

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 87

Thomas Gebhart (ext.)

Direkte Demokratie I

Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren: Was lehren die Erfahrungen in der Schweiz?

Sankt Augustin, August 2002

ISBN 3-933714-58-3

Ansprechpartner:

Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Dr. Ralf-Thomas Baus
Team „Staat und Gesellschaft“
Telefon: 0 22 41/246-472
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Postanschrift:

Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Gliederung

Seite

1. Eine alte Frage hat Konjunktur	3
2. Direkte Demokratie in der Schweiz	4
2.1 Die verschiedenen Verfahren direkter Demokratie	5
2.2 Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren	6
3. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse	11
4. Die ungeahnten Wirkungen direkter Demokratie in Deutschland	16
5. Literatur	19

1. Eine alte Frage hat Konjunktur

Die Frage, ob demokratische Systeme eher repräsentativdemokratisch oder direkt-demokratisch verfaßt sein sollten, ist keineswegs neu. Sie ist so alt wie die repräsentative Demokratie selbst. Doch heute wird diese Frage mit neuem Nachdruck gestellt; sie hat regelrecht Konjunktur. Auch in Deutschland ist der Ruf nach direkter Demokratie in den letzten Jahren lauter geworden. Inzwischen melden sich Vertreter ganz unterschiedlicher politischer Richtungen mit der gleichen Forderung zu Wort: Das Grundgesetz solle geändert und direktdemokratische Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene ermöglicht werden. SPD und Grüne haben konkrete Vorschläge auf den Tisch gelegt. Im Juni dieses Jahres scheiterten sie damit im Bundestag an der Hürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Daß das Thema hiermit vom Tisch ist, scheint allerdings unwahrscheinlich. Vielmehr ist davon auszugehen, daß es auch künftig Versuche geben wird, eine Entscheidung zugunsten der Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene herbeizuführen. Schließlich wäre es eine äußerst populäre Entscheidung, wie Meinungsumfragen belegen. Seit Jahren wünscht sich eine deutliche Mehrheit der Bundesbürger Volksabstimmungen in Deutschland.¹

Den Bürgern die Teilnahme am demokratischen Entscheidungsprozeß in Form von Abstimmungen über Sachfragen zu ermöglichen – nur darum geht es, wenn hier von direkter Demokratie die Rede ist – mag relativ unspektakulär klingen. Tatsächlich wäre es aber eine weitreichende verfassungspolitische Weichenstellung. Der Charakter unseres auf der Bundesebene bislang streng repräsentativdemokratischen Regierungssystems würde dadurch nachhaltig verändert werden, mit tiefgreifenden Folgen für den politischen Prozeß und seine Ergebnisse. Die Debatte über eine mögliche Einführung direktdemokratischer Verfahren muß deshalb sorgfältig und kundig geführt werden. Und das heißt auch, die Erfahrungen, die andernorts mit direkter Demokratie gemacht worden sind, bei uns zur Kenntnis zu nehmen.

Freilich wird in der deutschen Diskussion gelegentlich auf einzelne Volksabstimmungen in anderen Ländern, insbesondere der Schweiz, verwiesen. Dabei werden die Beispiele meist so ausgesucht, daß sie die jeweils eigene Position möglichst zu stärken scheinen. Doch die Forderung, die ausländischen Erfahrungen mit direkter

¹ Vgl. insbesondere Huber, 1984, S. 246; Noelle-Neumann/Köcher, 1993, S. 562; Noelle-Neumann/Köcher, 1997, S. 663.

Demokratie zur Kenntnis zu nehmen, zielt auf mehr. Gemeint ist, diese Erfahrungen in systematischer Weise zu erfassen. Erst dann macht es Sinn zu fragen, was sich daraus für die Reformüberlegungen hierzulande ergibt.

2. Direkte Demokratie in der Schweiz

Es liegt nahe, sich vor allem die Schweizer Verhältnisse genau anzusehen. Gewöhnlich finden in der Alpenrepublik jährlich alleine auf nationaler Ebene zwei bis vier Urnengänge statt. Und pro Urnengang entscheiden die Schweizer Stimmbürger im Durchschnitt über drei Sachfragen. Allein in den zurückliegenden 30 Jahren hat es auf Bundesebene mehr als 250 Volksabstimmungen gegeben. Damit ist die Schweiz, was die Häufigkeit der Nutzung direktdemokratischer Verfahren anbelangt, weltweit der unangefochtene Spitzenreiter.² Die enorme Zahl an Abstimmungen ist das Resultat einer direktdemokratischen Komponente, die in der Schweiz so stark ausgebaut ist wie in keiner anderen der stabilen Demokratien. Wirft man einen Blick auf die Verbreitung direktdemokratischer Elemente, zeigt sich, daß zwar eine Reihe von Verfassungsordnungen Elemente direkter Demokratie in der ein oder anderen Form kennen. Unterscheidet man jedoch zwischen den verschiedenen Formen direkter Demokratie und wirft nicht alle noch so verschiedenen Verfahren in einen Topf, so ergibt sich ein anderes Bild: Wirklich weitgehende direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger sehen auf nationaler Ebene nur sehr wenige stabile Demokratien vor; in kaum einem Land hat das Volk das Recht, selbst Volksentscheide zu initiieren, geschweige denn eine Abstimmung über einen aus dem Volk hervorgehenden Gesetzesvorschlag zu erzwingen.³

² Vgl. hierzu die Angaben des Forschungs- und Dokumentationszentrums zur direkten Demokratie der Universität Genf (<http://c2d.unige.ch>, 13/02/2001).

³ Einen Überblick über die Verbreitung unterschiedlicher Verfahren direkter Demokratie liefern insbesondere Butler/Ranney, 1994; Gallagher/Uleri, 1996; Jung, 2001; Möckli, 1994; Setälä, 1999.

2.1 Die verschiedenen Verfahren direkter Demokratie

Die Schweiz, die nicht zuletzt wegen ihrer direktdemokratischen Instrumente häufig als "Sonderfall"⁴ unter den westlichen Demokratien bezeichnet wird, kennt im wesentlichen drei Verfahren direkter Demokratie. Das erste ist das sogenannte fakultative Referendum. Danach müssen vom Parlament gerade beschlossene Gesetze, bestimmte Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn mindestens 50.000 Stimmberechtigte – das heißt gerade einmal gut ein Prozent der Abstimmungsberechtigten – dies durch ihre Unterschrift verlangen. Acht – der insgesamt 26 – Kantone können ebenfalls ein solches Referendum auslösen. Kommt es zur Abstimmung, dann entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden, unabhängig davon, wie viele sich beteiligen, über Annahme oder Verwerfung der Vorlage.

Das zweite Verfahren ist die auf Bundesebene als Verfassungsinitiative verankerte Volksinitiative. Danach haben 100.000 Stimmberechtigte die Möglichkeit, zu verlangen, daß die Verfassung vollständig oder in Teilen revidiert wird. Die Initiative auf Partialrevision der Verfassung kann sowohl in Form einer allgemeinen Anregung als auch in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingebracht werden. Wird eine Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, was die Regel ist, kann das Parlament einen eigenen Gegenentwurf vorlegen. Das Volk hat dann gleichzeitig sowohl über die eingebrachte Initiative als auch über den parlamentarischen Gegenvorschlag abzustimmen. Eine Vorlage gilt als angenommen, wenn das Zustimmungsquorum des sogenannten "doppelten Mehrs von Volk und Ständen" erreicht wird. Das heißt: Einer Vorlage müssen eine Mehrheit der Abstimmenden insgesamt und eine Mehrheit der Abstimmenden in einer Mehrzahl der Kantone (Stände) zustimmen. Seit 1987 wird den Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt, im Falle eines parlamentarischen Gegenentwurfs sowohl diesem als auch dem Initiativbegehren zuzustimmen. Zusätzlich können sie in einer Stichfrage darüber entscheiden, welche der zwei Vorlagen in Kraft treten soll, falls sich für beide jeweils eine Mehrheit von Volk und Ständen aussprechen sollte.

⁴ Zum Beispiel bei Borner/Brunetti/Straubhaar, 1990, S. 69.

Gewiß ist die Volksinitiative auf Bundesebene "nur" als Verfassungsinitiative, das heißt als Initiative zur Änderung einer Verfassungsbestimmung oder der ganzen Verfassung, vorgesehen. Tatsächlich aber kann die Verfassungsinitiative in hohem Maße als Äquivalent für die Gesetzesinitiative angesehen werden. Denn in der Praxis werden regelmäßig Vorschläge, die der Sache nach Gesetzesinitiativen sind, in Form von Verfassungsinitiativen eingebracht. Bislang ist keine einzige Volksinitiative wegen "mangelnder Verfassungswürdigkeit" für ungültig erklärt worden. Und wenn Initiativen in der Abstimmung scheitern, dann nicht daran, daß das Volk streng zwischen Verfassungsmaterien und Gesetzesmaterien unterscheidet.⁵

Neben diesen beiden Verfahren, die jeweils vom Volk initiiert werden können, kennt die Schweiz ein drittes wichtiges direktdemokratisches Verfahren, das obligatorische Referendum. Jede Verfassungsänderung, alle dringlichen Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlage haben, aber länger als ein Jahr gelten sollen, sowie mögliche Beitritte zu Organisationen kollektiver Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften müssen laut Verfassung vom Volk in einer Abstimmung gebilligt werden. Auch in diesen Fällen ist das Doppelmehr-Quorum vorgesehen. Hinter dem Schlagwort "direkte Demokratie" stecken also im wesentlichen drei doch sehr verschiedene Verfahren. Diese zu unterscheiden, ist notwendig, um die Wirkungsweise direktdemokratischer Einrichtungen hinreichend differenziert analysieren zu können.

2.2 Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren

Das fakultative Referendum verleiht denjenigen, die mit bestimmten Ergebnissen des Gesetzgebungsprozesses nicht einverstanden sind, die Chance, am Ende des Entscheidungsprozesses einzelne Gesetzesvorhaben zu kippen, das heißt also, eine Entscheidung für die Beibehaltung des Status quo herbeizuführen. Das fakultative Referendum hat reinen Vetocharakter. Von 1874, dem Jahr der Einführung des fakultativen Referendums, bis Ende des Jahres 2000 ist das Referendum insgesamt 139 mal zustande gekommen.⁶ In sieben Prozent der Fälle, in denen ein Referendum

⁵ Vgl. Gebhart, 2002, Kapitel 3.2; Wili, 1991, S. 496.

⁶ Die Zahlen zur Nutzungshäufigkeit direktdemokratischer Verfahren basieren auf Angaben des Forschungs- und Dokumentationszentrums zur direkten Demokratie der Universität Genf (http://c2d.unige.ch/c2d/direct_demo_federal/table_resume_html, 03/03/2001), in gedruckter Form finden sich diese Daten bis zum Jahr 1997 auch bei Trechsel, 1999.

gegen eine Parlamentsvorlage hätte ergriffen werden können, wurde also von diesem Vetorecht Gebrauch gemacht. Die zur Abstimmung gelangten Themenbereiche decken ein breites Spektrum ab: Dieses reicht von der Außen- und Verteidigungspolitik über Wirtschafts-, Verkehrs-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik bis hin zu Fragen der Umwelt- und Agrarpolitik. In den 139 Fällen, in denen das Referendum zustande gekommen ist, wurden in der Volksabstimmung 69 Parlamentsvorlagen zu Fall gebracht; 70 Vorlagen wurden vom Volk gutgeheißen. Unterm Strich bedeutet dies, daß in der Vergangenheit mehr als 96 Prozent aller unter einem Referendumsvorbehalt stehenden Parlamentsvorlagen trotz der Möglichkeit eines Referendums in Kraft treten konnten.

Aus diesen Zahlen nun zu schließen, daß das fakultative Referendum in der Schweiz nur relativ geringe Auswirkungen auf die Politikergebnisse hätte, wäre allerdings voreilig. Denn die eigentliche Wirkung des Referendums liegt in dessen mittelbaren Auswirkungen, genauer: in dessen Antizipation durch die politischen Akteure der repräsentativen Demokratie. Parlamentsvorlagen können nur in Kraft treten, wenn das Volk von seiner Vetomöglichkeit keinen Gebrauch macht. Die Einrichtung des fakultativen Referendums hat also ein großes Moment an Unsicherheit in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß gebracht: Über ihm schwebt die Referendumsdrohung wie ein Damoklesschwert.⁷ Aufgrund dieser Eigenschaft hat die Institution des fakultativen Referendums den politischen Entscheidungsprozeß grundlegend verändert und wesentlich zur Herausbildung eines Konkordanzsystems beigetragen. Das Konkordanzsystem sucht Konflikte prinzipiell durch gemeinsames Einvernehmen zu regeln. Um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, daß unzufriedene Interessengruppen oder Parteien von der Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen, Gebrauch machen und somit Gesetzesvorhaben gefährden, hat sich in der Schweiz in einer Art historischen Lernprozesses die Praxis herausgebildet, alle "referendumsfähigen" Gruppen in den Gesetzgebungsprozeß frühzeitig einzubinden und "referendumsfeste" Kompromisse auszuhandeln.⁸

Die Auswirkungen reichen bis hin zur Zusammensetzung der Regierung. Schrittweise, am Ende des 19. Jahrhunderts beginnend, wurden die großen Oppositionsparteien, die mit viel Referendumsmacht ausgestattet waren, in die Regierung aufge-

⁷ Vgl. Kriesi, 1991, S. 45.

⁸ Vgl. insbesondere Abromeit, 1993; Kobach, 1993; Neidhart, 1970a, 1970b; Linder, 1999.

nommen. Seit 1959 setzt sich die Regierung nunmehr ohne Unterbrechung nach dem festen Schlüssel der sogenannten "Zauberformel" zusammen. Danach besteht die siebenköpfige Regierung aus jeweils zwei Vertretern der Freisinnigen, der Christdemokraten und der Sozialdemokraten sowie einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei.⁹ Die vier Regierungsparteien vereinigen zusammen mehr als 80 Prozent der Wählerstimmen auf sich. Durch die seit mehr als 40 Jahren immer gleichbleibende Zusammensetzung der Regierung haben die Parlamentswahlen in der Schweiz faktisch wesentlich an Bedeutung verloren. Dies spiegelt sich in einer Wahlbeteiligung von zuletzt gerade einmal knapp über 40 Prozent wider – auch eine mittelbare Folge des Referendums.

Eine wesentliche Wirkung der Einrichtung des Referendums besteht also darin, daß politische Repräsentanten Entscheidungen zu vermeiden suchen, die in einem möglichen Referendum durch das Volk wieder revidiert werden könnten. Vom Referendum gehen damit Anreize aus, entweder Entscheidungen nicht zu treffen oder solche Entscheidungen zu treffen, die einen tragfähigen Kompromiß abbilden; einen Kompromiß, der gute Chancen hat, nicht in einem Referendum angefochten und an der Urne vom Volk verworfen zu werden. Und dies sind in der Regel Verhandlungslösungen, die nur relativ moderate Veränderungen vom Status quo bedeuten. Die häufig konstatierte "Politik der kleinen Schritte" und die immer wieder befundene Innovationschwäche des politischen Systems der Schweiz lassen sich damit zu einem guten Teil erklären. Die Bedeutung des fakultativen Referendums liegt also vor allem in seiner antizipativen Wirkung.

Ganz anders ist das zweite direktdemokratische Verfahren, die Volksinitiative. Sie ermöglicht dem Volk, nicht nur – im Gegensatz zum fakultativen Referendum – ein Veto gegen bestimmte Vorhaben des Parlaments einzulegen, sondern sie ermöglicht den Bürgern, eigene Vorschläge auf die Tagesordnung zu setzen und Volksabstimmungen über diese Vorschläge zu erzwingen. Welche Inhalte Gegenstand von Volksinitiativen sind, können die politischen Eliten nicht kontrollieren. Es handelt sich in dieser Hinsicht um ein völlig unberechenbares Instrument. Und deshalb ist es plausibel, daß mögliche Volksinitiativen im Gegensatz zu Referenden nicht im laufenden

⁹ Vgl. auch Papadopoulos, 1998.

Gesetzgebungsprozeß antizipiert werden. Selbst explizite Drohungen mit Initiativen finden keine Beachtung.¹⁰

Wie steht es mit den unmittelbaren Wirkungen von Volksinitiativen, also den Chancen von Initiativen, in der Volksabstimmung angenommen zu werden? In ihrer 110-jährigen Geschichte wurden insgesamt 236 Volksinitiativen eingereicht – aber nur zwölf davon haben in der Abstimmung die erforderliche Mehrheit von Volk und Ständen erzielen können. Durchschnittlich etwa alle neun Jahre kann eine Volksinitiative an der Urne somit einen Erfolg verbuchen. Eine magere Bilanz. Die eigentliche Bedeutung der Volksinitiative liegt also weder in ihren antizipativen noch in ihren unmittelbaren Wirkungen. Sie liegt in den Reaktionen der politischen Entscheidungsträger auf bereits eingereichte Volksinitiativen, in ihren reaktiven Wirkungen also.

Denn häufig führen Initiativen zu indirekten oder direkten Gegenvorschlägen des Parlaments. Darin wird den Initiatoren inhaltlich meist entgegengekommen und auf deren Anliegen wenigstens in Teilen eingegangen. Volksinitiativen werden auch in laufende Gesetzgebungsverfahren hinein lanciert und hinterlassen häufig deutliche Spuren im getroffenen Entscheidungsergebnis. Durch die Möglichkeit des Rückzugs von Initiativen – in 30 Prozent der Fälle wird davon Gebrauch gemacht – ist dieses Instrument der Volksinitiative zu einem "Verhandlungspfand"¹¹ in den Händen der Initiatoren geworden.

Initiativen haben auf diese Weise immer wieder innovierende Effekte entfalten können. Sie haben Anliegen auf die Agenda gebracht, die sich bis dahin im parlamentarischen Prozeß nicht durchsetzen konnten. Umweltpolitische Themen waren beispielsweise in den zurückliegenden 30 Jahren besonders häufig Gegenstand von Initiativen. Diese konnten jeweils den parlamentarischen Entscheidungsprozeß antreiben und für zusätzlichen Druck sorgen. Auf diese Weise wurden immer wieder Entscheidungen hervorgerufen und beschleunigt; Politikergebnisse wurden im Sinne der Urheber der Initiativen beeinflußt. Volksinitiativen im Bereich der Umweltpolitik haben durch die Reaktionen, die sie ausgelöst haben, vor allem dazu beigetragen, daß bestimmte Umweltschutzregelungen eingeführt beziehungsweise schneller eingeführt oder schärfer formuliert wurden, als sich dies jeweils zunächst abzeichnete. Zudem

¹⁰ Vgl. hierzu Gebhart, 2002, Kapitel 4.3.1.

¹¹ Hofer, 1987.

wurde der Prozeß der Verschärfung bestehender Umweltstandards beschleunigt. Volksinitiativen haben etwa bewirkt, daß die Grenzwerte für Schadstoffemissionen von Motorfahrzeugen verschärft, daß Lärmgrenzwerte herabgesetzt und daß für Schweizer Gewässer strengere gesetzliche Schutzanforderungen beschlossen wurden.¹²

Nicht ohne Grund wird die Volksinitiative auch als Gaspedal im politischen System der Schweiz bezeichnet – im Gegensatz zum Referendum, das wie eine Bremse wirkt.¹³ Volksinitiativen sensibilisieren darüber hinaus die Öffentlichkeit für bestimmte Themen. Nicht selten tragen Initiativen dazu bei, daß ein allmählicher Bewußtseinswandel herbeigeführt wird und sich die Präferenzen der Bürger hinsichtlich bestimmter Themen zu verändern beginnen.

Das dritte direktdemokratische Verfahren, das obligatorische Referendum, besitzt wie die fakultative Form des Referendums reinen Vetocharakter. Das älteste der drei Verfahren – seit der Schaffung des Bundesstaates von 1848 müssen alle Verfassungsänderungen vom Volk gebilligt werden – entfaltet wie das fakultative Referendum starke antizipative Wirkungen. Es hat in seiner Antizipation tendenziell eine Status-quo-Orientierung der Entscheidungen im repräsentativdemokratischen Entscheidungsprozeß bewirkt.¹⁴ Zugleich hat das obligatorische Referendum jedoch auch beträchtliche unmittelbare Wirkungen auf die Politikergebnisse entfaltet. Einer der wesentlichen Gründe hierfür ist das Doppelmehr-Quorum.

In rund einem Viertel der Fälle, in denen ein obligatorisches Referendum stattgefunden hat, wurden Vorhaben des Parlaments vom Volk zu Fall gebracht. Das Volk, das heißt jene 40 Prozent der Stimmberechtigten, die sich durchschnittlich an Abstimmungen beteiligen, hat relativ häufig Parlamentsentscheidungen revidiert und dadurch etliche Veränderungen verhindert. Es sind Vorlagen aus ganz verschiedenen Politikbereichen gewesen, die in der Volksabstimmung abgelehnt wurden. Dies hat das Gesicht der Schweizer Politik stark geprägt. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Daß das Land dem Europäischen Wirtschaftsraum nicht beigetreten und daß es

¹² Vgl. zu diesen Befunden: Gebhart, 2002.

¹³ Vgl. Linder, 1999.

¹⁴ Vgl. Gebhart, Kapitel 4.2.1.

lange Zeit kein Mitglied der UNO gewesen ist, war jeweils das Ergebnis obligatorischer Referenden.

Vergleicht man die Wirkungen der drei direktdemokratischen Verfahren, zeigen sich gewaltige Unterschiede, und zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens beeinflussen die einzelnen Verfahren die Politikergebnisse in zum Teil unterschiedlicher Form. Das fakultative Referendum wirkt vor allem durch Antizipation. Das obligatorische Referendum wirkt relativ häufig unmittelbar sowie antizipativ. Volksinitiativen hingegen wirken hauptsächlich reaktiv. Zweitens sind die Auswirkungen der drei direktdemokratischen Verfahren auf die schweizerische Politik sehr verschieden – teilweise wirken sie genau in entgegengesetzter Richtung: Beide Formen des Referendums wirken eher bremsend, Status-quo-konservierend. Hingegen entfalten Volksinitiativen beschleunigende, Status-quo-verändernde Wirkungen.

3. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse

Inwieweit können nun aus den Befunden zum Schweizer Fall allgemeine Aussagen über die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren abgeleitet werden? Und: Welchen Beitrag können die gewonnenen Erkenntnisse zu den Reformüberlegungen speziell in Deutschland leisten? Eine erste zentrale Einsicht lautet zunächst, daß unterschiedliche direktdemokratische Verfahren in ganz verschiedener Weise auf den politischen Prozeß einwirken und ganz unterschiedlich die Politikergebnisse beeinflussen können. Für jede Reformdebatte bedeutet dies folgendes: Mindestens so wichtig, wie die Frage, ob direktdemokratische Elemente in einem System eingebaut werden sollten oder nicht, ist die Frage welche. Es macht beispielsweise einen gewaltigen Unterschied, ob eine Volksinitiative oder ein obligatorisches Verfassungsverferendum eingeführt wird.

Die Wirkungsrichtung des fakultativen und auch des obligatorischen Referendums in der Schweiz ist eindeutig: Beide Verfahren erzeugen bremsende Wirkungen, also eine Status-quo-Orientierung der Politikinhalte. Daß Referenden in anderen Kontexten ähnliche Wirkungen erzeugen wie in der Schweiz, ist zu erwarten. Denn diese direktdemokratischen Institutionen stellen reine Vetoinstrumente dar, und zwar unabhängig vom länderspezifischen Kontext. Referenden bedeuten immer eine zusätzli

che Chance, am Ende des Entscheidungsprozesses einzelne Gesetzesvorhaben zu kippen.

Wie sieht es mit den Wirkungen von Volksinitiativen aus? Das Verfahren der Volksinitiative ermöglicht dem Volk, eigene Vorschläge auf die Tagesordnung zu setzen und Volksabstimmungen über diese Vorschläge zu erzwingen. Daß Volksinitiativen in der Schweiz vergleichsweise selten als Instrument eingesetzt werden, um Entscheidungen für die Beibehaltung des Status quo herbeizuführen, sondern in der Regel als Instrument zur Veränderung des Status quo, ist plausibel. Denn gleichzeitig steht das Referendum zur Verfügung. Was den Bereich der Verfassungsgesetzgebung angeht, kommt dieses am Ende des Gesetzgebungsprozesses ohnehin zur Anwendung. Und was den Anwendungsbereich des fakultativen Referendums betrifft, so ist es aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Verfahren leichter, ein Gesetzesvorhaben per Referendum zu kippen, als per Initiative eine entsprechende Verfassungsbestimmung durchzusetzen, die im Ergebnis ebenfalls die Beibehaltung des Status quo bedeuten würde. Hinzu kommt, daß wegen der vorgesehenen langen Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen in der Regel einige Zeit vergeht, bis die Urheber von Initiativen ihr Ziel erreichen können. Die innovierende Wirkung von Volksinitiativen in der Schweiz hängt also vor allem auch mit der parallelen Existenz der Einrichtung des Referendums zusammen. Da in der Alpenrepublik beide Verfahren nebeneinander existieren, kann das Referendum als Instrument all jener dienen, die in bestimmten Fragen am Status quo festhalten wollen, während die Initiative vor allem als Instrument zur Veränderung des Status quo genutzt wird.

Existiert nun in einem politischen System nur die Einrichtung der Volksinitiative, nicht jedoch die des Referendums oder aber beide Verfahren bestehen, aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Verfahren scheint es jedoch leichter, per Volksinitiative statt per Referendum ein Veto einzulegen, dann steht zu erwarten, daß Volksinitiativen auch als funktionales Äquivalent für das Referendum genutzt würden. Daß in diesen Fällen Volksinitiativen mitunter innovierenden Charakter hätten, ist sicherlich denkbar. Doch die Initiative könnte in einer solchen Konstellation eben auch die Vetofunktion eines Referendums mit übernehmen. Kurzum: Ob Volksinitiativen auch in anderen Ländern als in der Schweiz vor allem innovierende Wirkungen erzeugen, hängt in hohem Maße von der Existenz der Einrichtung des Referendums sowie deren Ausgestaltung ab.

Wie die einzelnen direktdemokratischen Verfahren wirken, dürfte vor allem auch von einem weiteren Aspekt abhängen: den "systemischen Bezügen"¹⁵, in die direktdemokratische Verfahren eingebunden sind. Die heutige Schweiz ist eine Konkordanzdemokratie. Es war, wie bereits beschrieben wurde, wesentlich die Einrichtung des fakultativen Referendums, die zur Herausbildung dieses Konkordanzsystems beigetragen hat. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im politischen System der heutigen Schweiz ist durch eine breite Interessenrepräsentation und -berücksichtigung gekennzeichnet; Konflikte werden prinzipiell durch gemeinsames Einvernehmen zu regeln versucht. Die politischen Repräsentanten suchen Entscheidungen zu vermeiden, die in einem möglichen Referendum durch das Volk wieder revidiert werden könnten.

Die Wirkungen, die Referenden in diesem System entfalten, sind vor allem antizipativer Art. Eine Folge davon ist, daß die Zahl derer, die getroffene Entscheidungen per Referendum revidieren wollen, in der Regel verhältnismäßig klein ist. Die Wahrscheinlichkeit, daß Referenden tatsächlich ergriffen werden beziehungsweise daß Parlamentsvorlagen in einem fakultativen oder obligatorischen Referendum zu Fall gebracht werden, verringert sich. Folglich halten sich in diesem System die unmittelbaren Wirkungen von Referenden in Grenzen. Auch die Wirkung der Volksinitiative in der Schweiz ist in diesem Zusammenhang zu sehen: Gerade weil das Konkordanzsystem in der Schweiz oftmals nicht in der Lage ist, rasch und entschlossen auf neue Herausforderungen zu reagieren, fällt dem Instrument der Volksinitiative relativ häufig die Rolle zu, für Bewegung in der Schweizer Politik zu sorgen. Volksinitiativen können besonders dort den Gesetzgebungsprozeß antreiben, wo dessen Anpassungs- und Innovationsfähigkeit nicht allzu hoch ist.

Nun ist anzunehmen, daß direktdemokratische Verfahren in einem System, das – auch nach der Einführung dieser Verfahren – im Vergleich zum Schweizer System stärker mehrheitsdemokratischen Charakter hat, nicht in der gleichen Weise Wirkungen entfalten würden: Hier bindet die regierende Mehrheit die oppositionellen Kräfte gewöhnlich weniger stark in den Gesetzgebungsprozeß ein. Die in der Regel starke parlamentarische Opposition könnte, sofern sie sich im Parlament mit ihren eigenen

¹⁵ Kielmansegg, 1996, S. 4.

Vorstellungen nicht durchsetzen kann, zum Mittel des Referendums greifen, um Entscheidungen der Regierungsmehrheit zu Fall zu bringen. Referenden würden wahrscheinlich viel häufiger als in der Schweiz unmittelbare Wirkungen entfalten.

Ähnliches läßt sich auch für Volksinitiativen vorhersagen, und zwar für den Fall, daß nur das direktdemokratische Verfahren der Volksinitiative, nicht jedoch das des Referendums in ein solches System eingeführt würde. Volksinitiativen könnten dann, wie bereits beschrieben, vor allem auch als funktionales Äquivalent für das Referendum genutzt werden – als ein Instrument also, um Entscheidungen für die Beibehaltung des Status quo herbeizuführen. Volksinitiativen könnten dann nicht nur gelegentlich innovierende Wirkungen erzeugen, sondern vor allem auch als Vetoinstrument genutzt werden und insbesondere in unmittelbarer Form Wirkungen entfalten.

Je häufiger nun Referenden und Initiativen in der skizzierten Weise in einem stärker mehrheitsdemokratischen System Wirkungen entfalten würden, desto schwieriger würde effektives und kontinuierliches Regierungshandeln werden.¹⁶ Niederlagen in Volksabstimmungen könnten jederzeit der parlamentarischen Mehrheit einen Strich durch die Rechnung machen – "[...] die Umsetzung eines Regierungsprogramms in konkrete Staatstätigkeit" würde behindert [...]."¹⁷ Solche Gefahren drohen vor allem von Volksinitiativen und fakultativen Referenden. Die Gefahr besteht natürlich auch hinsichtlich des obligatorischen Referendums. Doch sie wird sich in Grenzen halten, weil der Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums in der Regel relativ stark eingegrenzt ist.

Neben dieses Effektivitätsproblem, das Referenden und Initiativen in einem stärker mehrheitsdemokratischen System verursachen könnten, dürfte speziell in einem parlamentarischen System, wie etwa in der Bundesrepublik, ein weiteres Problem treten: In einem parlamentarischen System ist die Regierung abhängig vom Vertrauen des Parlaments. Daraus ergibt sich "[...] die Notwendigkeit einer auf Zeit stabilen Mehrheits-Minderheits-Struktur im Parlament."¹⁸ Die Rollenverteilung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit wird dabei durch Wahlen für eine bestimmte Zeit festgelegt. Existiert in einem solchen System nun die Möglichkeit, auf direkte

¹⁶ Vgl. Jung, 2001, S. 158 und S. 174.

¹⁷ Jung, 2001, S. 174.

¹⁸ Kielmansegg, 2001, S. 14.

mokratischem Wege Entscheidungen der Mehrheit zu revidieren oder eigene Vorhaben gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen, könnte vor allem die Opposition davon Gebrauch machen und diese Möglichkeit in ihrem Sinne instrumentalisieren. Der Opposition würde ein Instrument in die Hände gegeben, mit dem sie am Parlament vorbei eigene Vorstellungen verwirklichen und vor allem die Mehrheit schwächen und delegitimieren kann.¹⁹ Auf Dauer würde also nicht nur die Handlungsfähigkeit der Regierung Not leiden, sondern die Regierung würde zudem erheblich geschwächt werden. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des politischen Systems wäre nicht auszuschließen.²⁰

Daß die politischen Akteure über kurz oder lang nach einem Ausweg suchen würden, scheint nicht unwahrscheinlich. Ein möglicher Ausweg für die Regierungsmehrheit könnte nun gerade darin bestehen, die Opposition wie auch sonstige referendumsfähige Gruppen in den Entscheidungsprozeß einzubinden und eine Strategie der Konkordanz zu verfolgen. Es könnte ein Prozeß der Umgestaltung des Systems einsetzen, an dessen Ende ein stärker als zuvor konkordanzdemokratisch geprägtes System stünde. Dies ist schließlich genau die Entwicklung, wie sie sich in der Schweiz vollzogen hat. Die Schweiz war vor der Einführung des fakultativen Referendums und in den ersten Jahren danach keineswegs eine Konkordanzdemokratie. Nach der Einführung des fakultativen Referendums im Jahre 1874 nutzte die damalige Opposition dieses neue Instrument regelmäßig, um Entscheidungen der parlamentarischen Mehrheit zu kippen. Erst in der Folge setzte schrittweise ein Prozeß der Umformung des politischen Systems, sprich eine sukzessive Aufgabe des Mehrheitsprinzips zugunsten einer konkordanzdemokratischen Praxis, ein. Der "entscheidende Motor" dieses Prozesses war das Referendum.²¹

¹⁹ Vgl. Kielmansegg, 1996, S. 4.

²⁰ Vgl. auch Jung, 2001, S. 158f. Warum in einer nichtparlamentarisch verfaßten Demokratie prinzipiell weniger Spannungen zu erwarten wären, hängt vor allem damit zusammen, daß dort eben kein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Regierung und Parlament besteht, daß es keine klare Unterscheidung zwischen Opposition und Regierungsmehrheit gibt und sich folglich im Parlament wechselnde Mehrheiten bilden. Wird auf direktdemokratischem Wege in einem solchen System eine Entscheidung des Parlaments revidiert oder ein Vorhaben gegen den Willen der Mehrheit des Parlaments durchgesetzt, bedeutet dies nicht automatisch ein Votum gegen die Regierung und deren Delegitimierung. Vgl. Jung, 2001, S. 136-140; Kielmansegg, 1996, S. 4; Kielmansegg, 2001, S. 14.

²¹ Abromeit, 1995, S. 55.

4. Die ungeahnten Wirkungen direkter Demokratie in Deutschland

Was ergibt sich daraus nun für die Reformüberlegungen in Deutschland? Wie würden wohl direktdemokratische Verfahren, eingefügt in das deutsche Regierungssystem, die Politikergebnisse beeinflussen? Zunächst zum Verfahren des obligatorischen Referendums: Es ist davon auszugehen, daß ein obligatorisches Referendum, falls es eingeführt würde, nur für einen begrenzten Gegenstandsbereich vorgesehen würde. Nehmen wir beispielsweise an, daß sich der deutsche Verfassungsgesetzgeber, nach Schweizer Vorbild, für die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums entscheidet. Somit würden sich mögliche Wirkungen auf die Politikergebnisse von vornherein auf einen eng eingegrenzten Bereich, nämlich den der Verfassungsänderungen, beschränken. Welche Wirkungen wären zu erwarten? Immer dann, wenn das Volk Vorlagen des Parlaments ablehnen sollte, würde dies eine punktuelle Beibehaltung des Status quo in einer bestimmten Verfassungsfrage bedeuten. Daß es dazu häufig kommen wird, scheint eher unwahrscheinlich – vorausgesetzt allerdings, daß an dem parlamentarischen Verfahren, das der Volksabstimmung voranzugehen hätte, im Vergleich zum heutigen parlamentarischen Verfahren der Verfassungsgesetzgebung nichts Grundsätzliches verändert würde. Das Volk hätte dann nämlich nur über solche Vorlagen zu entscheiden, die zuvor von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates beschlossen worden sind. Ein relativ hohes Maß an Konsens der politischen Eliten wäre also die Voraussetzung, daß ein Vorschlag zur Änderung der Verfassung überhaupt zur Volksabstimmung gelangt. Es wird, unter dieser Voraussetzung, wahrscheinlich eher selten der Fall sein, daß eine Mehrheit der Abstimmenden Vorlagen verwirft.

An diesem Punkt kommt jedoch die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens ins Spiel. Wird das Verfahren so ausgestaltet, daß bestimmte Beteiligungsquoten oder Zustimmungsquoten vorgeschrieben werden, kann die Gefahr von Abstimmungsniederlagen natürlich steigen. Je höher die Hürden, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß ein obligatorisches Verfassungsreferendum unmittelbare, den Status quo erhaltende Wirkungen entfalten könnte. Desto stärker würden die politischen Repräsentanten wohl auch versuchen, das Referendum zu antizipieren und möglichst ein noch größeres Maß an Konsens zu erzielen, als dies bei Verfassungsänderungen bislang ohnehin schon notwendig ist. Ein obligatorisches Verfassungs

referendum jedoch, ausgestattet mit Quoren, die nicht allzu hoch wären, würde wohl eher selten die Politikergebnisse beeinflussen.

Wie sieht es mit dem Instrument des fakultativen Referendums aus? Die Bundesrepublik ist eine parlamentarisch verfaßte Demokratie. Und: "Das Parlament fällt seine Entscheidungen in der Mehrzahl der Fälle unter Anwendung der einfachen Mehrheitsregel", auch wenn das System einige konkordanzdemokratische Elemente kennt.²² Anknüpfend an das bereits Gesagte, ist es nicht unwahrscheinlich, daß die parlamentarische Opposition, sofern sie sich im Parlament mit ihren eigenen Vorstellungen nicht durchsetzen kann, zum Mittel des Referendums greift, um Entscheidungen der Regierungsmehrheit zu Fall zu bringen. Ein fakultatives Referendum könnte immer wieder unmittelbare Wirkungen entfalten. Mit der Folge, daß in diesen Fällen entgegen den Plänen der Regierung am Status quo festgehalten wird. Auf Dauer würde dies die Handlungsfähigkeit der Regierung stark beeinträchtigen und die Regierung erheblich schwächen. Der Ausweg für die Regierungsmehrheit bestünde wohl darin, die Opposition wie auch sonstige referendumsfähige Gruppen in stärkerem Maße in den Entscheidungsprozeß einzubinden und zunehmend eine Strategie der Konkordanz zu verfolgen. Sollte dies eintreten, dann würde das Referendum mit der Zeit seltener unmittelbare Wirkungen erzeugen, jedoch um so stärker in antizipativer Form auf die Politikergebnisse einwirken. Die Folgen wären: Eine insgesamt stärkere Status-quo-Orientierung der politischen Entscheidungen, eine gesunkene Anpassungs- und Innovationsfähigkeit. Allerdings muß auch hier im Auge behalten werden, daß vieles von der konkreten Ausgestaltung abhängt: Je leichter es aufgrund der Verfahrenshürden beispielsweise ist, ein Referendum auszulösen, desto stärkere Auswirkungen auf die Politikergebnisse sind zu erwarten.

Sollte derjenige, der die möglichen Wirkungen von Referenden, insbesondere von fakultativen Referenden, nicht in Kauf nehmen will, also lieber ausschließlich für die Einführung einer Volksinitiative plädieren? Und damit für all die innovierenden Effekte, die dieses Instrument in der Schweiz erzeugt? Weit gefehlt. Daß das Instrument der Volksinitiative auch bei uns teilweise innovierenden Charakter hätte und in unmittelbarer wie in reaktiver Form Veränderungen vom Status quo hervorrufen würde, ist durchaus denkbar. Doch die Volksinitiative könnte, ohne die gleichzeitige Existenz eines Referendums, vor allem auch genutzt werden, um Entscheidungen für die Bei

²² Jung, 2001, S. 283; Schmidt, 2000, S. 329.

behaltung des Status quo herbeizuführen. Sie würde wohl die Vetofunktion eines fakultativen Referendums mit übernehmen. Die Volksinitiative könnte in unserem parlamentarischen System ebenfalls zum Instrument der Opposition werden – vor allem darauf gerichtet, den Regierenden einen Strich durch die Rechnung zu machen. Mit der Einführung der Volksinitiative würden wir faktisch die "Bremse" fakultativen Referendum gleich mit einführen.²³ Volksinitiativen könnten in unmittelbarer Form erhebliche Status quo erhaltende Wirkungen erzielen. Über kurz oder lang würden die politischen Akteure vermutlich mit Konkordanzstrategien reagieren. Solche Volksinitiativen, die auf die Verhinderung von Gesetzesvorhaben zielen könnten, würden durch die politischen Akteure der repräsentativen Demokratie zunehmend antizipiert werden, mit dem Ziel, die Auslösung solcher Initiativen zu vermeiden.²⁴ Die möglichen Folgen sind bekannt: Gerade nicht eine Steigerung, sondern eine Reduktion der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit, Entscheidungsblockaden, eine Politik der kleinen Schritte. Ist es das, was sich die Befürworter der Volksinitiative wünschen? Wohl kaum. Die Volksinitiative könnte am Ende auch die enttäuschen, die ihre Einführung betrieben haben.

²³ Vgl. Gebhart, 2001, S. 11. Gewisse Grenzen würden der Opposition freilich durch begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen gesetzt werden.

²⁴ Diese Effekte würden vermutlich um so stärker eintreten, desto niedriger die vorgesehenen Quoren wären. Umgekehrt könnten sehr hohe Quoren dazu führen, daß Volksinitiativen in der Regel nur geringe Erfolgsaussichten hätten und daß sich folglich die skizzierten Wirkungen nur begrenzt einstellen würden.

5. Literatur

- Abromeit, Heidrun (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen.
- Abromeit, Heidrun (1995): Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 36, 1, S. 49-66.
- Borner, Silvio / Brunetti, Aymo / Straubhaar, Thomas (1990): Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall, Zürich.
- Butler, David / Ranney, Austin (eds.) (1994): Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy, London.
- Gallagher, Michael / Uleri, Pier Vincenzo (eds.) (1996): The Referendum Experience in Europe, London.
- Gebhart, Thomas (2001): Gas und Bremse. Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. September 2001, S. 11.
- Gebhart, Thomas (2002): Direkte Demokratie und Umweltpolitik, Universität Mannheim, Diss.
- Hofer, Bruno (1987): Die Volksinitiative als Verhandlungspfand, in: SVPW (Hg.): Abstimmungen und Wahlen, Bern, S. 207-235.
- Huber, Bertold (1984): Formen direktdemokratischer Staatswillensbildung – eine Herausforderung an das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 17, 9, S. 245-251.
- Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden.
- Kielmansegg, Peter Graf (1996): Parlamentarisches System und direkte Demokratie, in: Akademie-Journal, 2, S. 2-5.
- Kielmansegg, Peter Graf (2001): Soll die Demokratie direkt sein?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 2001, S. 14.
- Kobach, Kris (1993): The Referendum: Direct Democracy in Switzerland, Aldershot.
- Kriesi, Hanspeter (1991): Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23, S. 44-54.
- Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern.

- Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter besonderer Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern.
- Neidhart, Leonhard (1970a): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.
- Neidhart, Leonhard (1970b): Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern.
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Köcher, Renate (Hg.) (1993): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, 1984-1992: Bd. 9, München.
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Köcher, Renate (Hg.) (1997): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, 1993-1997: Bd. 10, München.
- Papadopoulos, Yannis (1998): Démocratie Directe, Paris.
- Schmidt, Manfred G. (2000³): Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen.
- Setälä, Maija (1999): Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions, London.
- Trechsel, Alexander (1999): Volksabstimmungen, in: Klöti, Ulrich u.a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 557-587.
- Wili, Hans-Urs (1991): Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 110, 4/5, S. 486-519.