



**IRI Europe
Länderindex
zur
Volksgesetzgebung
2002**

***Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen
Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten***

**Von
Andreas Gross und Bruno Kaufmann**

Initiative & Referendum Institute Europe

Seit Jahrzehnten untersuchen Nichtregierungsorganisationen wie Freedom House, Transparency oder Amnesty jährlich den Stand von Freiheit, Korruption und Menschenrechten. Eingeschätzt und gewertet werden grundlegende Verfahren und Praktiken staatlichen und privaten Handelns, mit eigens dafür entwickelten Checklisten und Methoden – die Resultate dieser Wertungen werden heute ebenso geschätzt wie gefürchtet.

Seit 1972, als Freedom House begann, den Freiheitsgehalt von Staaten zu untersuchen, hat sich die Zahl der sogenannten freien und demokratischen Staaten verdreifacht. Im Vordergrund stehen Minimalstandards wie das Auswählenkönnen zwischen verschiedenen politischen Parteien. Kaum beachtet werden in diesen Wertungen allerdings darüberhinausgehende Kriterien wie das Recht und die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger direkt auf die Gesetz- und Verfassungsgebung eines Staates einzuwirken.

Die im Jahre 2001 gegründete Stiftung „Initiative und Referendum Institute Europe“ (IRI Europe) konzentriert sich als einzige europäische Nichtregierungsorganisation auf die Volksgesetzgebung und bildet heute eine Schnittstelle zwischen Wissenschaftlern, Politikern, Medienvertreterinnen, Kulturschaffenden und aktiven Bürgerinnen und Bürgern. Mit Veranstaltungen und Publikationen, Kursen und Beratungen trägt IRI Europe dazu bei, dass die modernen Potentiale der direkten Demokratie besser ausgeschöpft und unbefriedigend funktionierende I&R-Verfahren reformiert werden können – von der kleinen Gemeinde am Polarkreis bis hin zum Europäischen Konvent der EU in Brüssel.

Mit diesem „IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002“ legt das Amsterdamer Institut für Demokratie und Politikwissenschaft (IDP) die Grundlage für die

Das Design der Direkten Demokratie

Erste Grundlagen für die Bewertung weniger optimaler Verfahren der Volksgesetzgebung

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

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

Die Verdeutlichung dieses direktdemokratisch gleichsam optimalen Designs und die Darstellung dessen zentraler Verfahrenselemente sind wiederum die Voraussetzung dafür, andere weniger optimale Verfahren einschätzen und bewerten zu können. Ersteres soll in diesem ersten Teil des Berichtes geschehen, damit anschliessend im zweiten Teil des Berichtes eine erste Bewertung der direktdemokratischen Verfahren und Einrichtungen in 32 europäischen Staaten erfolgen kann¹.

1. Die Direkte Demokratie als kontinentaler Vergleichs- und Austauschprozess

Der Versuch, Erkenntnisgewinne zur Verbesserung der direktdemokratischen Verfahren über deren internationalen Vergleich zu erschließen, ist nicht neu. Es lässt sich sogar zeigen, dass die Geschichte der Direkten Demokratie in Europa und den USA seit deren Anfängen in den Neuenglandstaaten des 17./18. Jahrhunderts die Geschichte eines einzigartigen transatlantischen sowie innereuropäischen Austausch- und Vergleichsprozesses darstellt.² Zu betonen ist, wie viel die moder-

ne Direkte Demokratie in der Schweiz der französischen Revolution sowie dem Girondisten M. J. Condorcet im allgemeinen und dem deutschen Philosophen Friedrich Albert Lange im besonderen verdankt.³

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

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

2. Die Ansprüche der Direkten Demokratie

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

- „Die maßgebende Macht und Gewalt (soll) aus den Händen Einzelner auf die starken Schultern der Gesamtheit verlegen werden“;
- „Das republikanische Leben bedürfe der steten und ruhigen Ausgleichung entgegengesetzter Strömungen“;
- „Das Volk (soll) mit politischen Kenntnissen und

- Anschauungen bereichert (werden)“;
- „Die Behörden, Staatsmänner, die Repräsentanten werden sich mehr als bisher bemühen, die Volkskreise mit ihren Gedanken und Überzeugungen vertraut zu machen“;
- „Das Volk wird ihnen mit dem klaren und unverfälschten Ausdruck seiner Bedürfnisse und Neigungen entgegenkommen“;⁴
- „Das geistige Leben des Volkes“ soll angeregt werden durch „eine gründliche Beschäftigung mit den großen Fragen des gemeinsamen öffentlichen Wohls“ (Der Landbote, 22.2.1868: 273);
- „Wir nehmen die Entscheidung unserer staatlichen Geschicke in die eigene Hand, wir wollen in irgend-einer Form das letzte Wort dazu zu sagen haben“ (Der Grütliener, Bern, 15.7.1868: 274).
- „Der Volkswille und der Zeitgeist, das Verständnis des schlichten Mannes und die großen Gedanken des Staatsmannes (sollen) friedlich vermittelt und versöhnt (werden)“
- „Die Herstellung der Volksherrschaft in glücklicher Verbindung mit der Repräsentation“ (Der Landbote, 17.12.1868: 274)

Als „Kern der Demokratischen Bewegung“, welche 1867 bis 1869 in einer eigentlichen demokratischen Revolution die liberale Herrschaft im Kanton Zürich durch jene der Direkten Demokratie ersetzte, nannten die Wortführer zwei Begründungen:
Erstens: „Unserer Ansicht besteht (der Kern der Bewegung) darin, daß das Volk sich den Respekt vor seinem eigenen Urteil, welchen die gewählten Repräsentanten ihm in allzu zahlreichen Fällen schroff verweigerten, auf verfassungsmäßigem Wege erzwingt“ (Der Landbote, 1.3.1868: 279).

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

Was hier als Anspruch und Hoffnung mit der Forderung nach Direkter Demokratie verbunden wird, sind Forderungen nach, in unsere gegenwärtige politische Sprache übersetzt, mehr öffentlicher Nachdenklichkeit, mehr Diskussion, mehr Gesprächen, mehr gemeinsamer Reflexion, mehr gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen, mehr politischer Vermittlung und mehr Ausgleich, mehr Macht für alle und weniger Macht für wenige, mehr Ausgleich der Macht und deren feinerer Verteilung, kurz: nach mehr öffentlichem Diskurs und „mehr Deliberation“, weniger Eigenmächtigkeit, mehr

Legitimation durch Überzeugungsarbeit und Respekt vor dem Urteilsvermögen vieler Bürgerinnen und Bürger. Wenn John S. Dryzek schreibt „etwa 1990“ hätte es in der demokratischen Theorie eine „deliberative Wende“ gegeben, so muss man angesichts der direktdemokratischen Debatten in der Schweiz und den US-Pionierstaaten der Direkten Demokratie vor mehr als 100 Jahren den Eindruck gewinnen, Dryzek hätte sich um ein ganzes Jahrhundert vertan (Dryzek 2000: V).⁵

3. Die Qualitäten und die Leistungen der Direkten Demokratie

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

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

Unterscheidet man die individuelle, die gesellschaftliche und die System-Ebenen voneinander, so ergeben sich in einer fein ausgestalteten Direkten Demokratie auf jeder Ebene folgende Leistungen, beziehungsweise Qualitäten⁶: (Tabelle 1)

Table 1

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

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

4. Die wichtigsten Elemente eines optimalen Designs der Direkten Demokratie

Bezüglich des Designs der Direkten Demokratie, der Ausgestaltung der geltenden Verfahren und deren Einbettung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse gilt es nun darauf zu achten, dass in jeder der zehn Phasen⁷, die beispielsweise im wichtigsten direktdemokratischen Recht, dem Volksbegehren auf eine Revision der Verfassung oder der Gesetzgebung, voneinander unterschieden werden können, die Verfahren so ausgestaltet werden, dass diese Qualitäten optimal erreicht werden können.

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

4.1. Entscheidend für die Qualität der Direkten Demokratie

Die entscheidenden und wichtigsten fünf Verfahrenselemente der Direkten Demokratie sind:

1. Themenausschlusskatalog: Wie viele politische Themen sind vom direktdemokratischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen?

2. Die Einstiegshürden: Wie viel Unterschriften von Stimmberechtigten muss ich sammeln, um einen Volksentscheid erzwingen zu können?

3. Fristen: Wie viel Zeit habe ich, um diese Unterschriften zu sammeln?

4. Mehrheitserfordernisse/Quoren: Werden im Volksentscheid an die entscheidende Mehrheit der Abstimmenden irgendwelche besonderen Anforderungen gestellt (Beteiligungserfordernis, Mehrheitserfordernis, qualifizierte Mehrheiten u. ä.)?

5. Kohärenz der direktdemokratischen Elemente: Die einzelnen direktdemokratischen Elemente auf der Verfassungs- und Gesetzesebene müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass ein Unterlaufen direktdemokratischer Entscheide durch Behörden oder Regierungen nicht möglich ist.

4.2. Wesentlich für die Qualität der Direkten Demokratie

Die *wesentlichen* Verfahrenselemente in einer gut designten Direkten Demokratie sind:

1. Form der Unterschriftensammlung: Wie kann ich diese Unterschriften sammeln? Gibt es ein freies Unterschriftensammeln mit anschließender offizieller Beglaubigung, oder dürfen die Bürgerinnen und Bürger nur in Gemeindekanzleien und/oder notarieller Aufsicht unterzeichnen?

2. Einbezug und Gegenvorschlagsrecht des Parlamentes: Die indirekte und direktdemokratische Seite der Demokratie müssen miteinander verknüpft werden; beispielsweise sollte das Parlament jede Volksinitiative

beraten und gegebenenfalls das Recht haben einer Volksinitiative auch einen parlamentarischen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, so dass die Stimmenden auswählen können zwischen mindestens drei sachlichen Optionen.

3. Information der Stimmberechtigten: Der inhaltlichen Qualifizierung der Stimmberechtigten und der Auseinandersetzung unter ihnen sollten viele Anstrengungen gewidmet werden. Ein Abstimmungsbüchlein (USA: "Voter pamphlet") ist ein Minimum; die neuen elektronischen Kommunikationsmittel als „individuelle Massenkommunikationsmittel“ (Leggewie) erlauben zusätzlich ein Mehreres.

4.3. Nützlich und sinnvoll für die Qualität der Direkten Demokratie

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

1. Regierung und Verwaltung müssen ausreichend Zeit haben, um angesichts einer Volksinitiative alle interessierten Verbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen anhören und eine ausgereifte Stellung zum Initiativprojekt vertreten zu können (mindestens ein halbes Jahr).
2. Auch das Parlament muss genügend Zeit haben für Anhörungen und die Beratung der Initiative sowie die Diskussion eines eventuellen Gegenvorschlages (in einem Einkammerparlament mindestens zwei Lesungen, insgesamt ein halbes Jahr).
3. Zwischen der Antragstellung des Parlamentes und der Volksabstimmung muss wiederum ausreichend

Zeit für die öffentliche Diskussion vorhanden sein (wiederum etwa ein halbes Jahr vor allem wenn grosse Ferien dabei sind).

4. Der öffentliche Meinungs- und Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten muss fair (Ressourcenausgleich), transparent (Herkunft der Ressourcen) und wahrhaftig sein.
5. Nur die Volksabstimmung an der Urne oder per Post oder später über das Internet kann die freie und geheime Stimmabgabe gewährleisten (keine Versammlungsdemokratie).
6. Verfeinerte Instrumente der Direkten Demokratie (Konstruktives Referendum, Antragsrechte ans Parlament, Differenzierung zwischen fakultativen und obligatorischen Rechten uam).
7. Trägerinnen und Träger von Volksinitiativen und Referenden sollten nach Abgabe der Unterschriften und der Ansetzung des Abstimmungstermins einen Teil der Kosten der Kampagne vorfinanziert oder rückerstattet werden.

4.4. Hilfreiche Verfahrenselemente

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

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

Tabelle 2

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

	US-Bundesstaaten	Schweiz	Deutsche Bundesländer
Einstiegshürde	Mittel (ca. 5 Prozent)	Niedrig (1 bis 2 Prozent)	Hoch (bis 20 Prozent)
Zeit zum Sammeln der Unterschriften	Wenig	Viel	Sehr wenig
Art des Unterschriftensammelns	Frei	Frei	Schwer behindert und behörderlicher Aufsicht
Beteiligungs- und Zustimmungsquoren	Keine	Keine	Hohe und teilweise doppelte Quoren
Themenausschluss	Keiner	Gering	Weit

5. Erste Ergebnis des Vergleichs der direkt-demokratischen Verfahren

Die Qualität des Spezifischen erschließt sich nur aus dem Vergleich mit anderen. Da es vorerst praktisch nur in der Schweiz⁸ auf gesamtstaatlicher Ebene die Direkte Demokratie gibt, beziehen wir uns für den Vergleich der wichtigsten fünf Verfahrenselemente mit der Schweiz auf die der US-Bundesstaaten⁹ mit Direkter Demokratie und die deutschen Bundesländer¹⁰, wobei wir aus letzteren beiden zusammen eine Art durchschnittliche qualitative Tendenz aller US-Staaten und deutschen Bundesländer entwickelt haben. Dies ergibt folgendes Bild: (Tabelle 2)

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

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

Tabelle 3

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

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

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

	US-Bundesstaaten	Schweiz	Deutsche Bundesländer
Gesellschaftlich	Desintegrativ	Integrativ	Zu selten
Verhältnis zum Parlament	Antagonistisch	Kooperativ	Zu selten
Charakter der DD	Konfrontativ	Interaktiv	Marginal
Kosten der DD	Enorm teuer	Relativ günstig	Aufwändig, aber erschwinglich
Kultur der DD	Kolonialisiert, neo-oligarchisch	Relativ zugänglich, oligarchische Tendenzen	Autoritär, obrigkeitlich

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

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

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

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

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

Daraus ergeben sich mögliche Lehren für die Reform der direktdemokratischen Verfahren, welche den einzelnen Kulturen erlauben würden, ihre direktdemokratische Qualität zu erhöhen und zu optimieren. Für die drei Staaten sehen wir vor allem folgenden Reformbedarf: (Tabelle 5)

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

Wenn eingangs die Kommunikation und öffentliche Deliberation gleichsam als „Seelen der Direkten Demokratie“ angesehen worden sind, dann müssen die Verfahren der Direkten Demokratie – sofern deren Leistungen gewollt und angestrebt werden – so ausgestaltet werden, dass die Kommunikation auf allen Ebenen und unter allen möglichen, einander vorerst fremden Bürgerinnen und Bürgern ermutigt und nicht behindert wird. Beteiligungs- und Zustimmungsquoren ermutigen hingegen zur Kommunikationsverweigerung von Seiten derjenigen, die den Status quo erhalten wollen. Denn es ist oft einfacher, die Befürworter einer Reform durch die Verweigerung der Diskussion und der Beteiligung daran zu hindern, das Quorum zu erreichen, statt sie in der Volksabstimmung in die Minderheit zu versetzen¹¹. Nachdenken, Diskussion, Begegnungen und Interaktionen benötigen Zeit. Ebenso Aushandlungsprozesse und Verständigungsanstrengungen zwischen Vertretern verschiedener Interessen und Organisationen. Wird diese Zeit nicht gewährt, so bevorteilen die Verfahren wiederum die etablierten und ressourcenmächtigen Interessen und jene Kräfte, welche der Auseinandersetzung ohnehin aus dem Wege gehen möchten. Ganz abgesehen davon, dass ohne verfahrensspezifischer Einräumung von genügend Zeit, der Gewinn an Integrationspraktisch unmöglich wird. Entsprechend sind die Fristen in den einzelnen Prozessabschnitten zu gestalten: Wenn nur vierzehn Tage zur Sammlung von meist ohnehin zu vielen Unterschriften zur Verfügung stehen, dann können Organisationen, die nicht schon etabliert und gefestigt sind, von dem eigentlich für sie gedachten direktdemokratischen Instrument kaum bis gar nicht erfolgreich Gebrauch machen. Ein halbes bis zu einem ganzen Jahr wäre als Sammelfrist ungleich hilfreicher.

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

Das gleiche gilt auch für die Fristen und die Verfahren, welche der Verwaltung, den organisierten Interessen und ihren Verbänden, den Parteien und dem Parlament zur Verfügung stehen. In Kalifornien geht jedes Volksbegehren völlig am Parlament vorbei, in der Schweiz beginnt nach Abgabe der Unterschriften ein vielfältiger und ausgedehnter Konsultations- und unter Umständen auch Aushandlungsprozess.¹² Sollen auch in Kalifornien wirkliche Auseinandersetzungen, Anstrengungen und Bemühungen zum Verständnis, zum Interessenausgleich und eventuell gar Kompromiss ermöglicht werden, so darf niemals zu schnell, beispielsweise schon ein halbes Jahr nach Abgabe der Unterschriften, abgestimmt werden wollen; den Institutionen ist mindestens ein Jahr, wenn nicht gar anderthalb Jahre Zeit zu lassen. Das hat nichts mit „Hinauströdeln“ zu tun, sondern mit dem Bemühen, Initianten ernst zu nehmen, die Rationalität des Systems und der Verfahren ebenso wie die Chancen zur Kompromissfindung zu steigern.¹³ Denn die Direkte Demokratie ist viel mehr als eine von Emotionen – und vom Moment – geleitete Umfrage- oder Fast-Food-Demokratie, und schon gar keine Instant-Democracy.¹⁴

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

In der Schweiz ist die Sensibilität noch zu gering dafür, dass die Qualität des Ergebnisses auch von der Qualität des Entscheidungsprozesses abhängig ist, d. h. von dessen Fairness, Transparenz und Korrektheit. Wobei die Transparenz des teilweise sehr unterschiedlichen finanziellen Engagements der Beteiligten in Bezug auf Umfang und Herkunft der Geldmittel wiederum die Voraussetzung für die Einsicht ist, dass die Öffentlichkeit ein Interesse am Ausgleich der finanziellen Möglichkeiten der Befürworter und Gegner einer Reform haben könnte. In dieser Beziehung könnten 2002/2003 erste Reformversuche in der Schweiz gelingen, doch ist deren Schicksal noch sehr unbestimmt.¹⁵

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

Zu beachten ist schließlich auch die Notwendigkeit von genügend Zeit für die öffentliche Debatte im unmittelbaren Vorfeld der Volksabstimmung sowie die Kohärenz der direktdemokratischen Verfahren. Das unrühmlichste negative Beispiel zum ersten bot Portugal, dessen Staatspräsident 1998 ganze drei Wochen für den Abstimmungskampf um das Plebiszit zur Frage der Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches gewährte, für deren Entscheidung das Parlament nicht die Verantwortung übernehmen wollte. Was in der nur etwas weniger katholischen Schweiz 20 Jahre und verschiedene Volksbegehren und Referenden benötigte, wollte die portugiesische Elite in ganz wenigen Wochen diskutiert und entschieden haben. Dieses Verfahren hat die Idee der Direkten Demokratie in Portugal nachhaltig diskreditiert. Neuerdings dient es auch noch den konservativen Kräften dazu, neuerliche Liberalisierungsbemühungen mittels Verweis auf ein Votum „des Volkes“ zu behindern, dessen Legitimität durch das völlig unzulängliche Verfahren mehr als in Zweifel gezogen werden darf.

Bezüglich der Kohärenz der direktdemokratischen Verfahren lässt sich vom negativen Beispiel Sloweniens lernen: Dort verfügen die Bürgerinnen (neben einer Parlamentsminderheit) über ein Gesetzesreferendumsrecht, nicht jedoch über das obligatorische Verfassungsreferendum. Dies könnte bedeuten, dass missliebige Gesetzesabstimmungen – obwohl bindend – über eine Verfassungsrevision durch das Parlament unterlaufen werden könnten, was nicht nur deren

Legitimität, sondern vor allem auch der Integration, Motivation und Identifikation der Bürgerinnen und Bürger abträglich wäre.¹⁶

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

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

Anmerkungen

1 Dieses Kapitel beruht u.a. auf einem Text von Andreas Gross „Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten“, welcher im Herbst 2002 im Sammelband Theo Schiller/Volker Mittendorfer (Hrsgb.) „Direkte Demokratie als Systemergänzung. Forschungsbeiträge und Perspektiven“, im Westdeutschen Verlag in Wiesbaden erscheinen wird.

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

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

4 Alles Originalzitate aus dem „Landboten“ (18.1.1868: 273)

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

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

7 In einem Vortrag vor dem Initiative and Referendum Institute Europe (IRIE) in Amsterdam („The design of Direct Democracy is the choice“ Januar 2002) hat Andreas Gross folgende zehn Phasen eines direkt-demokratischen Initiativprojektes (im schweizerischen Sinne) voneinander unterschieden: 1. Die Entwicklung der Idee; 2. Von der individuellen Idee zum gemeinsa-

men Projekt; 3. Offizielle Beantragung des Volksbegehrens und Beginn der Unterschriftensammlung; 4. Unterschriftensammlung; 5. Vorparlamentarische Verhandlungsphase innerhalb der Verwaltung, Interessierter Verbände und der Parteien mit Stellungnahme und Antrag der Regierung ans Parlament; 6. Parlamentarische Verhandlungen und Beschlussantrag, evtl. eigenes „Gegenprojekt“; 7. Öffentliche Meinungs- und Willensbildung und heiße Phase der Volksabstimmungskampagne; 8. Volksentscheid; 9. Öffentliche Interpretation des Entscheides; 10. Umsetzung und Implementation des Entscheides (eventuell geht dem auch noch eine gerichtliche Auseinandersetzung voraus).

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

9 Zur Direkten Demokratie in den USA vergleiche insbesondere: Cronin (1989); Bowler/Donovan/Tolbert (1998); Zimmermann (2001); Sabato/Ernst/Larson (2001); Ellis (2002).

10 Zur Direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern: Klages und Paulus (1995); Weixner (2002); Zum Vergleich USA/Deutschland: Heußner (1994).

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

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

13 So meint Elisabeth R. Gerber (1999: 145) ausdrücklich, dass die mittels Initiativen realisierten Gesetze mehr unbeabsichtigte (negative) Konsequenzen mit sich brachten weil, sie viele der sonst parlamentarisch

üblichen Aushandlungsverfahren nicht hätten durchlaufen müssen.

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

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

16 Einen kritischen Überblick über die direkt-demokratischen Verfahren und Praktiken in den Ländern der Welt wird der Weltalmanach für Initiative und Referenden vermitteln, der vom „Initiative & Referendum Institute“ in Amsterdam und dessen Präsidenten Bruno Kaufmann herausgegeben werden wird (Kaufmann 2002/03, i.V.).

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

Initiative und Referendum im Vergleich

Ein erster wertender Vergleich von Initiative und Referendum in 31 europäischen Staaten

Jean-Jacques Rousseaus Idee war denkbar simpel: Menschen brauchen Gesetze für ihr Zusammenleben – und wenn jeder am Abfassen dieser Gesetze mitwirken kann, muss letztlich jeder nur sich selber gehorchen: keine Herrschaft von Menschen über Menschen.

Denkbar simpel, zweifelsohne, aber praktisch unmöglich, so lautet das gängige Verdikt.

Das stimmt so nicht, denn in immer mehr Gemeinden, Regionen und Staaten können immer mehr Menschen mitreden, wenn es darum geht, neue Gesetze zu entwickeln, öffentliche Haushalte zu verabschieden und Verfassungen in Kraft zu setzen.

Direkte Demokratie als eine Ergänzung der indirekten Demokratie ist alles andere als eine idealistische Flause der Vergangenheit, ein Thema weltfremder Sektierer. Sie erweist sich vielmehr als höchst praktische Angelegenheit.

Allein in den Gemeinden der Vereinigten Staaten sind für 2001 fast 10'000 Volksentscheide registriert worden; im deutschen Bundesland Bayern ist es nach der Einführung des kommunalen Bürgerentscheides vor sieben Jahren zu mehr als 500 lokalen Abstimmungen gekommen. Weder fehlt es den Bayern an Themen noch an engagierten Bürgern, vielmehr ist die Kommunalpolitik lebendiger geworden, wie der Münchner Landtagsabgeordnete Klaus Hahnzog im Sammelband „Mehr direkte Demokratie wagen“ schon vor drei Jahren bilanzierte¹. Die Bürger möchten insbesondere bei Verkehrsprojekten, Flächennutzungsplänen und in Fragen der Abfallentsorgung mitreden.

Der Vormarsch der direkten Demokratie beschränkt sich freilich nicht auf die unteren Ebenen des Staatsaufbaus. In den Jahren 1990 bis 2000 hat sich Zahl der nationalen Volksabstimmungen² im Vergleich zum vorhergehenden Jahrzehnt beinahe verdoppelt. Von den insgesamt 405 registrierten gesamtstaatlichen Referenden weltweit fanden 78 in den Amerikas, 37 in Afrika, 26 in Asien und 16 in Ozeanien statt. Die

allermeisten gesamtstaatlichen Referenden aber haben in Europa stattgefunden: 248 (davon 115 in der Schweiz). Noch 1981-1990 waren es erst 129 (davon CH: 76) gewesen³.

1. Demokratische Revolution und europäische Integration

Dieser klare Trend zu mehr Volksabstimmungen hat vor allem zwei Gründe: die demokratischen Revolutionen in Osteuropa haben zu nicht weniger als 27 neuen Verfassungen geführt, von denen die meisten direkt vom Volk verabschiedet worden sind. Und zweitens hat die beschleunigte Integrationspolitik der Europäischen Union eine direktdemokratische Welle mit transnationaler Wirkung ausgelöst.

In praktisch allen neuen Verfassungen Mittel- und Osteuropas finden sich Elemente direkter Demokratie. Unter den Bevölkerungen des Ostens haben sich die Litauer dieser – zu Sowjetzeiten noch völlig undenkbar – Möglichkeiten zur Mitbestimmung am intensivsten bedient: Sie bezogen auf nationaler Ebene in den Jahren 1991 bis 1996 zu 17 Sachthemen Stellung, dazu gehörte die Zustimmung zur Selbstständigkeit, zum Abzug der russischen Truppen und zu ihrer neuen Verfassung.

Im westlichen Teil Europas gehören Volksabstimmungen über den Beitritt zur EG/EU bzw. über weitere Ausbauschritte der Integration immer mehr zum politischen Standard. Wenn die Irinnen und Iren im Herbst 2002 zum zweiten Mal innerhalb von anderthalb Jahren über den Nizzaer Vertrag der EU entscheiden können, wird dies die 30. gesamtstaatliche Volksabstimmung über eine europäische Integrationsfrage seit 1972 sein. Kein anderer Fragenkomplex hat international so viele Referenden ausgelöst, wie die Europäische Integration. Mit der Erweiterung der Währungsunion nach Norden und der EU nach Osten stehen alleine in den kommenden 2-3 Jahre mindestens zehn weitere gesamtstaatliche Europareferenden an⁴.

Was sagen die genannten Fakten aus, und was nicht? Sie deuten zweifellos darauf hin, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger – vor allem in Europa – nicht nur Stellvertreterinnen und Stellvertreter an der Urne wählen dürfen, sondern verstärkt auch über Sachthemen abstimmen können. So weit, so gut. Wenig aussagekräftig sind die Zahlen jedoch in Bezug auf die im ersten Teil dieses Berichtes dargestellten Kriterien, für die Qualität und die Güte von direktdemokratischen Institutionen und Entscheiden. Dafür sind eine qualitative Wertung der vorhandenen I&R-Verfahren und praktischen Erfahrungen notwendig.

2. Was gibt es? Und in welcher Form?

Eine Arbeitsgruppe der Stiftung „Initiative & Referendum Institute Europe“⁵ hat eine solche Analyse vorgenommen und sich dabei auf die im Europäischen Konvent vertretenen Staaten (15 EU-Mitgliedsstaaten und 13 Kandidatenstaaten) sowie die vier EFTA-Mitgliedsstaaten (Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz) konzentriert. Herausgekommen ist eine erste Wertung, der vom Ansatz her Pioniercharakter zukommt, aber methodisch und resultatmässig erst einen ersten Entwurf als Grundlage für die weitere Arbeit bildet

Die nachfolgende vergleichende Wertung von 32 europäischen Staaten ist erschlossen worden, in dem (1) die Frage nach **dem Vorhandensein von I&R Institutionen und Praktiken** auf der gesamtstaatlichen Ebene gestellt wurde. Dann wurde (2) die Frage nach **dem Vorhandensein von I&R Institutionen gestellt, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgelöst werden können**, wie z.B. Volksinitiative und fakultatives Referendum. Als dritte (3) Einstiegsfrage wurde **das Vorhandensein von Regelungen obligatorischer Referenden** geprüft, wie zum Beispiel in Dänemark und Irland in Europafragen zur Anwendung kommen.

In nur zwei Fällen (Liechtenstein, Schweiz) konnten alle drei Fragen mit Ja beantwortet werden, es folgen drei Länder (Italien, Slowenien, Lettland), in denen die Bürger unabhängig vom Parlament und Regierung gesamtstaatliche Volksabstimmungen auslösen können, sowie vier Staaten mit obligatorischen Referenden (Irland, Dänemark, Litauen, Slowakei). Dazu kommen die Niederlande, wo seit Anfang 2002 ein (schwaches und noch ungeprüftes) Referendumsrecht besteht. In allen anderen geprüften Ländern besitzen Parlament und/oder Regierung/Präsident verfügen über Kompetenzen, welche Volksabstimmungen verhindern können.

3. Sechs qualitative Körbe

Auf dem Hintergrund dieser Grobkriterien, sowie der im ersten Kapitel erläuterten (vierstufigen) Feinkriterien für die Analyse der Güte direktdemokratischer Verfahren, können zur Einteilung der 31 Staaten folgende sechs Körbe unterschieden werden:

Korb 1 – Die Avantgardisten.

Bürgerinnen und Bürger verfügen über ein breites Spektrum an direktdemokratischen Verfahren. Dazu gehören neben der verbindlichen Volksinitiative auch das fakultative Referendumsrecht sowie obligatorische Referenden für Verfassungsänderungen und Staatsverträge.

Korb 2 – Die Demokraten.

In den Länder dieses Korbes verfügen die Bürgerinnen und Bürger mindestens zum Teil über Möglichkeiten, ohne ausdrückliche Zustimmung anderer Staatsorgane (Parlament, Regierung, Präsident) gesamtstaatliche Volksabstimmung auszulösen bzw. existieren Verfahren obligatorischer Referenden.

Korb 3 – Die Vorsichtigen.

Zwar verfügen die Stimmbevölkerungen in den Ländern dieses Korbes über praktische Erfahrungen mit Volksinitiativen und/oder gesamtstaatlichen Referenden. Allerdings sind diese Verfahren tendenziell plebiszitär, das heisst: sie werden nicht durch die Bürger selbst oder das Recht geschützt und kontrolliert, sondern „von oben“, durch das Parlament (politische Parteien) oder die Exekutive(n).

Korb 4 – Die Ängstlichen.

Die politischen Eliten in den Ländern dieses Korbes scheinen sich vor der politischen Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger zu fürchten, sei es aus Angst vor einer Machtteilung oder historischen Erfahrungen. Immerhin existieren auch hier noch einzelne rechtliche I&R Verfahrensansätze, die für eine Verbesserung genutzt werden könnten.

Korb 5 – Die Hoffnungslosen.

Fast ohne institutionelle Verfahren und praktische Erfahrungen tun sich die Länder in diesem Korb mit der Ergänzung der indirekten Demokratie äusserst schwer. Zudem bilden die politischen und kulturellen Rahmenbedingungen kaum Anreize zur Einführung oder Stärkung volksgesetzgeberischer Elemente. Einschlägige Debatten kommen aber zum Teil vor.

Korb 6 – Die Schlusslichter.

In den Staaten dieses Korbes gibt es derzeit überhaupt keine Anhaltspunkte für direktdemokratische Entwicklungen, wobei hier auch die Rahmenbedingungen der indirekten Demokratie schon viele Wünsche offen lassen.

In diesem ersten IRI Europe Länderindex der Volksgesetzgebung ist ganz bewusst auf statistische Berechnungsmodelle verzichtet worden. Solche müssen für den noch relativ jungen Forschungsbereich der Direkten Demokratie erst noch entwickelt werden.

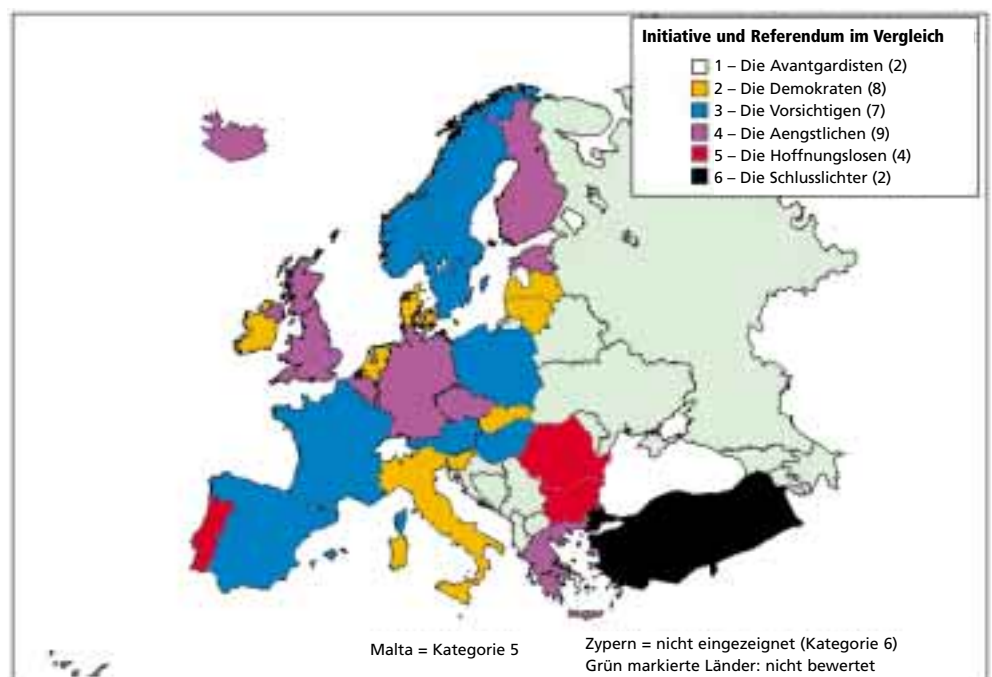
Zur Verfeinerung des Qualitätsvergleiches sind deshalb die sechs Körbe in eine A- und B-Klasse unterteilt worden. Eine Unterteilung, die sich nicht an absoluten, sondern relativen Betrachtungen orientiert. Das Resultat zeigt zum Beispiel, dass auch im „Spitzenkorb“ 1 noch Reformbedarf besteht, oder dass im Korb 4 der „Aengstlichen“ einzelne Staaten über praktische Erfahrungen mit Referenden verfügen (eingeteilt in 4A), die andere Länder (noch) nicht haben (eingeteilt in 4B).

Ein wichtiges Element des IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung sind schliesslich die möglichen Entwicklungen und Prognosen, die einzelnen Staaten gestellt werden können. Dabei wurde beachtet, ob es in der Öffentlichkeit eines Landes eine laufende Debatte über direkte Demokratiereformen gibt (gekennzeichnet durch ein * nach dem Ländernamen). Zudem wird für einige Länder eine Trendprognose gewagt, ob sich das einzelne Land eher auf einem aufsteigenden (gekennzeichnet durch ein +) oder aber absteigenden (-) Ast befindet.

In der Folge wird nun (a) der Länderindex in der Uebersicht dargestellt und dann (b) jedes gewertete Land kurz kommentiert.

4. Uebersicht 2002

1A: –	4A: Grossbritannien (+), Finnland, Estland, Belgien
1B: Lichtenstein (-), Schweiz (+)	4B: Island, Luxembourg, Deutschland (+), Griechenland (*), Tschechische Republik (+)
2A: Italien (-), Slowenien, Lettland	5A: Rumänien (-), Portugal
2B: Irland, Dänemark, Litauen (-), Slowakei, Niederlande (*)	5B: Bulgarien, Malta (*)
3A: Frankreich (*), Spanien, Oesterreich (*)	6A: Zypern
3B: Schweden (*), Norwegen (*), Ungarn (-)	6B: Türkei



5. Land für Land, Kurzkomentare

Liechtenstein: Das kleine Fürstentum zwischen Österreich und der Schweiz kennt und praktiziert die drei Grundverfahren direkter Demokratie (Volksinitiative, Fakultatives Referendum, Obligatorisches Referendum) regelmässig und unter vernünftigen Rahmenbedingungen. Allerdings verfügt der Fürst in der einzigen direkt-demokratischen Erbmonarchie der Welt über ein Veto-recht und hat auch schon damit gedroht, das Land zu verlassen, sollte das Parlament nicht auf seine Vorstellungen einer neuen Verfassung eingehen.

Schweiz: Der Bundestaat im Herzen Europas ist weltweit das Land mit der vielfältigsten, breitesten und umfassendsten Erfahrungen der Volksgesetzgebung. Die Ausgestaltung der Verfahren werden zudem intensiv diskutiert und reformiert, wobei gerade das jüngste Paket mit der Einführung einer unverbindlichen Gesetzesinitiative klare Schwächen aufweist und zudem wichtige Rahmenbedingungen wie Transparenz und Fairness von einer Mehrheit weiterhin unterschätzt und dementsprechend schwach geschützt und institutionalisiert sind.

Italien: Neben der Schweiz und Liechtenstein verfügen die Italienerinnen und Italiener über die grösste I&R-Praxis. In den vergangenen 30 Jahren hat sich das 50-Millionen-Volk mehr als 50 Mal zu Gesetzesfragen selbst befragt, ausgelöst durch das einer Volksinitiative gleichenden „abrogativen“ Referendum, wobei die kontraproduktive Rolle des 50prozentigen Beteiligungsquorums sowie die undemokratische Monopolisierung von Fernsehöffentlichkeit und politischer Macht die italienischen DD-Potentiale nachhaltig geschwächt haben.

Slowenien: Die Republik ist eines der „neuen“ I&R-Länder in Europa. Die Bürgerinnen und Bürger verfügen zwar nur über ein unverbindliches Initiativrecht, können aber praktisch alle vom Parlament erlassenen Gesetze per fakultativem Referendum zur Volksabstimmung bringen. Trotz einer eher bescheidenen Praxis (vier gesamtstaatliche Volksabstimmungen seit 1990) bestehen somit vielversprechende Potentiale für die Direkte Demokratie. Negativ zu bewerten sind das 50prozentige Beteiligungsquorum, ein Gegenvorschlagsrecht des Parlamentes und die Beschränkung der Volksrechte auf die Gesetzesebene.

Lettland: Obwohl erst wieder seit 1991 ein unabhängiger Staat, gehen die recht umfassenden I&R Verfahren Lettlands auf die erste Unabhängigkeitsperiode

zwischen den beiden Weltkriegen zurück. Demnach können 10% der Stimmberechtigten sowohl eine Verfassungsänderung als auch ein neues Gesetz initiieren und zudem einen Parlamentsbeschluss dem Referendum unterstellen. Allerdings bestehen einschneidende Themenauschlussregelungen und ein 50prozentiges Beteiligungsquorum. Die bevorstehenden Entscheidungen über den Nato- und den EU-Beitritt werden deshalb zu Reform-Testfällen, da das Beteiligungsquorum diese Beitrittsabstimmungen ungültig zu machen droht.

Irland: Irland ist der Prototyp für ein Land mit obligatorischem Verfassungsreferendum. Die Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur das letzte Wort in Europa-integrationsfragen, sondern auch bei moralischen und institutionellen Fragen. Allerdings kann die Stimmbevölkerung nicht selbst Volksabstimmungen auslösen. Und es findet auch keine Debatte zu solchen Reformen statt. Positiv zu werten ist die Rolle der Gerichte (zugunsten des obligatorischen Referendums) und die laufenden Debatten zu den Umfeldbedingungen (Stichworte: Referendumskommission, Kostenerstattung) und schliesslich das Nichtvorhandensein von Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Dänemark: Das obligatorische Referendum spielt praktisch nur in der Europapolitik des Landes eine Rolle, dort dafür eine, die weit über das Land hinaus von Bedeutung ist. Die dänischen Volksabstimmungen zu Integrationsfragen haben das I&R Verfahren und die Europaintegration überhaupt in die europäische Öffentlichkeit gebracht, wobei jedoch das Initiativ-element kaum vorkommt. Keine praktische Bedeutung hat bislang das Initiativrecht einer Parlamentsminderheit. Auf lokaler Ebene wachsen die Erfahrungen mit Konsultativabstimmungen. Problematisch mutet mittelfristig das 40prozentige Zustimmungsquorum bei gesamtstaatlichen Volksabstimmungen an.

Litauen: Die baltische Republik kennt sowohl das obligatorische Verfassungsreferendum, die Volksinitiative und das fakultative Referendum. In einer kurzen Phase zwischen 1991 und 1996 kam es zu nicht weniger als 17 gesamtstaatlichen Volksabstimmungen. Die praktischen Erfahrungen haben jedoch die Schwächen der Verfahren schonungslos offengelegt: das 50prozentige Beteiligungsquorum hat nämlich dazu geführt, dass von 11 Initiativabstimmungen nur gerade eine Gültigkeit erlangte. Den Bürgerinnen und Bürgern ist auf diese Weise die Lust am Mitpolitisieren gründlich vergangen. Möglichkeiten zur institutionellen Reform bieten die bevorstehenden Integrationsentscheide (EU und Nato).

Slowakei: Dieses junge Land hat sich in den vergangenen drei Jahren trotz vieler traumatischen Erlebnisse (Stichworte: 1968, Auseinanderfallen der CSFR, Meciar-Regime) erstaunlich positiv entwickelt und verfügt dazu über ein verbindliches Volksinitiativrecht, dass unter anderem im Jahr 2000 zu einem Referendum über das Abhalten vorgezogener Neuwahlen führte. Wie in vielen anderen Staaten Mittel- und Osteuropas sind jedoch die Rahmenbedingungen für mehr Demokratie äusserst bescheiden und zudem droht fast jeder Abstimmung wegen des 50prozentigen Beteiligungsquorums eine Ungültigerklärung. In der Slowakei kommt zudem ein 50prozentiges Zustimmungsquorum hinzu.

Niederlande: Einerseits sind die Niederlande eines der ganz wenigen Länder Europas und der Welt, wo noch nie eine gesamtstaatliche Volksabstimmung stattgefunden hat, andererseits ist es auch eines der ganz wenigen Länder, wo die Frage der Einführung direktdemokratischer Elemente eine Regierungskrise ausgelöst hat. Das geschah 1999 und führte zur Schaffung eines provisorischen Referendumsgesetzes, mit dem bis 2005 Erfahrungen gesammelt werden sollen. Leider sind die Perspektiven angesichts zu hoher Quoren sowie der Beschränkung auf ein unverbindliches fakultatives Referendum nicht sehr günstig, sodass die derzeit relativ gute Positionierung schon bald wieder der Vergangenheit angehören dürfte. Die neue Mitte-Rechts-Regierung hat bereits angekündigt, das Fakultativreferendum nicht in der Verfassung verankern zu wollen.

Frankreich: Obwohl Frankreich in der Revolution Ende des 18. Jahrhunderts die Direkte Demokratie in Form von Initiative und Referendum miterfand, hat sich in der Praxis nur das Präsidentenplebiszit durchgesetzt. Das „Referendum“ wird deshalb in Frankreich in erster Linie als Instrument der Elite und nicht etwa als Werkzeug der Bürgerinnen und Bürger verstanden. Immerhin gibt es eine Tradition dafür, wichtige konstitutionelle Weichenstellungen dem Volk vorzulegen, das darüber verbindlich abstimmen kann. Präsident Chirac hat vor seiner Wiederwahl im Frühsommer 2002 angekündigt, sich in seiner zweiten Amtsperiode für die Einführung einer Volksinitiative stark machen zu wollen. Schliesslich existiert in Frankreich seit der Revolution auch ein „De facto-Referendum der Strasse“, das sich jedoch nur sehr selektiv einsetzen lässt.

Spanien: Seit dem Nato-Referendum von 1986 haben die Spanierinnen und Spanier nie mehr an der Urne zu einer Sachfrage Stellung beziehen können. Das heisst: auch Europa ist im iberischen Königreich keine Sache des Volkes. In den Regionen gibt es Ansätze von

Volksinitiativen (z.B. in Katalonien), auf der gesamtstaatlichen Ebene können lediglich Petitionen eingereicht werden. Hingegen kennt Spanien Kostenerstattungen für Initiativkomitees und verzichtet auch auf Beteiligungsquoren. Eine Volksabstimmung ist keine Ergänzung des parlamentarischen Betriebes, sondern eine Bedrohung von diesem, weil das Parlament nach einer verlorenen Verfassungsabstimmung zurücktreten müsste.

Österreich: Gegen den Willen der beiden grossen Volksparteien wurden die bisher einzigen direktdemokratischen Elemente (Volksabstimmung und Petition an das Parlament) in der österreichischen Verfassung (in den Jahren 1958 und 1963 verankert). Und auch die erste von bisher zwei gesamtstaatlichen Volksabstimmungen (1978 ging es um die Inbetriebnahme des AKW Zwentendorf) verlief anders, als es sich die Herrschenden vorgestellt hatten. Mit anderen Worten gibt es in Österreich einen klaren Willen der Bevölkerung zur Machtteilung mit Parlament und Regierung, der sich in sehr grossen Teilnahmen an Petitionskampagnen (zuletzt gegen das tschechische AKW Temlin und für das Sozialstaatsprinzip) verdeutlicht. Die Institutionen hinken dieser gesellschaftlichen Realität jedoch weit hinterher.

Schweden: Wie Frankreich so hat auch Schweden eine vor allem plebiszitäre Erfahrung mit Volksabstimmungen. Im Unterschied zu Frankreich, wo der Präsident schaltet und waltet, spielt in Schweden die meist regierende Sozialdemokratie diese Rolle. Volksabstimmungen, die nur unter ganz bestimmten Bedingungen verbindlichen Charakter annehmen, werden von den Herrschenden als Machtinstrument missbraucht. Die Bürgerinnen und Bürger selbst haben nichts in der Hand – und das gilt vorläufig auch für die kommunale Ebene, wo eine als Initiativrecht bezeichnete Petition mehr Frust als Lust ausgelöst hat. Hoffnungsschimmer sind die anstehenden Europaentscheide sowie der Mut einzelner Gemeinden, ihren sehr kleinen Autonomie-spielraum zugunsten von mehr direkter Demokratie zu nutzen.

Norwegen: Eigentlich kennt dieses Land, wo die geltende Verfassung immer noch aus dem Jahre 1814 stammt, de jure überhaupt keine direktdemokratischen Verfahren. Und doch positioniert sich Norwegen dank seiner Praxis im vorderen Mittelfeld dieser Wertung: seit Jahrzehnten schon sind die Norwegerinnen und Norweger immer dann gefragt, wenn es um die EU Mitgliedschaft geht. Hinzu kommt eine relativ umfassende direkte Bürgerbeteiligung auf der Gemeindeebene, wo zwischen 1970 und 2002 mehr als 500 Volksabstim-

mungen stattgefunden haben. (Fast) alle Kompetenz über die Verfahren liegt jedoch beim Parlament und den politischen Parteien, deren Bereitschaft zu einer feineren Machtteilung eher bescheiden ist.

Ungarn: Zwar bietet die Verfassung des Landes den Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative. 200'000 Menschen können innerhalb von vier Monaten eine Volksabstimmung auslösen. Doch in der Praxis unterläuft der umfassende Restriktionenkatalog das demokratische Potential dieses Instrumentes. Hinzu kommt, dass die Gerichte die direkt-demokratischen Verfahren und Entscheide nach Gutdünken beschneiden resp. ausbauen können. Zum Beispiel wurde das Beteiligungsquorum 1997 wegen der Nato-Abstimmung von 50 auf 25 Prozent gesenkt. Eine Regelung, die auch den von der Regierung angestrebten EU-Beitritt erleichtern wird.

Polen: Zwei Reformvolksabstimmungen im Jahre 1987 trugen nicht nur zum schnellen Zerfall der kommunistischen Herrschaft bei, sondern verankerten die Erfahrungen direkter Demokratie in der polnischen Gesellschaft. Den politischen Parteien ist es bislang nicht gelungen, diese durchaus vorhandenen Potentiale auszuschöpfen. Im Gegenteil: als 1996 nicht weniger als 600'000 Bürgerinnen und Bürger des Landes eine Volksabstimmung über die Privatisierung von Staatseigentum verlangten (500'000 wären gemäss Verfassung notwendig gewesen), legte das Parlament sein (verfassungsmässig ebenfalls zugelassenes) Veto dagegen ein. Mit hohen Beteiligungsquoten werden Volksabstimmungen sogar auf der lokalen Ebene oft für Ungültig erklärt, was die Motivation der Menschen an der Teilnahme am politischen Geschehen natürlich zunehmend schwächt.

Grossbritannien: Das Vereinigte Königreich hat nicht nur keine geschriebene Verfassung – und stattdessen eine Vielzahl von geschriebenen und ungeschriebenen Gesetzen –, in Grossbritannien bilden auch die Bürgerinnen und Bürger nicht den Souverän, sondern das Parlament. Trotz dieser von Kritikern auch als „gewählte Diktatur“ bezeichneten Machtstruktur, sind in den vergangenen Jahren vielversprechende Schritte gemacht worden: die durch Volksentscheide beschlossenen Autonomieregelungen für Schottland, Wales und Nordirland sowie eine Vielzahl lokaler Volksentscheide, teilweise aufgrund von Initiativen. Eine gesamtstaatliche Volksabstimmung (erst die zweite überhaupt) steht 2003 in der Frage der Währungsunionsmitgliedschaft an.

Finnland: Gerade zweimal haben die Finninnen und Finnen in ihrer Geschichte zu einer Sachfrage Stellung beziehen können, auf der kommunalen Ebene sind auch nur etwa 20 Volksentscheide zu verzeichnen. Diese restriktive Praxis zeigt: dieses Land hat in Sachen Mitbestimmung durch die Bürgerinnen und Bürger noch einen langen Weg vor sich. Vorschläge für einschlägige Reformen wurden im Zusammenhang mit der neuen Verfassung vom Jahre 2000 zurückgewiesen, eine verpasste Modernisierungschance. Immerhin war der Europavolksentscheid von 1994 eine positive Erfahrung und hat bei vielen Menschen im Land den Appetit auf mehr Demokratie geweckt.

Estland: Im Unterschied zum südlichen Nachbarn Lettland haben die Estinnen und Esten nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 nicht an die direktdemokratischen Traditionen der Zwischenkriegszeit angeknüpft, sondern sich an den zentralistischen nordischen Nachbarn zu orientieren begonnen. Das bedeutet: die Bürgerinnen und Bürger verfügen über keine Initiativ- oder Referendumsrechte; diese liegen bei der Mehrheit des Parlamentes. Allerdings besteht ein obligatorisches Verfassungsreferendum, dass bei den bevorstehenden Integrationsentscheiden (Nato und EU) erstmals zum Tragen kommen wird – und das Land in Zukunft zu einer besseren Wertung verhelfen könnten.

Belgien: Wie die anderen Beneluxstaaten und auch Deutschland tut sich Belgien mit gesamtstaatlichen Volksabstimmungen äusserst schwer. Nach dem zweiten Weltkrieg sind einzig zwei Plebiszite zu verzeichnen. Verbindliche nationale Referenden sind aber heute noch verboten, was mit Blick auf die Europäische Integration zu Problemen führen könnte. Der amtierende Ministerpräsident Guy Verhofstadt gilt zwar als Anhänger von mehr Direkter Demokratie, wird aber in diesem Streben auf der gesamtstaatlichen Ebene von wallonischen Sozialisten behindert. Auf der teilstaatlichen Ebene Flanderns steht nun aber eine Reform vor der Realisierung, die unter anderem das Recht auf Volksinitiative vorsieht.

Island: Seit der Inselstaat im Nordatlantik im Juni 1944 unabhängig geworden ist, hat es noch nie einen Volksentscheid gegeben. Trotzdem bestehen durchaus Potentiale, die allerdings vom Willen des Staatspräsidenten abhängen, der einen Parlamentsentscheid vor das Volk senden kann. Diese seit 1994 bestehende Regelung wird vor allem in Fragen der Europa-integration von Bedeutung sein: Island überlegt sich nämlich, mit der EU Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Zwischen 1908 und 1944 hatten die Isländerinnen

und Isländer insgesamt sechs Mal zu Unabhängigkeits- und Alkoholfragen Stellung bezogen.

Luxembourg: Zwar hat das Grossherzogtum seine staatliche Unabhängigkeit einer quasi-direkdemokratischen Bewegung („Petitionsbewegung“ der 1860er Jahre) zu verdanken. Im Unterschied etwa zum Fürstentum Liechtenstein blieben die Impulse zu mehr Volksrechten in Luxembourg aber schwach. Seit 1996 ist es nun möglich, per Gesetz eine Volksabstimmung durchzuführen, was insbesondere für eine künftige europäische Volksabstimmung über die EU Verfassung von Bedeutung ist.

Deutschland: Hätte der deutsche Bundestag am 7. Juni 2002 der Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid mit einer Zweidrittelsmehrheit zugestimmt, hätte das Land sofort in den zweiten Korb vorstossen können. So bleibt Deutschland vorläufig ein Land ohne direkdemokratische Verfahren auf der gesamtsstaatlichen Ebene. Bei einer Gesamteinwohnerzahl von über 80 Millionen Menschen spielen jedoch die Länder und Gemeinden eine wichtige Rolle, und hier haben sich die Volksrechte in den vergangenen zehn Jahren massiv ausgebreitet. Sie müssen an den meisten Orten aber noch im Sinne der Bürgerfreundlichkeit reformiert werden. Das heisst: die vorhandenen Quoren müssen gesenkt bzw. beseitigt, zahlreiche Erschwernisse bei den Unterschriftensammlungen aufgehoben werden.

Griechenland: Die demokratische Verfassung von 1975 bietet zwar die Grundlagen für drei verschiedene Typen von Volksabstimmungen (Initiative, Referendum, Verfassungsreferendum). Alle drei Formen sind jedoch vom Willen des Staatspräsidenten abhängig, Fragen vors Volk zu bringen – und dieser war seither unbefindlich. Seit einigen Jahren wirken jedoch starke Kräfte innerhalb der griechischen Gesellschaft auf Volksabstimmungen, z.B. bei Europaintegrations- und Säkularisierungsfragen. Im Streit um die Streichung der Religionszugehörigkeit auf griechischen Personalausweisen sammelte die orthodoxe Kirche mehrere Millionen Unterschriften.

Tschechien: Weder die Wiedereinführung der Demokratie, noch die Trennung von der Slowakei oder der Beitritt der Nato waren Fragen, welche das tschechische Parlament direkt mit den Bürgerinnen und Bürgern abgestimmt haben. Das hat Tradition. Tschechien ist eines der ganz wenige Ländern der Welt, das überhaupt nie eine Volksabstimmung durchgeführt hat. Das soll sich nun aber möglicherweise ändern: für den bevorstehenden EU-Entscheid wird ein neues I&R

Gesetz ausgearbeitet und innerhalb der politischen Parteien gibt es ernsthafte Kräfte für mehr Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger.

Rumänien: Als junge Demokratie leidet Rumänien noch immer stark unter seinem totalitären Erbe. Dazu gehört die Erfahrung des Tyrannenplebiszites von 1986, als Nicolae Ceausescu über eine Militärfrage abstimmen liess und dabei bei einer Stimmbeteiligung von 99,99% die „solide“ Mehrheit von 100 % Ja-Stimmen errang. Immerhin existiert auch eine andere und ältere Tradition: nämlich jene der seit 1864 durchgeführten Verfassungsreferenden. Hinzu kommt ein Petitionsrecht, das eine Parlamentsdebatte auslösen könnte und – falls es zur Volksabstimmung käme – erst noch mit einem 50prozentigen Beteiligungsquorum behaftet ist.

Portugal: Noch vor wenigen Jahren hätte dieses Land gute Chancen besessen, sich im Korb 2 unter den „Demokraten“ zu positionieren. Jetzt droht Portugal ein längerfristiges Dasein im fünften Korb der „Hoffnungslosen“. Was ist passiert? 1998 wurde ein sehr schlecht vorbereiteter und durchgeführter Versuch gemacht, Volksabstimmungen zur Abtreibungsfrage und zur Europaintegration durchzuführen. Das erste wurde in wenigen Wochen durchgedrückt, das zweite (zu Europa) wurde vom Verfassungsgericht vom Abstimmungskalender gestrichen. Besonders schlimm: nun versuchen führende Politiker die Volksrechte mit dem Argument der Manipulation zu diskreditieren, für welche sie selbst verantwortlich zeichnen.

Bulgarien: In den letzten zehn Jahre des demokratischen Wiederaufbaus in Bulgarien haben die Bürgerinnen und Bürger bei keiner einzigen Sachfrage mitentscheiden können. Mehr noch: Verfassungsänderungen sind ausdrücklich von der Möglichkeit einer Volksabstimmung ausgeschlossen, die sonst von einer Parlamentsmehrheit ausgelöst werden kann. Auch auf der lokalen Ebene existiert keine direkdemokratische Erfahrung. Eine gesetzliche I&R Grundlage gibt es einzig für Fälle, in denen Gemeindegrenzen verschoben werden. In einigen Jahren werden die Bulgarinnen und Bulgarien mindestens über den EU-Beitritt zu befinden haben.

Malta: Der kleine Inselstaat im Mittelmeer erfüllt zwar gemäss EU-Kommission „alle Demokratie- und Menschenrechtsnormen“, doch verfügen die Bürgerinnen und Bürger – abgesehen von den Parlamentswahlen – über keinerlei Verfahren, die Politik des Landes mitzugestalten. Seit der Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich 1964 haben auch keine Plebiszite mehr

stattgefunden. Eine Volksabstimmung zum EU-Beitritt hat jedoch die Regierung der Nationalistischen Partei von Ministerpräsident Edward Fenech Adami angekündigt. Ein solcher Volksentscheid wird jedoch von der oppositionellen Arbeiterpartei bekämpft.

Zypern: Im Prozess der europäischen Integration ist Zypern ein Sonderfall, da es seit der türkischen Invasion 1974 de facto zweigeteilt ist. Auf der wegen seiner geopolitischen Exponiertheit schon seit Jahrtausenden von fremden Kräften geprägten Insel, gab es bislang – abgesehen von zwei Präsidentschaftsentscheidungen im türkisch besetzten Norden des Landes – keine direktdemokratischen Potentiale. Abgesehen vom möglichen EU-Beitritt, der wohl auch in Zypern eine erste Volksabstimmung notwendig machen würde, gibt es keine nennenswerten Trends in Richtung mehr Demokratie.

Türkei: Obwohl ganz offiziell EU-Beitrittskandidat und auch vertreten im Europäischen Konvent, liegt die Türkei in Sachen Demokratie- und Menschenrechte immer noch weit hinter den europäischen Minimalstandards zurück. Zwar nennt die türkische Verfassung die Möglichkeit der Volksabstimmung, doch sind die Grundlagen dafür weder entwickelt noch definiert.

Anmerkungen

1 Hermann K. Heussner, Otmar Jung (Hg.), Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. Olzog-Verlag 1999

2 Zu den nationalen/gesamtstaatlichen Referenden werden hier auch Plebiszite gerechnet, die sich dadurch kennzeichnen, dass sie von oben ausgelöst, gesteuert und teilweise auch kontrolliert und manipuliert werden, mitunter also direktdemokratisch kontraproduktiv wirken.

3 Sämtliche Zahlen sind dem IRI World Almanac entnommen, der Ende 2002 im Carolina Academic Press erscheinen wird.

4 Die Direkte Demokratie und die europäische Integration sind das Thema eines in Ausarbeitung befindlichen IRI Europe Berichtes, der anlässlich einer gleichnamigen Konferenz am 19. September 2002 im Europäischen Parlament der Öffentlichkeit vorgestellt werden wird.

5 Zu dieser Arbeitsgruppe gehörten die beiden Autoren dieses Berichtes Andreas Gross (IRI Europe Forschungsdirektor, National- und Europarat, Leiter des Atelier pour la démocratie directe in St. Ursanne), Bruno Kaufmann (IRI Europe Präsident, Friedens- und Konfliktforscher, Nordeuropakorrespondent des Schweizer Rundfunks, Europakorrespondent von Radio Sweden International) sowie weiter Heiko Dittmer (Mitglied des IRI Europe Stiftungsrates, Koordinator des Netzwerkes für Direkte Demokratie in Europa, IBM-Fachmann für Zahlungssysteme), Frank Rehmet (Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Mehr Demokratie, Frankfurt/Main), Gerhard Schuster (Vorstandsmitglied von Eurovision, Wien), Fredi Krebs (Generalsekretär des Atelier pour la démocratie directe in St. Ursanne), Jürgen Zinnel (Diplompolitologe, Assistent beim Atelier pour la démocratie directe in St. Ursanne).

Über die Autoren

Andreas Gross

(1952) geboren im japanischen Kobe, kam er als siebenjähriger in die Schweiz. Hier trat Gross später der Sozialdemokratischen Partei bei, präsierte während einigen Jahren die Jungsozialisten und war Mitbegründer der direktdemokratischen Friedensbewegung „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee“ (GsoA). Seit 1991 ist Gross Mitglied der grossen Kammer (Nationalrat) des Schweizer Bundesparlamentes, gewählt im Kanton Zürich. Seit 1995 gehört er auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Strassburg an, deren Vizepräsident er im Jahre 2001 geworden ist. Gross lehrt Politikwissenschaft an den Universitäten von Marburg und Speyer und leitet das Wissenschaftliche Institut für Direkte Demokratie in St. Ursanne. Er ist der Autor von zahlreichen Büchern zum Thema Initiative und Referendum. Er schreibt regelmässig für Zeitungen und Zeitschriften und nimmt in Radio- und TV-Sendungen in ganz Europa teil. Gross ist Mitbegründer von „eurotopia“ der europäischen Bürgerinnenbewegung für eine transnationale Direkte Demokratie und ist Forschungschef von IRI Europe.

Kontakt: www.andigross.ch, info@andigross.ch

Bruno Kaufmann

(1965) geboren in Aarau, Schweiz. Lebt in Stockholm und Luzern. Kaufmann studierte Politikwissenschaft, Osteuropäische Geschichte sowie Friedens- und Konfliktforschung an den Universitäten Zürich, Uppsala, Göteborg, Cambridge und Hawaii. Er ist Mitherausgeber von „Frieden mit Europa“ (1989) und „Transnationale Demokratie“ (1995) sowie Herausgeber von „Demokratis utmaningar“ (1996). Er war Nordeuropakorrespondent des Zürcher Tagesanzeigers (1993-98) und Mitglied der ZEIT-Reformwerkstatt (1998-2000). Seit 1991 berichtet er zudem für das Schweizer Radio DRS aus Nordeuropa als Korrespondent. Kaufmann schreibt regelmässig für die Wochenzeitung „Die Weltwoche“ (Zürich), das Magazin „Polis Pannonia“ (Wien) und die Zeitschrift „Nordis“ (Berlin). Er war Sachverständiger für I&R-Fragen der Gemeinsamen Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und ist Mitbegründer von eurotopia, der europäischen BürgerInnenbewegung für eine transnationale Direkte Demokratie sowie der „Ständigen Forschungsgruppe Europäische Verfassung“ in London. Kaufmann leitet das Initiative & Referendum Institute Europe.

Kontakt: kaufmann@iri-europe.org

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun; Wozu braucht man Demokratie ? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002.
- Auer, Andreas (Ed.); Die Ursprünge der schweizerischen Direkten Demokratie, Bâle/Frankfurt 1996.
- Bowler, Shaun /Donovan Todd /Tolbert Caroline J.(Ed); Citizens as Legislators, Direct Democracy in the US, Chicago 1998.
- Broder, David S; Democracy derailed, Initiative Campaigns and the Power of Money, New York 2000.
- California Commission on Campaign Financing; Democracy by Initiative, Report and Recommendations, Los Angeles 1992.
- Capretti, Anna; Direkte Demokratie in Italien, in Heussner/Jung, op.cit., 1999
- Cronin, Thomas E; Direct Democracy, Cambridge 1989.
- Dryzek, John S; Deliberative Democracy and beyond, Oxford 2000.
- Erne, Roland/Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno/Kleger, Heinz (Ed); Transnationale Demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa, Zürich 1995.
- Gerber, Elisabeth R.; The Populist Paradox, Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation, Princeton 1999.
- Gross, Andreas/Klages, Andreas; Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich, in: Auer, 1996.
- Gross, Andreas; Die schweizerische Direkte Demokratie, in: Heussner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999.
- Gross, Andreas; Direkte Demokratie in Gliedstaaten der USA , Reformwelle vor 100 Jahren – Parallelen zur Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung 14./15.August 1999.
- Hangartner, Ivo/Kley, Andreas; Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- Hautala, Heidi/Kaufmann, Bruno; Kleine Meisterstücke für das grosse Europa, Neue Zürcher Zeitung, 3.12.2001, Zürich 2001.
- Heussner, Hermann K; Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln 1994
- Jung, Otmar; Abschluss und Bilanz der jüngsten plebiszitären Entwicklung in Deutschland auf Landesebene, in: Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 48, Berlin 2000
- Jung, Otmar; Eckpunkte nicht überzeugend gesetzt; wie die SPD die Beteiligungsrechte der Bürger auf Bundesebene ausbauen will, Berlin 2001.
- Jung, Otmar; Das Quorenproblem beim Volkentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politik, Nr 9, 1999.
- Kaufmann, Bruno (Ed); Demokratins utmaningar, Padrigu, Göteborg 1997.
- Kaufmann, Bruno; Die Welt der direkten Demokratie. Die Zeit 50/1999, Hamburg, 1999.
- Kaufmann, Bruno; Power to the people – on the way to transnational Democracy. Master Thesis at Gothenburg University, Padrigu, Göteborg 1996.
- Kaufmann, Bruno/Waters, Dane. The I&R World Almanac (Forthcoming), Carolina Academic Press, Durham 2002.

- Klages, Andreas/Paulus, Petra; Direkte Demokratie in Deutschland, Marburg 1995.
- Kölz, Alfred; Die Bedeutung der französischen Revolution, in: Auer, Andreas (Ed) Die Ursprünge der schweizerischen Direkten Demokratie, Basel/Genf, 1996.
- Kölz, Alfred; Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992.
- Mittendorf, Volker/Gross, Andreas; Die Volksinitiative – zu den Renovationsmöglichkeiten eines avantgardistischen Gesamtkunstwerks, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsrevision, hrsgb, von Dähler Thomas /Kölz Alfred /Notter Markus; Band 4, Zürich 2000.
- Neidhart, Leonard; Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Zürich 2002.
- Sabato Larry J. /Ernst Howard R. /Larson Bruce A.(Ed) Dangerous Democracy? The battle over ballot initiatives in America, Lanham 2001.
- Schrag, Peter; Paradise Lost, Californias Experience, Americas Future, Berkeley 1999.
- Seipel, Michael/Mayer, Thomas (Ed); Triumph der Bürger, München 1997.
- Tschannen, Pierre; Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von Direkter Demokratie, Basel 1995.
- Weixner, Bärbel Martina; Direkte Demokratie in den Bundesländern, München 2002.
- Zimmerman, Joseph F; The Referendum, Westport 2001.
- Zinnel, Jürgen; Friedrich Albert Lange's Überlegungen zur direkten Demokratie unter Berücksichtigung zeitgenössischer Diskussionszusammenhänge, unveröffentl. Diplomarbeit, Marburg 2001.

Impressum

IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung, 2002

© Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, 2002

IRI Europe Länderindex Team:

Autoren: Andreas Gross (St. Ursanne) und Bruno Kaufmann (Stockholm)

Übersetzungen: Paul Carline (Edinburgh)

Korrektur: Frank Rehmet (Frankfurt/Main) und Rolf Büchi (Helsinki)

Produktion: Arjen Nijeboer (Amsterdam)

Gestaltung & Druck: Ruparo (Amsterdam)

Arbeitsgruppe „Design & Rating“: Heiko Dittmer (Antwerpen), Fredi Krebs (Herznach), Gerhard Schuster (Wien), Jürgen Zinnel (Marburg), Frank Rehmeth (Frankfurt/Main)

Weitere Kommentare von Arjen Nijeboer (Amsterdam), Hans-Urs Wili (Bern), Rolf Büchi (Helsinki), Bruno Frey (Zürich).

IRI Europe Netzwerk:

Stiftungsrat: Heidi Hautala (Helsinki, Vorsitzende Beirat), Adrian Schmid (Luzern, Finanzen), Niesco Dubbelboer (Amsterdam), Thomas Rupp (Frankfurt), Andreas Gross (St. Ursanne, Forschung), Michael Dane Waters (Washington, Vorsitzender), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Bruno Kaufmann (Stockholm).

Büro Amsterdam:

Arjen Nijeboer (Generalsekretär), Bruno Kaufmann (Präsident)

IRI Europe Korrespondentinnen und Korrespondenten:

Christian Schaller (Wien), Jos Verhulst (Antwerpen), Paul Carline (Edinburgh), Nelly Sirakova (Sofia), Milan Valach (Prag), Steffen Kjærulff-Schmidt (Kopenhagen), Jüri Ruus (Tartu), Dag Anckar (Turku), Carsten Berg (Paris), Ralph Kampwirth (Bremen), Georges Kokkas (Athen), Pal Reti (Budapest), Anna Olofsdottir Björnsson (Reykjavik), Dolores Taaffe (Limerick), Roland Erne (Firenze), Gita Feldhune (Riga), Algis Krupavicius (Kaunas), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Tord Björklund (Oslo), Andrzej Kaczmarczyk (Warschau), Elisabete Cidre (Lissabon), Paul Horia Terpe (Bukarest), Igor Luksic (Ljubljana), Guillem Rico (Madrid), Matthias Goldmann (Stockholm), Paul Ruppen (Brig), Elisabet Cidre (Lissabon).

Initiative & Referendum Institute Europe

Entrepotdok 19A

1018 AD Amsterdam

Tel +31 (0)20 4275091

Fax +31 (0)20 4207759

Website www.iri-europe.org

Email info@iri-europe.org

Bank account: Postbank, Amsterdam 67.16.268



IRI Europe
Entrepotdok 19A
1018 AD Amsterdam
Netherlands

Phone +31 (0)20 4275091
Fax +31 (0)20 4207759
Email info@iri-europe.org
Website www.iri-europe.org
Bank account: Postbank, Amsterdam 67.16.268