion enthält in sich ein republikanisches Formelement, das auszugrenzen den Vertretern etatistischen Denkens nur unvollkommen gelingen kann. Die Debatte um die künftige Verfassung läßt sich nicht unter Ausschluß der Öffentlichkeit führen. Die anlaufende Diskussion enthält bereits ein Stück Volkssouveränität im Verfahren. Auch wenn alternative Verfassungsentwürfe wie die des „Runden Tisches“ oder jetzt des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ wenig Berücksichtigung finden, hinterlassen sie dennoch ihre Spur im deutschen Verfassungsdenken⁴⁶).

3. Vor allem aber kann das veränderte Grundgesetz nicht ohne abschließenden Volksentscheid zur Verfassung des geeinten Deutschlands werden, und zwar aus zwei Gründen: Erstens hat die Bevölkerung der ehemaligen DDR ihr Jawort zur Vereinigung bislang zwar praktisch-politisch, an keiner Stelle aber verfassungsförmlich gegeben. Erst der Verfassungsentscheid wäre die endgültige Selbstverpflichtung auf die Bundesrepublik, aus der die Bundesregierung ihr Recht auf legitime Herrschaft ableiten könnte. Zweitens vermag das Grundgesetz nur diejenige Legitimation zu übertragen, die es selbst besitzt. Bleibt es bei einer bloß parlamentarischen Verabschiedung mit Zweidrittelmehrheit nach den Regeln des Art. 79 über Grundgesetzänderungen, so würde mit dem Verfahren des Grundgesetzes dessen Vorläufigkeit in die neue Verfassung miteinwandern. Die Endgültigkeit der neuen Verfassung wäre dann zwar verbal behauptet, aber nicht in einem entsprechenden Gründungsakt vollzogen.

⁴⁶) Vgl. Robert Leicht, Vom Grundgesetz zur Verfassung, in: DIE ZEIT, Nr. 12 vom 15. März 1991.

Aus den Protokollen des Parlamentarischen Rates ergibt sich geradezu ein Auftrag dieses Gremiums, die in Art. 146 in Aussicht gestellte gesamtdeutsche Verfassung dereinst vom Volk ratifizieren zu lassen. Das folgt z. B. aus der Begründung, die Carlo Schmid (SPD) am 8. Mai 1949 dafür gab, das Grundgesetz keiner Volksabstimmung zu unterziehen: „Es ist alter und guter Brauch, daß eine Verfassung durch das Volk sanktioniert werden muß. Aber wir wollen hier ja keine Verfassung machen . . . Wir haben hier doch nur einen Schuppen, einen Notbau, und einem Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Hause gebührt.“⁴⁷⁾

Wenn der im kommenden Volksentscheid zum Abschluß gebrachte Verfassungstext seinerseits keine Form plebiszitärer Bürgermitsprache enthält, dann ergibt sich der Widersinn, daß das Instrument direktdemokratischer Volkssouveränität bemüht wird, um seine praktische Wirksamkeit abzuschaffen. Der Stimmbürger hätte seinen Verzicht auf künftige direktdemokratische Mitsprache zwar erklärt, aber im Verfahren der Volkssouve-

ränität zugleich dementiert⁴⁸⁾. Auch wenn ein Verfassungsreferendum nur das Recht nachträglicher Zustimmung einräumt: Das Tabu wäre gebrochen und noch im Rechtsverzicht das Recht grundsätzlich anerkannt. Beide Signale würden in der künftigen Verfassungsgeschichte weiterwirken – als der altvertraute Selbstwiderspruch deutschen Staatsdenkens.

Wie sich das geeinte Deutschland entwickelt, ist allemal – mit oder ohne konstitutionelle Anerkennung – abhängig davon, daß eine genügend große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern „Wir sind das Volk“ sagt und praktiziert. Auch ohne Verfassungsbestimmung ist das Unternehmen einer Nation ein „tägliches Plebiszit“⁴⁹⁾, in dem ständig um Mehrheiten gerungen wird. Für öffentliche Freiheit, Gleichheit und Solidarität gibt es keine Garantie, aber auch keine Alternative: Nur wer sie nutzt, erhält sie.

⁴⁸⁾ Das erkennt auch M. Kriele (Anm. 8), S. 5, als Negativaspekt seines Vorschlags, die Diskussion über Verfassungsänderungen notfalls durch eine vorgezogene plebiszitäre Bestätigung des alten Grundgesetzes zu unterbinden.

⁴⁹⁾ Reinhard Merkel, Wahnbild Nation, in: DIE ZEIT, Nr. 11 vom 9. März 1990.

⁴⁷⁾ Parlamentarischer Rat (Anm. 13), 10. Sitzung vom 8. Mai 1948, S. 230.

Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat

Auch nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes hält die Diskussion an, ob und in welcher Form eine Grundgesetzrevision erfolgen solle. Allerdings wird eine nüchterne Betrachtung der Situation zu dem Schluß kommen müssen, daß sich die „normative Kraft des Faktischen“ bis auf weiteres durchsetzen wird, also wohl kaum eine Teil- oder gar Totalrevision ins Haus steht. Dafür spricht allein schon die nachhaltige Prägung, welche das Institutionengefüge und die dieses tragende politische Kultur bis hinein in die sozioökonomischen Fundamente in vierzig Jahren erfahren haben.

Doch unabhängig von einer solchen Entscheidung hat die Prinzipiendebatte um die Ergänzung der Verfassungsordnung durch direkt-demokratische Institutionen und Verfahren an Gewicht gewonnen. Das berührt natürlich die aus aktuellem Anlaß aufgeworfene Grundsatzfrage nach einer verfassungspolitisch gebotenen plebiszitären Sanktionierung einer neuen Verfassung bzw. verfassungsändernder und -ergänzender Gesetze ebenso wie die damit eng verknüpfte Forderung nach einer plebiszitären Mitwirkung der Bürgerschaft an der Gesetzgebung. Handelt es sich auch institutionell in beiden Fällen um ein und denselben Gegenstand, nämlich – um dem herrschenden Sprachge-

brauch zu folgen – um das Referendum in Gestalt von Volksbegehren, Volksentscheid (obligatorisch und fakultativ) und Volksbefragung¹⁾, so berührt doch das Verfassungsreferendum den Legitimationsgrund des demokratischen Gemeinwesens auf andere Weise als dies im Falle einer plebiszitären Mitwirkung an der einfachen Gesetzgebung der Fall ist.

Der Begriff des Referendums spezifiziert die plebiszitären Sachentscheidungen im demokratischen Verfassungsstaat und unterscheidet diese von den in autoritären oder totalitären modernen Regimen praktizierten Formen des Plebiszits. Alle institutionellen Varianten direkt-demokratischer Sach- oder Personalentscheidung entstammen, ungeachtet ihrer Unterschiede, dem ideenpolitischen Fundus der gesellschaftlichen Ordnungsexperimente im Zeitalter der demokratischen Revolution. Deswegen steht auch heute noch das Urteil über das Plebiszit unter dem Eindruck der im Zuge der Fundamentaldemokratisierung der westlichen Gesellschaften aufgeworfenen normativen Ordnungsprobleme, und es mischt sich auch in pragmatische Diskussionen um die Funktion des Referendums im Verfassungsstaat die stets wiederkehrende grundsätzliche Frage nach dem normativen Ordnungsgehalt bürgerschaftlicher Verfahren der Entscheidungsfindung.

I. Referenden und demokratischer Verfassungsstaat

1. Plebiszitäre Willensbildung in der deutschen Geschichte

Eine systematische Betrachtung der Funktion des Referendums im Verfassungsstaat in empirisch-vergleichender Perspektive bedarf der Ausleuchtung des historischen Hintergrundes, wie dies Ernst Fraenkel schon 1958 vorbildlich unter-

nahm²⁾. Es lohnt sich, an die Darlegungen Fraenkels anzuknüpfen sowohl im Hinblick auf die Fragestellung im allgemeinen als auch in bezug auf die

lamentsfragen, 18 (1987) 3, S. 394–419; M. Strübel, Mehr direkte Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87, S. 17–30; D. Butler/A. Ranney (Eds.), Referendums, Washington D.C. 1980², S. 3–6; H. U. Brinkmann, Referendum, in: E. Holtmann (Hrsg.), Politik-Lexikon, München–Wien 1991, S. 540; vgl. zur ursprünglichen Wortbedeutung C. Hilty, Das Referendum im Schweizerischen Staatsrecht, Bd. 2, o. O. 1887, S. 167 f.

¹⁾ Die Begrifflichkeit ist international keineswegs einheitlich und durch terminologische Vielfalt gekennzeichnet; vgl. K. Bugiel, Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat, Zur Verfassungslage und Rechtspraxis bürgerlicher Sachentscheidungsrechte, in: Zeitschrift für Par-

²⁾ Vgl. E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u. a. 1979⁷, S. 113–151.

spezifische deutsche Bewußtseins- und Diskussionslage. Die politikwissenschaftlichen Analysen Fraenkels geschahen nicht zuletzt in der praktischen Absicht, die Deutschen wieder an die geistig-politische Welt der westlichen Demokratie heranzuführen, indem er ihnen eine Vorstellung von den Grundprinzipien der neuformierten verfassungsstaatlichen Ordnung unter nachdrücklicher Betonung des bedeutsamen und bleibenden deutschen Beitrages zur modernen Fortbildung des Staats- und Gesellschaftstyps der „westlichen Demokratie“, der Sozialstaatlichkeit, gab.

Wenn Fraenkel eine prinzipielle „Strukturwidrigkeit von Direktgesetzgebung und parlamentarischem Regierungssystem“ konstatiert, so bedeutet das nicht, daß er den „betont repräsentativen Charakter“ der deutschen Verfassungsordnung vorbehaltlos gutheißt. Das Resultat seiner theoretischen und historisch-vergleichenden Untersuchung hatte ihn gelehrt „daß in seiner reinen Form sowohl das repräsentative als auch das plebiszitäre System den Keim der Selbstvernichtung in sich tragen“³⁾. Hieraus ergebe sich das Postulat, „beide Prinzipien zu Komponenten eines gemischten plebiszitär-repräsentativen, demokratischen Regierungssystems auszugestalten“⁴⁾, und zwar solchmaßen, daß die repräsentativ organisierte parlamentarische Parteiendemokratie den plebiszitären Kräften „innerhalb der Parteien und Verbände ausreichend Spielraum gewährt“⁵⁾.

Die besondere Sorge Fraenkels galt den „historischen Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus“ und deren eigentümlichen Auswirkungen auf das politische Bewußtsein der neuen deutschen Demokratie. In sicher ungebührlicher Verkürzung der Fraenkelschen Argumentation von 1963/64 sei festgehalten, daß er das Unbehagen vieler Deutscher an der Demokratie auf den tiefverankerten Widerspruch zwischen einer Verfassungsordnung und Verfassungssoziologie englischen Ursprungs und einer weitverbreiteten Verfassungsideologie französisch-jakobinischer Herkunft zurückführte⁶⁾. Er stellte die These auf, daß das deutsche demokratische Denken bis hinein in den Marxismus und den extremen Nationalismus unter dem Einfluß des gegen den „repräsentativen Despotismus“ (Robespierre) des französischen Repräsentativsystems von 1791 gerichteten radikaldemokratischen plebiszitären, auf der Staats- und Gesell-

schaftsdoktrin der Jakobiner beruhenden Modells der Verfassung von 1793 stand. Historisch habe der Gedanke der Repräsentation im deutschen politischen Denken keine tieferen Wurzeln geschlagen: „Burke und Fox, Madison und Hamilton, Mirabeau und Sieyès haben die Grundlagen für das Verständnis des modernen Repräsentationsgedankens gelegt. Sollten sich unter den theoretischen Wegbereitern und politischen Ahnherrn des Repräsentationssystems auch ihnen geistig ebenbürtige deutsche Staatsdenker und Staatsmänner finden, so sind sie mir unbekannt geblieben“, stellt er lakonisch fest⁷⁾. Fraenkel identifiziert solchmaßen den „Jakobinismus als Element einer vulgärdemokratischen Verfassungsideologie“. Diese Konzeption einer identitären, auf einer monistischen Gemeinschaftsidee basierenden Demokratie maß das Regierungshandeln stets an der Realisierung des empirischen Volkswillens und mußte folgerichtig die Strukturdefekte des parlamentarischen Repräsentationssystems als Demokratiedefizit schlechthin deuten. Anders ausgedrückt: Das Fortwirken dieser radikaldemokratischen Tradition beeinträchtigt – neben anderen Faktoren – das funktionsnotwendige Zusammenwirken von politischer Kultur und institutionellem Ordnungsgefüge.

Unmittelbar mit dem Problem der historischen Vorbelastungen des deutschen politischen Denkens hing für Fraenkel auch das Scheitern der Weimarer Republik zusammen. „Weimarer Erfahrung“ hieß für ihn die unreflektierte Übernahme und Mischung miteinander nicht vereinbarer außerdeutscher Verfassungselemente und die daraus resultierende Hypertrophie der plebiszitären Komponente im Regierungssystem der Weimarer Republik, wobei vulgärdemokratische Unterströmungen der Linken und antidemokratische Unterströmungen der Rechten zusammenwirkten. Wenn heute zu Recht darauf hingewiesen wird, daß sich ein negatives Urteil über direkt-demokratische Institutionen in der Weimarer Republik nicht aus dem Verweis auf Verlauf und Ergebnis der gelegentlich praktizierten Volksentscheide gewinnen läßt⁸⁾, so verengt diese Feststellung die geschichtliche Optik. Folgt man nämlich Fraenkel, so resultiert das Weimarer „Syndrom“ aus dem plebiszitär-autoritären Charakter der Verfassungsordnung insgesamt, d. h. aus der Kombination von Volkswahl des Präsidenten, fast uneingeschränktem präsidentialen Parlamentsauflösungsrecht, Volkst-

³⁾ Ebd., S. 149.

⁴⁾ Ebd., S. 117.

⁵⁾ Ebd., S. 151.

⁶⁾ Vgl. ders., Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: ders. (Anm. 2), S. 48–68, S. 53f.

⁷⁾ Ders. (Anm. 2), S. 138.

⁸⁾ Vgl. K. G. Troitzsch, Volksbegehren und Volksentscheid, Meisenheim 1979; O. Jung, Volksgesetzgebung in Deutschland, in: Leviathan, 13 (1987) 2, S. 242–265.

scheid und Volksbegehren und der präsidentialen Befugnis zur Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers⁹⁾. Entsprechend hatten die Väter des Grundgesetzes den plebiszitären Komplex fast zur Gänze aus der Verfassung eliminiert. Da sich in den strikt parlamentarisch verfaßten Bundesländern das Problem eines starken, plebiszitär gestützten Präsidentenamtes nicht stellte, konnten trotz der „Weimarer Erfahrungen“ direkt-demokratische Mitwirkungsrechte in die meisten Länderverfassungen aufgenommen werden. Es spricht aber nichts dagegen, von den „Weimarer Erfahrungen“ abzusehen und nüchtern die Bedingungen und Möglichkeiten der Aufnahme des Referendums in das fest etablierte repräsentative Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland zu diskutieren.

Das entscheidende Moment in der „Weimarer Erfahrung“ liegt für Fraenkel in der grundlegenden Erkenntnis der geschichtlichen Ambivalenz des plebiszitär ausgerichteten radikaldemokratischen Denkens im allgemeinen und des Instituts des Plebiszits im besonderen. „In ihrer Geburtsstunde hatte sich die Weimarer Republik zu einem plebiszitären Typ der Demokratie bekannt; in ihrer Todesstunde erhielt sie die Quittung“¹⁰⁾: die plebiszitär-autoritäre Verfassung schlug in die nationalsozialistische Führerdiktatur um. Ungeachtet deutscher Besonderheiten bestätigte sich in dieser Erfahrung das problematische, im ideenpolitischen Spannungsfeld der Französischen Revolution bereits wirksame Doppelgesicht der anti-repräsentativen Idee einer unmittelbaren, allein durch die Interpretation des wahren Volkswillens gesteuerten Volksherrschaft. Hieraus entwickelte sich historisch zum einen die Konzeption einer durch die Diktatur der Interpreten des wahren Gemeinwohls geschichtsnotwendig zu verwirklichenden, qualitativ neuen Sozialordnung jenseits aller menschlichen Fehlbarkeit, wie sie in der jakobinischen Episode erstmals in Erscheinung trat und seither in den Ideen und Praktiken der totalitären Demokratie fortwirkte. Zum anderen aber leitete der Cäsarismus Napoleons I. und seines Neffen Napoleon III. die Reihe sich plebiszitär auf den Volkswillen berufender Diktatoren der sogenannten „neopräsidentialen“ Regime ein¹¹⁾.

In beiden Fällen wird das Sach- wie das Personalplebiszit auf verschiedene Weise dazu benützt, einer nicht-konstitutionellen, wohl aber im existentiellen Sinn repräsentativen Herrschaftsgewalt

⁹⁾ Vgl. E. Fraenkel (Anm. 2), S. 145–147.

¹⁰⁾ Ebd. S. 146f.

¹¹⁾ Vgl. K. Löwenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 58–68.

die von der Fundamentaldemokratisierung der modernen Gesellschaft her gebotene demokratische Legitimation zu verleihen. Diese knappe Problemskizze stellt keine Analyse totalitärer und autoritärer Regime dar; sie soll nur den geschichtlichen Erfahrungshintergrund ausleuchten, vor dem bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts das europäische Gespräch über plebiszitäre Institutionen und Verfahren stattfand.

Der Ausgangspunkt von Fraenkels Überlegungen, die gespaltene politische Kultur der Deutschen, in der die vulgärdemokratische Verfassungsideologie fort dauert, ist in der politikwissenschaftlichen Forschung niemals mit einer Interpretation der durch unsystematisch erhobene demoskopische Befunde bestätigten „Virulenz direktdemokratischer Vorstellungen in der Bundesrepublik“ verknüpft worden. So ergab 1973 eine INFAS-Repräsentativerhebung (mit einer problematischen Fragestellung), daß 63 Prozent der Bevölkerung in „wichtigen politischen Fragen“ in einer Volksabstimmung selbst entscheiden wollen¹²⁾. Eine Allensbacher Erhebung vom November 1978 wies aus, daß 56 Prozent der Befragten eine plebiszitäre Sachentscheidung über wichtige Fragen zu den notwendigen Voraussetzungen für eine Demokratie rechneten¹³⁾. Mangels einer hinreichenden Datenbasis und einschlägiger Untersuchungen ist der Stellenwert dieser Befunde schwer einzuschätzen. Welche Vorstellungen und Haltungen sich auch immer in diesen Antworten mischen, sie erklären die Mobilisierung der Bevölkerung für die nur gelegentlich auf Länderebene eingeleiteten Volksbegehren und Volksentscheide. Andererseits haben sie aber auch nicht zur Herausbildung regionaler Referendumsdemokratien geführt. So konnte Abelein noch 1971 zum Abschluß einer Betrachtung der plebiszitären Elemente in den bundesrepublikanischen Landesverfassungen feststellen, daß „nach den bisherigen Erfahrungen die plebiszitäre Mitwirkung des Volkes trotz zahlreicher theoretischer Möglichkeiten keine große Rolle spielt. Wenn schon die bestehenden Möglichkeiten vom Volk nicht ausgeschöpft werden, kann auch den heute vielfach erhobenen, viel weitergehenden Forderungen nach ‚direkter Demokratie‘ und ‚imperativem Mandat‘ keine große Chance der Realisierung eingeräumt werden.“¹⁴⁾

¹²⁾ Vgl. M. Müller, Repräsentativerhebung: Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 5 (1974) 2, S. 143–148.

¹³⁾ Vgl. Allensbacher Jahrbuch für Demoskopie 1978–1983, Bd. VIII, München 1983, S. 218.

¹⁴⁾ M. Abelein, Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2 (1971) 2, S. 199.

Sicherlich spielt hier der skeptische Umgang der politischen Eliten mit direkt-demokratischen Instrumenten eine nicht unwichtige Rolle. Von Bedeutung ist aber eine andere Beobachtung: Die erste große Herausforderung der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik durch die außerparlamentarische Fundamentalopposition bewegte sich ganz unter dem von Fraenkel skizzierten Horizont der jakobinisch-marxistischen Traditionslinie eines radikal-demokratischen politischen und gesellschaftlichen Gegenmodells. Es ging weder um die Belebung noch um den Einbau direkt-demokratischer Institutionen in eine repräsentativ-demokratische Verfassung; das anti-parlamentarische Paradigma einer direkten Demokratie in der vielgestaltigen *Neuen Linken* orientierte sich vielmehr an rätedemokratischen Modellen in der Vorwegnahme einer revolutionären oder evolutionären Umgestaltung der kapitalistischen Gesellschaft¹⁵). Solche Entwürfe einer kollektiv von der menschlichen Bedingtheit losgelösten Gemeinschaft konnten in ihrer grundsätzlichen Gegnerschaft zur westlichen Demokratie auch nicht die dort durchaus präsenten direkt-demokratischen Vorbilder in ihre Diskussionen miteinbeziehen. Schließlich lieferten ausgerechnet die konservativen und ausgeprägt kapitalistischen Demokratien der Schweiz und der USA die besten Beispiele einer Referendumsdemokratie.

Erwies sich letzthin die bestehende politische Ordnung als hinreichend widerstandsfähig, so zeigte sich auch nach dem ideologischen und politischen Zerfall der *Neuen Linken*, daß dies im Sinne der „Heteronomie der Zwecke“ gleichsam nebenher und unbeabsichtigt die Vitalisierung der in der deutschen politischen Kultur bereits angelegten bürgerschaftlich-demokratischen Elemente beschleunigt und damit insgesamt die soziale Verankerung der Verfassungsordnung verstärkt hat. Solchen neuen bürgerschaftlichen Tendenzen in der politischen Kultur entsprang die für westliche Kulturen typische Vielfalt selbstorganisierter gesellschaftlicher Gruppierungen, Initiativen und Subkulturen, die – wenngleich nach wie vor nicht unbeeinflusst von jakobinischer Kritik am „repräsentativen Absolutismus“ (Simon, Narr) – zum Kristallisationspunkt einer verfassungskonformen Diskussion um die Erneuerung direkt-demokrati-

scher Partizipationsmöglichkeiten wurden. Unter diesen Vorzeichen wurden nicht nur in der Erörterung konzeptioneller und praktischer Zielvorstellungen neue Akzente gesetzt, sondern auch die international vergleichende Betrachtung des Referendums im repräsentativ-demokratisch organisierten Verfassungsstaat gewann erneut an Beachtung.

2. Demokratietheoretische Überlegungen zu plebiszitären Entscheidungsverfahren

Haben auch diese – durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime nicht unerheblich beschleunigten – inneren Wandlungen in der politischen Ideenwelt der Deutschen dem Projekt einer direkten Demokratie als sozialistisch-demokratische Totalalternative zu einem defizienten kapitalistisch-formaldemokratischen Parlamentarismus die Überzeugungskraft genommen, so schwingt in der Argumentation mancher Befürworter direkt-demokratischer Instrumente doch immer noch eine normativ begründete Entgegensetzung von repräsentativer Mehrheitsdemokratie und direkter Demokratie mit; hiernach bedarf es der Einrichtung direktdemokratischer Institutionen zur Erfüllung des im Begriff der Volkssouveränität als Legitimationsgrundlage angegebenen Demokratiepostulates. Die Einführung des Referendums gilt somit als ein Schritt zur „Verwirklichung des Demokratieprinzips“¹⁶). Die Verwandlung der „Zuschauerdemokratie“ in eine „Teilnehmerdemokratie“¹⁷) ist also gleichsam ein „verfassungspolitischer Auftrag“, dessen Ziel darin besteht, die Verwirklichung einer demokratischen politischen Kultur, d.h. einer Bürgerkultur¹⁸), zu ermöglichen.

Solche Hoffnungen auf eine strukturelle und qualitative Veränderung enthalten, wie Luthardt feststellt, „in der Sache eine erhebliche Überfrachtung und Überschätzung der damit überhaupt zu erzielenden Möglichkeiten.“ Er kommt zu dem Schluß: „Direkt-demokratische Formen und Institute sind, ihres ideologischen Beiwerks entkleidet, faktisch nichts anderes als eine spezifische Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungs-

¹⁶) E. Stein, Kommentierung Art. 20 Abs. 1–2 II (Demokratie), in: A. Azzola u. a., Kommentar für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Neuwied 1984, S. 1282.

¹⁷) Vgl. R. Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986, S. 181–195.

¹⁸) Vgl. H. W. Meyer, Soziale Demokratie als verfassungspolitischer Auftrag. Rede auf dem verfassungspolitischen Symposium des DGB in Düsseldorf am 19. September 1990 (Ms.).

¹⁵) Vgl. U. Bermbach, Rätegedanke versus Parlamentarismus?, in: W. Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 245–265; ders. (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, Opladen 1973; K. Sontheimer, Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg 1976, S. 200–208.

findung.“¹⁹⁾ Verzichtet man solchermaßen auf eine systematisch betriebene „Aufspaltung in zwei unterschiedlich legitimierte Regelkreise politischer Willensfindung und -bildung“²⁰⁾ und akzeptiert die demokratische Logik des Realtypus der westlichen Demokratie, d. h. der repräsentativen Demokratie, so können plebiszitäre Instrumente im „Rahmen eines notwendig ‚gemischten‘ Verfassungs-, Institutionen- und Politiksystems... durchaus politikrelevante Funktionen ausüben“²¹⁾. Vor- und Nachteile seien dabei pragmatisch abzuwägen und unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Verfassungsstaates auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Steffani hat, im Nachgang zu den Überlegungen Fraenkels darauf hingewiesen, daß alle westlichen Demokratien nach ihrem Legitimationsverständnis repräsentativ-pluralistische Demokratien seien, sie jedoch in ihren Verfassungssystemen „eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationen repräsentativer und plebiszitärer Partizipationschancen... erkennen“ ließen²²⁾. Neben den Formen der unmittelbaren und mittelbaren Repräsentation gebe es plebiszitäre Sach- und Personalentscheidungen sowie die plebiszitäre Mitwirkung; gemeint sind alle Instrumente zur permanenten Einflußnahme auf die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, wie z. B. Parteien und Verbände²³⁾. In dieser Perspektive wird, unabhängig von dem speziellen Problem des Referendums, der durch die Fundamentaldemokratisierung gegebene plebiszitäre Grundzug aller modernen Massendemokratien noch einmal in das Blickfeld gerückt: „Alle Verfassungen der westlichen Demokratien weisen Arrangements von Regelungen zur repräsentativen und plebiszitären Partizipation auf, die das Bemühen erkennen lassen, die zum Funktionieren eines demokratischen Verfassungsstaates erforderliche Balance zwischen repräsentativen und plebiszitären Institutionen und Kompetenzen zu sichern.“²⁴⁾ Diese Zuordnung und Balance wird aber nicht in allen Demokratien in gleicher Weise „normativ postuliert oder praktiziert“. „Vielmehr betonen die einen deutlicher das institutionell-repräsentative Element, die anderen das institutionell-plebiszitäre Element.“ Steffani möchte daher

19) W. Luthardt, Elemente „direkter Demokratie“ als Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe?, in: W. Luthardt/A. Waschkuhn (Hrsg.), Politik und Repräsentation, Marburg 1988, S. 58.

20) Ebd., S. 54.

21) Ebd., S. 52.

22) W. Steffani, Repräsentative und plebiszitäre Elemente des Verfassungsstaates, in: ders., Pluralistische Demokratie, Opladen 1980, S. 154.

23) Vgl. ebd., S. 155f.

24) Ebd., S. 156f.

den Typus der rezeptiv-repräsentativen von jenem der konsultativ-repräsentativen Demokratie unterscheiden²⁵⁾; bei letzterem hätten die Repräsentanten dem Konsultationsbegehren der Repräsentierten nach plebiszitärer Partizipation als einem legitimen Anspruch möglichst wirkungsvoll zu entsprechen.

Ob sich aus dieser Typisierung signifikante Unterscheidungsmerkmale für die Klassifikation westlicher Verfassungsstaaten gewinnen lassen, erscheint jedoch fraglich. Steffanis Aussagen lassen eher darauf schließen, daß hiermit eher das flexible, situationsbedingte Spannungsverhältnis innerhalb der politischen Kultur und deren institutioneller Ausgestaltung beschrieben wird, das auf „die demokratisch-oligarchische Doppelgestalt“ der modernen Politie (im Sinne von Verfassungsstaat) zurückgeht, wie sie Sternberger in seinem Versuch einer erneuerten Lehre von der gemischten Verfassung herausgearbeitet hat²⁶⁾. Sternbergers theoretischem Zugriff ist auf den ersten Blick jede strukturfunktionale Analyse fremd. Doch trifft seine revidierte Konzeption von der Mischverfassung, welche ihn – unnötigerweise – veranlaßt, dem Verfassungsstaat das auf seine Schöpfer zurückgehende Prädikat einer „repräsentativen Demokratie“ zu entziehen, die entscheidende gesellschaftliche Rahmenbedingung der von anderen Autoren strukturfunktional analysierten Mischung von repräsentativen und plebiszitären Komponenten im Verfassungssystem.

So deutet Sternberger die Politie als „eine Mischung“ von Demokratie und Oligarchie, eine strenge Verknüpfung und wechselseitige Abhängigkeit einer politischen Klasse und einer allgemeinen Bürgerschaft besonders in Gestalt der politischen Parteien und der Wählerschaft²⁷⁾. Plebiszitäre Personal- und Sachentscheidungen, im letzteren Fall das Referendum, seien somit dem demokratischen Pol zugeordnete institutionelle Medien der Artikulation²⁸⁾. Das Verhältnis zwischen dem oligarchischen und dem demokratischen Faktor in den verschiedenen großen Verfassungsstaaten des Westens nimmt sich auch für Sternberger recht unterschiedlich aus; für die deutsche Politie befürwortete er im übrigen eine Stärkung des demokratischen Faktors durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen zumindest auf Kommunal- und Länderebene²⁹⁾.

25) Vgl. ebd., S. 161.

26) D. Sternberger, Die neue Politie. Vorschläge zu einer Revision der Lehre vom Verfassungsstaat, in: ders., Verfassungspatriotismus, Frankfurt/M. 1990, S. 218.

27) Ebd., S. 229.

28) Vgl. ebd., S. 214.

29) Vgl. ebd., S. 221.

II. Direkte Demokratie in komparativer Perspektive

1. Die Erfahrungen in westlichen Demokratien

Nicht nur bei den Befürwortern des Referendums, sondern auch bei politikwissenschaftlichen Analytikern findet sich der stets wiederkehrende Verweis auf die weite Verbreitung des Referendums und ähnlicher Verfahren in den westlichen Demokratien. Aber in der Regel bleibt man im Exemplarischen stecken, bezieht sich mehr oder weniger selektiv auf Einzelfälle, vornehmlich auf die Schweiz. Dies gilt auch für die vergleichenden Studien. Sie dringen gemeinhin nicht zu einer systematisch-vergleichenden Analyse des Stellenwertes des Referendums im westlichen Verfassungsstaat vor, welche klären könnte, ob sich in der vielgestaltigen politischen Formenwelt der westlichen Demokratie ein verfassungsstaatlicher Typus identifizieren läßt, dessen politische Kultur und politisches System auf eine besondere Nähe zur Referendumsdemokratie schließen lassen³⁰).

Die von Butler und Ranney vorgelegte vergleichende Fünfländerstudie liefert zwar umfangreiches, deskriptiv bearbeitetes Material, beläßt es aber bei wenig aussagekräftigen Schlußfolgerungen. Die Autoren gelangen zu dem Ergebnis, daß sich einfache Generalisierungen über den Gebrauch des Referendums verbieten: „Jedes hat seine spezielle Geschichte, verwurzelt in einer individuellen nationalen Tradition. Die Gründe für jedes Referendum, seine Behandlung durch Politiker und Wähler und seine Konsequenzen paßten in kein klares universales Muster.“ Die Bestimmung gemeinsamer Elemente bleibt folgerichtig blaß: das *Verfassungsgebot* eines konstitutionellen Referendums, die *Legitimierung* von Regierungsentscheidungen zum Zwecke der Demonstration der Unterstützung durch die Mehrheit der Wählerschaft oder die *Delegation* umstrittener Entscheidungen an das Elektorat. Referenden werden in den meisten Staaten sehr sparsam angewandt, und zwar „aus einer Vielzahl von zumeist praktischen und umständebedingten Gründen“³¹).

Allein Lijphart hat den Versuch gewagt, Umfang und Trends des Gebrauchs des Referendums (worunter er ausschließlich die Volksabstimmung versteht) in demokratischen Regimen zu überprüfen und dessen seltene, wenn auch sich ausweitende Anwendung zu erklären³²). Gegenstand seiner Un-

tersuchung ist das „Universum der westlichen Demokratien“: 21 langfristig (1945–1980) stabile demokratische Verfassungsstaaten, die in ihrer Grundform von politischer Kultur und politischem Systemaufbau die der repräsentativen Demokratie eigentümlichen gemeinsamen Strukturmerkmale aufweisen. Die jeweilig gegebenen spezifischen politischen Charakteristika der Variationen dieses Grundmusters untersucht Lijphart mit Hilfe der kategorialen Unterscheidung von Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie. Für das hier angestrebte Ziel einer funktionalen Erklärung des Referendums kann eine detaillierte Betrachtung des komplexen und variantenreichen Zusammenspiels von majoritären und konsensualen Determinanten im vielgestalteten Kosmos der repräsentativen Demokratie ebenso wie eine kritische Bewertung des Lijphartschen Ansatzes außer acht gelassen werden.

Lijphart geht von der plausiblen These aus, daß Referenden und andere direkt-demokratische Instrumente sowohl der majoritären wie der konsensualen Konzeption der repräsentativen Demokratie fremd seien, sie aber in beiden Typen zu einem gewissen Grad praktiziert würden. Auf Grundlage der nationalen Referenden der einzelnen Demokratien und ohne Berücksichtigung des nur in der Schweiz, in Italien und Österreich auf nationaler Ebene vorgesehenen Volksbegehrens versucht der Autor, ein generelles Muster der Referendumspraxis zu ermitteln. Tabelle 1 impliziert zudem, daß Lijphart weder zwischen obligatorischen, fakultativen und konsultativen Referenden noch zwischen Staaten mit und ohne einschlägigen Verfassungsbestimmungen differenziert.

Auf den ersten Blick wird vor allem die Ausnahmestellung der Schweiz deutlich, während die nächstfolgenden Staaten Australien und Neuseeland (sowie in jüngster Zeit Italien) mit weitem Abstand folgen. Insgesamt ist die Anzahl der Referenden gering, die plebiszitäre Sachentscheidung ist – abgesehen von der Schweiz – kein Mittel der „normalen Politik“ im Verfassungsstaat. Der von Smith vorgelegten Funktionsanalyse des Referendums zufolge sind, wie Lijphart zustimmend feststellt, die meisten Referenden regierungskontrolliert und „pro-hegemonial“, d. h. in den jeweiligen Auswirkungen laufen sie auf eine Unterstützung des Regimes hinaus. Nur in den Fällen, in denen Regierungen nicht über Zulassung, Zeitpunkt und Wortlaut bestimmen können, also im Falle des direkten Volksbegehrens, ist ein Referendum weitgehend unkontrolliert und vermag die betrof-

³⁰) Vgl. K. Bugiel (Anm. 1); M. Strübel (Anm. 1).

³¹) D. Butler/A. Ranney (Anm. 1), S. 21.

³²) Vgl. A. Lijphart, *Democracies*, New Haven 1984, S. 197.

Abbildung 1: Nationale Referenden und Bestimmungen für obligatorische und fakultative Verfassungsreferenden in 22 Demokratien, 1945–1989

| Staat | Anzahl der Vorlagen | | | | Verfassungsreferendum |
|--------------------|---------------------|---------|---------|---------|-----------------------|
| | Total | 1945–62 | 1963–80 | 1981–89 | |
| Schweiz | 227 | 67 | 102 | 58 | obligatorisch |
| Australien | 23 | 5 | 13 | 5 | obligatorisch |
| Neuseeland | 17 | 9 | 8 | 0 | |
| Dänemark | 12 | 3 | 8 | 1 | obligatorisch |
| Irland | 11 | 1 | 7 | 3 | obligatorisch |
| Frankreich V. | 7 | 4 | 2 | 1 | fakultativ |
| Frankreich IV. | 4 | 4 | – | – | fakultativ |
| Italien | 15 | 1 | 3 | 11 | fakultativ |
| Schweden | 4 | 1 | 2 | 1 | |
| Österreich | 1 | 0 | 1 | 0 | fakultativ |
| Belgien | 1 | 1 | 0 | 0 | |
| Norwegen | 1 | 0 | 1 | 0 | |
| Großbritannien | 1 | 0 | 1 | 0 | |
| Kanada | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Finnland | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Deutschland | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Island | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Israel | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Japan | 0 | 0 | 0 | 0 | obligatorisch |
| Luxemburg | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Niederlande | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Vereinigte Staaten | 0 | 0 | 0 | 0 | |

Quelle: A. Lijphart (Anm. 32), S. 202; die Datenergänzungen für 1981–1989 sowie die Angabe der Gesamtanzahl erfolgten durch den Autor und basieren auf Keesings Archiv der Gegenwart. Für Frankreich werden die 4. und 5. Republik unterschieden.

fene Regierungspolitik herauszufordern, hat also einen „anti-hegemonialen“ Effekt. Ungenügend regierungskontrollierte Referenden können unter Umständen anti-hegemoniale Folgen erzeugen, wie es sich beispielsweise bei der Ablehnung des Beitritts zur EG in Norwegen zeigte³³). Nur bedingt regierungskontrolliert können auch obligatorische Verfassungsreferenden sein, da zwar Wortlaut und Zeitpunkt, nicht jedoch die Abhaltung des Referendums selbst vom Regierungshandeln abhängig sind.

Im Regelfall ist somit, funktional gesehen, das Referendum kein eigenständiger Faktor der sachpolitischen Einflußnahme der Aktivbürgerschaft im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, sondern aufs engste verknüpft sowohl mit dem für das Wechselspiel von Regierung und Opposition konstitutiven Parteiensystem als

auch in föderalistischen Demokratien mit dem Spannungsverhältnis zwischen Bund und Einzelstaaten, wie es sich etwa am Fall Australiens belegen ließe.

In keiner Weise läßt sich das Institut des Referendums einem spezifischen Modell repräsentativer Demokratie zuordnen. Weder das konkurrenzdemokratische noch das konsensdemokratische Modell weist eine besondere Affinität zum Referendum auf. Im Hinblick auf die Referendumshäufigkeit folgt der prototypischen Konsensdemokratie Schweiz die prototypische Konkurrenzdemokratie Australien. Das Referendum als institutionelles Merkmal korreliert weder mit dem einen noch mit dem anderen Demokratietypus³⁴).

Auf der Suche nach weiteren Erklärungen für das Auftreten von Referenden schließt Lijphart aus, daß ihre Häufigkeit von einer über- oder unterdurchschnittlichen Frequenz von Wahlen abhängig sei. Das Institut des Volksbegehrens mag zwar die Referendumshäufigkeit erhöhen, abgesehen vom

³³) Vgl. G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, in: *European Journal of Political Research*, 4 (1976), S. 1–23. Im Gegensatz zum indirekten Volksbegehren wird die Vorlage im direkten Volksbegehren unter Ausschluß des Parlamentes direkt zur Abstimmung gestellt.

³⁴) Vgl. A. Lijphart (Anm. 32), S. 214f.

Sonderfall Schweiz aber gilt dies etwa für Italien nur bedingt. Bleibt der schon von Butler und Ranney ausgesprochene Hinweis, daß die Mehrzahl der Vorlagen verfassungsrechtlicher Natur seien, die Praxis des Referendums mehrheitlich also auf das Institut des obligatorischen oder fakultativen Verfassungsreferendums zurückzuführen ist. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch Bugiel in seiner vergleichenden Untersuchung. Erklärungsbedürftig wäre dann aber, warum nur einige und nicht sämtliche Demokratien das Verfassungsreferendum zwingend vorschreiben oder zulassen. Resümierend stellt Lijphart daher fest: „So schwierig es für einen Sozialwissenschaftler ist, eine Niederlage bei der Suche nach allgemeinen Sätzen und Theorien zugeben zu müssen, so sind wir dennoch gezwungen, Butler und Ranney zuzustimmen, daß Referenden in kein klares universales Muster passen.“³⁵⁾

Die bisherigen Untersuchungsergebnisse können sicher nicht als ausreichend angesehen werden, denn weder liegt für die der vergleichenden politischen Systemforschung zugeordneten Makroebene eine alle verfügbaren und relevanten Fälle systematisch verarbeitende vergleichende Analyse vor, noch wird gar die Makroebene mit der Mesoebene der vermittelnden Strukturen und der Mikroebene des Individualverhaltens derart verknüpft, daß ein überzeugendes Gesamtbild von der Funktion des Referendums gezeichnet werden könnte. Vorbehaltlich möglicher, wenn auch angesichts der schmalen Datenbasis nur bedingt zu erwartender neuer Einsichten kann unter Berücksichtigung des derzeitigen Forschungsstandes festgestellt werden, daß das Referendum insbesondere als plebiszitäre verfassungsneutrale Sachentscheidung auch bei Berücksichtigung der vielfältigen Erscheinungsformen in der nationalen Politik des demokratischen Verfassungsstaates weder strukturtypisch noch strukturwidrig ist, sondern nur strukturfremd, soweit es sich nicht um das noch zu behandelnde ordnungspolitische Problem des Verfassungsreferendums handelt.

2. Die USA und die Schweiz als Sonderfälle

Die hier gegebene Einschätzung bedarf einer Ergänzung. Sie betrifft den eigentümlichen Fall der Schweiz und den makroanalytisch in der Forschung als irrelevant angesehenen Fall der Einzelstaaten der USA. Auch hier gilt die Feststellung, daß das Referendum in keiner Weise modellspezifisch ist. Der konsensdemokratischen Schweiz

steht wiederum das konkurrenzdemokratische System der Einzelstaaten der USA gegenüber. Deren Erscheinungsbild wird wiederum von großer Mannigfaltigkeit geprägt. In mehr als der Hälfte dieser Staaten ist – wie in der Schweiz – der politische Prozeß von der lokalen Politik bis hin zur jeweiligen Makropolitik in unterschiedlichem Grad direkt-demokratisch strukturiert, wie Tabelle 2 ausweist.

Eine in gleicher Weise qualitativ und quantitativ orientierte empirische Erforschung des direkt-demokratischen Komplexes (als Inbegriff plebiszitärer Personal- und Sachentscheidungen) findet in diesen Gesellschaften ihr eigentliches Untersuchungsobjekt. Die semi-direkte oder Referendumsdemokratie der Schweiz ist traditionell ein Gegenstand intensiven wissenschaftlichen Interesses gewesen, umfangreiche Analysen liegen vor³⁶⁾. Ein Desiderat ist jedoch noch immer eine die verschiedenen Analyseebenen der lokalen, kantonalen und nationalen Politik systematisch miteinander verschränkende Darstellung der Funktionsweise der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz.

Eine Untersuchung der Referendumsdemokratie in den USA steht von vornherein vor einer anderen Situation, da es sich im Unterschied zur Schweiz primär um ein regionalpolitisches Phänomen handelt. Die strikt repräsentative Praxis der Bundesverfassung, die nur den quasi-plebiszitär gewählten Präsidenten kennt, ruht auf dem politischen Fundament von rund 80 000 politischen Teilsystemen. Neben den 50 Einzelstaaten sind dies counties, municipalities, townships und nicht zuletzt die vielen tausend special districts und school districts. Diese nur schwer beschreibbare Vielfalt der regionalen Ausformung der Bürgerkultur und ihrer Institutionen wird durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Verschränkung von Repräsentativsystem und direkter Demokratie gekennzeichnet. Unter den 50 Einzelstaaten ist das plebiszitäre Element nicht überall in gleichem Umfang politikmitbestimmend; doch in 23 Staaten findet sich ein voll ausgebildeter plebiszitärer Institutionenkomplex in der Kombination von Direktwahl von Regierungsämtern, Möglichkeiten der Abwahl von Amtsträgern, Verfassungsreferendum, Gesetzesreferendum und direktem oder indirektem Volks-

³⁵⁾ Vgl. J. Meynaud, *La Démocratie semi-directe en Suisse 1945–1968*, Montreal 1970; L. Neidhart, *Plebiszitäre und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970; H. Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozeß in der Schweizer Politik*, Frankfurt/M. 1980; A.-V. Poitry, *La fonction d'ordre de l'Etat*, Bern 1989; H. Kriesi, *Direkte Demokratie in der Schweiz* (in diesem Heft).

³⁵⁾ Ebd., S. 206.

Tabelle 2: Typen der direkten Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten, 1978

| Region und Einzelstaat | Verfassungsinitiative | Gesetzesinitiative ¹⁾ | Gesetzesreferendum ²⁾ | Verfassungsreferendum ³⁾ | Kommunalreferenden (Bürgerentscheid) ⁴⁾ |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| <i>New England</i> | | | | | |
| Connecticut | | | | MA | |
| Maine | | I | P, L, C | MA | * |
| Massachusetts | | I | P | MA | * |
| New Hampshire | | | L | 2/3 MA | |
| Rhode Island | | | C | MA | * |
| Vermont | | | L | MA | * |
| <i>Middle Atlantic</i> | | | | | |
| New York | | | C | MA | |
| New Jersey | | | L, C | MA | * |
| Pennsylvania | | | C | MA | * |
| <i>South Atlantic</i> | | | | | |
| Delaware ⁵⁾ | | | | | |
| Florida | X | I | C | MA | * |
| Georgia | | | L, C | MA | * |
| Maryland | | | P, L | MA | * |
| North Carolina | | | L, C | MA | * |
| South Carolina | | | L, C | MA | * |
| Virginia | | | L, C | MA | * |
| West Virginia | | | | MA | * |
| <i>East North Central</i> | | | | | |
| Illinois | X | | L | MA | * |
| Indiana | | | | MA | |
| Michigan | X | I | P, L, C | MA | * |
| Ohio | X | I | P, C | MA | * |
| Wisconsin | | | L, C | MA | * |
| <i>West North Central</i> | | | | | |
| Iowa | | | C | MA | * |
| Kansas | | | C | MA | * |
| Minnesota | | | | ME | * |
| Missouri | X | D | P, L | MA | * |
| Nebraska | X | D | P | MA | * |
| North Dakota | X | D | P | MA | * |
| South Dakota | | I | P | MA | * |
| <i>East South Central</i> | | | | | |
| Alabama | | | | MA | |
| Kentucky | | | P, C | MA | * |
| Mississippi | | | | MA | |
| Tennessee | | | | ME | |
| <i>West South Central</i> | | | | | |
| Arkansas | X | D | P | MA | * |
| Louisiana | | | | MA | |
| Oklahoma | X | D | P, L, C | MA | * |
| Texas | | | | MA | * |

| Region und Einzelstaat | Verfassungsinitiative | Gesetzesinitiative ¹⁾ | Gesetzesreferendum ²⁾ | Verfassungsreferendum ³⁾ | Kommunalreferenden (Bürgerentscheid) ⁴⁾ |
|------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| <i>Mountain</i> | | | | | |
| Arizona | X | D | P, L | MA | * |
| Colorado | X | D | P, L | MA | * |
| Idaho | | D | P | MA | * |
| Montana | | D | P, L | MA | * |
| Nevada | X | I | P | MA | * |
| New Mexico | | | P, C | MA | |
| Utah | | D | P | MA | * |
| Wyoming | | D | P, C | ME | * |
| <i>Pacific</i> | | | | | |
| Alaska | | D | P | MA | * |
| California | X | D | P, C | MA | * |
| Hawaii | | | | MA | |
| Oregon | X | D | P, L | MA | * |
| Washington | | D | P, L, C | MA | * |
| | n = 14 | n = 22 | n = 39 | n = 49 | n = 39 |

1) Der direkte Typus (D) dieser Art ist dadurch gekennzeichnet, daß per Petition eine Maßnahme direkt den Wahlberechtigten vorgelegt wird, ohne daß hierbei das Parlament zwischengeschaltet werden muß.

Bei dem indirekten Typus (I) muß das Parlament eine Vorlage innerhalb einer gewissen Frist behandeln und ihr zustimmen; falls sie nicht behandelt oder auch abgelehnt wird, muß die Vorlage bei der nächsten Wahl den Wahlberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden.

2) In den meisten dieser Gliedstaaten findet eine Volksabstimmung dann statt, wenn eine gewisse Anzahl von Wahlberechtigten eine derartige Abstimmung per Petition (P) beantragt, oder sie durch das Parlament (L) beantragt wird oder sie in bestimmten Bereichen verfassungsmäßig (C) vorgeschrieben ist.

3) MA = Annahme per relativer Mehrheit der Stimmen der Abstimmungsteilnehmer; ME = Annahme per gleicher oder höherer Stimmenzahl als die Mehrheit der gültigen Stimmen der gleichzeitig abgehaltenen Vorlagen-Abstimmungen oder Wahlen.

4) Das Zeichen * gibt an, daß den Kommunalverwaltungen Referenden für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung stehen.

5) Nur in Delaware werden den Wahlberechtigten keine Verfassungsergänzungen zur Abstimmung vorgelegt.

Quelle: D. Butler/A. Ranney (Anm. 1), S. 71-72; Tabelle wie Anmerkungen wurden zur Verdeutlichung durch den Autor ergänzt.

begehren. Gewiß können diese politischen Einheiten gleichsam als ein Laboratorium für die Wirkungsweise direkt-demokratischer Politik angesehen werden, allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Ihr Spielraum wird durch die Rahmenbedingungen und Vorgaben der nationalen politischen Kultur und der bundesstaatlichen Ordnung erheblich eingeengt.

Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit den direkt-demokratischen Erscheinungen in den Einzelstaaten der USA intensivierte sich erst in den letzten beiden Jahrzehnten, als Reaktion auf die zu beobachtende Revitalisierung direkt-demokratischer Politik seit den siebziger Jahren, insbesondere in Kalifornien, als etliche spektakuläre Volksbegehren landesweites Aufsehen erregten. Es existieren eine Vielzahl in sich heterogener, in der Regel auf Einzelstaaten oder spezifische Politikfelder bezogener Fallstudien und Einzeluntersuchungen zur

Rolle des Stimmbürgers, der Parteien, organisierter Interessen und der Medien sowie der Regierungen und Parlamente, die in einigen neueren Monographien ausgewertet worden sind³⁷⁾. Neben Staaten wie Arizona, Oregon oder South Dakota hat die Referendumsdemokratie vor allem in Kalifornien dem politischen Leben ihren ganz unverwechselbaren Stempel aufgedrückt, so daß dieser Staat ein bevorzugtes Studienobjekt darstellt³⁸⁾.

³⁷⁾ Vgl. D. B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore 1984; B. H. Zisk, *Money, Media, and the Grass Roots. State Ballot Issues and the Electoral Process*, Newbury Park 1987; D. D. Schmidt, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Philadelphia 1989; Th. E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass.-London 1989.

³⁸⁾ Vgl. E. C. Lee, *California*, in: D. Butler/A. Ranney (Anm. 1), S. 87-122; R. Billerbeck, *Plebiszitäre Demokratie*

Unter den besonderen, nicht ohne weiteres auf andere US-Staaten übertragbaren kalifornischen Bedingungen der politischen Kultur und Sozialstruktur bewirkt der unkontrollierte und anti-hegemoniale Charakter des Referendums eine Schwächung der legislativen Funktion des Einzelstaatsparlamentes, verringert die Handlungsfähigkeit der Regierung und eliminiert weitgehend die Parteien als eigenständige politische Akteure. Sachentscheidungen (auch als Entscheidungsverhinderung) in den jeweiligen Politikfeldern verlagern sich in beträchtlichem Umfang in den unregulierten Referendumsprozeß, dessen Träger die von politischen Eliten dominierte – vor allem in Kalifornien – Vielfalt von organisierten Interessen, Bürgergruppen und -bewegungen sowie ad-hoc-Organisationen ist. Als Steuerungsinstanz von erheblichem Gewicht setzt die Gerichtsbarkeit mit Hilfe des Richterlichen Prüfungsrechtes der Volksgesetzgebung allerdings verfassungsrechtliche Grenzen, denn viele auf Volksbegehren hin verabschiedete Volksentscheide fallen der Judikative zum Opfer. Die dominierende Rolle organisierter ressourcenkräftiger Interessen, der gezielte Einsatz von Medien und die Instrumentalisierung direktdemokratischer Mittel durch führende Politiker in und außerhalb des Parlamentes wie die gelegentlich erfolgreiche Intervention von Non-Profit-Organisationen und Bürgerbewegungen sind aber keineswegs der direkten Demokratie zuzurechnen, sondern weisen diese als ein in das gewaltenteilige organisierte konkurrenzdemokratische System eingepaßtes Strukturelement aus. Das Wechselspiel von Parlament, Regierung und direkt-demokratischer Willensbildung und Entscheidung spiegelt die diffuse und aufgesplitterte formale Machtstruktur und eine in sich heterogene und differenzierte hochmobile politische Kultur in einer dynamischen Gesellschaft mit einer spezifischen historischen Tradition wider.

Angesichts der hundertjährigen Tradition kalifornischer Politik³⁹⁾ ist es fraglich, ob eine Interpretation der Volksgesetzgebung der letzten Dekaden das Urteil erlaubt, die Volksgesetzgebung sei nur ein Ausdruck eines „rechten“ Populismus, der den Systemerfordernissen einer modernen Demokratie, d. h. der politischen, sozialen und kulturellen

in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien, Berlin 1989; S. Möckli, Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Beiträge und Berichte des Instituts für Politische Wissenschaft der Hochschule St. Gallen, 1989; S. Möckli, Direkte Demokratie im Vergleich (in diesem Heft).

³⁹⁾ Vgl. E. C. Lee (Anm. 38); W. A. Rosenbaum, Legislative Participation in California. Direct Legislation 1940–1960, unv. Dissertation an der Princeton University, Princeton, N. J. 1964.

Integration, entgegenwirke⁴⁰⁾. Das der Analyse des Verhältnisses von repräsentativem und direktem Gesetzgeber zugrundegelegte Kriterium systemnotwendiger Integrationsleistungen mißt die kalifornische Politik mit einem ausgesprochen kontinentaleuropäischen Maßstab. Das negative Urteil trifft weniger die spezifische Funktion der direkten Demokratie als die kalifornische Politik und insbesondere die amerikanische Politik der Gegenwart schlechthin. Billerbecks Populismushypothese wird zudem durch einschlägige amerikanische Untersuchungen nicht bestätigt⁴¹⁾. Die spezifischen, oft bizarren Erscheinungsformen der kalifornischen Politik und die gleichsam wellenförmig auftretenden Perioden plebisitären Überschwangs gelten keineswegs für die Gesamtheit der Einzelstaaten in den USA. Soweit die vorliegenden vergleichenden Studien ein Urteil erlauben⁴²⁾, haben die direkt-demokratischen Instrumente in den meisten Referendumsstaaten und auch in jenen, deren Verfassungen die direkte Volksinitiative vorsehen, wie beispielsweise Oregon, eine komplementäre Funktion im Majoritätssystem. Durch diese gewinnt die organisierte Aktivbürgerschaft Einfluß auf sachpolitische Entscheidungen in positiver und negativer Hinsicht, ohne jedoch die Vorherrschaft des Staatsparlamentes grundsätzlich in Frage zu stellen. Der kritische Punkt, soweit aus einschlägigen Arbeiten zu ersehen ist, besteht darin, daß der potentielle Spielraum des unkontrollierten und anti-hegemonialen Referendums, insbesondere der des direkten Volksbegehrens, durch institutionelle Sicherungen des Repräsentativsystems verringert wird.

Cronin untersucht ausführlich das Für und Wider eines nationalen Referendums in den USA; diese Referendumsart findet in der Bevölkerung laut jüngsten Umfragen eine Mehrheit von 48 Prozent (1987) und wird, zumindest als konsultatives Referendum, von einzelnen politischen Gruppierungen befürwortet, ohne daß hierfür politische Erfolgsaussichten bestünden. Cronin selbst lehnt jedoch ein nationales Referendum ab und tritt statt dessen für ein abgesichertes System von Initiativen und Abstimmungen im Einzelstaat und in den Kommunen ein. Ersteres unterwerfe nämlich die nationale Gesetzgebung den Augenblicksstimmungen der öffentlichen Meinung und schwäche die in einer großen und disparaten Nation notwendige effektive politische Führung von Exekutive und Legislati-

⁴⁰⁾ So z. B. R. Billerbeck (Anm. 38), S. 124f.

⁴¹⁾ Vgl. B. H. Zisk (Anm. 37), S. 161–191; Th. E. Cronin (Anm. 37), S. 60–89.

⁴²⁾ Vgl. die Gegenüberstellung von Kalifornien, Michigan, Oregon und Massachusetts bei B. H. Zisk (Anm. 37).

ve, deren Aufgaben in der Formung der öffentlichen Meinung im Sinne des öffentlichen Interesses lägen⁴³).

Dieses Argument führt zu der grundsätzlichen Rahmenbedingung der gemischt plebiszitär-repräsentativen Systeme der Einzelstaaten zurück: Die Dominanz einer gesamtamerikanischen politischen Kultur und der darauf aufbauenden nationalen soziopolitischen Ordnung liefert den Bezugspunkt für die amerikanische politische Identität jenseits der regionalpolitischen Vielfalt und Heterogenität⁴⁴).

Aus diesem Grunde wird die im Referendum und insbesondere in der Initiative angelegte Öffnung des politischen Systems in seiner möglichen desintegrativen Wirkung, welche Billerbeck für Kalifornien so stark betont, durch die Architektur der politischen Gesamtordnung der USA ausgeglichen. Da keine eingehenden vergleichenden Untersuchungen der Auswirkungen auf das jeweilige Strukturgefüge des politischen Systems und auf die Verlaufsformen des politischen Prozesses in den Einzelstaaten zur Verfügung stehen, kann hier nur die Vermutung geäußert werden, daß der plebiszitäre Unterbau in den USA ungeachtet seiner möglichen desintegrativen Tendenz vor Ort auf das politische Regime der USA insgesamt bezogen eine latent integrative Funktion wahrnimmt. Insofern stellt sich in den USA die Frage nach der möglichen Integrationsfunktion der Referendumsdemokratie anders als in der Schweiz, wo, wie Kriesi, den Ergebnissen Neidharts folgend, betont, die Wirkungsweise der direkten Demokratie die Integrationszwänge verstärkt und der Konsensdemokratie die für die Schweiz eigentümlichen Züge einer „Verhandlungsdemokratie“ verleiht.

So liegt der empiriegeleitete Vergleich plebiszitärer Praxis in der Schweiz und in den Einzelstaaten der USA nahe, steht aber unter dem Vorbehalt der unterschiedlichen makropolitischen Voraussetzungen. Hier ist die politikwissenschaftliche Forschung erst am Anfang und liefert erst tendenzielle Hinweise⁴⁵): In bezug auf das Wahlverhalten und

die Determinanten desselben bestätigen sich generell die Resultate der allgemeinen Wahlforschung in beiden Gesellschaften. Die Referendumsdemokratie mobilisiert den Stimmbürger in der Regel nicht stärker als die allgemeinen Wahlen. Einen Mobilisierungseffekt haben nur kontroverse, durch Grundprobleme des soziokulturellen Wandels hervorgerufene Themen. Im Hinblick auf neuartige Politikfelder wie Umwelt- oder Energiepolitik u. ä. könnte den direkt-demokratischen Verfahren eine gewisse Frühwarnfunktion zugeschrieben werden. Die damit verbundene Frage nach dem Innovationspotential plebiszitärer Partizipation bleibt angesichts der zu beobachtenden Option für den Status quo umstritten. Die Funktion eines „Sicherheitsventils“ für den politischen Protest, sei er populistischer oder anderer Art, scheint insbesondere für die USA nachweisbar zu sein. Ambivalent sind die Befunde hinsichtlich der Frage, ob das Referendum eine Entlastungswirkung auf das politisch-administrative System hat. In der Tat kann dieses hierdurch von gewissen konfliktbehafteten Entscheidungen entlastet werden; in den Einzelstaaten der USA werden solche Konfliktvermeidungsstrategien auch angewandt. Auf alle Fälle ist zu vermuten, daß hohe Ansprüche an die Kompetenz des Stimmbürgers gestellt werden, die zu einer weiteren Verfestigung des Mittelklassenfaktors im politischen Prozeß führen. In manchen Politikfeldern sind die Ergebnisse aber sehr negativ, und die Folgen belasten das Regierungshandeln stärker als zuvor. Die hier skizzierten Funktionen des direkt-demokratischen Instrumentariums in der Schweiz und in den USA verweisen im übrigen nicht auf den individuellen Stimmbürger als den entscheidenden Akteur, sondern auf eine in mannigfacher Form organisierte gruppenspezifisch agierende Aktivbürgerschaft, die im direkt-demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß die politischen Parteien als Akteure in ihren Funktionen beschneiden. Auch als komplementäres Element in einer repräsentativen Demokratie mindert das Referendum die Rolle der Parteien als zentrale Steuerungsinstanz der Politik.

Für den Stimmbürger haben direkt-demokratische Institutionen eine andere, oft übersehene, nämlich legitimitätsstärkende und edukatorische symbolische Funktion. Alle demoskopischen Daten belegen die überwältigende Zustimmung der Befragten zu solchen Instrumenten, selbst wenn diese nie oder nur selten an die Urne treten. Diese symbolische Funktion besteht darin, daß der einzelne sich als Glied der Bürgerschaft begreift und insbeson-

⁴³) Vgl. Th. E. Cronin (Anm. 37), S. 194.

⁴⁴) Vgl. J. Gebhardt, Amerikanismus – Politische Kultur und Zivilreligion in den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/90, S. 3–18.

⁴⁵) Vgl. J. D. Sherman, A Comparative Study of Referendum Behavior in Oregon, Ohio, and Switzerland, unv. Dissertation an der Columbia University, New York 1977; S. Möckli, Direkte Demokratie im Vergleich (in diesem Heft); J. Leuthold, Patterns in the Adaption and Use of the Initiative in American States, Columbia, Mass. 1978; H. Hahn/S. Kamieniecki, Referendum Voting, Social Status and Policy Preferences, New York u. a. 1987.

dere seine Bürgerrolle in ihn unmittelbar betreffenden Angelegenheiten plastisch zu erfahren vermag.

Die symbolische Rolle kräftigt die diffuse Loyalität dem Regime gegenüber, aber sie setzt immer schon eine historisch gewachsene und im gesellschaftlichen Bewußtsein tief verankerte Bürgerkultur voraus.

3. Politische Kultur direkt-demokratischer Systeme

Eingangs ihrer Untersuchung fragen sich Butler und Ranney, warum Referenden vor allem in der Schweiz und in den Einzelstaaten der USA praktiziert werden. „Die wahrscheinlichste Erklärung ist, daß nur in diesen Politien aufgrund der bürger-schaftlichen Urversammlungen eine Präferendumserfahrung von direkter Demokratie seit langem besteht.“⁴⁶⁾ Erst in Folge des Bevölkerungswachstums im 19. und 20. Jahrhundert hätten sich Landsgemeinde und town meeting als nicht mehr praktikabel erwiesen, so daß das Referendum als Adaption der Prinzipien der direkten Demokratie an diese neuen Bedingungen großer Bevölkerungszahlen entstanden sei. Diese im wesentlichen falsche Aussage kann an dieser Stelle leider nicht durch eine ausführliche Erörterung der außerordentlich komplizierten Entstehungsgeschichte der Referendumsdemokratie auf beiden Kontinenten korrigiert werden. Da die von Butler und Ranney eingeführte erklärende Variable der historischen Tiefendimension der politischen Kultur bisher unwidersprochen blieb, bietet es sich jedoch an, auf jene gesellschafts- und geistesgeschichtlichen Konstitutionsmerkmale des für die politische Kultur determinierenden gesellschaftlichen Selbstverständnisses zu rekurrieren, denen das gemischt plebiszitär-repräsentativdemokratische System in der Schweiz und in den USA seine Entstehung verdankt.

Es handelt sich hierbei keineswegs um parallel verlaufende Entwicklungsgeschichten, so daß nur in begrenztem Maße analoge ideen- und gesellschaftspolitische Konstellationen aufgezeigt werden können. Eine geschichtliche Verknüpfung stellt zum einen der Einfluß der amerikanischen Bundesverfassung auf die schweizerische Verfassungsdiskussion im Vormärz dar⁴⁷⁾, zum andern

die Rezeption der in der Schweiz erprobten direkt-demokratischen Instrumente von Volksabstimmung und Volksbegehren durch die amerikanischen Reformer Ende des 19. Jahrhunderts⁴⁸⁾. Doch solche transatlantischen Bezüge erklären nicht die Binnengeschichte der politischen Kulturen. Wirkten auch die Traditionen der vormodernen christlich-kommunitären Formen der Vergemeinschaftung im Prozeß der Entstehung dieser Verfassungsstaaten fort, so waren sie doch weder Ausgangspunkt der modernen verfassungsstaatlichen Entwicklung noch Kristallisationspunkt der im republikanischen Prinzip der Selbstregierung einer selbstverantwortlichen Bürgerschaft begründeten Legitimität der Verfassung selbst.

Der entscheidende Punkt scheint zu sein, daß die „vormodernen“ Gemeinschaftsideen und -erfahrungen in den Formierungsprozeß des modernen Verfassungsstaates eingingen und dem im Repräsentativsystem angelegten Spannungsverhältnis des oligarchischen und des demokratischen Faktors sein jeweils eigentümliches Gepräge gaben. Wie die Bundesverfassung waren die amerikanischen Einzelstaatsverfassungen repräsentative Demokratien, enthielten aber gewisse plebiszitäre Traditionselemente. Der Ausgangspunkt für den Durchbruch des plebiszitären Elements im 19. Jahrhundert war jedoch der zunehmende Gebrauch der bereits in einigen frührevolutionären Verfassungen vorgesehenen Volksabstimmung für Total- und Partialrevisionen der Verfassung in einer wachsenden Zahl von Staaten. In der politischen Instrumentalisierung des Instituts der Verfassungsgebung durch das Volk verschwamm die Differenz zwischen dem Volk als Verfassungsgeber und dem Volk als Gesetzgeber in zahlreichen Staaten. So konnte die plebiszitäre Praxis von den Reformern der Progressivistischen Bewegung am Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Ziel der Bekämpfung der im Sinne des republikanischen Prinzips der Selbstregierung „illegitimen“ Machtkonzentration von Parteimaschinen und Wirtschaftsmächten in South Dakota (1898), in Utah (1900), in Kalifornien (1902) und in weiteren neun Staaten verfassungsmäßig institutionalisiert werden⁴⁹⁾.

Analog nahm die Aufnahme plebiszitärer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft unter dem

⁴⁶⁾ D. Butler/A. Ranney (Anm. 1), S. 6.

⁴⁷⁾ Vgl. C. Hilty (Anm. 1), S. 207; Th. Curti, Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900, Berlin 1900, S. 1–12; s. a. D. Scheinfeld, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel 1966.

⁴⁸⁾ Vgl. W. E. Rappard, The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, in: C. L. King (Eds.), The Initiative, Referendum, and Recall, in: The Annals of the American Academy of Political Science, Vol. 63, September 1912, S. 114–127.

⁴⁹⁾ Vgl. E. P. Oberholtzer, The Referendum in America, New York 1911.

Titel der „Volksrechte“ in der Schweiz ihren Ausgang vom oligarchisch-demokratischen Konflikt in den kantonalen Repräsentativsystemen des Vormärzes und erfaßte schließlich auch die Bundesverfassung. Gewiß war die plebiszitäre Öffnung des repräsentativ-demokratischen Systems stärker geprägt von den spezifisch schweizerischen kommunitären Traditionen, als dies in den USA durch die ursprüngliche Versammlungsdemokratie des town meeting der Fall war. Doch hier wie dort geschah der traditionsgeleitete Rückgriff auf überkommene plebiszitäre Praktiken unter den Bedingungen des etablierten Repräsentativsystems und unter Berufung auf das in der Verfassung dokumentierte moderne Prinzip der ursprünglichen Autorität des bürgerschaftlich verfaßten Volkes, das in der Idee der Volkssouveränität seinen dogmatischen Ausdruck fand.

Erst unter der symbolischen Voraussetzung eines kollektiven Verfassungsgebers konnte die Volksgesetzgebung legitimiert werden; umgekehrt bedurfte es gesellschaftlich verwurzelter bürgerlicher Interaktionsformen, damit sich die verfassungsmäßig verankerten Rechte auf plebiszitäre Mitwirkung in der politischen Kultur mit Leben füllen konnten. Unter ganz unterschiedlichen geschichtlichen Bedingungen hat das Zusammenspiel von kommunitärer Tradition und moderner Repräsentativverfassung in der Schweiz und in den USA

einen in seinen Grundzügen verfassungszentrierten Typus der Bürgerkultur hervorgebracht und das ursprüngliche repräsentativ-demokratische System gleichsam plebiszitär unterfüttert.

Solche Entwicklungen vollzogen sich keineswegs kampflos; sie waren begleitet von intensiven verfassungspolitischen Auseinandersetzungen, die in den USA wie in der Schweiz von Anfang an die wohlbekannte Frage aufwarfen, ob die Logik der Repräsentativverfassung weitere plebiszitäre Komponenten zuließe. Im Gegenzug entfaltete sich unter Berufung auf den Begriff der Volkssouveränität jene aus dem Jakobinismus bekannte fundamentalistische Demokratiedoktrin, die dann gegen die repräsentative Demokratie in Stellung gebracht werden konnte und die Rückgabe der Macht an das Volk – so der Kampfruf der amerikanischen Progressivisten – fordert. Aus den jeweiligen Stationen dieser Debatte läßt sich die Traditionsgeschichte eines ideen- und verfassungspolitisch motivierten demokratietheoretischen Diskurses rekonstruieren⁵⁰).

Schon das kursorische Studium dieser Traditionsgeschichte zeigt die Wiederkehr der ewig gleichen Argumente. Sie enthält einen sachlogisch begrenzten Argumentationsbestand, aus dem sich auch die gegenwärtige deutsche Diskussion notwendigerweise bedienen muß.

III. Direkte und repräsentative Demokratie

1. Das Verfassungsreferendum

Die Referendumsdemokratien in der Schweiz und den Einzelstaaten der USA haben mit einer Anzahl anderer repräsentativer Demokratien, unabhängig von ihrem konkurrenzdemokratischen oder konsensdemokratischen Zuschnitt, ein plebiszitäres Element gemeinsam: das Verfassungsreferendum. Es ist neben dem Territorialreferendum dort – wie auch in der Mehrheit anderer politischer Regimeformen – der gebräuchlichste Modus der plebiszitären Entscheidung.

Von den historischen Anfängen des demokratischen Verfassungsstaates her war das republikanische Prinzip der Selbstregierung unmittelbar verbunden mit dem konstitutiven Akt der Ordnungsgründung im Prozeß der Verfassungsgebung. Dazu bedurfte es des neuartigen Verfassungsbegriffes der Amerikaner – eines schriftlich niedergelegten höheren Gesetzes, das über aller Herrschaftsgewalt steht und den Maßstab für alle Gesetze im Gemeinwesen bildet. Die Bedeutsamkeit der Verfassung liegt in der „exklusiven Dokumentation“ der in einem theonomen Naturrecht verankerten Ordnungsprinzipien, in der „Identifikation einer guten Ordnung des Staates – also dessen, was für die antike Polis die eunomia und für das mittelalterliche Reich die Gerechtigkeit war – mit einer grundlegenden rechtlichen Urkunde“⁵¹). In der

⁵⁰) Vgl. ebd., insbes. Kap. XIX: The Referendum vs. The Representative System, S. 471–513; W. H. Taft, *Popular Government: Its Essence, Its Permanence and Its Perils*, New Haven 1913; C. L. King (Anm. 48); C. Hilty, *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, Bern 1868; J. Dubs, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, Zürich 1868; E. His, *Geschichte des neueren Schweizer Staatsrechts*, Bd. II, Basel 1920.

⁵¹) H. Hofmann, *Zur Idee des Staatsgrundgesetzes*, in: ders., *Recht – Politik – Verfassung*, Frankfurt/M. 1986, S. 264f.

Grundentscheidung über die Verfassung übt das bürgerschaftlich verfaßte Volk als Repräsentant seiner selbst seine ursprüngliche Autorität aus – bürgerschaftlich verfaßt heißt: nicht das Volk als Summe aller Individuen, sondern das Volk als rechtlich verfaßte politische Körperschaft freier, gleicher und gemeinverständiger Bürger⁵²).

So stellt Sternberger zu Recht fest, daß die Legitimität des Verfassungsstaates „bürgerliche Legitimität“ ist. Sie fußt in Wahrheit nicht auf der Kollektivperson „Volk“, sondern auf der pluralen Bürgerschaft⁵³). Und, so sollte man hinzufügen, in der Verfassung gibt diese sich selbst einen Entwurf des gemeinsamen „guten Lebens“ als verbindliche Richtschnur des Handelns vor. Die Entdeckung der Verfassung als Instrument der politischen Selbst-Ordnung der Bürgerschaft bedingten in den USA neuartige Formen des Entscheidungsprozesses des Volkes, die für das Modell des Verfassungsstaates Vorbildfunktion gewinnen sollten: Die Institute des Verfassungskonventes und der Popularratifikation. Dem Verfassungsreferendum, insbesondere wenn eine Totalrevision der Verfassung ansteht, kommt also eine besondere Qualität zu.

2. **Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland**

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus unseren Überlegungen für die in der Bundesrepublik begonnene Verfassungsdiskussion ziehen? Aus der Systemlogik der repräsentativen Demokratie lassen sich keine zwingenden Gründe für die Einführung des Gesetzesreferendums in Gestalt von Volksbegehren und Volksabstimmung anführen.

⁵²) Vgl. J. Gebhardt, Selbstregulierung und republikanische Ordnung in der politischen Wissenschaft der Federalist Papers, in: G. Göhler u. a., Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch, Opladen 1990.

⁵³) Vgl. D. Sternberger (Anm. 26), S. 227; s. a. P. Graf Kielmannsegg, Volkssouveränität, Stuttgart 1977, S. 259–267.

Die besondere Gestalt unserer politischen Kultur als verfassungszentrierte Staatskultur spricht eher gegen derartige plebiszitäre Instrumente, denn es liegt in der Natur unserer parteiendominierten, etatistisch ausgerichteten parlamentarischen Demokratie, daß es bei der herrschaftsorientierten hegemonialen Funktion des Referendums bleibt, wie dies die vergleichende Analyse auch für die Mehrheit der demokratischen Verfassungsstaaten anzeigt. Unter den Bedingungen komplexer industriegesellschaftlich verfaßter und repräsentativ-demokratisch organisierter nationaler Gesellschaften funktioniert eine Volksgesetzgebung nicht als institutionalisierte Bürgermitsprache wie das Beispiel Italiens zeigt. Die entsprechenden Argumente in der deutschen Diskussion sind daher auch regelmäßig normativ-abstrakt demokratietheoretisch begründet und orientieren sich weniger an konkret-empirischen Sachverhalten.

Demokratietheoretisch ist aber die Einführung eines nationalen Referendums nicht zwingend geboten. Pragmatische Gründe sprechen – wie beispielsweise auch in den USA – eher gegen die Verankerung eines solchen Instituts in einer deutschen Verfassung. Eine referendumsdemokratisch durchformte politische Kultur hat sich nur in den Sonderfällen Schweiz und vielen Einzelstaaten der USA geschichtlich herausgebildet. Vergleichbare Traditionen sind in der Bundesrepublik Deutschland nicht wirksam geworden. Das belegt schon die seltene Nutzung der in den Länderverfassungen ausgewiesenen direkt-demokratischen Instrumente. Wenn also ein Ansatz zur Stärkung der bürgerschaftlichen Komponente in der deutschen politischen Kultur unternommen werden soll, dann bedarf es zuerst der Belebung und Ausweitung des Referendums in den Bundesländern, vor allem aber in der Kommunalpolitik. Das Verfassungsreferendum hingegen ist mit jeder politischen Kultur eines demokratischen Verfassungsstaates vereinbar und als symbolischer Ausdruck der bürgerschaftlichen Legitimität im Falle einer Totalrevision der Verfassung sicher geboten.

Direkte Demokratie im Vergleich

Dieser Aufsatz gibt einen Überblick über Verfahren, Anwendung und Funktionen von direktdemokratischen Einrichtungen auf der obersten Staatsebene in neun Staaten, nämlich in der Schweiz, im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien, in Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und in Australien. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Schweiz und auf Kalifornien.

Sechs Typen von Sachabstimmungen werden unterschieden: das Plebiszit, die Volksbefragung, das fakultative Referendum, das obligatorische Referendum, die Volksinitiative und die Volksanregung. Es folgen eine knappe Beschreibung der direktdemokratischen Institutionen in den neun

Staaten sowie statistische Angaben über die Zahl der Urnengänge, die Zahl der Urnenentscheide, über die Abstimmungsgegenstände und die -ergebnisse.

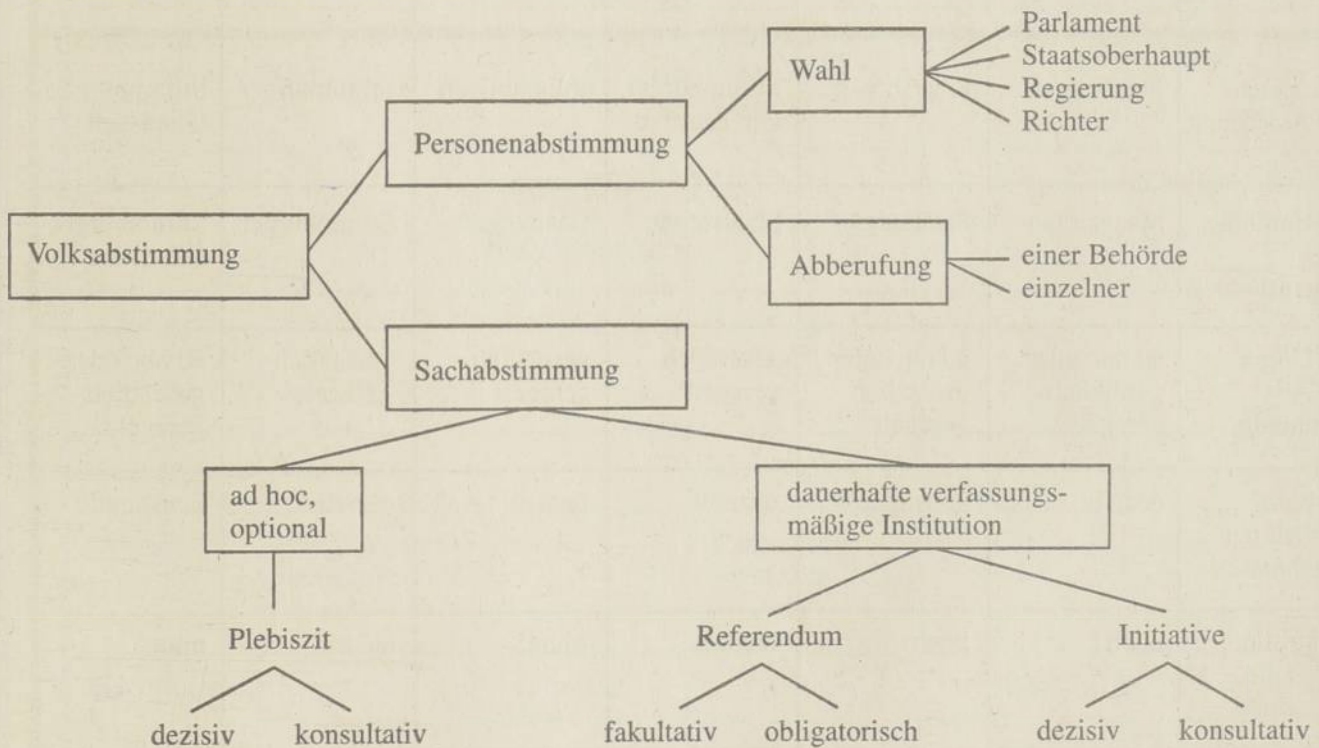
Im Schlußteil wird nach den Funktionen der direkten Demokratie für Struktur und Prozesse des politischen Systems gefragt. Diese sind je nach politischem System, politischer Kultur und Ausgestaltung der direktdemokratischen Institutionen höchst unterschiedlich. Zwei dieser Funktionen sollen näher betrachtet werden, nämlich die Zusammenhänge zwischen der direkten Demokratie und dem Regierungssystem sowie zwischen der direkten Demokratie und der Innovationsfähigkeit eines politischen Systems.

I. Personen- und Sachabstimmungen

Als direktdemokratische Institutionen werden hier Volksabstimmungen verstanden, die über die Wahl des Parlaments und des Staatsoberhauptes

hinausgehen, also Plebiszite, Referenden und Initiativen¹⁾ (vgl. *Abbildung 1*). Bei einem weiter gefaßten Begriff der direkten Demokratie wären

Abbildung 1: Personen- und Sachabstimmungen



¹⁾ Von der Funktion her sind Sach- und Personenabstimmungen freilich nicht so strikt getrennt. Eine Wahl kann, wenn sie im Kontext einer großen nationalen Streitfrage ausgetragen wird, realplebiszitäre Funktion haben. Umgekehrt hat eine Sachabstimmung personenbezogene Konsequenzen, wenn das politische Schicksal eines Staatsorganes mit dem Ausgang der Abstimmung verknüpft ist.

auch die „primaries“ (Vorwahlen), die Volkswahl der Regierung, die Abberufung und versammlungsdemokratische Formen einzubeziehen.

Sachabstimmungen können nach verschiedenen Kriterien typologisiert werden. Eine erste Unterscheidung nach den Kriterien der Auslösung und der Beständigkeit unterteilt Sachentscheide in Plebiszite, Referenden und Initiativen. Das *Plebiszit* wird optional und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst. Das *Referendum* ist eine dauerhafte, verfassungsmäßige Institution und wird ausgelöst „von unten“ oder „von oben“, nach genau festgelegten Regeln. Die *Initiative* wird durch Stimmbürger ausgelöst. Nach der rechtlichen Wirkung kann man unterscheiden, ob das Abstimmungsergebnis für die Staatsorgane bindend (dezisiv) oder nichtbindend (konsultativ)²⁾ ist. Sachabstimmungen können darüber hinaus nach folgenden Kriterien analysiert werden:

- Bestimmung des Abstimmungsgegenstandes: Kann nur ein Staatsorgan den Gegenstand bestimmen, oder steht dies auch den Stimmbürgern offen?
- Festsetzung des Verfahrens: Ist das Verfahren dauerhaft normiert, werden ad hoc Normen geschaffen oder bestehen keine gesetzlichen Vorschriften?
- Grad der Kontrolle durch die Regierung: Inwieweit kontrolliert die Regierung Fragestellung und

²⁾ Zum konsultativen Referendum vgl. Ulrich Rommelfanger, Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin 1988. Er kommt zum Schluß, daß in den westlichen Demokratien den meisten konsultativen Entscheidungen faktische Bindungswirkung zukommt, indem die Staatsorgane das Volksvotum akzeptieren und ihr Verhalten danach ausrichten.

Abbildung 2: Typen von Sachabstimmungen

| Typ \ Merkmal | Plebiszit | Volksbefragung | fakultatives Referendum | obligatorisches Referendum | Initiative | Anregung |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Kompetenz zur Auslösung | Staatsorgan | Staatsorgan | Stimmbürger, Gliedstaaten | obligatorisch | Stimmbürger | Stimmbürger, Gliedstaat |
| Bestimmung des Gegenstandes | Staatsorgan | Staatsorgan | Staatsorgan | Staatsorgan | Stimmbürger | Stimmbürger, Gliedstaat |
| Verfahren der Abstimmung | ad hoc oder gesetzlich geregelt | ad hoc oder gesetzlich geregelt | gesetzlich geregelt | gesetzlich geregelt | gesetzlich geregelt | ad hoc oder gesetzlich geregelt |
| Verbindlichkeit des Ergebnisses | dezisiv | konsultativ | dezisiv | dezisiv | dezisiv | konsultativ |
| Kontrolle durch die Regierung | hoch | hoch | niedrig | mittel | niedrig | mittel |
| Sachentscheid | vor/nach/mit Abstimmung | vor/nach/Abstimmung | mit/vor Abstimmung | mit/vor Abstimmung | mit Abstimmung | vor/nach/Abstimmung |

Abstimmungskampagne? Ist die Abstimmungskampagne kompetitiv?

- Zeitpunkt der Abstimmung: Wird erst mit der Volksabstimmung eine Sachfrage wirklich entschieden, oder wurde der eigentliche Entscheid schon vor der Abstimmung durch ein Staatsorgan gefällt?

Nach diesen Kriterien ergeben sich die bereits in *Abbildung 1* herausgearbeiteten sechs Typen von Sachabstimmungen (vgl. *Abbildung 2*).

Wird diese Typologie angewandt auf die direktdemokratischen Einrichtungen der untersuchten Staaten, so ergibt sich der in *Abbildung 3* dargestellte Überblick (die Volksbefragung ist in keinem der Staaten vorgesehen).

Abbildung 3: Direktdemokratische Einrichtungen in neun Staaten

| Typ \ Staat | Plebiszit | fakultatives Referendum | obligatorisches Referendum | Initiative | Anregung |
|---------------|--|---------------------------------------|--|--|----------|
| Schweiz | völkerrechtliche Verträge | Gesetz | Verfassung: Total- und Partialrevision | Verfassung: Total- und Partialrevision | |
| Kalifornien | | Gesetz | Verfassung und bestimmte Gesetze | Verfassung und Gesetz | |
| Frankreich | bestimmte Gesetze | | Verfassung (Umgehung möglich) | | |
| Italien | | Gesetz, Verfassung (Umgehung möglich) | | | Gesetz |
| Dänemark | Gesetz (Parlamentsminderheit) | | Verfassung, Wahlrechtsalter | | |
| Irland | Gesetz | | Verfassung | | |
| Österreich | Partialrevision Verfassung, Gesetz | | Totalrevision Verfassung | | Gesetz |
| Liechtenstein | | Verfassung, Gesetz | | Verfassung, Gesetz | |
| Australien | | | Verfassung | | |

II. Institutionen der direkten Demokratie in neun Staaten

1. Schweiz

Die Schweiz³⁾ kennt seit 1848 das obligatorische Referendum für Total- und Partialrevisionen der Verfassung. Zur Annahme einer Verfassungsrevision bedarf es der Mehrheit der Abstimmenden und der Kantone. „Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird“, heißt es in Artikel 89 Absatz 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV). Dies ist das fakultative Gesetzesreferendum. Diese Regelung „gilt auch für völkerrechtliche Verträge, die a) unbefristet und unkündbar sind, b) den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen und c) eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen“ (BV Art. 89, 3). Nach BV Artikel 89 Absatz 4 gibt es ferner ein optionales fakultatives Plebiszit: „Durch Beschluß beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden.“ Dem obligatorischen Referendum des Volkes und der Stände untersteht „der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften“ (BV Art. 89, 5). Darüber hinaus besteht nach BV Artikel 89 ein auflösendes Referendum bei dringlichen Parlamentsbeschlüssen.

Nach BV Artikel 120 Absatz 1 können 100 000 Stimmberechtigte mittels einer Initiative die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen. Während diese Möglichkeit schon seit 1848 besteht, wurde die Initiative für eine Partialrevision der Bundesverfassung 1891 eingeführt. Nach BV Artikel 121 Absatz 2 können 100 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger das Begehren „auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung“ stellen. Das Begehren kann entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.

³⁾ Vgl. Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970; Oswald Sigg, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978; Hans Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978; René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 103 (1984) 2, S. 111–273.

2. Kalifornien

Kalifornien⁴⁾ ist kein souveräner Staat. Die Einbeziehung in diesen Vergleich rechtfertigt sich insofern, als nirgendwo auf der Welt mehr Menschen über mehr Sachvorlagen abstimmen. Kalifornien kennt seit 1884 ein obligatorisches Verfassungsreferendum (Constitution of California, Art. XVIII, Sec. 4). Damit eine Vorlage zur Abstimmung gelangt, muß sie in beiden Kammern des Parlaments mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verabschiedet worden sein. Das Gesetzesreferendum ist zum Teil obligatorisch, zum Teil fakultativ. Anleihen (bonds) unterstehen in Form eines Gesetzes dem obligatorischen Referendum (Constitution Art. XVI, Sec. 2), ebenso Gesetze, die frühere Initiativen abändern (seit 1946). Für ein fakultatives Gesetzesreferendum – das auch gegen Teile eines Gesetzes möglich ist – bedarf es einer Unterschriftenzahl von fünf Prozent jener Stimmen, die bei den letzten Gouverneurswahlen abgegeben wurden. 1987 bis 1990 betrug diese Zahl der notwendigen Unterschriften 372 178. Kein Referendum ist möglich bei: calls for special elections (Anberaumung zusätzlicher Wahlen), tax levies (Steuererhebungen), dringlichen Beschlüssen und appropriations (laufende Staatsausgaben) (Constitution Art. II, Sec. 9). Das Parlament kann mit Zweidrittelmehrheit ein Gesetz für dringlich erklären und es so dem Referendum entziehen.

Die Definition der 1911 eingeführten Initiative in der Verfassung Kaliforniens lautet (Art. II, Sec. 8a): „The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.“ Kalifornien kennt sowohl die Initiative auf eine Partialrevision der Verfassung wie auch die Gesetzesinitiative. Die Zahl der einzureichenden Unterschriften beträgt für eine Gesetzesinitiative 372 178, für eine Verfassungsinitiative 595 485 (fünf bzw. acht Prozent der Stimmen, die bei den vorausgegangenen Gouverneurswahlen abgegeben wurden)⁵⁾. Bis

⁴⁾ Vgl. David B. Magleby, Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore-London 1984; Charles Bell/Charles Price, California Government Today. Politics of Reform?, Chicago 1988³; Thomas E. Cronin, Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, Mass.-London 1989; Rudolf Billerbeck, Plebiszitäre Demokratie in der Praxis: zum Beispiel Kalifornien, Berlin 1989; Silvano Möckli, Direkte Demokratie in Kalifornien. Die Abstimmung vom 8. November 1988 (Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 128 [1989]).

1966 war neben der direkten auch die indirekte Initiative möglich. Seither kennt Kalifornien nur noch die direkte Initiative: Ein Volksbegehren gelangt direkt, ohne Beratungen im Parlament, zur Volksabstimmung. Diese direkte Initiative ist in der Schweiz unbekannt. Hier kann das Parlament eine Abstimmungsempfehlung abgeben sowie einen Gegenvorschlag ausarbeiten.

3. Frankreich

Artikel 89 der Verfassung der Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958 statuiert das obligatorische Verfassungsreferendum, das allerdings bei Übereinstimmung zwischen den vereinigten Parlamentskammern und dem Präsidenten umgangen werden kann. Die Initiative für eine Verfassungsänderung liegt beim Präsidenten, beim Premierminister und bei den Parlamentsmitgliedern. Stimmen beide Kammern des Parlaments dem Änderungsentwurf in gleicher Fassung zu, so unterliegt er der Volksabstimmung. „Der Änderungsentwurf wird jedoch nicht zum Volksentscheid gebracht, wenn der Präsident der Republik beschließt, ihn dem als Kongreß einberufenen Parlament vorzulegen“ (Art. 89, 3). Der Entwurf ist angenommen, wenn sich eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen dafür ausspricht.

Nach Artikel 11 kann der Präsident der Republik einen Volksentscheid über einen Gesetzesentwurf herbeiführen. Allerdings bedarf er dazu eines Vorschlags der Regierung oder der beiden Parlamentskammern. Die Gegenstände, die zur Abstimmung gebracht werden können, sind in der Verfassung abschließend aufgezählt: die Organisation der öffentlichen Gewalt, die Zustimmung zu einem Vertrag der Gemeinschaft⁶⁾ oder die Ratifizierung eines Vertrages, der, „ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, Folgen für das Funktionieren der Institutionen hätte“. Artikel 53, 2 der französischen Verfassung statuiert ferner ein obligatorisches Territorialreferendum auf Gesetzesstufe: „Keine Abtretung, kein Tausch, kein Erwerb von Gebieten ist gültig ohne die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung.“

4. Italien

Italien kennt gemäß der Verfassung vom 27. Dezember 1947 (Artikel 138) das fakultative Verfassungsreferendum, das allerdings durch das Parlament umgangen werden kann. Das Verfassungsreferendum kann innerhalb von drei Monaten von 500 000 Stimmberechtigten, von fünf Regionalräten (den Parlamenten der Regionen) oder einem Fünftel der Mitglieder einer Parlamentskammer ausgelöst werden, ist also Volks-, Regionen- oder Behördenreferendum. Zur Annahme in der Volksabstimmung bedarf der Verfassungsentwurf einer Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Verfassungsrevisionen müssen von beiden Kammern des Parlaments in zwei aufeinanderfolgenden Beratungen von der Mehrheit beider Kammern bei der zweiten Abstimmung angenommen werden. Wird die Revision bei dieser letzten Abstimmung von jeder Kammer mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder angenommen, ist ein Verfassungsreferendum nicht zulässig.

Auf der Ebene der Gesetze kennt Italien seit 1970⁷⁾ das sogenannte abrogative Referendum: Ein fakultatives Referendum ist nicht möglich vor dem Inkrafttreten neu beschlossener Gesetze, aber es ist zulässig zur ganzen oder teilweisen Aufhebung bereits wirksamer Gesetze. Gemäß Artikel 75 können 500 000 Stimmberechtigte oder fünf Regionalräte einen Volksentscheid über ein Gesetz auslösen. Bestimmte Gegenstände sind allerdings davon ausgenommen: „Ein Volksentscheid ist nicht zulässig über Steuer- und Haushaltsgesetze, über Amnestien und Strafnachlässe sowie über die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge.“ (Artikel 75, 2). Ferner besteht ein Beteiligungsquorum: Die Mehrheit der Stimmberechtigten muß an der Abstimmung teilnehmen, sonst hat die Volksabstimmung keine Wirkung (das war erstmals bei der Referendumsabstimmung vom 4. Juni 1990 der Fall).

Das Verfahren beim abrogativen Referendum ist kompliziert und langwierig und gibt den Staatsorganen einen beträchtlichen Manövrierspielraum. Zunächst bestehen für die Einreichung eines Begehrens einschneidende zeitliche Schranken. So ist eine Einreichung nicht möglich zwischen dem 1. Oktober und dem 31. Dezember, ein Jahr vor der Neuwahl einer Parlamentskammer und sechs

⁵⁾ Wegen der geringen Beteiligung von 38 Prozent bei den Wahlen vom 6. November 1990 werden diese Unterschriftenzahlen ab 1991 leicht reduziert.

⁶⁾ Da es keine „Communauté“ (Zusammenschluß von Frankreich und seinen Kolonien) mehr gibt, hat diese Bestimmung nur noch historische Bedeutung.

⁷⁾ Der letzte Satz von Artikel 75 der Verfassung lautet: „Das Gesetz bestimmt die Einzelheiten des Verfahrens beim Volksentscheid.“ Ein entsprechendes Gesetz (Nr. 352) wurde erst am 25. Mai 1970 erlassen; der Verfassungsartikel blieb also 23 Jahre lang toter Buchstabe.

Monate nach Neuwahlen. Nach der Einreichung eines Referendumsbegehrens entscheidet der Verfassungsgerichtshof, ob das Begehren zulässig ist. Ist dies der Fall, so kann das Parlament den angefochtenen Erlaß aufheben oder substantiell ändern, womit die Volksabstimmung entfällt. Wird das Parlament vorzeitig aufgelöst, so ist das Prozedere eines eingereichten Referendums für ein Jahr suspendiert. Eine Abstimmung findet an einem Sonntag zwischen dem 15. April und dem 15. Juni statt.

Nach Artikel 71 der Verfassung steht die Gesetzesinitiative auch 50 000 Wahlberechtigten zu, die einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf einreichen können. Erhält der Vorschlag freilich in den beiden Parlamentskammern keine Mehrheit, bleibt er wirkungslos. Es handelt sich hier also um eine Volksanregung.

5. Dänemark

Seit 1915 kennt Dänemark das Verfassungsreferendum. Gemäß der geltenden Verfassung vom 5. Juni 1953 und dem Gesetz Nr. 50 vom 25. März 1953 ist das Prozedere bei einer Verfassungsrevision wie folgt: Beschließt das Folketing (Parlament) eine Verfassungsrevision, und „will die Regierung diese Sache fördern“ (§ 88 der Verfassung), so wird das Folketing neu gewählt. Stimmt das neugewählte Folketing der Verfassungsrevision in unveränderter Form zu, so hat innerhalb von sechs Monaten ein Verfassungsreferendum stattzufinden. Eine Mehrheit der Abstimmenden, die jedoch mindestens 40 Prozent der gesamten Wählerschaft ausmachen muß, ist nötig, damit die Verfassungsrevision, vorbehaltlich der Bestätigung durch den König, in Kraft tritt. Bis 1953 betrug das Quorum der Ja-Stimmen 45 Prozent.

Das dänische Gesetzesreferendum ist bezüglich der Auslösung kein Volksrecht, sondern ein Minderheitsplebiszit des Parlaments. Gemäß § 42, 1 der Verfassung kann ein Drittel der Mitglieder des Folketings (60 von 171) innerhalb von drei Werktagen nach der Verabschiedung der Gesetzesvorlage einen Volksentscheid darüber beantragen. Ist das Plebiszit beantragt worden, so hat die Parlamentsmehrheit die Möglichkeit, den Entwurf innerhalb von fünf Werktagen nach der Verabschiedung zurückzuziehen, so daß eine Volksabstimmung entfällt. Erfolgt dies nicht, so kommt die Gesetzesvorlage rasch zur Volksabstimmung, nämlich frühestens 12 und spätestens 18 Werktage, nachdem der Ministerpräsident bekanntgegeben hat, daß ein Volksentscheid über einen Gesetzesentwurf beantragt worden sei. Eine Vorlage ist in

der Volksabstimmung dann abgelehnt, wenn die Mehrheit der Stimmenden, die jedoch mindestens 30 Prozent aller Stimmberechtigten ausmachen muß, mit Nein stimmt.

Es gibt eine Reihe von Materien, über die kein Volksentscheid möglich ist, nämlich Haushaltsgesetze, Nachtragsbewilligungsgesetze, vorläufige Bewilligungsgesetze, Staatsanleihengesetze, Gesetze über den Stellenplan für Staatsbeamte und -angestellte, Besoldungs- und Pensionsgesetze, Gesetze über die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Enteignungsgesetze, Gesetze über direkte und indirekte Steuern, Gesetze zum Zweck der Erfüllung staatsvertraglicher Verpflichtungen sowie Gesetze, die den König und die Thronfolge betreffen.

In dringenden Fällen kann ein Gesetz sofort vom König bestätigt und in Kraft gesetzt werden. Ein Plebiszit ist gleichwohl möglich, und wird das Gesetz in der Volksabstimmung verworfen, so tritt es spätestens 14 Tage danach außer Kraft. Für Änderungen des Wahlrechtsalters gilt nach § 29, 2 das obligatorische Gesetzesreferendum. Eine besondere Regelung besteht gemäß § 20 auch für die Übertragung von Aufgaben an zwischenstaatliche Behörden. Eine solche Gesetzesvorlage bedarf im Parlament einer qualifizierten Mehrheit von fünf Sechsteln der Mitglieder. Wird nur eine einfache Mehrheit erreicht und hält die Regierung an der Vorlage fest, so findet eine Volksabstimmung statt.

6. Irland

Jede Verfassungsänderung untersteht in Irland dem obligatorischen Referendum (Artikel 46 der Verfassung der Republik Irland vom 1. Juli 1937). Ein Revisionsvorschlag muß im Dail Eireann (Abgeordnetenhaus) eingebracht und von beiden Häusern des Parlaments verabschiedet werden. Zur Annahme in der Volksabstimmung bedarf es einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Ein Gesetz kann in Irland vom Parlament im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Volksabstimmung unterbreitet werden. Dieses Verfahren, das noch nie angewandt worden ist, ist allerdings recht kompliziert (vgl. Artikel 27).

7. Österreich

Österreich kennt das Verfassungsreferendum sowie das Plebiszit für Gesetze. Das Verfassungsreferendum ist gemäß Bundesverfassungsgesetz (BVG), Artikel 42 bis 44, nur bei Totalrevisionen

obligatorisch, bei Partialrevisionen kann es durch ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates ergriffen werden, ist also ein Plebiszit. Das Gesetzesplebiszit ist ebenfalls Parlamentsreferendum. Nach Art. 43 BVG kann eine Vorlage durch Beschluß des Nationalrates oder auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder der Volksabstimmung unterstellt werden. Die Abstimmung ist allerdings nur konsultativ, d.h. das Ergebnis ist für das Parlament nicht bindend.

Gemäß Art. 41, 2 BVG und dem Volksbegehrensgesetz von 1973 können mindestens 10 000 Stimmberechtigte, mindestens vier Mitglieder des Nationalrates oder mindestens je vier Mitglieder der Landtage dreier Bundesländer ein Volksbegehren einleiten. Gelingt die Einleitung, so bedarf es zum Zustandekommen der Volksanregung der Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten oder je eines Sechstels der Stimmberechtigten in drei Bundesländern. Mindestens acht Wochen und spätestens sechs Monate, nachdem der Innenminister den Antrag auf ein Volksbegehren für zulässig erklärt hat, hat er eine Frist von einer Woche festzusetzen, innerhalb derer die Stimmberechtigten ihre Zustimmung zum beantragten Volksbegehren durch Eintragung ihrer Unterschrift in die bei den Eintragungsbehörden aufliegenden Eintragungslisten erklären können (Volksbegehrensgesetz § 5).

Die Anregung hat, wenn das Parlament ihr nicht zustimmt, keinerlei weitere rechtliche Wirkungen. Das Parlament ist nicht verpflichtet, eine Volksabstimmung über den Gegenstand durchzuführen. Und selbst wenn es zur Abstimmung kommt, ist deren Ergebnis nicht bindend.

8. Liechtenstein

Nach Artikel 66 Absatz 2 der Verfassung vom 5. Oktober 1921 können 1 500 Bürger oder vier Gemeinden innerhalb von 30 Tagen ein Verfassungsreferendum auslösen, das nach dem Wortlaut der Verfassung nicht obligatorisch ist. Dem Fürsten kommt gegenüber den in Volksabstimmungen angenommenen Verfassungsrevisionen ein Veto-recht zu.

Für ein Gesetzes- bzw. Finanzreferendum sind die Unterschriften von 1 000 Bürgern oder ein Begeh-

ren von drei Gemeinden nötig. Der Landtag (das Parlament) kann auch von sich aus ein Gesetz der Volksabstimmung unterstellen. Es kann ferner ein Gesetz oder einen Finanzbeschluß für dringlich erklären und so unbefristet dem Referendum entziehen. Der Fürst hat die Kompetenz, die Zustimmung zu einem Gesetz zu verweigern.

Nach Artikel 64, 4 der Verfassung können 1 500 Bürger oder vier Gemeinden eine Verfassungsinitiative einreichen. Gemäß Artikel 111 ist die Initiative schon im Landtag angenommen, wenn das bei der ersten Sitzung einstimmig beschlossen wird oder bei zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen jeweils mit Dreiviertelmehrheit. Wenn der Landtag eine Initiative ablehnt, findet nach der Verfassungspraxis eine Volksabstimmung statt.

Für eine Gesetzesinitiative bedarf es nach Artikel 64, 2 1 000 Unterschriften von Stimmberechtigten oder eines Begehrens von drei Gemeinden. Finanzwirksame Gesetze müssen auch neue Einnahmen vorschlagen. Lehnt der Landtag die Initiative ab, so muß eine Volksabstimmung stattfinden. Nach der liechtensteinischen Verfassung kann der Landesfürst erfolgreichen Volksinitiativen die „Sanktion“ (Zustimmung) verweigern.

9. Australien

Australien hat nach dem Vorbild der Schweiz 1901 das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt. Für eine Verfassungsrevision ist zunächst ein übereinstimmender Beschluß der beiden Kammern des Parlaments nötig. Falls eine Kammer die Revision ablehnt oder nicht daraufhin zusammentritt, kann der Generalgouverneur ein Referendum anordnen (Artikel 128, 3 der Verfassung). Damit eine Vorlage in der Volksabstimmung angenommen ist, bedarf es wie in der Schweiz sowohl einer Mehrheit der Abstimmenden wie auch einer Mehrheit der Gliedstaaten. Als zusätzlichen Schutz der Interessen der Einzelstaaten bestimmt Artikel 128, 5, daß Verfassungsänderungen, welche den Anteil der Vertretung der Staaten in den Häusern des Parlaments oder eine Änderung des Staatsgebietes betreffen, ohne Zustimmung der Mehrheit der Wähler in den betreffenden Staaten keine Gültigkeit erlangen.

III. Die Abstimmungspraxis

1. Die Zahl der Urnenentscheide und Urnengänge

Für die hier untersuchten Staaten sind die Zahlen der Urnenentscheide bis Ende 1990 aus *Tabelle 1* ersichtlich. Die weitaus meisten Urnenentscheide

wurden in Kalifornien gefällt, gefolgt von der Schweiz und (mit weitem Abstand) Liechtenstein. Die Annahmequote ist am höchsten in Frankreich

Tabelle 1: Zahl der Urnenentscheide bis Ende 1990

| Staat | Sachabstimmungen seit | Zahl der Urnenentscheide | Angenommene Vorlagen | Annahmequote (in Prozent) |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|---------------------------|
| Schweiz ¹⁾ | 1848 | 379 | 179 | 47,2 |
| Kalifornien | 1884 | 1098 | 647 | 58,9 |
| Frankreich | 1793 | 21 | 19 | 90,5 |
| Italien | 1929 | 21 | 9 | 42,9 |
| Dänemark | 1916 | 15 | 9 | 60,0 |
| Irland | 1937 | 13 | 9 | 69,2 |
| Österreich | 1938 | 2 | 1 | 50,0 |
| Liechtenstein | 1919 | 66 | 31 | 47,0 |
| Australien | 1906 | 45 | 8 | 17,8 |
| Insgesamt | | 1660 | 912 | 54,9 |

1) Gegenvorschläge des Parlaments, die gleichzeitig mit Initiativen zur Abstimmung gelangt sind, werden als separate Urnenentscheide gezählt.

Quelle: David Butler/Austin Ranney (Hrsg.), *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington 1978; eigene Datensammlung.

Tabelle 2: Zahl der Urnengänge (ohne Wahlen), Zahl der Urnenentscheide und durchschnittliche Stimmbeteiligung von 1970 bis 1990 auf nationaler Ebene (bzw. auf staatlicher Ebene in Kalifornien)

| Staat | Zahl der Urnengänge | Zahl der Urnenentscheide | Durchschnittliche Stimmbeteiligung (in Prozent) |
|---------------|---------------------|--------------------------|---|
| Schweiz | 63 | 158 | 41,4 |
| Kalifornien | 24 | 326 | 43,8 |
| Frankreich | 2 | 2 | 48,8 |
| Italien | 7 | 18 | 70,2 |
| Dänemark | 4 | 4 | 77,9 |
| Irland | 7 | 9 | 48,6 |
| Österreich | 1 | 1 | 64,1 |
| Liechtenstein | 22 | 30 | 72,5 |
| Australien | 5 | 17 | 94,1 |

Quelle: Vgl. Tabelle 1.

(90 Prozent), am geringsten in Australien (18 Prozent). Auffallend ist die fast gleiche Annahmequote (47 Prozent) in der Schweiz und in Liechtenstein.

Sieht man sich die Zahl der Urnengänge, die Zahl der Urnenentscheide und die durchschnittliche Stimmbeteiligung in den vergangenen zwanzig Jahren an (vgl. *Tabelle 2*), so fällt auf, daß sowohl die Schweiz wie auch Kalifornien in den siebziger und achtziger Jahren Rekorde zu verzeichnen haben: 42 Prozent aller Urnenentscheide in der Schweiz seit 1848 bzw. 30 Prozent aller Urnenentscheide in Kalifornien seit 1884 wurden nach 1969 gefällt.

Nur in der Schweiz, in Kalifornien und in Liechtenstein wurden die Stimmbürger in den vergangenen 20 Jahren im Durchschnitt mehr als einmal jährlich zu den Urnen gerufen. In diesen Staaten gehören Sachentscheide zum politischen Alltag⁸⁾.

8) Zu berücksichtigen ist, daß diese Staaten Elemente direkter Demokratie auch auf den unteren Staatsebenen institutionalisiert haben.

Die Stimmbeteiligung lag in der Schweiz und in Kalifornien im Durchschnitt bei gut 40 Prozent. In Liechtenstein, wo immerhin 22 Urnengänge stattfanden, ist die Beteiligung konstant hoch. Auffallend ist die hohe Beteiligung von über 90 Prozent in Australien; zwei Urnengänge fanden zusammen mit Wahlen statt, überdies herrscht Stimmzwang. Die hohe Beteiligung in Australien deutet auf eine hohe Konfliktintensität hin.

2. Abstimmungsgegenstände

Die folgende Unterteilung der Abstimmungsgegenstände nach Sachbereichen stützt sich auf Butler/Ranney, Magleby und Bugiel⁹⁾.

Es würde den Rahmen sprengen, alle Abstimmungsgegenstände der Schweiz und Kaliforniens aufzuführen; einzig die Initiativen werden nach Sachbereichen gruppiert (Tabelle 3):

Tabelle 3: Abstimmungen in sieben Staaten bis 1990 nach Sachbereichen

| | Frankreich | Italien | Dänemark | Irland | Österreich | Liechtenstein | Australien | Insgesamt |
|----------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|---------------|------------|------------|
| <i>Verfassung</i> | | | | | | | | |
| Neue Verfassung | 7 | | 1 | 1 | | | | 9 |
| Organkompetenzen | 10 | 5 | | | | 3 | 8 | 26 |
| Wahlrechtsalter | | | 6 | 1 | | 1 | | 8 |
| Wahlrecht | | | | 5 | | 18 | 10 | 33 |
| Parteien | | 1 | | | | | 1 | 2 |
| <i>Umwelt</i> | | | | | | | | |
| Atomenergie | | 3 | | | 1 | | | 4 |
| <i>Moralische Fragen</i> | | | | | | | | |
| Scheidung | | 1 | | 1 | | | | 2 |
| Abtreibung | | 2 | | 1 | | | | 3 |
| Kirche und Staat | | | | 1 | | | | 1 |
| <i>Pragmatische Fragen</i> | | 8 | 4 | 1 | | 44 | 26 | 83 |
| <i>Territorialfragen</i> | | | | | | | | |
| EG-Mitgliedschaft | 1 | 1 | 2 | 2 | | | | 6 |
| Gebietsveränderungen | 3 | | 2 | | 1 | | | 6 |
| Insgesamt | 21 | 21 | 15 | 13 | 2 | 66 | 45 | 183 |

Quelle: Vgl. Anm. 9; Ergänzung durch eigene Datensammlung.

Die meisten Abstimmungsgegenstände betrafen Verfassungsfragen, insbesondere Organkompeten-

zen und das Wahlrecht. In Liechtenstein und Australien dominierten „pragmatische Fragen“, zum Beispiel aus den Bereichen Bauten, Steuern, Jagd (Liechtenstein), Wirtschaft und Finanzen (Australien).

⁹⁾ Vgl. David Butler/Austin Ranney (Eds.), *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington 1978, S. 14; D. Magleby (Anm. 4), S. 33; Karsten Bugiel, *Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat. Zur Verfassungslage und Rechtspraxis bürgerlicher Sachentscheidungsrechte*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18 (1987) 3, S. 418.

¹⁰⁾ Vgl. Eugene C. Lee, *California*, in: D. Butler/A. Ranney (Anm. 9), S. 95.

Hinsichtlich der Schweiz und Kalifornien macht eine Einteilung der Initiativen in Anlehnung an Lee¹⁰⁾ mehr Sinn. Ihr Ergebnis läßt sich in *Tabelle 4* ablesen.

Tabelle 4: Initiativen in Kalifornien (abgestimmt bis Ende 1990) und in der Schweiz (zustandegekommen bis Ende 1989) nach Sachbereichen

| Sachbereich | Kalifornien (bis Ende 1990) | | Schweiz (bis Ende 1989) | |
|---------------------------------|--------------------------------|---------|----------------------------|---------|
| | Anzahl | Prozent | Anzahl | Prozent |
| Verfassungsfragen ¹⁾ | 51 | 22,6 | 27 | 15,2 |
| Öffentliche Moral ²⁾ | 42 | 18,6 | 9 | 5,1 |
| Finanzen | 39 | 17,3 | 15 | 8,4 |
| Wirtschaft | 34 | 15,0 | 28 | 15,7 |
| Sozialwesen | 27 | 11,9 | 44 | 24,7 |
| Bürgerrechte | 12 | 5,3 | | |
| Umwelt und Verkehr | 16 | 7,1 | 32 | 17,9 |
| Erziehung und Kultur | 5 | 2,2 | 8 | 4,5 |
| Armee | | | 13 | 7,3 |
| Andere | | | 2 | 1,1 |
| Insgesamt | 226 | | 178 | |

1) Einschließlich Wahlsystem, direktdemokratische Instrumente, Organkompetenzen.

2) Einschließlich Glücksspiel, Aids, Todesstrafe, Abtreibung.

Quelle: Angaben des Secretary of State of California und der Schweizerischen Bundeskanzlei.

Die Gegenstände, die mittels Initiativen zur Volksabstimmung gebracht wurden, spiegeln die großen gesellschaftlichen Streitthemen wider. In Kalifornien dominierten nach den Reformen der Progressivisten bis in die zwanziger Jahre Verfassungsfragen und Fragen der öffentlichen Moral. In den dreißiger Jahren wurden in der Schweiz und in Kalifornien zahlreiche Initiativen zu Wirtschafts-

und Sozialfragen eingereicht. In der Schweiz betrafen nach 1945 sehr viele Initiativen die Sozialversicherung.

Seit den siebziger Jahren füllen neue Themen die Liste der Verhandlungsgegenstände, insbesondere Umwelt, Atomkraft und Verkehr. Allein 1990 betrafen 7 von 18 Initiativen in Kalifornien Umweltthemen.

IV. Funktionen der direkten Demokratie

„... ein ganzer Politikbetrieb läuft anders, wenn eine Opposition vorhanden ist oder ein Verfassungsgericht existiert oder aber eben die Möglichkeit besteht, das Volk anzurufen“¹¹⁾. Direkte Demokratie ist ein wichtiges Strukturelement innerhalb eines politischen Systems, das – wenn die Initiative vorhanden ist – als Hebel dazu dienen kann, andere Strukturelemente des Systems zu verändern. Freilich ist es schwierig, generelle, für alle Staaten gültige Aussagen zu machen über die Funktionen von Initiative und Referendum. Die tatsächlichen Konsequenzen der direkten Demokratie für die Struktur eines politischen Systems und den politischen Prozeß können je nach politi-

scher Situation, institutionellen Rahmenbedingungen, politischer Kultur und politischen Akteuren höchst unterschiedlich sein. Eine „Theorie“ der direkten Demokratie gibt es nicht. Fast jede Volksabstimmung hat ihre eigene Geschichte. Direkte Demokratie mit Initiative und Referendum gehört nur in der Schweiz, in etwa der Hälfte der Gliedstaaten der USA und in Liechtenstein zum politischen Alltag, während Sachabstimmungen in anderen Staaten außergewöhnliche politische Ereignisse sind. Falls, nach allgemeinem Urteil, die direkte Demokratie in der Schweiz und in den USA zufriedenstellend funktioniert, so bedeutet das nicht, daß es bei ihrer Einführung in anderen Staaten ebenfalls so sein müßte.

11) Otmar Jung, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 21 (1990) 3, S. 496.

Die Funktionen der direkten Demokratie können untersucht werden im Hinblick auf Struktur, Pro-

zesse und Inhalte der Politik, und zwar jeweils auf der Makro-, der Meso- und der Mikroebene, also auf der Ebene des Gesamtsystems, jener des Zwischenbereichs von Staat und Staatsbürger und jener des einzelnen Bürgers. Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf eine kurze Betrachtung der Funktionen auf der Makroebene und greift als Beispiele das Regierungssystem und die Innovationsfähigkeit des politischen Systems heraus.

1. Direkte Demokratie und Regierungssystem

Verträgt sich die direkte Demokratie mit einer parlamentarischen Regierungsweise, das heißt mit einem Regierungssystem, in dem das Parlament die Regierung stürzen und eventuell die Regierung das Parlament auflösen kann? Meist wird die Auffassung vertreten, daß direkte Demokratie mit parlamentarischer Regierungsweise nicht kompatibel sei. Als abschreckendes Beispiel dient oft die Weimarer Republik. Noch vor ihrem Untergang schrieb Maurice Battelli: „Man kann jedoch voraussehen, daß sich die direkte Demokratie, kombiniert mit dem parlamentarischen System, für die politische Stabilität als heikel erweisen wird. Das Referendums- und Initiativrecht haben ihren Ursprung in Staaten, wo die verschiedenen Staatsorgane einander nicht direkt verantwortlich sind, und es macht nicht den Anschein, daß diese Rechte in einem parlamentarischen System ohne schwerwiegende Mißstände fortbestehen können.“¹²⁾

In der Tat stehen Regierung, Parlamentsfraktionen, Parteien und Stimmbürger in einer parlamentarischen Demokratie in einer anderen Entscheidungssituation als etwa in den nichtparlamentarischen Demokratien der Schweiz oder Kaliforniens, wo die Regierung nicht gestürzt werden kann. In der parlamentarischen Demokratie, insbesondere in einem majoritären politischen System, wo die Macht in den Händen der parlamentarischen Mehrheit konzentriert ist¹³⁾, muß sich die Partei- und Fraktionsdisziplin über das Parlament hinaus auf das Verhalten bei Volksabstimmungen erstrecken, soll die Regierung nicht gefährdet werden. Nicht mehr der eigentliche Abstimmungsgegenstand steht dann im Vordergrund, sondern das Vertrauen oder das Mißtrauen in die Regierung bzw. in ein Staatsoberhaupt. Die Abstimmung wird zu einem Surrogat für Wahlen, der Abstimm-

kampfungskampf zum Wahlkampf, in dem es außer den Parteien kaum weitere Akteure gibt. Sind die Parteibindungen stark, so wird das Abstimmungsergebnis das Kräfteverhältnis der Parteien widerspiegeln. Auf den Bestand der Regierung wirkt das Abstimmungsergebnis dann ähnlich wie eine Vertrauensfrage im Parlament: Verliert sie, muß sie unter Umständen zurücktreten.

Im majoritären System *Australiens* ist das Verfassungsreferendum Zankapfel im Parteienwettbewerb. Sachabstimmungen, sofern sie nicht zusammen mit Wahlen stattfinden, werden von den Oppositionsparteien oft für einen Zwischenwahlkampf benutzt. Die Korrelation zwischen Wahl- und Abstimmungsverhalten ist hoch. Eine Vorlage hat nur dann eine Erfolgchance, wenn die beiden großen Parteien gemeinsam dahinterstehen. „Insgesamt scheint die australische Erfahrung vorwiegend die negativen Seiten der Referendumsdemokratie widerzuspiegeln.“¹⁴⁾ In einem majoritärparlamentarischen Kontext müssen auch die Verfassungsreferenden in *Irland* gesehen werden.

In der präsidentialen Demokratie *Frankreichs* ist der Ausgang der Plebiszite eng mit dem Prestige bzw. dem Schicksal des Staatspräsidenten verbunden. Die Plebiszite de Gaulles waren stets auch ein Vertrauens- bzw. Mißtrauensvotum in seine Person¹⁵⁾; als er das Plebiszit vom 27. April 1969 verlor, trat er zurück.

Italien ist eine weniger stark majoritär ausgerichtete parlamentarische Demokratie als Australien. Die Position der Regierung wird aber zumindest vom Abstimmungsergebnis beeinflusst. Das Regierungssystem Italiens – 1990 eine Koalitionsregierung von fünf Parteien unter der Dominanz der *Democrazia Cristiana* – ist nicht wegen des abrogativen Referendums instabil; dieses ist an sich weder stabilitäts- noch instabilitätsfördernd. Es stellt ein weiteres taktisches Instrument im Parteienwettbewerb und eine zusätzliche Option für die Parteien dar, ihre Forderungen durchzusetzen. Die Existenz der Regierung war zuweilen direkt mit dem Ausgang von Volksentscheiden verknüpft, so 1985 bei der Abstimmung über die „scala mobile“ (automatische Angleichung der Löhne an die Inflationsrate), als Ministerpräsident Craxi für den Fall einer Niederlage den sofortigen Rücktritt angekündigt hatte. Auch nach der Abstimmung über fünf Referenden, über die in Ita-

¹²⁾ Maurice Battelli, *Les institutions de la démocratie directe, en droit Suisse et en droit comparé moderne*, Paris 1932, S. 106.

¹³⁾ Vgl. Arend Lijphart, *Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 1 (1989) 1, S. 33–48.

¹⁴⁾ Robert Schediwy, *Empirische Politik. Chancen und Grenzen einer demokratischen Gesellschaft*, Wien 1980, S. 132.

¹⁵⁾ Vgl. Wolfgang Schröder, *De Gaulle und die direkte Demokratie*, Köln 1969.

lien am 8. November 1987 entschieden wurde, fühlte sich Craxi, nunmehr nicht mehr Ministerpräsident, als Sieger im Kampf gegen den „Atomstaat“. Er liebte es, neben dem Regierungsbündnis auch die „Front des Referendums“ zu pflegen. „Die italienische Erfahrung hat nicht die Unvereinbarkeit von direkter und repräsentativer Demokratie erwiesen,“ meint Michèle Guillaume-Hofnung¹⁶⁾. Die Praxis in Italien ist indessen noch zu kurz für eine Beurteilung.

Zwar spielt auch in der nichtparlamentarischen Demokratie die Parteibindung beim Abstimmungsverhalten eine wichtige Rolle. Aber der Stimmbürger kann sich auf den Sachentscheid konzentrieren und muß nicht den Fortbestand bzw. den Sturz der Regierung in den Entscheid einkalkulieren. Absolute Fraktions- und Parteidisziplin ist nicht nötig. Vielmehr bilden sich temporäre Abstimmungscoalitionen aus Vertretern verschiedener Parteien. Neben den Parteien treten weitere Akteure im Abstimmungskampf auf, so Interessenverbände, Bürgerbewegungen und gemeinnützige Organisationen. Das Abstimmungsergebnis hat keinen Einfluß auf das Vertrauen oder Mißtrauen in die Regierung. Damit verringert sich allerdings auch die Bedeutung der Wahlen¹⁷⁾.

In der Schweiz, in Liechtenstein und in den USA gehen Theorie und Praxis davon aus, daß das Abstimmungsergebnis keinen Einfluß auf den Bestand der Regierung haben soll. Das gleiche gilt für *Dänemark*, dessen Regierungssystem, obwohl parlamentarisch, konsensuell ausgerichtet ist¹⁸⁾. Im *schweizerischen* Bundesstaat und in vielen Kantonen hat die direkte Demokratie den Übergang von einem eher majoritären zu einem konsensuellen System beschleunigt. Die schweizerischen Konkordanzregierungen sind nicht nur, aber auch eine Folge der direkten Demokratie. In den *USA* sind die Parteien auf der Gliedstaatenebene keine wichtigen Akteure im direktdemokratischen Prozeß. In *Kalifornien* ist die Regierung, da vom Volk gewählt, vom Parlament in ihrer Existenz nicht abhängig. In *Liechtenstein* dürfte zwar eine engere Beziehung zwischen Abstimmungs- und Wahlverhalten gegeben sein; die Position der Koalitionsregierung wird aber durch Abstimmungsergebnisse nicht in Frage gestellt. Die nichtparlamentarische

¹⁶⁾ Michèle Guillaume-Hofnung, *Le Référendum*, Paris 1987, S. 108.

¹⁷⁾ Die Position der Gewählten ist in der nichtparlamentarischen Demokratie insofern stärker, als eine Abwahl während der Amtsperiode nicht möglich ist. Sie wird auf der anderen Seite geschwächt durch die direktdemokratischen Initiativ- und Nachentscheidungsmöglichkeiten.

¹⁸⁾ Vgl. Kenneth E. Miller, *Policy-Making by Referendum: The Danish Experience*, in: *West European Politics*, 5 (1982) 1, S. 63.

Regierungsweise gestattet es den Parteien in der Schweiz, in den USA und in Liechtenstein, in der Regierung vertreten zu sein und mit direktdemokratischen Instrumenten Opposition zu betreiben.

2. Direkte Demokratie und die Innovationsfähigkeit des politischen Systems

Eine der ersten Fragen, die sich politische Akteure bei der Diskussion über direkte Demokratie stellen, ist gewöhnlich: Was nützt mir dieses Instrument für meine Politik? Konservative erhoffen sich bewahrende, Progressive verändernde Wirkungen. Die Diskussion darüber, ob direkte Demokratie eher den politischen Wandel begünstigt oder verhindert, ist alt und taucht insbesondere in den Reihen linker politischer Bewegungen regelmäßig auf. Gerade die veränderungswilligen Kräfte stehen vor dem Dilemma, einerseits dem Volk mehr Rechte zu geben, andererseits fortschrittliche Entscheidungen nicht zu verhindern. In der Bundesrepublik Deutschland haben radikale Linke vor Volksentscheiden gewarnt. Sie würden offenkundig machen, daß die Linke keine Mehrheit habe. „Zudem werde gerade durch die direkte Demokratie eine breite Identifikation von Bevölkerung und Staat erreicht. Die Linke dürfe daher eine Volksabstimmung nur fordern, wenn letztlich gesichert sei, daß sie nicht statffände.“¹⁹⁾

Initiativen haben Signal- und Artikulationsfunktion. Sie signalisieren politische Probleme, für die Handlungsbedarf besteht. Sie erlauben es Gruppierungen ohne politischen Entscheidungsanteil, ein Anliegen in der Öffentlichkeit zu artikulieren und gegen den Willen der Staatsorgane einen Volksentscheid herbeizuführen. Mit der Initiative können politische Entscheidungsprozesse in Gang gebracht, aber auch politische Entscheidungen rückgängig gemacht werden. In der Schweiz bringt die Initiative etwas Bewegung in ein ansonsten träges politisches System. Im politischen System des Kleinststaates Liechtenstein ist die Initiative ein Element, welches den politischen Wandel begünstigt. In der homogenen Gesellschaft Liechtensteins herrschen ein Übermaß an Konkordanzzwängen und eine geringe Fähigkeit, Konflikte offen auszutragen. Die direkte Demokratie ist ein Element der Konkurrenz in einer stark auf Konkordanz ausgerichteten Gesellschaft²⁰⁾.

Weniger geeignet als zur Artikulation scheint die direkte Demokratie hingegen zur unmittelbaren

¹⁹⁾ Claus-Henning Obst, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen*, Köln 1986, S. 17.

²⁰⁾ Vgl. Michael Ritter, *Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtenstein im Vergleich zur Schweiz*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, 11 (1990) 1, S. 8.

Durchsetzung von Innovationsbegehren. Der „Input“ in das politische System wird dank direkt-demokratischer Möglichkeiten erhöht, der Durchfluß durch das politische System ist indessen zusätzlichen Hindernissen ausgesetzt. Direktdemokratische Prozesse sind schwer steuerbar, ihr Ausgang ist oft ungewiß.

Es wäre verkürzt, als Indikator für die innovativen Wirkungen von Initiativen nur die Abstimmungsergebnisse zu verwenden. Gerade für die Schweiz, wo seit 1891 nur jede zehnte Initiative, die zur Abstimmung gelangte, angenommen worden ist, würde sich vorschnell der Schluß ergeben, daß die direkte Demokratie konservativ wirkt. Initiativen haben nicht nur direkte, sie haben auch indirekte Wirkungen, und zwar vor und nach einer Abstimmung. „In fact, many new ideas have reached the public agenda through the ballot, and even when defeated, have often opened up discussion that led to later adoption of part or all of some proposals.“²¹⁾ Abgelehnte, zurückgezogene und nicht zustandegekommene Initiativen sind nicht funktionslos. In drei Vierteln aller Fälle reagieren Regierung und Parlament in der Schweiz mit Konzessionen an die Initianten, gewöhnlich mit Veränderungen. Die direkten Erfolgchancen von Initiativen in Kalifornien sind etwa dreimal höher als in der Schweiz. Allerdings sind die indirekten Wirkungen geringer, da ein Rückzug von Initiativen und eine Kompromißlösung vor der Abstimmung nicht möglich sind. Teilt man die in der Schweiz bis Ende 1989 zustande gekommenen 178 Initiativen grob nach ihrer Stoßrichtung ein, so ergibt sich, daß 125 eher auf Innovationen zielten, 32 eher auf Bewahrung bzw. Reversion; 21 sind nicht klassifizierbar. Nach einer Zusammenstellung von Schmidt²²⁾ zielten 74 von 199 Initiativen, über die in den USA zwischen 1977 und 1984 abgestimmt wurde, auf eher konservative Maßnahmen ab, 79 auf eher fortschrittliche. Die Erfolgsquote war mit 45 bzw. 44 angenommenen Initiativen in beiden Kategorien fast gleich hoch. Initiative wie Referendum verstärken in der Schweiz und in Kalifornien die Rückkoppelung des politischen Systems an die Gesellschaft. Die Initiative wirkt in der Tendenz eher innovativ und dynamisch, das Referendum eher konservativ und bremsend. Die hohen Erfolgsquoten von über 60 Prozent bei obligatorischen Referenden in der Schweiz und in Kalifornien belegen nicht, daß Verfassungsänderungen leicht durchzubringen wä-

ren; sie weisen vielmehr darauf hin, daß im Vorfeld der Abstimmungen gute Kleinarbeit geleistet wurde im Abbau von Widerständen.

„Das Referendum begünstigt die gegenwärtige Rechtslage und erschwert Innovationen.“²³⁾ Verfassungsänderungen müssen in der Tat breit abgestützt sein, um in der Volksabstimmung eine Chance zu haben. Das obligatorische Verfassungsreferendum wirkt in der Schweiz konservativ, das fakultative Gesetzesreferendum gar „prophylaktisch“ konservativ²⁴⁾. Das fakultative Referendum in der Schweiz hat vielleicht gerade dann die größte Wirkung entfaltet, wenn es nicht ergriffen wird, denn dies zeigt, daß es gelungen ist, alle „referendumsfähigen Gruppen“ einzubinden, d.h. deren Interessen zu berücksichtigen. Dies wiederum ist nur möglich bei einem Konsens auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, was größere Reformen ausschließt.

Etliche Innovationen wurden in der Schweiz wegen des Referendums um Jahrzehnte verzögert oder gar verunmöglicht, so der Ausbau des Sozialstaates, das Frauenstimmrecht oder der UNO-Beitritt. Musterbeispiel für die Bremswirkung des Referendums sind die vergeblichen Bemühungen um die Totalrevision der Bundesverfassung, die vor mehr als 20 Jahren in Angriff genommen wurde.

Wie in der Schweiz und in Kalifornien sind auch in anderen Staaten die Erfahrungen bezüglich der Innovationsfähigkeit zwiespältig. In Frankreich haben Plebiszite die Lösung der Algerienfrage erleichtert. In Italien hat das Referendum Gesetzen über die Ehescheidung und den Schwangerschaftsabbruch die nötige Legitimation verschafft, in Irland wurden das Ehescheidungs- und das Abtreibungsverbot per Referendum bekräftigt. In Australien führt das Verfassungsreferendum zu einer Blockierung beinahe aller Revisionsvorhaben. In Liechtenstein wurde das Frauenstimmrecht 1968, 1971 und 1973 verworfen, bevor dessen Einführung 1984 knapp mit 51,3 Prozent Ja-Stimmen gutgeheißen wurde.

Als Schlußfolgerung kann formuliert werden: Direkte Demokratie nützt nicht generell den beharrungswilligen oder den veränderungswilligen politischen Kräften. So werden auch weiterhin Akteure mit wenig politischem Entscheidungsanteil mehr direkte Demokratie fordern und versuchen, mit direkt-demokratischen Instrumenten ihre Ziele zu verwirklichen.

21) Betty H. Zisk, Money, Media, and the Grass Roots. State Ballot Issues and the Electoral Process, Newbury Park 1987, S. 266.

22) Vgl. David D. Schmidt, Initiative News Report, November 30, 1984, S. 4.

23) R. Rhinow (Anm. 3), S. 234.

24) Vgl. H. Werder (Anm. 3), S. 48: „Der defensive Charakter des Referendums hat . . . eine Benachteiligung aller jener Gruppen zur Folge, welche eine Veränderung des Status quo und eine aktive staatliche Politik anstreben.“

Direkte Demokratie in der Schweiz

I. Die Institution der direkten Demokratie

Die Bundesverfassung von 1848, mit der die Schweizerische Eidgenossenschaft in ihrer heutigen Form gegründet worden ist, sah bereits ein Initiativrecht auf Totalrevision sowie das obligatorische Referendum für alle übrigen Verfassungsänderungen vor¹⁾. Diese sind seither „Volk und Ständen“ zur Abstimmung vorzulegen. Zur Annahme einer Verfassungsänderung bedarf es dabei sowohl einer Mehrheit der Stimmbürger als auch einer Mehrheit der Stände, d. h. der heute 26 Kantone und Halbkantone, welche den deutschen Ländern entsprechen. Das Kriterium der doppelten Mehrheit schützt einerseits die territorialen Minderheiten vor der „Tyrannei der Mehrheit“. Da die einzelnen Kantone erhebliche Größenunterschiede aufweisen, besteht andererseits die Möglichkeit, daß eine relativ begrenzte Minderheit den Mehrheitswillen durchkreuzt.

Nach 1848 wurden die direktdemokratischen Einrichtungen auf Bundesebene kontinuierlich ausgebaut und differenziert. In der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 wurde zunächst das *fakultative Gesetzesreferendum* eingeführt, mit dem im Parlament verabschiedete Gesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse zur Volksabstimmung gebracht werden können. Dazu notwendig sind die Unterschriften von 50 000 Stimmbürgern oder – eine in der bisherigen Praxis ungenutzte Möglichkeit – das Begehren von acht Kantonen²⁾.

1891 folgte die Einführung der *Verfassungsinitiative*. Diese erlaubt es 100 000 Stimmbürgern, eine partielle Verfassungsänderung zu beantragen³⁾. Eine Verfassungsinitiative kann entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder als ausformulierter Verfassungsartikel präsentiert werden. Die von einer Initiative beantragte Verfassungsänderung wird zunächst vom Parlament diskutiert. Handelt es sich um einen ausformulierten Text und

stimmt das Parlament ihm zu, so wird er Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt. Lehnt das Parlament den Vorschlag ab, so kann es den Stimmbürgern dessen Ablehnung empfehlen und ihnen allenfalls einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellen, zu dem sie in derselben Volksabstimmung Stellung nehmen müssen⁴⁾.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts kamen weitere Elemente hinzu. 1921 wurde das *fakultative Staatsvertragsreferendum* eingeführt, vorerst beschränkt auf unbefristete internationale Verträge. 1977 wurde es erweitert auf Verträge, welche den Beitritt zu internationalen Organisationen oder die multilaterale Vereinheitlichung des Rechts vorsehen. Seit 1949 gibt es schließlich ein *obligatorisches Referendum für allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse*, welche nicht verfassungskonform sind. Die Einführung dieses Referendums war eine Reaktion auf das Vollmachtenregime, das die schweizerische Regierung in den dreißiger Jahren während der Wirtschaftskrise geführt hatte. Nicht verfassungskonforme dringliche Bundesbeschlüsse müssen gemäß dieser Bestimmung ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Im Ablehnungsfall treten sie außer Kraft⁵⁾.

Nie verwirklicht wurde die *Gesetzesinitiative* auf Bundesebene. Ein entsprechendes Postulat von 1950 sowie eine Volksinitiative von 1958 scheiterten ebenso am Widerstand bürgerlicher Kreise wie der erste diesbezügliche Vorstoß von 1872. Seit dem Zweiten Weltkrieg erlitt eine ganze Reihe weiterer Versuche zum Ausbau der direktdemokratischen Rechte auf Bundesebene dasselbe Schicksal: In den fünfziger und sechziger Jahren

1) In dieser Übersicht folge ich zum Teil der Darstellung von Hanspeter Hertig, Volksabstimmungen, in: Ulrich Klöti (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 2, Bern 1984.

2) Ursprünglich waren dazu 30 000 Unterschriften erforderlich; 1977 wurde diese Zahl auf 50 000 erhöht.

3) Ursprünglich waren dazu 50 000 Unterschriften erforderlich; 1977 wurde diese Zahl verdoppelt.

4) Bis vor kurzem verlangte das Abstimmungsverfahren bei Vorliegen eines Gegenvorschlags, daß die Stimmbürger sich entweder für die Initiative oder für den Gegenvorschlag aussprechen mußten. Ein doppeltes Ja war nicht möglich, wohl aber ein doppeltes Nein. Dieses Abstimmungsverfahren hat verschiedentlich dazu geführt, daß beide Vorlagen – Initiative und Gegenvorschlag – abgelehnt worden sind. 1987 wurde dieses Verfahren durch eine Prozedur ersetzt, welche ein doppeltes Ja erlaubt.

5) Mit demselben Artikel wurden die verfassungskonformen dringlichen Bundesbeschlüsse 1949 dem fakultativen Referendum unterstellt. Dieser Artikel wurde übrigens als Folge einer 1946 lancierten Volksinitiative angenommen.

scheiterten die durch Initiativen lancierten Forderungen nach einem Referendum für Konzessionen von Wasserkraftwerken (1956), zu Fragen der öffentlichen Finanzen (1956) sowie zur atomaren Bewaffnung (1963). Seither gab es drei weitere erfolglose Versuche zur Ausweitung der direktdemokratischen Rechte: Die Ausweitung der Volksrechte im Nationalstraßenbau (1978) fand ebenso wenig eine Mehrheit wie jene in Sachen Kernenergie (1979) und jene betreffend Militärausgaben (1987).

Wenn man von direktdemokratischen Institutionen in der Schweiz spricht, sollte man nicht aus den Augen verlieren, daß es diese Institutionen auf allen drei Systemebenen gibt, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Auf

der Kantonebene sind diese Institutionen sogar noch besser ausgebaut als auf der Bundesebene⁶⁾. So gibt es in allen Kantonen die Gesetzesinitiative, und alle Kantone kennen auch das *Finanzreferendum*. In 19 Kantonen sind Ausgabenbeschlüsse, die einen bestimmten Betrag übertreffen, dem obligatorischen Referendum unterstellt. Sie müssen dem Volk automatisch zur Abstimmung unterbreitet werden. Alle übrigen Kantone kennen das fakultative Finanzreferendum. In einigen Kantonen sind auch die kantonalen Stellungnahmen im Rahmen von Konsultationsverfahren des Bundes zu Fragen der Kernenergie und des Straßenbaus dem obligatorischen (oder fakultativen) Referendum unterstellt. Schließlich besteht in den meisten Kantonen auch ein Referendum zum Abschluß von interkantonalen Verträgen.

II. Die Funktionen von Referendum und Initiative

Die Instrumente der direkten Demokratie erlauben eine Öffnung des politischen Systems, vermindern seine Autonomie gegenüber Einflüssen der gesellschaftlichen Umwelt und implizieren gleichzeitig auch eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Direktdemokratische Mechanismen beinhalten einen hohen Konsensbedarf, was die politischen Entscheidungsprozesse kompliziert und verlängert. Gleichzeitig erhöhen sie aber auch die Integrationsfähigkeit des politischen Systems und die Legitimität einmal getroffener Entscheidungen. Volksentscheide werden in der Schweiz auch von den jeweils unterlegenen Bevölkerungsgruppen in aller Regel akzeptiert.

Es gilt aber, zwischen der Wirkungsweise des Referendums einerseits und jener der Initiative andererseits deutlich zu unterscheiden. Die beiden Instrumente folgen zwei ganz unterschiedlichen Logiken. Wenden wir uns zunächst dem historisch älteren *Referendum* zu. Mit dem – obligatorischen oder fakultativen – Referendum haben die Stimmbürger die Möglichkeit, am Ende eines politischen Entscheidungsprozesses zu intervenieren. Das Referendum hat den Charakter des Vetos, es bildet ein Sicherheitsventil, das den Stimmbürgern die Möglichkeit gibt, die Durchsetzung eines Projekts, das ihnen nicht paßt, zu verhindern. Das Referendum

erlaubt eine sachfragenspezifische Opposition von Fall zu Fall.

Diese allgemeinen Eigenschaften des Referendums haben, gemäß der bekannten Hypothese von Neidhart⁷⁾, den politischen Entscheidungsprozeß in der Schweiz von Grund auf verändert. Neidharts These bezieht sich in erster Linie auf das fakultative Referendum, aber in analoger Weise gilt sein Argument auch für das obligatorische Referendum. In bezug auf das fakultative Referendum besteht immer die Möglichkeit, daß eine Interessengruppe, die mit dem Ergebnis eines Gesetzgebungsprozesses nicht einverstanden ist, das fakultative Referendum gegen das vom Parlament verabschiedete Gesetz ergreift, eine Volksabstimmung erzwingt und damit das ganze Gesetzesprojekt gefährdet. Die Referendumsdrohung schwebt also, wie das Schwert des Damokles, über dem gesamten legislativen Prozeß. Um zu verhindern, daß allfällige unzufriedene Interessengruppen ein einmal geschnürtes Gesetzespaket nach Abschluß der parlamentarischen Verhandlungen mit Hilfe des Referendums sabotieren, hat sich, gemäß Neidharts Argumentation, in der Schweiz die Praxis herausgebildet, alle „referendumsfähigen“ Organisationen bereits in einem frühen Stadium in den Gesetzgebungsprozeß einzubeziehen. Die plebiszitäre Demokratie wurde, so Neidhart, in eine Verhandlungsdemokratie transformiert. Es sind ausgebaute vorparlamentarische Entscheidungs-

⁶⁾ Vgl. die Übersicht bei Jean-Daniel Delley/Andreas Auer, Structures politiques des cantons, in: Raimund E. Germann/Ernest Weibel (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 3, Bern 1986; zur Situation auf Gemeindeebene: Patricia Lafitte, Les institutions de démocratie directe en Suisse du niveau local. Lausanne: Institut des hautes études en administration publique 1987.

⁷⁾ Vgl. Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.

verfahren entstanden, in die regelmäßig alle relevanten Interessengruppen miteinbezogen werden. In langwierigen Verfahren werden „referendumsfeste“ Kompromisse ausgehandelt, die dann vom Parlament kaum noch modifiziert werden. Die Referendumsdrohung einflußreicher Verbände begrenzt die Handlungsfähigkeit des Parlaments, sie impliziert eine Atmosphäre des Zweifels. Unentschlossenheit und selbst eine gewisse Hilflosigkeit des Parlaments sind die Folgen⁸⁾.

Schließlich blieb auch die Regierung von der systembildenden Wirkung des Referendums nicht ausgenommen. Neidhart argumentiert, daß die großen Parteien, die in der Lage waren, Regierungsvorlagen mit Hilfe des Referendums zu Fall zu bringen, sukzessive in die Regierung aufgenommen werden mußten.

Zunächst wurde die katholisch-konservative Opposition kooptiert, nachdem sie durch den erfolgreichen Einsatz des fakultativen Referendums eine ganze Reihe von freisinnigen Reformprojekten zu Fall gebracht hatte. 1891 war es so weit: Die Alleinherrschaft der liberalen Freisinnigen war gebrochen. 1919 wurde der zweite Konservative in die siebenköpfige Regierung aufgenommen, zehn Jahre später wurde die Bauernopposition integriert. Mitten im Zweiten Weltkrieg (1943) schließlich schafften auch die Sozialdemokraten erstmals den Eintritt in die Regierung. Nach einer kurzen Unterbrechung in den fünfziger Jahren wird die Schweiz seit 1959 von einer „großen Koalition“ von zwei Freisinnigen, zwei Christdemokraten, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der (bürgerlichen) Volkspartei regiert.

Die Frage stellt sich, ob die beschriebene weitgehende Integration aller relevanten politischen Kräfte in der Schweiz ausschließlich, wie Neidhart dies tut, auf die Wirkungsweise des (fakultativen) Referendums zurückgeführt werden kann. Diesbezügliche Zweifel sind insofern angebracht, als sich auf Kompromisse und Schlichtung angelegte Konfliktregelungsmuster in allen kleinen Demokratien Westeuropas ausgebildet haben. Diese Mechanismen sind wahlweise mit den Konzepten der Proporzdemokratie, des Konsozialismus oder des Neokorporatismus beschrieben worden⁹⁾. Die

8) Vgl. Klaus Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971, S. 149 ff.

9) Vgl. Gerhard Lehmann, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich, Tübingen 1967; Arend Lijphart, Consociational Democracy, in: World Politics, 21 (1969), S. 207–225; Peter Katzenstein, Small States in World Markets, Ithaca, N.Y. 1985.

starke Integrationsfähigkeit der schweizerischen politischen Institutionen unterscheidet sich nicht grundsätzlich von jener der politischen Institutionen Schwedens, Dänemarks, Norwegens, der Niederlande, Belgiens oder Österreichs. Man kann aber vermuten, daß die institutionellen Integrationszwänge in der Schweiz aufgrund der Wirkungsweise des Referendums stärker sind als in diesen ansonsten vergleichbaren Ländern¹⁰⁾.

Im Gegensatz zum Referendum, das am Schluß eines politischen Entscheidungsprozesses interveniert, bildet die Initiative dessen Ausgangspunkt. Die Initiative erlaubt es, Impulse zu geben. Sie ermöglicht ihren Urhebern, ein Problem auf die politische Agenda zu setzen. Im Unterschied zur Petition, der keinerlei Verbindlichkeit zukommt, verpflichtet die Initiative die politische Elite dazu, sich mit einem Problem auseinanderzusetzen. Selbst wenn sie die Ideen der Initiative nicht akzeptiert, wird sie von ihnen möglicherweise beeinflußt. In einem Gegenvorschlag nimmt sie eventuell Ideen der Initiative auf und macht vielleicht Konzessionen, welche die Initianten unter Umständen zu einem Rückzug ihrer Initiative veranlassen. Was aber noch wichtiger ist: Die Initiative impliziert eine verbindliche Stellungnahme aller Stimmbürger. Selbst wenn sie bei den Stimmbürgern keine Gnade finden sollte, gibt der Abstimmungskampf, welcher dieser Stellungnahme notwendigerweise vorausgeht, doch Anlaß zu einem öffentlichen Meinungsbildungsprozeß.

Die mit der Initiative verbundene Öffnung des Systems ist bedeutend, sollte allerdings auch nicht überschätzt werden. Verschiedene Aspekte schränken in der Praxis die damit verbundenen Zugangsmöglichkeiten ein. Zunächst einmal braucht es nicht unerhebliche Ressourcen, um die erforderlichen 100 000 Unterschriften zusammenzubringen¹¹⁾. Zweitens gilt es, einen Abstimmungskampf zu bestreiten, was erneut erhebliche Ressourcen voraussetzt. Wie nachfolgend ersichtlich, sind die Möglichkeiten, einen derartigen Ab-

10) Die Schweiz entspricht dem idealtypischen Fall der Konsensusdemokratie in Lijpharts Typologie demokratischer Systeme (vgl. Arend Lijphart, Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven 1984). Überraschenderweise macht er bei der Konstruktion seines Idealtypus aber in keiner Weise Gebrauch vom Aspekt der direkten Demokratie. Dies deutet darauf hin, daß in der Schweiz noch eine Reihe anderer Faktoren existieren, welche die Integrationsfähigkeit des Systems verstärken.

11) Dieser Punkt wird oft unterschätzt. So vermutet H. Herzig (Anm. 1), daß drei von vier lancierten Initiativen nicht zustande kommen, weil ihre Urheber die erforderliche Zahl von Unterschriften nicht zusammenbringen.

stimmungskampf erfolgreich zu gestalten, auf Bundesebene relativ begrenzt.

Wie das Referendum, so hat auch das Instrument der Initiative eine latente integrative Funktion. Aufgrund einer detaillierten Studie der Auswirkungen der friedenspolitischen Initiativen auf die schweizerische Friedensbewegung können die mit der Initiative verbundenen integrativen Mechanismen genauer spezifiziert werden¹²). Als Folge der durch die Verfassung geforderten „Einheit der Materie“, derzufolge eine Initiative eine einzige, klar umschriebene Forderung zu stellen hat, sind die Urheber einer Initiative gezwungen, ihr Programm auf einen einzigen Punkt zu reduzieren. In diesem Sinne erzwingt die Initiative immer taktische Konzessionen. Zweitens sind mit der Lancierung einer Initiative für deren Urheber immer Opportunitätskosten verbunden. Die Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampf binden einen beachtlichen Teil der Ressourcen der oppositionellen Gruppe, die sich zur Lancierung entschließt. Damit werden andere, in der Regel radikalere Aktionen verunmöglicht. Mit anderen Worten, die Lancierung einer Initiative schränkt das Handlungsrepertoire oppositioneller Kräfte erheblich ein. Im Extremfall kann es so weit kommen, daß die Lancierung die organisatorischen Möglichkeiten ihrer Urheber völlig erschöpft. Ein Beispiel dafür bildet die Jugendorganisation der Christdemokratischen Volkspartei (Junge CVP) des Kantons Wallis, welche durch die von ihr in Gang gebrachte Proporzinitiative zur Regierungsratswahl auf kantonaler Ebene völlig überfordert worden ist und sich in der Folge aufgelöst hat¹³).

Schließlich verstärkt die Lancierung einer Initiative die zentralistischen und bürokratischen Tendenzen in einer oppositionellen Bewegung. Da die Ressourcen beschränkt sind, erfordert ein großes

Projekt wie eine Initiative ein erhebliches Maß an Konzentration von Personal und finanziellen Mitteln, die zudem zentral zu koordinieren sind. Die lokalen Gruppen einer sozialen Bewegung werden so abhängig von den strategischen Entscheidungen eines nationalen Komitees, und der Rhythmus ihrer Aktivitäten wird in stärkerem Maße durch die Zentrale bestimmt.

Epple-Gass kommt zum Schluß, daß diese integrativen Mechanismen die oppositionellen Bewegungen in der Schweiz insgesamt schwächen. Die thematischen Auflagen gefährden seiner Ansicht nach die langfristige Orientierung. Die Kanalisierung des Protestes in institutionellen Formen nimmt den Bewegungen aus seiner Sicht die Möglichkeit, das Niveau und die Dynamik der politischen Diskussion zu bestimmen. Die Zentralisierung und Bürokratisierung schließlich schwächt, so meint er, die Mobilisierungsfähigkeit der Bewegung und führt zwangsläufig zur Integration ihrer Organisationen in die konventionelle Politik. Aus seiner Sicht hat das politische System der Schweiz gut mit den Initiativen umzugehen gelernt: Mit dosierten Konzessionen werde der in Initiativen formulierte Protest aufgefangen, ja neutralisiert. Gleichzeitig, so läßt sich hinzufügen, verhindert die Verfügbarkeit dieses legitimen Zugangskanals bis zu einem gewissen Grade, daß sich der gesellschaftliche Protest auf radikalere Weise äußert.

Zusammenfassend und entsprechend verkürzt kann man feststellen, daß das politische System der Schweiz aufgrund seiner direktdemokratischen Institutionen funktioniert wie ein Schwamm: Dank seiner mit diesen Institutionen verbundenen Offenheit absorbiert es alle möglichen gesellschaftlichen Forderungen; angesichts der damit verbundenen beschränkten Effizienz ist es aber nur begrenzt in der Lage, diese Forderungen in konkrete Entscheidungen umzusetzen.

III. Die Praxis der direkten Demokratie: Anwendungshäufigkeit und Erfolg

Zwischen 1848 und 1980 hat das Parlament auf Bundesebene 1 656 dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehende Vorlagen verabschiedet. Tabelle 1 zeigt, wie sich diese Vor-

lagen auf die beiden Typen verteilen und welchen Erfolg sie hatten. In 144 Fällen handelte es sich dabei um Verfassungsänderungen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. 103 (= 72 Prozent) dieser Vorlagen wurden in der Volksabstimmung angenommen. 1512 Vorlagen waren dem fakultativen Referendum unterstellt, von dem allerdings nur in 103 Fällen (= 7 Prozent) tatsächlich Gebrauch gemacht worden ist. 45 der 103 Vorlagen (= 44 Prozent) blieben in der Abstimmung

¹²) Vgl. Ruedi Epple-Gass, *Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz*, Frankfurt/M. 1988.

¹³) Vgl. Armin Baumann, *Die Proporzinitiative der Jungen CVP im Wallis*, in: Hanspeter Kriesi (Hrsg.), *Bewegung in der Schweizer Politik. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz*, Frankfurt/M. 1985, S. 127-157.

Tabelle 1: Instrumente der direkten Demokratie: Entwicklung und Gebrauch 1848–1990

| Periode | Obligatorisches Referendum | | | Fakultatives Referendum | | | | Initiative | | | | |
|-----------|----------------------------|------------|-----------|-------------------------------------|------------|------------|-----------|------------|---------------|-------------------------|------------|-----------|
| | Gesamtzahl | angenommen | abgelehnt | dem fak. Ref. unterstellte Vorlagen | Gesamtzahl | angenommen | abgelehnt | Gesamtzahl | zurückgezogen | zur Abstimmung gebracht | angenommen | abgelehnt |
| 1848–1874 | 11 | 2 | 9 | | | | | | | | | |
| 1875–1880 | 1 | 1 | 0 | 63 | 8 | 3 | 5 | | | | | |
| 1881–1890 | 4 | 3 | 1 | 75 | 8 | 2 | 6 | | | | | |
| 1891–1900 | 9 | 6 | 3 | 74 | 10 | 3 | 7 | 5 | – | 5 | 1 | 4 |
| 1901–1910 | 4 | 3 | 1 | 59 | 4 | 3 | 1 | 4 | 1 | 3 | 1 | 2 |
| 1911–1920 | 8 | 8 | 0 | 57 | 3 | 2 | 1 | 8 | – | 8 | 3 | 5 |
| 1921–1930 | 9 | 7 | 2 | 94 | 5 | 1 | 4 | 8 | 1 | 7 | 1 | 6 |
| 1931–1940 | 5 | 5 | 0 | 73 | 9 | 2 | 7 | 21 | 12 | 8 | – | 8 |
| 1941–1950 | 5 | 3 | 2 | 104 | 7 | 4 | 3 | 11 | 3 | 8 | 1 | 7 |
| 1951–1960 | 18 | 12 | 6 | 202 | 11 | 4 | 7 | 23 | 13 | 9 | – | 9 |
| 1961–1970 | 12 | 10 | 2 | 209 | 8 | 4 | 4 | 16 | 8 | 7 | – | 7 |
| 1971–1980 | 40 | 30 | 10 | 256 | 18 | 11 | 7 | 47 | 14 | 33 | 1 | 32 |
| 1981–1990 | 18 | 13 | 5 | 246 | 12 | 6 | 6 | 40 | 8 | 17 | 2 | 15 |
| Insgesamt | 144 | 103 | 41 | 1512 | 103 | 45 | 58 | 183 | 60 | 105 | 10 | 95 |

Quelle: H. Hertig (Anm. 1); die Zahlen 1981–1990 basieren auf Angaben der Bundeskanzlei in Bern.

siegreich. Es wäre allerdings verfehlt, angesichts des nur punktuellen Einsatzes des fakultativen Referendums den Schluß zu ziehen, dieses sei eine eher bedeutungslose Erscheinung. Wie zu sehen war, entfaltet dieses Instrument seine Wirkung vor allem indirekt, indem der gesamte politische Entscheidungsprozeß auf seine Vermeidung hin angelegt wird. Die rein quantitative Betrachtungsweise läßt auch außer acht, daß das fakultative Referendum verschiedentlich gegen zentrale Modernisierungsprojekte ergriffen worden ist.

Ein vielzitiertes Beispiel ist der Fall der Krankenversicherung. Auf der Basis des 1890 angenommenen Verfassungsartikels zur Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung hat das Parlament neun Jahre später ohne wesentliche Opposition das entsprechende Ausführungsgesetz angenommen. Gegen das Gesetz wurde dennoch das Referendum ergriffen, und in der Volksabstimmung wurde das Projekt mit großer Mehrheit verworfen. Gegen eine zweite, abgeschwächte Vorlage, welche u. a. auf das Obligatorium der Krankenversicherung verzichtete, wurde erneut mit Erfolg ein Referendum lanciert. In der Abstimmung von 1912 nahm das Volk schließlich diese abgeschwächte Version knapp an. Gemäß Neidhart¹⁴⁾ waren es vor allem die großen Konflikte um die Einführung einer Krankenversicherung, welche

zur Institutionalisierung der vorparlamentarischen Prozeduren in der Schweiz beigetragen haben.

Als Neidhart 1970 seine Studie zum fakultativen Referendum publizierte, schien es, als ob die Institutionalisierung dieser Verfahren tatsächlich plebiszitäre Nachkonflikte mehr oder weniger ausgeschaltet hätte. Die Zahl der zustande gekommenen fakultativen Referenden war in den sechziger Jahren deutlich zurückgegangen, und die betroffenen Vorlagen waren von eher untergeordneter Bedeutung. Diese Situation änderte sich aber sehr bald, wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist. In den siebziger und achtziger Jahren hat die Zahl der fakultativen Referenden auf Bundesebene wieder erheblich zugenommen. Zudem richteten sich die Referenden auch gegen so zentrale Vorlagen wie das Raumplanungsgesetz, das Berufsbildungsgesetz oder die Revision der Rentenversicherung. Gerade bei den wichtigsten und umstrittensten Vorhaben brachten die ausgebauten vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren seit den frühen siebziger Jahren trotz der Drohung mit dem fakultativen Referendum keine dauerhaften Kompromisse mehr zustande¹⁵⁾. Ähnliche Zunahmen der Zahl der fakul-

¹⁴⁾ Vgl. L. Neidhart (Anm. 7), S. 117.

¹⁵⁾ Vgl. Hanspeter Kriesi, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt/M. 1980; Alain-Valéry Poitry, La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse, Bern 1989.

tativen Referenden lassen sich seit den späten sechziger Jahren auch auf kantonaler und kommunaler Ebene feststellen¹⁶). Tatsächlich stellen die Referenden auf Bundesebene nur eine Minderheit dar: So waren über 90 Prozent der Referenden in der Periode 1975–1989 entweder kommunaler oder kantonaler Art.

Das fakultative Referendum gilt traditionell als bevorzugtes Instrument konservativer Kreise. Das Referendum erlaubt ihnen, den Status quo zu verteidigen und Reformprojekte, die aus ihrer Sicht zu weit gehen, in einer Volksabstimmung zu Fall zu bringen. Die Logik des fakultativen Referendums benachteiligt dagegen die Linke¹⁷): Gelingt es ihr, eine ihrer Ansicht nach zu schwache Reform mittels Volksabstimmung zu blockieren, so hat sie noch nichts gewonnen. Der Reformprozeß muß in diesem Fall von neuem beginnen. Die Linke wird sich also die Lancierung eines Referendums gründlich überlegen. Sie profitiert von einem erfolgreichen Veto nur dann, wenn das vom Parlament verabschiedete Projekt kaum etwas am Status quo ändert oder wenn es gar einen Rückschritt impliziert.

In Tabelle 2 findet sich eine Übersicht über die Verteilung der Urheber von fakultativen Referenden auf den drei Ebenen des schweizerischen poli-

tischen Systems in den Perioden 1945–1978 und 1975–1989. Wie aus dieser Übersicht hervorgeht, wurden die fakultativen Referenden in der ersten Periode in der Tat mehrheitlich von konservativen Kräften lanciert: Mitte-Rechts-Parteien (die großen bürgerlichen Parteien), Rechtsaußenparteien (Nationale Aktion, Republikaner), etablierte Interessenorganisationen und „ad-hoc-Komitees“ sind zusammen für mehr als zwei Drittel der Referenden dieser Periode verantwortlich. Die „ad-hoc-Komitees“ sind nicht immer dem konservativen Lager zuzurechnen, aber man geht kaum fehl in der Annahme, daß sie mehrheitlich eine konservative Stoßrichtung hatten¹⁸). In der jüngsten Vergangenheit hat sich die Lage allerdings geändert. Trotz der für sie eher ungünstigen Ausgangslage haben die linksoppositionellen Kräfte – Organisationen der neuen sozialen Bewegungen, Linksparteien (u. a. Grüne) und Gewerkschaften – in dieser Periode häufiger vom fakultativen Referendum Gebrauch gemacht als eher konservative Organisationen. So hat es zum Beispiel auf der Bundesebene in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwei Referenden der Linksopposition gegen (restriktive) Revisionen des Asylgesetzes gegeben, ein Referendum gegen die (undemokratische) Revision der Bundesrechtspflege, ein Referendum gegen die (umweltgefährdende) Revision des Straßenver-

Tabelle 2: Urheber von fakultativen Referenden und Initiativen: 1945–78 und 1975–89 (Angaben in Prozent)

| Urheber | fakultative Referenden | | Initiativen | |
|-------------------------------------|------------------------|---------|-------------|---------|
| | 1945–78 | 1975–89 | 1945–78 | 1975–89 |
| Bewegungsorganisationen | 7 | 20 | 8 | 8 |
| linke Parteien (inkl. Grüne) | 22 | 31 | 40 | 53 |
| Gewerkschaften | 2 | 6 | 6 | 5 |
| ad-hoc-Gruppen | 22 | – | 7 | – |
| Mitte-Rechts-Parteien | 10 | 16 | 13 | 21 |
| etablierte Interessenorganisationen | 20 | 18 | 13 | 8 |
| Rechtsparteien | 17 | 8 | 14 | 8 |
| Insgesamt ¹⁾ | 100 | 100 | 100 | 100 |
| (n) | (204) | (49) | (618) | (224) |

1) Die gerundeten Prozentwerte ergeben nicht immer 100 Prozent in der Addition.

Quelle: Für die Periode 1945–78 vgl. Tabelle 6–25 bei G. Ganguillet (Anm. 16), S. 497; die Daten für die Periode 1975–1989 stammen aus dem aktuellen Forschungsprojekt zur Mobilisierung neuer sozialer Bewegungen in der Schweiz, das unter der Leitung des Autors steht. Beide Datensätze sind lückenhaft in bezug auf die Information über die Träger von Initiativen und Referenden; nach dem Wissensstand des Autors gibt es gegenwärtig keine vollständigeren Quellen.

16) Vgl. Gilbert Ganguillet, Formen der politischen Artikulation, in: Hanspeter Kriesi u. a. (Hrsg.), Politische Aktivierung in der Schweiz, 1945–1978, Diessenhofen 1981, S. 448.

17) Vgl. Raimund E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975, S. 161f.

18) In der zweiten Periode wurde die Kategorie der „ad-hoc-Komitees“ leider nicht mehr separat ausgewiesen. Sie wurden je nach dominierender Tendenz den übrigen Kategorien zugeteilt.

kehrsgesetzes sowie ein Referendum gegen die (rückschrittliche) Revision des Militärstrafgesetzes. Diese Tendenz zum intensiveren Gebrauch des fakultativen Referendums von links läßt auf einen zunehmenden Mangel an Reformfähigkeit des politischen Systems der Schweiz schließen.

Hinsichtlich der Initiative geht aus Tabelle 1 hervor, daß die Zahl der Initiativen auf Bundesebene in den siebziger und achtziger Jahren bisher ungeahnte Größenordnungen erreicht hat. Erneut läßt sich dasselbe Phänomen einer „Initiativenflut“ auch auf kantonaler und kommunaler Ebene feststellen¹⁹⁾. Ebenso wie bei den Referenden wurden über 90 Prozent der von 1975 bis 1989 erfaßten Initiativen auf kantonaler oder kommunaler Ebene lanciert. Die Initiativen auf Bundesebene wurden nur selten in der Volksabstimmung angenommen (vgl. Tabelle 1). Von 1949 bis zur Annahme der Preisüberwacherinitiative (Konsumentenschutz) im Jahre 1981 war keine einzige Initiative mehr erfolgreich. Seither sind aber erneut zwei Initiativen angenommen worden: die sogenannte „Rothenturm“-Initiative (1987), die aus ökologischen Gründen die Errichtung eines Truppenübungsplatzes verhinderte, sowie die Moratoriums-Initiative (1990), die einen zehnjährigen Baustopp im Bereich der Kernenergie durchsetzte. Insgesamt sind nur knapp 10 Prozent aller Initiativen auf Bundesebene von den Stimmbürgern akzeptiert worden. Der Erfolg der Initiativen läßt sich allerdings nicht ausschließlich aufgrund ihrer Annahmequote beurteilen. Wie Werder anhand einer Analyse der Initiativen auf Bundesebene in der Nachkriegsperiode gezeigt hat, entfalten Initiativen oft indirekte Wirkungen, sei es über einen durch sie hervorgerufenen Gegenvorschlag der Bundesversammlung, sei es über Gesetzes- oder Verordnungserlasse, die unter ihrem Druck zustandekommen²⁰⁾. Eine derartige indirekte Wirkung haben beispielsweise die drei Initiativen zur schweizerischen Rentenversicherung gezeitigt, welche alle innerhalb kurzer Zeit Ende der sechziger Jahre zustandegekommen sind. Auf Druck dieser Initiativen wurde die Schweizer Rentenversicherung zu Beginn der siebziger Jahre auf dem Gesetzeswege großzügig ausgebaut. Zwei der Initiativen wurden daraufhin zurückgezogen, die dritte, welche die weitgehendsten Forderungen formuliert hatte, scheiterte in der Volksabstimmung. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß Initiativen auf Kantons- und Gemeindeebene

erfolgreicher sind als auf Bundesebene. In der Periode 1945–1978 wurde rund ein Drittel der Initiativen auf unteren Systemebenen angenommen, und rund die Hälfte hatte mindestens einen indirekten Teilerfolg, während auf Bundesebene in dieser Periode nur eine einzige Initiative angenommen worden ist und nur rund ein Drittel indirekte Teilerfolge erzielte²¹⁾.

Die Initiative war traditionell in erster Linie ein Instrument der linken Opposition in der Schweiz. Die Arbeiterbewegung hat mit einer Reihe von Initiativen den Ausbau des schweizerischen Sozialstaates betrieben. Da der Bundesstaat in der Schweiz über keine allgemeine Kompetenz in der Sozialgesetzgebung verfügt, verlangte jeder Ausbau des Sozialstaates zunächst eine Verfassungsänderung. Erst in einem zweiten Schritt konnte der entsprechende Verfassungsartikel dann auf Gesetzebene konkretisiert werden²²⁾. Tabelle 2 zeigt, daß in der jüngeren und jüngsten Vergangenheit der Gebrauch von Initiativen von der Linksoption (den Parteien der Linken) dominiert worden ist. Die Organisationen der neuen sozialen Bewegungen benützen die Kanäle der direkten Demokratie weit weniger häufig, wenn es auch einige sehr bekannte Beispiele von Initiativen zu Zielen dieser Bewegungen gibt: Zu denken ist etwa an die verschiedenen friedenspolitischen Initiativen, insbesondere an die Initiative zur Abschaffung der Schweizer Armee und an die Initiativen der Antikernkraftbewegung. Tabelle 2 bezieht sich auf die Gesamtheit aller Initiativen auf den drei Systemebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine nach Ebenen differenzierte Betrachtungsweise zeigt, daß die Linksparteien vor allem auf Kantons- und Gemeindeebene dominieren, während die neuen sozialen Bewegungen auf Bundesebene stärker vertreten sind. Die Initiative bildet auch ein Instrument für die Opposition am rechten Rand des Parteienspektrums. So haben die Rechtsaußenparteien zum Beispiel eine ganze Reihe von Initiativen zur Beschränkung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz lanciert. Wie die Tabelle 2 zeigt, hat aber der Gebrauch der Initiative von dieser Seite in letzter Zeit eher abgenommen.

Rund zwei Drittel der Initiativen entfallen auf nur drei Themenbereiche: Umweltschutz/Kernener-

¹⁹⁾ Vgl. G. Ganguillet (Anm. 16), S. 449.

²⁰⁾ Vgl. Hans Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978.

²¹⁾ Vgl. Hanspeter Kriesi, Reaktionen und Erfolg, in: ders. u. a. (Anm. 16), S. 566.

²²⁾ Dieser komplizierte Verfahrensmechanismus erklärt zum Teil, weshalb der Sozialstaat in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern nur sehr langsam ausgebaut werden konnte; vgl. Jürg H. Sommer, Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978.

Tabelle 3: Thematische Schwerpunkte der Initiativen und Referenden: 1975–89
(Angaben in Prozent)

| Themenbereich | Referenden | Initiativen |
|--|------------|-------------|
| Umweltschutz / Atomenergie | 25 | 23 |
| Sozialpolitik im weiteren Sinne | 16 | 22 |
| Aspekte politischer Institutionen | 9 | 20 |
| Finanz- und Wirtschaftspolitik | 20 | 12 |
| andere Themen neuer sozialer Bewegungen | 8 | 7 |
| rechtsextreme Bewegungen / Gegenbewegungen | 5 | 2 |
| anderes | 19 | 14 |
| Insgesamt ¹⁾ | 100 | 100 |
| (n) | (152) | (549) |

1) Die gerundeten Prozentwerte ergeben nicht immer 100 Prozent in der Addition.

Quelle: Forschungsprojekt (vgl. Tabelle 2).

gie, Sozialpolitik im weiteren Sinne (vor allem Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungspolitik) sowie Aspekte politischer Institutionen (Stimmrechtsalter, Regierungsorganisation etc.). Bei den fakultativen Referenden dominieren ebenfalls Umweltschutz/Kernenergie, Sozialpolitik sowie Finanz- und Wirtschaftspolitik. Tabelle 3 gibt eine entsprechende Übersicht. Die Linksparteien sind die primären Urheber von Initiativen im Bereich der Sozialpolitik sowie in der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Die Referenden in der Sozialpolitik kommen dagegen in erster Linie von rechts, also von bürgerlichen Parteien oder von etablierten Interessengruppen. Damit bestätigt sich die traditionelle Dynamik der direkten Demokratie in der Schweiz: Mit dem Initiativrecht übt die Linke Druck auf die Sozialgesetzgebung aus, während konservative Kreise den Ausbau des Sozialstaates mit Hilfe von Referenden zu bremsen versuchen.

Hinzu kommt neuerdings eine zweite Konfliktachse, die sich vor allem auf den Bereich Umweltschutz/Kernenergie bezieht. Die Referenden in diesem Bereich werden mehrheitlich von Organisationen der Umweltschutz-/Antikernkraftbewegung lanciert. Die Initiativen in diesem Bereich werden dagegen erneut von den Linksparteien dominiert, die für rund zwei Drittel davon verantwortlich zeichnen. Die Linksparteien bilden nicht nur in der Schweiz die wichtigsten Allianzpartner der neuen sozialen Bewegungen. Ihre Verbundenheit mit diesen Bewegungen manifestiert sich in der Schweiz aber insbesondere darin, daß sie vor allem die Anliegen der Umweltschutz- und Antikernkraftbewegung mit der Lancierung von Initiativen unterstützen. Wie im traditionellen Bereich der Sozialpolitik übt somit die Linke in der

Schweiz auch im Umweltschutz mit ihren Initiativen Druck auf eine fortschrittliche Gesetzgebung aus. Im Unterschied zur traditionellen sozialpolitischen Dynamik deutet sich aber eine Funktionsänderung des fakultativen Referendums an: Mit dessen Hilfe versucht nun offenbar in erster Linie die Umweltschutzbewegung, ihr Veto gegen allzu reformschwache Kompromisse einzulegen.

Schließlich gilt es, die bemerkenswerte Intensivierung der Benutzung der direkten Demokratie, welche in der Schweiz seit den späten sechziger Jahren stattgefunden hat, in einen breiteren Kontext zu stellen. Zugenommen hat seither nicht nur die Zahl der Initiativen und Referenden, sondern auch der Umfang des unkonventionellen politischen Protests, der sich außerhalb der formellen, direktdemokratischen Kanäle äußert²³). Die Institutionen der direkten Demokratie haben einen Teil der politischen Mobilisierung, die in erster Linie von einer ganzen Reihe neuer sozialer Bewegungen ausgegangen ist, absorbiert, aber ein großer Teil dieser Mobilisierung hat gleichzeitig auch außerhalb direktdemokratischer Artikulationsformen stattgefunden. Die Verfügbarkeit direktdemokratischer Zugangskanäle hat zwar, wie Epple-Gass vermutet, einen insgesamt mäßigenden Einfluß auf diese Bewegungen ausgeübt²⁴). Sie hat aber direkte Aktionen außerhalb konventioneller Kanäle nicht vollständig verhindert.

²³) Vgl. H. Kriesi u. a. (Anm. 16).

²⁴) So erweisen sich die schweizerischen neuen sozialen Bewegungen im Vergleich zu jenen Frankreichs, der Niederlande und auch Deutschlands insgesamt als besonders gemäßigt in ihren Mobilisierungsstrategien; vgl. Hanspeter Kriesi/Ruud Koopmans/Jan Willem Duyvendak/Marco Guigni, *The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization*, unveröff. Ms., Université de Genève, 1991.

IV. Der Abstimmungsprozeß

Die direkte Demokratie ermöglicht den Stimmbürgern eine zeitlich und sachlich differenziertere Stellungnahme als der periodische Wahlakt. Damit stellt sie gleichzeitig aber auch höhere Anforderungen an das Urteilsvermögen der einzelnen Stimmbürger. In einer detaillierten Untersuchung der „materiellen Problemlösungskapazität“ der Schweizer Stimmbürger kamen Gruner und Hertig zum pessimistischen Schluß, daß den Anforderungen eines informierten, sachlich motivierten Entscheids im Durchschnitt aller Abstimmungen lediglich rund ein Fünftel der Stimmenden zu genügen vermögen²⁵). Eine neuere Untersuchung stimmt diesbezüglich etwas optimistischer: Ihr zufolge sind je nach Vorlage zwischen zwei Fünftel und mehr als zwei Drittel der Stimmbürger in der Lage, einen sachlich begründeten Entscheid zu fällen²⁶).

Die Einschätzung der individuellen „materiellen Problemlösungsfähigkeit“ hängt stark von den Kriterien ab, die man bezüglich Informiertheit und sachlicher Motivation des Entscheids im Einzelfall anlegt. Da diese Kriterien stets ein Element von Willkür enthalten, ist eine bündige Beurteilung der Problemlösungsfähigkeit der Bürger kaum möglich. Was sich aber in beiden erwähnten Studien übereinstimmend zeigt, ist die Abhängigkeit der individuellen Problemlösungsfähigkeit von der Thematik der Vorlagen. Bei Vorlagen mit einem starken Alltagsbezug, wie etwa bei Fragen zur Gestaltung von Institutionen (Stimmrechtsalter, Abschaffung der Armee), bei grundsätzlichen weltanschaulichen Fragen (Schwangerschaftsabbruch, „Überfremdung“) oder bei Verkehrsfragen („Gurtobligatorium“, Stopp des Nationalstraßenbaus) erreicht die Problemlösungsfähigkeit Höchstwerte. Bei komplexen wirtschaftspolitischen Entscheiden dagegen sind die Stimmbürger mehrheitlich überfordert: So waren im Februar 1978 bei der Abstimmung zum materiell komplexen Konjunkturartikel, der die Basis für ein makroökonomisches Steuerungsinstrumentarium in der Schweiz bildet, über zwei Drittel der befragten Urnengänger nicht in der Lage, dessen Inhalt auch nur annäherungsweise zu umschreiben. Als schlecht bekannt erwiesen sich aber beispielsweise auch Inhalt und Ziele einer so hohe Wellen werfenden Vorlage wie jener des revidierten Atomge-

setzes im Mai 1979. Hier glaubten 59 Prozent der Ja-Stimmenden, mit dem Gesetz sei ein direktes Mitspracherecht des Volkes beim Bau neuer Atomanlagen verbunden, und knapp die Hälfte der Befürworter waren der Ansicht, die Betreiber von Kernanlagen hätten bei einem Schaden unbeschränkt zu haften. Beides waren zentrale Streitfragen im Abstimmungskampf, gerade sie aber wurden im neuen Gesetz nicht in diesem Sinne geregelt²⁷).

Angesichts der hohen Anforderungen, die in der direkten Demokratie an die Problemlösungskapazität der Bürger gestellt werden, kommt dem Meinungsbildungsprozeß im Vorfeld der Abstimmung eine besonders wichtige Rolle zu. Die Frage stellt sich, inwiefern sich die Abstimmungsergebnisse durch gezielte Kampagnen beeinflussen lassen. Hertig hat anhand einer inhaltsanalytischen Auswertung der Abstimmungspropaganda in drei ausgewählten Zeitungen eine hohe Korrelation zwischen Propagandadominanz und Abstimmungsergebnis nachgewiesen²⁸). Bei 20 untersuchten Abstimmungen, bei denen die zum Entscheid anstehende Vorlage mit einer deutlichen Werbeunterstützung rechnen konnte bzw. gegen eine massive Nein-Propaganda anzukämpfen hatte, entschieden sich die Stimmbürger in einem einzigen Fall gegen die Empfehlung der propagandamächtigeren Seite, und zwar bei der Bundesfinanzreform 1979. Hertig interpretiert dieses Ergebnis vorsichtig als Warnsignal, das darauf hindeutet, daß „in vielen, wenn nicht sogar in einer Mehrheit der Fälle wohl weniger die Qualität der Argumente als die Höhe des Werbebudgets“²⁹) für den Abstimmungssieg ausschlaggebend ist.

Hertigs Resultat ist allerdings nicht unbestritten geblieben. Die empirische Basis seiner Untersuchung ist relativ schmal – Beschränkung auf nur drei Zeitungen, keine Berücksichtigung elektronischer Medien – und die erzielten Ergebnisse erweisen sich als stark abhängig von der Art der ausgewählten Abstimmungen³⁰). Erneut ist nach Vorla-

27) Vgl. H. Hertig (Anm. 1), S. 264.

28) Vgl. Hanspeter Hertig, Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 22 (1982), S. 35–57.

29) H. Hertig (Anm. 1), S. 270.

30) Vgl. Claude Longchamp, Von den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings zu den Herausforderungen demokratischer Institutionen. Ms. für die Tagung „Transformation oder Ende der Demokratie?“ vom 7.–9. Oktober 1990 in Balsthal.

25) Vgl. Erich Gruner/Hanspeter Hertig, Der Bürger und die „neue Politik“, Bern 1983.

26) Vgl. Florence Passy/Pascal Sciarini/Simon Hug/Hanspeter Kriesi, Analyse des votations fédérales du 1er avril 1990, in: Vox, 39 (1990).

gen zu differenzieren: Bei „einfachen“ Vorlagen läßt sich durch Abstimmungspropaganda kaum etwas verändern. Bei komplexeren Sachfragen, die einen geringen Alltagsbezug aufweisen und bei denen die Bürger keine vorgefaßten Meinungen haben, sind die Einflußchancen dagegen relativ groß. Als Beispiel sei hier die Kleinbauerninitiative genannt, welche dank einer professionell geführten und mit enormen Geldmitteln geförderten Kampagne beinahe erfolgreich war. Es ist zudem wahrscheinlich, daß es mit der in der Schweiz zu beobachtenden zunehmenden Professionalisierung der politischen Werbung in Zukunft zu einer qualitativ entscheidenden Zunahme der Einflußmöglichkeiten kommt³¹).

Mit der oben beschriebenen Zunahme der Initiativen, fakultativen und obligatorischen Referenden hat auch die Zahl der Abstimmungstermine zugenommen. So ist es nicht unüblich, daß die Schweizer drei- bis viermal pro Jahr an die Urne gerufen werden, um jeweils über ein ganzes Bündel von nationalen, kantonalen und kommunalen Vorlagen abzustimmen. Mit der Zunahme der Abstimmungstermine ist aber die durchschnittliche Partizipationsrate an Volksabstimmungen in der Nachkriegszeit bis 1975 kontinuierlich gesunken. Lag die durchschnittliche Beteiligungsrate unmittelbar nach dem Krieg noch bei rund 60 Prozent, erreichte sie 1975 nicht einmal mehr 40 Prozent. Seither pendelt sie zwischen 35 und 45 Prozent hin und

her; in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist sie leicht angestiegen, in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ging sie wieder etwas zurück, um in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre erneut anzusteigen.

Für die allgemein rückläufige Entwicklung der Teilnahme an Abstimmungen sind verschiedene, sich zum Teil widersprechende Erklärungen gegeben worden. Für die einen ist sie ein Zeichen quantitativer und qualitativer Überforderung, für die anderen ein Indiz des Legitimitätsverlusts des politischen Systems. Wieder andere sehen darin gerade ein Zeichen eines grundsätzlichen Systemvertrauens. Eine bündige Interpretation dieses allgemeinen Trends steht noch aus. Eindeutig ist allerdings, daß die Partizipation mit der Zunahme der Abstimmungstermine und -vorlagen selektiver geworden ist³²). So variiert die Teilnahme je nach Vorlage sehr stark. Negativrekorde wurden im Falle von komplexen, obligatorischen Referenden wie dem Bildungsartikel (1973) oder dem Konjunkturartikel (erste Version, 1975) mit einer Teilnahme von nur je 28 Prozent erzielt. Bei einfachen und politisch heiß umstrittenen Initiativen wie bei den frühen „Überfremdungsinitiativen“ kam es dagegen zu Spitzenbeteiligungen von 74 (1970) respektive 70 Prozent (1974). Bei der Abstimmung über die Initiative zur Abschaffung der Schweizer Armee haben im Herbst 1989 ebenfalls fast 70 Prozent der Stimmberechtigten teilgenommen.

V. Die Zukunft der direkten Demokratie in der Schweiz

Die direkte Demokratie in der Schweiz steht heute unter einem Anpassungsdruck von außen. Im Zusammenhang mit der europäischen Integration sind die Schweizer gezwungen, die direktdemokratischen Institutionen neu zu überdenken. Unter den zahlreichen Gründen, die üblicherweise dafür angeführt werden, daß die Schweiz der EG nicht beitreten könne, figurieren an prominenter Stelle

ihre politischen Institutionen. Neutralität, Föderalismus und vor allem die direkte Demokratie sind in jüngster Zeit zum ausschlaggebenden Argument gegen einen Schweizer EG-Beitritt geworden. Für den Ökonomen Silvio Borner ist die direkte Demokratie beispielsweise „die Mutter oder zumindest Hebamme fast aller Schweizer Sonderfälle, die uns die Europaqualifikation erschweren“³³). Um diese Art von Hindernissen zu überwinden, fordern Autoren wie Borner und der Politologe Raimund E. Germann eine „eurokompatible“ Verfassung³⁴). Dabei gehen sie davon aus, daß die Neugestaltung

³¹) C. Longchamp (ebd.) macht auf zwei Tendenzen in bezug auf Abstimmungs- und Wahlkampagnen in der Schweiz aufmerksam: Zum einen findet eine Ablösung spontaner, milizartiger und dezentraler Organisationsformen durch institutionalisierte professionell geführte Zentralen statt. Zum anderen läßt sich eine Tendenz zur Ablösung organisationsinterner, persönlicher und kurzfristiger Kampagnen durch externe, zielgruppenspezifische, mediengestützte und längerfristige Kampagnen feststellen.

³²) Vgl. René Levy/Heinz Zwicky, Politische Partizipation und neuere Aktionsformen, in: U. Klöti (Anm.1), S. 279–309.

³³) Silvio Borner/Thomas Straubhaar/Aymo Brunetti, Schadenfall Schweiz, in: Tages-Anzeiger Magazin, 38 (1990), S. 17–22; s. a. Silvio Borner, Schweiz AG. Vom Schadenfall zum Sanierungsfall, Zürich 1990.

³⁴) Vgl. Raimund E. Germann, Pour une constitution „euro-compatible“, in: Cahiers de l'IDHEAP, 53 (1989); ders., Bundesverfassung und „Europafähigkeit“ der Schweiz, in: ebd., 62 (1990).

der politischen Institutionen in erster Linie bei der direkten Demokratie anzusetzen hat. Die ins Auge gefaßten Reformen beschränken sich aber nicht darauf. Das von Germann vorgesehene Paket von notwendigen Verfassungsänderungen umfaßt neben Anpassungen bezüglich des Referendums und der Initiative auch eine Reorganisation des Regierungssystems, eine Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses sowie den Übergang zu einer Konkurrenzdemokratie.

Was das fakultative Referendum betrifft, so schlägt Germann den Ersatz der heutigen Regelung durch ein „parlamentarisches Referendum“ vor. Gemäß diesem Vorschlag hätte die Parlamentsmehrheit die Möglichkeit zu entscheiden, ob eine Gesetzesvorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll oder nicht. In bezug auf die Initiative folgen die Vorschläge Germanns jenen der eidgenössischen Kommission, welche in den siebziger Jahren einen Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung ausgearbeitet hat. Die heutige Initiative wäre durch eine „Einheitsinitiative“ zu ersetzen. Ohne auf die Details dieses Vorschlags einzugehen, kann festgehalten werden, daß auch er die Stellung des Parlaments verstärken möchte, auf Kosten der direkten Interventionsmöglichkeiten der Stimmbürger. Die Vertreter einer „eurokompatiblen“ Verfassung streben grundsätzlich eine Effizienzsteigerung des politischen Systems der Schweiz an, die ihrer Ansicht nach nur auf Kosten einer Einschränkung der direkten Demokratie möglich ist.

Die Notwendigkeit derartiger Verfassungsänderungen ist allerdings nicht unbestritten. Ein Beitritt der Schweiz zur EG hätte zweifellos Konsequenzen für die direkte Demokratie. Es käme zu Einschränkungen ihrer Anwendungsmöglichkeiten. Das Prinzip des Primats des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht hätte zur Folge, daß der Bereich der dem obligatorischen und fakultativen Referendum unterstellten Entscheidungen eingeschränkt würde. Ebenso käme es zu Einschränkungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Volksinitiative. Wenn es auch in diesem Sinne zu einem Verlust an direkter Demokratie kommen würde, so ist keineswegs gesichert, daß die Institutionen der direkten Demokratie ein Hindernis für den Beitritt darstellen würden. Ab-

gesehen davon, daß ein allfälliger Beitritt Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müßte, was natürlich die Möglichkeit eines ablehnenden Entscheides impliziert, ist nicht a priori einzusehen, inwiefern die Institutionen der direkten Demokratie inkompatibel wären mit einer Integration der Schweiz in die EG³⁵). Bei einem möglichen Beitritt blieben die politischen Rechte in der Schweiz auf nationalem, kantonalem und Gemeindeniveau unangetastet. Das Interesse, das den Institutionen der direkten Demokratie der Schweiz gegenwärtig in verschiedenen Ländern Europas entgegengebracht wird, deutet zudem darauf hin, daß diese Schweizer Institutionen erneut zu einem Exportartikel werden könnten³⁶). Dies wäre aller Wahrscheinlichkeit nach eher der Fall, wenn sich die Schweiz ihrerseits nach Europa hin öffnen würde.

Es bleibt schließlich anzumerken, daß es nicht an alternativen Vorschlägen für eine Neuordnung der Schweizer Institutionen mangelt. So haben die beiden Staatsrechtler Kölz und Müller unlängst einen zukunftsweisenden Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung vorgelegt, der keinerlei Abstriche im Bereich der direkten Demokratie vorsieht, sondern Maßnahmen zum Schutze der bestehenden direktdemokratischen Einrichtungen trifft und in einigen Belangen gar Vorschläge zu deren Ausbau macht³⁷). So sieht ihr Entwurf u. a. die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene vor, sowie initiativenfreundliche Regelungen zur Festlegung der Europakompatibilität eines Initiativtextes. Angesichts der uneingeschränkten Legitimität, welche die direktdemokratischen Institutionen heute in der Schweiz genießen, scheint eine Verfassungsreform mit dieser Stoßrichtung nicht nur demokratischer, sondern auch realistischer zu sein.

³⁵) In diesem Sinne argumentiert Olivier Jacot-Guillarmod, *Conséquences sur la démocratie suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté Européenne*, in: Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, (1990) 10, S. 9-79.

³⁶) Gegen Ende des letzten Jahrhunderts wurden die Institutionen der Schweizer direkten Demokratie bereits in den USA rezipiert; vgl. Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*, Basel 1989, S. 83 ff.

³⁷) Alfred Kölz/Jörg Paul Müller, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 14. Mai 1984, Basel 1990².

Tilman Evers: Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 3–15

Ein Streitpunkt in der beginnenden Verfassungsdiskussion ist die Frage einer direktdemokratischen Erweiterung des Grundgesetzes. Die Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid in den Bundesländern sowie in anderen westlichen Ländern lassen erwarten, daß die Auswirkungen auf den politischen Alltag der (erweiterten) Bundesrepublik weniger einschneidend wären, als die einen erhoffen und die anderen befürchten. Von einer Gefährdung des parlamentarischen Systems oder sogar der Demokratie kann nirgends die Rede sein; die vielzitierten „Weimarer Erfahrungen“ erweisen sich hier als Legende.

Die Heftigkeit der Debatte erklärt sich vielmehr aus der Signalwirkung einer solchen plebiszitären Verfassungserweiterung für die Zukunft der politischen Kultur in Deutschland. Gegenüber dem parteienstaatlichen Politikbetrieb würde die bloße Möglichkeit eines direktdemokratischen Korrektivs ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung einführen und den Grundsatz der Volkssouveränität bekräftigen. Mit der Öffnung gegenüber politischen Teilhaberechten der „zivilen Gesellschaft“ würde sich die gesamtdeutsche Verfassungsentwicklung deutlich in die Tradition eines demokratisch-republikanischen Verfassungsverständnisses – und nicht eines nationalstaatlich-obrigkeitlichen Denkens – stellen.

Jürgen Gebhardt: Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 16–30

Ausgehend von der aktuellen deutschen Diskussion wird das Verhältnis von plebiszitären und repräsentativen Elementen im Verfassungsstaat vor dem Hintergrund der Gegenüberstellung alternativer Demokratie-Modelle und ihrer jeweiligen Begründung diskutiert. Im Anschluß daran wird in einer vergleichenden Analyse gezeigt, daß dem geschichtlichen Realtypus der repräsentativen Demokratie eine Referendumsdemokratie strukturell fremd ist. Für die beiden anders gelagerten Fälle der Schweiz und einiger US-Einzelstaaten läßt sich die Referendumsdemokratie aus ihrer speziellen Geschichte und politischen Kultur plausibel erklären.

Dem in zahlreichen demokratischen Verfassungsstaaten verbreiteten Verfassungsreferendum kommt als Ausdruck der ursprünglichen bürgerschaftlichen Autorität eine besondere Legitimitätsstiftende Qualität im Vergleich zu den übrigen direkt-demokratischen Instrumenten zu. Aus den vorgetragenen Überlegungen ergeben sich Schlußfolgerungen für die anstehende Revision des Grundgesetzes: Das Instrument des nationalen Referendums müßte zunächst auf kommunaler und auf Länderebene wiederbelebt und gegebenenfalls erweitert werden. Das Verfassungsreferendum dagegen ist nicht zuletzt aufgrund der hohen Legitimitätsstiftenden Wirkung geboten und mit der politischen Kultur der Bundesrepublik auch vereinbar.

Silvano Möckli: Direkte Demokratie im Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 31–43

Ein Überblick über direktdemokratische Einrichtungen und Erfahrungen in der Schweiz, Kalifornien, Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien zeigt eine unterschiedliche Ausgestaltung und Anwendung. Volksabstimmungen über Sachfragen werden meist „von oben“ durch ein Staatsorgan ausgelöst, das Abstimmungsgegenstand, Fragestellung und den Zeitpunkt der Abstimmung bestimmt. Nur in der Schweiz, in Kalifornien und in Liechtenstein ist eine Auslösung „von unten“ über einen von den Stimmbürgern selbst bestimmten Gegenstand möglich; Italien kennt eine Auslösung „von unten“ zur Aufhebung bestehender Gesetze.

Direkte Demokratie gehört in der Schweiz, in Kalifornien und in Liechtenstein zum politischen Alltag; in den anderen Staaten stellen direktdemokratische Entscheide außergewöhnliche Ereignisse dar. Dort, wo die direkte Demokratie am intensivsten gelebt wird, nämlich in der Schweiz und in Kalifornien, ist die Stimmbeteiligung am niedrigsten. Seit den siebziger Jahren ist in der Schweiz und in Kalifornien eine starke Zunahme der Zahl der eingereichten Initiativen feststellbar. Dabei werden insbesondere Umweltthemen artikuliert.

Direktdemokratische Instrumente sind eher geeignet für politische Systeme mit einer nichtparlamentarischen Regierungsweise und mit einer auf Konsens ausgerichteten politischen Kultur. Insgesamt gesehen können sie sowohl den beharrungswilligen wie auch den veränderungswilligen politischen Kräften dienen.

Hanspeter Kriesi: Direkte Demokratie in der Schweiz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 44–54

Der Beitrag skizziert zunächst die verschiedenen Institutionen der direkten Demokratie in der Schweiz. Diese existieren nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Kantons- und Gemeindeebene, wo sie noch umfassender sind als im Bund. Danach werden die Funktionen der Institutionen der direkten Demokratie für das politische System der Schweiz beschrieben, wobei die grundsätzlich unterschiedlichen Wirkungen von Initiative und Referendum betont werden. Während mit dem Referendum ein Veto am Schluß eines Entscheidungsprozesses ausgeübt werden kann, erlaubt die Initiative, ein gesellschaftliches Problem auf die politische Agenda zu setzen. Beide Instrumente tragen auf ihre Weise zur Integrationskraft des politischen Systems der Schweiz bei, beide haben die Funktionsweise dieses Systems stark geprägt.

In zwei Schritten wird dann die Praxis der Schweizer direkten Demokratie beschrieben. Zunächst werden Anwendungshäufigkeit und Erfolg von Initiative und Referendum diskutiert. Während Initiativen in erster Linie von der Linksoption lanciert werden, erweist sich das fakultative Referendum traditionell vor allem als Instrument für konservative Kreise, welche damit Reformen, die ihnen zu weit gehen, zu blockieren versuchen. Anschließend werden die materielle Problemlösungsfähigkeit der Bürger, die zunehmende Rolle professioneller Abstimmungspropaganda im Meinungsbildungsprozeß sowie die abnehmende und selektiver werdende Beteiligung an Abstimmungen diskutiert. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion des Anpassungsdrucks, der heute nach Ansicht einflußreicher Schweizer Autoren im Zusammenhang mit der Frage des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft auf die Institutionen der direkten Demokratie ausgeübt wird.