

Veröffentlichungen der
Deutschen Gesellschaft für
Politikwissenschaft (DGfP)

Band 20

Karl Schmitt (Hrsg.)

Herausforderungen der repräsentativen Demokratie



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

2003

Sachabstimmungen machen noch keine direkte Demokratie

Silvano Moeckli

I. Einleitung

Lassen Sie mich mit einer kurzen Geschichte aus dem Jahr 1831 beginnen. Ort der Handlung ist der ehemalige Klosterbezirk in St. Gallen, heute übrigens UNESCO-Weltkulturerbe. Nach politischen Stürmen zu Beginn der Regenerationszeit tagte im ehemaligen Prunksaal des Fürstabtes von St. Gallen der Verfassungsrat – hinter verschlossenen Türen, wie es damals üblich war. Am 13. Januar 1831 war die Nervosität im Rat vermutlich unübersehbar. Die Reden der Verfassungsräte wurden überlagert vom Gemurmel einer großen Menschenmenge, und blickten sie durch das Fenster zum Klosterhof, so sahen sie dort 600 mit Stöcken bewaffnete Bauern aus dem St. Galler Rheintal.¹ Sie waren vom Kneipenwirt Joseph Eichmüller aus Altstätten („Nagler‘s-Sepp“ genannt) mobilisiert worden und forderten lautstark die Einführung von Bezirkslandsgemeinden.

Unter dem Druck der Volksmenge kam im Rat schließlich eine knappe Mehrheit für die Aufnahme des Gesetzesvetos in die Verfassung zustande. Die Einführung des Gesetzesvetos war damals lediglich ein Zugeständnis an die erregte Menge und an die politische Gruppierung der Demokraten, welche eine Art obligatorisches Gesetzesveto verlangt hatten. Aus der Sicht der politischen Mehrheit war es ein taktischer Schachzug zur Beruhigung der ungeduldligen Verfechter der direkten Demokratie. Heute würde man sagen: symbolische Politik. Symbolische Politik deshalb, weil die Institution des Vetos mit so hohen Hürden versehen wurde, dass das Risiko, dass je ein Gesetz am Volksveto scheitern würde, aus damaliger Sicht sehr gering war. Anton Henne, der den Vorschlag des Vetos im Verfassungsrat einbrachte, bezeichnete die Masse als unfähig, politische Entscheide zu fällen.² Und als Modell für seine Idee schob er das Veto der Volkstribunen im alten Rom vor. Damit hatte das st. gallische Veto aber nichts zu tun; Henne lehnte sich offensichtlich an Bestimmungen der Französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 an.

Die Hürden, welche die tatsächliche Inanspruchnahme dieses neuen Volksrechtes verhindern sollten, waren die folgenden: Die Auslösung des Vetos hatte dezentral in den Gemeinden zu erfolgen. 50 Bürger mussten verlangen, dass eine Gemeindeversammlung abgehalten werde, um zu entscheiden, ob gegen ein erlassenes Gesetz Einwendun-

1 Dieser Tag ist deshalb als „Steckli-Donnerstag“ in die Kantonsgeschichte eingegangen.

2 Curti, Theodor: Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie, Bern 1882, S. 134.

gen gemacht werden sollen. Es genügte aber nicht, dass sich an der Gemeindeversammlung die Mehrheit der anwesenden Bürger gegen das Gesetz aussprach. Die Zahl der abgegebenen Neinstimmen musste vielmehr die Mehrheit aller stimmfähigen Bürger der Gemeinde ausmachen, denn Abwesende wurden als Jastimmende deklariert (Veto-prinzip). Ein Gesetz war nur dann abgelehnt, wenn die Neinstimmen in allen Gemeinden innert 45 Tagen kantonsweit mehr als die Hälfte aller stimmfähigen Bürger ausmachten. Kam in einer Gemeinde das qualifizierte Neinmehr von 50 Prozent der Stimmberechtigten nicht zustande, zählten die abgegebenen Neinstimmen für das Kantonsvotum nicht.³

Die demokratieskeptischen Urheber des Vetos konnten sich 1831 in Sicherheit wiegen. Realpolitisch hatten sie einen institutionellen Stolperstein aufgestellt. Sie hätten sich wohl nicht träumen lassen, dass sie damit in den Köpfen eine Bewegung in Gang setzten, die sich nicht mehr stoppen ließ.⁴ Aus dem st. gallischen Veto wurde, ideengeschichtlich betrachtet, ein Grundstein.⁵ Die erste direktdemokratische Institution auf Gesetzesstufe mit individueller Zählung der Stimmen war in einem Nichtlandsgemeindekanton verwirklicht. Es erstaunt, dass trotz hoher Hürden in den folgenden 30 Jahren vier von 194 Gesetzen im Kanton St. Gallen mittels des Vetos zu Fall gebracht wurden – bei insgesamt 40 Versuchen, ein Gesetz zu bekämpfen. Die Idee griff rasch auf andere Kantone über. Basel-Landschaft berief sich 1832 bei der Einführung des Vetos auf den Kanton St. Gallen. Aus diesem Veto hat sich das moderne fakultative Gesetzesreferendum entwickelt. Die direktdemokratischen Einrichtungen, welche die Schweiz heute kennt und routinemäßig anwendet, haben sich in einem jahrzehntelangen Trial-and-Error-Prozess herausgebildet. Die Kantone waren dabei die „Laboratorien“.

Aus dieser kurzen Geschichte kann man schon einiges über die direkte Demokratie lernen. In ihren Anfängen ist direkte Demokratie oft symbolische Politik, „gewährt“ von oben und mit hohen Hürden versehen. Tiefere Hürden werden nicht gewährt, sondern müssen erkämpft werden. Wenn die Volksseele kocht, lassen sich auch hohe Hürden überspringen. Direkte Demokratie ist ein Instrument, welches dazu benutzt werden kann, das politische System zu verändern, insbesondere die direktdemokratischen Institutionen selbst.

Heute braucht es im Kanton St. Gallen – er zählt 287.000 Stimmberechtigte – für ein Gesetzesreferendum 4.000 Unterschriften, die innert 30 Tagen zu sammeln sind.

Dies ein schönes Beispiel für Max Webers Aussage: „Es ist durchaus wahr und eine [...] Grundtatsache aller Geschichte, dass das schließliche Resultat politischen Handelns oft, nein: geradezu regelmäßig, in völlig unadäquatem, oft in geradezu paradoxem Verhältnis zu seinem ursprünglichen Sinn steht.“ Vgl. Weber, Max: Politik als Beruf, Berlin 1977, S. 53.

Moeckli, Silvano: „Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein“, in: Auer, Andreas (Hrsg.): Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 209-220.

II. Fragestellungen und Thesen

Ich möchte im folgenden drei Fragestellungen ganz knapp abhandeln. Bei der Auswahl der Fragestellungen habe ich mich daran orientiert, was in Deutschland beim Thema direkte Demokratie gerade mehr oder weniger heftig diskutiert wird. Die drei Fragestellungen sind:

1. Welche Qualitätsanforderungen sind an die Institutionen der direkten Demokratie zu stellen?
2. Wie sind Hürden bzw. Quoren zu beurteilen?
3. Welches sind die Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System?

Zu jeder dieser Fragestellungen formuliere ich eine These:

1. Von direkter Demokratie sollte man nur dann sprechen, wenn Volksabstimmungen auch gegen den Willen der politischen Mehrheit ausgelöst werden können.
2. Direkte Demokratie als Routineverfahren ist mit hohen Zustimmungs- und Beteiligungsquoten nicht kompatibel.
3. Die Wirkungen sind in einzelnen politischen Systemen unterschiedlich; sie hängen sowohl vom bestehenden politischen System wie auch von der Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente ab.

III. Qualitätsanforderungen an die direkte Demokratie

Direkte Demokratie heißt, knapp gesagt, dass die Stimmberechtigten nicht nur Personen wählen, sondern auch über Sachfragen entscheiden können. Es wäre indessen zu einfach, weltweit die Volksabstimmungen über Sachfragen statistisch zu erfassen und aus einer Zunahme den Schluss zu ziehen, die Stimmberechtigten hätten mehr über ihr eigenes Schicksal zu sagen. Sachabstimmungen allein machen noch keine direkte Demokratie. Um die Frage nach dem tatsächlichen Ausmaß der politischen Partizipation zu klären, ist der Blick auf das Detail notwendig. Es bedeutet nämlich keineswegs mehr Selbstbestimmung, wenn die Stimmberechtigten im Nachhinein einen Beschluss der Regierenden bloß noch sanktionieren können, wie folgendes Musterbeispiel eines Plebiszits⁶ zeigt:

6 Aus *Moeckli, 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, Bern/Stuttgart 1994, S. 78.*

Abb. 1: Stimmzettel für die Abstimmung vom 10. April 1938 in Österreich

Volksabstimmung und Großdeutscher Reichstag

Stimmzettel

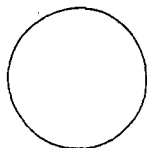
Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen

Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich

einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers

Adolf Hitler?

Ja



Nein



Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich war – worauf auch der Text auf dem Stimmzettel hinweist – zum Zeitpunkt der Abstimmung bereits vollzogen. Es handelte sich bei diesem Volksentscheid um eine Sachabstimmung und eine Wahl zugleich, und man konnte die beiden Fragen nur gleich beantworten. Der Kreis für ein Ja war deutlich größer als jener für ein Nein. Das Abstimmungsergebnis lautete: 99 Prozent Zustimmung im Alt-Reichsgebiet, 99,7 Prozent Zustimmung im angeschlossenen Österreich. Die Beteiligung im Gesamtgebiet betrug 99 Prozent.

Das erste wichtige Unterscheidungskriterium, wenn man Sachabstimmungen analysiert, ist jenes der Auslösung. Wer hat die Kompetenz, einen Gegenstand zur Volksabstimmung zu bringen? Nur die politische Mehrheit oder auch eine Minderheit? Man spricht deshalb von Referenden „von oben“ und Referenden „von unten“. In meiner Studie für den Europarat⁷ habe ich, was das fakultative Referendum angeht, eine wichtige begriffliche Unterscheidung eingeführt. Wird das Referendum von oben ausgelöst, so sollte man von fakultativ-plebiszitärem Referendum sprechen. Kann es von unten ausgelöst werden, heißt es fakultativ-minoritäres Referendum. Auslösung „von unten“ durch eine Minderheit heißt dabei, dass eine Volksabstimmung durch eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter, eine Minderheit im Parlament oder eine bestimmte Anzahl

⁷ Moeckli, Silvano: „Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29 (1998), S. 90-107.

Gliedstaaten verlangt werden kann. Fakultativ-plebiszitär ist ein Referendum, wenn die Mehrheit des Parlaments, die Regierung oder der Staatspräsident – ohne nach geltenden Rechtsnormen dazu verpflichtet zu sein – einen bestimmten Sachgegenstand der Volksabstimmung unterbreitet. In einem Artikel des Economist von 1996⁸ steht: „A referendum organised by the government, posing a question of the government's choice in the words the government finds most convenient, is seldom much help to democracy.“ „Volksinitiative“ heißt in meiner Terminologie, dass ein Teil des Elektorats einen Vorschlag zur Regelung einer Sachfrage unterbreiten kann, der obligatorisch der Volksabstimmung unterliegt.⁹ „Volksanregung“ heißt, dass ein Teil des Elektorats einen Vorschlag zur Regelung einer Sachfrage unterbreiten kann und Staatsorgane entscheiden, ob er der Volksabstimmung unterbreitet wird oder sonst wie Rechtsnormen geschaffen oder geändert werden.¹⁰

Ein zweites Unterscheidungskriterium ist der Zeitpunkt des Volksentscheids. Erfolgt er, bevor der eigentliche Sachentscheid getroffen ist, oder werden die Stimmberechtigten erst zu den Urnen gerufen, nachdem der Entscheid schon gefällt worden ist, wie in obigem Beispiel gezeigt? Im zweiten Fall kann man kaum von verstärkter Partizipation sprechen. Weitere Unterscheidungskriterien sind die Bestimmung des Abstimmungsgegenstandes (nur durch die Staatsorgane oder auch durch Stimmberechtigte?), das Verfahren der Abstimmung (gesetzlich geregelt oder ad hoc festgelegt?), die Verbindlichkeit des Ergebnisses (dezisiv oder bloß konsultativ?) sowie das Ausmaß der Kontrolle der Abstimmung durch die Regierung.¹¹ Besieht man sich die direktdemokratische Praxis in einem bestimmten Staat, so scheint es sinnvoll, zwischen direkter Demokratie als Routineverfahren und direkter Demokratie als Ausnahmeverfahren zu unterscheiden.

Stellt man hohe qualitative Anforderungen an die direkte Demokratie, so liegt deren Kern darin, dass eine politische Minderheit auch gegen den Willen der Mehrheit mit ihrem Anliegen an die Stimmbürgerschaft gelangen kann. In meiner Studie über direktdemokratische Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates bin ich zum Schluss gelangt, dass es zwar vielfältige direktdemokratische Einrichtungen gibt, dass aber die wenigsten Abstimmungen in Europa hohen Anforderungen an die direkte Demokratie genügen.

„Es mangelt heute in Mitgliedstaaten des Europarates nicht an direktdemokratischen Einrichtungen, wohl aber an niederschweligen Verfahren, die eine tatsächliche Partizi-

8 „Happy 21st century, voters!“, in: The Economist vom 21. Dezember 1996, S. 3-14, 3.

9 Was der SPD-Parteivorstand seinem Beschluss „für mehr Beteiligungsrechte“ vom 19. März 2001 „Volksinitiative“ nennt, heißt in der Schweiz „Volksmotion“. Es handelt sich um das Recht einer Minderheit des Elektorats, im Parlament Anträge einzubringen. Wenn sich keine Mehrheit dafür findet, hat der Antrag freilich keine weiteren Folgen.

10 Die in Deutschland gängige Unterscheidung zwischen Volksinitiative und Volksbegehren ist weder in der Schweiz noch in den USA gebräuchlich, weil es für einen Antrag auf eine Volksinitiative keine besonderen Hürden gibt.

11 Siehe Moeckli: Direkte Demokratie (Anm. 6), S. 91.

pation der Stimmbürgerschaft bei der Fragestellung und der Auslösung von Volksscheiden ermöglichen. Wenn man direkte Demokratie so begreift, dass sie auch den gewöhnlich nicht am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern dienen soll, dann weisen die vorhandenen Institutionen und Verfahren erhebliche Hürden auf. Gegen den Willen der politischen Mehrheit können Volksabstimmungen nur in den seltensten Fällen ausgelöst werden. Abstimmungen über Sachfragen sind immer noch eher ein Instrument der Ausübung von Macht als der Machtbegrenzung.¹²

In Deutschland ist der Begriff „plebiszitäre Demokratie“ als Synonym für „direkte Demokratie“ recht geläufig. Man sollte diesen Begriff meiden, da er eben gerade jene Form von direkter Demokratie bezeichnet, die qualitativ ungenügend ist.¹³ Der Begriff weckt nicht nur Assoziationen zum Missbrauch von Volksabstimmungen als Machtinstrument „von oben“, sondern steht auch in Verbindung zu den Plebejern (Pöbel?) im antiken Rom. In den USA und in der Schweiz wird der Begriff „plebiszitäre Demokratie“ für die eigenen Institutionen nicht verwendet.

IV. Zum Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie

Missverständnisse bestehen auch immer wieder in Bezug auf das Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie. Es kann wohl nur rhetorisch gemeint sein, wenn der Titel eines Buches von 1996 heißt „Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?“¹⁴ Die Antwort gibt Heinrich Oberreuter im Titel seines Aufsatzes im gleichen Buch: „Repräsentative und plebiszitäre Elemente als sich ergänzende politische Prinzipien.“¹⁵ Direkte Demokratie ist nie Alternative, sondern immer Ergänzung, Korrektiv, Balancierung der repräsentativen Demokratie.¹⁶ Es ist also nicht korrekt, die

12 Moeckli: Direktdemokratische Einrichtungen (Anm. 7), S. 106 f.

13 Vorbildlich Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen u.a. 1997, S. 15.

14 Rütger, Günther (Hrsg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden 1996.

15 Oberreuter, Heinrich: „Repräsentative und plebiszitäre Elemente als sich ergänzende politische Prinzipien“, in: Rütger (Anm. 14), S. 261-274.

16 In Artikel 28 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland steht der Satz: „In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.“ Obwohl eine solche Organisationsform nirgends verwirklicht worden ist, stellt sich die Frage, ob es sich hier um einen Fall von direkter Demokratie ohne repräsentativdemokratische Organe handelt. Solche gibt es auch in der Schweiz in kleinen Gemeinden, wo es zwar einen gewählten Gemeinderat und eine Bürgerversammlung, aber kein Parlament gibt. Für die kommunale Ebene ist festzustellen, dass eine Organisationsform ohne Parlament nur möglich ist, weil es eine übergeordnete Ebene gibt, welche die rechtlichen Grundlagen dafür bereitstellt und eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

direkte der repräsentativen Demokratie gegenüberzustellen. Die repräsentative Demokratie ist gewissermaßen das „Betriebssystem“, ohne das die Programme „Demokratie“ und „direkte Demokratie“ nicht lauffähig sind.¹⁷ Repräsentative Demokratie ist keine – von der direkten Demokratie aus betrachtet – Demokratie 2. Klasse, sondern die Voraussetzung jeder Art von Demokratie.¹⁸

Nicht viel halte ich vom Versuch, in der direkten Demokratie eine höherwertige Form der Demokratie zu sehen als in der repräsentativen (oder umgekehrt). Nicht auf die allgemeine Form, auf die konkrete Ausgestaltung kommt es an. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat seinem wichtigen Aufsatz von 1982 den Titel „Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie“ gegeben. Richtig ist, dass leitende Organe die Bedingung der Möglichkeit einer demokratischen Herrschaftsorganisation sind.¹⁹ Diese leitenden Organe werden in der direkten Demokratie nicht eliminiert, aber ihr Handlungsspielraum wird eingeschränkt und die Rückkopplung zwischen diesen Organen und den Stimmberechtigten verstärkt. Falsch wäre es, aus dem Titel des Aufsatzes abzuleiten, bei der direkten Demokratie handle es sich um eine „uneigentliche Form“ von Demokratie. Volksentscheide und Volksbegehren haben eine Balancierungs- und Korrekturfunktion;²⁰ eine Abkoppelung von der „eigentlichen Form“ ist nicht möglich.

Ernst-Wolfgang Böckenförde hat richtig festgestellt, dass es „den Volkswillen“, den man jederzeit ganz einfach registrieren kann, nicht gibt. „Der Volkswille existiert nicht als schon in sich Fertiges, das nur des Abrufs bedarf, er wird vielmehr erst auf Frage und Erfragung hin, die eine Vor-Formung enthält, in seiner konkreten Bestimmtheit hervorgerufen und aktualisiert.“²¹ Das Volk kann nicht regieren. „Demokratie also ist *Volksbeurteilung*, nicht Volksherrschaft.“²² Das Volk gibt nur Antwort auf Fragen. Zu

17 Das Papier der SPD „für mehr Beteiligungsrechte“ formuliert als ersten Grundsatz: „Wir halten an der Grundentscheidung unserer Verfassung für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie fest.“ Der zweite Grundsatz lautet: „Wir wollen mehr Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene.“ Die Option, das Zweite zu wollen und das Erste loszulassen, besteht freilich nicht. Siehe *SPD-Parteivorstand*: „Ausbau der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene. Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 19. März 2001“ [archiv.spd.de/events/demokratie/beteiligungsrechte.html], Stand vom 14.09.2002.

18 Selbst die versammlungsdemokratische „Urform“ der schweizerischen Demokratie, die Landsgemeinde, kommt nicht ohne repräsentative Räte aus. Der Vorsitzende der Regierung, der Landammann, ist zugleich Leiter der Landsgemeinde. Siehe *Moeckli, Silvano*: Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, Bern 1987, S. 32-35.

19 *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: „Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie“, in: *Rhinow, René A./Müller, Georg/Schmid, Gerhard/Wildhaber, Luzius* (Hrsg.): Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 301-328, 312.

20 Ebd., S. 316.

21 Ebd., S. 307.

22 *Schmitt Glaeser, Walter*: „Direkte Demokratie – eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie“, in: *Thüringer Landtag* (Hrsg.): Demokratie lebendig gestalten. Ettersburger Gespräche, Erfurt 2001, S. 41-48, 47.

ergänzen wäre: bei Sachabstimmungen nach einer Kampagne, die nichts anderes ist als ein großer Kommunikationsprozess sowohl auf der Makro- wie der Mikroebene.²³ Deshalb ist eine Volksabstimmung eine ganz andere Manifestation des „Volkswillens“ als eine Meinungsumfrage.²⁴ Direkte Demokratie bedarf nicht nur der leitenden Staatsorgane, sondern für den Kommunikations- und Meinungsbildungsprozess auch der politischen Parteien.

Die Bildung des „Volkswillens“ in einer Volksabstimmung über Sachfragen ist klar fass- und begreifbar. Schon schwieriger wird es mit der demokratischen Repräsentation, wenn Ernst-Wolfgang Böckenförde sie in Anlehnung an Martin Drath wie folgt beschreibt: „Demokratische Repräsentation bedeutet die Aktualisierung und Darstellung des im Volk liegenden eigenen Selbst, des Bildes und der Gestalt, die es in der Vorstellung der Vielen von sich hat, durch das hierauf bezogene Handeln der Repräsentanten. Sie kommt zustande, wenn die einzelnen ihr eigenes Ich als Bürger (citoyen in sich) und das Volk sein eigenes (höheres) Selbst (volonté générale) im Handeln der Repräsentanten, ihren Überlegungen, Entscheidungen und Fragen an das Volk wiederfinden.“²⁵ Verständlich ist hingegen die Forderung von Heinrich Oberreuter, die repräsentative Demokratie müsse auch kommunikative Demokratie sein. „Es wäre ein Missverständnis zu glauben, dass sich Repräsentation gleichsam im Wahlakt erschöpft.“²⁶ Politiker achten bei ihrem Handeln darauf, wie die Medien reagieren.²⁷ Sie haben stets die Frage im Hinterkopf, wie sich Handeln und Medienreaktion auf die nächsten Wahlen auswirken werden. In einer direkten Demokratie muss sich der Politiker nicht nur immer fragen, ob er die nächsten Wahlen gewinnt, sondern zusätzlich überlegen, ob er für fundamentale Entscheidungen auch eine Mehrheit der Stimmberechtigten überzeugen kann.

23 Hans Herbert von Arnim verdanke ich den Hinweis auf Passagen in *Schumpeters*, Joseph: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. erw. Auflage, Tübingen/Basel 1993 (1. Aufl.: New York 1942). Nach Schumpeter ist der Volkswille nichts Originäres, vielmehr das Produkt von Machenschaften. Der Wille des Volkes ist das Erzeugnis und nicht die Triebkraft des politischen Prozesses. Vgl. *Arnim*, Hans Herbert von: Das System. Die Machenschaften der Macht, München 2001, S. 376.

24 „Man darf Volksbegehren und Volksentscheid auch nicht mit Demoskopie, Bürgerinitiativen oder Unterschriftenaktionen zur doppelten Staatsbürgerschaft vor den hessischen Landtagswahlen von 1999 vergleichen, obwohl dies häufig in diskreditierender Absicht geschieht.“ *Arnim*: Das System (Anm. 23), S. 373.

25 *Böckenförde* (Anm. 19), S. 322.

26 *Oberreuter* (Anm. 15), S. 271.

27 *Noelle-Neumann*, Elisabeth: „Politisches Handeln mit Blick auf Medien und Bürger“, in: *Thüringer Landtag* (Anm. 22), S. 121-124, 123.

V. Hürden und Quoren

Nicht die Instrumente Referendum und Volksinitiative an sich bestimmen die Qualität der Demokratie, sondern deren ganz konkrete Ausgestaltung. Deshalb ist darauf sehr große Sorgfalt zu verwenden. „Wie so oft im Leben kommt es daher auf das richtige Augenmass und die Dosierung des Mittels an“, schreibt Christine Lieberknecht, die Präsidentin des Landtages von Thüringen.²⁸ Dies gilt nicht zuletzt für jene Schwellenwerte, die überwunden werden müssen, damit eine politische Minderheit eine Volksabstimmung auslösen kann oder damit das Ergebnis einer Volksabstimmung gültig ist. Die Schwellenwerte bestimmen sich nicht aus der Theorie, sondern aus dem politischen Kampf.

Es ist eine historische Erfahrung – US-Gliedstaaten sind die Ausnahme, weil sie um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert gleich zur direkten Demokratie als Routineverfahren übergegangen sind –, dass am Anfang wie im Kanton St. Gallen 1831 hohe Hürden aufgestellt werden, und dass die direkte Demokratie entweder symbolische Politik oder Politik von oben ist. Etliche mittel- und osteuropäische Staaten machen jetzt diese Phase durch. Bei den meisten Sachabstimmungen in der Slowakei, in Litauen und Lettland kommt kein gültiges Ergebnis zustande, weil trotz einer klaren Willensäußerung der Stimmenden Quoren nicht erreicht werden.²⁹ In Litauen ist eine Vorlage nur dann angenommen, wenn ihr 50 Prozent der Stimmberechtigten zustimmen. So beteiligten sich am 20. Oktober 1996 52 Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung über ein obligatorisches Verfassungsreferendum „Hälfte des Budgets für Soziales, Medizin und Kultur“, und 77 Prozent der Stimmenden stimmten zu. Gleichwohl wurde das Quorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten nicht erreicht. Zwischen 1991 und 1996 schafften in Litauen nur drei von 17 Vorlagen den Sprung über die institutionellen Hürden, nämlich die im Zusammenhang mit der wieder gewonnenen Souveränität stehenden Vorlagen über die Unabhängigkeit, über den Abzug der sowjetischen Truppen und über die neue Verfassung.

Einen Tag nach der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft, am 2. Dezember 2001, wurde in Konstanz über das umstrittene Projekt einer Schnellbootverbindung zwischen Konstanz und Friedrichshafen abgestimmt. 15.225 Stimmmende waren gegen den „Katamaran“, 5.653 dafür. Gleichwohl wird das Projekt realisiert werden, weil die Zahl der Neinstimmen tiefer war als das Quorum von 30 Prozent

28 Lieberknecht, Christine: „Demokratie in der Diskussion“, in: *Thüringer Landtag* (Anm. 22), S. 5-9, 9.

29 Aufschlussreich ist die Abstimmung über die Gesetzesinitiative „Keine Privatisierung strategisch wichtiger Unternehmungen“ vom 26. September 1998 in der Slowakei. Obwohl 84 Prozent zustimmten, war das Ergebnis nicht gültig, da sich nur 44 Prozent (statt der geforderten 50 Prozent) an der Abstimmung beteiligten. Bei den gleichzeitig stattfindenden Parlamentswahlen beteiligten sich aber 84 Prozent! Die Abstimmung fand zwar im selben Lokal statt wie die Wahl, aber in einem getrennten Raum. Dieses Beispiel verdeutlicht eine bekannte Erfahrung bei Beteiligungsquoren: Für Gegner ist es bequemer und strategisch besser, der Abstimmung fernzubleiben.

der Stimmberechtigten. Die Stimmbeteiligung erreichte mit 37 Prozent eidgenössisches Niveau.

Otmar Jung schreibt in einem neueren Aufsatz über aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland, es sei in einer Reihe von Fällen sogar offenkundig, „dass die Hürden gar nicht überwunden werden sollen; in einer Art symbolischer Politik wird den Bürgern ein ‚Als-ob‘-Recht gewährt“.³⁰ Für den verfassungsändernden Volksentscheid haben Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg sogar eine Doppelhürde aufgestellt. Gefordert werden die Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden und zugleich von 50 Prozent der Stimmberechtigten. „Es besteht weithin Übereinstimmung unter Beobachtern, dass eine solche Hürde gar nicht genommen werden kann.“³¹ Auf dem 3. Speyerer Demokratieforum meinte Manfred Zach: „Der Verdacht, auf diese Weise [mit hohen Hürden] dem Volk den Spaß an Volksabstimmungen endgültig verderben zu wollen, ist sicher nicht unbegründet.“³² Einzelne deutsche Bundesländer haben Quoren, die zehn mal so hoch sind wie diejenigen in der Schweiz.³³ Viele direktdemokratische Energien verpuffen heute für das Überspringen von Hürden und Streitigkeiten über die Gültigkeit bestimmter Volksinitiativen oder Abstimmungsergebnisse. Es spricht für sich, wenn es in den deutschen Bundesländern im Jahr 2000 zwar 27 Volksbegehren gab, es aber wie schon im Vorjahr zu keiner einzigen Volksabstimmung kam.³⁴ Etwas seltsam mutet es an, wenn Zustimmungsquoren eingeführt werden, nachdem auf kommunaler Ebene bereits zahlreiche Erfahrungen mit Volksentscheiden gesammelt worden sind (Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 28. August 1997).³⁵ 1999 doppelte der Gerichtshof mit einem Urteil zu Zustimmungsquoren bei Verfassungsinitiativen nach.³⁶

Was für die deutschen Länder und Kommunen gilt, entspricht auch der allgemeinen Situation in Europa. In meiner bereits erwähnten Studie über direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates habe ich bilanziert,

30 Jung, Otmar: „Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33 (2000), S. 440-447, 441.

31 Ebd., S. 442.

32 Zach, Manfred: „Kontrolle der politischen Klasse durch direkte Demokratie?“, in: *Arnim*, Hans Herbert von (Hrsg.): *Direkte Demokratie*. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2000, S. 137-146, 141.

33 Majer, Diemut: „Die Angst der Regierenden vor dem Volk. Verfassungs- und geistesgeschichtliche Betrachtungen zu den Schwierigkeiten direktdemokratischer Bürgerbeteiligung seit 1789“, in: *Arnim: Direkte Demokratie* (Anm. 32), S. 27-50, 47.

34 1998 hatten es noch vier Volksbegehren an die Urne geschafft. Vgl. *Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehrens-Bericht*, 2000 [www.mehr-demokratie.de/bu/dd/vb-bericht2000.htm], Stand vom 14.09.2002.

35 Siehe Schiller, Theo: „Die Praxis der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene“, in: *Arnim: Direkte Demokratie* (Anm. 32), S. 83-112, 89.

36 Jung (Anm. 30), S. 443.

dass weitgehend niederschwellige Verfahren fehlen, die eine tatsächliche Partizipation der Stimmbürgerschaft bei der Fragestellung und der Auslösung von Volksentscheiden ermöglichen.³⁷

Der Streit um Hürden und Quoren – insbesondere um die Zahl der beizubringenden Unterschriften und um Zustimmungs- und Beteiligungsquoren – ist natürlich in jeder direkten Demokratie ein permanenter. Der Zugang zur Fragestellung muss einerseits den repräsentativen Organen offengehalten, andererseits für freie Initiativen durch ein angemessenes Quorum begrenzt werden.³⁸ Originell finde ich die Regelung in Kalifornien, die Zahl der für ein Referendum oder eine Volksinitiative beizubringenden Unterschriften nicht absolut festzulegen, sondern in Relation zu den bei den Gouverneurswahlen abgegebenen Stimmen (8 Prozent für eine Initiative). Dies bedeutet, dass bei hoher politischer Konfliktintensität, die sich in höherer Wahlbeteiligung widerspiegelt, auch die Hürden für Referendum und Initiative höher werden.³⁹ Ähnlich flexibel ist das Beteiligungsquorum in Lettland. Es beträgt 50 Prozent jener Stimmberechtigten, die an den vorausgegangenen Parlamentswahlen teilgenommen haben.

Für die Schweiz lässt sich festhalten, dass die für ein Referendum oder eine Volksinitiative beizubringenden Unterschriften im Verhältnis zu den Stimmberechtigten über die letzten 180 Jahre auf allen Staatsebenen stark gesenkt worden sind. Für ein Gesetzesreferendum bedarf es auf Bundesebene 50.000 Unterschriften (gut ein Prozent des Elektorats), für eine Verfassungsinitiative 100.000 Unterschriften (gut zwei Prozent). Beteiligungsquoren sind unbekannt. Zustimmungsquoren gibt es nur in Ausnahmefällen, auf eidgenössischer Ebene etwa beim Ständemehr bei Verfassungsvorlagen. Für Deutschland schlägt der SPD-Parteivorstand in seinem Beschluss vom 19. März 2001 für ein Volksbegehren ein Quorum von 5 Prozent des Elektorats (3,04 Millionen) vor, wobei mindestens zwei Drittel der Bundesländer entsprechend ihrem Anteil an der wahlberechtigten Bevölkerung vertreten sein müssen. Die Sammelfrist soll ein Jahr betragen.

Weshalb sind Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren mit einer direkten Demokratie als Routineverfahren nicht kompatibel? Ich gehe von einem Beispiel aus und komme dann zum Allgemeinen. Am 10. Juni 2001 wurde im Kanton St. Gallen über eine neue Kantonsverfassung abgestimmt. Die Beteiligung betrug 41 Prozent, die Zustimmung 72 Prozent. Quoren gab es nicht. Auf den ersten Blick könnte man die Legitimation der neuen Verfassung in Zweifel ziehen, da die Mehrheit der Stimmberechtigten sich nicht

37 Moeckli: Direktdemokratische Einrichtungen (Anm. 7).

38 Böckenförde (Anm. 19), S. 316.

39 Als bei einer Diskussion in Hamburg im Jahre 1999 die Angst vor einer Flut von Volksinitiativen bzw. Volksabstimmungen geäußert wurde, habe ich in Anlehnung an diese Regelung spontan die Idee geäußert, man könne die Zahl der beizubringenden Unterschriften auch im Verhältnis zu allen während einer gewissen Zeitspanne eingereichten Volksinitiativen bzw. abgehaltenen Volksabstimmungen ansetzen. Bei intensiver direktdemokratischer Aktivität erhöhten sich so automatisch die Hürden, bei wenig Aktivität würden sie gesenkt.

an der Abstimmung beteiligt hat. Man muss indessen berücksichtigen, dass das Wissen um die obligatorische Volksabstimmung beträchtliche Vorwirkungen gehabt hat. Gerade bei einer Verfassung besteht ja die Gefahr, dass sich die Gegnerschaft zu einzelnen Artikeln kumuliert. Das Risiko eines Scheiterns wird im Vorverfahren dadurch minimiert, dass man alle wichtigen politischen Kräfte in die Ausarbeitung einbezieht. Genau dies geschah im Kanton St. Gallen in einem mehrjährigen Verfahren. Am Schluss lag ein Kompromisswerk vor, das zwar wenig Innovationen enthielt, aber politisch breit abgestützt war.

Nun zum Allgemeinen. Direkte Demokratie mit niederschweligen Verfahren zwingt zur Einbindung von Minderheiten, zu Kompromiss und Konkordanz. Gesetzes- und Verfassungsvorlagen in der Schweiz sind deshalb gewöhnlich „referendumsfest“, d.h. alle maßgeblichen politischen Gruppierungen sind mit der Vorlage einverstanden, weil ihre Anliegen ausreichend Berücksichtigung fanden.⁴⁰

Wenn solche Vorwirkungen⁴¹ bestehen und konsequenterweise die Konfliktintensität bis zum Zeitpunkt der Abstimmung abgenommen hat, wäre es vermessen, dann noch ein hohes Interesse und hohe Beteiligung zu erwarten.⁴² Wenn im Regelfall die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz bei 40 Prozent liegt, ist dies kein Indikator für ein Versagen der direkten Demokratie. In Ausnahmefällen, wie etwa beim Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992) oder bei der Frage der Abschaffung der Armee (1989) kann die Beteiligung durchaus auf über 70 Prozent ansteigen. Auch die tiefe Wahlbeteiligung in der Schweiz muss im Zusammenhang mit der direkten Demokratie beurteilt werden. Wenn direkte Demokratie besteht, die Stimmbürgerschaft also in wichtigen Fragen das letzte Wort hat, werden Parlamentswahlen weniger bedeutsam.

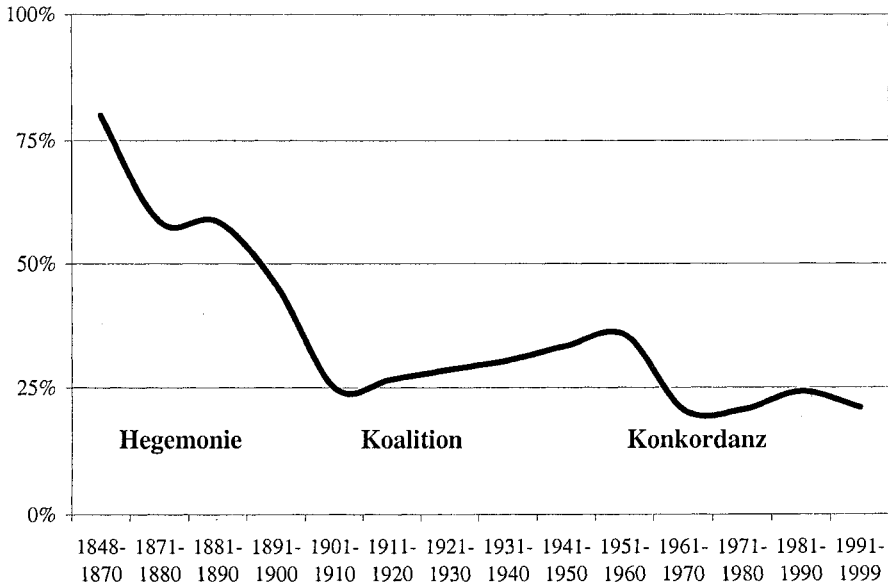
Den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und dem Erfordernis der Einbindung oppositioneller politischer Kräfte illustriert die folgende Abbildung:

40 An dieser Stelle sei noch ein Missverständnis geklärt, die Ansicht nämlich, dass in der Konkordanzdemokratie weniger gestritten würde als in der Konkurrenzdemokratie. Es wird sehr wohl leidenschaftlich gestritten, aber zu einem früheren Zeitpunkt im Entscheidungsprozess. Wenn der Entscheid einmal feststeht, wird dieser von allen Beteiligten akzeptiert und gemeinsam vertreten. Die Trennlinie zwischen Befürwortern und Gegnern ist nicht bei allen Gegenständen die gleiche, sondern verläuft von Fall zu Fall anders.

41 Ein Beispiel für eine Vorwirkung ist die Volksinitiative „Für die Sonntagsöffnungen von Videotheken“ in Hamburg im Jahr 2000. Das Anliegen wurde realisiert, bevor es zu einer Abstimmung kam.

42 Der SPD-Parteivorstand fordert in seinem Beschluss vom 19. März 2001 neben einem Beteiligung- und Zustimmungsquorum auch noch ein Verteilungsquorum. Für Gesetzesänderungen wird ein Beteiligungsquorum von 20 Prozent vorgeschlagen, für Verfassungsänderungen ein solches von 40 Prozent, und zwar aus mindestens zwei Drittel der Länder. Da Verfassungsänderungen in Deutschland nur dann zustande kommen, wenn sie im Bundestag und im Bundesrat breit abgestützt sind, dürfte die Konfliktintensität bei der Abstimmung eher gering und die Beteiligung deshalb tief sein.

Abb. 2: Desavouierung der eidgenössischen Räte 1848 bis 1999



Die ersten Erfahrungen mit der direkten Demokratie waren für die Staatsorgane im neuen Bundesstaat bitter: zwischen 1848 und 1890 fanden nur gerade 12 von 34 Vorlagen die Gnade der Mehrheit der Stimmenden. Das war der Hauptgrund dafür, dass 1891 ein Vertreter der katholisch-konservativen Opposition in die Landesregierung aufgenommen wurde. Seit 1959 besteht in der Zusammensetzung des Schweizer Bundesrates die so genannte „Zauberformel“: zwei Freisinnige, zwei Christdemokraten, zwei Sozialdemokraten und ein Vertreter der Schweizerischen Volkspartei. Obwohl die Zahl der Abstimmungen nach dem Zweiten Weltkrieg stark angestiegen ist, setzt sich die Abstimmungsempfehlung der Eidgenössischen Bundesversammlung in drei von vier Fällen durch.

VI. Wirkungen der direkten Demokratie

An anderer Stelle habe ich versucht, die Wirkungen der direkten Demokratie auf den politischen Prozess etwas umfassender aufzuzeigen. Dabei habe ich fünf Funktionen und fünf Dysfunktionen unterschieden. Die fünf Funktionen sind: (1) Erleichterung institutioneller politischer Partizipation, (2) Agenda-Setting, (3) Koppelung der politischen Elite an die „Volksmeinung“, (4) Bessere Akzeptanz politischer Entscheide,

(5) Politische Sozialisation und politische Kommunikation. Die fünf Dysfunktionen: (I) Inanspruchnahme durch „Hauptakteure“, (II) Verzögerung des Durchflusses durch das politische System, (III) Schwächung von Parteien und Parlament, (IV) Überforderung der Stimmbürgerschaft, (V) Verschärfung politischer Konflikte. Das Modell (Abb. 3) sei an dieser Stelle wiedergegeben; für Erläuterungen wird auf den entsprechenden Aufsatz verwiesen.⁴³

Die besten Leistungen erbringt die direkte Demokratie beim Input sowie bei der politischen Kommunikation und Sozialisation. Die Hauptmängel liegen beim verzögerten Durchfluss durch das politische System und bei der Inanspruchnahme der Instrumente durch die politischen Hauptakteure.⁴⁴

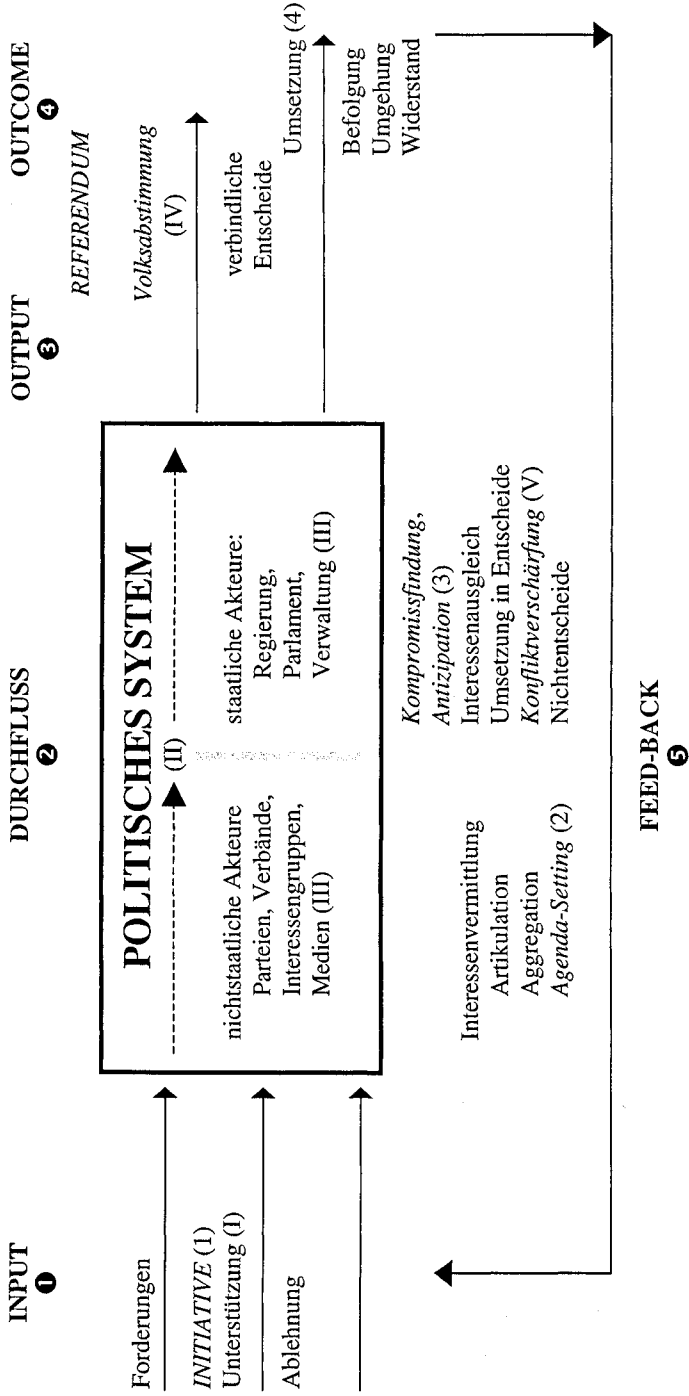
Dass das Instrument der Volksinitiative die Zutrittsschwelle zu den politischen Entscheidungsprozessen niedriger ansetzt ist weitgehend unbestritten. Zweifel bestehen indessen, ob die direkte Demokratie beim Output mit der repräsentativen Demokratie mithalten kann. In einer neueren Studie⁴⁵ wird die These vertreten, dass die direkte Demokratie in der Schweiz auch beim Output bessere Leistungen erbringt. Ein statistischer Vergleich der Ausgaben von Schweizer Gemeinden ergab, dass durch das Instrument des Finanzreferendums die Präferenzen der Stimmberechtigten besser berücksichtigt werden und eine restriktivere Ausgabenpolitik betrieben wird. Die direktdemokratischen Instrumente zeigen auch einen positiven Zusammenhang zur Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP pro Kopf.

43 Moeckli, Silvano: „Größe und Beschaffenheit politischer Einheiten als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie – Funktionen und Dysfunktionen“, in: *Thüringer Landtag* (Anm. 22), S. 57-78.

44 Interessant ist die Angabe im Volksbegehrens-Bericht 2000 von „Mehr Demokratie“, dass 16 von 27 direktdemokratischen Verfahren in den Ländern von sozialen Bewegungen eingeleitet worden sind. Theo Schiller hat für die kommunale Ebene ermittelt, dass in Bayern fast die Hälfte aller Initiatoren von Bürgerbegehren Einzelpersonen waren (Schiller [Anm. 35], S. 101). In Hessen waren es ein Viertel. In beiden Ländern waren freilich politische Parteien in jedem vierten Fall die Initiatorinnen.

45 Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars Peter/Savioz, Marcel: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel 1999.

Abb. 3: Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie



Systemfunktionen: Politische Sozialisation, politische Kommunikation (5)

Es ist richtig, dass es heute direkte Demokratie als Routineverfahren nur in nichtparlamentarischen Demokratien gibt, wo die klare Unterscheidung zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit fehlt. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass direkte Demokratie mit parlamentarischer Demokratie nicht kompatibel ist.⁴⁶ Direkte Demokratie verändert nicht nur die politischen Prozesse, sondern mit der Zeit auch die politischen Strukturen. Das Beispiel Schweiz veranschaulicht, dass die direkte Demokratie zu einem Wandel des Regierungssystems und anderer Elementen des politischen Systems führen kann. 1918 wurde in der Schweiz direktdemokratisch – nach zwei erfolglosen Anläufen – der Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht durchgesetzt. Auch das Staatsvertragsreferendum von 1921 und das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen 1949 wurden mittels Volksinitiativen in die Verfassung aufgenommen.⁴⁷ Ein Referendum in Hessen im Jahr 1991, durch das die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt wurde, war Ausgangspunkt und Motor von Reformen in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern.⁴⁸ Ein bekanntes Beispiel für eine Reform, die auf parlamentarischem Weg niemals möglich gewesen wäre, ist die Abschaffung des Bayrischen Senats per Volksentscheid 1995.

Wenn ich nochmals zur Computersprache greifen darf: Wie die Software direkte Demokratie funktioniert, hängt von der gesamten Konfiguration, von der Hardware, vom Betriebssystem und der bereits installierten Software ab. Zur Konfiguration gehören die soziale und ethnische Struktur des Elektorats, die politische Kultur und die Bauteile des politischen Systems. Aber wenn die Software direkte Demokratie einmal installiert ist, ist sie eine Art Virus oder trojanisches Pferd für das politische System. Sie verändert nämlich das Betriebssystem und andere Software. Einmal als Routineverfahren eingespielt, verändert sich das politische System, verändern sich die politischen Strukturen und die Entscheidungsprozesse. In welche Richtung, lässt sich allerdings nur

46 Eine große Gefahr droht freilich in der Anfangsphase in jeder parlamentarischen Demokratie: dass nämlich jede Sachabstimmung, ungeachtet des Inhalts, zu einem Kampf um den Verbleib oder den Sturz der Regierung wird, die Abstimmung zu einem Surrogat für Wahlen. – In der Schweiz gehört es mittlerweile zur politischen Kultur, dass von keinem Regierungsmitglied nach einer Niederlage in einer Volksabstimmung ein Rücktritt gefordert wird; erwartet wird vielmehr eine loyale Umsetzung des deklarierten Volkswillens.

47 In den Gliedstaaten der USA sind die direktdemokratisch herbeigeführten Änderungen im politischen System weniger markant als in der Schweiz, aber dennoch augenfällig. Während der „Progressive Era“ standen diejenigen Staaten an der Spitze der Reformbewegung, „in denen die Bürger die Möglichkeit haben, Gesetze und Verfassungsänderungen auch am Parlament vorbei durch Volksbegehren und Volksentscheid zu beschließen“ (*Arnim: Das System* [Anm. 23], S. 328). In Kalifornien betrafen zwischen 1911 und 1990 Verfassungsfragen und Fragen der öffentlichen Moral fast 40 Prozent aller Volksinitiativen. In vielen Gliedstaaten wurden politische Reformen mittels Volksinitiativen durchgesetzt, beispielsweise der „Political Reform Act“ in Kalifornien 1974, der von Amtsinhabern, Kandidaten und Komitees eine rigorose Offenlegung ihrer finanziellen Aktivitäten fordert. Zahlreiche parteiunabhängige Organe zur Kontrolle der politischen Fairness wurden direktdemokratisch institutionalisiert. Natürlich sind auch die direktdemokratischen Instrumente selbst oft Gegenstand von Volksinitiativen. Neu im Trend liegen direktdemokratisch verordnete Amtszeitbeschränkungen.

48 *Arnim: Das System* (Anm. 23), S. 368.

schwer vorhersehen. Die Beschaffenheit des politischen Systems ist deshalb nicht nur eine Voraussetzung, sondern auch eine Folge der direkten Demokratie.

Es ist wohl kein Zufall, dass in Deutschland im Jahr 2000 12 von 27 Volksbegehren auf Länderebene die Reform der direkten Demokratie zum Gegenstand hatten. Wenn die Volksinitiative besteht, wird auf direktdemokratischem Weg versucht, tiefere Hürden und Quoren durchzusetzen.

Welches sind die Auswirkungen in Deutschland? Es liegen Erfahrungen auf der Länder- und der kommunalen Ebene vor, freilich mit „hochschwelligem“ direktdemokratischen Instrumenten. Welches die Auswirkungen sein werden, wird man erst dann sehen, wenn die Hürden tiefer angesetzt werden und sich die direkte Demokratie als Routineverfahren etabliert hat.

Das Fazit von Andreas Paust in seiner Studie über direkte Demokratie in der Kommune⁴⁹ ist, dass widersprüchliche Entwicklungen zu beobachten sind. Das örtliche Parteiensystem kann gestärkt oder geschwächt werden. Es können neue Themen auf die Tagesordnung gesetzt und bereits entschiedene Fragen neu aufgeworfen werden. Sowohl fortschrittliche Politik kann gefördert wie auch konservative Positionen können gestärkt werden. Direkte Demokratie kann zur Befriedung kommunaler Konflikte und zu ihrer Emotionalisierung beitragen.

Ein anderes Problem, das hier nur erwähnt werden kann, ist der Wirkungsbereich der direkten Demokratie. So gibt es fast in allen Staaten Bereiche, die direktdemokratisch nicht zugänglich sind, insbesondere „Finanztabus“.⁵⁰ In einem föderalistischen Staat, in dem Gemeinden und Gliedstaaten wenig Kompetenzen haben, ist auch der Wirkungsbereich direktdemokratischer Instrumente auf den unteren Staatsebenen beschränkt. Und je mehr staatliche Kompetenzen auf eine übernationale, meist intergouvernementale Ebene transferiert werden, desto weniger bleibt für die direkte Demokratie auf nationaler Ebene.

49 Paust, Andreas: Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999, S. 166 f.

50 Nach den Vorstellungen des SPD-Parteivorstandes soll es für ein Volksbegehren neben den Finanzen noch weitere Tabus geben: die Wahl bzw. Abwahl von Personen sowie Wahlen und Wahltermine. – Der Kanton St. Gallen kennt zwar ein fakultatives (ab Ausgaben von 3 Millionen Franken) und ein obligatorisches Finanzreferendum (ab Ausgaben von 10 Millionen Franken), aber die Gehaltsordnung der Staatsangestellten ist für die Stimmberechtigten tabu.

VII. Fazit

Aus den Erfahrungen der Schweiz und der Gliedstaaten der USA kann man sicher lernen. Einfach übernehmen lassen sich diese Modelle für Deutschland indessen nicht. Man sollte sich ein Zitat aus dem *Economist* merken: „Take Switzerland for both a model and a warning.“ Wer je direktdemokratisch engagiert war, der weiß: „The first lesson from Switzerland is that direct democracy is hard work.“⁵¹ Es empfiehlt sich, sowohl freudige Erwartungen wie große Ängste zu dämpfen. „Die realistischerweise zu erwartenden Effekte sind bescheidener. Gleichwohl sind sie groß genug, dass sich ein Engagement lohnt.“⁵²

Der langfristige Trend von der ausschließlich repräsentativen zur partizipativ erweiterten Demokratie scheint unumkehrbar. Mit schöner Regelmäßigkeit gibt es immer wieder Deklarationen von Spitzenpolitikern, politischen Parteien und Parlamenten, in denen von mehr Partizipation für die Stimmbürgerschaft die Rede ist. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat am 22. April 1997 eine Entschließung über Instrumente der Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie verabschiedet (Résolution 1121). In der Diskussion um institutionelle Reformen innerhalb der EU ist der stärkere Einbezug des Elektorats ein Dauerbrenner. Dieser – oft in Wahlkampfzeiten deklarierten – grundsätzlichen Befürwortung von mehr Demokratie folgen aber wenig konkrete Taten.

Für einen Trend zur direkten Demokratie spricht auch die veränderte Stellung und Kompetenz der Wahlberechtigten. Sie sind heute selbstbewusster, besser gebildet als vor 50 Jahren und haben Zugang zu allen Informationen, die sie für einen sachgerechten Entscheid benötigen. Der Normalbürger empfindet die Parlamentsmitglieder nicht mehr länger als überlegen.⁵³ Er erkennt, dass auch das Parlamentsmitglied mit unvollständigen Informationen entscheiden muss. Über die Desillusionierung über die Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Systems legt sich der Hoffnungsschimmer der direkten Demokratie.

Deutschland fehlt die Tradition, und es hat außenpolitisch ein viel größeres Gewicht als die Schweiz.⁵⁴ Die Stimmbürgerschaft muss den Umgang mit den neuen Volksrechten lernen und einüben. Das braucht Zeit. Zumindest die Hoffnung besteht, dass die Stimmberechtigten dank dieses Lernprozesses zu besseren Staatsbürgerinnen und -bürgern werden.⁵⁵ Die Argumentation von Hans Herbert von Arnim scheint mir zutreffend,

51 *Economist* (Anm. 8), S. 4.

52 *Jung* (Anm. 30), S. 446.

53 *Economist* (Anm. 8), S. 12.

54 *Klein*, Josef: „Plebiszite in der Mediendemokratie“, in: *Rüther* (Anm. 14), S. 244-260, 256.

55 Viel optimistischer ist der „*Economist*“ (*Economist* [Anm. 8], S. 13): „By giving ordinary people more responsibility, it encourages them to behave more responsible; by giving them more power, it

dass Bürgerinnen und Bürger eher bereit sind, sich gemeinwohlorientiert zu verhalten als Berufspolitiker.⁵⁶ Nicht weil sie bessere Menschen wären, sondern ganz einfach deshalb, weil für sie weniger auf dem Spiel steht und sie deshalb dieses Verhalten weniger „kostet“.⁵⁷

In Deutschland fanden nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1999 auf Länderebene 36 Volksentscheide statt.⁵⁸ Von direkter Demokratie „als Routineverfahren“ kann bei dieser Zahl von Volksabstimmungen nicht gesprochen werden. Wie sich das politische System Deutschlands nach der Einführung niederschwelliger direktdemokratischer Instrumente verändern würde, kann niemand voraussagen. Wie die eingangs erzählte Geschichte von „Nagler’s Sepp“ illustriert, kann eine Institution eine Dynamik entfalten, die niemand voraussehen kann. Dennoch kann man in Deutschland der Entwicklung hin zur partizipativ erweiterten Demokratie mit Gelassenheit entgegensehen. Das parlamentarische Betriebssystem ist stabil und resistent. Antivirensoftware ist in Form einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit installiert. Das übergeordnete Recht und die Grundrechte sind nicht nur den Staatsorganen, sondern auch der direkten Demokratie entzogen. Risiken bestehen, aber es kann nicht viel schief gehen. Bezüglich politischer Partizipation, politischer Kommunikation und politischer Sozialisation kann aber einiges gewonnen werden. Eine Voraussage darf man jetzt schon wagen: ob nach einer Zeitspanne von zehn Jahren die Wirkungen positiv oder negativ beurteilt werden, wird eine Frage des politischen Standorts und der politischen Interessen sein.

teaches them how to exercise power. It makes them better citizens, and to that extent better human beings.“

56 *Arnim*: Das System (Anm. 23), S. 373 f.

57 Bei einer Nachbefragung nach der eidgenössischen Abstimmung vom 21. Mai 2000 über die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU gaben 53 Prozent der Befragten an, dass die Bedeutung der Verträge für das Land „sehr groß“ sei. Nur 28 Prozent sagten indessen, dass die Bedeutung für sich selbst „sehr groß“ sei. Rund 20 Prozent der über 59jährigen nannten als Argument für die Zustimmung, dass man „etwas für die Jungen“ habe tun wollen.

58 *Jung* (Anm. 30), S. 440. Zum Vergleich: In der Schweiz entschieden die Stimmberechtigten allein zwischen 1991 und 1999 auf Bundesebene über 90 Sachvorlagen.