

# Das Design einer qualitativ anspruchsvollen Direkten Demokratie als Grundlage für die Bewertung weniger optimaler direktdemokratischer Verfahren

*Folgerungen aus den Erfahrungen in Kalifornien,  
in der Schweiz und den deutschen Bundesländern*

*Andreas Gross*

Seit einiger Zeit hat sich in Deutschland die Erkenntnis durchgesetzt, dass in der politischen Diskussion über die Direkte Demokratie nicht die Frage des ob, sondern die Frage nach dem *wie* im Zentrum der Überlegungen stehen sollte (so u. a. Schiller/Gross 1995). Die Erfahrungen der vergangenen Jahre sollten ermutigen, diese These qualitativ und quantitativ zu vertiefen und zu erweitern:

Die Handhabung direktdemokratischer Elemente während der vergangenen fünf Jahre in den deutschen Bundesländern, Westeuropa (namentlich Italien und Portugal), den US-Bundesstaaten und der Schweiz zeigen, dass das Design der Direkten Demokratie, die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren und deren Abstimmung und Einbettung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse entscheidend sind für die Güte der Direkten Demokratie.

Die Verdeutlichung dieses direktdemokratisch gleichsam optimalen Designs und die Darstellung dessen zentraler Verfahrenselemente sind wiederum die Voraussetzung dafür, andere weniger optimale Verfahren einschätzen und bewerten zu können. Ersteres soll in diesem ersten Teil des Berichtes geschehen, damit anschliessend im zweiten Teil des Berichtes eine erste Bewertung der direktdemokratischen Verfahren und Einrichtungen in 31 europäischen Staaten erfolgen kann<sup>1</sup>.

## I. Die Direkte Demokratie als kontinentaler Vergleichs- und Austauschprozess

Der Versuch, Erkenntnisgewinne zur Verbesserung der direktdemokratischen Verfahren über deren internationalen Vergleich zu erschließen, ist nicht neu. Es lässt sich sogar zeigen, dass die Geschichte der Direkten Demokratie in Europa und den USA seit deren Anfängen in den Neuenglandstaaten des 17./18. Jahrhunderts die Geschichte eines einzigartigen transatlantischen sowie inner-europäischen Austausch- und Vergleichsprozesses darstellt<sup>2</sup>. Als Schweizer ist besonders zu betonen, wie viel die moderne Direkte Demokratie in der Schweiz der französischen Revolution sowie

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel beruht auf dem Text „Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten“, welcher im Herbst 2002 im Sammelband *Theo Schiller /Volker Minendorf* (Hrsg.) *Direkte Demokratie als Systemergänzung. Forschungsbeiträge und Perspektiven*, im Westdeutschen Verlag in Wiesbaden erscheinen wird.

<sup>2</sup> Zu den Anfängen vgl. Kölz (1996: 117), zur Bedeutung der Schweiz in der Direkten Demokratie der US-Bundesstaaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts insbesondere Gross (1999), zur doppelten Bedeutung der Schweiz für die Entwicklung der Direkten Demokratie im Bayern der 1940er und 1990er Jahre Seipe U Mayer (1997: 9 ff.)

dem Girondisten M. J. Condorcet im allgemeinen und dem deutschen Philosophen Friedrich Albert Lange im besonderen verdankt.<sup>3</sup>

Wenn man die Qualitäten von direktdemokratischen Verfahren optimieren will, muss man zuerst definieren, worin diese überhaupt liegen. Dafür lässt es sich einerseits an den historischen Ansprüchen derjenigen anknüpfen, welche in der Schweiz und den USA als Pioniere der modernen Direkten Demokratie bezeichnet werden dürfen. Welchen zusätzlichen Mehrwert die Direkte Demokratie schaffen soll, können wir aber auch von der Kritik an der ausschließlich parlamentarischen Demokratie ableiten, welche um Elemente der Direkten Demokratie ergänzt und erweitert und somit insgesamt demokratisiert werden soll.

„Eine ungewöhnlich tiefe Verstimmung über die schroff hervorgetretenen Mängel des Repräsentativsystems“ nannte Lange in seinem Kommentar zur Annahme der neuen Zürcher Kantonsverfassung vom April 1869, der damals direktdemokratischsten der Welt, als den wichtigsten Grund für die „Erschütterung der Gemüther“, welche das „Prinzip der direkten Gesetzgebung hervorschießen (ließ), wie den Kristall aus einer gesättigten Lösung“ (Der Landbote, Winterthur, 20.4.1869, Quellen nachfolgend zit. n. Gross/Klages 1996).

## II. Die Ansprüche der Direkten Demokratie

Mit der Einführung der Volksgesetzgebung waren folgende Ansprüche und Hoffnungen verknüpft:

- „Die maßgebende Macht und Gewalt (soll) aus den Händen Einzelner auf die starken Schultern der Gesamtheit verlegen werden“;
- „Das republikanische Leben bedürfe der steten und ruhigen Ausgleichung entgegengesetzter Strömungen“;
- „Das Volk (soll) mit politischen Kenntnissen und Anschauungen bereichert (werden).“;
- „Die Behörden, Staatsmänner, die Repräsentanten werden sich mehr als bisher bemühen, die Volkskreise mit ihren Gedanken und Überzeugungen vertraut zu machen“;
- „Das Volk wird ihnen mit dem klaren und unverfälschten Ausdruck seiner Bedürfnisse und Neigungen entgegenkommen“;<sup>4</sup>
- „Das geistige Leben des Volkes“ soll angeregt werden durch „eine gründliche Beschäftigung mit den großen Fragen des gemeinsamen öffentlichen Wohls“ (Der Landbote, 22.2.1868: 273);
- „Wir nehmen die Entscheidung unserer staatlichen Geschicke in die eigene Hand, wir wollen in irgendeiner Form das letzte Wort dazu zu sagen haben“ (Der Grütliener, Bern, 15.7.1868: 274).
- „Der Volkswille und der Zeitgeist, das Verständnis des schlichten Mannes und die großen Gedanken des Staatsmannes (sollen) friedlich vermittelt und versöhnt (werden).“
- „Die Herstellung der Volksherrschaft in glücklicher Verbindung mit der Repräsentation“ (Der Landbote, 17.12.1868: 274)

Als „Kern der Demokratischen Bewegung“, welche 1867 bis 1869 in einer eigentlichen demokratischen Revolution die liberale Herrschaft im Kanton Zürich durch jene der Direkten Demokratie ersetzte, nannten die Wortführer zwei Begründungen:

---

<sup>3</sup> Zu Condorcet: Kölz (1992), zu F. A. Lange: Mittendorf (1997); Gross (2000) sowie insbesondere Zinnel (2001).

<sup>4</sup> Alles Originalzitate aus dem „Landboten“ (18.1.1868: 273)

Erstens: „Unserer Ansicht besteht (der Kern der Bewegung) darin, daß das Volk sich den Respekt vor seinem eigenen Urteil, welchen die gewählten Repräsentanten ihm in allzu zahlreichen Fällen schroff verweigerten, auf verfassungsmäßigem Wege erzwingt“ (Der Landbote, 1.3.1868: 279).

Zweitens: „Wir protestieren gegen die Herabwürdigung des Zürchervolkes, welche darin liegt, daß man es für unfähig erklärt, den wahren Fortschritt zu erkennen und dafür Opfer zu bringen. Wir erblicken in der falschen Beurteilung des Volkes den hauptsächlichsten Keim der gegenwärtigen Bewegung“ (Der Landbote, 8.12.1868: 279).

Was hier als Anspruch und Hoffnung mit der Forderung nach Direkter Demokratie verbunden wird, sind Forderungen nach, in unsere gegenwärtige politische Sprache übersetzt, mehr öffentlicher Nachdenklichkeit, mehr Diskussion, mehr Gesprächen, mehr gemeinsamer Reflexion, mehr gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen, mehr politischer Vermittlung und mehr Ausgleich, mehr Macht für alle und weniger Macht für wenige, mehr Ausgleich der Macht und deren feinerer Verteilung, kurz: nach mehr öffentlichem Diskurs und „mehr Deliberation“, weniger Eigenmächtigkeit, mehr Legitimation durch Überzeugungsarbeit und Respekt vor dem Urteilsvermögen vieler Bürgerinnen und Bürger. Wenn John S. Dryzek schreibt „etwa 1990“ hätte es in der demokratischen Theorie eine „deliberative Wende“ gegeben, so muss man angesichts der direktdemokratischen Debatten in der Schweiz und den US-Pionierstaaten der Direkten Demokratie vor mehr als 100 Jahren den Eindruck gewinnen, Dryzek hätte sich um ein ganzes Jahrhundert vertan (Dryzek 2000: V).<sup>5</sup>

### III. Die Qualitäten und die Leistungen der Direkten Demokratie

Vor dem Hintergrund der Motivation, Kritik und Zielsetzungen jener Bewegung, welche in der Schweiz als Pionier der Direkten Demokratie bezeichnet werden kann, und den Erfahrungen mit der Direkten Demokratie in der Schweiz seither können als Produkt einer qualitativ gut ausgestalteten Direkten Demokratie folgende Qualitätsmerkmale definiert werden:

- Die Direkte Demokratie macht Politik kommunikativer. Die Legitimität muss kommunikativ beschafft, bestätigt oder in Frage gestellt werden.
- Die Direkte Demokratie zwingt zur öffentlichen Auseinandersetzung mit Argumenten, die sonst eher überhört werden.
- Die Direkte Demokratie verschafft Minderheiten, die im Parlament wenig oder gar nicht vertreten sind, das Recht, sich öffentlich und auf legitime Art und Weise Gehör zu verschaffen.
- Die Direkte Demokratie ermöglicht eine feinere Verteilung von politischer Macht und verschafft niemandem das Privileg, soviel Macht zu haben, dass er oder sie sicher ist, nicht ab und zu lernen zu müssen.

---

<sup>5</sup> Der erste Abschnitt im Vorwort von *Dryzek* heißt wörtlich: „Etwa 1990 nahm die Demokratietheorie definitiv eine Wende. Zuvor wurde das demokratische Ideal hauptsächlich in Kategorien der Aggregation von Präferenzen und von Interessen gesehen, welche durch Wahlen und Repräsentation in kollektive Entscheidungen einfließen würden. In einer deliberativen Demokratie wird das Wesen demokratischer Legitimation stattdessen in der Fähigkeit aller von einer kollektiven Entscheidung Betroffener gesucht, sich an einer authentischen Deliberation im Hinblick auf diese Entscheidung zu beteiligen. Diese Individuen sollten diese Entscheidung nur dann akzeptieren, wenn sie davon überzeugt werden konnten.“

Unterscheidet man die individuelle, die gesellschaftliche und die System-Ebenen voneinander, so ergeben sich in einer fein ausgestalteten Direkten Demokratie auf jeder Ebene folgende Leistungen, beziehungsweise Qualitäten<sup>6</sup>:

Tabelle I: Die Leistungen der Direkten Demokratie auf der individuellen, gesellschaftlichen und systemischen Ebene

<i>Individuell</i>	<i>Gesellschaftlich</i>	<i>Strukturell, systemisch</i>
Höhere politische Motivation	Mehr öffentliche politische Diskussion	(Thematisch) offenere zugänglichere Politik
Besseres politisches Informationsniveau	Mehr gesellschaftliches Lernen	Bessere Legitimation Entscheidungen
Mehr politische Kommunikation	Mehr Verständigungsbemühungen	Geringere Kluft zwischen BürgerIn und PolitikerIn
Höhere politische Qualifikation	Mehr gemeinsame Handlungen	Mehr Transparenz bezüglich der Entscheidungsmotive
Mehr Partizipationsmöglichkeiten	Bessere Machtverteilung	Starke politische Öff- und zugänglichere Me-
<u>Bessere politische Orientierung</u>	<u>Mehr gesellschaftliche Integration</u>	Entmonopolisierung der Politik

#### IV. Die wichtigsten Elemente eines optimalen Designs der Direkten Demokratie

Bezüglich des Designs der Direkten Demokratie, der Ausgestaltung der geltenden Verfahren und deren Einbettung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse gilt es nun darauf zu achten, dass in jeder der zehn Phasen<sup>7</sup>, die beispielsweise im wichtigsten direktdemokratischen Recht, dem Volksbegehren auf eine Revision der Verfassung oder der Gesetzgebung, voneinander unterschieden werden können, die Verfahren so ausgestaltet werden, dass diese Qualitäten optimal erreicht werden können.

In diesem Sinn lassen sich für jede dieser zehn Phasen entscheidende, wesentliche, sinnvolle und hilfreiche Verfahrenselemente zur Optimierung der direktdemokratischen Qualität definieren. Daraus ergeben sich zahlreiche Verfahrenselemente, deren Design und individuelle Ausgestaltung insgesamt für die Qualität der Direkten Demokratie und deren Leistungen entscheidend sind und hier als Maßstab für die Beurteilung weniger optimaler, real existierender Designs von Direkter Demokratie ausgeführt werden sollen.

<sup>6</sup> Hier handelt es sich um eine weiterentwickelte Darstellung, deren erste Variante ich an der Tagung zur Direkten Demokratie in Marburg im Juni 2001 vortragen und diskutieren konnte unter dem Titel „Die Verfahren schaffen die Qualität der Direkten Demokratie“

<sup>7</sup> In meinem unveröffentlichten Amsterdamer Vortrag vor dem Initiative and Referendum Institute Europe (IRIE) „The design of Direct Democracy is the choice“ (Januar 2002 habe ich folgende zehn Phasen eines direktdemokratischen Initiativprojektes im schweizerischen Sinne voneinander unterschieden: 1. Die Entwicklung der Idee; 2. Von der individuellen Idee zum gemeinsamen Projekt; 3. Offizielle Beantragung des Volksbegehrens und Beginn der Unterschriftensammlung; 4. Unterschriftensammlung; 5. Vorparlamentarische Ver- und Aushandlungsphase innerhalb der Verwaltung, Interessierter Verbände und der Parteien mit Stellungnahme und Antrag der Regierung ans Parlament; 6. Parlamentarische Verhandlungen und Beschlussantrag, evtl. eigenes „Gegenprojekt“; 7. Öffentliche Meinungs- und Willensbildung und heiße Phase der Volksabstimmungskampagne; 8. Volksentscheid; 9. Öffentliche Interpretation des Entscheides; 10. Umsetzung und Implementation des Entscheides (eventuell geht dem auch noch eine gerichtliche Auseinandersetzung voraus).

#### 4.1. Entscheidend für die Qualität der Direkten Demokratie

Die entscheidenden und wichtigsten fünf Verfahrenselemente der Direkten Demokratie sind:

1. **Themenausschlusskatalog:** Wie viele politische Themen sind vom direktdemokratischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen?
2. **Die Einstiegshürden:** Wie viel Unterschriften von Stimmberechtigten muss ich sammeln, um einen Volksentscheid erzwingen zu können?
3. **Fristen:** Wie viel Zeit habe ich, um diese Unterschriften zu sammeln?
4. **Mehrheitserfordernisse/Quoren:** Werden im Volksentscheid an die entscheidende Mehrheit der Abstimmenden irgendwelche besonderen Anforderungen gestellt (Beteiligungserfordernis, Mehrheitserfordernis, qualifizierte Mehrheiten u. ä.)?
5. **Kohärenz der direktdemokratischen Elemente:** Die einzelnen direktdemokratischen Elemente auf der Verfassungs- und Gesetzesebene müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass ein Unterlaufen direktdemokratischer Entscheide durch Behörden oder Regierungen nicht möglich sind.

#### 4.2. Wesentlich für die Qualität der Direkten Demokratie

Die wesentlichen Verfahrenselemente in einer gut designten Direkten Demokratie sind:

1. **Form der Unterschriftensammlung:** Wie kann ich diese Unterschriften sammeln? Gibt es ein freies Unterschriftensammeln mit anschließender offizieller Beglaubigung, oder dürfen die Bürgerinnen und Bürger nur in Gemeindeganzleien und/oder notarieller Aufsicht unterzeichnen?
2. **Einbezug und Gegenvorschlagsrecht des Parlamentes:** Die indirekte und direktdemokratische Seite der Demokratie müssen miteinander verknüpft werden; beispielsweise sollte das Parlament jede Volksinitiative beraten und gegebenenfalls sollte in die Mehrheit oder Minderheiten im Parlament sollten das Recht haben einer Volksinitiative auch einen parlamentarischen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, so dass die Stimmenden auswählen können zwischen mindestens drei sachlichen Optionen.
3. **Information der Stimmberechtigten:** Der inhaltlichen Qualifizierung der Stimmberechtigten und der Auseinandersetzung unter ihnen sollten viele Anstrengungen gewidmet werden. Ein Abstimmungsbüchlein (USA: "Voter pamphlet") ist ein Minimum; die neuen elektronischen Kommunikationsmittel als „individuelle Massenkommunikationsmittel“ (Leggewie) erlauben zusätzlich ein Mehreres.

#### **4.3. Nützlich und sinnvoll für die Qualität der Direkten Demokratie**

Als nützliche und sinnvolle Verfahrenselemente einer optimal designten Direkten Demokratie können angesehen werden:

1. Regierung und Verwaltung müssen ausreichend Zeit haben , um angesichts einer Volksinitiative alle interessierten verbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen anhören und eine ausgereifte Stellung zum Initiativprojekt vertreten zu können (mindestens ein halbes Jahr);
2. Auch das Parlament muss genügend Zeit haben für Anhörungen und die Beratung der Initiative sowie die Diskussion eines eventuellen Gegenvorschlages (In einem Einkammerparlament mindestens zwei Lesungen, insgesamt ein halbes Jahr);
3. Zwischen der Antragstellung des Parlamentes und der Volksabstimmung muss wiederum ausreichend Zeit für die öffentliche Diskussion vorhanden sein (wiederum etwa ein halbes Jahr vor allem wenn grosse Ferien dabei sind);
4. Der öffentliche Meinungs- und Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten muss fair (Ressourcenausgleich), transparent (Herkunft der Ressourcen) und wahrhaftig sein ;
5. Nur die Volksabstimmung an der Urne oder per Post oder später über das Internet kann die freie und geheime Stimmabgabe gewährleisten (keine Versammlungsdemokratie)
6. Verfeinerte Instrumente der Direkten Demokratie (Konstruktives Referendum, Antragsrechte ans Parlament, Differenzierung zwischen fakultativen und obligatorischen Rechten u.a.m.)
7. Trägerinnen von Volksinitiativen und Referenden sollte nach Abgabe der Unterschriften und der Ansetzung des Abstimmungstermins ein Teil der Kosten der Kampagne vorfinanziert oder rückerstattet werden.

#### **4.4. Hilfreiche Verfahrenselemente**

Folgende Verfahrenselemente heben die Qualität der Direkten Demokratie und sind hilfreich:

1. Unterstützung der Arbeit der Initianten durch die Verwaltung.
2. Eine demokratische und kommunikative Infrastruktur in den Gemeinden (Freie und zentrale Versammlungsorte; allen offen stehende politische Infrastruktur, freie Werbeflächen in Zeitungen, Radio, Fernsehen und dem öffentlichen Raum u.ä.)
3. Parteien als wesentliche Träger der Demokratie sollten staatlich unterstützt werden.

## V. Erste Ergebnis des Vergleichs der direktdemokratischen Verfahren

Die Qualität des Spezifischen erschließt sich nur aus dem Vergleich mit anderen. Da es vorerst nur in der Schweiz<sup>8</sup> auf nationaler Ebene die Direkte Demokratie gibt, beziehe ich mich für den Vergleich der wichtigsten fünf Verfahrenselemente mit der Schweiz auf die der USBundesstaaten<sup>9</sup> mit Direkter Demokratie und die deutschen Bundesländer<sup>10</sup>, wobei ich aus letzteren beiden Zusammen eine Art durchschnittliche qualitative Tendenz aller US-Staaten und deutschen Bundesländer entwickelt habe. Dies ergibt folgendes Bild:

*Tabelle 2: Qualitativer Vergleich der fünf wichtigsten direktdemokratischsten Verfahrenselemente in der Schweiz, den US-Bundesstaaten und den deutschen Bundesländern*

	<i>US-Bundesstaaten</i>	<i>Schweiz</i>	<i>Deutsche Bundesländer</i>
Einstiegshürde	Mittel (ca. fünf Prozent)	Niedrig (Ein bis zwei Prozent)	Hoch (bis zwanzig Pro-
Zeit zum Sammeln der Unterschriften	Wenig	Viel	Sehr wenig
Art des Unterschriftensammelns	Frei	Frei	Schwer behindert und behördlicher Aufsicht
Beteiligungs- und Zustimmungsquoren	Keine	Keine	Hohe und teilweise dop- Quoren
Themenausschluss	Keiner	Gering	Weit

Die Tabelle zeigt, dass die Verfahren in der Schweiz so ausgestaltet sind, dass die Qualitäten der Direkten Demokratie weit eher erreicht werden können als in Deutschland und etwas besser erreicht werden können als in den USA.

Diese Beurteilung wird noch etwas plausibler, wenn die Umfeldbedingungen der Direkten Demokratie in den drei Ländern in den Vergleich mit einbezogen werden. Weil die Direkte Demokratie die Politik vor allem kommunikativer machen will, Legitimation für das Bestehende, Neue oder zu Verändernde vor allem durch die faire, breite und intensive Deliberation und Diskussion erreicht werden soll, kann als wichtigstes Element des Umfeldes die Strukturen der Öffentlichkeiten einer Gesellschaft angesehen werden. Wobei ich daran erinnern möchte, dass die Struktur der Öffentlichkeit von der Direkten Demokratie beeinflusst wird, folglich also nicht als ganz von ihr unabhängig angesehen werden darf.

<sup>8</sup> Neu und als Einführung besonders geeignet: *Neidhart (2002)*; weiter zur Direkten Demokratie in der Schweiz: *Hangartner/Kley (2000)*; *Tschannen (1995)*.

<sup>9</sup> Zur Direkten Demokratie in den USA vergleiche insbesondere: *Cronin (1989)*; *Bowler/Donovan/!olbert (1998)*; *Zimmeruran (2001)*; *Sabato/Ernst/Larson (2001)*. Ellis (2002)

<sup>10</sup> Zur Direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern: *Klages/Paulus (1995)*; *Weixner (2002)*; s. auch den Beitrag von Rehmet in diesem Band. Zum Vergleich USA/Deutschland: *Heußner (1994)*.

Tabelle 3: Vergleich der wichtigsten Umfeldbedingungen der Direkten Demokratie in der Schweiz, den US-Bundesstaaten und den deutschen Bundesländern vor allem im Hinblick auf die politische Öffentlichkeit und die Einbettung in den parlamentarischen Entscheidungsprozess

	<i>US-Bundesstaaten</i>	<i>Schweiz</i>	<i>Deutsche Bundesländer</i>
<i>Struktur des Fernsehens</i>	Hegemoniale Position des Privaten Fernsehens	Öffentliches Fernsehen, sehr wenig private Kanäle	Privates und öffentliches Fernsehen
<i>Struktur der Öffentlichkeit</i>	Hegemoniale TV-Öffentlichkeit mit wichtigen Printmedien	Vielfältige und bedeutende Printmedienkultur	Vielfältige Print- und TV-Öffentlichkeiten
<i>Versammlungskultur</i>	Marginal	Intakt	Erodierend
<i>Politische Kultur</i>	Republikanische politische Traditionen, DD marginal	DD als zentrales Element der politischen Kultur	„Historische“ Angst vor dem Volk, elitär delegatorisches Politikverständnis dominiert
<i>Demokratische Kultur</i>	Desintegratives Verhältnis zwischen direkter und indirekter Demokratie	Integration von indirekter Demokratie und Direkter Demokratie	Dominierende indirekte Demokratie
<i>Verfassungsgerichtsbarkeit</i>	Hohe Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit	Verfassungsgerichtsbarkeit nur auf kantonaler Ebene	Hohe Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit
<i>Bedeutung und Charakter der Parteien</i>	Kaum Parteien, eher Wahlvereine, starke Interessensgruppen	Schwache Parteien, stärkere Verbände	Parteien dominieren Politik fast gänzlich, starke Verbände

## VI. Wertung der Folgen des Designs der Direkten Demokratie in den einzelnen Regionen

Die in den drei Staaten geltenden Verfahren der Direkten Demokratie (DD) und die dort jeweils herrschenden, politisch kulturellen Umfeldbedingungen und institutionellen Ausprägungen ergeben unterschiedliche direktdemokratische Kulturen, die zugespitzt bezeichnet werden können wie in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Vergleich der direktdemokratischen Kulturen in der Schweiz, den US-Bundesstaaten und den deutschen Bundesländern

	<i>US-Bundesstaaten</i>	<i>Schweiz</i>	<i>Deutsche Bundesländer</i>
Gesellschaftlich	Desintegrativ	Integrativ	Zu selten
Verhältnis zum Parlament	Antagonistisch	Kooperativ	Zu selten
Charakter der DD	Konfrontativ	Interaktiv	Marginal
Kosten der DD	Enorm teuer	Relativ günstig	Aufwändig, aber erschwinglich
Kultur der DD	Kolonialisiert, neooligarchisch	Relativ zugänglich, Oligarchische Tendenzen	Autoritär, obrigkeitlich dominiert

## VII. Reformvorschläge zur Optimierung des Designs der Direkten Demokratie in den einzelnen Regionen

Daraus ergeben sich mögliche Lehren für die Reform der direktdemokratischen Verfahren, welche den einzelnen Kulturen erlauben würde, ihre direktdemokratische Qualität zu erhöhen und zu optimieren. Für die drei Staaten sehe ich vor allem folgenden Reformbedarf:

Tabelle 5: Der direktdemokratische Reformbedarf in der Schweiz, den US-Bundesstaaten und den deutschen Bundesländern

<i>US-Bundesstaaten</i>	<i>Schweiz</i>	<i>Deutsche Bundesländer</i>
In die einzelnen Phasen ist viel mehr Zeit einzuräumen	Demokratisierung des kollektiven Willensbildungsprozesses	Senkung der Einstiegshürden
Mehr institutionelle Interaktionsmöglichkeiten (Gegenvorschlagsrecht für das Parlament)	Ressourcenausgleich schafft mehr Fairness	Massiver Abbau der Beteiligungsquoten; Verzicht auf Zustimmungsquoren
Weitgehenderer Ausgleich der Ressourcen	Mehr Transparenz bezüglich der Ressourcen in den Kampagnen	Längere Sammel- und Behandlungsfristen; mehr Zeit in den einzelnen Phasen
Bessere Verteilung der Vorlagen auf mehr Abstimmungstermine	Staatliche Unterstützung für Parteien und Träger von Initiativen und Referenden	Abbau des Themenausschlusskataloges

Einzelne dieser Reformvorschläge zur Erhöhung der direktdemokratischen Qualität sollen zum Schluss noch etwas eingehender erläutert werden:

Wenn eingangs die Kommunikation und öffentliche Deliberation gleichsam als „Seelen der Direkten Demokratie“ angesehen worden sind, dann müssen die Verfahren der Direkten Demokratie - sofern deren Leistungen gewollt und angestrebt werden - so ausgestaltet werden, dass die Kommunikation auf allen Ebenen und unter allen möglichen, einander vorerst fremden Bürgerinnen und Bürgern ermutigt und nicht behindert wird. Beteiligungs- und Zustimmungsquoren ermutigen hingegen zur Kommunikationsverweigerung von Seiten derjenigen, die den Status quo erhalten wollen. Denn es ist oft einfacher, die Befürworter einer Reform durch die Verweigerung der Diskussion und der Beteiligung daran zu hindern, das Quorum zu erreichen, statt sie in der Volksabstimmung in die Minderheit zu versetzen<sup>11</sup>. Nachdenken, Diskussion, Begegnungen und Interaktionen benötigen Zeit. Ebenso Aushandlungsprozesse und Verständigungsanstrengungen zwischen Vertretern verschiedener Interessen und Organisationen. Wird diese Zeit nicht gewährt, so bevorteilen die Verfahren wiederum die etablierten Interessen, die ressourcenmächtigen Interessen und jene Kräfte, welche der Auseinandersetzung ohnehin aus dem Wege gehen möchten. Ganz abgesehen davon, dass ohne verfahrensspezifischer Einräumung von genügend Zeit, der Gewinn an Integration

<sup>11</sup> Vergleiche dazu: Jung (1999e) und (2001g). In dieser Beziehung halbwegs hilfreich auch Abromeit 2002. Einschlägige negative Quorumserfahrungen gibt es zu Hauf auch in Italien, vgl. dazu Capretti (1999) und (2001). Im Frühjahr 2000 „gewann“ der spätere Regierungschef Berlusconi ein Referendum, das von der linken Regierung befürwortet wurde, in dem er seine Anhänger aufrief „zu Hause zu bleiben“, damit auch die „Regierung nach Hause gehen“ müsse.

praktisch unmöglich wird. Entsprechend sind die Fristen in den einzelnen Prozessabschnitten zu gestalten: Wenn nur vierzehn Tage zur Sammlung von meist ohnehin zu vielen Unterschriften zur Verfügung stehen, dann können Organisationen, die nicht schon etabliert und gefestigt sind, von dem eigentlich für sie gedachten direktdemokratischen Instrument kaum bis gar nicht erfolgreich Gebrauch machen. Ein halbes bis zu einem ganzen Jahr wäre als Sammelfrist ungleich hilfreicher.

In ihrem Bericht „Democracy by Initiative“ zu möglichen Reformen der Direkten Demokratie in Kalifornien empfiehlt die offizielle Untersuchungskommission ausdrücklich eine Verlängerung der Fristen der Unterschriftensammlung (von 150 auf 180 Tage), um mehr öffentliche Debatten zu ermöglichen, die Abhängigkeit von Geldmitteln und bezahlten Unterschriftensammlern zu verringern und die Qualität der öffentlichen Debatte zu steigern (California Commission on Campaign Financing: 162 f.).

Das gleiche gilt auch für die Fristen und die Verfahren, welche der Verwaltung, den organisierten Interessen und ihren Verbänden, den Parteien und dem Parlament zur Verfügung stehen. In Kalifornien geht jedes Volksbegehren völlig am Parlament vorbei, in der Schweiz beginnt nach Abgabe der Unterschriften ein vielfältiger und ausgedehnter Konsultations- und unter Umständen auch Aushandlungsprozess.<sup>12</sup> Sollen auch in Kalifornien wirkliche Auseinandersetzungen, Anstrengungen und Bemühungen zum Verständnis, zum Interessenausgleich und eventuell gar Kompromiss ermöglicht werden, so darf niemals zu schnell, beispielsweise schon ein halbes Jahr nach Abgabe der Unterschriften, abgestimmt werden wollen; den Institutionen ist mindestens ein Jahr, wenn nicht gar anderthalb Jahre Zeit zu lassen. Das hat nichts mit „Hinauströdeln“ zu tun, sondern mit dem Bemühen, Initianten ernst zu nehmen, die Rationalität des Systems und der Verfahren ebenso wie die Chancen zur Kompromissfindung zu steigern.<sup>13</sup>

Denn die Direkte Demokratie ist viel mehr als eine von Emotionen - und vom Moment - geleitete Umfrage- oder Fast-Food-Demokratie, und schon gar keine Instant-Democracy.<sup>14</sup>

In einer Beziehung kann die Schweiz bereits auch von direktdemokratischen Einrichtungen einzelner Bundesländer und von Bemühungen in Kalifornien lernen. Die Tradition der deutschen Wahlkampfkostenrückerstattung hat in fünf Bundesländern dazugeführt, dass Initianten von Volksbegehren nach Abgabe der Unterschriften oder nach dem Volksentscheid - unabhängig vom Ausgang selbstverständlich - ein angemessener Beitrag an den Kosten der Abstimmungskampagne und pro gesammelte Unterschrift erstattet wird (näheres dazu bei Jung 2000b: 83). Entsprechende Bemühungen im Zuge der Reformdebatte der Volksrechte auf Bundesebene und der laufenden zürcherischen Verfassungsrevision in der Schweiz scheiterten.

In der Schweiz ist die Sensibilität noch zu gering dafür, dass die Qualität des Ergebnisses auch von der Qualität des Entscheidungsprozesses abhängig ist, d. h. von dessen Fairness, Transparenz und Korrektheit. Wobei die Transparenz des teilweise sehr unterschiedlichen finanziellen Engagements der Beteiligten in Bezug auf Umfang und Herkunft der Geldmittel wiederum die Voraussetzung für die Einsicht ist, dass die Öffentlichkeit ein Interesse am Ausgleich der finanziellen Möglichkeiten der Befürworter und Gegner einer Reform haben

---

<sup>12</sup> Auch in dieser Beziehung macht die Kalifornische Untersuchungskommission Reformvorschläge, welche das Parlament in den Initiativprozess zurückführen würden; dies würde dessen Motivation erhöhen einen Kompromiss zu suchen und würde zusätzliche öffentliche Diskussionsanregungen der Initiative schaffen und auch die Parlamentarier wieder ihre Verantwortung wahrnehmen statt einfach auf die Stimmberechtigten ab-schieben lassen (California Commission on Campaign Financing: 330 f.).

<sup>13</sup> So meint Elisabeth R. Gerber (1999: 145) ausdrücklich, dass die mittels Initiativen realisierten Gesetze mehr unbeabsichtigte (negative) Konsequenzen mit sich brachten weil sie viele der sonst parlamentarisch üblichen Aushandlungsverfahren nicht hätten durchlaufen müssen.

<sup>14</sup> Mehr dazu in Gross (1999: 97 f.); und bezüglich der Folgen des Ignorierens solcher Überlegungen: Schrag (1999: 188), Broder (2000).

könnte. In dieser Beziehung könnten 2002/2003 erste Reformversuche in der Schweiz gelingen, doch ist deren Schicksal noch sehr unbestimmt.<sup>15</sup>

In Kalifornien gab es zeitweilig freiwillige Vereinbarungen der TV-Veranstalter, ein Zehntel der Zeit, welche von einer Seite einer Kampagne zur Unterstützung ihrer Position investiert wurde, freiwillig der Gegenseite zur Verfügung zu stellen. Auch in dieser Beziehung gibt es derzeit Bemühungen in der Schweiz, allerdings mehr im Hinblick auf die Werbung in den Tageszeitungen und auf den Plakatflächen.

Zu beachten ist schließlich auch die Notwendigkeit von genügend Zeit für die öffentliche Debatte im unmittelbaren Vorfeld der Volksabstimmung sowie die Kohärenz der direktdemokratischen Verfahren. Das unrühmlichste negative Beispiel zum ersteren bot Portugal, dessen Staatspräsident 1998 ganze drei Wochen für den Abstimmungskampf um das Plebiszit zur Frage der Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches gewährte, für deren Entscheidung das Parlament nicht die Verantwortung übernehmen wollte. Was in der kaum weniger katholischen Schweiz 20 Jahre und verschiedene Volksbegehren und Referenden benötigte, wollte die portugiesische Elite in ganz wenigen Wochen diskutiert und entschieden haben. Dieses Verfahren hat die Idee der Direkten Demokratie in Portugal nachhaltig diskreditiert. Neuerdings dient es auch noch den konservativen Kräften dazu, neuerliche Liberalisierungsbemühungen mittels Verweis auf ein Votum „des Volkes“ zu behindern, dessen Legitimität durch das völlig unzulängliche Verfahren mehr als in Zweifel gezogen werden darf. Bezüglich der Kohärenz der direktdemokratischen Verfahren lässt sich vom negativen Beispiel Sloweniens lernen: Dort verfügen die Bürgerinnen (neben einer Parlamentsminderheit) über ein Gesetzesreferendumsrecht, nicht jedoch über das obligatorische Verfassungsreferendum. Dies könnte bedeuten, dass missliebige Gesetzesabstimmungen - obwohl bindend - über eine Verfassungsrevision durch das Parlament unterlaufen werden könnten, was nicht nur deren Legitimität, sondern vor allem auch der Integration, Motivation und Identifikation der Bürgerinnen und Bürger nur abträglich wäre.<sup>16</sup>

Die Leistungssteigerung und Optimierung der Qualität der Direkten Demokratie ist mehr als ein Selbstzweck. Ihre Bedeutung geht weit über die Demokratisierung der lokalen, regionalen und nationalen Demokratien hinaus. Denn nur motivierte und selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger, welche im lokalen, regionalen und nationalen Umfeld positive politische Erfahrungen hinter sich haben, werden den Mut und die Zuversicht haben, direktdemokratische Elemente dort einzufordern, wo sie besonders notwendig sind: im Rahmen der europäischen Verfassung. Denn nicht nur Europa hat mehr Demokratie nötig, auch die Demokratie selber benötigt die europäische, transnationale Verankerung, wenn die demokratische Substanz nicht im gleichen Maß erodieren soll wie die Autonomie des Nationalstaates (vgl. dazu Erne/Gross/Kaufmann/Kleger 1995).

Um dies zu verhindern ist eine qualitativ optimal ausgestaltete Direkte Demokratie doppelt notwendig: Sowohl um die Voraussetzungen für eine dazu notwendige europäische Demokratiebewegung zu schaffen als auch um die künftige europäische Demokratie so zu gestalten, dass diese sich im Repräsentativen nicht recht eigentlich erschöpft, sondern um die wichtigsten direktdemokratischen Elemente ergänzt auch auf transnationaler Ebene Demokratie überhaupt ermöglicht.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Das Neueste dazu auf der Homepage des Zürcher Verfassungsrates <http://www.verfassungsrat.zh.ch> und der schweizerischen Bundesversammlung <http://www.parlament.ch>.

<sup>16</sup> Einen kritischen Überblick über die direktdemokratischen Verfahren und Praxen in über zwei Dutzend europäischer Staaten wird der Ende 2002 publizierte Weltalmanach für Initiative und Referenden geben, der von der europäischen Stiftung „Initiative & Referendum-Institute“ in Amsterdam und dessen Vorsitzenden Bruno Kaufmann herausgegeben werden wird (Kaufmann 2002, i.V.).

<sup>17</sup> Das Neueste dazu jeweils auf der Homepage <http://www.andigross.ch>.