

Zeitschrift für Parlamentsfragen

Sonderband zum 25jährigen Bestehen

Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente

Herausgegeben für die Redaktion von
Winfried Steffani und Uwe Thaysen

unter Mitarbeit von Kristin Bergmann

Sonderdruck

Durch den Buchhandel nicht zu beziehen

© Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1995

Westdeutscher Verlag

Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Mittel zur Behebung von Funktionsmängeln der repräsentativen Demokratie?¹

Silvano Möckli

Zum ausländischen Standardwissen über die Schweiz gehören nicht allein Produkte wie Käse, Schokolade und Uhren. Es ist geläufig, daß die Schweiz vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Institutionen kennt. Zwei Beispiele: (1) Die Arbeitsbelastung der schweizerischen Parlamentarier ist, wie jene aller nationalen Parlamentarier, recht hoch. Sie entspricht etwa 60 Prozent einer vollen Stelle. Entschädigung und Infrastruktur sind diesem Arbeitspensum aber bei weitem nicht angemessen. Die schweizerische Bundesversammlung hat deshalb 1992 eine Parlamentsreform verabschiedet. Einige wenige Parlamentarier, die über genügend außerparlamentarische Ressourcen verfügen, opponierten gegen diese Reform. Sie sammelten 50.000 Unterschriften und ergriffen so das Referendum gegen die entsprechenden Parlamentsbeschlüsse – oder besser: sie ließen es durch einige Studenten unserer Universität und ein PR-Büro ergreifen und finanzierten die Abstimmungskampagne. Zwei Gesetze, die eine bessere Entschädigung sowie die Möglichkeit zur Anstellung von Teilzeitmitarbeitern gebracht hätten, wurden am 27. September 1992 in einer Volksabstimmung hoch, mit 70 Prozent Nein-Stimmen, verworfen. (2) Während in den Parlamenten von fünf EFTA-Staaten die Genehmigung des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mehr oder weniger reibungslos über die politische Bühne ging, wurde sie in der Schweiz durch Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 verworfen und in Liechtenstein am 13. Dezember 1992 nur relativ knapp gutgeheißen.

Ich möchte im folgenden die direkte Demokratie der Schweiz skizzieren und dabei auf folgende Fragen eingehen: Welches sind die Auswirkungen direktdemokratischer Institutionen auf das Parlament? Ist die direkte Demokratie vereinbar mit einem parlamentarischen Regierungssystem? Ließen sich die direktdemokratischen Institutionen der Schweiz auf andere politische Systeme übertragen? Ist die Wirkung von Volksabstimmungen über Sachfragen eher konfliktlösend oder konfliktverschärfend? Ist die direkte Demokratie ein „Allheilmittel“ gegen politische Funktionsmängel der repräsentativen Demokratie? Ist direkte Demokratie eine „höherwertige Form“ von Demokratie?

Meine Thesen lauten: (1) Direkte Demokratie, wie sie die Schweiz kennt, garantiert nicht „bessere“ Entscheide als die rein repräsentative Demokratie, und raschere Entscheide schon gar nicht. Direkte Demokratie ermöglicht aber eine breite Partizipation, einen breiten „Input“ in das politische System. Dies kann durchaus als ein Wert an sich gesehen werden, der auch dann erhaltenswert ist, wenn infolge der hohen Zahl der Akteure und eines komplexen Entscheidungsverfahrens ein zäher Durchfluß durch das politische System und ein geringerer Output resultiert. (2) Die direkte Demokratie der Schweiz ist kein Exportartikel. Die gleichen Institutionen würden in politischen Systemen mit anderer Struktur und

1 Erweiterte Fassung eines Referats, gehalten am 12. Januar 1993 in Paris vor dem Subkomitee „Partizipative Demokratie“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Tradition nicht die gleichen Auswirkungen haben. Mit den Mitteln der direkten Demokratie allein lassen sich die Funktionsmängel der repräsentativen Demokratie nicht beheben.

1. Direkte Demokratie in der Schweiz

1.1 Institutionen der direkten Demokratie

In keinem Staat der Welt gibt es so vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Institutionen auf kommunaler, gliedstaatlicher und nationaler Ebene wie in der Schweiz.

Die Schweiz kennt auf nationaler Ebene

- seit 1848 das obligatorische Verfassungsreferendum für Total- und Partialrevisionen der Verfassung
- seit 1874 das fakultative Gesetzesreferendum
- seit 1891 die Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung
- seit 1921 das Staatsvertragsreferendum
- seit 1949 das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen
- seit 1977 das erweiterte Staatsvertragsreferendum.

In der Schweiz wird strikt zwischen Plebiszit, Referendum und Initiative unterschieden. Das Plebiszit wird optional und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst. Das Referendum ist eine dauerhafte, verfassungsrechtlich verankerte Institution und wird obligatorisch oder von unten ausgelöst, nach genau festgelegten Regeln. Die Initiative wird durch einen Teil der Stimmbürgerschaft ausgelöst. Nach der rechtlichen Wirkung kann man unterscheiden, ob das Abstimmungsergebnis für die Staatsorgane bindend (dezisiv) oder nicht-bindend (konsultativ)² ist.

„Echte“ direkte Demokratie nach schweizerischem und amerikanischem Verständnis liegt nur dann vor, wenn auch einer bestimmten Anzahl der Stimmbürger das Recht zusteht, einen Gegenstand eigener Wahl der Volksabstimmung zu unterbreiten, und das auch gegen den Willen von Staatsorganen.

Änderungen der Verfassung sind in der Schweiz zwingend der Volksabstimmung zu unterbreiten. Zu ihrer Annahme bedarf es einer Mehrheit der Stimmenden und einer Mehrheit der 26 Kantone. Das Abstimmungsergebnis in den einzelnen Kantonen zählt als Kantonsvotum. Über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse erfolgt eine Volksabstimmung, wenn dies von 50.000 Stimmberechtigten oder 8 Kantonen verlangt wird. Die Unterschriften sind innerhalb dreier Monate zu sammeln. Zur Annahme genügt die Mehrheit der Stimmenden. Nach Artikel 121, Absatz 2, der schweizerischen Bundesverfassung können 100.000 stimmberechtigte Schweizer Bürger das Begehren „auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung“ stellen. Das ist die Verfassungsinitiative. Die Unterschriften sind innerhalb von 18 Monaten beizubringen. Eine Initiative ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und der Kantone ihr zustimmt.

2 Zum „konsultativen Referendum“ siehe die gründliche Studie von *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 zukam, indem die Staatsorgane das Volksvotum akzeptierten und ihr Verhalten danach ausrichteten.

Das Verfahren bei der Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zur Partialrevision der Verfassung verdient im Detail dargestellt zu werden.

1) Ein Initiativkomitee, das aus mindestens sieben Urhebern bestehen muß, formuliert einen Initiativtext, der gemäß Artikel 121 der Bundesverfassung nur einen Gegenstand betreffen kann (Einheit der Materie) und ein ausgearbeiteter Verfassungsartikel sein muß (Einheit der Form). Zur Vorprüfung hat das Komitee der Bundeskanzlei einen Unterschriftenbogen einzureichen, der unter anderem den Initiativtext und eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten muß. Durch die Rückzugsklausel wird der Mehrheit des Initiativkomitees die Möglichkeit eingeräumt, eine zustandegekommene Initiative „zurückzuziehen“, das heißt sie gelangt dann nicht zur Volksabstimmung.

2) „Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch eine Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht.“³ Sie kann den Titel der Initiative ändern, wenn er „offensichtlich irreführend“ ist. Die Verfügung der Bundeskanzlei kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Titel und Text der Initiative werden im Bundesblatt (Amtsblatt der Eidgenossenschaft) veröffentlicht.

3) Nach der Veröffentlichung im Bundesblatt haben die Initianten 18 Monate Zeit, um die erforderlichen 100.000 beglaubigten Unterschriften zu sammeln. Jeder Unterzeichner der Initiative muß seinen Namen „handschriftlich und leserlich“ eintragen sowie Vorname, Geburtsjahr und Wohnadresse angeben. Noch vor Ablauf der Frist von 18 Monaten sind die Unterschriftenlisten bei den zuständigen Amtsstellen – das sind gewöhnlich die Gemeinden – zur „Stimmrechtsbescheinigung“ einzureichen. Erfahrungsgemäß erweist sich dabei eine Anzahl Unterschriften als ungültig. Die beglaubigten Unterschriften werden der Bundeskanzlei eingereicht, welche in einer Verfügung feststellt, ob die Initiative zustandegekommen ist.

4) Nun beginnt die verwaltungsinterne und parlamentarische Phase, in welcher die „Initiative“ weitgehend an die Staatsorgane übergeht. „Ist das Zustandekommen festgestellt, so unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Botschaft und Antrag zur Volksinitiative.“⁴ Dazu hat der Bundesrat (die Regierung) längstens 24 Monate Zeit. Diese Frist verlängert sich indessen auf 30 Monate, falls er der Bundesversammlung einen Gegenentwurf „oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlaß unterbreitet“⁵. Die Bundesversammlung hat vom Zeitpunkt der Einreichung an vier Jahre Zeit, darüber Beschluß zu fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht. „Die Bundesversammlung kann die Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlaß Beschluß gefaßt hat.“⁶ Die Bundesversammlung ist befugt zu prüfen, ob die Erfordernisse der Einheit der Materie und der Einheit der Form erfüllt sind und kann, falls dies ihrer Meinung nach nicht der Fall ist, eine Initiative für ungültig erklären.⁷ Hingegen kann die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Initiative nicht geprüft werden.

3 Bundesgesetz über die politischen Rechte, Artikel 69,1.

4 Artikel 23 des Geschäftsverkehrsgesetzes der eidgenössischen Räte.

5 Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 29,2.

6 Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 5^{bis}.

7 Bislang wurden erst zwei Initiativen für ungültig erklärt: die „Chevallier“-Initiative für eine Rüstungspause 1955 und die Initiative der Partei der Arbeit gegen Teuerung und Inflation 1977.

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab – was dem Normalfall entspricht –, so ist sie „dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen“⁸. Bis der Bundesrat den Abstimmungstermin festsetzt, kann eine Volksinitiative von der Mehrheit des Initiativkomitees zurückgezogen werden, was gewöhnlich dann der Fall ist, wenn das Parlament einen akzeptablen Gegenvorschlag oder eine Gesetzesrevision ausgearbeitet hat. Das Parlament kann die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfehlen, und es kann der Initiative einen eigenen Revisionsvorschlag gegenüberstellen, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung gelangt. War es vor 1987 dem Stimmbürger nicht erlaubt, sowohl bei der Initiative wie auch beim Gegenvorschlag mit Ja zu stimmen (wohl aber mit Nein), so wurde 1987 mit Artikel 121^{bis} der Bundesverfassung eine neue Regelung eingeführt: Bei Initiative und Gegenentwurf gibt es neu auf dem Stimmzettel drei Fragen an den Stimmbürger: „1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe; 2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe; 3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten“. Das sogenannte „Doppelte Ja“ wurde damit erlaubt. Werden beide Vorlagen angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. „Erzielt hingegen in der dritten Frage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.“

Der direktdemokratische Prozeß in der Schweiz dauert heute sehr lange. Im Extremfall können von der Anmeldung einer Initiative bis zur Volksabstimmung bis zu sieben Jahre vergehen. Bis 1950 hatten die eidgenössischen Räte ein Jahr Zeit, um über eine Initiative Beschluß zu fassen. Nach 1950 waren es zwei Jahre bei einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung und drei Jahre bei einem ausgearbeiteten Entwurf. Seit 1962 hat das Parlament die Möglichkeit, die Bearbeitungsfrist zu verlängern.

Die folgende Abbildung 1 faßt das Verfahren bei der Volksinitiative schematisch zusammen. Auf Kantons- und Gemeindeebene sind die Institutionen der direkten Demokratie noch viel differenzierter. Im Bund nicht bekannte Formen sind beispielsweise das Finanzreferendum, das Verordnungsreferendum, das Dekretreferendum, das Behördenreferendum, die Gesetzesinitiative, die administrative Initiative, die Initiative auf Abberufung von Behörden. In fünf Kantonen gibt es noch versammlungsdemokratische Formen (Landsgemeinden). 84 Prozent der rund 3.000 Schweizer Gemeinden kennen die Bürgerversammlung.

1.2 Praxis der direkten Demokratie

Von 1848 bis 1993 haben die Stimmbürger (seit 1971 auch die Stimmbürgerinnen) auf Bundesebene 416 Sachentscheide gefällt. Knapp die Hälfte der Vorlagen haben sie angenommen. In den vergangenen 25 Jahren hat die Intensität der direkten Demokratie zugenommen. 46 Prozent aller Urnenentscheide in der Schweiz seit 1848 wurden nach 1969 gefällt.

Die Stimmbeteiligung ist gewöhnlich tief. Von 1970 bis 1990 betrug sie im Durchschnitt

⁸ Schweizerische Bundesverfassung, Art. 121, 6.

⁹ Aus: *Silvano Möckli*, Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern und Stuttgart 1994, S. 105f.

Abbildung 1: Das Verfahren bei der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Schweiz (ausgearbeiteter Entwurf)⁹

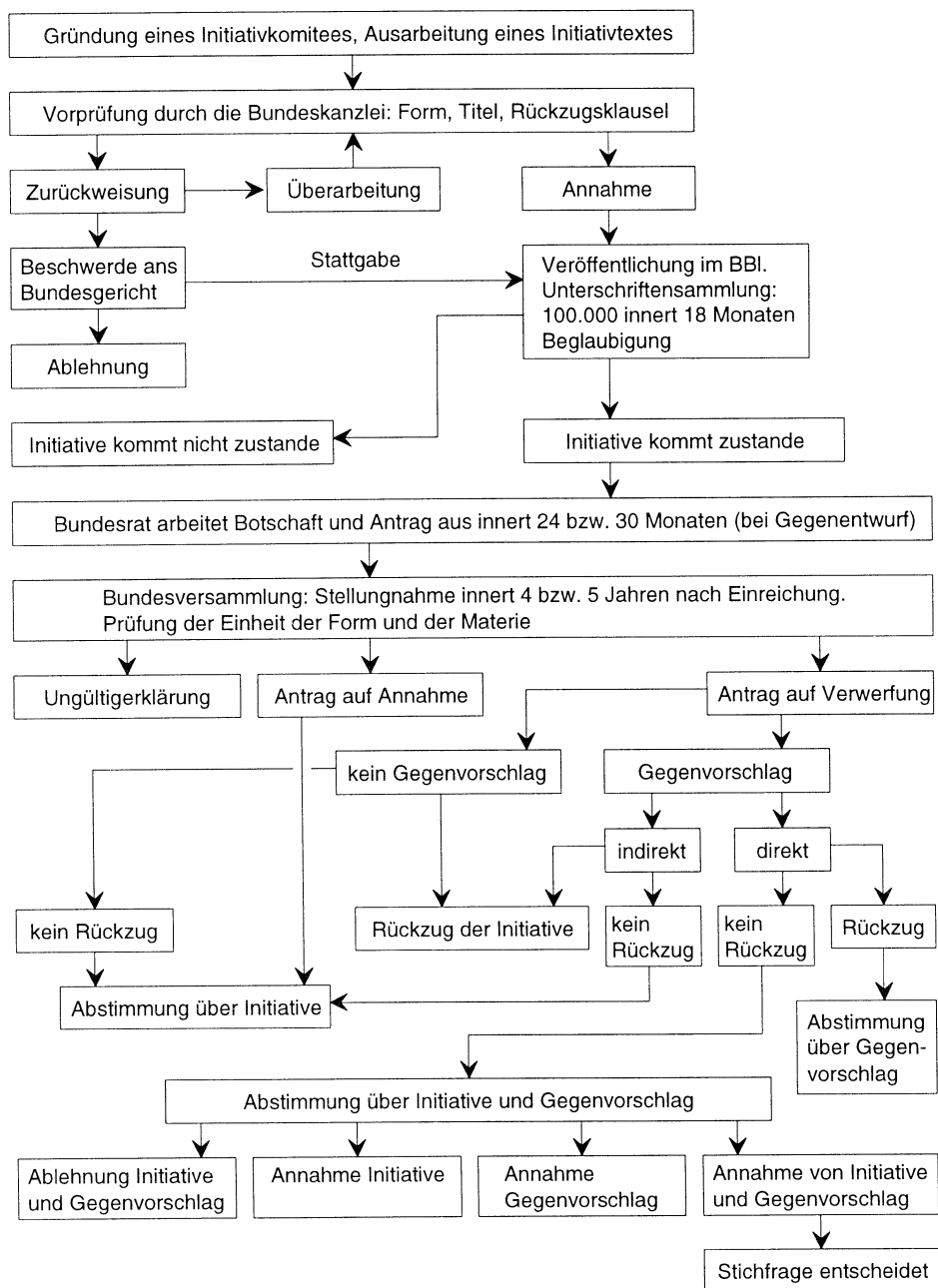


Tabelle 1: Sachabstimmungen in der Schweiz 1848 bis 1993

Rechtsform	Vorlagen insgesamt	Vorlagen angenommen
Obligatorische Verfassungsreferenden*	185	134
Fakultative Gesetzesreferenden	117	57
Volksinitiativen	114	11
Total	416	202

* eingeschlossen sind dringliche Bundesbeschlüsse sowie Gegenvorschläge zu Volksinitiativen

41,4 Prozent. Nur bei Abstimmungsgegenständen mit hoher Konfliktintensität erreicht die Beteiligung Werte wie bei Wahlen in rein repräsentativen westlichen Demokratien: etwa bei der Abstimmung über die Abschaffung der Armee am 26. November 1989 (68,6 Prozent) oder bei der Abstimmung über den EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992 (78,3 Prozent). Zum Vergleich die Wahlbeteiligung: Sie betrug bei nationalen Parlamentswahlen 1947 noch 72,4 Prozent. Seither ist sie fast ständig gesunken. Bei den Wahlen 1987 lag sie bei 46,5 Prozent, 1991 bei 46,0 Prozent.

Die folgende Tabelle 2 zeigt für die Jahre 1970 bis 1990, daß unter den acht angeführten Staaten nur in der Schweiz und in Liechtenstein Sachabstimmungen zum politischen Alltag gehören. Die Schweiz weist die tiefste durchschnittliche Stimmbeteiligung auf.

Tabelle 2: Direkte Sachentscheidungen (auf nationaler Ebene) im internationalen Vergleich (1970 bis 1990)

Staat	Zahl der Urnengänge	Zahl der Urnenentscheide	Durchschnittliche Stimmbeteiligung in Prozent
Schweiz	63	158	41,4
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

2. Fragen zur direkten Demokratie

2.1 Direkte Demokratie und Parlament

Direkte Demokratie bedeutet immer Ergänzung, nie Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Hat es ein Parlamentarier in einem politischen System, welches direktdemokratische Elemente kennt, leichter oder schwerer? Es kommt darauf an, auf welcher Seite man steht und wie die aktuelle politische Situation aussieht. Ist ein Parlamentsmitglied oder eine

Fraktion im Parlament unterlegen, so bietet sich die Gelegenheit der direktdemokratischen Nachentscheidung. War man im Parlament bei der Mehrheit, so läuft man Gefahr, daß ein über Jahre mühsam ausgehandelter Kompromiß vom Volk verworfen wird. In der Schweiz dient die direkte Demokratie sowohl den beharrungs- wie den veränderungswilligen politischen Kräften. Das Referendum hat eher konservative, die Initiative eher innovative Funktion. Die direkte Demokratie nützt nicht generell einer bestimmten politischen Partei. In der Regel entscheidet aber das Volk konservativer als das Parlament. Tendenziell wird das Parlament durch das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente geschwächt, weil viele seiner Entscheide nicht endgültig sind und sich Gruppen außerhalb des Parlaments direkt ans Volk wenden können.

2.2 Direkte Demokratie und parlamentarisches Regierungssystem

In einer direkten Demokratie müssen Regierung und Parlament also damit rechnen, vom Volk desavouiert zu werden. 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.

Würde das Volk bei einem Nein-Votum stets den Sturz der Regierung riskieren, so machten nach schweizerischem Verständnis direktdemokratische Rechte wenig Sinn. Die Schweiz hat kein parlamentarisches Regierungssystem: das Parlament kann die Regierung nicht stürzen, und die Regierung kann das Parlament nicht auflösen. Die Schweiz ist darüber hinaus eine auf Konsens ausgerichtete Demokratie. Beides scheinen strukturelle Voraussetzungen für das Funktionieren der direkten Demokratie zu sein.

In einem Staat mit parlamentarischem Regierungssystem stehen Regierung, Parlamentsfraktionen, Parteien und Stimmbürgerschaft in einer anderen Entscheidungssituation als etwa in den nichtparlamentarischen Demokratien der Schweiz oder Kaliforniens, wo die Regierung nicht gestürzt werden kann.

Im parlamentarischen System – insbesondere in einem majoritären politischen System, wo die Macht in den Händen der parlamentarischen Mehrheit konzentriert ist¹⁰ – 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 Mißtrauen in die Regierung beziehungsweise in ein Staatsoberhaupt. Die Abstimmung wird zu einem Surrogat für Wahlen, der Abstimmungskampf zum Wahlkampf, in dem es außer den Parteien kaum weiteren 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.

10 Siehe *Arend Lijphart*, *Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences*, in: *Journal of Theoretical Politics*, Volume 1, Number 1, January 1989, S. 33–48.

2.3 Direkte Demokratie und Konfliktregelung

Es trifft zu, daß Referenden in einer scheinbar ausweglosen politischen Situation manchmal dazu beitragen, Konflikte friedlich auszutragen und das politische System zu deblockieren. Eine Garantie für die Beilegung eines Konfliktes durch eine Volksabstimmung besteht indessen nicht; es kann auch eine Konfliktverschärfung resultieren.

Abstimmungen über Sachfragen erlauben es, ein Problem zu isolieren und separat von generellen sozialen Konflikten zu entscheiden.¹¹ Sachabstimmungen können Konflikte zwischen oder innerhalb von Parteien beilegen, wenn die Kontrahenten bereit sind, den Volksentscheid als verbindlich zu akzeptieren. Voraussetzung dafür ist, daß ihnen bei der Formulierung der Fragestellung und der Kampagne eine faire Partizipationsmöglichkeit eingeräumt wird.

David Magleby meint, der Prozeß der direkten Demokratie in den Gliedstaaten der USA basiere nicht auf Kompromiß. Referenden seien „high-risk efforts at conflict resolution“.¹² Initiativen enthalten oft extreme Forderungen, die Kampagnen werden dementsprechend leidenschaftlich geführt und können latente Konflikte offenlegen. Tendenziell konfliktverschärfend in einem Gemeinwesen wirkt der Recall (die Abberufung), der zur spitzen Waffe der Konfliktaustragung werden kann. Eine Recall-Kampagne legt gewöhnlich viel Emotionen frei.¹³ Beizufügen ist, daß auch Wahlen konfliktverschärfend wirken können.

Verstärkend kommt in einer freien Gesellschaft hinzu, daß die Medien „clear cut issues“ – Streitgegenstände, bei denen man klar eine Ja- oder Nein-Position beziehen muß – lieben, und sie sind, weil aufmerksamkeits- und absatzfördernd, an einer hohen Konfliktintensität interessiert.

In der Tat ist bei der direkten Initiative¹⁴, wie sie Kalifornien kennt, Kompromißbildung unmöglich.

Anders in der Schweiz. Hier präsentieren Initiativen zwar auch Maximalforderungen, aber durch die Möglichkeit des Rückzugs der Initiative und durch direkte oder indirekte Gegenvorschläge bleibt der Kompromißweg offen. Die Initiative verarbeitet ein gesellschaftliches Problem dauernd und wirkt so als Spannungsabfluß. Der Schweiz sind im Ergebnis, nach Meinung von *Leonhard Neidhart*, „zahlreiche schwere Konflikte erspart geblieben“¹⁵. *Hans Werder* schreibt der Volksinitiative in der Schweiz durchaus positive Wirkungen bei der Problemlösung zu: „Die Volksinitiative hat ohne Zweifel wesentlich dazu beigetragen, daß das politische System der Schweiz die rasch zunehmenden Probleme der Nachkriegszeit wenigstens einigermaßen bewältigt hat – wie dies ähnlich schon in den dreißiger Jahren der Fall gewesen ist. Ohne die Initiative wären derart wichtige Probleme wie Überfremdung, Wohnungsnot oder Ausbau der Sozialversicherung während Jahren in den vorparlamentari-

11 *Leonhard Neidhart*, Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 23 (1983), S. 37.

12 *David B. Magleby*, Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore and London 1984, S. 184f.

13 Siehe *Thomas E. Cronin*, Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Cambridge (MA) and London 1989, S. 144.

14 Die Initiative gelangt, ohne im Parlament beraten worden zu sein, direkt zur Volksabstimmung.

15 *Leonhard Neidhart* (Anm. 11), S. 39.

schen Aushandlungsprozessen stecken geblieben.“¹⁶ Allerdings, schreibt *Werder* weiter, könne die Initiative als nachträgliches Korrektiv „keine rechtzeitige und ursachengerechte Lösung der anstehenden gesellschaftlichen Probleme gewährleisten“.

Erst recht kompromißbildend wirken obligatorisches und fakultatives Referendum in der Schweiz. Die ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren und der lange Gesetz- und Verfassungsgebungsprozeß dienen auch dazu, möglichst jedes referendumsfähige Interesse zu berücksichtigen.

In Frankreich haben Plebiszite die Lösung der Algerienfrage ermöglicht. In Italien hat das Referendum Gesetzen über die Ehescheidung und den Schwangerschaftsabbruch breite soziale Anerkennung verschafft. In Dänemark brachte 1972 die Abstimmung über den Beitritt zur EG eine innenpolitische Beruhigung. Über die Einheitliche Europäische Akte wurde am 27. Februar 1986 ein „konsultatives Referendum“ durchgeführt, und sowohl die Sozialdemokratische wie die Radikalliberale Fraktion im dänischen Parlament versprachen, sich an das Ergebnis zu halten.¹⁷ Der Ja-Stimmenanteil betrug 56,2 Prozent, während er 1972 noch 63,4 Prozent ausgemacht hatte. Wirkte auch das Abstimmungsergebnis konfliktlösend, so war es die Abstimmungskampagne keineswegs. Sie wurde für dänische Verhältnisse unüblich hart geführt und „spaltete Parteien, Gewerkschaften, Ministerien, Hausgemeinschaften und Familien“.¹⁸

Eher konfliktverschärfend wirkten die irischen Referenden über die Abtreibung von 1983 und die Ehescheidung von 1986.¹⁹ 66,9 Prozent der Stimmenden befürworteten ein Abtreibungsverbot, nur 36,5 Prozent sprachen sich für die Ermöglichung der Ehescheidung aus. Damit war es der Regierung *Fitzgerald* nicht gelungen, den Einfluß der katholischen Kirche im Land zurückzudämmen, und das Problem der 70.000 zerrütteten Ehen blieb ungelöst.

In Australien führt das Verfassungsreferendum zu einer Blockierung beinahe aller Revisionsvorhaben. In Liechtenstein wurde das Frauenstimmrecht 1968, 1971 und 1973 verworfen, bevor seine Einführung 1984 knapp mit 51,3 Prozent Ja-Stimmen gutgeheißen wurde.

Reinhard Schiffrers meint, die Referenden in der Weimarer Republik hätten indirekt vorwiegend zersetzend gewirkt. Durch die kompromißfeindliche Zuspitzung auf die Alternative Ja oder Nein hätten die Volksabstimmungen der Agitation Vorschub geleistet. Nicht Überwindung der Gegensätze, vielmehr ihre stärkermäßige Offenlegung war das Ergebnis.²⁰ Die Gruppen- und Klassengegensätze wurden damit verschärft. Auch *Ulrich Rommelfanger* ist skeptisch, was die Konfliktlösungsfunktion von Referenden angeht. „Die intendierte Befriedung und Erhöhung der Akzeptanz der konfliktträchtigen Entscheidung schlug in der Mehrzahl der Fälle fehl.“²¹ „Die Frage, ob das konsultative Referendum zur Erhöhung der Akzeptanz bei konfliktträchtigen politischen Entscheidungen beizutragen und so deren Le-

16 *Hans Werder*, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978, S. 164.

17 Vgl. *Ole Borre*, The Danish Referendum on the EC Common Act, in: Electoral Studies, Volume 5, Number 2, August 1986, S. 189–193.

18 EG-Magazin 2/1986, S. 15.

19 Vgl. *Cornelius O'Leary*, The Irish Referendum on Divorce (1986), in: Electoral Studies, Volume 6, Number 1, April 1987, S. 69–74.

20 *Reinhard Schiffrers*, Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 287.

21 *Ulrich Rommelfanger* (Anm. 2), S. 271.

gitimität als auch die Handlungsfähigkeit der staatlichen Organe zu stärken vermag, ist grundsätzlich zu verneinen.“²²

Referenden und Plebiszite sind dann nicht zur Konfliktlösung geeignet, wenn sie in einem bereits eskalierten Konflikt als „letzter Rettungsanker“ herhalten sollen. Auch wenn die Absicht in der Konfliktlösung oder Konfliktverminderung besteht, kann das Ergebnis ein ganz anderes sein. Nach *Leonhard Neidhart* ist eine Lösung der Probleme bei bereits hoher Konflikt- und Mobilisierungsintensität nicht mehr gut möglich.²³ Immer mehr Personen würden in den Konflikt hineingezogen, immer mehr Motive, Argumente und Emotionen prallen aufeinander. Wo alle mitentscheiden können, können auch alle miteinander streiten.

2.4 Ist direkte Demokratie ein „Allheilmittel“ gegen politische Funktionsmängel?

Die repräsentative Demokratie hat gerade in bezug auf die Partizipation von unten Funktionsmängel. Das äußert sich in allen westlichen Demokratien in Entfremdung, Wahlabsistenz, Parteienverdrossenheit, Bürgerinitiativen, Demonstrationen und spontanen direkten Aktionen. Könnte die direkte Demokratie diese Funktionsmängel beheben? Gewiß in der Hinsicht, daß sie den Druck von unten klar signalisieren und in institutionelle Kanäle lenken würde und außerparlamentarischen Gruppen die Möglichkeit böte, Regierung und Parlament zu umgehen beziehungsweise zu desavouieren.

Diesen erwünschten Wirkungen können unerwünschte Nebenwirkungen gegenüberstehen. „... ein ganzer Politikbetrieb läuft anders, wenn eine Opposition vorhanden ist oder ein Verfassungsgericht existiert oder aber eben die Möglichkeit besteht, das Volk anzurufen.“²⁴ 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 Politikprozeß können je nach politischer Situation, institutionellen Rahmenbedingungen, politischer Kultur und politischen Akteuren höchst unterschiedlich sein. Fast jede Volksabstimmung hat ihre eigene Geschichte. Die 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 so sein müßte.

22 *Ulrich Rommelfanger* (Anm. 2), S. 37.

23 *Leonhard Neidhart* (Anm. 11), S. 26.

24 *Otmar Jung*, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: ZParl, 21. Jg. (1990), H. 3, S. 496.

2.5 Ist direkte Demokratie eine „höherwertige Form“ von Demokratie?

Demokratie heißt im Kern Selbstregierung des Volkes. Direktdemokratische Entscheide haben, da sie das Elektorat stärker miteinbeziehen, eine höhere Legitimation als repräsentative. Die repräsentative Demokratie erscheint geradezu als minderwertiges Surrogat der direkten Demokratie.²⁵

Nur: Selbstregierung des Volkes ist in der Praxis unmöglich. Der Volkswille bedarf der Formung durch Repräsentanten; er antwortet nur auf Fragen. Auch in der direkten Demokratie bedarf es einer aktiven Minderheit, welche die „Initiative“ ergreift. Direkte Demokratie ist deshalb, wie erwähnt, immer nur Ergänzung, nie Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Die handelnden Akteure sind oft dieselben. Direktdemokratische Instrumente sind eine zusätzliche Option im politischen Kampf. Entschieden wird zwar durch einen Teil des Volkes, Auslösung, Vorbereitung, Formulierung, Begründung der Entscheidung liegen aber bei einer politischen Elite.

Die meisten empirischen Untersuchungen über das Elektorat besagen, daß das Interesse an politischer Partizipation für die Mehrheit der Staatsbürger nicht sehr groß ist. Nur bestimmte Eliten schöpfen die Beteiligungsmöglichkeiten voll aus.

Auch in einer repräsentativen Demokratie kann der Zugang zum politischen System leicht und der Input breit sein, sofern die Repräsentanten ihre Aufgabe gut erfüllen. Das heißt, sie müssen über die formale Repräsentation hinaus auch zur inhaltlichen Repräsentation fähig sein: die Wählerinnen und Wähler müssen sich im Handeln ihrer Repräsentanten wiederfinden, sich mit ihnen identifizieren. Dies ist ein geistig-politischer Prozeß.²⁶

3. Fazit

Demokratie ist nicht (allein) eine Frage repräsentativer oder direktdemokratischer Technik, sondern eine Lebenshaltung, eine politische Kultur. Die Qualität der Demokratie kann nicht ausschließlich nach ihren Institutionen beurteilt werden, sondern muß auch daran gemessen werden, wie die Akteure diese Institutionen mit politischem Leben erfüllen.

Direkte Demokratie hat, wo sie verwirklicht worden ist, weder die großen Hoffnungen ihrer entschiedenen Befürworter erfüllt noch die Befürchtungen ihrer erbitterten Gegner eintreten lassen. Sie ist ein nützliches, wenn auch kein magisches Instrument in einer (politisch) unvollkommenen Welt. Angesichts der internationalen, zumal der deutschen Idealisierung der direkten Demokratie in der Schweiz bleibt Skepsis angebracht.²⁷

25 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, in: Georg Müller u.a. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 305.

26 Ernst-Wolfgang Böckenförde (Anm. 25), S. 319.

27 Die Entschiedenheit einer gewichtigen Gegenstimme sollte dabei jedoch zugleich stets gegenwärtig bleiben. Woodrow Wilson, US-Präsident von 1913 bis 1921, kam 1911 über die direkte Demokratie in den USA zu folgendem Schluß:

„For twenty years I preached to the students of Princeton that the Referendum and the Recall was bosh. I have since investigated and I want to apologize to those students. It is the safeguard of politics. It takes power from the boss and places it in the hands of the people.“ (Zitiert nach Cronin [Anm. 13], S. 38)

Wahlen im Baltikum seit 1990. Parlamente in den Paradoxien der Selbstbestimmung

Axel Reetz

Die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sind 1991 zum zweiten Mal in diesem Jahrhundert in die Unabhängigkeit entlassen worden – das ist gleichzeitig die zweite Chance in ihrer Geschichte, die von wechselnder Okkupation durch Deutsche, Dänen, Schweden und Russen gekennzeichnet ist.

Eine Beschreibung der politischen Kultur und der im Entstehen begriffenen Parteienlandschaften, wie sie sich nach den Wahlen der Jahre 1992 und 1993 darstellen, kann nicht erfolgen, ohne wenigstens eine kurze Zusammenfassung der Ereignisse im Rahmen des Zusammenbruchs der Sowjetunion zu geben. Anders als in den meisten Staaten Osteuropas, wo der Umbruch vorwiegend den Wechsel von der Diktatur zur Demokratie bedeutete, mußte das Baltikum erst seine Souveränität erringen. Dieser historische Abschnitt, also die Zeit der Volksfrontregierungen in den baltischen Sowjetrepubliken, ist jedoch so umfassend, daß er eine eigene Abhandlung füllen könnte. Darum wird es an dieser Stelle bei einer kurzen Darstellung bleiben.

I. Formierung der Unabhängigkeitsbewegung

Proteste in den 80er Jahren

Der Kampf der baltischen Staaten um ihre Unabhängigkeit beginnt keineswegs erst 1991 mit den spektakulären Ereignissen in Moskau, als *Boris Jelzin* die Macht übernahm und sämtlichen Unionsrepubliken die Freiheit schenkte. Vielmehr liegt die Wurzel dieser Entwicklung in der Politik von Glasnost und Perestroika¹, die mit KPdSU-Generalsekretär *Michail Gorbatschow* ab 1985 Einzug hielt. Schnell wurde deutlich – und das erklärte der neue Mann an der Spitze auch – daß die baltischen Sowjetrepubliken das Zugpferd der neuen Politik sein sollten.

Dort wurde der neue Wind aus Moskau dankend empfangen. Doch sehr bald sammelten sich Kräfte, die ganz andere Ziele anstrebten. Im Jahre 1987 gründete sich die „Gesellschaft des estnischen Erbes“ unter Führung von *Mart Laar* und *Illar Hallaste*, deren Aktivitäten bis 1988 erheblichen Widerstand der Sowjetmacht hervorriefen. Kurz darauf bildeten Oppositionsgruppen die Estnische Volksfront (*Eestimaa Rahvarinne*), und der Oberste Sowjet der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR) beschloß, daß seine Gesetze vor denen der Zentralmacht künftig Vorrang genießen sollten. Gleichzeitig befürwortete die Volksfront die Forderung der im selben Jahr ins Leben gerufenen „Estnischen Nationalen Unabhängigkeitspartei“ (ERSP) nach der Wahl eines estnischen Volkskongresses als politische Repräsentation des estnischen Volkes.

¹ Vgl. *Aigars Daboliņš*, Die baltischen Übergangsgesellschaften, FAZ Januar 1991.