

Zeitschrift für Parlamentsfragen

Jahrgang 29 (1998)

Heft 1

Februar 1998

EDITORIAL	3
------------------------	---

DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN

Parteien in West- und Ostdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied (<i>Ursula Birl</i> und <i>Peter Lösche</i>)	7
Nachwirkungen der SED-Ära. Die PDS als Katalysator der Partei- und Wahl- präferenzen in den neuen Bundesländern (<i>Henry Kreikenbom</i>)	24
Von Maastricht nach Amsterdam: Die Regierungskonferenz aus Sicht der deutschen Länder (<i>Wolfgang Fischer</i>)	46
Fortentwicklung des Vertragswerks der EU: Grenzen des intergouvernementalen Ansatzes (<i>Stefan Krauß</i>)	64
Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg? (<i>Klaus Pöhle</i>)	77
Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates (<i>Silvano Möckli</i>)	90
Institutionen direkter Demokratie in Lateinamerika (<i>Bernhard Thibaut</i>)	107
Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland (<i>Hans J. Kleinsteuber</i> und <i>Martin Hagen</i>)	128
Das Internet und der Senat der Vereinigten Staaten (<i>Michael Dreyer</i> , <i>Markus Lang</i> und <i>Oliver Lembcke</i>)	143

AUFSÄTZE

<i>Roland Lhotta</i> Verfassungsreform und Verfassungstheorie: Ein Diskurs unter Abwesenden?	159
<i>Rüdiger Fikentscher</i> Mehrheit als politischer Gestaltungsfaktor	180

DISKUSSION

Große Koalition ohne Alternative? Eine Antwort auf Winfried Steffanis Beitrag in Heft 4/1997 der ZParl (<i>Wolfgang Renzsch</i> und <i>Stefan Schieren</i>)	187
Wer trägt die Verantwortung? Wider die wissenschaftliche und politische Verharmlosung des „Magdeburger Modells“ (<i>Winfried Steffani</i>)	189
Keine Erneuerung der Demokratie „von unten“? Kritische Stellungnahme zu Hiltrud Naßmachers Beitrag in Heft 3/1997 der ZParl (<i>Otmar Jung</i>)	190

LITERATUR

Sammelrezension: Verfassung und Verfassungspolitik (<i>M. Bremers</i>)	197
Ellwein, Th., u. a.: Der überforderte Staat (<i>H. Mandelartz</i>)	203
Alemann, U. v., u. a.: Verbände in vergleichender Perspektive (<i>M. Sebaldt</i>)	205
Kempf, U.: Das politische System Frankreichs (<i>J. Hartmann</i>)	207

AUTOREN DIESES HEFTES (ohne Redaktionsmitglieder)

Markus Bremers, M. A., wiss. Mitarbeiter, Peter-Bauer-Str. 13, 50823 Köln

Dr. Ursula Birsl, Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien, Humboldtallee 3, 37073 Göttingen
Dr. Michael Dreyer, Friedrich-Schiller-Universität, Inst. für Politikwissenschaft, Carl-Zeiss-Str. 3, 07740 Jena

Dr. Rüdiger Fikentscher, Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Sachsen-Anhalt, Domplatz 6 – 9, 39104 Magdeburg

Wolfgang Fischer, MDgt., Sekretär des Ausschusses für Fragen der EU des Bundesrates, 53106 Bonn

Martin Hagen, Dipl.-Pol., Forschungsgruppe Telekommunikation, Universität Bremen, Postfach 33 04 40, 28334 Bremen

Prof. Dr. Jürgen Hartmann, Universität der Bundeswehr, Inst. für Politikwissenschaft, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

Dr. Otmar Jung, Priv.-Doz., Altonaer Str. 10, 10557 Berlin

Prof. Dr. Hans J. Kleinstaub, Universität Hamburg, Politische Wissenschaft und Journalistik, Allende-Platz 1, 20146 Hamburg

Stefan Krauß, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg, Universitätsstraße 31, 93040 Regensburg

Dr. Henry Kreikenbom, apropos! Analyse, Prognose, Projektmanagement, Leiter des Bereiches Umfrageforschung, William-Shakespeare-Str. 1, 99423 Weimar

Markus Lang, Friedrich-Schiller-Universität, Inst. für Politikwissenschaft, Carl-Zeiss-Str. 3, 07740 Jena

Oliver Lembcke, Friedrich-Schiller-Universität, Inst. für Politikwissenschaft, Carl-Zeiss-Str. 3, 07740 Jena

Dr. Roland Lhotta, Insterburger Str. 19, 53117 Bonn

Prof. Dr. Peter Lösche, Seminar für Politikwissenschaft, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen

Dr. Herbert Mandelartz, Staatssekretär im saarländischen Innenministerium, Franz-Josef-Röder-Str. 21, 66119 Saarbrücken

Prof. Dr. Silvano Möckli, Institut für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen, Dufonstraße 45, CH-9000 St. Gallen

Klaus Pöhle, Generaldirektor a. D. des Europäischen Parlaments, 18, rue de Grunewald, 7392 Blaschette/Luxemburg

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität, Postfach 41 20, 39016 Magdeburg

Dr. Stefan Schieren, wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität, Postfach 41 20, 39016 Magdeburg

PD Dr. Martin Sebaldt, Universität Passau, Politikwissenschaft, 94030 Passau

Prof. Dr. Winfried Steffani, Amalie-Dietrich-Stieg 5, 22305 Hamburg

Dr. Bernhard Thibaut, wissenschaftlicher Angestellter, Universität Heidelberg, Institut für politische Wissenschaft, Marstallstraße 6, 69117 Heidelberg

schen Integration innerstaatlich²⁴ und auf europäischer Ebene in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam. Mit ihrem Angebot zur schnellen Information, zur Beachtung von Assisen und COSAC haben die Regierungen den Ball ins Feld der Parlamente zurückgespielt, sicherlich wissend, daß diese große Schwierigkeiten haben werden, hieraus umfassenden politischen Nutzen zu ziehen.

Die Regierungen haben weiter die Gewißheit, daß mit jeder Erweiterung der EU die Zahl der bereits jetzt 24 parlamentarischen Kammern schneller steigen wird als diejenige der zur Zeit 15 Ratsmitglieder, was die Bildung eines Gegengewichtes zum Rat durch gemeinsame Beratungen der Parlamente immer unwahrscheinlicher macht. Sie können jedoch helfen, die behauptete „Exklusivität“ des EP zu brechen und zum vom Rat beschworenen „Gleichgewicht“ zwischen den Organen zurückzukehren.

Mit der Zahl der Institutionen, die eingeladen oder verpflichtet sind, sich zu legislativen Vorhaben zu äußern, wird die Zahl der Änderungswünsche wachsen, mit denen Kommission und EP konfrontiert werden und auf die sich die Regierungen beim Gemeinsamen Standpunkt²⁵ oder ihrer definitiven Entscheidung berufen können. Die Zahl der Partizipierenden wird erhöht, ohne den Letzt- oder Hauptentscheidenden zu sehr zu beengen, denn er kann die für seine Entscheidung geeigneten Argumente aus der Vielzahl der Stellungnahmen auswählen.

Solche Erkenntnisse könnten den Regierungen ein Gefühl der Stärke geben, das es ihnen erlaubt, den Parlamenten Zugeständnisse zu machen, die sich beim Versuch ihrer Ausführung als raffinierte Gesten erweisen können.

VI. Fazit: „Beteilige und Herrsche!“

Das Defizit an parlamentarischer Demokratie wird durch die Einbeziehung von COSAC theoretisch reduziert, weil sowohl inhaltlich wie hinsichtlich der Zahl der Institutionen die Möglichkeiten der Beteiligung steigen. Da jedoch viele legislative Vorschläge in Wettbewerb zueinander treten, wird ihr Einfluß tatsächlich verringert, denn die Regierungen können im Rat jeweils diejenigen Vorschläge auswählen, denen sie am meisten zuneigen. Die Schiedsrichterrolle stellt die alte Vorherrschaft wieder her, die durch Zugeständnisse an verschiedene Institutionen ins Wanken zu geraten schien und verfestigt sie zugleich. „Beteilige und herrsche“ ist eine demokratische Spielart des „divide et impera“. Eine neue Situation würde erst dann eintreten, wenn den Vorschlägen einer der Institutionen (etwa des EP) automatisch ein Vorrang zukäme.

Da die Vielfalt der Institutionen zugleich die Transparenz des EU-Geschehens erschwert, werden die Bürger der EU um einen besseren Ein- und Überblick in das komplexe Gebilde EU betrogen und in der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte behindert, so daß das Defizit an Demokratie bestehen bleibt.

Klaus Pöhle

24 Vgl. den neuen Artikel 23 GG, der allerdings eher dem Drängen des Bundesrates als des Bundestages zu verdanken ist; die Verfassung der V. Republik mußte ausdrücklich geändert werden (Art. 84-4), um den beiden französischen Kammern eine geordnete Information über EG-Angelegenheiten zu sichern, die Grundlage für bescheidene Interpellationen sein können.

25 Gemeinsamer Standpunkt ist eine wichtige Etappe im komplizierten gesetzgeberischen Zusammenwirken von Rat und EP.

Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates

Im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts hat das Interesse an der „direkten Demokratie“ wellenförmig zu- und abgenommen. Mehrere Indikatoren weisen darauf hin, daß seit etwa 20 Jahren eine „Aufschwungphase“ herrscht: Die Zahl der Volksabstimmungen über Sachfragen hat weltweit zugenommen, die Anzahl der wissenschaftlichen Publikationen über diesen Gegenstand wächst, in fast allen gefestigten Demokratien wirken politische Kräfte, welche die Einführung beziehungsweise den Ausbau direktdemokratischer Institutionen wie Referendum und Volksinitiative fordern¹, und es gibt kaum ein Parlament in Europa, das sich in jüngster Zeit nicht mit der Möglichkeit direkter Entscheidungen beschäftigt hat.

Seit 1992 befaßt sich auch die Kommission für parlamentarische und öffentliche Beziehungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates mit dem Thema „Bürgerbeteiligung“². Diese Kommission ging der Frage nach, ob es ratsam sei, die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger nicht nur über Personen-, sondern regelmäßig auch über Sachfragen entscheiden zu lassen, und wie solche direktdemokratischen Institutionen auszugestalten wären. Zu Beginn ihrer Arbeiten wollte sich die Kommission einen Überblick über den Ist-Zustand verschaffen: Welche direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren gibt es in den Mitgliedstaaten, und wie funktionieren diese Einrichtungen? Was kann man aus den Erfahrungen durchgeführter Volksabstimmungen lernen? Bei der Suche nach Materialien stellte sie fest, daß es keinen systematischen, vergleichenden Überblick über die gegenwärtig vorhandenen direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren gibt.

Diese Lücke zu schließen war das Ziel einer Studie, mit welcher der Autor vom Europarat betraut wurde. Der Auftrag lautete, einen systematischen Überblick über den Ist-Zustand der direktdemokratischen Instrumente und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates zu vermitteln. Im folgenden werden Konzeption, Durchführung und Ergebnisse dieser Studie vorgestellt.

Ausgegangen wurde von folgenden Fragestellungen:

- Welche direktdemokratischen Institutionen gibt es in den Mitgliedstaaten des Europarates?
- Wie sind sie ausgestaltet?
- Was ist Rechtsgrundlage der Sachabstimmungen?
- Über welche Gegenstände kann abgestimmt werden?
- Ist das Abstimmungsergebnis dezisiv oder konsultativ?

1 In Staaten mit bestehenden differenzierten direktdemokratischen Instrumenten wie der Schweiz oder US-Gliedstaaten werden allerdings auch Forderungen nach „Verwesentlichung“ (das heißt Einschränkung) direkter Entscheidungen laut.

2 Mittlerweile hat die Kommission für parlamentarische und öffentliche Beziehungen ihre Arbeiten abgeschlossen und am 25. März 1997 einen Bericht vorgelegt: Über die Instrumente der Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie (Doc. 7781). Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat am 22. April 1997 eine Entschließung über Instrumente der Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie verabschiedet (Résolution 1121).

- Welches sind die Erfordernisse, damit eine Vorlage angenommen ist (Quoren)?
- Wer hat die Kompetenz zur Auslösung eines Volksentscheides?
- Wer entscheidet über die Fragestellung?
- Erhalten die Stimmberechtigten Abstimmungserläuterungen und wer verfaßt sie?

Aus der Beantwortung dieser Fragen soll auch die Prüfung der Hypothese abgeleitet werden, ob direkt-demokratische Entscheidungen in den Mitgliedstaaten des Europarates eher Instrument einer „Politik von unten“ oder einer „Politik von oben“ sind.

Die Datenerhebung erfolgte im Sommer 1994 durch eine schriftliche Befragung der Mitgliedstaaten des Europarates. Die Rücklaufquote war erfreulich hoch: 28 von (damals) 32 Delegationen sowie Kroatien haben sich daran beteiligt³.

Wer sich mit dem Thema beschäftigt weiß, daß die Verwendung der Begriffe recht unterschiedlich ist. Operationale Definitionen der zentralen Begriffe waren aber Voraussetzung der Datenerhebung und -erfassung. Sowohl die Variablen wie auch deren Ausprägungen mußten für die Konstruktion des Fragebogens klar herausgearbeitet werden.

In Anlehnung an die schweizerische Praxis wurden die Begriffe wie folgt definiert:

Alle Stimm- und Wahlberechtigten eines Staates beziehungsweise einer gliedstaatlichen oder lokalen Einheit bilden das Elektorat.

„Direktdemokratisch“ heißt, daß das Elektorat an der Urne über Sachfragen entscheiden kann.

Staatsorgane sind Parlament, Regierung (inklusive Staatspräsident), Gerichte und Verwaltung.

Bindend (dezisiv) ist das Ergebnis einer Volksabstimmung über Sachfragen, wenn es nach der Abstimmung ohne weiteres rechtskräftig wird. Nichtbindend (konsultativ) ist das Ergebnis, wenn Staatsorgane entscheiden können, ob oder inwieweit das Abstimmungsergebnis implementiert wird.

Referendum heißt, daß das Elektorat über einen von den Staatsorganen vorgegebenen Sachgegenstand entscheidet.

Die Auslösung eines Referendums ist obligatorisch, wenn geltende Rechtsnormen vorsehen, daß ein bestimmter Sachgegenstand in jedem Fall der Volksabstimmung zu unterbreiten ist.

Die Auslösung eines Referendums ist fakultativ-minoritär, wenn geltende Rechtsnormen vorsehen, daß eine bestimmte Anzahl Gliedstaaten, eine Minderheit im Parlament oder eine bestimmte Anzahl Stimmbürger verlangen können, daß ein von den Staatsorganen vorgegebener Sachgegenstand der Volksabstimmung unterbreitet wird.

Die Auslösung eines Referendums ist fakultativ-plebiszitär, wenn die Mehrheit des Parlaments, die Regierung oder der Staatspräsident – ohne nach geltenden Rechtsnormen dazu verpflichtet zu sein – einen bestimmten Sachgegenstand der Volksabstimmung unterbreitet.

Volksinitiative heißt, daß ein Teil des Elektorats einen Vorschlag zur Regelung einer Sachfrage unterbreiten kann, der obligatorisch der Volksabstimmung unterliegt.

³ Ich möchte auch an dieser Stelle all jenen Beamten und Sachverständigen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die sich die Zeit genommen haben, einen recht umfangreichen Fragebogen auszufüllen, meinen Dank aussprechen.

Volksanregung heißt, daß ein Teil des Elektorats einen Vorschlag zur Regelung einer Sachfrage unterbreiten kann und Staatsorgane entscheiden, ob er der Volksabstimmung unterbreitet wird oder sonstwie Rechtsnormen geschaffen oder geändert werden.

Neu an dieser Begriffsbildung ist die Unterscheidung von fakultativ-minoritärem und fakultativ-plebiszitärem Referendum. Sie ist deshalb wichtig, weil sie ein Beurteilungskriterium für die „Qualität“ der direktdemokratischen Verfahren liefert: Nur wenn eine politische Minderheit gegen den Willen der politischen Mehrheit eine Volksabstimmung auslösen kann, führt dies de facto zu einem Partizipationsgewinn „von unten“.

Trotz dieser strengen Begriffsbildung war es nicht möglich, die ganze Vielfalt der direktdemokratischen Einrichtungen in Europa in diese wenigen Kategorien einzuordnen und die Ergebnisse der Umfrage einfach tabellarisch darzustellen: Elemente eines politischen Systems müssen eben stets im Gesamtkontext betrachtet werden. Zu Recht hat beispielsweise *Colin Lee* vom Secretary to the United Kingdom Delegation in einem Kommentar zum Fragebogen darauf hingewiesen, daß für Großbritannien ein ganz anderer verfassungsrechtlicher Kontext gelte. Eine Auswahl interessanter Spezialfälle ist bei den Erläuterungen zu den direktdemokratischen Einrichtungen einzelner Staaten vermerkt.

Die folgenden Ausführungen sind wie folgt gegliedert:

Zuerst wird ein allgemeiner Überblick über die Zahl jener Staaten vermittelt, welche auf nationaler, gliedstaatlicher oder lokaler Ebene verschiedene Formen direktdemokratischer Einrichtungen kennen beziehungsweise nicht kennen.

Die darauf folgende Betrachtung widmet sich ausschließlich der nationalen Ebene: zunächst dem obligatorischen Referendum, dann dem fakultativen Referendum und zuletzt der Volksinitiative. Es schließen sich einige Angaben über Verfahrensnormen sowie Strukturdaten an. Am Schluß steht eine zusammenfassende Würdigung. Ein Fazit sei hier vorweggenommen: Es mangelt in Europa nicht an direktdemokratischen Einrichtungen, sondern vielmehr an direktdemokratischen Verfahren, welche eine Partizipation „von unten“ praktikabel machen. Volksabstimmungen über Sachfragen sind eher ein Instrument der Machtausübung von oben nach unten als eines der Machtkontrolle und der politischen Beteiligung von unten nach oben.

1. Direktdemokratische Institutionen auf verschiedenen Staatsebenen

In einem ersten Frageblock ging es darum, zu ermitteln, auf welchen Staatsebenen welche Arten von direktdemokratischen Einrichtungen bestehen. Dabei wurde unterschieden zwischen dem obligatorischen Referendum (a), der Volksinitiative (d) und zwei Arten von fakultativen Referendum: Jenes, das auf einer bestehenden Rechtsgrundlage beruht (b), und jenes, für das eine Rechtsgrundlage erst geschaffen werden muß beziehungsweise das ohne Rechtsgrundlage durchgeführt werden kann (c). Gefragt wurde nach der Möglichkeit der Durchführung von Sachabstimmungen.

Tabelle 1: Typen direktdemokratischer Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates (und Kroatien) auf den verschiedenen Staatsebenen

Staatsebene →	national	gliedstaatlich/ regional	lokal
(a) Obligatorisches Referendum	Deutschland, Dänemark, Island, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Spanien, Ungarn (14)	Deutschland, Italien, Österreich, Schweiz, Spanien (5)	Bulgarien, Großbritannien, Italien, Liechtenstein, Österreich, Polen, Schweiz, Slowenien, Tschechien, Ungarn (10)
(b) Fakultatives Referendum mit bestehender Rechtsgrundlage	Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Liechtenstein, Litauen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowenien, Slowakei, Spanien, Ungarn (21)	Deutschland, Österreich, Schweiz, Slowakei (4)	Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Island, Irland, Italien, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechien, Ungarn (20)
(c) Fakultatives Referendum ohne bestehende Rechtsgrundlage	Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Liechtenstein, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Schweden, Tschechien (10)	Dänemark, Norwegen, Österreich, Tschechien (4)	Bulgarien, Dänemark, Finnland, Irland, Island, Italien, Norwegen, Schweden, Großbritannien (9)
(d) Volksinitiative	Liechtenstein, Litauen, Schweiz, Slowakei, Ungarn (5)	Deutschland, Österreich, Schweiz (3)	Deutschland, Belgien, Finnland, Liechtenstein, Luxemburg, Österreich, Polen, Schweiz, Tschechien, Ungarn (10)

Gar keine direktdemokratischen Einrichtungen kennen einzig die Niederlande. In Griechenland ist ausschließlich das fakultativ-plebiszitäre Referendum auf nationaler, in Belgien nur dieselbe Institution auf lokaler Ebene möglich. In Polen gibt es momentan keine gültigen Rechtsnormen über das Verfahren bei Volksabstimmungen; die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes wird für die nahe Zukunft erwartet.

Knapp die Hälfte der 29 in die Befragung einbezogenen Staaten kennen ein obligatorisches Referendum für einzelne oder mehrere Sachfragen. Es ist auf der nationalen Ebene eher gebräuchlich als auf der regionalen und lokalen Ebene. Beim fakultativen Referendum wird jenes mit Rechtsgrundlage (21 Nennungen) dem Volksentscheid, der ad hoc angesetzt wird (10), vorgezogen. Das stärkste direktdemokratische Mittel, die Volksinitiative,

ist kaum verbreitet: nur die Schweiz, Liechtenstein, Litauen, Ungarn und die Slowakei haben sie auf nationaler Ebene eingeführt, immerhin zehn Staaten aber auf lokaler Ebene. Die Vermutung, direktdemokratische Instrumente seien auf unteren Staatsebenen eher verbreitet als auf nationaler Ebene, läßt sich durch diese Erhebung nicht bestätigen. Nur die Volksinitiative zeigt auf lokaler Ebene mehr Nennungen als auf nationaler. In Österreich kennen das Burgenland, Oberösterreich und Vorarlberg dieses Instrument auf lokaler Ebene. Bei der lokalen Volksinitiative in Finnland wird der Abstimmungsgegenstand durch den Gemeinderat festgelegt. In Island kann ein Drittel des Elektorats einer Gemeinde eine Volksabstimmung über die Eröffnung eines Verkaufsgeschäftes für alkoholische Getränke fordern. Großbritannien kennt einige lokale Abstimmungen über Sachfragen, die gemäß nationalem Recht obligatorisch sind. Sie betreffen beispielsweise die Öffnung von Kinos und den Alkoholausschank an Sonntagen in Schottland. Seit 1961 werden die Stimmbürger in Wales (zuerst nach Regionen, jetzt nach Distrikten) alle sieben Jahre gefragt, ob die Gaststätten an Sonntagen geöffnet sein sollen. Nach dem Gemeindegesetz Luxemburgs vom 13. Dezember 1988, Artikel 35, kann ein Fünftel der Stimmberechtigten in einer Gemeinde mit mehr als 3.000 Einwohnern (ein Viertel in den anderen Gemeinden) eine Abstimmung über einen Gegenstand von lokalem Interesse verlangen. Das Abstimmungsergebnis ist rein konsultativ.

Interessant ist eine nähere Betrachtung der direktdemokratischen Instrumente auf gliedstaatlicher Ebene. Direkte Entscheidung auf dieser Staatsebene setzt voraus, daß die Gliedstaaten über echte Kompetenzen verfügen. Die föderalistisch aufgebauten Staaten Deutschland, Österreich und Schweiz kennen alle das obligatorische Referendum, das fakultative Referendum mit bestehender Rechtsgrundlage und die Volksinitiative auf gliedstaatlicher Ebene. Letztere ist gar ausschließlich in diesen Ländern vorhanden.

Generell kann festgehalten werden: in jenen Staaten, die auf nationaler Ebene direktdemokratische Einrichtungen kennen, sind diese eher auch auf regionaler beziehungsweise lokaler Ebene vorhanden.

Gefragt wurde auch, ob ein Volksentscheid über Sachfragen auf der nationalen Ebene rechtlich bindend (dezisiv) oder nichtbindend (konsultativ) sei. In 13 Staaten ist der Volksentscheid bindend, in drei Staaten nichtbindend. In drei Staaten (Spanien, Polen, Rumänien) kommt es auf den Gegenstand an, und in Island entscheiden die Staatsorgane über die Rechtswirkung.

II. Obligatorisches Referendum

Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die nationale Staatsebene. Abgehandelt wird zunächst das obligatorische, dann das fakultative Referendum und schließlich die Volksinitiative.

Wie Tabelle 1 zeigt, besteht in 14 Staaten auf nationaler Ebene das Erfordernis, daß bestimmte Sachfragen obligatorisch vom Elektorat entschieden werden.

In Italien unterstehen neue Einteilungen der Regionen der Volksabstimmung (Artikel 132 der Verfassung). Das dänische Elektorat entscheidet zwingend über Verfassungsänderungen, über die Änderung des Wahlrechtsalters und unter bestimmten Bedingungen über

den Transfer von Kompetenzen an supranationale Organisationen. In Kroatien unterliegt die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen ebenfalls der Volksabstimmung, in Spanien, Ungarn, Österreich und Polen die Totalrevision der Verfassung, in Rumänien und Island die Teilrevision der Verfassung. In Island findet eine Volksabstimmung statt, wenn der Präsident sich weigert, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz zu bestätigen. Obligatorisch zur Volksabstimmung gelangen in der Schweiz und in Irland Teil- und Totalrevisionen der Verfassung, gewisse internationale Übereinkommen, die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen und territoriale Änderungen. In der Slowakei bestimmt die Verfassung, daß eine Union mit anderen Staaten oder ein Austritt aus derselben der Volksabstimmung untersteht. In Litauen unterstehen Total- und Teilrevisionen der Verfassung der Volksabstimmung.

Die Ergebnisse obligatorischer Referenden sind fast ausnahmslos für die Staatsorgane bindend.

In einigen Staaten bestehen – über das einfache Erfordernis hinaus, daß die Mehrheit der Stimmenden zustimmen muß – Quoren hinsichtlich der Stimmbeteiligung und der Zustimmung, damit das Ergebnis einer obligatorischen Volksabstimmung über eine Sachfrage gültig ist.

In Italien muß die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. In Dänemark ist eine Verfassungsänderung nur dann angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden, die jedoch mindestens 40 Prozent des Elektorats ausmachen muß, zustimmt (Art. 88 der Verfassung). In Kroatien, Litauen, Ungarn und der Slowakei muß die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben, und in Litauen und der Slowakei muß darüber hinaus die Mehrheit der Stimmberechtigten einverstanden sein. Eine Verfassungsänderung in der Schweiz muß eine Mehrheit der Stimmenden und eine Mehrheit der Kantone auf sich vereinigen, damit sie in Kraft tritt. Das Ergebnis der Abstimmung in den einzelnen Kantonen zählt dabei als Kantonsvotum. In Rumänien werden die Quoren im Einzelfall festgelegt.

III. Fakultatives Referendum

Die Möglichkeit, daß bestimmte Sachfragen auf nationaler Ebene fakultativ vom Elektorat entschieden werden, besteht in 25 von 29 Staaten (alle außer Belgien, Deutschland, Island und den Niederlanden).

Über welche Gegenstände kann fakultativ eine Volksabstimmung über Sachfragen stattfinden?

Italien kennt seit 1970 das sogenannte „abrogative Referendum“⁴: Ein fakultatives Referendum ist nicht möglich vor dem Inkrafttreten neu beschlossener Gesetze, aber es ist zulässig zur ganzen oder teilweisen Aufhebung bereits wirksamer Gesetze. 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.“⁵ Ein ähnliches abrogatives Referendum

4 In der italienischen Lehre und Praxis wird dieses Referendum oft als Volksinitiative betrachtet. Vgl. die näheren Erläuterungen unter dem Abschnitt „Volksinitiative“.

5 Artikel 75, 2 der italienischen Verfassung.

kennt San Marino. Für Gesetze betreffend die Staatsorgane und die wichtigsten Staatskompetenzen gibt es in San Marino ferner ein bestätigendes Referendum.

In Dänemark unterliegen bestimmte Gesetze und die Ratifikation internationaler Verträge dem fakultativen Parlamentsreferendum. Es gibt eine Reihe von Materien, über die kein Referendum möglich ist: 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. De facto besteht auch ein Parlamentsreferendum bezüglich des Transfers von Kompetenzen an supranationale Organisationen.

Außerordentlich reichhaltig sind die Möglichkeiten, die das fakultative Referendum im Fürstentum Liechtenstein bietet. Es kann ergriffen werden bei folgenden Gegenständen: Total- und Teilrevision der Verfassung, alle internationalen Abkommen, die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen, territoriale Veränderungen, alle Gesetze, bestimmte Ausgabenbeschlüsse.

In Portugal ist ein fakultatives Referendum zu wichtigen Fragen von nationalem Interesse möglich, eingeschlossen internationale Konventionen. Finanzielle Fragen können nicht zur Volksabstimmung gebracht werden. Ganz ähnlich dazu kann in Irland eine Gesetzesvorlage, die von besonderer nationaler Bedeutung ist, der Volksabstimmung unterstellt werden. In Finnland wird der Gegenstand des Referendums durch Beschluß des Parlaments festgelegt. Ähnlich offen ist die Situation in Luxemburg: Gemäß Artikel 51 der Verfassung können die Stimmberechtigten aufgerufen werden, sich mittels des Referendums über Gegenstände zu äußern, die durch das Gesetz festgelegt werden. Gemäß der spanischen Verfassung (Artikel 92 und 167) können politische Entscheide von besonderer Tragweite sowie Teilrevisionen der Verfassung zur Volksabstimmung gebracht werden. In der Schweiz unterliegen alle Bundesgesetze sowie bestimmte internationale Abkommen dem fakultativen Referendum.

In Polen können Volksabstimmungen angesetzt werden über Gegenstände, die von speziellem Interesse für den Staat sind. Eine Besonderheit Polens stellt das fakultative vorkonstitutionelle Referendum dar: Über grundlegende Prinzipien der Verfassung kann eine Volksabstimmung durchgeführt werden, bevor mit der Ausarbeitung der Verfassung begonnen wird. Recht umfangreich sind die Gegenstände, die in der Slowakei dem fakultativen Referendum unterstehen: bestimmte internationale Verträge, die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen, territoriale Änderungen und weitere Gegenstände von allgemeinem Interesse (ausgenommen sind die Grundrechte und finanzielle Angelegenheiten). In Rumänien kann fakultativ über territoriale Änderungen sowie über weitere, von einem Gesetz festzulegende Gegenstände abgestimmt werden. In Griechenland können bestimmte Gesetze der Volksabstimmung unterstellt werden. In Litauen ist das fakultative Referendum bei einzelnen Gesetzesbestimmungen möglich und bei den wichtigsten Gegenständen, die das Leben des Staates und der Bevölkerung betreffen. In Frankreich ist die Revision der Verfassung de facto fakultativ, weil das obligatorische Referendum durch eine Dreifünftel-Mehrheit im Kongreß umgangen werden kann. Außerdem können bestimmte internationale Abkommen sowie bestimmte Gesetze der Volksabstimmung un-

terstellt werden. Am 31. Juli 1995 hat das als Kongreß versammelte französische Parlament eine Verfassungsänderung gutgeheißen, welche den Gegenstandsbereich des fakultativ-plebiszitären Referendums ausweitet. Künftig kann der französische Staatspräsident – auf Antrag der Regierung oder einer der beiden Parlamentskammern – auch wichtige Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Reformen im öffentlichen Dienst der Volksabstimmung unterstellen.

Die Befugnis, ein fakultatives Referendum auszulösen, ist unterschiedlich geregelt.

a) Nur eine Möglichkeit der Auslösung durch ein einziges Organ

In Finnland entscheidet die Mehrheit des Parlaments über ein allfälliges Referendum. In Rumänien liegt die Kompetenz zur Ansetzung einer Volksabstimmung beim Staatspräsidenten. In Österreich kann jeder Gesetzesbeschluß der Volksabstimmung unterzogen werden, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.

b) Nur eine Möglichkeit der Auslösung durch Zusammenarbeit von verschiedenen Organen

Gemäß § 42,1 der Verfassung Dänemarks kann ein Drittel der Mitglieder des Folketings (60 von 179) innerhalb von drei Werktagen nach Verabschiedung der Gesetzesvorlage einen Volksentscheid darüber beantragen. Ist das Referendum verlangt worden, so hat die Parlamentsmehrheit die Möglichkeit, den Entwurf innerhalb von fünf Werktagen nach der Verabschiedung zurückzuziehen, so daß eine Volksabstimmung entfällt. Beim Transfer von Kompetenzen an supranationale Organisationen hat ein Sechstel der Mitglieder des Parlaments die Möglichkeit, eine Volksabstimmung auszulösen. Auch hier kann die Regierung die Vorlage zurückziehen.

In Portugal entscheidet der Staatspräsident auf Vorschlag des Parlaments oder der Regierung über die Ansetzung einer Volksabstimmung. Gemäß der französischen Verfassung verfügt der Staatspräsident über die Kompetenz zur Anberaumung einer Volksabstimmung, allerdings nur auf Vorschlag der Regierung oder der beiden Parlamentskammern. Bei Total- oder Teilrevisionen der Verfassung kommt es in Frankreich nur dann zu einer Volksabstimmung, wenn nicht das als Kongreß einberufene Parlament auf Vorschlag des Präsidenten mit einer Mehrheit von drei Fünfteln die Revision beschließt. Das bedeutet, daß mindestens zwei Fünftel der Mitglieder des Kongresses eine Abstimmung auslösen können. In Spanien werden konsultative Referenden über Gegenstände von besonderer Tragweite nach vorheriger Genehmigung durch den Kongreß auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom König festgesetzt. In Polen kann der Staatspräsident mit Zustimmung des Senats eine Volksabstimmung ansetzen. In Luxemburg liegt die Kompetenz beim Parlament und beim Großherzog, da ein Referendum durch ein Gesetz festgelegt werden muß.

Die Kooperation von drei Organen ist in Griechenland erforderlich: der Ministerrat schlägt eine Volksabstimmung über eine besonders wichtige nationale Frage vor, die Mehrheit

des Parlaments beschließt darüber und der Präsident setzt sie an. Ein ähnliches Verfahren gilt auch für Abstimmungen über bereits verabschiedete Gesetzesentwürfe (außer Finanzangelegenheiten): zwei Fünftel der Mitglieder des Parlaments schlagen eine Volksabstimmung vor, drei Fünftel der Mitglieder beschließen sie, und der Präsident beraumt sie an. Ein recht kompliziertes Zusammenspiel zwischen dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung ist zur Auslösung eines fakultativen Referendums in Irland erforderlich (Artikel 27 der Verfassung).

c) Alternative Möglichkeiten der Auslösung durch verschiedene Organe

Gemäß Artikel 75 der italienischen Verfassung können 500.000 Stimmberechtigte oder fünf Regionalräte einen Volksentscheid über ein bestehendes Gesetz auslösen.

Eine Abstimmung über ein vom Parlament verabschiedetes Bundesgesetz kann in der Schweiz von mindestens 50.000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt werden. In Liechtenstein kann die Mehrheit des Parlaments eine Volksabstimmung ansetzen, oder sie kann durch 1.000 Stimmberechtigte (bei Gesetzen) beziehungsweise 1.500 Stimmberechtigte (bei Verfassungsänderungen) verlangt werden. Möglich ist ferner eine Auslösung durch drei beziehungsweise vier Gemeinden. Ähnlich ist die Regelung in San Marino: ein abrogatives Referendum wird durch 350 Stimmberechtigte oder fünf „Giunte di Castello“ (Kirchgemeinden) ausgelöst.

In der Slowakei kann ein Referendum entweder von der Mehrheit des Parlaments oder von mindestens 350.000 Stimmberechtigten ausgelöst werden. Ähnlich ist die Situation in Litauen: die Auslösung kann durch die Mehrheit des Parlaments oder mindestens 300.000 Stimmberechtigte erfolgen. In Ungarn können die Regierung, der Präsident, 50 Parlamentsmitglieder oder 50.000 Stimmberechtigte ein Referendum auslösen. In Österreich kann bei einer Teiländerung der Verfassung ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates eine Volksabstimmung verlangen. In Slowenien können die Mehrheit des Parlaments – im Falle einer Verfassungsrevision auch die Minderheit – beziehungsweise 40.000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung auslösen. In Spanien kann ein Zehntel der Mitglieder des Kongresses oder des Senats eine Abstimmung über eine Teilrevision der Verfassung verlangen.

Wie bei den Begriffserläuterungen ausgeführt, kann beim fakultativen Referendum unterschieden werden, ob die Auslösung durch Staatsorgane erfolgt, die den Entscheid auch ohne Volksabstimmung hätten treffen können (plebiszitär), oder ob die Auslösung – quasi als Veto – durch einen Teil des Elektorats oder eine Minderheit im Parlament erfolgen kann (minoritär). Zusammengefaßt ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2: Plebiszitäres und minoritäres fakultatives Referendum in den Mitgliedstaaten des Europarates

	fakultativ-plebiszitär	fakultativ-minoritär
Nur eine Möglichkeit der Auslösung durch ein einziges Organ	Finnland, Rumänien, Slowakei, Litauen, Österreich (Gesetze)	Slowakei, Litauen
Nur eine Möglichkeit der Auslösung durch eine Zusammenarbeit von verschiedenen Organen	Frankreich (Gesetze), Spanien, Polen, Luxemburg, Griechenland, Portugal, Irland	Dänemark (Gesetze), Frankreich (Verfassung)
Alternative Möglichkeiten der Auslösung durch verschiedene Organe	Ungarn, Slowenien	Spanien (Teilrevision Verfassung), Schweiz, Italien, Liechtenstein, San Marino, Ungarn, Österreich (Teilrevision Verfassung), Slowenien

In acht Staaten besteht die Möglichkeit, daß ein Teil des Elektorats ein fakultatives Referendum auslösen kann. In Italien braucht es dazu mindestens 500.000 Unterschriften, die innerhalb dreier Monate beigebracht werden müssen, in der Schweiz sind 50.000 Unterschriften nötig (innerhalb dreier Monate), in der Slowakei 350.000 (keine Frist), in Litauen 300.000 (zwei Monate), in Ungarn 50.000 (keine Frist), in Slowenien 40.000 (zwei Monate), in Liechtenstein 1.000 beziehungsweise 1.500 (ein Monat) und in San Marino 350 (zwei Monate). Setzt man die Anzahl der nötigen Unterschriften ins Verhältnis zur Anzahl der Stimmberechtigten, so zeigt sich, daß in der Slowakei, in Litauen und in Liechtenstein relativ hohe Hürden bestehen, in Italien, der Schweiz, Ungarn, Slowenien und San Marino hingegen niedrige.

Ergebnisse von Abstimmungen über fakultative Referenden sind in der Regel bindend. Nur in Finnland, Dänemark (plebiszitäres Referendum), Spanien (plebiszitäres Referendum) und Luxemburg sind sie nicht bindend. In Österreich ist das Ergebnis einer vom Parlament beschlossenen Volksabstimmung im Prinzip bindend. Das Parlament ist indessen frei, sich in einem neuerlichen Entscheid über das Abstimmungsergebnis hinwegzusetzen.

In acht Staaten bestehen Quoren bezüglich der Stimmbeteiligung⁶, damit das Ergebnis eines fakultativen Referendums gültig ist. In Italien, der Slowakei, Litauen, Ungarn, Slowenien (nur bei Verfassungsrevisionen) und Polen muß sich mindestens die Hälfte des Elektorats an der Abstimmung beteiligen⁷. In San Marino beträgt das Quorum 25 Prozent des Elektorats. In Rumänien wird das Quorum fallweise in einem Gesetz festgelegt.

6 Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat sich in ihrer Entschließung vom 22. April 1997 generell für die Festsetzung von Stimmbeteiligungsquoren ausgesprochen.

7 Würde ein solches Quorum für die Schweiz gelten, so würde kaum je eine Verfassungsänderung oder eine Gesetzesvorlage angenommen, denn die Stimmbeteiligung beträgt in der Schweiz nur in Ausnahmefällen über 50 Prozent.

Tabelle 3: Auslösung des Referendums in den Mitgliedstaaten des Europarates durch einen Teil des Elektorats

Staat	nötige Unterschriftenzahl	Sammelfrist in Monaten	Unterschriftenzahl im Verhältnis zum Elektorat
Italien	500.000	3	1%
Liechtenstein	1.000 (Gesetze) 1.500 (Verfassung)	1	7,2% 10,7%
Litauen	300.000	2	12%
San Marino	350	2	1,2%
Schweiz	50.000	3	1,1%
Slowenien	40.000	2	2,6%
Slowakei	350.000	–	9,3%
Ungarn	50.000	–	0,63%

In zehn Staaten genügt die Mehrheit der Stimmenden, damit ein fakultatives Referendum gültig angenommen ist. Darüber hinausgehende Quoren bezüglich der Zustimmung bestehen in fünf Staaten. In Dänemark und Irland gilt eine Vorlage der Staatsorgane nur dann als abgelehnt, wenn eine Mehrheit der Stimmenden mit Nein stimmt und diese Mehrheit mindestens 30 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht. In der Slowakei und Litauen muß die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. In Rumänien wird das Quorum fallweise in einem Gesetz festgelegt.

IV. Volksinitiative

Die Volksinitiative ist das stärkste direktdemokratische Mittel. Mit ihr kann ein Teil des Elektorats auch gegen den Willen der Staatsorgane eine Volksabstimmung zu einem selbst bestimmten Gegenstand auslösen⁸. Diese Möglichkeit besteht nur in fünf Staaten, nämlich in der Schweiz, der Slowakei, Litauen, Ungarn und Liechtenstein. Italien, Österreich, Spanien, Ungarn und San Marino kennen die Volksanregung: Ein Teil des Elektorats kann

⁸ Wo die Volksinitiative besteht, kann diese natürlich auch dazu benützt werden, geltendes Recht aufzuheben. Das eigentliche abrogative Referendum ist aber im Gegensatz zur Initiative auf die Aufhebung von Rechtsnormen beschränkt und gibt einem Teil des Elektorats keine Möglichkeit, eigene Rechtsnormen zu formulieren. In Italien wird jedoch darauf verwiesen, daß das abrogative Referendum wie eine Initiative wirke: im Falle der Aufhebung des Gesetzes durch die Stimmenden ist das Parlament gezwungen, neue Rechtsnormen im Sinne der Urheber des Referendums zu erlassen.

zu Händen des Parlaments einen Vorschlag einreichen. Falls das Parlament nicht darauf eingeht, hat die Anregung aber keine weiteren Rechtswirkungen. In Italien werden 50.000 Unterschriften für eine Volksanregung verlangt, in Österreich 100.000, in Spanien 50.000, in Ungarn 50.000, in San Marino 60.

In der Slowakei, Litauen und Liechtenstein sind für die Einreichung einer Initiative gleich viele Unterschriften nötig wie für ein fakultatives Referendum: 350.000, 300.000 beziehungsweise 1.000 (1.500). Auch die Fristen für die Beibringung der Unterschriften sind gleich. In Liechtenstein können auch drei Gemeinden eine Initiative einreichen. Die Schweiz fordert für eine Verfassungsinitiative zweimal so viele Unterschriften wie für ein Gesetzesreferendum, nämlich 100.000. Für deren Beibringung haben die Initianten aber sechsmal mehr Zeit als beim Referendum, nämlich 18 Monate. Ungarn hat die gleiche Regelung wie die Schweiz: 50.000 Unterschriften für ein Referendum, 100.000 für eine Volksinitiative. Eine Frist zur Sammlung der Unterschriften besteht nicht.

Zu welchen Gegenständen können Volksinitiativen eingereicht werden? Die Verfassungsinitiative in der Schweiz kann eine Total- oder eine Partialrevision der Verfassung betreffen und als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf ausgestaltet sein. Bei der Totalrevision ist nur eine allgemeine Anregung zulässig. Vielfältig sind die Möglichkeiten der Volksinitiative in der Slowakei. Sie kann auf Verfassungs- und Gesetzesstufe sowohl als allgemeine Anregung wie auch als ausformulierter Entwurf gestaltet sein. Sie kann auch die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, territoriale Veränderungen, die Abberufung des Parlaments oder des Präsidenten betreffen. Ausgenommen sind hingegen die Grundrechte und finanzielle Angelegenheiten. In Litauen können mit der Volksinitiative Total- und Teilrevisionen der Verfassung sowie einzelne Bestimmungen von Gesetzen zur Volksabstimmung gebracht werden. Ähnlich breit wie in der Slowakei ist der Gegenstandsbereich der Volksinitiative im Fürstentum Liechtenstein. Die Initiative kann die Total- oder Teilrevision der Verfassung (sowohl als allgemeine Anregung wie auch als ausgearbeiteter Entwurf), Gesetze, internationale Abkommen, territoriale Änderungen und die Abberufung des Parlaments betreffen.

In der Slowakei, in Litauen und in Ungarn bestehen indessen wie beim fakultativen Referendum Quoren, die erfüllt sein müssen. In den drei Staaten muß sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligen, und in der Slowakei und in Litauen muß darüber hinaus eine Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. In der Schweiz bedarf eine Verfassungsinitiative der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden als auch der Mehrheit der Kantone.

Die Ergebnisse von Abstimmungen, die durch Volksinitiativen ausgelöst wurden, sind immer bindend.

Zusammenfassend kann bei der Volksinitiative festgestellt werden, daß einzig in der Schweiz die Hürden sowohl für die Einreichung wie auch für die Gültigkeit der Abstimmung niedrig sind. In Liechtenstein genügt für die Abstimmung eine Mehrheit der Stimmenden, aber für die Einreichung einer Initiative müssen die Unterschriften von mindestens 7,2 (bei Gesetzen) beziehungsweise 10,7 Prozent des Elektors (bei Verfassungsänderungen) beigebracht werden. In Litauen und der Slowakei sind sowohl die Hürden für die Einreichung wie auch für die Gültigkeit der Abstimmung hoch. Diese Hürden schränken die Wirksamkeit des Mittels der Volksinitiative stark ein. Insbesondere ist es schwierig,

eine Mehrheit der Stimmberechtigten (und nicht nur eine Mehrheit der Stimmenden) für eine Volksinitiative zu gewinnen⁹.

V. Verfahrensnormen

Bei Volksabstimmungen über Sachfragen sind stets auch die Zuständigkeit für die Fragestellung und die von staatlicher Seite vermittelten Informationen von Bedeutung.

In elf Staaten wird den Stimmberechtigten vor der Abstimmung eine amtliche Broschüre zur Verfügung gestellt, in welcher die Abstimmungsgegenstände erläutert sind. In Italien erfolgt die Information hauptsächlich über TV-Spots.

Wer ist in jenen Staaten, die amtliche Abstimmungserläuterungen kennen, zuständig für deren Ausarbeitung? In drei Fällen – Rumänien, Litauen, Slowenien – ist es das Parlament, in drei Fällen die Regierung – Schweiz, Frankreich, Liechtenstein –, und in San Marino und Ungarn ist die Verwaltung zuständig. In Dänemark obliegt diese Aufgabe fallweise dem Parlament, der Regierung oder der Verwaltung. In Kroatien ist die Referendums-Kommission zuständig. In Irland werden die Erläuterungen vom zuständigen Ministerium ausgearbeitet, müssen aber von beiden Häusern des Parlaments genehmigt werden.

Wer ist zuständig für die Formulierung der Frage auf dem Abstimmungszettel? In sechs Staaten ist es das Parlament: Finnland, Schweiz, Rumänien, Litauen, Großbritannien, Österreich; in zweien die Regierung: Frankreich, Liechtenstein; in Italien das Verfassungsgericht, und in Portugal und Griechenland entscheiden Parlament und Regierung einvernehmlich. In Kroatien ist eine Referendums-Kommission zuständig, in Ungarn ein Verfassungskomitee. In Polen gibt es keine bestimmte Regelung, aber es wird davon ausgegangen, daß jenes Organ die Fragestellung bestimmt, welches das Referendum auslöst, das heißt das Parlament oder der Präsident. In der Slowakei ist das Parlament, die Regierung oder das Initiativkomitee zuständig.

Während für Wahlkampagnen eine staatliche Unterstützung der politischen Parteien fast in allen Staaten üblich ist, bildet die staatliche Mitfinanzierung von Abstimmungskampagnen innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates die Ausnahme. Einzig Litauen kennt eine entsprechende Regelung. In Finnland kann das Gesetz eine staatliche Finanzierung vorsehen, in Ungarn entscheidet das Parlament fallweise darüber. In Großbritannien erhielten die beiden Dachorganisationen in der bisher einzigen nationalen Referendumsabstimmung über die EWG-Mitgliedschaft 1975 vom Staat je 125.000 Pfund sowie die Möglichkeit der kostenlosen Verteilung eines Flugblattes an alle Stimmberechtigten. In Dänemark gab es für die Abstimmung vom 18. Mai 1993 über den Vertrag von Maastricht staatliche Finanzhilfe.

⁹ Historisch interessant ist, daß in der Schweiz zur Regenerationszeit (ab 1830), als sich in den Kantonen das Initiativrecht allmählich durchsetzte, ganz ähnliche Quoren bestanden.

VI. Politisches System und direktdemokratische Einrichtungen

Die Bevölkerungszahl der untersuchten Staaten bewegt sich zwischen 24.000 (San Marino) und 81 Millionen (Deutschland). Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl (beziehungsweise Zahl der Stimmberechtigten) und Dichte direktdemokratischer Einrichtungen läßt sich nicht erkennen. Es kann jedoch festgehalten werden, daß die stärksten direktdemokratischen Instrumente – die Volksinitiative und/oder das fakultativ-minoritäre Referendum – außer in Italien nur in Staaten mit einem Elektorat von weniger als acht Millionen vorhanden sind.

Die Hypothese, daß Staaten mit einem parlamentarischen Regierungssystem – in welchem das Parlament die Regierung während der Amtsperiode stürzen und die Regierung das Parlament auflösen kann – eher weniger direktdemokratische Institutionen aufweisen, läßt sich nicht bestätigen. Immerhin ist zu bemerken, daß jene beiden Staaten mit „niederschweligen“ direktdemokratischen Rechten, nämlich die Schweiz und Liechtenstein, kein parlamentarisches Regierungssystem haben. In Litauen und der Slowakei – beide mit „hochschwelligem“ Volksinitiativrecht – muß sich die Kompatibilität mit dem parlamentarischen Regierungssystem erst noch erweisen. Die Volksabstimmungen, die bisher in Litauen zu einem positiven Resultat führten, betrafen Gegenstände, über die ein breiter Konsens herrschte¹⁰. In der Slowakei und in Slowenien gab es bis Mitte 1994 noch keine Abstimmung.

VII. Zusammenfassung und Beurteilung

Fast alle Staaten kennen mindestens ein direktdemokratisches Element in ihren Verfassungen. Kaum verbreitet sind direktdemokratische Institutionen in den Benelux-Staaten, Großbritannien, Norwegen, Finnland, Schweden und Tschechien. Die vielfältigsten direktdemokratischen Einrichtungen kennen Litauen, die Slowakei, Ungarn, Liechtenstein und die Schweiz. Die Vermutung, direktdemokratische Instrumente seien auf unteren Staatsebenen eher verbreitet als auf nationaler Ebene, läßt sich durch diese Erhebung nicht bestätigen. Nur die Volksinitiative zeigt auf lokaler Ebene mehr Nennungen als auf nationaler.

Gegenstände, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, sind am häufigsten Verfassungsrevisionen, territoriale Änderungen oder die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen.

Die Befugnis zur Auslösung von fakultativen Referenden liegt meist bei den Staatsorganen; das Referendum ist nach der in diesem Bericht verwendeten Terminologie fakultativ-ple-

10 Abstimmung vom 9. Februar 1991 über die Unabhängigkeit (Zustimmung: 90,5 Prozent der Stimmenden, 76 Prozent der Stimmberechtigten); Abstimmung vom 14. Juni 1992 über den Rückzug der ehemals sowjetischen Truppen (Zustimmung: 90,8 Prozent der Stimmenden, 68,7 Prozent der Stimmberechtigten); Abstimmung vom 25. Oktober 1992 über den Verfassungsentwurf (Zustimmung: 75,4 Prozent der Stimmenden, 56,8 Prozent der Stimmberechtigten). Ein Gesetz über das Amt des Präsidenten scheiterte am 23. Mai 1992 am Quorum: 69,5 Prozent der Stimmenden sagten ja, aber das machte nur 40 Prozent der Stimmberechtigten aus. An der Abstimmung vom 27. August 1994 über acht Gesetze beteiligten sich gar nur 37 Prozent.

besitzär. In zwölf Staaten ist ausschließlich das plebiszitäre fakultative Referendum möglich, in fünf Staaten ausschließlich das fakultativ-minoritäre Referendum (Auslösung durch eine Minderheit im Parlament oder einen Teil des Elektorats), und sieben Staaten kennen beide Arten (vgl. Tabelle 4).

Bei der Auslösung kann ferner unterschieden werden, ob (a) ein einziges Organ dafür zuständig ist, ob (b) eine Zusammenarbeit von verschiedenen Organen erforderlich ist oder ob es (c) alternative Möglichkeiten dafür gibt. Fall (a) trifft auf sechs Staaten zu, Fall (b) auf sieben Staaten und Fall (c) auf acht Staaten.

Das stärkste direktdemokratische Instrument, die Volksinitiative, ist auf nationaler Ebene kaum verbreitet. Nur fünf Staaten kennen sie, und nur in der Schweiz und in Liechtenstein ist sie „niederschwellig“ ausgestaltet (das heißt: es bestehen keine hohen Hürden bei der Unterschriftenzahl und den zu erreichenden Quoren bei der Abstimmung).

Tabelle 4: Direktdemokratische Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates (und Kroatien)

Staat	Bevölkerung 1993	Obligatorisches Referendum	Fakultatives Referendum mit bestehender Rechtsgrundlage	Fakultatives Referendum ohne bestehende Rechtsgrundlage	Fakultatives Referendum: plebiszitär/minoritär	Volksinitiative
Belgien	10.000.000	Nein	Nein	–	–	Nein
Bulgarien	8.459.723	Nein	Ja	Nein	p	Nein
Dänemark	5.195.998	Ja	Ja	Ja	m	Nein
Deutschland	81.338.000	Ja	Nein	Nein	–	Nein
Finnland	5.055.000	Nein	Ja	Ja	p	Nein
Frankreich	57.803.600	Nein	Ja	Nein	p und m	Nein
Griechenland	10.500.000	Nein	Ja	Nein	p	Nein
Großbritannien	55.500.000	Nein	Nein	Ja	p	Nein
Irland	3.525.700	Ja	Ja	Ja	p	Nein
Island	264.919	Ja	Nein	Nein	–	Nein
Italien	57.103.000	Ja	Ja	Nein	m	Nein
Kroatien	4.789.000	Ja	Ja	Nein	p	Nein
Liechtenstein	29.868	Nein	Ja	Ja	m	Ja
Litauen	3.700.000	Ja	Ja	Nein	p und m	Ja
Luxemburg	400.000	Nein	Nein	Ja	p	Nein
Niederlande	15.341.000	Nein	Nein	Nein	–	Nein
Norwegen	4.300.000	Nein	Nein	Ja	p	Nein
Österreich	8.000.000	Ja	Ja	Nein	p und m	Nein
Polen	38.418.100	Ja	Ja	Nein	p	Nein

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle 4: Direktdemokratische Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates (und Kroatien)

Staat	Bevölkerung 1993	Obligato- risches Referendum	Fakultatives Referendum mit bestehender Rechts- grundlage	Fakultatives Referendum ohne bestehende Rechts- grundlage	Fakultatives Referendum: plebiszitär/ minoritär	Volks- initiative
Portugal	9.862.056	Nein	Ja	Ja	p	Nein
Rumänien	20.352.980	Ja	Ja	Nein	p	Nein
San Marino	24.000	Nein	Ja	Nein	m	Nein
Schweden	8.712.000	Nein	Ja	Ja	p	Nein
Schweiz	6.968.600	Ja	Ja	Nein	m	Ja
Slovakei	5.330.044	Ja	Ja	Nein	p und m	Ja
Slovenien	1.989.408	Nein	Ja	Nein	p und m	Nein
Spanien	40.000.000	Ja	Ja	Nein	p und m	Nein
Tschechien	10.334.013	Nein	Nein	Ja	–	Nein
Ungarn	10.277.000	Ja	Ja	Nein	p und m	Ja
Legende: –: keine Daten m: minoritäres Referendum p: plebiszitäres Referendum						
Quelle: Council of Europe, Survey on Direct Democracy (Stand: Februar 1995)						

Elemente direkter Demokratie kennen, wie erwähnt, die meisten Mitgliedstaaten. Wichtiger als das reine Vorhandensein von Elementen direkter Demokratie ist jedoch deren Ausgestaltung. Nur wenige Staaten lassen eine Sachabstimmung gegen den Willen der Staatsorgane zu, und in diesen Fällen werden meist hohe Hürden errichtet. Direktdemokratische Entscheidungen sind in Europa eher ein Instrument der Politik „von oben“ als „von unten“. Lediglich in fünf Staaten ist es zulässig, daß ein Teil des Elektorats einen Gegenstand selbst definiert und den Wortlaut der Fragestellung bestimmt, und nur in der Schweiz und in Liechtenstein sind die Zahl der erforderlichen Unterschriften und die Stimmbeteiligungsquoren tief angesetzt.

In der Mehrheit der Staaten sind die Einrichtungen und Verfahren so konstruiert, daß die Auslösung einer Sachabstimmung relativ unwahrscheinlich ist. Die Zahl der Volksabstimmungen über Sachfragen hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Vergleich zur Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zwar zugenommen, Sachabstimmungen kommen in Europa auf gesamtstaatlicher Ebene aber immer noch eher selten vor. Wenn sie stattfinden, sind sie meist – außer in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein – außergewöhnliche Ereignisse in außerordentlichen politischen Situationen. Von 1980 bis Mitte 1994 haben in allen untersuchten 26 Staaten – die Schweiz und Liechtenstein ausgenommen – 54 Urnenentscheide stattgefunden, das sind im Durchschnitt vier pro Jahr. In der Schweiz waren es im gleichen Zeitraum 116 Urnenentscheide und in Liechtenstein 27.

Diese Zurückhaltung gegenüber der direkten Beteiligung des Elektorats an Sachentscheidungen kontrastiert mit einer weitverbreiteten wohlwollenden politischen Bewertung direktdemokratischer Entscheidungen. Im Verlauf von Wahlkampagnen fehlt es jeweils nicht

an Absichtserklärungen, der Politikverdrossenheit müsse durch vermehrte Beteiligung des „Volkes“ am politischen Entscheidungsprozeß entgegengewirkt werden. Wie erklärt sich die Diskrepanz zwischen Deklaration und tatsächlicher Anwendung direktdemokratischer Einrichtungen? Diese Frage läßt sich nicht empirisch aus der Erhebung beantworten, es können lediglich einige Hypothesen über Zusammenhänge formuliert werden. Wenn man dem Elektorat die Kompetenz überträgt, über bestimmte Sachfragen abzustimmen, dann beschneidet man damit die Kompetenz eines anderen Staatsorgans, zumeist jene des Parlaments. Die politischen Kräfte, die sich in der Minderheit befinden, haben daran durchaus ein Interesse, kommt doch eine Volksentscheidung über eine Sachfrage einer Nachentscheidung über einen Parlamentsbeschluß gleich. Die Opposition kann versuchen, über einen Sieg in der Volksabstimmung die politische Mehrheit zu destabilisieren. Es besteht die Gefahr, daß nicht mehr der Abstimmungsgegenstand im Zentrum der Auseinandersetzung steht, sondern das Vertrauen oder das Mißtrauen in die Regierung oder die Parlamentsmehrheit. Der Abstimmungskampf wird zu einem Surrogat für einen Wahlkampf, das Abstimmungsverhalten orientiert sich an den parteipolitischen Konfliktlinien.

Die politische Mehrheit hat nur dann ein Interesse, eine Abstimmung über eine Sachfrage anzusetzen, wenn sie sich davon politische Vorteile verspricht. Sie kann zum Beispiel zerstritten sein und aktiviert „das Volk“ für einen Schiedsentscheid¹¹. Sie möchte die Verantwortung für eine politische „Schicksalsentscheidung“ nicht alleine tragen und wälzt sie deshalb auf das Elektorat ab¹². Oder sie kann politisch angeschlagen sein und möchte sich durch das Votum des Volkes neue Legitimation im Innern und im Ausland verschaffen. Die politische Mehrheit will aber keinesfalls die Befugnis, eine Volksabstimmung anzusetzen, aus der Hand geben, und lehnt deshalb gewöhnlich das fakultativ-minoritäre Referendum und die Volksinitiative ab. Sie befürwortet im äußersten Fall ein fakultativ-plebiszitäres Referendum¹³. Wenn dem politischen Druck nach Einführung eines fakultativ-minoritären Referendums nachgegeben werden muß, wird häufig versucht, so hohe Beteiligungs- und Zustimmungsquoren aufzustellen, daß eine Inanspruchnahme des Referendums kaum mehr möglich ist. Wo „niederschwellige“ minoritäre direktdemokratische Instrumente bestehen, verändert dies die gesamte politische Mechanik. Solche Instrumente sind nur schwer vereinbar mit einer parlamentarischen Regierungsweise, weil sie einen starken Zwang zur Berücksichtigung der Anliegen der Opposition oder gar zur Beteiligung der Opposition an der Regierung ausüben.

Die Beurteilung der heute existierenden Formen von direkter Demokratie in West- und Mitteleuropa hängt letztlich davon ab, welchen Demokratiebegriff man zugrunde legt. Es mangelt heute in Mitgliedstaaten des Europarates nicht an direktdemokratischen Einrichtungen, wohl aber an niederschweligen Verfahren, die eine tatsächliche Partizipation der Stimmbürgerschaft bei der Fragestellung und der Auslösung von Volksentscheiden ermög-

11 In diese Tendenz paßt die jüngste Reform des fakultativ-plebiszitären Referendums in Frankreich, die den Staatspräsidenten auf Kosten des Parlaments und des Verfassungsrates stärkt.

12 Eine wichtige nationale Frage war in vielen Staaten das Verhältnis zur europäischen Integration: von 1972 bis Ende 1994 fanden darüber in Westeuropa 18 Abstimmungen statt.

13 Die Entschließung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 22. April 1997 warnt explizit vor einer mißbräuchlichen Anwendung des Referendums durch Staatsorgane. Es soll einem Teil des Elektorats möglich sein, ein Referendum zu ergreifen.

lichen. Wenn man direkte Demokratie so begreift, daß sie auch den gewöhnlich nicht am politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern dienen soll, dann weisen die vorhandenen Institutionen und Verfahren erhebliche Hürden auf. Gegen den Willen der politischen Mehrheit können Volksabstimmungen nur in den seltensten Fällen ausgelöst werden. Abstimmungen über Sachfragen sind immer noch eher ein Instrument der Ausübung von Macht als der Machtbegrenzung.

Silvano Möckli

Institutionen direkter Demokratie in Lateinamerika

Thema dieses Beitrags sind die direktdemokratischen Verfahren und Entscheidungsmechanismen auf nationaler Ebene in all jenen demokratisch verfaßten Ländern Lateinamerikas, in deren Verfassungsordnung Mitte der neunziger Jahre solche Institutionen vorgesehen sind*. Im Zentrum der Analyse steht ein Vergleich der formalen Regelungen auf der Ebene der Ende 1996 vorliegenden Verfassungen und gesetzlichen Bestimmungen: Welche Institutionen direktdemokratischer Partizipation gibt es in den einzelnen Ländern, und wie sind sie im Detail ausgestaltet? Wie ‚stark‘ ist in diesem Sinn die direktdemokratische Komponente der betreffenden Regierungssysteme, und welche Prägung erfahren sie durch die direktdemokratischen Institutionen?

1. Repräsentative versus direkte Demokratie?

In der Publizistik zu Gestaltungsfragen der Demokratie gibt es eine gewisse Tradition, repräsentative und plebiszitäre beziehungsweise direkte Demokratie als einander entgegenstehende Formen politischer Organisation zu betrachten, aufbauend auf der ideengeschichtlich bedeutsamen Dichotomie zwischen der auf *Abbé Sieyès* und andere zurückgehenden Vorstellung einer allein über repräsentative Organe zu verwirklichenden Volkssouveränität einerseits und der mit dem Namen *Jean-Jacques Rousseau* verbundenen Idee der unveräußerlichen Volkssouveränität andererseits¹. Zwar ist das Grundprinzip der repräsentativen Demokratie für das Institutionssystem praktisch aller modernen Demokra-

* Beitrag zum Forschungsprojekt ‚Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina‘, das 1994 – 1996 unter Leitung von *Dieter Nohlen* mit Unterstützung des Interamerikanischen Instituts für Menschenrechte (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica) sowie der Alexander von Humboldt-Stiftung am Institut für politische Wissenschaft der Universität Heidelberg durchgeführt wurde.

1 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Repräsentation, in: *Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze* (Hrsg.), *Politische Theorien* (Lexikon der Politik Band 1), München 1995, S. 543 – 552 (hier: S. 548); *Hans Vorländer*, Volkssouveränität, in: *Nohlen/Schultze*, a. a. O., S. 686 – 691.

tien konstitutiv – nicht zuletzt, weil im Flächenstaat unter massendemokratischen Bedingungen eine kontinuierliche direktdemokratische Willensbildung schon aus praktischen Gründen so gut wie unmöglich ist (im Gegensatz zum antiken und frühneuzeitlichen Stadtstaat, wo die politischen Beteiligungsrechte sich auf einen relativ kleinen Personenkreis beschränkten)². Doch gilt seit langem die Erkenntnis, daß deren Realität in der Regel durch ein Zusammen- und Ineinanderwirken repräsentativer und plebiszitärer Mechanismen der politischen Willensbildung und Konfliktregulierung gekennzeichnet ist. *Carl J. Friedrich* stellte bereits in den 50er Jahren fest, daß „eine Kontrastierung von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie ... nur theoretische, aber keine praktische Bedeutung (hat)“³. Spätestens seit *Ernst Fraenkel*s berühmten Aufsatz über ‚die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat‘ weiß man, daß auch repräsentativ konzipierte Institutionen in der politischen Praxis eine plebiszitäre Umdeutung erfahren können⁴.

Formen direktdemokratischer Willensbildung spielen in einer ganzen Reihe westlich-industriegesellschaftlicher Demokratien eine mehr oder weniger wichtige Rolle im Prozeß der politischen Willensbildung⁵. In der vergleichenden Politikwissenschaft ist das meistzitierte und am intensivsten studierte Beispiel einer in hohem Maß durch direkte Beteiligungsformen gekennzeichneten Demokratie die Schweiz („Referendumsdemokratie“) – ein politisches System, das teilweise aufgrund seiner direktdemokratischen Prägung als beinahe idealtypische Ausformung einer Konkordanz- oder Konsensdemokratie gilt⁶. Die Praxis direkter Demokratie in der Schweiz wie auch in anderen Ländern mit relativ aus-

2 Allerdings wurden von *Charles Louis de Montesquieu* über *Edmund Burke* und *Abbé Sieyès* bis hin zu *Hans Kelsen* keinesfalls nur pragmatische, sondern auch normativ-demokratiethoretische Argumente zugunsten der Repräsentationsidee geltend gemacht. Vgl. *Schüttemeyer*, a. a. O., S. 547 f.

3 *Carl J. Friedrich*, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1966 (zuerst 1959), S. 29.

4 *Ernst Fraenkel*, Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt 1991 (zuerst Stuttgart, 1964), S. 153 – 203.

5 *Karsten Bugiel*, Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat, in: ZParl, 18. Jg. (1987), S. 394 – 419; *David Butler/Austin Ranney*, Referendums, Washington, D.C. 1978; *dies.* (Hrsg.), Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Basingstoke u. a. 1994; *Thomas E. Cronin*, Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Cambridge 1989; *Wolfgang Luthardt*, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1992; *Markku Suksi*, Bringing in the People, Dordrecht 1993; *Silvano Möckli*, Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich, Bern/Stuttgart/Wien 1994; *Mario Caciagli/Pier V. Uleri* (Hrsg.), Democrazie e referendum, Rom 1994; *Michael Gallagher/Pier V. Uleri* (Hrsg.), The Referendum Experience in Europe, Houndmills u. a. 1996; *Otmar Jung*, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: ZParl, 21. Jg. (1990), H. 3, S. 491 – 504; *ders.*, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 4, S. 658 – 677; *Günther Rütther* (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden 1996.

6 *Leonhard Neidhard*, Plebiszit und Pluralität Demokratie, Bern 1970; *Herbert Kriesi*, Direkte Demokratie in der Schweiz, in: APuZ, B 23, 1991, S. 44 – 54; *Heidrun Abromeit*, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen 1994, S. 187 ff.; *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien, Opladen 1995, S. 253 ff.