universität wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Wirkungen und Grenzen direkter Demokratie
unter besonderer Berücksichtigung
der direktdemokratischen Einrichtungen
und Verfahren der Schweiz und Kaliforniens“

Verfasserin

Marion Müller, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 066 824
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Masterstudium Politikwissenschaft
Betreuerin / Betreuer:	Univ.-Prof. Dr. Karl Ucakar

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel erstellt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Ort, Datum	Unterschrift

Danksagung

Für die Annahme, Betreuung und Begutachtung der vorliegenden Arbeit möchte ich Univ.-Prof. Dr. Karl Ucakar danken.

Mein innigster und persönlichster Dank gilt selbstverständlich meinen Eltern, die mir bei gesundheitlichen Rückschlägen, aber auch bei der Vereinbarkeit von Studium und Berufstätigkeit den nötigen Rückhalt geben und mir in ihrem Fleiß und Tatendrang ein großes Vorbild sind.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG 8

1.1 Thematische Einführung und aktuelle Relevanz des Themas 8

1.2 Inhaltlicher Überblick, Thesen und forschungsleitende Fragestellungen 9

1.3 Methodische Vorgehensweise 11

2. ANTIKE DEMOKRATIE ALS „WIEGE DER DIREKTEN DEMOKRATIE“ 13

3. WEGE ZUR MODERNEN DEMOKRATIETHEORIE 17

3.1 Thomas Hobbes` Demokratiekritik 17

3.2 John Locke und die Grundlegung des frühliberalen Konstitutionalismus 19

3.3 Charles de Secondat Montesquieus Modell aus demokratietheoretischer Sicht 21

3.4 Jean-Jacques Rousseaus Beitrag zur Demokratietheorie 23

3.5 Die *Federalist Papers* und ihr demokratietheoretischer Beitrag 25

3.6 Demokratiebegriff bei Karl Marx und Friedrich Engels 27

4. THEORETISCHE VERORTUNG DIREKTER DEMOKRATIE 30

4.1 Begriffsbestimmungen 30

4.2 Genese der direkten Demokratie 31

4.2.1 Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz 31

4.2.2 Entwicklung der direkten Demokratie in den USA bzw. in Kalifornien 33

5. DIREKTDEMOKRATISCHE EINRICHTUNGEN UND VERFAHREN IN DER SCHWEIZ UND IN KALIFORNIEN 35

5.1 Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz 36

5.2 Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in Kalifornien 39

6. POLITISCHE AKTEURINNEN UND AKTEURE IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE 42

6.1 Staatsorgane als AkteurInnen in der direkten Demokratie 42

6.2 Gesellschaftliche AkteurInnen in der direkten Demokratie 43

6.2.1 Parteien in der direkten Demokratie 43
6.2.2 Interessengruppen als AkteurInnen der direkten Demokratie 44
6.2.3 BürgerInnen als politische AkteurInnen in der Direktdemokratie 45
6.3 Medien und PR-Industrie als weitere AkteurInnen der direkten Demokratie 46
7. DIE WIRKUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE 48
7.1 Die Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine AkteurInnen 49
7.2 Die Wirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit 57
7.3 Die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie 61
7.3.1 Gesellschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie im Allgemeinen 61
7.3.2 Die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie auf Minderheiten 62
7.4 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie 68
7.4.1 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie aus der Sicht der Kritiker 69
7.4.2 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie aus der Sicht der Befürworter 72
7.4.3 Leistungsprofil der Wirtschaft in der Schweiz und in Kalifornien 76
7.5 Der Einfluss der direkten Demokratie auf die (Schweizer) Außenpolitik 78
8. DIREKTE DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT IN DER SCHWEIZ UND KALIFORNIEN 81
8.1 Das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat 81
8.2 Der Initiativprozess und seine rechtliche Prüfung 83
9. VOLKSINITIATIVEN UND GRUNDRECHTE 85
10. GRENZEN DIREKTER DEMOKRATIE 87
10.1 Unterschiede der politischen Einstellungen von Volk und Elite 88
10.2 Einflussnahme von Interessengruppen in der direkten Demokratie 89

10.3 Direkte Demokratie und Grundrechte aus der Sicht der Elite 91
10.4 Direkte Demokratie und Grundrechte aus der Sicht der BürgerInnen 92
10.5 Das Dilemma der Informationsverarbeitung 93
10.6 Direkte Demokratie und Minderheiten 94
11. RESÜMEE 103
11.1 Zusammenfassung der Ergebnisse 103
11.2 Auswertung der Ergebnisse 107
LITERATURVERZEICHNIS 111
ANHANG 124
Experteninterview 1 (EI 1) mit Altbundesrat Dr. Christoph Blocher 124
Experteninterview 2 (EI 2) mit Steve D. Boilard, Ph.D. 127
Experteninterview 3 (EI 3) mit Bruce Cain, PhD 129
Experteninterview 4 (EI 4) mit Delavan Dickson, PhD, JD 132
Experteninterview 5 (EI 5) mit Edward (Ted) L. Lascher, Jr. 136
Experteninterview 6 (EI 6) mit Prof. Dr. Thomas Widmer 138
ABSTRACT 144
CURRICULUM VITAE 145

1. EINFÜHRUNG

> „*Ein Gespenst geht um und lässt sich nicht mehr vertreiben: das Gespenst der Demokratiekrise. Es hat sich eingenistet in den theoretischen Diskursen von Philosophie, Politikwissenschaft und Soziologie, beschäftigt die Medien landauf, landab; und selbst unter den politischen Eliten verbreitet sich die Ansicht: Es steht nicht zum Besten mit der Demokratie. Colin Crouch (2004) hat erfolgreich den Begriff der Postdemokratie in die Welt der Essays und öffentlichen Debatten eingebracht. Die Demokratie, so Crouch, könnte ihre beste Zeit hinter sich haben und nähert sich als postdemokratischer Hybrid langsam wieder den elitär exklusiven Strukturen und Verfahren vordemokratischer Zeiten*“ (Merkel 2014: 2).

1.1 Thematische Einführung und aktuelle Relevanz des Themas

Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligung, sowie Vertrauensverlust in die politischen Institutionen und ihre EntscheidungsträgerInnen kennzeichnen den derzeitigen Zustand der repräsentativen Demokratie. Die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie – Wahlen, Parteien und Parlamente – verlieren zunehmend an Integrations- und Überzeugungskraft. Wirtschaftskrise und Korruptionsskandale verschärfen diesen Stimmungstrend, gleichzeitig wird die Forderung nach einem Ausbau der direkten Demokratie unüberhörbar.

Möckli (1994: 17) folgend wird direkte Demokratie „weder als Gegensatz noch als Alternative, sondern als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie“ verstanden, die repräsentative Demokratie voraussetzt. Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat, das zweifelsfrei auch in ausschließlich repräsentativ konzipierten Systemen existiert, tritt durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente allerdings in besonderer Deutlichkeit in Erscheinung [1] (vgl. Christmann 2011: 25). Grundrechtsproblematische Volksinitiativen in der Schweiz und in Kalifornien werfen die Frage nach der Balance zwischen direkter Demokratie und rechtsstaatlichen Grenzen auf (vgl. ebd.), die es im Rahmen dieser Arbeit näher zu beleuchten gilt.

Die Annahme von umstrittenen Volksinitiativen – wie der Minarettverbots- und der Ausschaffungsinitiative – hat verstärktes öffentliches Interesse an der Vereinbarkeit demokratischer Entscheide mit anderen Prinzipien politischer Systeme oder mit Grund- und Menschenrechten hervor gerufen (vgl. ebd.).

[1] Mit der Bezeichnung „spannungsreiche[s] Verhältnis“ lehne ich mich an Christmann (2011) an.

Das Faktum, dass in einer liberalen Demokratie die Wiedereinführung der Todesstrafe – beispielsweise bei Mord mit sexuellem Missbrauch – möglich sein soll, ruft KritikerInnen direktdemokratischer Verfahren auf den Plan, die eine Gefahr darin sehen, dass zu viel Macht in den Händen des Volkes konzentriert sei (vgl. ebd.: 21).

Die Schweiz und Kalifornien wurden zum einen als Beispiele für die Bearbeitung dieser Thematik ausgewählt, da die Schweiz ob des Kriteriums der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Kalifornien wegen der stark ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit prädestiniert erschienen (vgl. Christmann 2012: 83), die Wirkungen – insbesondere auf die Staatstätigkeit, aber auch auf die Gesellschaft und die Wirtschaft – sowie die Grenzen der direkten Demokratie zu beleuchten. Zudem sind ausdifferenzierte direktdemokratische Instrumente in diesen Staaten Teil des politischen Alltags (vgl. Möckli 1994: 18).

1.2 Inhaltlicher Überblick, Thesen und forschungsleitende Fragestellungen

Die vorliegende Arbeit setzt sich nach der Einleitung mit der antiken Demokratie als „Wiege der direkten Demokratie“ auseinander. Die athenische (oder auch attische) Demokratie wird mit ihrem hohen Grad an bürgerlicher Partizipation vielfach als Vorbild einer direkten Demokratie heran gezogen und stellt eine frühe Vorläuferin einer auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierenden politischen Ordnung dar.

In einem weiteren theoretischen Abschnitt wird auf die Entwicklung zur modernen Demokratietheorie eingegangen und die demokratietheoretische Bedeutung von Thomas Hobbes, John Locke, Charles de Secondat Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, der Federlist Papers sowie von Karl Marx und Friedrich Engels näher beleuchtet.

Begriffsbestimmungen und die Genese der direkten Demokratie schließen im nachfolgenden Kapitel an. Die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz und in den USA – mit besonderem Augenmerk auf Kalifornien – bildet den Schwerpunkt dieses Abschnitts.

Im Zuge einer differenzierten Betrachtung der direkten Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien gilt es zunächst, auf die direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren in diesen Staaten einzugehen.

Ein weiteres Kapitel ist den politischen AkteurInnen in der direkten Demokratie gewidmet. Staatsorgane, gesellschaftliche AkteurInnen – am Beispiel der Parteien, Interessengruppen

und der StimmbürgerInnen – sowie die Medien und die PR-Industrie sollen im Hinblick auf ihre Funktion in der direkten Demokratie näher betrachtet werden.

Einen zentralen Bestandteil der Arbeit bildet die Analyse der Wirkungen der direkten Demokratie. Dazu versuche ich zunächst, den Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine AkteurInnen nachzugehen, werde aber auch die Effekte auf die Staatstätigkeit eingehend beleuchten. Die gesellschaftlichen und ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie bilden für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen eine weitere wesentliche Grundlage. Schließlich soll auch der Einfluss der direkten Demokratie auf die Außenpolitik (in diesem Fall nur der Schweiz) berücksichtigt werden.

Im nächsten Abschnitt werden das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat sowie der Initiativprozess und seine rechtliche Prüfung thematisiert. Weiters stelle ich im nachfolgenden Kapitel Betrachtungen zu Volksinitiativen und Grundrechten an. Dazu erscheint es von Bedeutung, grundrechtsproblematische Volksinitiativen in der Schweiz und in Kalifornien näher zu hinterfragen.

Schließlich gilt es, sich den Grenzen der direkten Demokratie anzunähern. Zu diesem Zweck werde ich zunächst die Unterschiede der politischen Einstellungen von Stimmvolk und Elite beleuchten und der Einflussnahme von Interessengruppen in der direkten Demokratie nachgehen. In diesem Abschnitt gilt es aber auch, sich mit der Problematik der direkten Demokratie und Grundrechten – einerseits aus der Perspektive der Elite und andererseits aus der Sicht der StimmbürgerInnen – auseinander zu setzen. Zum Abschluss wird das Dilemma der Informationsverarbeitung und der umstrittenen Sachkompetenz von Stimmvolk und Elite erörtert, um letztlich auf die kontroversiell geführte Debatte zur Problematik der Minderheiten in der direkten Demokratie einzugehen.

Im Folgenden sollen nun die Thesen der Masterarbeit und die damit einher gehenden forschungsleitenden Fragestellungen skizziert werden:

(1) Gestützt auf die Herleitung des spannungsreichen Verhältnisses von direkter Demokratie und Rechtsstaat argumentiere ich, dass es dem demokratischen Rechtsstaat besser als der rechtsstaatlichen Demokratie gelingt, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten.

(2) Ich gehe davon aus, dass die positiven Wirkungen der direkten Demokratie deutlich überwiegen und die Schwachstellen vorwiegend in der Stärkung gut organisierter Interessengruppen sowie im begrenzten Schutz von Minderheiten zu finden sind.

Zur Überprüfung der Thesen bediene ich mich der folgenden forschungsleitenden Fragestellungen:

(1) Inwiefern kann von einem spannungsreichen Verhältnis von direkter Demokratie und Rechtsstaat in der Schweiz und in Kalifornien ausgegangen werden?

(2) Mit welchen Grenzen sieht sich die direkte Demokratie konfrontiert, und in welcher Form könnte bei Anwendung direktdemokratischer Verfahren der (in liberalen Demokratien zentrale) Grundrechtsschutz eher gewährleistet werden?

(3) Wie wirkt sich die direkte Demokratie auf das politische System, seine AkteurInnen sowie auf die Staatstätigkeit aus?

(4) Welche ökonomischen und gesellschaftlichen Effekte der direkten Demokratie lassen sich ableiten?

1.3 Methodische Vorgehensweise

Zur Annäherung an die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen dieser Masterarbeit bediene ich mich im Wesentlichen des Ansatzes der Literaturrecherche, wobei das weitaus umfangreichere Datenmaterial für die Schweiz vorgefunden wurde. Trotz intensiver eigener Nachforschungen gelang es zum Teil nicht, die Originaltexte einer Reihe von Studienergebnissen zu beschaffen, sodass auf Sekundärquellen zurück gegriffen werden musste. Die Quellenmaterialien werden miteinander verschränkt und im Sinne des Erkenntnisgewinns im Hinblick auf die Beleuchtung der These und der forschungsleitenden Fragestellungen interpretiert. Um etwaige – durch die Literaturrecherche nicht ausreichend behandelte – wesentliche Themen, die zur Beantwortung der Forschungsfragen von zentraler Bedeutung sind, aus einem weiteren Blickwinkel zu beleuchten, wird zusätzlich auf sechs Experteninterviews zurück gegriffen.

Ich nutze dazu die Expertise von Steve Boilard, PhD, Executive Director der California State University, Center for Californian Studies in Sacramento und Edward Lascher, PhD, Interim Dean der California State University Sacramento, College of Sciences and Interdisciplinary Studies, Department of Public Policy and Administration.

Als weiteren Interviewpartner greife ich auf Delavan Dickson, PhD, JD, Professor of Political Science and International Relations, Pre-Law Advisor der University of San Diego, Department of Political Science and International Relations, zurück.

Bruce Cain, PhD, Faculty Director, Professor of Political Science an der Stanford University, The Bill Lane Center for the American West, konnte gleichfalls als Experte für die Befragung gewonnen werden.

Prof. Dr. Thomas Widmer, Leiter des Forschungsbereichs Policy-Analyse und Evaluation der Universität Zürich, bearbeitete meine Interviewfragen aus Schweizer Sicht.

Schließlich gelang es, den rechtskonservativen Altbundesrat Dr. Christoph Blocher, der als Chef der rechtskonservativen Schweizer Volkspartei SVP und „als finanzstarker und wortgewaltiger Kampagnenführer“ (Bonanomi, DER STANDARD, 14.5.2014: 5) seit den 1990er-Jahren die Schweizer Politik geprägt hat, als Interviewpartner zu gewinnen. Der mittlerweile zurück getretene Abgeordnete des Schweizer Parlaments hat sich u.a. dem „Kampf gegen den ‚schleichenden EU-Beitritt`(vgl. ebd.) verschrieben.

Aus Zeit- und Kostengründen sah ich mich leider gezwungen, die Interviews per E-Mail durchzuführen, sodass spontanes Nachfragen bei unklaren Aussagen nicht möglich war. Da die Interviewpartner wegen Arbeitsüberlastung bereits im Vorfeld signalisierten, den Umfang des Fragebogens möglichst einzuschränken, war ich bemüht, nur die für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen relevanten Aspekte anzusprechen. Den Experten wurde nach Bekunden ihrer Bereitschaft zum Interview der Fragebogen übermittelt, wobei es frei gestellt wurde, die Fragen schriftlich zu beantworten oder die Antworten in Form einer Audio-Aufnahme zu retournieren. Letztendlich übermittelten alle sechs Interviewpartner die Antworten auf den Fragebogen in schriftlicher Form.

Die Transkripte der Interviews, die im Anhang angeschlossen sind, wurden mit dem Material der Literaturrecherche verschränkt und im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse interpretiert.

Zusammengefasst lässt sich für die wissenschaftliche Arbeitsweise dieser Masterarbeit anmerken, dass eine Arbeit entstanden ist, in der die Literaturanalyse um mittels Experteninterviews generierte Erkenntnisse ergänzt wurde und dann zusammenschauend interpretiert wird.

2. ANTIKE DEMOKRATIE ALS „WIEGE DER DIREKTEN DEMOKRATIE“

> „*Die Wiege der direkten Demokratie – ja der Demokratie überhaupt* […] *liegt in den Stadtstaaten des antiken Griechenland. Das klassische Urbild der Versammlungsdemokratie ist der griechische Stadtstaat Athen*.“ (Möckli 1994: 42f)

Der antiken griechischen Polisdemokratie wird mit ihrem hohen Grad an bürgerlicher Partizipation Vorbildwirkung attestiert. Daher gilt es zunächst, die athenische Demokratie in ihren Grundfesten zu analysieren (vgl. Vorländer 2005: 1).

Die Entwicklung der Demokratie lässt sich bis ins antike Griechenland zurück verfolgen. Im Stadtstaat Athen wurde eine Volksherrschaft etabliert, bei der alle Vollbürger gleichberechtigt in der Volksversammlung entschieden. Die athenische (oder auch attische) Demokratie wird auf Grund ihrer ausgeprägten bürgerlichen Partizipation vielfach als Vorbild einer direkten Demokratie heran gezogen. Diese Form der Volksherrschaft stellt eine frühe Vorläuferin einer auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierenden politischen Ordnung dar. Die Blütezeit der athenischen Demokratie lag um 450 bis 430 v. Chr., im Perikleischen Zeitalter. Die Volksversammlung (Ekklesia) wurde am Zenit der Demokratie mit dem athenischen Staat identifiziert (vgl. Möckli 1994: 43) und stellte „das zentrale Organ politischer Entscheidungsfindung“ dar (vgl. Schiller 2002: 17).

Demokratie in der Antike implizierte zwar, dass jeder Vollbürger männlichen Geschlechts im mündigen Alter (18 Jahre) an der Volksversammlung teilhaben konnte (vgl. Möckli 1994:. 43; vgl. Neumann 1998: 17), die Demokratie beruhte aber nicht darauf, dass jedem Bürger die gleichen Rechte und Pflichten zuerkannt wurden (vgl. Möckli 1994: 43).

Die attische Demokratie baute vielmehr auf einer Klassengesellschaft auf, in deren Rahmen die Frauen, die Sklaven, die halbfreien „Metöken“ (Fremde, meist ebenfalls griechischer Herkunft) und andere Fremde von den politischen Rechten ausgeschlossen blieben. Nur die vollberechtigten Bürger waren Volk, das in diesem Sinne etwa 13 bis 15 Prozent der Einwohner des Stadtstaates Athen ausmachte (vgl. Pelinka 1976: 16; vgl. Neumann 1998: 17).

Die athenische Demokratie fußt auf vier Säulen: Die erste Säule besteht in der Vorherrschaft der Volksversammlung, die vierzig Mal im Jahr zusammentrifft und befugt ist, über alle maßgeblichen Angelegenheiten des öffentlichen Lebens verbindlich zu entscheiden. Die

zweite Säule bildet der Rat der Fünfhundert, einer Institution, deren Mitglieder aus der Gesamtzahl der Vollbürger anteilig nach den Stammesabteilungen („Phylen“) ausgelost werden. Dieser Institution obliegt es insbesondere, die Anträge der Volksversammlungssitzungen vorbereitend zu beraten, die Tagesordnung der Volksversammlung fest zu legen und an Regierungsgeschäften mitzuwirken. (Vgl. Schmidt 2008: 27)

Die Mitglieder des Rates der Fünfhundert wurden nach einem Repräsentationsschema aus der Zeit des Kleisthenes (Ende des 6. Jahrhunderts) durch Losentscheid für ein Jahr bestimmt. Weitere Amtsträger wurden teils durch Losentscheid, teils auch durch Wahl (insbesondere die Militärführer bzw. Strategen) bestimmt. Allerdings gab es keine für einen längeren Zeitraum amtierende Regierung im modernen Sinne. (Vgl. Schiller 2002: 17)

Beamte partizipieren als Inhaber von politischen, militärischen, religiösen, kulturellen und administrativen Führungspositionen in einer dritten Säule der athenischen Demokratie (vgl. Schmidt 2008: 27f). Als vierte Säule wird die Gerichtsbarkeit gesehen, die sich vorwiegend auf Volksgerichte mit per Los bestimmten Laienrichtern gründet (vgl. ebd.: 28).

Ein besonderes Spezifikum der athenischen Demokratie stellen die verschiedenen „institutionellen Vorkehrungen gegen das Aufkommen von repräsentativen Organen und von starken Einzelpersonen mit permanenter Amtsgewalt“ dar. Wahlen per Losentscheidung, kurze Amtsperioden sowie die Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung sollten auf der einen Seite verhindern, dass sich dauerhafte repräsentative Organe formieren konnten und andererseits dazu beitragen, dass nahezu jeder vollberechtigte Bürger potentiell die Chance hatte, für kurze Zeit ein hohes Amt auszuüben. Nichtsdestotrotz vermochten all diese Vorkehrungen letztlich den Machtgewinn von Einzelpersonen nicht zu verhindern; deren Position, „von der Gunst des Volkes abhängig“, wurde allerdings zunehmend instabil. (Vgl. Möckli 1994: 46)

Das Zusammenspiel zwischen Volksversammlung und dem Rat der Fünfhundert war der entscheidende Faktor für die Stabilisierung der demokratischen Gesamtordnung. Es wurde jedoch penibel darauf Bedacht genommen, „dass keine Einflusspositionen von längerer Dauer mit Manipulationsgefahren gegenüber der Ekklesia“ wirksam werden konnten. Auf Basis des Rotationsprinzips im Rat (einmalig für ein Jahr) war es zahlreichen Bürgern möglich, intensivere Amtserfahrungen zu sammeln. Gerade durch dieses „Zusammenwirken von Versammlung und Rat“ wurde die Basis gelegt, dass die (athenische) Demokratie über mehr

als 150 Jahre – abgesehen von kurzen oligarchischen Unterbrechungen – funktionsfähig blieb. (Vgl. Schiller 2002: 17)

Schiller stellt dazu in seiner Begründung fest:

> „*Die komplexe Repräsentations- und Vorbereitungsfunktion des Rates trug offenbar wesentlich dazu bei, dass die Volksversammlung selbst nicht oligarchischer Manipulation, Polarisierung oder Korruption zum Opfer fiel. Am Ende verlor sie ihre Bedeutung wegen der Niederlage Athens gegen Philipp von Makedonien*." (Schiller 2002: 17)

Die athenische direkte Volksherrschaft verlangte vom Bürger „die vollständige Hingabe an die öffentliche Sache" (Sartori 1992: 278).

> ‚*Der Bürger* […] *widmete sich vollständig dem Staat; er gab sein Blut im Kriege, seine Zeit im Frieden, er konnte die öffentlichen Angelegenheiten nicht zugunsten seiner eigenen beiseite setzen* […]. *Im Gegenteil, er musste diese vernachlässigen, um für das Wohl der Stadt zu arbeiten*.` (Fustel 369: IV.11, zit. nach Sartori 1992: 278)

Die „politische Hypertrophie" in Form einer totalen Hingabe an die öffentliche Sache mündete in eine „wirtschaftliche[ ] Atrophie: Je vollkommener die Demokratie wurde, desto ärmer wurden ihre Bürger" (vgl. Sartori 1992: 278).

Athen ist eine unmittelbare Demokratie (vgl. Bleicken 1995: 494; vgl. Neumann 1998: 16), die das Prinzip der Unmittelbarkeit in besonderer Weise heraus hebt: Die politische Tätigkeit der Bürger beschränkte sich nicht nur auf den Besuch der Volksversammlung, sondern sie beinhaltete alle öffentlichen Funktionen. Nach dem Prinzip der Gleichberechtigung waren alle Athener, de facto eine möglichst große Anzahl der Athener, zugleich „Souverän, Regierung, Amtsträger und Gerichtsherr" (Bleicken 1995: 494). Bleicken sieht gerade in der gleichberechtigten Partizipation „das die Demokratie konstituierende Prinzip" (ebd.: 341).

Die meisten Amtsträger der athenischen Demokratie wurden durch ein Losverfahren und nicht durch Ernennung oder Wahl ermittelt (vgl. Neumann 1998: 18). Insbesondere das Losverfahren unter Einbeziehung der verschiedenen Siedlungsbezirke Attikas war eine wesentliche Ausprägung „der radikalen politischen Gleichheit der Bürger" und damit Ausdruck der demokratischen Idee, so Neumann (ebd.).

Mit der Auszahlung niedriger Tagegelder für die Teilnahme an der Volksversammlung und mittels Vergütungen für die Arbeit im Rat und in den Geschworenengerichten wurde dem Prinzip Rechnung getragen, dass das Engagement in öffentlichen Funktionen möglichst unabhängig von der wirtschaftlichen Lage der Bürger möglich sein sollte. Die politische

Tätigkeit war zwar nicht zwingend, der politisch tätige Athener wurde allerdings für einen ‚besseren` Bürger gehalten als der Untätige. (Vgl. ebd.: 494)

Ein häufig genannter Kritikpunkt an der direkten Demokratie der Gegenwart begegnet uns bereits in der athenischen Demokratie. Schon damals wird darauf verwiesen, „dass der Mangel an Fachwissen, Bildung, Urteilsfähigkeit und moralischer Gesinnungstüchtigkeit – alles zusammengefasst unter dem Begriff der ‚Tugend` – die große Menge für die Entscheidungskompetenz disqualifiziere.“ (Vgl. ebd.: 499)

Die Differenz der athenischen Demokratie zu jener Demokratie unserer Zeit ist zweifelsfrei groß: In der Antike kannte man die direkte Demokratie nur in kleinen Gemeinwesen im Unterschied zu der heutigen Repräsentativdemokratie in größeren oder großen Flächenstaaten. Vollbürger waren in der Antike höchstens zwanzig Prozent, allerdings entschieden in der athenischen Demokratie die Bürger über wesentlich mehr Angelegenheiten als dies in modernen Demokratien der Fall ist. (Vgl. Schmidt 2008: 45)

Während WählerInnen in modernen Demokratien alle vier oder fünf Jahre von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen können, haben die Bürger der athenischen Demokratie in der Volksversammlung und in Geschworenengerichten ‚tatsächlich und jederzeit alle Entscheidungen in ihren Händen` (Dahlheim 1994: 197, zit. nach Schmidt 2008: 45).

Das Fehlen einer unabhängigen geschulten Richterschaft und der richterlichen Kontrolle der Entscheidungen von Exekutive und Legislative in antiken Demokratien sowie das Außerachtlassen von Menschen- und Grundrechten machen weitere Unterschiede zu modernen Demokratien deutlich (vgl. Schmidt 2008: 46).

Als Vorzüge der athenischen Demokratie können insbesondere die Besetzung aller Ämter durch Los oder Wahl, die Teilhabe der Vielen an der Legislative, der Exekutive und der Judikative, die Vergabe der Ämter nach dem Rotationsprinzip, möglichst kurze Amtsperioden, Diäten für die politische Partizipation in den Magistraten, in den Gerichten und in der Volksversammlung sowie die Dominanz des gemeinen Volkes gewertet werden (*Politik* VI 2 1317b-1318a, zit. nach Schmidt 2008: 29).

Die moderne Demokratie wächst im 17. und 18. Jahrhundert aus der Adaption an politisch, kulturell und sozial gewandelte Verhältnisse. Impuls gebend für ihre Ausprägung waren die Entwicklungen in England, Frankreich und in den USA (Vorländer 2005a: o.S.). Auf diese Wege zur modernen Demokratietheorie werde ich im folgenden Abschnitt eingehen.

3. WEGE ZUR MODERNEN DEMOKRATIETHEORIE

Die Demokratietheorie wurde erst etwa zwei Jahrtausende nach dem Niedergang der athenischen Demokratie einer größeren Erweiterung unterzogen. Insbesondere die Philosophie der Aufklärung mit ihrer „Kritik an der geburtsständischen Privilegienordnung und am Absolutismus“ ließ die Idee der Demokratie unter einem anderen Blickwinkel erscheinen. „Repräsentativdemokratischen Ideen“ wurde gegenüber „direktdemokratischen Leitbildern“ allmählich der Vorzug gegeben, nichtsdestotrotz wurde sie vom Gros der Gelehrten „noch als eine minderwertige Staatsverfassung“ eingestuft (Meier u.a. 1972, Münkler/Llanque 1999, zit. nach Schmidt 2008: S. 49).

Insbesondere Staatsdenker wie Thomas Hobbes, John Locke, Charles de Secondat Montesquieu und Jean-Jacques Rousseau beeinflussten die weitere Entwicklung der Demokratie maßgeblich.

3.1 Thomas Hobbes` Demokratiekritik

Hobbes` Staatstheorie beinhaltet einen wesentlichen demokratietheoretischen Beitrag, der sich vor allem in Form seiner auffallend scharfen Kritik an der Volksherrschaft und eines vom ‚aufgeklärte[n] Despotismus` (Kraynak 1995: 567, zit. nach Schmidt 2008: 49) beeinflussten Plädoyers für den Staatsabsolutismus zeigt. Thomas Hobbes (1588–1679) differenziert zwischen Monarchie, Aristokratie und Demokratie und legt als Unterscheidungsmerkmal die ‚Verschiedenheit des Souveräns oder der Person, die alle und jeden einzelnen der Menge vertritt` zu Grunde (*Leviathan*: 145, zit. nach Schmidt 2008: 49f).

Als Kriterium zieht Hobbes die Anzahl der Herrschenden heran. Fungiert nur eine Person als Repräsentant des Volkes, geht er von einer monarchischen Staatsform aus. Eine Demokratie, „ein Volksstaat“, liegt nach Hobbes dann vor, wenn die Vertretung des Volkes „die Versammlung aller“ ist (Schmidt 2008: 50). Hobbes sieht bei der Unterscheidung davon ab, „ob die Herrschaft dem Eigeninteresse des Herrschers oder dem Kollektivnutzen dient“, und vernachlässigt auch die „Reichtums-Armuts-Differenz“ (ebd.). Als Aristokratie wird im Gegensatz dazu jene Staatsform bezeichnet, in der sich die Versammlung nur aus einem Teil des Volkes formiert (*Leviathan*: 145, zit. nach Schmidt 2008: 50).

Hobbes` Vergleich der Staatsformen führt zum Ergebnis, dass sich das öffentliche Interesse und das Privatinteresse am meisten in der Monarchie decken, nicht aber in der Demokratie:

„Reichtum, Macht und Ehre eines Monarchen ergeben sich alleine aus Reichtum, Stärke und Ansehen seiner Untertanen“. ‚[Der] König ist das Volk` (Vom Bürger: 199, zit. nach Schmidt 2008: 51) „und regiert es zu seinem Wohle und dem des Volkes“ (Schmidt 2008: 51).

Hobbes zieht die Monarchie gegenüber der Demokratie vor, da nach seiner Einschätzung in der Monarchie der

> **„***Willensbildungsprozess leistungsfähiger ist. Die Demokratie hingegen laboriert an mängelbehafteter, instabiler, unsteter Willensbildung, die aufgrund des seltenen Zusammenkommens des Parlaments obendrein oft unterbrochen wird“.* Ein Monarch aber kann *‚jeden, wann und wo er will, zu Rate ziehen und folglich die Meinung von Menschen anhören, die von der Sache etwas verstehen, über die er nachdenkt, welchen Rang und welche Eigenschaft sie auch immer besitzen mögen, und zwar so lange vor der eigentlichen Handlung und so geheim, wie er es wünscht.`* (*Leviathan*: 147, zit. nach Schmidt 2008: 52)

In der Demokratie kommen dagegen bei der Willensbildung nur diejenigen zum Zug, die von Beginn an dem Kreis der Mitglieder zugehörig sind. Nach Hobbes sind das vor allem Personen, die nur auf ihren persönlichen Vorteil bedacht sind oder sich als Demagogen inszenieren wollen und „die Bürger ‚zu Handlungen aufpeitschen […], sie aber damit nicht regieren` “ (*Leviathan*: 147, zit. nach Schmidt 2008: 52). Im besten Fall sieht Hobbes in der Demokratie ‚vor allem Gerede, eine rhetorische Veranstaltung` (Skinner 2006: 48, zit. nach Schmidt 2008: 52), mit dem Ziel, die Bürger zur Zustimmung für irgend welche Vorhaben zu bewegen (vgl. Schmidt 2008: 52).

Als weiteres Manko der Demokratie stellt Hobbes die hohe Wahrscheinlichkeit einer „Günstlingswirtschaft“ dar. Günstlinge der Demokratie sind die Redner, also jene, die die Sprache als Machtmittel einsetzen (vgl. ebd.: 53).

Hobbes` Fazit fällt eindeutig aus: Für ihn spricht nichts für die Demokratie, „für Gegenseitigkeit, Herrscherkontrolle und Responsivität der politischen Führung. Im Gegenteil: All dies würde das wichtigste Heilmittel verderben lassen – die ungeteilte Souveränität“ (vgl. ebd.). Als beste Staatsform nennt Hobbes die weltliche Herrschaft in Form der Monarchie (vgl. ebd.: 53f). Er erachtet jede Staatsform als „rechtmäßig“, in der „der Souverän den gesellschaftlichen Frieden wahrt, das Land nach außen verteidigt und Wohlfahrt ermöglicht“ (ebd.: 54). Es scheint ihm allerdings wenig wahrscheinlich, dass es in einer Demokratie gelingen könnte, dieses Ziel zu erreichen (vgl. ebd.).

3.2 John Locke und die Grundlegung des frühliberalen Konstitutionalismus

John Locke (1632–1704) ging von der Gleichheit und Freiheit aller Menschen aus und sah die Regierung auf Zustimmung und Vertrauen der Bürger angewiesen (vgl. Honikel o.J., http://staatsrecht.honikel.de).

Locke erläuterte in seinem politischen Hauptwerk *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, die er seit 1679 verfasst hatte, die staatliche Ordnung als ein zwischen der Regierung und den Bürgern bestehendes Vertragsverhältnis. Die Regierung, „auf Zustimmung und Vertrauen angewiesen", führte die Amtsgeschäfte in ‚Treuhänderschaft` für die Bürger, denen ein Widerstandsrecht zustand. Die von Locke bezeichneten Bürgerrechte – Schutz von Leben, Freiheit und Besitz – konnten den Bürgern durch willkürliches Regierungshandeln nicht wieder genommen werden. Nur auf Basis „eines allgemeinen und veröffentlichten Gesetzes konnte [..] in die geschützten Freiheitsräume der Bürger eingegriffen werden. Dabei durften aber die Rechte selbst [mit der Begründung, dass es sich dabei um natürliche Rechte der Bürger handelt, Anm. d. Verf.] nicht verletzt werden". Die Lockesche Konzeption stellte das Modell einer Demokratie dar, das „die Verfahren repräsentativ-demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung mit der Wahrung individueller Rechte und Freiheiten" verknüpfte (Vorländer 2005a: o.S.).

Locke wird auf Grund seiner theoretischen Fundierung der Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive, des Widerstandsrechts der Bürger gegen eine unrechtmäßige Regierung sowie des Regierens mit limitierten Machtmitteln, gestützt auf die Zustimmung des Staatsvolkes, als ‚einer der Väter der Gewaltenteilungslehre` (vgl. Ottmann 2006: 361, zit. nach Schmidt 2008: 59) und ein „Vorkämpfer der Lehre von der Volkssouveränität" apostrophiert (Euchner 2004, zit. nach Schmidt 2008: 59). Bei der Machtaufteilung der Staatsgewalten auf Legislative und Exekutive handelt es sich um eine Vorform der Gewaltenteilung, der es aber noch an einer „selbstständige[n] richterliche[n] Gewalt mangelt" (Schmidt 2008: 60).

Lockes Konzept präsentiert sich als eine Herrschaft, die sich auf Naturrecht, religiöse Fundierung, Gesetz und Gewaltenteilung sowie auf eine Regierung, die der Zustimmung der Mehrheit der Bürger bedarf, gründet, und überdies Freiheit und Eigentum zu garantieren hat, während sie die anvertraute Herrschaft nur auf Widerruf inne hat (vgl. ebd.: 64).

Gemäß Locke liegt in den Händen der Mehrheit der Staatsbürger die gesamte öffentliche Gewalt, die sie zur Gesetzgebung einsetzen und durch Beamte vollstrecken lassen kann (vgl.

ebd.: 60). Das urdemokratische Element in Lockes Theorie liegt in dem Faktum begründet, dass die Legislative aus dem Staatsvolk hervor gehen muss (vgl. ebd.: 60f).

John Lockes Konzeption auf eine einfache Formel gebracht könnte lauten: „[L]egitime Staatsmacht ist Macht plus Recht“ (vgl. ebd.: 61). Die Staatsmacht bedarf aber letztlich der Zustimmung der Mehrheit „der freien, individuellen, vertrauensvollen, gegebenenfalls stillschweigenden“ Bürger (Ottmann 2006: 358f, zit. nach Schmidt 2008: 61).

Schmidt gibt unter Berufung auf Neumann einschränkend zu bedenken, dass Lockes Regierung keine schwache Staatsmacht darstellt, zumal diese aus Mangel an „einer eigenständigen Judikative als dritter Gewalt“ (Neumann 1986c, zit. nach Schmidt 2008: 61) und der Konzentration auf genau umrissene Aufgabenfelder durchaus Macht ausüben kann (Schmidt 2008: 61).

Der demokratische und der liberale Gehalt in Lockes Politiktheorie bleibt allerdings umstritten. Locke plädiert zwar für eine freiheitliche Staatsverfassung, räumt aber dem Minderheitenschutz keinen Platz ein; zudem tritt er für religiöse Toleranz ein, betrachtet aber Atheisten als außerhalb des Gesetzes stehend (vgl. ebd.: 63). Locke sieht auch im Katholizismus eine Gefährdung für Staat und Gesellschaft (Goldie 1997a, zit. nach Schmidt 2008: 64). Dass nur Männern – und zwar mit Eigentum im Sinne von Leben, Freiheit und Vermögen (Euchner 2004: 98, zit. nach Schmidt 2008: 64) – die Vollbürgerschaft zuerkannt wird, muss als weiteres Manko seiner Politiktheorie erachtet werden (vgl. Schmidt 2008: 64).

John Lockes Konzeption von der Trennung der Gewalten kann insofern als Fundament einer indirekten, mittelbaren Theorie der Demokratie angesehen werden, als die dem damaligen (aristokratischen) Parlament „zugeschriebene, selbständig zu übende, vom Monarchen separierte, legislative Gewalt ein Einfallstor für eine sukzessive Entwicklung hin zur Demokratie war“ (Pelinka 1976: 19). Mit seiner Forderung nach Gleichgewicht zwischen Krone und Parlament ebnete Locke den Weg für eine „Entwicklung, die […] aus einem System der Balance zwischen nichtdemokratischer Krone und nur potentiell demokratischem Parlament im 20. Jahrhundert schließlich ein System der parlamentarischen Demokratie machen sollte“ (ebd.).

3.3 Charles de Secondat Montesquieus Modell aus demokratietheoretischer Sicht

Montesquieu (1689–1755) kann – so wie Locke – nicht als Befürworter der Demokratie bezeichnet werden. Zu Montesquieus Hauptthemen zählt insbesondere der Despotismus der französischen staatsabsolutistischen Königsherrschaft (Campagna 2001: 51ff, zit. nach Schmidt 2008: 66). Im Zuge seiner Überlegungen hinsichtlich besserer Staatsformen entwarf Montesquieu Konzepte, die auch für die Demokratie von besonderer Bedeutung sind. Montesquieus Beitrag zur Demokratietheorie besteht in einem „System der Machtkontrolle und Gewaltenbalancierung", das die politische Macht begrenzen und die Sicherheit der Vollbürger garantieren soll (vgl. Schmidt 2008: 66).

Montesquieu sah die Sicherung der Freiheit als wesentliches Ziel des Staates an und begründete die Gewaltenteilung, die Machtmissbrauch verhindern sollte (vgl. Honikel o.J., http://staatsrecht.honikel.de).

Aus demokratietheoretischer Sicht erweist sich das Modell Montesquieus laut Riklin (2006) aus den folgenden Gründen als bedeutungsvoll: Erstens wird auf jenes Faktum in der Konzeption Montesquieus verwiesen, dass die Macht ‚auf mehrere Machtträger` aufgeteilt werden muss, damit sie ‚sich wechselseitig am Machtmissbrauch hindern` (Riklin 2006: 290, zit. nach Schmidt 2008: 72). Zweitens schaffe die „Gewaltenbalance" die Basis für Sicherheit und Freiheit (Riklin 1989, 2006: 269ff, zit. nach Schmidt 2008: 73).

Montesquieus Kritik an der französischen Königsherrschaft entzündet sich vor allem am Verkauf und Kauf von öffentlichen Ämtern und Adelspatenten, wodurch Korruption und Einflussnahme von Interessengruppierungen der Weg geebnet werde (vgl. Schmidt 2008: 67)

Das von Montesquieu entworfene Modell der Gewaltenbalance fußt auf vier Säulen: Erstens auf den Staatsgewalten, die sich in die legislative, exekutive und rechtsprechende Gewalt gliedern. Zweitens sind die gesellschaftlichen Kräfte, insbesondere Krone, Adel und Besitzbürgertum von Relevanz, und die dritte Komponente sind die Staatsorgane (mit den Wahlberechtigten, der Volkskammer, der Adelskammer, dem Volksgericht, das per Los aus dem Volk hervor geht und in periodischen Abständen in neuer Zusammensetzung tagt) sowie das Adelsgericht (als Ausschuss der Adelskammer); hinzu kommen der Monarch und die Minister. Als vierte Säule sind die Befugnisse zu nennen, die beispielsweise in der Kompetenz, Repräsentanten zu wählen und Gesetze zu erlassen, zum Ausdruck kommt. (Vgl. ebd.: 73)

Charles de Secondat Montesquieus Lehre der Gewaltenverteilung und -balancierung zu Folge soll sich der Machtausgleich unter den Gewalten mittels eines Systems „ineinandergreifender Vetorechte“ vollziehen. Über diesen Machtausgleich unter den Staatsgewalten hinaus ist der Ausgleich unter den sozialen Kräften zu nennen. Allerdings darf bei diesem Ausgleich die privilegierte Stellung des Monarchen und des Adels nicht unerwähnt bleiben, während das Volk nachrangig ist. Das kann als Symptom dafür gewertet werden, dass Montesquieu nicht vorrangig für die Demokratie eintritt. (Vgl. ebd.: 74)

Demokratie nach den Vorstellungen Montesquieus funktionierte am ehesten in Kleinstaaten und verlangte „ein hohes Maß an Gleichheit“ (vgl. ebd.: 76). Es wird aber nicht von „absolute[r] Gleichheit“ ausgegangen, sondern von „maßvolle[n] Vermögensunterschiede[n]“. Zur Stabilisierung der Demokratie wirken nach Montesquieu unter anderem „gleichmäßigere Verteilung des Bodenbesitzes, Abbau von Macht- und Herrschaftsunterschieden“ und die Eindämmung der „Anfänge von Korruption“ (*De l`Esprit des Loix* V, 19, zit. nach Schmidt 2008: 76).

Montesquieu setzt sich auch mit den Zerfallsbedingungen der Demokratie auseinander. Auslöser des Niedergangs einer jeden Staatsform ist nach Montesquieu die Erosion der kulturellen Basis und beginnt meist

> „*mit der Auflösung ihrer Grundsätze, mit zuviel oder zuwenig Gleichheit in der Demokratie, mit willkürlicher Machtanwendung im Fall der Aristokratie, mit Abschaffung intermediärer Gewalten und übermäßiger Konzentration politischer Macht in der Monarchie*“ (*De l`Esprit des Loix* VIII, zit. nach Schmidt 2008: 78).

Von Demokratie ist bei Montesquieu allerdings nur in eingeschränktem Maße die Rede: Demos bedeutet für ihn Volk – ohne die Majorität des ‚niederen Volkes`; unter Demokratie versteht Montesquieu vor allem „ein[en] ideelle[n], programmatische[n] Bestandteil einer scharfen Kritik am französischen Absolutismus“ (vgl. Schmidt 2008: 78). Nichtsdestotrotz können Montesquieus demokratietheoretische Elemente für seine Ära als durchaus „radikal“ (Weigand 1965: 31, 77, zit. nach Schmidt 2008: 79) erachtet werden, wird ihnen doch vereinzelt ‚revolutionäres Potential` attestiert (Schwan 1991: 216, zit. nach Schmidt 2008: 79). In der Folge berufen sich ProtagonistInnen der Französischen Revolution auf Montesquieu als geistigen Urheber (Hampson 1983, zit. nach Schmidt 2008: 79), zudem wird auch in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Anleihe bei Montesquieu genommen (vgl. Schmidt 2008: 79).

3.4 Jean-Jacques Rousseaus Beitrag zur Demokratietheorie

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) hat zur Theorie und Praxis der Demokratie wesentliche Elemente beigesteuert: Im Besonderen die Lehre vom Gesellschaftsvertrag (Speth 2005: 121, zit. nach Schmidt 2008: 91), weiters die Volkssouveränitätstheorie und zudem die Differenzierung zwischen Sonder-, Gesamt- und Gemeinwillen. Rousseau bezeichnet unter Demokratie nur die Real- oder Idealtypen der Direktdemokratie. Direktdemokratie scheiterte für Rousseau an Gründen der Praktikabilität (vgl. Schmidt 2008: 91).

Seinem Selbstverständnis nach sah sich Rousseau nicht als Befürworter und Vorkämpfer der Demokratie, sondern er war vielmehr republikanisch eingestellt (Ottmann 2006, zit. nach Schmidt 2008: 91).

Die Freiheit ist für das von Jean-Jacques Rousseau in seinem Werk *Contrat social* (1762) konzipierte politische System und für die darin enthaltene Demokratietheorie der ‚Grund- und Eckstein` (Kelsen 1981: 6, zit. nach Neumann 1998: 20f). ‚Auf seine Freiheit verzichten heißt, auf seine Würde als Mensch […] verzichten` (*Contrat social* I: 4, zit. nach Neumann 1998: 21) konstatiert Rousseau.

Rousseaus Freiheitsverständnis löst insofern Irritationen aus, als für Rousseau Freiheit mit dem „Zwang zur Freiheit“ verbunden ist. Die Gesamtheit der Gesellschaftsmitglieder ist verpflichtet, den Einzelnen, der sich nicht dem Gemeinwillen beugen will, zur Befolgung des Gemeinwillens zu zwingen. Mit anderen Worten: Man zwingt ihn, frei zu sein (*Gesellschaftsvertrag* I: 7, zit. nach Schmidt 2008: 92).

Die Volkssouveränitätslehre Rousseaus wird etwa von Benjamin Barber (1994) oder Carl Schmitt (1926) gehuldigt (zit. nach Schmidt 2008: 96). Aber auch BefürworterInnen der direkten Demokratie berufen sich mitunter auf Rousseau, abstrahieren jedoch zumeist „vom autoritätsanfälligen und freiheitsbedrohenden“ Aspekt der Lehre Rousseaus. Schmidt kommt zu dem Schluss, dass Rousseaus demokratietheoretischer Beitrag – gemessen an seinem Wert für die moderne wissenschaftliche Demokratietheorie – überbewertet wird (Schmidt 2008: 96).

Neben Rousseaus verengtem Demokratiebegriff, der nur für kleinste Gemeinwesen konzipiert ist, gibt auch seine Volkssouveränitätstheorie, die keine Schutzmechanismen „gegen die Verselbständigung der Souveränität“ aufweist, Anlass zu kritischer Betrachtung (vgl. ebd.).

Nichtsdestotrotz zeigen Jean-Jacques Rousseaus radikale Aussagen außerordentliche politische Wirkung. Sein Hauptvermächtnis für die Demokratietheorie liegt in folgenden Botschaften: „Die Souveränität ist unteilbar und unveräußerlich“ und „die Demokratie [ist] ein Teil der Entfremdung, die die Moderne prägt“ (ebd.).

Rousseau opponiert gegen das Repräsentationsprinzip, und in seiner Konzeption mangelt es an Mechanismen zum „Schutz gegen die potenzielle Despotie der Mehrheit“ (vgl. ebd.: 96f).

Rousseau ging davon aus, dass der Mensch von Natur aus gut sei, aber der Staat ihn an seiner Entfaltung hindere. Nach seiner „identitären“ Demokratietheorie, bei der sich die Menschen in einem Gesellschaftsvertrag zusammenschließen, werden Herrscher und Beherrschte gleichgesetzt. (Vgl. Honikel o.J., http://staatsrecht.honikel.de)

Nach der Theorie identitärer Demokratie von Rousseau gilt es zu erreichen, „dass die Volkssouveränität und der Volkswille nicht durch ungebundenes und unkontrolliertes Tun freier Repräsentanten beeinträchtigt oder verfälscht werden“. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass „das Volk selbst die Gesetze gibt“, und zwar in der Bedeutung, dass es über vorgelegte Gesetzentwürfe entscheidet. (Vgl. Neumann 1998: 12)

Für Rousseau ist das Volk souverän, nicht die Regierung. Zwar kann das Volk Machtbefugnisse delegieren, nicht aber die Souveränität (vgl. Möckli 1994: 34). Rousseau konstatierte dazu: ‚Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz` (Rousseau 1762: III/15, zit. nach Möckli 1994: 34).

Rousseau ist um eine Konzeption bemüht, in der die Sicherheit der Person, Eigentum und vor allem die Freiheit aller gewährleistet ist (vgl. Neumann 1998: 21).

Der Einzelne gibt seinen natürlichen Willen auf und unterwirft sich den Gesetzen der souveränen Gemeinschaft, bleibt aber trotzdem frei, da er gleichzeitig „Mitglied des souveränen Körpers ist“. Er gibt sich also damit selbst die Gesetze, die er einhalten muss. Der *contrat social* wandelt die unsoziale Freiheit im Naturzustand in eine neue soziale Freiheit im Gesellschaftszustand. (Vgl. ebd.: 22)

Das Volk als Souverän mit seiner Gesetzgebungsgewalt verwirklicht permanent den Gemeinwillen; einer Regierung steht somit als vollziehender Gewalt und „Diener des Souverän“ die Funktion einer ‚vermittelnde[n] Körperschaft` zu. Die Regierung gibt die Gesetze, die sie vom Volk erhält, an das Volk – also „den vielen Einzelnen“ weiter. (Ebd.: 23)

Der Gemeinwille (volonté générale) ist nach Rousseau nicht mit dem Gesamtwillen (volonté de tous) ident:

> *‚Oft besteht ein großer Unterschied zwischen dem Gesamtwillen und dem Gemeinwillen: dieser blickt nur auf das gemeinsame Interesse, jener blickt nur auf das private Interesse und stellt nur eine Summe von Sonderinteressen dar. Subtrahiert man von diesen nämlichen Willensentscheidungen das mehr oder Weniger* [sic], *das sich gegenseitig aufhebt, so bleibt als Summe, nach Abzug der Abweichungen, der Gemeinwille übrig.`* (Contrat social II: 3, zit. nach Neumann 1998: 25)

3.5 Die *Federalist Papers* und ihr demokratietheoretischer Beitrag

Als eine weitere Station auf dem Weg von den älteren zu den modernen Demokratietheorien gilt es auf die Entwicklung in Nordamerika von 1787 und 1788 einzugehen (vgl. Schmidt 2008: 98).

Die Theoretiker der amerikanischen Revolution und der US-Verfassung bauten auf das von Locke geprägte Fundament politischer Theorie auf (vgl. Pelinka 1976: 19). Die von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay verfassten *Federalist Papers* sind eine Sammlung von insgesamt 85 Zeitungsartikeln, die in New York vor der Wahl des Ratifizierungskonvents der neuen Verfassung veröffentlicht wurden (vgl. Jörke 2012: 144). Die *Federalist Papers* waren für die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von essenzieller Bedeutung, sie gehen aber nach Ansicht von Schmidt weit über die amerikanische Verfassungsthematik hinaus (Schmidt 2008: 98).

Als wegweisend gilt insbesondere die in den *Federalist Papers* dargelegte Begründung einer Staatsverfassung, die das Gemeinwohl sowie die Rechte der Einzelnen „gegen die Gefahr der Majorisierung zu schützen und zugleich den Geist und die Form der vom Volk abgeleiteten Regierung […] zu bewahren verspricht“ (*Federalist* No. 10, zit. nach Schmidt 2008: 108f).

Obwohl in den *Federalist Papers* für eine „Republik“ plädiert wird (Federalist No. 10), aber sie sich von einer rein direktdemokratisch fundierten ‚pure democracy` distanzieren, liefern sie einen wesentlichen Beitrag zur Demokratietheorie (vgl. Schmidt 2008: 109). De facto ist unter der Bezeichnung „Republik“ in den *Federalist Papers* eine Demokratie gemeint, wie sie gegenwärtig in den westlichen demokratischen Verfassungsstaaten angelegt ist (vgl. ebd.). Es ist aber nicht zu übersehen, dass es sich bei der Demokratie der *Federalist Papers* um eine „hochgradig defekt[e]“ Ausprägung handelt, zumal nur weiße Männer Vollbürger sind, Frauen und Sklaven hingegen nicht wahlberechtigt sind (Dahl 2006: 169f, zit. nach Schmidt 2008: 109).

Die *Federalist Papers* enthalten mit dem Primat der Verfassung als Verkörperung des Volkswillens eine wesentliche Neuerung. Sie begründen die Souveränitätsfrage mit der Verfassungssouveränität und werten darin zudem den Föderalismus als für die Demokratie förderlich (vgl. Schmidt 2008: 109).

Auffallend ist, dass die politische Beteiligung der Bürger in den *Federalist Papers* vernachlässigt wird. Schmidt begründet dies mit dem „Misstrauen" der Verfasser der *Federalist Papers* gegenüber den einzelnen Bürgern und ihren Organisationen sowie „der Wankelmütigkeit der Masse" (Schmidt 2008: 110). Zudem kommt bei den von Madison verfassten Abschnitten gravierendes Misstrauen gegenüber der Regierung zum Ausdruck (Herz 1999: 186, zit. nach Schmidt 2008: 111).

Die Stimmbürgerschaft wird durch die Verfasser der *Federalist Papers* vor allem auf weiße, besitzende, Steuern zahlende Männer beschränkt. Exkludiert bleiben die Nichtweißen, die Nichtbesitzenden, die Nichtsteuerzahlenden und die Frauen. Ein Verbot der Sklaverei ist nicht enthalten, sondern wird sogar noch in der Verfassung gedeckt (Dahl 1997e: 771f, zit. nach Schmidt 2008: 111). Allerdings ist bei der Beurteilung der Sklavenfrage der zeitgenössische Kontext zu berücksichtigen, spiegelte sich in der toleranten Haltung gegenüber der Sklaverei doch der „Kompromisscharakter der amerikanischen Verfassung" wider (Dahl 2006: 170f, zit. nach Schmidt 2008: 111f).

James Madison kritisierte im 10. Artikel der *Federalist Papers* insbesondere die „reine Demokratie" als eine ungerechte Herrschaftsform. In ihr laufe man Gefahr, einer ‚Tyrannei der Mehrheit`, schutzlos ausgeliefert zu sein, da die grundlegenden individuellen Rechte vernachlässigt werden (vgl. Jörke 2012: 145). Nach den *Federalist Papers* sollen institutionelle Mechanismen – insbesondere das Prinzip der Gewaltenteilung und -mischung (‚checks and balances`) – eine „Tyrannei der Mehrheit" verhindern (vgl. ebd.: 146).

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist die Idee der „Verknüpfung des Republikbegriffes mit einem großen Flächenstaat" auf der Basis einer repräsentativen Ordnung von Bedeutung (vgl. ebd.). Die politischen Entscheidungsträger werden in periodischen Abständen per Wahl bestimmt, womit die politische Führung des großen Nationalstaates gesichert ist und gleichzeitig die „demokratische Kontrolle der politischen Eliten" möglich ist (vgl. ebd.: 146f). Nach Madison bedarf es dazu anstatt direktdemokratischer Instrumente der „Wahl qualifizierter gemeinwohlorientierter Repräsentanten" in einer Republik, weiters eines

Großstaates und einer bundesstaatlichen Gliederung (*Federalist* No. 10 und 51, zit. nach Schmidt 2008: 104).

Die Federalists zeigten sich in ihrer Furcht vor einer ‚Tyrannei der Mehrheit` eher skeptisch hinsichtlich der politischen Partizipation des durchschnittlichen Bürgers in der künftigen Föderation. Nach Madison ist die Demokratie, die für ihn als Versammlungsdemokratie zu verstehen ist, vor allem ungeeignet, die unterschiedlichen Interessen diverser Gruppen in einem Staat „miteinander in Einklang zu bringen" (vgl. Möckli 1994: 36). So heißt es dazu in den *Federalist Papers*:

> ‚*Besitzt eine Interessengruppe jedoch die Majorität, so wird sie durch die Staatsform der Volksregierung in die Lage versetzt, ihren Interessen und Leidenschaften das Gemeinwohl und die Rechte der übrigen Bürger aufzuopfern*` (Hamilton/Madison/Jay 1787, Nr. 10, zit. nach Möckli 1994: 36f).

Die Minderheit vor der Mehrheit zu schützen, ist somit Aufgabe der Regierung. Madison lehnt es ab, eine repräsentative Republik – also eine Staatsform, in der die Idee der Vertretung des Volkes realisiert wird – als Demokratie zu bezeichnen. Es müssen in dieser Republik institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, „um die öffentliche Macht zu teilen und sie in die Hände der Weisen und Tugendhaften zu legen". Das wird beispielsweise mittels des Zweikammersystems (wie in den USA), des Föderalismus und der Ausbalancierung der politischen Kräfte umgesetzt. (Vgl. Möckli 1994: 37)

3.6 Demokratiebegriff bei Karl Marx und Friedrich Engels

Karl Marx (1818–1883) und Friedrich Engels (1820–1895) hoben sich mit ihrem Demokratiebegriff von den bisher entwickelten Konzepten liberaler, radikaler und sozialer Demokratie ab. Anfangs zu den genannten Positionen in enger Verbindung stehend, setzten sie sich seit 1844, indem sie für sich die Bezeichnung *Kommunisten* wählten, von den genannten Richtungen ab, „ohne aber aufzuhören, sich der (gemäß ihrer Theorie interpretierten) Demokratie verpflichtet oder im weiteren Sinne zugehörig zu fühlen." (Vgl. Conze 1974: 889)

In der Ära der liberal-demokratischen Revolution und ihres Niedergangs (1848/50) ersetzten Marx und Engels die politischen Termini *Liberalismus*, *Demokratie* und *Kommunismus* durch die sozialen Bezeichnungen *Bourgeois*, *Kleinbürger* und *Arbeiter* (*Proletarier*) (vgl. ebd.: 890). Von 1843 bis 1852 beschäftigten sich Karl Marx und Friedrich Engels mit der theoretischen Konzeption des „Prozeß[es] von ‚purer Demokratie` (Engels 1853: 579, zit.

nach Conze 1974) über ‚Sozial-Demokratie` zum revolutionären Sprung (‚Diktatur des Proletariats`)", der die Basis für die eigentliche „Demokratie des Kommunismus" legen sollte (vgl. Conze 1974: 891).

Friedrich Engels, der bereits 1843 die Französische Revolution als „*Ursprung der Demokratie in Europa*" benannte, konstatierte, „daß aus unwahrer und geheuchelter Demokratie *echte Freiheit und echte Gleichheit, das heißt Kommunismus, entstehen* (Hervorheb. i. O.) müsse (Engels 1843: 481, zit. nach Conze 1974: 890). *Die Demokratie, das ist heutzutage der Kommunismus* […]. *Die Demokratie ist proletarisches Prinzip, Prinzip der Massen geworden*" (Hervorheb. i. O.), führte Engels später dazu weiter aus (Engels 1844: 613, zit. nach Conze 1974: 890).

Karl Marx setzte sich mit der Demokratie theoretisch einschlägig erstmals in seiner Arbeit *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie* auseinander, in der er einen allgemeinen Begriff der Demokratie zu erklären versuchte: ‚Die Demokratie ist die Verfassungsgattung. [...] Die Demokratie ist Inhalt und Form` (MEW, Bd. 1: 230f, zit. nach Lambrecht 2007: 12).

Marx' Verteidigung der Demokratie im Widerspruch zu Hegel mündete in der Feststellung:

> ‚*In der Monarchie ist das Ganze, das Volk, unter eine seiner Daseinsweisen, die politische Verfassung, subsumiert; in der Demokratie erscheint die Verfassung selbst nur als eine Bestimmung, und zwar Selbstbestimmung des Volks. In der Monarchie haben wir das Volk der Verfassung; in der Demokratie die Verfassung des Volks. Die Demokratie ist das aufgelöste Rätsel aller Verfassungen. Hier ist die Verfassung nicht nur an sich, dem Wesen nach, sondern der Existenz, der Wirklichkeit nach in ihren wirklichen Grund, den wirklichen Menschen, das wirkliche Volk, stets zurückgeführt und als sein eignes Werk gesetzt. Die Verfassung erscheint als das, was sie ist, freies Produkt des Menschen; man könnte sagen, daß dies in gewisser Beziehung auch von der konstitutionellen Monarchie gelte, allein der spezifische Unterschied der Demokratie ist, dass hier die Verfassung überhaupt nur ein Daseinsmoment des Volkes, daß nicht die politische Verfassung für sich den Staat bildet*.` (MEW[2] 1: 231, zit. nach Lambrecht 2007: 12f)

In einer weiteren Überlegung zum Begriff der Demokratie stellte Marx fest:

> ‚*Hegel geht vom Staat aus und macht den Menschen zum versubjektivierten Staat; die Demokratie geht vom Menschen aus und macht den Staat zum verobjektivierten Menschen. Wie die Religion nicht den Menschen, sondern wie der Mensch die Religion*

[2] Die Bezeichnung MEW (Marx-Engels-Werke) steht für eine vielzitierte Sammlung der Werke von Karl Marx und Friedrich Engels.

schafft, so schafft nicht die Verfassung das Volk, sondern das Volk die Verfassung.` (MEW 1: 231, zit. nach Lambrecht 2007: 13)

Marx kann als „einer der wirkmächtigsten Denker aller Zeiten" bezeichnet werden (vgl. Pesch 2012: 183). Pesch schränkt jedoch ein, dass nicht alles, was etwa von Stalin, Mao oder Honnecker aus den Überlegungen von Karl Marx gemacht wurde, Marx selbst zugeschrieben werden dürfe. Dies lässt sich damit begründen, als Marx auch als Impulsgeber und geistiger Urheber diverser demokratischer Strömungen gilt, so insbesondere als „geistiger (Adoptiv-)Vater der Sozialdemokratie" des 19. Jahrhunderts, aber auch der Theoretiker der Rätedemokratie im 20. Jahrhundert oder der kritischen Theorie eines Jürgen Habermas, der sich explizit auf die Tradition von Karl Marx beruft (Pesch 2012:183).

Zweifelsfrei werden eine Reihe der Marx`schen Gedankengänge mitunter als widerlegbar erachtet, aber viele seiner Überlegungen regen zum Denken an (vgl. Pesch 2012: 183f). Ungeachtet zahlreicher Einwände, die KritikerInnen von Karl Marx vorbringen, ist es das Verdienst von Marx – wie dies nur bei einigen Wenigen seiner Zeit der Fall war – „ ‚die soziale Frage` in den Fokus der modernen Demokratietheorie gerückt" zu haben (vgl. ebd.: 184). Als eines der wesentlichen Ergebnisse, die von der Marx`schen Theorie angeregt wurden, kann jenes Faktum angeführt werden, dass wir in der heutigen Zeit, „wenn wir von der ‚Demokratie` sprechen, häufig auch gewisse soziale und sozialstaatliche Rechte in Verbindung bringen" (vgl. ebd.).

Marx kann nicht unbedingt als Demokratietheoretiker angesehen werden, zumal er eine andere Gesellschaftsformation, die klassenlose Gesellschaft, vor Augen hatte, die lediglich „über die Diktatur des Proletariats" erreichbar sei (vgl. Waschkuhn 1998: 237). Ungeachtet dessen ist der moralische Beitrag von Marx anerkennenswert. Selbst Karl Popper erklärt im Bd. II seiner *Offene*[n] *Gesellschaft und ihre Feinde*: „Der ‚wissenschaftliche` Marxismus ist tot. Sein Gefühl für soziale Verantwortlichkeit und seine Liebe für die Freiheit müssen weiterleben" (Popper 1992, II: 246, zit. nach Waschkuhn 1998: 239f).

Nach den voran gegangenen Wegen zur modernen Demokratietheorie werden ausgehend von Begriffsbestimmungen zur direkten Demokratie die Genese der direkten Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien nachfolgend erläutert.

4. THEORETISCHE VERORTUNG DIREKTER DEMOKRATIE

> „*Die Demokratie ist ein Verfahren, das garantiert, dass wir nicht besser regiert werden, als wir es verdienen*.“ (George Bernard Shaw)

4.1 Begriffsbestimmungen

Der Begriff *direkte Demokratie* wird als Bezeichnung verschiedener Formen der politischen Partizipation des Volkes verwendet. Eine allgemein gültige Definition liegt bis dato allerdings nicht vor.

Direkte Demokratie

bezeichnet nach Kost

> „[*i*]*n der Wirklichkeit moderner Staaten* […] *alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen. Direkte Demokratie ist dabei in der Regel eine Ergänzung und Erweiterung des politischen Entscheidens in repräsentativen Demokratien, wo politisch verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung von gewählten Repräsentanten getroffen werden*.“ (Kost 2008: 10)

Nach Theo Schillers Konzeption der direkten Demokratie „liegt die legitime politische Macht (‚Staatsgewalt`) beim Volk“. Er beruft sich dabei auf die viel zitierte Formel Abraham Lincolns: ‚Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk` (Schiller 2002: 13).

Liberale Demokratie

Der Fokus dieser Arbeit richtet sich ausschließlich auf die Betrachtung stabiler, liberaler Demokratien. Der Begriff „liberale Demokratie“ wird – im Sinne Schmidts (2004: 415, zit. nach Christmann 2012: 27) – „austauschbar mit den Termini konstitutionelle Demokratie oder demokratischer Verfassungsstaat“ verwendet. Der Terminus „liberale Demokratie“ drückt laut Christmann aus, dass ein politisches System über ein demokratisches und ein rechtsstaatliches Prinzip verfügt sowie liberale Grundrechte anerkennt (Christmann 2012: 27).

Rechtsstaatliche Demokratie und demokratischer Rechtsstaat

In dieser Arbeit wird in der Gruppe der liberalen Demokratien von zwei Formen ausgegangen: der „rechtsstaatlichen Demokratie“ und dem „demokratischen Rechtsstaat“. Im ersten Fall ist eine Demokratie mit rechtsstaatlichen Elementen und im zweiten Fall ein

Rechtsstaat mit demokratischen Komponenten angesprochen. Das vorrangige Unterscheidungsmerkmal liegt „in der entgegengesetzten Schwerpunktsetzung bezüglich der beiden wesentlichen Prinzipien moderner politischer Systeme“ (vgl. Christmann 2012: 43).

> „Die *rechtsstaatliche Demokratie* bezeichnet [..] ein System, in dem das demokratische Prinzip ein höheres Gewicht hat als das rechtsstaatliche. Demgegenüber steht der *demokratische Rechtsstaat* (Hervorheb. i. O.) der einen starken Rechtsstaat bezeichnet, der demokratisch organisiert ist.“ (Ebd.: 27f)

Die rechtsstaatliche Demokratie ist einerseits geprägt von weit reichenden Partizipationsmöglichkeiten in mehrheitsdemokratischen Prozessen und andererseits von „einer geringen Rechtsabsicherung des Einzelnen. Der aktive Bürger darf mitregieren, der passive ist den Konsequenzen weitgehend ausgesetzt“ (ebd.: 46). Die Sicherung der unantastbaren Grundrechte ist neben einer geringen Teilhabemöglichkeit der BürgerInnen und einer Vorherrschaft der Justiz der wesentliche Aspekt im demokratischen Rechtsstaat (vgl. ebd.).

Obgleich es theoretisch denkbar wäre, findet sich in der politischen Praxis kein System, das sich ausschließlich der direkten Demokratie in der Gestalt von Versammlungsdemokratie oder Abstimmungsdemokratie bedienen würde. In vielen Fällen fungiert die direkte Demokratie nur als „ein ergänzendes oder nachgeordnetes Element“ (vgl. Schiller 2002: 16f).

4.2 Genese der direkten Demokratie

Für das tiefere Verständnis direktdemokratischer Einrichtungen und Verfahren erscheint es zunächst vorrangig, auf den entwicklungshistorischen Hintergrund der direkten Demokratie in der Schweiz und in den USA, mit besonderem Blick auf Kalifornien, näher einzugehen.

4.2.1 Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz

Der entwicklungshistorische Hintergrund der direkten Demokratie in der Schweiz unterscheidet sich deutlich von dem anderer Länder. Die entscheidenden Impulse für die Herausbildung direktdemokratischer Institutionen formierten sich aus der Gesellschaft heraus (vgl. Neidhart 1970: 37ff, zit. nach Luthardt 1994: 43). Die Schweizerische Eidgenossenschaft war ursprünglich repräsentativ konstituiert, sodass die direktdemokratischen Rechte erst im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkämpft werden mussten (vgl. Marxer/ Pállinger 2006: 19).

Zwischen 1798 und 1848 entstand – begleitet von Konflikten zwischen fortschrittlich-liberalen und konservativen Kräften – der moderne Bundesstaat. Nach der kurzen Periode der „Helvetischen Republik“, die den losen Staatenbund der damaligen Eidgenossenschaft in einen zentralistischen Staat nach französischem Muster umwandeln hätte sollen, wurde die alte Ordnung mit dem neuen Bundesvertrag von 1815 teilweise wieder hergestellt. In den 1830er Jahren in der Phase der sogenannten Regenerationsbewegung gewannen die liberalen Kräfte wieder an Stärke. (Vgl. ebd.)

Gleichzeitig wurde die Forderung nach direkter Mitsprache des Volkes erhoben (vgl. Kölz 1992: 303, zit. nach Vatter 2007: 72). Die Ergreifung der Volksrechte wurde allerdings durch die hohen Hürden nahezu unmöglich, und das repräsentative Prinzip blieb bestimmend (vgl. Vatter 2007: 74). Der Grundsatz der Volkssouveränität war einer der zentralen Säulen der Regeneration, wobei die neuen politischen Entscheidungsträger stärker zur Realisierung liberaler als direktdemokratischer Forderungen tendierten (vgl. Kölz 1992: 303, zit. nach Vatter 2007: 72).

Der sich verschärfende Konflikt zwischen fortschrittlich-liberalen und katholisch-konservativen Gruppen provozierte einen bewaffneten Konflikt (Sonderbundskrieg 1847), der darin gipfelte, dass der Bundesvertrag durch eine liberale Bundesverfassung (1848) ersetzt wurde. Diese Verfassung basierte auf den kantonalen Vorbildern und orientierte sich ebenfalls am Prinzip der Repräsentation. (Vgl. Marxer/ Pállinger 2006: 19)

In der nach der US-Bundesverfassung konzipierten Verfassung des Helvetischen Bundesstaates von 1848 (vgl. Luthardt 1994: 45) waren bereits das obligatorische Verfassungsreferendum und die Volksinitiative auf Totalrevision verankert (vgl. Vatter 2007: 75; vgl. Heußner/Jung 2009a: 115f). Mit der Bundesverfassung von 1874 gelang es, die Volksrechte um das fakultative Gesetzesreferendum zu erweitern (vgl. Luthardt 1994: 45). Im Jahre 1891 wurde zudem die eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung eingeführt (vgl. Heußner/Jung 2009a: 116; vgl. Luthardt 1994: 45).

Im 20. Jahrhundert fand dieser Prozess mit nur geringfügigen Modifikationen der Volksrechte auf Bundesebene seine Fortsetzung (vgl. Vatter 2007: 75): Mit dem Jahr 1921 erfolgte die Aufnahme des auf unbefristete Staatsverträge limitierten Staatsvertragsreferendums (vgl. Wildhaber 1986, zit. nach Luthardt 1994: 45), das die Mitsprachemöglichkeit des Volkes in außenpolitischen Entscheidungen vorsah (vgl. Vatter 2007: 75). Im Jahre 1977 wurde es auf den Beitritt zu internationalen Organisationen erweitert (vgl. Wildhaber 1986; vgl. Schindler

1990, zit. nach Luthardt 1994: 45). In einer weiteren Differenzierung wurde im Jahre 1949 das sich auf dringliche, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse beziehende, obligatorische Referendum eingeführt (vgl. Luthardt 1994: 45).

Nach Einführung des Frauenstimmrechts (1971) erfolgte 1977 die Änderung der Zahl erforderlicher Unterschriften für das fakultative Referendum von 30 000 auf 50 000 und für die Volksinitiative von 50 000 auf 100 000. Im Zuge der 2003 neu eingeführten allgemeinen Volksinitiative, die ebenfalls 100 000 Unterschriften benötigt, fand eine weitere Modifikation statt: Stimmberechtigte können damit das Parlament beauftragen, ein Anliegen durch eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung umzusetzen. (Vgl. Vatter 2007: 76)

4.2.2 Entwicklung der direkten Demokratie in den USA bzw. in Kalifornien

Die direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten stellt eine über drei Jahrhunderte „organisch gewachsene und mit mehreren historischen Erneuerungsmomenten verbundene Tradition dar, die fast von Anbeginn in ein repräsentativ-demokratisches System eingebunden gewesen ist“ (vgl. Stelzenmüller 1994: 285).

Verfolgt man die Wurzeln der direkten Demokratie in den USA, sind einige Parallelen zur Schweiz zu erkennen. Einerseits kannte man sowohl in Nordamerika als auch in der alten Eidgenossenschaft freie Gemeindeverfassungen mit versammlungsdemokratischen Elementen. Andererseits mussten – auf dem Höhepunkt der direktdemokratischen Bewegung Ende des 19. und am Beginn des 20. Jahrhunderts – gegen den Widerstand einer republikanischen Elite die direktdemokratischen Rechte erkämpft werden. War mit der Volksinitiative die Basis der direkten Demokratie gelegt, so fungierte diese danach als Mittel, die direktdemokratischen Partizipationsrechte erweitern zu können. (Vgl. Möckli 2007: 20)

Die amerikanische Tradition direkter Demokratie begann in der Zeit der Kolonialisierung Nordamerikas in den ersten puritanischen Siedlungen an der Küste Neu-Englands; versammlungsdemokratische Traditionen in den USA finden sich in den *town meetings*, die in den Neuenglandstaaten noch existieren (vgl. Zimmerman 1986: 18-34 zit. nach Stelzenmüller 1994: 283). Zwischen 1898 und 1918 führten 23 US-Bundesstaaten direktdemokratische Instrumente ein (vgl. Möckli 2007: 22). 1910 stellten die Progressivisten für kurze Zeit die Mehrheit im Parlament von Kalifornien, und so gelang 1911 den direktdemokratischen Instrumenten der Durchbruch (vgl. ebd.). Am 10. Oktober 1911 entschieden die Kalifornier in einem obligatorischen Verfassungsreferendum mit einer Mehrheit von 168 744 zu 52 093

Stimmen, Volksgesetzgebung in ihre Verfassung aufzunehmen; Kalifornien war damit der zwölfte US-Staat, der Formen direkter Gesetzgebung einführte (vgl. Heußner 2012: 183).

Während gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den USA allgemein Bauern und Arbeiter die Anliegen der direkten Demokratie mit Vehemenz vertraten, so engagierte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts die „progressive" Bewegung, insbesondere in Kalifornien, in dieser Sache (vgl. Schwaiger 2008: 209).

Das primäre Ziel der Einführung direkter Gesetzgebung in Kalifornien, so Heußner (2012: 181) lag darin, „den korrumpierenden Einfluss von Wirtschaftsunternehmen auf Parteien und Parlament" zu eliminieren. Impulsgeber dieser Ära war somit unter anderem der Widerstand gegen das elitäre Ostküstenestablishment und dessen Machtdominanz sowie gegen Korruption in den Staatenparlamenten (Stelzenmüller 1994: 69ff; 76ff, zit. nach Heußner 2000: 203).

Die kalifornische Volksgesetzgebung ist quasi als Reaktion „auf Jahrzehnte anhaltende Defizite des Parlamentarismus" in Kalifornien zu sehen. Heußner folgend gilt es, diese primäre „Bedeutung des korruptionsbekämpfenden Zweckes der kalifornischen Volksgesetzgebung" zu berücksichtigen, da dies – im Gegensatz zur Schweiz – Auslöser für die Einführung der extremen kalifornischen Ausprägung der Initiative war, die dem Parlament nur begrenzte Möglichkeiten des Eingreifens in das Verfahren einräumt (Heußner 2012: 181).

Ab dem Jahre 1831 wurde der Großteil der Verfassungsbestimmungen und Verfassungsänderungen Referenden unterworfen (Heußner 1992: 137, zit. nach Heußner 2000: 203). Das Verfassungsreferendum weist „legitimatorische Funktion in verfassungspolitischen Grundsatzentscheidungen" auf (Heußner 1992: 143, zit. nach Heußner 2000: 204). Nach einem Wandlungsprozess dient es mittlerweile oft dazu, Gegenstände zu regeln, die eigentlich einfaches Gesetzesrecht tangieren (vgl. Stelzenmüller 1994: 78; 103f, zit. nach Heußner 2000: 204).

Nachfolgend werden die direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und in Kalifornien einen weiteren Erkenntnisrahmen bilden.

5. DIREKTDEMOKRATISCHE EINRICHTUNGEN UND VERFAHREN IN DER SCHWEIZ UND IN KALIFORNIEN

> „*Volksinitiativen sind politische Fiebermesser – sie nehmen den Puls des Volkes, können aber zugleich als Impulsgeber für die politische Debatte wirken: Themen, über welche weder Parlament noch Regierung zu diskutieren bereit sind, finden Eingang in die politische Agenda. Engagierte Gruppen in der Bevölkerung, die sich unzureichend repräsentiert fühlen, können dafür sorgen, dass ihre Anliegen Beachtung finden*“,

würdigt Peter Grünenfelder, Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, die direktdemokratischen Elemente der Schweiz (Grünenfelder 2013: o.S.).

Um sich der Beantwortung der Forschungsfragen ansatzweise annähern zu können, empfiehlt es sich, aus den direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren allgemeine Implikationen für die Stabilität des politischen Systems abzuleiten.

Als UrheberInnen von Initiativen (Verfassungsinitiativen und fakultatives Gesetzesreferendum) fungieren vorwiegend Organisationen, Gruppen und Personen, „die wenig in das Proporzsystem integriert sind“. Dieses Faktum reduziert ihre Erfolgsaussichten, sie repräsentieren aber häufiger „aktuelle Problemlagen und innovative Lösungsansätze“, deren Durchsetzung mitunter eines längeren Anlaufs bedarf. (Vgl. Schiller 2002: 106)

Der Einsatz direktdemokratischer Instrumente vergrößert das Angebot an politischen Partizipationsmöglichkeiten, das von den StimmbürgerInnen auch angenommen wird. Für die Schweiz pendelt sich die Abstimmungsbeteiligung zwischen 35 und 45 Prozent ein (vgl. Schmidt 2003: 114). Die Anwendung direktdemokratischer Elemente fördert somit die politische Integration der BürgerInnen (vgl. Batt 2006: 17). Direktdemokratische Praktiken tragen zur Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und Interessen bei, zumal die Einbeziehung dieser Gruppen in den politischen Entscheidungsprozess nicht zuletzt deren Rückgriff auf direktdemokratische Instrumente zu unterbinden vermag (vgl. ebd.: 16). Weiters stärkt der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente durch die dazu notwendige Aufnahme und Verarbeitung von Informationen Prozesse, die die Herausbildung staatsbürgerlicher Verantwortung für das Gemeinwohl ermöglichen (vgl. ebd.: 17).

Direkte Demokratie forciert eine Stärkung der Macht der BürgerInnen zu Lasten der Parlamente und der politischen Eliten: „[W]enn ein Parlament auf die Zustimmung des Volkes im Rahmen einer Volksabstimmung angewiesen ist, ist es eben nicht mehr ‚souverän`

in seiner Entscheidungsfreiheit“ (ebd.). Aus der Sicht der politischen Eliten kann somit der Einsatz direktdemokratischer Elemente durchaus als Machtverlust betrachtet werden (ebd.), er steigert aber andererseits das Demokratievertrauen (vgl. Heußner/Jung 2009a: 128) und die allgemeine Lebenszufriedenheit der partizipierenden BürgerInnen (vgl. ebd.: 127).

In der Schweiz zeigen sich 88 Prozent der Bevölkerung mit der Demokratie in ihrem Land zufrieden, immerhin 41 Prozent sind der Ansicht, Einfluss auf das Regierungshandeln zu haben. Damit weisen sie immer noch den höchsten Wert im Vergleich maßgeblicher europäischer Staaten auf (vgl. ebd.: 128).

BefürworterInnen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren heben zum einen die Integrationsleistung und ihren damit einhergehenden Einfluss auf die Stabilität des politischen Systems hervor. Zum anderen wird in Studien auf die positive Wirkung direkter Partizipationsrechte auf die Sozialisation, die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der BürgerInnen verwiesen. Begründet wird dies mit dem „ständige[m] Dialog von Regierung und Verwaltung mit dem Volk“ (vgl. Freitag/Wagschal 2007: 9). Ohne direktdemokratische Instrumente mangelt es den StimmbürgerInnen an zusätzlichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, um ihrem „Volkswillen Nachdruck zu verleihen“ (vgl. Kirchgässner et al. 1999, zit. nach Freitag/Wagschal 2007: 9f).

5.1 Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz

Die Schweiz gilt als unangefochtene Spitzenreiterin im Hinblick auf direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten in der Gegenwart (vgl. Kaufmann/Büchi/Braun 2006, zit. nach Schmidt 2008: 339).

Auf Bundesebene finden sich in der Schweiz im Wesentlichen drei Verfahrenstypen: das obligatorische Verfassungsreferendum, das fakultative Gesetzesreferendum und die Volksinitiative für Verfassungsänderungen. Seit 1921 werden auch Staatsverträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit dem obligatorischen Referendum (mit Ständemehr) unterworfen (vgl. Schiller 2002: 100; vgl. Wittmann 2001: 119).

Dem obligatorischen Verfassungsreferendum unterliegen Verfassungsänderungen, dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt sowie der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (vgl. Marxer/Pállinger 2006: 26; vgl. Schmidt 2008: 343). Das obligatorische Verfassungsreferendum besagt, dass jede vom Parlament beschlossene Verfassungsrevision –

sowohl einzelne Artikel als auch die Totalrevision – dem Volk vorgelegt und durch eine Volksabstimmung bestätigt werden muss (vgl. Schiller 2002: 100; vgl. Heußner/Jung 2009a: 117). Eine Vorlage ist angenommen, wenn sich die einfache Mehrheit der Abstimmenden dafür ausspricht (vgl. ebd.). Es gilt das doppelte Mehrheitserfordernis, das bedeutet, dass Volk und Kantone zustimmen müssen (vgl. Marxer/Pállinger 2006: 22). Obligatorische Referenden weisen die höchste Annahmequote auf; etwa 75 Prozent der Verfassungsänderungen werden vom Volk angenommen (vgl. Christmann 2010: 62).

Das 1874 eingeführte fakultative Referendum erstreckt sich auf Bundesgesetze, auf „dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt“, auf die meisten der Bundesbeschlüsse sowie völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, einschließlich derer, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (vgl. Marxer/Pállinger 2006: 27; vgl. Schmidt 2008: 342).

50 000 BürgerInnen (ca. 1,1 Prozent der Stimmberechtigten) oder acht Kantone können über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz einen Volksentscheid beantragen, wobei für die Unterschriftensammlung hundert Tage Zeit ist. Von dieser Referendumsinitiative wurde auf Bundesebene häufig Gebrauch gemacht, wodurch die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit maßgeblich erschwert wurde. (Vgl. Schiller 2002: 100; vgl. Schmidt 2008: 342)

Die im Jahre 1891 eingeführte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung wird auch als Volksinitiative für Verfassungsrevisionen oder „Verfassungsinitiative“ bezeichnet (vgl. ebd.). 100 000 BürgerInnen (ca. 2 Prozent der Stimmberechtigten) können einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Verfassungsänderung einbringen, wobei für die Sammlung der Unterschriften ein Zeitraum von 18 Monaten zur Verfügung steht (vgl. Heußner/Jung 2009a: 118). Das Parlament hat die Möglichkeit, als Gegenentwurf eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung vorzulegen. Dieses Recht wird vom Parlament zur Verhinderung der Annahme einer oft radikal formulierten Volksinitiative genutzt, indem eine etwas weniger weit reichende Vorlage als Alternative eingebracht wird (vgl. Christmann 2010: 61). Bei der Volksinitiative gilt Stimmenmehrheit und zusätzlich das Ständemehr der Kantone (vgl. Schiller 2002: 100f).

Von allen direktdemokratischen Instrumenten weist die Volksinitiative die geringste Erfolgsquote auf. Die Volksinitiative dient zunächst der direkten Durchsetzung einer Forderung gegen Regierung und Parlament, allerdings werden nur etwa acht Prozent der

Volksinitiativen im Sinne ihrer InitiantInnen entschieden. Damit hat sich die Hoffnung der progressiven DemokratInnen nicht erfüllt, dass dieses direktdemokratische Instrument „einen bedeutenden Anteil am ganzen Gesetzgebungsvolumen“ einnimmt. (Vgl. Marxer/Pállinger 2006: 29)

Nicht selten bewirkt die mit der Volksinitiative einhergehende Diskussion und Mobilisierung, dass einzelne ihrer Aspekte im Rahmen der Gesetzgebung trotz einer Abstimmungsniederlage umgesetzt werden (vgl. ebd.). Nach Marxer/Pállinger entfaltet die Volksinitiative zwei Hauptwirkungen: „Sie kompensiert die Innovationsschwäche des überbremsten Konkordanzsystems und trägt mittels der Ventilfunktion zur Integration politisch Unzufriedener bei“ (ebd.: 30).

Als viertes Hauptinstrument des Schweizer Stimmvolkes ist die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zu nennen. Diese sieht den Antrag von 100 000 Stimmberechtigten vor und setzt die Abstimmung durch die StimmbürgerInnen, ohne Beteiligung der Stände, voraus. Bis dato wurde die Volksinitiative auf Totalrevision nur einmal, nämlich 1935, angestrengt, blieb aber erfolglos. (Vgl. Schmidt 2008: 343)

Grundsätzlich gilt für alle Verfahrenstypen in der Schweiz, dass rechtliche Streitigkeiten oder Überprüfungen vor Gericht keine zentrale Rolle einnehmen, zumal es in der Schweiz kein Verfassungsgericht gibt (vgl. Schiller 2002: 101).

Geht man von einer grundsätzlichen Risikoaversion vieler StimmbürgerInnen aus, die Neuerungen oft skeptisch gegenüber stehen und im Zweifelsfall den gewohnten Status quo präferieren, resultiert daraus eine systematische Bevorzugung des Status quo durch das Referendum (vgl. Christmann 2009: 53).

Linder weist die Vermutung zurück, wonach das Referendum eher rechts-konservativ denn links-liberal sei:

> „*Das Referendum begünstigt* [..] *nicht direkt die politische Rechte, sondern die Verteidiger des Status quo, und es benachteiligt nicht immer die politische Linke, sondern allgemeiner die Veränderungs- oder Reformtendenzen*“ (Linder 2005: 260, zit. nach Christmann 2009: 54).

An der Nutzung der Volksrechte durch die Schweizer Volkspartei zeigt sich, dass es sich beim Referendum eher um ein Instrument der politisch Rechten als der Linken handelt, wie Kriesi konstatiert:

> „*Das fakultative Referendum gilt traditionell als bevorzugtes Instrument konservativer Kreise. Das Referendum erlaubt ihnen, den Status quo zu verteidigen und*

> *Reformprojekte, die aus ihrer Sicht zu weit gehen, in einer Volksabstimmung zu Fall zu bringen*.“ (Kriesi 1991: 49, zit. nach Christmann 2009: 55)

Während der Schweizer Alt-Bundesrat Christoph Blocher das Instrument des Referendums vielfach lobte, apostrophierte er die Initiative als ‚*Belastung für Stimmbürger, politische Behörden und Verwaltung*` (Hervorheb. i. O., Hartmann/Horvath 1995, zit. nach Christmann 2009: 55).

Degen stellt in diesem Kontext fest:

> ‚*Zudem erwies sich das Referendum für sie (die Linke, Anm. AC) als stumpfe Waffe, konnte sie doch damit höchstens unerwünschte Entwicklungen verhindern, nicht aber Reformen fördern*` (Degen 1993: 89, zit. nach Christmann 2009: 55).

Im Gegensatz dazu wirkt die Initiative als Gaspedal, zumal das Stimmvolk oder Parteien durch Initiativen Themen auf die Agenda setzen können, die vom Parlament ansonsten unbehandelt blieben (vgl. ebd.). Damit erweist sich die Initiative auch als ein Instrument der Minderheiten. In ihrer Wirkung kann die Initiative somit eher als ein Instrument der Linken als der Konservativen eingestuft werden, zumal sie Reformen „nicht verhindern, sondern herbeiführen will“ (Kriesi 1991: 51, zit. nach Christmann 2009: 55).

Frey (1994: 341) spricht auf Basis der Schweizer Erfahrungen den WählerInnen die Fähigkeit zu, mittels Volksinitiative „gegen das ‚Kartell der Politiker` Mehrheitspräferenzen“ durchsetzen zu können (zit. nach Hager 2005: 112).

Es stellt sich nun die Frage, ob sich die Wirkung des Referendums und der Initiative ausgleichen. Angesichts der Charakteristika von Initiative und Referendum, die die Initiative als ein Instrument der Linken und das Referendum als das Medium der Rechts-Konservativen einschätzen, könnte durchaus angenommen werden, dass sich ihre Wirkung „gegenseitig kompensiert“ (vgl. Christmann 2009: 56). Christmann verweist allerdings darauf, dass die Wirkung des Referendums stärker sei als die der Initiative und diese These somit nicht aufrecht erhalten werden könne (ebd.).

5.2 Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in Kalifornien

Den USA wird zusammen mit der Schweiz die Vorreiterrolle bei der Einführung und der Praxis der direkten Demokratie attestiert. Aus den Anfängen im 18. Jahrhundert kam zwischen 1898 und 1918 der große Durchbruch, als in 22 US-Bundesstaaten – insbesondere des mittleren Westens und des Westens – Volksrechte wie Initiative, Referendum und Recall

eingeführt wurden. Auf Bundesebene gelang jedoch trotz mancher Versuche keine Einführung direktdemokratischer Verfahren. (Vgl. Schiller 2002: 113)

In den Vereinigten Staaten stellt die direkte Demokratie eine über dreihundertundfünfzig Jahre hindurch gewachsene Tradition dar, die heute ein integraler Bestandteil des politischen Lebens ist (vgl. Stelzenmüller 1994: 285).

Die Volksgesetzgebung in Kalifornien umfasst die Gesetzesinitiative, die Verfassungsinitiative und das fakultative Gesetzesreferendum. Diese Instrumente geben den BürgerInnen die Möglichkeit, unabhängig vom Parlament Gesetze zu erlassen oder zu verhindern (vgl. Heußner 2012: 179).

Die Unabhängigkeit vom parlamentarischen Entscheidungsprozess stellt das charakteristische Merkmal der kalifornischen Volksinitiative oder einer nachfolgenden Änderung der Bestimmungen einer Volksinitiative dar. Die durch Initiative beschlossenen Gesetze können nicht im parlamentarischen Prozess geändert werden, sondern bedürfen zur Änderung eines Referendums. (Vgl. Hager 2005: 106; vgl. Schwaiger 2008: 218)

Die direkte Initiative in Kalifornien umfasst das Recht der BürgerInnen, Gesetze und/oder Verfassungsänderungen vorzuschlagen. Die Initiative qualifiziert sich, wenn innerhalb von 150 Tagen genügend Unterschriften gesammelt wurden. Dies bedeutet, dass die StimmbürgerInnen bei der darauf folgenden Wahl über den Gesetzes- und/oder Verfassungsänderungsvorschlag abstimmen, der bei positivem Ausgang direkt in bundesstaatliches Recht übergeht. (Vgl. Schwaiger 2008: 208)

Die Bedeutung der Volksinitiative in Kalifornien lässt sich nach Hager als „zunehmend [..] wichtigste Instanz des kalifornischen Regierungssystems“ oder als ‚fourth branch of government´ zusammenfassen (Hager 2005: 102).

Die Bestimmung, dass durch Initiative beschlossene Gesetze nicht im parlamentarischen Prozess geändert werden können, sondern der Bestätigung der Änderung durch ein Referendum bedarf – falls im Initiativtext nicht ausdrücklich parlamentarische Eingriffsmöglichkeiten vorgesehen sind – gilt als einzigartig (vgl. ebd.: 106).

Mittels fakultativem Gesetzesreferendum können fünf Prozent der Kalifornier Parlamentsgesetze vor das Volk bringen. Sofern innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament genügend Unterschriften gesammelt wurden, erlangt das Gesetz erst Gesetzeskraft, wenn die Mehrheit der StimmbürgerInnen dafür votiert hat. (Vgl. Heußner 2012: 180)

Die Referendumsinitiative wird in Kalifornien kaum genutzt. Für den Fall, dass BürgerInnen Gesetze bzw. entsprechende Vorhaben des Parlaments verhindern wollen, greifen sie auf das Instrument der Gesetzesinitiative zurück (vgl. Lee 1978: 92; Magleby 1985: 307 zit. nach Jung 2001: 262).

Der nachfolgende Abschnitt ist den politischen AkteurInnen – insbesondere Staatsorganen und gesellschaftlichen AkteurInnen – in der direkten Demokratie gewidmet.

6. POLITISCHE AKTEURINNEN UND AKTEURE IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Obgleich es theoretisch denkbar wäre, findet sich in der politischen Praxis kein System, das sich ausschließlich der direkten Demokratie in der Gestalt von Versammlungsdemokratie oder Abstimmungsdemokratie bedienen würde. In vielen Fällen fungiert die direkte Demokratie mehr oder weniger als „ein ergänzendes oder nachgeordnetes Element“ (vgl. Schiller 2002: 16f), das der Mitwirkung einer Reihe von AkteurInnen bedarf.

6.1 Staatsorgane als AkteurInnen in der direkten Demokratie

Direkte Demokratie bedarf insbesondere der Mitwirkung von Regierung, Verwaltung, des Parlaments und der Gerichte. Beim Initiativprozess sind Regierung und Verwaltung vorrangig für die Beratung bei Textformulierungen, die Beglaubigung der Unterschriften, die Kontrolle der Fristen oder der Terminisierung des Datums der Abstimmung zuständig. Regierung und Verwaltung haben für die Durchführung Sorge zu tragen, wenn eine Vorlage in der Volksabstimmung angenommen worden ist. (Vgl. Möckli 1994: 221)

In Kalifornien kann die Initiative durchaus auch Regierungsmitgliedern als Mittel dienlich sein, um Parlament bzw. Regierung und die Interessengruppen zu umgehen. Diese Möglichkeit findet sich im schweizerischen System allerdings nicht (vgl. ebd.: 222). Möckli geht davon aus, dass das Parlament durch den Einsatz direktdemokratischer Instrumente „tendenziell […] geschwächt“ wird, Wahlen an Bedeutung verlieren und der Einfluss der Parteien abnimmt (ebd.: 223). Direktdemokratische Instrumente können andererseits für Minderheiten oder EinzelkämpferInnen im Parlament auch als „politische Werkzeuge“ von Nutzen sein, indem diese Gruppen mittels der Referendumsdrohung der Mehrheit Zugeständnisse abringen können (vgl. ebd.: 224).

Die richterliche Normenkontrolle ist in den US-Bundesstaaten sowohl bei Parlaments- als auch bei Volksentscheiden gegeben, während sie in der Schweiz generell eingeschränkt ist (vgl. ebd.: 226).

6.2 Gesellschaftliche AkteurInnen

Im Rahmen dieser Arbeit beziehe ich mich insbesondere auf Parteien, Interessenverbände und BürgerInnen als gesellschaftliche AkteurInnen.

6.2.1 Parteien in der direkten Demokratie

Regierungsparteien als gesellschaftliche AkteurInnen in der direkten Demokratie, die bereits längere Zeit mit klaren parlamentarischen Mehrheiten ausgestattet sind, stehen Referenden erfahrungsgemäß ablehnend gegenüber (vgl. Obst 1986: 316, zit. nach Möckli 1994: 231). Parteien streben nicht danach, so Möckli, das „Volk" mit mehr Macht auszustatten, „sondern das Volk so einzusetzen, dass sie sich im Parteienwettbewerb Vorteile verschaffen können" (Möckli 1994: 233).

Zudem stellen direktdemokratische Instrumente für Oppositionsparteien, insbesondere die Linke, in der Schweiz ein wichtiges politisches Instrument dar. Einerseits dient die Volksgesetzgebung „der Artikulation unterrepräsentierter Interessen", andererseits kann die direkte Demokratie für neue Parteien „als Eintrittskarte in das politische System" angesehen werden. Den US-amerikanischen Parteien kommt in der Volksgesetzgebung nur eine marginale Rolle zu, zumal Initiativen von Oppositionsparteien eher als Ausnahme gelten. (Vgl. Kampwirth 1999: 28)

Der Einsatz direktdemokratischer Instrumente „entzieht" politischen Parteien

> „*das Monopol* [..], *allein Themen auf die Tagesordnung zu setzen und zu entscheiden.* […] *Getreu dem Motto ‚Lieber eine Abstimmung verlieren, als eine Wahl` entwickelt die direktdemokratische Aktivität einen kathartischen Effekt, der die Mehrheitspartei von einer politischen Hypothek befreit*", argumentiert Paust. (Paust 2002: 227)

Andererseits muss aber eine erfolgreiche Abstimmung für eine Partei nicht „notwendigerweise einen parteipolitischen Mehrwert" zur Folge haben (vgl. ebd.).

Direktdemokratische Entscheide bedingen nicht per se einen „pauschalen Bedeutungsverlust der Parteien oder eine Schwächung des kommunalen Parteiensystems", so Paust in seiner Darstellung (ebd.: 229). Direktdemokratie bedeutet somit keine ‚Zähmung der Parteienherrschaft` (Habermann 1995: 55, zit. nach Paust 2002: 229), sondern vielmehr die Chance für die Parteien, „neue Möglichkeiten der politischen Einflussnahme" zu nutzen (Paust 2002: 229).

6.2.2 Interessengruppen als AkteurInnen der direkten Demokratie

Die starke Beeinflussung der Politik durch einzelne Interessengruppen und bestimmte Eliten – insbesondere kulturell oder ökonomisch dominierende Gruppierungen – steht häufig im Zentrum der Kritik, lassen sich doch die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gleichheit schwerlich mit dem Einfluss von Machteliten und Partikularinteressen assoziieren. (Vgl. Mewes 1990: 117)

Möckli spricht im Zusammenhang mit Interessengruppen von „eine[r] Ironie der Geschichte", denn die Durchsetzung direktdemokratischer Rechte in den US-Bundesstaaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts war als Reaktion auf den Einfluss der Interessenverbände gerichtet. Heute sind diese Rechte ein effektives Instrumentarium auf Seiten der Interessenverbände (Möckli 1994: 234). Die Interessenverbände agieren entweder selbst oder unterstützen andere AkteurInnen mit Ressourcen, meist mit finanziellen Mitteln. So zeigte u.a. eine US-amerikanische Studie, dass im Jahre 1980 49 von 59 GeldgeberInnen von Referendumskampagnen Interessengruppen oder Wirtschaftsverbände waren (vgl. Hahn/Kamieniecki 1987: 22, zit. nach Möckli 1994: 235).

Interessenverbände prägen sowohl das politische System als auch die Realität der direkten Demokratie (vgl. Luthardt 1994: 52; 58). Für Kalifornien ist u.a. die finanziell aufwändige Kampagnen-Finanzierung kennzeichnend. So wurde etwa in die ‚Anti-Raucher-Initiative` (*Proposition 5*) vom November 1978 von verschiedenen Zigarettenfirmen 6 Millionen US-Dollar investiert, um die Initiative zu schlagen (vgl. ebd.: 59). Aber auch Kirchen pflegen insbesondere bei moralischen Fragen Abstimmungskämpfe zu beeinflussen bzw. Stellung zu beziehen (vgl. Möckli 1994: 235).

Obgleich sich die direkte Demokratie nicht als ein Mittel gegen die Einflussnahme der Interessengruppen erwiesen hat, nutzt doch ein breites Spektrum an AkteurInnen und – Verbände, Bürgerbewegungen, gemeinnützige Organisationen und Parteien – dieses Medium zur Artikulation ihrer Interessen. Die direkte Demokratie fungiert somit als Impulsgeberin des politischen Wettbewerbs, und die organisierte Aktivbürgerschaft nutzt ihr direktdemokratisches Instrumentarium zur Kontrolle der gewählten RepräsentantInnen. (Vgl. Stelzenmüller 1994: 157, zit. nach Kampwirth 1999: 61)

Ob der hohen Anforderungen an die Kompetenz der StimmbürgerInnen kommt es zu einer Unterrepräsentation des nicht- oder unterprivilegierten Stimmvolks, und Hand in Hand mit der „Kommerzialisierung und Professionalisierung des Abstimmungsprozesses" werden

„kollektiv organisierte[ ] Akteure mit Verfügungsgewalt über entsprechende Ressourcen“ begünstigt (vgl. Gebhardt 2000: 25).

Der Argumentation, wonach **„**die Ausgestaltung und Handhabung der direkten Volksrechte in der Schweiz nicht die BürgerInnen begünstige, sondern die Interessengruppen“ und zudem „einer starken Kommerzialisierung“ unterworfen sei (EI 1: Zl. 50–53), begegnet der Schweizer Altbundesrat Blocher im Experteninterview auf folgende Weise:

> „ *Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Die Mehrheit bestimmt. Aber Volkes Stimme ist nicht Gottes Stimme. Aber die Stimme der Politiker auch nicht. Die Gefahr besteht aber auch in der repräsentativen Demokratie. Politische Gremien sind durch Sonderinteressen besser zu steuern als ein ganzes Volk.*“ (EI 1: Zl. 54–57)

6.2.3 BürgerInnen als politische AkteurInnen in der Direktdemokratie

Die Volksgesetzgebung präsentiert sich nach Kampwirth als „ein Beteiligungsinstrument der sich primär aus Mittel- und Oberschichten rekrutierenden Aktivbürgerschaft“. Signifikant ist nach seiner Darstellung die – bereits unter Kapitel 6.2.2 angesprochene – Unterrepräsentation der Unterschichten, die bei Abstimmungen stärker zu Tage tritt als bei Wahlen (vgl. auch Gebhardt 2000: 25). Die Differenz resultiert vornehmlich aus den höheren Informationskosten für Sachabstimmungen, die BürgerInnen aus den unteren Bildungs- und Einkommensschichten stärker benachteiligt (vgl. Heußner 1994: 373, zit. nach Kampwirth 1999: 31).

Neben Frey (1994: 341), der davon ausgeht, dass es den WählerInnen mittels Volksinitiative möglich ist, „gegen das ‚Kartell der Politiker` Mehrheitspräferenzen durchzusetzen“ (zit. nach Hager 2005: 112), kommt auch Altbundesrat Blocher zu einem ähnlichen Schluss. Er sieht einen zentralen Vorzug der direkten Demokratie darin, dass

> *„*[*s*]*ie* [..] *die Willkür und die Allmacht der Politiker und Beamten* [bremst]. *Machtmissbrauch und ‚Über den Kopf der Bürger regieren` ist die grosse Gefahr in jedem Staatswesen. Wesentlich ist nicht nur die Volksabstimmung, sondern die dauernde Gewissheit der Politiker, dass politische Entscheide dem Volk unterbreitet werden und durchfallen könnten.*“ (EI 1: Zl. 18–22)

Altbundesrat Blocher geht davon aus, dass BürgerInnen „eher konservativ-bewahrend“ entscheiden und vor allem „(g)rosse Fehlkonstruktionen, wie sie Politiker lieben“, vom Stimmvolk nicht zugelassen werden würden (EI 1: Zl. 35–43). Er führt im Interview dazu aus:

> „*Bis heute sind keine katastrophalen Entscheide bekannt. Das Volk ist eher konservativ-bewahrend. Es ist eher weniger interventionistisch als die Politiker. Grosse*

> *Fehlkonstruktionen, wie sie Politiker lieben – z.B. einen Euro für ganz Europa bei dieser Diversität von Staaten – würde die Volksabstimmung nicht zulassen. Das Volk verwarf die Initiative für 6 Wochen Ferien für alle,* […] *verlangte aber Verschärfungen gegen den Asylmissbrauch, sprach sich für die Ausschaffung krimineller Ausländer aus und befürwortete Schranken gegen die überrissenen Managersaläre bei börsennotierten Firmen. Auch wenn die Classe politique anderer Meinung war, hat das Volk oft seine eigene Meinung durchgesetzt*." (EI 1: Zl. 35–43)

Ein wesentliches Kritierium der direktdemokratischen Beteiligungsrechte sieht der kalifornische Interviewpartner Delevan Dickson darin, dass den StimmbürgerInnen, sofern sie davon Gebrauch machen möchten, *"the last word in lawmaking"* zugestanden wird, zumal die Volksgesetzgebung die Möglichkeit bietet, "*to supplement, or bypass what legislators do, or fail to do*" (EI 4: Zl. 9–11).

Der Politikwissenschafter Ellis verweist allerdings auch auf die Grenzen von Mehrheitsentscheidungen des Stimmvolks:

> „*Those democrats who deny that the people can act unwisely are dangerous demagogues*" (Ellis 2002: 175, zit. nach Christmann 2012: 246).

Diese Aussage unterstreicht die Bedeutung eines rechtsstaatlichen Gegenpols, zumal es grundrechtsproblematische Entscheidungen mittel rechtlicher Prüfung von Volksinitiativen zu vermeiden gilt.

Resümierend kann in Anlehnung an Schiller angemerkt werden, dass direkte Demokratie den BürgerInnen als wesentliches Kriterium „eine Ausdrucksmöglichkeit (‚gives people a voice`)" für ihre Anliegen bietet (Schiller 2002: 125).

6.3 Medien und PR-Industrie als weitere AkteurInnen der direkten Demokratie

Als Instrumente der direkten Demokratie, vor allem jene, bei denen die Initiative von den StimmbürgerInnen ausgeht, sind die Medien von außerordentlicher Bedeutung.

Die Medien stellen „das potentielle Sprachrohr des Volks und vor allem auch der Opposition" dar (vgl. Weiß 2010: 83). Sie sind einerseits notwendige Instrumentarien der politischen Kommunikation und Werbung für alle politischen AkteurInnen, fungieren andererseits aber „auch selbst als Meinungsführer, -gestalter und -filter" (vgl. Möckli 1994: 246). So bestimmen Medien die politischen Leitthemen mit, und jede Kampagne trachtet danach, in den Medien möglichst präsent zu sein (vgl. ebd.).

Medien und Demokratie greifen dann besonders organisch ineinander,

> „*wenn die Medien mit Kompetenz und Hingabe alle Etappen des demokratischen Prozesses aufklärend unterstützen und wenn sie immer dann investigativ eingreifen, wenn die politisch Verantwortlichen ihre Macht missbrauchen und das Volk hintergehen*“,

so die einleuchtende Argumentation Blums (Blum 2004: 151).

In einem großen und bevölkerungsreichen Bundesstaat wie Kalifornien sind für die Kampagne die Massenmedien von vorrangiger Bedeutung, während in der Schweiz Printmedien noch eine dominante Rolle spielen. Es gibt in der Schweiz zudem eine Reihe öffentlicher „Veranstaltungen mit face-to-face Kontakten.“ (Vgl. Möckli 1994: 248)

Der Einsatz der PR-Industrie in Kampagnen erfreut sich steigender Beliebtheit. Professionell geführte Kampagnen und die Lancierung einer Initiative sowie die Unterschriftensammlung durch professionelle PR-Firmen gehören in Kalifornien zum gewohnten Bild; die Schweiz scheint diesen Trend mittlerweile gleichfalls aufzugreifen (ebd.: 249).

Die direktdemokratische Praxis entwickelt sich in Kalifornien laut Gebhardt zu einer „*Initiative Industry*“ (Hervorheb. i. O.), einem „Millionengeschäft für professionelle Expert[inn]en“, das beispielsweise Umfragen, Unterschriftensammlungen, Rechtsvertretung oder *„Fundraising*“ umfasst (Gebhardt 2000: 24).

Das nachfolgende Kapitel ist den Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System sowie den gesellschaftlichen und ökonomischen Wirkungen gewidmet.

7. DIE WIRKUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Die Frage nach den Wirkungen der direkten Demokratie wird nicht nur, aber vor allem, in der Schweiz äußerst kontrovers diskutiert, zumal BefürworterInnen und SkeptikerInnen von unterschiedlichen Annahmen ausgehen.

BefürworterInnen direkter Demokratie verweisen etwa auf die Integrationsleistung dieser Form der Demokratie und den damit assoziierten Einfluss auf die Stabilität des politischen Systems. Zum anderen bekräftigen Studien die positive Wirkung direkter Partizipationsrechte auf die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der BürgerInnen (vgl. Freitag/Wagschal 2007: 9). Mit direktdemokratischen Instrumenten verbindet man zudem eine Reihe von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, die dem Volkswillen Nachdruck verleihen (vgl. Kirchgässner et al. 1999, zit. nach Freitag/Wagschal 2007: 10).

Schon allein die Möglichkeit direktdemokratischer Rechte veranlasst die politische Elite, die Mehrheitspositionen der BürgerInnen „zu antizipieren und in parlamentarische Entscheidungen einzubringen“, so Merkel in seiner Bewertung der Volksrechte (Merkel 2014: 4).

Skeptischen Einschätzungen zu Folge kann die direkte Demokratie nicht als Patentrezept für die Beseitigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme erachtet werden. Die direkte Demokratie schmälere nach Ansicht der KritikerInnen vielmehr die Bedeutung von Wahlen und fördere die Bevormundung wenig privilegierter Interessengruppen durch zahlungskräftige Gruppen, deren Entscheidungsbildung vielfach wenig demokratisch sei. Als weiterer Kritikpunkt wird genannt, dass die direkte Demokratie „als mehrheitsdemokratisches Instrument der Tyrannei der Stimmenmehrheit diene.“ (Vgl. Schmidt 2000, zit. nach Freitag/Wagschal 2007: 10)

Aus wirtschaftlicher Perspektive wird der breiten Partizipation des Volkes mitunter attestiert, ein Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung zu sein, zumal „die Mühlen der direkten Demokratie insbesondere in schnelllebigen Zeiten zu langsam mahlen und dringende Veränderungen behindern“ (vgl. Freitag/Wagschal 2007: 10).

Die Wirkungen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren werden im Rahmen dieser Arbeit thematisch in fünf Bereiche gegliedert: Beginnend mit der Debatte um die Wirkungen auf das politische System und seine AkteurInnen folgt die Frage nach den Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit; nachfolgend beziehe ich mich auf die

gesellschaftlichen Folgen und die ökonomischen Konsequenzen der Direktdemokratie, um schließlich auf die Effekte der direkten Demokratie auf die (Schweizer) Außenpolitik einzugehen.

7.1 Die Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine AkteurInnen

Die Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine AkteurInnen im „halb-direkten Konkordanzsystem[ ]“ (vgl. Vatter 2007: 81) der Schweiz verdeutlichen, dass die stark ausgebaute direkte Demokratie auf Bundesebene institutionell ein Konkordanzsystem generiert hat, das alle wesentlichen politischen Kräfte in die Regierung integriert (Neidhart 1970, zit. nach Christmann 2012a: 161).

Im Unterschied zu repräsentativen Konkurrenzsystemen, in denen sich die Einflussnahme der BürgerInnen auf die Beteiligung an Wahlen beschränkt, stellen halbdirekte Konkordanzdemokratien „den Mechanismus der Abstimmung“ ins Zentrum demokratischer Einflussnahme (vgl. Vatter 2007: 83).

Thomas Widmer spricht im Experteninterview 6 in diesem Zusammenhang ein prägendes Merkmal des politischen Systems der Schweiz an, nämlich den

> „*durch die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte aufgebaute*[n] *Zwang zu übergrossen Koalitionen (breit abgestützte Vielparteienregierungen mit Wähleranteilen von um die 80%) und zu konsensbildenden Elementen politischer Entscheidungsprozesse (wie die vielfältigen Konsultationsmechanismen)*“ (EI 6: Zl. 22-29).

Die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums – mit der Möglichkeit, durch die Sammlung von 50 000 Unterschriften ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz einer Volksabstimmung zu unterziehen – hatte eine wesentliche Funktion für die Herausbildung des „Prinzips der proportionalen Machtteilung“ (vgl. Vatter 2007: 81). Mit der Einführung direktdemokratischer Instrumente und ihrer intensiven Nutzung durch Gruppierungen, die nicht in der Regierung vertreten sind, werden auf Grund ausgebauter Veto- und Blockierungsinstrumente „institutionelle Konkordanzzwänge“ erzeugt (vgl. ebd.).

Zur Verteilung politischer Machtpositionen haben in der Schweiz auch die Verfassungsinitiative, der ausgebaute Föderalismus mit weit reichenden Kompetenzen für die Kantone sowie das Proporzwahlrecht beigetragen (vgl. ebd.: 81f).

Laut politikwissenschaftlicher Forschung sind zwei längerfristige Strukturwirkungen der Volksinitiative auf das politische System der Schweiz hervor zu heben (Linder 2005; Kriesi 1998, zit. nach Vatter 2007: 87): Erstens wird auf „die *Innovationswirkung*" hingewiesen, die „Blockadeschwächen" des Systems zumindest zum Teil direkt oder indirekt ausgleicht. Als zweite Strukturwirkung wird die „*Integrationswirkung*" (Hervorheb. i. O.) genannt, die dazu beiträgt, dass auf jene politischen Interessen, die im repräsentativ-demokratischen System oft unberücksichtigt bleiben, verstärkt eingegangen wird (vgl. Vatter 2007: 87).

Linder differenziert vier Funktionen der Volksinitiative: Die „Ventilfunktion" dient der direkten Durchsetzung von Begehren unzufriedener Gruppen gegenüber den Behörden. Mittels „Schwungradfunktion" soll Regierung und Parlament zu einem alternativen Vorschlag veranlasst werden, um zumindest einen Teil der Forderungen positiv erledigt zu bekommen. Als „Katalysatorfunktion" der Volksinitiative bezeichnet Linder die langfristige Sensibilisierung für neue politische Tendenzen und Inhalte. Parteien nutzen vor Wahlen die „Mobilisierungsfunktion" der Volksinitiative zwecks „kurzfristige[r] Selbstinszenierung" zur Steigerung des Bekanntheitsgrades. (Linder 2005: 265ff, zit. nach Vatter 2007: 86)

Es zeigt sich zwar, dass mit zunehmendem parlamentarischen Elitenkonsens die Wahrscheinlichkeit der Initiierung eines Referendums abnimmt, falls aber ein Referendum einmal ausgelöst wird, „steht das Abstimmungsergebnis in keinem Zusammenhang mit dem Zustimmungsgrad der politischen Elite in der Legislative". Dieses Faktum bringt deutlich die begrenzte Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament im direktdemokratischen System zum Ausdruck. (Trechsel/Sciarini 1998, zit. nach Vatter 2007: 82)

Empirische Untersuchungen dokumentieren, je breiter die Regierungskoalitionen und je ausgeprägter die Autonomie in einem Kanton sind, desto seltener kommen die oppositionellen Volksrechte zum Einsatz (Vatter 2002, 2000, 1997, zit. nach Vatter 2007: 82).

Laut der These von Linder (2005) steigert sich in Konkordanzsystemen mit direkter Demokratie der Einfluss der BürgerInnen durch Abstimmungen, gleichzeitig verlieren Wahlen auf Grund der mangelnden Möglichkeiten zum Machtwechsel enorm an Bedeutung. Fakultative Referenden und Volksinitiativen übernehmen dafür in halbdirekten Konkordanzdemokratien die Aufgabe eines Minderheitenvetos. (Zit. nach Vatter 2007: 83)

Vatter stellt fest, dass einerseits die Integrations-, Legitimitäts- und Stabilitätsleistungen des direktdemokratischen Konkordanzsystems höher bewertet werden als beim parlamentarischen Konkurrenzsystem, andererseits die „geringe[ ] Leistungskraft" konsensdemokratischer

Systeme nicht bestätigt werden könne (Linder 2005; Lijphart 1999; Keman 1995, zit. nach Vatter 2007: 83). Er beruft sich auf komparative Studien, die belegen, dass parlamentarischen Konkurrenzsystemen kein außerordentliches Innovations- und Anpassungspotenzial attestiert werden könne, sie aber vielmehr auf Grund periodisch wechselnder Regierungen häufig „an einer inkohärenten Stop-and-Go-Politik leiden", während vice versa ‚die Chancen langsamer, aber schrittweiser Innovation des schweizerischen Systems eher unterschätzt werden` (Linder 2005: 323, zit. nach Vatter 2007: 83).

Die Integrations-, Legitimitäts- und Stabilitätsleistungen des direktdemokratischen Systems sind eindeutig höher zu bewerten als bei repräsentativen Demokratien, gibt sich auch Interviewpartner Altbundesrat Christoph Blocher aus der Schweiz überzeugt. Er begründet seine Auffassung damit, dass

> „[*i*]*n der Bevölkerung* [..] *dauernd staatspolitische Diskussionen, Streite und Konfrontationen statt*[*finden*]. *Das lässt die Bürgerd* [sic], *aber auch Ausländer teilnehmen an staatlichen Abläufen. Sie werden zur inneren Teilnahme gezwungen*." (EI 1: Zl. 47–49)

Thomas Widmer verweist im Experteninterview darauf, dass die Stimmbeteiligung bei Schweizer Abstimmungen mit 45 Prozent zwar relativ niedrig ausfalle, Untersuchungen aber zeigen würden, dass auf Grund „*der von Urnengang zu Urnengang wechselnden Zusammensetzung der Gruppe der sich Beteiligenden doch kumulativ eine recht hohe Reichweite erzielt wird*" (EI 6: Zl. 48–53).

In Konkordanzdemokratien werden in der Regel wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben umfassender erfüllt (vgl. Schmidt 2000; vgl. Lijphart 1999, zit. nach Vatter 2007: 83f), Sozialleistungen bereitwilliger zur Verfügung gestellt und der Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit erfolgreicher entgegen getreten (vgl. Vatter 2007: 83f). BefürworterInnen direktdemokratischer Einrichtungen preisen deshalb die hohe Integrations- und Stabilitätsleistung dieser Form der Demokratie und verweisen zudem „auf die zumindest nicht geringere – in vielen Teilbereichen sogar höhere – Leistungskraft direktdemokratischer Konkordanzsysteme" (Linder 2005, zit. nach Vatter 2007: 84).

Die direkte Demokratie wirkt sich positiv auf die Mobilisierung der BürgerInnen und deren Politikinteresse aus, kann doch die direkte Mitbestimmung einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die BürgerInnen stärker politisch partizipieren und sich mit der Politik und deren Entscheidungen identifizieren (vgl. Marxer 24/2004: 33). Als weitere Vorzüge der direkten Demokratie können „die politische Stabilität, die Zufriedenheit mit dem politischen System,

die Akzeptanz von politischen Entscheidungen und die soziale Kohäsion“ gewertet werden (vgl. ebd.; vgl. auch EI 6: Zl. 15f).

Auch Heinrich Koller, ehemaliger Direktor des Schweizer Bundesamtes für Justiz, gibt seiner Überzeugung Ausdruck, dass die direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeit die Identifikation der StimmbürgerInnen mit den politischen Anliegen verstärkt, dass die aktive Partizipation zu einer höheren Akzeptanz der getroffenen Entscheide führt und dass damit die Legitimität des politischen Systems gesteigert wird (Koller 1997: 25f).

Laut Höglinger wird „[d]ie grundsätzliche Benachteiligung von Aussenseitern des politischen Systems […] durch die Nutzung direktdemokratischer Prozeduren wettgemacht oder zumindest beträchtlich abgeschwächt“ (Höglinger 2008: 210). Er verweist auf das ‚window of opportunity` (Tresch 2007: 63, zit. nach Höglinger 2008: 220), das „Aussenseiter[n] des politischen Systems“ kurzfristig „erhöhte Sichtbarkeit“, „Prominenz“ und „erleichterten Zugang zur Öffentlichkeit“ verschafft, wodurch ihre Benachteiligung verringert werde (Höglinger 2008: 220).

Marxer gibt sich unter Verweis auf Trechsel überzeugt, dass die mit der direkten Demokratie gesteigerte politische Partizipation, das möglicherweise damit verbundene erhöhte politische Interesse an diversen Sachfragen und die mitunter intensiv geführten Diskussionsprozesse im Vorfeld von Abstimmungen die Sachkompetenz des Stimmvolkes verbessern können. So belegen Untersuchungen in der Schweiz, dass sich 60 Prozent der BürgerInnen bei Abstimmungsvorlagen zur behandelten Thematik Sachkompetenz angeeignet haben. (Trechsel 1999, zit. nach Marxer 24/2004: 34)

Untersuchungen zur Abstimmungsbeteiligung ist zu entnehmen, dass sich etwa ein Drittel der Stimmberechtigten regelmäßig an Abstimmungen beteiligt, ein Drittel von Fall zu Fall, also vermutlich vom Interesse am jeweiligen Thema und der Intensität der öffentlichen Debatte abhängig, abstimmt und ein weiteres Drittel in der Regel Abstimmungen fern bleibt. Diese Unterschiede der Stimmbeteiligung werden vorwiegend auf den Bildungsgrad, den sozio-ökonomischem Status und die Selbsteinschätzung der Sachkompetenz, die Vorlagen entsprechend beurteilen zu können, zurück geführt. Die seit den 70er Jahren steigende Zahl an Abstimmungen lässt sich als Grund für die Abstimmungsmüdigkeit der StimmbürgerInnen nicht vorrangig aufrecht erhalten. Vielmehr wird angenommen, dass die zunehmende Komplexität der Vorlagen das Vertrauen in die eigene Kompetenz mindert und für die

Abstimmungsabstinenz förderlich ist. (Schweizerisches Bundesamt für Statistik, zit. nach Schiller 2002: 105)

Als besonderen Vorzug der direkten Demokratie sieht Frey (1997) die „*Begrenzung der Macht der Politiker*“ (Hervorheb. i. O.), daher sei es durchaus verständlich, dass PolitikerInnen zu den schärfsten GegnerInnen der direktdemokratischen Instrumente zählen (Frey 1997: 184f; vgl. auch Kap. 6.2.2 sowie EI 1: Zl. 18–22; 25; 31f).

Es stellt sich aber auch die Frage, inwiefern die Nutzung direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten die persönliche Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen beeinflusst. Die von Freitag und Stadelmann-Steffen präsentierten Befunde für die Schweiz machen deutlich, dass von der Nutzung der Volksrechte „keine stimulierende Wirkung auf die Wahlbeteiligung“ ausgeht. Die Analysen zeigen den gegenteiligen Effekt: Die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an kantonalen Parlamentswahlen sinkt bei stärker ausgebautem direktdemokratischen Instrumentarium und intensiverem Gebrauch der Volksrechte. Zudem stellen Freitag/Stadelmann-Steffen fest, dass die Wahlabstinenz bei den StimmbürgerInnen umso wahrscheinlich ist, je häufiger Referenden abgehalten werden. (Freitag/Stadelmann-Steffen 2007: 209)

Nach Glaser (1997) kann die bloße Existenz ausgebauter direktdemokratischer Beteiligungsrechte nicht ursächlich für ein schwaches Parteiensystem verantwortlich gemacht werden. Als Beispiel wird etwa der Staat Washington angeführt, der trotz direkter Demokratie relativ starke Parteien aufweist. Die Annahme, der zu Folge die parlamentarischen Parteien in Staaten ohne die Möglichkeit einer Volksinitiative „wesentlich stärker und kohäsiver seien“, ist nicht aufrecht zu erhalten, so Glaser. Initiativen und Referenden wurden in den USA mitunter als Ersatz für mangelnde oppositionelle Kräfte in den repräsentativen Parlamenten interpretiert. (Zit. nach http://opus4.kobv.de: 208)

Die direkte Demokratie wird mitunter als Grund für die fiskalischen Probleme in Kalifornien genannt. Nach Dicksons Einschätzung, die er im Experteninterview äußert, dient diese unbegründete Kritik lediglich „*as an excuse to attack the ability of ordinary people to have a voice in government*“ (EI 4: Zl. 54–56).

In Kalifornien kommt es auf Grund des „antihegemoniale[n] Charakter[s] der Initiative tendenziell zu einer „Schwächung der legislativen Funktion des Parlamentes“, insbesondere die fiskalische Handlungsfreiheit der Regierung wird eingeschränkt sowie die Rolle der Parteien als eigenständige Akteurinnen reduziert (vgl. Gebhardt 2000: 22).

Steve Boilard, Executive Director der California State University in Sacramento, geht im Experteninterview auf diese kalifornische Problematik ein. Er führt dazu aus:

> „*Initiatives passed by direct democracy have complicated and restricted the Legislature's ability to pass sound budgets*" (EI 2: Zl. 17f).

Die Verfassungsgerichtsbarkeit fungiert auf Grund des Prüfungsrechtes durch kalifornische RichterInnen als Steuerungsinstrument und trägt somit zur Relativierung der Volksgesetzgebung bei. Immerhin werden bis zu 40 Prozent der erfolgreich verabschiedeten Initiativen in Kalifornien zurück gewiesen (vgl. Gebhardt 2000: 23).

Delevan Dickson, Director des Departments of Political Science and International Relations an der University of San Diego, bezeichnet die direkten Volksrechte als „*considerable safeguards against injustice"* (EI 4: Zl. 22), die die StimmbürgerInnen ermächtigt, „*to speak up if the lawmakers have failed to act, or acted in a corrupt or inappropriate manner*" (ebd.: Zl. 33f) .

Bruce Cain, Faculty Director an der Stanford University, hebt die integrative und innovative Wirkung direkter Beteiligungsformen hervor:

> „*It acts as a new venue for policy-making when issues get stalled in the legislature. So losers in one realm can take their case public. It also has enabled some reforms that the legislature would never have passed by itself related to redistricting and nomination processes."* (EI 3: Zl. 29–32)

Initiativen und Referenden haben für die beiden Großparteien Kaliforniens, die Republikanische als auch die Demokratische Partei, ‚nur eine sehr untergeordnete` Bedeutung (Glaser 1997, zit. nach http://opus4.kobv.de: 203). Kalifonische Parteien nehmen in den Abstimmungskämpfen kaum Stellung und betätigen sich nur selten in den Abstimmungskampagnen. Im Gegensatz dazu üben Interessenverbände, soziale Bewegungen, gemeinnützige BürgerInnengruppen und ad-hoc-Bündnisse einen wesentlich stärkeren Einfluss auf Initiativen und Referenden aus. (Vgl. http://opus4.kobv.de: 204)

Während Parteiorganisationen kaum in Sachabstimmungen eingreifen, bedienen sich ihre KandidatInnen und AmtsträgerInnen hingegen als Einzelpersonen intensiver der Initiative und des Referendums, fungieren als InitiatorInnen, UnterstützerInnen oder GegnerInnen und beeinflussen mit ihren Stellungnahmen das Abstimmungsverhalten (vgl. ebd.: 206; 211). Glaser führt als AkteuriInnen in Kalifornien beispielsweise die KandidatInnen oder TrägerInnen von Ämtern wie etwa „Governor, Attorney General, Lieutenant Governor,

Treasurer, Controller, Assembly Speaker sowie Abgeordnete in der Assembly und im Senate“ an (Glaser 1997, zit. nach http://opus4.kobv.de: 206).

KritikerInnen der direkten Demokratie äußern Zweifel daran, dass direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren zu verstärkter politischer Partizipation breiter Bevölkerungsschichten beitragen oder zu einer Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme führen können (vgl. Vatter 2007: 84). Imboden (1964) konstatierte bereits vor einem halben Jahrhundert in seinem Buch ‚Das *helvetische Malaise*`, dass die direkte Demokratie zu schwerfällig agiere und wesentliche „strukturelle Entscheidungen“ hinaus zögere (zit. nach Vatter 2007: 84). Neidhart (1970) verwies vor allem „auf den überproportionalen Einfluss der Wirtschaftsverbände, die das fakultative Referendum als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen zu nutzen wüssten“ (zit. nach Vatter 2007: 84).

Marxer gibt zu bedenken, dass der politische Prozess vorwiegend von den Eliten und mittleren und oberen Schichten der Stimmberechtigten getragen wird, hinzu kommt die schwache Beteiligungsrate bei Abstimmungen (Marxer 24/2004: 38).

KritikerInnen der direkten Demokratie bemängeln vor allem, dass die direkten Volksrechte nicht die BürgerInnen, sondern insbesondere gut organisierte Interessengruppen begünstigen. Das ‚principal-agent`-Problem werde insofern verstärkt, als AkteurInnen tätig werden, „deren interne Entscheidungsbildung vielfach wenig demokratisch ist, denen eine externe demokratische Legitimation vollständig fehlt und die für sich auch keine Legitimation als getreues Spiegelbild aller in der Gesellschaft vertretenen Interessen beanspruchen können.“ (Vgl. Kleinewefers 1997: 66)

> „*Statt das Kartell der Parteien zugunsten der Bürger aufzubrechen, haben die direkten Volksrechte also nur ein zweites Kartell gefördert, dasjenige der mächtigen Interessengruppen, das überdies die Parteien, das Parlament und die Verwaltung in erheblichem Mass unter seine Kontrolle gebracht hat*“,

kritisiert Kleinewefers die selektive Interessenbildung der Politik, die seiner Ansicht nach bei den BürgerInnen zunehmend Staatsverdrossenheit und sinkende Akzeptanz provoziert (Kleinewefers 1997: 66f).

Die gegenwärtige Generation schweizerischer PolitikwissenschafterInnen tendiert – mit wenigen Ausnahmen – zu einer differenzierten, aber insgesamt positiven Einschätzung der direkten Demokratie. Besonders heftige Kritik kommt insbesondere von ÖkonomInnen (Borner/Bodmer 2004; Wittmann 2001, 1998; Brunetti/Straubhaar 1996; Borner et al. 1994, 1990, zit. nach Vatter 2007: 84), deren Argumentation sich auf zwei Aspekte konzentriert:

Die direkte Demokratie bedinge eine permanente Bevormundung wenig privilegierter Interessengruppen, und weiters behindere die breite Mitsprachemöglichkeit der BürgerInnen die Wirtschaft, indem dringend notwendige Strukturveränderungen durch direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren verzögert werden (vgl. Vatter 2007: 84). Als zentraler Kritikpunkt wird angeführt, dass die Praxis der direkten Demokratie nicht die BürgerInnen, sondern vor allem wohl organisierte und etablierte Interessengruppen begünstige (Kleinewefers 1997: 66, zit. nach Vatter 2007: 84f). Zahlreiche Ökonomen machen die hohen Transaktionskosten (das sind v.a. Informations- und Kommunikationskosten für die Sammlung von Unterschriften) bei direktdemokratischen Prozessen ursächlich für die Benachteiligung wenig privilegierter Interessengruppen verantwortlich (vgl. Vatter 2007: 84f).

Zudem belegen empirische Untersuchungen den stärkeren Einfluss von „Abstimmungsparolen der Interessenverbände" auf das Resultat von Volksabstimmungen gegenüber den Empfehlungen der Parteien, denen nur geringe Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten konzediert werden (Hug 1994; Schneider 1985, zit. nach Vatter 2007: 85).

Borner et al. (1994: 128) und Linder (2005: 260) nehmen dies zum Anlass, um dem „Referendum eine offensichtliche Bremswirkung" auf das Schweizer politische System zu attestieren, die Änderungen von politischen Entscheidungen erschwere. Basierend auf Analysen erfolgreicher Referenden der letzten Jahre argumentieren Linder (2005) sowie Wagschal und Obinger (2000), dass Referenden weder das politisch rechte Lager noch die politische Linke begünstige, diese jedoch als Gegnerinnen von Reformen zur Verteidigung des Status quo tendieren. (Zit. nach Vatter 2007: 85)

Im Gegensatz zum fakultativen Referendum, auf das sich die Ausführungen im voran gegangenen Absatz beziehen, wird die Volksinitiative quasi als „Gaspedal" charakterisiert, das für die Öffnung des politischen Systems förderlich ist (Linder 2005: 264, zit. nach Vatter 2007: 3486). Volksinitiativen werden nämlich weitaus häufiger von kleineren Außenseitergruppen und sozialen Bewegungen als von den großen Parteien und Verbänden lanciert (vgl. Vatter 2007: 86).

7.2 Die Wirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit

Über die Wirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit liegen unterschiedliche Auffassungen vor. Während eine Gruppe von einer bremsenden Wirkung der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit ausgeht, wird aus einer anderen Perspektive direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren die Funktion eines „*Gaspedals*" (Hervorheb. i. O.) attestiert (Linder 2005; Wagschal/Obinger 2000; Wagschal 1997, zit. nach Vatter 2007:87).

Die Bezeichnung der direkten Demokratie als „Bremse für [die] Staatstätigkeit" (vgl. Marxer 24/2004: 35) mit einer Status-quo-Orientierung der Politikinhalte (vgl. ebd.: 11) bezieht sich unter anderem auf die tendenziell konservative Haltung der StimmbürgerInnen in der Ausgabenpolitik oder auf die Zurückhaltung des Stimmvolks bei der Übernahme von Neuerungen (vgl. Marxer 24/2004: 35; vgl. auch EI 1: Zl. 35f).

Für „die These einer gebremsten staatlichen Intervention in Gemeinwesen" mit erweiterten direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten können aus theoretischer Perspektive folgende Argumente angeführt werden (Wagschal/Obinger 2000; Wagschal 1997, zit. nach Vatter 2007: 88):

Zum Ersten fungiert das Instrumentarium der Volksabstimmung als potenzielles „Vetoinstrument gegen politische Entscheidungsträger, die [auf] fiskalpolitische Stimuli für ihre Wiederwahl" zurück greifen möchten (Vatter 2007: 88). Weiters agieren PolitikerInnen mit einer starken „Präferenz für gegenwärtige Aufgabenstellungen und Ziele", während WählerInnen langfristig angelegte und kostengünstigere Optionen präferieren (vgl. ebd.: 87). Drittens verhelfen direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten zu einer umfassenden Informations- und Sachkompetenz bei den StimmbürgerInnen (Feld/Kirchgässner 2000; Eichenberger 1999; Kirchgässner et al. 1999, zit. nach Vatter 2007: 88). Zum Vierten belegen Forschungsarbeiten, dass Direktdemokratie einen Status-quo-Effekt erzeugt (Brunetti/Straubhaar 1996; Borner et al. 1994, 1990, zit. nach Vatter 2007: 88). Insbesondere risikoscheue BürgerInnen tendieren zur Bewahrung des Status-quo und votieren gegen neue und wenig bekannte Optionen, um zukünftig mögliche Verluste zu vermeiden (vgl. Vatter 2007: 88; vgl. EI 1: Zl. 35f).

Schließlich wird, gestützt auf das Medianwählermodell, argumentiert, dass die – infolge einer höheren Abstimmungsbeteiligung der älteren und finanzstärkeren Bevölkerungsgruppe – auf fiskalischem Gebiet eher konservativen Präferenzen der BürgerInnen durch

direktdemokratische Einrichtungen „effizienter und lückenloser in die Politik transferiert werden“ (vgl. Vatter 2007: 89).

Konträr zu dieser Darlegung erscheinen die Argumente Downs (1968), die von einer „sogenannte[n] Robin-Hood-Tendenz von Demokratien“ ausgehen, wonach demokratische Regierungen dazu tendieren, Einkommen von den Wohlhabenden „auf die Armen umzuverteilen“, wodurch die Steuer- und Abgabensätze bei verstärkter direkter BürgerInnenbeteiligung steigen (Wagschal 1997: 224, zit. nach Vatter 2007: 89).

Die direkte Demokratie bewirkt eine Stärkung des politischen Wettbewerbs, „indem sie *Wettbewerb zwischen Ideen und Vorschlägen schafft*“, so Eichenberger. Nach seiner Ansicht „*verhindert*“ direkte Demokratie *ein ‚Kartell der Politiker`* (Hervorheb. i. O.), denn die Staatstätigkeit entspricht den Vorstellungen der StimmbürgerInnen umso eher, je höher die Intensität des politischen Wettbewerbs ist (Eichenberger 1999: 285; vgl. auch EI 1: Zl.18–22). Eichenberger sieht in der „*intensive*[n], *öffentliche*[n] *politische*[n] *Diskussion*“ (Hervorheb. i. O.) der direkten Demokratie die Möglichkeit, „die schädliche Asymmetrie zwischen den gut organisierten Interessengruppen […] und den schlecht organisierten Konsumenten und Steuerzahlern“ einzuschränken (Eichenberger 1999: 285).

Die Volksinitiative strebt im Gegensatz zum – um Verhinderung einer Parlamentsvorlage bemühten – obligatorischen oder fakultativen Referendum, die Veränderung an. Erreicht werden kann sie einerseits durch die direkte Durchsetzung einer Forderung, die bisher bei der Regierung unberücksichtigt geblieben ist. Andererseits wirkt die Volksinitiative indirekt als latentes Drohpotential, wenn allein die Androhung eines Volksbegehrens einen Gegenvorschlag von Regierung und Parlament oder eine Teilerfüllung der Forderung zur Folge hat. (Linder 2005, zit. nach Vatter 2007: 89)

De facto wird die Volksinitiative vor allem in den Schweizer Kantonen vornehmlich „von linken Parteien zur Durchsetzung ihrer staatsinterventionistischen und sozialpolitischen Forderungen“ genutzt (Vatter 2002: 280, zit. nach Vatter 2007: 90).

Entgegen der in der Literatur vorherrschenden Sicht des bremsenden Effekts der direkten Demokratie belegen empirische Studien über die Wirkungen der direkten Demokratie in den US-Bundesstaaten, die methodisch allerdings zum Teil umstritten sind, eine „expansive fiskalpolitische Wirkung“ der Volksinitiative (Matsusaka 2000: Camobreco 1998; Farnham 1990; Zax 1989, zit. nach Vatter 2007: 90).

Politikwissenschaftliche Untersuchungen jüngeren Datums in den Schweizer Kantonen erhärten den in der Forschung vorherrschenden Tenor einer Bremseffektthese der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit. Insbesondere das Finanzreferendum entpuppt sich ob seiner restriktiven Wirkung als effektive Barriere. (Freitag/Vatter 2006; Freitag et al. 2003, zit. nach Vatter 2007: 90)

Zudem untermauern eine Reihe ökonomischer Untersuchungen hinsichtlich des fiskal-politischen Effekts der direkten Demokratie deren zügelnde Wirkung: Vergleiche unter Schweizer Kantonen belegen u.a., dass Gemeinwesen mit umfassenderer Beteiligungsmöglichkeit der BürgerInnen eine geringere Steigerung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie des Haushaltsdefizits aufweisen, dass die Verschuldung pro Kopf wie auch die Steuerbelastung niedriger ausfallen und zudem eine höhere Effizienz bei öffentlichen Leistungen und eine stärkere Orientierung an den Präferenzen des Medianwählers vorliegen (u.a. Torgler 2005; Feld/Matsusaka 2003; Feld/Kirchgässner et al. 2001; zit. nach Vatter 2007: 90f).

Besonderes Augenmerk gilt der Staatstätigkeit im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Ausrichtung, insbesondere hinsichtlich der Effekte auf die Staatsausgaben und -einnahmen, der Steuern sowie der Staatsverschuldung [3] . Die ersten systematischen empirischen Untersuchungen über die wirtschaftspolitischen Effekte der direkten Demokratie in der Schweiz stammen von Pommerehne (1978): Mit Datenmaterial von den 110 größten Schweizer Städten hat er für den Zeitraum 1968 bis 1972 die Auswirkungen der direkten Volksrechte auf den lokalen Budgetprozess analysiert. Dabei kam er zum Schluss, dass in Gemeinden mit direkten Volksrechten in diesen Bereichen die öffentlichen Ausgaben sich eher mit den BürgerInnenpräferenzen decken als in Gemeinden, die keine derartigen Rechte aufweisen. (Zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 418)

Feld und Kirchgässner (2005), aber auch Schaltegger (2001) kommen in ihren Analysen zu ähnlichen Ergebnissen. Sie erheben signifikant niedrigere Kantonsausgaben und -einnahmen im gleichen Zeitraum, aber auch signifikant niedrigere kantonale Steuereinnahmen in Kantonen mit stärker ausgebautem direktdemokratischen Instrumentarium, allerdings sehen sie keinen signifikanten Einfluss auf die kantonalen Defizite (Feld/Kirchgässner/Schaltegger 2003, zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 419).

[3] Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie werden vertiefender im Abschnitt 7.4 behandelt.

In der Zusammenschau der empirischen Studien zu den Schweizer Kantonen lässt sich der sogenannte Robin-Hood-Effekt nicht nachvollziehen. Vielmehr wird deutlich, dass politisch linke Kreise neben Steuersenkungsinitiativen für mittlere und untere Einkommensschichten vor allem Volksinitiativen zur Steuererhöhung für höhere Einkommen einbringen, während bürgerliche Gruppierungen vor allem Volksbegehren „zur Senkung von einzelnen Steuerobjektarten“ lancieren (Vatter 2002, zit. nach Vatter 2007: 91). Resümierend kann festgestellt werden, dass linke Parteien dazu tendieren, mittels Steuererhöhungsinitiativen höhere Einkommensklassen fiskalisch stärker zu belasten, während bürgerliche Gruppierungen Steuersenkungsinitiativen lancieren, die öffentliche Ausgaben und somit den Einfluss des Staates einschränken sollen (vgl. Vatter 2007: 91).

Empirische Untersuchungen in den Schweizer Kantonen zeigen, dass sich die öffentlichen Ausgaben um so höher belaufen, je schwieriger es für die StimmbürgerInnen ist, ein Finanzreferendum zu ergreifen und je seltener es tatsächlich genutzt wird (Wagschal/Obinger 2000; Wagschal 1997, zit. nach Vatter 2007: 91f).

Der Einfluss des Finanzreferendums findet auch Niederschlag in der Staatsverschuldung. An Hand der Daten der 131 größten Schweizer Städte belegen Feld und Kirchgässner (2001a), dass der Bruttoschuldenstand pro Kopf in den repräsentativ demokratischen Städten um 45 Prozent niedriger ausgefallen wäre, wenn diese auf direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten zugreifen hätten können (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 424).

Kiewiet und Szakaly (1996) finden auch für die USA ähnliche Resultate: In Bundesstaaten mit einem Referendum für neue Staatsschuldenverschreibungen fällt die Staatsverschuldung pro Kopf um ein Drittel niedriger aus (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 421).

Zum restriktiven Einfluss der Initiative legt Matsusaka im Jahre 1995 systematische und umfassende Daten vor, die belegen, dass die Ausgaben und Einnahmen in US-Bundesstaaten und Gemeinden mit Verfassungsinitiative im Zeitraum von 1960 bis 1990 um etwa vier Prozent niedriger ausfielen als in den übrigen Bundesstaaten und Gemeinden (vgl. Feld/Kirchgässner 2009: 420). Zudem wirkt sich die Initiative auf die Struktur der Staatseinnahmen aus, denn Bundesstaaten mit Initiativrecht finanzieren ihr Budget signifikant stärker durch Gebühren und Beiträge als durch Steuern (vgl. ebd.: 421).

Feld und Savioz (1997) untersuchen schließlich den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und der Wirtschaftsleistung der Schweizer Kantone. Für die Zeitperiode von 1984 bis 1993 kommen sie in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass das Bruttoinlandsprodukt

pro Kopf in Kantonen mit direkter Demokratie in Finanzfragen um etwa fünf Prozent höher ist als in den Kantonen ohne direkte Beteiligungsmöglichkeit in Finanzangelegenheiten. (Zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 420)

Analog den Ergebnissen von Feld und Savioz (1997) zeigen Blomberg, Hess und Weerapana (2004) Datenmaterial für 48 Bundesstaaten der USA von 1969 bis 1986: In Bundesstaaten mit Verfassungsinitiative fiel das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf um drei Prozentpunkte höher aus als in Bundesstaaten ohne Initiativrecht (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 421).

7.3 Die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie

Die Analyse hinsichtlich der Folgen der direktdemokratischen Partizipation auf das gesellschaftliche Leben ist bis dato eher vernachlässigt worden. Die wenigen empirischen Arbeiten, die zu dieser Thematik vorliegen, stammen aus politik- oder wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive (vgl. Vatter 2007: 98).

7.3.1 Gesellschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie im Allgemeinen

Die bisher vorliegenden Studien ziehen in Bezug auf die gesellschaftlichen Auswirkungen eine positive Bilanz. Ausgehend von subnational vergleichenden Analysen der Schweizer Kantone konstatiert Freitag (2006), dass ausgebaute direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren ein intensiveres zivilgesellschaftliches Engagement und dichtere soziale Netzwerke und somit einen sehr „positiven Einfluss auf das soziale Kapital einer Gesellschaft“ zur Folge haben (zit. nach Vatter 2007: 98). Die Verfügbarkeit von Möglichkeiten direktdemokratischer Partizipation ist zweifellos auch für die Kommunikation zwischen den BürgerInnen förderlich (Feld/Kirchgässner 2000, zit. nach Vatter 2007: 98).

Studien von Pommerehne/Weck-Hannemann (1996) und Torgler (2000) weisen darüber hinaus einen wesentlichen Einfluss der Direktdemokratie auf die Steuermoral nach, zumal BürgerInnen in Schweizer Kantonen mit Mitsprachemöglichkeiten beim Budget in erheblich geringerem Umfang zu Steuerhinterziehung neigen (zit. nach Vatter 2007: 99; vgl. auch Feld/Kirchgässner 2009: 420).

Pommerehne und Weck-Hannemann (1996) belegen für Kantone mit direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten in Finanzfragen insgesamt auch eine signifikant höhere staatliche Effizienz (wie etwa eine geringere Staatsschuld und effizienter arbeitende öffentliche

Betriebe) als für Kantone mit rein repräsentativer finanzpolitischer Entscheidungsfindung (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 419f).

Weitere Studien streichen die positive Wirkung direkter Demokratie auf die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der BürgerInnen hervor: Laut einer Studie von Stutzer und Frey (2000) über das subjektive Wohlbefinden weisen die BürgerInnen in Kantonen und Gemeinden mit stärker ausgeprägten direkten Volksrechten eine höhere Zufriedenheit mit ihrer allgemeinen Lebenssituation auf (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 420). Die Studienautoren schließen aus diesem Umfrageergebnis auf eine stärkere Identifikation der BürgerInnen mit Systemen, die direktdemokratische Beteiligung ermöglichen (vgl. Vatter 2007: 99)

Auch die makrosoziologischen Wirkungen der direkten Demokratie sind den verfügbaren empirischen Analysen zu Folge durch ein mehrheitlich positives Ergebnis geprägt. Ausgehend von Vergleichen subnationaler Einheiten der Schweiz konnte nachgewiesen werden, dass in Gemeinwesen mit größerer direktdemokratischer Partizipationsmöglichkeit der StimmbürgerInnen das zivilgesellschaftliche Engagement höher ist, die sozialen Netzwerke eine größere Dichte aufweisen, die StimmbürgerInnen einen besseren Informationsstand haben und BürgerInnen zudem eine höhere Lebenszufriedenheit angeben. (Vgl. Vatter 2007: 105)

7.3.2 Die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie auf Minderheiten

Die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie in Bezug auf die fundamentalen Bürger- und Menschenrechte von Minderheiten bilden einen weiteren zentralen Aspekt, dem besonderes Augenmerk zu schenken ist.

Während eine Reihe von Studien auf die positiven Aspekte der direkten Demokratie für das soziale Leben hinweisen, liegen divergierende Auffassungen hinsichtlich der Frage vor, wie es um die Wahrung fundamentaler Bürger- und Menschenrechte von Minderheiten in einem direktdemokratischen System bestellt ist, in dem das Demokratieprinzip höher gewertet wird als das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (vgl. Vatter 2007: 99).

Die politikwissenschaftliche Literatur behandelt die Thematik hinsichtlich der Wirkung von direkter Demokratie auf Minderheitenrechte kontrovers, wobei empirische Basisdaten relativ spärlich sind. Es stellt sich die Frage, ob James Madisons und Alexis de Tocquevilles geäußerte Befürchtungen von einer potentiellen Tyrannei der Mehrheit über die Minderheit

durch die Volksbeteiligung Recht behalten oder vielmehr Minderheiten durch die Volksrechte besonders geschützt werden (vgl. ebd.).

Im Hinblick auf die Konsequenzen direkter Demokratie für Grundrechte von Minderheiten liegen bislang bruchstückhafte und einander widersprechende Forschungsergebnisse vor. In den USA herrschte bis in die 1990er Jahre die Meinung vor, direkte Demokratie übe auf Minderheiten einen tendenziell negativen Effekt aus (Butler u. Ranney 1978, 1994; Cronin 1989; Magleby 1994, zit. nach Vatter/Danaci 2010: 207).

Unter den Argumenten, die häufig gegen die Einführung von Volksentscheiden vorgebracht werden, steht insbesondere der Vorwurf, das direktdemokratische Instrumentarium würde die Rechte und Freiheiten der Minderheiten eher bedrohen als eine rein repräsentative Demokratie. Die Befürchtungen stützen sich vor allem auf die Ergebnisse der Studie von Barbara S. Gamble (vgl. Landwehrlen 2012: o. S.), die die erste empirisch breit angelegte Erhebung zur potentiellen Gefährdung von Grundrechten durch direktdemokratische Instrumente durchgeführt hat (vgl. Christmann 2012: 63; vgl. auch Vatter/Danaci 2010: 207.). Barbara Gamble (1997) hat für ihre Studie 74 Abstimmungen zu Bürgerrechten auf Ebene des Staates Kalifornien und auf kommunaler Ebene beleuchtet, die vorwiegend Rechte von Homosexuellen, AIDS-Erkrankten und Obdachlosen zum Inhalt hatten. Die Studienautorin stellt dem Minderheitenschutz darin ein schlechtes Zeugnis aus. 68 Abstimmungen davon wurden von Mehrheiten initiiert, um Rechte einer Minorität einzuschränken, so Gamble. Laut Gambles Analysen wurden 78 Prozent dieser Initiativen angenommen, während die Annahmequote bei sonstigen Abstimmungen in Kalifornien nur bei 33 Prozent liegt (Gamble 1997: 253f, zit. nach Christmann 2009: 65; vgl. auch Vatter/Danaci 2010: 207f.).

Gamble stellt fest, dass bei der Möglichkeit zu direkten Abstimmungen die Minderheit von der Mehrheit tyrannisiert wird und begründet ihre Schlussfolgerung vor allem mit der deutlich höheren Annahmequote von gegen Minderheiten gerichteten Initiativen (Gamble 1997: 261; zit. nach Christmann 2009: 65). Sie gibt zudem zu bedenken, dass durch das Machtmittel direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten ausgewählte Minderheiten noch weiter aus der Gesellschaft gedrängt werden: *‚Instead of fortifying our nation, direct legislation only weakens us`* (Hervorheb. i. O., Gamble 1997: 262, zit. nach Christmann 2009: 65).

Diese Befunde wurden allerdings von Donovan und Bowler (1998) relativiert. Basierend auf der Analyse von 90 Volksabstimmungen zwischen 1972 und 1996 betreffend die Rechte von Homosexuellen in den US-Bundesstaaten stellen sie in Abrede, dass die Verletzung von

Minderheitenrechten als eine unmittelbare Konsequenz der direkten Demokratie zu werten sei. Sie verweisen vielmehr auf die Abhängigkeit von der Bevölkerungsstruktur, die entscheidend dafür ist, ob eine Minderheit von einer Mehrheit unterdrückt wird (zit. nach Vatter 2007: 99; vgl. auch Vatter/Danaci 2010: 207). Nach Donovans und Bowlers Analyse (1998) nimmt mit der „steigende[n] Bevölkerungsgröße und soziale[n] Durchmischung" die Wahrscheinlichkeit für die Unterdrückung einer Minderheit durch eine Mehrheit signifikant ab. (Zit. nach Vatter 2007: 99)

Bowler und Donovan (2001) kritisieren Gambles Ergebnis vor allem deshalb, weil sie auch Abstimmungen auf kommunaler Ebene berücksichtigt habe, entkräften allerdings den Vorwurf der Minderheitenfeindlichkeit nicht völlig, wenn sie konstatieren: ‚*The conclusion we wish to draw from such a record is not so much that the initiative process is friendly towards minorities, but that it is not as hostile as its critics contend*" (Hervorheb. i. O., Bowler/Donovan 2001: 135, zit. nach Christmann 2009: 66).

Frey und Goette (1998) legen in einer Studie zur Minderheitenschutzproblematik Schweizer Abstimmungsdaten von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Volksentscheiden zwischen 1970 und 1996 vor. Sie kommen zu dem positiven Schluss, dass in zwei Drittel der Volksabstimmungen Minderheitenrechte durch die Bevölkerungsmehrheit geschützt werden (zit. nach Vatter 2007: 100). Frey und Goette berufen sich wie Gamble auf einen Vergleich der Annahmequoten von minderheitenfeindlichen Abstimmungen mit den durchschnittlichen Annahmequoten. Sie gewinnen die Erkenntnis, dass auf Schweizer Bundesebene Minderheiten diskriminierende Vorlagen häufiger zurück gewiesen werden als Vorlagen im Allgemeinen (Frey/Goette 1998: 1346, zit. nach Christmann 2009: 67).

Vatter äußert jedoch Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Studie, zumal beispielsweise nur eine – nicht weiter begründete – Auswahl von 20 eidgenössischen Abstimmungen Berücksichtigung fand und weiters nur zwischen drei Minderheiten (AusländerInnen, religiöse Minderheit, Verschiedene) differenziert wurde (Vatter 2007: 100f).

Eine weitere Studie von Hajnal et al. (2002) kommt auf Grund der Daten zahlreicher Volksabstimmungen in Kalifornien zwischen 1978 und 2000 zu der Einschätzung, dass ethnische Minderheiten und sozial benachteiligte Personen durch direktdemokratische Entscheide keiner systematischen Benachteiligung unterliegen und daher nicht von einer Tyrannei der Mehrheit ausgegangen werden könne. Sie schränken allerdings ein, dass einzelne Minderheiten, wie etwa Latinas/Latinos (HispanoamerikanerInnen), deutlich

größerer Benachteiligung ausgesetzt werden als andere ethnische Gruppen, wie etwa Asiaten. (Zit. nach Vatter/Danaci 2010: 208; zit. nach Vatter 2007: 99f)

Zu einem ähnlichen Resultat kommen Gerber und Hug (2002), die für die 1990er Jahre die Effekte der direkten Demokratie auf die Minderheitengesetzgebung in den US-Bundesstaaten beleuchtet haben. Sie zeigen auf, dass die Wirkung der direkten Demokratie entscheidend von den jeweiligen BürgerInnenpräferenzen beeinflusst wird. In konservativen Bundesstaaten wird der Schutz von sozialen und politischen Minderheiten durch direktdemokratische Beteiligungsrechte erschwert, während vice versa in liberalen Bundesstaaten dem Minderheitenschutz durch direktdemokratische Elemente stärkere Beachtung geschenkt wird (zit. nach Vatter 2007: 100).

Auch die Analysen von Helbling u. Kriesi (2004) lassen erkennen, dass Einbürgerungsgesuche ausländischer Staatsangehöriger in größeren Gemeinden mit direktdemokratischen Beteiligungsrechten eher abgelehnt werden als in Gemeinden mit stärker repräsentativdemokratischen Systemen (zit. nach Vatter/Danaci 2010: 208). Auch die von Bolliger (2004) und Helbling (2008) erhobenen Daten über die kommunale Einbürgerungspolitik für AusländerInnen zeigen, dass Gemeinden mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren eine niedrigere Einbürgerungsrate verzeichnen als jene Gemeinden mit repräsentativdemokratischen Prozessen (zit. nach ebd.).

Bolliger (2007) stellt – in seiner Untersuchung von 525 gesamtschweizerischen Volksabstimmungen zwischen 1874 und 2005 sowie von 491 Parlamentsabstimmungen zur Thematik Sprachminderheiten der französischen und italienischen Schweiz – der direkten Demokratie eine positive Beurteilung aus, zumal nur in weniger als zehn Prozent aller Entscheide eine Benachteiligung der schweizerischen Sprachminderheiten verzeichnet wird (zit. nach ebd.).

> *‚Die Sprachminderheiten sehen zwar ihre Interessen durch die direkte Demokratie gelegentlich verletzt, die direkte Demokratie hat sie aber deutlich häufiger als Staatsbürger vor Entscheidungen des Parlaments geschützt, die ihnen mehrheitlich nicht behagt haben`,*

so Bolliger (Bolliger 2007: 442, zit. nach Vatter/Danaci 2010: 208). Bolliger resümiert, dass in der Schweiz auf Grund einer „lange[n] gemeinsame[n] Geschichte und eines *‚multikulturelle*[*n*] *Nationenbegriff*[*s*]` (Hervorheb. i. O.) Stigmatisierung und Diskriminierung von anerkannten Sprachminderheiten verhindert worden sind (Bolliger 2007: 442, zit. nach Christmann 2009: 69).

Haider-Markel et al. (2007) widersprechen in einer Studie jüngeren Datums den Ergebnissen von Donovan u. Bowler (1998). Die von Haider-Markel et al. überprüften 143 US-amerikanischen Volksentscheide zwischen 1972 und 2005 in Bezug auf die Rechte Homosexueller belegen, dass der Bevölkerungsstruktur kein Einfluss auf die Akzeptanz von Minderheitenrechten nachgewiesen werden kann. (Zit. nach Vatter/Danaci 2010: 207f)

Auf Grund ihrer Analysen von Volksentscheiden verweisen Haider-Markel und Meier (1996) gleichfalls auf negative Konsequenzen für ethnische, sexuelle und sprachliche Minderheiten (zit. nach Vatter/Danaci 2010: 207). Haider-Markel stellt im Jahre 2007 fest, dass die Rechte von Minderheiten in parlamentarischen Demokratien besser geschützt werden, als dies im direktdemokratischen Prozess der Fall ist. Insbesondere schwule oder lesbische Minderheiten sieht er in halb-direktdemokratischen Systemen gefährdet (Haider-Markel 2007: 313, zit. nach Christmann 2009: 67).

Die hohe Integrationswirkung der direkten Demokratie für politische Minderheiten wird gerne in der halbdirekten Konsensusdemokratie der Schweiz positiv angemerkt und findet ihren Ausdruck in den „parteipolitisch breit abgestützten Konkordanzregierungen auf den verschiedenen Staatsebenen“ (vgl. Freitag u. Vatter 2000; Linder 2005; Vatter 2002, 2008; Vatter u. Freitag 2007, zit. nach Vatter/Danaci 2010: 208). Vice versa deutet die im internationalen Vergleich auffällig „restriktive Ausländerpolitik [der Schweiz, Anm. d. V.] auf offensichtliche Verzögerungseffekte“ hinsichtlich des Grundrechtsschutzes einzelner Gesellschaftsgruppen in der direkten Demokratie hin (vgl. Vatter/Danaci 2010: 208).

Laut Vatter (2007) wurden im Zeitraum von 1970 bis 2005 auf Schweizer Bundesebene insgesamt 50 Volksabstimmungen durchgeführt, die Minderheiten tangierten. In knapp 60 Prozent der Fälle fielen die Volksentscheide nachteilig für die betroffene Minderheit aus (Vatter 2007: 101). Abstimmungen auf kantonaler Ebene zwischen 1979 und 2005 lassen sogar erkennen, dass knapp zwei Drittel der minderheitenrelevanten Entscheide die betroffene Minderheit diskriminieren. Auffallend ist, dass einzelnen Minderheiten unterschiedlicher Schutz zukommt. Sowohl aus den schweizerischen als auch aus den US-amerikanischen Ergebnissen wird deutlich, dass durch ausgeprägte Direktdemokratie die Rechte der ausländischen Bevölkerung und von Gruppen mit minoritären Gesinnungen (wie etwa Militärdienstverweigerer) eingeschränkt werden, ethnische Minderheiten (beispielsweise Sprachgruppen) hingegen können bei ihren Anliegen eher auf die Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung zählen. (Vgl. ebd.)

Nach den widersprüchlichen Resultaten Ende der 1990er Jahre erweisen sich die Forschungen hinsichtlich direkter Demokratie und Minderheiten in den letzten Jahren zunehmend differenzierter. Der aktuelle Forschungsstand ist durch drei wesentliche Faktoren charakterisiert: Zum einen muss berücksichtigt werden, welcher Art die Minderheit ist, zumal im Volk weniger anerkannte und schlecht integrierte Fremdgruppen bei Volksabstimmungen schlechter abschneiden (vgl. Christmann 2012: 63f). Die zweite neuere Erkenntnis in der Forschung zu direkter Demokratie bezieht sich auf die indirekten Wirkungen direkter Demokratie. Einige neuere Studien berücksichtigen, welche Effekte bereits von der Androhung oder der Befürchtung eines Referendums ausgehen (vgl. ebd.: 64). Drittens wird zunehmend nach der Art der Vorlage unterschieden, im Besonderen, ob es sich dabei um einen Ausbau oder einen Abbau von Minderheitenrechten handelt (vgl. ebd.: 65).

In den aktuellen Studien wird vor allem von einem negativen Effekt direktdemokratischer Instrumente auf Minderheitenrechte ausgegangen. Christmann geht davon aus, „dass ein Ausbau des demokratischen Prinzips auch einen Ausbau des rechtsstaatlichen Prinzips benötigt. Die zusätzliche Gefährdung von Minderheitenrechten durch direktdemokratische Instrumente muss mit einem Ausbau der richterlichen Kontrolle kompensiert werden“, so Christmann weiter. Ihrer Meinung nach bedürfen gerade schlecht integrierte Fremdgruppen eines besonderen Schutzschildes (ebd.). Staaten mit „unantastbaren Grundrechte[n]“ und der „Mitgliedschaft in verschiedenen internationalen Menschenrechtskonventionen“ sind zweifelsfrei „gut gegen die Tyrannei der Mehrheit“ abgesichert (Vatter/Danaci 2010: 219, zit. nach Christmann 2012: 65). „Ein demokratischer Rechtsstaat scheint [..] eher geeignet, die negative Wirkung direkter Demokratie auf Minderheitenrechte auszugleichen als eine rechtsstaatliche Demokratie“, konstatiert Christmann (Christmann 2012: 65f).

Vielfach unberücksichtigt bleibt insbesondere die indirekte Wirkung der Volksrechte auf den parlamentarischen Prozess auf dem Gebiet der Minderheitenrechte (vgl. Christmann 2010a: 2). Christmann argumentiert an Hand der Analyse von Anerkennungsprozessen für religiöse Minderheiten in den Schweizer Kantonen, dass Parlamente generell minderheitenfreundlicher entscheiden als das Stimmvolk. Dieser Effekt verstärkt sich vor allem dann, wenn es sich um schlecht integrierte Minderheiten handelt; darüber hinaus vermögen drohende Referenden diese Wirkung jedoch zu verringern, so Christmann (ebd.: 1). Auch ohne dass eine Abstimmung durchgeführt wird, kann der parlamentarische Prozess durch (drohende) Referenden wesentlich beeinflusst werden (ebd.: 2).

Die systematische Untersuchung der jeweiligen Parlamentsprozesse lässt erkennen, dass die Rechte von Minderheiten eher innerhalb von Totalrevisionen von Verfassungen zur Umsetzung gelangen, in denen nicht über eine mögliche Ablehnung durch das Stimmvolk debattiert wurde. Restriktive Regelungen kommen allerdings dann zu Stande, wenn eine Debatte über eine mögliche Ablehnung durch das Volk geführt wurde. Wenn zu befürchten ist, dass eine Öffnung gegenüber MuslimInnen die Ablehnung einer Vorlage durch das Stimmvolk nach sich ziehen könnte, sind laut den Untersuchungsergebnissen von Christmann restriktivere Regelungen zu erwarten. (Ebd.: 1)

In Bezug auf die Schweiz wird einerseits auf die hohe integrative Wirkung der direkten Demokratie für politische Minderheiten hingewiesen, die sich etwa in den „proportional zusammengesetzten Konkordanzregierungen auf den verschiedenen Ebenen“ manifestiert. Andererseits stellen die lange hinaus gezögerte Einführung des Frauenwahlrechts, aber auch die verspäteten Bemühungen um die Integration von AusländerInnen augenscheinliche Verzögerungen des Grundrechtsschutzes einzelner gesellschaftlicher Gruppen durch die Volksrechte dar (vgl. Vatter 2007: 100).

Resümierend lässt sich anmerken, dass direktdemokratische Entscheidungsverfahren nicht per se als Mittel für die Mehrheit zur Tyrannei über die Minderheit oder umgekehrt als Instrument für den Schutz von Minoritäten dient, sondern in ihrer Wirkung wesentlich von den Merkmalen der betroffenen Minderheit beeinflusst wird (vgl. ebd.: 101).

7.4 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie

Die Debatte über die Bedeutung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren auf die ökonomische Leistungskraft verläuft insbesondere in der Schweiz seit mehreren Jahren äußerst kontrovers (vgl. u.a. Nikolai 2005: 193). Zu den ökonomischen Effekten der direkten Demokratie auf die kalifornische Wirtschaft findet sich in der Literatur kaum Datenmaterial, sodass sich meine Analyse vorwiegend auf die Schweizer Gegebenheiten konzentriert.

Die direkte Demokratie sei wesentlich für die Wachstumsschwäche und die wirtschaftlichen Probleme der Schweiz verantwortlich, wird von verschiedenen Ökonomen seit einigen Jahren behauptet (Borner und Rentsch 1997; Borner und Bodmer 2004; Rentsch et al. 2004, zit. nach Kirchgässner et al. 1999: 20; vgl. auch Wittmann 2001). Zum einen wird bemängelt, dass die direkte Demokratie zu langsam auf neue Gegebenheiten reagieren könne, zumal es gerade im Zeitalter der Globalisierung wesentlich sei, dass auch die Politik bei neuen

Herausforderungen rasch aktiv werde. Darüber hinaus wird die übermäßige Einflussnahme gut organisierter Interessengruppen angeprangert, die insbesondere das fakultative Referendum betreffe. Jene, die der direkten Demokratie skeptisch gegenüber stehen, sind überzeugt, dass sie eine „Verkrustung des Systems“ und eine negative wirtschaftliche Entwicklung provoziere. (Vgl. Kirchgässner et al. 1999: 20)

Die mit der Schweizer direkten Demokratie assoziierte Langsamkeit, die in der Vergangenheit durchaus von Vorteil gewesen sein mag, „weil sie half, den Ausgang von Experimenten in anderen Ländern abzuwarten, bevor die Schweiz eigene Regelungen einführte“, wird angesichts sich rasch vollziehender internationaler Entwicklungen zunehmend zum Hemmschuh, da „die internationale Anpassungsfähigkeit der Schweiz gefährde[t]“ werde, so Kirchgässner et al. (ebd.: 179f).

Eine Reihe von Ökonomen steht mit ihren positiven Einschätzungen zur wirtschaftlichen Effizienz der direkten Demokratie im diametralen Gegensatz zu den Kritikern der direkten Demokratie. Die Befürworter kommen zum Schluss, dass Gemeinwesen mit verstärkter Beteiligungsmöglichkeit der StimmbürgerInnen ökonomisch erfolgreicher agieren als jene mit nur schwach ausgebauten Volksrechten (Feld/Kirchgässner 1999; Kirchgässner et al. 1999; Feld/Savioz 1997; Frey 1997, 1994, zit. nach Vatter 2007: 94).

Der Diskurs um die Kritik an direktdemokratischen Instrumenten rankt sich um zwei Argumentationsstränge: Einerseits verhelfe die direkte Demokratie „gut organisierten (Sonder-)Interessengruppen“ zu permanenten Vetomöglichkeiten, „lähm[e] die Entscheidungsfähigkeit, hinder[e] den (wohlstandsfördernden) marktwirtschaftlichen Prozess und förder[e] den Gruppenegoismus“, so Koller. Andererseits bedürfe die Entwicklung der Marktwirtschaft eines starken Staates „mit stabilen und berechenbaren Rahmenbedingungen“, die die direkte Demokratie nicht garantieren könne, „weil willkürliche (widersprüchliche) Volksmehrheiten (‚rule of the people`) die Regelhaftigkeit (‚rule of law`) gefährde. (Koller 1997: 42)

Tatsächlich liegt für die Schweiz ein recht widersprüchlicher Befund der ökonomischen Leistungsfähigkeit vor, worauf es nachfolgend detaillierter einzugehen gilt.

7.4.1 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie aus der Sicht der Kritiker

Ökonomen wie Borner, Brunetti und Straubhaar (1994, 1990), aber auch Wittmann (2001, 1998) verweisen einerseits auf die negativen ökonomischen Konsequenzen infolge

„Immobilismus, [..] Status-quo-Bias, [..] Innovationsschwäche“ sowie des deutlichen Einflusses der Interessengruppen bei Volksabstimmungen in der direkten Demokratie (vgl. Vatter 2007: 92; vgl. Borner und Bodmer 2004: 149ff, zit. nach Lutz/Votruba 2005: 184). Borner et al. (1990) bringen zum Ausdruck, dass der ökonomische Wohlstand in der Schweiz nur mit einer strukturellen Reform der Institutionen der direkten Demokratie zu halten sei, zumal diese die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft hemme (zit. nach Vatter 2007: 92f). Insbesondere das fakultative Referendum zeichnet nach Borner et al. (1994) auf Grund der Blockade dringend notwendiger Revitalisierungsprogramme für die wirtschaftliche Rezession der Schweiz in den 1990er Jahren verantwortlich (vgl. auch Borner/Bodmer 2004, zit. nach Vatter 2007: 93).

Bodmer und Borner gehen von drei Erklärungsmöglichkeiten für die Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft aus: Erstens könnte es durch „exogene[ ] Angebots- oder Nachfrageschocks“ verursacht worden sein, zweitens wären „wachstumsfeindliche Verhaltensänderungen von Unternehmen und Arbeitnehmern“ mögliche Ursachen oder drittens könnte es sich „um falsche Weichenstellungen in der Wirtschaftspolitik“ gehandelt haben (Bodmer/Borner 2005: 150).

Die beiden Autoren schließen die erste Möglichkeit aus, zumal die Schweiz ihrer Ansicht nach „eher vom Globalisierungs-Glück profitiert“ habe. Die mangelnde Dynamik der Unternehmen und ArbeitnehmerInnen erscheint auf Grund der nachweislichen Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft als Erklärungsfaktor ungenügend. Bodmer und Borner geben sich somit überzeugt, dass die „Wirtschaftspolitik als Hauptverdächtiger“ der wirtschaftlichen Stagnation übrig bleibe. Gleichzeitig mit der Wirtschaftspolitik geraten nach Bodmer und Borner auch die direkte Demokratie und Volksentscheide ins Kreuzfeuer der Kritik, wird das Volk als Souverän doch „(mit-) verantwortlich“ für die Wachstumsschwäche gemacht. (Ebd.: 151)

Auch Wittmann (2001, 1998) macht die direktdemokratischen Elemente für die Schwächung des wirtschaftlichen Wohlstandes in den letzten Jahren verantwortlich. Den Beweis dafür leitet er aus dem Faktum ab, dass die Schweiz die größte wirtschaftliche Dynamik in der Zeit zwischen 1848 und 1914 – also vor Bestehen der direkten Demokratie – entwickelt habe (zit. nach Vatter 2007: 93).

Eine der Problemdiagnosen zur Ursache der ökonomischen Stagnation der Schweiz verortet die wirtschaftliche Schwäche im politischen Institutionengefüge (vgl. Borner und Bodmer

2004, zit. nach Obinger 2005: 198). Borner und Bodmer erachten den „institutionell vermittelte[n] politische[n] Immobilismus und die damit einhergehende Unfähigkeit zur Implementierung von (wirtschafts-)politisch notwendigen Reformen“ verantwortlich für die Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft. KritikerInnen des aus „vielen institutionellen Checks and Balances bestehenden ‚schweizerischen Labyrinth[s]`(Lane 2001, zit. nach Obinger 2005: 198) lassen Rufe nach einem Systemwechsel in Richtung Mehrheitsdemokratie aufkommen“ (Germann 1994, zit. nach Obinger 2005: 198).

Eine Reihe von Autoren argumentieren, dass die wirtschaftliche Performanz der Schweiz seit einigen Jahren eine geringe Dynamik verzeichne und der Föderalismus und das Konkordanzsystem die dringend notwendigen Reformen unmöglich mache, da der Bundesrat „wagemutige Reformvorhaben“ zu vermeiden trachte (Borner et al. 1990, 1994; Borner und Bodmer 2004; Rentsch et al. 2004, zit. nach Feld/Schaltegger 2005: 165).

Die Resultate der empirischen Forschung, die belegen, dass direkte Demokratie auf kantonaler Basis geringere Staatsausgaben, weniger Steuern, geringere Verschuldung, bessere Steuermoral und ganz allgemein höhere Lebenszufriedenheit zur Folge haben, sind schwer mit der wirtschaftlichen Stagnation und der steigenden Steuer- und Abgabenbelastung vereinbar (vgl. Bodmer/Borner 2005: 151). Bodmer und Borner stellen grundsätzlich in Frage, ob die kantonalen Ergebnisse überhaupt auf die nationale Politik und die nationale Problematik übertragen werden können (ebd.).

Laut Einschätzung von Silvio Borner und Frank Bodmer (2004) ist die schweizerische Wirtschaftsstagnation systeminhärent. Sie sehen diese als Konsequenz der starken Ausgabensteigerung, der überdurchschnittlichen Sozialleistungen, zu starker Regulierung und von zu wenig Wettbewerb. Ihrer Meinung nach liegen die Ursachen in den politischen Strukturen, die notwendige Reformen und Anpassungen verzögern oder verhindern (zit. nach Fagagnini 2005: 157).

Germann führt die kantonalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft „auf die *effektive Nutzung* (Hervorheb. i. O.) der direkten Demokratie statt auf die bloße Existenz institutionalisierter Mitwirkungsmöglichkeiten zurück“ (Germann 1999: 405, zit. nach Vatter 2007: 95). Er geht weiters davon aus, dass der zurückhaltende Einsatz von direktdemokratischen Entscheiden hohe Wirtschaftsleistungen begünstige, während sich eine große Zahl an Volksabstimmungen negativ auf die Wirtschaftskraft niederschlage (zit. nach Vatter 2007: 95).

7.4.2 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie aus der Sicht der Befürworter

Ob die von KritikerInnen angesprochenen politischen und ökonomischen Probleme tatsächlich wesentlich durch die Institutionen der direkten Demokratie bzw. durch ihre – in den letzen Jahrzehnten vermehrte – Instrumentalisierung zum Nutzen von Interessengruppen ausgelöst wurden, bleibt heftig umstritten (vgl. Feld/Kirchgässner 1998: 4).

Die empirischen Studien von Feld/Savioz (1997), Freitag/Vatter (2004a, 2004b, 2000) und Kirchgässner et al. (1999) widerlegen die Einschätzungen von Borner et al (1994, 1990), Germann (1999) und Wittmann (2001, 1998) hinsichtlich des negativen Einflusses einer extensiven Anwendung direktdemokratischer Verfahren auf die ökonomische Leistungskraft. Quantitativ-empirische Untersuchungen dokumentieren, dass insbesondere das Finanzreferendum einen positiven Effekt auf die ökonomische Performanz in den Schweizer Kantonen zur Folge hat. Allerdings herrscht Uneinigkeit darüber, inwieweit die formale Bereitstellung oder der reale Einsatz dieser direktdemokratischen Instrumente dafür verantwortlich zeichnen. (Zit. nach Vatter 2007: 105)

Eine Reihe von Autoren schließt aus kantonalen Vergleichen, dass sich direktdemokratische Beteiligungsinstrumente positiv auf die Wirtschaftsleistung, aber auch auf das Wirtschaftswachstum auswirken, eine geringere Arbeitslosenquote begünstigen, zu geringerer Steuerlast und Ausgabenquote des Staates pro Kopf führen und zudem die Verschuldung eindämmen (Kirchgässner et. al. 1999; Freitag und Vatter 2004; Feld und Savioz 1997; Freitag et. al. 2003; Vatter 2002, zit. nach Lutz/Votruba 2005: 185). Theoretisch wird diese Einschätzung damit begründet, dass politische Eliten eher dazu tendieren, auf gesellschaftliche Problemlagen mit zusätzlichen Ausgaben zu reagieren, da „spezifische Kosten auf viele Steuer- und Beitragszahlende verteilt werden können“ (vgl. Lutz/Votruba 2005: 185). Dem ist entgegen zu halten, dass in der direkten Demokratie jede Steuererhöhung die Hürde der Volksabstimmung zu überwinden habe, etwa in Form eines fakultativen oder obligatorischen Referendums. Die Einstellung der StimmbürgerInnen lässt überdies „eine größere Skepsis gegenüber einer Defizitwirtschaft“ erkennen (vgl. dazu Wagschal und Obinger 2000, zit. nach Lutz/Votruba 2005: 185).

BefürworterInnen der direkten Demokratie begegnen den KritikerInnen mit Analysen zum Nachweis der hohen wirtschaftlichen Leistungskraft, des hohen Einkommensniveaus, der niedrigen Arbeitslosen- und Inflationsrate sowie der sehr hohen internationalen

Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Basierend auf ökonometrischen Modellen mit Datenmaterial der 26 Kantone für die Jahre 1982 bis 1993 belegen Feld/Savioz (1997), dass Kantone mit Finanzreferenden eine höhere Wirtschaftsleistung pro Kopf aufweisen als stärker repräsentativ eingestufte Kantone (zit. nach Vatter 2007: 95).

Kirchgässner et al. (1999) kommen ausgehend von den Untersuchungen zahlreicher Autoren zu dem Schluss, dass Kantone und/oder Gemeinden mit direkter Demokratie in Finanzfragen „geringere Staatsausgaben, eine geringere Staatsschuld, effizienter arbeitende öffentliche Betriebe sowie ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf“ aufweisen. Überdies zeichnet sich in der Bevölkerung ein größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ab, das eine bessere Steuermoral zur Folge hat. (Kirchgässner et al. 1999: 105)

Insbesondere Weck-Hannemann/Pommerehne (1989) und Pommerehne/Weck-Hannemann (1996) belegen in ihren Studien über die Steuermoral die höhere staatliche Effizienz in direkten Demokratien gegenüber rein repräsentativen Systemen (zit. nach Feld/Kirchgässner 2002: 97; vgl. auch Feld/Kirchgässner 2009: 419). Diese Ergebnisse finden in vergleichbaren Daten von Feld/Frey (2001) für die Jahre 1978, 1985, 1990 und 1995 Bestätigung, denn auch darin wird ein signifikant niedrigeres Ausmaß der Steuerhinterziehung in Kantonen mit stärker ausgebauten direkten Volksrechten ausgewiesen (zit. nach Feld/Kirchgässner 2002: 97).

Freitag und Vatter (2000) führten in den Schweizer Kantonen eine empirische Analyse zur ökonomischen Wirkung direktdemokratischer Institutionen für den Zeitraum 1983 bis 1997 durch und kommen zu dem Ergebnis, dass direktdemokratische Entscheidungsverfahren eine positive Wirkung auf die ökonomische Performanz ausüben (zit. nach Vatter 2007: 96).

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Schweizer Kantonen mit Fiskalreferendum präsentiert sich signifikant höher als in Kantonen ohne dieses Instrumentarium, und die Staatsausgaben in der Schweiz sind in Relation zu den meisten OECD-Staaten niedrig. Auch bei der Betrachtung der amerikanischen Steuerzahlerrevolten und einzelner Abstimmungen kann kein systematisch stärkeres Defizit der Referendumsdemokratie im Vergleich zu rein repräsentativen Systemen diagnostiziert werden. (Vgl. Feld/Kirchgässner 1998: 27)

Feld und Kirchgässner (2001) analysieren die Auswirkungen des obligatorischen Finanzreferendums auf die Staatsausgaben pro Kopf der 26 Kantone mit Daten von 1986 bis 1997. Das Datenmaterial belegt, dass die Ausgaben in Kantonen mit Finanzreferendum

signifikant niedriger sind als in den übrigen Kantonen (zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 422).

Die signifikant niedrigeren Ausgaben in Kantonen mit erleichterter Nutzung direktdemokratischer Instrumente, die Schaltegger (2001) in seiner Analyse nachweisen konnte, sind nach Feld/Kirchgässner auf die signifikante Kürzung von Erziehungs-, Wohlfahrts- und Gesundheitsausgaben, Ausgaben für Polizei und Justiz sowie für Finanzen und Steuern zurück zu führen. Allerdings stehen dieser Ausgabenreduktion deutlich höhere Aufwendungen der Volkswirtschaft für Subventionen für die Land- und Fortwirtschaft gegenüber (vgl. Feld/Kirchgässner 2009: 418f).

Feld und Kirchgässner (1998) gehen davon aus, dass dort, wo den StimmbürgerInnen fiskalische Referenden als Kontrollinstrument zur Verfügung stehen, „Niveau und Struktur von Staatsausgaben, Staatseinnahmen und Staatsschuld den Präferenzen der Bürger stärker angepasst“ sind (Feld/Kirchgässner 1998: 26). Die direkte Demokratie fungiere quasi als „Bremsklotz für eine Expansion der Staatstätigkeit“ und generiere gleichzeitig „ein wirtschaftsfreundliches Umfeld“. Den StimmbürgerInnen wird zudem „Verständnis für die Bedeutung guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen“ attestiert (Meltzer und Richard 1981: 925, zit. nach Lutz/Votruba 2005: 185).

Feld/Kirchgässner leiten von den ihnen vorliegenden empirischen Ergebnissen über die ökonomischen Auswirkungen der direkten Demokratie ab, dass Probleme u.a. aus nicht vorhandenen Volksrechten auf Schweizer Bundesebene resultieren, die in vielen Kantonen und Gemeinden sehr wohl zur Anwendung kommen (Feld/Kirchgässner 2002: 100; Kirchgässner 1999: 107f, zit. nach Feld/Kirchgässner 2009: 428). Sie weisen insbesondere auf die Bedeutung des dem Stimmvolk zur Verfügung stehenden Finanzreferendums hin (Feld/Kirchgässner 2009: 428).

Lutz und Votruba stellen bei Volksentscheiden seit Mitte der 90er Jahre eine besonders hohe Zustimmungsquote im Sinne der Anliegen der Wirtschaft fest. In der Legislaturperiode von 1999 bis 2003 war nur eine von 47 Abstimmungen nicht im Sinne der Wirtschaft entschieden worden (und zwar das Elektrizitätsmarktgesetz 2002). 2004 wurden von 13 Abstimmungen sieben nicht im Sinne der Wirtschaft entschieden (Lutz/Votruba 2005: 189). Die Interpretation der Ergebnisse im Abstimmungsverhalten im Hinblick auf wirtschaftliche Anliegen lässt erkennen, dass in der Schweiz sehr wirtschaftsfreundlich abgestimmt wird (vgl. ebd.: 191, vgl auch Kleinewefers 2010: 18). Die direkte Demokratie kann deshalb nur

schwerlich als Argument für die Wachstumsschwäche ins Treffen geführt werden, zumal bei einem Zusammenhang zwischen Wirtschaftsschwäche und direkter Demokratie nach Lutz/Votruba deutlich häufiger wirtschaftsfeindliches Verhalten vorliegen müsste (ebd.: 191).

Auf theoretischer Basis gelangt man zu keiner endgültigen Bewertung, ob direkte Demokratie begünstigenden Einfluss auf die Wirtschaft ausübt. Die Beantwortung der Frage wäre daher einer aktuellen empirischen Untersuchung zuzuführen. Vergleichend-empirische Ergebnisse aus kantonalen Analysen der letzten Jahre weisen auf einen positiven Zusammenhang zwischen diversen wirtschaftlichen Indikatoren und direkter Demokratie hin. Allerdings wird von KritikerInnen angezweifelt, dass sich diese Studien aus kantonalen Vergleichen auf die nationale Ebene in der Schweiz transformieren lassen (vgl. ebd.: 185).

Zweifelsohne stößt man beim Versuch einer Analyse der Auswirkungen direkter Demokratie auf nationaler Ebene in der Schweiz auf verschiedene Schwierigkeiten. Die Schweiz stellt einen Sonderfall in der Anwendung der direkten Demokratie dar, es fehlt an Bezugspunkten für einen Vergleich mit anderen politischen Systemen, sodass die Effekte der direkten Demokratie auf verschiedene Variablen (z.B. ökonomischer Art) nur schwer zu isolieren sind (vgl. ebd.: 186).

Vatter kritisiert, dass die Studien zu den ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie von Borner et al. (1994, 1990) und Wittmann (2001, 1998) die Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden vermissen lassen, sondern lediglich „auf allgemeinen Plausibilitätsüberlegungen und der kursorischen Betrachtung von einzelnen makroökonomischen Indikatoren und Abstimmungsentscheidungen“ basieren (Vatter 2007: 96). Im Gegensatz dazu können die BefürworterInnen der direkten Demokratie zahlreiche systematisch konzipierte Studien vorweisen, die unter anderem auch in renommierten Fachzeitschriften publiziert wurden und strenge wissenschaftliche Begutachtungsverfahren durchlaufen mussten (vgl. ebd.: 97f).

Der innerschweizerische Vergleich zeigt, dass Kantone mit häufiger zur Anwendung kommenden direktdemokratischen Instrumenten, die diese auch im Finanzbereich einsetzen, den übrigen Kantonen keinesfalls wirtschaftlich unterlegen sind. Obinger kommt zum Schluss, dass die wirtschaftliche Stagnation der Schweiz in erster Linie als Produkt „politischer Fehlentscheidungen“ apostrophiert werden muss, „die von Institutionen lediglich vorstrukturiert und eventuell verstärkt, nicht aber determiniert werden“ (Obinger 2005: 201).

Auf Basis einer empirischen Perspektive kann davon ausgegangen werden, dass die positiven Wirkungen der direkten Demokratie auf die Wirtschaft in der Schweiz deutlich überwiegen, eine Status quo-Orientierung und eine Ausgaben dämpfende Wirkung auf die Staatstätigkeit zu beobachten sind (vgl. Vatter 2007: 106).

7.4.3 Leistungsprofil der Wirtschaft in der Schweiz und in Kalifornien

Klaus Armingeon (2005) konzediert der Schweiz „ein eigentümliches wirtschaftliches Leistungsprofil", und er bezieht sich dabei auf das – im Vergleich zu anderen etablierten Demokratien der OECD-Ländergruppe – seit mehr als einem Vierteljahrhundert rekordniedrige Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig positiver Arbeitsmarktperformanz, niederer Arbeitslosenquote, geringem Streikniveau, niederer Steuerbelastung, einem geringen Defizit der öffentlichen Haushalte und einem gut ausgebauten wohlfahrtsstaatlichem System (Armingeon 2005: 141ff). Das fehlende Wirtschaftswachstum stellt eine zentrale Herausforderung für die schweizerische Wirtschaftspolitik dar, denn so sie nicht bewältigt wird, werden die Erfolge auf dem Gebiet der Fiskal- und Sozialpolitik „ebenso wenig zu halten sein wie ein überdurchschnittlicher Platz in der Rangreihe des wirtschaftlichen Reichtums", argumentiert Armingeon (ebd.: 144).

Müller/Eichler gehen davon aus, dass die in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts aufgetretenen Strukturschwächen in der Schweizer Wirtschaft mittlerweile behoben worden sind, zumal ihrer Einschätzung nach die Schweiz in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts im westeuropäischen Vergleich eine positive Entwicklung aufweist. Die beiden Ökonomen sehen durchaus Verbesserungsbedarf, obwohl die Schweiz auch aus der Finanz- und Wirtschaftskrise relativ gestärkt hervor geht: Gemessen am BIP pro Kopf der Bevölkerung sei der Wirtschaftsstandort Schweiz zwar gut im internationalen Wettbewerb positioniert, die Produktivität hinke allerdings laut Müller/Eichler etwas hinterher, zumal sie nur im westeuropäischen Mittelfeld liege; auch das Wirtschaftswachstum lag bis vor Kurzem kaum über dem westeuropäischen Schnitt (Müller/Eichler 2011: o.S.).

Die Schweizer Wirtschaft hat nach Rütti laut bisherigen Schätzungen beispielsweise im Jahre 2012 eine doppelt so starke Zuwachsrate als dies der Erwartung entsprach. Sie nennt als Gründe „das Zusammenspiel zwischen robuster Binnenkonjunktur und relativ krisenresistenter Exportwirtschaft. Vor allem der solide Arbeitsmarkt hat sich dabei als eine Art Trutzburg erwiesen" (Rütti 2012: 23).

Das Schweizer Wirtschaftswachstum wird sich nach Ansicht einiger Schweizer ÖkonomInnen 2014 auf 2,0 Prozent beschleunigen. Laut Prognosen der ÖkonomInnen der Credit Suisse profitiert die Schweizer Wirtschaft, insbesondere die Exportindustrie, einerseits von der Erholung der Weltwirtschaft, andererseits präsentiert sich die Binnenwirtschaft weiter „in einem Super-Zyklus, der durch tiefe Zinsen und hohe Zuwanderungsraten genährt wird“ (vgl. Adler/Maurer 2013: o.S.).

Im kommenden Jahr dürfte die Schweizer Wirtschaft weiter deutliche Zuwachsraten verzeichnen, allerdings könnte die Annahme der Initiative gegen die „Masseneinwanderung“ die positive Entwicklung mittelfristig hemmen, so Andreas Höfert, Chefökonom der Grossbank UBS in einem Interview. Als Folge der Masseneinwanderungsinitiative drohe nun in bestimmten Bereichen ein Arbeitskräftemangel (Höfert 2014: o.S.). Die Schweiz habe einerseits davon profitiert, dass es den Euro nicht habe, die Wirtschaft wurde andererseits auch stark vom flexiblen Arbeitsmarkt begünstigt (vgl. ebd.).

Die Wirtschaftskraft Kaliforniens verfügt nominell über ein beeindruckendes Potenzial, das sich daran zeigt, dass der Bundesstaat alleine genommen in der Spitzengruppe der größten Volkswirtschaften der Welt rangieren würde (vgl. http://www.gtai.de, 08.01.2014).

Ungeachtet dessen werden angesichts der chronischen Budgetkrisen Kaliforniens KritikerInnen auf den Plan gerufen, die die „Volksgesetzgebung (mit)verantwortlich [..] machen“ (vgl. Heußner 2012: 207; vgl. auch EI 2: Zl. 17f).

Im Haushaltsjahr 1977/78, dem Jahr der Verabschiedung der *Proposition 13*, wies das staatliche Budget Kaliforniens noch einen Rekordhaushaltsüberschuss von knapp 3,7 Mrd. Dollar auf. Die mit der *Proposition 13* einhergehende radikale Senkung der Grundsteuer ließ eine Haupteinnahmequelle der Gemeinden versiegen. In der Folge kam es zu Problemen, die kommunalen Dienstleistungen aufrecht zu erhalten, sodass der Staat einspringen musste, um diese Lücke zu schließen. (Vgl. Heußner 2012: 207).

Das Haushaltsdefizit vergrößerte sich kontinuierlich, sodass der kalifornische Staat 1983 sogar einige Tage zahlungsunfähig war. In den Jahren 2002/2003 erreichte das Defizit mit einem prognostizierten Volumen von zunächst 12 Mrd. für den Jänner und 24 Mrd. Dollar im Mai einen neuen Rekord (vgl. ebd.: 208). Die Haushaltsprobleme waren 2003 maßgeblich für die Abwahl („Recall“) des demokratischen Gouverneurs Gray Davis und für die Wahl des Republikaners Arnold Schwarzenegger als neuer Gouverneur verantwortlich (vgl. ebd.: 209).

Im Jahre 2009 war Kalifornien erneut zahlungsunfähig, da es dem Parlament und Gouverneur Schwarzenegger nicht gelungen war, das Haushaltsdefizit in der Höhe von 26 Mrd. Dollar zu schließen. Die Haushaltsprobleme führten dazu, dass die Staatsanleihen Kaliforniens das schlechteste Kreditrating aller US-Bundesstaaten haben (vgl. ebd.).

Im US-bundesstaatlichen Vergleich 2012 lag Kalifornien sowohl bei der Bevölkerung mit 38,0 Millionen Einwohnern auf Platz eins wie auch bei der Wirtschaftsleistung mit einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 2,0 Billionen Dollar. Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Lebenshaltungskosten in Kalifornien überdurchschnittlich hoch sind. Bezieht man diese überdurchschnittlichen hohen Kosten mit ein, liegt die Wirtschaftsleistung um 6 Prozent unter dem US-Durchschnitt. Die relative Wirtschaftskraft Kaliforniens verzeichnet seit dem zweiten Weltkrieg eine kontinuierlich abnehmende Tendenz. Die vorbildlichen öffentlichen Leistungen Kaliforniens in den 1950er und 1960er Jahren resultieren im Wesentlichen auch aus der damals größeren Wirtschaftskraft pro Kopf der Bevölkerung. (Vgl. ebd.: 205f)

Es kann nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass die direktdemokratischen Elemente an sich für die Krise Kaliforniens verantwortlich sind. Studien belegen, dass die Volksinitiative zumeist für wirtschaftliche Prosperität förderlich ist und in Bundesstaaten mit Verfassungsinitiative das Bruttosozialprodukt pro Kopf um drei Prozentprodukte höher war als in Bundesstaaten ohne Initiativrecht (vgl. Feld/Kirchgässner 2009: 421, zit. nach Heußner 2012: 206).

7.5 Der Einfluss der direkten Demokratie auf die (Schweizer) Außenpolitik

Die Außenpolitik erweist sich in Staaten mit direktdemokratischen Elementen als besonderer Politikbereich, bringt sie doch zusätzlich weitere AkteurInnen ins Geschehen. Außenpolitik in einer globalisierten Welt, mit vielen Bereichen verwoben, erweist sich bereits in Staaten ohne direktdemokratische Elemente als ein besonderes Politikfeld, das oft langwierige Verhandlungen zwischen der eigenen Regierung und der Regierung eines anderen Staates notwendig macht. Hinzu kommt, dass Nichtregierungsorganisationen, private Unternehmen und die Medien in diesem Bereich ihre Interessen verstärkt durchzusetzen versuchen. (Vgl. Bernath/Goetschel/Schwarz 2002:6, zit. nach Christmann 2009: 69)

Zweifellos kann davon ausgegangen werden, dass der Politikbereich Außenpolitik in direktdemokratischen Systemen mit dem Volk als weiteren Vetospieler, dem bei allen

Verhandlungen die Letztentscheidung obliegt, zusätzlich an Komplexität gewinnt (vgl. Christmann 2009: 69).

Rhinow charakterisiert die Schweizerische Demokratie „von ihrer Entstehung her, in ihrem traditionellen Selbstverständnis [als] ein Land ohne Aussenpolitik. Sie konnte sich deshalb den Luxus der Langsamkeit, der Machtauffächerung ohne straffe Führungsstrukturen, der Optimierung der Partizipation auf Kosten der Handlungsfähigkeit leitender Organe leisten“ (Rhinow 1998: 97). „Aussenpolitische Enthaltsamkeit, innenpolitische Integration und kontinuierlicher Ausbau der Volksrechte“ bildeten die Basis der Schweizerischen Demokratie (ebd.).

Das Desinteresse der BürgerInnen an Außenpolitik, so Goetschel, stellt ein grundsätzliches Problem auch in direkten Demokratien dar. Ausgenommen in außenpolitischen Krisensituationen lassen sich BürgerInnen „von der Komplexität [der Außenpolitik] abschrecken und fühlen sich zu wenig betroffen“ (Goetschel 1992: 69, zit. nach Christmann 2009: 69).

Die mit der Führung der Schweizer Außenpolitik beauftragten Behörden sind mit „einem *doppelten Druck*“ (Hervorheb. i. O.) konfrontiert, zumal einerseits die Grundidee der direkten Demokratie in der Schweiz in der Letztentscheidung des Volkes und der Kontrolle der gewählten Behörden gipfelt, während andererseits die Handlungsfähigkeit und Verhandlungsposition in Verhandlungen mit ausländischen PartnerInnen durch die Volksrechte geschwächt wird (vgl. Rhinow 1998: 99).

Rhinow räumt jedoch ein, dass außenpolitische Akte den Volksrechten weder entzogen werden können, noch sollen; es sollte aber seiner Ansicht nach nicht außer Acht gelassen werden, „dass es in der Aussenpolitik darum geht, die Interessen des eigenen Volkes bestmöglich zu wahren, an den gemeinsamen Existenz- und Überlebensproblemen der Menschheit solidarisch mitzuwirken und Idee, Gewährleistung und Durchsetzung von Menschenrechten zu unterstützen“ (Rhinow 1998: 101). Direktdemokratische Beteiligungsrechte können zur Förderung dieser Ziele dienlich sein, sind aber auch dazu geeignet, „durch Schwächung der eigenen Handlungsfähigkeit und Verhandlungsposition gegenteilige Effekte auszulösen“ (ebd.).

Die Schweizer Außenpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten vom Beitritt zu den Vereinten Nationen und den Beziehungen zur Europäischen Union dominiert, wobei es in beiden Fällen mit schweren Abstimmungsniederlagen für den Bundesrat (1986 UNO-Beitritt, 1992 EWR-

Beitritt) endete. Das Scheitern des Bundesrates am Veto der StimmbürgerInnen ist nach Christmann symptomatisch für die Distanz „zwischen politischer Elite und dem Stimmvolk“ (Christmann 2009: 70). Nur 24,3 Prozent der Bevölkerung und kein einziger Kanton stimmten 1986 dem Beitritt zu den Vereinten Nationen zu, den der Bundesrat zu erreichen versuchte. Der Beitritt konnte schließlich 2002 mittels Volksinitiative durchgesetzt werden, nachdem zwischen dem Regierungs- und Parlamentsbeschluss zum UNO-Beitritt aus dem Jahre 1984 und dem tatsächlichen Beitrittsjahr 18 Jahre verstrichen waren (vgl. ebd.).

Ein ähnliches Szenario begegnet uns hinsichtlich der Beziehung der Schweiz zur Europäischen Union. Nach der im Jahre 1992 durchgeführten EWR-Abstimmung, die beim Stimmvolk mit 49,7 Prozent nur knapp durchfiel und bei den Kantonen mit nur sieben Zustimmungen klar scheiterte, war der Integrationsprozess beinahe zum Scheitern verurteilt (vgl. Christmann 2009: 70).

Ein Beitritt wird aus derzeitiger Sicht nicht angestrebt, der Bundesrat hat sich auf den bilateralen Weg (wie etwa das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen 2005) konzentriert, der bis dato beim Schweizer Volk Zustimmung fand (vgl. ebd.).

StimmbürgerInnen haben auch in der Außenpolitik die Möglichkeit, durch obligatorische und fakultative Referenden Vorhaben zu verhindern; zudem können Volksinitiativen eingereicht werden, wie dies am Beispiel des UNO-Beitritts 2002 geschehen ist (vgl. ebd.: 71).

11 der 14 durchgeführten Volksinitiativen zwischen 1967 und 1999 beabsichtigten, „der Außenpolitik Schranken zu setzen“, hingegen strebten nur drei für eine „außenpolitische Öffnung“ (Schulte 2006: 81, zit. nach Christmann 2009: 71).

„Zwischen den Eliten und dem Volk besteht in der Schweiz, wie wahrscheinlich überall, ein Gefälle in der geistigen Offenheit“, so Thomas Widmer in seiner Einschätzung (Widmer 2003: 20, zit. nach Christmann 2009: 71). Widmer führt die in der Außenpolitik besonders offensichtlich zu Tage tretende Distanz zwischen Elite und Volk auf das „unterschiedliche[ ] Lebensumfeld“ zurück. Die politische Elite ist im Gegensatz zum Großteil des Schweizer Volkes häufiger mit internationalen Problemen befasst und pflegt Kontakte zu ausländischen KollegInnen, so die Einschätzung Widmers (Widmer 2003: 20, zit. nach Christmann 2009: 71).

Dem spannungsreichen Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat gilt das Augenmerk im nächsten Abschnitt.

8. DIREKTE DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT IN DER SCHWEIZ UND KALIFORNIEN

Die Schweiz und Kalifornien verfügen über ein ähnliches Initiativverfahren, sind aber verschiedenen Demokratietypen zuzurechnen. Beide Staaten waren bisweilen mit einer Reihe von grundrechtsproblematischen Volksinitiativen konfrontiert, aber im demokratischen Rechtsstaat Kalifornien wurden diese signifikant häufiger von Gerichten für ungültig erklärt als in der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz, in der das Parlament nur einmal eine Volksinitiative wegen grundrechtlicher Bedenken für ungültig befunden hat (vgl. Christmann 2012: 74).

Beispiele für die Einschränkung von Rechten gesellschaftlicher Gruppen durch direktdemokratische Verfahren finden sich zahlreich: So kann die Einschränkung der Rechte von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz durch die Minarettverbotsinitiative oder von homosexuellen Paaren in Kalifornien exemplarisch angeführt werden (vgl. ebd.: 73).

8.1 Das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat

Im Zuge der Beleuchtung des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat gilt es voraus zu schicken, dass die Schweiz – in Anlehnung an Christmann – als eine *rechtsstaatliche Demokratie* und Kalifornien als ein *demokratischer Rechtsstaat* betrachtet wird (Christmann 2012: 77).

Der Unterschied im Bereich der Gewaltentrennung ist primär in der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit der Schweiz zu sehen. Die Verfassung der Schweiz kann mit einer einfachen Mehrheit in beiden Kammern geändert werden, die kalifornische Verfassung hingegen nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Parlamentes (vgl. ebd.: 79).

Kalifornien, als der größte US-Bundesstaat, ist als demokratischer Rechtsstaat einzustufen, da die starke Judikative der Vereinigten Staaten sich auch in Kalifornien findet (vgl. ebd.: 96). Das kalifornische Justizsystem ist durch ein „stark ausdifferenziertes, hierarchisches Justizsystem“ gekennzeichnet, das darauf ausgerichtet ist, den BürgerInnen ein umfangreiches Beschwerde- und Rekursrecht zu gewährleisten (vgl. ebd.: 81). Der entscheidende Unterschied zur Schweiz liegt darin, dass der kalifornische Supreme Court alle Kompetenzen eines Verfassungsgerichts aufweist und aus diesem Grund „Gesetze und

Verfassungsänderungen auf ihre Kompatibilität mit der Verfassung hin interpretieren und gegebenenfalls ungültig erklären kann“ (vgl. Stumpf 1998: 85, zit. nach Christmann 2012: 81).

Analysen im Rahmen der World Value Survey 2005 dokumentieren, dass die Sicherung von Grundrechten in der politischen Kultur Kaliforniens einen höheren Stellenwert aufweist als in der Schweizer Bevölkerung (vgl. Christmann 2012: 96f). Nur 17 Prozent der Befragten in der Schweiz gegenüber annähernd 40 Prozent in Kalifornien und 26 Prozent in allen Staaten haben den Schutz der Grundrechte als vorrangiger eingestuft. Damit bestätigt sich, dass das rechtsstaatliche Prinzip in Kalifornien einen bedeutenderen Status einnimmt als das demokratische Prinzip, während es sich in der Schweiz umgekehrt verhält (vgl. ebd.: 85).

Christmann (2012) hat die Stimmmotive, die die StimmbürgerInnen zur Entscheidung bei grundrechtsproblematischen Volksinitiativen bewogen haben, näher beleuchtet. Sie weist in einer Untersuchung von Nachwahlbefragungen in der Schweiz und mittels einer experimentellen Umfrage zu einer grundrechtsproblematischen Volksinitiative in der Schweiz und in Kalifornien darauf hin, dass nur ein Teil des Stimmvolkes die Entscheidung auf rechtliche Motive gründet, während der Großteil der StimmbürgerInnen rechtliche Aspekte bei der Entscheidung bei grundrechtsproblematischen Vorlagen unberücksichtigt lässt (Christmann 2012: 152). Stimmmotive sind Christmann zu Folge maßgeblich vom Bildungsniveau und von der politischen Einstellung abhängig (ebd.: 152f). Die Umfrageresultate zeigen, dass höher gebildete BürgerInnen eher befähigt sind, rechtliche Aspekte einer Volksinitiative zu berücksichtigen und überdies auf dem Gebiet von Minderheitenrechten zu liberaleren Entscheidungen tendieren (ebd.: 153). Im Rahmen einer experimentellen Umfrage unter Schweizer Studierenden zeigte sich, dass die befragten Studierenden grundrechtsproblematische, strafrechtliche Volksinitiativen deutlich stärker ablehnten, sobald ihre Völkerrechtskonformität in Frage gestellt wurde (vgl. ebd.). In Kalifornien fiel dieser Effekt allerdings nicht auf, da das kalifornische Stimmvolk für das Thema „Völkerrecht“ kaum sensibilisiert ist, die Kompatibilität von Volksinitiativen mit übergeordnetem Recht Gerichten überantwortet wird und die StimmbürgerInnen aus der Verantwortung genommen werden (vgl. ebd.).

Ein grundsätzliches Dilemma direktdemokratischer Abstimmungen liegt auch in der fehlenden Verantwortlichkeit der StimmbürgerInnen für ihre getroffenen Entscheidungen (vgl. Christmann 2012: 66). Es gilt zu bedenken, dass StimmbürgerInnen Grundrechte oder rechtliche Rahmenvorgaben (wie etwa eine Verfassung) vermutlich weniger in die

Beurteilung einer Vorlage und in die Entscheidung bei der Abstimmung einbeziehen (vgl. ebd.: 67).

Die Konsequenzen der fehlenden Verantwortlichkeit scheinen in einem demokratischen Rechtsstaat weniger ins Gewicht zu fallen als in einer rechtsstaatlichen Demokratie. Während in einem starken Rechtsstaat zum Schutz der Grundrechte oder anderer grundlegender Normen (wie beispielsweise die Verfassung) „scharfe Grenzen" gesetzt sind, ist in einer rechtsstaatlichen Demokratie „die horizontale Kontrolle der Verantwortung eher schwach ausgeprägt". Überdies mangelt es an einer Instanz, die dieses Manko mittels Volksabstimmungen kompensieren könnte. (Vgl. ebd.)

Christmann sieht in der Tendenz, direktdemokratische Entscheide – ob ihrer höheren Legitimation im Vergleich zu Parlamentsentscheiden – „zu verabsolutieren", die Gefahr, Entscheidungen des Volkes „als unumstößlich zu behandeln". Auf Grund der Tatsache, dass ausschließlich das Stimmvolk Entscheide wieder korrigieren kann, können getroffene Entscheide nur schwerlich nochmals „in Frage" gestellt werden. Entscheidungen einer Mehrheit wären weniger absolut, wenn „das demokratische Prinzip als eines unter mehreren" angesehen werde, so Christmann. (Ebd.)

8.2 Der Initiativprozess und seine rechtliche Prüfung

Die rechtliche Prüfung von Volksinitiativen weicht auf Grund der unterschiedlichen politischen Systeme in Kalifornien und der Schweiz erheblich voneinander ab: Im schwachen Rechtsstaat der Schweiz erfolgt die rechtliche Prüfung vor der Abstimmung durch eine politische Institution – das Parlament –, wenngleich „das Volk das letzte Wort" hat (vgl. Christmann 2012: 88; 97). Gegen einen Volksentscheid auf Bundesebene gibt es in der Schweiz kein Rechtsmittel (vgl. Möckli 2007: 31).

In Kalifornien gibt es keine obligatorische, materielle Vorprüfung von Initiativen. Stattdessen kann zu jedem Zeitpunkt im Laufe des Verfahrens ein Gericht angerufen werden (vgl. Christmann 2012: 97). Auch nach Annahme einer Volksinitiative kann in Kalifornien noch Klage eingereicht werden; RichterInnen entscheiden über die Kompatibilität der jeweiligen Initiative mit der kalifornischen Verfassung oder der US-Bundesverfassung (vgl. ebd.: 88). Ein Großteil der erfolgreichen Volksinitiativen, die bereits in der Abstimmungsphase heftig umstritten waren, wird vor Gericht angefochten (vgl. Möckli 2007: 31).

Der ausgebaute Initiativprozess lässt in beiden Staaten eine hohe Ausprägung des Demokratieprinzips zu. Auf der Rechtsstaatsachse findet sich die Schweiz allerdings wegen der Prüfung durch das Parlament und der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit nur knapp im Bereich der liberalen Demokratie. Es könnten durch das Instrument der Volksinitiative liberale Grundrechte verletzt werden und damit mitunter Entscheide „außerhalb des Bereichs der liberalen Demokratie liegen“ (Christmann 2012: 97). Im Fall von Kalifornien ist allerdings anzunehmen, dass derartige Entscheide im Zuge der rechtlichen Prüfung durch Gerichte „aufgefangen werden“, sodass letztlich keine liberalen Normen verletzt werden können (vgl. ebd.)

Als Schwachstelle der direkten Demokratie in der Schweiz wird mitunter genannt, dass die Schweizerische Bundesverfassung dem Parlament nur die Ungültigkeitserklärung von jenen Volksinitiativen zugesteht, die dem zwingenden Völkerrecht widersprechen. Gleichfalls reformbedürftig gilt unter KritikerInnen die für Abstimmungskampagnen fehlende Transparenz der Finanzquellen sowie die fehlende Offenlegung der Parteienfinanzierung (vgl. Gross 2010: o.S.).
Während in der Schweiz die Bundesversammlung letztlich entscheidet, ob ein Begehren gültig ist, besteht in Kalifornien auch nach der Annahme einer Initiative die Möglichkeit, vor Gericht dagegen Klage einzureichen. In Kalifornien werden nahezu zwei Drittel aller an der Urne erfolgreichen Volksinitiativen juristisch angefochten und rund ein Drittel nachträglich für ungültig erklärt (vgl. Ritter 2012: o. S.).

Der Argumentation Christmanns folgend, ist der gerichtliche Weg gegenüber der parlamentarischen Vorprüfung zu präferieren. Christmann begründet ihre Entscheidung auch mit der weit gehenden Unabhängigkeit der kalifornischen RichterInnen im Gegensatz zu den unter dem Druck der Wiederwahl stehenden Schweizer ParlamentarierInnen, denen es vielfach auch an juristischer Fachkompetenz mangelt (Christmann 2012: 205; vgl. auch Ritter 2012: o. S.).

Die Beleuchtung grundrechtsproblematischer Volksinitiativen in der Schweiz und in Kalifornien im nächsten Abschnitt dient dazu, den Blick für die Grenzen der direkten Demokratie zu schärfen.

9. VOLKSINITIATIVEN UND GRUNDRECHTE

Beleuchtet man einige der von Andreas Gross definierten Qualitätsmerkmale einer direkten Demokratie, scheint das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaat eine grundsätzliche Balance gefunden zu haben. Im Rahmen der direkten Demokratie wird Politik nach Gross` Auffassung „kommunikativer" und „verschafft Minderheiten, die im Parlament wenig oder gar nicht vertreten sind, das Recht, sich öffentlich und auf legitime Art und Weise Gehör zu verschaffen". Als weiteres Qualitätskriterium „ermöglicht [direkte Demokratie] 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." (Gross 2002: 333)

Ungeachtet dessen haben sowohl schweizerische als auch kalifornische StimmbürgerInnen eine Reihe potentiell grundrechtsproblematischer Volksinitiativen lanciert (siehe v.a. Kap. 7.3). Der Vergleich macht deutlich, dass im Unterschied zur Schweiz – mit vorwiegend AusländerInnen betreffenden Initiativen – in Kalifornien sexuelle und ethnische Minderheiten stärker im Fokus von Initiativen stehen. Beide Staaten präferieren Initiativen, die auf Verschärfungen des Strafrechtes abzielen und die Grundrechte der Verurteilten tendenziell einschränken. Dies zeigt auf, wie Ängste der StimmbürgerInnen vor bestimmten Bevölkerungsgruppen die Einschränkung von Grundrechten provozieren können. Der Vergleich liefert auch die Bestätigung, dass Abgeordnete weniger geneigt sind, Grundrechte einzuschränken als die StimmbürgerInnen. (Vgl. Christmann 2012: 118)

Christmann stellt in ihrer Analyse grundrechtsproblematischer Volksinitiativen fest, dass rein quantitativ nur ein geringer Unterschied in der Anzahl grundrechtsproblematischer Volksinitiativen zwischen der Schweiz und Kalifornien trotz strikterer Kontrolle durch Bundes- und Staatsrecht in Kalifornien fest zu stellen ist. So betrafen in der Schweiz 13 Prozent der Vorlagen zwischen den Jahren 1990 und 2010 Grundrechte, in Kalifornien waren das etwa zehn Prozent. (Ebd.: 118f)

In der Schweiz dürfen Volksinitiativen explizit gegen nicht-zwingendes Völkerrecht verstoßen, während in Kalifornien die Toleranz geringer ist, da die kalifornische Verfassung durch die – bereits in Abschnitt 8. angesprochene – ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit geschützt ist (vgl. ebd.: 121). Faktum ist, dass von einer Mehrheit der Schweizer StimmbürgerInnen zumindest vier Volksinitiativen – die Verfahrungs-, Einbürgerungs-, Minarettverbots- und die Ausschaffungsinitiative – angenommen wurden, die gegen die

Europäische Menschenrechtskonvention verstießen (vgl. ebd.: 120). In Kalifornien lassen sich hingegen keine Vorlagen eruieren, die eklatant gegen die übergeordnete Bill of Rights der USA verstießen (vgl. ebd.: 120f).

Aufbauend auf Christmanns Argumentation kann jene Hypothese eher gestützt werden, die davon ausgeht, dass ein richterliches Prüfverfahren effektiv ist, während „eine parlamentarische Prüfung das Übergewicht des demokratischen Prinzips hingegen nicht ausgleichen kann“ (Christmann 2012: 204). Ihre Einschätzung basiert nicht nur auf zahlreichen Ungültigkeitserklärungen durch kalifornische Gerichte, sondern auch auf dem Faktum der frei von Wiederwahldruck agierenden RichterInnen in Kalifornien (ebd.: 204f). Die Schweizer ParlamentarierInnen sind im Vergleich zu den kalifornischen RichterInnen nicht in jener Form unabhängig. Christmann verweist dazu neben deren Wiederwahldruck auch auf deren meist nicht ausreichendes juristisches Wissen, das die ParlamentarierInnen in „eine weniger souveräne Entscheidungsposition“ versetzt (ebd.: 205).

Die Grenzen und Schwachstellen der direkten Demokratie gilt es im nachfolgenden Kapitel aufzugreifen und einer differenzierten Betrachtungsweise zu unterziehen.

10. GRENZEN DIREKTER DEMOKRATIE

> *‚Doch ist davon auszugehen, dass das Urteil der Regierten nicht immer richtig ist. Sie mögen sachlich falsch liegen, unmoralisch oder gemeinschafts-unverträglich urteilen, das Wohl der jeweils Anderen (von Minderheiten, z.B.) aus dem Auge verlieren. Von daher mag es notwendig und sinnvoll erscheinen, ihnen gewisse Grenzen zu setzen.`* (Abromeit 2002: 174, zit. nach Christmann 2012: 7)

Im Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kann in einer (extrem ausgebauten) direkten Demokratie jene Konstellation eintreten, dass vom Volk willkürliche Entscheide getroffen werden, die elementaren, in der westlichen Welt allgemein akzeptierten, Menschenrechten, wie sie in der Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen bzw. in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind, eindeutig widersprechen (vgl. Kirchgässner 2010b: 147). Unter dem „kultisch überhöhten Anliegen“ des Ausgleichs der Interessen in einer direkten Demokratie können „unter dem Druck der Verhältnisse auch einmal rechtsstaatliche Grundsätze geopfert“ werden, so Rentsch (Rentsch 1997: 328). Im Hinblick auf grundrechtsproblematische Volksinitiativen, die in der Vergangenheit in Kalifornien und in der Schweiz lanciert wurden, stellt sich daher immer wieder die Frage nach einer rechtlichen Einschränkung von Volksabstimmungen (vgl. Christmann 2012: 207).

Was sind also nun die Grenzen der direkten Volksrechte? „Grenzen treten dort auf, wo das Demokratieprinzip einer Verfassung mit dem Rechtsstaatsprinzip in Konflikt gerät“, so Feld und Kirchgässner (Feld/Kirchgässner 2002: 100). Die Mehrheit in der Demokratie ist grundsätzlich in der Lage, sich gegen eine Minderheit durchzusetzen. Die Gefahr der Unterdrückung einer Minderheit liegt dann vor, wenn die jeweiligen Minderheiten keine Möglichkeiten haben, „in wechselnden Koalitionen gelegentlich zur Mehrheit zu werden“ (vgl. ebd.: 101).

Um der Frage nach den Grenzen direkter Demokratie nachgehen zu können, gilt es zunächst, die Einstellungen der nationalen AkteurInnen zu dieser Thematik näher zu beleuchten (vgl. Christmann 2012: 207).

10.1 Unterschiede der politischen Einstellungen von Volk und Elite

Zunächst erscheint es mir zielführend, auf die Unterschiede zwischen den Einstellungen der Elite und des Stimmvolkes einzugehen. Dabei beziehe ich mich auf eine systematische Untersuchung zur politischen Grundeinstellung der Eliten und des Volkes an Hand von Abstimmungsergebnissen im Parlament und bei Volksabstimmungen, die Hermann und Leuthold vorgelegt haben (vgl. Christmann 2009: 57). Die größte Differenz in der politischen Einstellung zwischen Volk und Elite verorten Hermann und Leuthold „in der Skepsis des Volkes gegenüber Fremden, einer außenpolitischen Öffnung und einer Wirtschaftsliberalisierung“ (Hermann/Leuthold 2007: 288, zit. nach Christmann 2009: 57). Diese skeptische Einstellung gegenüber Fremden und einer außenpolitischen Öffnung macht eine eher rechts-konservative Haltung des Stimmvolkes deutlich, während der Argwohn gegenüber einer Liberalisierung der Wirtschaft eher als eine links gerichtete Orientierung einzuordnen ist (vgl. Christmann 2009: 57).

Diese divergierenden Grundeinstellungen sind unter Bezugnahme auf Widmer einerseits mit dem meist geringeren Bildungsniveau des Stimmvolkes im Vergleich zur Elite zu erklären, andererseits wirken aber auch das direkte Umfeld und die eigene Perspektive für politische Einstellungen prägend. Eliten orientieren sich eher an internationaleren Strukturen und kommen häufiger mit anderen Kulturen und Menschen in Berührung, so die Begründung Widmers (vgl. Widmer 2003: 19, zit. nach Christmann 2009: 57).

Nach diesem grundsätzlicheren Unterschied der politischen Einstellungen von Volk und Elite ist weiters „ein systematischer Unterschied in der Entscheidungslogik“ zu nennen. Anders als bei Parlamentsentscheidungen, in denen sich die PolitikerInnen für einen Standpunkt entscheiden und diesen vor ihren WählerInnen vertreten oder begründen müssen, sind Volksabstimmungen anonym. Es gilt das Wahl- und Stimmgeheimnis, und jeder Stimmbürgerin/jedem Stimmbürger obliegt es, „frei und ohne Rechtfertigungsdruck“ seine Entscheidung zu treffen. (Vgl. Christmann 2009: 57)

Die StimmbürgerInnen kämen womöglich zu einer anderen Entscheidung, müssten sie ihren Entscheid vor ihren MitbürgerInnen – ohne Schutz der Anonymität – erklären (u.a. Bolliger 2004: 45, zit. nach Christmann 2009: 57). Christmann verweist darauf, dass die „rechenschaftspflichtige Elite“ vor komplexeren Entscheidungen steht. PolitikerInnen sind nämlich dem Wiederwahldruck ausgesetzt und zumeist gezwungen, sich sympathisch zu präsentieren und möglichst populäre Entscheidungen zu fällen (Christmann 2009: 57).

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass der Einfluss von Sonderinteressen bei gewählten RepräsentantInnen etwa doppelt so hoch eingeschätzt wird wie bei Volksabstimmungen, so Schiller (Schiller 2002: 125).

10.2 Einflussnahme von Interessengruppen in der direkten Demokratie

Auf Interessengruppen als politische AkteurInnen wurde bereits im Abschnitt 6.2.2 eingegangen. Da die starke Beeinflussung der Politik durch einzelne Interessengruppen als eine der vielfach kritisierten Schwachstellen der direkten Demokratie gilt, komme ich nicht umhin, diese Thematik gerade im Kapitel der Grenzen der Direktdemokratie von einer weiteren Seite zu beleuchten.

Nicht zu Unrecht wird von KritikerInnen der erhebliche Einfluss organisierter Interessengruppen auf relevante politische Entscheidungen angeprangert. Dieses Phänomen gilt es insofern zu relativieren, als es sich nicht nur auf die direkten Demokratien beschränkt, sondern sich auch in repräsentativen Demokratien und in der Europäischen Union findet, die nach Frey von „ganze[n] Heerscharen von Lobbyisten in Brüssel“ bevölkert werden (vgl. Frey 2014: o.S.).

Rhinow spricht sogar von einer zunehmenden Verlagerung der politischen Macht auf „nicht demokratisch legitimierte und nicht transparente“ Interessengruppen, die „aus Volksrechten teilweise Verbandsrechte und aus der transparenten Abstimmungsdemokratie eine *Verhandlungsdemokratie*“ (Hervorheb. i. O) gemacht haben (Rhinow 1997: 138.: vgl. aber auch Frey 1997: 186).

KritikerInnen der direkten Demokratie verweisen im Besonderen darauf, dass Interessengruppen mit zum Teil massiven finanziellen Aufwendungen versuchen, ihren Einfluss auf Abstimmungen geltend zu machen (vgl. Kirchgässner et al. 1999: 27f). Kirchgässner et al. sehen jedoch keinen Beweis für eine „unmittelbare Käuflichkeit von Referenden“ in der Schweiz vorliegen. Vielmehr ließe sich nachweisen, dass StimmbürgerInnen oftmals – trotz großer Geldmittel von finanzstarken Interessengruppen – zu einer anderen Entscheidung gekommen sind als die Mehrheit der politischen und wirtschaftlichen Eliten (ebd.: 27). Nach Kirchgässner et al. sei es „schwieriger [..], die Mehrheit eines Volkes von 5 Millionen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu ´kaufen` als die Mehrheit eines Parlaments mit 200 oder 500 Abgeordneten“ (ebd.: 31). Dieser Einschätzung schließt sich auch Frey an, der davon ausgeht, dass der Einfluss von

Interessengruppen bei Volksabstimmungen weniger gewichtig ist und es wesentlich kostenintensiver sei, die Zahl der potenziellen StimmbürgerInnen zu beeinflussen, als eine wesentlich geringere Zahl an Abgeordneten im Parlament (Frey 2014: o.S.).

Insbesondere die Referenden werden von GegnerInnen der direkten Demokratie als unzulänglich erachtet, zumal diese ihrer Meinung nach gut organisierten Interessengruppen bei niedriger Wahlbeteiligung die Möglichkeit geben, ihre Vorstellungen relativ einfach durchzusetzen (Borner/Brunetti/Straubhaar 1994, zit. nach Feld/Kirchgässner 1998: 3).

Frey gibt zu bedenken, dass es von entscheidender Bedeutung ist, ob dieser Einfluss jenen in repräsentativen Demokratien übertrifft. Aus seiner Sicht sprechen zwei Aspekte dagegen: Zum einen zeichnen sich die BürgerInnen in einer direkten Demokratie auf Grund verstärkter Informationen durch eine bessere politische Sachkompetenz aus als in einem indirekten System. Dies impliziere, dass es für Lobbyisten schwieriger werde, ihren Forderungen zum Durchbruch zu verhelfen, weil es in diesem Falle eine beträchtlichere Zahl von StimmbürgerInnen zu beeinflussen bzw. zu überzeugen gelte. (Frey 1997: 186)

Speziell in Kalifornien wird von einer finanziell aufwändigen Kampagnen-Finanzierung Gebrauch gemacht. In Kalifornien wurde etwa eine Vorlage angenommen, die das Rauchen in geschlossenen öffentlichen Räumen verbieten sollte (vgl. Kirchgässner et al. 1999: 29). In der Folge wurden in die ‚Anti-Raucher-Initiative` (*Proposition 5*) von vier großen Tabakunternehmen und ihrer Interessenvertretung gemeinsam etwa 6,5 Millionen Dollar für eine Werbekampagne gegen die Vorlage investiert, um sie zu schlagen (vgl. Kirchgässner et al. 1999: 29; vgl. auch Luthardt 1994: 59).

GegnerInnen und BefürworterInnen der *Proposition 13* – von einfachen Bürgerbewegungen bis zu zahlungskräftigen Interessengruppen – wendeten mehr als zwei Millionen US-Dollar auf, um Einfluss auf die Abstimmung zu nehmen (Smith 1998: 79, zit. nach Kirchgässner et al. 1999: 28).

Aber auch Kirchen pflegen insbesondere bei moralischen Fragen Abstimmungskämpfe zu beeinflussen bzw. Stellung zu beziehen (vgl. Möckli 1994: 235). Lydenberg (1979), Lowenstein (1982) und Shockley (1985) kommen in ihren Studien zu der Erkenntnis, dass finanzielle Überlegenheit in der Regel kein Garant ist, die WählerInnen für eine Vorlage zu überzeugen, sehen darin jedoch „ein gutes Mittel, um eine Vorlage zu Fall zu bringen“ (zit. nach Kirchgässner et al. 1999: 28).

Das Problem des nicht zu leugnenden Einflusses der Interessengruppen beantwortet Steve Boilard im Experteninterview für kalifornische Verhältnisse auf folgende Weise:

> „*But the problem isn't the existence of interest groups; the problem is that voters allow themselves to be misled by those groups*" (EI 2: Zl. 26f).

Diese Aussage bringt deutlich zum Ausdruck, von welch enormer Bedeutung Bildung und ausreichende Sachkenntnis der StimmbürgerInnen sind, bilden sie doch die Basis dafür, sich die nötige Sachkompetenz und Urteilsfähigkeit über die Vorlagen aneignen zu können, um nicht – wie vom Interviewpartner Boilard angesprochen – Gefahr zu laufen, von Interessengruppen fehl geleitet zu werden.

Der bereits in der athenischen Demokratie angesprochene Kritikpunkt, „dass der Mangel an Fachwissen, Bildung, Urteilsfähigkeit und moralischer Gesinnungstüchtigkeit […] die große Menge für die Entscheidungskompetenz disqualifiziere" (vgl. Bleicken 1995: 499, vgl. auch Kap. 2.), scheint auch in der Gegenwart nichts an Aktualität eingebüßt zu haben.

10.3 Direkte Demokratie und Grundrechte aus der Sicht der Elite

Der Debatte um die Ausgestaltung des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat wird im kalifornischen Parlament nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet, woraus eine weitgehende Akzeptanz der derzeitigen Konzeption der rechtlichen Prüfung von Volksinitiativen abgeleitet werden kann. Aus den Ergebnissen von Christmanns Befragung der kalifornischen RichterInnen und ExpertInnen geht hervor, dass die interviewten Personen die in Kalifornien eingeführte gerichtliche Überprüfung der Volksinitiativen auf ihre Kompatibilität mit höherrangigem Recht nach ihrer Annahme durchgehend begrüßen. (Christmann 2012: 227)

Unter den ExpertInnen in der Schweiz ist eine deutliche Spaltung hinsichtlich ihrer Einstellung zur Ausgestaltung des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat zu erkennen (vgl. ebd.). Während einige RechtsexpertInnen für eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit plädieren, da sie durch die starke Volksinitiative ein Ungleichgewicht diagnostizieren, lehnen andere ExpertInnen jegliche Reformversuche zur Einschränkung des Initiativprozesses ab (vgl. ebd.: 227f). Den Interviews Christmanns mit den ParlamentarierInnen ist ferner zu entnehmen, dass es sich bei der Ausgestaltung des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat in der Schweiz um eine „hochpolitische Angelegenheit" handelt, zumal die linken Parteien Reformen begrüßen, die rechtspopulistische SVP jedoch jegliche Form der Einschränkung verweigert (vgl. ebd.: 228; vgl. auch EI 1: Zl. 80-87).

10.4 Direkte Demokratie und Grundrechte aus der Sicht der BürgerInnen

Die von Christmann durchgeführte Befragung bringt zum Ausdruck, dass die Schweizer StimmbürgerInnen im Vergleich zu den kalifornischen KollegInnen der rechtlichen Prüfung von Volksinitiativen gegenüber skeptischer eingestellt sind. Auffällig ist jedoch die breite Mehrheit, die die rechtliche Prüfung in beiden Staaten befürwortet, zumal in Kalifornien mehr als vier von fünf StimmbürgerInnen für eine rechtliche Prüfung von Volksinitiativen plädieren, aber auch in der Schweiz eine deutliche Mehrheit für eine rechtliche Prüfung stimmt. (Christmann 2012: 230)

Die überwiegende Mehrheit (über 80 Prozent) der kalifornischen BürgerInnen unterstützt den Status quo mit der relativ starken Rolle der Gerichte in Kalifornien. Die Befragung in der Schweiz ergab unter den BürgerInnen wider Erwarten gleichfalls eine Mehrheit von über 70 Prozent für eine rechtliche Prüfung von Volksinitiativen, die derzeit „nur rudimentär" vorliegt (vgl. ebd.: 244). Die StimmbürgerInnen treten damit deutlich für eine Änderung des Status quo ein (vgl. ebd.: 244; 248).

Aus Sicht der StimmbürgerInnen beider Staaten wird die rechtliche Prüfung nicht als unzulässige Einschränkung ihrer Rechte betrachtet. Die Befragung lässt jedoch den Schluss zu, dass „die demokratische Tradition in der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz" unter den StimmbürgerInnen einen höheren Status einnimmt als das im demokratischen Rechtsstaat Kalifornien mit seinem starken Justizsystem der Fall ist (vgl. ebd.: 230). Insbesondere eine ausschließlich juristische Überprüfung einer Initiative wird in der Schweiz abgelehnt (vgl. ebd.: 250). Die große Mehrheit der Schweizer StimmbürgerInnen ignoriert darüber hinaus laut Analyse von Schweizer Nachwahlbefragungen grundrechtliche Kriterien für die Entscheidungsfindung (vgl. ebd.: 247).

Die Popularität der Volksgesetzgebung zeigt sich darin, dass 74 Prozent der Kalifornier die Volksgesetzgebung befürworten (Center for Governmental Studies CGS 2008: 31ff, zit. nach Heußner 2010: 169). Gleichzeitig ist Volksgesetzgebung, speziell in Kalifornien, besonders mit kritischen Stimmen konfrontiert, zumal die in Kalifornien auftretenden Budgetkrisen von mancher Seite auf die Volksgesetzgebung zurück geführt werden (De Bow/Syer 2009: 231ff zit. nach Heußner 2010: 169f; vgl. auch EI 2: Zl. 17f).

10.5 Das Dilemma der Informationsverarbeitung

Bereits Jean-Jacques Rousseau und Thomas Jefferson haben auf die Erkenntnis hingewiesen, wonach ein hoher Informationsstand der BürgerInnen eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und Stabilität einer Demokratie ist (vgl. Kirchgässner 2010a: 6; zit. nach Kirchgässner et al. 1999: 47). Um die rechten Entscheidungen treffen zu können, ist neben der Kenntnis der „eigenen Präferenzen" vor allem erhebliche Sachkompetenz erforderlich (vgl. Kirchgässner et al. 1999: 47).

Die Demokratie ist auf das Engagement und die Beteiligung der BürgerInnen angewiesen, damit das Resultat bei Wahlen und Abstimmungen nicht Gefahr läuft, als Zufallsergebnis gewertet zu werden (vgl. ebd.: 47f), wodurch die Legitimität der Entscheidung und damit die allgemeine Akzeptanz bei den Betroffenen gefährdet wäre (vgl. ebd.: 49).

In der Regel sind es die politischen Eliten und die Medien, die den Stimmberechtigten die nötigen Informationen zur Meinungsbildung vermitteln. Allerdings stellt nicht nur die erhebliche Komplexität, sondern auch die mitunter große Zahl an Vorlagen, die im Zuge eines bestimmten Urnengangs zur Abstimmung gelangt, eine Hürde für die direktdemokratische Partizipation dar. (Vgl. Kübler et al. 2012: 39f)

KritikerInnen der direkten Demokratie sprechen BürgerInnen mitunter die nötige Sachkompetenz ab, politische Entscheide auf Grund der Komplexität dieser Entscheidungen sachgerecht treffen zu können (vgl. Kirchgässner 2010a: 6; vgl. Kirchgässner et al. 1999: 52; vgl. Feld/Kirchgässner 1998: 3f).

Jener Argumentation, die umgekehrt davon ausgeht, dass die Abgeordneten eines Parlaments über die zur Abstimmung anstehenden politischen Entscheide oft gleichfalls nicht ausreichend informiert sind, kann insofern zugestimmt werden, als Entscheidungen in Ausschüssen von wenigen informierten Abgeordneten getroffen werden. Die Mehrheit der Abgeordneten stimmt im Plenum, soweit überhaupt anwesend, entsprechend den Vorgaben der AusschussvertreterInnen und sieht sich zudem einem starken Fraktionszwang ausgesetzt. Abweichungen von der Partei- bzw. Fraktionslinie können erhebliche Sanktionen zur Folge haben und unter Umständen das Ende der politischen Karriere bedeuten. (Vgl. Kirchgässner 2010a: 10)

Frey antwortet auf den Vorwurf der mangelnden Information bei den StimmbürgerInnen, dass „die massgeblich von Volksentscheiden abhängigen öffentlichen Dienstleistungen ein hohes

Niveau“ aufzuweisen hätten und führt beispielhaft die Spitzenposition der Schweiz im 2013 erschienenen Better-Life-Index der OECD an. Dieser vorzügliche Zustand hätte nicht erreicht werden können „[w]ürde das Volk ‚falsch` entscheiden“, so Frey (Frey 2014: o.S.).

Kritische Stimmen verweisen darauf, dass die Volksgesetzgebung ein Beteiligungsinstrument der – sich vorrangig aus Mittel- und Oberschichten rekrutierenden – aktiven StimmbürgerInnen sei (vgl. Kampwirth 1999: 31). Bei Abstimmungen lässt sich eine stärkere Ausprägung der „*Unterrepräsentation der Unterschichten“* (Hervorheb. i. O.) erkennen, die Heußner (1994) auf höhere Informationskosten für Sachabstimmungen zurückführt. Daraus kann geschlossen werden, dass die unteren Bildungs- und Einkommensschichten dadurch benachteiligt werden (Heußner 1994: 373, zit. nach Kampwirth 1999: 31).

Auch KritikerInnen in Kalifornien bemängeln die fehlende Kompetenz des Stimmvolks, über komplexe Sachverhalte abstimmen zu können (vgl. EI 3: Zl. 14f). Diese Problematik der mangelnden Sachkompetenz der StimmbürgerInnen wird von weiteren Experten in den im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Experteninterviews mehrfach angemerkt. Steve D. Boilard erachtet die mangelnde Informiertheit und Sachkompetenz der BürgerInnen als Schwachstelle der direkten Demokratie: „*Citizens aren't generally well informed, and can pass some pretty silly or unconstitutional laws*“ (EI 2: Zl. 7f). Er plädiert für eine „*greater education of voters*“ (ebd.: Zl. 33f); auch Edward L. Lascher sieht es im Experteninterview als vorrangig an, dass die StimmbürgerInnen mit ausreichenden Informationen über die Vorlage versorgt werden, zumal dies seiner Ansicht nach die kalifornischen Volksrechte entscheidend verbessern würden (EI 5: Zl. 48f).

10.6 Direkte Demokratie und Minderheiten

Direkte Demokratie kann, wie Beispiele in der Vergangenheit gezeigt haben, auf Grund der Anwendung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen minderheitenfeindlich wirken. Das Diktum von der „Tyrannei der Mehrheit“ geht davon aus, dass Bevölkerungsgruppen, die ihre Interessen auf Grund ihrer Minorität nicht durchsetzen können, einer strukturellen Benachteiligung ausgesetzt werden, falls die Mehrheit „ihre Interessen ohne Rücksicht durchsetzt“ (vgl. Christmann 2009: 64).

Nach Feld und Kirchgässner treten Grenzen direkter Volksrechte dort in Erscheinung,

> „*wo das Demokratieprinzip einer Verfassung mit dem Rechtsstaatsprinzip in Konflikt gerät.* […] *Die Mehrheit in der Demokratie kann sich grundsätzlich gegen eine Minderheit durchsetzen. Das ist sozusagen das Wesen der Demokratie. Haben die*

jeweiligen Minderheiten keine Möglichkeiten, in wechselnden Koalitionen gelegentlich zur Mehrheit zu werden, so besteht die Gefahr ihrer Unterdrückung.“ (Feld/Kirchgässner 2002: 100f)

„Erlaubt die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk eine Tyrannei der Mehrheit, vor der bereits James Madison und Alexis de Tocqueville in ihren Schriften gewarnt haben, oder bildet der Rousseausche Volonté générale den Garant für den Schutz aller Gesellschaftsmitglieder, also auch von Minderheiten?“, fragen Vatter/Danaci (Vatter/Danaci, 2010: 216). Gelehrte machen sich seit der Antike Gedanken, wie die Grundrechte jedes Menschen vor der möglichen „Tyrannei der Mehrheit“, die der französische Gelehrte Alexis de Tocqueville bereits im 19. Jahrhundert thematisierte, geschützt werden können. Die Diskussion darüber ist insofern von besonderer Bedeutung, als die Zahl jener Staaten, in denen direktdemokratisches Instrumentarium Anwendung findet, stetig im Steigen ist (vgl. Ritter 2012: o. S.).

Der aktuelle Schweizer Diskurs entzündet sich vor allem an der Vereinbarkeit direktdemokratischer Entscheidungen mit übergeordneten Normen wie dem Schutz von Minderheitenrechten im Zusammenhang mit Volksinitiativen, deren Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht in Zweifel gezogen wird. Allein in jüngerer Vergangenheit wurden zwei Volksinitiativen angenommen, die zweifellos gegen die Europäische Menschrechtskonvention (im Folgenden EMRK) verstießen. Im Jahr 2004 wurde die so genannte Verwahrungsinitiative, die eine lebenslange Verwahrung von Sexualstraftätern ohne Option einer Haftüberprüfung vorsah, von einer Volks- und Ständemehrheit angenommen. Um einen Verstoß gegen die EMRK zu umgehen, wurde ein Ausführungsgesetz beschlossen, das im Falle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse eine Haftüberprüfung zulässt. (Vgl. Christmann 2012a: 168)

Die Schweizer Abstimmungspraxis hat unter Beweis gestellt, dass der Ausbau von Minderheitenrechten durch die direkte Demokratie gebremst wird (Vatter/Danaci 2010: 216, zit. nach Christmann 2012a: 167). Betroffen von den negativen Effekten auf den Minderheitenschutz sind vor allem wenig integrierte Fremdgruppen (Vatter/Danaci 2010: 219; Christmann 2010b: 33, zit. nach Christmann 2012a: 167f). Das viel diskutierte Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenrechten entwickelte sich spätestens seit der Annahme der Minarettverbots-Initiative zu einer Herausforderung des Schweizer Systems (vgl. Christmann 2012a: 167). Im Jahre 2009 stimmte nämlich eine überraschend starke Mehrheit von Volk und Ständen für die Annahme des Minarettverbots,

wodurch „die institutionalisierte Politik, die mit Ausnahme der SVP [Schweizerische Volkspartei, Anm. d. Verf.] […] dagegen votierte, geradezu überrollt“ wurde (vgl. Tschentscher/Blonski 2011: 171).

Zum angesprochenen Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz führen Vatter und Danaci (2010) auf der Basis empirischer Befunde aus,

> „*dass direkte Demokratie nicht per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt ein effektives Schutzschild für Minderheiten darstellt, sondern ihre Wirkung stark vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe* […] *abhängt*“ (Vatter/Danaci 2010: 219).

Altbundesrat Blocher stellt zur umstrittenen Thematik – demokratisches versus rechtsstaatliches Prinzip bzw. der Gewichtung vom Volkswillen gegenüber übergeordneten Normen in Form des Völkerrechts oder Minderheitenrechten – im Experteninterview fest:

> ***„****Wer bestimmt übergeordnetes Recht? Sind dies fähigere, bessere, edlere Menschen? Unbestritten ist, die Schranken der direkten Demokratie ist* [sic!] *das zwingende Völkerrecht. Bis heute ist dies klar festgelegt. Also auch mit einer absoluten Mehrheit können in der Schweiz z.B. weder Sklavenhandel, noch Genozide, noch die Diktatur eingeführt werden. Nun versucht allerdings die Classe Politique, die Schranken auszuweiten und allgemeines Völkerrecht – also internationales Recht schlechthin – über das staatliche Recht zu stülpen, und dies mit schönen Namen wie ‚Völkerrecht`, ‚Minderheitsrecht`, ‚Menschenrecht` zu verzieren. Dieses Recht soll über der Verfassung stehen. Es ist der elegante Weg, die Bürger – ‚das tumbe Volk` – sprachlos zu machen. Die Direkte Demokratie geht vom Vertrauen in die Bürger aus. Die Schweiz hat damit gute Erfahrungen gemacht. Nicht die schlechteren als die repräsentative Demokratie, die vom Vertrauen in die Politiker ausgeht.*“ (EI 1: Zl. 64–75)

Eine Volksinitiative muss seit der Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung im Jahr 2000 mit dem zwingenden Völkerrecht, das allerdings nur sehr elementare Bereiche des internationalen Rechts (wie Menschenrechte oder Folterverbot) umfasst, vereinbar sein (Keller et al 2008: 124, zit. nach Christmann 2012a: 168). Überdies ist ein Verstoß gegen andere Verfassungsbestimmungen kein Hinderungsgrund für Volksinitiativen, zumal in der „Schweiz weder Ewigkeitsklauseln noch eine Verfassungsgerichtsbarkeit“ verankert sind (vgl. Christmann 2012a: 168).

„Volksinitiativen, die gegen prinzipiell kündbare völkerrechtliche Verträge wie die EMRK oder gegen Teile der Bundesverfassung verstoßen“, müssen somit dennoch zur Abstimmung zugelassen werden (vgl. ebd.).

Auf die Frage**,** wie die Aussage, dass das Völkerrecht das Schweizer Recht „beeinträchtige", zu verstehen sei, ob es nicht eine Schutzfunktion für Kleinstaaten wie die Schweiz darstelle, gibt sich Altbundesrat Blocher überzeugt:

> „*Wenn man Völkerrecht als über der Verfassung stehend bezeichnet, ist Tür und Tor geöffnet, um Volkes Stimme abzuwürgen und den Gesetzgeber auszuschalten. Das zwingende Völkerrecht, an das sich die Schweiz hält, hat eine Schutzfunktion. Diese Schranke auszuweiten, bedeutet Bevormundung des Bürgers. Ursprünglich wurde zwingendes Völkerrecht durch internationale Entscheide in der UNO bestimmt. Aber jetzt beginnt jedes staatliche Gremium dies zu interpretieren. Grund: Ausdehnung der staatlichen Macht – sei es Verwaltung, Exekutive, Legislative oder Judikative zulasten der Freiheit und der Souveränität der Bürger*." (EI 1: Zl. 80–87)

Der „angemessene Schutz der Interessen und Rechte von Minderheiten", so Bolliger, stellt aber ein wesentliches Beurteilungskriterium für die Qualität von Demokratien dar (Bolliger 2007: 419). Leuenberger plädiert zum Schutz vor Missbrauch der direkten Demokratie für „*Leitplanken, welche Missbräuche wenn nicht ganz verhindern, so doch massgeblich einschränken* (Hervorheb. i. O.). Andernfalls führt das System zu einer Tyrannei der Mehrheit oder zum Gegenteil, einer missbräuchlichen Überbeanspruchung der demokratischen Instrumente durch Minderheiten" (Leuenberger 1997: 298).

Spätestens seit der Annahme der Minarettverbotsinitiative in der Schweiz stehen die Grenzen des Schweizer Modells der direkten Demokratie – quasi auf der Suche nach derartigen „Leitplanken" – weltweit zur Diskussion. Einerseits bietet das Modell Minderheiten die Möglichkeit zur Artikulation ihrer Anliegen, andererseits können Volksentscheide aber auch die Grundrechte von Minderheiten gefährden. Beispielhaft angeführt werden können dazu neben der von der rechtspopulistischen Schweizer Volkspartei initiierten Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten auch deren „Ausschaffungsinitiative", mit der kriminelle AusländerInnen ausgewiesen werden dürfen. Diese Initiativen wurden überraschend von einer Mehrheit der Schweizer StimmbürgerInnen angenommen. (Vgl. Demokratiezentrum o.J.: 1)

Es stellt sich daher die Frage, ob das schweizerische Demokratiemodell dem Minderheitenschutz in einer Demokratie noch gerecht zu werden vermag. Die Schweizer Praxis stellt auf Grund einiger Initiativen der Vergangenheit unter Beweis, dass direkte Demokratie dazu tendiert, Menschen- und Minderheitenrechte einzuschränken und zwar insbesondere bei den so genannten Fremdgruppen, die wenig integriert sind (vgl. ebd.: 1f).

PolitikerInnen stehen zweifelsfrei vor dem Dilemma des Wiederwahlzwangs und müssen befürchten, bei der nächsten Wahl abgestraft zu werden. Die Parteien sind daher zunehmend vorsichtiger, dem Volk eine Abstimmung vorzuenthalten, nicht zuletzt weil die rechts-

populistische Schweizerische Volkspartei Ungültigkeitserklärungen als undemokratisch anprangert. Einschränkungen der Volksrechte gestalten sich generell schwierig; so wurde die Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller AusländerInnen vom Parlament – trotz ihres Verstoßes gegen das „non-refoulement-Prinzip[4] – nicht für ungültig erklärt. (Vgl. Christmann 2012a: 169)

Vatter et al. gelangen allerdings in einer Untersuchung zum Thema direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz zu der Erkenntnis, dass direkte Demokratie nicht a priori „ein Instrument für die Mehrheit zur Tyrannei gegenüber einer religiösen Minderheit oder umgekehrt ein effektives Mittel zum Schutz von religiösen Minderheiten" darstelle (Vatter et al. 2011: 5). Ihre Wirkung sei vor allem von den sich wandelnden Präferenzen der BürgerInnen, vom Grad der Integration der jeweiligen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe abhängig (vgl. ebd.: 15).

Reformbedarf sieht der Rechtsexperte Hermann Heußner für die Schweiz primär im rechtsstaatlichen Bereich, da es – wie bereits mehrfach angesprochen – an einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit mangelt (Heußner 2012: 71, zit. nach Demokratiezentrum o.J.: 2). Das schweizerische Bundesgericht hat keine Befugnis, eine vom Volk beschlossene Bundesverfassungsänderung für nichtig zu erklären. Gesetze des Bundesparlaments dürfen wegen Verfassungsverstoßes, beispielsweise gegen die Grundrechte, gleichfalls nicht angefochten werden. Das bedeutet beispielsweise im Fall der Einbürgerungsinitiative aus dem Jahre 2008, dass die Grundrechte der betroffenen AusländerInnen ignoriert worden wären, wenn das Volk diese Initiative nicht mit knapp 64 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt hätte. (Vgl. Heußner/Jung 2009a: 130; vgl. auch Dunsch 2008, http://www.faz.net)

Auch für Kalifornien stellt Bruce Cain im Experteninterview fest, dass KritikerInnen der Initiative eine rechts-konservative Tendenz unterstellen: Die Initiative „reflects the preferences of a conservative white state voting majority" (EI 3: Zl. 15f; Zl. 37–40).

GegnerInnen der direkten Demokratie nutzen grundrechtsproblematische Initiativen dazu, Volksgesetzgebung als „ ‚Tyrannei der Mehrheit` gegenüber durchsetzungsschwachen Minderheiten" zu bewerten. Diese Aussage kann in der Regel nicht per se bestätigt werden, da beispielsweise in Kalifornien die Angehörigen von Minderheiten grundsätzlich genauso

[4] Menschen dürfen nicht in Staaten abgeschoben werden, in denen ihnen Folter droht (vgl. Christmann 2012a: 169).

häufig zu den GewinnerInnen einer Initiative zählen wie alle anderen Gruppen (vgl. Heußner 2009: 147).

Mitunter wird das tatsächlich existierende Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat von manchen AnhängerInnen (direkter) Demokratie ignoriert und die (direkte) Demokratie vielmehr als Voraussetzung für die Realisierung der Menschen- und Bürgerrechte betrachtet (vgl. Kirchgässner 2010: 66). Dass das Problemfeld zwischen (direkter) Demokratie und Rechtsstaat offensichtlich sehr komplex ist, zeigt sich daran, dass eine Initiative einerseits zur Gewährung zusätzlicher Rechte führen kann, andererseits den Minderheiten aber auch Rechte vorenthalten kann (vgl. ebd.: 68). So wurde etwa im Februar 2004 die Initiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" angenommen, mit der die Haftüberprüfung von Sexualstraftätern eingeschränkt werden sollte. Diese Initiative steht im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. ebd.: 66), verstößt aber nicht gegen Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts und konnte daher nicht für ungültig erklärt werden (vgl. Tschentscher 2010: 219).

Doch selbst die Verfassungsgerichtsbarkeit ist kein absoluter Garant für liberale Freiheitsrechte: So untermauert das Beispiel der Todesstrafe in Kalifornien, dass die Frage, welche Personen im obersten Gericht sitzen, für die Rechtswirklichkeit von größerer Entscheidungskraft sein kann als der Verfassungswortlaut (vgl. Kirchgässner 2010: 88). Ab dem Jahr 1977 konnte die Todesstrafe in Kalifornien wieder vollzogen werden; der oberste Gerichtshof Kaliforniens blieb jedoch bei seiner todesstrafenfeindlichen Einstellung und annullierte den Großteil der ihm vorgelegten Urteilssprüche. Mit der im Jahre 1986 erfolgten Abwahl dreier liberaler Richter, die durch BefürworterInnen der Todesstrafe ersetzt wurden, konnten die VerfechterInnen der Todesstrafe im obersten Gerichtshof Kaliforniens eine Mehrheit erreichen. Seitdem bestätigt er den Großteil der ihm vorgelegten Todesurteile. (Vgl. ebd.: 83)

Faktum ist, dass der Schutz von Minderheitenrechten ein wesentliches Kriterium für die Qualität von Demokratien darstellt (vgl. Kirchgässner 2010: 88) und es dem demokratischen Rechtsstaat Kalifornien mit dem ausgebauten Rechtsstaat als Korrektiv offensichtlich besser als der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz gelingt, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten (vgl. Richter 2012: 343).

Als Volksentscheid mit minderheitenfeindlichem Ausgang kann exemplarisch die bekannte *Proposition 187* angeführt werden, die 1994 vom kalifornischen Stimmvolk angenommen wurde. Die zentralen Anliegen dieser Bürgerinitiative lagen darin, ImmigrantInnen von bestimmten Leistungen des Sozialstaats auszuschließen. Das Stimmvolk nahm die Initiative mit 59 Prozent an, ein Bundesgericht verhinderte allerdings wegen verfassungswidriger Passagen das Inkrafttreten der Vorlage (Hoyos/Grant 1997: 203, zit. nach Christmann 2009: 65).

Die Antwort auf die klassische Kontroverse, ob in der direkten Demokratie tendenziell minderheitenfeindliche Volksentscheide getroffen werden, muss auf Grund widersprüchlicher empirischer Daten differenzierter ausfallen.

Unter Berufung auf das Resümee aus den erhobenen Befunden von Vatter und Danaci kann davon ausgegangen werden, dass sich die Volksentscheide in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten primär nur dann als minderheitenfeindlich erweisen, wenn beabsichtigt wird, Minderheitenrechte auszuweiten. Im Falle des intendierten Abbaus der Rechte von Minoritäten zeigt sich keine Tendenz in eine bestimmte Richtung. Darüber hinaus verweisen Vatter und Danaci darauf, dass plebiszitäre Mitsprache keine Diskriminierung von sprachlichen und konfessionellen Minderheiten zur Folge hat, während bei schlecht integrierten Fremdgruppen offensichtlich diskriminierende Effekte eintreten, sobald deren rechtliche Besserstellung angedacht ist. (Vatter/Danaci 2010: 216)

Überdies sind aber auch jene Ansätze nicht zu vernachlässigen, die darauf verweisen, dass direktdemokratische Instrumente Politikentscheide „in Richtung einer Annäherung an die [politischen, Anm. d. V.] Präferenzen“ der Medianbürgerin/des Medianbürgers beeinflussen (vgl. Hug 2010: 227).

Darüber hinaus weisen Vatter und Danaci auf deutliche Differenzen innerhalb der USA hin: Während sich in konservativen US-Bundesstaaten mit ausgebauter direkter Demokratie der Minderheitenschutz verschlechterte, wird in liberalen US-Bundesstaaten mit direktdemokratischen Elementen der Schutz von Minoritäten besser gewährleistet (ebd.).

In zahlreichen Studien zeigt sich in direktdemokratischen Systemen insofern eine minderheitlichenfeindliche Tendenz, als insbesondere „unbeliebte und stigmatisierte Gruppen wie Ausländer oder Homosexuelle“ im Gegensatz zu „[a]ngepasste[n] und respektierte[n] Gruppen wie die Schweizer Sprachminderheiten“ über Volksabstimmungen nur schwer zu integrieren sind (vgl. Christmann 2009: 69).

Dickson plädiert im Experteninterview für eine Reform in der direktdemokratischen Praxis Kaliforniens und erachtet es als notwendig, zur Änderung individueller Rechte eine „super-majority“ einzuführen. Dazu führt Dickson aus:

> „*I would like to see the reform to make limiting/taking away existing individual rights harder to do, by requiring a super-majority. In fact, I think that all changes to the state constitution should require a super-majority of 60-65%. The other problem, that using direct democracy is relatively scattershot, and does not allow for systematic or sustained change, tougher to fix. The legislature simply has to be more responsible and more responsive in these situations, to COMPLEMENT the public initiative process*.“ (Hervorheb. i. O., EI 4: Zl. 71–76)

Der Konflikt zwischen dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip kommt meiner Ansicht nach am deutlichsten zum Vorschein, wenn über Themen abgestimmt wird, die elementare Grundrechte betreffen. Thomas Widmer stellt im Experteninterview zur Thematik der höheren Gewichtung des Volkswillens gegenüber übergeordneten Normen – wie etwa Völkerrecht, Minderheitenrechte oder Menschenrechte – fest:

> „*Hier sprechen sie einen äusserst zentralen Konflikt an, der bisher in der Schweiz nicht gelöst werden konnte. Die politische Debatte ist einerseits von jenen Kräften geprägt, die einen umfassenden Vorrang des Volkswillens reklamieren und andererseits von jenen, welche die Reichweite der Volksrechte durch die Grundrechte und das Völkerrecht beschränkt sehen wollen. Dieser Konflikt ist kaum aufzulösen, weil mögliche Lösungen (etwa eine Verfassungsgerichtsbarkeit) nicht auf Akzeptanz stossen. Es sei darauf hingewiesen, dass auch derlei Anpassungen ein Mehr bei Volk und Ständen erfordern würden*.“ (EI 6: Zl. 75–82)

Kirchgässner sieht es als ein Grundproblem an, dass eine (extrem ausgebaute) direkte Demokratie StimmbürgerInnen dazu provoziert, mitunter willkürliche Entscheide zu treffen, die elementaren Menschen- bzw. Bürgerrechten eindeutig widersprechen (Kirchgässner 2009: 3). Die Frage, ob sich das Stimmvolk bei seiner Entscheidung nun verantwortungsbewusst oder verantwortungslos verhält, beantwortet Kirchgässner mit einem Verweis auf Margolis (1982), der dazu Ansätzen eines „rein ich-bezogene[n] Verhalten[s] (‚egotropic voting’)“ widerspricht: Auf Grund der vorliegenden empirischen Evidenz könne das Wahlverhalten vielmehr als ein Beispiel für altruistisches Verhalten bewertet werden (Kirchgässner 2009: 7; 13).

Es gilt als empirisch relativ gut abgesichert, dass durch die direkten Volksrechte Mehrheitsmeinungen leichter als in rein repräsentativen Systemen zum Durchbruch verholfen wird, zumal sich in der direkten Demokratie die Politik stärker an den BürgerInnenpräferenzen orientiert (vgl. ebd.: 13; 19).

Die endgültige Beantwortung der Frage, ob die Minderheitenrechte in einem parlamentarischen System eher gewahrt werden, muss trotz der inzwischen recht umfangreichen Literatur zu dieser Thematik – wie unter Abschnitt 7.3. ausführlich dargelegt – offen bleiben, sind die Ergebnisse für eine generelle Aussage doch zu unterschiedlich (vgl. ebd.: 19). Auf dem Gebiet der Minderheitenrechte steht die Direktdemokratie einer großen Herausforderung gegenüber. So gut die direktdemokratische Praxis in der Schweiz und in Kalifornien funktionieren mag, beim Minderheiten- und Grundrechtsschutz scheint Reformbedarf gegeben zu sein (vgl. Christmann 2012a: 169).

11. RESÜMEE

11.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorliegende Arbeit ist der Frage nach den Wirkungen und Grenzen der direkten Demokratie am Beispiel der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz und des demokratischen Rechtsstaates Kalifornien nachgegangen. Während die BefürworterInnen der direkten Demokratie deren positiven Effekte auf das politische System sowie auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte hervor heben, kommen KritikerInnen zum Schluss, dass direktdemokratische Instrumente kein Patentrezept zur Lösung politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Probleme darstellen.

Das spannungsreiche Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaat wird an einer Reihe grundrechtsproblematischer Volksinitiativen beider Staaten deutlich. Sowohl im demokratischen Rechtsstaat Kalifornien als auch in der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz wurden in der Vergangenheit grundrechtsproblematische Volksinitiativen eingebracht und in beiden Staaten überdurchschnittlich viele dieser Initiativen von einer Stimmenmehrheit angenommen. So verstießen etwa mit der Einbürgerungs-, der Minarettverbots- und der Ausschaffungsinitiative drei Schweizer Volksinitiativen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, während in Kalifornien die Einschränkung der Rechte homosexueller Paare beispielgebend für das spannungsreiche Verhältnis von direkter Demokratie und Rechtsstaat angeführt werden kann (siehe insbesondere Kap. 9. und 10.6).

Die Schweiz und Kalifornien verfügen über ein ähnliches Initiativverfahren, sind aber unterschiedlichen Demokratietypen zuzurechnen, die sich primär in der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit der Schweiz unterscheiden. Der kalifornische Supreme Court verfügt über die Kompetenzen eines Verfassungsgerichts und kann daher Gesetze und Verfassungsänderungen auf ihre Kompatibilität mit der Verfassung hin prüfen und gegebenenfalls für ungültig erklären. In der Schweiz befindet die Bundesversammlung darüber, ob ein Begehren gültig ist, in Kalifornien können Betroffene auch nach der Annahme einer Initiative vor Gericht dagegen klagen. So werden in Kalifornien fast zwei Drittel aller an der Urne erfolgreichen Volksinitiativen juristisch angefochten und rund ein Drittel nachträglich für ungültig erklärt, während das Parlament in der Schweiz nur in einem Fall eine Volksinitiative wegen grundrechtlicher Bedenken für ungültig erklärt hat. In der Schweiz dürfen Volksinitiativen explizit gegen nicht-zwingendes Völkerrecht verstoßen; die Toleranz

in Kalifornien ist durch den Schutz einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit geringer. Ein richterliches Prüfverfahren erweist sich als durchaus effektiv, während eine parlamentarische Prüfung das Übergewicht des demokratischen Prinzips nicht zu kompensieren vermag. Diese Einschätzung stützt sich nicht nur auf zahlreiche Ungültigkeitserklärungen durch kalifornische Gerichte, sondern auch auf das Faktum der frei von Wiederwahldruck agierenden RichterInnen in Kalifornien. Die Schweizerischen ParlamentarierInnen sind im Vergleich zu den kalifornischen RichterInnen nicht in jener Form unabhängig, zumal sie der Wiederwahldruck, der Fraktionszwang oder ihr meist nicht ausreichendes juristisches Wissen weniger souverän entscheiden lässt (siehe Kap. 8.).

Dass aber selbst die Verfassungsgerichtsbarkeit kein absoluter Garant für liberale Freiheitsrechte ist, wird am Beispiel der Todesstrafe in Kalifornien unter Beweis gestellt. Die Frage, ob liberale RichterInnen im obersten Gericht sitzen, kann für die Rechtswirklichkeit entscheidender sein als der Verfassungswortlaut (siehe Kap. 10.6).

Grundsätzlich lässt sich unter Bezugnahme auf die Analysen Christmanns (2012) davon ausgehen, dass ein richterliches Prüfverfahren gegenüber einer parlamentarischen Prüfung zu favorisieren ist, um das Übergewicht des demokratischen Prinzips ausgleichen zu können, zumal auch eine große Mehrheit der Schweizer und kalifornischen StimmbürgerInnen dafür plädiert (siehe Kap. 9. und 10.4).

Die Untersuchungen von Volksinitiativen der Schweiz und der US-Bundesstaaten kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Abstimmungen primär dann als minderheitenfeindlich erweisen, wenn beabsichtigt wird, Minderheitenrechte auszuweiten. Im Falle des intendierten Abbaus der Rechte von Minoritäten zeigt sich keine Tendenz in eine bestimmte Richtung. Darüber hinaus konnte bei plebiszitärer Mitsprache keine Diskriminierung von sprachlichen und konfessionellen Minderheiten nachgewiesen werden, während bei schlecht integrierten Fremdgruppen offensichtlich diskriminierende Effekte eintreten, sobald deren rechtliche Besserstellung angedacht ist (siehe v.a. Kap. 10.6).

Die Schweizer Abstimmungspraxis hat unter Beweis gestellt, dass der Ausbau von Minderheitenrechten durch die direkte Demokratie gebremst wird, wobei insbesondere wenig integrierte Fremdgruppen von den negativen Effekten betroffen sind. Direktdemokratische Entscheidungsverfahren dienen nicht per se als Mittel für die Mehrheit zur Tyrannei über die Minderheit oder umgekehrt als Instrument für den Schutz von Minoritäten, sondern werden in

ihren Effekten entscheidend von den Merkmalen der betroffenen Minderheit beeinflusst (siehe Kap. 10.6).

Dem demokratischen Rechtsstaat Kalifornien gelingt es offensichtlich besser als der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten. Direkte Demokratie benötigt einen rechtsstaatlichen Gegenpol; daher empfiehlt es sich, bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren darauf Bedacht zu nehmen, dass ein ausgebauter Rechtsstaat als Korrektiv eingreifen kann, um den zentralen Grundrechtsschutz der BürgerInnen gewährleisten zu können.

Politische Systeme mit direkter Volksmitsprache sind durch die hohen Integrations-, Legitimitäts-, und Stabilitätsleistungen sowie die politischen Partizipationsmöglichkeiten und den damit einhergehenden Einfluss auf die Balance des politischen Systems geprägt. Begründet werden die positiven Befunde der direkten Demokratie mit dem steten Dialog zwischen Regierung und Verwaltung auf der einen Seite und dem Volk auf der anderen Seite, den mitunter intensiv geführten Diskussionsprozessen im Vorfeld von Abstimmungen sowie mit zusätzlichen Kontrollmechanismen durch direktdemokratische Instrumente. Die direkte Demokratie wirkt sich positiv auf die Mobilisierung der BürgerInnen und deren Politikinteresse aus. Studien lassen außerdem die positiven Effekte direktdemokratischer Entscheidungsverfahren auf die Sozialisation, die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der BürgerInnen erkennen. BefürworterInnen der Direktdemokratie geben sich überzeugt, dass die direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeit nicht nur die Identifikation der StimmbürgerInnen mit den politischen Anliegen verstärkt, sondern auch eine höhere Akzeptanz der getroffenen Entscheide bewirkt und damit die Legitimität des politischen Systems gestärkt wird. Direktdemokratische Instrumente dienen auch der direkten Durchsetzung von Begehren unzufriedener Gruppen gegenüber den Behörden, bzw. veranlassen zumindest Regierung und Parlament zu einem alternativen Vorschlag. Als besonderer Vorzug der direkten Demokratie wird nicht zuletzt die Begrenzung der Macht der PolitikerInnen gesehen. Der Einsatz direktdemokratischer Elemente steigert letztlich das Demokratievertrauen der partizipierenden BürgerInnen, begünstigt gleichzeitig politische Informiertheit und die Herausbildung staatsbürgerlicher Verantwortung. Kritisch anzumerken ist die Unterrepräsentation der StimmbürgerInnen aus den unteren Bildungs- und Einkommensschichten, zumal der politische Prozess vorwiegend von den Eliten und mittleren und oberen Schichten der Stimmberechtigten getragen wird (siehe v.a. Kap. 7.).

Direkte Demokratie forciert zwar eine Stärkung der Macht der BürgerInnen zu Lasten der Parlamente und der politischen Eliten, nichtsdestotrotz darf der Einfluss von Interessenverbänden, Medien und PR-Industrie („Initiative Industry“) nicht außer Acht gelassen werden (siehe Kap. 6.2, 6.3 und 10.2).

Als Schwachstelle der direkten Demokratie gelten – neben dem begrenzten Schutz von Minderheiten – die schwache Beteiligungsrate bei Abstimmungen sowie die von KritikerInnen geäußerte Tatsache, dass vor allem gut organisierte, finanzkräftige Interessengruppen und nicht primär die BürgerInnen von direkten Volksrechten begünstigt werden. Obgleich sich die direkte Demokratie nicht als ein Mittel gegen die Einflussnahme der Interessengruppen entpuppt hat, nutzt doch ein breites Spektrum an AkteurInnen – Verbände, Bürgerbewegungen, gemeinnützige Organisationen und Parteien – dieses Medium zur Artikulation ihrer Interessen. Mit der Nutzung direktdemokratischer Instrumente gelingt es zumindest, die grundsätzliche Benachteiligung von Außenseitern des politischen Systems zu kompensieren oder abzuschwächen (siehe v.a. Kap. 10.2).

Dem Schweizer Referendum wird eine offensichtlich bremsende Wirkung auf das politische System attestiert, das Änderungen von politischen Entscheidungen erschwere. Basierend auf Analysen erfolgreicher Referenden lässt sich die Tendenz ablesen, dass Referenden weder die politische Rechte noch das politisch linke Lager begünstigen, sondern dass die StimmbürgerInnen zur Verteidigung des Status quo tendieren. Im Gegensatz zum fakultativen Referendum wird die Volksinitiative quasi als „Gaspedal“ charakterisiert, das – nicht zuletzt auf Grund der häufigeren Einbringung von Initiativen durch kleinere Außenseitergruppen und soziale Bewegungen – für die Öffnung des politischen Systems förderlich ist (siehe Kap. 7.).

Eine Reihe von Autoren schließt aus kantonalen Vergleichen, dass sich direktdemokratische Beteiligungsinstrumente vorteilhaft auf die ökonomische Performanz der Schweiz auswirken. Es beeinflusst die Wirtschaftsleistung, aber auch das Wirtschaftswachstum positiv, begünstigt eine niedrige Arbeitslosenquote, führt zu geringerer Steuerlast und Ausgabenquote des Staates pro Kopf und dämmt zudem die Staatsverschuldung ein. Kantone mit direkter Demokratie in Finanzfragen verzeichnen effizienter arbeitende öffentliche Betriebe, ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und damit einhergehend eine bessere Steuermoral. Die Interpretation der Ergebnisse im Schweizer Abstimmungsverhalten im Hinblick auf wirtschaftliche Anliegen lässt in der Schweiz ein sehr wirtschaftsfreundliches Abstimmungsverhalten der StimmbürgerInnen erkennen (siehe Kap. 7.).

Es kann nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass die direktdemokratischen Elemente an sich für die fiskalische Krise Kaliforniens verantwortlich sind. US-amerikanische Studien belegen, dass die Volksinitiative zumeist für wirtschaftliche Prosperität förderlich ist, das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Bundesstaaten mit Verfassungsinitiative steigert und eine um ein Drittel niedrigere Staatsverschuldung pro Kopf bewirkt. Untersuchungen zu Folge fielen auch die Ausgaben und Einnahmen in US-Bundesstaaten und Gemeinden mit Verfassungsinitiative niedriger aus als in den übrigen Bundesstaaten und Gemeinden, während das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf höher war als diejenigen der Bundesstaaten ohne Initiativrecht (siehe Kap. 7.).

Die mit der direkten Demokratie zum Teil assoziierte Verlangsamung der Entscheidungsprozesse, die in der Vergangenheit durchaus von Vorteil gewesen sein mag, wird von KritikerInnen angesichts sich rasch vollziehender internationaler Entwicklungen aus gegenwärtiger Sicht zunehmend als Barriere erachtet. Skeptischen Einschätzungen zu Folge lähmen die direktdemokratischen Instrumente durch ihre permanente Vetomöglichkeit den marktwirtschaftlichen Prozess, fördern die Bevormundung wenig privilegierter Interessengruppen und dienen als mehrheitsdemokratisches Instrument der Tyrannei durch die Stimmenmehrheit (siehe Kap. 7.).

Ob der hohen Anforderungen an die Kompetenz der StimmbürgerInnen bei Abstimmungen gilt es, besonderes Augenmerk auf den Informationsstand und die Sachkenntnis des Stimmvolkes als eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und Stabilität einer Demokratie zu legen (siehe Kap. 10.5).

11.2 Auswertung der Ergebnisse

Die erste These, der zu Folge es dem demokratischen Rechtsstaat besser als der rechtsstaatlichen Demokratie gelingt, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten, konnte weitgehend Bestätigung finden.

Das spannungsreiche Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaat, von dem die erste These ausgeht, wird an einer Reihe grundrechtsproblematischer Volksinitiativen beider Staaten deutlich. In der Schweiz befindet die Bundesversammlung darüber, ob ein Begehren gültig ist, in Kalifornien können Betroffene auch nach der Annahme einer Initiative vor Gericht dagegen klagen. Während in Kalifornien die von Gerichten geprüften Vorlagen im Falle ihres Verstoßes gegen Grundrechte zum Teil für ungültig erklärt wurden, obliegt in der

Schweiz – ob der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit – den StimmbürgerInnen die Verantwortung, auch die rechtliche Entscheidung zu treffen.

So werden in Kalifornien fast zwei Drittel aller an der Urne erfolgreichen Volksinitiativen juristisch angefochten und rund ein Drittel nachträglich für ungültig erklärt, während das Parlament in der Schweiz nur in einem Fall eine Volksinitiative wegen grundrechtlicher Bedenken für ungültig erklärt hat. In der Schweiz dürfen Volksinitiativen explizit gegen nicht-zwingendes Völkerrecht verstoßen, in Kalifornien ist die Toleranz durch den Schutz einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit geringer.

Es erscheint nicht unproblematisch, dass Entscheidungen der StimmbürgerInnen als unumstößlich gelten, denen es einerseits an einer Kontrollinstanz mangelt und andererseits rechtliche Aspekte bei der Stimmentscheidung durch die StimmbürgerInnen größtenteils nicht berücksichtigt werden. Das Stimmvolk bezieht Grundrechte oder rechtliche Rahmenvorgaben (wie etwa eine Verfassung) weniger in die Beurteilung einer Vorlage und in die Stimmentscheidung ein, hinzu kommt das Dilemma der fehlenden Verantwortlichkeit der StimmbürgerInnen für ihre getroffenen Entscheidungen.

Die Wahrung der Interessen und Rechte von Minderheiten stellt ein wesentliches Beurteilungskriterium für die Qualität von Demokratien dar. Bei plebiszitärer Mitsprache konnte keine Diskriminierung von sprachlichen und konfessionellen Minderheiten nachgewiesen werden, während bei schlecht integrierten Fremdgruppen offensichtlich diskriminierende Effekte eintreten, sobald deren rechtliche Besserstellung intendiert ist. Es konnte im Rahmen der Arbeit weitgehend nachgewiesen werden, dass es dem demokratischen Rechtsstaat Kalifornien offensichtlich besser gelingt als der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten.

Die Grenzen, mit denen sich die direkte Demokratie konfrontiert sieht, liegen im Wesentlichen in der Gefahr der Benachteiligung von BürgerInnen aus den unteren Bildungs- und Einkommensschichten, in der mangelnden Informiertheit und Sachkompetenz vom Stimmvolk, im erheblichen Einfluss gut organisierter Interessengruppen auf relevante politische Entscheidungen bei niedriger Wahlbeteiligung sowie im begrenzten Schutz von Minderheiten (siehe Kap. 10.). Die endgültige Beantwortung der Frage, ob die Minderheitenrechte in Systemen mit direktdemokratischen Elementen eher eingeschränkt werden, muss trotz der inzwischen recht umfangreichen Literatur zu dieser Thematik – wie

unter Abschnitt 7.3 ausführlich dargelegt – offen bleiben, sind die Ergebnisse für eine generelle Aussage doch zu unterschiedlich.

Die zweite These, die davon ausgeht, dass die positiven Wirkungen der direkten Demokratie deutlich überwiegen und die Schwachstellen vorwiegend in der Stärkung gut organisierter, finanzstarker Interessengruppen sowie im begrenzten Schutz von Minderheiten zu finden sind, verlangt eine differenzierte Betrachtungsweise.

Es lässt sich eine überwiegend positive Bewertung der Wirkungen direkter Demokratie bestätigen. Vergleichend-empirische Ergebnisse der letzten Jahrzehnte weisen auf einen positiven Zusammenhang zwischen diversen wirtschaftlichen Indikatoren und direkter Demokratie hin. Allerdings wird von KritikerInnen angezweifelt, dass sich diese Studien aus kantonalen Vergleichen auf die nationale Ebene der Schweiz transformieren lassen. Direktdemokratische Verfahren beeinflussen die Wirtschaftsleistung, aber auch das Wirtschaftswachstum positiv, begünstigen eine geringere Arbeitslosenquote, führen zu geringerer Steuerlast und Ausgabenquote des Staates pro Kopf und dämmen zudem die Staatsverschuldung ein. Kantone mit direkter Demokratie in Finanzfragen verzeichnen effizienter arbeitende öffentliche Betriebe, ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und damit einhergehend eine bessere Steuermoral. Der zum Teil geäußerte Vorwurf der durch direkte Demokratie verursachten Verlangsamung der Entscheidungsprozesse ist angesichts sich rasch vollziehender internationaler Entwicklungen als Hemmschuh für die wirtschaftliche Performanz anzuführen.

Politische Systeme mit direkter Volksmitsprache sind durch die hohen Integrations-, Legitimitäts-, Stabilitätsleistungen und politischen Partizipationsmöglichkeiten dieses Demokratiesystems und den damit einhergehenden Einfluss auf die Stabilität des politischen Systems geprägt. Die direkte Demokratie wirkt sich verschiedenen Studien zu Folge positiv auf die Sozialisation, die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der BürgerInnen aus, zudem wird die Identifikation des Stimmvolks mit den politischen Anliegen verstärkt, die eine höhere Akzeptanz der getroffenen Entscheide bewirkt und damit die Legitimität des politischen Systems stärkt. Ein besonderer Vorzug der direkten Demokratie kann in der Begrenzung der Macht der PolitikerInnen gesehen werden. Der Einsatz direktdemokratischer Elemente steigert letztlich das Demokratievertrauen der partizipierenden BürgerInnen und die Herausbildung staatsbürgerlicher Verantwortung.

Der übermäßige Einfluss von gut organisierten, finanzstarken Interessengruppen bleibt nicht eindeutig geklärt. Einerseits wird er zum Teil als weniger gewichtig erachtet, und von mancher Seite wird es wesentlich kostenintensiver angesehen, die Zahl der potenziellen StimmbürgerInnenn zu beeinflussen, als eine wesentlich geringere Zahl an Abgeordneten im Parlament. Anderen Analysen zu Folge wird der Einfluss gut organisierter, finanzstarker Interessengruppen als Gefahr gesehen, da es Interessengruppen bei niedriger Wahlbeteiligung relativ einfach gemacht werde, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Die mit der direkten Demokratie zum Teil assoziierte Verlangsamung der Entscheidungsprozesse wird von KritikerInnen angesichts sich rasch vollziehender internationaler Entwicklungen aus gegenwärtiger Sicht zunehmend als Barriere erachtet. Skeptischen Einschätzungen folglend lähmen die direktdemokratischen Instrumente durch die permanente Vetomöglichkeit den marktwirtschaftlichen Prozess, fördern die Bevormundung wenig privilegierter Interessengruppen und dienen als mehrheitsdemokratisches Instrument der Tyrannei durch die Stimmenmehrheit.

Die Aufnahme direktdemokratischer Instrumente erfordert zweifelsfrei einen verantwortungsvollen Umgang, denn

> „[e]*ine Überhöhung direkter Demokratie als die Umsetzung der reinen Form der Demokratie, der keinerlei Grenzen gesetzt werden dürfen, ist ebenso unangebracht, wie eine Verachtung von Volksentscheiden aufgrund der möglichen Tyrannei der Mehrheit*“, so Christmann (Christmann 2012: 256).

Die direkte Demokratie stellt „nicht per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt ein effektives Schutzschild für Minderheiten dar[ ]“ (Vatter/Danaci 2010: 219). Es kann ihr zwar durchaus das Potenzial einer Mehrheitstyrannei attestiert werden, aber im

> „*Rahmen verfassungsinstitutioneller Sicherungen und* [in] *eine gefestigte demokratische Kultur eingebettet,* [..] *ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ‚tyrannische‘ Volksentscheide die Ausnahme bleiben, hingegen die vielfältigen Vorteile und Stärken direktdemokratischer Verfahren zum Tragen kommen*“ (ebd.).

LITERATURVERZEICHNIS

Adler, Oliver/Maurer, Claude (2013): Schweizer Wirtschaft 2014: Weiterhin im Super-Zyklus, Economic Research, 10.09.2013,

unter: https://www.credit-suisse.com/at/de/news-and-expertise/news/economy/switzerland.article.html/article/pwp/news-and-expertise/2013/09/de/swiss-economy-2014-still-in-super-cycle.html [16.04.2014].

Armingeon, Klaus (2005): Die schweizerische Wirtschafts- und Fiskalpolitik im internationalen Vergleich, in: Swiss Political Science Review 2005/11(3): Wirtschaft und Politik in der Schweiz, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern; S. 141–150.

Batt, Helge (2006): Direktdemokratie im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 10/2006, 06.03.2006.

Bleicken, Jochen (1995): Die athenische Demokratie, 4., völlig überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage 1995, Paderborn/München/Wien/Zürich.

Blum, Roger (2004): Medien und Demokratie, in: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs (Hg.)(2004): Die Erfindung der Demokratie in der Schweiz, Studien und Quellen 30, Zürich, S. 145–156.

Bodmer, Frank/Borner, Silvio (2005): Ist die direkte Demokratie mitschuldig an der wirtschaftlichen Stagnation der Schweiz? Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel, in: Swiss Political Science Review 2005/11(3), S. 150–156.

Bolliger, Christian (2007): Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.)(2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S.419–443.

Bonanomi, Klaus: Blochers Kampf gegen den „schleichenden EU-Beitritt", in: DER STANDARD, International, 14.5.2014, S. 5.

Christmann, Anna (2009): In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz, Baden-Baden.

Christmann, Anna (2010): Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz. Überblick und aktuelle Entwicklungen, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.)(2010): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz, Baden-Baden, S. 57–76.

Christmann (2010a): Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten, in: Swiss Political Science Review 2010/16(1), S. 1–41.

Christmann, Anna (2011): Das spannungsreiche Verhältnis von (direkter) Demokratie und Rechtsstaat, UniPress 149/2011, S. 25–26, unter: www.kommunikation.unibe.ch/.../up_149_s_25_christmann.pdf [29.03.2013].

Christmann, Anna (2012): Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat, Baden-Baden.

Christmann, Anna (2012a): Das Vorbild unter der Lupe. Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.)(2012): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Baden-Baden, S. 154–175.

Conze, Werner: in Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck (Hg.)(1974): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 1 A – D, Stuttgart.

Demokratiezentrum Wien (Hg.)(o.J.): Themenmodul Direkte Demokratie in Österreich: Direkte Demokratie im europäischen Vergleich. Schweiz, Deutschland, Island, unter: http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/Direkte%20Demokratie/HW_DD_in_Schweiz_und_Europa_2.pdf [31.03.2013].

Dunsch, Jürgen (2008): Referendum in der Schweiz. Einbürgerungsinitiative abgelehnt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Politik, 01.06.2008, unter:

http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/referendum-in-der-schweiz-einbuergerungsinitiative-abgelehnt-1543255.html [10.11.2014].

Eichenberger, Reiner (1999): Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.)(1999): Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?, Berlin, S. 259–288.

Experteninterview 1 (EI 1) mit Altbundesrat Dr. Christoph Blocher aus der Schweiz, per E-Mail am 30.01.2014, 11:08 Uhr MEZ, Sekretariat Dr. Blocher, 8708 Männedorf, Kugelgasse 22, E-Mail-Adresse: ch.blocher@robinvest.ch

Experteninterview 2 (EI 2) mit Steve Boilard, PhD, Executive Director, California State University, Center for Californian Studies, Sacramento, per E-Mail am 27.02.2014, 01:00 Uhr MEZ, E-Mail-Adresse: steve.boilard@csus.edu

Experteninterview 3 (EI 3) mit Bruce Cain, PhD, Faculty Director, Professor of Political Science at Stanford University, The Bill Lane Center fort he American West, 04.03.2014, 18:13 Uhr MEZ, E-Mail-Adresse: bcain@stanford.edu

Experteninterview 4 (EI 4) mit Delavan Dickson, PhD, JD, Professor of Political Science and International Relations, Pre-Law Advisor, Director, Honors LLC, University of San Diego, Department of Political Science and International Relations, per E-Mail am 24.02.2014, 6:22 Uhr MEZ, E-Mail-Adresse: dickson@sandiego.edu

Experteninterview 5 (EI 5) mit Edward Lascher, PhD, Interim Dean, California State University Sacramento, College of Sciences and Interdisciplinary Studies, Department of Public Policy and Administration, per E-Mail am 10.03.2014, 18:39 Uhr MEZ, E-Mail-Adresse: tedl@csus.edu

Experteninterview 6 (EI 6) mit Prof. Dr. Thomas Widmer, Leiter des Forschungsbereichs Policy-Analyse und Evaluation, Universität Zürich 13.03.2014, 18:00 Uhr MEZ, E-Mail-Adresse: thow@ipz.uzh.ch

Fagagnini, Hans Peter (2005): Wirtschaft und Politik in der Schweiz. Ist die Politik an allem schuld?, Institut für Politikwissenschaft, Universität St. Gallen, in: Swiss Political Science Review 2005/11(3), S. 157–183.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (1998): Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht, Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, Discussion Paper No. 9807.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2002): Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.)(2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, S. 88–101.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2009): Wirkungen direkter Demokratie – Was sagt die moderne politische Ökonomie?, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.)(2009):

Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Auflage, München, S. 417–430.

Feld, Lars P./ Schaltegger, Christoph A. (2005): Die Wachstumsschwäche der Schweiz: verursacht durch die politischen Institutionen?, Universität St. Gallen, in: Swiss Political Science Review 2005/11(3): Wirtschaft und Politik in der Schweiz, S. 165–171.

Freitag, Markus/Stadelmann-Steffen, Isabelle (2007): Wahl- oder Abstimmungsdemokratie? Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.)(2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S. 189–216.

Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Einleitung, S. 9–18, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.) (2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S. 9–18.

Frey, Bruno S. (1997): Neubelebung. Direkte Demokratie und dynamischer Föderalismus, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich, S. 183–203.

Frey, Bruno S. (2014): Wie vertragen sich direkte Demokratie und Wirtschaft?, 21. März 2014, unter: http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2014/03/wie-vertragen-sich-direkte-demokratie-und-wirtschaft/ [02.06.2014).

Gebhardt, Jürgen (2000): Das Plebiszit in der Repräsentativen Demokratie, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S. 13–26.

Germany Trade & Invest (GTAI), Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (2014): Hochinnovative Metropolregionen in Kalifornien, Oregon, Washington und Arizona, 08.01.2014, Bonn, unter: http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=931110.html [05.05.2014] oder http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2008/07/mkt200807555571_159200.pdf [22.05.2014].

Gross, Andreas (2002): Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten. Erfahrungen und Reformideen im Vergleich zwischen Kalifornien, Schweiz und den deutschen Bundesländern, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.)(2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, S. 331–339.

Gross, Andreas (2010): Heilung durch direkte Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ.NET, Politik, Gastbeitrag, 01.12.2010, 17:25 Uhr, unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-heilung-durch-direkte-demokratie-11084926.html [28.03.2014].

Grünenfelder, Peter (2013): Volksinitiativen als Impulsgeber, Gastkommentar des Präsidenten der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz zur Direktdemokratie, in: Neue Zürcher Zeitung, 25.10.2013, 05:30 Uhr, unter: http://www.nzz.ch/meinung/debatte/volksinitiativen-als-impulsgeber-1.18173381 [28.03.2014].

Hager, Lutz (2005): Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Eine Wachstumstheorie der Demokratie – Volksinitiativen in Kalifornien, Wiesbaden.

Heußner, Hermann K. (2000): Wurzeln und Durchsetzung direktdemokratischer Verfahren in den USA, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.)(2000): Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S. 199–217.

Heußner, Hermann K. (2009): Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.)(2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Auflage, München, S. 135–156.

Heußner, Hermann K. (2010): Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (2010): Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden, S. 165–204.

Heußner, Hermann K. (2012): Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (2012): Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden, S. 175–233.

Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.)(2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2. Auflage, München.

Heußner Hermann K./Jung, Otmar (2009a): Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.)(2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Auflage, München, S. 115–133.

Höfert, Andreas (2014): Wirtschaft im Fokus. Überflieger-Status der Schweizer Wirtschaft bedroht, in: Neue Zürcher Zeitung, Wirtschafts- und Finanzportal **,** 28. Mai 2014, 07:20, unter**:** http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal/ueberflieger-status-der-schweizer-wirtschaft-bedroht-1.18311280 [16.04.2014].

Höglinger, Dominic (2008): Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure, Universität Zürich, in: Swiss Political Science Review 2008/14(2), S. 207–43.

Honikel, Michael (o.J.): Einführung in das deutsche Staatsrecht, Projekt von Michael Honikel, Dozent für Staatsrecht an der Verwaltungsschule Rhein-Neckar, „staatsrecht.honikel.de", unter: http://staatsrecht.honikel.de/de/demokratie.htm Demokratie–staatsrecht.honikel.de [03.12.2014].

Hug, Simon (2010): Minderheiten und direktdemokratische Institutionen, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.)(2010): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz, Baden-Baden, S. 224–234.

Jörke, Dirk (2012): Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, in: Massing, Peter/Breit, Gotthard/Buchstein, Hubertus (Hg.)(2012): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Texte und Interpretationshilfen, 8. völlig überarbeitete Auflage, Schwalbach/Ts., S.141–147.

Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden.

Kampwirth, Ralph (1999): Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo (Hg.) (1999):

Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/Main/New York, Einleitung, S. 17–68.

Kirchgässner, Gebhard (2009): Direkte Demokratie und Menschenrechte, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper No. 2009/ 18, Universität St. Gallen.

Kirchgässner, Gebhard (2010): Direkte Demokratie und Menschenrechte, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, herausgegeben von Feld, Lars/Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian, Baden-Baden, S. 66–89.

Kirchgässner, Gebhard (2010a): Direkte Demokratie, Department of Economics University of St. Gallen, Discussion Paper No. 2010/26, August 2010, unter: http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/auer/Archiv/2011FS/DirekteDemokratie/Oktober/Kirchgaessner.pdf [02.04.2013].

Kirchgässner, Gebhard (2010b): Zu einigen Problemen der direkten Demokratie, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.)(2010): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz, Baden-Baden, S. 137–160.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. (1999): Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München.

Kleinewefers, Henner (1997): Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht. Ein Überblick, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich, S. 61–92.

Kleinewefers, Henner (2010): Die Wirtschaft und die Stimmbürger, unter: https://dl.dropboxusercontent.com/u/41705402/WissenschaftlicheAufsaetze/Kleinewefers2010_DieWirtschaftUndDieStimmbuerger.pdf [02.08.2014].

Koller, Heinrich (1997): Die Reform der Volksrechte: Differenzierende Weiterentwicklung „im Paket“, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich, S. 25–49.

Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie, Wiesbaden.

Kübler, Daniel/Surber, Michael/Christmann, Anna/ Bernhard, Laurent (2012): Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten betreffend die

eidgenössische Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“, Zentrum für Demokratie Aarau, Aarau, 18. April 2012.

Lambrecht, Lars (2007): Fragen zu einem Forschungsprogramm über das Politische und die Demokratie bei Marx und den Junghegelianern, Zentrum für ökonomische und soziologische Studien (ZÖSS), Universität Hamburg, Discussion Paper No. 2007/12, Vortrag auf dem Convegno internazionale Marx e le culture democratiche europee tra ’800 e ’900 an der Università degli Studi Bari, 22.–23. Februar 2007, unter: http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/zoess/DP12_1.pdf [14.04.2014].

Landwehrlen, Thomas (2012): Gefährdet direkte Demokratie Minderheiten? Überlegungen über einen grundsätzlichen Einwand gegen die Volksentscheide, Institut d’Etudes Politiques de Lyon, France, unter: http://www.schleyer-stiftung.de/pdf/pdf_2012/leipzig_2012/Landwehrlen_Thomas.pdf [16.04.2014].

Leuenberger, Andreas F. (1997): Leitplanken gegen Missbräuche zum Schutz der direkten Demokratie, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich, S. 297–299.

Luthardt, Wolfgang (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden.

Lutz, Georg/Votruba, Thomas (2005): Wirtschaft und Politik in der Schweiz. Ist der Souverän wirtschaftsfeindlich? Universität Bern; in: Swiss Political Science Review 2005/11(3), S. 184–193.

Marxer, Wilfried (2004): Wir sind das Volk: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung, schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“, Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24/2004.

Marxer, Wilfried /Pállinger, Zoltán Tibor (2006): Liechtenstein-Institut, Beiträge Nr.36/2006: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte, Bendern, unter: http://www.liechtensteininstitut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_036.pdf [31.03.2013].

Merkel, Wolfgang (2014): Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht, Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2014, Berlin, unter: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10581.pdf [20.07.2014].

Mewes, Horst (1990): Einführung in das politische System der USA, Heidelberg.

Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern/Stuttgart/Wien.

Möckli, Silvano (2007): Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.)(2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S. 19–-39.

Müller, Urs/ Eichler, Martin (2011): Der Wirtschaftsstandort Schweiz und seine Regionen im internationalen Wettbewerb, in: Die Volkswirtschaft La Vie économique, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, herausgegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 1.Mai 2011, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), St.Gallen/Bern, unter: http://www.dievolkswirtschaft.ch/editions/201105/Eichler.html [16.04.2014].

Neumann, Franz (1998): Demokratietheorien. Modelle zur Herrschaft des Volkes, in: Neumann, Franz (Hg.)(1998): Politische Theorien und Ideologien, Handbuch, Band 1, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen, S. 1–78.

Nikolai, Rita (2005): Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Schweiz. Die Schweiz als Erfolgsmodell?, Universität Heidelberg, in: Swiss Political Science Review 2005/11(3), S. 193–197.

Obinger, Herbert (2005): Verirrt im Labyrinth? Die Wachstumsschwäche der Eidgenossenschaft am Ende des 20. Jahrhunderts, Zentrum für Sozialpolitik, Abteilung ”Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtstaates”, Universität Bremen; in: Swiss Political Science Review 2005/11(3): S. 198–203.

Paust, Andreas (2002): Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.)(2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, S.218–230.

Pelinka, Anton (1976): Politik und moderne Demokratie, Kronberg/Ts., herausgegeben von Hartfiel, Günter, Hondrich, Karl Otto, Klages, Helmut, Lompe, Klaus.

Pesch, Volker (2012): Karl Marx. Ausgewählt und interpretiert von Volker Pesch, in: Massing, Peter/Breit, Gotthard/Buchstein, Hubertus (Hg.)(2012): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Texte und Interpretationshilfen, 8. völlig überarbeitete Auflage, Schwalbach/Ts., S. 178–184.

Rentsch, Hans (1997): Schwieriger Weg zum direktdemokratischen Optimum. Versuch einer Zusammenfassung, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (Hg.) (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schwieiz?, Chur, S. 313–337.

Rhinow, René (1997): Warum eine Reform der Volksrechte?, in: Borner, Silvio/Rentsch, Hans (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich, S. 135-142.

Rhinow, René (1998): Volksrechte und Aussenpolitik in der Schweiz, in: Epiney, Astrid/Siegwart, Karine (Hg.): Direkte Demokratie und Europäische Union. Démocratie directe et Union Européenne, Freiburg, S. 93–102.

Richter, Saskia (2012): Rezensionen in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft (2012) 6, S. 343-372, unter: http://www.annachristmann.org/resources/rezension_Grenzen_direkter-Demokratie_ZfVP.pdf [02.04.2013].

Ritter, Adrian (2012): Kalifornien als Vorbild, Universität Zürich, in: UZH News, 23.08.2012, unter: http://www.uzh.ch/news/articles/2012/kalifornien-als-vorbild.print.html [31.03.2013] bzw. http://www.uzh.ch/news/articles/2012/kalifornien-als-vorbild.mobile.html [16.04.2014].

Rütti, Nicole (2012): Die Schweizer Wirtschaft wird sich auch 2013 behaupten. Starker Franken, Euro-Schuldenkrise und niedrige Teuerung als Herausforderungen, in: Neue Zürcher Zeitung, Wirtschaftsnachrichten, 28. Dezember 2012, S. 23, unter: Wirtschaftsnachrichten, http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal) [16.04.2014] oder

http://zeitungsarchiv.nzz.ch/neue-ruercher-zeitung-vom-28-12-2012-seite-23.html?hint=8601456 [16.04.2014].

Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie, aus Englischen übersetzt von Hermann Vetter, herausgegeben von Rudolf Wildenmann, Darmstadt.

Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York.

Schmidt, Manfred G. (2003): Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie, in: Offe, Claus (Hg.)(2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/New York, S. 111–123.

Schmidt, Manfred G. (2008): Demokratietheorien. Eine Einführung, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

Schwaiger, Johannes (2008): Die Initiative in Amerika und speziell in Kalifornien, in: Pichler, Johannes W. (Hg.)(2008): Verändern wir Europa! Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon, Wien/Graz, S. 205–236.

Stelzenmüller, Constanze (1994): Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden.

Tschentscher, Axel (2010): Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (2010): Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden, S.205–240.

Tschentscher, Axel/Blonski, Dominika (2011): Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (2011): Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, S. 169–200.

Vatter, Adrian (2007): Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.)(2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S. 71–113.

Vatter, Adrian/Bolliger, Christian/Christmann, Anna/Danaci, Deniz (2011): Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz. Tyrannei der Mehrheit oder ausgebauter Minderheitenschutz?, Universität Bern, Untersuchung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58 (NFP 58) „Religionsgemeisnchaften, Staat und Gesellschaft“, Schlussbericht, Bern, 14.02.2011.

Vatter, Adrian/Danaci, Deniz (2010): Mehrheitstyrannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, in: Politische Vierteljahresschrift (2010) 51: S. 205–222.

Vorländer, Hans (2005): Demokratie. Grundzüge der athenischen Demokratie, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur

politischen Bildung (Heft 284), 26.1.2005, unter: http://www.bpb.de/izpb/9161/grundzuege-der-athenischen-demokratie [14.04.2014].

Vorländer, Hans (2005a): Demokratie. Wege zur modernen Demokratie, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung (Heft 284), 26.1.2005, unter: http://www.bpb.de/izpb/9171/wege-zur-modernen-demokratie [14.04.2014].

Waschkuhn, Arno (1998): Demokratietheorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München/Wien.

Weiß, Michael (2010): Die direkte Demokratie, Wien.

Wittmann, Walter (2001): Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld/Stuttgart/Wien.

Internetquellen:

Politische Parteien und direkte Demokratie in den US-Bundesstaaten (o.J.): unter: http://opus4.kobv.de/opus4-fau/files/47/J++8+Politische+Parteien+und+direkte+Demokratie+in+den+US-Bu.pdf.

ANHANG

Interviewtranskription

Experteninterview 1 mit Altbundesrat Dr. Christoph Blocher

Interviewpartner: Altbundesrat Dr. Christoph Blocher, Sekretariat Dr. Blocher, 8708 Männedorf, Kugelgasse 22

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 30.01.2014, 11:08 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail ch.blocher@robinvest.ch

I – Interviewerin, B – Befragter

***1 B**: Sehr geehrte Frau Müller,*

2 im Attachment erhalten Sie nun die beantworteten Interviewfragen von Herrn Dr. Blocher.

3 […] *Wir wünschen Ihnen für Ihre Masterarbeit viel Erfolg. Es würde Herrn Blocher freuen,*

4 wenn Sie uns zur gegebenen Zeit eine Kopie Ihrer Arbeit schicken würden.

5 Alles Gute Ihnen und freundliche Grüsse

6 Margrit Zopfi

7 Sekretariat Dr. Ch. Blocher

8 8708 Männedorf

9 I: Interviewfragen zur direkten Demokratie in der Schweiz

10 Worin sehen Sie die Vorzüge und die Schwachstellen bzw. die Grenzen der direkten

11 Demokratie in der Schweiz? Halten Sie das direktdemokratische System der Schweiz

12 persönlich für reformbedürftig?

***13 B**: Die Direkte Demokratie existiert in der Schweiz auf allen Staatsebenen – der*

14 Gemeinde, den Kantonen und der Schweiz. Am stärksten ausgeprägt ist sie auf der

15 Gemeindeebene. Dies ist verständlich: In der Gemeinde leben die Menschen und sind von

vielen alltäglichen Fragen direkt betroffen: Strassenbau, Wasserversorgung, Gemeindesteuern, Abfallgebühren etc. etc. Hier können und wollen die betroffenen Bürger mitwirken und entscheiden. Die Vorzüge der direkten Demokratie: Sie bremst die Willkür und die Allmacht der Politiker und Beamten. Machtmissbrauch und „Über den Kopf der Bürger regieren" ist die grosse Gefahr in jedem Staatswesen. Wesentlich ist nicht nur die Volksabstimmung, sondern die dauernde Gewissheit der Politiker, dass politische Entscheide dem Volk unterbreitet werden und durchfallen könnten. Das ist der wesentliche Grund für die Direkte Demokratie. Der Schweiz geht es auch dank dieser direkten Demokratie besser als andern Ländern. Reformen der direkten Demokratie wollen vor allem Politiker, die Verwaltung und Grossunternehmen, weil die Direkte Demokratie eine Machteinschränkung bedeutet. Grundsätzliche Reformen braucht es nicht. Der Nachteil, dass direktdemokratische Verfahren lange dauern, ist in Kauf zu nehmen. Oft ist dies sogar zum Vorteil. Was länger währt, kann auch heilsam sein.

I: Welche Wirkungen haben Ihrer Einschätzung nach die direktdemokratischen Verfahren auf das politische System und seine Akteure in der Schweiz?

***B**: Sie zwingen die Classe Politique zur Bevölkerung „hinunter" bzw. „hinauf" zu steigen. Sie zwingt aber auch die Bürger, sich dauernd mit der Politik zu beschäftigen.*

I: Von welchen ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie kann in der Schweiz Ihrer Meinung nach ausgegangen werden?

***B**: Bis heute sind keine katastrophalen Entscheide bekannt. Das Volk ist eher konservativ-bewahrend. Es ist eher weniger interventionistisch als die Politiker. Grosse Fehlkonstruktionen, wie sie Politiker lieben – z.B. einen Euro für ganz Europa bei dieser Diversität von Staaten – würde die Volksabstimmung nicht zulassen. Das Volk verwarf die Initiative für 6 Wochen Ferien für alle, die 1:12 Initiative, verlangte aber Verschärfungen gegen den Asylmissbrauch, sprach sich für die Ausschaffung krimineller Ausländer aus und befürwortete Schranken gegen die überrissenen Managersaläre bei börsennotierten Firmen. Auch wenn die Classe politique anderer Meinung war, hat das Volk oft seine*

43 eigene Meinung durchgesetzt.

44 I: Können die Integrations-, Legitimitäts- und Stabilitätsleistungen des
45 direktdemokratischen Systems insgesamt höher bewertet werden als bei repräsentativen
46 Demokratien? Wenn ja, wie begründen Sie Ihre Meinung?

***47 B**:Eindeutig. In der Bevölkerung finden dauernd staatspolitische Diskussionen, Streite und*
48 Konfrontationen statt. Das lässt die Bürgerd, aber auch Ausländer teilnehmen an
49 staatlichen Abläufen. Sie werden zur inneren Teilnahme gezwungen.

50 I: Wie bewerten Sie die Argumentation, dass die Ausgestaltung und Handhabung der
51 direkten Volksrechte in der Schweiz nicht die BürgerInnen begünstigt, sondern die
52 Interessengruppen, also AgentInnen, deren interne Entscheidungsbildung vielfach wenig
53 demokratisch ist und einer starken Kommerzialisierung unterliegt?

***54 B**: Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Die Mehrheit bestimmt. Aber Volkes*
55 Stimme ist nicht Gottes Stimme. Aber die Stimme der Politiker auch nicht. Die Gefahr
56 besteht aber auch in der repräsentativen Demokratie. Politische Gremien sind durch
57 Sonderinteressen besser zu steuern als ein ganzes Volk.

58 I: Der Konflikt zwischen dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip kommt
59 am deutlichsten zum Vorschein, wenn demokratisch über Themen abgestimmt wird, die
60 elementare Grundrechte betreffen. Sind die Grundsätze der Menschenrechte als Schutz der
61 BürgerInnen vor der Willkür des Staates nicht wertvoller? Warum ist es aus Ihrer Sicht
62 gerechtfertigt, den Volkswillen höher zu bewerten als übergeordnete Normen wie etwa das
63 Völkerrecht, Minderheitenrechte oder Menschenrechte**?**

***64 B**: Wer bestimmt übergeordnetes Recht? Sind dies fähigere, bessere, edlere Menschen?*
65 Unbestritten ist, die Schranken der direkten Demokratie ist das zwingende Völkerrecht. Bis
66 heute ist dies klar festgelegt. Also auch mit einer absoluten Mehrheit können in der
67 Schweiz z.B. weder Sklavenhandel, noch Genozide, noch die Diktatur eingeführt werden.
68 Nun versucht allerdings die Classe Politique, die Schranken auszuweiten und allgemeines
69 Völkerrecht – also internationales Recht schlechthin – über das staatliche Recht zu

70 stülpen, und dies mit schönen Namen wie „Völkerrecht“, „Minderheitsrecht“,

71 „Menschenrecht“ zu verzieren. Dieses Recht soll über der Verfassung stehen. Es ist der

72 elegante Weg, die Bürger – „das tumbe Volk“ – sprachlos zu machen. Die Direkte

73 Demokratie geht vom Vertrauen in die Bürger aus. Die Schweiz hat damit gute

74 Erfahrungen gemacht. Nicht die schlechteren als die repräsentative Demokratie, die vom

75 Vertrauen in die Politiker ausgeht.

76 I: Wie begründen Sie Ihre (in einem Interview geäußerte) Meinung, dass das Völkerrecht

77 das Schweizer Recht „beeinträchtige“? Hat das Völkerrecht nicht eine Schutzfunktion für

78 Kleinstaaten wie die Schweiz? Wer soll bestimmen, was das zwingende Völkerrecht

79 beinhaltet?

***80 B**: Wenn man Völkerrecht als über der Verfassung stehend bezeichnet, ist Tür und Tor*

81 geöffnet, um Volkes Stimme abzuwürgen und den Gesetzgeber auszuschalten. Das

82 zwingende Völkerrecht, an das sich die Schweiz hält, hat eine Schutzfunktion. Diese

83 Schranke auszuweiten, bedeutet Bevormundung des Bürgers. Ursprünglich wurde

84 zwingendes Völkerrecht durch internationale Entscheide in der UNO bestimmt. Aber jetzt

85 beginnt jedes staatliche Gremium dies zu interpretieren. Grund: Ausdehnung der

86 staatlichen Macht – sei es Verwaltung, Exekutive, Legislative oder Judikative zulasten der

87 Freiheit und der Souveränität der Bürger.

88 I: Vielen herzlichen Dank für die Beantwortung der Fragen!

Interviewtranskription

Experteninterview 2 mit Steve D. Boilard, Ph.D.

Interviewpartner: Steve D. Boilard, Ph.D., Executive Director, California State University, Center for Californian Studies, Sacramento.

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 27.02.2014, 01:00 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail steve.boilard@csus.edu

I – Interviewerin, B – Befragter

1 B*: Per your request, I've completed your questionnaire.*

2 Steve

3 I: Dear Prof. Boilard, PhD, what is your personal position on the following questions?

4 What are the advantages and disadvantages respectively the boundaries associated with

5 direct democracy in California?

6 B*: Advantage: gives citizens a method for creating/changing laws when they feel the*

7 Legislature is not being responsive. Disadvantage: Citizens aren't generally well informed,

8 and can pass some pretty silly or unconstitutional laws.

9 I: The conflict between democratic and constitutional principles is most obvious in

10 democratic votes about issues regarding people´s elementary fundamental rights,

11 especially those from minority groups. Do you think that the protection of fundamental

12 basic rights is sufficiently guaranteed in the democratic system of California?

13 B*: Yes, California's Constitution and the US Constitution protect these rights, and the*

14 courts uphold the Constitutions.

15 I: What kind of impacts have direct democratic procedures on the political system in

16 California and its political actors in your own view?

17 B*: Initiatives passed by direct democracy have complicated and restricted the Legislature's*

18 ability to pass sound budgets.

19 I: What economic and social impacts direct democratic procedures in California might

20 have in your own view?

21 B*: I can't think of any.*

22 I: Many critics of direct democratic instruments in California argue that innumerable

23 interest groups degrade parliamentarians to pure executioners of the grass-roots democratic
24 will of the people and thus they make California nearly ungovernable. What are your
25 attitudes towards these critics?

***26 B**:I think they have a good point. But the problem isn't the existence of interest groups; the*
27 problem is that voters allow themselves to be misled by those groups.

28 I: Please, indicate the reasons why the State of California cannot fulfil his public functions
29 or can only fulfil his public functions insufficiently?

***30 B**: Term limits, political polarization, and a volatile revenue system all make the state*
31 difficult to govern.

32 I: What can provide a remedy?

***33 B**: Elimination of term limits, a less progressive tax structure, and greater education of*
34 voters.

35 I: Are there any political and social aspirations underway to carry out a reform or a change
36 of the present direct democracy in California?

***37 B**: Yes, there have been many.*

38 I: Do you personally see a need for a reform of direct democratic procedures in California?

***39 B**: Yes.*

40 I: Thank you for your efforts!

41 Sincerely,

42 Marion Mueller

Interviewtranskription

Experteninterview 3 mit Bruce Cain, PhD

Interviewpartner: Bruce Cain, PhD, Faculty Director, Professor of Political Science at Stanford University, Bill Lane Center for the American West

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 04.03.2014, 18:13 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail bcain@stanford.edu

I – Interviewerin, B – Befragter

***B**: Marion,*
Ok I will look them thru and try to answer over the weekend, but I am a bit swamped at the moment so it might be a day or so later.
All the Best,
Bruce

I: Dear Prof. Cain, PhD, what is your personal position on the following questions? What are the advantages and disadvantages respectively the boundaries associated with direct democracy in California?

***B**: Direct democracy encompasses the referendum, recall and the citizen initiative. While we have had some successful referenda and a world famous recall in 2003, these devices are not very controversial in California. The citizen initiative however is. Voters recognize that it is a flawed process, highly professionalized and driven by money, but they still like having the option. Critics point out that it all too often has become a battleground for competing special interests, that citizens lack the capacity to choose on complex policies, that it reflects the preferences of a conservative white state voting majority, and basically over-turns the separation of powers doctrine by trumping the legislature and the courts.*

I: The conflict between democratic and constitutional principles is most obvious in democratic votes about issues regarding people´s elementary fundamental rights, especially those from minority groups. Do you think that the protection of fundamental basic rights is sufficiently guaranteed in the democratic system of California?

***B**: No it id* (sic!) *not, especially since the state judiciary is can be recalled by the electorate. However, the federal courts have overturned some of the most egregious violations of*

rights related to minorities and the gay population. So California has been saved by the lifetime appointment of federal judges and the extension of federal equal protection doctrine to state laws.

I: What kind of impacts have direct democratic procedures on the political system in California and its political actors in your own view?

***B**: It acts as a new venue for policy-making when issues get stalled in the legislature. So losers in one realm can take their case public. It also has enabled some reforms that the legislature would never have passed by itself related to redistricting and nomination processes.*

I: What economic and social impacts direct democratic procedures in California might have in your own view?

***B:** In general, the legislature is to the left of the statewide electorate because districts are drawn on the basis of population which means that some districts with many immigrants and poor people have fewer voters than upper middle class white districts. When you run a state wide measure, you aggregate across all these districts, and the electorate is whiter, and more wealthy. This means that the initiative measures are more to the right of what the legislature would pass.*

I: Many critics of direct democratic instruments in California argue that innumerable interest groups degrade parliamentarians to pure executioners of the grass-roots democratic will of the people and thus they make California nearly ungovernable. What are your attitudes towards these critics?

***B**: They are right although to be fair sometimes the legislature bottles up reforms that the people want. Most sensible people think that reforms such as higher vote thresholds for constitutional measures (e.g. super-majority votes) and allowing only an indirect initiative for budgetary measures are needed. But the populist instinct to mistrust representative government runs deep in the Western US.*

I: Please, indicate the reasons why the State of California cannot fulfil his public functions

51 or can only fulfil his public functions insufficiently? What can provide a remedy?

***52 B**: I could dispute the premise. California runs hot and cold. Sometimes, we are doing*

53 very very well, and sometimes very poorly. In part, this is because we have tied the hands

54 of the legislature with respect to the budget and have made our revenues more pro-

55 cyclical. But at the same time, the legislature is more polarized and running for office is

56 more expensive. So we have some of the same problems as the Congress in Washington.

57 I: Are there any political and social aspirations underway to carry out a reform or a change of

58 the present direct democracy in California? Do you personally see a need for a reform of

59 direct democratic procedures in California?

***60 B**: Yes see earlier answer about indirect initiative and higher vote thresholds.*

61 I: Thank you for your efforts!

62 Sincerely,

63 Marion Mueller

Interviewtranskription

Experteninterview 4 mit Delavan Dickson, PhD, JD

Interviewpartner: Prof. Delavan Dickson, PhD, JD, Professor of Political Science and International Relations, Pre-Law Advisor, Director, Honors LLC, University of San Diego, Department of Political Science and International Relations

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 24.02.2014, 6:22 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail dickson@sandiego.edu

I – Interviewerin, B – Befragter

1 B: *Good morning:*

2 You have a very interesting master's thesis topic, and I hope that my answers help you.

3 Good luck!!

4 Sincerely,

5 Del Dickson

6 I: Dear Prof. Dickson, PhD, JD, what is your personal position on the following questions?

7 What are the advantages and disadvantages respectively the boundaries associated with

8 direct democracy in California?

9 B*: Advantages: Direct democracy means that the people, if they want, will always have the*

10 last word in lawmaking. The proposition/initiative/referendum system officrs (sic!) a way

11 for the people to supplement, or bypass what legislators do, or fail to do. Disadvantages:

12 The California system is a piecemeal, occasional device. It does not allow for regular or

13 sustained public input into the lawmaking process. Also, the system currently allows

14 constitutional changes – even those involving limiting or eliminating fundamental state

15 rights, on a simple majority vote.

16 I: The conflict between democratic and constitutional principles is most obvious in

17 democratic votes about issues regarding people´s elementary fundamental rights,

18 especially those from minority groups.

19 B*: It is true, but misleading in some respects. California voters cannot limit or take away*

20 rights guaranteed under the federal constitution. It can only limit or take away state-

21 granted rights. Furthermore, all popular votes are subject to judicial review, so there are

22 considerable safeguards against injustice. I would also add that the proposition system can

23 ADD new state rights, as well.

24 I: Do you think that the protection of fundamental basic rights is sufficiently guaranteed in

25 the democratic system of California?

26 B*: No—I would like to see changes in the California constitution, especially proposals to*

limit or take away established INDIVIDUAL rights, require a super majority to pass. Perhaps 65% of the vote. There might also be some way to establish standards for stricter judicial review under certain circumstances that would make it harder to limit fundamental state-granted rights.

I: What kind of impacts have direct democratic procedures on the political system in California and its political actors in your own view?

***B**: Mostly positive. It has empowered people to speak up if the lawmakers have failed to act, or acted in a corrupt or inappropriate manner.*

I: What economic and social impacts direct democratic procedures in California might have in your own view?

***B**: There have been very few actual negative economic impacts due to direct democracy. The social impacts have been mostly positive (California is a fairly progressive state) and the negative effects of votes to restrict gay marriage and take away state benefits from illegal immigrants have been greatly mitigated by litigation and judicial review. The negative economic and social impacts have been greatly exaggerated by opponents of direct democracy.*

I: Many critics of direct democratic instruments in California argue that innumerable interest groups degrade parliamentarians to pure executioners of the grass-roots democratic will of the people and thus they make California nearly ungovernable. What are your attitudes towards these critics?

***B**: This is a silly argument that opponents of direct democracy commonly make. What has made California nearly ungovernable has been Proposition 13's requirement that tax increases have to have a super-majority in the legislature that is almost impossible to achieve, and the requirement, until recently, that the annual budget has to have a super majority to pass. The latter was changed recently, and has greatly improved the functioning of government. If the super-majority requirement to raise taxes could be changed, it would also help a lot.*

54 Direct democracy is NOT why California has had trouble in the recently past. Again, it is
55 just used as an excuse to attack the ability of ordinary people to have a voice in
56 government.

57 I: Please, indicate the reasons why the State of California cannot fulfil his public functions
58 or can only fulfil his public functions insufficiently?

59 B: *I think I answered this.*

60 I: What can provide a remedy?

61 B*: Fix Prop 13 restrictions on raising taxes, and make permanent the requirement that the*
62 annual budget only needs a simple majority. This would resolve most of California's
63 governance problems.

64 I: Are there any political and social aspirations underway to carry out a reform or a change
65 of the present direct democracy in California?

66 B*: Direct democracy is under attack by corporations who think that ordinary people are*
67 anti-corporate. It is also under attack by left-wing populists who think that corporations
68 control the proposition/initiative process. Serious studies indicate that BOTH of these
69 groups, and their completely contradictory claims, are wrong.

70 I: Do you personally see a need for a reform of direct democratic procedures in California?

71 B*: I would like to see the reform to make limiting/taking away existing individual rights*
72 harder to do, by requiring a super-majority. In fact, I think that all changes to the state
73 constitution should require a super-majority of 60-65%. The other problem, that using
74 direct democracy is relatively scattershot, and does not allow for systematic or sustained
75 change, tougher to fix. The legislature simply has to be more responsible and more
76 responsive in these situations, to COMPLEMENT the public initiative process.

77 I: Thank you for your efforts!

78 Sincerely,

79 Marion Mueller

Interviewtranskription

Experteninterview 5 mit Edward (Ted) L. Lascher, Jr.

Interviewpartner: Edward (Ted) L. Lascher, Jr., Interim Dean, College of Social Sciences and Interdisciplinary Studies, Professor of Public Policy and Administration, California State University, Sacramento

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 10.03.2014, 18:39 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail tedl@csus.edu

I – Interviewerin, B – Befragter

I: Dear Prof. Lascher, PhD, what is your personal position on the following questions? What are the advantages and disadvantages respectively the boundaries associated with direct democracy in California?

***B**: I'm not completely clear what you mean by "boundaries" here. Without a little more information it's difficult to answer this particular question.*

I: The conflict between democratic and constitutional principles is most obvious in democratic votes about issues regarding people´s elementary fundamental rights, especially those from minority groups. Do you think that the protection of fundamental basic rights is sufficiently guaranteed in the democratic system of California?

***B**: I think the protection of basic rights is generally well guaranteed, but I worry about the impact of direct democracy (i.e., the ballot initiative process) in this regard. While most worrisome ballot propositions affecting basic rights are rejected by the voters, there are some notable examples where this was not the case, such as an enacted ballot measure prohibiting gay marriage a few years ago (subsequently rejected by the courts), a major ballot measure affecting services for immigrants in the 1990s (largely overturned by the*

courts), and a ballot measure overturning a legislative act to protect against racial discrimination in housing in the 1960s (the ballot measure was subsequently invalidated by the California Supreme Court). As my discussion makes clear, the courts have often needed to step in to protect basic rights after the passage of certain ballot measures.

I: What kind of impacts have direct democratic procedures on the political system in California and its political actors in your own view?

Direct democracy has had numerous impacts. It has affected what the legislature and others are able to do (by imposing restrictions on spending, taxation, etc.), affected how elections are conducted (e.g., by imposing term limits on elected officials, by encouraging lawmakers to base their campaigns on their stances for or against ballot measures), etc. The impacts are too numerous to easily summarize.

I: What economic and social impacts direct democratic procedures in California might have in your own view?

***B**: Here as well I am not completely clear about the question.*

I: Many critics of direct democratic instruments in California argue that innumerable interest groups degrade parliamentarians to pure executioners of the grass-roots democratic will of the people and thus they make California nearly ungovernable.

***B**: I think "ungovernable" overstates the problem. We're still able to make major policy change in California. However, certain ballot measures have lingering ill effects, long after enactment. This is particularly true of some of the fiscal measures which have highly constrained the legislature's ability to raise revenue even when that is highly supported, move funds to higher priority areas, overcome known equity problems in the tax system, etc.*

I: What are your attitudes towards these critics?

B: *Again, I think some of the critics overstate the problem. However, I am sympathetic to those critics that emphasize the more subtle problems associated with our system of direct democracy.*

***43 I**:* Please, indicate the reasons why the State of California cannot fulfil his public functions

44 or can only fulfil his public functions insufficiently?

45 I: What can provide a remedy?

46 B: I think the most important things are to 1) provide the legislature with a bigger role in

47 the initiative process, as occurs in Switzerland which also makes heavy use of direct

48 democracy, 2) provide voters with more information about potential problems with ballot

49 measures, and 3) restrict the ability to use the ballot box to change the constitution, as the

50 state's fundamental document, as opposed to simply changing regular laws.

51 I: Are there any political and social aspirations underway to carry out a reform or a change

52 of the present direct democracy in California? Do you personally see a need for a reform of

53 direct democratic procedures in California?

54 B: *Per the above I definitely see the need for reform. However, it's not clear there is really*

55 a constituency for major change. Thus far proposals to reform direct democracy in

56 California have not gotten much beyond the talking stage.

57 I: Thank you for your efforts!

58 Sincerely,

59 Marion Mueller

Interviewtranskription

Experteninterview 6 mit Prof. Dr. Thomas Widmer

Interviewpartner: Prof. Dr. Thomas Widmer, Leiter des Forschungsbereichs Policy-Analyse und Evaluation, Department of Political Science, Universität Zürich

Interviewerin: Marion Müller via E-Mail a0101944@unet.univie.ac.at

Datum/Zeit: 13.03.2014, 18:00 Uhr MEZ

Interviewart: Interview via E-Mail thow@ipz.uzh.ch

I – Interviewerin, B – Befragter

***B**: Sehr geehrte Frau Mueller*

Anbei sende ich Ihnen meine Antworten zu Ihren Fragen. Ich hoffe, diese erweisen sich als

hilfreich. Gerne wuerde ich erfahren, was Sie aus meinen Antworten gemacht haben.

Könnte ich die Master-Arbeit nach Fertigstellung erhalten? Besten Dank!

Mit freundlichen Gruessen

Thomas Widmer

I: Interviewfragen zur direkten Demokratie in der Schweiz

Worin sehen Sie die Vorzüge und die Schwachstellen bzw. die Grenzen der direkten

Demokratie in der Schweiz? Halten Sie das direktdemokratische System der Schweiz

persönlich für reformbedürftig?

***B**: Die direkte Demokratie bildet ein genuines Element des schweizerischen politischen*

Systems. Sie ist gekoppelt mit anderen Elementen, wie dem ausgeprägtem Föderalismus

und der Konsensdemokratie. Deshalb sollte man von Vorzügen und Schwächen des

Gesamtsystems sprechen und nicht isoliert nur von solchen der direkten Demokratie.

Vorzüge dieses Systems bilden unter anderem die Nähe von Politik und Gesellschaft sowie

die hohe Verlässlichkeit und Akzeptanz politischer Entscheide. Schwachpunkte bilden unter

anderem die Langsamkeit politischer Entscheidungsprozesse und das umstrittene

Verhältnis von Volksrechten einerseits und grundrechtlichen wie völkerrechtlichen

Verpflichtungen andererseits.

I: Welche Wirkungen haben Ihrer Einschätzung nach die direktdemokratischen Verfahren

auf das politische System und seine Akteure in der Schweiz?

B: *Wie bereits erwähnt, steht die direkte Demokratie in einem interdependenten Verhältnis*

zu weiteren Merkmalen des schweizerischen politischen Systems, wie dem ausgeprägt föderalistischen und dezentralen Staatsaufbau und dem konkordanten Regierungssystem. Der durch die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte aufgebaute Zwang zu übergrossen Koalitionen (breit abgestützte Vielparteienregierungen mit Wähleranteilen von um die 80%) und zu konsensbildenden Elementen politischer Entscheidungsprozesse (wie die vielfältigen Konsultationsmechanismen, etwa das Vernehmlassungsverfahren) prägt, ja durchdringt das gesamte politische System.

I: Von welchen ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie kann in der Schweiz Ihrer Meinung nach ausgegangen werden?

***B**: Zu dieser Frage gibt es eine umfangreiche wissenschaftliche Debatte, die ich in diesem Rahmen nicht zusammenfassen kann. Namhafte Beiträge zu dieser Frage stammen einerseits aus der Politikwissenschaft (wie Adrian Vatter, Markus Freitag u.a.), andererseits aus der Ökonomie (Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Bruno S. Frey u.a.).*

I: Können die Integrations-, Legitimitäts- und Stabilitätsleistungen des direktdemokratischen Systems insgesamt höher bewertet werden als bei repräsentativen Demokratien? Wenn ja, wie begründen Sie Ihre Meinung?

***B**: So pauschal lässt sich dies sicherlich nicht postulieren. Dazu müssten die verschiedenen Aspekte von Integration, Legitimation und Stabilität differenziert betrachtet werden. Wenn ich dies anhand der Integrationsleistungen kurz erläutere: Wird unter Integration die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik verstanden, lässt sich sagen, dass die direkte Demokratie, namentlich als halb-direkte Demokratie in Verbindung mit repräsentativen Elementen, zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten schafft (etwa im Fall der Schweiz auf eidgenössischer Ebene neben den vierjährlichen Wahlen bis zu vier Urnengänge pro Jahr mit jeweils ein bis fünf oder gar mehr Vorlagen). Dadurch sollen die Bürgerinnen näher mit politischen Entscheiden vertraut sein, als wenn sie lediglich einmal in vier Jahren zu Wahlen aufgerufen werden. Es ist dabei jedoch auch in*

Betracht zu ziehen, dass die Stimmbeteiligung mit rund 45% verhältnismässig tief ausfällt, jedenfalls wenn man nur den einzelnen Urnengang in Betracht zieht. Untersuchungen konnten aufzeigen, dass aufgrund der von Urnengang zu Urnengang wechselnden Zusammensetzung der Gruppe der sich Beteiligenden doch kumulativ eine recht hohe Reichweite erzielt wird.

I: Wie bewerten Sie die Argumentation, dass die Ausgestaltung und Handhabung der direkten Volksrechte in der Schweiz nicht die BürgerInnen begünstigt, sondern die Interessengruppen, also AgentInnen, deren interne Entscheidungsbildung vielfach wenig demokratisch ist und einer starken Kommerzialisierung unterliegt?

***B**: Diese Kritik kann ich nur teilweise nachvollziehen. Untersuchungen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht ganz so einfach zu manipulieren sind. Eine „Käuflichkeit" von Volksabstimmungen scheint zumindest nicht in einem grösseren Umfang zu bestehen. Es ist aber richtig, dass in der Schweiz die Parteien, die ja in der Regel intern über demokratische Entscheidungsstrukturen verfügen, einen geringeren Einfluss haben, als in vielen, repräsentativen Systemen. Verbände, Interessenorganisationen, aber auch ad hoc gebildete Unterstützungskomitees, sind in Abstimmungskampagnen oft sehr präsent. Man darf dabei aber auch nicht vergessen, dass diese zumindest teilweise auch demokratisch verfasst und transparent organisiert sind. Meines Wissens spielen diese Agenten in repräsentativen Systemen auch eine gewisse, zum Teil durchaus auch klandestine, Rolle (etwa wenn man an die Urheberschaft von gewissen Gesetzesvorschlägen denkt).*

I: Der Konflikt zwischen dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip kommt am deutlichsten zum Vorschein, wenn demokratisch über Themen abgestimmt wird, die elementare Grundrechte betreffen. Sind die Grundsätze der Menschenrechte als Schutz der BürgerInnen vor der Willkür des Staates nicht wertvoller? Ist es aus Ihrer Sicht gerechtfertigt, den Volkswillen höher zu bewerten als übergeordnete Normen wie etwa das Völkerrecht, Minderheitenrechte oder Menschenrechte?

***B**: Hier sprechen sie einen äusserst zentralen Konflikt an, der bisher in der Schweiz nicht gelöst werden konnte. Die politische Debatte ist einerseits von jenen Kräften geprägt, die einen umfassenden Vorrang des Volkswillens reklamieren und andererseits von jenen, welche die Reichweite der Volksrechte durch die Grundrechte und das Völkerrecht beschränkt sehen wollen. Dieser Konflikt ist kaum aufzulösen, weil mögliche Lösungen (etwa eine Verfassungsgerichtsbarkeit) nicht auf Akzeptanz stossen. Es sei darauf hingewiesen, dass auch derlei Anpassungen ein Mehr bei Volk und Ständen erfordern würden.*

I: Wie begründen Sie die mitunter vorherrschende Meinung, dass das Völkerrecht das Schweizer Recht beeinträchtige? Hat das Völkerrecht nicht eine Schutzfunktion für Kleinstaaten wie die Schweiz? Wer soll bestimmen, was das zwingende Völkerrecht beinhaltet?

***B**: Selbstverständlich ist das Völkerrecht der beste Freund des (schutzlosen) Kleinstaats. Die Kritik richtet sich auch nicht gegen das Institut des Völkerrechts im Allgemeinen, sondern gegen gewisse Inhalte des Völkerrechts, welche das Selbstbestimmungsrecht der Schweiz beeinträchtigen sollen. Die Souveränität der Schweiz soll nicht durch eine voranschreitende Internationalisierung beschränkt werden. Während auch in diesen Kreisen die wirtschaftliche Verflechtung und ihre Vorzüge begrüsst werden, wehrt man sich gegen eine politische Verflechtung, wie sie im Rahmen der europäischen Integration zu beobachten ist. Es handelt sich also um eine wirtschaftlich internationalistische und politisch isolationistische Haltung. Diese Meinung ist aber in der Schweiz nicht vorherrschend. Vielmehr ist die Schweiz in dieser Frage tief gespalten. Während man (auch in Volksentscheiden) seit 1992 (Ablehnung des EWR-Beitritts) in zahlreichen Entscheiden einer differenzierten wirtschaftlichen und politischen Integration zugestimmt hatte, hat eine sehr knappe Mehrheit des Schweizer Volks am 9. Februar 2014 mit dem Ja zur sogenannten Masseneinwanderungsinitiative einen Entscheid gegen diesen Weg*

101 getroffen. Derzeit ist die weitere, diesbezügliche Entwicklung schwer abzuschätzen.

102 I: Vielen herzlichen Dank für die Beantwortung der Fragen!

***103 B**: Gern geschehen! Ich würde gerne erfahren, was Sie aus meinen Antworten gemacht*

104 haben. Könnte ich die Master-Arbeit nach Fertigstellung erhalten? Besten Dank!

ABSTRACT

Der Frage nach den Wirkungen und Grenzen der direkten Demokratie wird am Beispiel der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz und des demokratischen Rechtsstaates Kalifornien nachgegangen. Politische Systeme mit direkten Volksmitsprachemöglichkeiten sind durch hohe Integrations-, und Legitimitätsleistungen sowie politische Partizipationsmöglichkeiten geprägt. Als besonderer Vorzug der direkten Demokratie wird nicht zuletzt die Begrenzung der Macht der PolitikerInnen gesehen. Darüber hinaus belegen zahlreiche Studien, dass Volksinitiativen für die ökonomische Performanz förderlich sind. Sie beeinflussen die Wirtschaftsleistung, aber auch das Wirtschaftswachstum positiv, begünstigen eine niedrige Arbeitslosenquote, führen zu einer geringeren Steuerlast und Ausgabenquote des Staates pro Kopf und dämmen gleichzeitig die Staatsverschuldung ein. Kantone mit direkter Demokratie in Finanzfragen verzeichnen effizienter arbeitende öffentliche Betriebe, ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und damit einhergehend eine bessere Steuermoral. Skeptischen Einschätzungen zu Folge lähmen die direktdemokratischen Instrumente durch ihre permanente Vetomöglichkeit den marktwirtschaftlichen Prozess, fördern die Bevormundung wenig privilegierter Interessengruppen und dienen als mehrheitsdemokratisches Instrument der Tyrannei durch die Stimmenmehrheit. Neben dem begrenzten Schutz von Minderheiten gelten die schwache Beteiligungsrate bei Abstimmungen sowie die Tatsache, dass vor allem gut organisierte, finanzkräftige Interessengruppen von direkten Volksrechten begünstigt werden, als Schwachstellen der direkten Demokratie. Kritisch anzumerken ist die Unterrepräsentation der StimmbürgerInnen aus den unteren Bildungs- und Einkommensschichten, zumal der politische Prozess vorwiegend von den Eliten und mittleren und oberen Schichten der Stimmberechtigten getragen wird.

Das spannungsreiche Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaat wird an einer Reihe grundrechtsproblematischer Volksinitiativen beider Staaten deutlich. Sowohl in Kalifornien als auch in der Schweiz wurden in der Vergangenheit grundrechtsproblematische Volksinitiativen eingebracht und in beiden Staaten überdurchschnittlich viele dieser Initiativen von einer Stimmenmehrheit angenommen. Dem demokratischen Rechtsstaat Kalifornien gelingt es durch den Schutz einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit offensichtlich besser als der rechtsstaatlichen Demokratie Schweiz mit einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit, die Grundrechte der Menschen zu gewährleisten.

CURRICULUM VITAE

Marion MÜLLER, BA

Berufserfahrung:

seit 2003 – laufend	Referentin im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS)

Ausbildung:

2012 – laufend	Masterstudium Politikwissenschaft, Universität Wien Schwerpunkte: Internationale Politik und Entwicklung, Österreichische Politik Zuerkennung von Leistungsstipendien
2007 – 2011	Bachelorstudium Politikwissenschaft, Universität Wien
2011	BA Politikwissenschaft „mit Auszeichnung“ abgeschlossen Schwerpunkte: Internationale Politik und Entwicklung, Geschlecht und Politik
2005	Abschluss der Grundausbildung im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Ablegung der Dienstprüfungen mit 4 Auszeichnungen
2001 – 2003	Diplomstudium Rechtswissenschaft, Universität Wien
1997 – 2001	BG/BRG Zwettl, NÖ
Mai 2001	Ablegung der Reifeprüfung
1993 – 1997	Privathauptschule der Franziskanerinnen in Zwettl, NÖ
1989 – 1993	Volksschule Jahrings