

Dr. 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

Verlag Paul Haupt Bern • Stuttgart • Wien

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Möckli, Silvano:

Direkte Demokratie : ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren
in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien,
Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien /

Silvano Möckli. –

Bern ; Stuttgart ; Wien : Haupt, 1994

(St. Galler Studien zur Politikwissenschaft; Bd. 16)

Zugl.: St. Gallen, Hochsch. für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaft

Habil.-Schr., 1994

ISBN 3-258-04937-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 1994 by Paul Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Dieses Papier ist umweltverträglich, weil chlorfrei hergestellt

Printed in Switzerland

St. Galler Studien zur Politikwissenschaft

Band 16

Herausgegeben vom Institut für Politikwissenschaft
der Hochschule St. Gallen

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	11
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	12
Vorwort	15

TEIL I: GRUNDLAGEN

1 EINFÜHRUNG	17
1.1 Gegenstand	17
1.2 Datenbasis	18
1.3 Gliederung und Fragestellung	20
1.4 Ansatz	22
1.5 Bedeutung der direkten Demokratie	24
1.6 Aktualität der direkten Demokratie	26
2 GESCHICHTE UND "THEORIE"	32
2.1 Zur Ideengeschichte der direkten Demokratie	32
2.2 Zur Verfassungsgeschichte der direkten Demokratie	42
2.2.1 Athen	42
2.2.2 Rom	47
2.2.3 Germanen	52
2.2.4 Volksversammlungen in Ländern und Städten des Spät- mittelalters	53
2.2.5 Schweiz	56
2.2.5.1 Die schweizerischen Landsgemeinden	56
2.2.5.2 Bund und Kantone	60
2.2.6 USA	65
2.2.7 Frankreich	72
2.2.8 Deutschland	75
2.3 "Stammbaum" der direkten Demokratie	80
2.4 "Theorie" der direkten Demokratie	81
2.5 Argumente für und wider die direkte Demokratie	83
2.6 Personen- und Sachabstimmungen	87

3 DIREKTDEMOKRATISCHE EINRICHTUNGEN UND VERFAHREN	94
3.1 Schweiz	94
3.1.1 Allgemeine Bestimmungen	94
3.1.2 Referendum	95
3.1.2.1 Verfassungsreferendum	95
3.1.2.2 Gesetzesreferendum	96
3.1.2.3 Staatsvertragsreferendum	97
3.1.2.4 Auflösendes Referendum bei dringlichen Parlamentsbeschlüssen	98
3.1.3 Verfassungsinitiative	99
3.1.4 Abberufung	107
3.2 Gliedstaaten der USA	108
3.2.1 Referendum und Initiative	108
3.2.2 Recall	112
3.3 Kalifornien	114
3.3.1 Allgemeine Bestimmungen	114
3.3.2 Offenlegungsbestimmungen (Disclosure)	116
3.3.3 Referendum	118
3.3.3.1 Verfassungsreferendum	118
3.3.3.2 Gesetzesreferendum	118
3.3.4 Initiative	119
3.3.5 Recall	123
3.4 Frankreich	125
3.4.1 Verfassungsreferendum	125
3.4.2 Gesetzesplebiszit	125
3.5 Italien	127
3.5.1 Referendum	127
3.5.2 Gesetzesanregung	130
3.6 Dänemark	130
3.6.1 Verfassungsreferendum	130
3.6.2 Gesetzesplebiszit	131
3.7 Irland	132
3.7.1 Verfassungsreferendum	132
3.7.2 Gesetzesplebiszit	133
3.8 Oesterreich	134
3.8.1 Referendum/Plebiszit	134
3.8.2 Volksanregung	134
3.9 Liechtenstein	136
3.9.1 Referendum	136
3.9.2 Initiative	137

3.10 Australien	138
3.11 Andere Staaten	139
4 PRAXIS DER DIREKTEN DEMOKRATIE	143
4.1 Zahl der Urnengänge und Urnenentscheide	143
4.2 Abstimmungsgegenstände	153
5 MOTIVE UND URSACHEN DIREKTDEMOKRATISCHER ENT-	
SCHEIDE	156
5.1 Auslösung "von unten"	156
5.2 Auslösung "von oben"	160
5.2.1 Generelles Legitimationsdefizit	161
5.2.2 Okkasionelle zusätzliche Legitimationsbeschaffung ..	163
 TEIL II: DIREKTE DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZ	
UND IN KALIFORNIEN	
6 ALLGEMEINER VERGLEICH	171
6.1 Ueberblick	171
6.2 Situation und Motive bei der Einführung direktdemokratischer Institutionen	175
6.3 Intensität der direkten Demokratie	178
6.4 Beziehungen zwischen Sachabstimmungen und Wahlen	181
7 STIMMBÜRGERSCHAFT UND DIREKTE DEMOKRATIE	184
7.1 Einstellung zur direkten Demokratie	184
7.2 Wissen	186
7.2.1 Informationsniveau	186
7.2.2 Informationsquellen	189
7.2.3 Meinungsbildung und -veränderung	193
7.3 Verhalten	197
7.3.1 Unterschriftsbereitschaft	197
7.3.2 Stimmbeteiligung und -abstinenz	202
7.3.3 Abstimmungsverhalten	212
7.3.4 Schichtenspezifische Unterschiede	214
7.3.5 Ueberforderung?	218

8 POLITISCHE AKTEURE IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE .	221
8.1 Staatsorgane	221
8.1.1 Regierung und Verwaltung	221
8.1.2 Parlament	223
8.1.3 Gerichte	226
8.2 Gesellschaftliche Akteure mit politischem Entscheidungs- anteil	230
8.2.1 Politische Parteien	231
8.2.2 Interessenverbände	234
8.2.3 Ad-hoc-Komitees	238
8.3 Gesellschaftliche Akteure ohne politischen Entscheidungs- anteil	238
8.3.1 Oppositionsparteien	239
8.3.2 Ad-hoc-Gruppen	241
8.3.3 Gesellschaftliche Bewegungen	242
8.3.4 Einzelakteure	244
8.4 Weitere Akteure	246
8.4.1 Medien	246
8.4.2 PR-Industrie	249
 9 DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS	 252
9.1 Verlauf direktdemokratischer Entscheide bei der Initiative . . .	252
9.1.1 Initiierungsphase	253
9.1.2 Qualifizierungsphase	256
9.1.3 Parlamentarische Phase	260
9.1.4 Meinungsbildungsphase	263
9.1.5 Entscheidungsphase	264
9.1.6 Interpretationsphase	267
9.2 Reformmöglichkeiten beim Initiativprozess	268
9.3 Exkurs: Neue Institutionen	278
9.4 Wirkungen direktdemokratischer Entscheide	280
9.4.1 Vorwirkungen	280
9.4.2 Direkte Wirkungen	282
9.4.3 Indirekte Wirkungen	283
9.5 Beeinflussbarkeit direktdemokratischer Entscheide	287
9.5.1 Daten	288
9.5.2 Gegenbeispiele	294
9.5.3 Prädispositionen	296
9.5.4 Bestimmung des Themas	300
9.5.5 Ressourcen	304
9.5.6 Handicap der Initiativen	306

9.5.7 Fazit	310
9.6 Interessenselektivität	312

TEIL III: BILANZ

10 BEURTEILUNG UND HYPOTHESEN	315
10.1 Beurteilungsraster	315
10.2 Struktur der Politik	317
10.2.1 Makroebene	317
10.2.1.1 Politisches System	317
10.2.1.2 Wahlsystem	321
10.2.1.3 Parteiensystem	323
10.2.1.4 Regierungssystem	324
10.2.1.5 Staatsgliederung	329
10.2.2 Mesoebene	330
10.2.2.1 Stellung von Minderheiten	330
10.2.2.2 Politische Elite	335
10.3 Prozess der Politik	339
10.3.1 Makroebene	339
10.3.1.1 Systemstabilität	339
10.3.1.2 Legitimation	341
10.3.1.3 Innovationsfähigkeit	342
10.3.1.4 Effizienz	349
10.3.2 Mesoebene	353
10.3.2.1 Akzeptanz	353
10.3.2.2 Konfliktaustragung	355
10.3.3 Mikroebene	359
10.3.3.1 Partizipation	359
10.3.3.2 Sozialisation	362
10.4 Inhalt der Politik	364
11 ABSCHLIESSENDE ERWÄGUNGEN	367
11.1 Kontextuelle Voraussetzungen der direkten Demokratie	367
11.2 Bewertung der direkten Demokratie	370
11.3 Wem nützt direkte Demokratie?	373
11.4 Demokratisierung aller Lebensbereiche?	375
11.5 Selbstherrschaft des Volkes?	376

ZUSAMMENFASSUNG	379
------------------------------	------------

ANHANG:

Sachabstimmungen in Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien	387
--	-----

LITERATURVERZEICHNIS	401
----------------------------	-----

INDEX	431
-------------	-----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BG	Bundesgesetz (Schweiz)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
GU	Gazzetta Ufficiale (Italien)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Kommentar BV	Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Basel, Zürich und Bern 1987
MEW	Karl Marx und Friedrich Engels, Werke, Berlin (Ost) 1956 ff.
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
VOX	Analysen der eidgenössischen Abstimmungen, herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Zürich 1977 ff.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 2.1: Die Volksversammlungen der römischen Republik	50
Abb. 2.2: Die Landsgemeindeorte zur Zeit der alten Eidgenossenschaft	58
Abb. 2.3: Direktdemokratische Entwicklung in der Schweiz	64
Abb. 2.4: Direktdemokratische Entwicklung in den USA	71
Abb. 2.5: Stimmzettel für die Abstimmung vom 10. April 1938 in Oesterreich	78
Abb. 2.6: "Stammbaum" der direkten Demokratie	80
Abb. 2.7: Parlamentarische und direkte Demokratie	87
Abb. 2.8: Personen- und Sachabstimmungen	89
Abb. 2.9: Typen von Sachabstimmungen	91
Abb. 2.10: Direktdemokratische Einrichtungen in neun Staaten	93
Abb. 3.1: Das Verfahren bei der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Schweiz (ausgearbeiteter Entwurf)	105
Abb. 3.2: Direktdemokratische Institutionen in US-Gliedstaaten	109
Abb. 3.3: Initiative, Gesetzesreferendum und Recall in US-Gliedstaaten (Karte)	110
Abb. 3.4: Direktdemokratische Institutionen weltweit	140
Abb. 4.1: Sachentscheide auf nationaler Ebene 1793 - 1986	144
Abb. 4.2: Zahl der Urnenentscheide bis Ende 1990	145
Abb. 4.3: Zahl der Urnengänge (ohne Wahlen), Zahl der Urnenentscheide und durchschnittliche Stimmbeteiligung von 1970 bis 1990 auf nationaler Ebene (bzw. staatlicher Ebene in Kalifornien)	146
Abb. 4.4: Abstimmungsvorlagen nach Dekaden in Kalifornien	147
Abb. 4.5: Parlamentsvorlagen, fakultative Referenden und Initiativen in der Schweiz (1848 - 1990) und in Kalifornien (1884 - 1990)	148
Abb. 4.6: Initiativen nach Dekaden in den USA, in Kalifornien und der Schweiz	150
Abb. 4.7: Initiativen nach Dekaden in allen US-Gliedstaaten, in Kalifornien und der Schweiz, graphische Darstellung	151
Abb. 4.8: Abstimmungen in sieben Staaten bis 1990 nach Sachbereichen	153
Abb. 4.9: Initiativen in Kalifornien (abgestimmt bis Ende 1990) und der Schweiz (zustandegekommen bis Ende 1989) nach Sachbereichen	154
Abb. 5.1: Motive für die Abhaltung von Plebisziten	161
Abb. 6.1: Vergleich Schweiz - Kalifornien im Ueberblick	171
Abb. 6.2: Urnenentscheide auf allen Staatsebenen in der Stadt St. Gallen 1899 bis 1978	180

Abb. 6.3: Urnenentscheide in Berkeley am 6. November 1984 und am 8. November 1988	181
Abb. 7.1: Rückerinnerte Zeitpunkte des Abstimmungsentscheids 1987 - 1989 in der Schweiz	196
Abb. 7.2: Stimmbeteiligung in Kalifornien 1912 - 1990, Primärwahlen und Hauptwahlen	203
Abb. 7.3: Durchschnittliche Stimmbeteiligung bei Abstimmungen in der Schweiz 1880 - 1990	204
Abb. 7.4: Teilnahmedisposition des Elektorats in der Schweiz	206
Abb. 7.5: Politische Partizipation in der Schweiz 1945 - 1978	209
Abb. 7.6: Modell des Abstimmungsverhaltens	213
Abb. 7.7: Abweichung zur durchschnittlichen Stimmbeteiligung nach Merkmalsgruppen	215
Abb. 9.1: Involvierung in den direktdemokratischen Prozess	253
Abb. 9.2: Organisatorischer Aufbau einer Initiativbewegung in der Schweiz	258
Abb. 9.3: Reformmöglichkeiten beim Initiativprozess	270
Abb. 9.4: Propagandadominanz und Abstimmungsergebnis	289
Abb. 9.5: Durchschnittliche Kosten pro Kopf für Initiativen in Kalifornien 1924 bis 1984 (nominell und real)	293
Abb. 9.6: Befragungen und Abstimmung in Kalifornien über die Todesstrafe (7. November 1972)	297
Abb. 9.7: Meinungswandel bei der Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotverbilligung (Abstimmung vom 30. November 1980)	299
Abb. 9.8: Befragung und Abstimmung über die Grundeigentumssteuer-Reduktions-Initiative in Kalifornien (Proposition 13 vom 6. Juni 1978)	300
Abb. 9.9: "The Secret Boss of California"	303
Abb. 9.10: Ausgaben und Abstimmungsergebnisse bei Initiativen zur Atomenergie und zum obligatorischen Flaschenpfand in US-Gliedstaaten 1976	305
Abb. 9.11: Erfolgsquote für Parlamentsvorlagen und Initiativen in elf US-Gliedstaaten 1898 - 1978	307
Abb. 9.12: Abstimmungen über Volksinitiativen und Gegenentwürfe in der Schweiz 1891 bis 1987	310
Abb. 10.1: Raster für die Analyse der direkten Demokratie	317

Vorwort

Direkte Demokratie - ein facettenreiches, faszinierendes Forschungsobjekt. Keines jedoch, das rasche direkte Urteile und Schlussfolgerungen zulässt. Eine schrittweise Annäherung, ein Abtasten und Abwägen mit Umsicht und Vorsicht waren am Platz.

So ist die vorliegende Schrift weder eine Apologie noch eine Schmähung der direkten Demokratie; vielmehr ein Versuch, dem ambivalenten Phänomen durch eine Darlegung der Vor- und Nachteile, der Chancen und Risiken, des Pro und Kontra, gerecht zu werden - leidenschaftlich in der Analyse, aber nüchtern im Urteil.

Mein Dank gilt zuallererst Professor Alois Riklin, der die Arbeit von Beginn an mit Rat und Tat begleitet hat. Seine Anregungen, seine Stellungnahmen, seine hohen Anforderungen an eigene Arbeitsergebnisse haben sich positiv auf diese Arbeit wie auch auf meine wissenschaftliche und persönliche Entwicklung ausgewirkt. Dank der kritischen Kommentierung durch Professor Hanspeter Kriesi hat die Schlussfassung sowohl inhaltlich als auch im Aufbau gewonnen. Professor Jürgen Gebhardt und seine Mitarbeiter, die an einen grösseren Projekt über den gleichen Gegenstand arbeiten, haben meinem Unternehmen viel Sympathie und Interesse entgegengebracht. Für zahlreiche Anregungen und Ermunterungen möchte ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen danken, insbesondere Manfred Linke und Matthias Nold, die das Manuskript mit Sorgfalt und Sachverstand redigiert haben.

Durch die freundliche Unterstützung von Beamten in der Schweiz und in Kalifornien wurde die Beschaffung der umfangreichen amtlichen Materialien sehr erleichtert. Mein Dank gilt namentlich Dr. Hans Urs Wili von der Schweizerischen Bundeskanzlei und seinem kalifornischen Pendant in Sacramento, Ed Arnold. Die Aufarbeitung der direkten Demokratie in Kalifornien wurde durch die grosszügige Unterstützung der Bibliothek des Institute of Governmental Studies an der University of California in Berkeley beträchtlich vereinfacht. Unvergessen bleibt mir der Aufenthalt in einer Wahlkabine in Berkeley, der dank Dana Hill realisierbar wurde.

Nicht zu gering zu veranschlagen ist der Stellenwert praktischer repräsentativ- und direktdemokratischer Erfahrungen und Einsichten, die ich in der Schweiz auf lokaler Ebene sammeln konnte. Meinen Dank möchte ich politischen Freunden wie auch politischen Gegnern aussprechen.

TEIL I: GRUNDLAGEN

1 EINFÜHRUNG

1.1 Gegenstand

Gegenstand dieser Arbeit sind direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren auf der obersten Staatsebene in neun Staaten, nämlich in der Schweiz, Kalifornien, Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien. Das Schwergewicht der Betrachtung liegt auf der Schweiz und auf Kalifornien; die anderen sieben Staaten werden ergänzend zum Vergleich herangezogen. Unter "direktdemokratischen Einrichtungen" werden hier verstanden: Volksentscheide und -rechte, die Sachfragen betreffen, d.h. Referendum, Plebiszit und Initiative.¹

Untersucht werden Verbreitung, Anwendung, Akteure, politische Strukturen und Prozesse, Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie. Vergleich und Beurteilung der direkten Demokratie erfolgen in Relation zur repräsentativen Demokratie und nicht in Relation zu anderen Staatsformen. Direkte Demokratie wird weder als Gegensatz noch als Alternative zur repräsentativen Demokratie gesehen, sondern als Ergänzung. Sie setzt repräsentative Demokratie voraus. Viele Vorzüge und Mängel, die in der Diskussion um die beste Staatsform erwähnt werden, betreffen alle Arten der Demokratie. Darum geht es aber hier nicht.

¹ Ein weiter gefasster Begriff der direkten Demokratie würde auch versammlungs-demokratische Formen sowie Personenfragen - die Direktwahl der Regierung bzw. des Staatsoberhaupts, die Abberufung und Primärwahlen - miteinschliessen (vgl. S. 87).

Kalifornien ist kein souveräner Staat. Ist es dann gerechtfertigt, diesen US-Gliedstaaten in den Vergleich miteinzubeziehen und der Schweiz gegenüberzustellen? Ich meine ja. Nirgendwo auf der Welt stimmen mehr Menschen über mehr Sachvorlagen ab als in Kalifornien. Nirgendwo sonst sind das "Initiativengewerbe" und die Professionalisierung der Abstimmungskämpfe so weit fortgeschritten wie in Kalifornien. Mehr noch: die Schweiz kann überhaupt nur mit Kalifornien oder einigen anderen US-Gliedstaaten verglichen werden, denn unter den souveränen Staaten stellt die Schweiz - vom Mikrostaat Liechtenstein abgesehen - hinsichtlich ihrer direktdemokratischen Institutionen und deren Anwendung einen Sonderfall dar. Nur die Schweiz, Liechtenstein und einige US-Gliedstaaten kennen ausdifferenzierte direktdemokratische Instrumente, und nur in diesen Gemeinwesen sind sie seit mehr als einem halben Jahrhundert Teil des politischen Alltags. In allen anderen Staaten sind Volksabstimmungen über Sachfragen ausserordentliche politische Ereignisse. Es ist angezeigt, vornehmlich gleiche Typen direktdemokratischer Institutionen miteinander zu vergleichen. Auch unter diesem Aspekt drängt sich ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien auf, denn die Typen direktdemokratischer Einrichtungen und deren Anwendung sind in der Schweiz und in Kalifornien sehr ähnlich.

1.2 Datenbasis

Die vorliegende Arbeit vermittelt einen systematischen, weitgespannten Ueberblick und einen internationalen Vergleich über die direkte Demokratie. Wegen der Breite des Themas war nicht beabsichtigt, Primärdaten zu erheben, denn es hätte die Kapazitäten eines einzelnen überstiegen, im Rahmen dieses Projektes empirische Untersuchungen und/oder detaillierte Fallstudien durch-

zuführen. Allein das Zusammentragen vorhandener Daten über Volksabstimmungen ist zum Teil mit beträchtlichem Aufwand verbunden.

Die direktdemokratischen Einrichtungen in den einzelnen Staaten werden anhand der Rechtsquellen und der Literatur dargestellt.

Der Analyse der politischen Strukturen und der Entscheidungsprozesse liegen die neuesten Forschungsergebnisse, insbesondere aus den USA und der Schweiz, zugrunde. Berücksichtigt sind ferner amtliche Materialien, Ergebnisse von Meinungsumfragen sowie Zeitschriftenliteratur und Tageszeitungen. Für Kalifornien und die Schweiz liegen die Daten sämtlicher Volksabstimmungen vor; allerdings ohne sozioökonomische Variablen und nur teilweise in elektronisch gespeicherter Form. Für die Schweiz habe ich ein Datenfile der zustandegekommenen Initiativen auf Bundesebene erstellt, ebenso für die Sachabstimmungen in Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien (vgl. Anhang). Es muss künftigen Forschungen überlassen werden, alle vorhandenen Daten elektronisch zu erfassen und auszuwerten.

Eingebracht werden ferner eigene Erfahrungen und Beobachtungen, einmal als Schweizer Staatsbürger, dann jene eines Forschungsaufenthaltes in Berkeley im Herbst 1988, als in Kalifornien auf Staatenebene über 29 Sachvorlagen abgestimmt wurde.

1.3 Gliederung und Fragestellung

Nach dieser Einführung werden die Ideen- und Realgeschichte sowie Ansätze einer Theorie der direkten Demokratie skizziert. Es folgen eine Auflistung der gängigen Argumente für und wider die direkte Demokratie und ein Vorschlag für eine Typologie von Sachabstimmungen (2).

In (3) beschreibe ich die direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren in neun Staaten, und in (4) gebe ich einen statistischen Ueberblick über Urnengänge, Urnenentscheide, Abstimmungsgegenstände und Abstimmungsergebnisse.

In (5) werden Ursachen und Motive untersucht, die zur Forderung nach direkter Demokratie bzw. Anwendung direktdemokratischer Instrumente führen. In (6) bis (9) vergleiche ich ausführlich die direkte Demokratie in Kalifornien und in der Schweiz. Auf der Mikroebene (7) betrachte ich den Stimmbürger in der direkten Demokratie, auf der Mesoebene (8) die gesellschaftlichen Akteure. Dann analysiere ich den politischen Entscheidungsprozess (9) und versuche die Wirkungen direktdemokratischer Entscheide auszumachen. Unter anderem gehe ich auf die oft diskutierte Frage der "Käuflichkeit" von Abstimmungen ein.

Die "Bilanz" (10 und 11) enthält eine Beurteilung der direkten Demokratie nach den Dimensionen Struktur, Inhalt und Prozess und einige abschliessende Abwägungen.

Folgende *Fragestellungen* waren bei der Abfassung der Arbeit wegleitend:

1. Wo liegen die Ursprünge der direkten Demokratie und wie hat sich ihr Stellenwert im Laufe der Geschichte gewandelt?

2. Welches sind die gängigen Argumente für und wider die direkte Demokratie?
3. Welches sind die direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz, in Kalifornien, Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien?
4. Wie oft, worüber und mit welchen Ergebnissen wurde in diesen Staaten abgestimmt?
5. Welche Umstände und Motive sind bei der Einführung bzw. Anwendung direktdemokratischer Instrumente massgebend?
6. Wer sind die Hauptakteure im direktdemokratischen Prozess in der Schweiz und in Kalifornien?
7. Wie verläuft der direktdemokratische Entscheidungsprozess in der Schweiz und in Kalifornien?
8. Welches sind die direkten und indirekten, die beabsichtigten und unbeabsichtigten, die bewussten und unbewussten Wirkungen direktdemokratischer Einrichtungen und Verfahren?
9. Welche Beziehungen bestehen zwischen Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg?
10. Welches sind die Funktionen der direkten Demokratie in bezug auf die Struktur des politischen Systems, die Politikinhalte und den politischen Entscheidungsprozess?

11. Welches sind die funktionalen Voraussetzungen der direkten Demokratie?
Gibt es funktionale Äquivalente?
12. Welches sind, übers Ganze gesehen, die Vorzüge und Mängel der direkten Demokratie?
13. Ist direkte Demokratie, eher als repräsentative Demokratie, Selbstherrschaft des Volkes?

1.4 Ansatz

Die Methode dieser Arbeit ist dem Gegenstand angepasst. Sie ist nicht empirisch-analytisch, d.h. ich erstelle kein formales Modell der direkten Demokratie mit genau definierten Variablen und Hypothesen, die ich dann anhand von erhobenen Daten teste.

Das Vorgehen ist vielmehr methodenpluralistisch. Wie schon bei der "Datenbasis" angesprochen, beruht die Arbeit zum guten Teil auf einer Sekundäranalyse sozialwissenschaftlicher Daten und Forschungsergebnisse, ergänzt durch persönliche Erfahrungen, Beobachtungen und Gespräche. Viele Ausführungen über die direkte Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien mögen rein "deskriptiv" erscheinen. Das bedeutet aber nicht, dass sie "theorielos" sind. Deskription ist nicht möglich, ohne eine Vorstellung davon zu haben, wie sich konkrete Phänomene von anderen unterscheiden.² Im vorliegenden Fall war Deskription nicht möglich, ohne eine Konzeption zu haben, wie ein modernes

² Vgl. Schnell/Hill/Esler (1992, 76).

politisches System aufgebaut ist und funktioniert. Ich orientiere mich dabei am strukturfunktionalistischen Ansatz politischer Systemanalyse. Ich betrachte die direkte Demokratie im Kontext eines politischen Systems, das eine dauerhafte Struktur aufweist, das Leistungen (Funktionen) erbringt und in dem sich Prozesse abspielen. Ich gehe ferner davon aus, dass analytisch drei Ebenen unterschieden werden können, die Mikro-, die Meso- und die Makroebene. Dies widerspiegelt sich im Aufbau der Arbeit.

Die strukturfunktionalistische Analyse lässt sich nicht stets in aller Schärfe durchziehen. Empirische Beispiele lassen sich zuweilen sowohl bei der "Struktur" wie beim "Prozess" eines politischen Systems einordnen. Wiederholungen werden deshalb nicht ganz zu vermeiden sein.

Theoretische Generalisierungen sind schwierig, denn jede Volksabstimmung hat ihre eigene Geschichte (Butler/Ranney 1978, 18) und muss aus der Tradition des jeweiligen politischen Systems und aus dem aktuellen politischen Kontext heraus verstanden werden. Der direktdemokratische Prozess muss in die politischen Spielregeln und die politische Kultur eines Staates eingeordnet werden. Gleichwohl würde es zu weit führen, stets umfangreiche Exkurse über Geschichte und Struktur des politischen Systems, die Gesellschaftsstruktur, die Struktur des Parteiensystems³ und die jeweils aktuelle politische Lage der untersuchten Staaten vorzuschicken.

³ Ueber die Relevanz dieser drei Strukturfaktoren bei der Beurteilung von Wahlen vgl. Nohlen (1990, 25).

1.5 Bedeutung der direkten Demokratie

Die liberale Demokratie ist heute in der westlichen Welt zur einzig allgemein anerkannten Staatsform geworden. Nicht der Grundsatz der Demokratie ist in den westlichen Industriestaaten umstritten, wohl aber ihre Ausgestaltung.

Bei der Ausgestaltung der Demokratie stösst man fast zwangsläufig auf die Frage, ob die repräsentative Demokratie mit direktdemokratischen Elementen ergänzt werden soll. Direkte Demokratie wird oft a priori als "legitimere" Form angesehen, weil sie dem "Volk" mehr Partizipationschancen eröffne.

Das Interesse an der direkten Demokratie nimmt wellenförmig zu und ab, je nach politischen Umständen und Ereignissen. Unzufriedenheit mit den repräsentativen Organen und den politischen Parteien lässt den Ruf nach mehr direkter Demokratie ertönen, Missbrauch und exzessive Anwendung direktdemokratischer Instrumente führt zu Forderungen nach ausschliesslich repräsentativer Demokratie bzw. Einschränkung der direkten Demokratie.

Direktdemokratische Optionen können in folgenden Situationen aktuell werden:

- Suche nach einer neuen politischen Ordnung (aufgrund einer Krise, eines Zusammenbruchs, eines Neuanfangs, z.B. bei den politischen und territorialen Umgestaltungen nach dem 1. Weltkrieg oder nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa 1989);

- Unzufriedenheit breiter Wählerschichten mit den Organen der repräsentativen Demokratie (Parteien, Regierung, Parlament)⁴;
- mangelnde Bereitschaft von politischen Minderheiten, "existentielle" politische Entscheide der Staatsorgane als verbindlich anzuerkennen;
- Aufkommen von neuen sozialen Bewegungen mit basisdemokratischen Ideen;
- perzipierte nachlassende Fähigkeit des politisch-administrativen Systems, anstehende Probleme zu lösen;
- Krise oder Flügelkämpfe innerhalb einer allein regierenden oder dominierenden Partei;
- Vorhandensein einer Opposition, die sich parlamentarisch oder bei Wahlen nicht durchsetzen kann, die Volksmeinung in einer spezifischen Sachfrage aber hinter sich wähnt und sich über eine Volksbefragung Gefolgschaft verschaffen möchte;
- Anstehen von zentralen, irreversiblen Entscheidungen einer Nation, für welche ein erhöhter Legitimationsbedarf besteht und für welche die Staatsorgane nicht allein die Verantwortung übernehmen wollen.

⁴ Mit Bezug auf Oesterreich schreibt Morscher (1986, 778): "Es ist bekannt, dass derartige Forderungen mit einer Unzufriedenheit, ja Verdrossenheit mit den Politikern und mit den politischen Parteien zu korrelieren pflegen."

1.6 Aktualität der direkten Demokratie

Seit den 1970er Jahren ist eine häufigere Anwendung direktdemokratischer Verfahren und ein gesteigertes Interesse an der direkten Demokratie feststellbar, v.a. in Europa und in den USA. Naisbitt (1984, 225) schreibt für die USA: "Die siebziger Jahre markierten den Beginn der Partizipations-Aera in der Politik durch eine nie zuvor dagewesene Flut von Referenden und Initiativen." 1988 und 1990 wurde in den US-Gliedstaaten über mehr als 400 Sachvorlagen abgestimmt - "the largest number in history" (Ranney 1991, 2).

Es gab in jüngster Zeit spektakuläre Abstimmungsgegenstände bzw. -ergebnisse, die ein weltweites Medienecho ausgelöst haben. Einige Beispiele:

- In Grossbritannien wurde am 5. Juni 1975 ein Plebiszit über die EG-Mitgliedschaft durchgeführt. Es war dies die erste und bisher einzige Sachabstimmung in diesem Staat.

- Am 6. Juni 1978 wurde in Kalifornien mit 65 Prozent Jastimmen Proposition 13 angenommen, welche die Grundeigentumssteuer um die Hälfte auf ein Prozent des geschätzten Wertes senkte, was der Staatskasse Kaliforniens Steuerausfälle in Milliardenhöhe verursachte. Die "tax revolt" griff sogleich auf 19 andere Staaten über. Nicht allein der Gegenstand war wichtig, es wurde auch das Mittel der Initiative neu entdeckt und der Öffentlichkeit vor Augen geführt, welche gewaltigen Auswirkungen Bürgerinitiativen haben können (Naisbitt 1984, 238).

- In Quebec fand am 20. Mai 1980 eine Volksabstimmung über das Verhältnis zu Kanada statt.⁵

- Zwei Schweizer Volksabstimmungen lösten über die Landesgrenze hinaus ein Medienecho aus: Das Staatsvertragsreferendum über den UNO-Beitritt vom 16. März 1986 und die Initiative zur Abschaffung der Armee, über die am 26. November 1989 abgestimmt wurde.⁶ Sowohl die massive Verwerfung des UNO-Beitritts mit 511'713 Ja- gegen 1'591'150 Neinstimmen als auch der Jastimmen-Anteil von 35,6 Prozent sowie die Stimmbeteiligung von 68,6 Prozent bei der Armeeabschaffungsabstimmung waren überraschend.

- In der ehemaligen Sowjetunion wurde am 17. März 1991 ein Referendum über die Frage einer "erneuerten Föderation mit gleichberechtigten souveränen Republiken" abgehalten.⁷

Diskussionen zur Einführung von direktdemokratischen Elementen in der Verfassung gibt oder gab es in den vergangenen zwanzig Jahren in vielen Staaten, so in der BRD⁸, in Belgien, Frankreich, Schweden, Finnland, den

⁵ Mittels der Volksabstimmung vom 20. Mai 1980 beabsichtigte die Provinzregierung von Quebec unter Führung von René Lévesque, sich das Mandat erteilen zu lassen, mit der Regierung in Ottawa über die politische Souveränität von Quebec bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Assoziation mit Kanada zu verhandeln. Bei einer Beteiligung von 80 Prozent entschieden sich 59,5 Prozent gegen Verhandlungen.

⁶ Das Gleiche gilt für die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den EWR-Vertrag. Er wurde bei einer Stimmbeteiligung von 78,3 Prozent von der Stimmbürgerschaft knapp und von den Ständen klar abgelehnt.

⁷ Siehe z.B. The Economist, March 23, 1991, S. 53 f.

⁸ Vgl. zur Diskussion in der BRD Pestalozza (1981), Stübel (1987), Bugiel (1987), Krause (1987), Obst (1986), Rommelfanger (1988, 276 ff.), Luthardt (1988), Evers (1991), Gebhardt (1991).

Niederlanden⁹ und in den USA auf nationaler Ebene bzw. in Gliedstaaten, welche Referendum und Initiative nicht kennen. In den Staaten Mittel- und Osteuropas wird nach dem Umbruch von 1989 die Option "direktdemokratische Elemente" in Erwägung gezogen. Ungarn ist vorausgegangen und hat ein fakultatives Gesetzesreferendum eingeführt.

In der BRD haben die Grünen am 24. Oktober 1983 im Bundestag einen Gesetzesentwurf betreffend die Durchführung einer konsultativen Volksbefragung zur Stationierung neuer Atomraketen eingebracht. Die anhaltende Diskussion in der BRD über die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene hat in neuester Zeit zwei neue Schubkräfte erhalten: die deutsche Wiedervereinigung und die Verfassungsreform in Schleswig-Holstein nach der Barschel-Affäre. In Schleswig-Holstein wurden 1990 neue direktdemokratische Instrumente eingeführt, und diese dienten den Verfassungsgebern in den fünf neuen Ländern der ehemaligen DDR als Modell (vgl. Jung 1991). Aus Schweizer Sicht lassen vor allem Bestimmungen zur staatlichen Erstattung der notwendigen Kosten für eine Abstimmungskampagne aufhorchen.

Bei der Verfassungsrevision in den Niederlanden wurde die Aufnahme von Initiative und Referendum intensiv diskutiert; eine Mehrheit dafür fand sich aber nicht.¹⁰ 1985 hat eine Staatenkommission unter Leitung des früheren christlich-demokratischen Ministerpräsidenten Biesheuvel nach dreijähriger Arbeit Empfehlungen für die Einführung von Referendum, Volksinitiative und Volksbefragung in den Niederlanden vorgelegt. Die politischen Parteien reagierten mehrheitlich negativ. Die jüngste Aenderung der schwedischen Verfassung von 1979 hat dem

⁹ Dazu Gilhuis (1981).

¹⁰ Vgl. C.A.J.M. Kortmann, Das niederländische Grundgesetz vom 17. Februar 1983, in: JöR n. F. 33 (1984), S. 175.

konsultativen Referendum ein fakultatives Verfassungsreferendum, ausgestaltet als Plebiszit, hinzugefügt. Danach kann eine Reichstags-Minderheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder parallel zu den ohnehin vorgeschriebenen Parlamentsneuwahlen eine Volksabstimmung verlangen (Bugiel 1987, 403). In Finnland wurden 1987 Bestimmungen über ein konsultatives Referendum in die Verfassung aufgenommen. Damit wurde allerdings nur der bisherigen Praxis eine verfassungsmässige Grundlage verschafft (vgl. Suksi 1991, 16).

1977 wurde die "Initiative America" ins Leben gerufen, welche sich die Einführung einer Gesetzesinitiative auf nationaler Ebene in den USA zum Ziel gesetzt hatte. Versuche zur Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene gab es in den USA schon früher, und zwar in drei Wellen (vgl. Cronin 1989, 164): während des Populist und Progressive Movement (1890 - 1912), während der Isolations- und Friedensbewegung (1914 - 1940) und während des "issue Aktivismus" (1970 - 1981). Die zweite Bewegung kreiste um die Einführung eines "war referendums". Bekannt geworden ist insbesondere das sog. "Ludlow Amendment"¹¹ von 1935, benannt nach dem Kongressabgeordneten Louis Ludlow (Demokrat, Indiana).

Den Gründern von "Initiative America", John Forster und Roger Telschow, schwebte eine Gesetzesinitiative auf nationaler Ebene vor. Für das Zustandekommen hätten, innert 18 Monaten, Unterschriften in der Zahl von drei Prozent der Wähler beigebracht werden müssen, die an den letzten Präsidentschaftswahlen teilgenommen haben. Ein zusätzliches Erfordernis wäre gewesen, dass

¹¹ Danach sollte vor jeder amerikanischen Kriegserklärung ein Volksentscheid durchgeführt werden. Nach Gallup-Umfragen gab es in der amerikanischen Öffentlichkeit im April 1936 eine Zustimmung von 71 Prozent für diese Idee, im Oktober 1937 von 73 Prozent, im September 1939 von 51 Prozent und im Januar 1940 von 60 Prozent. Nach dem japanischen Ueberfall auf Pearl Harbour änderte sich das schlagartig.

in mindestens zehn Bundesstaaten drei Prozent der Wähler unterschrieben hätten. Die Verfassungsmässigkeit eines so beschlossenen Gesetzes hätte vom obersten US-Gericht überprüft werden können. Unterstützung im Kongress fanden die Gründer bei Senator James Abourezk (Demokrat-S.D.) und beim Repräsentanten Jack Kemp (Republikaner-N.Y.), die im Parlament Anträge einbrachten. Es wurden Hearings durchgeführt, und der Parlamentsdienst verfasste einen gründlichen Bericht¹². Politische Chancen zur Durchsetzung einer Verfassungsänderung im Sinne der Initianten bestanden aber nie.¹³

Im Gleichschritt mit dem politischen wuchs auch das politikwissenschaftliche Interesse an der direkten Demokratie. Auslöser des Buches von Butler/Ranney (1978) war der Umstand, dass es keine vergleichende Untersuchung über direktdemokratische Institutionen gab. In den 80er Jahren sind eine ganze Reihe von Publikationen, hauptsächlich aber beschränkt auf einzelne politische Systeme¹⁴, erschienen. Es liegen ferner einige Sammelbände über die direkte Demokratie in verschiedenen Staaten sowie eine Anzahl von Aufsätzen¹⁵ vor.

Das Interesse der Forschung am Gegenstand "direkte Demokratie" hält an. An der Universität Erlangen-Nürnberg läuft unter der Leitung von Jürgen Gebhardt ein grösseres Forschungsprojekt über "Das Plebiszit in der repräsentativen

¹² U.S. CONGRESS, SENATE, Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary, 95th Congress, 1st session, Hearings on S.J. Res. 67, December 13-14, 1977, Washington D.C. 1978.

¹³ Das U.S. State Department hat schon anderen Staaten die Durchführung von Referenden empfohlen, so 1978 Nicaragua unter Somoza (Cronin 1989, 162).

¹⁴ Die wichtigsten neuesten selbständigen Publikationen aus den USA sind Magleby (1984), Zimmerman (1986), Zisk (1987), Cronin (1989), Schmidt (1989).

¹⁵ Die neuesten sind: Bugiel (1987), Strübel (1987), Jung (1990), Gebhardt (1991), Möckli (1991), Morel (1992).

Demokratie". Das Schweizerische Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1991 war der direkten Demokratie gewidmet. In Italien arbeitet Pier Vincenzo Uleri an einer vergleichenden Studie. Er hat die "Initiative" zu einer internationalen Konferenz über "Demokratie und Referendum" ergriffen, die vom 3. bis 5. Oktober 1991 in Prato stattgefunden hat.

Austin Ranney hat als Titel seines Papers für die Konferenz von Prato - er konnte es leider krankheitshalber nicht selbst präsentieren - treffend "Referendums - New Practice and Old Theory" gewählt. In der Tat steckt die theoretische Durchdringung des Phänomens "direkte Demokratie" noch in den Anfängen. Diese Lücke zu schliessen, ist weder der Anspruch noch die Absicht der vorliegenden Arbeit. Vielmehr geht es darum, vorhandenes Wissen zusammenzutragen und systematisch zu gliedern, um so Grundlagen und Anstösse zu vermitteln für künftige praktische Diskussionen sowie für theoretische und empirische Forschungsarbeiten.

2 GESCHICHTE UND "THEORIE"

2.1 Zur Ideengeschichte der direkten Demokratie

Die Diskussion über Demokratie hielt sich bis ins 18. Jahrhundert ganz im Rahmen gelehrter Erörterungen. Der Demokratiebegriff umfasste nur die Versammlungsdemokratie. Diese wurde von den meisten Staatsdenkern abgelehnt¹⁶ (Bodin, Hobbes, Montesquieu, Federalists) bzw. allenfalls als Teil einer Mischung der Gewalten befürwortet. In der politischen Praxis tauchte der Begriff Demokratie nicht auf.¹⁷

Erst zwischen 1780 und 1800 wurde "Demokratie" von einem Wort der Gelehrtensprache zu einem (heftig umkämpften) "politischen Begriff". Ueber die Kennzeichnung der Staatsform hinaus erhielt der Begriff einen allgemeinen sozial- und geschichtsphilosophischen Inhalt, was sich an neuen Wortverbindungen wie "christliche Demokratie" oder "Sozial-Demokratie" ablesen lässt.¹⁸ Im kontinentaleuropäischen Sprachgebrauch der Restaurationszeit wurde

¹⁶ Schon Aristoteles (Politik, 1292 a) hatte vor einer von Demagogen geführten Demokratie gewarnt, in der das Volk entscheidet und nicht das Gesetz. Der Demagoge gleiche dem Schmeichler in der Tyrannis. "Denn so werden sie selbst gross, wenn das Volk Herr über alles ist und sie über die Meinung des Volkes; denn das Volk gehorcht ihnen." Am ehesten sei eine Demokratie dort geeignet, wo ein Volk von der Landwirtschaft oder der Viehzucht lebt. Es ist beschäftigt und kann nicht viele Volksversammlungen abhalten (Politik, 1318 b). Ein Volk aus Kleinhandwerkern, Marktleuten und Tagelöhnern treibt sich hingegen dauernd um den Markt und die Stadtmitte herum, und ziemlich alle sind leicht zu Volksversammlungen bereit (Politik 1319 a). Eine Demokratie, an der alle Gruppen teilhaben, ist die extremste Form.

¹⁷ Maier (1971, 127).

¹⁸ Maier (1971, 137).

Demokratie "zu einem meist abwehrend gebrauchten Schimpf- und Scheltwort".¹⁹ Die Demokratie wird erst in jüngster Zeit allgemein positiv bewertet. "... Während der längsten Zeit der Geschichte war das genaue Gegenteil der Fall".²⁰

Den ideengeschichtlichen Hauptströmungen der britischen, amerikanischen und französischen Revolution war gemeinsam, dass sie die Legitimation der Staatsgewalt nicht mehr von Gott, sondern vom Volk ableiteten und die Ausübung der Staatsgewalt nicht mehr in die Hände weniger, sondern vieler Menschen legten. Für die meisten Staatsdenker der Neuzeit implizierte indessen die Vorstellung eines "Gesellschaftsvertrages" unter den Bürgern keine direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie plädierten für ein Zwischenglied zwischen Volks- und Staatswillen, eine repräsentative Körperschaft (Locke, Kant²¹, Burke, Federalists, Sieyès, Paine). Erst mit der "Erfindung" der repräsentativen Demokratie wurde den Monarchien und Aristokratien eine Staatsform gegenübergestellt, welche die bestehenden Formen herausforderte.

"The first occurrences of the concept 'representative democracy' are found in Jeremy Bentham's *A Fragment on Government* published in 1776 and in a letter by Alexander Hamilton dated May 1777."²² Von der Mitte des 19. Jahrhunderts an wurde unter "Demokratie" hauptsächlich "repräsentative Demokratie" ver-

¹⁹ Maier (1971, 143).

²⁰ Finley (1980, 15).

²¹ "Alle Regierungsform nämlich, die nicht repräsentativ ist, ist eigentlich eine Uniform, weil der Gesetzgeber in einer und derselben Person zugleich Vollstrecker seines Willens ... sein kann...". Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, Erster Definitivartikel, 1795.

²² Hansen (1987, 5).

standen, und die Versammlungsdemokratie wurde nach und nach zum historischen Relikt. Mit der repräsentativen Ausgestaltung war die Demokratie nicht mehr auf kleine und homogene Gemeinwesen beschränkt.

Es gab in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts nur einen grossen Denker, der das Konzept der repräsentativen Demokratie in Frage stellte und für die direkte Demokratie²³ plädierte: der Genfer Bürger Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778). "If one were to name the one book in which the revolutionary aspiration of the period from 1760 to 1800 were most compactly embodied, it would be the *Social Contract*."²⁴ Nach Rousseau ist das Volk, nicht die Regierung souverän. Das Volk kann Machtbefugnisse delegieren, aber niemals die Souveränität. Die Souveränität kann weder veräussert noch repräsentiert werden. Rousseau proklamierte: "Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz."²⁵ Flexibel zeigt sich Rousseau indessen bei der vollziehenden Gewalt: Jede rechtmässige Regierung, ungeachtet ob Demokratie, Aristokratie oder Monarchie, ist republikanisch (Riklin 1987, 71). Eine Vertretung des Volkes bei der vollziehenden Gewalt ist sogar geboten (Rousseau 1762, III/15).

Rousseau hatte ein optimistisches Menschenbild: Der Mensch ist im Grunde gut, aber die Gesellschaft hat ihn verdorben. Dieses Vertrauen in die Weisheit und Aufrichtigkeit der Menschen, wenigstens der Majorität, wurde geteilt von Thomas Jefferson (1743 - 1826). "I know of no safe repository of the ultimate

²³ Was wir heute direkte Demokratie nennen, bezeichnete Rousseau als Republik. Eine Republik war für Rousseau jeder von Gesetzen regierte Staat (vgl. Riklin 1987, 71). Die gesetzgebende Gewalt steht ausschliesslich dem Volk zu.

²⁴ Palmer (1959, 119).

²⁵ Rousseau (1762, III/15).

power of society but the people, and if we think them not enlightened enough, the remedy is not to take the power from them, but to inform them by education."²⁶

Rousseaus "Contrat Social" übte einen grossen Einfluss auf die französischen Revolutionsverfassung der Girondisten und der Montagnards²⁷ aus. Die Montagnard-Verfassung von 1793 statuierte die Verfassungsinitiative und das Gesetzesveto. Die direktdemokratischen Ideen wurden indessen überlagert von Ideen der rein repräsentativen Demokratie. Sieyès war im Gegensatz zu Rousseau der Auffassung, die *volonté générale* könne nur von den Repräsentanten des Volkes, niemals aber vom Volk selbst, erkannt werden. Die repräsentative Regierungsform war für Sieyès keine Demokratie. Umstritten war auch der Begriff der Repräsentation. Die Mandatstheoretiker hielten dafür, dass die Repräsentanten ihre Handlungen nach den Interessen, Bedürfnissen und Wünschen der Repräsentierten ausrichteten, nötigenfalls nach Instruktionen der Wähler. Die Unabhängigkeitstheoretiker sahen das Repräsentationsverhältnis eher virtuell, da die Repräsentanten dem Ganzen verpflichtet seien. Der "Gründervater" der unabhängigen Position war Edmund Burke. "Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; ... but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole..."²⁸

²⁶ Thomas Jefferson, Letter to James Madison, 20 December 1787, reprinted in Richard Hofstadter, ed., *Great Issues in American History*, New York 1958, p. 115.

²⁷ Näheres dazu bei Kölz (1992, 74 ff.). Beide Verfassungskonzepte waren für die spätere schweizerische Verfassungsentwicklung wegweisend.

²⁸ Edmund Burke, Speech to Bristol Constituents, in: *Burke's Works*, London 1871, S. 446.

Mit der Revolutionsverfassung von 1793 hatten in Frankreich zwar die Verfechter der direkten Demokratie gesiegt. Dies aber nur in der Theorie, denn in der Praxis konnte sich in Frankreich die direkte Demokratie als Partizipationsmöglichkeit "von unten" nie durchsetzen. Stattdessen begründete Napoleon die Tradition der französischen Plebiszite.

In den USA ging der Schaffung der Bundesverfassung von 1776 eine ähnliche Diskussion voraus. Sollten, in Anlehnung an vorhandene Institutionen in den Bezirken und Gliedstaaten²⁹, direktdemokratische Elemente aufgenommen werden? Die Antwort der meisten Staatsdenker war negativ³⁰. Die Furcht vor einer "Tyrannei der Mehrheit" beschäftigte die "Federalists". Repräsentation sollte den direkten Einfluss des Volkes dämpfen. So war James Madison (1751 bis 1836, vierter Präsident der USA) skeptisch, was die politische Partizipation des Durchschnittsbürgers in der künftigen Föderation anbelangte. Die Demokratie - worunter Madison die Versammlungsdemokratie verstand - sei insbesondere nicht in der Lage, die Interessen verschiedener Gruppen in einem Staat miteinander in Einklang zu bringen. "Besitzt eine Interessengruppe jedoch die Majorität, so wird sie durch die Staatsform der Volksregierung in die Lage versetzt, ihren Interessen und Leidenschaften das Gemeinwohl und die Rechte

²⁹ In den USA haben religiöse Ideen zur Bildung der politischen Demokratie beigetragen. Diese waren mit modernen naturrechtlichen Ideen verschmolzen. "Für die Ideengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung in Amerika sind zwei theoretische Strömungen zu beachten: zunächst der Einfluss der religiösen Demokratie, wie er bei der Staatengründung in der neuen Welt zum Ausdruck gekommen ist, sodann die Nachwirkung der europäischen Staatsphilosophie, in erster Linie der Lockes, Sidneys, Montesquieus und Rousseaus." (Loewenstein 1922, 46)

³⁰ "In a large society, inhabiting an extensive country, it is impossible that the whole should assemble to make laws. The first necessary step, then, is to delegate power from the many to a few of the most wise and good." John Adams, *Thoughts on Government* (1776), in: *The Works of John Adams*, vol. 4, Boston 1851, S. 194.

der übrigen Bürger aufzuopfern."³¹ Aufgabe der Regierung ist es auch, die Minorität vor der Majorität zu schützen. In einem grossen, bevölkerungsreichen Staat gibt es eine Vielzahl von Interessengruppen, die sich gegenseitig in Schach halten.

Eine reine Demokratie ist nach Madison zu allen Zeiten zum Schauplatz stürmischer Auseinandersetzungen geworden. Ausserdem seien ihr von der Gebiets- und Bevölkerungsgrösse her natürliche Grenzen gesetzt. In den amerikanischen Staaten sei das Volk als Kollektiv von jedem Anteil an der Regierung ausgeschlossen (Hamilton/Madison/Jay 1787, Nr. 63). Eine Republik ist für Madison eine Staatsform, in der die Idee der Vertretung des Volkes verwirklicht ist. Eine solche repräsentative Republik ist keine Demokratie. In dieser Republik muss man institutionelle Vorkehrungen treffen, um die öffentliche Macht zu teilen und sie in die Hände der Weisen und Tugendhaften zu legen. Dazu gehören das Zweikammersystem³², die Repräsentation, der Föderalismus und die Ausbalancierung der politischen Kräfte. Durch das Vorhandensein verschiedener Gewalten überwacht sich die Regierung selbst. Die Regierenden müssen das Volk überwachen, und die Regierung muss, durch die Repräsentation, vom Volk abhängig sein (Hamilton/Madison/Jay 1787, Nr. 51). Im föderalistischen Staat wird die vom Volk abgetretene Macht auf zwei separate Regierungen aufgeteilt, die einander gegenseitig überwachen.

³¹ Hamilton/Madison/Jay (1787, Nr. 10).

³² Die Idee des Zweikammersystems orientierte sich natürlich am britischen Vorbild, ebenso wie das Veto des Präsidenten. Interessant ist, dass noch heute alle US-Gliedstaaten ausser Nebraska ein Zweikammersystem kennen. In der Schweiz hingegen war die Idee von zweikammerigen kantonalen Parlamenten politisch nie relevant.

Wie in der Schweiz erfolgte die Wahl der Staatenvertreter im Kongress anfänglich nicht durch das Volk, sondern durch die Staatenparlamente. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als die direktdemokratische Bewegung in den US-Gliedstaaten einsetzte, griff man, zwecks Legitimierung, zurück auf die vorrevolutionären direktdemokratischen Einrichtungen.

Auf fruchtbaren Boden fielen die direktdemokratischen Ideen in der Schweiz. Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien hatten keinen Staatsdenker, der sie theoretisch legitimiert hätte. In der Eidgenossenschaft empfand man Rousseaus Ideen, wegen der vorfindbaren Traditionen, nicht als etwas Neues, Fremdes, sondern erblickte in ihnen die theoretische Fundierung dessen, was man seit Jahrhunderten gelebt hatte. So konstruierten schweizerische Staatsrechtler des 19. und 20. Jahrhunderts - unter ihnen Anton Philipp von Segesser (1817 - 1888), Carl Hilty (1833 - 1909), Fritz Fleiner (1867 - 1937) und Max Imboden (1915 - 1969) - die Kontinuitäts- und die Verschmelzungshypothese³³: Die demokratischen Ideen haben sich in der Schweiz organisch vom Spätmittelalter bis in die Neuzeit fortentwickelt, bzw. alteidgenössische autochthone Ideen sind mit modernen naturrechtlichen verschmolzen.

Ideengeschichtlich ist die direkte Demokratie in der Schweiz zurückzuführen auf autochthone Einrichtungen in der alten Eidgenossenschaft³⁴ - Landsgemeinde, Kriegsgemeinde, föderative Referenden in Graubünden und im Wallis, Volksanfragen in den Untertanengebieten, Bürgerversammlungen in den Städten - sowie auf moderne naturrechtliche Ideen, die über Frankreich in die Schweiz kamen. Aus der Vermischung traditionell-autochthoner und naturrechtlich-

³³ Vgl. Riklin/Möckli (1983, 39 f.).

³⁴ Näheres in Möckli (1987, 12 f.).

internationaler Ideen hat sich im 19. Jahrhundert die wirkungsmächtige direktdemokratische Bewegung legitimiert.³⁵

Aus diesen zwei Wurzeln ist die direkte Demokratie im 19. Jahrhundert von unten nach oben in zwei grossen Schüben gewachsen: mit der Helvetik 1798 fassten die modernen Ideen der Gleichheit und der Volkssouveränität Fuss und vermischten sich in der Regenerationszeit ab 1830 mit alteidgenössischen Demokratieidealen zu einer wirkungsmächtigen demokratischen Bewegung, die in den 1860er Jahren in den Kantonen ihren Höhepunkt erreichte. Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert gehörte die Forderung nach einem Ausbau der direkten Demokratie zum Programm der schweizerischen Arbeiterbewegung, und auch die in den 1970er und 80er Jahren aufkommende ökologische Bewegung setzte - wie fast jede neue politische Gruppierung in der Schweiz - zunächst auf die direkte Demokratie. In keinem Staat der Erde gibt es heute so zahlreiche direktdemokratische Institutionen auf allen Staatsebenen wie in der Schweiz.

Im frühen 19. Jahrhundert galten nur die USA und die Schweiz als Republiken, und diese beiden Staaten sind bis heute neben Liechtenstein die einzigen geblieben, in denen direktdemokratische Verfahren zum politischen Alltag gehören.³⁶ Den meisten europäischen Staaten stand im 19. Jahrhundert der Uebergang von der Monarchie zur Demokratie erst bevor.

³⁵ Näheres in Riklin/Möckli (1983, 29 ff.).

³⁶ Curti (1911, 27) führt die direkte Demokratie in der Schweiz und in den Neuenglandstaaten auf "die von den germanischen Stämmen gegründete ... ursprüngliche Volksfreiheit" zurück. Unter Volksfreiheit versteht er die direkte Teilnahme sämtlicher Volksgenossen an der Gesetzgebung.

Der Siegeszug der Demokratie zur heute fast einzig legitimen Staatsform begann mit dem Zusammenbruch der europäischen Monarchien nach dem Ersten Weltkrieg (vgl. Deutschland, S. 75) und setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg, der Entkolonialisierung und dem Umbruch in Osteuropa 1989 fort. Nahezu alle Staaten und politischen Parteien bekennen sich heute zur pluralistischen Demokratie. Diese ist gewöhnlich repräsentativ ausgestaltet, oft mit einem monokratischen Element. Zu direktdemokratischen Verfahren wird meist nur dann Zuflucht genommen, wenn sie der Politik der Staatsorgane dienlich sind.

Im 19. und 20. Jahrhundert hat es in Westeuropa vereinzelt immer wieder Verfechter des Ideals der direkte Demokratie gegeben, so Moritz Rittinghausen³⁷, Victor Considérant³⁸, Karl Bürkli, Theodor Curti, James Bryce. Weder der sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Rittinghausen in Deutschland noch der Schriftsteller Considérant in Frankreich konnten praktische Erfolge erzielen (vgl. Curti 1882, 191 ff.). Das Gothaer Programm der deutschen Sozialistischen Arbeiterpartei von 1875 erwähnte als zweiten Punkt der grundsätzlichen Forderungen "Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Entscheidung über Krieg und Frieden durch das Volk". Das Erfurter Programm von 1891 verlangte: "Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittels des Vorschlags- und Verwerfungsrechts."

Aber es gab auch Skeptiker. Karl Marx meinte in seiner "Kritik des Gothaer Programms" von 1875, dass dessen politische Forderungen nichts enthalten "ausser der aller Welt bekannten demokratischen Litanei: allgemeines Wahlrecht,

³⁷ Moritz Rittinghausen, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 5. A., Zürich 1893.

³⁸ Vicor Considérant, La Législation par le peuple et ses adversaires, Bruxelles, Grand et Leipzig 1852.

direkte Gesetzgebung, Volksrecht, Volkswehr etc. ... Es sind lauter Forderungen, die, soweit nicht in phantastischer Vorstellung übertrieben, bereits realisiert sind", nämlich "in der Schweiz, den Vereinigten Staaten etc.". ³⁹ Für Karl Kautsky (1911) war die direkte Demokratie eine Methode zur Verwirklichung der Ziele des Sozialismus, neben dem Parlamentarismus und der direkten Aktion. Scharf kritisierte Kautsky Rittinghausen. Die direkte Demokratie sei "ein ungefährliches Steckenpferd dort, wo die Demokratie bereits fest begründet ist; ihre Propagierung ist entschieden zu verwerfen dort, wo das Proletariat noch um seine Zulassung zum Parlament oder um dessen Rechte gegenüber einer übermächtigen Regierung zu kämpfen hat" (Kautsky 1911, 122). Kautsky meinte ferner, die direkte Gesetzgebung durch das Volk habe die Tendenz, "die Scheidung der Bevölkerung in Parteien zu hemmen, nicht zu fördern", und die Geschlossenheit innerhalb der Parteien werde vermindert (ebenda, 133).

Innerhalb linker und ökologischer Bewegungen ist die direkte Demokratie nach wie vor umstritten. Radikale Gruppen warnen, "Volksabstimmungen würden aufzeigen, dass die Linke keine Mehrheit hinter sich habe. Zudem werde gerade durch direkte Demokratie eine breite Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat erreicht. Die Linke dürfe daher eine Volksabstimmung nur fordern, wenn letztlich gesichert sei, dass sie nicht stattfände."⁴⁰ Für die Schweiz schreiben Claire und François Masnata-Rubattel (1978, 137 f.): "Die halb-direkte Demokratie ist in der Tat die 'geheime' Waffe der Rechten, da sie die Illusion von der Gleichheit bestärkt. ... Die halb-direkte Demokratie ist vielleicht die grösste Illusion des politischen Systems in der Schweiz."

³⁹ MEW Band 19, 29.

⁴⁰ Obst (1986, 17).

2.2 Zur Verfassungsgeschichte der direkten Demokratie

Der Demokratiebegriff umfasste bis zum Ende des 18. Jahrhunderts nur die Versammlungsdemokratie. In dieser Form der Demokratie war das "Volk" - konkret: die Minderheit der politisch vollberechtigten Erwachsenen - nicht nur Legitimationsbasis der staatlichen Autorität, sondern handelndes Staatsorgan. Sowohl Wahlen wie Abstimmungen wurden ursprünglich vom versammelten Volk vorgenommen. Die Urnenabstimmungsdemokratie war eine politische Innovation, um demokratische Wahlen und Abstimmungen in grossen Territorien zu ermöglichen. Initiativen und Referenden waren deshalb anfänglich Surrogate für Volksversammlungen. Die ersten Referenden wurden in dezentralisierten Versammlungen durchgeführt.⁴¹ Es ist deshalb gerechtfertigt, versammlungs-demokratische Formen sowie Initiativen und Referenden unter dem Begriff "direkte Demokratie" zusammenzufassen.

2.2.1 Athen

Die Wiege der direkten Demokratie - ja der Demokratie überhaupt, da man sich bis in die Neuzeit Demokratie nur in Form des physisch versammelten Volkes vorstellen konnte - liegt in den Stadtstaaten des antiken Griechenland. Das klassische Urbild der Versammlungsdemokratie ist der griechische Stadtstaat

⁴¹ So die Verfassungsreferenden in Massachusetts 1778 und in Frankreich 1793. Das Gesetzesveto wurde in der Schweiz erstmals 1831 vom Kanton St. Gallen eingeführt. Wenn in den Gemeindeversammlungen, die auf Verlangen von je fünfzig Bürgern einberufen wurden, sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten des Kantons gegen ein neues Gesetz aussprachen, war es abgelehnt.

Athen. Der Höhepunkt der athenischen Demokratie⁴² lag um 450 - 430 v.Chr., im Perikleischen Zeitalter. Die Volksversammlung (Ekklesia) wurde zur Blütezeit der Demokratie mit dem athenischen Staat identifiziert.

Demokratie in der Antike hiess zwar, dass jeder vollberechtigte Bürger an der Volksversammlung teilhaben konnte. Die Demokratie beruhte aber nicht darauf, dass jedem Bürger die gleichen Rechte und Pflichten zukamen (Gleichheitsprinzip) und die Mehrheit, gemessen an der Zahl der Köpfe, entschied. Das Gleichheits- und das Mehrheitsprinzip wurden vielmehr überlagert durch das Vermögens-, das Territorial- und das Stammesprinzip.

Die Bewohner Attikas waren in vier Stammesabteilungen (Phylen) aufgeteilt. Die Phylen waren ursprünglich reine Personenverbände, in denen der Adel das Sagen hatte. Die politische Reform Solons (594 v.Chr.) machte den Umfang der politischen Rechte vom Vermögen abhängig (Timokratie). Politisch berechtigt war nur, wer sich über einen Ertrag von mehr als 150/200 Scheffel ausweisen konnte. Und nur die oberste Vermögensklasse (über 500 Scheffel Ertrag) hatte das passive Wahlrecht für die obersten Staatsämter. Die Abstufung dieser Rechte war verknüpft mit einer Abstufung der Pflichten bei Militärdienstleistungen. 487 wurde die Wahl der neun **Archonten** (obersten Staatsbeamten) durch das Los eingeführt, wobei das passive Wahlrecht 500 vorgewählten Kandidaten aus den beiden obersten Vermögensklassen vorbehalten blieb. Erst 458 v.Chr. wurden die Angehörigen der 3. Vermögensklasse (Zeugiten) zum Archontat zugelassen.

Die politische Reform des Kleisthenes (509 bis 507 v.Chr.) teilte Attika in drei grosse Bereiche auf (Stadt, Binnenland, Küste). Jeder Bereich wurde weiter auf-

⁴² Dazu: Bleicken (1986), Tarkiainen (1966), Sinclair (1988). Speziell zur Volksversammlung: Hansen (1987).

geteilt in 10 Trittyen (Drittel). Aus den so geschaffenen 30 Trittyen wurden 10 Phylen gebildet, und zwar so, dass jede Phyle aus einer Stadt-, Binnenland- und Küstentrittys bestand. Damit wurde die hergebrachte Koppelung von Territorial- und Personalstruktur auseinandergerissen.

Jede Trittys war weiter unterteilt in Demen (Gemeinden und kleine Städte), die eine eigene politische Organisation mit einem obersten Verwaltungsleiter (Demarchos) und einer Gemeindeversammlung (Agora) besaßen. Insgesamt gab es etwa 100 Demen. Die Demen wurden so auf die Trittyen verteilt, dass jeder ungefähr die gleiche Anzahl erwachsener Männer angehörte. Die Phylen hatten ebenfalls eigene Versammlungen. Jede Phyle entsandte 50 Phylenabgeordnete als Vertreter in den **Rat der Fünfhundert**. Die Ratsmitglieder wurden aus den Kandidaten, die sich meldeten, erlost. Ein Zehntel des Rates der 500, nämlich die Ratsleute einer Phyle, führte als Ausschuss (Prytanie) jeweils für einen Zehntel des Jahres die Amtsgeschäfte. Ein Drittel der 50 Prytanen musste auch nachts ständig im Amtslokal präsent sein. Der Ratsvorsitzende (Prytane) wechselte täglich. Der Rat war, da nicht von der Volksversammlung gewählt, nicht direkt von ihr abhängig.

Die Phylenordnung wurde auf das Heer übertragen: Jedes der zehn Phylenregimenter wählte einen **Strategen**. Seitdem die Wahl der Archonten durch das Los erfolgte, galt das Amt des Strategen als bedeutender, auch wegen der Möglichkeit der Wiederwahl.

Neben der Volksversammlung gab es in Athen **Geschworenengerichte**, die sich für öffentliche Prozesse aus jeweils 500 bis 1500 Bürgern zusammensetzten. Voraussetzung für die Wählbarkeit war das 30. Altersjahr. Die Wahl von etwa

6000 Geschworenen erfolgte jährlich durch das Los. Gegen Urteile der Gerichte war keine Berufung möglich.

Zur Blütezeit der Demokratie waren in Athen 100'000 der etwa 250'000 Einwohner Sklaven und nur etwa 30'000 politisch vollberechtigte Bürger⁴³, also an der Volksversammlung teilnahmeberechtigt. Davon besuchte nur ein Bruchteil die Versammlung. Wie in jeder Versammlungsdemokratie waren jene bevorteilt, die nahe dem Versammlungsort (dem Nymphenhügel) wohnten und von ihrer Lebenssituation her für die politische Betätigung abkömmlich waren.⁴⁴

Die Kompetenzen der **Volksversammlung** (Ekklesia) waren umfassend.⁴⁵ Sie verabschiedete die Gesetze, wählte Beamte, beschloss über Krieg, Frieden und Bündnisse und befasste sich mit laufenden Geschäften der Politik. Alle wichtigen politischen Entscheidungen wurden von ihr gefällt. Die Magistrate waren gegenüber der Volksversammlung strikt weisungsgebunden.

Einberufen wurde die Versammlung vom Rat, der auch die Traktandenliste festsetzte. Die Versammlung begann bei Sonnenaufgang und endete spätestens bei Sonnenuntergang. Ungewöhnlich war die Häufigkeit der Sitzungen: Es gab allein 40 gesetzlich vorgeschriebene Sitzungen pro Jahr. Der Vorsitzende der

⁴³ Die Schätzungen über die Bevölkerungszahl Athens gehen weit auseinander.

⁴⁴ "Wenn man bedenkt, dass einerseits viele Bauern eine Tagreise oder weiter von Athen entfernt wohnten und andererseits im Laufe eines Jahres schliesslich 40 ordentliche Versammlungen stattfanden, so müsste man sehr überrascht sein, wären die auf dem Land wohnhaften Bürger nicht untervertreten gewesen." (Stolz 1968, 33)

⁴⁵ "Die Entscheidungsfreiheit der Ekklesia war unbegrenzt: in der Spätphase des Peloponnesischen Krieges liess sich die Volksversammlung sogar für einen kurzen Augenblick dazu verleiten, für die Abschaffung der Demokratie zu stimmen." (Finley 1980, 31)

Prytanie war zugleich Vorsitzender der Volksversammlung. Er wechselte täglich. Jeder Beschluss der Volksversammlung bedurfte vorgängig einer Beratung im Rat. So war es auch mit jedem Antrag, den ein Bürger in der Versammlung stellen wollte. Wer einen Antrag an die Versammlung stellte, der Verfahrensmängel aufwies oder inhaltlich mit bestehenden Gesetzen kollidierte, konnte innerhalb eines Jahres durch jeden Athener Bürger verklagt werden (Stolz 1968, 16).

Die Abstimmung erfolgte mittels Handheben. Jede Stimme wurde einzeln gezählt. "Eine geheime Abstimmung mit Stimmsteinen war nur üblich, wenn das persönliche Interesse eines einzelnen berührt war."⁴⁶

Ungewöhnlich an der athenischen Demokratie waren die zahlreichen institutionellen Vorkehrungen gegen das Aufkommen von repräsentativen Organen und von starken Einzelpersonen mit permanenter Amtsgewalt. Wahlen durch das Los, kurze Amtszeiten, Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung - dies alles sorgte dafür, dass sich keine dauerhaften repräsentativen Organe herausbilden konnten und fast jeder vollberechtigte Bürger potentiell die Chance hatte, für kurze Zeit ein hohes Amt auszuüben. Die Volksversammlung liess kein Organ zu, welches sie repräsentierte und an ihrer Stelle handeln konnte. Alle diese Vorkehrungen vermochten freilich das Aufkommen starker Einzelpersonen nicht zu verhindern, machten aber ihre Position, da von der Gunst des Volkes abhängig, unstabil. Es scheint, dass sich die Athener im kleineren Kreis, in den Versammlungen der Phylen und der Deme, mit der Versammlungsdemokratie vertraut machen konnten. Wollte ein Bürger auf allen Stufen der Demokratie regelmässig partizipieren, so war die zeitliche Beanspruchung enorm.

⁴⁶ Bleicken (1986, 138).

2.2.2 Rom

Der Höhepunkt der römischen "Republik" lag von 300/287 bis 133 vor Christus. Republik in Anführungs- und Schlusszeichen geschrieben, weil nach heutigem Verständnis der römische Staat jener Zeit⁴⁷ eine Mischung aus Aristokratie und einigen demokratischen Elementen war. Die Römer indessen verstanden unter "Republik" die "res publica", die "Sache der Allgemeinheit", im Unterschied zur Sache des einzelnen.

Der römische **Senat** bestand aus 300 Mitgliedern, die von den Zensoren durch **Zuwahl** bestimmt wurden. Er rekrutierte sich zur Hauptsache aus den vornehmen Familien der Patrizier und Plebejer, der Nobilität. Rechtlich war der Senat nur Beratungsorgan der Magistrate, faktisch kam kaum ein Magistrat umhin, den Ratschlag des Senats zu befolgen.

Die beiden **Konsuln** waren die obersten Heerführer und hatten allgemeine Leitungsfunktionen inne. Sie standen sowohl dem Senat wie den Komitienversammlungen vor.

Die Magistraten waren - mit Ausnahme der Zensoren, die alle fünf Jahre gewählt wurden - nur für jeweils ein Jahr im Amt. Jedes Amt wurde mit mindestens zwei Vertretern besetzt (Kollegialität). Jeder Magistrat hatte gegenüber seinem Kollegen sowie den Beamten niedrigerer Stufe ein Einspruchsrecht (Veto). Dieses Vetorecht stand aber den Volksversammlungen nicht

⁴⁷ Ausführlich dazu: Bleicken (1975).

zu. Die von der Plebejerversammlung (siehe unten) gewählten **Volkstribunen** hatten ein Einspruchsrecht, aber keine Entscheidungsbefugnisse.

Im Gegensatz zu Athen kannte die römische Republik nicht nur eine, sondern vier Volksversammlungen (vgl. Abb. 2.1), deren Kompetenzen sich teilweise überschneiden. Jede Versammlung war nach Abteilungen (Zenturien, Kurien, Tribus) gegliedert. Bei den Abstimmungen innerhalb der einzelnen Abteilungen galt das Mehrheitsprinzip. Für das Abstimmungsergebnis entscheidend war in allen Versammlungen nicht die Zahl der Köpfe, sondern die Zahl der Abteilungen, die sich für oder gegen eine Vorlage aussprachen.

Die **Zenturiatkomitien** waren nach militärischen Einheiten gegliedert. Es gab fünf Vermögensklassen mit insgesamt 193 Hundertschaften. Die beiden obersten Klassen (18 Reiterzenturien, 80 Zenturien Schwerbewaffnete) hatten, da nach Hundertschaften abgestimmt wurde, die Mehrheit. Die Stimmabgabe wurde abgebrochen, sobald die Mehrheit erreicht war, so dass die unteren Vermögensklassen (Leichtbewaffnete, Techniker und Musikanten, Besitzlose) sich kaum je an der Abstimmung beteiligen konnten. Die Zenturiatkomitien wählten die obersten Magistrate (u.a. die Konsuln), trafen politische Entscheidungen und urteilten in politischen Kapitalprozessen.

Die **Kuriatkomitien** bildeten die Versammlung der 30 Geschlechterverbände. Sie waren nur mit geringen Kompetenzen ausgestattet.

Die **Tributkomitien** waren aus vier städtischen und (zuletzt) 35 ländlichen Bezirken⁴⁸ gebildet. Sie wählten die kurulischen Aedilen, die Quästoren,

⁴⁸ Das grosse Bürgergebiet machte es am Ende der Republik beinahe unmöglich, dass die Bürger einermassen vollzählig zu den Versammlungen in Rom erschienen.

niedere Beamte und Sonderbeauftragte und waren auch für die Gesetzgebung zuständig.

Die **Versammlung der Plebs** wurde aus den 35 Tribus gebildet. Sie stand nur den Plebejern offen. Geleitet wurde sie von den Volkstribunen oder den plebejischen Aedilen, welche durch die Versammlung gewählt wurden. Seit 287 (Lex Hortensia) hatten Beschlüsse der Plebejerversammlung (plebi scita = Plebiszit!) den Rang von Gesetzen.

Abb. 2.1: Die Volksversammlungen der römischen Republik (aus: Der grosse Ploetz 1986, 212)

Name	Teilnehmer	Leitung	Versammlungsort	Funktionen		
				Wahl	Gesetzgebung	Gericht
Comitia curiata (Kuriat-komitien)	30 curiae (= Personal-verbände); in der späten Republik wird jede curia durch 1 Liktör repräsentiert	Konsul oder Prätor, in religiösen Angelegenheiten Pontifex Maximus	Comitium (Capitol)		lex curiata, durch die das imperium ^h der höheren und die potestas der niedrigen Magistrate bestätigt wird; in Versammlungen unter dem Pontifex Maximus werden Adoptionen und bestimmte testamentarische Verfügungen bestätigt.	
Comitia centuriata (Zenturiat-komitien)	193 centuriae (= Vermögens-einheiten); offen für alle Bürger	Konsul oder Prätor; wenn kein Konsul im Amt, Interrex für Konsulwahlen	Außerhalb des Pomeriums, fast immer Campus Martius	von Konsuln, Prätores, Zensoren	Ursprünglich für gesamte Gesetzgebung zuständig; nach 218 aber nur noch selten für allgemeine Gesetze gebraucht, ausgenommen Kriegserklärung und Bestätigung der potestas der Zensoren	zuständig für Kapitalklagen; seit Gracchenzeit vor allem auf Perduellionsklagen beschränkt
Comitia tributa (Tribut-komitien)	35 Tribus (= Wohnbezirke), 4 städtische und 31 ländliche; offen für alle Bürger	Konsul oder Prätor; für Gerichtsfälle manchmal kurulischer Adil	Für Wahlen in der späten Republik Campus Martius; für Gesetzgebung und Gericht das Forum oder die Area Capitolina	von kurulischen Adilen, Quästoren, niedrigen Beamten, Sonderbeauftragten	Gesetzgebung jeder Art, ausgenommen die den Comitia centuriata vorbehaltene	Für Verbrechen gegen den Staat, die nicht kapital waren
Concilium plebis (Versammlung der Plebs)	35 Tribus, offen nur für Plebejer	Volkstribun oder plebejischer Adil		von Volkstribunen, plebejischen Adilen und bestimmten Sonderbeauftragten	Seit 287 haben Plebiszite den Rang von Gesetzen; der größte Teil der Gesetzgebung seit 218 durch concilium plebis	Häufige Verfahren durch Tribune wegen Verbrechen gegen den Staat

Geleitet wurden die Volksversammlungen von den Magistraten. Diskussion war nicht zulässig. Ueber die Anträge der Magistraten konnte nur mit "Ja" oder "Nein" gestimmt werden. Die Abstimmung erfolgte offen. Erst seit der zweiten Hälfte des 2. Jahrhunderts bestand auch die Möglichkeit der geheimen Abstimmung mittels Stimmtafeln. Die geheime Abstimmung nützte den Versammlungsleitern, weil die Volksmenge weniger Rücksicht auf ihre Patrone nehmen musste und sich dadurch umso eher von den Versammlungsleitern beeinflussen liess.

Für das Abstimmungsverhalten in den Volksversammlungen war die römische Institution der Clientel wesentlich. Clientel bedeutete, dass eine Person mit hohem Sozialprestige (der Patron) andere Personen unter ihren Schutz nahm. Eine der Verpflichtungen der Clientel war es, bei Abstimmungen und Wahlen nach den Wünschen des Patrons zu stimmen. Auch die Führer der Plebejer wurden Patrone. Die Clientel war gleichmässig auf die politische Führungsschicht verteilt.

Die Volksversammlungen waren rein passive Staatsorgane. Sie konnten keine eigene Initiativen ergreifen und auch die ihnen von den Magistraten vorgelegten Anträge nicht abändern. Der Entscheid der Versammlung dürfte in den meisten Fällen zum vornherein klar gewesen sein. Das Volk "blieb im politischen Leben passiv, reagierte lediglich auf die Initiative der Vornehmen" (Bleicken 1975, 139).

Auf die Wahl der Senatoren hatten die Zenturiatkomitien nur indirekt Einfluss, nämlich durch die Wahl der Zensoren, welche befugt waren, die Senatoren zu bestimmen. Der Senat war indessen kein repräsentatives Organ und nicht abhängig von den Volksversammlungen. Die Magistrate waren dem Volk nicht

verantwortlich. Das Volk wurde mit Vorliebe dann eingeschaltet, wenn die Parteien der Nobilität unter sich uneins waren.

Immerhin garantierten die Volksversammlungen eine gewisse Öffentlichkeit der Politik. Die Magistrate mussten ihre Politik vor dem versammelten Volk rechtfertigen, und sie durften in vielen Fällen, um nicht Widerstand zu provozieren, den Mehrheitswillen antizipiert haben.

Insgesamt wurde die politische Ordnung Roms von vielen Autoren als dreigliedrige Mischverfassung bezeichnet, mit monokratischen, aristokratischen und demokratischen Elementen.

2.2.3 Germanen

Die Stämme der Germanen waren in Gaue und Hundertschaften gegliedert. Jeder Gau und jede Hundertschaft hatte eine eigene Volksversammlung.⁴⁹ Ueber deren Ablauf, Kompetenzen und Bedeutung wissen wir wenig. Es hat sich - wie bei vielen Völkern auf dieser Kulturstufe - um eine Versammlung der wehrfähigen Männer gehandelt. Tacitus⁵⁰ berichtet:

"Ueber geringere Angelegenheiten entscheiden die Stammeshäupter, über wichtigere die Gesamtheit... Man versammelt sich ... an bestimmten Tagen, bei Neumond oder Vollmond. ... Sobald es der Menge beliebt, nimmt man Platz, und zwar in Waffen. ... Missfällt ein Vorschlag, so weist man ihn durch Murren ab; findet er jedoch Beifall, so schlägt man die Framen [Speere] aneinander."

⁴⁹ Curti (1911, 2).

⁵⁰ Germania, Kapitel 11 [98 v. Chr.].

An den Versammlungen der Germanen sind wohl die Fürsten gewählt worden. Zu den wichtigsten Funktionen der Versammlung gehörte die Streitbeilegung. "Dabei dürfte es sich jedoch um eine spätere Entwicklungsstufe handeln, welcher eine Zeit der Selbsthilfe vorausgegangen ist, in der auf die Tötung eines Menschen die Blutrache durch seine Verwandten folgte."⁵¹

2.2.4 Volksversammlungen in Ländern und Städten des Spätmittelalters

Neben den schweizerischen Landsgemeindeorten kannten im Spätmittelalter andere Länder und Städte Westeuropas versammlungsdemokratische Elemente in ihren politischen Ordnungen.

Bäuerliche Eidgenossenschaften mit Volksversammlungen gab es an der Nordseeküste (Friesland, Dithmarschen, Stedingerland), in Island, im Tirol, in der Dauphiné (Briançonnais), in der Normandie (Forêt de Roumare), in den Pyrenäen. Keine von ihnen überlebte indessen das Spätmittelalter als souveränes Staatswesen.

Viele freie Stadtrepubliken in Westeuropa kannten Bürgerversammlungen bzw. Grosse Räte, die von der Teilnehmerzahl her Bürgerversammlungen gleichkamen, wenn man berücksichtigt, dass auch bei Bürgerversammlungen der Kreis der Teilnahmeberechtigten - gemessen an der Zahl aller erwachsenen Einwohner - klein war.

⁵¹ Köbler (1988, 48).

In der **Eidgenossenschaft** kannte Zürich schon seit dem 13. Jahrhundert eine Bürgerversammlung, die zuständig war für die Genehmigung von wichtigen Gesetzen und Verträgen sowie zur Anerkennung des Kaisers bei strittiger Wahl.⁵² Der Bürgerversammlung Luzerns stand die Gesetzgebung und der Entscheid über Krieg und Bündnis zu. Die Basler Bürgergemeinde besass keinerlei politischen Rechte. Sehr umfangreich waren die Befugnisse der Bürgergemeinde der Stadt Zug. Die Genfer Bürgerversammlung, der Conseil Général, bestand schon vor der Verfassung von 1387. "Neben der Gesetzgebung, der Wahl der vier Syndics, später auch der Räte und des Lieutenant de la Justice, übte die Bürgergemeinde Aufsichtsrechte über die Verwaltung, fasste Beschlüsse in der auswärtigen Politik, in Finanzsachen, bewilligte Steuern, Anleihen, setzte die Weinpreise fest u.s.w. ... Das Initiativrecht der Bürger war unbeschränkt."⁵³ Stimmberechtigt waren alle "chiefs d'hostel", die Familienhäupter. Der Conseil Général Genfs bestand - mit wechselnder politischer Bedeutung - bis zum Ende der Republik 1798.

Die oberitalienischen Stadtstaaten besaßen im Hochmittelalter zunächst eine Konsulatsverfassung. "Die ansässigen grundbesitzenden Geschlechter bildeten eine Gemeindeversammlung, durch die sie ihre Beamten bzw. Consuln selbst wählten."⁵⁴ Ueber diese Vollversammlung aller Bürger, Parlament (aregno), genannt, wissen wir wenig.⁵⁵ Im Spätmittelalter spielte das aregno wohl nur noch in kleineren Städten eine Rolle. "In den meisten Städten bildete sich eine Struktur heraus, die aus einem 'Grossen Rat' und einem kleinen 'Inneren bzw.

⁵² Ryffel (1904, 116 f.).

⁵³ Ryffel (1904, 117).

⁵⁴ Stüntzing (1980, 39).

⁵⁵ Waley (1969, 62).

Geheimen Rat' bestand. In allen grösseren Orten müssen diese Ratskollegien rasch an die Stelle des Parlaments getreten sein."⁵⁶ Der Grosse Rat umfasste gewöhnlich 400 Mitglieder, gelegentlich aber auch über 1000. Ein hoher Anteil der politisch vollberechtigten Bürger dürfte in den italienischen Stadtstaaten (nebenberuflich) irgendein öffentliches Amt ausgeübt haben.⁵⁷

In der Florentinischen Republik hatte ursprünglich die Versammlung aller politisch berechtigten Bürger die souveräne Gewalt inne. "Mit zunehmender Grösse der Stadt wurde die Versammlung immer unförmiger, immer mühsamer zu leiten, war unangenehmen Zusammenstössen, tumultuarischen Zwischenfällen immer schwerer vorzubeugen."⁵⁸ Im Spätmittelalter wurde die Volksversammlung nur noch dann einberufen, wenn es den politischen Führern opportun erschien. So am 1. September 1378 nach der Niederwerfung des Ciompiaufstandes, "weil die Herrschenden für die bereits beschlossenen Massnahmen der allgemeinen Billigung oder zumindest des Anscheins einer solchen bedurften".⁵⁹ Die Einberufung der Volksversammlung hatte also die gleiche Funktion wie heute ein Plebiszit! Um das Jahr 1500 betrug die Zahl der Einwohner von Florenz etwa 90'000. Davon waren etwa 3'200 zur Mitgliedschaft im Grossen Rat berechtigt.⁶⁰ 1512 wurde der Grosse Rat abgeschafft⁶¹, 1527 für drei Jahre wieder eingeführt.

⁵⁶ Waley (1969, 63).

⁵⁷ "Das Hauptbuch der Sieneser Kassenverwaltung registrierte für das erste Halbjahr des Jahres 1257 etwa 860 Einwohner, die in der Stadt Siena irgendein Amt innehatten." (Waley 1969, 108)

⁵⁸ Davidsohn (1969, Band 4, 57).

⁵⁹ Davidsohn (1969, Band 4, 59).

⁶⁰ Riklin (1990 c, 4).

⁶¹ Bruckner (1990, 332).

In der Republik Venedig war der Grosse Rat im Spätmittelalter die Vollversammlung der politisch mündigen Männer des Erbadels.⁶² Um 1540 zählte er - bei einer Bevölkerung von 125'000 - etwa 2000 Mitglieder. Die Hauptfunktion des Grossen Rates bestand in der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts. "Der Grosse Rat wählte aus seiner Mitte den Dogen, die Ratgeber des Dogen, den Rat der Zehn, den Senat, den Rat der Vierzig, die drei Staatsanwälte, die Gouverneure sowie die militärischen Oberbefehlshaber, und er vergab zusätzlich noch etwa hundert kleinere Aemter."⁶³ Darüber hinaus bestätigte er Beschlüsse der kleineren Räte (Gesetze, Kriegseintritt).

Hansen (1987, 6) sieht in den italienischen Stadtstaaten zur Zeit der Renaissance keine Beispiele für Versammlungsdemokratien. "...the form of government was either monarchic or oligarchic, and accordingly no parallel can be established when dealing with democracy". Treffender würde man die Verfassungen dieser Stadtstaaten wohl als Mischung aus monarchischen/oligarchischen und demokratischen Elementen bezeichnen.

2.2.5 Schweiz

2.2.5.1 Die schweizerischen Landsgemeinden

Unter "Landsgemeinden" versteht man heute die in der Regel jährlich unter freiem Himmel stattfindenden Versammlungen der stimmberechtigten Bürger in den Schweizer Kantonen Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden

⁶² Riklin (1990 b, 279).

⁶³ Riklin (1990 b, 281).

und Appenzell Ausserrhoden. Als oberstes Staatsorgan nimmt die Landsgemeinde Wahlen vor, entscheidet über Sachgeschäfte und sanktioniert Rechtsnormen. Die schweizerischen Landsgemeinden dürften weltweit die einzigen Versammlungsdemokratien mit einer ununterbrochenen demokratischen Tradition vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart sein.

Der Ursprung der schweizerischen Landsgemeinden⁶⁴ ist umstritten. Die schweizerische Literatur des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sah ihn in den "urgermanischen" Einrichtungen des Gerichtsthings (Gerichtsversammlung aller Freien) und/oder der Markgenossenschaft (Nutzungskorporation mit Gemeineigentum). Die neuere Forschung lehnt die Hypothesen einer "germanischen Urfreiheit" der Bewohner der Innerschweiz und einer demokratisch organisierten germanischen Gesellschaft ab. Landsgemeinde und Markgenossenschaft sind demnach erst um die Wende vom Hoch- zum Spätmittelalter entstanden, als die innerschweizerischen Orte aufgrund des Zerfalls der Reichsgewalt die Funktionen der Reichsvogteien selbst übernahmen. Vorbilder der Landsgemeinde dürften die fränkischen Gau- und Hundertschaftsversammlungen, die Gemeindeversammlungen oder allenfalls andere Bauerndemokratien des Spätmittelalters in Oberitalien und an der Nordseeküste gewesen sein.

Das früheste Dokument von Beschlüssen einer Landsgemeinde, das wir besitzen, sind die Schwyzer Landsatzungen von 1294. Die innerschweizerischen Landsgemeinden haben sich wahrscheinlich im 13. Jahrhundert herausgebildet, während die Landsgemeinden von Zug, Glarus und Appenzell in Nachbildung jener der Innerschweiz entstanden sind.

⁶⁴ Näheres bei Möckli (1987, 16 ff.).

Abb. 2.2: Die Landsgemeindeorte zur Zeit der alten Eidgenossenschaft

Stand	Uri	Schwyz	Obwalden	Nidwalden	Zug	Glarus	Appenzell Ausser rhoden	Appenzell Inner rhoden
Entstehung der Landsgemeinde	13. Jh.	Ende 13. Jh.	um 1300		1376	1387	1403	
Abschaffung (Trennung)	1928	1848	(1333)		1848	(1623 - 1836) ¹	(1597)	
Tagungsort	Bötzingen	Ibach	Landenberg	Wyl an der Aa	Zug	Glarus ²	Trogen, Hundwil	Appenzell
heutige Fläche	1076 km ²	908 km ²	491 km ²	276 km ²	239 km ²	685 km ²	243 km ²	172 km ²
Wohnbevölkerung 1880 ³	23 700	51 100	15 300	12 000	22 800	34 200	52 000	12 900
Wohnbevölkerung 1984 ³	33 900	101 500	27 600	30 400	79 200	36 800	49 100	13 200
Stimm-berechtigte 1984	22 758	64 357	17 670	20 823	48 914	23 281	31 804 ⁴	8 816 ⁴
Untertanengebiete	Urseren Leventina	March, Küssnacht, Einsiedeln, Hölle			inneres Amt (nur Stadt Zug); Cham, Steinhausen, Gangolschwil, Hünenberg, Walchwil	Werdenberg		
a) Alleinregierung								
b) Mitregierung ⁵ (nach 1712)	Bellinzona, Blenio, Riviera	Gaster, Uz-nach, Gams, Bellinzona, Blenio, Riviera		Bellinzona, Blenio, Riviera		Gaster, Uz-nach, Gams, Baden, Rapperswil		
Rechtsquellen (alte Landbücher)	ZSR XI/XII (1864/65)	Kothing (1850)	ZSR VIII (1860)	ZSR VI (1857)	SSR VIII. Abt.	SSR VII. Abt.	LB 1585 (1828) LB 1409: Rusch (1869) LB 1747 (1828)	
Literatur	Nager (1924)	Schnüriger (1906)		Deschwanden (1857)	Gruber (1968)	Winteler (1952/54)	Schläpfer (1972) Fischer u. a. (1964)	

1 konfessionelle Sondergemeinden und Gesamtlandsgemeinde
2 nebst anderen
3 gerundet
4 für eidg. Abstimmungen (d. h. inkl. Frauen)
5 Alle Orte: Rheintal. Alle ausser Appenzell: Ennetbirgische Vogteien, Freiamt, Thurgau, Sargans

LB Landbuch
ZSR Zeitschrift für schweiz. Recht
SSR Sammlung schweiz. Rechtsquellen

aus: Möckli (1987, 24)

Die alte Landsgemeinde tagte ordentlicherweise nur einmal im Jahr als Maienlandsgemeinde, gewöhnlich am letzten Sonntag im April. Teilnahmeberechtigt waren alle ehr- und wehrbaren Landmänner ab dem 14. oder 16. Altersjahr, nicht aber Frauen und Hintersassen (Niedergelassene ohne Landrecht). Ursprünglich hatte jeder freie Landmann das Recht, an der Landsge-

meinde das Wort zu ergreifen, Anträge zu stellen und für ein Amt zu kandidieren. Diese Rechte erfuhren aber bis zum Ende der alten Eidgenossenschaft manche rechtlichen und faktischen Einschränkungen.

Geleitet wurde die Landsgemeinde vom Landammann. Er erläuterte die Verhandlungsgegenstände und brachte sie zur Abstimmung, die mit offenem Handmehr erfolgte. Das Feststellen des Abstimmungsergebnisses ("Abmehren") geschah durch Landesbeamte. War das Mehr nach wiederholter Schätzung ungewiss, so wurde in den meisten Orten zur Abzählung geschritten.

Die Kompetenzen der Landsgemeinde waren nicht klar festgelegt. Sie griff, insbesondere in politisch aufgewühlten Zeiten, in alle Landesgeschäfte nach Belieben ein. Unbestrittenermassen war die Landsgemeinde oberste Wahlbehörde: Sie wählte oder bestätigte den Landammann und die Regierung, die Landesbeamten, die Gesandten, die Landvögte. Die Landsgemeinde erliess "Gesetze" und Verordnungen, die im "Landbuch" aufgezeichnet wurden. Sie erklärte Krieg und Frieden, ratifizierte Bündnisse und Staatsverträge, bestimmte über Glauben und Kirche, und sie mischte sich fallweise auch in kleine Landesgeschäfte ein, so mit dem Erlass von Tanzbestimmungen und Kleidermandaten, der Verteilung von Jagdprämien und Schützengaben oder der Festsetzung von Güterpreisen.

An der Spitze des Staatswesens stand ein Landammann mit umfassenden Kompetenzen: er war Vorsitzender der Landsgemeinde, Vorsitzender in allen Räten und in den höheren Gerichten, Repräsentant des Landes gegenüber ausländischen Staaten und in der Regel Gesandter an der eidgenössischen Tagsatzung. Er hatte das Recht zur Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde und zur

Auflösung der Versammlung. Ihm schwor das Volk den Eid. Im Spätmittelalter war der Landammann oft auch militärischer Führer.

Schon seit Anfang des 14. Jahrhunderts scheint es in den Waldstätten auch Räte gegeben zu haben, bestehend meist aus 60 Mitgliedern. Damit war bereits ein repräsentatives Element in der Versammlungsdemokratie vorhanden. Die Räte wurden nicht von der Landsgemeinde, sondern von den Gemeinden gewählt. Oft waren die Gemeindehäupter auch die Vertreter in den Räten. Es galt der Grundsatz: Je bedeutender und folgenreicher eine Angelegenheit, desto grösser sollte die Versammlung sein, die sie behandelte.

Die höhere Gerichtsbarkeit wurde grösstenteils durch die Räte ausgeübt. Daneben bestanden besondere Gerichte, vornehmlich für zivilrechtliche Belange. Die Richter, meist auf Lebenszeit ernannt, wurden zum Teil von der Landsgemeinde, zum Teil von den Gemeinden bestimmt.

2.2.5.2 Bund und Kantone

Die erste Volksabstimmung auf gesamtschweizerischer Ebene fand im Juni 1802 statt. Unter französischem Protektorat wurde die Zweite Helvetische Verfassung den Stimmbürgern zum Entscheid vorgelegt. Wie bei der Abstimmung über die französische Verfassung von 1799 mussten sich die Stimmbürger öffentlich in ein Unterschriftenregister eintragen (Borgeaud 1893, 315). Das Ergebnis lautete: 92'423 Nein, 72'453 Ja. Die Verfassung wurde dennoch als angenommen erklärt, da festgelegt worden war, die Nichtstimmenden (167'172) als Annehmende zu zählen.

Mit der Regenerationsbewegung zu Beginn der 1830er Jahre setzten sich in den Kantonen das obligatorische Verfassungsreferendum sowie vereinzelt die Verfassungsinitiative und das Gesetzesreferendum durch.⁶⁵ Massenpetitionen hatten in den Kantonen der Volksinitiative den Weg geebnet (Caratsch 1926, 20 f.). Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 war die Institutionalisierung des obligatorischen Verfassungsreferendums auf Bundesebene unausweichlich geworden. Auf kantonaler Ebene wegweisend waren die Einführung des Gesetzesvetos im Kanton St. Gallen 1831 und des fakultativen Gesetzesreferendums im Kanton Waadt 1845.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1848 wurde den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt, wobei den Kantonen das Entscheidungsverfahren überlassen blieb. In Luzern wurden, wie bei der Abstimmung 1802, die Nichtstimmenden zu den Annehmenden gezählt, in Freiburg erklärte der Grosse Rat die Annahme. 15 1/2 Stände stimmten zu, 6 1/2 Stände verwarfen. Die Bundesverfassung von 1848 statuierte das obligatorische Verfassungsreferendum für Partial- und Totalrevisionen sowie die Initiative auf Totalrevision der Verfassung.

Ein zweiter Schub der Verwirklichung direktdemokratischer Rechte erfolgte in den 1860er Jahren im Zuge der demokratischen Bewegung: in den meisten Kantonen, allen voran Zürich 1869, setzten sich nun das Gesetzesreferendum, die Volkswahl der Regierung und der Ständeräte und die Gesetzesinitiative allmählich durch.

⁶⁵ Vgl. die Tabellen in Möckli (1985, 93 ff.).

Mit der neuen Bundesverfassung von 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum institutionalisiert, u.a. mit der Begründung, man müsse dem Volk dieses Recht geben, da man ihm mit der gleichzeitig erfolgten verstärkten Zentralisierung Rechte entzogen habe. Bestrebungen für eine Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung waren 1891 erfolgreich.⁶⁶ Vorausgegangen war 1880 eine Abstimmung über das Banknotenmonopol, ausgelöst durch eine Initiative, die unter Berufung auf die Totalrevisionsinitiative eingereicht worden war. 1921 wurde das Staatsvertragsreferendum eingeführt (1977 wurde dessen Geltungsbereich erweitert), 1949 das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen.

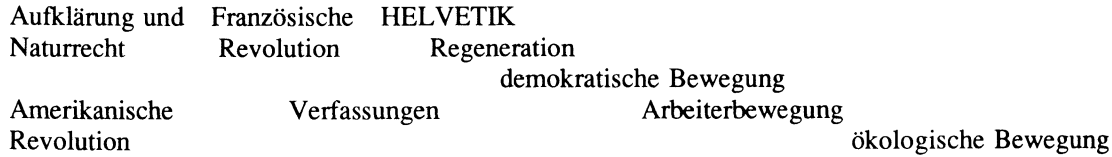
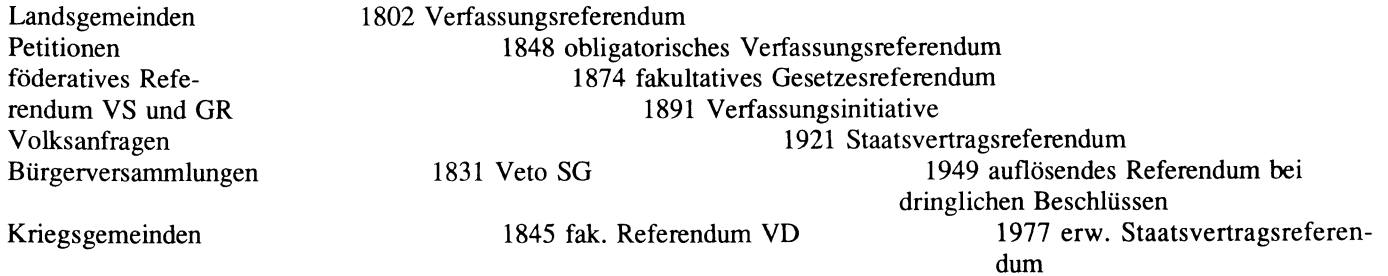
Anläufe der politischen Linken, die direkte Demokratie auf das ökonomische System zu übertragen, scheiterten allesamt (1894 Initiative Recht auf Arbeit, 1935 Kriseninitiative, 1947 Wirtschaftsreform und Recht auf Arbeit, 1976 Mitbestimmungsinitiative).⁶⁷

Das Instrument der Volksinitiative wurde verschiedentlich benützt, um die Volksrechte zu reformieren bzw. zu erweitern. Das gelang aber nur beim Staatsvertragsreferendum 1921 und beim auflösenden Referendum 1949. Das fakultative Gesetzesreferendum 1874, die Verfassungsinitiative 1891 und das erweiterte Staatsvertragsreferendum 1977 wurden auf Initiative der Bundesbehörden eingeführt. Die Einführung einer Gesetzesinitiative scheiterte mit der Totalrevision von 1872, eine Volksinitiative mit diesem Begehren wurde am 22. Oktober 1961 abgelehnt. Am 4. November 1900 und am 25. Januar 1942 wurde

⁶⁶ Dazu Delley (1978, 24 - 26), Muntwyler (1939), Riklin/Möckli (1983, 44 ff.).

⁶⁷ Ganz ähnlich erfüllten sich in den US-Gliedstaaten die Hoffnungen der Progressivisten auf fundamentale ökonomische Änderungen nicht. (Vgl. Hahn/Kamieniecki 1987, 12)

die Wahl des Bundesrates durch das Volk verworfen, am 20. Februar 1938 ein erweitertes fakultatives Referendum, am 13. März 1977 eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums auf bereits ratifizierte Staatsverträge (ein Gegenentwurf der Bundesversammlung wurde gutgeheissen). Kein Erfolg war allen Initiativen mit dem Ziel einer Ausweitung des Geltungsbereichs des fakultativen Referendums beschieden (vgl. Wili 1991, 505): Wasserrechtskonzessionen (1956), Atomanlagen (1979 und 1984), Nationalstrassenbauten (1978) Rüstungsausgaben (1952 und 1987) und allgemeines Finanzreferendum (1956).

IdeengeschichteInstitutionen

alte Eidgenossenschaft

1800

1900

1980

2.2.6 USA

Die Wurzeln der direkten Demokratie in den USA sind, wie in der Schweiz, teils autochthon, teils in ausländischen Vorbildern und Einflüssen zu suchen. Versammlungsdemokratische Traditionen gehen zurück bis auf die Zeit der Pilgerväter (Mayflower-Vertrag 1620⁶⁸); sie leben bis heute weiter in den Town meetings, die in den Neuenglandstaaten noch existieren (vgl. Zimmerman 1986, 18 - 34). Religiöse Ideen und die Institution der Freibriefkolonie haben zur Herausbildung der amerikanischen Demokratie beigetragen. Die "Fundamental Orders of Connecticut"⁶⁹ von 1638 waren "nicht nur die erste geschriebene Verfassung der modernen Demokratie, sondern auch die erste formell vom Gesamtvolk angenommene amerikanische Verfassung" (Loewenstein 1922, 50).

Der Ursprung der Town meetings⁷⁰ liegt in der Massachusetts Bay Colony, die in den 1620er Jahren gegründet wurde.⁷¹ Die Bay Company erhielt 1628 eine Royal Charter von Charles I., welche ihr wesentliche Selbstverwaltungsrechte gewährte. Die frühen Städte wurden durch informelle Town meetings regiert. Alle erwachsenen Männer konnten teilnehmen und das Wort ergreifen, aber nur die wenigen "freemen" waren stimmberechtigt. Das waren gewöhnlich die

⁶⁸ "In diesem Mayflowervertrag der 41 Pilgrimväter haben altgermanisches Volksrechtsbewusstsein, die freiheitliche englische Gemeindefradition und der religiöse Subjektivismus und Individualismus der kongregationalistischen Richtung den Bund eingegangen, aus dem die amerikanische Demokratie entsprossen ist." (Loewenstein 1922, 48)

⁶⁹ Abgedruckt in Englisch und in deutscher Uebersetzung in: Adolf Rock, Dokumente der amerikanischen Demokratie, 2. A., Wiesbaden 1953, S. 52 - 61.

⁷⁰ Theodor Curti (1911, 32) meint: "In Nordamerika ist in den Townships der Kolonien Neuenglands die germanische Volksfreiheit wieder lebendig geworden, in dem Masse wenigstens, ... dass die Gemeinden Volksversammlungen besaßen, während die Kolonien unter repräsentativen Verfassungen lebten."

⁷¹ Vgl. Zimmerman (1986, 17 ff.).

Teilhaber an der Massachusetts Bay Company. Die Versammlungen wurden zuerst wöchentlich durchgeführt, dann monatlich und schliesslich jährlich.

Der Recall hat ebenfalls frühe historische Wurzeln. Die Verfassung von Massachusetts von 1780 stipulierte, dass Delegierte für den US-Kongress innerhalb ihrer einjährigen Amtszeit jederzeit abberufen werden können.

Die Verfassung von Pennsylvania von 1776 war - neben der französischen Verfassung von 1793 - "by far the most democratic of any produced in the eighteenth century".⁷² Sie enthielt zwar kein Referendum, aber eine Art Vernehmlassungspflicht für Gesetze: kein Gesetz sollte vom Parlament verabschiedet werden, das nicht der öffentlichen Beratung unterbreitet worden war. Die Verfassung war freilich nur bis 1790 in Kraft.

Das moderne Verfassungsreferendum ist ein Produkt der US-Verfassungsbewegung der revolutionären Periode (Auer 1989, 74). Das erste Verfassungsreferendum in einem Flächenstaat fand 1778 in Massachusetts statt. Abgestimmt wurde in den Town meetings. Eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden war zur Annahme der Verfassung nötig. Dieser erste Versuch wurde im Verhältnis von fünf zu eins abgelehnt⁷³. Ein zweiter war 1780 erfolgreich. Die Verfassung wurde, bei einer Stimmbeteiligung von etwa 23 Prozent, von zwei Dritteln der Stimmenden angenommen. Das geschah nur sechs Jahre nach der Rebellion gegen König George und vier Jahre nachdem die britische Armee Massachusetts verlassen hatte.⁷⁴ Die Verfassung ist noch heute in Kraft.

⁷² Palmer (1959, Band I, 219).

⁷³ Hahn/Kamieniecki (1987, 9).

⁷⁴ Palmer (1959, Band 1, 227 f.).

1783 genehmigten die Bürger von New Hampshire eine Verfassung, nachdem sie zwischen 1779 und 1782 drei Entwürfe abgelehnt hatten. 1788 fand in Rhode Island ein Verfassungsreferendum statt. Nach und nach wurde das Verfassungsreferendum auch in anderen US-Staaten praktiziert - es ist also älter als in der Schweiz. 1816 führte Maine, 1817 Mississippi und 1818 Connecticut das obligatorische Verfassungsreferendum ein. In Iowa (1845), Texas (1845), Wisconsin (1846) und Kalifornien (1856) fanden Verfassungsreferenden statt, bevor sie als neue Gliedstaaten in die Union aufgenommen wurden (Cronin 1989, 41). Heute kennen alle US-Bundesstaaten ausser Delaware das obligatorische Verfassungsreferendum.

Die Volksinitiative hingegen war bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts nur in einem Gliedstaat vorübergehend eingeführt worden, nämlich in Georgia, das 1777 für kurze Zeit eine Initiative auf Einberufung eines Verfassungsrates kannte. Die Verfassung von Georgia von 1777 bestimmte darüber hinaus, dass keine Verfassungsänderung ohne Entgegennahme von Petitionen der Mehrheit der Stimmberechtigten jeder Landesgegend unternommen werden dürfe. Das ist historisch wahrscheinlich das erste Beispiel einer Art Verfassungsinitiative (Tripp 1942, 26). Allerdings wurde diese Bestimmung nicht mehr in die zweite Verfassung von 1779 aufgenommen.

Trotz der Verfassungsreferenden, die vereinzelt durchgeführt wurden, war während der Revolutionsperiode (1763 - 1783) in den dreizehn amerikanischen Kolonien das Repräsentativprinzip fast uneingeschränkt in Kraft; eine permanente unmittelbare Partizipation der Bürger hielt sich nur in der kommunalen Verwaltung. Die Wahlen waren keineswegs allgemein, vielmehr herrschte ein an den Grundbesitz anknüpfender Zensus (vgl. Loewenstein 1922, 67).

Bei der Diskussion um die Ausgestaltung des amerikanischen Bundesstaates stellte sich die Frage, ob direktdemokratische Elemente in die neue Verfassung eingebaut werden sollten. Obwohl man sich auf die direktdemokratischen Traditionen auf lokaler und Bezirksebene in den Neuenglandstaaten berufen konnte, vermochten sich auf Bundesebene direktdemokratische Elemente nicht durchzusetzen, mit Ausnahme der Volkswahl des Präsidenten. So entstand in den USA - erleichtert durch die von Anfang an vorhandene bürgerliche Gesellschaftsstruktur - die erste repräsentative Flächendemokratie der Welt.

Die Einführung - nach amerikanischem Verständnis - eigentlicher direktdemokratischer Institutionen ("direct democracy") erfolgte erst um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, zuerst 1898 in South Dakota, dann 1900 in Utah und 1902 in Oregon. Initiative, Gesetzesreferendum und Recall waren die "holy trinity" dieser Bewegung, mit dem Ziel, die Korruption innerhalb der staatlichen Legislativen und der Parteien zu beseitigen. Die direktdemokratischen Instrumente - eingeführt nach dem Vorbild der Schweiz - sollten die Macht der Bosse und der Lobbies brechen.

Im Juli 1892 hielten die Populisten den ersten Nationalkonvent in Omaha ab. In einer Resolution verlangten sie die Einführung des Referendums und der Initiative (Cronin 1989, 45). Zur selben Zeit zirkulierten viele Pamphlete, Artikel und Bücher, welche direktdemokratische Institutionen befürworteten. Zwischen 1889 und 1898 erschienen 15 Bücher und in verschiedenen Zeitschriften mehr als 50 Artikel, in denen Beschreibungen und Hinweise über die direkte Demokratie in der Schweiz enthalten waren (siehe Rappard 1912, 128 ff.). Besonders einflussreich war James W. Sullivans Buch "Direct Legislation Through the Initiative and Referendum" (1892). Sullivan, Gewerkschaftsführer und Journalist, hatte 1888 für mehrere Monate die Schweiz besucht, um dort die

direkte Demokratie zu studieren. Anschliessend verfasste er eine Serie von Artikeln darüber. Dabei hat Sullivan den Erfolg der direkten Demokratie in der Schweiz gewiss übertrieben dargestellt (Cronin 1989, 48).

Auf fruchtbaren Boden fielen Sullivans Ideen bei William S. U'Ren aus Oregon, genannt "Referendum U'Ren". Er betätigte sich als Volksorganisator und half, die "Oregon Direct Legislation League" zu gründen, deren Sekretär er wurde. 1896 wurde er in das Abgeordnetenhaus von Oregon gewählt. Nach einem fast siebenjährigen Kreuzzug wurden Initiative und Referendum 1899 und 1901 im Parlament gutgeheissen und 1902 von den Wählern Oregons im Verhältnis von elf zu eins angenommen. Zugleich wurde Oregon der erste Staat, welcher die Verfassungsinitiative nach schweizerischem Muster einführte.⁷⁵ In den folgenden zwanzig Jahren betätigte sich U'Ren als Mitinitiant bei Dutzenden von Volksinitiativen.

Damit hatte die direkte Demokratie ihren Durchbruch geschafft. South Dakota (1898) und Utah (1900) waren noch schneller gewesen als Oregon. Zwischen 1898 und 1918 führten 22 US-Gliedstaaten direktdemokratische Instrumente ein. In Missouri (1904), Wyoming (1912)⁷⁶, Mississippi (1912), Minnesota (1914 und 1916)⁷⁷, Wisconsin (1914) und Texas (1914) schlugen entsprechende Versuche fehl. Nach 1918 dauerte es fast 40 Jahre, bis sich die direkte Demokratie in weiteren US-Gliedstaaten durchsetzte: 1959 in Alaska, 1968 in

⁷⁵ Am 19. April 1912 schrieb U'Ren auf Anfrage an William Rappard: "We took our initiative and referendum from your country. ... I believe I do not overstate the fact when I say Oregon is wholly indebted to Switzerland for these efficient tools of democracy." (Rappard 1912, 136)

⁷⁶ 1968 gelang die Einführung.

⁷⁷ Ein dritter Versuch scheiterte 1980.

Florida und Wyoming, 1970 in Illinois und 1977 in Washington D.C. Wie in der Schweiz sind es in den USA seit den 1970er Jahren insbesondere neue soziale Bewegungen, welche von den direktdemokratischen Rechten Gebrauch machen und deren weitere Verbreitung fördern. - Auf die Entwicklung in Kalifornien wird in Kapitel 6.2 eingegangen.

Abb. 2.4: Direktdemokratische Entwicklung in den USA

Ideengeschichte

Europäische Staatsphilosophie	Populist Party
Religiöse Bewegung	Progressive Movement
Mayflower Compact 1620	Diskussion um direkte Demokratie in der Schweiz
Selbstverwaltungs- Kolonien mit Versammlungen	Soziale Bewegungen

Institutionen

	Verfassungsreferenden:	Initiative und fak. Referendum:	
Town meetings	1778 Massachusetts	1898 South Dakota	1959 Alaska
	1779 New Hampshire	1900 Utah	1968 Wyoming
	1788 Rhode Island	1902 Oregon	1970 Illinois
1638 Referendum Plymouth	1816 Maine	1911 Kalifornien	
1640 Referendum Massachusetts	1817 Mississippi		
Bay Colony	1818 Connecticut		
	1777 Initiative Georgia		
1700	1800	1900	1980

2.2.7 Frankreich

Nachdem in der französischen Verfassung von 1791 das Königs veto vorgesehen war, lag es nach der Abschaffung der Monarchie nahe, das Veto dem neuen Souverän, dem Volk, zu übertragen. Das geschah in der Jakobinerverfassung von 1793. "Le veto n'appartient pas à un seul homme, mais à 25 millions", lautete die Parole aus der ersten Zeit der Französischen Revolution (Dietschi 1926, 16). Die Verfassung der Montagnards vom 24. Juni 1793 - ihr war der girondistische Verfassungsentwurf von Condorcet⁷⁸ vorausgegangen - sah in Artikel 115 die Verfassungsinitiative, in Artikel 59 das fakultative Gesetzesreferendum⁷⁹ vor, jeweils ausgelöst durch die Urversammlungen. Die Hürde für die Inanspruchnahme dieser Rechte war jedoch so hoch - in 42 Departementen sollte je ein Zehntel der Primärversammlungen entsprechende Beschlüsse fassen -, dass kaum je die geforderten Mehrheiten zustandegekommen wären (Caratsch 1926, 117). Die Verfassungsrevision wurde nach dem Vorbild von Massachusetts ausgestaltet: "consultation des citoyens dans les Assemblées primaires sur le principe de la convocation d'une Convention nationale; convocation de cette Convention, qui élabore un projet de Constitution; acceptation de cette Constitution par le peuple"⁸⁰.

Mit der französischen Revolutionsverfassung von 1793 waren alle wesentlichen direktdemokratischen Institutionen für grosse Territorien in verfassungsrechtliche

⁷⁸ "Il est certain que Condorcet eut des contacts avec des 'éléments subversifs' venus des colonies américaines", so mit Thomas Paine. Auer (1991, 396, FN 42)

⁷⁹ Artikel 59 hiess: "40 jours après l'envoi de la loi proposée, si dans la moitié des départements plus un le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient 'loi'." Die französische Verfassung von 1793 ist abgedruckt in Franz (1964, 372 ff.) sowie Kölz (1992, Quellenbuch, 68 ff.).

⁸⁰ Auer (1991, 395).

Normen gefasst worden. Allein sie wurden, mit Ausnahme des Verfassungsreferendums von 1793, nie angewandt! Nach den Referenden von 1795 über die Direktorialverfassung und von 1799 über die Konsularverfassung - eine plebisziär abgesegnete Militärdiktatur - folgte die Kaiserschaft Napoleons.

Am 7. Februar 1800 bejahten 99,9 Prozent der abstimmenden Franzosen das Konsulat für Napoleon. Am 10. Mai 1802 liess Napoleon dem französischen Volk die Frage vorlegen: "Napoléon sera-t-il Consul à vie?" Beim Plebiszit vom 18. Mai 1804 lautete die Frage: "Le peuple veut-il l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte?" Sowohl 1802 wie 1804 stimmten mehr als drei Millionen zu, während die Neinstimmen wenige Zehntausend betrugen.⁸¹

Nach einem Staatsstreich liess sich Louis-Napoleon, ein Neffe von Napoleon I., am 21. Dezember 1851 vom Volk das Recht geben, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Und knapp ein Jahr später legte er dem Volk die Frage vor: "Le peuple veut-il investir Louis-Napoléon du pouvoir que nous pensons devoir lui être conféré?" Dieses mit 96,9 Prozent Jastimmen gutgeheissene Plebiszit kam einer Restauration des Kaisertums gleich. Am 8. Mai 1870 stimmten die Franzosen der definitiven Verfassung des 2. Empire zu und zugleich den "réformes libérales, opérées dans la Constitution depuis 1860".

Die Plebiszite der Napoleone diskreditierten Sachabstimmungen für die weitere Zukunft. Sie erhielten den Ruf, einzelnen Personen unter Umgehung aller institutionellen Vorkehrungen den Griff nach der totalen Macht zu ermöglichen.

⁸¹ Die genauen Zahlen über Stimmbeteiligung und Anteil der Jastimmen finden sich im Anhang.

Im französischen Sprachgebrauch wird der negativ gefärbte Begriff "Plebiszit"⁸² vom Begriff "Referendum" deutlich unterschieden (Ochsner 1977, 8). Es dauerte nach dem letzten Plebiszit von Louis-Napoleon 75 Jahre, bis am 21. Oktober 1945 in Frankreich wieder eine Volksabstimmung über eine Sachfrage stattfand.

Am 28. Oktober 1962 liess de Gaulle - unter Berufung auf Artikel 11 der Verfassung der 5. Republik - vom Volk eine Verfassungsrevision bestätigen, welche die direkte Volkswahl des Präsidenten einführte. Auch beim Plebiszit von 1969 - es verknüpfte zwei Fragen, nämlich die Regionalisierung und die Senatsreform - stützte sich de Gaulle auf Artikel 11 der Verfassung, obwohl der Gegenstand Verfassungsänderungen beinhaltete und Artikel 11 dem Präsidenten nur die Kompetenz gibt, Gesetzesentwürfe der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wiederum verband de Gaulle den Ausgang der Volksabstimmung mit seinem Verbleiben im Amt. Nach der Ablehnung seines Plebiszits trat er unverzüglich zurück.

Die napoleonischen Plebiszite vermischten Sach- mit Personenfragen: die Drohung von sozialem Chaos (bei einer Ablehnung) mit einer Schmeichelung der Massen, sie hätten das Recht, ihren Herrn selbst zu bestimmen. Die Plebiszite de Gaulles waren, funktionell betrachtet, ebenfalls zugleich Sachentscheide und Vertrauensfragen des Staatspräsidenten an das Volk. Immerhin waren bei de Gaulle die Abstimmungskampagnen kompetitiv.

Anknüpfend an die Verfassungsreferenden in den Neuenglandstaaten, entstanden im Zug der Französischen Revolution praktikable direktdemokratische Institutionen für grosse Territorien. Tatsächlich zur Anwendung kam aber am

⁸² Mit Bezug auf die Plebiszite in der römischen Republik trugen die napoleonischen Abstimmungen offiziell die Bezeichnung "Plebiszit".

häufigsten das Plebiszit, selten das Verfassungsreferendum und nie die Initiative. Die letzten beiden Instrumente gelangten in der Schweiz und in Gliedstaaten der USA zum Durchbruch. Aus politischer Opportunität forderten in Frankreich sowohl Machthaber wie Oppositionelle regelmässig die Einführung direktdemokratische Rechte, die "von unten" in Anspruch genommen werden können. Präsidentschaftskandidaten pflegten regelmässig in Wahlkämpfen eine Verstärkung direktdemokratischer Elemente in der französischen Verfassung zu versprechen, so wieder im Frühjahr 1988, als sich sowohl die Herausforderer Raymond Barre und Jaques Chirac wie der Amtsinhaber François Mitterrand für eine Verfassungsänderung per Volksabstimmung zur Ausweitung des Referendumsrechts aussprachen.

2.2.8 Deutschland

Exemplarisch sollen hier einige Erfahrungen mit direktdemokratischen Instrumenten in einem politischen System mit grossen Bruchstellen geschildert werden, u.a. auch deswegen, weil oft behauptet worden ist, die Weimarer Republik sei an einem Zuviel an Demokratie zugrunde gegangen, und weil im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung die Frage der Ergänzung des deutschen Grundgesetzes mit direktdemokratischen Institutionen erneut aufgerollt worden ist.

In Deutschland haben die Erfahrungen der Weimarer Republik und Hitlers Plebiszite die direkte Demokratie diskreditiert. Die geltende Verfassung der BRD sieht nur noch Volksabstimmungen bei Gebietsveränderungen vor (Artikel 29 des Grundgesetzes). Nach der Weimarer Verfassung von 1919, Art. 73, Abs. 2, konnte ein Zehntel der Stimmberechtigten einen Volksentscheid über einen

Gesetzesentwurf herbeiführen. Achtmal wurde versucht, ein Volksbegehren einzuleiten⁸³, nur in drei Fällen kam das Volksbegehren zustande, und nur über zwei wurde abgestimmt, und zwar über die entschädigungslose Enteignung des Vermögens früherer Fürstenhäuser (20.6.1926) und über den Young-Plan ("Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes", 22.12.1929). Beide Begehren wurden verworfen, weil sich nicht die notwendige Mindestzahl (50 Prozent) der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hatte (1926 39,3 Prozent, 1929 14,9 Prozent oder nur 6,3 von 41,3 Millionen Stimmberechtigten). Schneider (1955, 158) schreibt, dass die direktdemokratischen Einrichtungen der Weimarer Republik "wenn auch nicht gerade schlechte, so jedenfalls keinerlei positive Ergebnisse gezeitigt haben". Es wäre allerdings verfehlt, der direkten Demokratie die Schuld am Untergang der Weimarer Republik zuzuschreiben. Schon eher war die Wirtschaftslage Ursache der Destabilisierung. Das - um die Kommunisten reduzierte - Parlament hatte 1933 das Ermächtigungsgesetz gebilligt, nicht das deutsche Volk. Man könnte mit dem gleichen Recht von einem Versagen des parlamentarischen Systems sprechen (Obst 1986, 114)⁸⁴.

Das nationalsozialistische Regime beschloss am 14. Juli 1933 ein "Gesetz über Volksabstimmung", wodurch, wie es in der amtlichen Begründung hiess, "die auf alte germanische Rechtsformen zurückgehende Einrichtung der Volksabstimmung für grosse, die Gesamtnation bewegende Fragen in veredelter Form" wiedererstehen sollte (zitiert nach Schneider 1955, 160). Das Volk sollte befragt werden, ob es einer von der Reichsregierung "beabsichtigten Massnahme" zustimme oder nicht. Bei den drei durchgeführten Plebisziten wurde freilich

⁸³ Siehe die Tabelle in Obst (1986, 128).

⁸⁴ Pestalozza (1981, 29) meint dazu: "Nun ist Weimar ... sicher eher am Parlamentarismus zerbrochen als an der direkten Demokratie. Hat uns das gehindert, wieder mit dem parlamentarischen System anzufangen?" - Siehe auch Jung (1989).

nicht eine beabsichtigte Massnahme vorgelegt, sondern jedesmal eine bereits vollzogene Massnahme im Nachhinein zur Akklamation präsentiert. Der erste Fall betraf den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund. Am 12. November 1933 hatten die Stimmbürger zu folgender pompöser Frage Stellung zu nehmen:

"Billigt das deutsche Volk die ihm hier vorgelegte Politik seiner Reichsregierung und ist es bereit, diese als den Ausdruck seiner eigenen Auffassung und seines eigenen Willens zu erklären und sich feierlich zu ihr zu bekennen?"

Bei einer Stimmbeteiligung von 96,3 Prozent stimmten 95,1 Prozent zu.

Im zweiten Fall ging es um die Einsetzung Hitlers als Staatsoberhaupt. Am 1. August 1934, einen Tag vor dem Tode Hindenburgs, hatte die Reichsregierung folgendes Gesetz beschlossen: "Das Amt des Reichspräsidenten wird mit dem des Reichskanzlers vereinigt. Infolgedessen gehen die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler über. Er bestimmt seinen Stellvertreter." Die Frage der Abstimmung vom 19. August 1934 lautete:

"Stimmst Du, deutscher Mann, und Du, deutsche Frau, der in diesem Gesetz getroffenen Regelung zu?"

Die Zustimmung betrug 89,9 Prozent bei einer Beteiligung von 95,7 Prozent. Mit diesem Ergebnis scheint die Nazi-Führung jedoch nicht zufrieden gewesen zu sein, wie Joseph Goebbels in seinem Tagebuch notiert hat.⁸⁵

Der letzte Fall betraf am 10. April 1938 den Anschluss Oesterreichs an das Deutsche Reich.⁸⁶ Die Abstimmungsfrage lautete gemäss dem hier wiedergegebenen Stimmzettel:

Abb. 2.5: Stimmzettel für die Abstimmung vom 10. April 1938 in Oesterreich

Volksabstimmung und Großdeutscher Reichstag

Stimmzettel

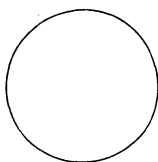
Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen

Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich

einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers

Adolf Hitler?

Ja



Nein



⁸⁵ "Wahl zu Ende. ... Auslandspresse teils, teils. ... Aber unser Misserfolg bleibt doch das Hauptthema. ... Mittags beim Führer. Viele da. Gründe für Misserfolg erörtert. Jeder sucht sie da, wo sie ihn nicht betreffen. ... Mehr reden und zum Volk gehen. .. Gegen Staatsfeinde mehr Festigkeit." Joseph Goebbels, *Sämtliche Fragmente*, Teil I: Aufzeichnungen 1924 - 1941, Band 2, München u.a. 1987, S. 475. - Dies illustriert, dass auch Diktaturen die Ergebnisse von inszenierten "Volksabstimmungen" durchaus ernst nehmen.

⁸⁶ Vgl. Zurcher (1935).

Es handelte sich also um eine Sachabstimmung und eine Wahl zugleich. Währenddem bei den ersten beiden Abstimmungen die Kreise für das "Ja" und das "Nein" gleich gross waren, war hier der "Ja"-Kreis deutlich grösser. Das Abstimmungsergebnis lautete auf 99 Prozent Zustimmung im Alt-Reichsgebiet und auf 99,7 Prozent Zustimmung im angeschlossenen Oesterreich⁸⁷. Die Beteiligung betrug im Gesamtgebiet 99 Prozent.

Der Missbrauch der Plebiszite durch das nationalsozialistische Regime wirkte bei der Ausgestaltung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland nach. "Er war die wesentliche Ursache für die Zurückhaltung bei der Ausstattung des Grundgesetzes mit plebiszitären Elementen, man scheute sich davor, durch sie die künftige Demokratie zu belasten."⁸⁸ In die Verfassungen der deutschen Bundesländer - mit Ausnahme von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein - fanden direktdemokratische Elemente in unterschiedlich weitem Umfang Eingang. "Genutzt worden sind die plebiszitären Möglichkeiten in den Ländern nur selten."⁸⁹

⁸⁷ W. Goldinger (1954) führt einen Vorgang an, "der auf den Wert solcher Plebiszite ein bezeichnendes Schlaglicht wirft" (Schneider 1955, 162, Anm. 24). Für den 13. März hatte die Regierung Schuschnigg eine Volksbefragung vorgesehen, die in der Formulierung eher dem Text einer Nationalhymne entsprach als einer echten Fragestellung: "Für ein freies und deutsches, unabhängiges und soziales, für ein christliches und einiges Oesterreich, für Friede und Arbeit und die Gleichberechtigung aller, die sich zu Volk und Vaterland bekennen." Diese Volksbefragung musste im letzten Augenblick abgeblasen werden, aber einige kleine Bauerngemeinden hatten weder davon noch von dem vollzogenen Anschluss erfahren und führten die von Schuschnigg vorbereitete Volksbefragung durch. Diese Gemeinden haben dann am 10. April 1938 mit demselben Stimmenverhältnis den Anschluss bekräftigt, mit dem sie vier Wochen zuvor Schuschniggs Parole gebilligt hatten!

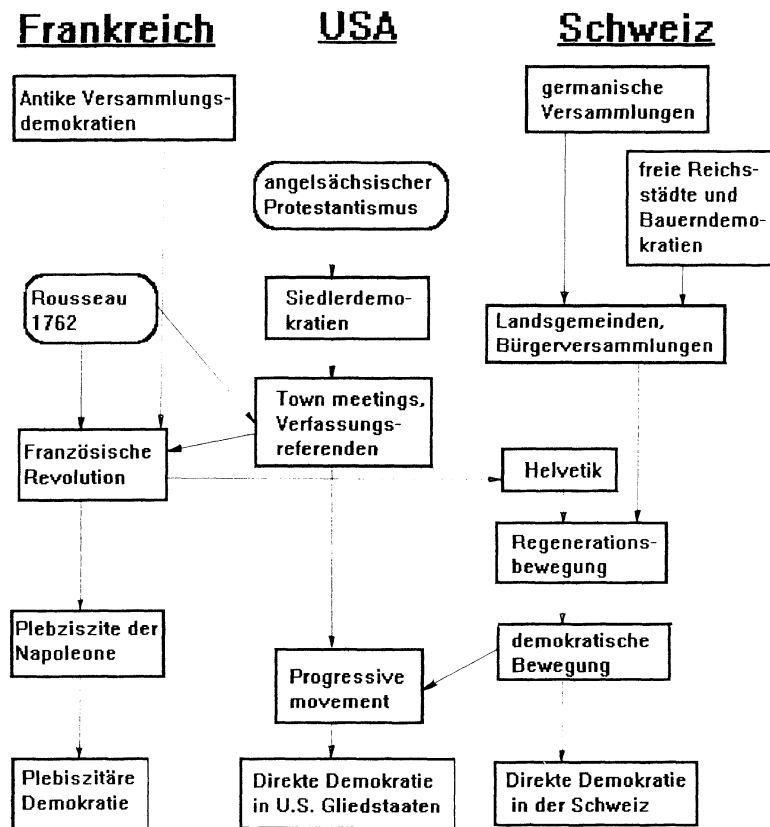
⁸⁸ Krause (1987, 320).

⁸⁹ Krause (1987, 331).

2.3 "Stammbaum" der direkten Demokratie

Bei der folgenden Abbildung (2.6) handelt es sich um eine hypothetische Rekonstruktion. Der "Stammbaum" soll, gestützt auf die bisherigen Ausführungen, die wesentlichen ideen- und verfassungsgeschichtlichen Zusammenhänge der Entwicklung der direkten Demokratie veranschaulichen.

Abb. 2.6: "Stammbaum" der direkten Demokratie



2.4 "Theorie" der direkten Demokratie

Eine Theorie der direkten Demokratie gibt es nicht und kann hier nicht geleistet werden. Im folgenden sollen einige allgemeine demokratietheoretische Überlegungen diskutiert werden.⁹⁰

Normative Demokratietheorien begründen, wie Demokratie idealerweise sein soll und wieso sie anderen Staatsformen vorzuziehen ist. Das Augenmerk liegt auf der Inputseite: die Partizipation der Staatsbürger soll möglichst hoch sein, auch unter Inkaufnahme von Effizienzeinbussen. Zuweilen wird eine Einheit des Volkes unterstellt und direkte Demokratie wird gesehen als "Selbstregierung des Volkes" oder "Identität zwischen Regierenden und Regierten".⁹¹ Werden hier die sozialen Gegensätze ausgeblendet, so geht die Pluralismustheorie von einer Vielheit der politischen Kräfte aus, die ihren eigenen Nutzen verfolgen, miteinander in Wettbewerb stehen und sich auch die direktdemokratischen Kanäle - ergänzend zu den repräsentativen - zunutze machen. Es wird unterstellt, dass diese Kräfte etwa gleich stark sind und sich ein Kräftegleichgewicht herausbildet. Repräsentative Demokratie heisst, dass alle staatliche Macht auf das Volk zurückgeführt wird.

Die **empirischen** Demokratietheorien beschreiben, wie Demokratie tatsächlich funktioniert und wie sie unter dem Kriterium der politischen Leistungsfähigkeit zu beurteilen ist; sie sind demnach outputorientiert. Die Elitetheorie kommt zum Ergebnis, dass (auch) in der Demokratie notwendigerweise eine politische oder technokratische Elite die Schlüsselpositionen innehat und die wesentlichen

⁹⁰ Vgl. zur Demokratietheorie Grube/Richter (1975); Held (1987).

⁹¹ Demokratie und Selbstregierung oder Selbstbestimmung sind nicht stets kompatibel. Eine unterlegene Minderheit wird fremdbestimmt.

Entscheide fällt.⁹² Für diese Elite ist die Partizipation der Staatsbürger nur eine neben anderen "Umweltbedingungen" politischer Entscheidung. Eine andere Theorie sieht Demokratie nicht als Ziel, sondern lediglich als Methode an, um unter der Annahme von Dissens auf friedlichem Weg zu politischen Entscheidungen zu kommen (Schumpeter).⁹³

Die klassischen Demokratietheorien gingen davon aus, dass die Staatsbürger sich für die öffentlichen Angelegenheiten interessieren und engagieren, dass ihnen die politischen Institutionen und die anstehenden Entscheidungsgegenstände bekannt sind und dass sie den Abstimmungsentscheid nach ihrer Ueberzeugung und nach rationaler Abwägung treffen (vgl. Hahn/Kamieniecki 1987, 4). Wird die direkte Demokratie daran gemessen, so legt man eine Idealvorstellung zugrunde, die zu keiner Zeit in der politischen Realität eingelöst werden konnte. Wie wir später sehen werden, beschränkt sich das eigentliche Engagement der Mehrzahl der Staatsbürger auf die Entscheidungsphase und erschöpft sich im Abstimmungsakt. Die Initiierung, Gestaltung und Durchführung von politischen Entscheiden obliegt nach wie vor einer schmalen Elite politisch aktiver Bürger.

Neuerdings hat Böckenförde (1982) in einer interessanten Argumentationsweise gar die repräsentative Demokratie als "eigentliche" Form der Demokratie bezeichnet. In der am 21. November 1990 von 34 Staats- und Regierungschefs der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unter-

⁹² Bei vielen Elitetheoretikern herrsche auch darin Uebereinstimmung, schreibt Finley (1980, 13), "dass die Grundannahmen, mit denen die Demokratie traditionell begründet und gerechtfertigt wurde, in der wirklichen Praxis nicht wirksam seien, ja dass sie darüber hinaus gar nicht wirksam sein dürfen, wenn die Demokratie überleben soll".

⁹³ Demokratie bedeutet nicht, "dass das Volk tatsächlich herrscht". "Demokratie bedeutet nur, dass das Volk die Möglichkeit hat, die Männer (sic!), die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen." (Schumpeter 1950, 452)

zeichneten "Charta von Paris" heisst es, Demokratie sei "ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch". Jede demokratische Ordnung der westlichen Zivilisation ist freilich eine Mischung aus verschiedenen Elementen. "Auch in den repräsentativen und halbdirekten 'Demokratien' ist das demokratische Element nur eines neben dem monokratischen und dem oligokratischen."⁹⁴ "Die Kennzeichnung der politischen Ordnungen der westlichen Welt - und erst recht der nichtwestlichen - als Demokratien ist eine Falschdeklaration. Die 'Täuschung der Demokratie' ist zugleich Vortäuschung und Selbsttäuschung, Vortäuschung falscher Tatsachen und Selbsttäuschung über die herrschende Ordnung."⁹⁵

Eine Täuschung wäre die Deklaration, in einer um direktdemokratische Institutionen ergänzten repräsentativen Demokratie seien die oligokratischen Elemente wesentlich schwächer.

2.5 Argumente für und wider die direkte Demokratie

Die Argumente für und wider die direkte Demokratie sind im Laufe der Jahrzehnte bemerkenswert unverändert geblieben. Ich möchte historische, normative, institutionelle und prozessuale Argumente unterscheiden und das Für und Wider einander gegenüberstellen.⁹⁶ "Political scientists in general have not been strong advocates of citizen law making", schreibt Zisk (1987, 160).

⁹⁴ Riklin (1990, 37).

⁹⁵ Riklin (1987, 89).

⁹⁶ Vgl. dazu: Butler/Ranney (1978, 24 - 38); Magleby (1984, 27 - 30); Battelli 1932, 170 - 179); Troitzsch (1979, 37 - 40); Zimmerman (1986, 3 f., 55, 89, 123); Rappard (1912, 151 ff.); Schmidt (1989, 25 ff.).

Historisch

In politischen Systemen, in denen direktdemokratische Institutionen eine lange Tradition haben, wird gewöhnlich darauf verwiesen, die direkte Demokratie habe sich "bewährt", sie sei ein integrierender Bestandteil des Verfassungs- und Gesetzgebungsprozesses geworden und habe insgesamt für das politische System positive Wirkungen. Dies trifft vor allem für die Argumentation in der Schweiz und in US-Gliedstaaten zu.

Normativ

Demokratie ist ein Wert an sich. Es ist erstrebenswert, dass möglichst viele Staatsbürger an der Bildung des Staatswillens teilhaben können. Dies verleiht den Staatshandlungen höhere Legitimation. Direkte Demokratie entspricht am ehesten der Forderung nach Volkssouveränität. Die Regierung soll volksnah sein.

Das Menschenbild ist positiv: Der Mensch ist an politischer Partizipation interessiert und möchte sein Human-

In politischen Systemen, in denen man "schlechte" Erfahrungen mit direktdemokratischen Institutionen gemacht hat, wird vor deren Wiedereinführung und Missbrauch gewarnt. Beispiele sind Deutschland und Frankreich. Direkte Demokratie eigne sich, wenn überhaupt, nur für kleinräumige und bevölkerungsarme Staatswesen.

Demokratie ist wünschenswert, aber es ist unmöglich, dass sich alle dauernd mit den Staatsangelegenheiten beschäftigen. Demokratie bedarf der Leitung. Direktdemokratische Entscheidungen erlauben keine Messung der Intensität der persönlichen Betroffenheit.

Skeptisches Menschenbild: Die Mehrzahl der Menschen ist an einer vermehrten politischen Mitsprache nicht

potential auch in der Politik entfalten; zudem ist er fähig, die anstehenden Entscheide kompetent zu fällen.

Institutionell

Durch die direkte Demokratie werden die Staatsorgane gestärkt und zur Volksnähe gezwungen. Der Volkswille kommt am besten zum Ausdruck. Die Parteien und Interessengruppen werden nicht übermächtig, weil das Volk ein Sicherheitsventil hat.

Kontroverse Gegenstände werden nicht verdrängt, sondern entschieden. Die Partizipation des Volkes schafft ein Gegengewicht zum wachsenden Einfluss der Interessenvertreter und Experten.

interessiert und dazu auch gar nicht fähig. Das Sachwissen des durchschnittlichen Stimmbürgers ist gering; er wird so eine leichte Beute der Abstimmungspropaganda. Nur Eliten schöpfen ihre Beteiligungsmöglichkeiten aus. Ohne Frage gibt der Volkswille keine Antwort. Der Wähler ist output-, nicht inputorientiert.

Parlament und Parteien werden durch die direkte Demokratie geschwächt, die Interessengruppen hingegen gestärkt, weil ihnen die direktdemokratischen Instrumente als zusätzliches Pressionsmittel dienen. Es ist nicht der "Durchschnittsbürger", der von der direkten Demokratie Gebrauch macht und profitiert. Die benachteiligten Segmente der Bevölkerung bleiben unterrepräsentiert. Politische Verantwortung wird auf das "Volk" abgewälzt.

Prozessual

Direkt demokratische Verfahren und Entscheide sind breit abgestützt und transparent. Sie lösen grundlegende Konflikte dauerhaft, ihre Akzeptanz ist hoch. Der direkt demokratische ist weniger als der legislative Prozess von speziellen Interessen dominiert.

Direkte Demokratie erzieht den Staatsbürger zur Auseinandersetzung mit politischen Problemen und vermindert die Entfremdung gegenüber dem Staat. Die Bürger können auch gegen den Willen von Staatsorganen Sachfragen der Volksabstimmung unterbreiten.

Direkt demokratische Entscheidungsprozesse sind komplex und dauern zu lange. Innovationen werden erschwert. Es ist nur ein Ja oder ein Nein ohne Nuancen möglich, und es besteht die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit. Konflikte werden dadurch nicht gelöst, sondern verschärft. Es fehlt die parlamentarische Reflexion, Konfrontation, Kompromissfindung und das Fachwissen. Schlechte Gesetze sind die Folge. Je nach herrschenden Umständen sind momentane Stimmungen ausschlaggebend für das Abstimmungsergebnis. Oft beteiligt sich nur eine Minderheit an Entscheid. Der Volkswille wird durch die Repräsentation adäquat und qualitativ besser wiedergegeben. Der Stimmbürger ist nicht wie der Repräsentant öffentlicher Kontrolle und Kritik ausgesetzt und ist eher geneigt, in geheimer Abstimmung nur für seine privaten Interessen einzutreten.

2.6 Personen- und Sachabstimmungen

Als direktdemokratische Institutionen im engeren Sinn werden hier Volksentscheide und -rechte verstanden, die Sachfragen betreffen, das heisst Plebiszite, Referenden und Initiativen. Bei einem weiter gefassten Begriff der direkten Demokratie könnte man miteinschliessen, was über ein "Normalmass" an Bürgerbeteiligung in der parlamentarischen Demokratie hinausgeht, nämlich die Primärwahlen, die Volkswahl der Regierung bzw. des Staatsoberhauptes, die Abberufung und versammlungsdemokratische Formen. Die folgenden Abbildungen sollen dies verdeutlichen.

Abb. 2.7: Parlamentarische und direkte Demokratie

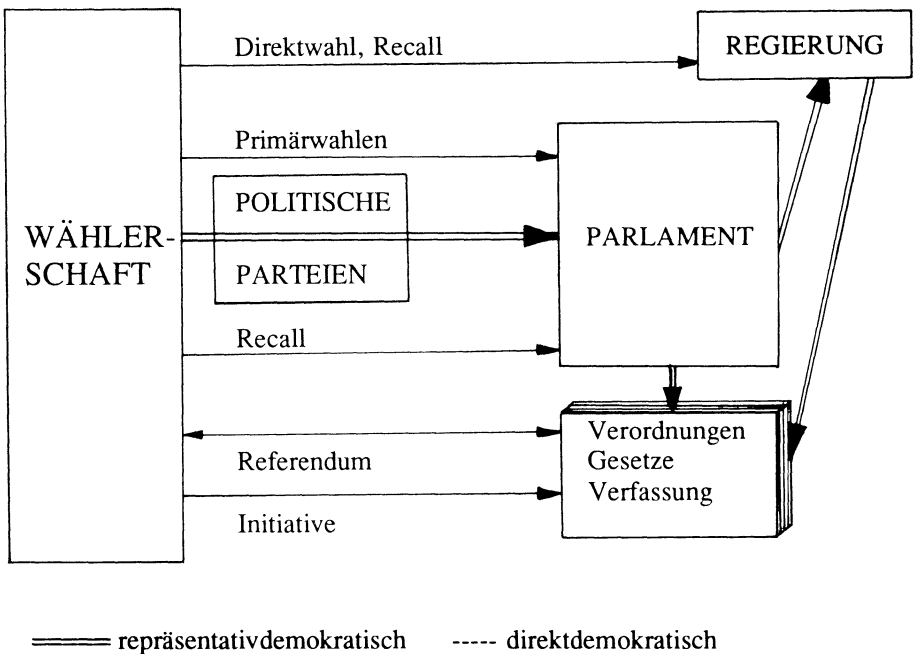


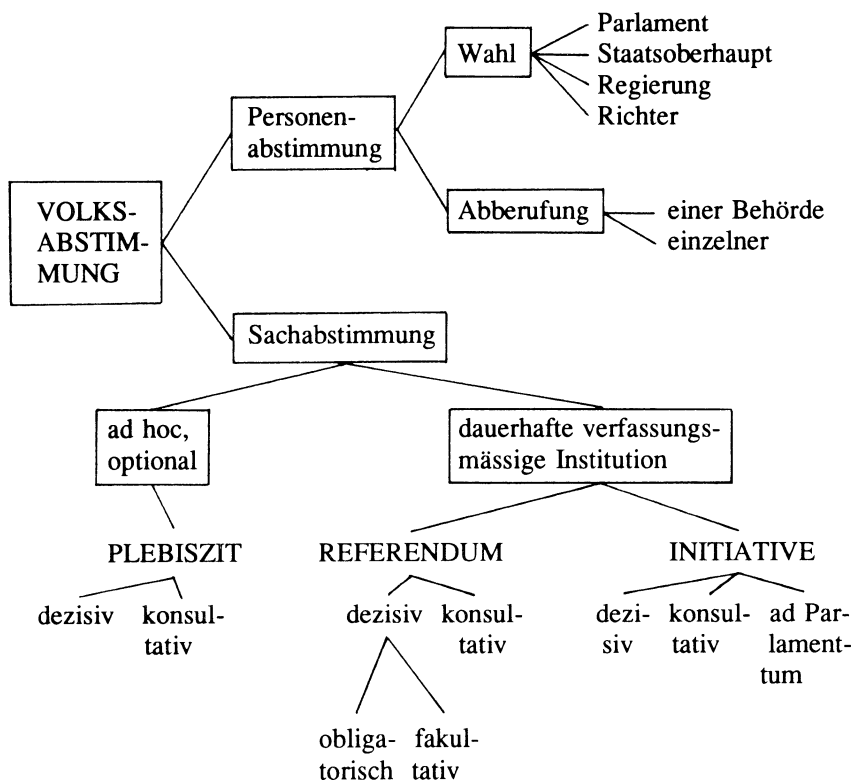
Abb. 2.7 lehnt sich an eine Unterscheidung von Lijphardt (1984, 198 ff.) zwischen parlamentarischer Demokratie und Elementen direkter Demokratie an. Demnach gehören über Sachabstimmungen hinaus Wahlentscheide wie Direktwahl und Abberufung der Regierung sowie Primärwahlen zur direkten Demokratie.⁹⁷ Bei der Wahl des Parlaments stehen den Wählern gewöhnlich nur jene Kandidaten zur Auswahl, die von den politischen Parteien nominiert werden. Beim System der Primärwahlen bestimmen die eingeschriebenen Parteiwähler, wer bei der Hauptwahl als Kandidat antritt. Die direkte Volkswahl der Regierung ist nicht kompatibel mit einem parlamentarischen System, in dem die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist.

Im folgenden unterscheide ich zwischen Personen- und Sachabstimmungen und wende den Begriff der direkten Demokratie nur noch auf Sachabstimmungen an.⁹⁸ Bei diesen unterscheide ich zwischen Plebiszit, Referendum und Initiative.

⁹⁷ "Most of these four instruments of direct democracy are extremely rare", schreibt Lijphardt (1984, 201).

⁹⁸ Von der Funktion her sind Sach- und Personenabstimmungen freilich nicht so strikt getrennt. Eine Wahl kann, wenn sie im Kontext einer grossen nationalen Streitfrage ausgetragen wird, realplebiszitäre Funktion haben. Umgekehrt hat eine Sachabstimmung personenbezogene Konsequenzen, wenn das politische Schicksal eines Staatsorganes mit dem Ausgang der Abstimmung verknüpft ist. Beim Plebiszit handelt es sich in den meisten Fällen um eine Vertrauensfrage eines Staatsorganes an das Volk. - Ein Beispiel für die realplebiszitäre Funktion einer Wahl waren die ersten freien Parlamentswahlen in der DDR am 18. März 1990. Mit ihrem überraschenden Votum für die den bundesdeutschen Parteien CDU und CSU nahestehenden Parteien signalisierten die Wähler den Wunsch nach einem raschen Anschluss an die BRD und die Hoffnung auf baldige Verbesserung des Lebensstandards. - In Grossbritannien wurden die Lokalwahlen von anfangs Mai 1990 weitgehend zu einem Referendum über die "Poll Tax".

Abb. 2.8: Personen- und Sachabstimmungen



Sachabstimmungen können nach verschiedenen Kriterien typologisiert werden. Eine erste Unterscheidung nach den Kriterien der Auslösung und der Beständigkeit unterteilt Sachentscheide in Plebiszite⁹⁹, Referenden und Initiativen. Das

⁹⁹ Guillaume (1987, 14) definiert wie folgt: "Alors que le référendum permet au peuple de s'exprimer librement, le plébiscite permet à une personne (ou plus rarement à un groupe) de se légitimer en posant au peuple une question qui appelle une réponse positive."

Plebiszit wird optional und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst. Das Referendum ist eine dauerhafte, verfassungsmässige Institution und wird von unten oder von oben nach genau festgelegten Regeln ausgelöst. Die Initiative wird durch Stimmbürger ausgelöst. Nach der rechtlichen Wirkung kann man unterscheiden, ob das Abstimmungsergebnis für die Staatsorgane bindend (dezisiv) oder nichtbindend (konsultativ)¹⁰⁰ ist.

Sachabstimmungen können darüber hinaus nach folgenden Kriterien analysiert werden:

- Bestimmung des Abstimmungsgegenstandes: Kann nur ein Staatsorgan den Gegenstand bestimmen oder steht dies auch den Stimmbürgern offen?
- Festsetzung des Verfahrens: Ist das Verfahren dauerhaft normiert, werden ad hoc Normen geschaffen oder bestehen keine gesetzlichen Vorschriften?
- Grad der Kontrolle durch die Regierung: Inwieweit kontrolliert die Regierung Fragestellung und Abstimmungskampagne? Ist die Abstimmungskampagne kompetitiv?
- Zeitpunkt der Abstimmung: Wird erst mit der Volksabstimmung eine Sachfrage wirklich entschieden? Oder wurde der eigentliche Entscheid schon vor der Abstimmung durch ein Staatsorgan gefällt?

Nach diesen Kriterien ergeben sich die bereits in Abb. 2.8 herausgearbeiteten sechs Typen von Sachabstimmungen:

¹⁰⁰ Zum konsultativen Referendum siehe die gründliche Studie von Ulrich Rommelfanger (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.

Abb. 2.9: Typen von Sachabstimmungen

Typ	Plebiszit	Volksbe- fragung	fakulta- tives Re- ferendum	obliga- torisches Referen- dum	Initiati- ve	Anre- gung
Merkmal						
Kompe- tenz zur Auslö- sung	Staatsor- gan	Staatsor- gan	Stimm- bürger, Gliedstaa- ten	obligato- risch	Stimm- bürger	Stimm- bürger, Glied- staaten
Bestim- mung des Gegen- standes	Staatsor- gan	Staatsor- gan	Staatsor- gan	Staatsor- gan	Stimm- bürger	Stimm- bürger, Glied- staaten
Verfahren der Ab- stimmung	ad hoc oder ge- setzlich geregelt	ad hoc oder ge- setzlich geregelt	gesetzlich geregelt	gesetz- lich ge- regelt	gesetz- lich ge- regelt	ad hoc oder ge- setzlich geregelt
Verbind- lichkeit des Er- gebnisses	dezisiv	konsulta- tiv	dezisiv	dezisiv	dezisiv	konsul- tativ
Kontrolle durch die Regie- rung	hoch	hoch	niedrig	mittel	niedrig	mittel
Zeitpunkt des Ent- scheids	vor/ nach/ mit Ab- stim- mung	vor/ nach Abstimm- ung	mit/vor Abstimm- ung	mit/vor Abstimm- ung	mit Ab- stim- mung	vor/ nach Abstimm- ung

Diese Typologie ist, wie jede Typologie, nicht "flächendeckend". Etliche Sonderfälle in der Schweiz - etwa das Auftragsreferendum oder die Alternativabstimmungen - werden nicht erfasst. Die Typologie soll jedoch nicht spezifisch auf die Schweiz ausgerichtet sein.

Wird diese Typologie¹⁰¹ auf die direktdemokratischen Einrichtungen der untersuchten neun Staaten angewandt, so ergibt sich der in Abb. 2.10 dargestellte Ueberblick. Die Volksbefragung kennt nur Dänemark, allerdings ohne verfassungsrechtliche Verankerung¹⁰² (in der Tabelle deshalb nicht aufgeführt).

Das abrogative Referendum in Italien ist unter dem Typ "fakultatives Referendum" eingereiht. Es bestehen indessen gute Gründe, das abrogative Referendum in Italien funktional als Initiative zu sehen: die Kompetenz zur Auslösung sowie die Bestimmung des Gegenstandes liegen bei den Stimmbürgern; ein abgeschafftes Gesetz zwingt die Staatsorgane, neues Recht zu schaffen. Hingegen können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Italiens nicht, wie jene der Schweiz, Kaliforniens und Liechtensteins, selbst Verfassungsbestimmungen formulieren. Die Auffassung, das abrogative Referendum Italiens sei eine Initiative, vertritt Piervincenzo Uleri (1985).¹⁰³

¹⁰¹ Vgl. auch die Typologien von Suksi (1991) und Uleri (1989, 162).

¹⁰² Vgl. Svensson (1991, 16).

¹⁰³ Uleri schreibt in diesem Aufsatz über das Referendum in Italien von 1985 (S. 271): "Actually, this was an initiative, as were the previous eight consultations, since electors asked for it."

Abb. 2.10: Direktdemokratische Einrichtungen in neun Staaten

Typ Staat	Plebiszit	fakultatives Referendum	obligatori- sches Referen- dum	Initiative	Anre- gung
Schweiz	völker- rechtliche Verträge	Gesetz, Staatsver- träge	Verfassung: Total- und Partialrevi- sion, Staats- verträge	Verfas- sung: To- tal- und Partialre- vision	
Kalifor- nien		Gesetz	Verfassung und bestimmte Gesetze	Verfas- sung und Gesetz	
Frank- reich	bestimmte Gesetze, Staatsver- träge		Verfassung (Umgehung möglich)		
Italien		Gesetz, Ver- fassung (Umgehung möglich)			Ge- setz
Däne- mark	Gesetz (Parla- mentsmin- derheit)		Verfassung, Wahlrechtsal- ter		
Irland	Gesetz		Verfassung		
Oester- reich	Partialrevi- sion Ver- fassung, Gesetz		Totalrevision Verfassung		Ge- setz
Liech- tenstein		Verfassung, Gesetz, Staatsver- träge		Verfas- sung, Ge- setz	
Austra- lien			Verfassung		

3 DIREKTDEMOKRATISCHE EINRICHTUNGEN UND VERFAHREN

3.1 Schweiz

3.1.1 Allgemeine Bestimmungen

In der Schweiz finden auf nationaler Ebene pro Jahr drei bis vier Urnengänge statt, in Wahljahren jeweils zwei bis drei. Kantone und Gemeinden führen üblicherweise am gleichen Abstimmungstag Wahlen und Abstimmungen durch. Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat werden hingegen nie mit Abstimmungen zusammengelegt. "Der Bundesrat setzt den Abstimmungstag fest", heisst es in Artikel 10, Absatz 1, des "Bundesgesetzes über die politischen Rechte" vom 17. Dezember 1976 (in Kraft seit 1. Juli 1978). Die Durchführung der Abstimmung ist den Kantonen anvertraut.

Die Stimmberechtigten erhalten die Abstimmungsmaterialien spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag. Briefliche Stimmabgabe ist zulässig, wobei die Kantone das Verfahren regeln. Formlos möglich ist sie nur in acht Kantonen. Nach Artikel 11, 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wird der Abstimmungsvorlage "eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt". Schon vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesbestimmung hatte der Bundesrat - ohne gesetzliche Grundlage - fallweise die Beigabe von Erläuterungen beschlossen, so zu Finanzvorlagen 1950, 1975 und 1977 und zur Abstimmung vom 3. Dezember 1972 über die Verträge mit der Europäischen Gemeinschaft. "Die redaktionelle Vorbereitung der Erläuterungen auf eidgenössischer Ebene ist Sache der Bundeskanzlei, die dafür eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt hat.

Die definitive Fassung aber geht vom Bundesrat aus und wird von ihm formell geprüft und genehmigt."¹⁰⁴ Wohl hat die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei den Auftrag, bei der Abfassung der Texte jeweils einen Vertreter der gegnerischen Komitees anzuhören; eine förmliche Beschwerde gegen die Abstimmungserläuterungen gibt es indessen nicht, ebensowenig einen Anspruch darauf, dass Texte von Initiativ- oder Referendumskomitees wörtlich in der Abstimmungserläuterung abgedruckt werden.¹⁰⁵

Die Schweiz kennt weder eine öffentliche Finanzhilfe bei Abstimmungskampagnen noch eine Offenlegungspflicht für Spenden und Ausgaben wie in Kalifornien (siehe unten).

3.1.2 Referendum

3.1.2.1 Verfassungsreferendum

Das obligatorische Referendum für Total- und Partialrevisionen der Verfassung wurde bereits in der Bundesverfassung von 1848 verankert. Die Bundesversammlung kann beschliessen, eine **Totalrevision** der Bundesverfassung einzuleiten. Dieser Eintretensbeschluss untersteht nur dann dem obligatorischen Referendum, "wenn die eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt" (BV, Art. 120). In diesem Fall

¹⁰⁴ Buser (1981, 105).

¹⁰⁵ Zu den behördlichen Abstimmungserläuterungen und zur behördlichen Information im Abstimmungskampf allgemein sind 1992 zwei rechtswissenschaftliche Dissertationen erschienen: Decurtins und Ramseyer. Decurtins bietet auch einen Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien.

hat die Bundesversammlung die Frage, ob eine Totalrevision stattfinden solle, dem Volk ohne Stellungnahme vorzulegen.¹⁰⁶ Spricht sich die Mehrheit der Stimmenden - eine Mehrheit der Kantone ist nicht erforderlich - für eine Totalrevision aus, "so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen" (BV, Art. 120). Die neu ausgearbeitete Verfassung tritt in Kraft, "wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen" ist (BV, Art. 123). Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme (Stimme des Kantons).

Eine Partialrevision der Verfassung kann "auf dem Wege der Bundesgesetzgebung" vorgenommen werden (BV, Art. 121, 1), d.h. sie kann ausgelöst werden durch den Bundesrat, das Parlament oder eine Standesinitiative. Ein übereinstimmender Beschluss der eidgenössischen Räte unterliegt dem obligatorischen Referendum, und die Partialrevision bedarf, um in Kraft zu treten, einer Mehrheit der Stimmenden und der Kantone.

3.1.2.2 Gesetzesreferendum

"Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird", heisst es in Artikel 89, Absatz 2, der Bundesverfassung.¹⁰⁷ "Einfache Bundesbeschlüsse", die eine befristete Gültigkeitsdauer haben, unterstehen nicht dem fakultati-

¹⁰⁶ L. Wildhaber, Kommentar BV Art. 119/120, Rn 23.

¹⁰⁷ Bis 1977 genügten 30'000 Unterschriften. Das Ergreifen eines Referendums durch Kantone ist noch nie vorgekommen.

ven Referendum. Dazu gehören insbesondere Ausgabenbeschlüsse, d.h. ein allgemeines Finanzreferendum¹⁰⁸ gibt es auf Bundesebene in der Schweiz nicht.

Die Referendumsfrist beträgt 90 Tage von der amtlichen Veröffentlichung an (BG über die politischen Rechte, Artikel 59). Für die Unterschriftenlisten bestehen Formvorschriften. Noch vor Ablauf der Referendumsfrist haben die Initianten des Referendums von amtlicher Stelle eine "Stimmrechtsbescheinigung" für jeden Unterzeichner einzuholen, d.h. es wird geprüft, ob die Unterzeichner in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Das Referendumsbegehren ist schliesslich der Bundeskanzlei einzureichen, welche feststellt, ob das Referendum gültig zustandegekommen ist.

3.1.2.3 Staatsvertragsreferendum

Der erwähnte Artikel 89, Absatz 2, "gilt auch für völkerrechtliche Verträge, die a. unbefristet und unkündbar sind; b. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen; c. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen" (BV Art 89,3).¹⁰⁹ Nach BV Artikel 89, Absatz 4, gibt es ferner ein optionales fakultatives Plebiszit: "Durch Beschluss beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden." Diese Bestimmung bildet

¹⁰⁸ In wenigen Ausnahmefällen ist ein Finanzreferendum möglich, so bei Eisenbahnfragen und bei der Hochschulförderung. So konnten Volk und Stände am 27. September 1992 über den Bau der Neuen Eisenbahntransversale (NEAT) befinden.

¹⁰⁹ Bis 1977 galt das Staatsvertragsreferendum nur für Verträge, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen waren. Eingeführt wurde das Staatsvertragsreferendum durch eine Volksinitiative 1921.

auf Bundesebene den einzigen Fall eines Behördereferendums.¹¹⁰ Dem obligatorischen Referendum des Volkes und der Stände untersteht "der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften" (BV Artikel 89, 5).¹¹¹

3.1.2.4 Auflösendes Referendum bei dringlichen Parlamentsbeschlüssen

Bis 1939 konnte die Bundesversammlung allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Referendum entziehen, indem sie diese für dringlich erklärte.¹¹² Am 22. Januar 1939 wurde der Gegenentwurf zu einer Volksinitiative angenommen, wonach die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen zu befristen war. Am 11. September 1949 wurde eine Volksinitiative gutgeheissen, welche in Artikel 89^{bis} BV folgende Regelung einführte: (a) Dringliche Beschlüsse, welche eine verfassungsmässige Grundlage haben, unterstehen nach ihrem Inkrafttreten dem fakultativen Referendum. Kommt ein Referendum zustande und wird der Beschluss in der Volksabstimmung verworfen, so tritt er ein Jahr nach der Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft und darf nicht erneuert werden. (b) Dringliche Beschlüsse, "welche sich nicht auf die Verfassung stützen", unterstehen dem obligatorischen Referendum, das innert Jahresfrist nach der Annahme des Beschlusses durch die Bundesversammlung durchzuführen ist. Wird keine Volksabstimmung angesetzt, so treten die

¹¹⁰ Vgl. D. Schindler, Kommentar BV Art. 89, Abs. 4.

¹¹¹ Näheres bei D. Schindler, Kommentar BV Art. 89, Abs. 5.

¹¹² In der Zwischenkriegszeit wurden 148 von 293 Erlassen mittels der Dringlichkeitsklausel dem Referendum entzogen.

Beschlüsse nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden.¹¹³

3.1.3 Verfassungsinitiative

Nach Artikel 120, Absatz 1, der Bundesverfassung können 100'000 Stimmberechtigte mittels einer Initiative die **Totalrevision** der Bundesverfassung verlangen. Befürwortet die Mehrheit der Stimmenden eine Totalrevision, so sind, wie im Fall eines nicht übereinstimmenden Beschlusses der beiden Parlamentskammern (siehe oben), beide Räte neu zu wählen, und die Revision ist an die Hand zu nehmen. Obschon die Bundesverfassung sich nicht ausdrücklich dazu äussert, ist nach einhelliger Lehrmeinung die Einreichung einer Initiative mit einem ausgearbeiteten Verfassungsentwurf nicht zulässig.¹¹⁴

Während die Möglichkeit des Anstosses einer Totalrevision durch eine Volksinitiative schon seit 1848 besteht, wurde die Initiative für eine **Partialrevision** der Bundesverfassung 1891 eingeführt. Nach Artikel 121, Absatz 2, können 100'000¹¹⁵ stimmberechtigte Schweizer Bürger das Begehren "auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung" stellen. Das Begehren kann entweder in der Form einer (a) allgemeinen Anregung oder (b) eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.

¹¹³ Für Details siehe E. Grisel, Kommentar BV Art. 89^{bis}.

¹¹⁴ L. Wildhaber, Kommentar BV Art. 119/120, Rn 27.

¹¹⁵ Vor dem 25. Dezember 1977 betrug die Zahl der notwendigen Unterschriften 50'000. Es bestanden weder eine Sammelfrist noch die Notwendigkeit der Anmeldung einer Volksinitiative.

(a) Sind die eidgenössischen Räte mit einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative einverstanden, "so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen" (BV 121, 5). Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volk zu unterbreiten, und sofern die Mehrheit der Stimmenden dies bejaht (eine Mehrheit der Kantone ist nicht erforderlich), hat die Bundesversammlung die Revision im Sinne der Initianten an die Hand zu nehmen. Die ausgearbeitete Vorlage bedarf dann wiederum einer Mehrheit des Volkes und der Kantone, um in Kraft zu treten. Gegebenenfalls sind also bei einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung zwei Volksabstimmungen notwendig.

(b) Das Verfahren bei der Initiative in Form eines **ausgearbeiteten Entwurfes** soll ausführlicher beschrieben 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 u.a. den Initiativtext und eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten muss.

2) "Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch eine Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht." (BG über die politischen Rechte, Artikel 69,1). Sie kann den Titel der Initiative ändern, wenn er "offensichtlich irreführend" ist. Die Verfügungen der Bundeskanzlei können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht

angefochten werden. Titel und Text der Initiative werden im Bundesblatt veröffentlicht.

3) Nach der Veröffentlichung im Bundesblatt haben die Initianten 18 Monate Zeit, um die erforderlichen 100'000 Unterschriften zu sammeln. Jeder Unterzeichner der Initiative muss seinen Namen "handschriftlich und leserlich" eintragen sowie Vornamen, 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 der Unterschriften als ungültig. Die beglaubigten Unterschriften werden der Bundeskanzlei eingereicht, welche in einer Verfügung feststellt, ob die Initiative zustandegekommen ist. Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.¹¹⁶

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."¹¹⁷ Dazu hat der Bundesrat 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"¹¹⁸. Die Bundesversammlung hat vom Zeitpunkt der Einreichung an vier Jahre Zeit, darüber

¹¹⁶ Häfelin/Haller (1988, 288).

¹¹⁷ Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 23.

¹¹⁸ Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 29,2.

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."¹¹⁹ 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.¹²⁰ Hingegen kann die Frage der Verfassungsmässigkeit einer Initiative nicht geprüft werden.

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab - eine Zustimmung ist äusserst selten -, so wird sie "dem Volk und den Ständen" mit der Empfehlung zur Verwerfung vorgelegt (BV 121, 6). Bis der Bundesrat den Abstimmungstermin festsetzt, kann eine Volksinitiative von der Mehrheit des Initiativkomitees zurückgezogen werden¹²¹, was gewöhnlich dann der Fall ist, wenn das Parlament einen akzeptablen Gegenvorschlag oder eine Gesetzesrevision ausgearbeitet hat (vgl. später: indirekte Wirkungen).

¹¹⁹ Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 5^{bis}.

¹²⁰ Bislang wurden erst zwei Initiativen für ungültig erklärt: die Chevallier-Initiative für eine Rüstungspause 1955 und die PdA-Initiative gegen Teuerung und Inflation 1977. "Bei allen anderen Initiativen wurde - aufgrund einer zuweilen sehr largen Auslegung - die Einheit der Materie als gegeben angenommen." L. Wildhaber, Kommentar BV Art. 121/122, Rn 103. "So wurden beispielsweise Initiativen (aus den Jahren 1899 und 1939) als zulässig erachtet, die gleichzeitig die Volkswahl des Bundesrates und die Erhöhung der Anzahl der Bundesräte vorsahen, obwohl hier der Grundsatz der Einheit der Materie klar verletzt war." (Häfelin/Haller 1988, 289)

¹²¹ Die Praxis des Rückzugs einer Volksinitiative hat sich ab 1908 durchgesetzt, ohne dass dafür eine gesetzliche Grundlage vorhanden war. Erst 1950 wurde die Möglichkeit des Rückzugs legalisiert. 1976 wurde eine Rückzugsklausel für obligatorisch erklärt. Vgl. Wili (1991, 493 f.).

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 als auch beim Gegenvorschlag mit Ja zu stimmen (wohl aber mit Nein), so wurde 1987 mit Artikel 121^{bis} 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.¹²² 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."

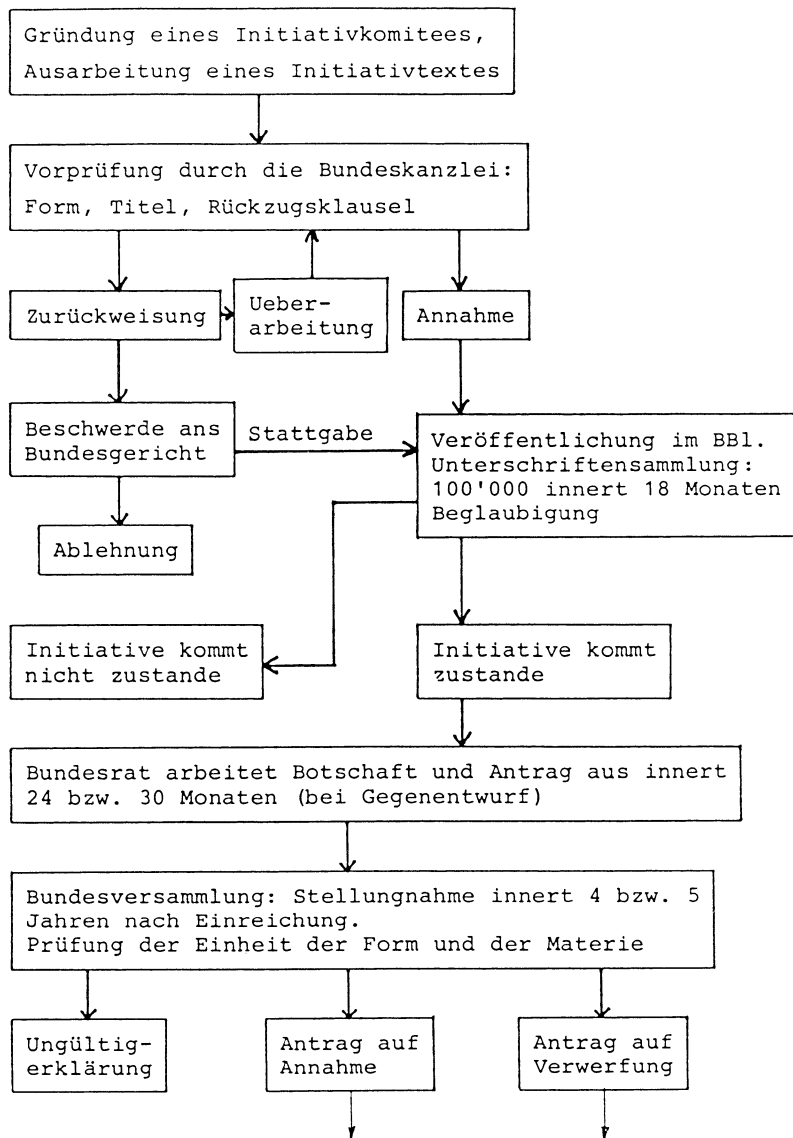
Der direktdemokratische Prozess in der Schweiz dauert heute sehr lange. Im Extremfall können von der Anmeldung einer Initiative bis zur Volksabstimmung bis zu sieben Jahre vergehen. Bis 1950 hatten die eidgenössischen Räte ein Jahr Zeit, um über eine Initiative Beschluss zu fassen. Nach 1950 waren es 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 Behandlungsfrist zu verlängern. In der Zwischenkriegszeit hat der Bundesrat die gesetzlichen Fristen oft nicht eingehalten. So findet man in einer Uebergangsbestimmung des Bundesgesetzes über politische Rechte von 1976 (Artikel 90, 3) den seltsamen Satz: "Die am 31. Mai 1935 von der Sozialdemokratischen

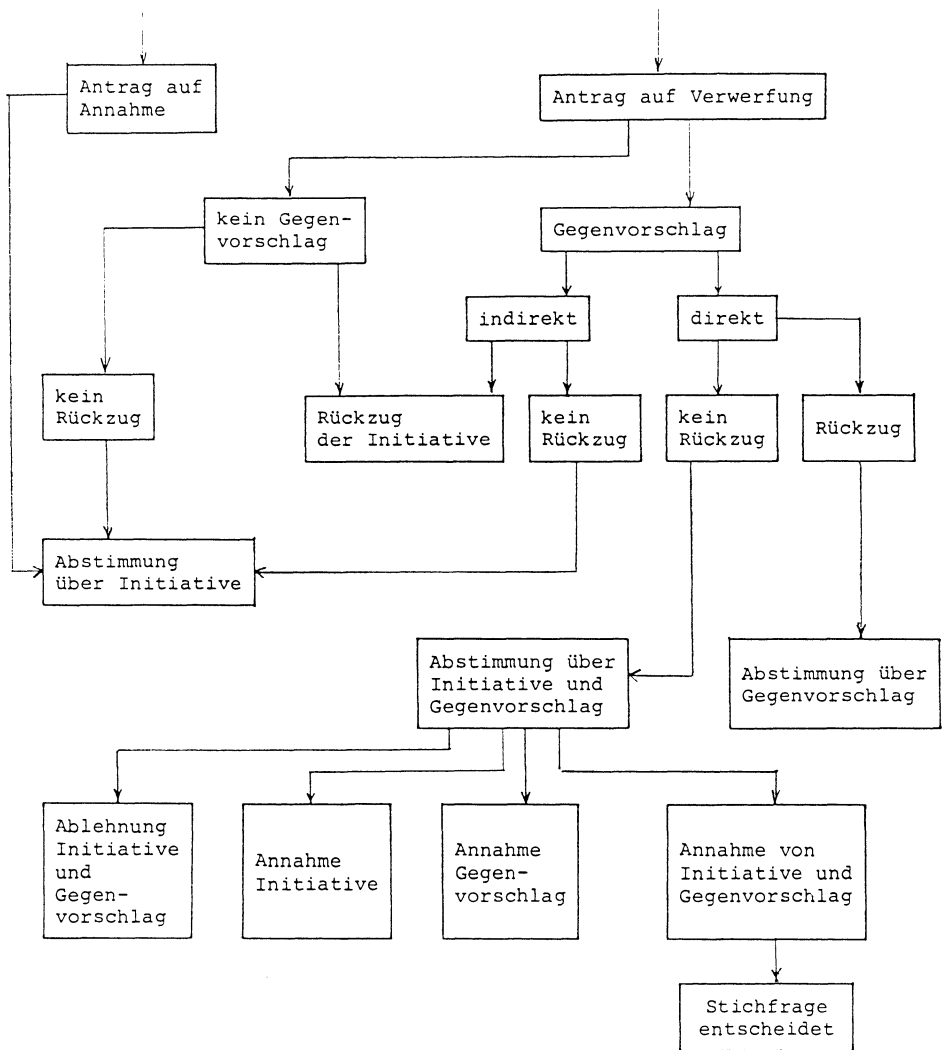
¹²² Zur Entstehungsgeschichte vgl. L. Wildhaber, Kommentar BV Art. 121^{bis}.

Partei der Schweiz eingereichte Volksinitiative betreffend die Gewährleistung der Pressefreiheit wird im Einverständnis mit den Urhebern abgeschrieben."¹²³

¹²³ Vgl. Wili (1988, 184 ff.).

Abb. 3.1: Das Verfahren bei der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Schweiz (ausgearbeiteter Entwurf)





3.1.4 Abberufung

Ein Abberufungsrecht gibt es in der Schweiz auf Bundesebene nicht¹²⁴, hingegen ist es in sieben Kantonen bekannt (Bern, Luzern, Uri, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau, Tessin). Bern und Luzern kennen die Abberufung des Grossen Rates, das Tessin kennt die Abberufung des Regierungsrates, und in den übrigen vier Kantonen ist beides möglich. Die Abberufung richtet sich, anders als in den USA, nicht gegen einzelne Amtsträger, sondern nur gegen eine Gesamtbehörde. So können gemäss § 25 der Verfassung des Kantons Thurgau 20'000 Stimmberechtigte die Abberufung des Grossen Rates oder des Regierungsrates verlangen (für eine Initiative sind im gleichen Kanton 4000 Unterschriften erforderlich). Neuwahlen haben innert drei Monaten stattzufinden.

Im allgemeinen ist das direktdemokratische Instrumentarium auf Kantonsebene viel differenzierter als auf Bundesebene.¹²⁵ Im Bund nicht bekannte Formen sind beispielsweise das Finanzreferendum, das Verordnungsreferendum, das Dekretreferendum, das Behördenreferendum, die Gesetzesinitiative, die administrative Initiative.

¹²⁴ Eine "Abberufung" der eidgenössischen Räte ist indirekt über eine Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung möglich. Stimmt das Volk einer solchen Initiative zu, "so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen" (Art. 120, 2 BV).

¹²⁵ Eine Uebersicht findet sich in Moser (1985, 74 f.).

3.2 Gliedstaaten der USA

3.2.1 Referendum und Initiative

Im folgenden werden die direktdemokratischen Einrichtungen auf Gliedstaaten-ebene in den USA dargestellt. Zu beachten ist, dass auf lokaler Ebene die direkte Demokratie noch weiter verbreitet ist. Nur drei US-Staaten kennen keine direktdemokratischen Einrichtungen auf dieser Stufe. In allen US-Staaten ausser Delaware müssen Verfassungsänderungen obligatorisch der Volksabstimmung unterstellt werden (obligatorisches Verfassungsreferendum). 25 Staaten haben das fakultative Gesetzesreferendum, 23 die Initiative. In elf US-Staaten gibt es auf oberster Ebene die direktdemokratische "Trias": Initiative, fakultatives Referendum und Recall. Weitere elf Staaten kennen die Initiative und das fakultative Referendum. Ein Staat kennt nur die Initiative, drei kennen nur das fakultative Referendum und vier nur den Recall.¹²⁶

Die folgende Abb. 3.2 stützt sich auf Magleby (1988, 601) sowie Magleby (1984, 33 ff.). Das obligatorische Verfassungsreferendum ist nicht angeführt.

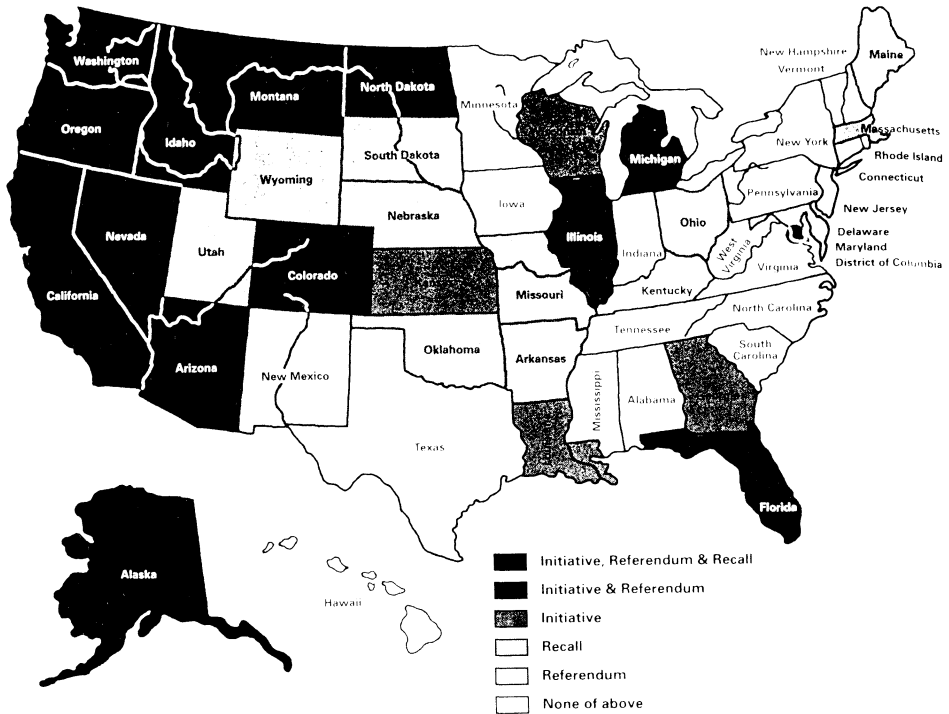
¹²⁶ Siehe Magleby (1988, 602).

Abb. 3.2: Direktdemokratische Institutionen in US-Gliedstaaten

Staat	Jahr der Einführung	fakultatives Gesetzesreferendum	Recall	Initiative, Typ	
				Verfassung, Gesetz oder beides	Direkt, indirekt oder beides
Alaska	1959	ja	ja	Gesetz	direkt
Arizona	1910	ja	ja	beides	direkt
Arkansas	1909	ja	-	beides	direkt
California	1911	ja	ja	beides	direkt
Colorado	1910	ja	ja	beides	direkt
Florida	1968	-	-	Verfassung	direkt
Georgia	1978	-	ja	-	-
Idaho	1912	ja	ja	Gesetz	direkt
Illinois	1970	ja	-	Verfassung	direkt
Kansas	1914	-	ja	-	-
Kentucky	1917	ja	-	-	-
Louisiana	1914	-	ja	-	-
Maine	1908	ja	-	Gesetz	indirekt
Maryland	1915	ja	-	-	-
Massachusetts	1918	ja	-	beides	indirekt
Michigan	1908	ja	ja	beides	beides
Missouri	1908	ja	-	beides	direkt
Montana	1906	ja	ja	beides	direkt
Nebraska	1912	ja	-	beides	direkt
Nevada	1904	ja	ja	beides	beides
New Mexico	1911	ja	-	-	-
North Dakota	1914	ja	ja	beides	direkt
Ohio	1912	ja	-	beides	beides
Oklahoma	1907	ja	-	beides	direkt
Oregon	1902	ja	ja	beides	direkt
South Dakota	1898	ja	-	beides	direkt
Utah	1900	ja	-	Gesetz	beides
Washington	1912	ja	ja	Gesetz	beides
Wisconsin	1926	-	ja	-	-
Wyoming	1968	ja	-	Gesetz	indirekt
Total		25	15	total 23: 6 Gesetz, 2 Verfassung, 15 beides	3 indirekt, 15 direkt, 5 beides

Auf eine Karte übertragen ergibt sich folgendes Bild:

Abb. 3.3: Initiative, Gesetzesreferendum und Recall in US-Gliedstaaten (Karte)



aus: Cronin (1989, 47)

"Direct democracy" wird in den USA als Möglichkeit verstanden, das Parlament und die Exekutive zu umgehen und direkt ans Volk zu appellieren. Bei der Initiative wird unterschieden zwischen einer direkten und einer indirekten. Die indirekte Initiative geht zunächst ans Parlament, das die Initiative gutheisst oder ablehnt oder allenfalls einen Gegenvorschlag ausarbeitet. Lehnt das Parlament die Initiative ab, so haben die Initianten zusätzliche Unterschriften beizubringen, damit die Stimmbürgerschaft über das Begehren entscheiden kann. Nur drei Staaten kennen ausschliesslich die indirekte Initiative. Die direkte Initiative wird direkt dem Volk unterbreitet, ohne Beratungen im Parlament. Die Zahl der für eine Initiative oder ein Referendum notwendigen Unterschriften ist in den US-Gliedstaaten meist in Relation zur Wahlbeteiligung bei den letzten Gouverneurswahlen festgesetzt.

23 Gliedstaaten der USA kennen heute auf Staatenebene die Volksinitiative; zwei davon nur die Verfassungs-, sechs nur die Gesetzesinitiative und 15 beide Arten. Dabei fällt auf, dass nur sechs der 23 Staaten östlich des Mississippi liegen. Der Form nach ist in 15 Staaten nur die direkte, in drei nur die indirekte und in fünf sind beide Arten der Initiative möglich. Hinsichtlich der Sammelfristen für die Unterschriften kennen einige Staaten keine Begrenzung.

Anders als in der Schweiz auf Bundesebene können in den USA Volksinitiativen von den Staats- und den US-Gerichtshöfen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Wird eine umstrittene Initiative angenommen, so ruft die unterlegene Seite oft die Gerichte an. In Kalifornien beispielsweise wurden von den zehn Initiativen, die zwischen 1960 und 1980 angenommen worden sind, sechs ganz oder teilweise vom Staats- oder Bundesgericht aufgehoben (vgl. 8.1.3: Gerichte).

Ein erster Schub der Einführung der Initiative und des Gesetzesreferendums erfolgte zu Beginn dieses Jahrhunderts, ein zweiter in den 60er und 70er Jahren: 1968 Wyoming und Florida, 1970 Illinois (Alaska, 1959, liegt dazwischen). Bemühungen zur Einführung liefen und laufen in verschiedenen Staaten - nicht stets erfolgreich: 1980 bejahten zwar 53 Prozent der Abstimmenden in Minnesota in einem Verfassungsreferendum die Einführung der Initiative und des fakultativen Gesetzesreferendums; der Verfassungsartikel konnte aber nicht in Kraft treten, da gemäss der Staatsverfassung die absolute Mehrheit der an der Abstimmung Teilnehmenden hätte zustimmen müssen. Da eine Anzahl Wähler zu dieser Vorlage keine Stellung nahm ("dropoff"), wurde dieses Quorum nicht erreicht. 1986 sprachen sich 48 Prozent der Stimmenden von Rhode Island für die Einführung der Initiative aus. Nirgends, wo die Initiative einmal zum Durchbruch gelangte, ist sie wieder beseitigt worden.

Historisch interessant ist der "recall of judicial decisions"¹²⁷, der 1912 in die Verfassung von Colorado aufgenommen wurde. Danach traten Gerichtsurteile, die ein staatliches Gesetz für verfassungswidrig erklärten, erst nach unbenütztem Ablauf einer Referendumsfrist in Kraft. Diese Verfassungsbestimmung kam jedoch nie zur Anwendung: der oberste Gerichtshof von Colorado erklärte sie für nichtig (Haller 1970, 30 f.).

3.2.2 Recall

Recall bedeutet das Recht einer Anzahl Stimmbürger, einen Urnenentscheid über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während der Amtsdauer herbeizu-

¹²⁷ Obwohl "recall" genannt, handelt es sich hier um ein fakultatives Referendum.

führen.¹²⁸ Als erste Stadt führte 1903 Los Angeles¹²⁹, als erster Staat 1908 Oregon den Recall ein. Heute ist in 15 Staaten der Recall von "elected state officials" zulässig, in sechs Staaten mit Ausnahme bestimmter Richter (Zimmerman 1986, 106). 17 weitere Staaten erlauben den Recall von "local officers".¹³⁰ In vier Staaten gibt es neben dem Recall keine weiteren direkt-demokratischen Rechte. In Kalifornien ist ein Recall bei "elected officials" auf allen Staatenebenen möglich. Normalerweise sind für einen Recall mehr Unterschriften nötig als für eine Initiative: etwa 25 Prozent jener, die sich an der letzten Wahl beteiligt haben. Die Stimmbeteiligung bei Recalls ist meist sehr hoch.

Auf Staatenebene ist die Anwendung des Recalls selten. 1921 entfernten die Wähler von North Dakota ihren Gouverneur durch einen Recall. Evan Mecham, Arizonas Gouverneur, entging 1988 wohl nur deshalb einem Recall, weil ihn die Legislative kurz zuvor absetzte (Cronin 1989, 5). Bislang fanden in den USA 4000 bis 5000 Recalls statt, die meisten davon auf Gemeindeebene. Der Recall ist weniger Ursache eines Konflikts als Vehikel der Konfliktaustragung.

Ich gehe in Teil II nicht mehr auf den Recall ein und führe deshalb hier Argumente an, die für bzw. gegen die Institution des Recalls sprechen.¹³¹ Als Argumente für den Recall werden genannt: die dauernde Verantwortlichkeit der

¹²⁸ Zum Recall in den USA allgemein vgl. Glaser (1991, 45 ff.).

¹²⁹ Ob Einrichtungen in der Schweiz als Vorbild gedient haben, ist umstritten. Oberholtzer (1912, 455 f.) schreibt, der Anstoss sei von einer Gruppe sozialistischer Agitatoren ausgegangen, von denen einige die schweizerischen Erfahrungen studiert hätten, und "in some of the cantons they found this device for getting rid of unacceptable incumbents of office".

¹³⁰ Siehe die Tabelle in Cronin (1989, 126).

¹³¹ In Anlehnung an Cronin (1989, 133).

Gewählten, die Kontrolle enger Einzelinteressen, die Einräumung längerer Amtsperioden, die Motivation der Wähler, über das politische Geschehen dauernd informiert zu bleiben, die Funktion als Sicherheitsventil, die Alternative zum Impeachment. Als Argumente dagegen gelten: der Recall widerspricht dem Repräsentativprinzip, die Amtsübernahme wird weniger attraktiv, der Recall führt zu Polarisierung und Spaltung und zur Intensivierung politischer Konflikte, die Kampagnen verlaufen oft unfair und undurchsichtig, das Verfahren ist kostspielig. Als institutionelle Regulierungen werden vorgeschlagen: das Verbot eines vom Recall Betroffenen, gleich wieder zu kandidieren, Zulässigkeit erst nach einer Mindestamtsdauer, Karenzfrist nach erfolgtem Recall, "Abkühlungsperiode" zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmung, öffentliche Hearings, Pflicht zur Deklaration von Gründen für die Abberufung.

3.3 Kalifornien

3.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Urnengänge finden in Kalifornien auf Staatenebene normalerweise nur alle zwei Jahre zusammen mit Wahlen statt, und zwar jeweils zweimal (Primär- und eigentliche Wahlen), also weniger oft als in der Schweiz. Aufgrund der sich häufenden Vorlagen wird seit 1968 auch bei Primärwahlen über Sachvorlagen entschieden. Die Zusammenlegung der Abstimmungen mit Wahlen hat, nach Aussage von Ed Arnold, Elections Assistant im Secretary of State in Sacramento, weniger die Hebung der Stimmbeteiligung als die Senkung der Kosten zum Motiv. Eine Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden ihr zustimmt. Die Initiativen gelangen viel rascher an die Urne als in der Schweiz auf nationaler Ebene: wird eine Initiative 131 Tage vor der nächsten Ab-

stimmung als zustandegekommen erklärt, erscheint sie auf dem Abstimmungszettel.

Etwa drei Wochen vor der Abstimmung (nach Gesetz 40 bis 60 Tage) wird jedem registrierten Wähler ein "Ballot Pamphlet" zugestellt, in dem die Abstimmungsgegenstände erläutert werden. Zusammengestellt wird das "Ballot Pamphlet" vom Secretary of State in Sacramento. Titel und Zusammenfassung der Vorlagen werden vom "Attorney General" (etwa: Justizminister) formuliert. Neben dem Text der Vorlage enthält das "Ballot Pamphlet" eine Analyse, verfasst nicht etwa von der Regierung, sondern von einem "Legislative Analyst" (vgl. Elections Code 3559 ff.). Der "Legislative Analyst" ist nach Gesetz gehalten, eine unparteiische Analyse zu verfassen, die auch die finanziellen Auswirkungen einer Vorlage abschätzen muss. Er unterbreitet seinen Entwurf einem Komitee von fünf Personen, die er selbst ausgewählt hat. Dieses Komitee kann Empfehlungen abgeben, schlussendlich verantwortlich für den Text im "Ballot Pamphlet", der etwa eine Seite pro Vorlage umfasst, bleibt aber der "Legislative Analyst".

Zur Darstellung einer Vorlage gehört auch die Beifügung von Argumenten und Gegenargumenten, und zwar nicht, wie in der Schweiz, durch die Regierung. Bei Parlamentsvorlagen und Initiativen können der Initiant der Vorlage und zwei von ihm benannte Personen Argumente ausarbeiten, die nicht mehr als 500 Worte umfassen dürfen (Elections Code 3526). Gegner der Vorlage aus beiden Parlamentskammern können in maximal 500 Worten die Gegenargumente darstellen.¹³² Wenn die Parlamentsmitglieder auf ihr Recht auf die Gegenargu-

¹³² Eine originelle Regelung besteht in Oregon. Hier kann jedermann Platz im "voters' pamphlet" beantragen. Er muss dazu entweder 1000 Unterschriften beibringen oder 300 Dollar zahlen.

mentation verzichten, kann jeder Wähler darum nachsuchen, seine eigenen Argumente zu publizieren. Oft sind es Kandidaten, die diese günstige Gelegenheit, ihren Namen 13 Millionen Mal gedruckt zu sehen, benutzen, so bei der "General Election" vom 8. November 1988 Kandidaten der Libertarian Party. Liegen mehrere Gesuche vor, entscheidet das Secretary of State nach einer Prioritätenliste. Bei Initiativen und fakultativen Referenden haben die Initianten den Vorzug. Befürworter und Gegner erhalten die Argumente der Gegenseite zugestellt und können in maximal 250 Worten (etwa 1/3-Seite) replizieren (Elections Code 3567). Auch diese Repliken werden im "Ballot Pamphlet" abgedruckt, ohne dass der Text von der Administration verändert wird. 20 Tage vor Drucklegung wird der Text des "Ballot Pamphlets" veröffentlicht, und jeder Wähler hat Gelegenheit, per Gerichtsklage Änderungen zu beantragen. Für das Pamphlet zu den Abstimmungen vom 8. November 1988 musste eine Million Dollar zusätzlich ausgegeben werden, um die von Gerichten angeordneten Korrekturen auszuführen ("San Francisco Chronicle" vom 20.9.88).

3.3.2 Offenlegungsbestimmungen (Disclosure)

1974 wurde in Kalifornien Proposition 9, der Political Reform Act (PRA), angenommen, der von Amtsinhabern, Kandidaten und Komitees rigorose Offenlegung ihrer finanziellen und weiterer Aktivitäten fordert.¹³³ Der Text des Political Reform Acts umfasst etwa 100 Seiten, ein von der "Fair Political Practices Commission" (FPPC) herausgegebenes Handbuch über die Offenlegungsbestimmungen 125 Seiten. Wie die Amtsinhaber und die Wahlkandidaten müssen auch Abstimmungskomitees Rechenschaft ablegen über alle ihre

¹³³ Vgl. dazu Diamond (1975).

Einnahmen und Ausgaben. Die Formulare, die dazu der "Fair Political Practices Commission" eingereicht werden müssen, erinnern an Steuererklärungsformulare. Spender, die mehr als 100 Dollar zahlen, müssen namentlich aufgeführt werden. Neben halbjährlich einzureichenden Berichten mussten zum Beispiel für die Wahlen und Abstimmungen vom 8. November 1988 bis spätestens am 5. Oktober ein erster und bis spätestens am 27. Oktober ein zweiter Bericht über Einnahmen und Ausgaben eingereicht werden. Einnahmen und Ausgaben von mehr als 1000 Dollar, die nach dem 27. Oktober registriert wurden, mussten innerhalb von 24 Stunden gemeldet werden, nötigenfalls per Telegramm. Ende Januar 1989 wurde dann der regelmäßige halbjährliche Bericht fällig. Der Gesamtbericht der "Fair Political Practices Commission", die fünf Mitglieder und eine Administration von etwa 65 Personen hat, ist für die "General Election" etwa 10 cm dick. Der Political Reform Act enthielt auch Bestimmungen über Ausgabenbegrenzungen bei Wahlen und Abstimmungen; diese wurden jedoch 1976 vom Supreme Court für verfassungswidrig erklärt.

Die am 8. November 1988 angenommene Proposition 105 enthält Bestimmungen, welche den Political Reform Act weiter verschärfen. So müssen künftig in der politischen Werbung bei Sachabstimmungen die hauptsächlichen Geldgeber namentlich bezeichnet werden, d.h. die Angabe eines Komitees allein genügt nicht mehr.

Der Political Reform Act fordert über diese Offenlegungsbestimmungen hinaus:

- 1) Alle Lobbyisten müssen sich registrieren.
- 2) Sie dürfen Amtsinhabern und Beamten nicht mehr als 10 Dollar pro Monat zukommen lassen.
- 3) Sie haben periodisch Berichte einzureichen über Zusammenkünfte, Diskussionsgegenstände und Auslagen.
- 4) Alle "state public officials" - dazu gehören gewählte und

berufene Amtsinhaber - müssen jährlich ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen.

3.3.3 Referendum

3.3.3.1 Verfassungsreferendum

Das Verfassungsreferendum ist wie in der Schweiz obligatorisch (Constitution of California, Art. XVIII, Sec. 4). Damit eine Vorlage zur Abstimmung gelangt, muss sie in beiden Parlamentskammern mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verabschiedet worden sein.

3.3.3.2 Gesetzesreferendum

Das Gesetzesreferendum ist zum Teil obligatorisch, zum Teil fakultativ. Anleihen (bonds) unterstehen in Form eines Gesetzes dem obligatorischen Referendum (Constitution Art. XVI., Sec. 2), ebenso Gesetze, die frühere Initiativen abändern (seit 1946). Für ein fakultatives Gesetzesreferendum - das auch nur gegen einzelne Teile eines Gesetzes möglich ist - bedarf es einer Unterschriftenzahl von 5 Prozent jener Stimmen, die bei den letzten Gouverneurswahlen abgegeben wurden. Von 1986 bis 1990 betrug diese Zahl der notwendigen Unterschriften 372'178, danach 384'974.

Nachdem ein Gesetz vom Parlament verabschiedet und vom Gouverneur unterzeichnet worden ist, bleiben 90 Tage Zeit, um die nötige Anzahl Unter-

schriften zu sammeln. Kein Referendum ist möglich bei: calls for special elections, tax levies (Steuererhebungen), dringlichen Beschlüssen und appropriations (laufende Staatsausgaben) (Constitution Art. II, Sec. 9). Ist das Referendum spätestens 31 Tage vor der nächsten Wahl gültig zustandegekommen, so gelangt die Vorlage zur Abstimmung. Der Gouverneur hat die Kompetenz, gegebenenfalls eine "special election" anzuordnen. Das Parlament kann mit Zweidrittelmehrheit ein Gesetz für dringlich erklären und es so dem Referendum entziehen.

In Kalifornien werden wesentlich weniger fakultative Referenden ergriffen als in der Schweiz (vgl. Abb. 4.5), was mit dem Parteiensystem und der Vetomöglichkeit des Gouverneurs zusammenhängt. Haben sich die demokratische Parlamentsmehrheit und der republikanische Gouverneur geeinigt, so ist eine Vorlage wohl "referendumsfest". Anders ist es, wenn beide Staatsorgane von derselben Partei dominiert werden. Ein weiterer wichtiger Grund ist, dass es in Kalifornien einfacher ist, zur Aufhebung eines missliebigen Gesetzes eine Initiative zu ergreifen als das Referendum vor Inkrafttreten des Gesetzes.

3.3.4 Initiative

Die Definition der Initiative in der Verfassung Kaliforniens lautet (Art.II, Sec. 8 a): "The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them." Kalifornien kennt sowohl die Initiative auf Partialrevision der Verfassung wie auch die Gesetzesinitiative.

Bis 1966 war neben der direkten auch die indirekte Initiative möglich¹³⁴; seither kennt Kalifornien nur noch die direkte Initiative. Nachdem die Initiative angemeldet und abermals, nachdem sie eingereicht worden ist, können die zuständigen Komitees der beiden Häuser Hearings über den Gegenstand der Initiative abhalten; das Parlament hat aber keine Möglichkeit, in den Entscheidungsprozess einzugreifen.

1946 wurde eine Verfassungsänderung angenommen, wonach vom Volk gutgeheissene Gesetze später durch das Parlament abgeändert werden können. Solche Beschlüsse unterstehen dann dem obligatorischen Referendum.

Das Verfahren bei einer Initiative läuft wie folgt ab:

1) Ein Initiativkomitee formuliert einen Verfassungs- oder Gesetzestext. Dieser darf nur einen Gegenstand umfassen (single-subject-rule, eingeführt 1948) und keine Amtseinsetzung (seit 1949) oder Übertragung von Aufgaben an private Unternehmungen (seit 1964) zum Gegenstand haben (Constitution Art. II, Sec. 12). Wenn 25 Unterschriften beigebracht werden und begründete Aussicht besteht, dass das Initiativbegehren zur Abstimmung gelangen wird, kann das Initiativkomitee die Hilfe des "Legislative Council" beim Ausarbeiten des Textes beanspruchen (Government Code 10243).

2) Der Initiativtext wird beim Attorney General eingereicht, welcher innert fünf Tagen einen Titel bestimmt und eine Zusammenfassung von 100 Worten ausarbeitet. Falls die vorgeschlagene Massnahme finanzielle Folgen hat,

¹³⁴ Nach Zustandekommen der Initiative hatte das Parlament 40 Tage Zeit, sie anzunehmen oder zu verwerfen. Im letzteren Fall musste sie den Stimmbürgern unterbreitet werden. Nur vier indirekte Initiativen wurden je eingereicht.

veranlasst der Attorney General nach Anmeldung der Initiative eine "fiscal analysis", welche vom Finanzdepartement und vom "Joint Legislative Budget Committee" innert 25 Tagen vorgenommen wird (die Frist kann verlängert werden) [Elections Code 3504]. Die "fiscal analysis" wird dann Bestandteil der Zusammenfassung. - Die Initianten zahlen eine Gebühr von 200 Dollar, die zurückerstattet wird, falls die Initiative innert 2 Jahren nach der Anmeldung zustandekommt.

3) Nach dem "official summary date" haben die Initianten zum Sammeln der Unterschriften 150 Tage Zeit. Für die Gestaltung der Unterschriftenbogen bestehen Formvorschriften. So müssen Titel und Zusammenfassung des Attorney Generals auf jedem Unterschriftenbogen stehen (Elections Code 3507). Nur in Kalifornien registrierte Wähler dürfen Initiativen unterschreiben und Unterschriften sammeln (3516). Der Political Reform Act hatte vorgesehen, dass pro Unterschrift nicht mehr als 25 Cents ausgegeben werden dürfen. Diese Bestimmung wurde per Gerichtsbeschluss für verfassungswidrig erklärt. Während der Sammelphase können in den zuständigen Komitees der beiden Parlamentskammern öffentliche Hearings abgehalten werden (3506). Die Zahl der nötigen Unterschriften für eine Verfassungsinitiative beträgt zur Zeit acht Prozent der bei den Gouverneurswahlen von 1990 abgegebenen 7'699'467 Stimmen, also 615'958. Das bedeutet, dass Initianten, eine Sicherheitsmarge von 25 Prozent eingerechnet, täglich durchschnittlich 5000 Unterschriften sammeln müssen. Für eine Gesetzesinitiative sind 5 Prozent nötig (384'974 Unterschriften). 1911, im Jahr der Einführung der Initiative, genügten für eine Verfassungsinitiative noch 85'574 Unterschriften, von 1986 bis 1990 waren 595'485 nötig.

4) Nach Abschluss der Unterschriftensammlung erfolgt die Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksadministrationen und das Secretary of State. Bis 1976 wurde wie in der Schweiz jede Unterschrift einzeln geprüft. Seitdem kann, sofern mehr als 500 Unterschriften aus einem Bezirk vorliegen, die Verifikation bezirksweise durch eine Zufallsstichprobe erfolgen (3520 d). Mindestens 500 oder 5 Prozent der Unterschriften in jedem Bezirk müssen überprüft werden. Wenn so festgestellt wird, dass staatenweit die Anzahl gültiger Unterschriften mehr als 110 Prozent der nötigen Unterschriften beträgt, ist die Initiative qualifiziert. Bei weniger als 90 Prozent wird die Initiative als gescheitert erklärt. Beträgt die Zahl der gültigen Unterschriften zwischen 90 und 110 Prozent, wird jede Unterschrift einzeln geprüft (3521 a). Bis ein Drittel der Unterschriften erweisen sich bei der Überprüfung als ungültig.¹³⁵ Die Prozedur der Beglaubigung kann zwei bis drei Monate dauern.

5) Wird die Initiative 131 Tage vor der nächsten ordentlichen Wahl als zustandegekommen erklärt, kommt sie zur Abstimmung. Der Gouverneur kann einen speziellen Urnengang anordnen. Nachdem die Initiative qualifiziert ist, müssen erneut Hearings im Parlament abgehalten werden¹³⁶. Die Initianten können bis 131 Tage vor der Abstimmung Argumente für das "Ballot Pamphlet" einreichen und zu Gegenargumenten Stellung nehmen.

6) Halbjährlich sowie vor und während der Kampagne haben Befürworter und Gegner einer Initiative gemäss dem erwähnten Political Reform Act von 1974 ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Spender von mehr als 100 Dollar offenzulegen.

¹³⁵ Vgl. Secretary of State (1988, 3).

¹³⁶ Dieser Bestimmung wurde offenbar vom Parlament bislang nicht so streng nachgelebt (League of Women Voters 1983, 39).

7) Zur Annahme einer Initiative ist die Mehrheit der abgegeben Stimmen notwendig. Erreichen zwei oder mehr Initiativen mit dem gleichen Gegenstand eine Mehrheit, so ist jene angenommen, welche am meisten Stimmen erreicht hat, wobei auch die Bestimmungen der konkurrierenden Initiative(n) in Kraft treten, die nicht mit der obsiegenden Initiative kollidieren. Die Bestimmungen einer angenommenen Initiative treten einen Tag nach ihrer Annahme in Kraft, sofern im Text selbst nichts anderes vorgesehen ist.

3.3.5 Recall

Im Unterschied zur Schweiz, wo in sieben Kantonen die Abberufung des Parlaments und/oder der Regierung möglich ist, kann sich in Kalifornien der Recall nur gegen einzelne Amtsträger richten. Die Abberufung eines U.S. Senators oder Repräsentanten ist nicht möglich, da hierfür Bundesrecht massgebend ist. Abberufen werden können hingegen fast alle auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene gewählten Regierungsmitglieder, Parlamentsmitglieder und Richter.

Für ein Begehren auf Recall eines auf Staatenebene gewählten Amtsträgers beträgt die Zahl der notwendigen Unterschriften 12 Prozent jener Stimmen, die bei der letzten Wahl für dieses Amt abgegeben wurden. Diese sind innert 160 Tagen zu sammeln. Für die Abberufung des Gouverneurs waren vor 1990 893'227 Unterschriften nötig. Eine weitere Bedingung ist, dass die Unterschriften aus mindestens fünf Counties stammen, und zwar mindestens je 1 Prozent der bei der letzten Wahl abgegebenen Stimmen. Für Parlamentsmitglieder, Mitglieder des "Board of Equalization" sowie Richter von "courts of appeal" und "trial courts" beträgt die notwendige Unterschriftenzahl 20 Prozent

(Constitution of California, Art. II, Sec. 14 b). Auf lokaler Ebene sind 10 bis 30 Prozent erforderlich, je nach Bevölkerungszahl.

Das Verfahren bei einem Recall läuft wie folgt ab:

1) Für die Unterschriftenbogen bestehen Formvorschriften. Die Gründe für den Recall sind anzuführen. Der betroffene Amtsinhaber kann eine Antwort von nicht mehr als 200 Worten anfügen. Jeder Unterschriftenbogen muss auch den Namen des Sammlers enthalten. Nur registrierte Wähler aus dem betreffenden Wahlkreis sind befugt, Unterschriften zu sammeln. Jeder Wähler kann seine Unterschrift widerrufen.

2) Die Prüfung der Unterschriften erfolgt wie bei der Initiative.

3) Der Wahlgang muss 60 bis 80 Tage nach Beglaubigung der Unterschriften stattfinden. Ein absolutes Mehr ist erforderlich, um den Amtsinhaber abzurufen, ein relatives Mehr genügt, um einen Nachfolger zu wählen, denn gleichzeitig mit dem Recall können sich andere Kandidaten um das Amt bewerben. Wird der Amtsinhaber abgerufen, so ist bei mehreren Kandidaten jener mit den meisten Stimmen gewählt. Jemand kann z.B. mit 51 Prozent der Stimmen abgerufen werden, während sein Nachfolger, wenn viele Bewerber vorhanden sind, mit 30 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt sein kann (Culver/Syer 1986, 125).

4) Scheitert der Recall, so ist ein neues Abberufungsverfahren erst nach sechs Monaten möglich. Der Amtsinhaber wird in diesem Fall vom Staat für seine persönlichen Ausgaben, die ihm aufgrund des Recalls erwachsen sind, entschädigt.

3.4 Frankreich

3.4.1 Verfassungsreferendum

Artikel 89 der Verfassung der Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958 statuiert das obligatorische Verfassungsreferendum. Die Initiative für eine Verfassungsänderung liegt beim Präsidenten, beim Premierminister und bei den Parlamentsmitgliedern. Stimmen beide Kammern des Parlaments dem Aenderungsentwurf in gleicher Fassung zu, so unterliegt er der Volksabstimmung.

"Der Aenderungsentwurf wird jedoch nicht zum Volksentscheid gebracht, wenn der Präsident der Republik beschliesst, ihn dem als Kongress einberufenen Parlament vorzulegen." (Artikel 89, Absatz 3) Der Entwurf ist angenommen, wenn sich eine Mehrheit von drei Fünftel der abgegebenen Stimmen dafür ausspricht. Das Verfassungsreferendum kann also bei Uebereinstimmung zwischen den vereinigten Parlamentskammern und dem Präsidenten umgangen werden.

3.4.2 Gesetzesplebisit

Nach Artikel 11 der Französischen Verfassung kann der Präsident der Republik einen Volksentscheid über einen Gesetzesentwurf herbeiführen. Allerdings bedarf er dazu eines Vorschlags der Regierung oder der beiden Parlamentskammern. Die Gegenstände, die zur Abstimmung gebracht werden können, sind in der Verfassung abschliessend aufgezählt: die Organisation der öffentlichen Gewalt, die

Zustimmung zu einem Vertrag der Gemeinschaft¹³⁷ oder die Ratifizierung eines Vertrages, der, "ohne gegen die Verfassung zu verstossen, Folgen für das Funktionieren der Institutionen hätte". Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist damit ausgeschaltet. Es handelt sich um ein Instrument des Präsidenten, das Parlament zu umgehen und direkt ans Volk zu appellieren.

Artikel 53, 2 der französischen Verfassung statuiert ferner ein obligatorisches Territorialreferendum auf Gesetzesstufe: "Keine Abtretung, kein Tausch, kein Erwerb von Gebieten ist gültig ohne die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung."

Im Sommer 1984 wollte der französische Staatspräsident Mitterrand eine Verfassungsänderung durchführen, welche es ihm erlaubt hätte, die Franzosen in "grossen Fragen" zu "konsultieren", nämlich betreffend der "garanties fondamentales des libertés publiques". Er nahm damit geschickt den Ball auf, den ihm der mehrheitlich bürgerliche Senat zugespielt hatte, indem er vom Präsidenten ein Referendum über das umstrittene Gesetzesprojekt betreffend die Privatschulen gefordert hatte, und zwar gestützt auf Artikel 11.¹³⁸ Der Vorschlag des Präsidenten zu einer Verfassungsrevision passte wiederum dem Senat nicht, denn der voraussehbare Erfolg eines Verfassungsreferendums hätte das persönliche Prestige des Präsidenten erhöht. Also kam es zu keinem Entscheid.

¹³⁷ Da es keine "Communauté" (Zusammenschluss von Frankreich und seinen Kolonien) mehr gibt, hat diese Bestimmung nur noch historische Bedeutung (vgl. Robert 1984, 247).

¹³⁸ Vgl. Robert (1984, 243); Rommelfanger (1988, 204 f.).

3.5 Italien

3.5.1 Referendum

Italien kennt gemäss der Verfassung vom 27. Dezember 1947, Artikel 138, das fakultative Verfassungsreferendum, das allerdings durch das Parlament umgangen werden kann. Das Verfassungsreferendum kann innerhalb von drei Monaten von 500'000 Stimmberechtigten, von fünf Regionalräten oder einem Fünftel der Mitglieder einer Parlamentskammer ausgelöst werden, ist somit auch Behördenplebiszit. Zur Annahme in der Volksabstimmung bedarf der Verfassungsentwurf einer Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

Verfassungsrevisionen müssen von beiden Kammern des Parlaments in zwei in einem Abstand von mindestens drei Monaten aufeinanderfolgenden Beratungen von der Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung angenommen werden. Wird die Revision bei dieser letzten Abstimmung von jeder Kammer mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder angenommen, ist ein Verfassungsreferendum nicht zulässig.

Auf Gesetzesstufe kennt Italien seit 1970¹³⁹ das sogenannte "**abrogative Referendum**": Ein fakultatives Referendum ist nicht möglich vor dem Inkrafttreten neu beschlossener Gesetze, aber es ist zulässig zur ganzen oder teilweisen Aufhebung bereits wirksamer Gesetze. Gemäss Artikel 75 der Verfassung können 500'000 Stimmberechtigte oder 5 Regionalräte einen

¹³⁹ Der letzte Satz von Artikel 75 der Verfassung heisst: "Das Gesetz bestimmt die Einzelheiten des Verfahrens beim Volksentscheid." Ein entsprechendes Gesetz (No. 352) wurde erst am 25. Mai 1970 erlassen; der Verfassungsartikel blieb also 23 Jahre lang toter Buchstabe.

Volksentscheid über ein Gesetz auslösen. Bestimmte Gegenstände sind allerdings davon ausgenommen: "Ein Volksentscheid ist nicht zulässig über Steuer- und Haushaltsgesetze, über Amnestien und Strafnachlässe sowie über die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge."¹⁴⁰ Ferner besteht ein Beteiligungsquorum: die Mehrheit der Stimmberechtigten muss an der Abstimmung teilnehmen, sonst hat die Volksabstimmung keine Wirkung (das war erstmals bei der Referendumsabstimmung vom 4. Juni 1990 der Fall). Stimmt eine Mehrheit der Stimmberechtigten dem Begehren zu, tritt das Gesetz ausser Kraft, wird es abgelehnt, so ist ein neues Begehren zum gleichen Gegenstand erst nach einer Sperrfrist von fünf Jahren möglich.

Das Verfahren¹⁴¹ beim abrogativen Referendum ist kompliziert und langwierig und gibt den Staatsorganen beträchtlichen Manövrierspielraum. Zunächst bestehen für die Einreichung eines Begehrens einschneidende zeitliche Schranken. So ist eine Einreichung nicht möglich zwischen dem 1. Oktober und dem 31. Dezember, ein Jahr vor der Neuwahl einer Parlamentskammer und sechs Monate nach Neuwahlen¹⁴². Nach der Einreichung eines Referendumsbegehrens entscheidet der Verfassungsgerichtshof, ob das Begehren zulässig ist. Ist dies der Fall, so kann das Parlament den angefochtenen Erlass aufheben oder substantiell ändern, womit die Volksabstimmung entfällt. Wird das Parlament vorzeitig aufgelöst, so ist das Prozedere eines eingereichten Referendums für ein

¹⁴⁰ Artikel 75, 2 der italienischen Verfassung.

¹⁴¹ Vgl. das Gesetz No. 352 vom 25. Mai 1970, modifiziert durch das Dekret No. 264 vom 1.7.1975, neugefasst im Gesetz No. 351 vom 25.7.1975 und No. 199 vom 22.5.1978.

¹⁴² Vgl. Ferrari (1976, 328); Uleri (1989, 167).

Jahr suspendiert.¹⁴³ Eine Abstimmung findet an einem Sonntag zwischen dem 15. April und dem 15. Juni statt.¹⁴⁴

Das erste Referendum betraf die Ehescheidung und wurde 1971 eingereicht; die Abstimmung darüber fand erst am 12. Mai 1974 statt (vgl. Ryngaert 1982, 1029 ff.). Bis Ende 1990 wurde in Italien über 17 abrogative Referenden abgestimmt (vgl. Anhang). Zwischen 1970 und 1987 wurden 14 weitere Referendumsbegehren vom Verfassungsgericht für unzulässig erklärt (Uleri 1989, 159).

Artikel 132 der italienischen Verfassung sieht vor, dass der Zusammenschluss von Regionen und die Bildung neuer Regionen durch ein Verfassungsgesetz erfolgen muss, unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung. Der Transfer von Provinzen und Gemeinden zwischen Regionen bedarf ebenfalls der Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung und einer gesetzlichen Regelung.

¹⁴³ Im März 1987 hat ein Streit um die Behandlung von drei Nuklearreferenden eine Regierungsbildung in Italien erschwert. Die Christdemokraten wollten die Referenden durch entsprechende Gesetze eliminieren, während die Sozialisten auf der Durchführung einer Volksabstimmung beharrten. Wegen der daraufhin notwendig gewordenen vorzeitigen Neuwahlen hätte die Abstimmung eigentlich um ein Jahr verschoben werden müssen; aber die Parteien einigten sich auf eine Sonderregelung und schoben den Abstimmungstermin nur bis zum 8. November 1987 hinaus. Vgl. Legge No. 332 vom 7. August 1987 (GU 128 1987, No. 80, 9 - 11 und No. 210, 4 - 7).

¹⁴⁴ Guillaume (1987, 105) urteilt über das 1970 erlassene Ausführungsgesetz für das abrogative Referendum: "La loi 352, simple loi de procédure, altère en réalité la logique du référendum, en particulier du référendum abrogatif il lui interdit de jouer son rôle de frein aux tendances oligarchiques des formations parlementaires."

3.5.2 Gesetzesanregung

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

3.6 Dänemark

3.6.1 Verfassungsreferendum

Seit 1915 kennt Dänemark das Verfassungsreferendum. Gemäss der geltenden Verfassung vom 5. Juni 1953 und dem Gesetz No. 50 vom 25. März 1953 ist das Prozedere bei einer Verfassungsrevision wie folgt: Beschliesst das Folketing (Parlament) eine Verfassungsrevision und "will die Regierung diese Sache fördern" (§ 88 der Verfassung), so wird das Folketing neu gewählt. Stimmt das neugewählte Folketing der Verfassungsrevision in unveränderter Form zu, so hat innerhalb von sechs Monaten ein Verfassungsreferendum stattzufinden. Eine Mehrheit der Abstimmenden, die jedoch mindestens 40 Prozent der gesamten Wählerschaft ausmachen muss, ist nötig, damit die Verfassungsrevision, vorbehaltlich der Bestätigung durch den König, in Kraft tritt. Bis 1953 betrug das Quorum der Jastimmen 45 Prozent.

3.6.2 Gesetzesplebiszit

Das dänische Gesetzesreferendum ist bezüglich der Auslösung kein Volks-, sondern ein Minderheitsreferendum des Parlaments, also ein Plebiszit. Gemäss § 42, 1 der Verfassung kann ein Drittel der Mitglieder des Folketings (60 von 179) innerhalb von drei Werktagen nach der Verabschiedung der Gesetzesvorlage einen Volksentscheid darüber beantragen. Ist das Referendum verlangt worden, so hat die Parlamentsmehrheit die Möglichkeit, den Entwurf innert fünf Werktagen nach der Verabschiedung zurückzuziehen, so dass eine Volksabstimmung entfällt. Erfolgt dies nicht, so kommt die Gesetzesvorlage rasch zur Volksabstimmung, nämlich frühestens 12 und spätestens 18 Werktage, nachdem der Ministerpräsident bekanntgegeben hat, dass ein Volksentscheid über einen Gesetzesentwurf beantragt worden sei. Eine Vorlage ist in der Volksabstimmung dann abgelehnt, wenn die Mehrheit der Stimmenden, die jedoch mindestens 30 Prozent aller Stimmberechtigten ausmachen muss, mit Nein stimmt.

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

In dringenden Fällen kann ein Gesetz sofort vom König bestätigt und in Kraft gesetzt werden. Ein Plebiszit ist gleichwohl möglich, und wird das Gesetz in der Volksabstimmung verworfen, so tritt es spätestens 14 Tage danach ausser Kraft.

Für Änderungen des Wahlrechtsalters gilt nach Paragraph 29,2 das obligatorische Gesetzesreferendum. Eine besondere Regelung besteht gemäss Paragraph 20 auch für die Uebertragung von Aufgaben an zwischenstaatliche Behörden. Eine solche Gesetzesvorlage bedarf im Parlament eines qualifizierten Mehrs von fünf Sechsteln der Mitglieder. Wird nur eine einfache Mehrheit erreicht und hält die Regierung an der Vorlage fest, so findet eine Volksabstimmung statt.

Ohne verfassungsmässige Grundlage werden in Dänemark zu wichtigen Fragen Volksbefragungen durchgeführt. Zu deren Abhaltung erlässt das Parlament jeweils ein besonderes Gesetz (vgl. Svensson 1991, 11). Bisher wurden vier Volksbefragungen abgehalten, nämlich 1916 über den Verkauf der Virgin Islands, 1986 über die Einheitliche Europäische Akte und 1992/93 über den Unionsvertrag von Maastricht.

3.7 Irland

3.7.1 Verfassungsreferendum

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

3.7.2 Gesetzesplebiszit

In Irland kann ein Gesetz vom Parlament, im Einvernehmen mit dem Präsidenten, der Volksabstimmung unterbreitet werden. Das Verfahren - das noch nie angewandt worden ist - verläuft gemäss Artikel 27 der Verfassung wie folgt: Die Mehrheit der Mitglieder des Senad Eireann (Senat) und wenigstens ein Drittel der Mitglieder des Dail Eireann (Repräsentantenhaus) können bei Vorlagen von nationaler Bedeutung den Präsidenten ersuchen, eine Gesetzesvorlage nicht zu unterzeichnen und stattdessen eine Volksabstimmung anzusetzen. Einem solchen Ersuchen muss eine Begründung beigegeben werden, und es muss spätestens vier Tage nach der Verabschiedung der Vorlage im Parlament vorgelegt werden. Der Präsident prüft das Gesuch, konsultiert den Staatsrat und entscheidet spätestens 10 Tage nach Annahme der Vorlage im Parlament. Unterzeichnet der Präsident das Gesetz wunschgemäss nicht, hat innerhalb von 18 Monaten eine Volksabstimmung darüber stattzufinden. Alternativ dazu kann der Dail Eireann aufgelöst und neu gewählt werden. Billigt der neugewählte Dail das Gesetz innert derselben Frist, so muss es der Präsident unterzeichnen. Kommt es zur Volksabstimmung, so ist das Gesetz nur dann abgelehnt, wenn die Neinstimmen mindestens einen Drittel der Stimmberechtigten ausmachen.

3.8 Oesterreich

3.8.1 Referendum/Plebiszit

Oesterreich kennt seit 1929 sowohl das Verfassungsreferendum wie das Gesetzesplebiszit. Das Verfassungsreferendum ist nach Bundesverfassungsgesetz (Artikel 42 bis 44) nur bei Totalrevisionen obligatorisch, bei Partialrevisionen kann es durch einen Drittel der Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates ergriffen werden, ist also ein Plebiszit. Volksabstimmungen über Gesetze können ausschliesslich durch das Parlament ausgelöst werden. Nach Bundesverfassungsgesetz, Artikel 43, kann eine Vorlage durch Beschluss des Nationalrates oder auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder der Volksabstimmung unterstellt werden. Die Abstimmung ist allerdings nur konsultativ, d.h. das Ergebnis ist für das Parlament nicht bindend.

3.8.2 Volksanregung

Gemäss Bundesverfassungsgesetz Artikel 41,2 und dem Volksbegehrensgesetz von 1973 können mindestens 10'000 Stimmberechtigte, mindestens vier Mitglieder des Nationalrates oder mindestens je vier Mitglieder der Landtage dreier Bundesländer ein Volksbegehren einleiten. Gelingt die Einleitung, so bedarf es zum Zustandekommen der Volksanregung der Unterschriften von 100'000 Stimmberechtigten oder je eines Sechstels der Stimmberechtigten in drei Bundesländern. Mindestens acht Wochen und spätestens sechs Monate, nachdem der Innenminister den Antrag auf ein Volksbegehren für zulässig erklärt hat, hat er eine Frist von **einer Woche** festzusetzen, innerhalb der die Stimmberechtigten ihre Zustimmung zum beantragten Volksbegehren durch

Eintragen ihrer Unterschrift in die bei den Eintragungsbehörden aufliegenden Listen erklären können (Volksbegehrensgesetz § 5). Das Eintragungsverfahren ist durch öffentlichen Anschlag bekannt zu machen, und in jedem Eintragungsort ist der Entwurf des vorgeschlagenen Gesetzes "an einer sichtbaren Stelle anzuschlagen" (Volksbegehrensgesetz § 9). Die Eintragungslokale müssen an zwei Werktagen bis 20 Uhr geöffnet sein, an Samstagen sowie an Sonn- und Feiertagen zumindest von 8 bis 12 Uhr.

Vor der Revision des Volksbegehrensgesetzes vom 27. April 1982 hatten die Initianten die Kosten für die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten und Gesetzestexte selbst zu bezahlen. Nunmehr gilt, dass der Bund diese Kosten übernimmt und die Initianten einen Beitrag von 30'000 Schilling zu leisten haben.

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

Es ist von 1964 bis 1993 in Oesterreich zu 15 Volksbegehren gekommen, die jedoch nicht zu einer Abstimmung führten (vgl. Nick/Pelinka 1989, 41): Reduzierung des Parteieneinflusses im Rundfunk (1964), Aussetzung des 13. Schuljahres (1969), Einführung der 40-Stunden-Woche (1969), Aufhebung der Fristenlösung (1975), Aufhebung des Atomsperrgesetzes (1980), Verschärfung des Atomsperrgesetzes (1980), Gegen Konferenzzentrum (1982), Gegen Kraftwerksprojekt Hainburg (1985), Verlängerung des Zivildienstes (1985), Gegen Ankauf von Abfangjägern (1985), Anti-Privilegien (1987), Für Senkung der Klassenschülerzahl (1988), Gegen ORF-Monopol (1989), Für Volks-

abstimmung über den EWR-Vertrag (1991), FPÖ-Ausländer-Volksbegehren (1993).

3.9 Liechtenstein

Das Territorium des Fürstentums Liechtenstein beträgt 160 km², die Zahl der Einwohner 29'400 (1992). Wie die Schweiz und nach dem Vorbild der Schweiz kennt das Fürstentum Liechtenstein Referendum und Initiative, und zwar sowohl auf Verfassungs- wie auf Gesetzesstufe. Die Souveränität des Volkes ist allerdings beschränkt durch das Vetorecht des Fürsten.¹⁴⁵ Die direktdemokratischen Instrumente sind sowohl Volks- wie auch Gemeinderechte.

3.9.1 Referendum

Nach Artikel 66,2 der Verfassung vom 5. Oktober 1921 können 1500 Bürger oder vier Gemeinden innert 30 Tagen ein Verfassungsreferendum auslösen. Es ist also nach dem Wortlaut der Verfassung nicht obligatorisch. Dem Fürsten kommt gegenüber den in Volksabstimmungen angenommenen Verfassungsrevisionen ein Vetorecht zu.

Für ein Gesetzes- bzw. Finanzreferendum sind die Unterschriften von 1000 Bürgern oder ein Begehren von drei Gemeinden nötig. Das Parlament, der

¹⁴⁵ So verweigerte Fürst Franz Josef II. einer Aenderung von Artikel 22 der Verfassung, die das Jagdregal aufheben und das Jagdrecht an den Grund und Boden binden wollte, die Sanktion, obwohl ein diesbezügliches Initiativbegehren in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1961, wenn auch knapp, angenommen worden war.

Landtag, kann auch von sich aus ein Gesetz der Volksabstimmung unterstellen. Es kann ferner ein Gesetz oder einen Finanzbeschluss für dringlich erklären und so unbefristet dem Referendum entziehen. Der Fürst hat die Kompetenz, die Zustimmung zu einem Gesetz zu verweigern.

Am 19. März 1989 scheiterte eine Volksinitiative der Freien Liste zur Einführung des Staatsvertragsreferendums nach Schweizer Vorbild. Drei Jahre später, am 15. März 1992, wurde eine Initiative der Gewerbe- und Wirtschaftskammer mit dem gleichen Begehren deutlich mit 71,4 Prozent Jastimmen angenommen. Ueber Staatsverträge wird in Liechtenstein künftig abgestimmt, wenn das Parlament es beschliesst oder wenn wenigstens 1500 Stimmberechtigte dies verlangen.

3.9.2 Initiative

Nach Artikel 64,4 der Verfassung können 1500 Bürger oder vier Gemeinden eine Verfassungsinitiative einreichen. Nach Artikel 111 ist die Initiative schon im Landtag angenommen, wenn das an der ersten Sitzung einstimmig beschlossen wird oder an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen jeweils mit Dreiviertel-Mehrheit. Wenn der Landtag eine Initiative ablehnt, dann findet nach der Verfassungspraxis eine Volksabstimmung statt.

Für eine Gesetzesinitiative bedarf es nach Artikel 64,2 1000 Unterschriften von Stimmberechtigten oder ein Begehren von drei Gemeinden. Ausgabenwirksame Gesetze müssen auch neue Einnahmen vorschlagen. Lehnt der Landtag die Initiative ab, so muss eine Volksabstimmung stattfinden. - Nach der liechten-

steinischen Verfassung kann der Landesfürst erfolgreichen Volksinitiativen die "Sanktion" (Zustimmung) verweigern.

Die Behandlungsfristen für Volksinitiativen sind, anders als in der Schweiz, äusserst kurz. Der Landtag hat ein Initiativbegehren nach Zustandekommen an seiner nächsten Sitzung zu behandeln; die Volksabstimmung hat dann innert drei Monaten stattzufinden. Der Rückzug einer Initiative ist nicht möglich (siehe Ritter 1990, 8).

3.9.3 Abberufung

1500 Stimmbürger oder vier Gemeinden können eine Volksabstimmung über die Abberufung des Landtages verlangen.

3.10 Australien

Australien hat nach dem Vorbild der Schweiz 1901 das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt. Für eine Verfassungsrevision ist zunächst ein übereinstimmender Beschluss der beiden Parlamentskammern nötig. Falls eine Kammer die Revision ablehnt oder nicht darauf eintritt, kann der Generalgouverneur ein Referendum anordnen (Artikel 128,3 der Verfassung). Damit eine Vorlage in der Volksabstimmung angenommen ist, bedarf es wie in der Schweiz einer Mehrheit der Stimmenden wie auch einer Mehrheit der Gliedstaaten. Als zusätzlichen Schutz der Interessen der Einzelstaaten bestimmt Artikel 128,5, dass Verfassungsänderungen, welche den Anteil der Vertretung der Staaten in den Häusern des Parlaments oder eine Aenderung des Staatsgebietes betreffen, ohne

Zustimmung der Mehrheit der Wähler in den betreffenden Staaten keine Gültigkeit erlangen.

Aehnlich wie in Kalifornien erhalten die Stimmbürger ein Abstimmungsbüchlein zugestellt, das Argumente von Befürwortern und Gegnern enthält (Auszug in Obst 1986, 248). Die Argumente werden von der Parlamentsmehrheit sowie der Parlamentsminderheit ausgearbeitet.

In Australien wurden auch einige Konsultativabstimmungen durchgeführt, so 1977 über die Nationalhymne. Die Stimmbürgerschaft konnte unter vier Alternativen auswählen.

3.11 Andere Staaten

Heute kennen nur etwa ein Dutzend Staaten detaillierte Normen für direktdemokratische Entscheide auf nationaler Ebene in der Verfassung. Auf den unteren Staatsebenen sind direktdemokratische Institutionen häufiger vorhanden. Trotz der fehlenden dauerhaften rechtlichen Verankerung haben fast alle Staaten der Welt die Möglichkeit der Durchführung von Referenden bzw. Plebisziten in der Verfassung erwähnt und auch schon Volksabstimmungen abgehalten.

In der folgenden Tabelle sind Staaten aufgeführt, deren Verfassungen nach meiner Kenntnis Normen über Sachabstimmungen enthalten.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Quellen: Eigene Recherchen sowie Bugiel (1987); Wili (1986); Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, 2nd Ed., vol. I, Aldershot 1986.

Abb. 3.4: Direktdemokratische Institutionen weltweit

Institution	Staaten
Obligatorisches Verfassungsreferendum	Aegypten (Totalrevision), Australien, Botswana (teilweise), Burma (teilweise), Dänemark, Elfenbeinküste (eingeschränkt), Frankreich (eingeschränkt), Gabun, Gambia, Iran, Irland, Italien (eingeschränkt), Jamaika, Japan (eingeschränkt), Kamerun, Kiribati, Komoren, Korea, Kuba (teilweise), Liechtenstein (fakultativ), Malta (teilweise), Nauru, Neuseeland (teilweise), Oesterreich (Totalrevision), Philippinen, Saint Vincent (teilweise), Samoa (teilweise), Schweiz, Singapur (teilweise), Spanien (Totalrevision), Sri Lanka (teilweise), Taiwan, Uruguay (teilweise), Vanuatu, Venezuela (Totalrevision), Zimbabwe (teilweise)
Fakultatives Gesetzesreferendum/-plebiszit (de-zisiv)	Dänemark (Parlamentsplebiszit), Frankreich (Plebiszit), Irland (Plebiszit), Italien (abrogativ), Liechtenstein, Schweiz, Ungarn (seit 1989), Uruguay (abrogativ)
Konsultatives Referendum/Plebiszit	Albanien, Bulgarien, Elfenbeinküste, Finnland (seit 1987), Frankreich, Griechenland, Guinea, Irland, Jugoslawien, Kuba, Liechtenstein, Luxemburg, Marokko, Mongolei, Oesterreich, Schweden, Senegal, Somalia, Spanien, Sri Lanka, Syrien, Tunesien, Türkei, Vietnam

"Teilweise" bedeutet, dass das Referendum nur bei bestimmten Verfassungsmaterien obligatorisch ist. **"Eingeschränkt"** heisst, dass das Referendum umgangen werden kann, etwa durch eine qualifizierte Mehrheit im Parlament.

Keine Verfassungsnormen über Sachabstimmungen kennen die BRD, Grossbritannien, Norwegen¹⁴⁷, die Niederlande und die USA.

Die einschlägigen Vorschriften der spanischen Verfassung vom 29. Dezember 1978 entsprechen weitgehend der österreichischen Regelung. Das Verfassungsreferendum bei Totalrevisionen ist obligatorisch, bei Teilrevisionen fakultativ. Der König hat die Möglichkeit, auf Vorschlag des Ministerpräsidenten nach Einwilligung des Abgeordnetenhauses eine Volksbefragung zu politischen Themen von besonderer Bedeutung anzuordnen. Für eine Volksanregung bedarf es 500'000 Unterschriften.

Ein abrogatives Referendum für Gesetze kennt die Verfassung von Uruguay vom 15. Februar 1967. Es bedarf dazu der Unterschriften von 25 Prozent der Wahlberechtigten (rund 555'000). Ungarn kennt das fakultative Gesetzesreferendum seit 1989. Nötig für die Einleitung einer Volksabstimmung sind 100'000 Unterschriften.

Es zeigt sich, dass in den meisten Fällen die Auslösung einer Volksabstimmung in der Kompetenz eines Staatsorganes liegt. In Europa kennen nur Italien, Oesterreich, Spanien, die Schweiz und Liechtenstein die Initiative aus dem Volk, wobei es sich in den ersten drei Fällen nur um eine Volksanregung handelt. In Liechtenstein ist die Wirkung durch das Vetorecht des Fürsten begrenzt. In der BRD gab es vor der Wiedervereinigung in sechs Bundesländern die Möglichkeit der Volksinitiative (vgl. Troitzsch 1979, 36). Die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern war 1992 noch nicht abgeschlossen; der Einbau direktde-

¹⁴⁷ Die Plebiszite über den EG-Beitritt 1972 in Norwegen und über die EG-Mitgliedschaft 1975 in Grossbritannien waren de iure konsultativ.

mokratischer Elemente nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins - d. h. mit Volksinitiative - steht jedoch überall zur Debatte.

4 PRAXIS DER DIREKTEN DEMOKRATIE

4.1 Zahl der Urnengänge und Urnenentscheide

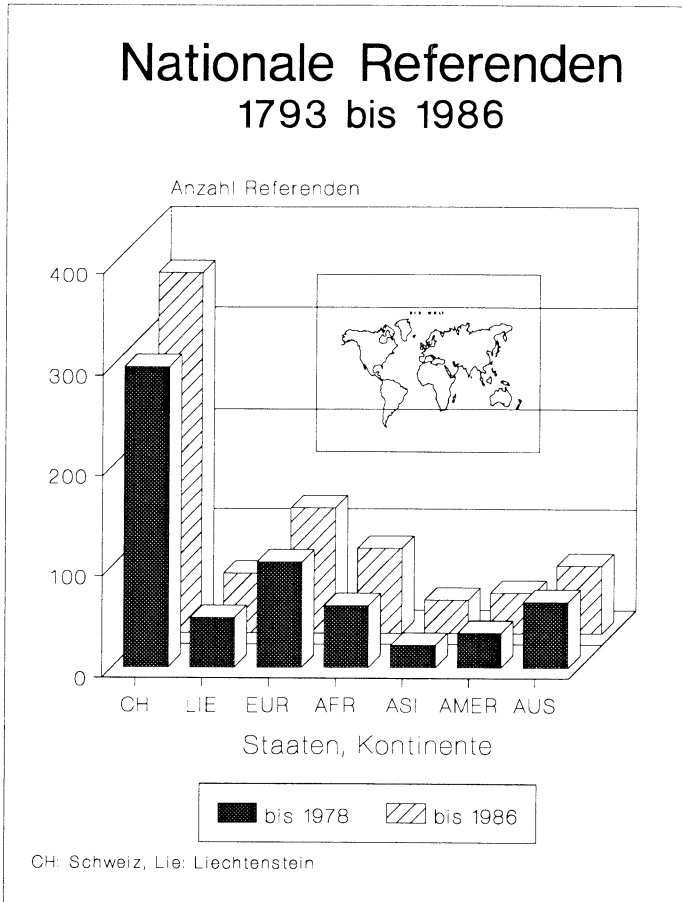
In der Schweiz betrug die Zahl der Urnengänge auf eidgenössischer Ebene - die Nationalratswahlen nicht eingeschlossen - von 1970 bis Ende 1990 63 (Abb. 4.3), also im Durchschnitt drei pro Jahr. Urnengänge auf kantonaler und kommunaler Ebene werden in der Schweiz nach Möglichkeit mit eidgenössischen Abstimmungen zusammen durchgeführt, im Bedarfsfall werden zusätzliche Urnengänge angesetzt. In der Stadt St. Gallen fanden von 1956 - 1979 117 Urnengänge für Sachabstimmungen und zusätzlich 66 für Wahlen statt (Riklin/Kley 1981, 27). Im Durchschnitt wird ein Stimmbürger in der Schweiz etwa alle zwei bis drei Monate zur Urne bzw. zu einer Versammlung gerufen.

In den USA werden Abstimmungen gewöhnlich mit Wahlen zusammengelegt, gleichzeitig wird auch über kommunale und Bezirksvorlagen entschieden. Eine "special election", bei der nur über Sachvorlagen abgestimmt wird, ist selten. In Kalifornien wurden solche in den vergangenen zwanzig Jahren nur dreimal abgehalten, 1973, 1979 und 1993. Die Zahl der Urnengänge ist also in den USA deutlich niedriger als in der Schweiz. In Kalifornien betrug sie von 1970 bis 1990 24.

Weltweit fanden von 1793 bis 1986 auf nationaler Ebene 764 Sachentscheide statt, 357 (47 Prozent) davon in der Schweiz. Die folgende Grafik (Abb. 4.1)

veranschaulicht die Position der Schweiz als "Weltmeisterin" bei Sachabstimmungen.¹⁴⁸

Abb. 4.1: Sachentscheide auf nationaler Ebene 1793 - 1986



Für die in dieser Arbeit näher untersuchten Staaten lauten die Zahlen der Urnenentscheide bis Ende 1990 wie folgt:

¹⁴⁸ Daten aus Butler/Ranney 1978, Austen/Butler/Ranney 1987 sowie eigene Recherchen.

Abb. 4.2: Zahl der Urnenentscheide bis Ende 1990

Staat	Sachab- stimmun- gen seit	Zahl der Urnenent- scheide	Ange- nommene Vorlagen	Annah- mequote in Pro- zent
Schweiz*	1848	379	179	47,2
Kalifornien	1884	1098	647	58,9
Frankreich	1793	21	19	90,5
Italien	1929	21	9	42,9
Dänemark	1916	15	9	60,0
Irland	1937	13	9	69,2
Oesterreich	1938	2	1	50,0
Liechtenstein	1919	66	31	47,0
Australien	1906	45	8	17,8
Total	-	1660	912	54,9

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

Die weitaus meisten Urnenentscheide wurden in Kalifornien gefällt, gefolgt von der Schweiz und (mit weitem Abstand) Liechtenstein. Die Annahmequote ist am höchsten in Frankreich (90 Prozent), am tiefsten in Australien (18 Prozent). Auffallend ist die fast gleiche Annahmequote (47 Prozent) in der Schweiz und in Liechtenstein.

Sieht man sich die Zahl der Urnengänge, die Zahl der Urnenentscheide und die durchschnittliche Stimmbeteiligung in den vergangenen zwanzig Jahren an (Abb. 4.3), so fällt auf, dass sowohl die Schweiz als auch Kalifornien in den 70er und 80er Jahren Rekorde zu verzeichnen haben: 42 Prozent aller Urnenentscheide in der Schweiz seit 1848 bzw. 30 Prozent aller Urnenentscheide in Kalifornien seit 1884 wurden nach 1969 gefällt.

Abb. 4.3: Zahl der Urnengänge (ohne Wahlen), Zahl der Urnenentscheide und durchschnittliche Stimmbeteiligung von 1970 bis 1990 auf nationaler Ebene (bzw. staatlicher Ebene in Kalifornien)

Staat	Zahl der Urnengänge	Zahl der Urnenentscheide	Durchschnittliche Stimmbeteiligung in Prozent
Schweiz	63	158	41,4
Kalifornien	24	326	43,8
Frankreich	2	2	48,8
Italien	7	18	70,2
Dänemark	4	4	78,7
Irland	7	9	47,2
Oesterreich	1	1	64,1
Liechtenstein	22	30	72,5
Australien	5	17	93,6

Nur in der Schweiz, in Kalifornien und in Liechtenstein wurden die Stimmbürger in den vergangenen 20 Jahren im Durchschnitt mehr als einmal jährlich zu den Urnen gerufen. In diesen Staaten gehören Volksabstimmungen über Sachfragen zum politischen Alltag.¹⁴⁹ In allen anderen untersuchten Staaten sind Urnengänge für Sachabstimmungen ausserordentliche Ereignisse.

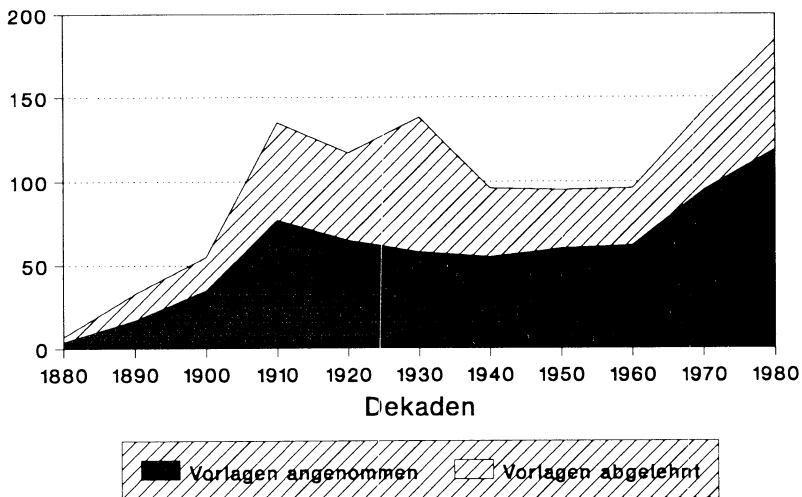
Die Stimmbeteiligung lag in der Schweiz und in Kalifornien im Durchschnitt bei gut 40 Prozent. Demgegenüber ist in Liechtenstein, wo immerhin 22 Urnengänge stattfanden, die Beteiligung konstant hoch. Auffallend ist die hohe Beteiligung von über 90 Prozent in Australien; zwei Urnengänge fanden zusammen mit

¹⁴⁹ Zu berücksichtigen ist, dass diese Staaten direkte Demokratie auch auf den unteren Staatsebenen kennen.

Wahlen statt, überdies herrscht Stimmzwang. Die hohe Beteiligung in Australien deutet aber auch auf eine hohe Konfliktintensität hin.

Gruppiert man die Abstimmungsvorlagen in Kalifornien nach Dekaden (Abb. 4.4), so zeigt sich, dass seit der Einführung der direktdemokratischen Rechte 1911 bis in die 40er Jahre die Zahl der Vorlagen konstant hoch war. In den 50er und 60er Jahren ging die Zahl der Vorlagen zurück, seit den 70er Jahren steigt sie an. Die Annahmequote war zwischen 1910 und 1940 am tiefsten. Einzig in den 30er Jahren wurden mehr Vorlagen verworfen als gutgeheissen.

Abb. 4.4: Abstimmungsvorlagen nach Dekaden in Kalifornien 1884 - 1990



Der Rechtsform nach unterteilen sich die Abstimmungsvorlagen in der Schweiz und in Kalifornien wie folgt:

Abb. 4.5: Parlamentsvorlagen, fakultative Referenden und Initiativen in der Schweiz (1848 - 1990) und in Kalifornien (1884 - 1990)

PV = Parlamentsvorlagen, die obligatorisch zur Abstimmung gelangen
Ini. = Initiativen
Ref. = fakultative Referenden
Cal = Kalifornien
Swi = Schweiz

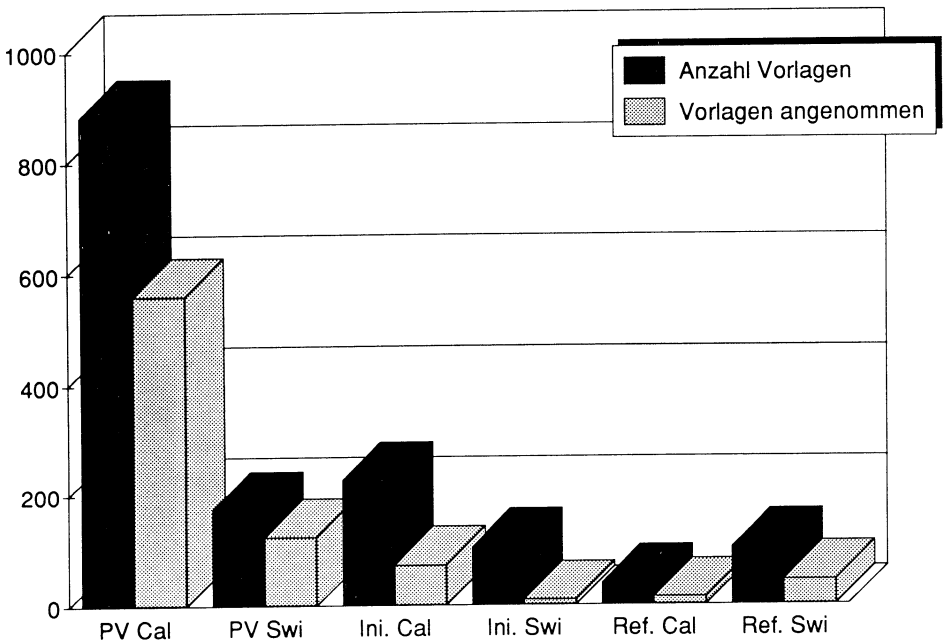


Abb. 4.5 zeigt nochmals, dass die Zahl der Urnenentscheide in Kalifornien höher ist als in der Schweiz. Das fakultative Gesetzesreferendum spielt in Kalifornien kaum eine Rolle. Parlamentsvorlagen haben in beiden politischen Systemen eine Erfolgschance von mehr als 60 Prozent. In Kalifornien werden anteilmässig deutlich mehr Volksinitiativen gutgeheissen als in der Schweiz (vgl. Abb 4.6).

Für die USA, Kalifornien und die Schweiz soll die Zahl der Initiativen näher untersucht werden. In der Schweiz kamen von 1891 bis Ende 1989 178 Volksinitiativen zustande. Ueber 104 wurde von 1893 bis Ende 1990 abgestimmt. Zwei Initiativen wurden vom Parlament für ungültig erklärt, 59 wurden zurückgezogen, drei abgeschrieben, zehn sind noch pendent. In Kalifornien wurde von 1912 bis Ende 1990 über 226 Initiativen abgestimmt. Die Erfolgsquote lag in allen US-Gliedstaaten bei 37,7 Prozent, in Kalifornien bei 32,2 Prozent und in der Schweiz bei 9,6 Prozent. In der Schweiz wurde zwischen 1950 und 1981 keine einzige Initiative angenommen.

Gruppiert man die Zahl der Initiativen nach Dekaden, so ergibt sich folgendes Bild:

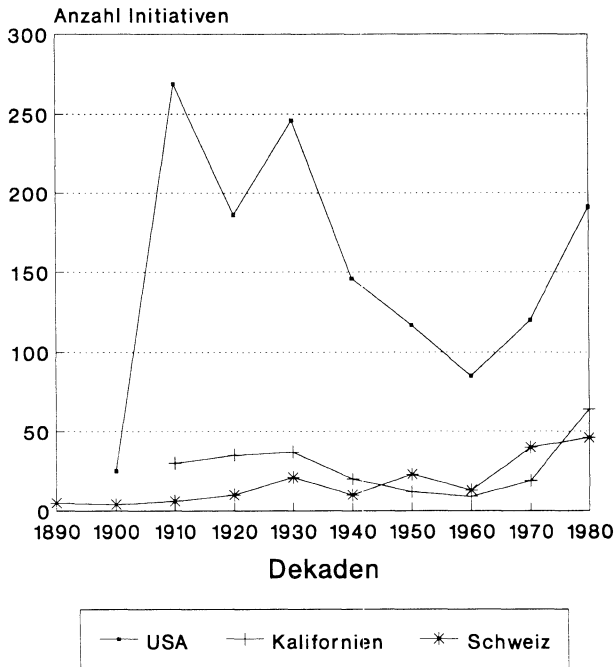
Abb. 4.6: Initiativen nach Dekaden in den USA, in Kalifornien und der Schweiz

Jahre	alle US-Gliedstaaten (bis 1987)		Kalifornien (bis Ende 1990)		Schweiz (zustandegekommen bis Ende 1989, abgestimmt bis Ende 1990)		
	abgestimmt	angenommen	abgestimmt	angenommen	zustandegekommen	abgestimmt	angenommen
1890er					5	3	1
1900er	25	17			4	4	1
1910er	269	98	30	8	6	3	1
1920er	186	49	35	9	10	13	3
1930er	246	96	37	10	21	6	0
1940er	146	59	20	6	10	6	1
1950er	117	39	12	2	23	10	0
1960er	85	39	9	3	13	5	0
1970er	120	44	19	7	40	24	0
1980er	191	81	64	27	46	30	3
Total	1385	522	226	73	178	104	10
Erfolgsquote %		37,7		32,3			9,6

Quelle: Magleby (1988, 603); eigene Auszählung.

Graphisch dargestellt, ergibt sich aus den Daten zu den Initiativen, über die abgestimmt wurde (USA) bzw. die zustandegekommen sind (Schweiz), folgendes Bild:

Abb. 4.7: Initiativen nach Dekaden in allen US-Gliedstaaten, in Kalifornien und der Schweiz, graphische Darstellung



Der Trend für die ganze USA ist im wesentlichen auch für Kalifornien und für die Schweiz gültig: Während der Krisenzeit der 30er Jahre wurde von der Initiative häufig Gebrauch gemacht. Bis in die 1960er Jahre flaute die Zahl der Initiativen ab. Seit den 70er Jahren ist ein neuer Boom feststellbar.

Weshalb die höhere Erfolgsrate der Initiativen in Kalifornien? Die Stimmbürger sind wohl in ihrer Grundhaltung weniger behördenfreundlich, weniger skeptisch

Innovationen gegenüber, risikofreudiger und in der ersten Phase eher positiv eingestellt zu einer Initiative. Im Unterschied zu Kalifornien kennt die Schweiz ein Mehrparteiensystem, das Erfordernis des Ständemehrs, und sie ist ein souveräner Staat mit z.T. anderen Abstimmungsgegenständen. Auf Kantonsebene ist die Erfolgsquote von Initiativen ähnlich hoch wie in Kalifornien. Der Rückzug einer Initiative ist in Kalifornien nicht möglich. Rechnet man indirekte Teilerfolge bei Entgegenkommen des Parlaments hinzu, so dürfte die Erfolgsbilanz ähnlich aussehen.

Im Anhang sind, mit Ausnahme der Schweiz¹⁵⁰, Liechtensteins¹⁵¹ und Kaliforniens¹⁵², die aufgrund der grossen Anzahl der Vorlagen nur summarisch behandelt werden können, sämtliche Abstimmungen in den übrigen untersuchten sieben Staaten einzeln aufgeführt.

¹⁵⁰ Bis 1980 sind die Abstimmungsvorlagen und -ergebnisse aufgeführt in der von der Bundeskanzlei herausgegebenen Broschüre Referendumsvorlagen, Dringliche Bundesbeschlüsse, Volksinitiativen, Volksabstimmungen 1848 - 1974, Bern 1974; Nachtrag der Abstimmungen 1974 - 1980, Bern 1980. Für die Jahre nach 1980 kann man im Statistischen Jahrbuch der Schweiz oder in dem vom Forschungszentrum für schweizerische Politik herausgegebenen "Année politique" nachschlagen. Neuerdings hat das Bundesamt für Statistik die Ergebnisse sämtlicher eidgenössischer Volksabstimmungen elektronisch erfasst. Eine materialreiche Tabelle über alle eingereichten Volksinitiativen findet sich in Wili (1991, 521 ff.).

¹⁵¹ Die Daten finden sich im Statistischen Jahrbuch des Fürstentums Liechtenstein.

¹⁵² Die kalifornischen Abstimmungsvorlagen bis 1982 sind aufgeführt in: Office of the Secretary of State, A Study of Ballot Measures: 1884 - 1982, Sacramento 1982.

4.2 Abstimmungsgegenstände

Die folgende Unterteilung der Abstimmungsgegenstände stützt sich auf Butler/Ranney (1978, 14), Magleby (1984, 33) und Bugiel (1987, 418). Es würde den Rahmen sprengen, alle Abstimmungsgegenstände der Schweiz und Kaliforniens aufzuführen; einzig die Initiativen werden nach Sachbereichen gruppiert (Abb. 4.9).

Abb. 4.8: Abstimmungen in sieben Staaten bis 1990 nach Sachbereichen

	FR	IT	DK	IRL	OE	LIE	AUS	Tot.
<u>Verfassung</u>								
Neue Verfassung	7		1	1				9
Organkompetenzen	10	5				3	8	26
Wahlalter			6	1		1		8
Wahlrecht				5		18	10	33
Parteien		1					1	2
<u>Atomenergie</u>		3			1			4
<u>Moralische Fragen</u>								
Scheidung		1		1				2
Abtreibung		2		1				3
Kirche und Staat				1				1
<u>Pragmatische Fragen</u>		8	4	1		44	26	83
<u>Territorialfragen</u>								
EG-Mitgliedschaft	1	1	2	2				6
Gebietsveränderung	3		2		1			6
Total	21	21	15	13	2	66	45	183

Die meisten Abstimmungsgegenstände betrafen Verfassungsfragen, insbesondere Organkompetenzen und das Wahlrecht. In Liechtenstein und Australien

dominieren "pragmatische Fragen", z.B. Bauten, Steuern, Jagd (Liechtenstein), Wirtschaft, Finanzen (Australien).

Hinsichtlich der Volksinitiativen in der Schweiz und in Kalifornien macht eine Einteilung in Anlehnung an Eugene Lee (1978, 95) mehr Sinn. Ihr Ergebnis lässt sich in Abb. 4.9 ablesen.

Abb. 4.9: Initiativen in Kalifornien (abgestimmt bis Ende 1990) und der Schweiz (zustandegekommen bis Ende 1989) nach Sachbereichen

Sachbereiche	Kalifornien (bis Ende 1990)		Schweiz (bis Ende 1989)	
	An- zahl	Pro- zent	An- zahl	Pro- zent
Verfassungsfragen*	51	22,6	27	15,2
Oeffentliche Moral**	42	18,6	9	5,1
Finanzen	39	17,3	15	8,4
Wirtschaft	34	15,0	28	15,7
Sozialwesen	27	11,9	44	24,7
Bürgerrechte	12	5,3		
Umwelt und Verkehr	16	7,1	32	17,9
Erziehung und Kultur	5	2,2	8	4,5
Armee			13	7,3
Andere			2	1,1
Total	226		178	

* einschliesslich Wahlsystem, direktdemokratische Instrumente, Organkompetenzen

** einschliesslich Glücksspiel, Aids, Todesstrafe, Abtreibung

Verfassungs-, Wirtschafts- und Kulturfragen wurden in beiden politischen Systemen etwa mit gleicher relativer Häufigkeit durch Initiativen aufgegriffen.

Oeffentliche Moral und Finanzen beschäftigten die Kalifornier weit mehr als die Schweizer. Sozialfragen waren in der Schweiz Gegenstand jeder vierten Volksinitiative, in Kalifornien hingegen nur jeder achten. Die Themen Umwelt und Verkehr wurden in der Schweiz doppelt so häufig durch Initiativen artikuliert als in Kalifornien. Armeefragen spielten in der Schweiz mit 7,3 Prozent aller Initiativen mehr als eine Nebenrolle; im US-Gliedstaat Kalifornien entfällt dieses Thema.

Besieht man sich die Initiativthemen im zeitlichen Vergleich, so stellt man fest, dass die Gegenstände, die mittels Initiativen zur Volksabstimmung gebracht wurden, die grossen gesellschaftlichen Streitthemen widerspiegeln. In Kalifornien dominierten nach den Reformen der Progressivisten bis in die 20er Jahre hinein Verfassungsfragen und die öffentliche Moral. Während der Wirtschaftskrise der 30er Jahre wurden in der Schweiz und in Kalifornien zahlreiche Initiativen zu Wirtschafts- und Sozialfragen eingereicht. Seit den 70er Jahren füllen neue Themen die Traktandenliste, insbesondere Umwelt, Atomkraft und Verkehr. Allein 1990 betrafen 7 von 18 Initiativen in Kalifornien Umweltthemen. "The kinds of issues included in initiatives and referenda have reflected the social, economic, and political nature of times."¹⁵³

Bis 1976 wurden in 20 Gliedstaaten der USA Anti-Atomkraft-Initiativen ergriffen. Nur wenige waren erfolgreich (Naisbitt 1984, 235).

¹⁵³ Hahn/Kamieniecki (1987, 3).

5 MOTIVE UND URSACHEN DIREKTDEMOKRATISCHER ENTSCHEIDE

Unter welchen Umständen und mit welchen Absichten lassen Staatsorgane das Volk über Sachfragen abstimmen? Weshalb geschieht das in einigen Staaten öfters als in andern? "The question of why referendums occur much more frequently in some countries than in others cannot be answered satisfactorily."¹⁵⁴

Ist in der Verfassung das obligatorische Referendum verankert - das ist meist der Fall für Total- oder Partialrevisionen der Verfassung -, dann können die Staatsorgane der Nachentscheidung des Volkes nicht aus dem Weg gehen. Es bleibt ihnen aber immer noch die Wahl, eine Vorlage auszuarbeiten oder nicht, ihren Wortlaut und die Abstimmungsfrage zu bestimmen sowie den Abstimmungstermin festzusetzen und allenfalls die Abstimmungskampagne zu regeln. - Wie schon erwähnt, kann in Frankreich und Italien das Verfassungsreferendum durch ein qualifiziertes Mehr im Parlament umgangen werden.

5.1 Auslösung "von unten"

Artikulation der Interessen "von unten" gibt es in jedem politischen System. Unterschiedlich ist die Selektion und Aggregation der artikulierten Interessen und ihre Einbringung in das politische System. Werden artikuliert Interessen von den Repräsentanten nicht hinreichend vertreten, so ist in der direkten

¹⁵⁴ Lijphart (1984, 197).

Demokratie zusätzlich ein direkter Appell an die Stimmbürger möglich, unter Umgehung der Staatsorgane (Initiative) bzw. zur Aufhebung ihrer Entscheidung (fakultatives Referendum). Nur die Initiative gestattet die Auslösung einer Volksabstimmung über einen selbst bestimmten Gegenstand auch gegen den Willen der Staatsorgane.¹⁵⁵ Die Volksanregung ermöglicht zwar die Artikulation eines Anliegens, nicht aber die Schiedsentscheidung des Volkes im Fall der Ablehnung durch die Staatsorgane.

Welches sind die **Motive**, die zur Beschreitung des direktdemokratischen Weges "von unten" in einer speziellen Streitfrage führen oder - falls die Möglichkeit noch nicht besteht - zur Forderung nach Einführung direktdemokratischer Instrumente? In beiden Fällen möchte ich unterscheiden zwischen Gruppen, die bereits über einen politischen Entscheidungsanteil verfügen - d. h. Beteiligung an der oder Zugang zur Regierung -, und Gruppen, die keinen politischen Entscheidungsanteil haben.

Die Motive sind sowohl bei der Forderung nach direkter Demokratie als auch für den Gebrauch direktdemokratischer Rechte ähnlich. Einige Umstände und Motive für die Forderung nach Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente wurden bereits genannt (Kapitel 1.5).

Für **Gruppen mit politischem Entscheidungsanteil** sind direktdemokratische Verfahren - ähnlich wie ein Gerichtsverfahren - eine zusätzliche Option, wenn sie in einer ihnen wichtig scheinenden Frage im ordentlichen Entscheidungsverfahren unterliegen. Durch den Appell an das Volk soll der Entscheid revidiert, d.h. in ihrem Sinn gefasst werden. Fakultative Referenden haben ihren Ursprung

¹⁵⁵ "The referendum by itself entails a very modest step toward direct democracy but, combined with the initiative, it becomes a giant step." (Lijphart 1984, 200)

oft in der Frustration über den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Sie werden ausgelöst von parlamentarischen Gegeneliten, nicht "vom Volk".

Magleby (1984, 60) sieht drei "Methoden" bzw. Ursachen der Auslösung von Initiativen von unten, wenn ein einzelner oder eine Gruppe, die bereits über politischen Entscheidungsanteil verfügen, eine spezielles Anliegen mittels einer Volksabstimmung durchsetzen möchte: 1) Ein im Parlament gescheitertes, ausführungsreifes Projekt soll mittels einer Volksabstimmung durchgesetzt werden. 2) Ein im Volk virtuell vorhandenes Anliegen wird durch eine "öffentliche Vernehmlassung" diskutiert, breit abgestützt und in einen Initiativtext gegossen. 3) Eine Interessenorganisation verfügt über genügend Ressourcen und versucht die Durchsetzung ihrer Sonderinteressen auf dem Weg der direkten Demokratie. Hinzufügen kann man ein viertes Motiv für die Lancierung einer Initiative: die Profilierung einer Gruppierung im Hinblick auf die kommenden Wahlen, nicht um der Sache Willen.

Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil möchten mit direktdemokratischen Verfahren einen Entscheidungsanteil gewinnen und/oder ihre Anliegen bei den Staatsorganen und in der Öffentlichkeit artikulieren. Die direkte Demokratie ist das Vehikel, mit dem sie zu den Gruppen mit Entscheidungsanteil überwechseln können.

Für ausserparlamentarische Gruppen sind Volksinitiativen, Volksanregungen und Petitionen klassische politische Mittel. Es werden Anliegen aufgegriffen, die im Parlament gescheitert sind oder für die von vornherein wenig Aussicht auf eine parlamentarische Artikulation besteht. Mit der Initiative soll politischer Druck erzeugt und das Anliegen in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden. Als Nebeneffekt werden die Träger der Bewegung in der Öffentlichkeit bekannt.

Geht es der Minderheit generell um eine Lähmung der Entscheidungsfähigkeit der Mehrheit¹⁵⁶ - auf die anstehenden Sachprobleme kommt es weniger an -, so hat diese Obstruktion gewöhnlich zum Ziel, die Parlamentsmehrheit vor dem Volk in die Minderheit zu versetzen und die Mehrheitsverhältnisse bei den nächsten Wahlen zu ändern.

Troitzsch (1979, 37) stellt fest, dass die Initiative zur Einführung direktdemokratischer Rechte regelmässig von solchen Parteien ausgeht, die sich in einer langjährigen Minderheitsposition befunden haben. In Dänemark z. B. gingen die Bestrebungen zur Einführung direktdemokratischer Institutionen zu Beginn des 20. Jahrhunderts von sozialdemokratischen und radikalen Abgeordneten aus, die im Parlament in der Minderheit waren (ebenda, 115). Im französischen Senat unternahm der frühere Innenminister Charles Pasqua im Dezember 1989 einen Vorstoss zur Einführung des Volksinitiativrechts. Er wurde mit 158 gegen 98 klar abgelehnt.

Auch hinsichtlich der konsultativen Referenden stellte Rommelfanger (1988, 260) fest, dass sie bis auf einige Ausnahmen von oppositionellen Gruppen ausgegangen sind. Minderheiten sehen darin die letzte Chance, eine momentan nicht mehrheitsfähige Politik doch noch durchzusetzen. Damit ein Referendum dann stattfindet, bedarf es besonderer Umstände, da die Minderheit das Referendum aus eigener Kraft nicht zustandebringen kann: die Partei gelangt an die Regierungsmacht - so in Grossbritannien die Labour-Party vor dem EG-Plebiszit 1975, in Spanien die Sozialisten vor dem NATO-Plebiszit 1986 - oder

¹⁵⁶ Rommelfanger (1988, 278 f.) ist skeptisch, was die diskutierte Einführung direktdemokratischer Elemente in der BRD angeht. Die bisherigen Versuche, konsultative Referenden zu initiieren, seien geprägt gewesen von der Intention, Entscheidungen zu blockieren oder zu revidieren. Die Oppositionsparteien könnten sie als Mittel zur Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft und zur Profilierung ihrer Oppositionspolitik einsetzen.

es besteht eine starke Minderheit innerhalb einer Regierungspartei, welche die Partei zu spalten droht (Norwegen vor dem EG-Plebiszit 1972), oder die Regierungspartei übernimmt die Idee aus parteitaktischen Erwägungen.

5.2 Auslösung "von oben"

Die meisten Staaten kennen nur ein Referendum "von oben" (Butler/Ranney 1978, 18 f.), also das Plebiszit, veranstaltet von Staatsorganen je nach politischer Opportunität. Fragestellung, Zeitpunkt der Abstimmung und Verbindlichkeit des Ergebnisses werden ad hoc von ihnen festgelegt.¹⁵⁷ "Most referendums are both controlled and pro-hegemonic. ... They are political weapons in the hand of governments rather than weapons against governments."¹⁵⁸ Direkte Demokratie dient hier nicht der Umgehung der Staatsorgane, sondern einem Kalkül der Staatsorgane zur Stärkung der eigenen Position.

Ich möchte das Plebiszit hinsichtlich der Motive der Auslösung nach folgendem Schema analysieren und mit einigen Beispielen illustrieren:

¹⁵⁷ Als Beispiel Artikel 78 der Verfassung der Volksrepublik Bulgarien vom 18. Mai 1971: "Die Volksversammlung ... 3. entscheidet, über welche Fragen und auf welche Weise eine allgemeine Volksbefragung durchgeführt wird."

¹⁵⁸ Lijphart (1984, 203 f.).

Abb. 5.1: Motive für die Abhaltung von Plebisziten

Generelles Legitimationsdefizit nach innen oder nach aussen	Okkasionele zusätzliche Legitimationsbeschaffung	
Haiti 1964, 1971, 1985 Deutschland 1933, 1938	Sachfrage	Vertrauensfrage
Polen 1987 Rumänien 1986	<i>Konfliktregelung:</i> Quebec 1980 <i>Schiedsentscheid:</i> Kanada 1942 <i>Parteitaktik:</i> Norwegen 1972 Grossbritannien 1975 Oesterreich 1978 Spanien 1986	<i>nicht kompetitiv (Akklamation):</i> Napoleone 1802, 1804, 1851, 1852 Hitler 1934 <i>kompetitiv:</i> Belgien 1950 De Gaulle 1969 Alfonsin 1984

5.2.1 Generelles Legitimationsdefizit

Ein häufiges Motiv bei Referenden "von oben" ist die Ueberwindung eines Legitimationsdefizits durch ein Regime oder einen Alleinherrscher in Situationen mangelnder Annerkennungsfähigkeit nach innen wie nach aussen.¹⁵⁹ "Auch

¹⁵⁹ Robert Michels (1970/1925, 322) schrieb: "Endlich aber, und vor allem, ist es für den Führer leicht, durch geschickte Fragestellung die Massen irrezuleiten und sich selbst die Inter-

totalitäre Diktatoren dieses Jahrhunderts haben sich, dem Beispiel Napoleons folgend, auf Volksentscheide und Volksabstimmungen verlassen, um ihre unverfassungsmässige und geradezu verfassungswidrige Herrschaft zu legitimieren."¹⁶⁰ Totalitäre Herrscher sind besessen vom Verlangen, "Einmütigkeit" im Volk herzustellen, und sie schrecken, um dieses Ziel zu erreichen, auch von einer Fälschung der Abstimmungsergebnisse nicht zurück. "... the position is rather that - once in power - an authoritarian ruler will use any means available to boost his legitimacy, and the referendum is one handy tool."¹⁶¹ Wahlen und Abstimmungen sind in nicht kompetitiven politischen Systemen nicht Kriterium der Zuteilung von Macht, sondern Instrument der Macht.¹⁶²

Beispiele gibt es zur Genüge: In Haiti liessen sich die Duvaliers in drei Referenden am 14. Juni 1964, am 31. Januar 1971 und am 22. Juli 1985 eine lebenslange Präsidentschaft oder das Recht, selbst einen Nachfolger bestimmen zu können, vom Volk bestätigen. Die Zustimmung betrug jeweils 100 Prozent! Nur ein halbes Jahr nach dem letzten einmütigen "Vertrauensbeweis", im Februar 1986, musste Jean-Claude Duvalier das Land verlassen.

In Polen wollte die Regierung die Wirtschaftsreform mit einem Plebiszit absichern.¹⁶³ Dieses Unterfangen hatte keinen Erfolg, weil bei der Abstimmung vom 29. November 1987 zwar 66 Prozent der Stimmenden Ja sagten, das selbst-

pretation der auf die unklare Fragestellung erfolgten unklaren Antwort zu reservieren."

¹⁶⁰ Friedrich (1953, 637).

¹⁶¹ Smith (1976, 3).

¹⁶² Vgl. Nohlen, in: Beyme u.a. (1987, Band I, 240).

¹⁶³ Siehe Klaus Ziemer, Polen nach dem Referendum - Sackgasse oder Chancen für weitere Reformen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11-12/1988, S. 45 ff.

gesetzte Quorum - 50 Prozent der Stimmberechtigten mussten zustimmen - bei einer Stimmbeteiligung von 67 Prozent aber knapp nicht erreicht wurde. Um die Zustimmung zu fördern, hatte die Regierung noch über eine zweite Frage zur Demokratisierung des politischen Lebens¹⁶⁴ abstimmen lassen. Die Opposition hatte zum Boykott der Volksabstimmung aufgerufen.

In Rumänien liess Diktator Ceausescu am 23. Oktober 1986 über eine fünfprozentige Verminderung der Truppen, Rüstungen und der Verteidigungsausgaben abstimmen. Am 22. Oktober schrieb die NZZ: "Der Ausgang dieses Plebiszits lässt sich ohne Schwierigkeiten voraussagen - alles andere als eine mehr als 99prozentige Zustimmung wäre eine Ueberraschung und müsste ernste Zweifel an Ceausescus Autorität im eigenen Lande aufkommen lassen." Die Stimmbürger mussten bei der Stimmabgabe, die an den Arbeitsplätzen erfolgte, neben ihrer Entscheidung ihren Namen angeben. Nach amtlichen Angaben versäumten nur 224 der 16 Millionen Stimmberechtigten, ihr Votum abzugeben. Die Zustimmung betrug 100 Prozent.

5.2.2 Okkasionelle zusätzliche Legitimationsbeschaffung

Wenn die Regierung oder der Regierungschef ernste und permanente Schwierigkeiten bei der Lösung einer Sachfrage oder im Umgang mit dem Parlament (bzw. der Opposition) haben, sind sie geneigt, sich direkt ans Volk zu wenden, sei es durch Referenden oder öffentliche Appelle, um wichtigen Entscheiden

¹⁶⁴ Die Fragestellung war suggestiv: "Erklärst du dich für das polnische Modell einer tiefgreifenden Demokratisierung des politischen Lebens, deren Ziel in der Stärkung der Selbstverwaltung, der Erweiterung der Bürgerrechte und des Mitbestimmungsrechts besteht?" Auf dem Stimmzettel waren zwei rechteckige Felder, gekennzeichnet mit "ja" und "nein". Wer dafür war, durfte aber nicht das Ja-Feld ankreuzen, sondern musste das Nein-Feld streichen.

zusätzliche Anerkennung zu verschaffen. "Die Auswertung der ausländischen Erfahrungen mit dem konsultativen Referendum lässt den Schluss zu, dass die Durchführung ... fast ausschliesslich von konsensualen Zweckerwägungen bestimmt wurde."¹⁶⁵ Eine Schiedsentscheidung des Volkes soll den Konflikt lösen. In Europa gehörte in den 70er Jahren insbesondere die Frage der EG-Mitgliedschaft zu den innenpolitisch heftig umstrittenen Themen, welche auch innerparteiliche Spannungen verursachten.

Einen kuriosen Fall stellt das kanadische Plebiszit vom 27. April 1942 dar. Mit ihrem Ja (63,7 Prozent) entbanden die Kanadier die Regierung von ihrem Versprechen, keine wehrpflichtigen Soldaten in Uebersee einzusetzen.¹⁶⁶ Die ablehnende Haltung der Bevölkerung von Quebec konnte allerdings durch diese Volksabstimmung nicht überwunden werden (Rommelfanger 1988, 251).

"Zum negativen Befund gehört die Erkenntnis, dass Volksabstimmungen und Volksbegehren oft von rein parteitaktischen Motiven und einem bisweilen beträchtlichen Opportunismus beherrscht werden."¹⁶⁷ Rommelfanger (1989, 29) kommt für die von ihm untersuchten konsultativen Referenden zum Schluss, dass sie "oftmals weniger zu rein konsultativen, d. h. informatorischen, als vielmehr anderen Zwecken, meist Zwecken politischer Taktik, durchgeführt werden". Die wahren politischen Absichten blieben hinter der jeweils vorgeschobenen "Alibi-Funktion" verborgen. Auch die Forderung nach der Einführung des Referendums muss nicht ein Wertengagement für die direkte

¹⁶⁵ Rommelfanger (1988, 265).

¹⁶⁶ Die Abstimmungsfrage lautete: "Are you in favour of releasing the Government from any obligation arising out of any past commitments restricting the methods of raising men for military service?"

¹⁶⁷ Strübel (1987, 26).

Demokratie sein, sondern ist oft parteitaktisches Instrument. "Likewise the demand for the referendum will often arise as means to achieve goals other than that most often expressed, namely concern for democracy."¹⁶⁸

Die norwegische Arbeiterpartei war zur Frage des EG-Beitritts tief gespalten, als sie am 10. April 1962 im Parlament geschlossen für die Abhaltung eines konsultativen Plebiszits stimmte. Da sich der Eintritt Grossbritanniens in die EG verzögerte, kam es erst am 24./25. September 1972 zur Abstimmung. Der Beitritt wurde bei einer Stimmbeteiligung von 79,2 Prozent mit 53,5 Prozent Neinstimmen abgelehnt, worauf Ministerpräsident Trygve Bratelli, wie für diesen Fall angekündigt, den Rücktritt erklärte. Das bedeutete für Norwegen - eine stabile Demokratie - ein politisches Erdbeben. Die Meinungsgegensätze, auch innerhalb der Arbeiterpartei, blieben. Die Volksabstimmung von 1972 wirkt heute noch wie ein Trauma; man scheut ein allfälliges weiteres Plebiszit, sollte Norwegen erneut der EG beitreten wollen. Hätte sich ein Ja ergeben, so wäre vielleicht eine Beruhigung eingetreten, wie nach der (bindenden) Abstimmung in Dänemark am 2. Oktober 1972 (63,3 Prozent Jastimmen).

Das EG-Plebiszit in Grossbritannien vom 6. Juni 1975¹⁶⁹ war ebenfalls auf innerparteiliche Spannungen innerhalb der Labour-Partei zurückzuführen. Die Labour-Partei hatte in ihrem Wahlmanifest von 1974 "grundlegende Neuverhandlungen über die Bedingungen des Beitritts" zur EG angekündigt, und deren Resultat sollte dem britischen Volk "zur Entscheidung" vorlegt werden (Rommelfanger 1988, 214 f.). Sogar im Kabinett bestand Uneinigkeit über den Verbleib in der EG, so dass Premierminister Wilson die Kabinettsdisziplin für

¹⁶⁸ Bjorklund (1982, 240).

¹⁶⁹ Näheres in: Anthony King, Britain Says Yes. The 1975 Referendum on the Common Market, Washington, D.C. 1977.

diesen Gegenstand aufhob. Das Abstimmungsergebnis lautete: 67,2 Prozent Ja bei einer Beteiligung von 64,5 Prozent.

Der Volksabstimmung über das Atomkraftwerk Zwentendorf stimmte die regierende SPÖ zu, um zu verhindern, dass die Nationalratswahlen 1979 zu einer reinen Zwentendorf-Wahl umfunktioniert wurden (Strübel 1987, 24)¹⁷⁰. Obwohl am 5. November 1978 Zwentendorf knapp abgelehnt wurde, erreichte die SPÖ bei den Nationalratswahlen von 1979 mit 51 Prozent der Stimmen den grössten Wahlerfolg ihrer Geschichte.

Eine parteitaktische Verstrickung stellte das (konsultative) Plebiszit in Spanien über den Verbleib in der Nato vom 12. März 1986 dar. Das Plebiszit war 1981 vom damaligen Oppositionsführer Felipe González - nachdem die Sozialistische Arbeiterpartei im Parlament in der Minderheit geblieben war - für den Fall eines sozialistischen Wahlsieges 1982 angekündigt worden. Nachdem die Sozialisten bei den Wahlen vom 28. Oktober die absolute Mehrheit errungen hatten, liess sich Ministerpräsident González freilich Zeit. Im Lauf seiner Amtsausübung änderte sich seine Einstellung gegenüber der NATO, und er empfahl seiner Partei und den Wählern ein weiteres Verbleiben unter gewissen Bedingungen (Nichtintegration in den militärischen Teil des Bündnisses, Freihaltung Spaniens von Atomwaffen, Abbau der US-Militärpräsenz). Wider alle Prognosen stimmten 52,8 Prozent mit Ja, was nach übereinstimmenden Aussagen von Beobachtern eher ein Plebiszit für González war als ein überzeugtes Bekenntnis zum Bündnis (vgl. Rommelfanger 1988, 193 - 198). Die Opposition, die, noch an der Regie-

¹⁷⁰ Zweifel an der Akzeptanz der Kernkraft in Oesterreich kamen Bundeskanzler Kreisky wegen der Wahlniederlage der schwedischen Sozialdemokraten und des Wahlsieges des Kernkraftgegners Fälldin im Herbst 1976. - Viele Exponenten der ÖVP, obwohl in der Sache mit der Regierung einig, traten für ein Nein ein, um Kreisky zu Fall zu bringen (Nick 1991, 8).

rung, den Beitritt zur NATO durchgesetzt hatte, argumentierte schon im Abstimmungskampf, es handle sich um ein Plebiszit um die Person von González, und rief zur Stimmenthaltung auf, obwohl ein Ja ihrer politischen Ueberzeugung entsprochen hätte.

Beim **Plebiszit als Vertrauensfrage** sind zwei Fälle zu unterscheiden: Plebiszite, die in totalitären Systemen stattfinden, und Plebiszite, bei denen der Abstimmungskampf kompetitiv ist und die Stimmbürger eine echte personelle Alternative haben. Im Unterschied zu den Plebisziten der Napoleone und Hitlers waren die Plebiszite de Gaulles kompetitiv.

Oft geht es jenem, der die Frage stellt, gar nicht um die Sachfrage, sondern um eine Vertrauensfrage: um das Ultimatum an die Wähler, sich zwischen ihm und "dem Chaos" zu entscheiden.¹⁷¹ Mit dem Slogan "Ich oder das rote Chaos" warb auch Augusto Pinochet um Zustimmung zum Plebiszit 1988 in Chile.

"Dem Referendum gehen häufig Krisen im politischen System voraus."¹⁷² So in Frankreich 1958, 1961, 1962 (Sturz der Regierung und Auflösung des Parlaments) und 1969. Gerade in Frankreich dreht sich bei einem Plebiszit die Auseinandersetzung nicht allein um die zur Abstimmung gelangende Sachfrage, sondern um die Regierungspolitik generell. De Gaulle hat auch stets den

¹⁷¹ Das befragte Volk ist innerlich nicht frei. "Es steht in einer Situation politisch-psychologischen Zwanges. Entweder 'akklamiert' es in der von ihm erwarteten Weise... Oder das Volk verweigert die Zustimmung und lädt damit das Odium einer krisenhaften Zuspitzung der politischen Lage auf sich." (Imboden 1974, 41)

¹⁷² Ochsner (1977, 15).

Ausgang eines Plebiszits mit dem Verbleiben in seinem Amt verknüpft¹⁷³ - was seine Nachfolger zur Vorsicht im Umgang mit dem Plebiszit mahnte.

Dank dem Plebiszit konnte de Gaulle 1962 die Volkswahl des Staatspräsidenten gegen den Widerstand des Senats durchsetzen, indem er eine materielle Verfassungsänderung per Gesetz vom Volk sanktionieren liess (vgl. Ochsner 1977, 12 ff.). Zwar hatte der "Conseil d'Etat" die Verfassungswidrigkeit des Plebiszits festgestellt, der Verfassungsrat sprach sich aber im Nachhinein selbst die Kompetenz ab, über Gesetze zu befinden, welche vom Volk gutgeheissen worden waren. 1969 scheiterte de Gaulle mit zwei Plebisziten und trat unverzüglich zurück.

Robert (1984, 248) meint zu den Referenden de Gaulles¹⁷⁴: "Chaque référendum devient ainsi une élection présidentielle à un seul tour." Freilich nur mit einem Kandidaten. Generell ist in Frankreich das Referendum fast ausnahmslos ein Personalplebiszit gewesen, ausgelöst von oben in einer besonderen politischen Situation. "Das Referendum ist ein Machtmittel in den Händen des Präsidenten...".¹⁷⁵ Wenn de Gaulle das Referendum als Mittel zur Umgehung der Parteien gebrauchen konnte, so war das vielleicht ein Anachronismus in der europäischen Politik (Smith 1976, 3).

Keine Konfliktlösung brachte die Abstimmung vom 12. März 1950 in Belgien zur Frage, ob König Leopold III. - dem Zusammenarbeit mit Hitler vorgeworfen

¹⁷³ Vor dem Plebiszit von 1969 erklärte de Gaulle in einer Fernsehansprache: "Si je suis désavoué par une majorité d'entre vous, ... ma tâche actuelle de chef de l'Etat deviendra évidemment impossible et je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions."

¹⁷⁴ Dazu auch Schröder (1969).

¹⁷⁵ Ochsner (1977, 48).

wurde - wieder in sein Amt eingesetzt werden solle. Wohl stimmten bei einer sehr hohen Beteiligung von 93 Prozent 57,7 Prozent zu, aber es zeigte sich eine erhebliche Differenz zwischen Flamen (72 Prozent Ja) und Wallonen (42 Prozent Ja). König Leopold kehrte am 22. Juli 1950 nach Belgien zurück, worauf es in den wallonischen Provinzen zu Streiks und in Brüssel zu blutigen Zusammenstößen kam. Leopold III. verzichtete schliesslich auf seine "königlichen Vollmachten" zugunsten seines Sohnes, Prinz Baudouin. Die Abstimmung hatte also nicht zur nationalen Integration geführt, ganz im Gegenteil (vgl. Rommelfanger 1988, 203). Befriedung brachte erst die Abdankung König Leopolds am 16. Juli 1951. In der Volksabstimmung vom 12. März 1950 ging es um die Person von König Leopold III. Die Royalisten hatten während der Abstimmungskampagne versucht, zu suggerieren, es gehe um die Grundsatzfrage Monarchie oder Republik (Rommelfanger 1988, 203, Anm. 253).¹⁷⁶

Beim argentinischen Plebiszit vom 25. November 1984 über den Friedensvertrag mit Chile suchte sich der argentinische Präsident Alfonsín durch die Zustimmung des Volkes vom Odium des "nationalen Verrats" zu befreien (Obst 1986, 313).

¹⁷⁶ Dieser Irreführung sei sogar Obst (1986, 313) aufgesessen, wie Rommelfanger bemerkt.

TEIL II: DIREKTE DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZ UND IN KALIFORNIEN

6 ALLGEMEINER VERGLEICH

6.1 Ueberblick

Es würde zu weit gehen, hier ausführlich die politischen Systeme, Parteiensysteme und Sozialstrukturen der Schweiz und Kaliforniens zu beschreiben. Einige wichtige Unterschiede sollen in der folgenden Tabelle festgehalten werden.

Abb. 6.1: Vergleich Schweiz - Kalifornien im Ueberblick

	SCHWEIZ	KALIFORNIEN
<u>Statistik</u>		
Bevölkerung 1990	6,8 Mio	29,7 Mio
Wähler 1988	4,2 Mio	19 Mio
BSP 1986	254 Mia Fr	548 Mia \$

	SCHWEIZ	KALIFORNIEN
<u>Politisches System</u>		
Parteiensystem	Vielparteiensystem	Zweiparteiensystem
Regierung	Kollegial, nichtparlamentarisch, Parlamentswahl	Konkurrenz, nichtparlamentarisch, Volkswahl
Regierungschef	Bundespräsident auf ein Jahr, Primus inter pares	Gouverneur mit Vetorecht, Präsidialprinzip
Wahlsystem	Proporz	Majorz
Verfassungsgerichtsbarkeit (Normenkontrolle)	nein	ja
Wählerregistrierung	nein	ja
Zahl der Urmengänge	hoch	niedrig
Zahl der Urnenabstimmungen	hoch	sehr hoch
Stimmbeteiligung	niedrig	niedrig
Gesetzesinitiative	nein	ja
Recall	nein	ja

	SCHWEIZ	KALIFORNIEN
<u>Verfassungsinitiative</u>		
nötige Unterschriften (1994)	100'000	615'958
Sammelfrist	18 Monate	5 Monate
Unterschriftensammlung	Freiwillige, fallweise Professionelle, Organisationen	Freiwillige, Professionelle, direct mail
Form	indirekt	direkt
Frist bis Abstimmung	bis 5 Jahre	max. 18 Monate
Abstimmungsbüchlein	ja, Ausarbeitung durch Regierung	ja, Ausarbeitung durch Legislative Analyst, Argumente dafür und dawider durch Befürworter und Gegner
Offenlegung der Finanzen	nein	ja
Kampagnemedien prioritär	Presse, Veranstaltungen, Flugblätter, TV und Radio (staatlich)	TV und Radio (privat), Flugblätter, Presse

	SCHWEIZ	KALIFORNIEN
<u>Verfassungsreferendum</u>		
Auslösung	obligatorisch	obligatorisch
Quorum der Stim-menden im Parla-ment	Mehrheit in beiden Räten	Zweidrittmehrheit in bei-den Räten
Quorum in der Volksabstimmung	Mehrheit der Stimmenden und der Stände	Mehrheit der Stimmenden
<u>fakultatives Geset-zesreferendum</u>		
Sammelfrist	90 Tage	90 Tage
nötige Unterschrif-ten (1994)	50'000	384'974
<u>Entscheidungspro-zess</u>		
Rolle der Parteien	mittel	gering
Rolle der Verbände	bedeutend	bedeutend
Abstimmungspa-rolen	ja	ja, aber nicht von Parteien
Meinungsumfragen - vor Abstimmung - nach Abstim-mung	selten ja	regelmässig ja

Diese Tabelle soll einen Ueberblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede vermitteln, die teilweise in den Kapiteln 3.1 und 3.3 schon erwähnt worden sind

bzw. jene, die im folgenden noch besprochen werden. Ich verzichte daher an dieser Stelle auf eine ausführliche Kommentierung.

6.2 Situation und Motive bei der Einführung direktdemokratischer Institutionen

In der Schweiz und den USA gibt es Parallelen, was die Traditionslinien und das politische Kräftefeld bei der Einführung direktdemokratischer Institutionen auf Bundes- bzw. Staatenebene angeht. Wieso konnte sich die direkte Demokratie gerade in zwei Staaten durchsetzen, deren Bevölkerungen eher konservativ sind? "Die Schweiz wurde von den Herrschern Europas zu dem Zweck erfunden, um republikanische Regierungen in Verruf zu bringen", spottete Friedrich Engels.¹⁷⁷

Die USA und die Schweiz kannten seit Beginn der Staatenbildung freie Gemeindeverfassungen.¹⁷⁸ Beiderorts ging es nicht um die Aneignung von politischen Rechten durch das Volk, sondern, auch als Folge der Zentralisierung, um deren Behauptung. Beiderorts mussten die Rechte nicht einer Monarchie, sondern einer republikanischen Elite abgerungen werden. So konnten sich die Befürworter zusätzlicher direktdemokratischer Institutionen auf die Tradition berufen, und zwar sowohl in bezug auf die geschichtliche Entwicklung als auch mit Hinweis auf die unteren Staatsebenen. Die historischen Wurzeln sowie die

¹⁷⁷ Friedrich Engels, Die politische Lage in der schweizerischen Republik, MEW 9, Berlin 1972, S. 87 - 94.

¹⁷⁸ Bryce (1923 I, 82 f.) sieht in der langen Praxis der lokalen Selbstverwaltung die Ursache des Erfolgs der Demokratie in der Schweiz und in den Neuenglandstaaten. "Die Gewohnheit der lokalen Selbstverwaltung ist die beste Vorschule für die demokratische Regierung einer Nation."

Praxis auf Gemeindeebene werden denn auch gewöhnlich als Argumente dafür genannt, dass sich direkte Demokratie ausgerechnet in etwa der Hälfte der US-Gliedstaaten, der Schweiz und Liechtenstein ausbilden und behaupten konnte. Der Auf- und Ausbau der direkten Demokratie in den USA und in der Schweiz erfolgte zur Hauptsache eigenständig und parallel; indirekte gegenseitige Einflüsse sind aber deutlich auszumachen.

Das Umfeld für die Entfaltung der direkten Demokratie war also sowohl in der Schweiz wie in den USA günstig. Nun bedurfte es zur Durchsetzung weiterer direktdemokratischer Institutionen politischer Triebkräfte und einer speziellen politischen Konstellation. Sozialökonomisch gesehen waren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in beiden politischen Systemen Arbeitnehmerorganisationen, das Bildungs- und das Kleinbürgertum Träger der direktdemokratischen Bewegung, das Grossbürgertum und die Vertreter grösserer Wirtschaftsunternehmen hingegen eher Verteidiger des repräsentativen Systems. In der Schweiz wie in den USA kam es zu Allianzen der Unterprivilegierten und zur Gründung von Parteien: Demokratische Partei in der Schweiz, People's oder Populist Party in den USA. Unterstützung fand die People's Party bei der Socialist Party (auch das eine Parallele zur Schweiz), in ländlichen Staaten bei der Farmers' Alliance, bei der Women's Suffrage Association sowie teilweise bei der Prohibition Party. Die Sozialistische Partei erhob ihre Forderung nach direkter Demokratie in Anlehnung an die deutschen Sozialdemokraten, deren Programm in dieser Beziehung wiederum von Schweizer Sozialisten beeinflusst worden war. Eine Parallele zwischen der Schweiz und den USA ist auch, dass die Verfechter der Idee der direkten Demokratie anfänglich als "Spinner" abgetan wurden.

Als Hauptargumente, mit denen sich direktdemokratische Institutionen in vielen Gliedstaaten schliesslich durchsetzen liessen, dienten das Versagen der

Parlamente sowie der Machtmissbrauch gut organisierter Interessenverbände und der Parteibosse. Die tiefere Ursache dürfte freilich in ökonomischen Umwälzungen und Expansionen gelegen haben, welche Strukturwandlungen nötig machten und den etablierten politischen Kreisen Entscheidungen abverlangten (so bezüglich Eisenbahnlinien, Ausbeutung von Bodenschätzen, Aneignung von Boden, Ausbau des Sozialstaates und der Preise landwirtschaftlicher Güter). Das dürfte die Parlamente überfordert haben. Wohl ging es den Befürwortern der direkten Demokratie darum, die "special interests" zurückzudämmen, dies aber auch in der Hoffnung auf bessere Berücksichtigung ihrer eigenen Interessen. "Those who favored direct democracy in the states did have political, economic, and social interests of their own."¹⁷⁹ Die Parlamente in den US-Gliedstaaten wurden mit der Einführung der direktdemokratischen Instrumente nicht reformiert oder gestärkt, sondern umgangen.

Waren es gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den USA Bauern und Arbeitnehmer gewesen, welche die Sache der direkten Demokratie verfochten, so eignete sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts die progressivistische Bewegung, welche ihre soziale Basis hauptsächlich im Mittelstand hatte, dieses Anliegen an (vgl. Auer 1989, 87 f.). Das war insbesondere in Kalifornien der Fall, wo sich eine Koalition von Verlegern, Geschäftsleuten und Freimaurern der "Southern Pacific Railroad" entgegensetzte, welche die staatliche Politik dominierte.¹⁸⁰ Selbst die Gerichte standen unter ihrem Einfluss: der State Supreme Court entschied zwischen 1895 und 1910 in 57 von 59 Fällen zugunsten der Southern Pacific. Schon zu Ende des 19. Jahrhunderts hatte der Arzt John Randolph Haynes, im Volksmund "Recall John" genannt, die "Direct Legislation League"

¹⁷⁹ Cronin (1989, 58).

¹⁸⁰ Diese Vorgänge erinnern stark an den Sturz des "Systems Escher" im Kanton Zürich durch die direktdemokratische Bewegung in den 1860er Jahren.

gegründet, deren Ideen in den Gemeindeverfassungen von San Francisco (1899) und Los Angeles (1903) Aufnahme fanden. John Haynes hatte, um die direkte Demokratie zu studieren, die Schweiz besucht.¹⁸¹ 1904 wurde in Los Angeles zum erstenmal in einer amerikanischen Stadt ein gewählter Amtsträger abberufen. "...à l'Ouest, tout semble avoir commencé dans les collectivités locales" (Auer 1989, 111), und zwar dann, als sie vom grösseren Staatsverband eine gewisse Organisationsautonomie erhalten hatten.

Als 1910 Hiram Johnson zum Gouverneur von Kalifornien gewählt wurde¹⁸² und die Progressivisten für kurze Zeit die Mehrheit im Parlament stellten, führten sie 1911 die direktdemokratischen Instrumente ein, was vom Volk am 10. Oktober 1911 mit 168'744 gegen nur 52'093 Stimmen gutgeheissen wurde.

6.3 Intensität der direkten Demokratie

Nirgendwo auf der Welt ist die Beanspruchung der Stimmbürgerschaft durch Wahlen und Abstimmungen so gross wie in der Schweiz und in einigen US-Gliedstaaten. Direkte Demokratie gibt es nicht nur auf der oberen Staatsebene, sondern auch und zuweilen intensiver auf Regional- und Lokalebene. Wohl haben die Stimmbürger in Kalifornien nicht über Vorlagen auf Bundesstaats-ebene zu entscheiden, dafür aber über weit mehr Vorlagen auf Staats-, Bezirks-, Distrikts- und Lokalebene als in der Schweiz. Ausgebaute Gemeindeautonomie

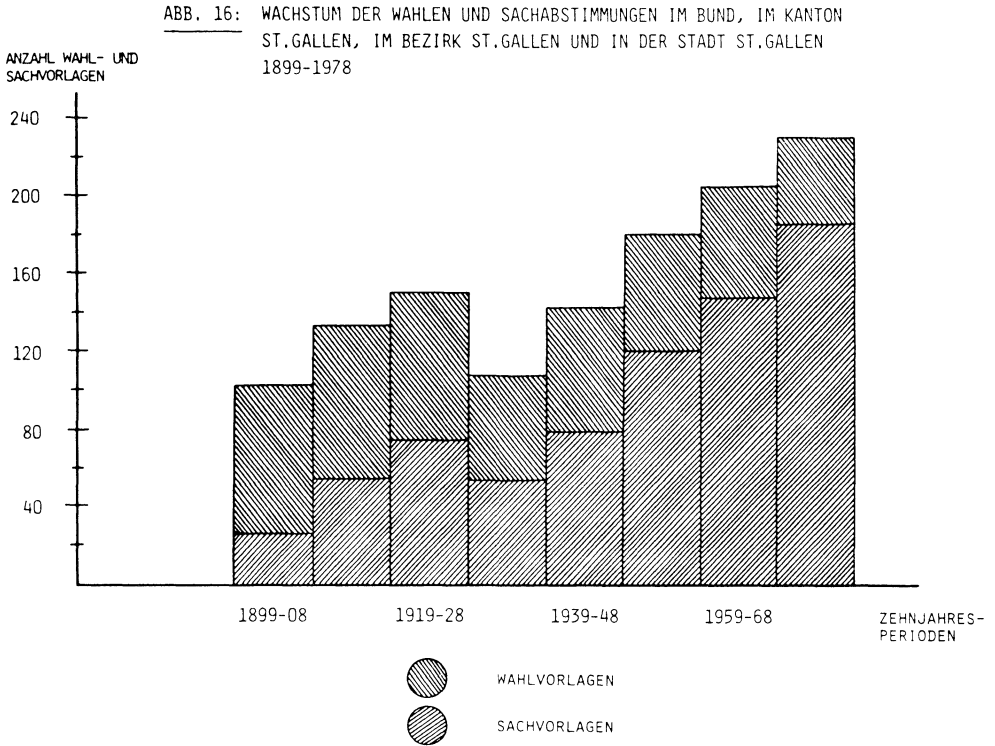
¹⁸¹ Am 1. April 1912 schrieb Haynes an William Rappard auf dessen Anfrage: "In my opinion the example of Switzerland has been of great influence in the development of American institutions, especially in recent years..." (Rappard 1912, 136)

¹⁸² Kurz vor seiner Wahl soll Hiram Johnson zu einem Freund gesagt haben: "What in the world are we going to do after we get in?" Die direkte Demokratie einführen, antwortete sein Freund. Nun musste Johnson zugeben, dass er nicht wusste, was direkte Demokratie sei.

und ausgebaute direkte Demokratie laufen in der Schweiz wie in Kalifornien parallel. Zwischen der Intensität der direkten Demokratie und der Stimmbeteiligung dürfte ein Zusammenhang bestehen (vgl. später, 7.3.2).

Ein Stimmbürger der Stadt St. Gallen hatte von 1890 bis 1919 über 335, von 1920 bis 1949 über 398 und von 1950 bis 1979 über 620 Wahl- und Abstimmungsvorlagen zu entscheiden (vgl. Riklin/Kley 1981, 74 f.).

Abb. 6.2: Urnenentscheide auf allen Staatsebenen in der Stadt St. Gallen 1899 bis 1978



Quelle: Riklin/Kley (1981, 75)

Es fehlen mir die Daten, um zu zeigen, wieviele Urnenentscheide auf allen Ebenen ein durchschnittlicher Stimmbürger in einer kalifornischen Gemeinde seit 1911 zu fällen hatte. Für Berkeley liegen mir die Daten der Abstimmungen vom 6. November 1984 und vom 8. November 1988 vor. Ein Stimmbürger, der am 8. November 1988 zur Urne ging, hatte insgesamt 58 Urnenentscheide zu fällen, nämlich 12 Wahl- und 46 Sachentscheide.

Abb. 6.3: Urnenentscheide in Berkeley am 6. November 1984 und am 8. November 1988

Vorlagen	Wahlen		Abstimmungen				Total	
	'84	'88	Referenden		Initiativen			
			'84	'88	'84	'88		
Ebene								
Bundesstaat	2	3	-	-	-	-	2	3
Staat Kalifornien	2	2	10	17	6	12	18	31
Bezirk/Region	3	4	3	9	-	-	6	13
Lokal	2	3	5	4	1	4	8	11
Total	9	12	18	30	7	16	34	58

Quelle: "Sample Ballots" der Stadt Berkeley

Die Anzahl der Sachvorlagen in Kalifornien seit 1884 veranschaulicht Abb. 4.4.

6.4 Beziehungen zwischen Sachabstimmungen und Wahlen

Wie bereits kurz ausgeführt, ist in Staaten mit parlamentarischem System, die nur gelegentlich Referenden abhalten, die Beziehung zwischen Sachabstimmungen und Wahlen meist eng: eine Niederlage einer Person oder der Parlamentsmehrheit in einer Sachabstimmung kann eine Regierungskrise auslösen, ein Sieg eine politische Stabilisierung bedeuten. Referenden werden zum Surrogat für

Wahlen.¹⁸³ Auch bei einem konsultativen Referendum kann es sich die Regierung kaum leisten, das Ergebnis zu ignorieren, möchte sie die kommende Wahl überleben.

Beim schon erwähnten NATO-Referendum in Spanien vom 12. März 1986 (vgl. S. 166) zeigte sich eine sehr hohe Korrelation (0.93) zwischen dem Wahlscheid für die regierende Sozialistische Partei 1982 und der Befürwortung des Verbleibs in der NATO.¹⁸⁴ Der eigentliche Abstimmungsgegenstand war eher das Vertrauen in Ministerpräsident González und seine Sozialistische Partei als die NATO-Mitgliedschaft Spaniens.

In der Schweiz besteht "zwischen Volksabstimmungs- und Wahlergebnissen offenbar ... ein wesentlich geringerer Zusammenhang als in den Ländern, in denen vom Volksentscheid (und vom Volksbegehren) seltener Gebrauch gemacht wird" (Troitzsch 1979, 76).¹⁸⁵ In der Schweiz und in Kalifornien haben Ergebnisse von Volksabstimmungen gewöhnlich keinen Einfluss auf die Stabilität von Parlament und Regierung. Der freiwillige Rücktritt von Bundesrat Max Weber nach dem Scheitern einer Finanzvorlage 1953 bildet die Ausnahme.

¹⁸³ Das Musterbeispiel für die enge Beziehung von Personen- mit Sachfragen ist Frankreich. Im Anschluss an das Referendum vom Oktober 1962 nach ihren Motiven befragt, erklärten 62 Prozent der Ja-Stimmenden, sie hätten ein Verbleiben de Gaulles an der Macht gewünscht. Nur für 19 Prozent war die eigentliche Sachfrage - die Volkswahl des Staatspräsidenten - das entscheidende Motiv.

¹⁸⁴ Vgl. Valles/Pallares/Canals, The Referendum of 12 March 1986 on Spain's Remaining in NATO, in: Electoral Studies, Vol. 5, Number 3, December 1986, S. 308.

¹⁸⁵ Anders etwa in Dänemark bei der Abstimmung vom 25. Juni 1963 über vier Gesetze betreffend das Bodenrecht. Hier ergab sich eine hohe Korrelation zwischen den Parolen bzw. den Wähleranteilen der Parteien und dem Abstimmungsergebnis (Troitzsch 1979, 107).

In der Schweiz werden die Parlamentswahlen nie mit Sachabstimmungen auf Bundesebene zusammengelegt. Anders in Kalifornien, wo diese Zusammenlegung die Regel ist. Die Art und Brisanz der Abstimmungsvorlagen hat Einfluss auf die Abstimmungs- und Wahlbeteiligung und die mobilisierten Wählersegmente. Beispiele aus Kalifornien für solche Transfers sind die Wahlen der Gouverneure Jerry Brown 1974 und George Deukmejian 1982. Abstimmungskämpfe können Amtsinhabern und Kandidaten zu Profilierung und Medienpräsenz verhelfen. "Volkstribunen" ausserhalb der etablierten Parteien wie Howard Harvis und Paul Gann in Kalifornien - Urheber der berühmten Proposition 13 zur Reduktion der Grundeigentumssteuer - oder James Schwarzenbach in der Schweiz - Initiant verschiedener "Ueberfremdungsinitiativen" - wären ohne direkte Demokratie kaum an die politische Oberfläche gespült worden. Gann wurde 1980 republikanischer Kandidat für einen U.S. Senatssitz in Kalifornien, verlor aber gegen den Demokraten Alan Cranston. Eine Abstimmungskampagne kann heute fester Bestandteil einer Wahlkampagne sein. So dienen in der Schweiz Volksinitiativen den Parteien oft als "Aufhänger" für die Parlamentswahlen (vgl. Hofer 1987, 215). Bei direkten Aktionen auf der Strasse ist dann die Bitte um Unterzeichnung einer Initiative der Einstieg in das Gespräch mit Passanten.

Wo eine ausgebaute direkte Demokratie besteht, verlieren Wahlen an Brisanz, weil die Macht des Parlaments eingeschränkt ist und umstrittene Fragen oft an der Urne entschieden werden. Diese Fragen können von Wahlen abgetrennt (Neidhart 1983, 31) und als Einzelfälle behandelt werden. Oppositionelle Spannungen und "Denkzettelpolitik" entladen sich an der Abstimmungs- und weniger an der Wahlurne.

7 STIMMBÜRGERSCHAFT UND DIREKTE DEMOKRATIE

7.1 Einstellung zur direkten Demokratie

Werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Meinungsumfragen ganz allgemein gefragt, wie sie zur direkten Demokratie stehen und ob sie eine Ausweitung der Volksrechte wünschen, so ist die Antwort mehrheitlich bejahend. In der Schweiz wie in Kalifornien bewerten etwa drei Viertel der Befragten die direkte Demokratie als positiv, und es zeigen sich dabei keine schichtenspezifischen Unterschiede.

Eine repräsentative Umfrage des Forschungszentrums für schweizerische Politik an der Universität Bern im März 1990¹⁸⁶ hat diesen Befund wiederum bestätigt. "Die affektive Verankerung von Initiative und Referendum ist ausserordentlich hoch", schreibt der Autor. Drei von vier Schweizern haben eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Diese Bewertung liegt höher als bei andern Institutionen wie Föderalismus, Verfassung, Konkordanz oder Sozialpartnerschaft. Reformvorschlägen steht eine Mehrheit skeptisch gegenüber: nur knapp 50 Prozent befürworten die Gesetzesinitiative, 20 Prozent die Einheitsinitiative und nur gut 10 Prozent das Behördenreferendum.

Eine Befragung des Field Institutes ergab 1979, dass mehr als drei Viertel aller kalifornischen Wähler, ungeachtet ihres Berufes, ihrer Parteibindung, ihres Bildungsgrades oder ihrer Rasse, die direktdemokratischen Einrichtungen für eine gute Sache halten. Sogar 71 Prozent jener, die nie an die Urne gehen, waren dafür! Bei einer anderen Befragung (1982) wurde registrierten Wählern

¹⁸⁶ Claude Longchamp, Die europäische Integrationspolitik in der direkten Demokratie, UniVox II B-90, S. 14 ff.

Kaliforniens die Aussage "Citizens ought to be able to vote directly on important issues and policies instead of having their representatives voting on them" vorgelegt. 66 Prozent stimmten dieser Aussage zu, 32 Prozent nicht, 3 Prozent hatten keine Meinung (Cronin 1988, 614). Der Reformwille scheint bei den Kaliforniern stärker zu sein als bei den Schweizern: 71 Prozent befürworteten den Initiativprozess, wollten aber wesentliche Reformen bezüglich seiner Funktionsweise. 87 Prozent befürworteten die Offenlegungspflicht für Kampagnenbeiträge. 46 Prozent waren dafür, bezahlte Unterschriftensammler nicht mehr zuzulassen, 50 Prozent sprachen sich dagegen aus.

Aehnliche Ergebnisse zeigte eine nationale Gallup-Umfrage in den USA von 1987: 76 Prozent der Befragten meinten, die Wähler sollten auch über Sachfragen entscheiden können, 18 Prozent waren dafür, den Repräsentanten die Gesetzgebung anzuvertrauen, und 6 Prozent äusserten keine Meinung (siehe Cronin 1989, 80).

Werden die Fragen indessen etwas spezifischer gestellt - etwa nach dem Einfluss der finanzstarken Interessengruppen, nach Abstimmungsgegenständen oder nach der Kompetenz des Stimmbürgers -, so fallen die Antworten vorsichtiger aus. In der schon erwähnten Umfrage des Field Institutes 1982 wurde auch die Aussage vorgelegt: "Many people will not be able to cast an informed ballot." 83 Prozent der Befragten stimmten zu (Magleby 1986, 34).

Bei Meinungsumfragen in Staaten, in welchen nicht oder nur selten über Sachfragen abgestimmt wird, spricht sich gewöhnlich eine Mehrheit für (mehr) direkte Demokratie aus, so etwa in der BRD (Berger 1978, 17 f.).

7.2 Wissen

7.2.1 Informationsniveau

Was weiss der "durchschnittliche" Stimmbürger über die Vorlagen, über die er abstimmt? Wenig - und oft ist dies noch diffus oder falsch. Der Stimmbürger studiert die Vorlagen kaum, diskutiert wenig darüber und berät sich wenig (Magleby 1984, 187, 198). Unbedeutende Vorlagen beschäftigen den Stimmbürger zuweilen mehr als grosse Ausgaben oder umfangreiche Gesetzesprojekte (vgl. Haller 1970, 35).

Ob die Stimmbürger Kompetenz- und Entscheidungsschwierigkeiten haben, hängt natürlich sehr vom Gegenstand ab. So erklärten 86 Prozent nach der Abstimmung über die GSoA-Initiative zur Abschaffung der Armee vom 26. November 1989, der Entscheid sei ihnen "eher leicht" gefallen. Aehnlich bei der Abstimmung über Tempo 100/130, die gleichentags stattfand. Beim Konjunkturbeschluss von 1978 war das nur bei 32 Prozent der Fall.¹⁸⁷

Bei einer Umfrage in Colorado 1980 erklärten etwa zwei Monate vor der Abstimmung 57 Prozent der Befragten, sie fühlten sich über die Abstimmungsgegenstände informiert (41 Prozent fühlten sich nicht informiert). Etwa eine Woche vor der Abstimmung waren es 70 Prozent (nicht informiert 30 Prozent). Bei einer "exit poll" 1976 in Massachusetts erklärten 79 Prozent, sie fühlten sich informiert über "almost all of the questions", 20 Prozent fühlten sich informiert über "some of the questions". Die Selbsteinschätzung des Informationsniveaus

¹⁸⁷ VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 1989, S. 9.

korreliert positiv mit dem Ausbildungsgrad, dem Alter, der weissen Rasse und republikanischer Parteizugehörigkeit (Cronin 1989, 71).

Anders sieht es aus, wenn man die Stimmbürger nicht nach der Selbsteinschätzung fragt, sondern mittels Testfragen das tatsächliche Informationsniveau ermittelt. Eine Sekundäranalyse der VOX-Befragungen von 1977 bis 1980 (zu insgesamt 41 Vorlagen) ergab, dass 24,1 Prozent der Stimmenden "gute", 56,5 Prozent "mittlere" und 19,4 Prozent "schlechte" Kenntnisse des Vorlageinhaltes hatten (Gruner/Hertig 1983, 55). 21,6 Prozent waren nicht fähig, ihren Entscheid zu begründen. Die Fähigkeit zur Entscheidungsbegründung und die Kenntnis des Vorlageinhaltes zusammen wird als "materielle Problemlösungskapazität" definiert. Bei 17,3 Prozent ist diese hoch (Entscheidung begründet - gute materielle Kenntnis), bei 49,3 Prozent mittel und bei 33,6 Prozent tief. Diesen Befund kann man, je nach angesetztem Massstab, positiv oder negativ bewerten.

Eine neuere Untersuchung von Genfer Politikwissenschaftlern¹⁸⁸ kommt für die von ihnen analysierten Gegenstände der eidgenössischen Abstimmung vom 1. April 1990 zum Schluss, dass das generelle Niveau der Entscheidungsfähigkeit deutlich höher liege als noch vor zehn Jahren. "Zwischen 42 % und 70 % der Stimmbürger verfügen über eine hohe Entschlussfähigkeit." Am höchsten war die Entscheidungsfähigkeit bei den "Kleeblatt-Initiativen"¹⁸⁹, am tiefsten beim fakultativen Referendum über den Rebbaubeschluss. Wie die Autoren einräumen, "sollte man die Hypothese von einer methodischen Differenz" (zur Untersuchung Gruner/Hertig) nicht ausschliessen.

¹⁸⁸ VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. April 1990, S. 38 ff.

¹⁸⁹ Es ging um die Verhinderung des Baus der Autobahnstrecken Murten - Yverdon, Biel - Solothurn und durch das Knonaer Amt im Kanton Zürich.

Selbst "gut informierte" Stimmbürger, eingeschlossen Journalisten, Beamte und Politikwissenschaftler, bekunden zuweilen Mühe, zu einer Abstimmungsentcheidung zu kommen, wenn der Sachverhalt kompliziert ist und die Konsequenzen umstritten sind. So sagte ein Beamter in Colorado, welcher mit der Ausarbeitung des Abstimmungsbüchleins betraut ist: "I write the pros and cons that go into the official state booklet, and I also work for the state legislature, but in all honesty, I sometimes don't know what's the guts of an issue; that is, what the consequences of it would be if the voters passed it."¹⁹⁰

James Bryce hatte über die Schweizer noch grosszügig geurteilt: "Nie war eine Nation für diese Aufgabe besser gerüstet als die Schweiz; ... Die Schweizer, schlaue, vorsichtig und konservativ veranlagt, denken, ehe sie abstimmen."¹⁹¹

Das geringe Interesse und das tiefe Informationsniveau der Wahlberechtigten ist kein spezifisches Problem der direkten Demokratie, sondern aller Formen von Demokratie. Es gibt ein "rationales Nichtwissen". "Die Informationskosten für eine kompetente Entscheidung sind in der Regel viel zu hoch im Vergleich zum potentiellen Ertrag eines 'richtigen' Entscheides und vor allem auch mit Blick auf die Wahrscheinlichkeit, gerade mit dem eigenen Entscheid das Wahl- oder Abstimmungsergebnis in die eine oder andere Richtung zu lenken."¹⁹² Moses Finley schreibt: "Die bekannteste und gewiss die am meisten beredete 'Entdeckung' der modernen Meinungsforschung ist die Gleichgültigkeit, die

¹⁹⁰ Zitiert nach Cronin (1989, 80).

¹⁹¹ Bryce (1926 III, 97).

¹⁹² Borner/Brunetti/Straubhaar (1990, 171).

Teilnahmslosigkeit und weitgehende Unkenntnis einer Mehrheit der Wahlberechtigten in westlichen Demokratien."¹⁹³

7.2.2 Informationsquellen

Sofern sich die Stimmbürger informieren: Woher beziehen sie die Informationen für ihren Abstimmungsentscheid?

Nach einer Umfrage des Field Institutes von 1982 gaben die befragten Stimmbürger als Informationsquellen¹⁹⁴ an: 31 Prozent die Zeitungen, 30 Prozent das Fernsehen, 21 Prozent das "Ballot Pamphlet", 5 Prozent persönliche Gespräche, 5 Prozent Flugblätter und 3 Prozent das Radio (League of Women Voters 1983, 55). Nach Zisk (1987, 248) stützen sich 80 Prozent auf eine Kombination von TV-Informationen und Gruppenmeinungen. Je höher Bildungsniveau und Einkommen, desto eher werden mehrere Informationsquellen verwendet. So hatten bei einer Umfrage zu Proposition 2 von 1972 (einer Kreditvorlage) 40 Prozent der Befragten mit einem Einkommen bis zu 4999 Dollar angegeben, überhaupt keine Informationsquelle gehabt zu haben, während es bei der Gruppe mit einem Einkommen von über 20'000 Dollar noch 11 Prozent waren (siehe Magleby 1984, Tab. 7.3, S. 135). Je tiefer das Bildungsniveau, desto eher wird in den USA das Fernsehen zur wichtigsten (und oft einzigen) Informationsquelle. Bei einer Umfrage in Kalifornien zu Proposition 13 von 1978 (Reduktion der Grundeigentumssteuer) war für 60 Prozent der Befragten mit dem niedrigsten Bildungsniveau das Fernsehen die wichtigste

¹⁹³ Finley (1980, 7).

¹⁹⁴ Ergebnisse einer Umfrage in Massachusetts 1976 gibt Cronin (1989, 82) wieder.

Informationsquelle, während 53 Prozent der Befragten mit dem höchsten Bildungsniveau die Zeitung angaben (ebenda, 134). Mehr als 70 Prozent gaben 1979 bei einer Umfrage in Kalifornien an, mit anderen über ihre Abstimmungsentscheide zu diskutieren.

In der Schweiz führten im Zusammenhang mit der Abstimmung vom 4. Dezember 1988 die Befragten gemäss VOX-Analyse folgende Informationsquellen an: Fernsehen 59 Prozent, Zeitungen 55 Prozent, Radio 36 Prozent, Abstimmungserläuterungen 29 Prozent, Inserate 24 Prozent, Drucksachen 17 Prozent, Plakate 7 Prozent. 27 Prozent gaben an, mit niemandem über die Abstimmungsgegenstände diskutiert zu haben. 58 Prozent haben in der Familie diskutiert, 35 Prozent mit Freunden, 19 Prozent am Arbeitsplatz, 7 Prozent in Vereinen.

In der Schweiz ist bei Abstimmungskampagnen die redaktionelle "coverage" (Berichterstattung) in den Zeitungen und im Fernsehen dichter als in Kalifornien. Da die Fernsehwerbung für politische Zwecke in der Schweiz nicht gestattet ist, spielt das Fernsehen nicht die gleiche überragende Rolle wie in Kalifornien. Jedoch haben - anders als in Kalifornien - die Regierungsmitglieder in der Schweiz das besondere Privileg, zur besten Sendezeit in Radio und Fernsehen eine kurze Stellungnahme und eine Stimmempfehlung zu den Abstimmungsvorlagen abzugeben, ohne dass ein Opponent die gleiche Gelegenheit hätte. Ferner finden regelmässig kontroverse Diskussionen über die Abstimmungsgegenstände statt, und in redaktionellen Spots werden die Vorlagen kurz vorgestellt und an den Abstimmungstag erinnert.

Zur Frage, ob das "Ballot Pamphlet" gelesen und verstanden wird, sind die Antworten der Experten kontrovers. Magleby (1984, 136) meint: "The available

survey evidence indicates that most voters do not read the handbook or use it as a source of information for decisions on propositions." Cronin (1989, 80) dagegen schätzt, dass zwischen 30 und 60 Prozent der Urnengänger das Abstimmungsbüchlein lesen und als wichtige Entscheidungshilfe betrachten. Für die USA bleibt zu beachten, dass schätzungsweise 15 bis 20 Prozent der Erwachsenen entweder gar nicht oder nur sehr schlecht lesen können (ebenda, 82). Eine VOX-Umfrage zu den eidgenössischen Abstimmungsvorlagen vom 28. Mai 1978 kam zum Resultat, dass nur etwa die Hälfte das offizielle Abstimmungsbüchlein (auch "Bundesbüchlein" genannt) lesen - meist oberflächlich.

Interessanterweise ergeben Umfragen, die im Auftrag der Verfasser der Abstimmungsbüchlein gemacht werden, ein für sie ermunterndes Resultat. So gaben bei einer "exit poll" des Secretary of State in Massachusetts 1979 59 Prozent der Befragten an, sie würden sich "a lot" auf das Abstimmungsbüchlein stützen, und nur 19 Prozent liessen es völlig unbeachtet (Cronin 1989, 82). Eine Umfrage Kanton Zürich ergab 1986, dass das kantonale Abstimmungsbüchlein die drittwichtigste Informationsquelle darstellt (nach Zeitungen, Zeitschriften und dem Fernsehen). Gemäss den Ergebnissen einer Umfrage, die 1985 im Kanton St. Gallen durchgeführt wurde, hatten nach eigenem Bekunden gut ein Drittel der Stimmbürger bei zwei Abstimmungen das kantonale Abstimmungsbüchlein vollständig (9 Prozent) oder teilweise (26 Prozent) gelesen. 29 Prozent hatten es nicht gelesen, 15 Prozent durchgeblättert, 18 Prozent nicht gesehen bzw. nicht erhalten.¹⁹⁵ Auch hier bestätigte sich der Befund, dass der Beachtungsgrad mit der Bildungs- und Berufskategorie steigt.

¹⁹⁵ Vgl. Rolf B. Schoch/Dieter J. Niedermann, Die amtliche Information des Stimmbürgers vor Abstimmungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 87, Jahrgang 1986, S. 473.

Weitere Unterschiede zwischen der Schweiz und Kalifornien sind, dass in der Schweiz die Zahl der Vorlagen pro Umengang geringer ist, die Abstimmungsvorlagen und die Erläuterungen kürzer sind und das Abstimmungsbüchlein selten mehr als 10 Seiten umfasst, während in Kalifornien ein Umfang von mehr als 100 Seiten heutzutage die Regel ist.

Stimmempfehlungen für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden in der Schweiz wie in Kalifornien von verschiedenen Seiten abgegeben: von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, ideellen Interessengruppen. Parolen von Parteien sind indessen auf Staatenebene in Kalifornien nicht üblich. In der Schweiz kommt das föderalistische Element hinzu: Parteien und Verbände auf kantonaler Ebene beschliessen selbst Parolen, die von jenen der Bundesorganisation abweichen können und die, so zeigt die Erfahrung, meist genauer mit dem Abstimmungsergebnis im betreffenden Kanton übereinstimmen. Kantonale Sektionen der grossen bürgerlichen Parteien greifen verbreitete regionale Unzufriedenheit gegenüber der "classe politique" auf und geben gelegentlich eine andere Abstimmungsparole heraus als die Bundespartei (Papadopoulos 1991, 148).

Die Bekanntheit der Parteiparolen in der Schweiz darf nicht zu hoch veranschlagt werden: nach Gruner/Hertig (1983, 125 ff.) wissen rund 40 Prozent der Parteisympathisanten i.d.R. nicht, wie die Abstimmungsparole "ihrer" Partei lautet. Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen Genfer Politikwissenschaftler bei der Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. April 1990. Danach kannten bei der Initiative "Stopp dem Beton" durchschnittlich 57 Prozent der Parteisympathisanten die Abstimmungsparole ihrer Partei. Beim fakultativen Referendum über den Rebbaubeschluss waren es gar nur 26 Prozent.

Während in der Schweiz die Regierungsmitglieder aufgrund des Kollegialitätsprinzips gehalten sind, gegen aussen eine einheitliche Position zu vertreten, nehmen sich die Regierungsmitglieder in Kalifornien die Freiheit heraus, eine Vorlage auch gegen die Mehrheit des Kollegiums zu unterstützen oder zu bekämpfen, ja der Abstimmungskampf ist oft die Vorbereitung auf künftige Wahlkämpfe. Insbesondere pflegt der Gouverneur seinen Einfluss in die Waagschale zu werfen. In der Schweiz gibt das Parlament eine explizite Stimmempfehlung ab, in Kalifornien werden die Abstimmungsergebnisse beider Parlamentskammern im "ballot pamphlet" abgedruckt. Nach einer Untersuchung der Abstimmungen der Jahre 1977 bis 1980 hatten 58,9 Prozent der Befragten Kenntnis von der Abstimmungsempfehlung des Bundesrates und des Parlaments (Gruner/Hertig 1983, 129).

7.2.3 Meinungsbildung und -veränderung

Wie bildet sich, wenn Gegenstand, Informationsquellen und -inhalte gegeben sind, die Meinung der Stimmbürger heraus? Und sofern schon Meinungen zum Gegenstand bestehen: inwieweit ändern sich diese bis zum Abstimmungstag? Die (oft widersprüchlichen) Informationsinhalte und Abstimmungsempfehlungen, welche aus verschiedenen Quellen auf den Stimmbürger zufließen, vermengen sich - sofern sie überhaupt wahrgenommen werden - mit bereits vorhandenem Wissen, Einstellungen, Interessen und Werthaltungen (vgl. Abstimmungsverhalten).

Nach Magleby (1984, 170 ff.) sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

1) **Standing opinions:** Wenn es sich um einen Gegenstand handelt, zu dem der Stimmbürger zum vornherein eine feststehende Meinung (Prädisposition) hat, wird er diese kaum ändern, auch wenn er aus verschiedenen Informationsquellen andere Meinungen vernimmt. So haben die Stimmbürger zur Todesstrafe eine feste positive oder negative Präferenz, auch wenn sie über die Abstimmungsvorlage nicht im Detail Bescheid wissen. Die Kampagne hat, wenn standing opinions vorhanden sind, die Funktion der Mobilisierung (vgl. die VOX-Analyse der Abstimmung vom 26. November 1988, S. 8 f.).¹⁹⁶

2) **Labil vorbestimmte Meinungen:** Wenn der Gegenstand neu und/oder komplex ist und nur vage Meinungen bestehen, herrscht anfänglich oder im Verlauf der Kampagne Unsicherheit. In diesem Fall kann die im Abstimmungskampf dominierende Seite meinungsverändernd wirken und gewinnen. Wem ein Initiativgegenstand zunächst sympathisch ist, der kann bei labiler Meinung durch die Kampagne verunsichert werden. Meinungsumschwünge sind bei Abstimmungen häufiger als bei Wahlen, wo meist feste parteipolitische Präferenzen wirksam sind. Magleby (1984, 172) eruierte bei etwa der Hälfte der 36 Sachvorlagen in Kalifornien von 1960 bis 1982, zu welchen entsprechende Daten verfügbar waren, signifikante Meinungsumschwünge, während dies im selben Zeitraum bei Wahlen nur in 5 von 36 Fällen vorkam. Komparativ interessant ist, dass der Stimmbürger in Kalifornien im Durchschnitt neuen Initiativen, von denen er nicht viel weiss, anfänglich eher wohlwollend gegenübersteht, während in der Schweiz Skepsis überwiegen dürfte.

¹⁹⁶ An anderer Stelle schreibt Longchamp (1987, 41 f.), dass das Veränderungspotential situationsabhängig sei. "Bei stabil prädisponierten Themen kommt dem Abstimmungskampf ... keine meinungsverändernde Wirkung zu; Meinungsbildung geschieht in Form einer Verstärkung von Bestehendem." Das ist am ehesten bei einfachen Gegenständen der Fall.

3) Nicht vorbestimmte Meinung: Wenn der Gegenstand neu ist und es keine vorbestimmten Meinungen gibt, kann eine Meinung mittels einer "one-sided"-Kampagne aufgebaut werden. Die Kampagne hat die Funktion der Informationsvermittlung und Meinungsprägung.

Wie lange vor dem Urnengang fasst der Stimmbürger seinen Abstimmungsentcheid? Nach Magleby (1984, 124) entscheidet sich der Stimmbürger bei Abstimmungen später als bei Wahlen, auch wegen der höheren Informationskosten. 1976 gab mehr als ein Viertel der Stimmbürger an, sich zu Proposition 15 (Atomkraftwerke) erst einige Tage vor der Abstimmung entschieden zu haben, und selbst bei der berühmten Proposition 13 von 1978, der Initiative zur Reduktion der Grundeigentumssteuer, gaben 39 Prozent an, sich nicht früher als eine Woche vor der Abstimmung entschieden zu haben. Cronin (1989, 84) schreibt, im allgemeinen hätten die Stimmbürger erst etwa eine Woche vor der Abstimmung eine fixe Meinung zu einem neuen Gegenstand. Für die Schweiz entnehme ich aus der VOX-Analyse der Abstimmung vom 26. November 1989 (S. 30) folgende Daten:

Abb. 7.1: Rückerinnerte Zeitpunkte des Abstimmungsentscheids 1987 - 1989 in der Schweiz (Prozent der Befragten)

Urnengang vom	26.11.1989		4.12.1988			18.10.1987
Gegenstand ¹⁹⁷	GSoA-Initiative	Tempo 100/130	Stadt/Land Initiative	40 h-Woche	NA-Initiative	Nationalratswahlen
Zeitpunkt						
- War schon immer klar	65	63	27	32	33	53
- Mehrere Wochen vor dem Urnengang	19	21	22	22	22	14
- 1 bis 2 Wochen vor dem Urnengang	6	7	27	26	26	14
- wenige Tage vor dem Urnengang	6	5	15	13	12	8
- unmittelbar vor dem Urnengang	2	2	6	5	5	6
- weiss nicht (mehr)/keine Angaben	2	2	3	2	2	4

¹⁹⁷ Die GSoA-Initiative forderte die Abschaffung der Armee, die Tempo 100/130-Initiative die Einführung von Tempo 100 ausserorts und 130 auf Autobahnen, die Stadt/Land-Initiative wollte den Erwerb von Grundstücken vom Eigengebrauch oder der Selbstbewirtschaftung abhängig machen und damit die Bodenspekulation bekämpfen, die 40-Stundenwoche-Initiative zielte auf die schrittweise Herabsetzung der Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche, und die NA-Initiative forderte u.a., die Zahl der ausländischen Einwanderer dürfe höchstens zwei Drittel der entsprechenden Auswanderung im Vorjahr betragen. - Alle fünf Initiativen wurden verworfen.

Bei den Nationalratswahlen sowie bei der GSoA- und der Tempo 100/130-Initiative haben offenbar mehrheitlich festgefügte Meinungen (Standing opinions) bestanden, die in den Wochen vor dem Urnengang nicht verändert werden konnten. Für mehr als die Hälfte der Befragten spielte die Kampagne für den Abstimmungsentscheid keine Rolle. Labil vorbestimmte Meinungen herrschten bei den Gegenständen vor, die am 4. Dezember 1988 zur Abstimmung gelangten. Ueber 40 Prozent der Befragten hatten sich in den beiden dem Urnengang vorangehenden Wochen entschieden.

7.3 Verhalten

Nachdem die Einstellung und das Wissen der Stimmbürger betrachtet worden sind, soll nun das eigentliche politische Verhalten näher besehen werden. Der Stimmbürger sieht sich vor vier Entscheide gestellt: 1) Warum unterschreiben? 2) Warum zur Urne gehen? 3) Warum über einen bestimmten Gegenstand abstimmen? 4) Wie stimmen?

7.3.1 Unterschriftsbereitschaft

Oft wird dem Stimmbürger schon ein erster Entscheid abverlangt, bevor er zu einer bestimmten Frage zu den Urnen gerufen wird: dann nämlich, wenn Initianten Unterschriften für ein Volks- oder Referendumsbegehren sammeln. Zum Sammeln der Unterschriften gibt es drei Methoden, wobei sich das Sammeln in der Schweiz fast ausschliesslich auf Methode a) beschränkt. a) Eine Organisation oder Bewegung verfügt über eine grosse Zahl Freiwilliger, die auf Strassen und Plätzen Unterschriften sammeln. Wer genügend Geld hat, der

beauftragt eine Firma aus der "Initiativenindustrie"¹⁹⁸ mit dem Sammeln der Unterschriften. Diese stellt entweder b) bezahlte Sammler an oder arbeitet c) mit direct-mail, d.h. es werden Unterschriftenbogen an ein bestimmtes Zielpublikum versandt. Methode b) kostet in Kalifornien durchschnittlich 53 cents pro Unterschrift, Methode c) 2 Dollar, hat aber den Vorteil, dass auch Spenden eingehen. So wurden für Proposition 9 (Einkommenssteuer-Reduktions-Initiative von Howard Jarvis 1979) sechs Millionen Computer-Briefe versandt; zurück kamen 400'000 Briefe mit 820'000 Unterschriften, plus Spenden von 1,8 Millionen Dollar (vgl. Fitzgerald 1980, 4). Etwa 800'000 Dollar davon gingen an die Campaign-management Unternehmung Butcher-Forde in Irvin für ihre Dienste (eingeschlossen 481'000 Dollar für die Computer-Briefe). Zuweilen sammeln auch die Initianten eine gewisse Anzahl Unterschriften und beauftragen dann eine Firma, zusätzliche Unterschriften beizubringen.

Wie schwierig ist es, die Stimmbürger bei face to face-Kontakt zur Unterschrift zu bewegen? Nicht sehr, vorausgesetzt, die Sammlung ist gut organisiert.¹⁹⁹ Wenn Initiativen scheitern, dann liegt das meist nicht an der mangelnden Unterschriftsbereitschaft, sondern an den ungenügenden Ressourcen der Initianten.

Die Erfahrung in den USA zeigt, dass 50 bis 70 Prozent der angesprochenen Stimmbürger beim Lesen zügiger Slogans oder beim Hören einer verhänglichen

¹⁹⁸ Zur "Initiativenindustrie" siehe Price (1981) und Price (1985). Eine Liste der in Kalifornien tätigen Firmen findet sich in Fitzgerald (1980, 6).

¹⁹⁹ Es gibt zahlreiche Beispiele erfolgreicher Jux-Unterschriftensammlungen. So in Luzern für die "Wiederinstandstellung des zerstörten Herbert von Karajan-Denkmal" (das nie existiert hat) und für eine richtungsgetrennte Fussgängerbrücke, "damit die Hausfrauen, die Eier eingekauft haben, nicht in Gefahr geraten, ihre Einkaufstaschen gegeneinanderzustossen" (NZZ vom 4.2.1986).

Frage²⁰⁰ unterschreiben, ohne den Initiativ- oder Referendumstext auf dem Unterschriftenbogen zu lesen. "... most people take the solicitor's word for what an initiative would do."²⁰¹ Eine gewisse Anzahl Stimmbürger - bis zu einem Drittel von jenen, die unterschreiben -, die anfänglich skeptisch sind, lassen sich durch das Argument überzeugen, es gehe vorerst darum, das Volk über den Streitgegenstand entscheiden zu lassen. Nur etwa ein Viertel bis ein Drittel beehrten den Text zu lesen und mit den Unterschriftensammlern zu diskutieren.

Ed Koupal, Gründer der neopopulistischen "People's Lobby", erläuterte, dass seine Organisation nach der bewährten Verkaufsmethode "two yeses make a sale" Unterschriften sammle:

"First, we ask them if they are a registered voter. ... If they say yes to that, we immediately push them up to the table where the person sitting points to a petition and says, 'Sign this.' By this time, the person feels, 'O goodie, I get to play,' and signs it. ... people don't ask to read the petition and we certainly don't offer. Why try to educate the world when you're trying to get signatures?"²⁰²

Tips zum Sammeln von Unterschriften finden sich auch im Buch von Laura Tallian²⁰³:

²⁰⁰ Beispiele (aus Cronin 1989, 64): "Do you want taxes cut?" "Are you against corruption and conflict of interest in government?" "Are you against nuclear waste and more Three Mile Islands?" "Are you against abortion and pornography?" Cronin (ebenda) meint: "If you are skilled enough in the art of manipulation you can talk many people into signing almost anything."

²⁰¹ Cronin (1989, 63).

²⁰² Zitiert nach Bell/Price (1988, 103).

²⁰³ Tallian (1977, 136 ff.), hier auf Deutsch übersetzt. Vgl. auch die Hinweise bei Schmidt (1989, 196 ff.).

- 1) Suche den Platz sorgfältig aus. Am besten ist ein Einkaufszentrum mit nur einem Ein- und Ausgang. Wenn Du nicht innert einer Stunde 80 bis 100 Unterschriften sammeln kannst, gehe woanders hin.
- 2) Zieh Dich nett an. Trage keine dunklen Brillengläser. Augenkontakt ist sehr wichtig.
- 3) Verwende nie einen Stuhl. "Action" ist das Schlüsselwort. Bewege Dich.
- 4) Halte Deinen Platz ordentlich. Iss nicht auf dem Tisch. Alkohol-freie Getränke sind OK, aber stelle nie das Glas auf den Tisch.
- 5) Sei immer höflich und liebenswürdig. Eine positive Haltung ist der Schlüssel zum Erfolg. Streite nie.
- 6) Arbeite, in der Nähe von Einkaufszentren, immer bei den Ausgängen. Leute, die hineingehen, wissen, was sie zu tun haben. Beim Hinausgehen haben sie eher Zeit.
- 7) Ein Tisch mit Unterschriftenbogen ist keine Bibliothek. Die spätere Abstimmungskampagne ist die Zeit für die Aufklärung. Im Moment geht es nur darum, dass die Initiative zustandekommt. Halte eine kleine Menge von Literatur in Reserve für Leute, die nicht nur unterschreiben wollen.
- 8) Zwei Personen sollten am Tisch arbeiten: eine vor dem Tisch, um die Leute an den Tisch zu bringen; eine hinter dem Tisch, um die Unterschriftenbogen auszuhändigen und das Unterschreiben zu kontrollieren. Die Person vor dem Tisch spricht die Passanten mit einer einfachen, positiv klingenden Frage an, z.B.: "Würden Sie bitte unterschreiben, um das Velofahren in unserer Stadt angenehmer und sicherer zu machen?" Wenn sich dann jemand zum Tisch begibt, um zu unterschreiben, reiche ihm den richtigen Unterschriftenbogen. Sage nichts! Wenn jemand eine Frage stellt, antworte treffend und so knapp wie möglich. Falls jemand ein Argument vorbringt, diskutiere nicht und streite nicht. Antworte höflich, überreiche eine Schrift und wende Dich dem nächsten Passanten zu.

Da in Kalifornien die Unterschriftensammler oft im Auftrag einer professionellen Firma gegen Entgelt tätig sind, sind sie nicht am politischen Gegenstand, sondern am raschen Sammeln interessiert. Oft kennen sie die Materie überhaupt nicht und wären gar nicht imstande, sich auf Diskussionen einzulassen. In Colorado, Idaho, Massachusetts, Ohio, South Dakota und Washington ist Unterschriftensammeln gegen Entgelt verboten. Gelegentlich kommen Unregelmässigkeiten vor. So werden "dodger cards" verwendet, um den Initiativtext zu überdecken. 1972 wurden in Missouri sechs Personen angeklagt, weil Sie Teenager angestellt hatten, um nach Adressbüchern Unterschriften zu fälschen (Zimmerman 1986, 50).

Nur die Hälfte jener, die eine Initiative oder ein Referendum unterschreiben, werden am Abstimmungstag dafür stimmen (Magleby 1984, 63). Drei Initiativen in der Schweiz erreichten am Abstimmungstag weniger Jastimmen als Unterzeichner: 1923 die Initiative "Schutzhaft" (63'323 Unterzeichner, 55'145 Jastimmen), 1929 die Initiative "Getreideversorgung" (77'062, 18'487), 1951 die Freigeldinitiative (89'553, 88'486). Viele können sich nicht erinnern, unterschrieben zu haben.²⁰⁴

In der Schweiz werden in den allermeisten Fällen die Unterschriften von freiwilligen Aktivisten gesammelt. Parteivertreter benützen die Gelegenheit, um mit den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ins Gespräch zu kommen und Ueberzeugungsarbeit zu leisten. Finanzstarke Unternehmungen, etwa die Lebensmittelgrossverteiler Migros, Coop und Denner, können sich den

²⁰⁴ In diesem Zusammenhang ist der Fall des sozialdemokratischen Regierungsratskandidaten Rolf Vetterli im Kanton St. Gallen erwähnenswert. Er wurde 1985 von den bürgerlichen Parteien abgelehnt, weil er die Initiative "Schweiz ohne Armee" unterzeichnet hatte - und sich später nicht mehr daran erinnern konnte. Er musste schliesslich von seiner Kandidatur zurücktreten.

massenweisen Versand von Unterschriftenbogen mit Gratis-Rückantwortkarten leisten. Im Sommer 1989 engagierte Denner für das Referendum gegen den Rebbaubeschluss Angestellte einer Temporärfirma. Ein Unterschriftensammler erhielt 20 Franken pro Stunde plus einen Franken pro Unterschrift. Freilich berichtete schon Bryce (1923 I, 410) über die Schweiz: "Es werden sogar Agenten zur Unterschriftensammlung herumgeschickt, die 10 oder 20 Cent für jede Unterschrift bekommen."

7.3.2 Stimmbeteiligung und -abstinenz

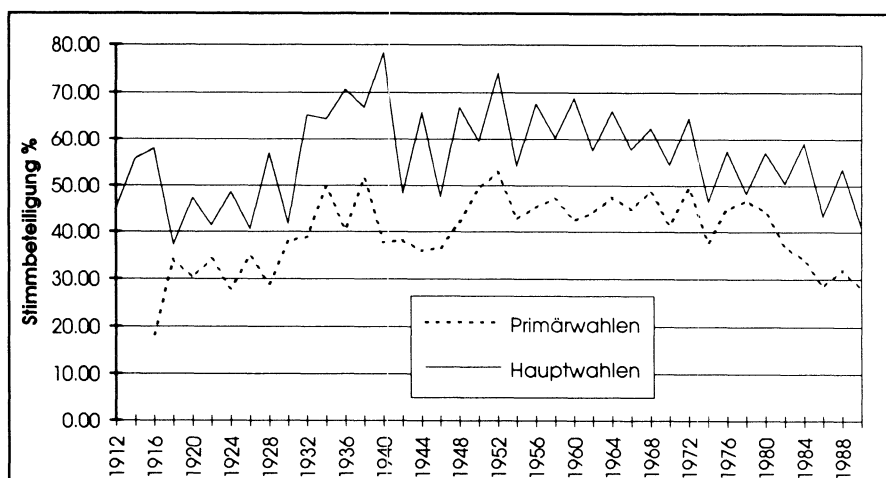
Eines ist auffällig: wo eine intensive direkte Demokratie besteht, wie in den USA und der Schweiz, ist die durchschnittliche Stimmbeteiligung niedriger als in vergleichbaren Staaten mit rein repräsentativer Demokratie oder nur gelegentlichen Sachabstimmungen.²⁰⁵ So betrug die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei Referenden zwischen 1970 und 1990 in der Schweiz 41 Prozent, in Kalifornien 44, in Liechtenstein 72, in Frankreich 49, in Italien 70, in Dänemark 78, in Irland 49, in Oesterreich 64, in Australien 94 (vgl. Abb. 4.3). Allerdings kann nicht einfach der Schluss gezogen werden: je höher die Beteiligung, desto besser die Demokratie, wenn man sich die zahlreichen regierungskontrollierten Plebiszite mit fast hundertprozentiger Teilnahme vor Augen hält.²⁰⁶

²⁰⁵ Liechtenstein ist die Ausnahme, was wohl auf die Kleinheit des Staatswesens - es kommt bei den oft knappen Ausgängen der Abstimmungen auf jede Stimme an -, das bipolare Parteiensystem und die hohe Konfliktintensität bei Wahl- und Abstimmungskämpfen zurückzuführen ist.

²⁰⁶ Beim Referendum in Polen vom 29. November 1987 betrug die Beteiligung 67,3 Prozent. Noch bei den Wahlen zu den Nationalräten und zum Sejm 1984 hatte sie übliche 99 Prozent betragen. Das wurde dahingehend gedeutet, dass die Polen mit der politischen Öffnung die Angst verloren hatten, einer Wahl oder Abstimmung fernzubleiben.

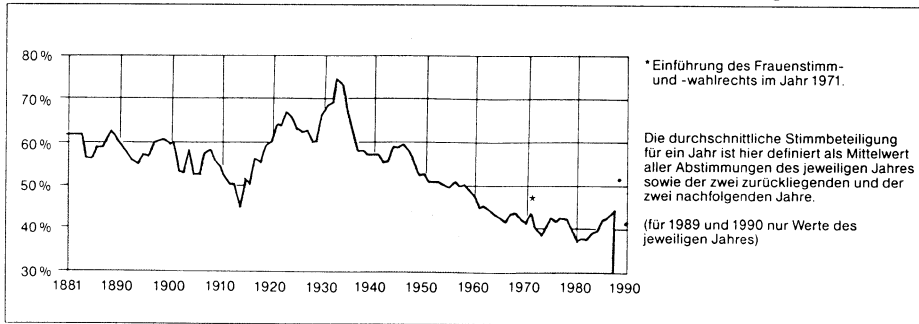
Die folgenden zwei Graphiken zeigen die Entwicklung der Stimmbeteiligung in Kalifornien und in der Schweiz.

Abb. 7.2: Stimmbeteiligung in Kalifornien 1912 - 1990, Primärwahlen und Hauptwahlen



**Abb. 7.3: Durchschnittliche Stimmbeteiligung bei Abstimmungen in der Schweiz
1880 - 1990**

Durchschnittliche Stimmbeteiligungen bei eidgenössischen Volksabstimmungen



Bundesamt für Statistik

Während sich in Kalifornien die Beteiligung schon immer in mittleren Bereichen bewegte, fällt für die Schweiz die sinkende Tendenz seit dem Zweiten Weltkrieg auf. In Kalifornien zeigt sich deutlich die jeweils höhere Beteiligung in Jahren mit Präsidentschaftswahlen. Finden Abstimmungen in Kalifornien nicht zusammen mit Wahlen statt, so sinkt die Beteiligung auf einen Tiefstand. In den USA gibt es ferner das bereits erwähnte Phänomen des "dropoff": Bei den langen Wahlzetteln enthalten sich Stimmbürger bei gewissen Abstimmungsgegenständen einer Stellungnahme. In Kalifornien lag der durchschnittliche "dropoff" zwischen 1970 und 1982 bei 14 Prozent. Interessanterweise zeigt sich,

dass der "dropoff" mit den Nummern der Abstimmungsvorlagen steigt (Magleby 1984, 90 f.).

Ein erstes Fazit lautet: Direkte Demokratie erhöht die institutionelle politische Beteiligung nicht. Ein Vergleich der Stimmbeteiligung in 34 Gliedstaaten im Norden der USA mit und ohne Initiative zeigt, dass die durchschnittliche Stimmbeteiligung in beiden Fällen bei Wahlen zwischen 1960 und 1980 die gleiche war: 63 Prozent in Jahren mit Präsidentschaftswahlen, 46 Prozent in Jahren mit Zwischenwahlen (Magleby 1984, Tab. S. 97).

Heftig umstrittene Initiativen vermögen in der Schweiz wie in Kalifornien die Stimmbeteiligung zu heben. In Kalifornien kommt das allerdings nur ausnahmsweise vor, etwa bei der Abstimmung von 1978 über Proposition 13. In der Schweiz war dies der Fall bei der Abstimmung über die Ueberfremdungsinitiative 1974 (70,3 Prozent Beteiligung) und über die Initiative Schweiz ohne Armee 1989 (68,6 Prozent Beteiligung).²⁰⁷

Eine Analyse des Elektorats in der Schweiz zeigt: Es gibt regelmässige und gelegentliche Umengänger sowie regelmässige Stimmabstinenten. Die gelegentlich Teilnehmenden können weiter unterteilt werden in häufig, selektiv und selten Teilnehmende (vgl. Abb. 7.4).

²⁰⁷ Aussergewöhnlich hoch war in der Schweiz die Beteiligung bei der Abstimmung über den EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992: 78,3 Prozent.

Abb. 7.4: Teilnahmedisposition des Elektorats in der Schweiz

Kategorie	Disposition	Anteil
regelmässig Teilnehmende	generalisiertes politisches Interesse, Pflichtbewusstsein	ca. 30 Prozent
häufig Teilnehmende	Abstinenz nur aus okkasionellen Gründen	ca. 45 Prozent
selektiv Teilnehmende	sind fallweise mobilisierbar	
selten Teilnehmende	sind relativ apolitisch und ausnahmsweise mobilisierbar	
regelmässig nicht Teilnehmende	nicht mobilisierbar	ca. 25 Prozent

Quelle: VOX-Analyse vom 4.12.1988, S. 5 f.

Eine sozioökonomische Analyse der Stimmbürger ergibt in der Schweiz wie in Kalifornien das gleiche Bild: mit steigendem Einkommen, Bildungsgrad und Alter nimmt die Beteiligung zu (siehe Tab. Magleby 1984, 82). Gut ausgebildete, gut integrierte und wohlhabende Bürger machen einen grossen Teil der regelmässigen Urnengänger aus.

Wo liegen nun die Ursachen der Stimmabstinenz? Die Hypothesen setzen entweder auf der Makro- oder auf der Mikroebene an.

Eine mögliche Erklärung auf der **Makroebene** ist die institutionelle. Demnach führen die hohe Zahl der Urnengänge, die hohe Zahl der Urnenentscheide und die hohen Anforderungen an das Elektorat zu Stimmabstinenz. "Geringe direkte Demokratie (wenige Urnenentscheide pro Jahr) hat eine eher hohe Stimmbeteili-

gung zur Folge, intensive direkte Demokratie eine eher tiefe."²⁰⁸ Diese Feststellung drängt sich mit Blick auf die Daten für die Schweiz auf. Wie in Kapitel 4 erwähnt, haben in der Schweiz 42 Prozent aller Urnenentscheide seit 1848 in den vergangenen 21 Jahren stattgefunden. Dem steht eine seit 1945 fast kontinuierlich sinkende durchschnittliche Stimmbeteiligung gegenüber (vgl. Abb. 7.3).

Troitzsch (1979, 77) hingegen stellt für die Schweiz einen Zusammenhang zwischen der Stimmbeteiligung und der Zahl der Urnenentscheide in Abrede: der Rückgang der Beteiligung lasse sich "nicht daraus erklären, dass die Anzahl der jeweils in konstanten Zeiträumen abgestimmten Vorlagen angestiegen ist; er ist daher kein Anzeichen für eine wie auch immer geartete Ueberforderung der schweizerischen Stimmbürger". Aber auch Riklin/Kley (1981, 79) sprechen nicht von einer Kausalität zwischen der "Zahl der Urnenentscheide pro Jahr" und der "durchschnittlichen Stimmbeteiligung pro Jahr". Sie stellen lediglich eine "allgemeine Gegenläufigkeit zwischen der Intensität der direkten Demokratie und der Beteiligungshöhe" fest. Es mag intervenierende bzw. antezedierende Variablen²⁰⁹ geben, die noch nicht festgemacht werden konnten.

Auf der **Mikroebene** können bewusstseinsmässige, verhaltensmässige und ökonomische Erklärungen unterschieden werden.

²⁰⁸ Riklin/Kley (1981, 79 f.). - Vgl. auch Max Weber (1918/1988, 475): "Ein zu häufiges Referendum schwächt das allgemeine Interesse stark ab. Ein relativ seltenes Referendum dagegen steigert unzweifelhaft die allgemeine innere Beteiligung am Gang der Gesetzgebung."

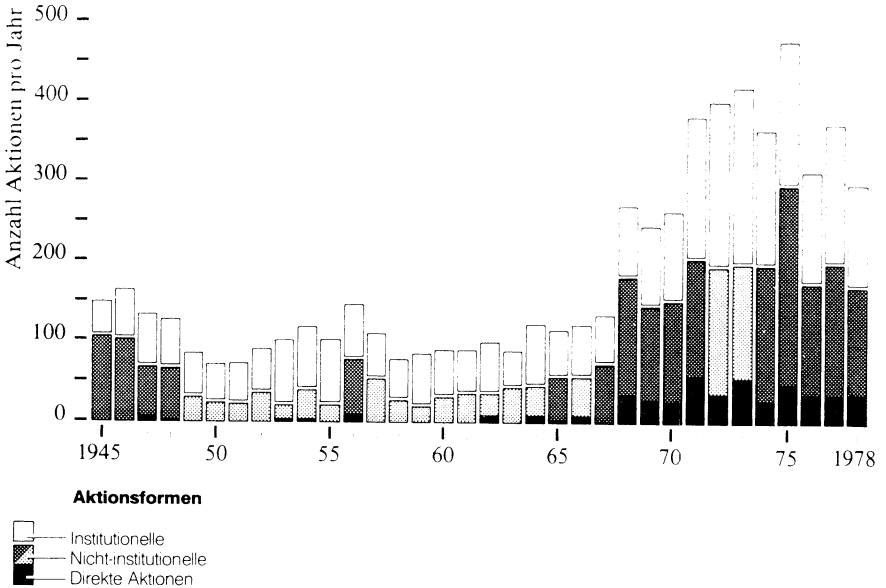
²⁰⁹ Eine antezedierende Variable geht zeitlich der unabhängigen Variablen (hier die Zahl der Urnenentscheide) voraus. Eine intervenierende Variable schiebt sich zwischen die unabhängige Variable (Zahl der Urnenentscheide) und die abhängige Variable (hier: Stimmbeteiligung).

Eine bewusstseinsmässige Erklärung geht von der politischen Entfremdung aus. Die politisch Entfremdeten "haben in der Zeit wirtschaftlichen Wohlstands das Interesse an der Politik verloren, sich aus Enttäuschung vom Staatsgeschehen zurückgezogen oder bleiben aus selber wahrgenommenem Unvermögen bei Sachabstimmungen fern" (VOX-Analyse vom 4. Dezember 1988, S. 4). Eine Gegenhypothese deutet die Stimmabstinenz dahin, dass die Mehrheit der Stimmbürger mit ihrer sozialen und ökonomischen Lage sowie mit dem politischen System zufrieden ist und es deshalb nicht für nötig erachtet, über den Stimmzettel Änderungen herbeizuführen.

Eine verhaltensmässige Erklärung argumentiert, die politische Partizipation der Bürger habe sich nicht verringert, sie habe sich nur in nichtinstitutionelle Bereiche verlagert. Demnach hat die politische Partizipation in der Schweiz insgesamt zugenommen; sie spielt sich zunehmend in nichtinstitutionellen Kanälen ab in Form von Streiks, Demonstrationen und direkten Aktionen (Häuserbesetzungen, Strassentheater u.a.).

Abb. 7.5: Politische Partizipation in der Schweiz 1945 - 1978 nach Aktionsformen (aus: Linder 1987, 78)

Entwicklung der Aktionen 1945-1978 insgesamt nach Aktionsformen



Der ökonomische Ansatz zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens betrachtet die Stimmbürger als Nutzenmaximierer unter Nebenbedingungen.²¹⁰ Für den Stimmbürger stellt sich demnach die Frage der "Opportunitätskosten":

²¹⁰ Vgl. allgemein zur "Public Choice"-Theorie: Kirchgässner (1991). Auf den Seiten 102 bis 125 findet man einen guten Ueberblick über die "Oekonomischen Theorie der Politik" und Literaturhinweise.

Abstimmen ist wie Wählen für den Bürger mit Kosten verbunden, v. a. mit einem Zeitaufwand: Sich registrieren lassen (in den USA), sich über die Abstimmungsgegenstände informieren, zur Urne gehen, das alles kostet Zeit. Diese Zeit kann auch für andere Beschäftigungen eingesetzt werden, etwa für Sport, Fernsehen, Lesen, Geselligkeit. Der Bürger geht nur dann abstimmen, wenn er das Gefühl hat, dass sich der Zeitaufwand lohnt, d.h. der Nutzen des Abstimmens für ihn höher ist als der Nutzenentgang der anderen Beschäftigungen, auf die er verzichten soll. Es gibt ein "rationales" Nichtwählen. Die "Abstimmungskosten" sind dabei für gebildete und ältere Menschen geringer, weil sie Lebenserfahrung und ein gewisses Informationsniveau einbringen können und deswegen die Abstimmungsgegenstände leichter verstehen.²¹¹ - In autoritären Regimes kann die Beteiligung bei Wahlen und Abstimmungen rational sein, wenn die Kosten von Stimmbastinenz - in Form von Sanktionen von seiten des Staates - hoch sind.

Freilich scheint es mir verfehlt, den Wähler oder Stimmbürger als "rationales Wesen" zu betrachten, welches seine Interessen genau kennt, seinen Entscheid sorgfältig abwägt und entsprechend seine Stimme abgibt. Die empirische Wahlforschung hat ergeben, dass die meisten Wähler ihre Entscheidung aufgrund emotionaler Bindungen bzw. Gruppenzugehörigkeit treffen. "Das Wahlverhalten ähnelt nicht so sehr dem theoretischen Konstrukt des Verbrauchers, sondern eher der Vorliebe für gewisse geschmackliche oder auch kulturelle Gegebenheiten."²¹² Ähnliches dürfte für das Abstimmungsverhalten gelten. Auch bei hohem Informationsniveau des Stimmbürgers sind die Konsequenzen eines Volksentscheids oft schwer abzuschätzen. Damit ist auch

²¹¹ Vgl. Cronin (1989, 66).

²¹² Böhret/Jann/Kronenwett (1988, 235).

die Beurteilung schwierig, welcher Entscheid am ehesten den eigenen Interessen entspricht.

Ein eher generelleres Fazit über die politische Partizipation lautet, dass das Interesse an politischer Beteiligung für die Staatsbürger "nicht fundamental ist in der Weise, dass es alle anderen Interessen überlagert und sich unterordnet" (Böckenförde 1982, 309). Politische Beteiligung steht in permanenter Konkurrenz zu anderen menschlichen Interessen, Bedürfnissen und Notwendigkeiten. Es hängt für die gelegentlichen Urnengänger vom Gegenstand und der Entscheidungssituation ab, ob sie sich beteiligen.

Ein anderes Résumé bietet die Deutung der Öffentlichkeit von Dahrendorf: Es gibt eine aktive und eine passive Öffentlichkeit. Der ersten, die normalerweise die politischen Entscheide fällt, gehören nur etwa 10 Prozent der Wähler an. Wird eine gewisse politische Reizschwelle überschritten, setzt der Widerstand der passiven Öffentlichkeit ein. Die Mehrzahl der Bürger nimmt nur reaktiv am politischen Prozess teil. "Entgegen der naiven Vermutung nämlich, dass hohe politische Teilnahme ein Zeichen 'gesunder', also gefestigter und verlässlicher politischer (gar demokratischer) Verhältnisse wäre, zeigt die vergleichende Forschung, dass sie entweder politische Störungen oder politischen Zwang signalisiert."²¹³

Es gibt auch die Erkenntnis der beschränkten Effektivität der Partizipation (Rhinow 1984, 167). Ist ein mittlerer Grad politischer Apathie gar wünschenswert (Obst 1986, 332, Anm. 145)? Diese Ueberlegungen gehen davon aus, dass hohe politische Beteiligung den Entscheidungsprozess erschwert und

²¹³ Dahrendorf (1975, 77).

verzögert. Politische Apathie hätte also für das politische System positive Funktionen.

Erörtert werden nicht nur die Ursachen, sondern auch die Folgen der tiefen und sinkenden Stimmbeteiligung (vgl. Rhinow 1984, 230 ff.): Legitimationseinbusse, schwindende Akzeptanz, Entpolitisierung. Wegen tiefer Stimmbeteiligung scheint es aber bisher weder in der Schweiz noch in Kalifornien Akzeptanzprobleme zu geben.

7.3.3 Abstimmungsverhalten

Das Abstimmungsverhalten ist Ergebnis einer komplexen Wechselwirkung von Abstimmungsgegenstand, Einstellung (Prädisposition), Wissen, sozialem Standort, Interesse, Parteibindung, Abstimmungskampagne und politischem Kontext zur Zeit der Abstimmung. Hier kann keine Theorie des Abstimmungsverhaltens entworfen werden; ein einfaches Modell soll der Erläuterung dienen:

Abb. 7.6: Modell des Abstimmungsverhaltens

Zeit Faktoren	t 1	t 2 - t 1	t 2
exogen	Gegenstand Fragestellung Kontext	Abstimmungskam- pagne	Abstimmung politischer Kontext
endogen	Sozialer Standort Parteibindung Wissen Prädispositionen	Informationsauf- nahme Meinungsbildung, -verstärkung, -veränderung	Beteiligung oder Abstinenz Abstimmungsent- scheid

Je nach Gegenstand und Kampagneverlauf kann die Meinungsbildung und -veränderung (vgl. dazu 7.2.3) zwischen t1 und t2 unterschiedlich stark sein. Wichtige Faktoren für den Abstimmungsentcheid dürften sein:

- Die Fragestellung: Der Entscheid ist am Schluss eine Antwort auf die jeweilige Frage.
- Die Art des Gegenstandes: Ist er einfach oder komplex? Ist er bekannt oder neu? Bestehen stabile oder labile Prädispositionen?
- Die ideologische Selbstklassifikation und die Bindung an intermediäre Organisationen: Darin kristallisieren sich politische Einstellung und politisches Interesse. Die Orientierung an Organisationen und Personen, zu denen man Vertrauen hat, erspart Informationskosten.
- Das Regierungssystem: Die nichtparlamentarische Regierungsweise erlaubt das Abkoppeln des Abstimmungsentseids von der Unterstützung für bzw. von der

Opposition gegen eine bestimmte Regierung. Die Korrelation zwischen Wahl- und Abstimmungsverhalten ist in der Schweiz und in Kalifornien nicht so stark wie in parlamentarischen Demokratien. Das Abstimmungsverhalten kann aber auch geleitet sein von der generellen Unterstützung für bzw. von Opposition gegen eine bestimmte Politik der Regierung in einem Sachbereich. So bei der Tempoinitiative, die am 26. November 1989 in der Schweiz zur Abstimmung gelangte. 34 Prozent wollten mit ihrem Nein die behördliche Verkehrspolitik unterstützen, 12 Prozent mit ihrem Ja dagegen protestieren (VOX-Analyse, S. 69).

Oft scheint es so zu sein, dass die Stimmbürger ihren Entscheid erst in der Wahlkabine und mit einem Minimum an Sachkenntnis fällen (Magleby 1984, 179). Das trifft für die USA eher zu als für die Schweiz, da die Stimmbürger meistens ihre Stimmzettel bereits zu Hause ausfüllen (ein "sample ballot", der dann in der Wahlkabine nur noch abgeschrieben zu werden braucht, steht auch in Kalifornien zur Verfügung, nur wird davon offenbar nicht so fleissig Gebrauch gemacht).

7.3.4 Schichtenspezifische Unterschiede

Die unteren sozialen Schichten sind im Parlament unterrepräsentiert, und auch bei Abstimmungen weisen sie die geringste Partizipation und in den USA den höchsten "dropoff" auf.

Abb. 7.7: Abweichung zur durchschnittlichen Stimmbeteiligung nach Merkmalsgruppen

a) Schweiz

Urnengang Merkmale	Abstimmung vom 4.12.1988 Beteiligung 52,7 %	Abstimmung vom 26.11.1989, Betei- ligung 68,6 %
<u>Schulbildung</u>		
- Obligatorische Schulen	- 13	- 8
- Berufsschule u. Aehnliches	+ 3	- 2
- Gymnasium, Universität	+ 2	+ 9
<u>Berufliche Stellung</u>		
- Selbständige und Ange- stellte in leitender Stellung	+ 6	+ 2
- Landwirte	+ 22	+ 1
- Angestellte und Beamte in mittlerer Stellung	0	+ 2
- übrige Angestellte und Beamte	- 9	- 1
- Arbeiter	- 12	- 3
- Nicht-Erwerbstätige	0	- 2
<u>Eigentumsverhältnisse</u>		
- Hauseigentum	+ 8	+ 6
- Miete/Pacht	- 6	- 3

Quelle: VOX-Analysen der eidgenössischen Abstimmungen

b) Kalifornien 1970 - 1980

Urnengang Merkmale	Präsident- schaftswahlen (1972, 1976, 1980), Beteiligung 75 %	Zwischenwahlen (1970, 1974), Beteiligung 61 %
<u>Schulbildung</u>		
- Grundschule	- 11,3	- 9,7
- weiterführende Schule	+ 4	+ 4
- College	+ 10	+ 12
- Höherer Abschluss	+ 16	+ 23
<u>Einkommen</u>		
\$ 0 - 4'999	- 11	- 13
\$ 5'000 - 9'999	- 11	- 7
\$ 10'000 - 19'999	0	+ 5
\$ 20'000 +	+ 9	+ 13
<u>Rasse</u>		
Weiss	+ 3	+ 2
Nichtweiss	- 15	- 13

Quelle: Magleby (1984, 82)

Die Abweichungen zwischen den Merkmalsgruppen dürften in Kalifornien noch ausgeprägter sein, da in obiger Abbildung nur die registrierten Wähler berücksichtigt sind.

Je schlechter die Schulbildung, je tiefer das Einkommen, je niedriger die soziale Schicht, desto geringer die politische Beteiligung. "Persons with low education and income are underrepresented in deciding most propositions".²¹⁴ Dieser Zusammenhang gilt nicht nur für die direkte Demokratie. Es scheint, dass in jeder Form von Demokratie die Unterschichten unterrepräsentiert sind.

²¹⁴ Magleby (1984, 121).

In den USA kommt das Phänomen des "dropoff" hinzu. Die Merkmalsgruppen, die sich am wenigsten an Abstimmungen beteiligen, weisen auch den höchsten "dropoff" auf, d.h. sie gehen zwar zur Urne, nehmen aber nicht zu allen Vorlagen Stellung. Der selbstdeklarierte "dropoff" betrug bei der Schicht mit der geringsten Schulbildung bei Abstimmungen in Kalifornien zwischen 1972 und 1980 durchschnittlich 13 Prozent, bei jener mit der höchsten Schulbildung durchschnittlich 3 Prozent (Magleby 1984, 107). Die ärmeren, nichtweissen und schlechter gebildeten Stimmbürger überspringen häufiger Abstimmungsvorlagen, die ihnen unverständlich sind.

Hahn/Kamieniecki (1987, 137) kommen zum Ergebnis, dass sozioökonomische Unterschiede bei Abstimmungen eine grössere Rolle spielen als bei Wahlen. "Political leaders are usually less receptive to unorganized, lower-status citizens than to the more privileged, involved, and organized strata."²¹⁵

Politische Unzufriedenheit führt in Normalsituationen nicht zu höherer Stimmbeteiligung - im Gegenteil. In der Schweiz sind es vielmehr die Zufriedenen²¹⁶ und Etablierten, die eine überdurchschnittliche Stimmbeteiligung aufweisen. Die "regelmässigen Urnengänger" gehören eher zu den "staats-erhaltenden Kräften". "Die in den amerikanischen ebenso wie Schweizer Referendumsabstimmungen dominante Haltung ist die recht moralisch und puritanisch gefärbte Einstellung der mittleren Sozialschichten."²¹⁷

²¹⁵ Hahn/Kamieniecki (1987, 5).

²¹⁶ Auch ein Teil der Zufriedenen bleibt regelmässig der Urne fern. Den Hauptharst der Stimmapstinenten bilden, neben den Unzufriedenen, die Uninteressierten.

²¹⁷ Schediwy (1980, 102).

Die Frage, wem direkte Demokratie nützt, werde ich im Schlussteil (11.3) aufgreifen.

7.3.5 Ueberforderung?

Muss man nun, nachdem wir gesehen haben, wie dürftig das Wissen, wie bescheiden das Engagement und wie gross die Beeinflussbarkeit des durchschnittlichen Stimmbürgers in der direkten Demokratie sind, zum unausweichlichen Schluss gelangen, dass diese Staatsform den Stimmbürger hoffnungslos überfordert? Gemessen am Idealbild eines voll informierten und politisch interessierten Staatsbürgers gewiss - aber dieses Bild trifft für keine Form der Demokratie zu.

Der Stimmbürger scheint sich durchaus seiner eigenen Grenzen bewusst zu sein. Er ist frustriert, wenn er über zahlreiche komplexe Gegenstände zu entscheiden hat, die er nicht versteht. In einer Umfrage des Field Institutes 1982 wurde auch die Aussage vorgelegt: "Many people will not be able to cast an informed ballot." 83 Prozent der Befragten stimmten zu (Magleby 1986, 34). 1987 meinten in einer Gallup-Umfrage 55 Prozent der Befragten, sie glaubten nicht, "that most voters would be informed enough to cast a responsible vote", falls es Referendum und Initiative auf nationaler Ebene gäbe (Cronin 1989, 191). Vor einer Abstimmung 1976 in Massachusetts erklärten 21 Prozent der Befragten, sie würden zu bestimmten Vorlagen nicht Stellung nehmen, weil die Texte zu lang und schwer verständlich seien (ebenda, 117, Tab. 6.7). Auf dieses Phänomen des "dropoff" trifft man bei fast allen Abstimmungen in den USA.

Verwirrt über die Fragestellung, markieren die Stimmbürger zuweilen den Stimmzettel an der falschen Stelle und stimmen gegen ihre eigentliche Absicht. Paradebeispiel dafür ist die Atomkraft, insbesondere wenn eine Jastimme ein Nein zur Atomkraft ausdrückt. In Kalifornien stimmten 1976 bei Proposition 15 vierzehn Prozent gegen ihre Meinung. In der Schweiz waren es 1979 15 Prozent der Stimmenden, die Nein zur Atominitiative sagten, aber Ja-Motive angaben.²¹⁸ Ein weiteres Beispiel aus Kalifornien ist die rent-control Initiative von 1980. Es ging nicht, wie der Titel auf den ersten Blick vermuten lässt, um eine verschärfte Mietzinskontrolle, sondern vielmehr um deren Erschwerung. Mehr als drei Viertel der Stimmbürger waren verwirrt: 23 Prozent wollten die Mietzinskontrolle aufrechterhalten und stimmten fälschlicherweise mit Ja, 54 Prozent waren gegen Mietzinskontrollen und stimmten fälschlicherweise mit Nein (Magleby 1984, 144). Gewiss ist dieses "falsche" Verhalten sehr vom Gegenstand und von der Fragestellung abhängig, es zeigt aber auch, wie wenig sich die Stimmbürger mit der Fragestellung beschäftigen. Interessant ist das Umfrageergebnis, nach dem sich die Stimmbürger generell mit der direkten Demokratie eher überfordert fühlen als bei einzelnen konkreten Abstimmungsgegenständen (vgl. Cronin 1989, 74).

Magleby (1984, 144) kommt zum Schluss: "Generally, only the better educated can understand the issues, endure the length and complexity of the wording, and cast knowledgeable votes." Er sieht in der Konfusion der wenig gebildeten Stimmbürger eine wesentliche Ursache für deren Stimmabstinenz. Ob das bei Wahlen anders ist, wie Magleby andeutet, ist zweifelhaft. Auch beim Wählen wird die Entscheidung unter unvollkommenen Informationen und keineswegs rational getroffen. Etwas milder urteilt Cronin (1989, 87) über die Stimmbürger:

²¹⁸ Vgl. VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 18. Februar 1979, S. 16.

"Not as competent as we would like them to be, yet not as ill informed or irrational as critics often insist."

Ist die Ueberforderung in der direkten Demokratie stärker als in der repräsentativen Demokratie? Generell vermag in der Demokratie der Bürger die Idealforderungen an Wissen, Prinzipientreue und Vernunft nicht zu erfüllen. Das System der Demokratie kann gleichwohl funktionieren.²¹⁹ Zu fragen wäre auch nach der Sachkenntnis und der rationalen Entscheidung von Repräsentanten. Sie können sich unmöglich mit allen Politikbereichen intensiv befassen, sie vertrauen oft Parteifreunden, der Regierung, der Verwaltung oder Sachverständigen. Sie sollen in fünf Minuten in einem Problembereich Experte sein. Ein parlamentarischer Entscheid kommt keineswegs rein rational zustande. "Over the long period, the electorate is not likely to do anything more foolish than the legislature is likely to do."²²⁰ Obst (1986, 280) meint, dass viele Materien nicht nach Sach-, sondern nach Wertgesichtspunkten entschieden werden müssten. Das Sachwissen der Experten sei auch nicht über alle Zweifel erhaben. "Many basic political issues involve the fragile equilibrium between trusting the people and political elites."²²¹

Im Endeffekt läuft diese Diskussion wieder auf den Gegensatz Volk - Elite hinaus und auf die Frage, wem als Entscheidungsträger mehr zu vertrauen ist. Demokratie nimmt in Kauf, dass nicht alle Bürger von ihren politischen Rechten

²¹⁹ Vgl. Berelson/Lazarsfeld/McPhee, Demokratische Praxis und demokratische Theorie, in: Grube/Richter (1989, 95 ff.).

²²⁰ La Palombara, Joseph G. / Hagan, Charles B., Direct Legislation: An Appraisal and a Suggestion, in: American Political Science Review, 45 (June 1951), S. 414.

²²¹ Hahn/Kamieniecki (1987, 147).

Gebrauch machen, und dass jene, die es tun, unter unvollständigen Informationen und nicht rein rational entscheiden.

8 POLITISCHE AKTEURE IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

8.1 Staatsorgane

8.1.1 Regierung und Verwaltung

Direkte Demokratie bedarf der Mitwirkung von Regierung und Verwaltung. Beim Initiativprozess sind sie zuständig für die Beratung bei der Formulierung des Textes, die Titelgebung (in Kalifornien), die Titeländerung (in der Schweiz), die Beglaubigung der Unterschriften, die Kontrolle der Fristen, die Herausgabe des Abstimmungsbüchleins, die Festsetzung des Abstimmungsdatums.

Was den Gesetzgebungsprozess angeht, so empfinden Regierung und Verwaltung direkte Demokratie oft als lästiges Hindernis. Gegenstände können gegen ihren Willen zur Volksabstimmung gebracht werden. Oder ein mühsam erarbeiteter Kompromiss kann mit einer Nachentscheidung des Volkes zu Fall gebracht werden ("Scherbenhaufen"). Ist eine Vorlage in der Volksabstimmung angenommen, so haben schliesslich Regierung und Verwaltung für die Durchführung zu sorgen, was dann allerdings, gestärkt durch die Legitimation des Volksentscheids, oft leichter fällt als bei einem Parlamentsbeschluss.

Je nach Ausgestaltung des politischen Systems kann die direkte Demokratie auch Instrument von Regierung und Verwaltung sein. In Kalifornien können Regierungsmitglieder mittels der Initiative das Parlament und die Interessen-

gruppen umgehen bzw. mit dem Referendum desavouieren. 1983 soll der Stabschef des neugewählten republikanischen Gouverneurs George Deukmejian erklärt haben, die Administration sei bereit, Lieblingsprogramme, die durch die Legislative blockiert würden, via Initiative vor die Wähler zu bringen. Schon der Vorgänger Deukmejians, der demokratische Gouverneur Jerry Brown, hatte die Initiative benützt, um den üblichen Gesetzgebungsprozess zu umgehen. Bestandteil des Energieprogrammes von Jerry Brown war 1979 eine Zusatzsteuer von 10 Prozent auf die kalifornischen Erträge der grossen Oelgesellschaften. Das Parlament ignorierte dieses Vorhaben. Als Bill Bress, ein Vertrauter von Brown, als Direktor des Office of Planning and Research zurücktrat, lancierte er Browns Vorhaben als Initiative (Proposition 11 von 1980). Schon 1974, als Jerry Brown noch Secretary of State war, beteiligte er sich an der Ausarbeitung des Political Reform Acts. Der Erfolg der Initiative begünstigte seinen Sieg bei den demokratischen Vorwahlen und seine Wahl zum Gouverneur wenige Monate später. Proposition 15, die "Gun Control Initiative", verhalf 1982 George Deukmejian zu einem knappen Wahlsieg bei den Gouverneurswahlen, weil der kontroverse Gegenstand konservative Wähler an die Urne lockte.²²² Die Initiative kann also durchaus auch Mittel von Regierungsmitgliedern sein, um Parlament bzw. Regierung zu umgehen sowie ein (bewusst oder unbewusst eingesetztes) Instrument im Wahlkampf. - Beim schweizerischen Kollegialsystem ist das nicht möglich.

Erst recht zum Instrument der Regierung werden Sachabstimmungen beim "Referendum von oben", dem Plebiszit. Eine Option ist auch die Verschleppung der Entscheidung durch die Regierung, indem sie die Abstimmung hinausschiebt. In der Schweiz hat die Regierung durch die Kompetenz zur Ansetzung des

²²² Siehe Tony Quinn, "Ballot initiatives: a politician's unique guideposts", in: California Journal, April 1984, S. 142.

Abstimmungstermines und die durch Schnürung des "Abstimmungspaketes" einen beträchtlichen Manövrierspielraum.

Die Reaktion von Regierung und Verwaltung auf missliebige Initiativen ist im Einzelfall schwierig vorauszusagen. In der Schweiz, wo, anders als in Kalifornien, ein Rückzug von Initiativen möglich ist, haben Regierung und Verwaltung in rund der Hälfte der Fälle mit mehr oder weniger weitgehenden Konzessionen auf eingereichte Initiativen reagiert. "Die Taktik der Behörden, den möglichen Erfolg eines Begehrens mit dosierten Konzessionen aufzufangen, hat sich als sehr wirksam erwiesen."²²³

8.1.2 Parlament

Wird das Parlament tendenziell durch das Vorhandensein direktdemokratischer Elemente geschwächt? Ja.²²⁴ Wahlen verlieren an Bedeutung, Fraktionen und Parteien an Einfluss. Gestärkt werden aber nicht die "Stimmbürger", sondern die Interessengruppen (vgl. dazu S. 234 ff.).

Hängt die Zunahme der Zahl der Initiativen seit den 70er Jahren mit einem Unvermögen des Parlaments zusammen, brennende gesellschaftliche Probleme zu lösen? Ja und Nein. Die institutionellen Hürden bei Verfassungsrevisionen und beim Erlass neuer Gesetze sind hoch: Eine Verfassungsänderung bedarf in Kalifornien der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder in beiden Parla-

²²³ Werder (1978, 154).

²²⁴ Eine viel weiter gehende Schwächung liegt beim französischen Plebiszit vor, wo der Staatspräsident sowohl Parlament wie auch die intermediären Gruppen durch den direkten Appell ans Volk umgehen kann.

mentskammern, und ein mit einfacher Mehrheit verabschiedetes Gesetz kann vom Gouverneur mit dem Veto verhindert werden, sofern dieses nicht durch eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmt wird. Die Unfähigkeit des Parlaments und des Gouverneurs, sich auf eine Senkung der Eigentumssteuer zu einigen, hat 1978 Proposition 13 provoziert. Erst viel zu spät hat das Parlament mit Proposition 8 einen Gegenvorschlag präsentiert. Proposition 20, der "Coastal Zone Conservation Act", wurde 1972 lanciert, weil diese Forderung im Parlament blockiert war. Ähnliches gilt auch für die "Bottle Bill", die 1982 zu Proposition 11 führte. Nach der Abstimmung vom 8. November schrieb die "Los Angeles Times" (25.11.1988), das Parlament sei mitverantwortlich für die Krise in der Automobilversicherung, weil es das Problem lange vor sich hergeschoben habe.

In der direkten Demokratie erhält die vor- und nachparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses erhöhte Bedeutung. Schon in der vorparlamentarischen Phase besteht ein Zwang zum Kompromiss: eine Vorlage muss "referendums-" bzw. "abstimmungsfest" gemacht werden. Nicht eine einfache Mehrheit, eine grösstmögliche Parlamentsmehrheit wird angestrebt.

Die direktdemokratischen Instrumente sind auch politische Werkzeuge für Minderheiten oder Einzelkämpfer im Parlament. Mittels der Referendumsandrohung können sie der Mehrheit Zugeständnisse abringen. Mit der Initiative können sie das Parlament umgehen bzw. bei einer Niederlage im Parlament direkt ans Volk appellieren. Seit 1978 wurden in Kalifornien doppelt so viele Initiativen von republikanischen als von demokratischen Amtsinhabern unterstützt, was mit der Minderheitsstellung der Republikaner in beiden Parlamentskammern zusammenhängt. Demokraten haben die Initiative benützt, um das Veto des republikanischen Gouverneurs gegen Gesetze, die von der Parlaments-

mehrheit beschlossen wurden, zu überrennen. So ist sind direktdemokratische Instrumente eine zusätzliche Waffe in der "Gesetzgebungsstrategie" von Amtsinhabern. "And, the more officeholder initiatives on the ballot, the likelier the frustration in an increasingly irrelevant legislature."²²⁵

Oft kommt es vor, dass zum Mittel der Initiative gegriffen wird, wenn es einer Interessengruppe oder einem einzelnen Parlamentarier nicht gelingt, ein spezifisches Anliegen im Parlament durchzusetzen. "Today, state officeholders and ex-officeholders are major participants in initiative authoring."²²⁶ Der Weg über die Volksinitiative gestattet es einem Parlamentsmitglied, einen Gesetzestext nach seinen Vorstellungen auszuarbeiten, ohne ihn in Hearings und Debatten verteidigen zu müssen und verwässert zu sehen. Die Initiativkampagne kann ihm in den Medien den Status eines "Lone Rangers" verleihen.²²⁷

Das Referendum verstärkt den Zwang zum Kompromiss und zur breit abgestützten Entscheidung, die Initiative vermindert die Kompromissbereitschaft und verleitet zu gesetzgeberischen Sololäufen. Das Parlament wird dann umgangen, und zwar weniger von der unterlegenen Parlamentsfraktion als vielmehr von einzelnen Interessengruppen und Parlamentariern. Wie ein angedrohtes Referendum kann auch eine angedrohte Initiative das Parlament zu Zugeständnissen veranlassen. So verabschiedete das kalifornische Parlament 1976 ein AKW-Gesetz vor dem Hintergrund einer noch schärferen Initiative. Dabei ist die Initiative in Kalifornien ein viel wirksameres Pressionsinstrument als in der

²²⁵ Bell/Price (1988 a, 384).

²²⁶ Bell/Price (1988a, 380).

²²⁷ Magleby (1986, 37).

Schweiz, weil die Erfolgsrate höher liegt und der Entscheidungsprozess viel rascher abläuft.

Bei der direkten Initiative kommt ein Entscheidungsgegenstand ohne Zutun des Parlaments vors Volk. Bei der indirekten Initiative in der Schweiz diskutiert das Parlament darüber, und es kann eine Abstimmungsempfehlung abgeben; eine vorbereitende Kommissionen verhandelt eventuell auf informellem Weg mit den Initianten über einen Rückzug des Begehrens und kann einen Gegenentwurf ausarbeiten. Die direkte Form schwächt also das Parlament zusätzlich.

"Zweifelloos hat das Parlament in den letzten Jahrzehnten an Einfluss verloren, vor allem zugunsten der Exekutive oder gesellschaftlicher Machtzentren, die von den Stimmbürgern wenig oder überhaupt nicht zu beeinflussen sind. Machtverlagerung oder teilweiser Machtverlust des Parlaments stärkt also andere, allenfalls nicht verfasste Repräsentanten, keinesfalls aber das Volk."²²⁸

8.1.3 Gerichte

In der direkten Demokratie besteht ein latenter Konflikt zwischen Mehrheitsprinzip und Rechtsstaatlichkeit. Soll die Möglichkeit bestehen, Volksentscheide vor Gericht anzufechten, und soll ein kleines Gremium von Richtern die Kompetenz haben, Volksentscheide aufzuheben, wenn sie ihrer Ansicht nach verfassungswidrig sind? Die richterliche Normenkontrolle ist in der Schweiz generell beschränkt, in den US-Gliedstaaten hingegen sowohl bei Parlaments- wie bei Volksentscheiden gegeben.

²²⁸ Rhinow (1984, 195).

Ohne das Plazet durch Gerichte wäre in den USA die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Staatenebene gar nicht möglich gewesen. 1912 war die direkte Demokratie selbst Gegenstand einer Klage (*Pacific States Tel. & Tel. v. Oregon*; vgl. *League of Women Voters* 1983, 40). Es ging darum, ob ein durch eine Initiative eingeführtes Gesetz gegen Artikel IV, Sec. 4 der US-Verfassung verstosse, welcher jedem Staat "a republican form of government" garantiert. Die Klage wurde abgewiesen. 1976, im Fall *Associated Home Builders v. City of Livermore*, hielt der California Supreme Court zu den direktdemokratischen Rechten fest: "Drafted in the light of the theory that all power of government ultimately resides in the people, the amendment speaks to the initiative and referendum, not as a right granted to the people but as a power reserved by them."

Sowohl in der Schweiz wie in Kalifornien gibt es in der Vorphase einer Abstimmung eine richterliche **Verfahrenskontrolle** zum Schutz der Initianten gegenüber Regierung und Verwaltung. In der Schweiz können Verfügungen der Bundeskanzlei betreffend die Anmeldung und das Zustandekommen von Initiativen vor Bundesgericht angefochten werden. Ob die Erfordernisse der Einheit der Materie und der Einheit der Form erfüllt sind, entscheidet freilich die Bundesversammlung. In Kalifornien kann der Supreme Court eine zustandgekommene Initiative schon vor der Abstimmung für verfassungswidrig erklären. Das war zum Beispiel der Fall bei der "California Bill of Rights"-Initiative von 1948 und der "Reapportionment Initiative" von 1983.²²⁹ Ferner kann in Kali-

²²⁹ Im ersten Fall lag der Grund der Ungültigerklärung darin, dass die Initiative nach Ansicht der Richter eine Total- und nicht eine Teilrevision der Verfassung anstrebte. Im zweiten Fall sahen die Richter eine Verfassungsbestimmung verletzt, wonach eine Neueinteilung der Wahlkreise nur einmal innerhalb einer Dekade erfolgen darf.

fornien der Text des "Ballot Pamphlets" vor Gericht angefochten werden, was in der Schweiz nicht möglich ist.

In Italien ist das ganze Verfahren beim abrogativen Referendum den Gerichten übertragen. Sie entscheiden auch über die Zulassung von Referenden.

Eine **repressive Normenkontrolle** nach erfolgter Volksabstimmung ist in Kalifornien möglich, nicht aber in der Schweiz. Eine ihrer Funktionen ist, die Grundrechte und die Minderheiten gegenüber der Volksmehrheit zu schützen. Die Verfasser von Initiativtexten legen gewöhnlich zu wenig Gewicht auf die Prüfung der Verfassungskonformität. Der Gang zum Richter durch die Gegner einer erfolgreichen Initiative ist in Kalifornien beinahe eine Routineangelegenheit. Zehn Initiativen wurden in Kalifornien zwischen 1960 und 1980 angenommen. Sechs davon wurden ganz oder teilweise vom State Supreme Court bzw. vom U.S. Supreme Court für verfassungswidrig erklärt!

Die 1964 vom Volk mit grosser Mehrheit angenommene Proposition 14 zur Aufhebung des "Fair Housing" wurde sowohl vom California wie vom U.S. Supreme Court für verfassungswidrig erklärt. 1972 geschah das gleiche mit Proposition 21, welche die Busbeförderung von Schulkindern aufheben wollte. 1972 und 1978 wurden zwei Volksinitiativen, welche die Todesstrafe statuieren wollten, vom Volk zwar mit grosser Mehrheit angenommen, vom obersten kalifornischen Gericht aber als verfassungswidrig verworfen. 1976 lehnte der California Supreme Court sämtliche Ausgabenbegrenzungsbestimmungen des Political Reform Acts ab, sowohl bezüglich der Sammlungsphase wie auch der Kampagnephase. Gegen die berühmte Proposition 13 von 1978 wurde mehr als 80mal geklagt. Mehr als ein halbes Dutzend Prozesse wurden angestrengt gegen Proposition 51 von 1986, die "deep pockets initiative" (Multiple Defendants'

Tort Liability). Mitte September 1988 hat ein Appellationsgericht in Santa Ana Proposition 62 aus dem Jahre 1986 für verfassungswidrig erklärt ("Los Angeles Times" vom 16.9.1988).

Schon vor der Abstimmung vom 8. November 1988 wurde prophezeit, dass die unterlegene Seite im Kampf um die Motorfahrzeugversicherung vor Gericht gehen würde ("San Francisco Chronicle" vom 20.9.88, Daily Californian vom 21.10.1988). Auch wurde ausgemalt, wie gross die Unordnung wäre, falls zwei Initiativen eine Mehrheit finden würden. Es könnte Jahre dauern, bis die Gerichte ein solches Durcheinander aussortiert hätten, meinte der "San Francisco Chronicle" am 2.11.1988. Schon am 9. November, einen Tag nach der Annahme von Prop 103, deponierten Versicherungsgesellschaften mindestens 9 Klagen gegen die erfolgreiche Initiative ("Los Angeles Times" vom 10.11.88). Anfang Mai 1989 bestätigte der oberste Gerichtshof Kaliforniens den Volksentscheid.

So werden grundlegende gesellschaftliche Fragen, welche durch den direktdemokratischen Prozess artikuliert werden, schliesslich nicht vom Volk, sondern von Richtern entschieden. Eugene C. Lee, Professor an der University of California in Berkeley, meinte gegenüber dem "San Francisco Chronicle" (20.9.1988): "Direct democracy means judicial rule." Die Stimmbürger würden so einen grossen Teil ihrer Gewalt an die Gerichte abtreten.

In der Volksabstimmung erfolgreiche Initianten haben sich dagegen zur Wehr gesetzt, dass ihnen Richter die Früchte ihrer Arbeit rauben können. "Nichtbeachtung des Volkswillens" ist auch in Kalifornien ein zugkräftiges Argument. In den 80er Jahren wurden verschiedene Recalls gegen Richter des Supreme

Courts angestrengt, so drei gegen Chief Justice Rose Bird.²³⁰ Die Recalls kamen nicht zustande, aber bei den ordentlichen Erneuerungswahlen 1986 wurden nach einer heftigen Kampagne Rose Bird und zwei ihrer Kollegen nicht mehr gewählt (vgl. Billerbeck 1989, 108 ff.)

Wer mit einer Initiative die Hürden der notwendigen Unterschriften und einer Mehrheit der Stimmenden in der Volksabstimmung geschafft hat, der fühlt sich um seinen Erfolg geprellt, wenn schliesslich Gerichte den Volksentscheid aufheben können. Reformvorschläge gehen dahin, die Initiativtexte schon vor Beginn der Unterschriftensammlung durch ein Gericht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen zu lassen. "Perhaps the only major alternative to judicial safeguards is increased public education concerning the need for strict protection of constitutional rights", meinen Hahn/Kamieniecki (1987, 145).

8.2 Gesellschaftliche Akteure mit politischem Entscheidungsanteil

Darunter verstehe ich intermediäre Organisationen zwischen Staat und Gesellschaft, die an der Regierung beteiligt sind bzw. direkten Zugang zu ihr haben, sich dauernd mit einer Vielzahl politischer Themen beschäftigen und regelmässig in Abstimmungskampagnen aktiv sind.

²³⁰ Der Recall wurde bei der Einführung der direkten Demokratie 1911 in Kalifornien bewusst auch auf die Richter ausgedehnt, weil den damaligen Reformern klar war, "dass die Richter des State Supreme Court, die zu jener Zeit den Monopolinteressen ausgeliefert schienen, das Instrument zu sabotieren vermochten" (Billerbeck 1989, 48). Die Abwahlmöglichkeit zielte also bewusst auf Einschüchterung.

8.2.1 Politische Parteien

Im Gegensatz zu den Interessengruppen befassen sich die politischen Parteien mit allen politischen Themen, sind in allen Phasen des Entscheidungsprozesses wirksam und streben eine Vertretung in allen Staatsorganen an: Parlament, Regierung, Verwaltung, Gerichte. Sie sind Träger sowohl der repräsentativen als auch der direkten Demokratie.

Direkte Demokratie setzt ein kompetitives Parteiensystem voraus. Wo nur eine Partei besteht, wird das Referendum erst recht zum Parteiinstrument. In einem kompetitiven Parteiensystem werden die staatstragenden Parteien durch die direkte Demokratie geschwächt, erwächst ihnen doch eine Konkurrenz in der Interessenvermittlung zwischen gesellschaftlichem und politischem System, und diese Konkurrenz braucht nicht das ganze thematische Spektrum abzudecken und keine politische Verantwortung zu tragen. Darauf wird im Schlussteil näher eingegangen.

Die Erfahrung zeigt, dass Regierungsparteien, die längere Zeit über klare parlamentarische Mehrheiten verfügen, der Einführung des Referendums besonders ablehnend gegenüberstehen (Obst 1986, 316). So war es für die Schweiz bezeichnend, dass die regierende radikal-liberale Partei im 19. Jahrhundert auf Bundesebene den weiteren Ausbau der Volksrechte eher verhindern wollte, während die gleiche Partei in konservativen Kantonen, wo sie in der Minderheit war, die direkte Demokratie befürwortete. In Kalifornien haben nicht die beiden traditionellen Parteien, sondern die Progressivisten unter Hiram Johnson die direkte Demokratie eingeführt.

Die politischen Parteien sind in der Schweiz "Kinder der Volksrechte" (Gruner 1977, 25 ff.), weil die Volksrechte gewissermassen der Steigbügel für die Aktivierung der potentiellen Anhängerschaft waren. Das Referendum "gestattet den Parteistrategen, die Volksmassen leicht und schnell in Marsch zu setzen, ohne dass es hierzu eines grossen Parteiapparates oder einer straff gegliederten Anhängerschaft bedarf" (ebenda, 27). In Kalifornien sind die politischen Parteien eher "Opfer" der Volksrechte, weil sie durch diese und durch die Einführung der Vorwahlen bedeutend geschwächt wurden. Anders als in der Schweiz sind in Kalifornien die politischen Parteien keine wichtigen Akteure im direktdemokratischen Prozess. Auf der Ebene des Staates Kalifornien beteiligen sich die Parteiorganisationen gewöhnlich nicht an Abstimmungskämpfen und geben auch keine Parolen heraus; sie überlassen dies einzelnen Parteiexponenten sowie lokalen Parteiorganisationen.

In der nichtparlamentarischen Demokratie stehen die direktdemokratischen Instrumente auch den Parteien innerhalb einer Regierungskoalition für oppositionelle Zwecke zur Verfügung. Das ist kaum denkbar in der parlamentarischen Demokratie, wo es einer Regierungspartei, wenn sie vom Referendum Gebrauch macht, meist darum geht, die Regierung zu stabilisieren. Die Absicht der Oppositionsparteien wird sein, sich mittels Volksabstimmungen zu profilieren und eventuell die Regierung zu destabilisieren. Der Gebrauch scheint viel eher von parteitaktischen Gesichtspunkten²³¹ bestimmt (Strübel 1987, 26) als in der nichtparlamentarischen Demokratie. Knappe parlamentarische Mehrheiten können durch das Referendum stabilisiert (so die Hypothese von Troitzsch

²³¹ So urteilt Troitzsch (1979, 89) über die Volksbegehren zur Christlichen Gemeinschaftsschule, die am 7. Juli 1968 in Bayern zur Abstimmung gelangten: "Insgesamt haben SPD und FDP mit Hilfe ihrer Volksbegehren und der damit verbundenen Drohung mit dem Volksentscheid einen materiellen Erfolg gegen die CSU errungen."

[1979, 123]) oder gestürzt werden (Norwegen 1972). In Italien ist die bisherige Geschichte des abrogativen Referendums eng mit den Aktivitäten der republikanischen Partei verknüpft.

Die historische Erfahrung zeigt, dass direktdemokratische Einrichtungen für die politischen Parteien sowohl Chancen wie Gefahren bergen. Referendum und Initiative dienen den Parteien als Werkzeuge, unliebsame Entscheide zu verhindern bzw. eigene Forderungen wenigstens teilweise durchzusetzen. Sie sind Obstruktions- und Vetopotential bei Niederlagen im Parlament und zwingen die Mehrheit zum Kompromiss.

Pointiert ausgedrückt: den Parteien geht es nicht darum, dem "Volk" mehr Macht zu geben, sondern das Volk so einzusetzen, dass sie sich im Parteienwettbewerb Vorteile verschaffen können. Ein interessanter Fall ist das erste abrogative Referendum in Italien von 1974. Erst die drohende Gefahr, im Parlament bei der Abstimmung über das Ehescheidungsgesetz zu unterliegen, veranlasste die italienischen Christdemokraten, endlich das Ausführungsgesetz für das Referendum an die Hand zu nehmen und dem Verfassungsbuchstaben Leben einzuhauchen. Die Taktik schlug allerdings fehl, d.h. sie bewirkte genau das Gegenteil: die liberalen Kräfte gingen gestärkt aus der Abstimmung hervor. Dieses Beispiel demonstriert, dass der direktdemokratische Weg, insbesondere für Regierungsparteien, hohe Risiken birgt.

"Das Bewusstsein, im Einzelfall seiner von der Programmatik der bevorzugten Partei abweichenden Meinung mit Aussicht auf Erfolg im Volksentscheid Ausdruck verleihen zu können, erleichtert es dem Wähler einer Partei, hernach dieser Partei (bzw. einem Kandidaten dieser Partei) in der Wahl wieder seine

Stimme zu geben."²³² Mittels einer Volksabstimmung kann ein Streitgegenstand aus dem Parteienwettbewerb herausgelöst und separat entschieden werden. Ein Beispiel ist die Abstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf in Oesterreich 1978. Die Regierungspartei (SPÖ) gewann trotz der Niederlage in der Volksabstimmung die darauffolgenden Parlamentswahlen.²³³

Zusammengefasst: Die Gefahren, welche die direkte Demokratie für die Parteien birgt, liegen in der Konkurrenzierung der Parteien durch "single issue"- und "special interest"-Gruppen, dem Bedeutungsverlust der Parlamentswahlen und Parlamentsentscheide, der Bindung von Ressourcen für den direktdemokratischen Prozess und in der latenten Möglichkeit der inneren Zerreißprobe in Sachfragen, die parteipolitische Konfliktlinien sprengen.

8.2.2 Interessenverbände

Es ist wie eine Ironie der Geschichte: Als in den US-Gliedstaaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts die direktdemokratischen Rechte durchgesetzt wurden, war dies gegen die Interessenverbände gerichtet. Heute sind diese Rechte eine wirksame Waffen in den Händen der Interessenverbände. "Aus dem Damoklesschwert des Volkes ist ... der Dolch im Gewande des Interessenvertreters geworden."²³⁴ "Mehr und mehr werden Volksinitiativen Instrumente in den Händen von

²³² Troitzsch (1979, 38).

²³³ Ein weiteres Beispiel ist das Referendum vom 16. April 1989 in Uruguay über das Amnestie-Gesetz, das die Stimmbürger knapp guthiessen. Die Wahlen vom November gleichen Jahres wurden damit von einem Streitthema entlastet. Wäre das Gesetz verworfen worden, hätte das wohl konfliktverschärfend gewirkt.

²³⁴ NZZ vom 21. Januar 1973.

Verbänden und Ad-hoc-Gruppierungen, die ihre Einflussnahme um ein Element ergänzen."²³⁵ "Because initiatives can pass with so little informed consent, they attract special interests like bees to honey."²³⁶

Die Ansicht, dass Interessenverbände die eigentlichen Profiteure der direkten Demokratie sind, ist weit verbreitet. Sie sind gewöhnlich organisations- und finanzstark, sie brauchen nur ihre eigenen Interessen zu vertreten, keine politische Verantwortung zu tragen und sich nicht dem Wähler zu stellen. Sie nützen alle Kanäle der Einflussnahme aus, direkte Demokratie ist nur einer davon. Ueber die Schweiz meint Mowlam (1979, 195): "Power is partially transferred by the existence of referenda and initiatives to established interest group leaders who are responsible to no one."

Die Interessenverbände agieren entweder selbst oder unterstützen ihnen genehme Akteure mit Ressourcen, meist mit Geld. Eine amerikanische Studie zeigte, dass 1980 von den 59 hauptsächlichsten Geldgebern von Referendumskampagnen 49 Interessengruppen oder Wirtschaftsverbände waren (Hahn/Kamieniecki 1987, 22).

Eher ungewohnt ist es, die Kirchen unter die Interessenverbände zu subsumieren. Sie pflegen aber insbesondere bei moralischen Fragen in Abstimmungskämpfen Stellung zu beziehen, so in Italien und Irland zur Frage der Abtreibung und der Ehescheidung. In beiden Staaten kommt den Kirchen bei Sachabstimmungen über moralische Fragen ein bedeutendes Gewicht zu. Am Sonntag vor der

²³⁵ Moser (1987, 233).

²³⁶ A Survey of California, in: The Economist, October 13, 1990, p. 20.

Abstimmung über die Zulassung der Ehescheidung von 1986 predigten die Priester in ganz Irland gegen die Vorlage.²³⁷

Direkte Demokratie ist aber auch für die Interessenverbände ein zweiseitiger Dolch. Sie kann zur Gefahr werden, wenn Initiativen lanciert werden, welche den Interessen der Verbände zuwiderlaufen. Einige Beispiele: Hauptakteure der Abstimmung vom 8. November 1988 in Kalifornien waren die Exponenten von (ökonomischen) Interessengruppen. Sie waren nicht nur offensiv tätig, als Urheber von Initiativen zur Durchsetzung ihrer Interessen, sondern auch defensiv zur Abwehr von Reformbegehren (Motorfahrzeugversicherung, Tabak- und andere Sondersteuern). Die Parlamentsvorlagen, alle fast einmütig verabschiedet, spielten im Abstimmungskampf kaum eine Rolle und wurden auch alle angenommen. Der eigentliche Kampf spielte sich um zwölf Initiativen ab. Und hier war Proposition 103 die einzige "Grassroots"-Initiative.²³⁸ Nicht direkt ökonomische Interessen standen auch hinter den Initiativen 95 und 99, wohl aber riefen diese mächtige ökonomische Interessen als Gegner auf den Plan, nämlich das Gewerbe und die Tabakindustrie. Eine ähnliche Auseinandersetzung zwischen "Public Interest Groups" und Interessenverbänden spielte sich in Kalifornien im Herbst 1990 um eine "Big Green" genannte Umweltinitiative ab (Proposition 128), die mit 63,6 Prozent Neinstimmen abgelehnt wurde. - Für die Schweiz wären als Beispiele die AKW-Initiativen von 1976, 1981 und 1987, die Preisüberwachungsinitiative von 1979, die Bankeninitiative von 1979 und die Stadt-Land-Initiative von 1983 zu nennen.²³⁹

²³⁷ NZZ vom 28./29. Juni 1986, S. 3.

²³⁸ Damit ist eine Initiative gemeint, die "von der Basis" ausgeht und nicht von etablierten intermediären Organisationen oder Amtsträgern.

²³⁹ Ueber die Stadt-Land-Initiative wurde am 4. Dezember 1988 abgestimmt. Im Vorfeld der Abstimmung verletzte die St. Gallische Kantonalbank ungeschriebene Regeln der

Andererseits können Verbände "Gefahren", die für sie aus geplanten Gesetzen drohen, schon in einem frühen Stadium durch Referendumsdrohungen abwehren. Starke Verbände in der Schweiz besitzen allein zwar ein grosses Vetopotential, aber nur zusammen ein Durchsetzungspotential.

Wenn Referendum und Initiative ideale Waffen der Interessenverbände wären, dann müssten diese die glühendsten Verfechter der direkten Demokratie sein. Das ist aber keineswegs der Fall. Die Einführung von Referendum und Initiative ist kaum je von Interessenverbänden vorangetrieben worden - im Gegenteil, sie haben sich in der Regel dagegen gewehrt. "Financially powerful special interests have strenuously opposed the adoption of the initiative and referendum in states as Minnesota, New Jersey, and Rhode Island."²⁴⁰ Sie haben auch selten davon Gebrauch gemacht. In den 1980er Jahren haben Interessenverbände in den USA die Gründung des "National Center for Initiative Review" unterstützt, mit dem impliziten Ziel, die weitere Verbreitung der direkten Demokratie zu bremsen. Früher haben die Gewerkschaften in den USA die direkte Demokratie befürwortet - heute sind sie eher dagegen (Cronin 1989, 204).

Die Erklärung dafür ist, dass starken Interessenverbänden genügend Kanäle für politische Einflussnahme zur Verfügung stehen, sie der direkten Demokratie also gar nicht bedürfen.²⁴¹ Das Offensiv- bzw. Verhinderungspotential von Initiative und Referendum wiegen das Gefahrenpotential nicht auf.

(Nicht)Beeinflussung von Arbeitnehmern. "Das Kader wurde verpflichtet, mit den Mitarbeitern ein Gespräch über die Initiative zu führen." (Tages-Anzeiger vom 4. 1. 1989, S. 9)

²⁴⁰ Cronin (1989, 101).

²⁴¹ "Das Referendum ist nicht die Ursache des Verbandseinflusses, sondern das Mittel, dessen sich die Verbände unter anderem bedient haben. Wie in den anderen Demokratien hätten die Verbände auch ohne Referendum ihren Einfluss mit anderen Mitteln durchgesetzt." (Riklin 1977, 385)

8.2.3 Ad-hoc-Komitees

In der Schweiz wie in den USA²⁴² schliessen sich intermediäre Organisationen oder Teile davon zu kurzlebigen Initiativ- und Referendumskomitees zusammen. Die schweizerischen politischen Parteien bilden regelmässig Abstimmungskomitees, meist zur Bekämpfung von Initiativen, die von Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil lanciert wurden, oder zur Unterstützung von obligatorischen Referenden, die im Parlament breit abgestützt sind und denen in der Volksabstimmung zum Durchbruch verholfen werden soll. Die Interessenverbände halten sich eher im Hintergrund, unterstützen die Ad-hoc-Komitees jedoch oft finanziell. Ad-hoc-Komitees lösen sich in der Regel nach der Abstimmung wieder auf. Fakultative Referenden werden in der Schweiz oft von Ad-hoc-Komitees, zusammengesetzt aus Interessenverbänden²⁴³ oder dissidenten Teilen davon, angedroht bzw. ergriffen, in jüngster Zeit aber auch von Gruppierungen ohne politischen Entscheidungsanteil.

8.3 Gesellschaftliche Akteure ohne politischen Entscheidungsanteil

Unter Akteuren ohne politischen Entscheidungsanteil verstehe ich intermediäre Organisationen, die nicht in der Regierung vertreten sind bzw. keinen direkten Zugang zu ihr haben.

²⁴² Die Political Action Committees (PACs) dienen sowohl der Finanzierung von Wahl- wie von Abstimmungskämpfen. Vgl. Mewes (1986, 113 - 121).

²⁴³ Ein Beispiel: Die schweizerische Aerzterverbindung soll für den Fall einer Abstimmung über die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes 1964 einen Kampffonds von einer bis zwei Millionen Franken geäufnet haben. Ausserdem wurde eine offizielle Publizitätsstelle der Aerzterverbindung, die Schweizerische Aerzte-Information, geschaffen (Kocher 1967, 146 ff.).

8.3.1 Oppositionsparteien

Direkte Demokratie ist ein geeignetes Instrument von Oppositionsparteien, um sich Gehör und Entscheidungsanteil zu verschaffen. Sie ermöglicht die Etablierung von ausserparlamentarischen "Gegeneliten" und begünstigt die Gründung und Profilierung neuer Parteien. Für kleinere Parteien in der Schweiz ist direkte Demokratie ein Potential zur politischen Mobilisierung und ein Instrument der Opposition (vgl. Papadopoulos 1991).

Selbst wenn eine Partei im Parlament vertreten ist, wird sie es zuweilen vorziehen, an Stelle der ohnmächtigen Rolle im Parlament die aktive Initiatorin eines Volksbegehrens zu sein (Schneider 1955, 156). Es sind gewöhnlich die Oppositionsparteien, die mehr direkte Demokratie fordern und von ihr, wo vorhanden, Gebrauch machen. "Those who stand outside the established political party system and want to enter it can, in addition to starting a political party, demand referenda."²⁴⁴

Nach einer Zusammenstellung von Werder (1978, 26) wurden in der Schweiz von den 119 Initiativen in den Jahren 1892 bis 1976 93 oder 78 Prozent von Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil eingereicht (die SPS zähle ich bis 1940 zu diesen Gruppen). 32 Initiativen stammten von oppositionellen Kleinparteien aus dem rechten und linken Lager (Frontisten, Republikaner, Demokraten, LdU, PdA, POCH). Von den bis 1990 zustandegekommenen 178 Initiativen können 23 Kleinparteien zugeschrieben werden.

²⁴⁴ Bjorklund (1982, 241).

In der Schweiz eröffnete die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 der im Bundesstaat seit 1848 isolierten konservativen Volkspartei ganz unerwartete Chancen der Partizipation am Bundesgeschehen (Neidhart 1970, 65). Innerhalb von drei Jahren verlor die Regierungsmehrheit fünf der sieben Referendumsabstimmungen.²⁴⁵ Gemeinsam gelang der konservativen und der sozialdemokratischen Partei 1918 im dritten Anlauf die Einführung des Verhältniswahlrechts. "The initiative has most often been used in Switzerland as a tool to undermine the position of the party in power."²⁴⁶

Aehnlich wie die konservative Volkspartei verschaffte sich auch die Sozialdemokratische Partei vor ihrer Integration in den Bundesstaat über die direkte Demokratie Entscheidungsanteil und schliesslich Anteil an der Regierungsgewalt. Aber auch nach ihrem Einsitz in den Bundesrat machte die Sozialdemokratische Partei häufig vom fakultativen Referendum und von der Initiative Gebrauch, was auf ihren gegenüber den beiden anderen grossen Regierungsparteien FDP und CVP geringeren Entscheidungsanteil hinweist.²⁴⁷ Mit 25 eingereichten Initiativen hält die SPS den Rekord gegenüber allen anderen politischen Organisationen. In der Schweiz stehen den Regierungsparteien alle Instrumente der Oppositionsparteien auch zur Verfügung - nicht aber umgekehrt.

In der Schweiz sind den Wahlerfolgen des Landesrings der Unabhängigen (gegründet Mitte der 30er Jahre), der Ueberfremdungsparteien (zu Beginn der

²⁴⁵ Siehe die Tabelle in Wili (1991, 488).

²⁴⁶ Rappard (1912, 147).

²⁴⁷ "Die gewichtigen organisationellen Einheiten der Linken - Gewerkschaften und Sozialdemokratische Partei - und ihre Repräsentanten bilden eine kleine Minderheit mit sehr begrenztem Einfluss. Der innere Kreis der politischen Elite ist im wesentlichen ein bürgerlicher Kreis..." (Kriesi 1980, 693)

70er Jahre) und den neuen linken und grünen Parteien (seit Mitte der 70er Jahre) Initiativ- und Referendumskampagnen dieser Gruppierungen vorausgegangen (vgl. Kriesi 1986, 336 ff.).

Die etablierten Parteien FDP, CVP und SVP hingegen lancieren auf Bundesebene nur äusserst selten Initiativen, weil ihr politischer Entscheidungsanteil auch ohne dieses Instrument hoch ist. Tun sie es trotzdem, handelt es sich oft um sogenannte "taktische Initiativen", die ergriffen werden, um laufende politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Es besteht gar nicht die Absicht, eine Initiativkampagne zu führen, sondern die Initiativen werden zurückgezogen, sobald Regierung und Verwaltung die gewünschten Konzessionen gemacht haben. Werder (1978, 156) nennt als typisches Beispiel für "taktische Initiativen" die Sozialversicherungsinitiativen. Zwischen 1940 und 1976 wurden 12 von 14 Begehren in diesem Sachbereich zurückgezogen.

In Kalifornien treten die Splitterparteien als eigenständige Initianten kaum in Erscheinung. Wie bei den beiden grossen Parteien stellen sich aber Parteiexponenten vor bestehende Initiativgruppen bzw. sind die treibende Kraft dahinter.

8.3.2 Ad-hoc-Gruppen

Genauso wie das Majorzverfahren mit Einerwahlkreisen begünstigt die direkte Demokratie die Herausbildung von Ad-hoc-Gruppen. Im Unterschied zu den Ad-hoc-Komitees handelt es sich dabei um Zusammenschlüsse von Individuen oder intermediären Organisationen ohne politischen Entscheidungsanteil.

In den USA werden Initiativen und Referenden oft von Ad-hoc-Gruppen lanciert. Mit dem Initiativenboom in den 70er und 80er Jahren hat sowohl in der Schweiz wie in Kalifornien die Zahl der ad hoc gebildeten Initiativkomitees zugenommen. Die Lancierung einer Initiative gibt einer neu gebildeten Gruppe eine konkrete Aufgabe und eine Stossrichtung.

Im Zwergstaat Liechtenstein ist der direktdemokratische Prozess weniger von den starken Interessengruppen als von aktuell betroffenen Kleingruppen dominiert (Ritter 1990, 6). Ein kleines Gemeinwesen erlaubt es Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil und mit begrenzten Ressourcen, über den direktdemokratischen Weg Forderungen durchzusetzen bzw. Entscheidungen zu verhindern. Daraus erklärt sich wohl, dass in der Schweiz die Erfolgsquote von Initiativen auf lokaler und kantonaler Ebene höher ist als auf nationaler Ebene.

8.3.3 Gesellschaftliche Bewegungen

Gesellschaftliche Bewegungen unterscheiden sich von den Interessenverbänden dadurch, dass sie keine feste Führung und organisatorische Struktur aufweisen. Die Mobilisationsfähigkeit ist stark ereignisbezogen, die Ressourcen sind knapp. Beispiele sind Anti-Atomkraft-, Friedens-, Umweltschutz-, Alternativbewegungen.

Diese Bewegungen sind Träger neuer Ideen und Forderungen, ihre Aktivisten sind meist wenig in die bestehenden Institutionen eingebunden, und oft fehlt es an Kommunikation mit den Entscheidungsträgern. Ihre Durchschlagskraft ist aufgrund der knappen Ressourcen, der losen Organisation und der situativen Mobilisierungsfähigkeit beschränkt.

Einen Musterfall schildern Lutrin/Settle (1975): People's Lobby, Initiatorin der "Coastal Zone Initiative" von 1972 (Proposition 20), war nicht in der Lage, Unterstützung durch nahestehende gesellschaftliche Gruppen und die Medien zu gewinnen sowie Finanzquellen zu erschliessen. "In almost every aspect important to success, particularly in money and political organization, the People's Lobby was outmatched." (Ebenda, S. 359) Die Gegner von Proposition 20 indessen, unter ihnen Oel- und Chemieunternehmen, gründeten das Komitee "Californians Against the Pollution Initiative" und beauftragten eine der erfolgreichsten Public Relations Firmen in den USA, Whitaker and Baxter in San Francisco, mit der Kampagne. Dieses Komitee hatte etwa zwei Millionen Dollar zur Verfügung, People's Lobby 250'000. Das Abstimmungsergebnis lautete: 2'128'087 Ja, 3'901'151 Nein. Die Erfahrung zeigt: Selbst wo eine soziale Bewegung ein Heer von Freiwilligen für die Unterschriftensammlung und die Abstimmungskampagne zur Verfügung hat, bedarf es einer professionellen Führung, welche den Einsatz der vorhandenen Ressourcen effizient plant und lenkt. Dies war bei der erfolgreichen "Coastal Conservation Initiative" der Fall, welche nur wenige Monate nach der erwähnten Proposition 20 zur Abstimmung gelangte.

Gesellschaftliche Bewegungen machen gewöhnlich sowohl von institutionellen wie von nichtinstitutionellen Instrumenten Gebrauch. Konventionelles politisches Handeln über direktdemokratische Kanäle ersetzt unkonventionelle Aktionsformen nicht; es ergänzt sie (vgl. Kriesi 1986, 345). Im institutionellen Bereich arbeiten gesellschaftliche Bewegungen oft mit Public Interest Groups zusammen.

8.3.4 Einzelakteure

Direkte Demokratie ist ein geeignetes politisches Vehikel für Einzelakteure, die über keinen organisatorischen Rückhalt verfügen. Zumindest anfänglich ist den Einzelakteuren, falls der Gegenstand brisant ist, ein Medienecho gewiss. Eine erfolgreiche Initiative kann der Einstieg zu einer politischen Karriere sein. Kandidaten in den USA benützen die Lancierung von bzw. die Stellungnahme zu Initiativen als "Aufhänger" für ihre Wahlkampagne.

Allerdings scheitern auch viele Einzelakteure bereits in den Anfängen. Am 6. April 1989 hatte der Lausanner Anwalt André Bronimann in einer Pressekonferenz in Bern erklärt, er wolle zusammen mit einem Freund das Referendum gegen die Entschädigung von 350 Millionen Franken für die Nichtrealisierung des Kernkraftwerkes Kaiseraugst ergreifen. Dazu sei eine "Fédération pour la sécurité et pour l'environnement" gegründet worden. Den Einzahlungsscheinen der Vereinigung lag ein Lottozettel bei. Für die Teilnehmer wurde ein Gewinn von 1000 Franken in Aussicht gestellt - falls das Referendum zustande kommt. Bronimann ging sogar noch weiter: "Aus zuverlässiger Quelle ist bekannt, dass er gewissen Unternehmungen ein Angebot unterbreitet hat, auf das Referendum zu verzichten, falls seiner Stiftung ein namhafter Beitrag zugewendet werde."²⁴⁸ Bronimann scheint mit seiner Aktion allein auf weiter Flur geblieben zu sein, das Referendum kam nicht zustande - oder besser: es wurde gar nicht ernsthaft ergriffen.

Andere Beispiele von Einzelakteuren und Einzelaktionen in der Schweiz sind der pensionierte Autojournalist Bernhard Böhi, der "Ueberfremdungsgegner" James

²⁴⁸ NZZ vom 7. April 1989, S. 21.

Schwarzenbach, der Umweltschützer Franz Weber, der Pazifist Samuel Chevallier. Beispiele für gescheiterte Versuche von Einzelgängern, eine Initiative zustandezubringen, sind für die Schweiz: Initiative für die Wiedereröffnung der Freudenhäuser (gestartet am 25. Oktober 1983²⁴⁹), die Initiative zur Hundekot-entfernung auf öffentlichem Grund (gestartet am 15.7.1986), die Initiative für die Todesstrafe für Drogenhändler²⁵⁰ (gestartet am 8. November 1983).²⁵¹

Ein Kuriosum dürfte die Initiative "Freie Fahrt für Jugendliche mit SBB und PTT" sein, welche im September 1989 angemeldet wurde. Sie sollte wohl in erster Linie einer im Sommer des selben Jahres lancierten Jugendzeitschrift Starthilfe verschaffen. Die Initiative kam nicht zustande; die Lancierung dürfte aber ihren Zweck erfüllt haben.

In Kalifornien ist Proposition 13 von 1978 (Initiative zur Senkung der Grundeigentumssteuer) das Musterbeispiel einer Initiative, die von Akteuren ausserhalb der etablierten Elite lanciert wurde. Die Initianten Harvis und Gann wurden fast zu Volkshelden, und manch einer versuchte, ihnen nachzueifern.

²⁴⁹ BBl 1983 III 1233 - 35.

²⁵⁰ BBl 1983 IV 106 - 108.

²⁵¹ Ausführliche Angaben bei Wili (1991, Tabelle O).

8.4 Weitere Akteure

8.4.1 Medien

Medien sind sowohl notwendiges Instrument der politischen Kommunikation und Werbung für alle politischen Akteure wie auch selbst Meinungsführer, -gestalter und -filter. Sie betreiben "agenda-setting" (bestimmen die Themen, über welche in der Öffentlichkeit diskutiert wird) und "gate-keeping" (sie bestimmen auch, über welche Themen nicht diskutiert wird). "There is some evidence that media use is even more important than money."²⁵²

Es gibt drei Kategorien der Medienpräsenz: a) editoriale Unterstützung, b) Erwähnung im redaktionellen Teil, c) Anzeigen bzw. Werbespots. Die Zugangsmöglichkeiten zu den Medien sind für politische Gruppierungen bei jeder Kampagne verschieden, ebenso die redaktionelle Unterstützung, die Themenauswahl durch die Medien sowie der Umfang der bezahlten Werbung. In die bezahlte Werbung geht das meiste Geld eines Kampagnebudgets. Die politischen Diskussionsthemen werden von den Medien mitbestimmt. Gegenstände, die die Stimmbürger interessieren, sind die, welche die Medien abdecken. Jede Kampagne ist bestrebt, in den Medien so präsent wie möglich zu sein.

Als 1911 Initiative und Referendum in Kalifornien eingeführt wurden, gab es kein Fernsehen und keine Computer, das Radio steckte noch in den Kinderschuhen. Mittel der Kampagne waren vor allem das geschriebene Wort, Cartoons und "face-to-face campaigning". Heute, so meinte ein Kampagneleiter, gibt es in Kalifornien nur drei wichtige Medien: 1. Fernsehen, 2. Fernsehen, 3.

²⁵² Cronin (1989, 116).

Fernsehen (Fitzgerald 1980, 14). Das ist übertrieben, aber gewiss ist das **Fernsehen** für eine Abstimmungskampagne das weitaus wichtigste Medium, durch das die Stimmbürger erreicht werden und ihre Entscheidungen beeinflussbar sind. In Kalifornien gibt es über 50 TV- und über 400 Radio-Stationen. Vor allem für die Unterschichten ist das Fernsehen oft die einzige Informationsquelle. Mittels 30-Sekunden-Werbespots werden Schlagworte über eine Abstimmungsvorlage eingehämmert. Die meisten finanziellen Mittel werden in die Fernsehwerbung "investiert". Ein "prime time spot" von 30 Sekunden (zwischen 19 und 22 Uhr) kostete 1982 bei KNBC Los Angeles zwischen 5475 und 11'325 Dollar. "The voter often decides how to vote on an initiative from the competition between catchwords - not from a dispassionate analysis of the issue."²⁵³

Fast jeder Haushalt hat ein TV-Gerät, **Zeitungen** erreichen acht von zehn Haushalten. Es gibt etwa 130 Tageszeitungen in Kalifornien. Die meisten davon decken aber nur eine der acht "news regions" ab. Einzig die "Los Angeles Times" ist im ganzen Staat verbreitet und wird in einem von fünf kalifornischen Haushalten gelesen. Die Presse spielt nach wie vor eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess. Im Fernsehen erscheinen nur die kontroversen Gegenstände; für die weniger umstrittenen (z.B. Kreditvorlagen) ist der Stimmbürger auf die Presse angewiesen. "Pressearbeit" ist für jeden Kampagnenmanager wichtig, schon weil die TV-Stationen oft Ereignisse aufgreifen, die in der Presse gemeldet wurden. Pressekonferenzen und sonstige "Medienereignisse" werden oft nur veranstaltet, um in den TV-Nachrichten zu erscheinen (Mediendesign).

²⁵³ Fitzgerald (1980, 14).

Fast alle Zeitungen nehmen zu den Abstimmungsgegenständen Stellung. Die Abstimmungsempfehlungen werden mehrmals übersichtlich präsentiert, oft mit der Empfehlung, diese in die Wahlkabine mitzunehmen. Ueber den Einfluss der Presse auf das Abstimmungsverhalten herrscht in der Literatur keine Einigkeit (Magleby 1984, 151 f.). In der Schweiz dürfte er wohl grösser sein als in Kalifornien.

Oft zu hören sind auch Werbespots am **Radio**, die viel billiger sind als im Fernsehen. Sie sind hilfreich, um Namen und Schlagworte bekannt zu machen. In den Wochen vor der Abstimmung vom 8. November 1988 war im klassischen Musikprogramm KDFC San Francisco fast jeder zweite Werbespot politisch.

Als Unterschied zwischen der Schweiz und Kalifornien bleibt zunächst festzuhalten, dass sich die Kampagne in einem so grossen und bevölkerungsreichen Staat wie Kalifornien zwangsläufig mehr über die Massenmedien abspielen muss. Direkter Kontakt Wähler - Gewählte oder Stimmbürger - Initianten besteht kaum noch, und auch das Sammeln von Unterschriften hat keine meinungsbildende Funktion.

Die Verhältnisse in der Schweiz sind anders: die Printmedien spielen eine dominante Rolle, es gibt noch zahlreiche öffentliche Veranstaltungen mit face-to-face Kontakten. Die Kampagnen können nach Kantonen und Sprachregionen unterschiedlich verlaufen. In den elektronischen Medien ist politische Werbung nicht zulässig.

Freilich hat sich auch in der Schweiz die Printmedienlandschaft während der vergangenen Jahrzehnte verändert. 1982 gab es noch 124 Zeitungen, die

mindestens fünf Mal wöchentlich erschienen.²⁵⁴ 60 Prozent der Schweizer Presse steht den bürgerlichen Parteien nahe. Radio und Fernsehen sind öffentlich-rechtlich geregelt.

8.4.2 PR-Industrie

Was bei Wahlkämpfen schon lange üblich ist - nämlich eine professionell geführte Kampagne - setzt sich in den USA immer mehr auch bei Abstimmungskämpfen durch. Bezüglich der politischen PR hinkt die Schweiz hinter den USA nach, scheint aber aufzuholen. Während es in der Schweiz bisher noch nie vorgekommen ist, dass ausschliesslich eine professionelle Firma mit der Lancierung einer Initiative und der Unterschriftensammlung beauftragt worden ist²⁵⁵, existiert in Kalifornien eine eigentliche "Initiativenindustrie". Wer genügend Geld hat, der gibt eine Initiative bei einer professionellen Firma dieser Branche "in Auftrag".

Allein die Einreichung einer Initiative kostet, wenn man die Dienste einer professionellen Firma in Anspruch nimmt, ein bis zwei Millionen Dollar. Für Prop 104 von 1988 bezahlten die Versicherungsgesellschaften durchschnittlich 39 Dollar pro Unterschrift oder insgesamt 14,5 Millionen Dollar - ein einmaliger Rekord (vgl. Price 1988, 484).²⁵⁶

²⁵⁴ Saxer (1984, 208).

²⁵⁵ Bei den Referenden gegen die eidgenössische Parlamentsreform (1992) war dies hingegen der Fall.

²⁵⁶ Um bei der Unterschriftensammlung durch "direct mail" die Aufmerksamkeit des angeschriebenen Wählers zu wecken, wurde ein Briefumschlag von 51 x 61 cm Grösse versandt.

Auch die Kampagne wird meist von Profis aus der PR-Branche geführt, oft von den gleichen Leuten, welche die Initiative zustandegebracht haben. Ihr Problem ist, dass es bei der grossen Anzahl von Gegenständen, die zur Abstimmung gelangen, schwierig ist, für ein bestimmtes Thema Aufmerksamkeit zu erringen. So ist denn die Botschaft oft extrem und verzerrt, meist in einer einprägsamen Konklusion endend. So etwa einfach: "Initiative 26 is a bad initiative." Aufgabe der PR-Agenturen ist die Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses im Sinne ihrer Auftraggeber - und nicht die politische Erziehung des Stimmbürgers.

Für einen Abstimmungserfolg gibt es zwei Strategien: entweder wird das Produkt (die Initiative) vorhandenen Wünschen der Stimmbürger angepasst, oder es wird versucht, deren Präferenzen so zu modellieren, dass das fertige Produkt akzeptiert wird. Die Methoden sind nicht zimperlich: gemacht wird, was wirkt. Die PR-Büros können sich in Kalifornien auf Meinungsumfragen stützen, die bereits vor der Abstimmung gemacht werden.

Vor zehn Jahren war in der Schweiz die Engagierung eines PR-Büros für die Abstimmungskampagne noch selten; heute scheint dies tendenziell zur Regel zu werden.²⁵⁷ Das politische Marketing fasst allmählich Fuss. Für das Referendum gegen den Rebbaubeschluss wurden besoldete Sammler eingesetzt (vgl. S. 202). Schon für die Kleinbauern-Initiative hatte Karl Schweri, Eigentümer der Denner, sieben Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Die Oeko-Gruppe, welche hinter der Rothenthurm-Initiative stand, verdankte den Abstimmungserfolg nicht zuletzt der Zürcher Werbeagentur Tscharnier.²⁵⁸ Im Schweizer "Abstimmungs-

²⁵⁷ Vgl. zu den Anfängen des politischen Marketings in der Schweiz: Longchamp (1991, 319 f.).

²⁵⁸ Vgl. den Artikel "Die Industrialisierung der Demokratie", in: Politik und Wirtschaft 10/1989, S. 22 - 26.

geschäft" tätig sind ferner die PR-Büros Dr. Rudolf Farmer, Zürich, Klaus J. Stöhlker²⁵⁹, Zollikerberg, Rudolf H. Abächerli, Zürich, sowie neuerdings das St. Galler Büro Weigelt & Braun.²⁶⁰

²⁵⁹ Das 1982 von K.J. Stöhlker und H.P. Graf herausgegebene Wahlhandbuch "Wahlkampf von A bis Z" wurde wegen der Kritik der PR-Berufsorganisation zurückgezogen. "Das Buch selbst ist ein perfektes Produkt des politischen Marketings: Nie im Buchhandel erschienen, überall zitiert und umstritten, wohl ohne je gelesen worden zu sein." (Longchamp 1991, 320)

²⁶⁰ Joseph Hanhart, Kreuz- und Querverbindungen im Parlament, 5. A., 1992, zählt im Anhang zu seinem Buch (S. 120 ff.) 19 schweizerische PR-Agenturen auf, die auch im Abstimmungs- und Wahlgeschäft tätig sind.

9 DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS

9.1 Verlauf direktdemokratischer Entscheide bei der Initiative

Im folgenden soll der politische Entscheidungsprozess **bei der Volksinitiative** in Kalifornien und in der Schweiz vergleichend dargestellt werden. Für das institutionelle Verfahren sei auf die Kapitel 3.1 und 3.3 und auf Abb. 6.1 verwiesen.

Ich lege das Schwergewicht auf die Volksinitiative, weil in Kalifornien das fakultative Gesetzesreferendum kaum eine Rolle spielt, und die Vorlagen, die dem obligatorischen Verfassungsreferendum unterstehen, wenig kontrovers sind, da sehr hohe institutionelle Hürden bestehen, bis sie zur Abstimmung gelangen (Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments).

Im Verlauf des Entscheidungsprozesses bei der Volksinitiative werden immer mehr Menschen involviert, was folgende Darstellung veranschaulichen soll:

Abb. 9.1: Involvierung in den direktdemokratischen Prozess

Initiierung	Kern- gruppe
Qualifizierung	Aktivisten, Direktinteressierte Unterstützungskomitee Unterzeichner
Parlamentarische Behandlung	Regierung, Parlament, Verwaltung
Meinungsbildung	Medien, Parteien, Verbände, Interessengruppen
Entscheidung	Stimmbürgerschaft
Nachbehandlung	Regierung, Parlament, Verwaltung, Initianten, Gerichte, Direktbetroffene

9.1.1 Initiierungsphase

Am Anfang einer Initiative steht eine Idee in einer "Keimzelle". Eine kleine Gruppe oder ein einzelner entwickeln und entfalten den Gedanken, ein Problem mittels einer Initiative anzugehen, nachdem Ueberlegungen, den Weg über das Parlament zu gehen - d.h. nahestehende Parlamentarier um die Artikulierung des Anliegens zu bitten - verworfen wurden oder der parlamentarische Weg erfolglos war. Ist der Entscheid zur Lancierung getroffen, dann arbeitet die Gruppe entweder selbst den definitiven Initiativtext aus - eventuell unter Beizug von

Experten - oder sie verfasst einen Entwurf und gibt diesen dann zur Vernehmlassung in jene Kreise, von denen sie sich Unterstützung erhofft. Setzt sich die "Keimzelle" aus Mitgliedern einer dauerhaften intermediären Organisation zusammen, so wird sie versuchen, diese Organisation für die Trägerschaft der Initiative zu gewinnen.²⁶¹

Es ist stets eine (etablierte oder nichtetablierte) "Elite" (bzw. "Gegenelite"), die Initiativen auslöst und deren Texte formuliert. Es handelt sich nicht um "Durchschnittsbürger", sondern um Exponenten von sozialen Bewegungen, Parteien, Interessengruppen, manchmal auch um sehr engagierte Einzelgänger (vgl. 8., Politische Akteure). "Far from involving numerous people, the authoring of most ballot measures is accomplished by a handful of activists."²⁶²

Die auslösenden Motive der Initianten können sehr unterschiedlich sein. Es kann sich um eine Parlamentariergruppe handeln, die mit ihren Anliegen unterlegen ist und nun eine neue Chance sucht. Es können Personen oder Gruppen sein, die nicht etabliert sind und vom vorneherein keine Chance sehen, ihre Anliegen auf dem parlamentarischen Weg zu realisieren. Es kann sich um eine Partei, eine Gruppierung oder einen einzelnen handeln, welche die Initiative als Profilierungsmöglichkeit ansehen. Es kann die Ueberzeugung wegleitend sein, ein bestimmter Gegenstand müsse endlich breit diskutiert und "vom Volk entschieden" werden. Auch Betroffenheit und Frustration über einen Entscheid oder ein Ereignis können auslösend wirken, so etwa in der Schweiz die Katastrophe von Tschernobyl (welche zwei Atominitiativen auslöste), eine Bankenaffäre in

²⁶¹ Das ist der übliche Weg innerhalb der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Um sich nicht mit neuen Initiativen zu übernehmen, hat die SPS unlängst das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs an Parteitagern für die Lancierung von Initiativen beschlossen.

²⁶² Culver/Syer (1986, 129).

der Filiale Chiasso der Schweizerischen Kreditanstalt 1977 (Auslöser der Bankeninitiative der SPS von 1979), die "Fichenaffäre" in der Schweiz (Auslöser der Initiative gegen den "Schnüffelstaat" 1990), ansteigende Steuerbelastungen (welche in Kalifornien die Eigentumssteuer-Reduktions-Initiative von 1978 auslösten).

Die Initiierung einer Initiative erlaubt "agenda setting": ein Gegenstand wird auf die politische Traktandenliste eines politischen Systems gesetzt, auch gegen den Widerstand der etablierten politischen Kräfte.

Das Initiativkomitee muss bei der Ausarbeitung des Textes keine Kompromisse eingehen: so besteht die Gefahr, Maximalforderungen aufzustellen, alle Ideen, welche innerhalb des Komitees auftauchen, miteinzubeziehen. Nicht selten lässt die Sorgfalt bei der Formulierung zu wünschen übrig, und der Verfassungskonformität des Textes wird zuwenig Beachtung geschenkt. Ein Beispiel aus Kalifornien ist die berühmte Proposition 13 von 1978, die Eigentumssteuer-Reduktions-Initiative.²⁶³ Donald Hagman, Rechtsprofessor der University of California in Los Angeles, meinte dazu gegenüber der "Los Angeles Times", "that its authors might reasonably be arrested for 'drunken drafting'" (League of Women Voters 1983, 42). "Verfassungsrechtsetzung ist kein 'Gesellschaftsspiel', das am Stammtisch, im Sitzungszimmer des Verbandssekretariats oder der Unternehmungsdirektion oder anlässlich einer Parteivorstandssitzung zu erledigen wäre", mahnt Rhinow (1984, 229).

Welche Probleme werden mit dem Mittel der Initiative aufgegriffen? Oft solche, die das Parlament vor sich hergeschoben und nicht gelöst hat, zuweilen aufgrund

²⁶³ Text in: League of Women Voters (1983, 93 f.).

von Blockierungen durch Interessengruppen. Es kommt in Kalifornien vor, dass Vorlagen, die vom Parlament abgelehnt oder durch das Veto des Gouverneurs zu Fall gebracht worden sind, dem Volk mittels der Initiative zum Schiedsentscheid vorgelegt werden, so 1988 die erfolgreiche Proposition 97, welche den "State Occupational Safety and Health Plan" wieder einführte. Die Initiativgegenstände spiegeln die grossen Streitthemen innerhalb der kalifornischen und schweizerischen Gesellschaft wider (vgl. Abb. 4.9) - etwa Todesstrafe, Eigentumssteuer, Busing, AIDS in Kalifornien, Abtreibung und Armee in der Schweiz sowie Atomkraft, Umweltschutz und Verkehr in beiden Gesellschaften -, und die Zunahme der Anzahl der Initiativen seit den 1970er Jahren (Abb. 4.6) ist ein Indiz für ein erhöhtes Konfliktpotential.

9.1.2 Qualifizierungsphase

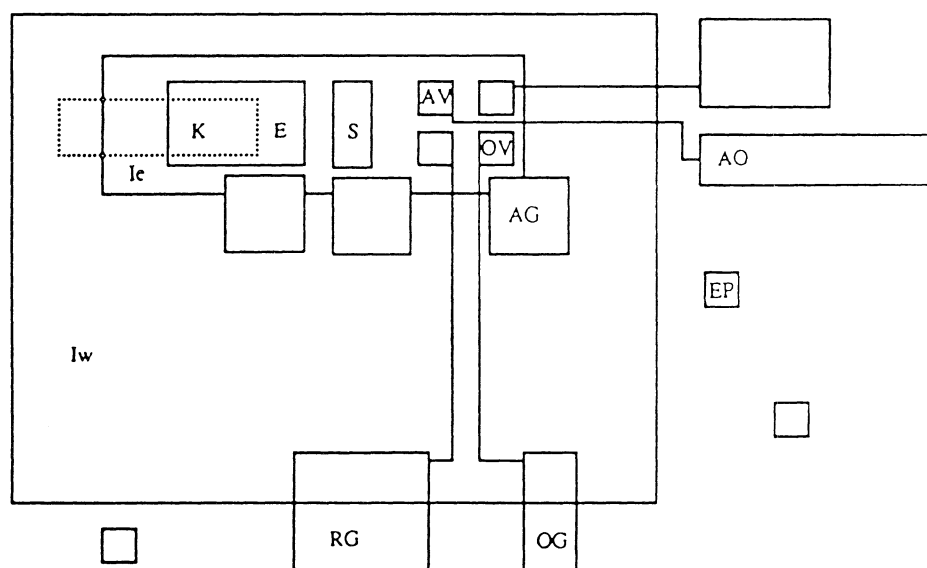
Ist der Initiativtext formuliert, muss die Initiative in der Schweiz wie in Kalifornien bei den zuständigen Behörden angemeldet werden. Nun beginnt die Qualifizierungsphase, d.h. innerhalb der geforderten Zeit (18 Monate in der Schweiz, 5 Monate in Kalifornien) müssen die notwendigen Unterschriften (100'000 in der Schweiz, 616'000 in Kalifornien) beigebracht werden.

Um die Qualifizierungsphase zu überstehen, bedarf es Ressourcen: Geld, Menschen, Wissen, Organisation. Die institutionelle Hürde ist hoch.²⁶⁴ Hat eine dauerhafte intermediäre Organisation die Trägerschaft übernommen, so wird

²⁶⁴ Wie Magleby (1984, 42 f.) für die USA nachweist, besteht ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der beizubringenden Unterschriften und der Zahl der eingereichten Initiativen. Je höher in den US-Staaten die Zahl der notwendigen Unterschriften, desto höher sind auch die Erfolgsraten bei der Volksabstimmung.

deren organisatorischer Apparat die Unterschriftensammlung übernehmen. Im Fall schweizerischer Parteien werden die Kantonal- und Lokalsektionen angehalten, Unterschriften zu sammeln, bei der SPS neuerdings durch die Vorgabe von Quoten, zeigt doch die Erfahrung, dass es nicht genügt, einfach Unterschriftenbogen zu versenden. Handelt es sich um ein Ad-hoc-Komitee ohne bestehende Organisation, so muss der Apparat für die Unterschriftensammlung erst aufgebaut werden. Meist wird versucht, ein Unterstützungskomitee mit prominenten Mitgliedern zu gründen. Die Organisation einer Initiativbewegung in der Schweiz ist meist wie folgt aufgebaut:

Abb. 9.2: Organisatorischer Aufbau einer Initiativbewegung in der Schweiz



K = Keimzelle, informelle Gruppe
 E = Erstunterzeichner, Rückzugsberechtigte
 S = Sekretariat
 AV = Vertreter assoziierter Gruppen
 OV = Vertreter der Orts- und Regionalgruppen
 AG = Arbeitsgruppen
 RG = Regionalgruppe
 OG = Ortsgruppe
 Ic = Initiativkomitee (im engeren Sinn)
 Iw = Initiativkomitee (im weiteren Sinn)
 EP = Einzelpersonen, die die Initiative unterstützen
 AO = Assoziierte Organisation

Quelle: Eppler (1988, 218)

Das Organisationskomitee bildet eine Dachorganisation mit einem Sekretariat, welcher Arbeitsgruppen, Regionalgruppen und Ortsgruppen angehören. Es werden Kontakte zu bestehenden Organisationen sowie zu prominenten Einzelpersonen geknüpft, von denen man sich Unterstützung erhofft. Finanzielle Mittel

müssen beschafft werden, was meist durch Spendenaufrufe geschieht. Eine erste Orientierung der Medien erfolgt. Unterschriftenbogen müssen gedruckt und versandt werden. Dazu gehören auch Werbematerialien und eventuell Argumentationshandbücher. Schliesslich muss dafür gesorgt sein, dass die ausgefüllten Unterschriftenbogen zurückgesandt und die Unterschriften bei den zuständigen Stellen beglaubigt werden.

Die Unterschriftensammlung erfolgt im geschilderten Fall durch freiwillige, unbezahlte Aktivisten auf Strassen und Plätzen. In Kalifornien werden, mit steigender Tendenz, zwei andere Methoden zusätzlich angewandt: Direct Mail und "Auftragsvergabe" an eine professionelle Firma (vgl. 7.3.1).

Initiativkomitees verkennen oft die erforderlichen Anstrengungen und sind dann vor Ablauf der Sammelfrist zu einem Effort gezwungen.²⁶⁵

In Kalifornien qualifizieren sich nur rund ein Drittel der Initiativen, die angemeldet werden. In der Anfangszeit der Initiative lag die Qualifikationsrate höher (mehr als zwei Drittel von 1912 bis 1929), 1970 bis 1979 lag sie noch bei 12 Prozent. Das dürfte mit der steigenden Zahl der notwendigen Unterschriften

²⁶⁵ Die Erfahrungen, die ein Ad-hoc-Komitee in der Schweiz mit der am 11. August 1981 eingereichten "Kulturinitiative" gemacht hat, dürften typisch sein: "Geplant war zunächst, die 100'000 Unterschriften in einer auf sieben Monate beschränkten 'konzertierten und konzentrierten Aktion' zu sammeln, wobei wir mit Ausgaben von 30'000 Franken rechneten. Die Ernüchterung war dann ziemlich total: Nach einjährigen Bemühungen musste das Initiativkomitee feststellen, dass erst knapp 50'000 Unterschriften beisammen waren... Dafür hatte man bereits über 50'000 Franken ausgegeben und darüber hinaus noch einmal rund 50'000 Franken Schulden gemacht." Zitiert nach dem "Tages-Anzeiger-Magazin" Nr. 31 vom 31. Juli 1981, S. 6. - Ähnlich erging es den Initianten einer Zivildienstinitiative ("Münchensteiner-Initiative"), die 1970 lanciert wurde. "Die Unterschriftensammlung verlief zunächst harzig. Die Initianten hatten geglaubt, es reiche aus, die Initiative zu lancieren, Unterschriftenbogen zu drucken und diese Parteien, kirchlichen Organisationen und Zeitschriften zur Verfügung zu stellen. Aber sie hatten sich getäuscht." (Epple 1988, 72)

zusammenhängen. 1912 genügten 85'574 Unterschriften für eine Verfassungsinitiative, 1950 waren 204'672 notwendig und 1988 595'485.²⁶⁶ Für die Schweiz liegen keine vergleichbaren Zahlen hinsichtlich der Qualifikation von Initiativen vor, da es vor 1978 keine Anmeldepflicht gab. Erste Erfahrungen zeigen indessen, dass die Qualifikationsrate höher ist als in Kalifornien. Von 1979 bis Ende 1987 schafften es 12 angemeldete Initiativen nicht, innert 18 Monaten die geforderte Unterschriftenzahl beizubringen.²⁶⁷ Im gleichen Zeitraum kamen 47 Initiativen zustande. Das ergibt eine Qualifikationsrate von fast 80 Prozent.²⁶⁸

Ist die notwendige Unterschriftenzahl zusammengekommen, so stellt das für das Komitee ein erstes Erfolgserlebnis dar. Die offizielle Einreichung der Initiative erfolgt in der Schweiz bei möglichst grosser Medienpräsenz.

9.1.3 Parlamentarische Phase

Die parlamentarische Phase in Kalifornien unterscheidet sich stark von jener in der Schweiz: Bei der direkten Form der Initiative in Kalifornien findet keine parlamentarische Beratung statt, es können nur Hearings nach Anmeldung und

²⁶⁶ Siehe A History of the California Initiative Process, California Secretary of State, March 1988, S. 11.

²⁶⁷ Beispiele von nicht zustandegekommenen Initiativen in der Schweiz: Initiative für die "Wiedereröffnung der Freudenhäuser", gestartet 1983; "Todesstrafe für Drogenhändler", 1983; "Hügelstadt Sonnenberg", 1989 (Franz Weber), "Behandlungsfristen für Initiativen", 1989 (Felix Böhi), Initiative "für die Erziehung zu den Werten der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte," 1987, "gegen die Vermarktung von Gewalt und Sexualität in den Medien", 1987 (beide lanciert vom Waadtländer "Moralisten" Felix Glutz).

²⁶⁸ Hertig (1984, 258) führt aus, dass nach Schätzungen jede dritte bis vierte Initiative nicht zustande kommt.

nach Einreichung der Initiative abgehalten werden. Das Parlament gibt keine Abstimmungsempfehlung heraus. Und vor allem wird die parlamentarische Phase viel rascher durchlaufen.

Es kann nicht erstaunen, dass von der (1966 abgeschafften) indirekten Initiative in Kalifornien wenig Gebrauch gemacht wurde: da der Entscheidungsprozess mehr Zeit kostet als bei der direkten Form, war die "Durststrecke" für die Initianten wesentlich länger. Beim langwierigen Entscheidungsprozess in der Schweiz haben die Initianten Mühe, die Aktivisten während Jahren bei der Stange zu halten, sie zu dauernder Oeffentlichkeitsarbeit zu motivieren, bis sich endlich das Parlament mit der Initiative beschäftigt und das Initiativkomitee durch die Möglichkeit des Rückzugs einen gewissen Verhandlungsspielraum hat. Insbesondere dann, wenn es sich um ein Ad-hoc-Komitee handelt, dessen Mitglieder sonst politisch nicht tätig sind, ist permanente Aktivierung kaum möglich.

In Kalifornien ist der Handlungsspielraum der Staatsorgane nach Einreichung der Initiative gering. Anders in der Schweiz. Wie bereits erwähnt (vgl. S. 101), geht nach Einreichung eines Volksbegehrens die "Initiative" tatsächlich auf Regierung und Parlament über. Die Staatsorgane haben eine breite Palette von Möglichkeiten, die Initiative "unschädlich zu machen": Verzögerung, Verschleppung, direkter oder indirekter Gegenvorschlag, Spaltung der Initianten, taktische Wahl des Abstimmungstermins und der Kombination der Abstimmungsgegenstände, Abstimmungsempfehlung, Formulierung des Abstimmungsbüchleins.

In einem langen Lernprozess haben die Staatsorgane ein gutes Gespür für die Beurteilung der Erfolgchancen einer Initiative und die eventuell nötigen Konzessionen entwickelt, um die Erfolgchancen zu vermindern. Wird die

Initiative als chancenlos angesehen, gelangt der Bundesrat gewöhnlich mit der Empfehlung "zur Verwerfung ohne Gegenvorschlag" ans Parlament. Die meisten Initiativen werden dem Volk vom Parlament zur Ablehnung empfohlen. Bundesrat und Bundesversammlung werden dann einen direkten oder indirekten (d.h. eine Regelung auf Gesetzesstufe) Gegenvorschlag ausarbeiten, wenn sie der Initiative Erfolgchancen zubilligen und/oder die Initianten die Bereitschaft zum Rückzug der Initiative signalisieren.

Auf der Seite der Initianten ist das Volksbegehren ein "Verhandlungspfand" (vgl. Hofer 1987), und durch die Bereitschaft zum Rückzug können sie Konzessionen erreichen, was allerdings stark von der Einschätzung der Erfolgchancen abhängt. Im Fall eines möglichen Gegenvorschlages ist taktisches Geschick nötig, und die Initianten müssen über die Fähigkeit verfügen, mit einem Teilerfolg zufrieden zu sein und die Initiative gegebenenfalls zurückzuziehen.

Ein Nachteil der indirekten Initiative in der Schweiz ist die sehr lange parlamentarische Phase: drei bis fünf Jahre sind der Normalfall (siehe S.103). Der pensionierte Basler Verkehrsjournalist Bernhard Böhi - verärgert über die Verschleppung seiner Tempo 130-Initiative - hat eine neue Volksinitiative angemeldet, welche verlangt, dass Initiativen spätestens 30 Monate nach Einreichung zur Abstimmung gelangen. Im April 1989 hat die zuständige Nationalratskommission eine Motion beschlossen, welche eine Abstimmung spätestens drei bis fünf Jahre nach der Einreichung vorschlägt. Die Unterschriftensammlung für Böhis Initiative wurde im Juli 1990 eingestellt.

9.1.4 Meinungsbildungsphase

In der Schweiz erfolgt eine erste Meinungsbildung, v.a. in der politischen Elite und den vom Gegenstand betroffenen Interessengruppen, bereits in der parlamentarischen Phase. Verbände, Parteien und Medien beginnen sich mit der Initiative zu beschäftigen, es erfolgt eine erste "Bearbeitung" der öffentlichen Meinung. Oppositionskreise formieren sich zur Erörterung von "Abwehrmassnahmen".

Bevor die eigentliche Entscheidungsphase bei den Stimmbürgern beginnt, sind innerhalb der politischen Elite und bei den direktbetroffenen Kreisen die Meinungen "gemacht". Nun gilt es, die Wähler zu überzeugen, die in der Mehrzahl noch kaum von der Initiative gehört haben.

Am Ende der parlamentarischen Phase - die in der Schweiz sehr lange dauern kann - hat bei einem Ad-hoc-Komitee der Elan der Lancierung meist nachgelassen, die politischen Umstände haben sich geändert, die öffentliche Meinung hat sich eventuell gewandelt, und die Verfechter der Initiative sind, wenn es sich um ein Ad-hoc-Komitee handelt, nicht mehr identisch mit dem Kreis der Initianten.

Aeusserst wichtig ist es, schon in der Meinungsbildungsphase den Entscheidungsgegenstand zu definieren und dies nicht den Gegnern zu überlassen (Näheres dazu unter 9.5.4.).²⁶⁹ Das ist schwierig, denn die meist ausserhalb der

²⁶⁹ Z.B. ist es der Kampagne der Schweizerischen Bankgesellschaft gegen die Bankeninitiative der SPS von 1979 gelungen, aus einer "Bankensteuer" eine "Bankkundensteuer" zu machen. - Die Gegner der Initiative "Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge" verstanden es, nicht die geplante Flugzeugbeschaffung, sondern die Existenz der Armee zum Kampagnegegenstand zu machen (eidgenössische Abstimmung vom 6. Juni 1993).

politischen Elite stehenden Initianten haben wenig direkten Zugang zu den Medien, und für diese ist der Gegenstand vor der eigentlichen Kampagne kaum ein "Medienereignis". Für die Schweiz meint Neidhart (1983, 39), dass das Definitions- und Ueberzeugungspotential vorwiegend in bürgerlicher Hand sei.

9.1.5 Entscheidungsphase

Die Monate vor der Abstimmung erfordern von einem Abstimmungskomitee eine totale Mobilisierung seiner Ressourcen. Verfügt es über ausreichend finanzielle Mittel, kann es die Führung der Kampagne einer PR-Agentur übergeben oder sich zumindest beraten lassen.

Die Planung und Durchführung einer Abstimmungskampagne setzt Finanzen, einen administrativen Apparat und Know-how voraus. Vorab ist die politische Konstellation zu analysieren. Ist die Haltung der Stimmbürger zum Gegenstand stark, labil oder nicht prädisponiert? Danach hat sich die Kampagnestrategie²⁷⁰ auszurichten. Soweit die Ressourcen vorhanden sind, werden alle zur Verfügung stehenden Kampagnemethoden angewandt. Neben kostenpflichtigen gibt es auch "kostenlose" Methoden, wozu die Gewinnung von Opinion leaders für das Unterstützungskomitee, die Präsenz auf Plätzen und Strassen, persönliche Gespräche, Versammlungen, Medienorientierungen, die Herausgabe von Parolen, die Stellungnahme im Abstimmungsbüchlein zählen. Kostenpflichtig sind Werbespots in Radio und Fernsehen, Anzeigen in den Printmedien, Flugblätter und Plakate.

²⁷⁰ Tips "How to run a winning initiative campaign" finden sich bei Schmidt (1989, 200 ff.).

Die Gewichtung der Methoden ist in Kalifornien und der Schweiz unterschiedlich. In einer Massendemokratie besteht, wie erwähnt (S. 248) kaum noch direkter Kontakt zwischen Wählern und Gewählten bzw. zwischen Stimmbürgern und Initianten. Die Kommunikation findet über die Massenmedien statt. So gibt es in Kalifornien kaum öffentliche Veranstaltungen über die Abstimmungsgegenstände. Bei der Vielzahl von Abstimmungsgegenständen und gleichzeitig stattfindenden Wahlen ist es schwierig, die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen.

Nicht alles Wünschbare ist machbar. Ad-hoc-Komitees leiden oft unter einem Mangel an Finanzen und administrativen Ressourcen und werden regelmässig von finanz- und organisationskräftigen Gegnern bei den Kampagneausgaben übertroffen (one-sided spending, siehe S. 288). Ressourcenarme Komitees müssen zwangsläufig ihre Kampagne schwergewichtig auf "kostenlosen" Methoden aufbauen. In Kalifornien konzentrieren sich die Aktivitäten auf den unentgeltlichen Zugang zu den Massenmedien, in der Schweiz bemüht man sich noch eher um den direkten Kontakt mit dem Stimmbürger.

Wichtig für den Abstimmungserfolg ist der Abstimmungsslogan. Die Kampagnebotschaft soll das Ziel der Initiative prägnant und einprägsam zusammenfassen. "The theme should encourage people to vote for something they already believe in."²⁷¹

Ich zähle einige Beispiele von Slogans auf, die sich als erfolgreich erwiesen haben:

²⁷¹ Schmidt (1989, 201).

In der Schweiz fand am 21. November 1882 eine Abstimmung über die Einführung eines eidgenössischen Schulsekretärs statt. "Durchschlagend wirkte die Umdeutung des harmlosen stoffsammelnden Erziehungssekretärs in den 'Schulvogt', der zuhanden der gereizten Bergbauerngemüter mit dem Forstpolizisten verglichen wurde."²⁷² Im Vorfeld der Abstimmung vom 11. Mai 1884 wurden die vier Abstimmungsgegenstände von Gegnern als "4höckriges Kamel" tituiert. Alle vier Vorlagen scheiterten. Reizwörter, die in der Schweiz bei Abstimmungskampagnen negative Gefühle auslösen, sind der "Abbau von Volksrechten", die "Untergrabung der Armee", das "Ende des Föderalismus", der "Anfang des Polizeistaates", die "Preisgabe der Neutralität".

1910 sollen Wirtschaftskreise in South Dakota und Missouri, welche gegen Vorschläge zur Bekämpfung des Alkoholhandels eintraten, eine allgemeine "vote no"-Kampagne gestartet haben, mit der Ueberlegung, auch der "ignorant voter" könne, wenn er alles ablehne, in der umstrittenen Alkoholfrage nichts falsch machen. Von den 21 "referred measures" wurden 20 abgelehnt (Silagi 1982, 287). Hertig (1981, 8) berichtet von einer Kampagne in Colorado, bei der den Stimmbürgern über Wochen eingetrichtert wurde, ein zur Abstimmung anstehendes Volksbegehren sei "the wrong solution". In einer Nachbefragung konnten 40 Prozent der Befragten ihre ablehnende Haltung lediglich mit diesem Schlagwort begründen.

²⁷² Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich 1980, S. 1075.

9.1.6 Interpretationsphase

Nach der Abstimmung ist die Arbeit eines Initiativkomitees keineswegs zu Ende. Zunächst geht es nach einer Abstimmung darum, den "Volkswillen" im eigenen Interesse zu interpretieren. Ueber die Motive, die zu einem bestimmten Abstimmungsergebnis geführt haben, kann am Abend des Urnenganges nur spekuliert werden. Von den Kontrahenten werden Motive als massgebend angeführt, welche auch im Falle einer Niederlage die eigene Position stärken sollen. Ein jüngstes Beispiel liefert die Abstimmung vom 23. September 1990 in der Schweiz über die Initiative für ein Moratorium bei Atomkraftwerken. Der zuständige Energieminister, Bundesrat Adolf Ogi, warnte während der Kampagne vor einer Annahme der Initiative. Sie sei "der Einstieg in den Ausstieg". Nach der Annahme der Initiative durch die Stimmbürger meinte er, das Ergebnis sei so zu interpretieren, dass die Mehrheit der Stimmbürger "die Option Kernenergie offenlassen" wolle.

Falls die Initiative eine Mehrheit findet - was in der Schweiz selten, in Kalifornien aber immerhin in einem Drittel aller Fälle geschieht -, haben die Initianten in Kalifornien fast sicher mit einer Gerichtsklage der Unterlegenen zu rechnen. Es ist nun Aufgabe der Initianten, diese Klage in der Öffentlichkeit als "Missachtung des Volkswillens" zu brandmarken. In der Schweiz haben die Initianten, falls die Initiative die Form einer allgemeinen Anregung hat oder es sich um einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung handelt, die Ausführung des Volksauftrages zu überwachen. Missachtung des "Volkswillens" muss vor allem über die Medien kritisiert werden, da es kein Rechtsmittel gegen diesbezügliche Beschlüsse bzw. Nichtentscheidungen des Parlaments gibt.

In der Schweiz wie in Kalifornien haben die Initianten den Vollzug von Gesetzes- und Verfassungsnormen zu überwachen, was in Kalifornien insofern einfacher ist, als die vorgeschlagenen Gesetzes- und Verfassungstexte meist sehr detailliert ausgearbeitet sind und schon einen Tag nach der Abstimmung in Kraft treten.

Falls die Initiative abgelehnt wird, haben die Initianten die Gegner der Initiative - die meist auch vage Versprechungen über Reformen gemacht haben - an die verbalen Zusicherungen vor der Abstimmung zu erinnern. Sind die Ad-hoc-Komitees nicht völlig entmutigt, so werden sie versuchen, die Koalition für neue Aktionen zusammenhalten. Generell gilt es, die Frustration der Abstimmungsniederlage zu überwinden und positive indirekte Wirkungen zu eruieren. Ueblich sind auch Schuldzuweisungen an die Gegner der Initiative: sie hätten über viel mehr Geld verfügt, der Abstimmungskampf sei unfair gewesen, die verwendeten Slogans irreführend, es habe persönliche Diffamierungen gegeben usw.

9.2 Reformmöglichkeiten beim Initiativprozess

Durch den Political Reform Act wurde der direktdemokratische Prozess in Kalifornien tiefgreifender reformiert als in der Schweiz durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1976. Die kalifornischen Versuche, weitere Reformen durchzuführen, sind permanent. Im Juni 1988 scheiterte eine Initiative der League of Women Voters (Proposition 68), welche staatliche Finanzhilfen für Wahlkampagnen vorsah. In der Schweiz sind die Chancen für echte Reformen gering, wie sich aus den ersten Stellungnahmen zur laufenden Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ablesen lässt. "Statt zu versuchen, die Qualität der einstigen direkten Demokratie durch infrastrukturelle

Sicherungen in eine moderne Schweiz hinüberzuführen - zum Beispiel durch Massnahmen zur Verstärkung der Parteien, zur Chancengleichheit in Wahlen und Abstimmungen usw. - hat man die Volksrechte den Wirrungen einer 'freien Marktwirtschaft' der Politik ausgesetzt", kritisiert Sigg (1978, 290).

Ich behandle im folgenden Reformmöglichkeiten beim direktdemokratischen Prozess in der Schweiz und in Kalifornien in bezug auf die Initiative.²⁷³ Die Schweiz und Kalifornien könnten wechselseitig von ihren Erfahrungen profitieren, da einige Reformvorschläge, die an einem Ort diskutiert werden, im anderen Staat bereits verwirklicht sind.

In der folgenden Abbildung werden Reformvorschläge aufgeführt, die in jüngster Zeit in der Schweiz und in Kalifornien diskutiert worden sind, ergänzt durch eigene Ideen.

²⁷³ Bezüglich weiterer Reformmöglichkeiten siehe Cronin (1989, 232 - 246); Zisk (1987, 257 - 266); Rhinow (1984, 235 f.); Möckli (1989, 43 - 45), Kölz (1991), Möckli (1992, 211 ff.).

Abb. 9.3: Reformmöglichkeiten beim Initiativprozess

Phase	Schweiz	Kalifornien
1) Formulierung	Amtliche Beratung bei der Formulierung des Textes	Hearing im Parlament, Vorprüfung der Verfassungsmässigkeit
2) Qualifizierung	Unterschriftensammlung in Wahllokalen ermöglichen	wie Schweiz, Verbot bezahlter Unterschriftensammler
3) Parlament	Abänderung des Textes, wenn zusätzliche Unterschriften beigebracht werden, Zweistufiges Verfahren, Verkürzung der parlamentarischen Phase	wie Schweiz, indirekte Initiative, Rückzugsklausel, Gegenvorschlag
4) Kampagne	Offenlegung von Spenden und Ausgaben, Anspruch auf Darstellung im Abstimmungsbüchlein, Spendenbegrenzung, Ausgabenbegrenzung, Öffentliche Finanzhilfe, Transfers bei grossen Disparitäten, Gratis-Zeit in den elektronischen Medien	wie Schweiz wie Schweiz wie Schweiz
5) Implementierung	Verfassungsrechtliche Prüfung von Abstimmungsergebnissen und Gegenvorschlägen der Bundesversammlung, Kontrolle der Implementierung	Karenzfrist für Initiativen zum gleichem Gegenstand

1) In der **Formulierungsphase** ist eine obligatorische Beratung durch eine amtliche Stelle bei der Ausarbeitung des Initiativtextes empfehlenswert. Die "Single Subject Rule" ("Einheit der Materie" in der Schweiz) sollte strenger angewendet werden. In Kalifornien ist es zweckmässig, dass Hearings in Parlamentsausschüssen stattfinden, bevor der Initiativtext endgültig feststeht. Es sollte ein Kurzgutachten über die Verfassungsmässigkeit einer Initiative eingeholt werden können.

2) Für die **Qualifizierungsphase** werden in Kalifornien folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Erhöhung bzw. Verminderung der geforderten Unterschriftenzahl
- Verkürzung oder Verlängerung der Sammelfrist
- Erfordernis einer bestimmten geographische Verteilung der Unterschriften
- Verbot bezahlter Unterschriftensammler.

Die Beibringung der nötigen Unterschriften durch freiwillige Helfer ist heute kein leichtes Unterfangen. Ich würde empfehlen, die Unterschriftensammlung zu erleichtern - nicht zu erschweren, sie aber auch kontrollierbar zu machen. Der Kommerzialisierung der Unterschriftensammlung muss Einhalt geboten werden. Versuchsweise ist das Sammeln von Unterschriften unmittelbar vor Abstimmungslokalen zuzulassen und, wo die örtlichen Verhältnisse es gestatten, ein Raum dafür zur Verfügung zu stellen.

3) Während der **parlamentarischen Phase** ist ein Aushandlungsprozess zwischen Initianten und Staatsorganen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Zu prüfen wäre, ob unter gewissen Voraussetzungen der Initiativtext durch das Parlament abgeändert werden könnte. Damit könnte der Initiativprozess zu einem ähnlichen Lern- und Aushandlungsprozess gemacht werden, wie es bei

der Gesetzgebung schon der Fall ist. Ansätze dazu gibt es in der Schweiz (weniger hingegen in Kalifornien). Für Kalifornien wäre die Wiedereinführung der indirekten Initiative mit der Möglichkeit des Rückzugs zu empfehlen. Auch sollte das Parlament einen Gegenvorschlag machen können.

In der Schweiz vermag die Volksinitiative als allgemeine Anregung nicht zu befriedigen, solange die endgültige Formulierung einer Vorlage allein in den Händen des Parlaments liegt und eine richterliche Ueberprüfung, ob das Parlament dem erteilten Auftrag nachgekommen ist, nicht zulässig ist. Schon eher der Kompromissbildung zwischen Initianten, betroffenen Gruppen und Staatsorganen dient das Instrument des direkten oder indirekten Gegenvorschlages²⁷⁴. Denkbar wäre, das Quorum für die Einreichung einer Initiative auf beispielsweise 50'000 Unterschriften festzusetzen, die Initiative parlamentarisch zu behandeln und danach, wenn die Initianten den Text zu modifizieren wünschen, nochmals 50'000 Unterschriften zu verlangen.²⁷⁵

²⁷⁴ In Kalifornien sind indirekte Gegenvorschläge des Parlaments zu Initiativen selten. Ein Beispiel war der Alternativvorschlag zu Proposition 13 von 1978, der berühmten Grundeigentumssteuer-Reduktions-Initiative. Der Alternativvorschlag kam allerdings zu spät und hatte in der Abstimmung keine Chance. Direkte Gegenvorschläge sind, da die Initiative nicht ans Parlament zur Beratung gelangt, nicht möglich. Die in der Schweiz bereits vorhandenen Instrumente des direkten Gegenvorschlages und der Rückzugsklausel wären für Kalifornien zu prüfen. Dies würde eine Rückkehr zur indirekten Initiative bedingen.

²⁷⁵ Eine zweistufiges Verfahren besteht bereits in Massachusetts, allerdings ohne die Möglichkeit der Modifikation des Initiativtextes. Eine Gesetzesinitiative bedarf der Unterschriften von drei Prozent der Wähler, die sich an der letzten Wahl beteiligt haben. Lehnt das Parlament die Initiative ab, sind nochmals ein halbes Prozent Unterschriften beizubringen, und dann entscheiden die Stimmbürger. Eine Verfassungsinitiative benötigt ebenfalls Unterschriften von drei Prozent der Wähler; sie hat aber keine weitere Wirkung, falls sich nicht in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen mindestens ein Viertel der Parlamentsmitglieder für die Initiative ausspricht. - In Ohio und Utah haben die Initianten zusätzliche Unterschriften (drei bzw. fünf Prozent) beizubringen, falls das Parlament das Anliegen ablehnt (Auer 1989, 64). In Ohio kann das Parlament den Initiativtext modifizieren. Sind die Initianten damit nicht einverstanden, können sie durch das Sammeln von zusätzlichen Unterschriften (drei Prozent) eine Volksabstimmung herbeiführen.

Schon 1975 machte Nick Brestoff, damals Student der Rechtswissenschaften, folgende Vorschläge zur Reform des Initiativprozesses (League of Women Voters 1983, 72 f.): 1) Nach der Anmeldung einer Initiative sammelt ein Komitee Unterschriften (Quorum: ein Prozent der bei der letzten Gouverneurswahl abgegebenen Stimmen). 2) Ist dies gelungen, so werden Hearings in sechs verschiedenen Orten Kaliforniens abgehalten. Dabei können sich Befürworter und Gegner äussern. 3) Danach haben die Initianten Gelegenheit, den Initiativtext zu modifizieren. 4) Der Justizminister besorgt die endgültige Formulierung des Textes, und nun sammeln die Initianten weitere 4 bzw. 7 Prozent Unterschriften (je nachdem, ob es sich um eine Gesetzes- oder Verfassungsinitiative handelt). 5) Nach dem Zustandekommen der Initiative werden Hearings im Parlament abgehalten. 6) Stimmt das Parlament der Initiative zu, so findet im Fall einer Gesetzesinitiative keine Volksabstimmung statt. Sagt es nein, so kommt die Initiative automatisch zur Abstimmung.

Auch für die Schweiz wäre ein zweistufiges Qualifizierungsverfahren denkbar. Berücksichtigt man, dass in der Schweiz auf Bundesebene jedes Jahr mehrere Urnengänge stattfinden, so könnte es wie folgt gestaltet werden: Für die Vorqualifikation eines Initiativbegehrens hat ein Komitee 50'000 Unterschriften beizubringen. Danach wird - bei einem eidgenössischen Urnengang zusammen mit eigentlichen Abstimmungsvorlagen - eine Vorabstimmung durchgeführt. Spricht sich mindestens ein Drittel der Stimmenden für die Initiative aus, so kommt es innert Jahresfrist zur eigentlichen, dezisiven Abstimmung. Wollen die Initianten den Initiativtext nach der ersten Abstimmung modifizieren, so haben sie erneut 50'000 Unterschriften zu sammeln. Die Vorteile dieses Verfahrens lägen m.E. darin, dass in der Öffentlichkeit eine Art "zweifache Lesung" über den Initiativvorschlag stattfinden könnte, und dass Parlament, Regierung, Initianten und Direktbetroffene nach der ersten Abstimmung ein klares Signal

bezüglich der Erfolgchancen der Initiative hätten. Am besten würde man ein solches zweistufiges Qualifizierungsverfahren vorab auf Kantons- und Gemeindeebene erproben.

In der Schweiz muss auch beim jetzigen System die Frist von der Einreichung bis zur Abstimmung drastisch verkürzt werden (vgl. 3.1.3.). Generell sollten Initiativen zwei Jahre nach ihrer Einreichung zur Abstimmung gelangen.

4) Bezüglich der **Kampagnephase** steht vor allem eine gleichmässige Verteilung der Ressourcen zur Diskussion.²⁷⁶ Man kann, was Einnahmen und Ausgaben angeht, obere oder untere Grenzen oder beides festlegen, d.h. Spenden und Ausgaben begrenzen und/oder staatliche Finanzhilfen gewähren.²⁷⁷ Erfahrungen mit solchen Massnahmen gibt es.

Begrenzung der Spenden und Ausgaben: Es bestehen schon in der Phase des Sammelns von Unterschriften beträchtliche Ungleichheiten. Wer es sich leisten kann, beauftragt in Kalifornien eine professionelle Unternehmung mit dem Einreichen einer Initiative, was ein bis zwei Millionen Dollar kostet. In den USA hatten vor 1976 18 Staaten Gesetze, welche das finanzielle Engagement

²⁷⁶ "...methods must be found to counteract the unfair advantage enjoyed by wealthy interest groups in many referendum campaigns... Future reform might include complete public financing of all referendum campaigns and the strict enforcement of limits on spending achieved by monitoring paid advertising." (Hahn/Kamieniecki 1987, 145)

²⁷⁷ Pierre Patenaude (in: Delpérée 1986, 123 f.) formuliert das Problem wie folgt: "...où se trouve le compromis acceptable entre le libéralisme à l'état pour qui laisserait libre cours à toute dépense référendaire et le rigorisme excessif qui limiterait la liberté d'expression? Comment concilier la liberté d'expression, le droit à l'information et l'égalité des chances pour les diverses options?"

von Unternehmungen²⁷⁸ in Abstimmungskämpfen untersagten bzw. beschränkten.²⁷⁹ Die meisten dieser Gesetze wurden von den Gerichten in umstrittenen Entscheidungen für verfassungswidrig erklärt, so jenes von Massachusetts 1978 vom U.S. Supreme Court²⁸⁰. Im Fall *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1 [1976])²⁸¹ hiess der U.S. Supreme Court 1976 zwar die Bestimmung des Federal Election Campaign Acts betreffend der Begrenzung der Wahlspenden auf 1000 Dollar für Kandidaten für ein US-Amt gut, entschied aber anderseits, dass die Begrenzung von Wahlkampfausgaben von Individuen und Gruppen verfassungswidrig sei (Verstoss gegen das First Amendment: freedom of speech). Auf diesen Entscheid stützte sich der California Supreme Court bei der Ungültigerklärung der im Political Reform Act von 1974 vorgesehenen Ausgabenbegrenzungen. In der Schweiz bestehen weder Vorschriften zur Begrenzung der Ausgaben in Abstimmungskämpfen noch sind diesbezügliche Reformbestrebungen im Gang.

In Montana sind Wahlkampfspenden von Einzelpersonen bei Initiativkampagnen auf 75 Dollar begrenzt (Naisbitt 1984, 246). Beim Referendum von Quebec 1980 konnten nur natürliche Personen Spenden von maximal 3000 kanadischen Dollar leisten. Die staatlichen Subventionen betrugen 2'122'257 Dollar, die Beiträge der politischen Parteien 1'670'754 Dollar, während die privaten Spenden nur 316'691 Dollar ausmachten. Beim Referendum in Quebec durfte ein Komitee nicht mehr als einen halben Dollar pro Wähler ausgeben.

²⁷⁸ Diskutiert wird in den USA auch eine Mitsprache von Teilhabern an Unternehmungen bei Ausgaben, die das Management für Wahl- und Abstimmungskämpfe beschliesst (vgl. Cronin 1989, 108).

²⁷⁹ Cronin (1989, 102).

²⁸⁰ *First National Bank of Boston et al. v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978).

²⁸¹ Siehe Widmer (1989, 316 ff.).

Gestützt auf die Resultate ihrer Untersuchung warnen Owens und Wade (1984) davor, von Vorschriften über Ausgabenbeschränkungen, wie sie in den USA für gewisse Wahlen schon bestehen, eine bessere Chancengleichheit zu erwarten.

Staatliche Unterstützung: Staatliche Unterstützung auf der Einnahmenseite würde zur "Waffengleichheit" im direktdemokratischen Prozess beitragen, indem sich Gruppen mit wenig Mitteln gegenüber dem "big money" Gehör verschaffen könnten. Auch würde die Abhängigkeit von den Geldgebern verringert.

Als bei der EG-Abstimmung in Grossbritannien 1975 deutlich wurde, dass die Pro-Europäer über weit mehr Ressourcen verfügten, stellte der Staat den Dachorganisationen beider Seiten je 125'000 Pfund für die Abstimmungskampagne zur Verfügung. Bei der (konsultativen) Abstimmung über die Umstellung vom Links- auf den Rechtsverkehr in Schweden am 16. Oktober 1955 erhielten das befürwortende und das gegnerische Komitee je eine Million Schwedische Kronen²⁸² (Rommelfanger 1988, 176).

Erwünscht wäre ferner ein ausgewogener Zugang zu den Massenmedien, beispielsweise durch die Zurverfügungstellung von Gratis-Zeit für die an Mitteln unterlegene Seite in den elektronischen Medien, wie dies in den USA aufgrund der "fairness doctrine" bis vor kurzem möglich war.

Vorstellbar wäre auch ein "interner Finanzausgleich" unter den Kontrahenten. Gibt eine Seite beispielsweise viermal mehr aus als die gegnerische, so hat sie einen Zehntel ihrer eingesetzten Mittel nachträglich der anderen Seite zu vergüten.

²⁸² Gewiss ist eine staatliche Unterstützung bei Abstimmungskampagnen in Staaten mit wenig Sachabstimmungen politisch leichter durchsetzbar.

Ein gewisser Ausgleich könnte auch die Zurverfügungstellung von Platz im Abstimmungsbüchlein sein, das jedem Stimmbürger zugestellt wird. In der Schweiz wäre, wie dies in Kalifornien bereits der Fall ist, ein gesetzlicher Anspruch auf Darlegung der Argumente im Abstimmungsbüchlein zu schaffen.

Offenlegungspflicht: Die Schweiz hätte bezüglich Offenlegungsbestimmungen einiges nachzuholen. Die Offenlegungspflicht für alle Einnahmen und Ausgaben von Komitees trüge zur politischen Transparenz bei. In den US-Gliedstaaten ist die Offenlegung an der Tagesordnung. Ähnlich detaillierte Offenlegungsbestimmungen wie in den USA sind auch im "Loi sur la consultation populaire" von Quebec aus dem Jahre 1978 festgelegt.

5) Implementierungsphase: Ist eine Initiative in der Volksabstimmung verworfen worden, sollte eine neue Initiative zum gleichen Gegenstand erst nach einer Wartefrist zulässig sein.

Bei Initiativen, die als allgemeine Anregung formuliert sind, ist dem Bundesgericht die Kontrolle darüber zu übertragen, ob die Bundesversammlung den Begehren der Initianten nachkommt. Ferner sollte das Bundesgericht, ähnlich wie der Supreme Court in Kalifornien, gutgeheissene Initiativen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen können.²⁸³ Ergänzend wäre dann ein Vorprüfungsverfahren bezüglich der Verfassungsmässigkeit vor Beginn der Unterschriftensammlung vorzusehen.

²⁸³ Dabei wäre ein heikles rechtliches Problem zu lösen: wie lässt sich prüfen, ob neue Verfassungsnormen verfassungskonform sind? Es bedürfte einer Verfassungsnorm, wonach Volksinitiativen z.B. nicht gegen die Grundrechte oder gegen Staatsverträge verstossen dürfen.

9.3 Exkurs: Neue Institutionen

Weitere Vorschläge zielen auf die Einführung neuer (direkt)demokratischer Institutionen.

Mehr Wirkung als eine Petition, aber weniger als eine Initiative hat die sog. "Volksmotion", wie sie der Kanton Solothurn seit 1988 kennt. 100 Stimmberechtigte können dem Kantonsrat einen Antrag stellen, der wie eine Motion eines Parlamentsmitglieds behandelt wird. Der Kanton Zürich kennt seit 1869 die "Einzelnitiative": ein einzelner kann einen Antrag ans Kantonsparlament einreichen, der jedoch nur dann weiterbehandelt wird, wenn er die Unterstützung eines Drittels der Parlamentsmitglieder erhält.

Für Kalifornien wären direktdemokratische Instrumente denkbar, mit welchen man Einfluss auf die Bundespolitik ausüben könnte, ähnlich bestehender Einrichtungen in den Schweizer Kantonen (Vernehmlassungsreferenden, Standesinitiative). Solche Vorschläge werden allerdings in Kalifornien nicht diskutiert; es ist auch fraglich, ob sie vom Bundesrecht her gesehen zulässig wären.

In der Schweiz werden direktdemokratische Instrumente erörtert, welche es erlauben, auf supranationale Organe Einfluss zu nehmen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf eine Annäherung der Schweiz an die EG von Bedeutung, denn wenn die Schweiz als EG- oder EWR-Mitglied die EG-Rechtsordnung ganz oder teilweise übernehme, würde der Wirkungsbereich der direktdemokratischen Rechte beschnitten. Der Substanzverlust an direkter Demokratie könnte durch neue, europakompatible Instrumente kompensiert werden. In Frage kämen z.B. die "EG-Initiative", das Vernehmlassungsreferendum oder das konstruktive

Referendum.²⁸⁴ Die Fachdiskussion hat nach der Ablehnung des EWR-Vertrages durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 an Brisanz verloren.

Wäre die **Teledemokratie** eine Alternative zur direkten Demokratie?²⁸⁵ Der Untertitel des Buches von Christopher Arterton (1987) über die Teledemokratie lautet: "Can technology protect democracy?" Können Referenden durch Meinungsumfragen ersetzt werden? Lässt sich die Stimmabgabe von der Urne in die Wohnung verlegen? Die technischen Möglichkeiten dazu wären vorhanden. Die Stimmabgabe könnte über ein Videotextsystem, über ein Teletextsystem mit Telefon oder über interaktives Kabelfernsehen erfolgen. Erste Experimente mit diesen Verfahren wurden bereits gemacht (vgl. Arterton 1988, 621 f.).

Teledemokratische Verfahren bzw. Umfragen bieten durchaus Vorteile. Sie sind, wenn die Infrastruktur einmal vorhanden ist, kostengünstig. Bei einer repräsentativen Stichprobe wären die Unterschichten besser vertreten als bei Urnengängen. Der Stimmbürger könnte nicht nur mit Ja oder Nein antworten, sondern auch unter mehreren Alternativen wählen und seine Motive transparent machen. Die Informationsvermittlung ist leichter.

Es überwiegen allerdings Skepsis und kritische Fragen. Meinungsumfragen fehlt die legitimierende Wirkung des Referendums. Bei hoher Konfliktintensität würden Minderheiten das Ergebnis kaum akzeptieren. Die Missbrauchsgefahr wäre sehr hoch. Regierungskontrollierte Referenden würden noch einfacher zu

²⁸⁴ Details bei Möckli (1992, 208 f.).

²⁸⁵ Vgl. dazu: Arterton (1987), Arterton (1988), Willem E. Saris, New Possibilities for Political Participation: Tele-democracy, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 327 - 336.

gewinnen sein. Die Ergebnisse sind kaum nachprüfbar. Wer kann mit den technischen Einrichtungen umgehen und wer würde zu Hause den Input besorgen? Der Stimmbürger oder seine Kinder? Direkte Demokratie besteht nicht nur im Registrieren von Meinungen; sie ist auch Lern- und Sozialisationsprozess. Die Meinungsbildung ist ebenso wichtig wie die Meinungsäußerung. Als Informationssysteme finden die teledemokratischen Verfahren durchaus Akzeptanz, nicht aber als Entscheidungssysteme. Das Problem der direkten Demokratie ist nicht ein Zuwenig, sondern eher ein Zuviel an Information.

9.4 Wirkungen direktdemokratischer Entscheide

9.4.1 Vorwirkungen

Allein das Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen in einem politischen System hat beträchtliche antizipative Wirkungen auf das Verhalten der politischen Akteure mit Entscheidungsanteil. Sie müssen im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses die Möglichkeit direktdemokratischer Interventionen stets mit einkalkulieren. Direkte Demokratie ist ein alternativer resp. zusätzlicher Kanal der Interessendurchsetzung bzw. Entscheidungsverhinderung. Das zwingt die Staatsorgane zu Rücksichtnahme und Kooperation mit politischen Akteuren ohne Entscheidungsanteil. Die politischen Akteure mit und ohne Entscheidungsanteil werden stets auch die Stimmungslage der Stimmbürgerschaft miteinkalkulieren.

Direkte Demokratie wirkt in Richtung Konsens-Demokratie und macht die "Mehrheits-Demokratie" fast unmöglich.²⁸⁶ Die Schweiz wie Kalifornien sind nichtparlamentarische Demokratien (vgl. Abb. 6.1). Während die Schweiz eher den reinen Typus der Konsens-Demokratie verkörpert, ist Kalifornien eine Mischung aus Konsens- und Mehrheitsdemokratie (Mehrheitswahlrecht, keine Kollegialregierung, Präsidialprinzip). Auch im politischen System Kaliforniens haben die direktdemokratischen Elemente indessen beträchtliche Vorwirkungen in Richtung Konsens-Demokratie. Die direkte Demokratie beschränkt sowohl den Handlungsspielraum des Gouverneurs wie jenen der Parlamentsmehrheit. Verfassungsänderungen haben nur Erfolgchancen, wenn die Vorlagen breit abgestützt sind.

Auch, aber nicht nur wegen der direkten Demokratie hat sich in der Schweiz - neben dem Parteien- und dem föderativen System - eine dritte, korporative Repräsentationsebene herausgebildet. Direkte Demokratie ist in der Schweiz weniger die Ursache als das Mittel des Verbandseinflusses. Ein starker Einfluss der Interessenverbände auf Regierung und Verwaltung besteht in den meisten westlichen Demokratien.

Beim Gesetzgebungsprozess in der Schweiz hat eine Expertenkommission auch die Funktion, eine Vorlage "referendumstüchtig" zu machen. Der lange Entscheidungsprozess, bedingt auch durch die direktdemokratische Nachentscheidungsmöglichkeit, scheint, was die Effizienz betrifft, einen entscheidenden Nachteil zu haben: durch das in die Länge gezogene Verfahren versucht jeder Interessenverband, seine Partikularinteressen möglichst vollständig einzubringen, wodurch der Prozess weiter verzögert und die Kompromissbildung erschwert

²⁸⁶ Vgl. allgemein dazu: Lijphart (1989).

wird. Wird der Entscheidungsprozess beschleunigt, wie im Fall eines dringlichen Bundesbeschlusses, so sind die Interessengruppen offenbar weniger gut in der Lage, rasch und wirksam zu reagieren, wie z.B. 1989 die dringlichen Bundesbeschlüsse zum Bodenrecht, von welchen starke Interessengruppen tangiert wurden, gezeigt haben.

9.4.2 Direkte Wirkungen

Direkte Wirkungen ergeben sich unmittelbar aus dem Abstimmungsergebnis: Vom Parlament beschlossene, aber von den Stimmbürgern verworfene Verfassungsrevisionen und Gesetze können nicht in Kraft treten, gutgeheissene Volksinitiativen werden geltendes Recht. Wie schon ausgeführt (Abb. 4.5), beträgt die Erfolgsquote von Parlamentsvorlagen in den USA wie in der Schweiz etwa zwei Drittel. Die Erfolgsquote von Initiativen ist in den USA etwa dreimal höher als in der Schweiz. Initiativen auf Kantons- und Gemeindeebene sind in der Schweiz im Durchschnitt weit erfolgreicher als auf Bundesebene (vgl. Moser 1987). Abgelehnte Parlamentsvorlagen haben sowohl in den USA als auch in der Schweiz nur ausnahmsweise Auswirkungen auf den Bestand der Regierung.

Die direkten Wirkungen von Initiativen in der Schweiz sind gering; um so bedeutsamer sind ihre indirekten Wirkungen (vgl. unten). In Kalifornien ist die direkte Wirkung grösser, die indirekten Wirkungen sind indessen geringer, da es kaum Aushandlungsprozesse zwischen den Initianten und den Staatsorganen gibt.

9.4.3 Indirekte Wirkungen

Die indirekten Nachwirkungen von Referenden und Initiativen sind weder leicht vorherzusagen noch leicht auszumachen. "Whilst the result of a referendum may be fairly predictable, its eventual effects are much more difficult to assess."²⁸⁷

Eine Erfahrung zeigt sich in der Schweiz wie in Kalifornien: abgelehnte Volksinitiativen bleiben nicht wirkungslos auf die Politik der Staatsorgane, insbesondere dann nicht, wenn das Abstimmungsergebnis knapp war.

"Die Befunde der Untersuchungen schweizerischer Volksinitiativen, Referendumsbegehren und Volksabstimmungen haben gezeigt, dass die Volksrechte ihre Wirkungen überwiegend mittelbar ausüben: Wie das drohende Referendum zum Kompromiss - innerhalb des Parlaments und über seine Grenzen hinaus - zwingt, veranlasst die Initiative Behörden auch dann zum Handeln, wenn ihr Scheitern voraussehbar ist."²⁸⁸

Bei den indirekten Wirkungen unterscheide ich, in Anlehnung an Gut²⁸⁹, zwischen primär-indirekten und sekundär-indirekten Wirkungen.

Primär-indirekte Wirkungen liegen dann vor, wenn die Staatsorgane den Anliegen der Initianten teilweise entgegenkommen, sei es durch einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag oder durch politische Entscheide, die sie in eigener Kompetenz treffen können. Die indirekte Wirkung kann sich nach oder

²⁸⁷ Smith (1976, 3).

²⁸⁸ Troitzsch (1979, 84).

²⁸⁹ Juan Felix Gut, Die Wirkungen der Verfassungsinitiative, in: Schweizer Rundschau, Nr. 3, 1973, S. 172 - 186.

bereits vor der Abstimmung einstellen. Indirekte Wirkungen ergeben sich auch für die Initianten.

Regierung und Verwaltung in der Schweiz haben in jahrzehntelanger Praxis gelernt, die Erfolgchancen von Initiativen abzuschätzen, und sie haben Strategien entwickelt, welche die Chancen der Initiativen in der Abstimmung vermindern. Erachten sie eine Initiative als chancenlos, werden keine Konzessionen gemacht. Das war bei 39 der 167 Initiativen der Fall, die von 1891 bis 1985 behandelt worden sind. Werden der Initiative Chancen zugebilligt, dann erfolgt ein Entgegenkommen nicht zuletzt in der Absicht, damit die Erfolgchancen zu vermindern und die Initianten auseinanderzuidividieren.

Indirekte Gegenvorschläge - d.h. meist Revision oder Erlass eines Gesetzes - wurden bis 1985 in 52 Fällen unterbreitet. 25 Initiativen wurden daraufhin zurückgezogen. In 26 Fällen wurde ein direkter Gegenvorschlag unterbreitet, was zu 13 Rückzügen führte (vgl. Hofer 1987).

Abgelehnte Initiativen können *nach* der Abstimmung ebenfalls indirekte Wirkungen auslösen.

Eine verblüffende indirekte Wirkung hatte in Kalifornien die abgelehnte Proposition 13 von 1976, welche den Bau eines Atomkraftwerkes verhindern wollte. Nach der Abstimmung erliess das Parlament die schärfsten Sicherheitsauflagen beim Bau von Atomkraftwerken in den ganzen USA und bestimmte, dass in Zukunft über alle Atomfragen das Volk entscheiden solle. Das Atomkraftwerk wurde schliesslich nicht gebaut: es wäre mit all den zusätzlichen Sicherheitsauflagen zu teuer gekommen (Naisbitt 1984, 235 f.).

Abstimmungsergebnisse können kommende Wahlen beeinflussen. In der Schweiz jedoch schlagen die Abstimmungsergebnisse kaum auf Wahlergebnisse durch. Als 1872 der erste Versuch einer Totalrevision der Bundesverfassung scheiterte, gewannen die Radikalen und Liberalen gleichwohl die darauffolgende Nationalratswahl klar.

Insbesondere in den USA kann sich eine Imitationswirkung für andere Gliedstaaten ergeben. Das war beispielsweise bei der kalifornischen Eigentumssteuer-Reduktions-Initiative 1978 der Fall. Die "tax revolt" griff, wie bereits erwähnt, sogleich auf 19 andere Staaten über.

Indirekte Wirkungen sind auch für die Initianten auszumachen. Bezüglich der Friedensbewegung in der Schweiz stellt Rudolf Epple fest, dass die sieben friedenspolitischen Initiativen insgesamt nachteilige Wirkungen für die Bewegung gehabt hätten. "Sie kanalisieren die Ressourcen und die politische Macht der Friedensbewegung auf den institutionalisierten Einflussweg und wirken disziplinierend auf radikalere Teile der Friedensbewegung, die zu direkten Aktionen bereit wären."²⁹⁰ Die Initiativbewegungen seien nach den Abstimmungen jeweils demobilisiert worden. Insgesamt hätten die friedenspolitischen Initiativen integrativ auf die Friedensbewegung zurückgewirkt. "In ihren Inhalten, Aktions- und Organisationsformen passte sich die Friedensbewegung dem herrschenden Diskurs, der herrschenden politischen Kultur und den Mechanismen des politischen Systems an und brachte sich damit selbst um einen Teil ihrer politischen Macht."²⁹¹ Die Zahl der direkten Aktionen der

²⁹⁰ Epple (1988, 217).

²⁹¹ Epple (1988, 304).

Friedensbewegung - Boykotte, Besetzungen, Streiks, Störungen u.ä. - hätten in der Zeit, während der die Initiativen hängig waren, jeweils abgenommen.

Die Rückwirkungen auf die Initianten sind nicht in jedem Fall nachteilig. Eine Initiative gibt einer Bewegung ein klares Ziel und zeigt den Weg auf, es zu erreichen. Sie hat beträchtliche mobilisierende Effekte (vgl. Giugni 1991). "Die direkte Demokratie stärkt und mässigt Protestbewegungen zugleich."²⁹²

Sekundär-indirekte Wirkungen auf die Gesellschaft liegen vor, wenn das Problembewusstsein gestärkt wird und ein allmählicher Bewusstseinswandel in Richtung der Ziele der Initiative eintritt oder wenn die Initiative als Ventil zum Abbau von Spannungen dient.

Für die Schweiz lehrt die historische Erfahrung, dass es oft zweier oder mehrerer Anläufe bedurfte, bis sich ein Anliegen durchsetzte. Es gibt zahlreiche Beispiele, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Frauenstimmrecht, Verhältnismwahlrecht, Raumplanung, Wirtschaft, Sozialversicherung. Bei der Initiative zur Abschaffung der Armee gingen die Initianten von Beginn an von einer Niederlage in der Volksabstimmung aus. Sie setzten ausschliesslich auf die sekundär-indirekten Wirkungen ihres Volksbegehrens.

Epple (1988) ist der Ansicht, dass die friedenspolitischen Initiativen in der Schweiz weder bedeutsame primäre noch sekundäre-indirekte Wirkungen hatten. Die Einstellung der Bevölkerung zum Zivildienst habe sich innert 15 Jahren nicht wesentlich verändert.

²⁹² Kriesi (1986, 343).

9.5 Beeinflussbarkeit direktdemokratischer Entscheide

Unter den kalifornischen Stimmbürgern ist offenbar die Meinung, dass Geld Wahlen und Abstimmungen entscheiden könne, weit verbreitet. So erklärten sich bei einer Umfrage des Field Instituts²⁹³ in Kalifornien 82 Prozent mit der Aussage einverstanden: "In those proposition races where only one side of an issue has enough money to pay for expensive campaign advertising, the outcome does not usually represent the will of the people but the interest of the big campaign contributors." 63 Prozent meinten, das Abstimmungsbudget hätte einen grossen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, 28 Prozent gaben an, es hätte "einigen Einfluss".

Wo intensive direkte Demokratie besteht - und das ist weltweit nur in der Schweiz, in einigen Gliedstaaten der USA und im Fürstentum Liechtenstein der Fall -, gehört die Frage, ob Abstimmungserfolge käuflich sind, zu den Dauerbrennern in der politischen und der politikwissenschaftlichen Diskussion.²⁹⁴ Die Antworten der politischen Akteure auf diese Frage fallen hierzulande wie jenseits des Atlantiks unterschiedlich aus: die in einer Abstimmung obsiegende Seite sagt gewöhnlich nein, Unterlegene mit schmalem Abstimmungsbudget bejahen. Die Sieger loben die "Reife", "Einsicht" oder "Unbeirrbarkeit" der Stimmbürger, die Verlierer beklagen die perfide Propaganda der Gegenseite und deren Uebermacht an finanziellen Ressourcen. Lässt sich die Frage empirisch beantworten? Teilweise. Geld hat einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, aber es ist nicht der einzige Bestimmungsfaktor, und eine

²⁹³ Abgedruckt in: Cronin (1989, 100).

²⁹⁴ "Clearly, the most frequently heard criticism of the initiative process is the role that big money plays in direct democracy campaigns." Bell/Price (1988, 103). - Ein in den USA gängiger Ausspruch lautet: "Why bother to vote? The rich guys always win."

Kausalbeziehung zwischen Abstimmungsbudget und Abstimmungsergebnis besteht nicht.

9.5.1 Daten

Erhebungen aus der Schweiz und Kalifornien zeigen, dass eine Nein-Kampagne fast immer Erfolg hat, wenn ihr sehr viel mehr Geld zur Verfügung steht als den Befürwortern einer Vorlage. Als Propagandadominanz ("one-sided spending") wird von Lowenstein²⁹⁵ definiert: eine Seite hat im Abstimmungskampf mindestens doppelt soviel ausgegeben wie die andere (für Kalifornien gilt als zusätzliches Kriterium, dass die eine Seite mindestens 250'000 Dollar mehr zur Verfügung hatte).

²⁹⁵ Daniel H. Lowenstein, Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment, in: UCLA Law Review, Vol. 29, Number 3, February 1982, S. 505 - 641.

Abb. 9.4: Propagandadominanz und Abstimmungsergebnis

	Anzahl Vorlagen	Angenom- men	Abgelehnt	Erfolgs- quote do- minante Seite
A. Schweiz 1977 - 1980				
dominant pro	13	12	1	92 %
dominant kontra	7	0	7	100 %
B. Kalifornien 1954 - 1982 (nur Initiativen)				
dominant pro	23	11	12	48 %
dominant kontra	15	2	13	87 %
C. Kalifornien 1970 - 1980 (Parlamentsvorlagen)				
dominant pro	7	4	3	57 %
dominant kontra	1	0	1	100 %

Daten aus:

A. Gruner/Hertig (1983, 134)

B. Magleby (1984, 148)

C. Lowenstein (1982, 518)

Was die Datenerhebung anbelangt, so ist zu berücksichtigen, dass in Kalifornien die in Abstimmungskampagnen eingesetzten Mittel offenlegungspflichtig und

daher genau bekannt sind, während Hans Peter Hertig²⁹⁶, von dem die Zahlen für die Schweiz stammen, mit einer Schätzung aufgrund von Inserateflächen in ausgewählten Zeitungen arbeiten musste.

Auf den ersten Blick scheint der Befund klar: Geld hat einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, insbesondere bei Nein-Kampagnen. Die Schlüsse, welche Politikwissenschaftler aus diesen und anderen Daten gezogen haben, sind allerdings unterschiedlich. Hans Peter Hertig beantwortet die Frage nach der Käuflichkeit von Abstimmungen mit "im Prinzip ja". Hertig stützte sich unter anderem auf die Studie von Lowenstein (1982), der für Kalifornien zu einem ähnlichen Schluss kommt, wenngleich er ihn nicht so pointiert formuliert wie Hertig. Betty Zisk stellte fest, dass in 40 von 50 untersuchten Abstimmungen in den Staaten Kalifornien, Massachusetts, Michigan und Oregon von 1976 bis 1980 die "high spending side" gewann. "I find that campaign expenditures are the single most powerful predictor of the vote."²⁹⁷ In 17 von 32 Fällen ergab sich im Verlauf der Abstimmungskampagne ein Meinungsumschwung in die Richtung jener Seite, die mehr finanzielle Mittel zur Verfügung hatte.

Zisk (1987, 88) erwähnt eine (mir nicht zugängliche) Studie "The Initiative Report 4" (December 2, 1983), die für die Periode von 1976 bis 1983 "revealed

²⁹⁶ Hans Peter Hertig hat sich in verschiedenen Publikationen mit der Frage der Käuflichkeit von Volksabstimmungen befasst: "Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen", in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 22/1982, S. 35 - 57. - "Volksabstimmungen", in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2, Bern 1984, S. 247 - 277. - Gruner / Hertig, Der Stimmbürger und die "neue" Politik. Wie reagiert die Politik auf die Beschleunigung der Zeitgeschichte? Bern 1983.

²⁹⁷ Zisk (1987, 90).

clearly the importance of money in such campaigns as 80 percent of the propositions were defeated when the opponents outspent the proponents".

Ein anderer Experte, David Magleby (1984, 150), schreibt: "The changes in voting intentions on propositions, which generally coincide with disparities in campaign spending, lead to the conclusion that on issues, where voters do not have standing opinions, more spending by opponents of an initiative will generally lead to its defeat." Damit hat Magleby eine Bedingung für erfolgreiches "negative outspending" angesprochen: keine "standing opinions". Wir werden unten darauf zu sprechen kommen.

Schmidt (1989, 36) ist etwas vorsichtiger: "Money, or the lack of it, is certainly a factor in the outcome of all initiative campaigns, but other factors - like the strength of initial public support for the initiative, the credibility of opponent and proponent groups, and advertising strategy - are usually more decisive than money alone."

Die Frage ist, ob die Höhe des Werbebudget als Erklärung ausreicht, oder ob nicht vielmehr auch andere bzw. zusätzliche Bestimmungsfaktoren zur Erklärung herangezogen werden müssen.

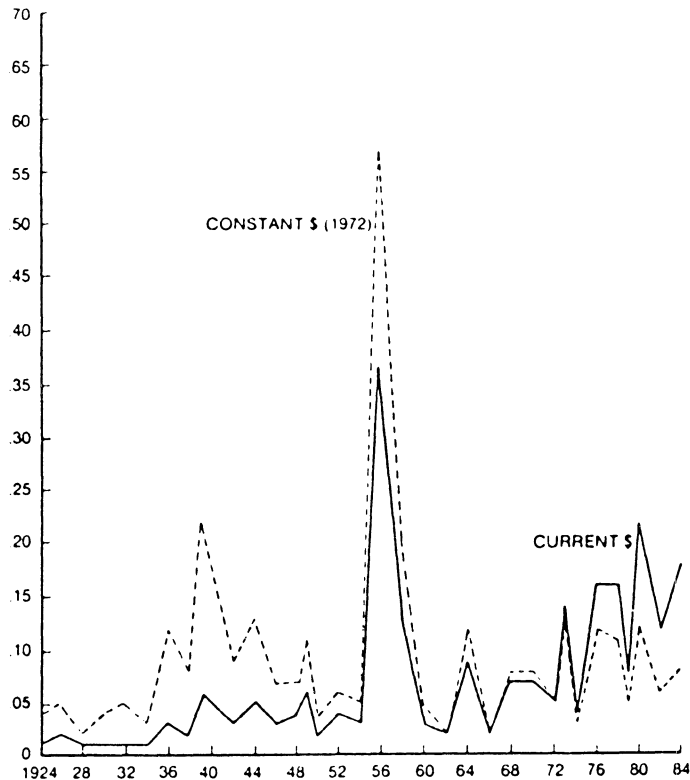
Eine neuere Arbeit der amerikanischen Politikwissenschaftler John R. Owens und Larry L. Wade (University of California, Davis)²⁹⁸ stützt sich auf eine wesentlich breitere Datenbasis: untersucht wurden alle 708 Abstimmungsvorlagen in Kalifornien von 1924 bis 1984. Von den 555 Parlamentsvorlagen wurden jene

²⁹⁸ John R. Owens / Larry L. Wade, Campaign Spending on California Ballot Propositions, 1924 - 1984: Trends and Voting Effects, in: The Western Political Quarterly, Volume 39, No. 4, December 1986, S. 675 - 689.

berücksichtigt, bei denen mindestens 20'000 Dollar ausgegeben wurden. Einbezogen wurden ferner sämtliche 133 Initiativen und 20 fakultativen Referenden des Untersuchungszeitraumes. Die Parlamentsvorlagen hatten eine durchschnittliche Erfolgsquote von 67 Prozent, die von den Stimmbürgern ausgelösten Abstimmungsvorlagen eine solche von 31 Prozent. Diese Erfolgsquoten sind über die Jahrzehnte bemerkenswert stabil geblieben. Bei Initiativen waren die Ausgaben im Abstimmungskampf im Durchschnitt grösser als bei Parlamentsvorlagen.

Als erstes Ergebnis halten Owens und Wade fest, dass die gängige Vorstellung, die Kosten für die direkte Demokratie seien in den letzten Jahren dramatisch gestiegen, nicht stimmt. Stellt man nämlich auf die realen durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf ab - und berücksichtigt dabei, dass die Bevölkerung Kaliforniens im untersuchten Zeitraum von 4,5 auf 24,9 Millionen angewachsen ist -, dann sind die Ausgaben pro Initiative ziemlich konstant geblieben. Die ungewöhnliche Spitze von 1956 ist auf eine einzelne Vorlage, die "Oil and Gas Conservation"-Initiative, zurückzuführen.

Abb. 9.5: Durchschnittliche Kosten pro Kopf für Initiativen in Kalifornien 1924 bis 1984 (nominell und real)



aus: Owens/Wade (1986, 680)

In je 25 Fällen haben die realen Ausgaben der Befürworter bzw. der Gegner von Vorlagen eine Million Dollar überstiegen. Die Ablehnungsquote bei Initiativen ist jedoch auch dann hoch, wenn das one-sided spending weniger ausgeprägt auf der ablehnenden Seite liegt.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass bestenfalls ein bescheidener Zusammenhang bestehe zwischen Ausgaben und Abstimmungsergebnis. Dieser Zusammenhang könne eventuell bei bestimmten Typen von Initiativen etwas stärker sein. Eine Regressionsrechnung zeigt auf, dass die Opponenten gewissermassen einen "Startvorteil" von 65 Prozent haben; erst dann beginnt der Einfluss der Kampagne. "It is obvious that other undefined, unspecified factors are much more important than money in shaping electoral outcomes in direct legislation campaigns." (S. 687) "Money has simply been overemphasized as a determination of voting on direct legislation." (S. 688)

9.5.2 Gegenbeispiele

In der Tat kommt es vor, dass trotz gegnerischer Propagandadominanz die Seite mit den geringeren Mitteln gewinnt, und es gelingt auch immer wieder Initiativen, trotz "outspending" eine Mehrheit bei den Stimmbürgern zu finden. Das war der Fall bei der "Flascheninitiative" in Maine, welche die Wegwerfflasche zugunsten der Pfandwertflasche verbieten wollte. Die interessierten Grossfirmen hatten dreissigmal soviel Geld zur Bekämpfung der Initiative zur Verfügung als die Befürworter. Dennoch wurde sie im Verhältnis drei zu eins angenommen (Naisbitt 1984, 244). Eine ähnliche Initiative setzte sich auch in Massachusetts knapp durch, obwohl die Gegner zwei Millionen Dollar aufwendeten und die Befürworter mit 10'000 Dollar auskommen mussten. Beispiele aus Kalifornien sind Proposition 20, die Coastal Zone Initiative, vom November 1972 (1,4 Millionen Dollar Gesamtausgaben, davon 80 Prozent von Seiten der Gegner) und Proposition 5, die Gift and Inheritance Taxes Initiative vom Juni 1982 (80'000 Dollar Ausgaben, 72 Prozent dagegen). Frappante Beispiele der Abstimmung vom 8. November 1988 in Kalifornien sind die Propositions 99 und 103. Die

Tabakindustrie bekämpfte eine Initiative zur Erhöhung der Tabaksteuer (Proposition 99) mit 23 Millionen Dollar; die Befürworter hatten etwa zwei Millionen zur Verfügung. Die Versicherungsindustrie hatte 85 Millionen Dollar "investiert" für die Annahme ihrer eigenen Initiativen zur Motorfahrzeugversicherung und zur Bekämpfung von Proposition 103, welche Prämienreduktionen von 20 Prozent vorsah. Die Vorlagen 99 und 103 wurden gleichwohl angenommen.

Für die Schweiz fehlt entsprechendes Datenmaterial. Die im folgenden angeführten Ausgaben bei Abstimmungskämpfen beruhen auf Schätzungen eines Insiders. Der Konsumentenschutzartikel wurde am 14. Juni 1980 angenommen, obwohl die Befürworter nur etwa 50'000 Franken, die Gegner aber 500'000 bis eine Million Franken zur Verfügung hatten. Zur Bekämpfung der Preisüberwachungsinitiative (Abstimmung vom 28. November 1982), die gegen den Willen von Behörden und Wirtschaft angenommen worden ist, wurden etwa eine halbe Million Franken ausgegeben. Die obligatorischen Verfassungsreferenden über die Schwerverkehrsabgabe und die Autobahnvignette (26. Februar 1984) wurden trotz der Opposition der Verkehrsverbände ACS und TCS, des Gewerbeverbandes, des Fremdenverkehrsverbandes und des Nutzfahrzeugverbandes angenommen (Rhinow 1984, 228). Das Abstimmungsbudget der Befürworter der Schwerverkehrsabgabe betrug etwa 170'000 Franken, jenes der Gegner eine Million Franken. Die Befürworter der Autobahnvignette hatten nur etwa 10'000 Franken zur Verfügung, die Gegner indessen eine Million. Überraschend war auch die Annahme der "Rothenthurm-Initiative" am 6. Dezember 1987, wobei die Befürworter immerhin ein Budget von etwa einer halben Million Franken hatten. Die Kleinbauerninitiative wurde am 4. Juni 1989 abgelehnt, obwohl Denner-Chef Karl Schwenker sieben Millionen Franken für die Pro-Kampagne zur Verfügung gestellt haben soll.

9.5.3 Prädispositionen

Politische Kommunikationsinhalte treffen beim Stimmbürger, bildlich formuliert, in den wenigsten Fällen auf ein leeres Blatt Papier, sondern im Normalfall auf ein Blatt, das mit Grundhaltungen, Meinungen und Interessen beschrieben ist. Sind beim Stimmbürger festgefügte Meinungsanlagen (stabile Prädispositionen) und klare Interessen zu einem bestimmten Gegenstand vorhanden, so vermag die Abstimmungspropaganda zwar bestehende Meinungen zu aktivieren und zu verstärken, aber keine Meinungsbildung und keinen Meinungsumschwung zu bewirken (siehe S. 194). Die ideologische Grundhaltung bzw. parteipolitische Affinität, die in der Regel zugleich das soziale Interesse widerspiegelt, spielen beim Abstimmungsverhalten eine wichtige Rolle, soweit der Stimmbürger den parteipolitischen Hintergrund einer Vorlage zu erkennen vermag. Die ideologische Bindung ist bei Abstimmungen allerdings schwächer als bei Wahlen, wie Magleby (1984, 172 f.) feststellt, womit bei Sachentscheiden eine Meinungsänderung eher wahrscheinlich ist als bei Personenentscheiden.

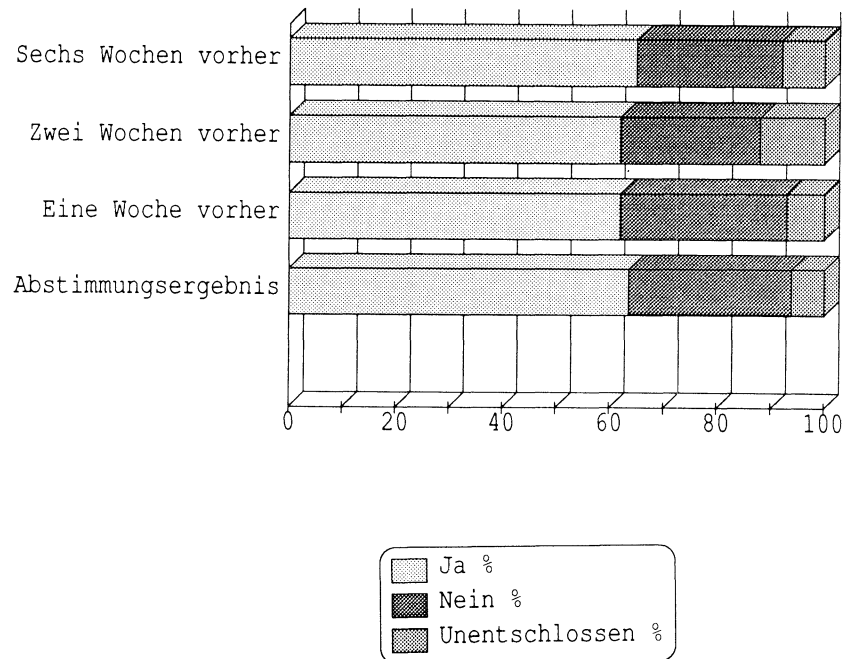
Als Beispiele für das Vorhandensein stabiler Prädispositionen gelten die Todesstrafe (siehe Abb. 9.6), moralische Fragen wie der Schwangerschaftsabbruch oder - wie sich in der Schweiz bei der Abstimmung vom 26. November 1989 gezeigt hat - die Frage der Abschaffung der Armee.²⁹⁹

Die Aussagekraft von Abb. 9.6 ist insofern eingeschränkt, als es sich nicht um eine Panel-Befragung handelt und somit nicht zu eruieren ist, wie die neuen Umfrageergebnisse zustande gekommen sind (die Kampagnen können wirksam

²⁹⁹ Vgl. Longchamp (1987, 30), Vox-Analyse der Abstimmung vom 26. November 1989.

gewesen sein, die Meinungsumschwünge in beide Richtungen sich aber neutralisiert haben).

Abb. 9.6: Befragungen und Abstimmung in Kalifornien über die Todesstrafe (7. November 1972)

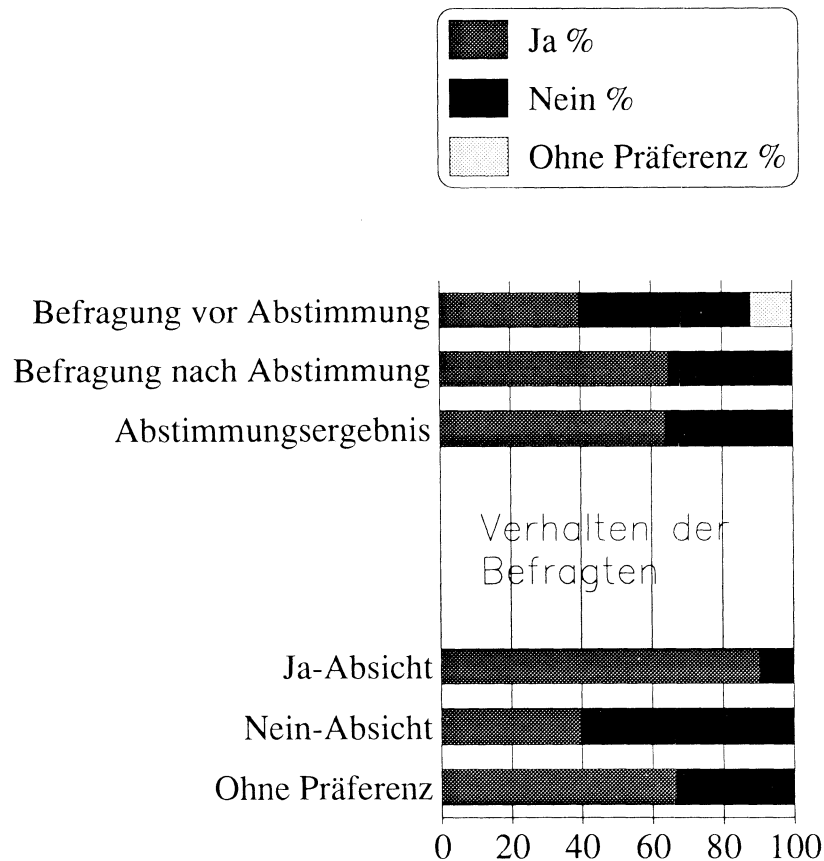


Ist der Abstimmungsgegenstand hingegen relativ neu und/oder komplex und bestehen labile oder keine Prädispositionen, wird outspendig auf der Nein-Seite

tendenziell zur Ablehnung der Vorlage führen. Das ergibt den Schluss "that on issues where voters do not have standing opinions, more spending by opponents of an initiative will generally lead to its defeat" (Magleby 1984, 150).

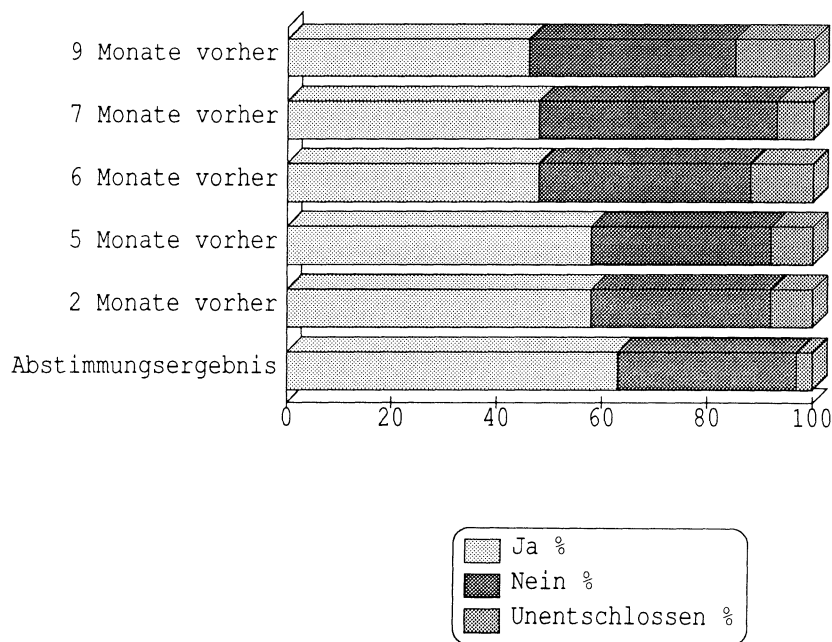
Hertig nennt als Beispiel für einen Meinungsumschwung die eidgenössische Abstimmung über die Brotgetreideordnung vom 28. Mai 1978, bei der rund 40 Prozent jener, die drei Wochen vor der Abstimmung noch ausgesagt hatten, sie würden mit Nein stimmen, schliesslich ein Ja in die Urne legten (vgl. Abb. 9.7). Aus Kalifornien sei als Beispiel Proposition 6 von 1978 betreffend die Anstellung homosexueller Lehrer genannt, die drei Monate vor der Abstimmung noch von 61 Prozent der Befragten befürwortet wurde, 6 Wochen vorher noch von 47 Prozent, aber am Abstimmungstag nur noch auf 40 Prozent Jastimmenanteil kam. Meinungsumschwünge fanden auch fast durchwegs bei Initiativen zur Reduktion der Grundeigentumssteuer in Kalifornien (vgl. Abb. 9.8), Michigan, Oregon und Massachusetts statt (Zisk 1987, 99 f.).

Abb. 9.7: Meinungswandel bei der Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotverbilligung (Abstimmung vom 30. November 1980)



Erläuterung: 90 Prozent jener, die vor der Abstimmung die Absicht bekundet hatten, ein Ja in die Urne zu legen, haben schliesslich mit Ja gestimmt; aber nur 60 Prozent jener, die mit Nein stimmen wollten, haben schliesslich ein Nein in die Urne gelegt.

Abb. 9.8: Befragung und Abstimmung über die Grundeigentumssteuer-Reduktions-Initiative in Kalifornien (Proposition 13 vom 6. Juni 1978)



9.5.4 Bestimmung des Themas

Das Konzept der Prädispositionen muss aber noch vertieft werden. Das Wissen des durchschnittlichen Stimmbürgers um die Abstimmungsgegenstände - das haben Befragungen in der Schweiz wie in den USA ergeben - ist bescheiden oder zuweilen gar falsch.³⁰⁰ Nur ein Fünftel der Stimmenden vermögen dem

³⁰⁰ Bei der Abstimmung über die Atominitiative 1979 hat jeder siebte Stimmbürger sein Nein als Veto gegen Atomkraftwerke verstanden (vgl. VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 18. Februar 1979, S. 16).

Ideal des "gut informierten Stimmbürgers" zu entsprechen. "... voters appear to reach their voting decision on most propositions with very little deliberation, discussion, or study."³⁰¹ Es ist für den Abstimmungserfolg bedeutsam, schon in einer frühen Phase in den Massenmedien zu definieren, über welchen Gegenstand abgestimmt wird. Die Prädispositionen, die dann aktiviert werden, betreffen nicht oder nicht ausschliesslich den eigentlichen Abstimmungsgegenstand, sondern den durch die Kampagne thematisierten Gegenstand. Man muss also nicht nur den Abstimmungsgegenstand, sondern den Diskussionsgegenstand definieren! Der Wähler entscheidet nach seinen Vorstellungen vom Abstimmungsgegenstand. Der tatsächliche Entscheidungsgegenstand muss mit dem vom Stimmbürger perzipierten Gegenstand nicht notwendigerweise übereinstimmen. So kann die Frage eines zivilen Ersatzdienstes ausgeweitet werden zur Haltung gegenüber der Armee überhaupt. Damit können für das Abstimmungsverhalten Prädispositionen zu einem vermeintlichen Gegenstand aktiviert werden.

In Utah wollte 1984 eine Initiative die Verbreitung pornographischer Programme über Kabel-TV verbieten. 61 Prozent der Abstimmenden sprachen sich gegen diese "Cable Television Deceny"-Initiative aus. Wie konnte dieses Ergebnis in einem US-Gliedstaat zustandekommen, in dem drei Viertel der Bevölkerung Mormonen sind? Im Lauf der Abstimmungskampagne war es den Opponenten gelungen, nicht die Pornographie, sondern die Einmischung des Staates in die persönliche Freiheit zum eigentlichen Streitgegenstand zu machen.³⁰²

³⁰¹ Magleby (1984, 187). Und auf S. 198 schreibt Magleby: "The majority of ballot measures are decided by voters who cannot comprehend the printed description, who have only heard about the measure from a single source, and who are ignorant about the measure except at the highly emotional level of the television advertising, the most prevalent source of information for those who have heard of the proposition before voting."

³⁰² Cronin (1989, 212 f.).

In Kalifornien wurde in der Abstimmungspropaganda schon verschiedentlich versucht, aus der Konfusion der Wähler Nutzen zu ziehen bzw. bewusst eine Konfusion herbeizuführen.³⁰³ Dazu kann man entweder einen Gegenstand zum Thema machen, um den es gar nicht geht, oder eine "reversal tactic" anwenden und den Stimmbürger zu einer Stimmabgabe entgegen seinen Interessen verleiten. Beispiele: Schon fast legendär ist ein Abstimmungsslogan des Lobbyisten Artie Samish aus dem Jahre 1926, der lautete: "Drive the Hog from the Road! Vote Yes on Proposition No. 2." Mit Strassenrowdies hatte die Vorlage aber überhaupt nichts zu tun, es ging vielmehr um Steuerreduktionen für Bus- und Lastwagenunternehmen (siehe Abb. 9.9). Proposition 15 von 1972 hätte die Beschlussfassung über Lohnerhöhungen für Staatsangestellte erleichtern sollen. In ihren Werbebotschaften operierten die Befürworter von Prop 15 mit dem Slogan "It's your money, keep state pay in line, vote Yes on 15." Die Vertreter der California State Employees Association (CSEA) rechtfertigten diesen Slogan mit dem Hinweis, "keep in line" heisse, ihre Löhne auf einem mit der Privatwirtschaft vergleichbaren Niveau zu halten. 1982 präsentierten sich Opponenten der "Bottle Deposit Initiative" als "betroffene Umweltschützer" und suggerierten, die bestehenden Recycling Centers seien in ihrer Existenz gefährdet, falls Proposition 11 angenommen würde. Beim Abstimmungskampf um die schon erwähnte Coastal Zone Initiative von 1972 operierten die finanzkräftigeren Gegner mit dem Slogan "The Beach Belongs to You, Don't Lock It Up". Damit sollte vorgegaukelt werden, ein Nein sei eine Stimme zur Erhaltung der Küstenzone. Diese "reversal tactic" schlug allerdings fehl, da die Stimmbürger wussten, welche Interessengruppen hinter der Nein-Kampagne standen.³⁰⁴

³⁰³ Eine Hypothese geht dahin, dass die Stimmenden bei Unsicherheit zum Nein neigen ("confusion theory"). Ein Abstimmungsslogan in Salt Lake City lautete: "Confused? Many are. Play Safe - When in Doubt, vote NO!"

³⁰⁴ Siehe Lowenstein (1982, 528 ff.).

Abb. 9.9: "The Secret Boss of California"³⁰⁵

Der in der Zwischenkriegszeit dominierende Lobbyist Kaliforniens, Art Samish, beschreibt in seinem Buch "The Secret Boss of California"³⁰⁶ einen seiner zahlreichen Abstimmungserfolge:

"Mein nächster Schritt war, ein Initiativbegehren zu lancieren, um den Bus- und Lastwagenunternehmungen ... das Recht zu geben, 4 Prozent Steuern zu zahlen anstelle aller bestehenden Steuern. Damit haben wir uns schwer getan.

Ich versuchte, den Stimmbürgern die Notwendigkeit einer fixen Besteuerung für Busse beizubringen, indem ich hervorhob, dass 1700 kleine Gemeinden keine anderen öffentlichen Verkehrsmittel als Busse haben. Aber die Eisenbahnen wollten die Konkurrenz durch die Buslinien brechen, und sie kämpften gegen die Initiative mit Propaganda und Werbung. Die Massnahme wurde mit 70'000 mehr Nein- als Jastimmen abgelehnt.³⁰⁷

Das nächste Mal ging ich anders vor. Ich machte mich daran, die Eisenbahnen in ihrem eigenen Spiel zu schlagen. Ich überzeugte die Busunternehmer, genug Geld für eine erstklassige Kampagne aufzubringen. Ich beauftragte einen bekannten Cartoonisten namens Johnny Argens, ein Bild eines grossen, fetten und hässlichen Schweins zu zeichnen. Dann brachte ich dieses Bild auf Reklametafeln im ganzen Staat gross heraus mit dem Slogan:

FEGE DIE STRASSENSAU VON DER STRASSE!
STIMME JA ZUR VORLAGE NUMMER 2

Ich hatte auch eine Million Handzettel drucken lassen mit demselben Bild und der gleichen Nachricht. Während den letzten Wochen der Kampagne wurden sie auf Autos in jeder Stadt und Gemeinde plziert.

Die Kampagne funktionierte. Und wie sie funktionierte! Niemand mag einen Verkehrsrowdy, und die Wähler strömten zu den Urnen und nahmen die Verfassungsänderung mit 700'000 mehr Ja- als Neinstimmen an.³⁰⁸

Und das alles, weil die Wähler glaubten, sie stimmten gegen Verkehrsrowdies. Damit hatte die Vorlage aber nichts zu tun."

(Uebersetzung)

³⁰⁵ Auf dieses Beispiel bin ich bei Gruner/Hertig (1983, 136 f.) gestossen. Ich habe den Text übersetzt, die Quelle ermittelt und die Umengänge eruiert.

³⁰⁶ New York 1971, S. 37 f.

³⁰⁷ Abstimmung vom 4. November 1924, Ja-Anteil 45,8 %.

³⁰⁸ Abstimmung vom 2. November 1926, Ja-Anteil 78 %.

9.5.5 Ressourcen

Geld ist eine wichtige Ressource im Abstimmungskampf, mit der sich auch andere Ressourcen besorgen lassen - Meinungsumfragen, PR-Beratung, Werbespots, Werbebriefe usw. -, aber es gibt auch Ressourcen, die nicht käuflich sind:

- Unterstützung durch Medien, Organisationen und Meinungsführer
- Vertrauen in Personen
- Kommunikationskanäle
- Direktkontakte
- Wissen um das Funktionieren des politischen Entscheidungsprozesses
- Ideen
- Zeit
- Politischer Kontext zum Zeitpunkt der Abstimmung

Alle diese Faktoren - nicht nur die mittels Geld produzierten Einflüsse - wirken auf Mobilisierung und Abstimmungsverhalten ein. So wurde die erwähnte Proposition 103 über die Reduktion der Versicherungsprämien für Motorfahrzeuge am 8. November 1988 nur deswegen knapp angenommen, weil der Konsumentenanwalt Ralph Nader, der ein hohes Ansehen genießt, hinter der Initiative stand. Wichtig für den Erfolg der Coastal Zone Initiative von 1972 war die Unterstützung durch zahlreiche Prominente, die in der Presse sehr zuvorkommend behandelt wurden (Lowenstein 1982, 531). Abstimmungen in US-Gliedstaaten über ähnliche Gegenstände zeigen, dass Erfolg und Misserfolg nicht nur von den eingesetzten Mitteln, sondern auch von den Umständen, der Art der Kampagne, den eingebrachten Argumenten und Slogans und den kampagne-

führenden Personen abhängig sind. Es kommt nicht nur darauf an, *wieviel* Geld ausgegeben wird, sondern auch darauf, *wie* das Geld verwendet wird.³⁰⁹

Abb. 9.10: Ausgaben und Abstimmungsergebnisse bei Initiativen zur Atomenergie und zum obligatorischen Flaschenpfand in US-Gliedstaaten 1976

Gegenstand und Staat	Ausgaben in Dollar		Jastimmen- anteil in Prozent
	Befürworter	Gegner	
<u>obligatorisches Flaschenpfand</u>			
Colorado	19'000	511'000	31
Maine	26'000	404'000	58
Massachusetts	59'000	1'572'000	49
Michigan	117'000	1'316'000	63
<u>Atomenergie</u>			
Arizona	25'000	2'200'000	30
California	1'257'000	4'033'000	32
Colorado	119'000	621'000	29
Missouri	21'000	350'000	63
Montana	580	134'000	41
Ohio	25'000	1'755'000	32
Oregon	280'000	1'100'000	42
Washington	120'000	1'005'000	33

Quelle: Cronin (1989, 110)

In Oregon wurde 1980 eine Anti-Atomkraftwerk-Initiative angenommen, weil der Text moderat war und der Unfall in Three-Mile Island von 1979 einen

³⁰⁹ Ein Beispiel eines eher missglückten Einsatzes von Mitteln ist ein Kleber, der auf der Rückseite von Lastwagen angebracht wurde und gegen die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe werben sollte (Abstimmung in der Schweiz vom 7. Dezember 1986). Einen Lastwagen vor sich zu sehen, löst bei einem Personenwagenfahrer wohl kaum positive Gefühle aus, weshalb der Kleber an jener Stelle eher für als gegen die Vorlage wirksam war.

Meinungsumschwung herbeigeführt hatte.³¹⁰ 1976 wurde eine Initiative zur Einführung eines Flaschenpfandes in Massachusetts knapp abgelehnt, in Michigan hingegen klar (63,8 Prozent Jastimmen) angenommen, obwohl die Gegner 1,316 Millionen Dollar zur Verfügung hatten und die Befürworter lediglich 117'000 Dollar. Allerdings war das Ungleichgewicht der finanziellen Mittel in Massachusetts mit 26 zu 1 zugunsten der Gegner weit krasser.³¹¹

Indessen gilt auch bezüglich dieser nicht käuflichen Ressourcen, dass die etablierten politischen Kräfte und die Wirtschaftsorganisationen im Vorteil sind. Sie verfügen meist über einen organisatorischen Apparat und Zugang zu den Medien und zur politischen Elite. Sie sind es, welche regelmässig den Streitgegenstand definieren und die Themenführerschaft übernehmen.

9.5.6 Handicap der Initiativen

In den USA wie in der Schweiz stellt man fest, dass Parlamentsvorlagen, die obligatorisch der Abstimmung unterstehen, weit grössere Erfolgchancen haben als Initiativen (siehe Abb. 4.5). In der Schweiz liegt die Annahmequote für obligatorische Referenden bei 71,8 Prozent (1848 bis 1990), jene für Initiativen bei 9,6 Prozent (1891 - 1990). In Kalifornien beträgt die Annahmequote für Parlamentsvorlagen 67,2 Prozent (1884 - 1990), jene für Initiativen 32,3 Prozent (1912 - 1990).

³¹⁰ Zisk (1987, 126).

³¹¹ Zisk (1987, 123).

Abb. 9.11: Erfolgsquote für Parlamentsvorlagen und Initiativen in elf US-Gliedstaaten 1898 - 1978

	Parlamentsvorlagen			Initiativen		
	Zahl der Vorlagen	angenommene Vorlagen	Erfolgsquote	Zahl der Vorlagen	angenommene Vorlagen	Erfolgsquote
Gesetzesebene	269	163	61 %	290	106	37 %
Verfassungsebene	1506	909	60 %	409	131	32 %
Total	1775	1072	60 %	699	237	34 %

Quelle: Magleby (1984, 73)

Sowohl bei den Vorlagen auf Gesetzes- wie bei jenen auf Verfassungsebene liegt die Erfolgsquote der vom Parlament ausgelösten Vorlagen bei 60 Prozent, bei Initiativen beträgt sie auf beiden Ebenen etwa ein Drittel. Oft werden die Vorlagen im Parlament einmütig oder mit nur wenigen Gegenstimmen verabschiedet.

Um Initiativen entbrennen oft heftige Abstimmungskämpfe mit grossem Mittelsatz. Die Erklärung liegt auf der Hand: Bei Parlamentsvorlagen ist der zur Abstimmung gelangende Text einer Vorlage das Ergebnis eines Kompromisses verschiedener politischer Kräfte. Ein erster Vorlageentwurf wird im Verlauf des Entscheidungsprozesses gewöhnlich mehrmals modifiziert. Im Gesetzgebungsprozess muss die Vorlage "referendumsfest" gemacht werden, d.h. sie muss so abgeschliffen sein, dass die meisten "referendumsfähigen" politischen Kräfte

zustimmen können. In Kalifornien bedarf eine Verfassungsrevision einer Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern, und gegen ein Gesetz kann der Gouverneur das Veto einlegen. Darüber hinaus unterstehen Parlamentsbeschlüsse, anders als in der Schweiz auf Bundesebene, der richterlichen Normenkontrolle.

Ganz anders bei der Volksinitiative. Die Formulierung des Textes steht am Anfang eines langen Prozederes. Initiativgruppen streben gewöhnlich ihre Ziele kompromisslos und mit einer schmalen politischen Basis an. Einwände und Widerstände tauchen auf, aber der Text der Vorlage kann nicht mehr geändert werden. Meist berühren Initiativen die Interessen mächtiger Verbände, die sich im Abstimmungskampf mit enormen Mitteln zur Wehr setzen. Magleby (1984, 147) meint: "While proponents of initiatives are generally unable to obtain passage of their initiatives by outspending the opposition, it is equally evident that groups or interests opposed to an initiative can virtually guarantee the defeat of an initiative if they significantly outspend the proponents."

"Not surprisingly, initiative propositions affecting business and industry generate the most extensive and expensive campaigns."³¹² Wurde nicht schon bei der Vorbereitung der Initiative auf eine breite politische Abstützung geachtet, so gelingt eine Verbreiterung im Verlauf der Kampagne kaum mehr. Herrscht in der Schweiz unter den Regierungsparteien Einigkeit - das ist meist nur bei einer gemeinsamen Nein-Parole der Fall - und besteht innerhalb der Parteien einiger-massen Geschlossenheit, so hat eine Volksinitiative keinerlei Erfolgschancen.

³¹² Zimmerman (1986, 88). - Der Rekord an Ausgaben in Abstimmungskämpfen dürfte in der Schweiz wohl bei den "Ueberfremdungsinitiativen" der 70er Jahre erzielt worden sein.

Kaum eine Chance besteht auch, wenn die SPS gegen die geschlossenen bürgerlichen Parteien eine Initiative unterstützt.³¹³

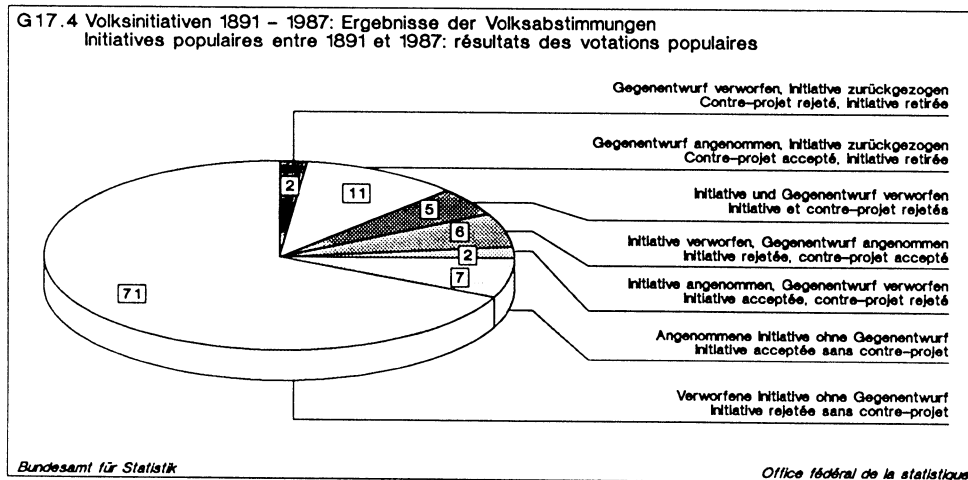
Immerhin sind die Erfolgchancen von Initiativen in Kalifornien etwa dreimal so hoch wie in der Schweiz. Der kalifornische Wähler ist weniger behördenfreundlich und risikofreudiger als der Schweizer und scheint eher bereit, die ungewissen Nebenfolgen einer Initiative in Kauf zu nehmen. Berücksichtigt werden muss aber, dass in Kalifornien weder die Initiative als allgemeine Anregung noch ein direkter Gegenvorschlag des Parlaments möglich sind und die Initiative direkt ans Volk gelangt, ohne vorher im Parlament behandelt und mit einer Abstimmungsempfehlung versehen worden zu sein.

Wie auf S. 152 ausgeführt, kennt die Schweiz als zusätzliche Hürde das Ständemehr, und sie ist ein souveräner Staat mit z.T. anderen Abstimmungsgegenständen. In der Schweiz sind von 1891 bis Juni 1991 60 von 184 zustandekommenen Initiativen zurückgezogen worden, davon 13 zugunsten eines direkten Gegenvorschlages der Bundesversammlung. Die Erfolgsquote der Gegenvorschläge in der Volksabstimmung ist mit 11 von 13 sehr hoch (vgl. Abb. 9.12). Initiativen werden auch zugunsten einer Gesetzesrevision zurückgezogen (sog. indirekter Gegenvorschlag).³¹⁴ Stellt man diese "indirekten Erfolge" von Volksinitiativen in der Schweiz in Rechnung, dann dürfte die Erfolgsbilanz ähnlich aussehen wie in Kalifornien.

³¹³ Vgl. VOX-Analyse vom 4.12.88, S. 37 ff.

³¹⁴ Vgl. Hofer (1987, 229).

Abb. 9.12: Abstimmungen über Volksinitiativen und Gegenentwürfe in der Schweiz 1891 bis 1987



9.5.7 Fazit

John Naisbitt meint: "Wenn die durch die Initiative befragten Bürger etwas wirklich dringend wollen, spielt es kaum eine Rolle, wieviel finanzielle Mittel für die eine oder andere Seite für den Wahlkampf aufgewendet werden. Die Bürger gehen trotzdem ihren Weg, stimmen nach ihrer Ueberzeugung ab. Wenn der Ausgang einer Initiative für sie aber keinerlei Konsequenzen hat, lassen sie sich

durch finanzielle Vergünstigungen beeinflussen oder gar bestechen, sich ihre Stimme abkaufen."³¹⁵

Es besteht ein Zusammenhang zwischen Geld - oder sagen wir besser: den zur Verfügung stehenden Ressourcen - und dem Abstimmungsergebnis, aber keine Kausalität. Von Bedeutung für die Wirksamkeit von Kampagnen sind - neben dem Geld - die Ausgangslage, die politische Konstellation, das Geschick der Hauptakteure und die Prädispositionen der Stimmbürger. Ein Abstimmungssieg lässt sich in einer freiheitlichen Demokratie ebensowenig kaufen wie ein Wahlsieg. Aber er lässt sich in vielen Fällen erkämpfen. Und in diesem Kampf haben die etablierten politischen Kräfte zur Verteidigung des Status quo mehr Geld und das bessere Know-how als veränderungswillige ausserparlamentarische Gruppen. Die sozial schwachen Interessen sollten ihre Schwäche durch eine schlagkräftige Organisation - wofür aber meist die Ressourcen fehlen - oder durch eine grosse Zahl von Aktivisten kompensieren. Die sozial stärksten Interessen sind indessen gleichsam urwüchsig in der herrschenden Elite repräsentiert³¹⁶ und können deren Ressourcen mobilisieren.

Viel eher als in der Schweiz scheint man sich in den USA bewusst zu sein, dass im demokratischen Wettbewerb "fair play" von essentieller Wichtigkeit ist, sowohl bezüglich der Respektierung von Spielregeln wie auch der Gleichheit der Startchancen und der Transparenz des Spielverlaufs. Nur Abstimmungskämpfe, die in Fairness ausgetragen wurden, werden im Ergebnis schliesslich von allen Seiten akzeptiert. Wenn in einer politischen Versammlung die eine Seite zehn

³¹⁵ Naisbitt (1984, 244 f.).

³¹⁶ Vgl. von Beyme (1980, 106).

bis 20mal öfters das Wort ergreifen kann als die andere, dann wird das wohl von der Mehrheit der Anwesenden als unfair empfunden.

9.6 Interessenselektivität

Direkte Demokratie erhöht zwar im Prinzip die Zugangsmöglichkeit zum politischen System³¹⁷, hat aber gleichwohl Selektionsschwellen:³¹⁸

Inhaltliche: Nicht alle Themen eignen sich gleich gut für die direktdemokratische Artikulation. Mit einfachen, wertgeladenen "clear cut" issues - d.h. es sind klare Ja- und Nein-Positionen möglich - gewinnt man eher Medienpräsenz und Gefolgschaft als mit komplexen Streitgegenständen, deren Beurteilung hohe Informationskosten verursachen und zu deren Lösung Kompromisse nötig sind.

Soziale: Nicht alle Individuen können gleich selbstbewusst und mit ausreichenden Ressourcen partizipieren. Ideologische geschlossene, mitglieder- und finanzstarke Gruppen sind im Vorteil.

Wer Einfluss über die direktdemokratischen Kanäle ausüben will, muss erstens referendums- bzw. initiativfähig sein, d.h. er muss vorab in der Lage sein, die notwendigen Unterschriften beizubringen. Will man eine Abstimmung gewinnen, dann muss man ferner über organisatorischen Rückhalt, Zugang zu den Medien und politisches Know-how verfügen. Hier sind, wie schon bei Wahlen, die

³¹⁷ Für die schweizerische Konkordanzdemokratie meint Werder (1978, 163), dass die Initiative die selektive Interessenberücksichtigung abbaue und es vernachlässigten Interessen ermögliche, sich zu artikulieren, zu organisieren und politischen Einfluss zu nehmen.

³¹⁸ Vgl. Neidhart (1983, 33 ff.).

bildungs- und einkommensmässigen Unterschichten im Nachteil. Sie wissen den Prozess nicht zu handhaben, und sie haben Mühe, die Entscheidungsgegenstände zu verstehen. Die Unterschichten beteiligen sich auch schwächer an Abstimmungen, so dass, etwa bei Wertentscheidungen, die "recht moralisch und puritanische gefärbte Einstellung der mittleren Sozialschichten dominiert" (Schediwy 1980, 128). Auch in bezug auf den Input werden in der direkten Demokratie einzelne Gruppen und Interessensegmente privilegiert. Aber solange Einkommen, Vermögen und die übrigen politischen Ressourcen ungleich verteilt sind, werden Wahl- und Abstimmungskämpfe stets vom Einfluss der finanz- und organisationskräftigsten Gruppen dominiert sein.

Zeitliche: Direktdemokratische Verfahren kosten Zeit. Man muss zuwarten können, bis die Zeit "reif" ist. Und wird die direktdemokratische Initiative ergriffen, dauert es, zumal in der Schweiz, lange, bis der Gegenstand zur Abstimmung gelangt.³¹⁹ Das Abstimmungsergebnis ist auch vom politischen Kontext zum Zeitpunkt der Abstimmung abhängig, und dieser ist, gerade wenn das Verfahren lange dauert, nur schwer prognostizierbar.

Direkte Demokratie ist eine Domäne jener, die im parlamentarischen Entscheidungsprozess über beträchtlichen Einfluss verfügen. Aber die direkte Demokratie ist auch "Störfaktor" für die etablierten politischen Kräfte, denn sie erlaubt es oppositionellen Gruppen und sozialen Bewegungen, ihre Anliegen schneller und wirksamer zu artikulieren als über den parlamentarischen Weg.

Selektionsschwellen gibt es bei jeder Form politischer Partizipation. Auch bei Wahlen ist die Rekrutierungsbasis schmal. Die Frage ist, ob die direkte

³¹⁹ Was insbesondere für Ad-hoc-Gruppen ein Problem ist.

Demokratie die Partizipation sonst politisch Unterprivilegierter erleichtert oder fördert und ob die Selektionsschwellen gleichwohl tiefer sind als beim parlamentarischen Prozess. Eine überzeugende Untersuchung mit dieser Fragestellung gibt es bislang nicht.

TEIL III: BILANZ

10 BEURTEILUNG UND HYPOTHESEN

10.1 Beurteilungsraster

Bisher wurden Geschichte, Verbreitung, Institutionen, Praxis, Akteure und Prozesse der direkten Demokratie, insbesondere in der Schweiz und in Kalifornien, aufgezeigt. Eine "Theorie" der direkten Demokratie wurde jedoch nicht formuliert, und dies kann auch im Schlussteil nicht geleistet werden. Es ist schwierig, generelle, für alle Staaten gültige Aussagen über die Funktionen von Initiative und Referendum zu machen. 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 gewissermassen ihre eigene Geschichte. "Ueber das Funktionieren des Referendums kann ... kein einheitliches Urteil formuliert werden."³²⁰ 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.

Ich versuche in diesem Schlussteil, die bisherigen Ausführungen synthetisch zusammenzufassen und Bilanz zu ziehen. Es kann sich dabei nur zum Teil um Aussagen handeln, die sich durch Daten abstützen lassen. Deshalb werden Hypothesen und deren Begründungsansätze formuliert. Dabei ziehe ich auch

³²⁰ Gilhuis (1981, 322).

Urteile und Schlussfolgerungen anderer Autoren zu Rate und erwähne Fallbeispiele, auch solche, die in den beiden ersten Teilen dieses Buches schon zur Sprache kamen.

Ich analysiere die direkte Demokratie, indem ich drei Politikdimensionen und drei Politikebenen unterscheide: die Dimensionen Struktur, Prozesse und Inhalt sowie die Ebenen Makro, Meso und Mikro, also die Ebene des Gesamtsystems, jene des Zwischenbereichs von Staat und Staatsbürger und die des einzelnen Bürgers. Daraus ergibt sich der untenstehende Analyseraster (Abb. 10.1). Die Fragestellung lautet: welche Funktionen - hier definiert als regelmässig auftretende Konsequenzen (die oft nicht mit den Absichten der Akteure übereinstimmen) - hat das Vorhandensein und die Anwendung direktdemokratischer Institutionen für jedes im Raster angegebene Feld?

Abb. 10.1: Raster für die Analyse der direkten Demokratie

Dimension	Struktur	Prozess	Inhalt
Ebene	(Polity)	(Politics)	(Policy)
Makro	Politisches System	Systemstabilität	Politikbereiche
	Wahlsystem	Legitimation	
	Parteiensystem	Innovationsfähigkeit	
	Regierungssystem	Effizienz	
	Staatsgliederung		
Meso	Stellung von Minderheiten	Akzeptanz	
	Politische Elite	Konfliktaustragung	
Mikro		Partizipation	
		Sozialisation	

10.2 Struktur der Politik

10.2.1 Makroebene

10.2.1.1 Politisches System

HYPOTHESE 1: Direkte Demokratie ist nicht der Hebel, um ein politisches System grundlegend umzugestalten. Wenn die Initiative vorhanden ist, können

in einer freiheitlichen Gesellschaft einzelne Strukturelemente des politischen Systems verändert werden. Das Referendum wirkt eher systemerhaltend.

"... ein ganzer Politikbetrieb läuft anders, wenn eine Opposition vorhanden ist oder ein Verfassungsgericht existiert oder aber eben die Möglichkeit besteht, das Volk anzurufen."³²¹ 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.

Allerdings ist direkte Demokratie kaum der Hebel zu einer grundlegenden Umgestaltung des politischen Systems. Grosse politische Umbrüche wurden kaum je direktdemokratisch herbeigeführt - sie wurden allenfalls im nachhinein plebiszitär legitimiert. Hoffnungen der politischen Linken in der Schweiz auf Veränderung des Staates und der Gesellschaft nach ihren Vorstellungen haben sich nicht erfüllt. Friedrich Engels (MEW 19,6) schrieb über die direkte Demokratie in der Schweiz, sie richte mehr Schaden als Nutzen an, wenn sie überhaupt etwas anrichte. Marx und Engels sahen keine Möglichkeit, ihre revolutionären Ziele auf direktdemokratischem Weg zu erreichen (Obst 1986, 302). Nach Kautsky hat direkte Gesetzgebung integrative statt klassenbewusstseinsfördernde Wirkung.

Wie schon vor der Einführung des allgemeinen Wahlrechts wurden auch vor der Einführung direktdemokratischer Rechte Auswirkungen auf die Eigentumsordnung³²² befürchtet. Obst (1986, 300) spricht von einer "Furcht vor Sachent-

³²¹ Jung (1990, 496).

³²² Max Weber (1918/1988, 398 f.) warnte: "Wie bei Volksabstimmungen Steuergesetze anderer Art als etwa progressive Einkommens- und Vermögenskonfiskationen und 'Verstaatlichungen' in einem Massenstaat mit starken Klassengegensätzen überhaupt zur Annahme

scheidungen, welche die bestehende Eigentumsordnung in Frage stellen". "Die konservativen Gegner haben die Frage 'cui bono' eindeutig beantwortet: Direkte Demokratie stellt für sie eine permanente Bedrohung der besitzenden Klassen dar."³²³ Solche Befürchtungen, die direkte Demokratie könnte die Eigentumsordnung - d.h. die Besitzenden - gefährden, haben sich nicht bewahrheitet.³²⁴ Die Initiative mag ein latentes Instrument zur Aenderung der Einkommens- und Vermögensverteilung sein; das Referendum ist ein Bollwerk zu deren Verteidigung.

In neuerer Zeit sind grosse Verstaatlichungen ohne direkte Demokratie durchgeführt worden: in Chile nach dem Amtsantritt Allendes, in Portugal nach der Revolution, in Frankreich nach dem Amtsantritt Mitterrands. In Zeiten politischen Umbruchs ist auch die repräsentative Demokratie kein Schutzwall (Obst 1986, 320).

In einem autoritären System mit nur einem Machtzentrum ist direkte Demokratie ohnehin nicht geeignet, das politische System zu verändern. Das Plebiszit dient der Zementierung des Systems und ist ein Machtmittel in den Händen des Regimes. Eine politische Auseinandersetzung im Vorfeld der Abstimmung findet nicht statt, Ja-Anteile von über 90 Prozent sind die Regel. Wo Wahlergebnisse

gelangen sollten, ist nicht abzusehen."

³²³ Obst (1986, 301).

³²⁴ Eine Initiative für eine einmalige Vermögensabgabe wurde 1922 in der Schweiz mit 87 Prozent Neinstimmen hoch verworfen, obwohl nur sechs Promille der Bevölkerung die Abgabe hätten leisten müssen. In der Weimarer Republik scheiterte 1926 das Volksbegehren zur entschädigungslosen Fürstenenteignung, da sich nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hatte.

manipuliert werden, dürfte dies auch bei Abstimmungsergebnissen der Fall sein.³²⁵

Sind Referendum und Initiative dauerhafte, verfassungsmässig verankerte Institutionen in einer freiheitlichen Gesellschaft, so können zumindest einzelne Strukturelemente des politischen Systems damit verändert werden. "The referendum can be a meaningful alternative for citizens, especially the powerless, to initiate social change in combination with practical reforms and modifications of fundamental political institutions", urteilen Hahn/Kamieniecki (1987, 148).

Die historische Erfahrung in den USA und in der Schweiz zeigt eher, dass direkte Demokratie für das Gesamtsystem bewahrend wirkt. "Perhaps the major factor that has restricted the effectiveness of the referendum as an instrument of social change is that few, if any, issues involving the redistribution of resources have ever been presented to the electorate", meinen Hahn/Kamieniecki (1987, 141). Diese Erklärung befriedigt nicht, falls die Initiative zur Verfügung steht. Die Abstimmungsergebnisse belegen, dass extreme Forderungen regelmässig verworfen werden.

³²⁵ Man kenne den berühmten Vorwurf, schreibt Michels (1970, 506, Anm. 22), den Victor Hugo dem Plebiszit von Napoleon III. von 1851 entgegenschleuderte: "Qui a compté? Baroche. Qui a scruté? Rouher. Qui a contrôlé? Piétri. Qui a additionné? Maupas. Qui a vérifié? Troplong. Qui a proclamé? Vous. C'est à dire que la bassesse a compté, la platitude a scruté, la rouerie a contrôlé, le faux a additionné, la vénalité a vérifié, le mensonge a proclamé." Der Anteil an Jastimmen betrug damals 92 Prozent.

10.2.1.2 Wahlsystem

HYPOTHESE 2: Direkte Demokratie ist ein Riegel gegen Versuche von dominierenden Parteien, das Wahlsystem zuungunsten konkurrierender Parteien umzugestalten.

Das Wahlsystem ist eine wesentliche Determinante für den Erfolgswert von Wählerstimmen, mithin für das Kräfteverhältnis von Parteien in Parlamenten (vgl. Nohlen 1990). Mittels direkter Demokratie können einzelne Parteien versuchen, das Wahlsystem zu ihren Gunsten zu verändern, sei es zur Erreichung oder Beibehaltung einer Mehrheitsposition oder zur Verbesserung einer Minderheitsposition.

In der **Schweiz** ist die Initiative von Minderheitsparteien in den Kantonen wie im Bund zur Einführung des Verhältniswahlrechts benützt worden. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lancierten Katholisch-Konservative und Sozialdemokraten gemeinsam drei Proporzinitiativen, bis sie schliesslich 1918 zum Ziel gelangten. Als Folge des neuen Wahlsystems verlor die radikal-liberale Partei 1919 im Nationalrat ihre Mehrheit, welche sie seit 1848 innegehabt hatte. In den Kantonen Tessin und Zug haben Minderheitsparteien das Verhältniswahlrecht auch bei den Regierungsratswahlen durchgesetzt. Ohne direkte Demokratie hätten die Mehrheitsparteien in den Kantonen und im Bund ihre führenden Positionen in den Parlamenten zweifellos länger behaupten können.³²⁶ Das Verhältniswahlrecht hat zu einer weiteren Differenzierung in der Parteienlandschaft geführt und damit die Zahl der dauerhaften Akteure im direktdemo-

³²⁶ Allerdings kaum auf ewig, denn auch ohne direkte Demokratie haben alle kleinen Staaten Westeuropas das Verhältniswahlrecht eingeführt (vgl. Nohlen 1990, 132 ff.).

kratischen Prozess erhöht. Der Aushandlungsprozess wurde dadurch schwieriger.

Aus **Kalifornien** sind mir keine Bestrebungen zur Einführung des Verhältniswahlrechts bekannt. Die beiden grossen Parteien, Demokraten und Republikaner, sind an einer Änderung des Mehrheitswahlrechts nicht interessiert; alle anderen Parteien sind schwache Splittergruppen (vgl. Bell/Price 1988, 162 ff.). Was aber Anlass zu Auseinandersetzungen zwischen den grossen Parteien gibt, ist die Einteilung des Staatsgebietes in Wahlkreise. 1960 und 1962 scheiterten in Kalifornien Initiativen für eine neue Wahlkreiseinteilung. Sind sowohl das Amt des Gouverneurs wie beide Kammern des Parlaments in den Händen einer Partei - das war in Kalifornien in den 70er Jahren der Fall -, dann kann diese Partei ihre Ausgangslage für kommende Wahlen durch "Wahlkreisgeometrie" verbessern. 1982 haben die Republikaner in Kalifornien eine neue Wahlkreiseinteilung mit dem fakultativen Referendum zu Fall gebracht. Sie sammelten dafür über 2,7 Millionen Unterschriften.

Ebenfalls hindernd für die Mehrheitspartei hat sich das Verfassungsreferendum in **Irland** ausgewirkt. Die Regierungspartei, Fianna Fail, hat zweimal versucht, das Verhältniswahlrecht abzuschaffen. Sowohl 1959 wie 1968 scheiterte sie mit diesem Vorhaben in der Volksabstimmung, beim zweiten Versuch mit 60,8 Prozent Neinstimmen deutlicher als beim ersten (51,8 Prozent Neinstimmen).³²⁷

Als Fazit lässt sich sagen, dass die direkte Demokratie bei der Gestaltung des Wahlrechts als Schutz für kleinere Parteien wirkt.

³²⁷ Vgl. Butler/Ranney (1978, 201 ff.).

10.2.1.3 Parteiensystem

HYPOTHESE 3: Direkte Demokratie schwächt die Stellung der politischen Parteien innerhalb eines politischen Systems zugunsten von Interessengruppen, welche die Parteien fallweise und themenspezifisch in der Interessenvermittlung zwischen Staat und Bürger konkurrieren.

Was für Konsequenzen haben Initiative und Referendum für das Parteiensystem?

Direkte Demokratie schwächt die Stellung der politischen Parteien.³²⁸ Sie erhalten in der Interessenvermittlung zwischen Bürger und Staat Konkurrenz durch Gruppen, die keine politische Verantwortung tragen, sich keinen Wahlen stellen und sich nicht um alle politischen Themen kümmern müssen. Direkte Demokratie kann auch die Parteidisziplin schwächen, indem regelmässig Teile der Mitgliedschaft von der offiziellen Parteihaltung abweichen und möglicherweise temporäre Koalitionen mit anderen politischen Lagern eingehen. Für die US-Gliedstaaten stellt Price (1975, 261) fest, dass schwache Parteien in den Parlamenten sowie Zwei-Parteien-Systeme mit dem Vorhandensein der Initiative korrelieren.

Die direktdemokratischen Instrumente werden als Mittel im Parteienwettbewerb eingesetzt. Sie sind Steigbügel für neue Parteien, die sich damit Anhängerschaft und Gehör verschaffen können. Insbesondere in Konkurrenzsystemen reizen sie die Oppositionsparteien zum Versuch, die Regierungspartei über eine Sachabstimmung aus dem Sattel zu heben (Gilhuis 1981, 323). Die Regierungspartei

³²⁸ Anderer Meinung ist Hohm (1983, 411): "Die Verstärkung des Inputs, in Form von Volksentscheiden/-begehren/-befragungen, schwächt nicht den Parteienstaat, sondern gibt verlorene Legitimation wieder zurück."

kann sich im Hinblick auf Wahlen aber auch von einem kontroversen Thema entlasten, indem sie unangenehme Entscheide dem Volk überträgt und die Verantwortung dafür abwälzt.

Direkte Demokratie kann die Kooperationsbereitschaft zwischen den Parteien erhöhen, wenn sie gemeinsam von Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil herausgefordert werden. Es gilt dann, den Umfang eigener Entscheidungsanteile gegen unliebsame Konkurrenten von aussen zu verteidigen. "Volksbegehren und Volksentscheid erhöhen die Kooperations- und Kompromissbereitschaft zwischen den Parteien".³²⁹ In nichtparlamentarischen Systemen können sich unterschiedliche Parteien oder Teile davon für oder gegen bestimmte Vorlagen gemeinsam einsetzen. Die Grenzlinien zwischen den Parteien werden damit durchlässiger. In Italien zwingt das abrogative Referendum die Parteien zu einer klaren Stellungnahme zu einem Problem und zur Kooperation, falls sie eine Volksabstimmung mit ungewissem Ausgang umgehen möchten.

10.2.1.4 Regierungssystem

HYPOTHESE 4: Wenn in einer Konkurrenzdemokratie das Abstimmungsverhalten stark mit dem Wahlverhalten korreliert, werden Sachabstimmungen zu einem Vertrauens- bzw. Misstrauensvotum für oder gegen die Regierung. In der Konkordanzdemokratie hingegen haben Abstimmungsergebnisse gewöhnlich keinen Einfluss auf den Bestand der Regierung.

³²⁹ Troitzsch (1979, 122).

Verträgt sich die direkte Demokratie mit einer parlamentarischen Regierungsweise, das heisst mit einem Regierungssystem, in dem das Parlament die Regierung stürzen und eventuell die Regierung das Parlament auflösen kann? In der Literatur wird meistens die Auffassung vertreten, dass direkte Demokratie mit parlamentarischer Regierungsweise nicht kompatibel sei. Als "abschreckendes Beispiel" dient oft die Weimarer Republik. Noch vor ihrem Untergang schrieb Maurice Battelli: "On peut toutefois prévoir que la démocratie directe combinée avec le régime parlementaire rendra la stabilité politique précaire. Les droits de referendum et de l'initiative populaire sont nés dans des pays où les différents organes de l'Etat ne sont pas directement responsables les uns envers les autres, et il ne semble pas que ces droits puissent subsister avec le régime parlementaire sans de graves inconvénients."³³⁰

In der Tat stehen Regierung, Parlamentsfraktionen, Parteien und Stimmbürger in einer parlamentarischen Demokratie in einer anderen Entscheidungssituation als etwa in den nichtparlamentarischen Demokratien der Schweiz oder Kaliforniens, wo die Regierung nicht gestürzt werden kann.

In der parlamentarischen Demokratie - insbesondere in einem majoritären politischen System, wo die Macht in den Händen der parlamentarischen Mehrheit konzentriert ist³³¹ - 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 bzw. ein Staatsoberhaupt. Die Abstimmung wird zu einem

³³⁰ Battelli (1932, 106).

³³¹ Siehe Lijphart (1989).

Surrogat für Wahlen, der Abstimmungskampf zum Wahlkampf, in dem es ausser den Parteien kaum weitere Akteure gibt. Sind die Parteibindungen stark, so wird das Abstimmungsergebnis das Kräfteverhältnis der Parteien widerspiegeln. Auf den Bestand der Regierung wirkt das Abstimmungsergebnis dann ähnlich wie eine Vertrauensfrage im Parlament: verliert sie, muss sie unter Umständen zurücktreten.

Im majoritären System Australiens sind Verfassungsreferenden Zankäpfel im Parteienwettbewerb. Sachabstimmungen, sofern sie nicht zusammen mit Wahlen stattfinden, werden von den Oppositionsparteien oft für einen Zwischenwahlkampf benützt. Die Korrelation zwischen Wahl- und Abstimmungsverhalten ist bei der Stimmbürgerschaft Australiens hoch. Eine Vorlage hat nur dann eine Erfolgchance, wenn die beiden grossen Parteien gemeinsam dahinterstehen. "Insgesamt scheint die australische Erfahrung vorwiegend die negativen Seiten der Referendumsdemokratie widerzuspiegeln."³³² In einem majoritär-parlamentarischen Kontext müssen auch die Verfassungsreferenden in Irland gesehen werden.

In der präsidentiellen Demokratie Frankreichs ist der Ausgang der Plebiszite eng mit dem Prestige bzw. Schicksal des Staatspräsidenten verbunden. Die Plebiszite de Gaulles waren stets auch ein Vertrauens- bzw. Misstrauensvotum in seine Person³³³; als er das Plebiszit vom 27. April 1969 verlor, trat er zurück.

Italien ist eine weniger stark majoritär ausgerichtete parlamentarische Demokratie als Australien. Die Position der Regierung wird aber zumindest vom Ab-

³³² Schediwy (1980, 132).

³³³ Dazu Schröder (1969).

stimmungsergebnis beeinflusst. Das Regierungssystem Italiens - 1991 eine Koalitionsregierung von vier Parteien unter der Dominanz der Democrazia Cristiana - ist nicht wegen des abrogativen Referendums instabil; dieses wirkt aber auch nicht stabilitätsfördernd. Es ist ein weiteres taktisches Instrument im Parteienwettbewerb und eine zusätzliche Option für die Parteien, ihre Forderungen durchzusetzen. Die Existenz der Regierung war zuweilen direkt mit dem Ausgang von Volksentscheiden verknüpft, so 1985 bei der Abstimmung über die "scala mobile", als Ministerpräsident Craxi für den Fall einer Niederlage den sofortigen Rücktritt angekündigt hatte. Nach der Abstimmung über fünf Referenden, über die in Italien am 8. November 1987 entschieden wurde, fühlte sich Craxi, nunmehr nicht mehr Ministerpräsident, als Sieger im Kampf gegen den Atomstaat. Er liebte es, neben dem Regierungsbündnis auch die "Front des Referendums" zu pflegen. "L'expérience italienne n'a pas démontré l'incompatibilité entre la démocratie semi-directe et la démocratie représentative", meint Michèle Guillaume-Hofnung (1987, 108). Die Praxis in Italien ist indessen für eine Beurteilung noch zu kurz.

Zwar spielt auch in der nichtparlamentarischen Demokratie die Parteibindung beim Abstimmungsverhalten eine wichtige Rolle. Aber der Stimmbürger kann sich auf den Sachentscheid konzentrieren und muss nicht den Fortbestand bzw. Sturz der Regierung in den Entscheid mit einkalkulieren. Absolute Fraktions- und Parteidisziplin ist nicht nötig. Vielmehr bilden sich temporäre Abstimmungskoalitionen, denen Mitglieder verschiedener Parteien angehören. Neben den Parteien treten weitere Akteure im Abstimmungskampf auf, so Interessenverbände, Bürgerbewegungen, gemeinnützige Organisationen. Das Abstimmungs-

ergebnis hat keinen Einfluss auf das Vertrauen oder Misstrauen in die Regierung. Damit verringert sich allerdings auch die Bedeutung der Wahlen.³³⁴

In der Schweiz, Liechtenstein und den USA gehen Theorie und Praxis davon aus, dass das Abstimmungsergebnis keinen Einfluss auf den Bestand der Regierung hat. Das gleiche gilt für Dänemark, dessen Regierungssystem, obwohl parlamentarisch, konsensuell ausgerichtet ist³³⁵. Im schweizerischen Bundesstaat und in vielen Kantonen hat die direkte Demokratie den Uebergang von einem eher majoritären zu einem konsensuellen System erzwungen. Die schweizerischen Konkordanzregierungen sind nicht nur, aber auch eine Folge der direkten Demokratie. In den USA sind die Parteien zumindest auf Staatenebene keine wichtigen Akteure im direktdemokratischen Prozess. In Kalifornien ist die Regierung, da vom Volk gewählt, vom Parlament in ihrer Existenz nicht abhängig. In Liechtenstein dürfte zwar eine engere Beziehung zwischen Abstimmungs- und Wahlverhalten gegeben sein; die Position der Koalitionsregierung wird aber durch Abstimmungsergebnisse nicht in Frage gestellt. Die nichtparlamentarische Regierungsweise gestattet es den Parteien in der Schweiz, in den USA und in Liechtenstein, in der Regierung vertreten zu sein und mit direktdemokratischen Instrumenten Opposition zu betreiben (vgl. S. 232).

³³⁴ Die Position der Gewählten ist in der nichtparlamentarischen Demokratie insofern stärker, als eine Abwahl während der Amtsperiode nicht möglich ist. Sie wird auf der anderen Seite geschwächt durch die direktdemokratischen Initiativ- und Nachentscheidungsmöglichkeiten.

³³⁵ Kenneth E. Miller, Policy-Making by Referendum: The Danish Experience, in: West European Politics, Vol. 5, Number 1, January 1982, S. 63.

10.2.1.5 Staatsgliederung

HYPOTHESE 5: Föderalismus ist eine gute Voraussetzung für direkte Demokratie, und direkte Demokratie trägt dazu bei, die Substanz des Föderalismus zu erhalten.

In einem föderalistischen Staat, in dem die unteren Gebietskörperschaften über echte Kompetenzen verfügen, kann direkte Demokratie im Kleinen erprobt werden, was nach Bryce (1923 I, 83) die beste Vorschule der Demokratie ist. In der lokalen Selbstverwaltung ist noch wirkliche Einflussnahme durch persönliches Engagement möglich, ohne Inanspruchnahme intermediärer Organisationen und mit knappen Ressourcen. Gerade auf der unteren Staatsebene und insbesondere in Versammlungsdemokratien ist indessen die Beteiligung in der Regel gering.³³⁶ Wenn direkte Demokratie gleichzeitig auf verschiedenen Staatsebenen praktiziert wird, so wächst die Beanspruchung des Stimmbürgers.

Föderalismus trägt dazu bei, dass Akteure und Verlauf von Abstimmungskampagnen in den Gliedstaaten unterschiedlich sind. Die zentral gelenkten Kampagnen werden von regionalen Aktivitäten überlagert.

In der föderalistischen Demokratie ist es schwierig, in einer Volksabstimmung eine Vorlage durchzubringen, welche dem Bundesstaat mehr Kompetenzen gibt. Einige bundesstaatliche Verfassungen sehen neben dem Volksmehr zusätzliche Erfordernisse vor, so die Schweiz und Australien bei Verfassungsänderungen ein Gliedstaatenmehr. In der Schweiz, in Oesterreich und in Italien steht den

³³⁶ Nach einer neuen Erhebung von Ladner (1991, 81) beträgt die durchschnittliche Beteiligung an Schweizer Gemeindeversammlungen 18,3 Prozent. In Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern beträgt die durchschnittliche Beteiligung 3,8 Prozent.

Gliedstaaten ein Anregungsrecht zu, in Liechtenstein den Gemeinden. Institutionen wie das Ständemehr (Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Gliedstaaten) oder die Standesinitiative (Anregungsrecht eines Gliedstaates im Bundesparlament) dienen dem Schutz von Minderheiten. In der Schweiz bedurfte es bisher für Verfassungsrevisionen, welche dem Bund mehr Kompetenzen einräumen, oft mehrerer Anläufe, ebenso in Australien³³⁷.

10.2.2 Mesoebene

10.2.2.1 Stellung von Minderheiten

HYPOTHESE 6: Für Minderheiten birgt direkte Demokratie Chancen und Gefahren. Sie verschafft ihnen - da direkte Demokratie in Richtung Konsens wirkt - zusätzliche Partizipations- und Vetomöglichkeiten. Direkte Demokratie ist aber auch Instrument der Mehrheit, um die Minderheit niederzuhalten.

Es gibt zwei Arten von Minderheiten: Gesellschaftliche Minderheiten, die es bleiben, und politische Minderheiten, die zur Mehrheit werden können.

Fördert oder beeinträchtigt direkte Demokratie den Schutz und die Integration von territorialen, sozialen, rassischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten in einem Staat? Erhöht sie die Bereitschaft von Minderheiten, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren?

³³⁷ 1977 hatten sich die grossen Parteien Australiens auf vier Verfassungsänderungen geeinigt. Die Opposition kam von den Premierministern der Gliedstaaten Western Australia und Queensland.

Gesellschaftlichen Minderheiten steht mit der Initiative ein zusätzlicher Artikulationskanal offen. Allein sind sie jedoch nicht mehrheitsfähig. Für die Durchsetzung ihrer Anliegen sind sie auf politische Mehrheiten, also auf Koalitionen mit anderen Gruppen angewiesen.

Das Referendumsrecht ist Vetopotential für Minderheiten. Diese Vetomacht spielt aber nur, wenn das Veto von unten ausgelöst werden kann, und wenn die institutionellen Hürden nicht zu hoch sind. Das Referendum bietet Minderheiten die Möglichkeit, Entscheide der Parlamentsmehrheit zu Fall zu bringen. Das Vorhandensein dieser Möglichkeit zwingt zur Berücksichtigung der Interessen der Minderheiten.

Durch die daraus resultierende konsensuelle Entscheidungsfindung werden die Interessen der Minderheiten respektiert und deren Führer in die politische Verantwortung miteingebunden. Dies wirkt integrativ und mässigend. Stintzing (1980, 205) sieht dank der direkten Demokratie eine Verhinderung der Desintegration von parlamentarisch unterrepräsentierten Gruppen und ausserparlamentarischen Kräften.

Eine unterlegene Minderheit muss nach dem Abstimmungstag mit Enttäuschungen fertig werden. Sie wird das Ergebnis eher innerlich akzeptieren, wenn sie der Ueberzeugung ist, es sei auf faire Weise zustandegekommen und wenn die Aussicht, dass das Anliegen zu einem späteren Zeitpunkt mehrheitsfähig wird, bestehen bleibt. Ihr Widerstand wird in legale Bahnen gelenkt. Ein fairer politischer Wettbewerb ist daher für die direkte Demokratie existenznotwendig. Dazu gehört auch ein Mindestmass an Ressourcen für beide Seiten.

Unterlegene Minderheiten können sich frustriert aus der Politik zurückziehen oder, falls es sich um ein Ad-hoc-Komitee handelt, sich zu einer Bewegung bzw. zu einer Partei verfestigen oder einen neuen direktdemokratischen Anlauf nehmen, was insbesondere dann der Fall sein wird, wenn das Ergebnis knapp ausgefallen ist. Das Komitee verfügt jetzt über ein gewisses "Know-how", das ihm zugute kommen wird, und es gilt fortan als referendums- bzw. initiativfähig.

Minderheiten können von der Mehrheit auf direktdemokratischem Weg "erdrückt" werden, wenn in einem Staat kompakte Mehrheitsgruppen bestehen. Die Wucht des Abstimmungsergebnisses entzieht dem Widerstand die moralische Grundlage. In einer versäulten Gesellschaft, wo Gruppen scharf gegeneinander abgegrenzt sind, ist das direktdemokratische Instrument heikel, ebenso in einem zentralistischen Staat.

Abstimmungskämpfe und -ergebnisse können Wunden reissen und die Minderheit weiter ins Abseits drängen, insbesondere dann, wenn in einem Staat eine ethnische Mehrheitsgruppe besteht, welche die Minderheit regelmässig majorisiert. Als Reaktion darauf kann sich die Minderheit enttäuscht von den direktdemokratischen Instrumenten abwenden, hin zu direkten Aktionen oder gar zu illegalen Handlungen. Dies führt zur nationalen Desintegration.

Bezüglich der Referenden in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg sieht Schneider (1955, 160) keine integrative, sondern "eher die gegenteilige Wirkung: die Gefahr einer nationalen Desintegration". Desintegrierende Wirkung zeigte auch die schon erwähnte Volksabstimmung vom 12. März 1950 in Belgien, obwohl sich 58 Prozent für ein Verbleiben von König Leopold III. ausgesprochen hatten.

In einer bezüglich der Rassen so heterogenen Gesellschaft wie Kalifornien "kann aus dem integrativ gemeinten Instrument Volksgesetzgebung ein Instrument der Ausgrenzung und Angstbewältigung werden, mit dem fortwährend gegen staatlich vermittelte Integrationszwänge vorgegangen wird" (Billerbeck 1989, 96). In Kalifornien kann man nicht von einer besseren Integration rassistischer Minderheiten dank direkter Demokratie sprechen. Zwar stellen die Weissen keine dominierende und kompakte Mehrheit dar, aber da die Mittel- und Oberschicht überproportional aus Weissen besteht, verfügen sie über mehr Ressourcen. Die politische Partizipation der Weissen ist höher, mithin auch ihr politischer Einfluss.

In Kalifornien zeigt sich zuweilen signifikant unterschiedliches Stimmverhalten im eher demokratischen Norden gegenüber dem eher republikanischen Süden.

1977 wurde in Dade County, Florida, eine Verordnung über die Rechte der Homosexuellen durch ein Referendum zu Fall gebracht (Naisbitt 1984, 242). Das war der Auftakt zu direktdemokratischen Aktionen gegen die Homosexuellen in zahlreichen Gliedstaaten und Städten der USA. Auch die Stimmenden in Maine und Minnesota verwarfen Gesetze über die Rechte der Homosexuellen. Lokale Verordnungen wurden widerrufen in Wichita, Kansas, und Eugene, Oregon. 1978 wurde in Kalifornien über eine Initiative abgestimmt (Proposition 6), die homosexuelle Lehrer aus den Schulen verbannen wollte. Sie wurde mit 58 Prozent Neinstimmen verworfen.

Süddakota hat 1890 und 1898 das Frauenstimmrecht verworfen (Auer 1989, 77, FN 545). Das gleiche geschah in der Schweiz 1959, in Liechtenstein 1968, 1971 und 1973 und in zahlreichen Schweizer Kantonen. 1990 musste das Frauenstimmrecht den widerspenstigen Männern von Appenzell Innerrhoden gar vom

Schweizerischen Bundesgericht aufgezwungen werden. 1910 wurde in Oklahoma eine Initiative angenommen, welche bildungsmässige Auflagen für die Ausübung des Wahlrechts machte, was v.a. Schwarze von den politischen Rechten ausschloss. 1915 wurde diese Initiative vom U.S. Supreme Court für ungültig erklärt. 1986 wurde in Kalifornien eine Initiative angenommen, die Englisch zur offiziellen Sprache deklarierte.

In der Schweiz besteht eine latente Gefahr, dass die lateinische Minderheit von der Deutschschweiz überstimmt wird. Das Erfordernis des Ständemehrs verhindert jedoch, dass die grossen Deutschschweizer Kantone die West- und die Innerschweiz dominieren können. In der Praxis spielte das Ständemehr bisher kaum eine Rolle. "Volks- und Ständemehr pflegten höchst selten und fast nur bei staatspolitisch hochbedeutsamen Vorlagen auseinanderzugehen."³³⁸

Es ist in der direkten Demokratie wichtig, dass die Mehrheitskoalitionen wechseln (in der Schweiz z.B. nicht stets die Deutsch- die Westschweizer überstimmen). Dies wird gewöhnlich dann der Fall sein, wenn eine Gesellschaft stark differenziert ist und sich überlagernde Konfliktlinien bestehen.

In der Schweiz sind die Minderheiten gut integriert. Die direkte Demokratie darf gewiss zu den integrationsfördernden Instrumenten gezählt werden. Für die

³³⁸ Wili (1988, 244). - Neuerdings wird kritisiert, ein übertriebener Minderheitenschutz behindere die Annäherung der Schweiz an die EG ungebührlich. Raimund E. Germann (1991) hat berechnet, dass durch das Erfordernis von Volks- und Ständemehr bei der Abstimmung über einen EG-Vertrag theoretisch die Nein-Stimmen von neun Prozent der Wohnbevölkerung genügen würden, um die Vorlage zu Fall zu bringen. Eine Nein-Stimme aus Innerrhoden hat das 38fache Gewicht einer Zürcher Nein-Stimme. Germann (1991, 268) schreibt "... bei unseren Europanöten ist die direkte Demokratie nicht die Lösung, sondern das Problem." Würde aber nicht der Kleinstaat Schweiz, wenn er als EG-Mitglied über eine Europäische Verfassung mitzubestimmen hätte, genau das fordern, was jetzt als Hindernis für den Weg nach Europa gilt: eine föderale Struktur als Schutzwall gegen eine demokratische Mehrheit?

Schweiz fragt Rhinow (1984, 217): Was wären die Folgen gewesen, wenn Volk und Stände 1978 der Gründung des Kantons Jura nicht zugestimmt hätten?

In der direkten Demokratie bedarf es der Korrektive zum Mehrheitsprinzip. Es kann im Rechtsstaat keinen Souverän im Sinn eines unbeschränkten Herrschers geben (Rhinow 1984, 169, FN 29). Der Rechtsstaat muss der Demokratie Schranken setzen. Auch die direkte Demokratie muss sich an jene rechtsstaatlichen Leitplanken halten, die sie sich selbst gesetzt hat. Jung (1990, 501) meint: "Natürlich ist direkte Demokratie wie jede andere demokratische Verfahrensweise ein Weg, um den (aktuellen) Mehrheitswillen durchzusetzen. Der notwendige Schutz der Minderheiten ist nicht im Repräsentativsystem zu sehen, sondern im Rechtsstaat und insbesondere in den Grundrechten der Verfassung."

"Es gilt, das richtige Gleichmass zu finden zwischen grundlegenden Prinzipien des Rechtsstaates und dem mässigen Einfluss repräsentativer Wahlkörper-schaften einerseits und den direkten Volksrechten andererseits. Gesetz darf nicht alles sein, was die Mehrheit will."³³⁹

10.2.2.2 Politische Elite

HYPOTHESE 7: Direkte Demokratie verbreitert die politische Elite und setzt ihrem Einfluss Schranken. Sie intensiviert nicht notwendigerweise die Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten.

³³⁹ Gerstein (1969, 363).

Zur politischen Elite zähle ich die führenden Personen in Regierung, Verwaltung, Parlament und den dauerhaften intermediären Organisationen. Als Gegenelite bezeichne ich v.a. die Führer von Ad-hoc- und ausserparlamentarischen Gruppierungen sowie Führer von Kleinparteien. Zum Teil überschneiden sich diese beiden Kreise.

Direkte Demokratie bewirkt tendenziell eine Verbreiterung und eine grössere Durchlässigkeit der politischen Elite.

Direkte Demokratie schafft andere "Umweltbedingungen" für das politische Handeln der Elite. Sie schränkt ihre Handlungsmöglichkeiten ein. Eliten bevorzugen normalerweise die repräsentative Demokratie. "The processes of representative democracy often are more useful for elites and the referendum not infrequently is an insuperable barrier to elite goals."³⁴⁰

Direkte Demokratie baut Spannungen zwischen Volk und Eliten ab. Verschiedene Initiativen in Kalifornien hatten die Funktion eines "Blitzableiters" für generelle Unzufriedenheit mit der politischen Elite, so die bereits erwähnte Proposition 13 von 1978 und die Proposition 4 von 1979. Letztere bestimmte, dass die Ausgaben des Staates Kalifornien auf dem Niveau von 1978 eingefroren wurden und nur im Gleichschritt mit der Teuerungsrate und dem Bevölkerungswachstum erhöht werden dürfen. Der "Volkszorn" im Zusammenhang mit der erfolgreichen Proposition 103 von 1988 richtete sich sowohl gegen die Versicherungsgesellschaften wie gegen die Politiker. Zeigen, wer der Boss ist, ist dann jeweils die Grundstimmung unter den Stimmbürgern, und sie sind dann auch bereit, Initiativen zuzustimmen, deren Folgen höchst ungewiss sind. Ab-

³⁴⁰ Hamilton (1970, 136).

stimmungen vermitteln dem "Volk" die Genugtuung bzw. die Illusion, es habe es "denen da oben" gezeigt und die Führung inne. Abstimmungsniederlagen erschüttern in Kalifornien und in der Schweiz die Legitimation der Eliten kaum. Ihre Repräsentanten werden regelmässig wiedergewählt.

Wohl wird die politische Elite die Meinungen der Stimmbürger antizipieren. Ob aber die face to face-Kontakte zwischen Elite und Stimmbürgern häufiger sind als in der repräsentativen Demokratie, ist in einer grossen Gesellschaft, in der immer mehr die Tendenz besteht, auch die politische Partizipation von zu Hause aus auszuüben, fraglich: Unterschriften werden per Post gesammelt, Informationen über die Medien aufgenommen, abgestimmt wird brieflich und vielleicht schon bald per Computer.

Volksentscheide sind aber auch geeignet, die Existenz von Eliten zu verschleiern, wenn vorgegeben wird, das "Volk" regiere. Dabei bedarf gerade die direkte Demokratie der Anleitung durch Eliten. Nur Eliten sind "initiativ", und das "Volk" reagiert darauf. "Entschieden wird in jeder Demokratie auch und gerade durch Eliten."³⁴¹ "Nicht das Volk handelt, sondern die 'wachen' und je nach Materie engagierten Volksteile."³⁴² Mit der allgemeinen Beteiligungsmöglichkeit wird in der politischen Wirklichkeit "eine Legitimation und der Entfaltungsraum für politische Macht- und Einflusspositionen aktiver Minderheiten begründet" (Böckenförde 1982, 309). "In der Möglichkeit von Volksbegehren liegt so die Zuerkennung einer wichtigen potentiellen politischen Machtposition an einzelne Bürger oder gesellschaftliche Gruppierungen."³⁴³

³⁴¹ Rhinow (1984, 174).

³⁴² Ebenda (210).

³⁴³ Böckenförde (1987, 32).

Repräsentative Demokratie impliziert auch Kommunikation zwischen Repräsentanten verschiedener politischer Lager, innerhalb und ausserhalb des Parlaments. "Public officeholders tend to associate almost exclusively with others in important social, economic, and political positions who can reciprocate favors and benefits."³⁴⁴ Direkte Demokratie verstärkt zusätzlich die Kommunikation zwischen parlamentarischen und nichtparlamentarischen referendums- und initiativfähigen Gruppen und das "bargaining". Zisk (1987, 158) meint, der politische Prozess werde bereichert und verbreitert.

Direkte Demokratie begünstigt die Herausbildung konkurrierender Eliten, die ausserhalb der Elite mit politischem Entscheidungsanteil stehen. Sie tendiert zur Integration dieser Eliten. Direkte Demokratie ist vor allem ein Instrument der "Gegeneliten" und Vehikel zum politischen Aufstieg in die Elite.

Die Schweizer Demokratie ist nicht weniger elitär als andere, aber die Elite muss auf die Stimmbürger und auf "Gegeneliten" mehr Rücksicht nehmen und hat eine stärkere Neigung, diese zu integrieren. Das politische System hat mit dem Einbau einer zusätzlichen Repräsentationsebene und der Proportionalisierung auf direktdemokratische Entscheidungshindernisse reagiert. Die korporative Vertretung dient dem Abbau von Referendumswiderstand (Neidhart 1983, 35). Die Erfolgchancen einer Vorlage in der Volksabstimmung steigen, wenn sich die Elite einig ist.³⁴⁵

³⁴⁴ Hahn/Kamieniecki (1987, 142).

³⁴⁵ Was in Kalifornien bei mehr als zwei Dritteln aller Abstimmungen der Fall ist; Magleby (1984, 152).

10.3 Prozess der Politik

10.3.1 Makroebene

10.3.1.1 Systemstabilität

HYPOTHESE 8: Direkte Demokratie als dauerhafte verfassungsmässige Institution fördert längerfristig die Stabilität eines politischen Systems.

In den USA und in der Schweiz wird die direkte Demokratie gewöhnlich als stabilitätsfördernd angesehen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Sie erleichtert den Zugang zum politischen System und lenkt den "Druck von unten" in institutionelle Kanäle. "In many respects, the referendum seems to further the credibility and stability of democratic government by allowing citizens direct access to the policymaking process."³⁴⁶
- Sie zwingt die politische Elite zur dauernden Antizipation der "Volksmeinung".
- Sie lässt Konflikte "reifen" und entscheidet sie dann "endgültig".
- Sie eröffnet Unterlegenen neue Chancen.
- Sie ist ein Korrektiv zur Staatsgewalt, keine Gegengewalt. Sie paralyisiert die Staatsgewalt nicht. Starke korrektive Kräfte werden mit der Zeit integriert.

³⁴⁶ Hahn/Kamieniecki (1987, 6).

Die Schweiz, Kalifornien und Liechtenstein sind sehr stabile politische Systeme mit wenig Bruchstellen. Ob diese Stabilität mit dem politischen System und insbesondere mit den direktdemokratischen Institutionen zusammenhängt, kann nicht nachgewiesen werden.³⁴⁷ Vieles spricht aber dafür. In der Schweiz waren die oft vorkommenden "Umstürze" in den Kantonen in den 1830er Jahren ein Motiv zur Einführung des Verfassungsreferendums.

Auch das von oben ausgelöste Plebiszit soll der Absicht nach die Systemstabilität fördern bzw. wiederherstellen und damit die bestehende Regierung stärken, und oft wird erst in instabilen politischen Situationen direkt ans Volk appelliert. Die tatsächlichen Konsequenzen können aber ganz andere sein: Bei bereits bestehender hoher Konfliktintensität kann ein Plebiszit destabilisierend wirken. Schwelende Konflikte werden aufgebrochen und artikuliert. Die ausgelösten Prozesse können eine Dynamik entwickeln, die nicht mehr kontrollierbar ist. In Italien verstärkt das Referendum die Dynamik bei Regierungskrisen (oder ist zumindest ein weiterer Faktor). In einer parlamentarischen Demokratie können parlamentarische Minderheiten mittels des Volks- oder Behördenreferendums Obstruktion betreiben.

³⁴⁷ Für Werder (1978, 164) ist es erwiesen, dass die Volksinitiative "zweifelloso auch zur hohen Legitimität und Stabilität beigetragen hat, welche das schweizerische politische System trotz zunehmender gesellschaftlicher Probleme und trotz fehlender Opposition bis heute besitzt".

10.3.1.2 Legitimation

HYPOTHESE 9: Direkte Demokratie ist eine starke Legitimationsquelle für politische Entscheide und für die Staatsorgane.

Legitimation heisst Anerkennungswürdigkeit eines Entscheids oder von Staatsorganen. Es scheint ein Glaubenssatz in der Demokratie zu sein, dass ein Entscheid um so legitimer ist, je mehr Bürger sich daran beteiligt haben.³⁴⁸ Obst (1986, 314) meint, dass sich "eine stärkere Legitimationsquelle als (die) direkte Mehrheitsentscheidung des Volkes nicht finden lässt". Für die Schweiz urteilt Kriesi (1990, 25), die Legitimationsfunktion der direktdemokratischen Institutionen könne "nicht gross genug veranschlagt werden".

Die Akzeptanz von direktdemokratischen Entscheiden ist gewöhnlich hoch, der Durchsetzungswiderstand gering. Solche Entscheide werden als "höherwertig" angesehen. Dem Widerstand wird die demokratische Legitimation entzogen. Insbesondere kann nicht, wie bei Parlamentsentscheiden, argumentiert werden, der Entscheid widerspreche dem "Volkswillen".

Die Staatsorgane gewinnen an Legitimation, wenn sie sich eins mit dem Volk wissen oder dies zumindest vorgeben können. Ein nicht durch Wahlen an die Macht gelangtes Regime kann versuchen, sich durch Plebiszite die mangelnde

³⁴⁸ In Sitzungen der amerikanischen National Academy of Science, die sich über vier Jahre erstreckten, konnten sich die 61 Energieexperten nicht einigen, welcher Form der Energiegewinnung sie den Vorzug geben sollten, obwohl die Mehrzahl von ihnen der Atomenergie zuneigte. In einem Bericht schrieben sie (zitiert nach Naisbitt 1984, 237): "Die Öffentlichkeit wird darüber entscheiden müssen, welche Form der Energiegewinnung sie haben möchte, und zwar nicht allein aus technischen Ueberlegungen, sondern auch aus sozialetischen Gründen. Und für die letzteren erklären wir uns nicht zuständig, bedarf die Öffentlichkeit, wenn sie ihre Entscheidung trifft, auch unseres Rates nicht."

Legitimation zu verschaffen, ohne einer personellen Alternative gegenüberzustehen.

In der nichtparlamentarischen Demokratie ist die Legitimation der Staatsorgane weniger vom Abstimmungsausgang abhängig. Erwartet wird von den Staatsorganen eine getreuliche Durchsetzung des Volkswillens. Direkte Demokratie legitimiert in der Schweiz die Entscheide, nicht die Staatsorgane.

Beim Plebiszit kann eine Niederlage des Regimes ihm eventuell die ohnehin schon schmale Legitimationsbasis endgültig entziehen.³⁴⁹ Es bleibt deshalb, geheime Urnenabstimmung und korrekte Auszählung vorausgesetzt, stets ein Risiko.

Auch bei einem Plebiszit mit einem von den Staatsorganen angestrebten Resultat dürfte indessen der Legitimationszuwachs bescheiden sein, wenn nicht gar eine Legitimationseinbusse resultiert. Wenn vom Plebiszit Gebrauch gemacht werden muss, hat das Regime i.d.R. schon an Legitimität verloren, und die Volksabstimmung sollte doch gerade der Legitimationsbeschaffung dienen.

10.3.1.3 Innovationsfähigkeit

HYPOTHESE 10: Direkte Demokratie nützt nicht generell den beharrungswilligen oder den veränderungswilligen politischen Kräften. Die konservativen

³⁴⁹ Dies musste Chiles General Pinochet erfahren. Wider Erwarten verwarfen 55 Prozent der Stimmenden am 5. Oktober 1988 ein Referendum, durch das er sich eine zweite "verfassungsmässige" Amtszeit bestätigen lassen wollte. Pinochet hatte geglaubt, er werde wie bei den Volksabstimmungen von 1978 (75 Prozent Jastimmen) und 1980 (69 Prozent Jastimmen) eine Mehrheit hinter sich bringen.

Wirkungen des Referendums sind stark, die innovativen Wirkungen der Initiative sind mittelstark bis schwach.

Eine der ersten Fragen, die sich politische Akteure bei der Diskussion über die direkte Demokratie stellen, ist gewöhnlich: was nützt mir dieses Instrument für meine Politik? Konservative erhoffen sich bewahrende, Progressive verändernde Wirkungen. Die Diskussion darüber, ob direkte Demokratie den politischen Wandel eher begünstigt oder verhindert, ist alt und taucht insbesondere in den Reihen linker politischer Bewegungen regelmässig auf. Gerade die veränderungswilligen Kräfte stehen vor dem Dilemma, einerseits dem Volk mehr Rechte zu geben, anderseits fortschrittliche Entscheidungen nicht zu verhindern. "Vieles spricht dafür, dass man nicht eine intensive Partizipation und eine innovationskräftige Politik optimieren kann."³⁵⁰ In der Bundesrepublik Deutschland haben radikale Linke vor Volksentscheiden gewarnt. Sie würden offenkundig machen, dass die Linke keine Mehrheit habe. "Zudem werde gerade durch die direkte Demokratie eine breite Identifikation von Bevölkerung und Staat erreicht. Die Linke dürfe daher eine Volksabstimmung nur fordern, wenn letztlich gesichert sei, dass sie nicht stattfände."³⁵¹

Im folgenden werden die Wirkungen von Initiativen und Referenden in der Schweiz, in Liechtenstein und in Kalifornien im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit näher betrachtet.

Initiativen haben Signal- und Artikulationsfunktion. Sie signalisieren politische Probleme, für die Handlungsbedarf besteht. Sie erlauben es Gruppierungen ohne

³⁵⁰ Rhinow (1984, 236).

³⁵¹ Obst (1986, 17).

politischen Entscheidungsanteil, ein Anliegen in der Öffentlichkeit zu artikulieren und gegen den Willen der Staatsorgane einen Volksentscheid herbeizuführen. Mit Initiativen können politische Entscheidungsprozesse in Gang gebracht, aber auch politische Entscheidungen rückgängig gemacht werden. Generell bringt die Initiative in der Schweiz etwas Bewegung in ein ansonsten träges politisches System. Im politischen System des Kleinststaats Liechtenstein ist die Initiative ein Element, welches den politischen Wandel begünstigt. In der homogenen Gesellschaft Liechtenstein herrscht ein Uebermass an Konkordanz-zwängen. Die direkte Demokratie ist ein Element der Konkurrenz in einer stark auf Konkordanz ausgerichteten Gesellschaft.³⁵²

Weniger geeignet als zur Artikulation scheint die direkte Demokratie hingegen zur unmittelbaren Durchsetzung von Innovationsbegehren. Der Input in das politische System wird dank direktdemokratischer Möglichkeiten erhöht, der Durchfluss durch das politische System ist indessen zusätzlichen Hindernissen ausgesetzt. Direktdemokratische Prozesse sind schwer steuerbar, ihr Ausgang ist oft ungewiss.

Es wäre verkürzt, als Indikator für die innovativen Wirkungen von Initiativen nur die Abstimmungsergebnisse zu verwenden. Gerade für die Schweiz, wo seit 1891 nur jede zehnte Initiative, die zur Abstimmung gelangte, angenommen wurde, würde sich vorschnell der Schluss ergeben, dass die direkte Demokratie konservativ wirkt. Initiativen haben nicht nur direkte, sie haben auch indirekte Wirkungen, und zwar vor und nach einer Abstimmung. "In fact, many new ideas have reached the public agenda through the ballot, and even when defeated, have often opened up discussion that led to later adoption of part or all of some

³⁵² Ritter (1990, 8).

proposals."³⁵³ Abgelehnte, zurückgezogene und nicht zustandegekommene Initiativen sind nicht funktionslos. In drei Vierteln aller Fälle reagieren Regierung und Parlament in der Schweiz mit Konzessionen an die Initianten, gewöhnlich mit Veränderungen. Die direkten Erfolgchancen von Initiativen in Kalifornien sind etwa dreimal höher als in der Schweiz. Allerdings sind die indirekten Wirkungen geringer, da ein Rückzug von Initiativen und eine Kompromisslösung vor der Abstimmung nicht möglich sind.

Ich habe die in der Schweiz bis Ende 1989 zustande gekommenen 178 Initiativen grob nach ihrer Stossrichtung eingeteilt. Danach ergibt sich, dass 125 eher auf Innovationen zielten, 32 eher auf Bewahrung bzw. Reversion (21 sind nicht klassifizierbar). Nach einer Zusammenstellung von David D. Schmidt zielten 74 von 199 Initiativen, über die in den USA zwischen 1977 und 1984 abgestimmt wurde, eher auf konservative Massnahmen ab, 79 eher auf fortschrittliche Massnahmen. Die Erfolgsquote war mit 45 bzw. 44 angenommenen Initiativen in beiden Kategorien fast gleich hoch (Cronin 1989, 201).

Initiative wie Referendum verstärken in der Schweiz und in Kalifornien die Rückkoppelung des politischen Systems an die Gesellschaft. Die Initiative wirkt in der Tendenz eher innovativ und dynamisch, das Referendum eher konservativ und bremsend. Die hohen Erfolgsquoten von über 60 Prozent bei obligatorischen Referenden in der Schweiz und in Kalifornien belegen nicht, dass Verfassungsänderungen leicht durchzubringen wären; sie weisen vielmehr darauf hin, dass im Vorfeld der Abstimmungen gute Kleinarbeit im Abbau von Widerständen geleistet wurde.

³⁵³ Zisk (1987, 266).

"Das Referendum begünstigt die gegenwärtige Rechtslage und erschwert Innovationen."³⁵⁴ Verfassungsänderungen müssen in der Tat breit abgestützt sein, um in der Volksabstimmung eine Chance zu haben. Das obligatorische Verfassungsreferendum wirkt in der Schweiz konservativ, das fakultative Gesetzesreferendum gar "prophylaktisch" konservativ³⁵⁵. Das fakultative Gesetzesreferendum in der Schweiz ist gewöhnlich ein Oppositionsinstrument der politischen Rechten; gerade in jüngster Zeit machen aber linke Oppositionsgruppen vermehrt vom Referendumsrecht Gebrauch (vgl. Kriesi 1991, 49). Das fakultative Referendum in der Schweiz entfaltet womöglich gerade dann die grösste Wirkung, wenn es nicht ergriffen wird, denn dies zeigt, dass es gelungen ist, alle "referendumsfähigen Gruppen" einzubinden, d.h. ihre Interessen zu berücksichtigen. Dies wiederum ist nur möglich bei einem Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, was grössere Reformen ausschliesst.

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

Wie in der Schweiz und Kalifornien sind auch in andern Staaten die Erfahrungen bezüglich der Innovationsfähigkeit zwiespältig. In Frankreich haben Plebiszite die Lösung der Algerienfrage ermöglicht. In Italien hat das Referen-

³⁵⁴ Rhinow (1984, 234). - Gleicher Meinung ist Hangartner (1980 I, 109).

³⁵⁵ Werder (1978, 48): "Der defensive Charakter des Referendums hat ... eine Benachteiligung aller jener Gruppen zur Folge, welche eine Veränderung des status quo und eine aktive staatliche Politik anstreben."

dum Gesetzen über die Ehescheidung und den Schwangerschaftsabbruch die nötige Legitimation verschafft, in Irland wurden Ehescheidungs- und Abtreibungsverbot per Referendum bekräftigt. In Australien führte 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 Jastimmen gutgeheissen wurde.

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

Friedensbewegungen und grüne Parteien in westeuropäischen Staaten fordern gewöhnlich den Einbau direktdemokratischer Elemente in das politische System. Haben die direktdemokratischen Instrumente, welche das politische System der Schweiz kennt, die Friedensbewegung vorangetrieben, gehemmt oder nicht berührt? Rudolf Epple, selbst einst Aktivist in der Friedensbewegung, hat die Initiativen zur vorübergehenden Herabsetzung der Rüstungsausgaben (vom Parlament 1955 für ungültig erklärt), zur Begrenzung der Militärausgaben und für soziale Sicherheit und internationale Solidarität (zurückgezogen 1956 nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Ungarn), für ein Verbot der Atomwaffen in der Schweiz (verworfen 1962), für ein Entscheidungsrecht des Volkes über die Atombewaffnung (verworfen 1963), für ein Waffenausfuhrverbot (verworfen 1972) und für die Schaffung eines Zivildienstes (verworfen 1977 und 1984) untersucht.³⁵⁶ Er zieht eine ernüchternde Bilanz (vgl. auch S. 285): Die

³⁵⁶ Epple (1988).

indirekten Wirkungen müssen als gering veranschlagt werden und sind nur um den Preis eines "integrativen Prozesses", einer Zentralisierung, Ressourcenbindung und thematischen Einengung der Friedensbewegung erreicht worden. Die Militärausgaben der Schweiz sind nicht gekürzt worden, der Verzicht der Schweiz auf Atomwaffen kann nicht mit den beiden Initiativen in Zusammenhang gebracht werden, die Kriegsmaterialexporte der Schweiz wurden nicht wesentlich eingeschränkt, nach wie vor besteht in der Schweiz kein ziviler Ersatzdienst. "Die Folge der integrativen Rückwirkungen der Initiativen für die Friedensbewegung ist deren Schwächung..."³⁵⁷

Diese ernüchternde Bilanz des Aktivisten und Historikers Ruedi Epple ist nicht ohne Widerspruch geblieben. Giugni (1991, 184) meint, Epple unterschätze vor allen die positiven indirekten Wirkungen von (erfolglosen) Initiativen, die durch soziale Bewegungen lanciert wurden. Mittels Initiativen können soziale Bewegungen eine grosse Zahl von Bürgerinnen und Bürgern mobilisieren. Dank Initiativen lässt sich ein Thema auf die politische Agenda setzen, und dank Initiativen ergeben sich Allianzen mit nahestehenden politischen Organisationen, wodurch externe Ressourcen mobilisiert werden. Epple "sous-estime à notre avis certains effets qui peuvent se produire" (Giugni 1991, 184). Lee Ann Banaszak (1991, 195) meint mit Blick auf die Frauenbewegung in den USA und in der Schweiz: "... evidence from the United States indicates that this direct democratic institution [the initiative] does improve the political opportunity structure for social movements."

Die Aktivitäten der "Gruppe für eine Schweiz ohne Armee" (GSoA) scheinen Epples Thesen nicht zu bestätigen. Die Volksinitiative "Für eine Schweiz ohne

³⁵⁷ Epple (1988, 251).

Armee und eine umfassende Friedenspolitik" erzielte am 26. November 1989 einen erstaunlichen Jastimmen-Anteil von 35,6 Prozent und führte zu einer Rekordstimmeteiligung von 68,6 Prozent. Dies gab der GSoA politischen Auftrieb. Innert weniger Wochen gelang es ihr im Frühjahr 1992, mehrere hunderttausend Unterschriften für die Initiative "Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge" zu sammeln. Die Initiative konnte sich dann allerdings - entgegen ersten Meinungsumfragen - in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1993 nicht durchsetzen, und es bleibt abzuwarten, welches die Auswirkungen dieses Abstimmungsausgangs auf die GSoA sein werden.

10.3.1.4 Effizienz

HYPOTHESE 11: Direkte Demokratie verbreitert den Input ins politische System, sofern Akteure ohne politischen Entscheidungsanteil davon Gebrauch machen können. Bezogen auf einzelne Entscheidungen ist die Effizienz geschmälert, bei einer längerfristigen Bilanz wirkt indessen die politische Stabilität effizienzfördernd.

Als Effizienz sei hier das Verhältnis zwischen politischen Kosten (aufgewendeten Ressourcen) und den Leistungen eines politischen Systems definiert.

Troitzsch (1979, 126) schreibt: "Volksbegehren und Volksentscheid schmälern die Effizienz eines politischen Systems." Solche Bedenken gegenüber der direkten Demokratie sind weit verbreitet.

"Wenn eben alle mitfordern, mitverneinen, mitopponieren und mitbeschliessen können, dann verfügen einzelne Einrichtungen des politischen Systems über

weniger an Handlungskompetenzen oder Funktionen."³⁵⁸ Fijalkowski (1986, 265) meint, Volksinitiativen und Volksentscheid "mögen zwar die Durchsetzungskosten politischer Entscheidungen verringern, tun dies jedoch nur um den Preis der Erhöhung der Aushandlungskosten".

Es besteht die Befürchtung, "dass Volksabstimmungen den Handlungsspielraum der bestehenden Regierungs-, Verwaltungs- und Verbändeeliten einengen und insgesamt die zur Aufrechterhaltung des Gesellschaftssystems erforderliche Flexibilität bedrohen" (Obst 1986, 308). "... wenn sich alle Stimmberechtigten, jederzeit und fast zu allen Themen direkt an der politischen Willensbildung beteiligen können, dann steigt mit diesen Zahlen auch der Bedarf nach Informationen, nach Meinungsbildung, nach Koordination, nach Konfliktregulierung, nach Interessenberücksichtigung, nach Rechtfertigung und nach Beteiligungsmobilisierung."³⁵⁹

Die Frage ist, ob die Effizienzeinbusse durch andere Vorteile kompensiert wird (Kontinuität, Stabilität, Akzeptanz, Legitimation). Regierungskrisen und Brüche im politischen System wirken effizienz mindernd. In konsensuellen Systemen scheint die kurzfristige Effizienz stets geringer als in majoritären. Entscheidend ist, wie die längerfristige Gesamtbilanz aussieht. Was an Effizienzschmälerung bei der Problemverarbeitung resultiert, dürfte durch die Effizienz bei der Entscheidungsdurchsetzung kompensiert werden. Die Widerstandskosten sinken mit steigendem Konsensgrad. In einem konsensuellen System wie der Schweiz werden meist nur bedächtig kleine Schritte gemacht und nach Möglichkeit alle

³⁵⁸ Neidhart (1983, 28).

³⁵⁹ Neidhart (1983, 28).

bedeutenden politischen Kräfte miteingebunden, deshalb ist der politische Widerstand bei der Durchsetzung gering.

Systemtheoretisch gesprochen: Der Inputstrom ins politische System wird verbreitert, der Durchfluss durch das politische System aber verzögert, zum Teil auch abgeschwächt bzw. verhindert. Es wird nicht in derselben Zeit derselbe "Output" erzielt wie in der repräsentativen Demokratie. Unter diesem Kriterium schneidet die direkte Demokratie schlechter ab. Falls der Output dann aber zustandekommt, ist die Akzeptanz hoch. Und in jedem Fall resultieren Lerneffekte bei mehr politischen Akteuren als in der repräsentativen Demokratie.

In der Schweiz wird mit Sicht auf das Verhältnis zur EG und zum EWR gegenwärtig diskutiert, ob es notwendig ist, im Hinblick auf die Europakompatibilität - eben weil direktdemokratische Institutionen die Innovations- und Reaktionsfähigkeit des politischen Systems zu beschränken scheinen - die direkte Demokratie zu beschneiden.³⁶⁰

In der Tat dauert der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz zuweilen sehr lange, wie folgende Beispiele illustrieren:

- 1963 Expertenkommission für die Revision des Urheberrechts.
- (1984 wies das Parlament eine Vorlage des Bundesrates zurück).
- 1978 Entwurf Konsumkreditgesetz. (Gescheitert.)
- 1978 Entwurf zu einem revidierten Kartellgesetz. (Nicht realisiert.)
- 1972 Verfassungsartikel (34quater, Abs. 3) über die obligatorische berufliche Vorsorge. (Seit 1985 ist das entsprechende Gesetz in

³⁶⁰ Vgl. Borner/Brunetti/Straubhaar (1990); Germann (1991).

Kraft; eine Volksinitiative über die volle Freizügigkeit bei Stellenwechsel ist pendent.)

1971 Umweltschutzartikel in der Verfassung (24septies). (Bis 1995 müssen Bestimmungen der Luftreinhalteverordnung durchgesetzt sein.)

Die direkte Demokratie ist in der Schweiz jedoch keineswegs die einzige Ursache der langen Entscheidungsprozesse: Faktoren wie Föderalismus, Zweikammerparlament, Parteienvielfalt und Konkordanz kommen hinzu. Ein majoritäres System, in dem die politische Mehrheit ohne Rücksicht auf die Minderheit politische Entscheide fällt und durchsetzt, würde den politischen und sozialen Verhältnissen in der Schweiz zutiefst zuwiderlaufen und den Bestand des Staatswesens gefährden.

Für Kalifornien ist die systemtheoretische Verallgemeinerung auf S. 351 insofern zu relativieren, als sich in Kalifornien der direktdemokratische Prozess schneller abwickelt als in der Schweiz, jedoch oft um den Preis einer hohen Konfliktintensität und einer nur oberflächlichen Diskussion der anstehenden Probleme. Der Inputstrom wird nicht verbreitert, sondern fließt durch den direktdemokratischen Kanal statt durch den parlamentarischen. Sobald "extreme" Initiativen angenommen werden, manifestiert sich der Widerstand in der gerichtlichen Anfechtung des Ergebnisses. Der Output ist konfliktträchtig, wenn die Initiative dazu benützt wird, mit "Patentrezepten" politische Probleme, die eines breiten Diskurses und einer Kompromisslösung bedürfen, rasch zu "bewältigen".

Für Italien sieht Ryngaert (1982, 1039) in gewissen Fällen gar eine beschleunigende Wirkung³⁶¹ des Referendums: "De plus, il est étonnant de voir combien la seule perspective d'un référendum a stimulé les partis politiques. Non seulement ils ont dû rechercher rapidement un compromis s'ils voulaient éviter le référendum, mais aussi, quand celui-ci s'avérait inéluctable, ils ont été forcés de prendre clairement position. Le référendum a ainsi accéléré sensiblement le processus décisionnel et a constitué un correctif aux lenteurs et aux tergiversations de la démocratie représentative." Diese Wirkung kann auch in der Schweiz beobachtet werden, z.B. als Folge von Bemühungen, eine angekündigte Initiative zu verhindern.

10.3.2 Mesoebene

10.3.2.1 Akzeptanz

HYPOTHESE 12: Bei fairem Verfahren erhöht direkte Demokratie die Akzeptanz politischer Entscheidungen.

"Die Volksrechte basieren auf den rechtlich nicht erzwingbaren Voraussetzungen, dass sowohl die Mechanismen der Auslösung wie die sich ergebenden Abstimmungsmehrheiten vom Volksganzen auf die Dauer hingenommen oder akzeptiert werden, dass sie 'als' Ausdruck des Volkswillens gelten."³⁶²

³⁶¹ "Das Referendum, obwohl in Italien nur schwach ausgebildet, hat sich in den neunziger Jahren zu einem nicht zu unterschätzenden Element der institutionellen Veränderung entwickelt", berichtete am 7. Februar 1992 der NZZ-Korrespondent aus Rom.

³⁶² Rhinow (1984, 211).

Es ist eine gängige Hypothese, dass Sachabstimmungen die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen erhöhen (z.B. Obst 1986, 316)³⁶³, und oft wird die Forderung nach mehr direkter Demokratie damit begründet.

Volksabstimmungen sind jedoch keine hinreichende Bedingung für Akzeptanz. Es bedarf auch einer fairen rechtlichen Normierung der Formulierung der Abstimmungsfrage und des Abstimmungsverfahrens. Fairness und Einhaltung der Spielregeln sind allgemein Voraussetzungen für die Akzeptanz.

In der Schweiz kommen politische Entscheide mühsam zustande, wenn sie aber einmal getroffen sind, ist die Akzeptanz hoch. Ein Volksentscheid wirkt wie ein "Gottesurteil", Nichtakzeptanz ist verpönt. Bis heute hat die tiefe Stimmbeteiligung die Akzeptanz nicht beeinträchtigt.³⁶⁴

In Kalifornien zeigen sich Symptome schwindender Akzeptanz, nämlich dann, wenn eine Seite im Abstimmungskampf über weit mehr Mittel verfügte als die andere (Outspending). Der Gang zum Richter durch die Gegner wird bei erfolgreichen Volksinitiativen fast zum Normalfall.

³⁶³ Anderer Meinung ist Rommelfanger (1988, 289).

³⁶⁴ Anders in Frankreich: Beim Referendum über Neukaledonien vom 6. November 1988 betrug die Stimmbeteiligung lediglich 37 Prozent und war damit so tief wie nie im 20. Jahrhundert. In den politischen Milieus Frankreichs herrschte danach "eher Katerstimmung über die faktische Entwertung des Referendums" (NZZ vom 8.11.1988, S. 1).

10.3.2.2 Konfliktaustragung

HYPOTHESE 13: Direkte Demokratie kann dazu beitragen, Konflikte friedlich auszutragen und dauerhaft zu lösen. Sachabstimmungen können aber auch - entgegen der Intentionen der Urheber - zu einer Konfliktverschärfung führen.

Abstimmungen über Sachfragen erlauben es, ein Problem zu isolieren und separat von generellen sozialen Konflikten zu entscheiden (Neidhart 1983, 37). Durch Volksentscheide können Spannungen zwischen Volk und Regierung entladen werden (Bjorklund 1982). 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.

Die Initiative verarbeitet ein gesellschaftliches Problem dauernd und wirkt so als Spannungsabfluss. Der Schweiz sind im Ergebnis, nach Meinung von Neidhart (1983, 39), "zahlreiche schwere Konflikte erspart geblieben". Werder (1978, 164) 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 Ueberfremdung, Wohnungsnot oder Ausbau der Sozialversicherung während Jahren in den vorparlamentarischen Aushandlungsprozessen stecken geblieben." Allerdings, schreibt Werder weiter, könne die Initiative als nachträgliches Korrektiv "keine rechtzeitige und ursachengerechte Lösung der anstehenden gesellschaftlichen Probleme gewährleisten".

David Magleby (1984, 184 f.) meint, der Prozess der direkten Demokratie in den Gliedstaaten der USA basiere nicht auf Kompromiss. Referenden seien "high-risk efforts at conflict resolution". Initiativen enthalten oft extreme Forderungen, die Kampagnen werden dementsprechend leidenschaftlich geführt und können latente Konflikte offenlegen. Tendenziell konfliktverschärfend in einem Gemeinwesen wirkt der Recall, der zur spitzen Waffe der Konfliktaustragung werden kann. Eine Recall-Kampagne legt gewöhnlich viele Emotionen frei (Cronin 1989, 144). Beizufügen ist, dass auch Wahlen konfliktverschärfend wirken können.

Verstärkend kommt in einer freien Gesellschaft hinzu, dass die Medien "clear cut issues" - Streitgenstände, bei denen man eine klare Ja- oder Nein-Position beziehen muss - lieben, und sie sind, weil aufmerksamkeits- und absatzfördernd, an einer hohen Konfliktintensität interessiert.

Selbst der sozialdemokratische Theoretiker Karl Kautsky (1911, 78) hatte festgehalten: "... jedes Gesetz beruht auf einem Kompromiss meist verschiedener Interessen, stets mindestens verschiedener Anschauungen. Jeden Kompromiss zu verwerfen, heisst jede Gesetzgebung unmöglich machen." Auch Max Weber (1918/1988, 398) schrieb: "Das Referendum kennt eben eins nicht: den Kompromiss, auf welchem in jedem Massenstaat mit starken regionalen, sozialen, konfessionellen und anderen Gegensätzen der inneren Struktur unvermeidlich die Mehrzahl aller Gesetze beruht."

Obligatorisches und fakultatives Referendum wirken in der Schweiz indessen durchaus kompromissfördernd. Die ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren und der lange Gesetz- und Verfassungsgebungsprozess dienen auch dazu, möglichst jedes referendumsfähige Interesse zu berücksichtigen. Eine ähnliche Wirkung hat

das obligatorische Referendum in Kalifornien. Aber gerade dann, wenn die Kompromissbildung blockiert ist, bietet sich den Akteuren die Option, den Weg über die Initiative zu beschreiten. In der Tat ist bei der direkten Initiative, 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.

Rommelfanger ist skeptisch, was die Konfliktlösungsfunktion von konsultativen Referenden angeht. "Die intendierte Befriedung und Erhöhung der Akzeptanz der konfliktträchtigen Entscheidung schlug in der Mehrzahl der Fälle fehl."³⁶⁵ "Die Frage, ob das konsultative Referendum zur Erhöhung der Akzeptanz bei konfliktträchtigen politischen Entscheidungen beizutragen und so deren Legitimität als auch die Handlungsfähigkeit der staatlichen Organe zu stärken vermag, ist grundsätzlich zu verneinen."³⁶⁶

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 Neidhart (1983, 26) ist eine Lösung der Probleme bei bereits hoher Konflikt- und Mobilisierungsintensität nicht mehr gut möglich. 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 (Neidhart 1983, 37).

³⁶⁵ Rommelfanger (1988, 271).

³⁶⁶ Ebenda (37).

Eher konfliktverschärfend wirkten die irischen Referenden über die Abtreibung von 1983 und die Ehescheidung von 1986.³⁶⁷ 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 Dänemark führte 1972 die Abstimmung über den Beitritt zur EG zu einer innenpolitischen Beruhigung. Ueber die Einheitliche Europäische Akte wurde am 27. Februar 1986 ein konsultatives Referendum durchgeführt, und sowohl die Sozialdemokratische wie die Radikalliberale Fraktion im Parlament versprachen, sich an das Ergebnis zu halten.³⁶⁸ Der Jastimmen-Anteil betrug 56,2 Prozent, während er 1972 noch 63,4 Prozent ausgemacht hatte. Wirkte auch das Abstimmungsergebnis konfliktlösend - die Abstimmungskampagne war es keineswegs. Sie wurde für dänische Verhältnisse unüblich hart geführt und "spaltete Parteien, Gewerkschaften, Ministerien, Hausgemeinschaften und Familien" (EG-Magazin 2/1986, S. 15).

Schiffers (1971, 287) 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 Ueberwindung der Gegensätze, vielmehr ihre stärkemässige Offenlegung war das Ergebnis. Die Gruppen- und Klassengegensätze wurden damit verschärft.

³⁶⁷ Vgl. Cornelius O'Leary, The Irish Referendum on Divorce (1986), in: Electoral Studies, Volume 6, Number 1, April 1987, S. 69 - 74.

³⁶⁸ Vgl. Ole Borre, The Danish Referendum on the EC Common Act, in: Electoral Studies, Volume 5, Number 2, August 1986, S. 189 - 193.

Ein weiteres Beispiel gibt Krause (1987, 336): "Im Saarland hat die Abstimmung über das Europäische Statut von 1955 Gräben aufgerissen, die noch nach Jahrzehnten nicht zugeschüttet waren."

10.3.3 Mikroebene

10.3.3.1 Partizipation

HYPOTHESE 14: Die zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten, welche die direkte Demokratie bietet, werden nur von einer kleinen "Gegenelite" tatsächlich in Anspruch genommen.

Direkte Demokratie bietet zusätzliche Möglichkeiten politischer Partizipation. "In einer endgültigen Analyse kommt man ... zu dem Ergebnis, dass Bürgerinitiativen und Referenden ein äusserst wirkungsvolles Mittel in einer Demokratie darstellen können, indem sie zu Recht erzürnten Bürgern die Möglichkeit eröffnen, sich über das etablierte System einer repräsentativen Demokratie hinwegzusetzen und die gesetzgeberischen Dinge selbst an die Hand zu nehmen."³⁶⁹ "Die Initiative ermöglicht es vernachlässigten Interessen, sich unter Umgehung der bestehenden repräsentativen Instanzen zu artikulieren und politischen Einfluss zu nehmen."³⁷⁰ Zwischen den Wahlen können die Bürger mittels direkter Demokratie nicht nur am politischen Willensbildungsprozess, sondern auch am staatlichen Entscheidungsprozess teilhaben.

³⁶⁹ Naisbitt (1984, 246 f.).

³⁷⁰ Werder (1978, 152).

Wer aber macht von den zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch? Nur eine kleine Minderheit politisch aktiver Bürger. Der Mehrheit scheint es zu genügen, die Gewissheit zu haben, in Notfällen über ein direktdemokratisches "Sicherheitsventil" zu verfügen.³⁷¹ Direkte Demokratie erhöht die Stimmbeteiligung nicht (Magleby 1984, 197), wie wir schon gesehen haben. Sie erhöht aber die Partizipation oppositioneller Eliten. Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil und Einzelgänger können sorgfältig ausgehandelte Kompromisse der politischen Elite unterlaufen (Zisk 1987, 257) und Entscheidungsanteil gewinnen.

Selbst Verfechter vermehrter politischer Partizipation sind nicht notwendigerweise für die direkte Demokratie, denn die Teilnahme an einer Abstimmung bedarf nur einer minimalen Anstrengung. Der Akt des Abstimmens ist passiv (Hahn/Kamieniecki 1987, 23). Am meisten Einfluss haben jene wenigen, welche den direktdemokratischen Prozess auslösen, nicht jene vielen, die ihn abschliessen. Intensive Teilnahme ist mit hohen Zeit- und Informationskosten verbunden, und nur wenige sind bereit, diese auf sich zu nehmen.

Zudem ergibt sich ein Partizipationsparadoxon: Je mehr Bürger an der Abstimmung teilnehmen, desto geringer ist der individuelle Einfluss (Rhinow 1984, 165). Die Erkenntnis der beschränkten Effektivität der Partizipation führt tendenziell zur Resignation (ebenda, 166).

³⁷¹ "Empirische Untersuchungen belegen, dass von dem im Prinzip gleichen Recht aller, intensiver politisch zu partizipieren und aktiver auf die politischen Auswahl- und Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, immer nur eine Minderheit Gebrauch macht." (Nohlen 1990, 21)

Die Staatsorgane in der Schweiz neigen wegen des Vorhandenseins direktdemokratischer Instrumente zu einer Strategie der Partizipationsvermeidung: Sie versuchen, die Inanspruchnahme direktdemokratischer Rechte möglichst gering zu halten, indem sie referendumpflichtige Erlasse innerhalb der politischen Elite breit abstützen und Initianten mit Konzessionen zum Rückzug der Initiative zu bewegen versuchen.

Die in der Schweiz (auch) durch die direkte Demokratie erzwungene Konkordanz sei Demokratie ohne das Volk *par excellence*, schreibt Germann (1975, 438 f.). Innerhalb dieses gütlichen Einvernehmens haben indessen die direktdemokratischen Interventionsmöglichkeiten beträchtliche Vorwirkungen.

Vermitteln direktdemokratische Rechte nur die Illusion vermehrter Mitsprache, wie Silagi (1982, 288) meint? Die Mehrheit der Autoren ist anderer Meinung. "Die direktdemokratischen Rechte vermitteln dem aktiven Volk trotz aller Vorverfahren mehr Partizipationschancen als jede Konkurrenzdemokratie dies je vermöchte."³⁷² Schediwy (1980, 120 f.) urteilt über die Schweiz: "Niemand wird sich mit allen Ergebnissen der Schweizer Referendumsdemokratie voll identifizieren. Aber in einem grundsätzlichen Sinn bestimmt die Schweizer Bevölkerung in weit höherem Masse über ihr Schicksal als es die Bevölkerung anderer Staaten mit verwandtem politischem System tut." Bugiel (1987, 415) findet: "In keinem anderen Gemeinwesen war und ist der Staat so sehr Angelegenheit aller und so wenig die Angelegenheit einer besonderen Schicht wie in der Schweiz."

³⁷² Rhinow (1984, 245).

10.3.3.2 Sozialisation

HYPOTHESE 15: Direkte Demokratie hat bedeutende Sozialisations- und Lerneffekte. In der Schweiz und in den USA ist direkte Demokratie als hoher Wert internalisiert.

Inwiefern sind direktdemokratische Einrichtungen bedeutsam für die politische Sozialisation von Staatsbürgern? Prägt die Erfahrung im Umgang mit direktdemokratischen Institutionen Einstellungen und Werthaltungen? Werden diese Werte verinnerlicht? Resultate von empirischen Untersuchungen, welche diese Fragen behandeln, liegen nicht vor. Es können deshalb nur einige Hypothesen formuliert werden.

Politisches Interesse und "politische Reife" sind nicht naturgegeben, sondern werden in politischen Sozialisationsprozessen angeeignet. Jede Volksabstimmung ist auch Lern- und Reifeprozess, für die politische Elite wie für die Stimmbürger. Der Stimmbürger ist, ungeachtet seines Engagements, mit jeder Abstimmungskampagne dem direktdemokratischen Prozess ausgesetzt. Es wird, unabhängig vom Abstimmungsgegenstand, ein Erfahrungsschatz hinsichtlich des Umgangs mit direktdemokratischen Instrumenten und mit dem politischen Gegner aufgehäuft. So hat jede Abstimmung auch eine Sozialisationsfunktion. "Die unmittelbare Volksgesetzgebung ist als Instrument der praktischen Belehrung in der Politik unerreicht."³⁷³ Eine gewisse "politische Reife" eines Volkes scheint Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie zu sein. Diese politische Reife könnte nicht zuletzt im ständigen Umgang mit den Volksrechten erworben worden sein (Troitzsch 1979, 132). Die Existenz von

³⁷³ Bryce (1926 III, 110).

direktdemokratischen Institutionen und deren Anwendung allein reichen freilich nicht aus; es bedarf darüber hinaus gemeinsamer politischer Grundwerte.

Der Sozialisationseffekt dürfte dort am grössten sein, wo sich die politische Auseinandersetzung auch über face to face-Kontakte abwickelt. Es scheint deshalb günstig zu sein, wenn direkte Demokratie auch auf lokaler und regionaler Ebene besteht, wo grössere Erlebnisnähe möglich ist und der einzelne auch ohne Vermittlung durch intermediäre Organisationen direktdemokratisch aktiv sein kann. Das gilt für die Schweiz, die USA, Liechtenstein, nicht aber für die meisten Staaten, welche das Referendum "von oben" kennen. Ja es empfiehlt sich sogar, die Institutionen zuerst auf unterer Ebene "zu testen", was in der Schweiz und in Kalifornien historisch der Fall war.

Schon in der Gemeinde lernt der Schweizer Stimmbürger, dass vor einem Entscheid verschiedene Meinungen aufeinanderprallen, dass die Gesamtheit der Stimmbürger entscheidet und dieser Mehrheitsentscheid akzeptiert werden muss. Er findet sich einmal bei der Mehrheit, einmal bei der Minderheit. Insbesondere in kleinen und mittelgrossen Gemeinden "mit ihren leicht überblickbaren Verhältnissen lernt der politisch aktive Schweizer, dass sich niemand auf das Volk berufen kann, der im Volk nicht auch tatsächlich durchdringt, dass jede Stimme gleich viel zählt und dass die im demokratischen Verfahren gefassten Beschlüsse politisch akzeptiert werden müssen".³⁷⁴ Diese Erfahrung wirkt sich auf die längerfristigen Grundorientierungen der Stimmbürger aus.³⁷⁵ Al-

³⁷⁴ Hangartner (1985, 866).

³⁷⁵ "Teilnahme am demokratischen Prozess erhöht im allgemeinen die politische Kompetenz der BürgerInnen. Teilnahmemöglichkeiten bilden einen Anreiz, sich mit der zur Diskussion stehenden Problematik auseinanderzusetzen, was wiederum die Möglichkeit erhöht, dass Standpunkte anderer mitberücksichtigt werden." (Kriesi 1990, 23)

lerdings: Sachabstimmungen allein schaffen nicht automatisch den "guten Staatsbürger" (Cronin 1989, 88 f.).

Auf diese Weise werden direkte Demokratie, Beteiligung an der Abstimmung, Akzeptierung des getroffenen Entscheids und dessen Durchsetzung als Werte internalisiert. Nicht allein das persönliche Interesse ist die Triebfeder für den Gang an die Urne. "Die Mehrheit stimmt aus Pflichtgefühl", meinen Gruner und Hertig (1983, 85) für die Schweiz.

In den USA und der Schweiz ist die direkte Demokratie als Wert stark internalisiert, und nur eine kleine Minderheit denkt ernsthaft an deren Abschaffung. Die Stimmbeteiligung mag zuweilen gering sein; der Bürger wird aber spätestens dann hellhörig, wenn man die direktdemokratischen Rechte beschränken möchte. "Die Bedeutung und Stabilität der direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz oder in einigen US-Bundesstaaten erklärt sich wesentlich aus der (jahrhunderte)langen Uebung mit diesen Elementen."³⁷⁶

10.4 Inhalt der Politik

HYPOTHESE 16: Nicht alle Politikbereiche sind gleichermassen für direktdemokratische Entscheidungsprozesse geeignet. Am ehesten eignen sich Gegenstände, die einfach, bekannt, umstritten, dichotomisch entscheidbar und wertgeladen sind und geringe Informationskosten verursachen.

³⁷⁶ Stüntzing (1980, 138).

In der Literatur werden allgemein folgende Gegenstände als geeignet angesehen, um in Volksabstimmungen entschieden zu werden:

- Wertentscheidungen
- Gebietsveränderungen
- Staatsform
- Mitgliedschaft in supranationalen Gemeinschaften
- Fragen, die traditionelle Parteilinien durchbrechen und erhöhten Legitimationsbedarf haben.

Stintzing (1980, 176) hält eine Beschränkung der Abstimmungsgegenstände auf Gebietsfragen und Wertentscheidungen im engeren Sinn für grosse politische Einheiten für angebracht.

Nach allgemeinem Urteil einigermaßen bewährt haben sich Territorialplebiszite. "Blütezeiten" dafür waren die Jahre nach 1848 in Frankreich und Italien und die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sowie die Zeit der Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, als sich die Idee des "Selbstbestimmungsrechts der Völker" durchsetzte (vgl. Rommelfanger 1988, 53). Friedrich (1966, 654) meint, Referenden seien zur Konfliktlösung bei Gebietsveränderungen gut geeignet. Paul de Visscher (in: Delpérée 1986, 154 f.) kommt zum Schluss, das internationale Plebiszit habe nur eine beschränkte und vorübergehende Rolle gespielt. Die Möglichkeit seiner Durchführung sei weniger vom Willen der Bevölkerung als vom Erfolg der Waffen oder diplomatischer Kompromisse bestimmt gewesen. "Le succès du plébiscite international est conditionné par l'existence d'une organisation internationale dotée de pouvoirs relativement étendus, c'est-à-dire d'une organisation internationale soutenue par un consensus fondamental entre les puissances principalement intéressées."

Nach allgemeinem Urteil haben sich auch Volksabstimmungen über den Beitritt zu internationalen und supranationalen Organisationen bewährt, in jüngster Zeit insbesondere über die Mitgliedschaft in der EG. Diese Entscheidung hat in fast allen Staaten, die nicht zu den Gründungsmitgliedern gehörten, zu starken inner- und zwischenparteilichen Spannungen geführt.

Als weniger geeignete Gegenstände werden allgemein angesehen: Komplexe Probleme, bei deren Lösung man auf Kompromisse angewiesen ist. So ist in Dänemark u. a. über Haushaltsgesetze, Gesetze über den Stellenplan für Staatsbeamte, Besoldungs- und Pensionsgesetze und Gesetze über direkte und indirekte Steuern kein Behördenreferendum möglich. In Italien ist das abrogative Referendum nicht zulässig gegen Steuer- und Haushaltsgesetze, gegen Amnestien und Strafnachlässe sowie über die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge. Einige wenige Einschränkungen kennt auch Kalifornien, nicht aber die Schweiz. In der Schweiz hat aber das Parlament in der Wahl der Rechtsform eines Erlasses einen gewissen Ermessensspielraum.

Als allgemein wenig sinnvoll werden Volksentscheide angesehen, die Konsequenzen für die Weltpolitik haben können. Direktdemokratische Entscheide in einem Kleinstaat haben für die Staatengemeinschaft keine grossen Konsequenzen. So glaubte Schumpeter (1950, 425), dass das schweizerische politische System kein Vorbild sein könne für einen wirksamen Mechanismus politischer Entscheidung; es funktioniere vielmehr nur, "weil hier keine grossen Entscheidungen zu treffen sind".³⁷⁷

³⁷⁷ "Nur in den kleinen Staaten, wo die Mehrzahl der Bürger einander noch kennt oder kennenlernen kann, - wo, auch wenn man nicht mehr das ganze Volk wie in Appenzell auf einem Platz versammelt, doch wenigstens die Verwaltung so von jedem übersehen werden kann wie in einer mittelgrossen Stadt, nur da ist die echte Demokratie, nur da ist aber auch die echte, auf persönlichem Vertrauen und persönlicher Leistung ruhende Aristokratie

11 ABSCHLIESSENDE ERWÄGUNGEN

11.1 Kontextuelle Voraussetzungen der direkten Demokratie

"Welches Volk ist ... für die Gesetzgebung geeignet?" fragt Rousseau (1762, II/10). Antwort: Es muss unabhängig, autark, widerstandsfähig sein. Die gesetzgebende Gewalt ist für Rousseau unteilbar und unveräusserlich. Echte Demokratie bei der vollziehenden Gewalt (der Regierungsform), sagt Rousseau an anderer Stelle, habe es nie gegeben und werde es nie geben (III/4). Dies würde voraussetzen: einen kleinen Staat, Einfachheit der Sitten, Gleichheit der gesellschaftlichen Positionen, wenig Luxus, Tugend.

Die Aussage, dass sich direkte Demokratie nicht für alle politischen Systeme eigne, ist ein Gemeinplatz. Kann man allgemein sagen, welcher kontextuellen Voraussetzungen es bedarf, damit direkte Demokratie funktionsfähig ist?³⁷⁸ Wohl kaum. Aber man kann Erklärungsgründe dafür suchen, weshalb sich die direkte Demokratie gerade in der Schweiz und in US-Gliedstaaten durchgesetzt hat und nunmehr zum normalen Arsenal im politischen Alltagsgeschäft gehört. Ich sehe vier Erklärungsgründe: historische Gewachsenheit, Föderalismus, nichtparlamentarische Regierungsweise, politische Kultur.

überhaupt möglich." (Max Weber 1916/1988, 175 f.).

³⁷⁸ Kautsky (1911, 138) nannte aus seiner Sicht als "Vorbedingungen" für die Einführung von Referendum und Initiative: 1) Das Ueberwiegen der städtischen über die ländliche Bevölkerung, 2) ein hochentwickeltes politisches Parteileben, 3) das Fehlen einer übermässig zentralisierten, der Volksvertretung selbständig gegenüberstehenden Staatsgewalt.

Seit 1848 weist das politische System der Schweiz keine grossen Bruchstellen mehr auf. Es gab keine gravierend schlechten Erfahrungen mit der direkten Demokratie. Bryce (1923 I, 439) meint über die Schweiz: "...dass der Erfolg, den die Methode der unmittelbaren Volksgesetzgebung in der Schweiz davongetragen hat, auf die historische Vergangenheit des Schweizer Volks, auf seine lange Praxis der Selbstregierung in kleinen Gemeinwesen, auf die soziale Gleichheit und auf den allgegenwärtigen patriotischen Geist und das Gefühl für die Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit zurückzuführen ist. Ein derartiger Erfolg kann nicht in Ländern erwartet werden, wo die gleichen Bedingungen fehlen."

In Kalifornien gibt es keine gleich lange demokratische Tradition; aber die Demokratie musste nicht einem monarchischen oder autoritären System übergestülpt werden. Es bestand von Anfang an eine formale Gleichheit unter den Bürgern.

Sowohl in der Schweiz als auch in Kalifornien ist die direkte Demokratie von unten nach oben gewachsen, und gewöhnlich sind die direktdemokratischen Instrumente auf den unteren Staatsebenen noch differenzierter.

Das nichtparlamentarische Regierungssystem erlaubt das Abkoppeln der Abstimmungen von den Wahlen. Wahlen haben keine realplebiszitäre Funktion. Abstimmungsergebnisse sind nicht Vertrauens- oder Misstrauensvotum gegenüber Amtsinhabern.

Aus der stark differenzierten Gesellschaft der Schweiz ohne kompakte Mehrheitsgruppe und mit sich überlagernden Konfliktlinien ergab sich die Notwendigkeit einer konsensuellen Demokratie. In der kalifornischen Gesell-

schaft dominieren zwar die Weissen (Non-Hispanics) mit einem Anteil von 61 Prozent. Dies wird indessen überlagert durch Religions- und Regionszugehörigkeit. So gilt der Süden Kaliforniens als eher konservativ, der Norden als eher liberal.

Gerade für die Schweiz und Kalifornien reichen die Verfassungen und die politischen Institutionen der direkten Demokratie bei weitem nicht aus, um das Funktionieren des politischen Systems zu erklären.³⁷⁹ Die direkte Demokratie muss in den Kontext einer politischen Kultur eingebettet werden, die nicht rein rational eingefangen werden kann. Und die direkte Demokratie ist nur ein Element des politischen Systems bzw. der politischen Kultur.

Wenn wir unter politischer Kultur die Haltungen und Einstellungen der Bürger zum politischen System verstehen, so besteht eine Homogenität der politischen Kultur, gerade was den Stellenwert der direkten Demokratie angeht. Sowohl in der Schweiz wie in den USA ist direkte Demokratie ein hoher Wert. Ein Beispiel für den hohen Stellenwert der Beteiligung an Abstimmungen ist der Kanton Schaffhausen. Dort liegt die Stimmbeteiligung immer um etwa 20 Prozent höher als der gesamtschweizerische Durchschnitt. Eine Hypothese lautet, dass die Schaffhauserinnen und Schaffhauser stolz darauf sind, schweizerischer Spitzenreiter bei der Stimmbeteiligung zu sein, und diesen Rang auch beibehalten wollen.³⁸⁰

³⁷⁹ Vgl. dazu allgemein von Beyme u.a. (1987 I, 136).

³⁸⁰ Eine andere Hypothese lautet, dass allein der Stimmzwang die konstant höhere Stimmbeteiligung erklärt. Erfahrungen aus Kantonen, welche den Stimmzwang abgeschafft haben, scheinen dafür zu sprechen (Waadt, Aargau). Für den Kanton Schaffhausen ist jedoch zu beachten, dass die Busse bei versäumtem Urnengang lediglich drei Franken beträgt. Von einer abschreckenden Wirkung kann also nicht gesprochen werden. Zudem geht bussenfrei aus, wer nach dem Urnengang seinen Stimmausweis mit einer Entschuldigung zurückgibt. Dies wird von den Gemeinden unterschiedlich gehandhabt. Als Entschuldigungsgrund gilt u.a.

11.2 Bewertung der direkten Demokratie

Es kann nicht erstaunen, dass die Bewertung der direkten Demokratie sowohl bei Politikwissenschaftlern wie bei Politikern und politischen Parteien sehr unterschiedlich ausfällt. Dies ist so, seit direkte Demokratie besteht. Schon erwähnt (S. 41) wurde der Streit innerhalb des sozialistischen Lagers zwischen Bürkli, Rittinghausen und Kautsky. Auch Aenderungen in der Ansicht über die direkte Demokratie kommen vor, wie ein Ausspruch Woodrow Wilsons aus dem Jahre 1911 bezeugt (zitiert nach Cronin 1989, 38):

"For twenty years I preached to the students of Princeton that the Referendum and the Recall was bosh [Quatsch]. 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 hand of the people."

Unter den zeitgenössischen amerikanischen Politikwissenschaftlern bewerten die direkte Demokratie tendenziell eher positiv:

Thomas Cronin (1989)³⁸¹, Benjamin R. Barber (1984), Patrick Mc Guigan (1985), Herausgeber des "Initiative and Referendum Reports", David Schmidt

Ferien. Zuweilen genügt auch die blosse Rückgabe. - Interessant ist ferner, dass Zürcher Landgemeinden in der Nähe der Schaffhauser Kantonsgrenze eine überdurchschnittliche hohe Stimmbeteiligung aufweisen. Wichtig ist auch, ob die Stimmbürger selbst den Stimmzwang akzeptieren. Das scheint im Kanton Schaffhausen der Fall zu sein: 1982 wurde eine Volksinitiative "für die Aufhebung des Stimmzwangs" mit einem Neinstimmen-Anteil von mehr als 60 Prozent verworfen.

³⁸¹ Die Teilnahme am direktdemokratischen Prozess habe ihn überzeugt, "that ballot democracy was yet another imperfect, if useful, institution in a world of imperfect political institutions". (Cronin 1989, ix)

(1989), Herausgeber der Zeitschrift "Initiative and Referendum", Joseph F. Zimmerman (1986), Betty H. Zisk (1987)³⁸², Hahn/Kamieniecki (1987)³⁸³.

Eine eher skeptische Haltung nimmt David Magleby (1984) ein.

Divergenzen bestehen auch innerhalb der deutschen Politikwissenschaftler und Juristen. Die Diskussion über Verfassungsmässigkeit und Wünschbarkeit direktdemokratischer Entscheidungen auf Bundesebene hält an. Eine positive Grundhaltung lässt sich bei Pestalozza (1981)³⁸⁴, Obst (1986), Luthardt (1988) und Jung (1990) erkennen, eher Skepsis überwiegt bei Böckenförde (1982), Krause (1987), Rommelfanger (1988) und Schefold (1989).

Die Schweizer Politikwissenschaftler und Juristen sind im allgemeinen vorsichtig positiv eingestellt, was die direkte Demokratie im eigenen Staat angeht.

Auch nach dem Abschluss einer solchen Studie fällt eine klare persönliche Stellungnahme schwer. Rational überwiegt Ambivalenz, die affektiv von Befürwortung überlagert wird.

Die Frage stellt sich nicht dichotomisch: entweder gibt es rein repräsentative oder durch direktdemokratische Bestandteile ergänzte repräsentative Demokratie. Zu fragen ist dimensional: welche über die rein repräsentative Demokratie

³⁸² Sie charakterisiert in ihrem Vorwort direkte Demokratie als "maddening and exciting gift of the Progressives".

³⁸³ "Thus, polirical scientists must endorse either a decisionmaking process that relies upon the people or a form of government that grants authority to elites. This book rests upon the former view." (Hahn/Kamieniecki 1987, 24)

³⁸⁴ "Der Bürger ist bereit und in der Lage, aktiv an der Demokratie mitzuarbeiten." Pestalozza (1981, 33)

hinausgehende Rückkoppelung zu den Wählern ist vorhanden? Auch ein repräsentatives System hat plebiszitäre Komponenten, wenn auch nicht mittels der Instrumente von Initiative, Referendum und Abberufung. "Die Antithese zwischen einer repräsentativen und plebiszitären Demokratie ist irreführend. ... Ein Ineinanderwirken repräsentativer und plebiszitärer Elemente ist für alle heutigen Demokratien bezeichnend, und eine Kontrastierung repräsentativer und plebiszitärer Demokratie hat nur theoretische, aber keine praktische Bedeutung."³⁸⁵ Reale politische Systeme sind nicht konsequent nach einem Prinzip geformt. Es gibt funktionale Äquivalente für die direkte Demokratie.

Auch in parlamentarischen Systemen pflegen heute die führenden Politiker über die Massenmedien direkt "ans Volk" zu appellieren, und sie achten permanent auf die "Volksstimmung" und "Volksmeinung", wie sie in den Medien artikuliert und in Meinungsumfragen eruiert wird. Jeder, der sich um Führung bewirbt, muss die Gemeinsamkeiten verdeutlichen, die ihn mit den Geführten verbinden (Friedrich 1966, 25). Der demokratische Repräsentant hat auch eine Integrationsfunktion. Es gibt über die formale Repräsentation hinaus eine inhaltliche, bei der sich die Bürger im Handeln des Repräsentanten wiederfinden. Repräsentation ist auch ein geistig-politischer Prozess (Böckenförde 1982, 319). "Demokratische Repräsentation als notwendig auch inhaltliche Repräsentation muss freilich geleistet werden, stellt sich nicht von selbst her."³⁸⁶

Direkte Demokratie ist so wenig eine ideale Staatsform wie andere Formen der Demokratie. Bei der Frage der Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Institutionen bedürfen nicht nur diese Institutionen selbst

³⁸⁵ Friedrich (1966, 29).

³⁸⁶ Böckenförde (1987, 30).

einer genauen Regelung, sondern auch das Umfeld (z. B. Offenlegungsbestimmungen) und die Verteilung der Ressourcen, die angemessene Partizipationschancen für alle beteiligten Gruppierungen ermöglichen müssen.

Gegen die Uebernahme schweizerischer Einrichtungen wird gewöhnlich eingewendet, die Schweiz sei wegen ihrer geringen Grösse, ihren eigentümlichen Traditionen und besonderen sozialen Voraussetzungen mit keinem anderen Land der Welt vergleichbar. Obst (1986, 228) lässt das nicht gelten: "Vieles spricht demgegenüber dafür, der Schweiz Vorbildfunktionen für andere Länder zuzusprechen." In der Schweiz und in den USA hat die direkte Demokratie weder die Befürchtungen der Skeptiker eintreten lassen noch die Hoffnungen der Befürworter erfüllt. Die Stimmbürger haben nicht mehr "Unfug" produziert als die Parlamentarier (vgl. Cronin 1989, 89).

11.3 Wem nützt direkte Demokratie?

Zunächst jenen, die den Prozess handhaben und die einen Gegenstand auf die politische Agenda setzen können. Von der direkten Demokratie profitieren vornehmlich finanz- und organisationsstarke Interessenverbände, weil sie am ehesten in der Lage sind, die notwendigen Ressourcen für den direktdemokratischen Entscheidungsprozess zu mobilisieren.³⁸⁷ "The biggest winners from initiatives in recent years have been admen and lawyers, not voters."³⁸⁸

³⁸⁷ Andererseits fordert direkte Demokratie von den Interessenverbänden auch immer wieder Defensivleistungen zur Abwehr von direktdemokratisch artikulierten Forderungen, welche die Interessenverbände mit Einschränkungen oder finanzieller Abschöpfung bedrohen.

³⁸⁸ A Survey of California, in: The Economist, October 13, 1990, p. 21.

Direkte Demokratie dient vor allem den gebildeten Mittelschichten. Sie ist ein Kontrollinstrument gegenüber den Oberschichten, die direkte Demokratie nicht nötig haben, da ihnen genügend andere Einflusskanäle zur Verfügung stehen. Direkte Demokratie ermöglicht die Herausbildung einer Gegenelite aus den Mittelschichten ausserhalb von Regierungs-, Parlaments- und Parteienkreisen. Ihnen steht ein alternativer Kanal der Interessenartikulation zur Verfügung.

Untere Sozialschichten verstehen den Prozess und die Abstimmungsgegenstände am wenigsten. Ihre Abstinenz ist am grössten, ihr Informationsniveau am tiefsten. Um den wirtschaftlich Schwachen zu helfen, eignet sich direkte Demokratie nicht unbedingt. Politische Unzufriedenheit und Ohnmacht führt gewöhnlich nicht zu höherer Stimmbeteiligung. Weil die Beteiligung der Unterschichten schwach ist, dominiert etwa bei Wertentscheidungen die "recht moralisch und puritanisch gefärbte Einstellung der mittleren Sozialschichten" (Schediwy 1980, 128). Schon zur Zeit der Progressivisten in den USA war die Initiative ein reformistisches Werkzeug der Mittelklasse. "It's never been used by lower class or poor people as a political tool because it takes too much money, too much organizing and too much detail work."³⁸⁹

"Das Problem der westlichen Welt heute ist weniger der übermässige Einfluss der Reichen als die fast totale Einflusslosigkeit der Armen. Die Armen haben keine Lobby."³⁹⁰ Diesem Problem ist auch mit direkter Demokratie nicht beizukommen. Will man gezielt den Schwächsten helfen, so braucht es nicht unbedingt mehr direkte Demokratie. Rommelfanger (1988, 290) sieht eher einen

³⁸⁹ Nicholas von Hoffman, in: The Washington Post, July 26, 1977.

³⁹⁰ Riklin (1987, 88).

verstärkten Minderheitenschutz durch vermehrte Stützung der Grundrechtsausübung finanzschwacher oder ihrer Natur nach schwer organisierbarer Gruppen.

11.4 Demokratisierung aller Lebensbereiche?

Auch wo Demokratie durch direktdemokratische Elemente ergänzt ist, gilt sie im wesentlichen nur im politischen Bereich, während die Organisationsformen in Wirtschaft und Gesellschaft der Selbstregulierung überlassen bleiben, was bedeutet, dass dort Geburt, Bildung und Kapitalbesitz ausschlaggebend sind. Die Machtstrukturen in der Wirtschaft erinnern an jene, die der Staat im 19. Jahrhundert kannte. Es ist ein Widerspruch, im Staat jedem Bürger einen gleichen Entscheidungsanteil zuzuerkennen und zuzutrauen, während in der Wirtschaft äusserst ungleich verteilter Kapitalbesitz die Grundlage für Entscheidungsmacht bildet.³⁹¹ Die Argumente, die gegen eine Demokratisierung der Wirtschaft vorgebracht werden, gleichen jenen, die seinerzeit gegen die Demokratie im Staat ins Feld geführt wurden.

Gerade in der Schweiz sind Wirtschaft und Gesellschaft eher autoritär organisiert. Im privaten Bereich herrscht Machtkonzentration, im staatlichen Bereich eine Häufung von Blockierungen (Germann 1975, 167). In den USA ist die zivile Gesellschaft demokratischer als in der Schweiz. Kriesi (1990, 15) vermutet, dass in der Schweiz "eine Demokratisierung gesellschaftlicher

³⁹¹ "Während nämlich im Privatleben des US-Bürgers praktische ideale Demokratie herrscht, befindet er sich an seinem Arbeitsplatz immer noch in dem alten archaischen Abhängigkeits- und Unterwerfungsverhältnis von einst, das vom einstigen Herr-Diener-Verhältnis - beim farbigen Arbeitnehmern vielleicht gar vom Herr-Sklaven-Verhältnis - übriggeblieben ist." (Naisbitt 1984, 258) - "Es gehört zu den rational nicht erklärbaren Widersprüchen, die Menschen in der Politik für mündig und in der Wirtschaft für unmündig zu erklären." (Riklin 1987, 91)

Teilbereiche gerade mit dem Hinweis auf bereits bestehende demokratische Teilnahmemöglichkeiten im politischen System verhindert worden ist".

Mehrere Versuche der Linken, mit dem Instrument der Initiative die Wirtschaft zu demokratisieren, schlugen fehl. 1894 scheiterte die Initiative "Recht auf Arbeit", 1935 die Kriseninitiative und 1976 die Mitbestimmungsinitiative. Heute hinkt die Schweiz im internationalen Vergleich nach, was die betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer angeht. Dies bildet einen seltsamen Widerspruch zum direktdemokratischen "Vorsprung" der Schweiz.

11.5 Selbstherrschaft des Volkes?

Demokratie bedeutet nicht Selbstherrschaft des Volkes, auch dort nicht, wo direktdemokratische Einrichtungen bestehen. Eine solche hat es nie gegeben. Das Volk ist kein handlungsfähiger Körper (Rhinow 1984, 172), der sog. "Volks-wille" nur eine Momentaufnahme. Ohne Frage gibt der Volkswille keine Antwort. Er bedarf der Organisation und Lenkung. "Die Vorstellung einer Selbstregierung des Volkes und einer Identitätsdemokratie sowie die damit verbundene Mythologisierung des Volkes als Willenssubjekt sind endgültig zu verabschieden."³⁹² Direkte Demokratie ist vielleicht eine etwas modifizierte Herrschaft, aber auch Herrschaft und nicht Selbstherrschaft. In einer Demokratie beruht die Staatsgewalt, der das Volk sich unterzuordnen hat, auf der freien, periodisch neu zu erteilenden Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten.

³⁹² Rhinow (1984, 175).

Volksinitiativen lösen ein Entscheidungsverfahren aus, Volksentscheide schliessen ein Entscheidungsverfahren durch "Approbation" oder "Reprobation" ab und bilden Ausgangspunkt für weitere Entscheidungsprozesse. Entschieden wird zwar durch einen Teil des Volkes; Auslösung, Vorbereitung, Formulierung, Begründung der Entscheidung liegen aber bei einer Elite.

Gewiss darf - und muss - direkte Demokratie am eigenen Selbstverständnis und an eigenen Idealvorstellungen gemessen werden. Dabei darf aber der Blick für das real Mögliche und für vergleichbare "real existierende" Demokratien nicht verloren gehen. Gewiss ist es berechtigt, nach der idealen Staatsform zu fragen, "eine Ordnung zu finden, an der sich nichts aussetzen liesse und die nun mit allen anlaufenden Problemen restlos und reibungslos fertig würde. Solch eine politische Ordnung hat es nie gegeben und wird es nie geben."³⁹³

"Was an dem Konzept der direkten Demokratie ... bedenklich erscheint, ist, dass es dem Wähler die Illusion vermittelt, unmittelbarer und aktiver an der Regierung seines Staates beteiligt zu sein, während er in Wirklichkeit ein Spielball derselben organized interests bleibt, deren Einfluss auf Administration und Gesetzgebung durch die Einführung von Initiative, Referendum und recall gebrochen werden sollte."³⁹⁴

Rappard (1912, 151) zieht für die Schweiz folgende Bilanz: "The Swiss have therein shown themselves as they are: a well-schooled, practical, unimaginative, thrifty, and enterprising people, averse to high-flow political speculation, but awake to the possibilities of careful progress...".

³⁹³ Friedrich (1966, 11).

³⁹⁴ Silagi (1982, 288).

Zisk (1987, 268) schliesst ihr Buch wie folgt: "Thus, while these mechanisms for direct democracy are hardly the universal panacea that some past reformers have claimed, they have helped to open up new pathways for participation, for political communication and even for policy innovation. This is no mean accomplishment for a simple set of procedural devices!"

Demokratie ist wohl 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 diese Institutionen mit politischem Leben erfüllt werden.

Demokratie ist nicht allein eine politische Ordnung oder eine politische Methode, sie verkörpert auch einen politischen Grundwert bzw. eine politische Grundhaltung. Demokratie lässt sich nicht einfach "gründen"; demokratisches Bewusstsein und demokratische Reife bilden sich in einem Volk erst während eines langen Lernprozesses. Demokratie ist nicht nur Staats-, sie ist Lebensform.

Demokratie - insbesondere direkte Demokratie - stellt an die politischen Akteure und an den einzelnen Staatsbürger hohe Anforderungen, die auch ethischer Natur sind: Uneigennützigkeit, Akzeptieren von Mehrheitsentscheiden, Respektierung von Minderheiten, Toleranz gegenüber Andersdenkenden, Verantwortungsbewusstsein für das Ganze. Demokratie ist kein Zustand, sie muss durch politisches Handeln gelebt, erhalten und weitergereicht werden. Nicht für alle Verhältnisse ist eine ausgebaute Demokratie die adäquate Staatsform. Die klassische Frage nach dem besten Staat lässt sich nicht losgelöst von den konkreten Lebensverhältnissen beantworten.

ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand der Arbeit sind direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren auf nationaler und (bezüglich der USA) gliedstaatlicher Ebene. Nach einem Ueberblick über die weltweite Verbreitung und Praxis der direkten Demokratie wird der Gegenstandsbereich in zwei Schritten weiter eingengt: zunächst auf die Schweiz, die USA, Frankreich, Dänemark, Italien, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien, dann schwerpunktmässig auf die Schweiz und Kalifornien.

Wegen der Breite des Themas war nicht beabsichtigt, selbst Daten zu erheben, denn es hätte die Kapazitäten eines einzelnen überstiegen, im Rahmen dieses Projektes empirische Untersuchungen und/oder detaillierte Fallstudien durchzuführen. So wird in dieser Arbeit vorwiegend vorhandenes Material analysiert, ergänzt durch persönliche Erfahrungen, Beobachtungen und Gespräche.

In einem ideen- und realgeschichtlichen Teil (Kapitel 2.1 und 2.2) werden versammlungsdemokratische Einrichtungen in Athen, Rom, bei den Germanen, in Ländern und Städten des Spätmittelalters sowie in der Schweiz beschrieben. Näher betrachtet werden die geschichtlichen Wurzeln und wechselseitigen ideengeschichtlichen Einflüsse der direkten Demokratie in den USA und der Schweiz. Beiderorts gab es frühe Erfahrungen und Formen direkter Demokratie auf lokaler und gliedstaatlicher Ebene. Es bestanden Parallelen, was die Umstände und sozialen Triebkräfte der Einführung zusätzlicher direktdemokratischer Volksrechte angeht. Die Schweiz hat das Verfassungsreferendum über Frankreich aus den USA übernommen, während die Einführung des Gesetzesreferendums und der Initiative in US-Gliedstaaten in Anlehnung an schweizerische Einrichtungen geschah. Als Kontrast zu den politischen Systemen der

Schweiz und den USA, die sich kontinuierlich entwickelt haben, wird als Beispiel für ein politisches System mit Bruchstellen die direktdemokratische Erfahrung in Deutschland kurz beschrieben.

Bei den **Argumenten**, die für und wider die direkte Demokratie vorgebracht werden, fällt auf, dass sie über Jahrzehnte fast unverändert geblieben sind: von der historischen Erfahrung her wird auf negative und positive Beispiele verwiesen, normativ wird von einem input- bzw. outputorientierten Demokratieverständnis ausgegangen, institutionell werden unterschiedliche Implikationen auf die Stellung der Staatsorgane und die intermediären Organisationen gesehen und prozessual verschiedene "Gewinner" und "Verlierer" des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses geortet.

Für die Analyse der Sachentscheide wird eine **Typologie** entworfen (Kapitel 2.6). Handelt es sich bei den Sachabstimmungen um verfassungsmässig verankerte, regelmässig angewandte Institutionen, so wird von Initiative und Referendum gesprochen. Das Referendum kann obligatorisch (Typ 1) oder fakultativ (Typ 2) sein, die Initiative in ihrer Rechtswirkung verbindlich (Typ 3) oder unverbindlich (Typ 4). Werden Sachentscheide ad hoc von Staatsorganen ausgelöst, wird dies als Plebiszit definiert. Dieses kann in der Rechtswirkung verbindlich (Typ 5) oder unverbindlich (Typ 6) sein.

In Kapitel 3 der Arbeit werden die direktdemokratischen **Institutionen** in der Schweiz und in den USA ausführlich, jene in Frankreich, Dänemark, Italien, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien knapp abgehandelt. Kapitel 4 gibt einen statistischen Ueberblick über die Zahl der Urnenentscheide sowie die Abstimmungsgegenstände und -ergebnisse, und zwar weltweit sowie etwas detaillierter für die näher untersuchten Staaten. In einem **Anhang** werden

sämtliche Sachabstimmungen auf nationaler Ebene in Frankreich, Dänemark, Italien, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien aufgelistet. Von 1793 bis 1986 fanden weltweit auf nationaler Ebene Abstimmungen über 764 Sachfragen statt, 47 Prozent davon in der Schweiz. Für die Schweiz und Kalifornien fällt die steigende Zahl der Urnenentscheide in den vergangenen zwei Jahrzehnten auf: 42 Prozent aller Urnenentscheide in der Schweiz seit 1848 bzw. 30 Prozent aller Urnenentscheide in Kalifornien seit 1884 wurden nach 1969 gefällt.

Die Analyse der **Motive und Ursachen** direktdemokratischer Entscheide (Kapitel 5) unterscheidet zwischen verfassungsmässigem Erfordernis, Auslösung von oben und Auslösung von unten. Mangelnde Partizipation oder Niederlage im parlamentarischen Entscheidungsprozess, fehlender Zugang zur politischen Elite, generelle Opposition und Obstruktion können Motive zur Auslösung "von unten" sein. Eine Auslösung "von oben" geschieht meist, wenn es den Staatsorganen opportun erscheint, den gewöhnlichen Entscheidungsprozess zu erweitern bzw. zu umgehen. Motive können Legitimationsbeschaffung, Parteitaktik, Konfliktbewältigung, Akklamationsbedürfnis u.a.m. sein. In nicht kompetitiven Systemen ist das Referendum nicht Instrument der Zuteilung von Macht, sondern der Ausübung von Macht.

Teil II (Kapitel 6 bis 9) umfasst einen ausführlichen Vergleich der direkten Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien. Auf der **Mikroebene** zeigt sich, dass die Einstellung der Wähler zur direkten Demokratie überwiegend positiv ist und sie oft mit leichter Hand Initiativen und Referenden unterzeichnen, es aber bezüglich des Informationsniveaus und der Partizipation nicht zum besten bestellt ist. Bei Abstimmungsvorlagen, bei denen die Wähler keine festgefügtten Ueberzeugungen und keine Orientierungshilfen haben, ergibt sich ein Spielraum

für die Beeinflussung und Manipulation durch die Abstimmungskampagne, was insbesondere in Kalifornien deutlich wird, wo diese Kampagnen zur Hauptsache über die Massenmedien abgewickelt und häufig von Profis der Werbebranche geleitet werden. Für die US-Gliedstaaten lässt sich nachweisen, dass direkte Demokratie nicht zu grösserem politischen Interesse und höherer politischer Partizipation führt.

Für die Akteure auf der **Mesoebene** (Staatsorgane, gesellschaftliche Gruppen und Organisationen) sind die direktdemokratischen Instrumente zum integrierenden Bestandteil von Einfluss-, Durchsetzungs- und Verhinderungsstrategien geworden. Staatsorgane empfinden direkte Demokratie zuweilen als lästiges Hindernis, das dringlich gebotene Entscheide verzögert oder verunmöglicht. Einzelne Machttträger benützen sie zur persönlichen Profilierung. Gruppen ausserhalb der etablierten politischen Elite kann direkte Demokratie Entscheidungs- und Vetoanteile verschaffen. Gruppen mit geringen Ressourcen - etwa soziale Bewegungen - sind gegenüber finanzstarken, konflikt- und organisationsfähigen Interessenverbänden im Nachteil. Das Referendum verstärkt den Zwang zum Kompromiss unter den Interessengruppen und in den Beziehungen zum Staat, Initiativen stellen oft Maximalforderungen ohne Rücksicht auf andere Interessen und brechen daher Konflikte auf.

Direkte Demokratie begünstigt die Bildung von ad-hoc- und single-issue-Gruppen. Diese Gruppen zerfallen gewöhnlich nach der Abstimmung, in seltenen Fällen bilden sich dauerhafte Organisationen oder gar neue politische Parteien. Das Parteiensystem wird durch die direkte Demokratie geschwächt, erwächst ihm doch eine Konkurrenz in der Interessenvermittlung zwischen gesellschaftlichem und politischem System, und diese Konkurrenz braucht nicht das ganze thematische Spektrum abzudecken. Sachabstimmungen führen auch regelmässig

zu parteiinternen Meinungsverschiedenheiten. Auf der andern Seite dienen die direktdemokratischen Institutionen auch den Parteien als Mittel im Stimmenwettbewerb und in der Durchsetzung von Forderungen bzw. Verhinderung von staatlichen Entscheidungen.

Von der direkten Demokratie profitieren finanz- und organisationsstarke Interessenverbände, weil sie am ehesten in der Lage sind, die notwendigen Ressourcen für den direktdemokratischen Entscheidungsprozess zu mobilisieren. Andererseits fordert direkte Demokratie von den Interessenverbänden auch immer wieder Defensivleistungen zur Abwehr von direktdemokratisch artikulierten Forderungen, welche die Interessenverbände mit Einschränkungen oder finanzieller Abschöpfung bedrohen.

In Kapitel 9.1 wird der **Verlauf** direktdemokratischer Entscheide, vor allem bei der Initiative, näher betrachtet. Initiativen werden nicht vom "Volk", sondern regelmässig von einem kleinen Kreis aktiver und motivierter Bürger - die oft ausserhalb des politischen Establishments stehen - lanciert, wobei von der Initiierung bis zur Abstimmung immer mehr Menschen in den Prozess involviert werden. Gegenstände von Initiativen sind oft solche, die das Parlament vernachlässigt oder verschleppt hat oder bei denen keine tragfähige Mehrheit im Parlament erzielt werden konnte. Initiativgegenstände spiegeln auch die grossen Streitthemen innerhalb der kalifornischen bzw. der schweizerischen Gesellschaft wider (Atomkraft, moralische Fragen, Umweltschutz, Ausländerpolitik).

In Kalifornien scheitern zwei von drei Initiativen schon in der Qualifikationsphase. Die parlamentarische Phase ist in Kalifornien, wo man nur die direkte Initiative kennt, sehr kurz - es finden lediglich Hearings statt -, währenddem diese Phase in der Schweiz mehrere Jahre dauert. In der Schweiz

erfolgt ein Abtasten der Erfolgchancen einer Initiative durch die Staatsorgane, und je nach Ergebnis der Einschätzung unterbreiten Regierung und Parlament einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag, zuweilen nach einem Aushandlungsprozess zwischen Initianten und Verwaltung. Die Meinungsbildungsphase innerhalb der politischen Elite beginnt schon mit der Anmeldung der Initiative; eine breite Meinungsbildung im Volk findet erst Monate oder Wochen vor der Abstimmung statt. Auf der Seite der Opponenten und der Befürworter bilden sich temporäre Abstimmungscoalitionen. Es kommt in dieser Phase nicht nur darauf an, zügige Argumente zu präsentieren, sondern auch darauf, den Abstimmungsgegenstand zu definieren. Ob das Abstimmungsbudget einen massgeblichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hat, ist umstritten. Bei Initiativen zu Gegenständen, zu denen die Wähler keine festgefügtten Ueberzeugungen haben, führt ein "one-sided negative spending" fast immer zur Ablehnung.

Neben direkten **Wirkungen** durch Annahme oder Ablehnung einer Sachvorlage sind Vor-, Neben- und indirekte Wirkungen auszumachen. Das Referendum zwingt zum Konsens, kann bei hoher Konfliktintensität aber auch zu Brüchen im politischen System führen. Primär-indirekte Wirkung bei abgelehnten Initiativen kann ein teilweises Entgegenkommen der Staatsorgane sein, sekundär-indirekte Wirkung der Beginn einer allmählichen Bewusstseinsänderung innerhalb der Gesellschaft, die das Anliegen später mehrheitsfähig macht.

In Kapitel 10 werden **16 Hypothesen** formuliert. Referenden wirken nicht generell systemstabilisierend, insbesondere dann nicht, wenn durch ein Referendum "von oben" latente Konflikte in der Gesellschaft manifest werden. Im Fall der Schweiz und Kaliforniens handelt es sich um sehr stabile politische Systeme, ob wegen, ungeachtet oder trotz intensiver direkter Demokratie kann nicht nach-

gewiesen werden. Direkte Demokratie führt nicht generell zu einer Erhöhung der politischen Partizipation, aber zu einer breiteren und weniger gefestigten politischen Elite. Direkte Demokratie stärkt die Vetoposition oppositioneller politischer Minderheiten, birgt aber auch für soziale, rassische oder regionale Minderheiten die Gefahr der "Tyrannei der Mehrheit". Direkte Demokratie verbessert tendenziell die Legitimation und Akzeptanz politischer Entscheidungen. Sie führt bei fairer Konfliktaustragung zur Konfliktbeilegung durch Volksentscheid, kann bei unfairer Austragung aber auch konfliktverschärfend wirken. Direkte Demokratie ist, übers Ganze gesehen, eher innovationshemmend und schmälert die Effizienz des politischen Prozesses.

Kapitel 11 enthält abschliessende Erwägungen. Funktionale Voraussetzungen für intensive direkte Demokratie dürften sein: a) historische Gewachsenheit, b) Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen auch auf den unteren Staatsebenen, c) nichtparlamentarisches Regierungssystem, d) Fehlen einer kompakten Mehrheitsgruppe in der Gesellschaft, e) Homogenität der politischen Kultur.

Die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Institutionen genügt nicht. Es bedürfen nicht nur diese Institutionen selbst einer genauen Regelung, sondern auch das Umfeld (Offenlegungsbestimmungen) und die Ressourcen, die angemessene Partizipationschancen für alle beteiligten Gruppierungen ermöglichen sollten.

Direkte Demokratie nützt nicht den unteren Sozialschichten, sondern vor allem den gebildeten Mittelschichten, welche den direktdemokratischen Prozess kennen und über die Ressourcen zu seiner Inanspruchnahme verfügen. Direkte Demokratie bedeutet nicht "Selbstherrschaft des Volkes", sondern eine breiter

abgestützte Eliteherrschaft. Die Qualität der Demokratie misst sich nicht allein an den vorhandenen Institutionen, sondern auch am Geist, mit dem diese Institutionen mit Leben erfüllt werden. Die Einführung direktdemokratischer Institutionen kann nicht unbesehen von der Tradition und der Struktur eines politischen Systems empfohlen werden.

ANHANG:

Sachabstimmungen in Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien

Frankreich

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1793 04.08.	Jakobinische Verfassung	99.3	26.7
1795 06.09.	Direktorial-Verfassung	95.6	13.7
1799 30.08.	Konsular-Verfassung	63.8	3.8
1800 07.02.	Konsulat für Napoleon	99.9	43.1
1802 02.08.	Konsulat auf Lebens- zeit für Napoleon	99.8	51.2
1804 18.05.	Kaiserschaft Napoleons	99.7	43.3
1815 30.05.	Restauration der kaiserlichen Verfassung	99.7	18.8
1851 21.12.	10-Jahre-Präsidentschaft	92.1	79.7
1852 21.11.	Restauration des Kaisertums	96.9	79.7
1870 08.05.	Parlamentarische Regierung	83.1	83.5
1945 21.10.	Verfassungsgebende Versammlung;	96.3	79.9
	Interimsermächtigung für die verfassungsgebende Versammlung	66.8	79.9

1946 05.05.	Entscheid über die Verfassung	47.1	80.7
1946 13.10.	Entscheid über die Verfassung	53.2	68.8
1958 28.09.	Entscheid über die Verfassung	79.2	84.4
1961 08.01.	Selbstbestimmung für Algerien	75.3	76.5
1962 08.04.	Evian-Abkommen mit Algerien	90.7	75.6
1962 28.10.	Direktwahl des Staatspräsidenten	61.7	77.2
1969 27.04.	Regionalisierung / Senatsreform	46.8	80.6
1972 23.04.	Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften	67.7	60.7
1988 06.11.	Zukunft Neukaledoniens	80	37

Italien

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1929 24.05.	Faschistisches Regime	98.3	89.5
1934 26.03.	Faschistisches Regime	99.9	99.5
1946 02.06.	Staatsform	54.3	89.1
1974 13.05.	Aufhebung Scheidungsgesetz	40.7	87.7
1978 11.06.	Aufhebung staatliche Parteienfinanzierung;	43.6	81.2
	Aufhebung Anti-Terrorismus-Gesetz	23.3	81.2
1981 18.05.	Aufhebung Gesetz über öffentliche Ordnung;	14.9	79.4
	Aufhebung Gesetz über Waffentragen;	14.1	79.6
	Aufhebung lebenslänglicher Zuchthausstrafen;	22.6	79.4
	Aufhebung Schwangerschaftsabbruch;	32.0	79.4
	Modifizierte Aufhebung Schwangerschaftsabbruch	11.6	79.4
1985 09.06.	Aufhebung Teuerungsausgleichs- regelung	45.7	77.9
1987 08.11.	Kompetenz bei Standorten für Atomkraftwerke;	80.6	65.2
	Aufhebung Subventionen für Nuklearstandortgemeinden;	79.7	65.1
	Aufhebung finanzieller Unter- stützung für ausländische Nuklearprojekte;	71.8	65.2

	Zivile Haftung der Richter;	80.2	65.2
	Aufhebung der parlamentarischen		
	Sonderjustiz für Minister	85.1	65.2
1989 19.06.	Kompetenzen Europaparlament	88.0	81.5
	(Konsultativabstimmung)		
1990 04.06.	Aufhebung Jagdgesetz ³⁹⁵ ;	92.5	43.5
	Teilweise Aufhebung Jagdgesetz;	92.3	43.5
	Aufhebung Gesetz über die Ver-		
	wendung von Pestiziden	93.5	43.5
1991 10.06.	Teilweise Aufhebung Wahlgesetz	95.6	62.5

³⁹⁵ Das notwendige Quorum von 50 Prozent wurde bei dieser Abstimmung nicht erreicht. Die Gesetze sind daher nicht aufgehoben.

Dänemark

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1916 14.12.	Verkauf von Virgin Islands (konsultativ)	64.2	37.4
1920 06.09.	Einverleibung Nord-Schleswigs	96.9	49.6
1939 23.05.	Wahlalter 23 Jahre; Abschaffung Landstthing	91.9 ³⁹⁶	48.9
1953 28.05.	Neue Verfassung	78.8	59.1
	Erhöhung Wahlrechtsalter auf 23	54.6	57.1
1961 30.05.	Senkung Wahlrechtsalter auf 21	55.0	37.3
1963 25.06	Landwirtschafts Kaufgesetz	38.4	73.0
	Gesetz über Kleinbauern	38.6	73.0
	Gesetz über Vorkauf	39.6	73.0
	Naturschutzgesetz	42.6	73.0
1969 24.06.	Senkung Wahlrechtsalter auf 18	21.4	63.6
1971 21.09.	Senkung Wahlrechtsalter auf 20	56.5	86.2
1972 02.10	EG-Beitritt	63.3	90.1
1978 19.09.	Senkung Wahlrechtsalter auf 18	53.8	63.2
1986 27.02.	EG-Reform (konsultativ)	56.2	75.4

³⁹⁶ Die Vorlage war nicht angenommen, weil das damalige Quorum einer Ja-Mehrheit von 45 Prozent der Stimmberechtigten knapp nicht erreicht wurde. 1953 wurde dieses Quorum auf 40 Prozent reduziert.

Irland

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1937 01.07.	Verfassung	56.5	68.3
1959 17.06.	Abschaffung der Proporzwahl	48.2	56.1
1968 16.10.	Variation Einteilung Wahlkreise	39.2	62.9
	Abschaffung der Proporzwahl	39.2	62.9
1972 10.05.	EG-Mitgliedschaft	83.1	70.3
1972 07.12.	Wahlalter 18	84.6	48.0
	Aufhebung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der katholischen Kirche	84.4	47.9
1979 05.07.	Adoption	99.0	27.9
	Universitätsvertretung im Senat	92.4	27.4
1983 07.09.	Abtreibungsverbot	66.9	53.4
1984 14.06.	Wahlrecht für Ausländer	75.4	45.5
1986 26.06.	Aufhebung Ehescheidungsverbot	36.5	60.5
1987 26.05.	Einheitliche Europäische Akte	69.9	43.9

Oesterreich

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1938 10.04.	Anschluss an Deutsches Reich	99.7	99.7
1978 05.11.	Kernkraftwerk Zwentendorf	49.5	64.1

Es ist bisher in Oesterreich zu 12 Volksbegehren gekommen, die jedoch nicht zu einer Abstimmung führten (vgl. Nick/Pelinka 1989, 41): Reduzierung des Parteieneinflusses im Rundfunk (1964), Aussetzung des 13. Schuljahres (1969), Einführung der 40-Stunden-Woche (1969), Fristenlösung (1975); Aufhebung des Atomsperrgesetzes (1980), Verschärfung des Atomsperrgesetzes (1980), Konferenzzentrum (1982), Bundesverfassungsgesetz (1985), Verlängerung des Zivildienstes (1985), Ankauf von Abfangjägern (1985), Anti-Privilegien (1987), Volksabstimmung über den EWR-Beitritt (1991).

Liechtenstein

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1919 02.03.	Zahl der Abgeordneten	44.8	.
	Wahlalter/Mündigkeit	44.8	.
1921 28.03.	Abberufung Regierungsverweser	61.8	89.5
1922 24.12.	Steuergesetz	59.6	90.3
1924 27.04.	Steuergesetz	64.5	89.8
1925 13.09.	Kraftwerk Lawena	56.1	85.1
1925 13.12.	Initiative Zivilprozessordnung	9.9	85.7
	Gegenvorschlag des Landtages	74.7	85.7
1926 07.02.	Gesetz Landesbrandschaden- Versicherungsanstalt (fR)	34.2	89.1
1927 30.01.	Initiative Freigabe Baugewerbe	44.2	83.3
	Gegenvorschlag des Landtages	4.8	83.3
1927 01.05.	Gesetz Besoldungswesen (fR)	35.2	86.0
1929 26.05.	Gesetz Alkoholsteuer (fR)	53.9	81.7
1930 02.03.	Initiative Verhältniswahl	39.4	90.5
1930 26.10.	Pressegesetz (fR)	49.9	89.0
1930 14.12.	Bau des Binnenkanals (fR)	70.4	91.2
1931 22.11.	Arbeitslosenversicherungsgesetz	36.2	84.9
1932 14.02.	Wahlmodus Landtag	54.9	95.6

1935 30.05.	Initiative Verhältniswahlrecht	47.3	95.5
1937 22.08.	Gesetz Warenhäuser (fR)	59.1	90.4
1945 18.03.	Vermehrung Abgeordnetenzahl	20.8	80.9
1947 19.01.	Initiative Vermögenssteuer	58.7	93.1
1947 15.06.	Bau Saminakraftwerk	90.9	80.0
1949 12.06.	Gewerbeverordnung (fR)	21.6	77.9
1950 12.03.	Waffengesetz (fR)	27.7	80.9
1952 14.12.	Altersversicherung	53.5	90.2
1954 03.10.	Initiative Fischereikarten	61.1	75.7
1961 12.03.	Steuergesetz	66.7	84.6
1961 08.08.	Initiative Landesvermessung	60.9	74.2
1961 08.12.	Initiative Jagdregal	51.0 ³⁹⁷	80.5
1962 25.02.	Zivilschutzgesetz	25.0	79.1
	Jagdgesetz	54.6	79.1
1964 20.12.	Gewerbeinitiative	37.5	82.9
1965 27.06.	Initiative Familienzulagen	63.4	76.8
1967 22.01.	Gesetz Schutz des Alpengebietes	39.0	89.3
1968 04.07.	Frauenstimmrecht (konsultativ)	45.5	58.8
1968 06.10.	Initiative Alkoholgetränkesteuer	43.7	70.8
1970 01.03.	Initiative Finanzausgleich	66.2	79.3
	Gegenvorschlag Finanzausgleich	29.5	79.3

³⁹⁷ Initiative erfolgreich, aber der Fürst verweigert die Sanktion.

1971 28.02.	Einführung Frauenstimmrecht	48.9	85.9
1972 02.07.	Erhöhung Zahl der Abgeordneten	48.7	66.7
1973 11.02.	Einführung Frauenstimmrecht	44.1	86.0
1973 14.10.	Gesetz Kandidatenproporz	55.8	73.5
	8-Prozent-Sperrklausel	67.9	73.7
1975 02.03.	Revision Finanzausgleichsgesetz	43.0	80.7
1975 30.11.	Einführung Mehrheitsklausel	49.7	86.3
1976 19.07.	Ortsumfahrung Schaan-Vaduz	19.8	81.1
1977 30.09.	Geschützte Operationsstelle (fR)	54.4	73.5
1980 07.09.	Kunsthausestiftung, Kredit (fR)	50.3	75.7
	Konferenzgebäude, Kredit (fR)	47.1	75.7
1981 10.05.	Initiative Mehrheitsklausel	47.1	89.7
1984 01.07.	Einführung Frauenstimmrecht	51.3	86.2
1985 03.02.	Jagdgesetz (fR)	37.5	68.5
1985 02.06.	Erhöhung der Zahl der Abgeordneten		
	Initiative I	40.0	71.5
	Initiative II	43.6	71.5
1985 01.12.	Initiative Gleichberechtigung	23.3	70.9
	Gegenvorschlag des Landtages	28.3	70.9
1986 07.12.	Bürgerrechtsgesetz	52.0	78.6
1987 13.09.	Initiative doppeltes Ja	62.9	54.1
1988 24.01.	Erhöhung Mandatszahl	51.7	69.0
	Gesetz betriebliche Vorsorge	51.4	69.0
1988 02.10.	Tunnelsanierung Gnalp-Steg (fR)	53.8	55.6

1989 19.03.	Initiative		
	Staatsvertragsreferendum	43.2	64.9
	Krankenkassengesetz (fR)	59.0	64.9
1989 03.12.	Initiative		
	Kontrolle Justizverwaltung	55.1	51.1
	Initiative		
	Minderheitenrecht auf Kontrolle	58.3	52.0
1990 21.10.	Steuergesetz	24.0	70.5

(fR) = *fakultatives Referendum*

Australien

<u>Datum</u>	<u>Gegenstand</u>	% Jastimmen	% Stimm- beteiligung
1906 12.12.	Senatorenwahlssystem	82.7*	50.2
1910 13.04.	Staatsschulden	55.0*	62.2
	Finanzen	49.0	62.2
1911 26.04.	Legislativbefugnisse	39.4	53.3
	Monopole	39.9	53.3
1913 31.05.	Handel und Gewerbe	49.4	73.7
	Gesellschaften	49.3	73.7
	Industrie	49.3	73.7
	Eisenbahnen	49.1	73.7
	Trusts	49.8	73.7
	Verstaatlichung von Monopolen	49.3	73.7
1916 28.08.	Einschreibungen Militärdienst in Uebersee (kein Referendum)	48.4	82.7
1917 20.12.	Einschreibungen Militärdienst in Uebersee (kein Referendum)	46.2	81.3
1919 13.12.	Legislativbefugnisse	49.7	71.3
	Verstaatlichung von Monopolen	48.6	71.3
1926 04.06.	Industrie und Handel	43.5	91.1
	Wichtige Dienstleistungen	42.8	91.1
1928 17.11.	Finanzordnung	74.3*	93.6
1937 06.03.	Flugverkehr	53.6	94.1
	Marketing	36.3	94.1

1944 19.08.	Wiederaufbau und demokratische Rechte	47.0	96.5
1946 28.09.	Sozialdienste	54.4*	94.0
	Rohstoffhandel	50.6	94.0
	Industrielle Beschäftigung	50.3	94.0
1948 29.05	Mieten und Preise	40.7	93.6
1951 22.09.	Ermächtigung, mit Kommunisten zu verhandeln	49.4	95.6
1967 27.05.	Parlament	40.3	93.8
	Ureinwohner (Aboriginals)	90.8*	93.8
1973 08.12.	Preise	43.8	94.3
	Einkommen	34.4	94.3
1974 18.05.	Gleichzeitige Wahlen	48.3	95.5
	Verfahren Verfassungsänderung	48.0	95.5
	Lokalregierung	46.9	95.5
	Demokratische Wahlen	47.2	95.5
1977 21.05.	Senatsergänzung	73.3*	92.3
	Stimmrecht für die Bewohner der Bundesterritorien	77.7*	92.3
	Gleichzeitige Wahl beider Kammern	62.2	92.3
	Altersgrenze für Bundesrichter	88.1*	92.3
	Nationalhymne: 4 Alternativen	-	92.3
1984 01.12.	Gleiche Amtsdauer beider Kammern	50.4	94.5
	Bundes- und Staatenkompetenzen	47.1	94.5
1988 03.09.	Wahlrecht	37.6	92.5
	Verlängerung Amtszeit	32.9	92.5
	Lokalregierungen	33.6	92.5
	Freiheitsrechte	30.8	92.5

* Angenommene Vorlagen. Alle übrigen scheiterten entweder am erforderlichen Volks- oder am Gliedstaatenmehr.

Quellen: Butler/Ranney (1978), Austen/Butler/Ranney (1987), Ranney (1991), für Dänemark Svensson (1991, 23), für Italien bis 1987 Uleri (1990), für Irland Gallagher (1991), Statistisches Jahrbuch des Fürstentums Liechtenstein; eigene Datensammlung.

LITERATURVERZEICHNIS

(weitere Literatur in den Anmerkungen)

ADRIAN, WOLFGANG,

Demokratie als Partizipation. Versuch einer Wert- und Einstellungsanalyse,
Meisenheim am Glan 1977

ALMOND, GABRIEL A./VERBA, SIDNEY,

- The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations,
Princeton N.J. 1963

- (Ed.), The Civic Culture Revisited, Boston/Toronto 1980

ARNOLD, BERND,

Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: der
Freistaat Bayern, Beitrag an der IV. International Conference on Democracies
and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato,
Italy

ARTERTON, CHRISTOPHER F.,

- Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy? Newbury Park 1987

- Political Participation and "Teledemocracy", in: PS: Political Science &
Politics, Vol. XXI, Number 3, 1988, S. 620 - 627

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS,

Le référendum populaire, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F., Bd. 91,
1972, I. Halbband, S. 481 - 506

AUER, ANDREAS,

- Le referendum populaire en Suisse: histoire, fonctionnement et éléments pour
une analyse critique; in: Procès 8 (1981), S. 139 - 151

- Problèmes fondamentaux de la démocratie Suisse, Basel 1984

- Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis, Basel 1989

- Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et
fonctionnement, in: Revue française de Droit constitutionnel 7, 1991, p. 387 -
402

AUSTEN/BUTLER/RANNEY,
Referendums, 1978 - 1986, in: Electoral Studies, Volume 6, Number 2, August
1987, S. 139 - 147

AUSTRALIAN ENCYCLOPAEDIA, THE,
"Referendum", Vol. 8, 4th ed., 1983, S. 221 - 223

BARBER, BENJAMIN R.,
Strong democracy: participatory politics for a new age, Berkeley 1984

BARNES, SAMUEL/KAASE, MAX,
Political Action; Mass Participation in five Western Democracies, Beverly Hills
1979

BATTELLI, MAURICE,
Les institutions de la démocratie directe en droit Suisse et en droit comparé
moderne, thèse Genève, Paris 1932

BÄUMLIN, RICHARD,
Lebendige oder gebändigte Demokratie? Basel 1978

BELL, CHARLES / PRICE, CHARLES,
- California Government Today. Politics of Reform? Third Edition, Chicago
1988
- Are ballot measures the magic ride to success? In: California Journal, Volume
XIX, Number 9, September 1988, S. 380 - 384 (a)

BELL, DERRICK A., JR.,
The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality, Washington Law
Review 54 (1978), S. 1 - 29

BERG-SCHLOSSER/MÜLLER-ROMMEL (Hrsg.),
Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1987

BERGER, WOLFGANG,
Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch
Volksbegehren und Volksentscheid, Diss. Freiburg i. Br. 1978

BERNBACH, UDO (Hrsg.),
Theorie und Praxis der direkten Demokratie. Texte und Materialien zur Räte-
Diskussion, Opladen 1973

BEYME / CZEMPIEL / KIELMANSEGG / SCHMOOCK,
Politikwissenschaft. Eine Grundlegung, 3 Bände, Stuttgart 1987

BEYME, KLAUS VON,
Interessengruppen in der Demokratie. 5. A., München 1980

BILLERBECK, RUDOLF,
Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien, Berlin 1989

BJORKLUND, TOR,
The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?
In: Scandinavian Political Studies 5, 1982, No. 3, S. 237 - 259

BLEICKEN, JOCHEN,
- Die Verfassung der römischen Republik, Paderborn 1975
- Die athenische Demokratie, Paderborn 1986

BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG,
- 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. 301 - 328
- Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Handbuch des
Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987, S. 29 -
47

BÖHRET, CARL/JANN, WERNER/KRONENWETT, EVA,
Innenpolitik und Politische Theorie. Ein Studienbuch, 3. A., Opladen 1988

BORGEAUD, CHARLES,
Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe, Paris
1893

BORNER, SILVIO/BRUNETTI, Aymo/STRAUBHAAR, THOMAS,
Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich 1990

BORTOLI, GILBERT,
Sociologie du Référendum dans la France moderne, Diss. Paris 1964

BRATSCHI, PETER JOACHIM,
Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz,
Bern 1969

BRESTOFF, NICK,
The California Initiative Process: A Suggestion for Reform, in: Southern California Law Review 48 (1975), S. 922 - 958

BRUCKNER, GENE,
Florenz in der Renaissance, Reinbek bei Hamburg 1990

BRUNNER, GEORG,
Vergleichende Regierungslehre, Paderborn 1979

BRYCE, JAMES,
Moderne Demokratien, 3 Bände, München 1923, 1925, 1926

BUCHELI, MARKUS,
Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems. Ein Beitrag zur Diskussion über die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. St. Gallen, Bern 1979

BUCHELT, JOHANNES,
Der Begriff des Referendums und seine Bedeutung für die politische Praxis, Diss. Hamburg 1970

BÜELER, HEINRICH,
Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizerischen Volksinitiativrechts, Diss. Zürich 1925

BUGIEL, KARSTEN,
- Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat. Zur Verfassungslage und Rechtspraxis bürgerlicher Sachentscheidungsrechte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 18 (1987), Heft 3, S. 394 - 419
- Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmässigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Diss. Kiel, Baden-Baden 1991

BUNDESRAT, SCHWEIZERISCHER,
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum, in: BBl 1975 II 129

BUSER, WALTER,
Rechtliche Aspekte der amtlichen Abstimmungserläuterung, in: Festschrift 500
Jahre Solothurn im Bund, Justiz-Departement des Kantons Solothurn 1981, S.
103 - 114

BÜTIKOFER-JOHANNI, KURT,
Die Initiative im Kanton Zürich 1869 - 1969. Entstehung, Funktion und
Wirkung, Bern und Frankfurt/M. 1982

BUTLER, DAVID/KITZINGER, UWE,
The 1975 Referendum. New York 1976

BUTLER, DAVID/RANNEY, AUSTIN (Ed.),
Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington 1978

CAMERA DEI DEPUTATI,
Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di
modifica, Quaderni di documentazione del servizio studi, Roma 1981

CANOVAN, MARGARET,
Populism, New York 1981

CARATSCH, RETO,
Die Initiative zur Verfassungsrevision. Rechtsvergleichend dargestellt, mit
besonderer Berücksichtigung der französischen Verfassungsgeschichte seit 1789,
Diss. Zürich 1926

COLOMBEL, E.,
La constitution de 1793 et la démocratie suisse, thèse Paris 1903

COUNCIL OF STATE GOVERNMENTS, THE, (Ed.)
The Book of the States, Lexington, Kentucky [Volume 27 = 1988 - 1989]

CRONIN, THOMAS E.,
Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.
Cambridge (MA) and London 1989

CULVER, JOHN H./SYER, JOHN C.,
Power and Politics in California, 3rd Edition, New York 1986

CURTI, THEODOR,
Der Weltgang des Referendums, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 28,
Tübingen 1911, S. 1 - 44

DAHRENDORF, RALPH,
Aktive und passive Öffentlichkeit, in: Grube, Frank / Richter, Gerhard (Hrsg.),
Demokratietheorien, Hamburg 1975, S. 76 - 80

DAVIDSOHN, ROBERT,
Geschichte von Florenz, 5 Bände, Osnabrück 1969 [Nachdruck der Ausgabe
1896 - 1927]

DECURTINS, GION-ANDRI,
Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992

DELLEY, JEAN-DANIEL,
- L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe,
Lausanne 1978
- La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes, in: Pouvoirs
43, La Suisse, Paris 1987, S. 101 - 114

DELPÉRÉE, FRANCIS (direction),
- Référendums, Bruxelles 1985
- La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative,
Bruxelles 1986

DENQUIN, JEAN-MARIE,
Référendum et Plébiscite, Paris 1986

DIAMOND, ROGER J./DI DONATO, PETER R. u.a.,
California's Political Reform Act. Greater Access to the Initiative Process,
Southwestern University Law Review 7 (Fall 1975), S. 453 - 602

DIETSCHI, URS,
Das Volksveto in der Schweiz, Olten 1929

DOWNS, ANTHONY,
Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

EICHENBERGER, KURT,
Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im
schweizerischen Regierungssystem; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1977),
S. 318 - 334

EPPLE-GASS, RUDOLF,
Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, Frankfurt a.M. 1988

EULE, JULIAN N.,
Judicial Review of Direct Democracy, in: The Yale Law Journal, Vol. 99, No.
7, May 1990, 1503 ff.

EVERS, TILMAN,
Volksouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte
Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1991, S. 3 - 15

EVERSON, DAVID,
The Effects of Initiatives on Voter Turnout: A Comparative State Analysis, in:
Western Political Quarterly 34 (September 1981), S. 415 - 425

FAGAGNINI, HANS PETER:
- Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene, in: Schweizerisches Jahrbuch für
Politische Wissenschaft 18 (1978), S. 75 - 94
- Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz, Bern/Stuttgart 1991

FAIR POLITICAL PRACTICES COMMISSION,
Information Manual on Campaign Disclosure Provisions of the Political Reform
Act, Sacramento 1988

FARAGO, PETER,
Verbände als Träger öffentlicher Politik: Aufbau und Bedeutung privater
Regierungen in der Schweiz, Diss., Zürich 1987

FERRARI, PIERRE,
Généralités sur le référendum en Italie, in: Revue Internationale de Droit
Comparé, 28. Jg., No. 2, Paris 1976, S. 325 - 330

FIELD INSTITUTE, THE,
A Digest on California's Political Demography. California Opinion Index,
January 1988

FIJALKOWSKI, JÜRGEN,
Neuer Konsens durch plebiszitäre Oeffnung? In: Randelzhofer/Süss (Hrsg.),
Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, Berlin/New York 1986, S. 236 -
266

FINLEY, MOSES I.,
Antike und moderne Demokratie, Stuttgart 1980

FITZGERALD, MAUREEN S.,
Computer Democracy, in: California Journal 11 (June 1980), S. 1 - 15

FRAENKEL, ERNST,
Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen
Verfassungsstaat, Tübingen 1958

FRANZ, GÜNTHER,
Staatsverfassungen, München 1964

FRIEDRICH, CARL J.,
- Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953
- Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. A., Heidelberg 1966

GALLAGHER, MICHAEL,
Referendum and Democracy in the Republic of Ireland, Paper presented at the
IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and
World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

GASSER, HANS-PETER,
Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung. Die Funktion der direktdemokrati-
schen Institutionen im modernen kleinräumigen Verfassungsstaat, Diss.,
Winterthur 1966

GEBHARDT, JÜRGEN,
Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Ver-
fassungsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1991, S. 16 - 30

GERMANN, RAIMUND E.,
- Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen
Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern/Stuttgart 1975

- "Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz", in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 257 - 270

GERSTEIN, DIETMAR,
Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht,
Diss. Lausanne, München 1969

GILHUIS, PETER C.,
Het Referendum, Leiden 1981 (mit deutscher Zusammenfassung)

GIOVANOLI, FRITZ,
Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874 - 1931, in: Zeitschrift für schweizerische Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 68 (Zürich 1932), S. 404 ff.

GIUGNI, MARCO G.,
Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 173 - 185

GLASER, ULI,
Direktdemokratische Elemente in den Wahlverfahren der USA: Das "Recall"-Verfahren, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 45 - 59

GLUM, FRIEDRICH,
Die amerikanische Demokratie, Bonn 1966

GOLD, STEVEN D.,
The Tax Revolt 10 Years Later, in: State Legislatures, September 1988, Volume 14, No. 8, S. 14 - 17

GOODHART, PHILIPP,
Referendum, London 1971

GROSS, ANDREAS/SCHMID, ADRIAN/TRÜB, HANSUELI (Hrsg.),
6. Juni '93. Kompromiss auch bei der Armee? Zürich 1993

GROSSEN, ANDREAS,
Bürger, Parlament und Steuern. Fallstudie über die Willensbildung von Parlament und Stimmbürgern beim Finanzpaket 1976/77, Diss., Bern 1986

GROSSER, ALFRED/GOGUEL, FRANÇOIS,
Politik in Frankreich, 2. Aufl., Paderborn/München/Wien/Zürich 1987

GRUBE, FRANK/RICHTER, GERHARD (Hrsg.),
Demokratietheorien, Hamburg 1975

GRUNER, ERICH,
Die Parteien in der Schweiz, 2. A., Bern 1977

GRUNER, ERICH/HERTIG, HANS PETER,
Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Bern und Stuttgart 1983

GUILLAUME-HOFNUNG, MICHELE,
Le Référendum, Que sais-je? No 2329, Paris 1987

GUT, ULRICH ERNST,
Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie, Diss.
Zürich 1983

HADWIGER, DAVID,
Money, Turnout, and Ballot Measure Success in California Cities, Paper
presented at the 1991 Annual Meeting of the American Political Science
Association, Washington D.C., August 29 - September 1, 1991

HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER,
Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. A., Zürich 1988

HAHN, HARLAN/KAMIENIECKI, SHELDON,
Referendum Voting. Social Status and Policy Preferences, Westport, Connecticut
1987

HALLER, WALTER,
- Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers, Erlenbach-Zürich 1970
- Grenzen der direkten Demokratie, in: SJZ 1972, Heft 18, S. 265 - 274

HAMILTON, HOWARD D.,
Direct Legislation. Some Implications of Open Housing Referenda, in: American
Political Science Review LXIV, March 1970, S. 124 - 137

HAMILTON, ALEXANDER/MADISON, JAMES/JAY, JOHN,
Der Föderalist, hrsg. von Felix Ermacora, Wien 1958

HANDBUCH POLITISCHES SYSTEM DER SCHWEIZ,

Band 1: Grundlagen, hrsg. von Alois Riklin, Bern 1983

Band 2: Strukturen und Prozesse, hrsg. von Ulrich Klöti, Bern 1984

Band 3: Föderalismus, hrsg. von Raimund E. Germann und Ernest Weibel, Bern 1986

HANGARTNER, YVO,

- Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980

- Die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz; in: Deutsches Verwaltungsblatt 100 (1985), S. 865 - 873

HANSEN, MOGENS HERMAN,

The Athenian Assemy, Oxford 1987

HARTMANN, DIETER-DIRK,

Volksinitiativen, Diss. Göttingen, Frankfurt a.M./Bern 1976

HELD, DAVID,

Models of Democracy, Cambridge 1987

HERNEKAMP, KARL,

Formen und Verfahren direkter Demokratie. Dargestellt anhand ihrer Rechtsgrundlagen in der Schweiz und in Deutschland, Diss. Hamburg 1979

HERTIG, HANS PETER,

- Direkte Demokratie in den USA. Fakten - Tendenzen - Probleme, Zürich 1981

- Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 22/1982, S. 35 - 57

- Volksabstimmungen, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2, Bern 1984, S. 247 - 277

HOFER, BRUNO,

Die Volksinitiative als Verhandlungspfand; in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 27 (1987), S. 207 - 236

HOHM, KARL-HEINZ,

Parteiendemokratie und Volksentscheid, Demokratie und Recht 1983, Heft 4, S. 406 - 411

HOMANN, BENNO,

Das Konkordanzsystem der Schweiz: Kritik und alternative konkordanz-theoretische Ansätze, in: Politische Vierteljahresschrift (23), 1982, S. 418 - 438

HUBER, HANS,

Das Gesetzesreferendum. Vergleichende und kritische Betrachtungen, Tübingen 1969

HÜMBELIN, PETER,

Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik, Diss. Basel 1948

HUTSON, JAMES H.,

The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute, Bern 1992

IMBODEN, MAX,

Staatsformen - Politische Systeme, Basel und Stuttgart 1974

INITIATIVE QUARTERLY,

Published by The NCIR Foundation, Englewood CO

INITIATIVE AND REFERENDUM REPORT,

Institute for Government and Politics, Washington D.C.

INITIATIVES & REFERENDUM:

The Power to the People, Berkeley (periodisch)

JELLINEK, WALTER,

Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Handbuch der Politik, 3. A., 3. Bd., Berlin und Leipzig 1921, S. 10 - 16

JOYE, DOMINIQUE,

Structure politique et structure sociale. Analyse écologique des votations Suisses 1920 - 1980, Saint-Martin-d'Hères-cedex 1987

JUNG, OTMAR,

- Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Die Fälle "Aufwertung", "Fürstenenteignung", "Panzerkreuzerverbot" und "Youngplan", Frankfurt a.M. 1988

- Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/90, S. 491 - 504.
- Jüngste plebiszitäre Entwicklungstendenzen in Deutschland auf Landesebene, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

KAUTSKY, KARL,
Parlamentarismus und Demokratie, 2. A., Stuttgart 1911

KELLER, GOTTFRIED,
Der Wahltag! in: Sämtliche Werke und ausgewählte Briefe, hrsg. von Clemens Heselhaus, Band II, München 1956, S. 1218 - 1231

KING, ANTHONY,
Britain Says Yes. The 1975 Referendum on the Common Market, Washington 1977

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD,
Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 1991

KÖBLER, GERHARD,
Bilder aus der deutschen Rechtsgeschichte, München 1988

KOCHER, GERHARD,
Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Bern 1967

KOJA, FRIEDRICH/STOURZH, GERALD (Hrsg.),
Schweiz - Oesterreich. Aehnlichkeiten und Kontraste, Wien 1986

KÖLZ, ALFRED,
- Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 271 - 286
- Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992

KORTMANN, C.A.J.M.,
Das niederländische Grundgesetz vom 17. Februar 1983, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, n.F. 33 (1984), S. 175 - 188

KRAUSE, PETER,

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987, S. 313 - 337

KRIESI, HANSPETER,

- Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt/M., New York 1980

- Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik; in: Wirtschaft und Recht 34 (1982), H. 3, S. 225 - 252

- Perspektiven neuer Politik: Parteien und neue soziale Bewegungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 26 (1986), S. 333 - 350

- Die demokratische Frage, Travaux et communications du Département de science politique, Université de Genève, 1990

- Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1991, S. 44 - 54

KÜHNE, JÖRG-DETLEV/MEISSNER, FRIEDRICH (Hrsg.),

Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977

KUSHMAN, RICK,

The Politics of Insurance, in: California Journal, Vol. XIX, Number 10, October 1988, S. 416 - 420

LADNER, ANDREAS,

Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Diss. Zürich, Zürich 1991

LEAGUE OF WOMEN VOTERS OF CALIFORNIA,

Initiative and Referendum in California. A Legacy Lost? Sacramento 1983 (Manuscript)

LEE, EUGENE C.,

- California, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.), Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington 1978, S. 87 - 122

- The Initiative and Referendum: How California Has Fared, in: National Civic Review 68, February 1979, S. 69 - 77

LIJPHART, AREND,

- Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven and London 1984

- Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences, in: Journal of Theoretical Politics, Volume 1, Number 1, January 1989, S. 33 - 48

LINDER, WOLF

Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie", Bern 1987

LIPSET, SEYMOUR MARTIN,

Political Man: The Social Bases of Politics, Baltimore 1981

LOEWENSTEIN, KARL,

- Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. Studien zur Dogmengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung, München 1922, Neudruck Aalen 1964

- Verfassungslehre, 3. A., Tübingen 1975

LONGCHAMP, CLAUDE,

- Die öffentliche Meinungsbildung bei Abstimmungen, in: Blum, Andreas u.a., Meinungsbildung, Schriften der SAD Nr. 24, Zürich 1987, S. 38 - 58

- Die europäische Integrationspolitik in der direkten Demokratie, in: UniVox II B-90, Zürich 1990

- Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 303 - 326

LOWENSTEIN, DANIEL H.,

Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment, in: UCLA Law Review, Vol. 29, Number 3, February 1982, S. 505 - 641

LOWRIE, S. GALE,

New Forms of the Initiative and Referendum, in: American Political Science Review 5, S. 566 - 572

LUTHARDT, WOLFGANG,

- Elemente 'direkter Demokratie' als Möglichkeit erweiterter politischer Teilhabe? In: Luthardt/Waschkuhn (Hrsg.), Politik und Repräsentation, Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg 1988, S. 45 - 64
- Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich, in: Luthardt/Waschkuhn (Hrsg.), Politik und Repräsentation, Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg 1988, S. 225 - 248
- Parlamentarische Demokratie, Formen direkter Demokratie, Partizipation, in: Recht und Politik, Jg. 24, Heft 1/1988, S. 40 - 49

LUTRIN, CARL E./SETTLE, ALLEN K.,

The Public and Ecology: The Role of Initiatives in California's Environmental Politics, in: The Western Political Quarterly, Volume XXVIII, No. 2, June 1975, S. 352 - 371

MAGLEBY, DAVID B.,

- Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore and London 1984
- Is Direct Democracy a Failed Democracy? In: The Center Magazine, Volume XVIII, Number 4, July/August 1985, S. 51 - 55
- Legislatures and the Initiative: The Politics of Direct Democracy, in: The Journal of State Government, Volume 59, Number 1, Spring 1986, S. 31 - 39
- Taking the Initiative: Direct Legislation and Direct Democracy in the 1980s, in PS: Political Science & Politics, Summer 1988, Volume XXI, Number 3, S. 600 - 611
- Initiatives and Popular Referendums in the United States of America: Prospects for Comparative Analysis, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

MASNATA-RUBATTEL, CLAIRE UND FRANÇOIS,

Macht und Gesellschaft in der Schweiz. Demokratie und Unterdrückung. Darmstadt und Neuwied 1978

McFARLAND, JOHN,

Progressives and the Initiative, in: California Journal, October 1984, S. 388 f.

MEWES, HORST,

Einführung in das politische System der USA, Heidelberg 1986

MEYNAUD, JEAN,

La démocratie semi-directe en Suisse (1945 - 1968), Montreal 1969/70, 2 Bände

MICHELS, ROBERT,

Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Neudruck der 2. A., Stuttgart 1970 [1925]

MILLER, KENNETH E.,

Policy-Making by Referendum: The Danish Experience, in: West European Politics, Vol. 5, Number 1, January 1982, S. 54 - 67

MÖCKLI, SILVANO,

- Politische Ideen in der Schweiz. Versuch einer wissenssoziologischen Analyse, Diss. St. Gallen 1985

- Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, "Staat und Politik" Nr. 34, Bern 1987

- Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 138/1989

- Direkte Demokratie im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1991, S. 31 - 43

- Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991 (a), S. 27 - 44

MOE, TERRY M.,

The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups, Chicago 1980

MOREL, LAURENCE,

Le référendum: état des recherches, in: Revue Française de Science Politique, Volume 42, Numéro 5, Octobre 1992, p. 835 - 864

MORSCHER, SIEGBERG,

Parlament und direkte Demokratie, in: Herbert Schambeck (Hrsg.), Oesterreichs Parlamentarismus. Werden und System, Berlin 1986, S. 775 - 805

MOSER, CHRISTIAN,

- Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen, Bulletin des Schweizerischen Nationalfonds Nr. 13, Nationales Forschungsprogramm Nr. 6, Bern 1985

- Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 27/1987, S. 159 - 188

MOWLAM, MARJORIE,

Popular Access to the Decision-making Process in Switzerland. The Role of Direct Democracy, in: Government and Opposition 14 (Spring 1979), S. 180 - 197

MUELLER, JOHN E.,

Voting on the Propositions. Ballot Patterns and Historical Trends in California. American Political Science Review 63 (December 1969), S. 1197 - 1212

MUNTWYLER, IRENE,

Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative, Diss. Zürich 1939

NAISBITT, JOHN,

Megatrends: ten new directions transforming our lives, New York 1982
deutsch: Megatrends. 10 Perspektiven, die unser Leben verändern werden, Bayreuth 1984

NARR, WOLF-DIETER/NASCHOLD, FRIEDER,

Theorie der Demokratie, Stuttgart u. a. 1971

NEF, ROBERT,

Die Schweizer Referendumsdemokratie, in: Die Schweiz, Stuttgart 1988, S. 156 - 180

NEF, ROLF,

Bundesabstimmungen 1950 - 1977, Zürich 1979

NEIDHART, LEONHARD,

- Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970

- Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheiden, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 11 (1971), S. 61 - 79

- Repräsentationsformen in der direkten Demokratie; in: Junker, Beat / Gilg, Peter / Reich, Richard (Hrsg.): Geschichte und Politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern 1975, S. 299 - 328
- Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 23 (1983), S. 13 - 43
- Grundzüge der schweizerischen Politik der achtziger Jahre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51 (1987), S. 11 - 22

NEIDHART, LEONHARD/HOBY, JEAN-PIERRE,
Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1977

NICK, RAINER,
The Role of Direct Democracy in the Transformation of the Austrian Political System, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

NICK, RAINER/PELINKA, ANTON,
Politische Landeskunde der Republik Oesterreich, Berlin 1989

NILSON, STEN SPARRE/BJORKLUND, TOR,
'Ideal Types' of Referendum Behaviour, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 9, No. 3, 1986, S. 265 - 278

NOELLE-NEUMANN, ELISABETH,
Die Schweigespirale, München 1980

NOHLEN, DIETER,
Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1990

OBERHOLTZER, ELLIS PAXON,
The Referendum in America, New York ²1912 (reprint New York 1971)

OBST, CLAUS-HENNING,
Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen, Diss. Giessen, Köln 1986

OCHSNER, ALOIS,
Das Referendum in der 5. Republik, Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft Nr. 48, St. Gallen 1977

OLSON, MANCUR,
Die Logik des kollektiven Handelns, 2. A., Tübingen 1985

OSSIPOW, W.,
Referendums and the Theory of Redundancy (The Case of Switzerland), Paper
presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums:
Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

OWENS, JOHN R. / WADE, LARRY I.,
Campaign Spending on California Ballot Propositions, 1924 - 1984: Trends and
Voting Effects, in: The Western Political Quarterly, Volume 39, No. 4,
December 1986, S. 675 - 689

PALMER, ROBERT,
The Age of the Democratic Revolution. A Political History of Europe and
America, 1760 - 1800, 2 Bände, Princeton, N.J., 1959, 1964

PAPADOPOULOS, YANNIS,
Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe? Schweizerisches
Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991, S. 131 - 150

PATEMAN, CAROLE,
Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970

PELINKA, ANTON,
Repräsentative und plebiszitäre Elemente im österreichischen Regierungssystem,
in: Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1 (1973), S. 33 - 47

PERNTHALER, PETER,
Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien 1980

PESTALOZZA, CHRISTIAN,
Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, Berlin/New York
1981

PLOETZ,
Der Grosse Ploetz. Auszug aus der Geschichte, Würzburg 1986

POITRY, ALAIN,
La fonction de l'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants
sélectifs dans le processus législatif suisse, Berne 1989

POWELL, BINGHAM G., Jr.,

American Voter Turnout in Comparative Perspective, in: American Political Science Review, Volume 80, Number 1, March 1986, S. 17 - 43

PRICE, CHARLES M.,

- The Initiative. A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon, in: Western Political Quarterly, Volume XXVII, Number 28 (June 1975), S. 243 - 262

- The Mercenaries Who Gather Signatures for Ballot Measures, in: California Journal, Vol. XII, Number 10, October 1981, S. 357 f

- The Petition Business, in: California Journal, Vol. XVI, Number 7, July 1985, S. 283 - 286

- Big Money Initiatives, in: California Journal, Volume XIX, Number 11, November 1988, S. 481 - 486

PROBLEME DER DEMOKRATIE HEUTE,

Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2, 1970

QUINN, TONY,

Ballot initiatives: a politician's unique guideposts, in: California Journal, April 1984, S. 142

RACK, REINHARD,

Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Oesterreich, in: Die Verwaltung, 17. Band, Berlin 1984, S. 208 - 222

RAMSEYER, JEANNE,

Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992

RANNEY, AUSTIN/PENNIMAN, HOWARD R.,

Democracy in the Islands. The Micronesian Plebiscites of 1983, Washington D.C. 1985

RANNEY, AUSTIN (Editor),

The Referendum Device, Washington D.C. and London 1981

RANNEY, AUSTIN,

Referendums: New Practice and Old Theory, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

RAPPARD, WILLIAM E.,

The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 43 (1912), S. 110 - 145

RAYMOND, VALERIE,

Surviving Proposition Thirteen. Fiscal Crisis in California Counties, Berkeley 1988

RHINOW, RENE A.,

- Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N.F., Bd. 103, 1984, II. Halbband, S. 111 -273

- Funktionen und Probleme der politischen Parteien in der Schweiz, in: *Recht*, Heft 4, 1986, S. 106 - 119

RIGHT TO VOTE, THE,

A Rockefeller Foundation Conference, April 22-23, 1981, October 1981

RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO,

Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin, Alois (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 1, Bern 1983, S. 9 - 118

RIKLIN, ALOIS/KLEY, ROLAND,

Stimmabstinenz und direkte Demokratie. Ursachen - Bewertungen - Konsequenzen. Daten zur direkten Demokratie in der Schweiz, im Kanton St. Gallen, im Bezirk St. Gallen und in der Stadt St. Gallen, sowie in weiteren 19 Ländern; Bern, Stuttgart 1981

RIKLIN, ALOIS,

- Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 8 (1977), Heft 3, S. 368 - 385

- Die Täuschung der Demokratie. Idee und Wirklichkeit der Mischverfassung, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 107/1987

- Mischverfassung und Gewaltenteilung, in: *Festschrift zum 65. Geburtstag von Mario M. Pedrazzini*, Bern 1990, S. 21 - 37 [a]

- Die Venezianische Mischverfassung im Lichte von Gasparo Contarini (1483 - 1542), in: *Zeitschrift für Politik*, 37. Jg., 3/1990, S. 264 - 291 [b]

- Donato Giannotti und die Florentinische Republik, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 147/1990 [c]

RITTER, MICHAEL,
Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung, 11. Jahrgang, Heft 1, März 1990, S. 2 - 8

RITTERBACH, MANFRED E.,
Repräsentative und direkte Demokratie, Bonn 1976

ROBERT, JACQUES,
L'aventure référendaire, in: Recueil Dalloz Sirey, No. 23, Paris 1984, S. 243 - 252

ROCK, ADOLF,
Dokumente der amerikanischen Demokratie, 2. A., Wiesbaden 1953

ROMMELFANGER, ULRICH,
- Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Diss. Trier, Berlin 1988
- Das konsultative Referendum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/1989, S. 27 - 37

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES,
Gesellschaftsvertrag, Stuttgart 1977 [1762]

RUFFIEUX, ROLAND (Hrsg.),
Die Schweizerische Referendumsdemokratie im XX. Jahrhundert, Band I, Freiburg i.Ü. 1972

RYNGAERT, JOHAN,
Le référendum d'initiative populaire en Italie: une longue traversée du désert, in: Revue française de science politique, Vol. XXXII, 1982, S. 1024 - 1040

SALERNO, GIULIO M.,
Referendum, in: Enciclopedia del Diritto, Band 39, Varese 1988, S. 200 - 272

SAMISH, ARTHUR H./THOMAS, BOB,
The Secret Boss of California. New York 1971

SAXER, ULRICH,
Medien, in: Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 2, Bern 1984, S. 189 - 220

SCHAFFHAUSER, RENE,
Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation,
Diss. St. Gallen 1978

SCHAMBECK, HERBERT,
Das Volksbegehren, Tübingen 1971

SCHEDIWY, ROBERT,
Empirische Politik. Chancen und Grenzen einer demokratischeren Gesellschaft,
Wien 1980

SCHEFOLD, DIAN,
- Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen
Regeneration, Basel 1966
- Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene, in: Zeitschrift für
Parlamentsfragen, Heft 3/89, S. 425 - 441.

SCHIFFERS, REINHARD,
Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf
1971

SCHMID, GERHARD,
Die direkte Demokratie im magischen Vieleck der Staatsziele, in: Totalrevision
der Bundesverfassung - zur Diskussion gestellt, in:
Zeitschrift für Schweizerisches Recht 97 I, 1978, S. 457 - 475

SCHMIDT, DAVID D.,
- Ballot Initiatives: History, Research, and Analysis of Recent Initiatives and
Referendum Campaigns, Berkeley 1983
- Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution, Temple U Press 1989

SCHMIDTCHEN, GERHARD,
Meinungsforschung und direkte Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für
politische Wissenschaft 10 (1970), S. 17 - 35

SCHNEIDER, FRIEDRICH,
- Welchen Einfluss haben die Parolen von Interessengruppen und die wirt-
schaftliche Entwicklung auf den Ausgang von Volksabstimmungen? In:
Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (1982) 2, S. 167 -
183

- Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz, Bern, Stuttgart 1985

SCHNEIDER, HANS,
Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 155 - 174

SCHNELL/HILL/ESSER,
Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. A., München 1992

SCHRÖDER, WOLFGANG,
De Gaulle und die direkte Demokratie, Köln 1969

SCHUMPETER, JOSEPH A.,
Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. A., Bern 1950

SCHÜRMANN, WILHELM,
Die unmittelbare Demokratie in Bayern und im Bund im Vergleich zur Schweiz, Diss. München 1961

SECRETARY OF STATE OF CALIFORNIA,
- Procedure for Recalling State and Local Officials, Sacramento, July 1985
- California Ballot Initiatives, Sacramento, January 1988
- A Study of Ballot Measures: 1884 - 1982, Sacramento o.J.

SHELDON, CHARLES H. / WEAVER FRANK D.,
Politicians, Judges and the People. A Study in Citizens' Participation, Westport (Conn.) 1980

SHELL, KURT L.,
Liberal-demokratische Systeme, Stuttgart 1981

SIGG, OSWALD,
Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892 - 1939, Bern 1978

SIGNOREL, JEAN,
Etude de Législation comparée sur le Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, Paris 1896

SILAGI, MICHAEL,

Direkte Demokratie in den US-Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F., Band 31, Tübingen 1982, S. 271 - 288

SINCLAIR, R. K.,

Democracy and Participation in Athens, Cambridge 1988

SLUPIK, VERA,

Plebiszitäre Demokratie und Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 1987, H. 4, S. 287 - 298

SMITH, GORDON,

- The Referendum and Political Change, in: Government and Opposition 10, London 1975, S. 294 - 305

- The Functional Properties of the Referendum, in: European Journal of Political Research 4 (1976), S. 1 - 23

STEINER, JÜRGEN,

Aspekte des Referendums. Vergleiche zwischen der Schweiz und Frankreich, in: Schweizer Monatshefte, 48/2, 1968/69, S. 1172 - 1178

STEWART, ALWA W.,

The Initiative, Referendum and Recall: Theory and Application, Monticello Ill 1983

STINTZING, RODERICH,

Die Funktionsbedingungen der unmittelbaren Demokratie, unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. Würzburg 1980

STOLZ, PETER,

Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, Bern 1968

STRÄULI, REGINE,

Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss. Zürich 1982

STRÜBEL, MICHAEL,

Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (1987), B 42, S. 17 - 30

STURM, ROLAND,

Does Germany need the Referendum? The Debate of Direct Democracy and Constitutional Reform, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

SUKSI, MARKKU,

The Institution of Referendum: General Frames and Developements in Finland, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

SULLIVAN, J. W.,

Direct Legislation by the Citizenship through the initiative and referendum, New York 1893

SVENSSON, PALLE,

- Class, Party and Ideology: A Danish Case Study of Electoral Behaviour in Referendums, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 7, No 3, 1984, S. 175 - 196

- Referendums in Danish Politics, Paper presented at the IV International Conference on Democracies and Referendums: Italian and World Experiences, October 3 - 5, 1991, in Prato, Italy

TALLIAN, LAURA,

Direct Democracy: An Historical Analysis of the Initiative, Referendum and Recall Process, Los Angeles 1977

TARKIAINEN, TUTTU,

Die athenische Demokratie, Zürich 1966

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE,

Ueber die Demokratie in Amerika, München 1984 [1835/40]

TRIPP, MYRON LUEHRS,

Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat. Aus dem Englischen übersetzt und bearbeitet von Hans Huber, Zürich 1942

TROITZSCH, KLAUS G.,

Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Diss. Meisenheim am Glan 1979

TSCHANNEN, PIERRE/SEILER, HANSJÖRG,

Halbdirekte Demokratie: Verfassungskonzept und Herausforderungen, in: ZSR, NF Band 110, I. Halbband, Heft 1, Basel 1991, S. 117 - 134

TUNSTALL, JEREMY/WALKER, DAVID,

Media Made in California. Hollywood, Politics, and the News. New York/Oxford 1981

U.S. CONGRESS, SENATE,

Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary, 95th Congress, 1st session, Hearings on S.J. Res. 67, December 13-14, 1977, Washington D.C. 1978

ULERI, PIER VINCENZO,

- Le forme di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata, in: Rivista Italiana di Scienza Politica, anno XI, n. 1, aprile 1981, Bologna, S. 47 - 90

- The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy, in: Electoral Studies, Volume 4, Number 3, 1985, S. 271 - 277

- The 1987 Referendum, in: Leonardi/Corbetta, Italian Politics: A Review, Volume 3, London 1989, S. 155 - 177

- Le consultazioni referendarie: partiti ed elettori nel processo di democratizzazione, in: Vent'anni di elezioni in Italia. 1968 - 1987, Padova 1990, S. 343 - 391

VOX,

Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom ... (seit 1977), Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Zürich, und Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern

WALEY, DANIEL,

Die italienischen Stadtstaaten, München 1969

WEBER, WERNER,

Mittelbare und unmittelbare Demokratie; in: Ulrich Matz (Hrsg.): Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S. 245 - 270

WECK-HANNEMANN, HANNELORE,
Protectionism in Direct Democracy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 146 (1990), S. 389 - 418

WERDER, HANS,
Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978

WIDMER, STEPHAN,
Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989

WIESER, THEODOR / SPOTTS, FREDERIC,
Der Fall Italien. Dauerkrise einer schwierigen Demokratie, München 1988.

WILI, HANS-URS,
- Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen; in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F., Bd. 101, 1982, I. Halbband, S. 61 - 86
- Nein oder nicht nein, das ist hier die Frage! Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmäßigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F., Bd. 194, 1985, I. Halbband, S. 527 - 572
- Auswirkungen der Volksrechte auf die Rechtsbereinigung in der Schweiz, in: H. Schäffer (Hrsg.), Gesetzgebung und Rechtskultur, Internationales Symposium Salzburg 1986, Wien 1987, S. 215 - 241
- Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven, Diss. Bern 1988
- Jux Populi? Vox Dei? In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F., Bd. 110, I. Halbband, Heft 4/5, 1991, S. 485 - 519

WOLFINGER, RAYMOND E./FRED I. GREENSTEIN,
The Repeal of Fair Housing in California. An Analysis of Referendum Voting, in: The American Political Science Review 62 (September 1968), S. 753 - 769

WÜTHRICH, WERNER,
Die kantonalen Volksrechte im Aargau, Diss. St. Gallen, Wil 1990

ZIMMERMAN, JOSEPH F.,
Participatory Democracy. Populism Revived, New York 1986

ZIPPELIUS, REINHOLD,

Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 42 (1987), S. 3 - 10

ZISK, BETTY H.,

Money, Media, and the Grass Roots. State Ballot Issues and the Electoral Process, Newbury Park 1987

ZURCHER, ARNOLD J.,

The Hitler Referenda, in: The American Political Science Review, Vol. XXIX, 1935, S. 91 - 99

ZWAHLEN, ROLF,

Opposition in der direkten Demokratie, Diss., Zürich 1979

INDEX

Abstimmungsgegenstände	153, 365
Abstimmungsslogan	265
Ad-hoc-Gruppen	242
Ad-hoc-Komitees	238, 265, 268
Akzeptanz	353
Argentinien	169
Athen	43
Australien	138, 326
Belgien	168
Chile	167, 342
Dänemark	159, 182, 358
Gesetzesplebiszit	131
Verfassungsreferendum	130
Volksbefragungen	132
Demokratie	
Anforderungen	378
Begriff	32
in Wirtschaft und Gesellschaft	375
Repräsentative	24, 33, 35
Deutschland	
Bundesländer	79
nationalsozialistisches Regime	76
Verfassungsgeschichte	75
Weimarer Republik	75, 325, 358
Direktdemokratische Einrichtungen	93
Direktdemokratische Institutionen weltweit	140
Direkte Demokratie	
Aktualität	26
Argumente	83
Bewertung	370
Instrument der Regierung	222
Motive zur Einführung	24
Stammbaum	80
Theorie	81
Dropoff	204, 217, 218
Effizienz	281, 349
Eigentumsordnung	318
Einzelakteure	244

Erfolgsquote	282, 292, 307
Federalists	36
Föderalismus	329
Fragestellungen	20
Frankreich	159, 167, 182, 326
de Gaulle	74, 167, 182
Gesetzesplebiszit	125
Napoleon	73
Verfassung von 1793	72
Verfassungsreferendum	125
Frauenstimmrecht	333
Friedensbewegung	285, 347
Funktionale Voraussetzungen	385
Gerichte	226
repressive Normenkontrolle	228
Germanen	52
Gesellschaftliche Bewegungen	242
Grossbritannien	159, 165, 276
Grundhaltung zur direkten Demokratie	184
Haiti	162
Ideengeschichte der direkten Demokratie	32
Initiative	
Anzahl in den USA und der Schweiz	149
direkte	226
Entscheidungsprozess	252
Erfolgsquote	152
Gegenstände	154, 255
Gegenvorschlag	262
Lancierung	253
parlamentarische Phase	260, 271
Qualifizierung	256, 271
Reformmöglichkeiten	268
Rückzug	102, 223
Initiative America	29
Innovationsfähigkeit	343
Interessenselektivität	312
Interessenverbände	234, 281, 373
Irland	236, 322, 358
Gesetzesplebiszit	133
Verfassungsreferendum	132

Italien	228, 233, 326, 353
abrogatives Referendum	92, 127
Gesetzesanregung	130
Referendum	127
Kalifornien	18, 114
Abstimmungsvorlagen nach Dekaden	147
Ballot Pamphlet	115, 190
Geschichte der direkten Demokratie	177
Gesetzesreferendum	118
Initiative	119
Offenlegungsbestimmungen	116
Political Reform Act	117, 121, 122
Proposition 13	189, 245, 255, 300
Recall	123
Supreme Court	228, 229
Unterschriftensammlung	121
Verfahren bei einer Initiative	120
Verfassungsreferendum	118
Kampagne	250, 264, 274
Bestimmung des Themas	300
Kanada	27, 164
Käuflichkeit von Abstimmungserfolgen	287
Konfliktaustragung	355
Kontextuelle Voraussetzungen	367
Landsgemeinden	56
Legitimation	341
Legitimationsdefizit	161
Liechtenstein	242
Abberufung	138
Initiative	137
Referendum	136
Stimmbeteiligung	202
Medien	246
Meinungsbildung	263
Minderheiten	159, 330, 334
Motive	157, 161, 254
Norwegen	165
Oberitalienische Stadtstaaten	54

Oesterreich	
Gesetzesplebiszit	134
Verfassungsreferendum	134
Volksanregung	134
Zwentendorf	166, 234
Offenlegungspflicht	277
Outspending	294
Parlament	223
Parlamentarische Demokratie	325
Parteiensystem	231
Partizipation	359
Plebiszit	160, 340, 342
Polen	162, 202
Politische Elite	335, 339
Politische Kultur	369, 378
Politische Parteien	231
Konkurrenzierung	234
Oppositionsparteien	232, 239
Regierungsparteien	231
Schwächung	323
PR-Industrie	249
Referendum "von oben"	160
Referendum "von unten"	156
Referendumsdrohung	224
Regierung und Verwaltung	221
Regierungssystem	325
Repräsentation	372
Ressourcen im Abstimmungskampf	304
Rom	47
Rousseau	34, 35
Rumänien	163
Schweden	276
Schweiz	94
Abberufungsrecht	107
Abstimmungsbüchlein	191
Auflösendes Referendum	98
Direkte Demokratie und EG	334
Gesetzesreferendum	62, 96
Gesetzesveto	42
Ideengeschichte der direkten Demokratie	38
Regeneration	61

Staatsvertragsreferendum	97
Verfassungsinitiative	99
Verfassungsreferendum	95
Selbstherrschaft des Volkes?	376
Sozialisation	362
Spanien	141, 159, 166, 182
Staatsorgane	261
Stabilität des politischen Systems	339
Stimmabstinenz	206
Stimmbeteiligung	146, 202
Folgen	212
Kalifornien	203
ökonomischer Ansatz zur Erklärung	209
Schichtenspezifische Unterschiede	215
Schweiz	204
Stimmbürger	
Abstimmungsverhalten	212
Informationsniveau	186
Informationsquellen	189
Kompetenz- und Entscheidungsschwierigkeiten	186
Labil vorbestimmte Meinungen	194
Meinungsbildung	193
Meinungswandel	299
Nicht vorbestimmte Meinung	195
Prädispositionen	296
Schichtenspezifische Unterschiede	214
Standing opinions	194
Ueberforderung?	218
Zeitpunkt des Entscheids	195
Stimmempfehlungen	192
Teledemokratie	279
Typologie von Sachabstimmungen	89
Unterschriftensammlung	100, 197, 259
Urnenentscheide	
Zahl in Berkeley	181
Zahl in St. Gallen	180
Uruguay	141, 234
US-Gliedstaaten	
Direktdemokratische Institutionen	109
Direkte Initiative	111
Geschichte der direkten Demokratie	112, 175

Oregon	69
Recall	112
Town meetings	65
Verfassungsgeschichte	65
Verfassungsreferendum	66
Volksinitiative	67
Verfassungsgeschichte der direkten Demokratie	42
Vergleich Schweiz - Kalifornien	
Abstimmungsvorlagen	148
Erfolgchancen von Initiativen	309
Initiativen nach Sachbereichen	154
Intensität der direkten Demokratie	178
Ueberblick	171
Zahl der Initiativen	149
Vertrauensfrage	167
Volksabstimmungen	
Annahmequote	145
Funktion	88
Weltweit	143
Zahl der Umenentscheide	145
Zahl der Umengänge	143
Volksversammlungen	53
Wahlen und direkte Demokratie	183
Wahlssystem	321
Wirkungen	
Direkte	282
Indirekte	283, 344
Vorwirkungen	280