

Roland Erne (2002)

Obligatorisches Referendum, Plebiszit, und Volksbegehren.
Drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich

in: Schiller T. and V. Mittendorf. (eds.) *Perspektiven der direkten
Demokratie*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 77-87.

Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich

Roland Erne, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz¹

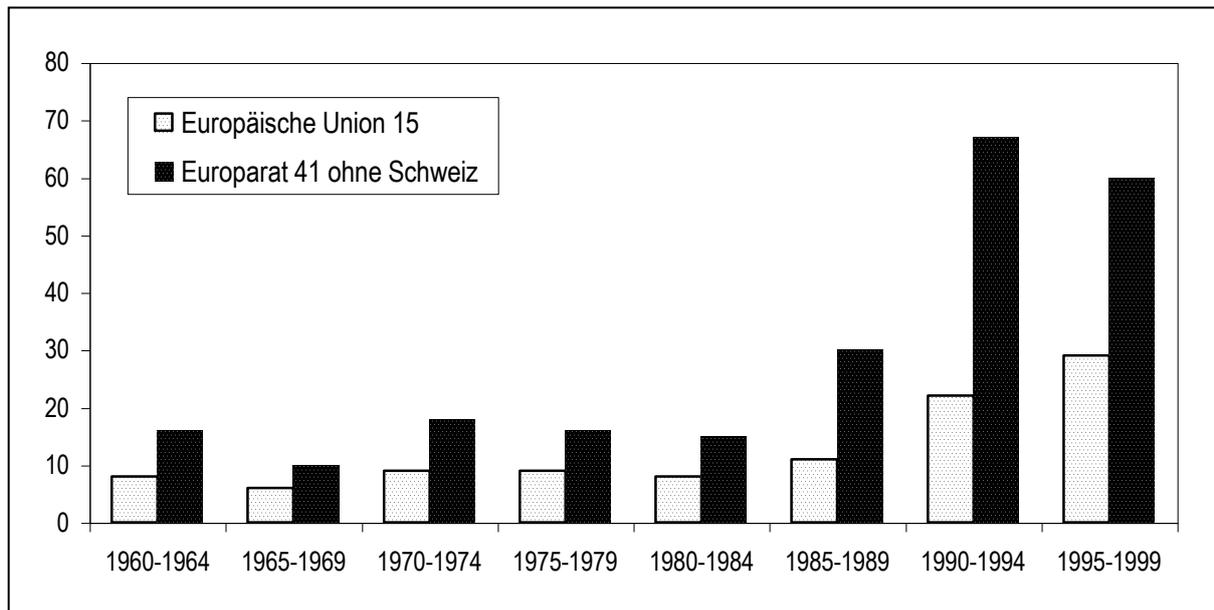
In Europa finden immer mehr Volksentscheide statt. Diese Entwicklung wird im ersten Kapitel dieses Beitrages dokumentiert. Anschließend werden die europäischen Erfahrungen mit direkter Demokratie klassifiziert, verglichen und bewertet. Zum Schluss werden die Argumente diskutiert, die gemeinhin von Skeptikern und Gegnern der Stärkung direktdemokratischer Bürgerrechte vorgebracht werden. Dabei sollen unmittelbare und mittelbare Demokratie nicht gegeneinander ausgespielt werden (Rüther 1996). Vielmehr geht es in diesem Beitrag darum, die unterschiedlichen europäischen Erfahrungen mit Volksentscheiden für die deutsche Debatte über die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene zu erschließen.

1. Die zunehmende Bedeutung von direkter Demokratie

In den letzten Jahren haben Volksentscheide weltweit eine zunehmende Bedeutung erlangt. Dies ist einerseits eine direkte Folge der Demokratisierung Lateinamerikas sowie Zentral- und Osteuropas (Butler/Ranney 1994, Thibaut 1998, Auer/Bützer 2001). Andererseits spiegelt diese Entwicklung auch einen zunehmenden Gebrauch direktdemokratischer Entscheidungsformen in den bestehenden liberalen Demokratien wider (Gallagher/Uleri 1996). Beispielsweise erhöhte sich in der Europäischen Union die Zahl von nationalen Volksabstimmungen von 11 (1985-1989) auf 29 (1995-1999). In keinem früheren Zeitraum konnte innerhalb der EU eine so hohe Zahl von Volksabstimmungen nachgewiesen werden (vgl. Tabelle 1).

¹ Der vorliegende Beitrag beruht teilweise auf einem Gutachten, das ich im Auftrage des Projektes „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung erstellt habe (vgl. Erne 2001).

Tabelle 1: Anzahl von Volksabstimmungen auf nationaler Ebene



Quellen: C2D-Research and Documentation Centre, Butler/Ranney 1994, eigene Berechnungen. Die Bezeichnungen *EU 15* und *Europarat 41* beziehen sich auf die Mitgliederzahl dieser Organisationen.

Offenbar steigt in den europäischen Demokratien merklich das Bedürfnis, die Bürgerinnen und Bürger direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Nur in fünf der 41 Mitgliedsstaaten des Europarates konnten die Bürgerinnen und Bürger seit dem Zweiten Weltkrieg auf nationaler Ebene noch nie eine Sachfrage an der Urne selbst beantworten (Deutschland, Island, Niederlande, Luxemburg, Tschechische Republik). Diese Zahl dürfte weiter abnehmen, nachdem sich die niederländischen Koalitionspartner nach einer Regierungskrise im Frühjahr 1999 darauf einigten, ein konsultatives Referendum einzuführen. Eine bedeutende Rolle spielen direktdemokratische Entscheidungsprozesse hingegen in der Schweiz. Dort gab es im Zeitraum von 1945-2000 über 300 Volksentscheide, während in Liechtenstein 57, Italien 55, Irland 22, Litauen 17, Dänemark 16 und Frankreich 13 Abstimmungen durchgeführt wurden. Trotz der gestiegenen Anzahl von Volksentscheiden bleibt jedoch das ausschließlich parlamentarische Gesetzgebungsverfahren in allen europäischen Staaten der Normalfall. Selbst in der Schweiz werden – im Vergleich zu den vom Parlament verabschiedeten Gesetzen – wenige Vorlagen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt (Linder 1994: 99).

Die Zunahme von Volksabstimmungen ist ein Indikator dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger zunehmend neue Wege suchen, um sich an der Politik zu beteiligen. Ein Beispiel dafür ist der außergewöhnliche Anstieg von Volksabstimmungen im Italien der neunziger Jahre, der durch Bürgerinnen und Bürger initiiert wurde. Laut Ian Budge (1996) steht diese Entwicklung auch im Zusammenhang mit der Bildungsexpansion und der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Dieser gesellschaftliche Wandel würde ein klassisches Argument gegen die direkte Demokratie nachhaltig unterminieren, nämlich das ihrer praktischen Unmöglichkeit in großen Staaten.

Andrerseits könnte auch die folgende Kritik zum gestiegenen Interesse an direktdemokratischen Verfahren beitragen: Die repräsentativ-demokratischen Institutionen böten den Bürgerinnen und Bürgern immer weniger Möglichkeiten, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Die Parteien würden sich zunehmend von gesellschaftlich verankerten Mitgliederorganisationen zu PR-Firmen verwandeln, auf deren Politik auch Parteimitglieder kaum mehr Einfluss ausüben können.² Die politische Praxis würde dagegen immer stärker von einem - von der Öffentlichkeit kaum durchschaubaren - Geflecht von Regierungs-, Partei-, Unternehmens-, und Verbandsspitzen geprägt (Crouch 2000). Da es sich jedoch kein demokratisches Regierungssystem auf Dauer leisten kann, Vertrauen bei seinen Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren, könnte die Zunahme von Volksentscheiden auch ein Bedürfnis der Regierenden widerspiegeln; nämlich die Mobilisierung zusätzlicher Legitimationsressourcen für wichtige Entscheidungen. Hierbei sei an die vielen Referenden über die EU-Verträge bzw. die EU-Mitgliedschaft in Westeuropa sowie über die neuen Verfassungen in Mittel- und Osteuropa erinnert.

2. Stärken und Schwächen verschiedener Typen unmittelbarer Demokratie

Volksentscheide können jedoch nur dann sorgfältig analysiert werden, wenn man sie entsprechend ihren verschiedenen Formen und Funktionen differenziert untersucht. Das hier maßgebliche Kriterium für die Unterscheidung unterschiedlicher Typen unmittelbarer Demokratie ist die Frage: *Wer bestimmt, ob ein Volksentscheid durchgeführt werden muss?*

² Die in diesem Sinne modernste Partei ist Silvio Berlusconi's *Forza Italia*. Sie entstand nicht aus einer sozialen Bewegung oder einer politischen Gruppe, sondern aus einem Firmennetzwerk, welches aus Fernsehstationen, Zeitungen, PR-Firmen, einem Meinungsumfrageinstitut, einem Fußballteam, einer Supermarktkette und einer Wohnungsbaugesellschaft besteht. Auf Parteimitglieder oder lokale Strukturen kann *Forza Italia* verzichten, da sie vor Ort auf bezahlte Angestellte zurückgreifen kann. (Crouch 1999: 341f). Diese Professionalisierungstendenzen machen jedoch auch vor traditionellen Mitgliederparteien keinen Halt. Tony Blair's *New Labour* ist ein gutes Beispiel dafür (vgl. Crouch 2000).

Dabei lassen sich grundsätzlich drei Antworten unterscheiden, die jeweils einen Idealtyp unmittelbarer Demokratie charakterisieren: Ein Volksentscheid kann:

- (verfassungs-)rechtlich vorgeschrieben sein (Obligatorisches Referendum),
- von den Regierenden initiiert werden (Plebiszit),
- durch eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern ausgelöst werden (Volksbegehren, fakultatives Referendum).

Vereinzelt existieren in der Praxis auch Mischformen dieser Idealtypen (vgl. Art. 115 der Verfassung von Rheinland-Pfalz). Dennoch wurde auf eine weitergehende – potentiell eher verwirrende als aufklärende – kategoriale Differenzierung verzichtet, da fast alle Volksabstimmungen eindeutig einer dieser drei Kategorien zugeordnet werden können.

2.1. Obligatorisches Referendum

Als obligatorische Referenden werden Volksabstimmungen bezeichnet, die aufgrund einer gegebenen gesetzlichen Bestimmung zwingend durchgeführt werden müssen. Diese gesetzlichen Bestimmungen beziehen sich zumeist auf Änderungen wesentlicher Grundlagen des politischen Gemeinwesens, für die eine Zustimmung des jeweiligen Staatsvolkes als erforderlich betrachtet wird. Typische Fälle dieser Kategorie sind Total- bzw. Teilrevisionen der Verfassung.

16 europäische Staaten haben Formen des obligatorischen Referendums in ihren nationalen und/oder regionalen Verfassungen verankert,³ wobei die konkreten Bestimmungen von Land zu Land beträchtlich variieren. In einigen Staaten ist das obligatorische Referendum nur im Falle einer Totalrevision der Verfassung oder eines Kernelements der Verfassung vorgesehen. In anderen Staaten ist jede Teilrevision der Verfassung Gegenstand einer obligatorischen Volksabstimmung. Darüber hinaus untersteht gelegentlich die Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Organisation oder die Neugliederung des Staatsgebietes einem obligatorischen Referendum. Obligatorische Referenden sind fast immer rechtlich bindend.

Das Prinzip, wonach die grundsätzlichen Entscheidungen vom Volk selbst zu treffen sind, wird von der Mehrheit der europäischen Staaten geteilt. Selbst in Staaten, die kein verfassungsrechtlich verankertes obligatorisches Referendum kennen, wurde es in der Vergangenheit *de facto* praktiziert. So wurden die französischen Verfassungen der

³ Dänemark, Deutschland (vgl. Art. 29, 118 und 118a GG sowie die Landesverfassungen von Bayern und Hessen), Estland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Spanien und Ungarn.

parlamentarischen Vierten wie auch der präsidentialen Fünften Republik durch ein Referendum legitimiert. Genauso war die EWG- bzw. EU-Mitgliedschaft Großbritanniens, Norwegens, Schwedens, Finnlands und Österreichs oder die Regionalisierung des Zentralstaates in Portugal, Schottland, Wales und Nordirland Gegenstand einer Volksabstimmung. Kontrovers ist dagegen die Frage, was grundsätzliche Entscheidungen sind. Eine starre verfassungsrechtliche Regelung dieser Frage ist jedoch nicht einfach. Die irischen und schweizerischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden beispielsweise auch bei politisch unumstrittenen Verfassungsänderungen an die Urnen gerufen.

Zusammenfassend fällt die Bewertung des obligatorischen Referendums folgendermaßen aus: Das ihm zugrunde liegende Prinzip sollte befürwortet werden, wonach grundsätzliche Entscheidungen (z.B. Verfassungsänderungen, Ratifikation von Staatsverträgen, etc.) vom Volk selber zu treffen sind. In der politischen Praxis wird dieses Prinzip von den meisten europäischen Staaten berücksichtigt, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Um zu vermeiden, dass politisch unumstrittene Vorlagen dem Volk vorgelegt werden müssen, sollte eine Abstimmung jedoch nur dann stattfinden, wenn sie von einer bestimmten Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern beantragt wird (Erne 2001).

2.2. Plebiszit

Als Plebiszite werden Volksabstimmungen bezeichnet, die aufgrund eines Beschlusses der Regierenden (Staatspräsident, Regierung und/oder Parlament) durchgeführt werden. Dabei sind mehrere Beweggründe zu unterscheiden: Ein Motiv des Plebiszits kann die Überwindung einer "Blockade" im jeweiligen Regierungssystem sein. In diesem Sinne ist das Ziel eines Plebiszits nicht die Ermöglichung einer politischen Diskussion, sondern deren Abschluss durch ein klares Verdikt. Diese "Blockade" kann verfassungsrechtliche Ursachen haben. Ein Beispiel dafür ist der (gescheiterte) Versuch des französischen Staatspräsidenten de Gaulle von 1969, die zweite Kammer des Parlamentes, nämlich den Senat, gegen dessen Willen mittels eines Plebiszits weitgehend umzugestalten (vgl. Guillaume-Hofnung 1987: 109ff.). Diese "Blockade" kann jedoch auch politisch begründet sein, wie beispielsweise bei dem (gescheiterten) portugiesischen Plebiszit von 1998 über die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Hier wurde das Volk an die Urnen gerufen, weil die regierende sozialistische Partei in der umstrittenen Abtreibungsfrage keine eindeutige Regierungsentscheidung treffen wollte.

Ein Plebiszit kann jedoch auch im Sinne eines obligatorischen Referendums abgehalten werden (siehe oben). Die Abgrenzung dieses *de facto* "obligatorischen Referendums" von einem - von der Regierung instrumentalisierbaren - Plebiszit fällt nicht leicht. Fehlen nämlich klare rechtliche Bestimmungen über die Unumgänglichkeit eines Volksentscheides, dann spielen bei einer Ansetzung einer Volksabstimmung immer auch instrumentelle Überlegungen der Regierenden eine Rolle. So wurde die Notwendigkeit der französischen Abstimmung über den Maastrichter Vertrag von Staatspräsident Mitterrand ausschließlich im Sinne eines obligatorischen Referendums begründet, obwohl das plebiszitäre Motiv einer stärkeren Legitimierung seiner Präsidentschaft ebenso von Bedeutung war. Um diesem Instrumentalisierungs-Vorwurf zu entgehen, beschlossen wiederum die Regierungen Großbritanniens, Finnlands, Norwegens und Schwedens, an Befürworter und Gegner einen staatlichen Zuschuss für den Abstimmungskampf über die EWG- bzw. EU-Mitgliedschaft ihrer Länder zu überweisen.

Die kurze Darstellung zeigt, wie wichtig es ist, das Plebiszit von den anderen Formen unmittelbarer Demokratie auch begrifflich zu unterscheiden. In einer *plebiszitären Demokratie* kann ein Träger der Macht ein Referendum *von oben* ansetzen, welches oft in einer Krisensituation zwecks Machtabsicherung geschieht. Deshalb sollte auf die Verwendung des Begriffs *plebiszitäre Elemente* verzichtet werden, wenn damit Volksabstimmungen bezeichnet werden sollen, die *von unten* (Volksbegehren, fakultatives Referendum) oder durch einen bindenden Artikel der jeweiligen Rechtsordnung (obligatorisches Referendum) ausgelöst werden (vgl. Möckli 1994: 80ff). Im Gegensatz zum Plebiszit sind sie Bestandteil einer die Herrschaft beschränkenden politischen Kultur.

Abgesehen von seinem Gebrauch im Sinne eines obligatorischen Referendums, sollte das Plebiszit kritisch beurteilt werden. In der Tat besteht das Risiko, dass Plebiszite - als ein zusätzliches Mittel in der Hand der *Regierenden* - gegen das Prinzip der Gewaltenteilung gewendet werden können. Dies gilt besonders dann, wenn die *Exekutive* - wie in Frankreich der Staatspräsident - die Möglichkeit besitzt, Verfassungsänderungen am Parlament vorbei direkt dem Volk vorzulegen. Damit können zwar sogenannte "Blockaden" überwunden werden, doch stellt sich die Frage, ob hierbei nicht gleichzeitig zentrale Sicherungen eines pluralistischen Demokratieverständnisses über Bord geworfen werden. Die jüngsten weißrussischen (14.05.1995, 24.11.1996) und ukrainischen (16.04.2000) Plebiszite bestätigen diese Befürchtungen, da diese Volksabstimmungen von den jeweiligen Staatspräsidenten angesetzt wurden, um das Parlament zu schwächen, bzw. das Präsidentenamt zu stärken. Zudem lässt sich das Plebiszit genauso wenig aus der Sicht einer diskursiven

Demokratietheorie legitimieren, zielt es doch vor allem auf die Beendigung einer politischen Diskussion und nicht auf eine Ermöglichung derselben. Aus diesen Gründen ist das Plebiszit der einzige Typ von "Volksentscheiden", der bisweilen auch von Diktatoren – von Napoleon über Hitler bis Pinochet - praktiziert wurde (Jung 1999).

2.3. Volksbegehren und fakultatives Referendum

Volksabstimmungen dieser Kategorie werden auf Antrag eines bestimmten Quorums von Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt. Dabei sind zwei spezifische Fälle auseinander zu halten, nämlich das fakultative Referendum und das Volksbegehren. Durch ein fakultatives Referendum wird eine vom Parlament verabschiedete Vorlage (beispielsweise eine Gesetzesrevision) zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht. Durch ein Volksbegehren wird ein Verfassungs- oder Gesetzesentwurf einer Volksabstimmung unterbreitet, der von den Urhebern des Volksbegehrens selber formuliert wurde.

Damit steht das Volksbegehren am Anfang eines politischen Prozesses (Luthardt 1994: 35f.). Ihm kann eine *Initiativfunktion* zukommen, indem es die Aufmerksamkeit auf ein Thema lenkt, welches von den Akteuren der parlamentarischen Demokratie vernachlässigt wird. Zudem kann ein Volksbegehren auch eine *Indikatorfunktion* ausüben, indem es die Politik für eine bestimmte Frage sensibilisiert. Selbst wenn Volksbegehren an der Urne scheitern, können sie etwas bewirken, weil sie ein Thema erfolgreich auf die politische Agenda setzen.

Demgegenüber steht das fakultative Referendum am Ende eines politischen Prozesses, da es ein Ergebnis parlamentarischer Arbeit zum Gegenstand eines Volksentscheides bestimmt. Eine zentrale Funktion des fakultativen Referendums ist demnach die *Kontrolle* der politischen Mandatsträger. In diesem Sinne stellt das fakultative Referendum eine kollektive Sicherung gegen eine Überregulierung des politischen Gemeinwesens dar. Es wird deshalb auch als Volksveto rezipiert. Das fakultative Referendum kann jedoch auch Deregulierungen verhindern, beispielsweise im Bereich der Sozialversicherungen. Aus diesem Grunde ist es nicht möglich, die Wirkung des Referendums als "fortschrittlich" oder als "konservativ" zu beschreiben, da es jeweils auf den konkreten Inhalt der zur Abstimmung stehenden Vorlage ankommt. Allerdings erschwert die Referendumsdemokratie eine *stop-and-go* Politik, die laufend - den jeweiligen kurzfristigen politischen Konjunkturen folgend - die Prioritäten neu setzt. Grundsätzliche Veränderungen sind im Zeichen des fakultativen Referendums nur in dem Maße Erfolg versprechend, in welchem diese Veränderungen auch von der Gesellschaft mitgetragen werden. Gleiches gilt sinngemäß auch für das Volksbegehren.

Die ersten praktischen Erfahrungen mit diesem Typ von direkter Demokratie in einem modernen Staatswesen gehen auf die Zeit der Französischen Revolution zurück. Insbesondere *Condorcet*, der führende Politiker der liberalen "Gironde"-Partei, setzte sich in der französischen Verfassungsgebenden Versammlung mit Erfolg für die Einführung von direktdemokratischen Elementen ein (Badinter/Badinter 1988: 538f.). Das fakultative Referendum wurde in der französischen Verfassung verankert, die 1793 vom Volk angenommen wurde. Verfassungsrealität wurde sie jedoch nie, da die Revolutionskriege und die jakobinische Staatsmacht die Inkraftsetzung dieser Verfassung verhinderten.

Weltweit die größte Erfahrung mit diesen Volksrechten haben neben der Schweiz die USA auf der Ebene der Bundesstaaten.⁴ In der Schweiz und in den USA wurden diese Mitbestimmungsrechte gegen Ende des 19. respektive Anfang des 20. Jahrhunderts von Bürgerbewegungen erkämpft. Die schweizerische Bundesverfassung von 1848 war - genauso wie die ersten Verfassungen der US-amerikanischen Bundesstaaten - ausgesprochen repräsentativ-demokratisch konzipiert. Durchbrochen wurde das Repräsentationsprinzip nur durch das obligatorische Verfassungsreferendum. Deshalb kann die Einführung der direktdemokratischen Volksrechte nicht als ein Resultat eines kontinuierlichen Prozesses betrachtet werden, obwohl die genossenschaftliche politische Kultur beider Länder diese Entwicklung gewiss beförderte. In der Schweiz opponierte in den 1860er Jahren die sogenannte *Demokratische Bewegung*⁵ gegen die "korrumpierende Günstlings- und Interessenherrschaft" (Fritsche/Lemmenmeier 1994) der Regierenden. Dieser "Herrschaft" setzte die demokratische Bewegung ein Reformprogramm entgegen, welches insbesondere die Einführung direktdemokratischer Rechte einforderte. Dabei entwickelten sie direktdemokratische Instrumente, die mit der modernen Massendemokratie vereinbar sind. Deshalb wurde nicht versucht, die alteidgenössische Versammlungsdemokratie der "Landsgemeinde" wiederzubeleben. Dafür strebte man die Einführung einer Volksgesetzgebung an. Bis Ende 1869 setzte sich diese Reformbewegung in fast allen Kantonen durch. Daraufhin wurde 1874 das fakultative Referendum und 1891 das Volksbegehren auch auf Bundesebene eingeführt. In weiten Teilen der USA initiierte die sogenannte progressive Bewegung (*Progressive movement*) zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine ähnliche Entwicklung. Heute kennen 21 US-Gliedstaaten und die Hauptstadt Washington D.C. das Volksbegehren für Gesetzesvorlagen und in 18 Gliedstaaten können Bürgerinnen

⁴ Vgl. Heußner 1999, Möckli 1994 sowie das *Initiative and Referendum Institute*, <http://www.iandrinstitute.org>.

⁵ Sie bestand aus einem heterogenen Bündnis unterschiedlichster Kräfte. Freisinnige Industrielle gehörten genauso dazu, wie die ersten sozialistischen Arbeitervereine. Die Demokratische Bewegung umfasste zudem auch konservative Kräfte, vor allem Kleinbauern und Gewerbetreibende. Ihr gemeinsamer Nenner war, dass sie nicht zum herrschenden rechtsliberalen Establishment gehörten (Schaffner 1998 und Gross/Klages 1996).

und Bürger mittels Volksbegehren auch die Verfassung ändern (Heußner 1999: 101). In Europa kann eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürger *de jure* in 12 Staaten eine Volksabstimmung von unten erzwingen.⁶ Bislang wurden jedoch nur in fünf europäischen Staaten mehrere, von unten initiierte Volksentscheide durchgeführt.⁷ Dies hat einerseits damit zu tun, dass in den meisten der genannten europäischen Staaten diese Volksrechte erst vor kurzem eingeführt wurden. Andererseits müssen die Initianten von Volksentscheiden oft hohe Hürden überwinden (z.B. hohe Zulassungquoren und restriktive Zulassungsregelungen). Laut Márta Dezsö und András Bargyova (2001: 81) haben in Ungarn außerparlamentarische Organisation ohne die Unterstützung einer großen Partei keine Chance, die für ein Volksbegehren nötigen 200.000 Unterschriften (weniger als 5% der Wahlberechtigten) in vier Monaten zu sammeln. Demgegenüber ist in der Russischen Föderation noch nie ein Volksbegehren zustande gekommen, obwohl das Zulassungsquorum von zwei Millionen Unterschriften relativ niedrig ist. Zwar reichte die russische Sektion von Greenpeace im Oktober 2000 2,5 Mio. Unterschriften für ein Volksbegehren gegen den Import von Atommüll ein, dennoch verkündete die zentrale Wahlkommission im November 2000 das Scheitern des Volksbegehrens, da 600.000 Unterschriften wegen eines Formfehlers ungültig seien.⁸

Die konkrete Ausgestaltung der Volksrechte variiert bisweilen beträchtlich. Während die Initianten der Volksabstimmung in einigen Staaten mittels Volksbegehren⁹ eigene Gesetzesentwürfe bzw. Verfassungsänderungen dem Volk zur Abstimmung unterbreiten können, sind in anderen Staaten nur fakultative (oder abrogative) Referenden über bestehende bzw. noch nicht in Kraft getretene Gesetze möglich. Während in der Schweiz Parlament und Regierung zu jedem Volksbegehren Stellung nehmen müssen und ggf. auch einen eigenen Gegenvorschlag dem Volk unterbreiten, spielen Regierung und Parlament in der Volksgesetzgebung in den meisten US-Gliedstaaten keine Rolle. Volksbegehren werden in den meisten US-Gliedstaaten direkt dem Volk vorgelegt. Unterschiede bestehen ferner in Bezug auf die Zulässigkeit von Volksbegehren, auf die Rolle der jeweiligen Verfassungsgerichtsbarkeit (European Commission for Democracy through Law 1995), auf

⁶ Dabei handelt es sich neben der Schweiz, um Italien, Liechtenstein, Litauen, die Niederlande, Rumänien, Russland, San Marino, Slowenien, die Slowakei, Ukraine und Ungarn. Auf regionaler und/oder lokaler Ebene sind in Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Österreich und der Tschechischen Republik ebenso Volksbegehren möglich.

⁷ Italien, Liechtenstein, Litauen, San Marino und die Schweiz.

⁸ <http://www.greenpeace.org/pressreleases/nucwaste/2000nov29.html>

⁹ Die österreichische, griechische, polnische und die spanische Verfassung kennen zwar auch "Volksbegehren", darunter wird jedoch etwas anderes verstanden. Auf ein zustande gekommenes "Volksbegehren" folgt nicht ein Volksentscheid, sondern nur eine Parlamentsdebatte.

die Höhe der Zulassungsquoten und Sammelfristen sowie auf die Fragen, die einer Volksabstimmung unterworfen werden können.

Italien - der EU-Staat mit der größten Erfahrung in Sachen direkter Demokratie - kennt überdies einen spezifischen Fall des fakultativen Referendums, das sogenannte abrogative (abschaffende) Referendum (Uleri 1996; Luciani 1998). Gegenstand dieses Referendums können alle bestehenden Gesetze sein. Das abrogative Referendum erlaubt auch die Abschaffung *einzelner Artikel* eines Gesetzes. Dadurch kann der Sinn eines Gesetzes geändert werden. Deshalb fällt es im Einzelfall schwer, das abrogative Referendum in Bezug auf seine Wirkung von einem Volksbegehren zu unterscheiden. Die für den Übergang zur zweiten italienischen Republik entscheidenden Wahlrechtsänderungen wurden beispielsweise durch abrogative Referenden initiiert, die eine gezielte Entfernung einzelner Artikel aus dem italienischen Wahlgesetz bezweckten. Obwohl sich diese Möglichkeit im italienischen Kontext als wesentlich herausgestellt haben mag, ist insbesondere die Zulässigkeit des Herausstreichens einzelner Artikel fragwürdig, da sie dem rechtsstaatlichen Anspruch einer systematischen Gesetzesformulierung widerspricht.

Italienische Volksentscheide sind zudem nur gültig, wenn sich 50% der BürgerInnen daran beteiligt haben. Deshalb ist es aus Sicht der Gegner einer Vorlage oft taktisch sinnvoll, die Volksabstimmung zu boykottieren. Im Boykottfall erhöht sich die Zahl der Nichtwähler um die taktischen Stimmenthaltungen der Boykotteure, welche die Vorlage eigentlich ablehnen. Dadurch summieren sich *de facto* die Nein-Stimmen mit den Stimmenthaltungen und das Prinzip der gleichen Abstimmung wird untergraben. Dies sind keine theoretischen Spitzfindigkeiten, wie das italienische Referendum über eine Wahlrechtsreform vom 19. April 1999 zeigt. Diese Vorlage scheiterte - bei einer Stimmbeteiligung von 49,6 % - am Beteiligungsquorum von 50 %, obwohl 91,5 % der Abstimmenden die vorgeschlagene Wahlrechtsreform befürworteten. Solche Boykottkampagnen könnten verhindert werden, indem das 50% Beteiligungsquorum durch ein 25% Zustimmungsbzw. Ablehnungsquorum ersetzt würde. Eine entsprechende Verfassungsrevision wurde notabene im Jahre 1997 vom ungarischen Parlament beschlossen (Dezsö/Bragyova: 2001).

3. Funktionen und Auswirkungen von Volksbegehren

Kein politikwissenschaftlicher Text kann für sich beanspruchen, die Auswirkungen einer bestimmten politischen Maßnahme mit Sicherheit vorauszusagen. Dasselbe gilt auch für eine

etwaige Einführung von Volksbegehren in Deutschland. Nichtsdestotrotz ermöglichen es die europäischen Erfahrungen mit direkter Demokratie, einige Befürchtungen der SkeptikerInnen zu relativieren:

Erschweren Volksbegehren erfolgreiches staatliches Handeln?

Diese Befürchtung erscheint auf den ersten Blick plausibel. Für jeden Regierenden ist es apriori lästig, nicht alle Entscheidungen selbst treffen zu können. Trotzdem kann die Herrschaft der Wenigen nicht als die erfolgreichste Herrschaftsform gelten, da jeder Staat auf die Loyalität und das Verantwortungsbewusstsein seiner Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. Mehr direkte Demokratie könnte die Loyalität und das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihrem Staat stärken: Der würde weniger als Obrigkeits- bzw. als Versorgungsstaat wahrgenommen, sondern als ein Gemeinwesen, dessen Grundlagen sie selber mitbestimmen können. Die Bürgerinnen und Bürger dürften sich diesem Gemeinwesen gegenüber eher verantwortlich fühlen, was sich insbesondere bei der Umsetzung von Gesetzen positiv bemerkbar machen würde. Die direkte Demokratie böte darüber hinaus den Bürgerinnen und Bürgern einen verfassungspatriotischen Bezugspunkt, der entscheidend zur Legitimierung der Bundesrepublik Deutschland beitrüge. Die Volksgesetzgebung könnte sich sogar im Laufe der Jahrzehnte zu einem wichtigen, gemeinschaftsstiftenden Element entwickeln. Volksbegehren können zudem Diskussions-, Innovations- und Lernprozesse initiieren, indem sie beispielsweise neue Themen auf die politische Agenda setzen. Dadurch werden die Regierenden gezwungen, ständig dazulernen, da sie sich immer wieder mit neuen Fragen auseinandersetzen müssen. In einem solchen Diskussionsprozess sehen viele die eigentliche Wirkung von Volksbegehren. So wirken Volksbegehren auch *indirekt*, da sie die Politik der Regierung beeinflussen, selbst wenn die entsprechende Vorlage in der Volksabstimmung scheitern mag (Linder 1994: 105).

Ist eine direkt(er)e Demokratie mit der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland vereinbar?

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde die Befürchtung geäußert, dass die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene die föderalistische Struktur der Bundesrepublik unterlaufen würde. Die Erfahrungen mit schweizerischen Volksabstimmungen haben dagegen gezeigt, dass die direkte Demokratie einer starken Zentralisierung der politischen Macht entgegensteht. Vorlagen, welche die Kompetenzen des Bundes ausbauen wollten, hatten es in den Volksabstimmungen besonders schwer. Andererseits könnte durch die Einführung von Volksabstimmungen in Deutschland eine

parteitaktisch motivierte Blockadepolitik im Bundesrat überwunden werden, ohne dass dabei das Prinzip der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung eingeschränkt werden müsste. Die "schweizerische" Regel "der doppelten Mehrheit", laut der zustimmungspflichtige Gesetze in einer Volksabstimmung nicht nur eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch eine Mehrheit zustimmender Länder bedürfen, könnte deshalb ein Schritt in Richtung eines dynamischen Föderalismus bedeuten. Das föderalistische Prinzip könnte zudem auch im Zulassungsquorum berücksichtigt werden: In der russischen Föderation dürfen nur zehn Prozent der zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger, die ein Volksbegehren unterschrieben haben, in derselben föderierten Einheit (Republik, Provinz, Region, Bundesstadt) leben (Avtonomov 2001: 156).

Verstärkt der Modellvorschlag die Bedrohung durch extremistische Gruppen?

Natürlich können auch radikale politische Gruppierungen die Volksrechte für ihre Anliegen nutzen, sofern sie nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen. Dies sollte jedoch nicht beunruhigen, im Gegenteil. Einerseits verhindert die Möglichkeit, Themen auf *legalem* Weg auf die politische Agenda zu setzen, eine weitere Radikalisierung radikaler Gruppen. Die Notwendigkeit, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger von den jeweiligen Anliegen überzeugen zu müssen, stärkt ebenfalls die Tendenz, sich von extremen Taten und Thesen zu verabschieden. In diesem Sinne wirkt sich die direkte Demokratie integrierend auf radikale politische Strömungen aus. Deshalb werden direktdemokratische Elemente des öfteren von Vertretern einer "radikalen Demokratietheorie" eher skeptisch beurteilt.¹⁰

Ferner ist nicht davon auszugehen, dass extremistische Vorlagen eine Mehrheit von Volk und Ländern finden. So versuchten in der Schweiz seit Ende der 60er Jahre verschiedene fremdenfeindliche Gruppierungen mehrmals vergeblich, mittels Volksbegehren den Aufenthalt ausländischer Menschen einzuschränken. Zwar wurde auch hier in den letzten Jahren die Asyl- und Ausländergesetzgebung verschärft, jedoch ging die Initiative stets von der Regierung oder den bürgerlichen Parteien aus. Ergriffen Bürgerinitiativen, Hilfswerke, Gewerkschaften und linke Parteien das fakultative Referendum gegen die entsprechenden Gesetze, dann bestätigte die darauf folgende Volksabstimmung zwar die vom Parlament beschlossenen Verschärfungen, die Zustimmung im Volksentscheid fiel jedoch oft knapper aus, als dies im Parlament der Fall gewesen war. Die direkte Demokratie hat zudem die

¹⁰ "Die Befürchtung, institutionelle Zugeständnisse könnten den gegenwärtigen sozialen Bewegungen ihre Protestspitze abbrechen, ist durchaus ernst zu nehmen. Das Spannungsverhältnis zwischen institutioneller Politik und Protestbewegungen darf nicht abgebaut werden, und der Einbau einiger direkt-demokratischer Beteiligungsformen ist kein Allheilmittel" (Roth 1994: 255.).

Schweiz nicht daran gehindert, vor einigen Jahren die doppelte Staatsbürgerschaft einzuführen (D'Amato 1999).

Bringt mehr direkte Demokratie eine Polarisierung der politischen Kultur mit sich?

Manche Skeptiker befürchten, dass die direkte Demokratie zu einer polarisierenden politischen Kultur führt. Politische Kompromisse wären durch die in Abstimmungen praktizierten Ja/Nein-Fragestellungen nicht möglich. Allerdings zeigte schon Leonhard Neidhart's Studie des schweizerischen Gesetzesreferendums (1970), dass eine direktere Demokratie eher eine konsensorientierte politische Kultur fördert. Gesetze können in einer direkten Demokratie nicht aufgrund einer knappsten Parlamentsentscheidung gegen den Willen einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit "durchgedrückt" werden. Die Regierenden sind immer gehalten, für jedes Projekt um die Zustimmung der Bevölkerung zu werben. Dies zwingt sie, den Konsens mit relevanten gesellschaftlichen Gruppen zu suchen. Dabei muss es jedoch nicht zu jenen Reformblockaden kommen, die wir aus realen oder faktischen großen Koalitionen (Bundesratsmehrheit) kennen. Denn am Schluss des politischen Prozesses steht immer ein Mehrheitsentscheid.

Stärkt eine direkte Demokratie die Macht von Partikularinteressen?

Niedrige Unterschriftenquoten bei Volksbegehren wecken oft die Befürchtung, dass direktdemokratische Elemente die Macht von Partikularinteressen stärken. Insbesondere umstrittene Infrastrukturprojekte könnten nicht mehr gebaut werden, wenn betroffene Bürgerinitiativen ein Volksbegehren initiieren dürften. Diese Argumentation verkennt, dass das Resultat eines Volksentscheids nie vorauszusagen ist. Volksabstimmungen sind *Mehrheitsentscheidungen*. Deshalb ist nicht anzunehmen, dass sich engagierte *Minderheiten* in einem besonderen Maße durchsetzen können. Zudem reicht direkte Demokratie viel weiter als die Betroffenenbeteiligung. Ein ablehnender Volksentscheid entzieht den Gegnern eines umstrittenen Infrastrukturprojektes weitgehend die Legitimation für allfällige Aktionen des zivilen Ungehorsams. Damit unterscheiden sich die Volksrechte grundlegend von den Beschwerde- und Rekursmitteln, die u.a. im Umwelt- oder im Baurecht vorgesehen sind. Wird eine Beschwerde abgewiesen, dann hat dies kaum Auswirkungen auf die Legitimationsgrundlage allfälliger Proteste.

Befördert der Modellvorschlag eine Herrschaft der Demagogen?

Oft wird von Skeptikern die Besorgnis geäußert, dass die direkte Demokratie Demagogen Tür und Tor öffnen würde. Diese Befürchtung wird von uns nicht geteilt, da der

Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen relativ offen und nicht einfach zu manipulieren ist. Laut vorliegendem Modellvorschlag geht einem Volksentscheid immer ein sich über 18 Monate erstreckender Prozess voraus. Deshalb kann eine Volksabstimmung nicht mit einem manipulierbaren, flüchtigen Stimmungsbild einer Meinungsumfrage verglichen werden. Aufgrund von empirischen Studien am schweizerischen Beispiel lässt sich zudem zeigen, dass mit politischem Marketing allein keine Volksabstimmung zu gewinnen ist. Manipulationsversuche über die Medien scheitern oft an staatsbürgerlichen Kompetenzen sowie an den politischen Bindungen der Bürgerinnen und Bürger (Kriesi 1994). Allerdings zeigt ein italienisches Beispiel aus dem Jahre 1995 auch wie wichtig es ist, in Volksabstimmungs- und Wahlkämpfen einen funktionierenden Medienpluralismus zu garantieren. Die Initiatoren des *Legge Mammi* Referendums, welches die Medienmacht von Silvio Berlusconi einschränken wollte, scheiterten u.a. an einer unlauteren Abstimmungskampagne des italienischen Medienmagnaten und heutigen Ministerpräsidenten. Zwar verpflichtete das italienische Recht auch Silvio Berlusconi's Medien zur Gleichbehandlung beider Positionen im Rahmen der Berichterstattung, dies hinderte Berlusconis TV-Sender allerdings nicht daran, mittels massiver Schleichwerbung im Unterhaltungsprogramm in den Abstimmungskampf einzugreifen (Capretti 2001: 161-163).

4. Fazit

Die Geschichte und die konkrete Ausgestaltung direktdemokratischer Bürgerrechte variieren von Land zu Land beträchtlich. Will man gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und die Bürgergesellschaft stärken, ist m. E. das Volksbegehren den anderen Typen unmittelbarer Demokratie vorzuziehen. Das von den Regierenden von oben ausgelöste „Plebiszit“ ist problematisch, da es keinen Beitrag zur Stärkung der Bürgergesellschaft leistet, sondern im Gegenteil ein zusätzliches Machtmittel in den Händen der Exekutive darstellt. Auf das „obligatorische Referendum“ kann verzichtet werden, um unumstrittene Volksentscheide zu vermeiden.¹¹

Die Einführung von Volksbegehren in Deutschland würde kaum zu einem radikalen Politikwechsel führen. Dagegen können reformerische Impulse in Politikfeldern erwartet werden, in denen Gruppierungen aktiv sind, die über eine breite Mobilisierungskapazität von Bürgerinnen und Bürgern, aber nur über begrenzte Zugangsmöglichkeiten zum politischen

¹¹ An anderer Stelle habe ich einen konkreten Modellvorschlag für eine direkte(re) bundesdeutsche Demokratie entwickelt (Erne 2001).

System verfügen. In einem besonderen Maße könnten die Frauen von einer direkt(er)en Demokratie profitieren. Obgleich es bis 1971 dauerte, ehe die schweizerischen Männer das Frauenstimmrecht auf Bundesebene akzeptierten,¹² wirkte sich die direkte Demokratie seitdem nachdrücklich auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau aus (Mottier 1995).

Will man den Anspruch aufrecht erhalten "keinen äußeren Gesetzen zu gehorchen, als zu denen ich meine Beistimmung habe geben können" (Kant 1993: 11), dann genügt es allerdings nicht, mehr Demokratie nur auf der kommunalen, der Landes- und Bundesebene zu wagen. Die nationalstaatlich verfasste Demokratie droht nach und nach untergraben zu werden, da die Staaten zu klein geworden sind, um globale politische, ökonomische und ökologische Herausforderungen zu bewältigen. Deshalb haben viele Staaten Souveränitätsrechte an überstaatliche Organisationen abgegeben, z.B. an die Europäische Union (EU). Daraus ergibt sich die Frage, wie sich eine Organisation wie die EU demokratisch verassen lässt. Hier kann darauf nicht näher eingegangen werden. Dennoch gehe ich davon aus, dass die direkte Demokratie auch Potentiale beinhaltet, die der EU zugute kommen könnten (Schmitter 2000, Erne u.a. 1995).

5. Bibliographie

- Auer, Andreas, 1996: *Les origines de la démocratie directe en Suisse*. Basel/Frankfurt a. M..
- Auer, Andreas/Bützer, Michael, 2001: *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot.
- Avtonomov, Alexei 2001, Russian Federation, in: Auer, Andreas/Bützer, Michael, 2001, a.a..O, 155-169.
- Badinter, Elisabeth/Badinter, Robert, 1988: *Condorcet. Un intellectuel en politique*. Paris.
- Budge, Ian 1996, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge.
- Butler, David E./Ranney Austin (Hrsg.), 1994: *Referendums Around the World : the growing use of direct democracy*. London.
- C2D - Research and Documentation Center on Direct Democracy of the University of Geneva o. J.: *Direct Democracy Database*, <http://c2d.unige.ch>.
- Capretti, Anna, 2001, *Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien*, Frankfurt a. M.
- Crouch, Colin, 1999, *Social Change in Western Europe*. Oxford.
- Crouch, Colin, 2000, *Coping With Post-Democracy*, in: *Fabian Ideas* 598.
- D'Amato, Gianni 1999: *Bürgerrechtspolitik in der Schweiz*, in: *Widerspruch*, 37/99, 131-136.
- Dezsö, Márta/Bargyova, András 2001, Hungary, in: Auer, Andreas/Bützer, Michael, 2001, a.a..O, 63-93
- Erne, Roland, 2001: *Direkte(re) Demokratie – Optionen für Deutschland? Skizze eines Modellvorschlags*, in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, 3, Sept. 2001, 172-184.
- Erne, Roland, u.a. (Hrsg.) 1995: *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*. Zürich.

¹² Hierbei zeigt sich u.a. ein generelles Problem der Macht. Diejenigen, die über sie verfügen, teilen sie nur ungern mit anderen. Aus demselben Grunde scheiterten in der Schweiz bislang alle Versuche zur Einführung des kommunalen und kantonalen Ausländerstimmrechts an der Urne, mit der Ausnahme der Kantone Neuenburg und Jura.

- European Commission for Democracy through Law 1995: Constitutional justice and democracy by referendum. Strasbourg.
- Fritsche, Bruno/Lemmenmeier, Max, 1994: Vom Regiment der 'Gnädigen Herren' zur direkten Demokratie, in: Flüeler, Niklaus / Flüeler-Grauwiler, Marianne (Hrsg.): Geschichte des Kantons Zürich, Band 3, Zürich.
- Gallagher, Michael/Uleri, Pier Vincenzo 1996: The referendum experience in Europe. Basingstoke.
- Gross, Andreas/ Klages, Andreas 1996: Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kanton Zürich, in: Auer 1996, a.a.O., 267-322.
- Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hrsg.) 1994: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Opladen.
- Guillaume-Hofnung, Michèle 1987: Le Référendum. Paris.
- Heußner, Hermann K. 1999: "Ein Jahrhundert der Volksgesetzgebung in den USA", in: Heußner/Jung 1999, a.a.O., 101-122.
- Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.) 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München.
- Jung, Otmar 1999: "Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten", in: Heußner/Jung 1999, a.a.O., 61-73.
- Kant, Immanuel 1993, Zum ewigen Frieden, Stuttgart.
- Kriesi, Hanspeter, 1994: Akteure - Medien - Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, 234-260.
- Linder, Wolf, 1994: Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Basingstoke.
- Luciani, Massimo, 1998: Referendum und parlamentarische Regierungsform. Italienische Erfahrungen, in: Die Union, 4/98, 197-208.
- Luthardt, Wolfgang, 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden.
- Möckli, Silvano, 1994, Direkte Demokratie - ein internationaler Vergleich. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren direkter Demokratie in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern.
- Möckli, Silvano, 1996: Instruments of direct democracy in the member states of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Möckli, Silvano, 1998: Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten des Europarates, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/98, 90-107.
- Mottier, Véronique, 1995: "Citizenship and gender division in Swiss direct democracy. From structures to political action", in: West European Politics, 18, 1/95, 161-172.
- Neidhart, Leonhard, 1970, Plebiszit und plurale Demokratie. Bern.
- Roth, Roland, 1994: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln.
- Rüther Günther (Hrsg.), 1996: Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden.
- Schaffner, Martin, 1998: Direkte Demokratie "Alles für das Volk - alles durch das Volk", in: Manfred Hettling, u.a.: Eine kleine Geschichte der Schweiz, Frankfurt a. M.
- Schmitter, Philippe C., 2000: How to Democratize the European Union -- and Why Bother? Lanham.
- Thibaut, Bernhard, 1998: Institutionen direkter Demokratie in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/98, S. 107-127.
- Uleri, Pier Vincenzo, 1996: "Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime", in: Gallagher/Uleri 1996, S. 106-125.