

Reform des fakultativen Referendums

Proseminararbeit

Föderalismus und direkte Demokratie

Bei
Dr. Adrian Vatter

Universität Bern

Sommersemester 1998

Eingereicht von

Roman Schwitter
Musemattstrasse 43
3012 Bern

Esther Amberg
Moserstrasse 16
3014 Bern

Martin Bienlein
Chutzenstrasse 40
3007 Bern

92-407-899

95-100-939

89-111-009

Gaudenz Steinlin
Pelikanweg 45
3074 Muri

Matthias Brechbühler
Mattackerweg 7A
3073 Gümligen

96-112-081

96-101-266

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Demokratiethoretische Anforderungen an direkte Demokratie	7
2.1	Volkssouveränität	7
2.2	Selbstbestimmung	9
2.3	Verfahrensorganisation	11
3	Das fakultative Referendum in der Schweiz	13
4	Defizite des fakultativen Referendums	19
4.1	Volkssouveränität	19
4.2	Selbstbestimmung	21
4.3	Verfahrensorganisation	23
5	Reformvorschläge	26
5.1	Darstellung der Reformvorschläge	26
	Die Abschaffung des Referendums	26
	Der Ausbau des Referendums	26
	Das konstruktive Referendum	26
	Das abrogative Referendum	27
	Das Parlamentsquorum	27
	Der Ausbau der politischen Öffentlichkeit	27
5.2	Diskussion nach Reformvorschlägen	27
	Die Abschaffung des Referendums	27
	Der Ausbau des Referendums	28
	Das konstruktive Referendum	29
	Das abrogative Referendum	31
	Das Parlamentsquorum	32
	Der Ausbau der politischen Öffentlichkeit	32
5.3	Diskussion nach Anforderungen	34
	Volkssouveränität	34
	Selbstbestimmung	34
	Verfahrensorganisation	36
6	Fazit	39
	Schwächung der Verbände und Stärkung der Parteien	39
	Selbstbestimmung	39

	Zeiteffizienz und Anpassungsfähigkeit	40
	Irreversibilität von zukünftigen Varianten	40
	Lösungsvorschläge	40
7	Bibliographie	43

1 Einleitung

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung findet insbesondere über das Kapitel Volksrechte eine intensive öffentliche und wissenschaftliche Diskussion statt (vgl. anstatt vieler Borner et al. 1997). Die direkten Partizipationsmöglichkeiten der Stimmberechtigten sind fester Teil des schweizerischen Demokratieverständnis' (Bäumlin 1978). Insbesondere fokussiert die Diskussion auf das fakultative Gesetzesreferendum. Dieses direktdemokratische Instrument wurde 1874 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung als erste Erweiterung der Volksrechte eingeführt. Es zielt darauf ab, den Stimmberechtigten die Möglichkeit zu geben, eine Volksabstimmung über eine konkrete Gesetzesvorlage zu verlangen. Ein fakultatives Referendum kommt heute in der Schweiz zustande, wenn innerhalb von drei Monaten die Unterschriften von 50'000 Stimmberechtigten gesammelt werden. Daraufhin legt die Regierung einen Termin für die Volksabstimmung fest. Das fakultative Referendum gilt als institutionalisiertes Oppositionsrecht der Stimmberechtigten (Linder 1998: 172f.).

Nach Meinung vieler Experten (vgl. Borner et al. 1997 und Germann 1993, mit weiteren Literaturangaben) zeitigt das fakultative Referendum negative Auswirkungen auf das Adaptionsvermögen der Schweiz – insbesondere in Bezug auf die Globalisierung und die europäische Integration. Im Vordergrund steht also die bremsende Wirkung, die das Referendum auf das politische System ausübt (Neidhart 1970a und 1970b) und die in einer sich schneller wandelnden Welt immer stärker kritisiert wird. Insbesondere wird in dieser Arbeit berücksichtigt, dass das fakultative Referendum – wie Neidhart 1970 in seinem Werk „Plebiszitäre Demokratie“ aufgezeigt hat – indirekt auch zum heutigen Konkordanzsystem geführt hat. Ausserdem hat das Referendum hat, so Neidhart (1992: 32) „eher konservativ, also im Sinne der vorherrschenden Werte und Interessen, sodann antietatistisch und antizentralistisch, aber zugleich auch in einem erheblichen Ausmass sozial und politisch integrativ und damit politisch befriedend gewirkt“. Es stellt sich die Frage, inwieweit das fakultative Referendum den heutigen Anforderungen an den politischen Entscheidungsprozess entspricht, wobei die Auswirkungen einer Änderung oder Abschaffung dieses direktdemokratischen Instruments auf die theoretischen Anforderungen an eine Demokratie in dieser Arbeit nicht ausser Acht gelassen werden.

Die Diskussion bewegt sich insbesondere in zwei Spannungsfeldern. Das erste Spannungsfeld hat seine Wurzeln in der Aufklärung. Es handelt sich dabei um den historischen Konflikt zwischen den Vertretern der repräsentativen und der direkten Demokratie. Die ersten Vertreter der Repräsentativdemokratie waren John Locke, John Stuart Mill (Held 1987: 245) und die theoretischen Begründer der Vereinigten Staaten von Amerika, die *federalists* (Madison 1982: 266). Für sie konnte Demokratie oder Republik, wie sie es nannten (zum Wortgebrauch siehe Bäumlin 1978: 10 ff.), nur die Wahl von Vertretern sein, die die Legislative bilden, obwohl gerade die Bürger der Gemeinden in den amerikanischen Nordstaaten im 18. Jahrhundert oft auch unmittelbar an den politischen Geschäften und Entscheiden teil hatten. Diese Kategorie der repräsentativen Demokratie hat sich bis in das 20. Jahrhundert erhalten und wird von Elitisten wie Max Weber und Schumpeter vertreten (Held 1987: 143). Neuere politologische Arbeiten (Germann 1975 und 1993) fordern sogar einen Abbau der direktdemokratischen Instrumente zugunsten der Repräsentativ- oder Konkurrenzdemokratie. Diese steht im Gegensatz zur direkten Demokratie, die ihre neuzeitlichen demokratiethoretischen Wurzeln bei Jean-Jacques Rousseau findet (Held 1987: 255). Im 19. Jahrhundert sieht Karl Marx in der Pariser Kommune von 1871 die Verwirklichung der direkten Demokratie (Schmidt 1997: 108ff.). In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird die direkte Beteiligung aller in allen Bereichen ihres gesellschaftlichen Umfeldes, wie bei der Arbeit oder in der Ausbildung, gefordert (Bäumlin 1978: 62, Macpherson 1983, Scharpf 1970: 66ff.).

Das zweite Spannungsfeld bewegt sich zwischen zwei weiteren Zielen, erstens dem Anspruch, dass die Stimmberechtigten immer mehr politische Mitsprache haben sollen und zweitens der Anforderung einer effizienten Ausgestaltung des politischen Systems, wie sie sich insbesondere mit der Globalisierung akzentuiert.

Die beiden Spannungsfelder überlappen sich insofern, als die heutigen Anhänger eines repräsentativen Demokratiesystems (z.B. Germann) die Meinung vertreten, ein solches garantiere ein schnelleres und effizienteres Verfahren.

Ziel dieser Arbeit ist es, Lösungsvorschläge für die Defizite des fakultativen Referendums zu entwerfen. Dazu werden einige in der wissenschaftlichen Diskussion aufgebrachte Vorschläge bezüglich einer Änderung des fakultativen Referendums bewertet. Damit eine Bewertung möglich ist,

wird in einem ersten Teil ein normativer Bezugsrahmen geschaffen. Dieser stützt sich insbesondere auf die drei Elemente Volkssouveränität, Selbstbestimmung und Effizienzanforderungen an die Organisation des politischen Entscheidungsprozesses. Ein zweiter Teil stellt die Wirkungsweisen des fakultativen heutigen Referendums dar. Dabei werden neben den offensichtlichen Folgen auch die indirekten Konkordanz- und Bremswirkungen betrachtet, wie sie oben angedeutet worden sind. Anhand eines Vergleichs der Ergebnisse der Analyse mit den normativen Anforderungen werden in einem dritten Teil die bestehenden Defizite des fakultativen Referendums beschrieben. Diese bilden zusammen mit den normativen Anforderungen die Kriterien zur Bewertung der Lösungsvorschläge. Den vierten Teil bildet eine Darstellung einiger Lösungsvorschläge zu den Defiziten des heutigen fakultativen Referendums. Anschliessend werden die Lösungsvorschläge diskutiert und nach den oben aufgestellten Kriterien bewertet. Die Arbeit schliesst mit einer vergleichenden Betrachtung der Lösungsvorschläge.

2 Demokratietheoretische Anforderungen an direkte Demokratie

Drei Postulate begründen die in dieser Arbeit erhobenen Forderungen nach direkter Demokratie: erstens die Organisation des politischen Systems nach dem von Rousseau entwickelten Konzept der Volkssouveränität, zweitens die Verwirklichung der Selbstbestimmung der Stimmberechtigten, und drittens normative Ansprüche an die Organisation des demokratischen Verfahrens.

2.1 Volkssouveränität

Die Volkssouveränität gehört zu den zentralen Hinterlassenschaften Rousseaus (Schmidt 1997: 79). Dieses erste Postulat sieht die höchste Gewalt in den Händen des Volkes. In einer repräsentativen Demokratie delegieren die Stimmberechtigten die Souveränität durch Wahlen teilweise an die parlamentarische Legislative, während die Volkssouveränität für Rousseau (1992: 51) unveräusserlich ist. „Der Kern der Souveränität liegt für Rousseau in der Gesetzgebung; diese ist ausschliesslich dem Volk vorbehalten – ohne Hinzukommen von Abgeordneten, Parlament oder anderen intermediären Instanzen. Insoweit ist Rousseau Verfechter einer radikalen direktdemokratischen Regierungsform. Freilich gibt es neben dem Souverän eine Regierung; sie ist für die Vollstreckung der Gesetze zuständig – unter Wahrung der Gemeinwohlziele (Gesellschaftsvertrag, III. Buch, Kap. 1). Allerdings ist die Regierung für Rousseau bloss Vollzugsorgan des Gesetzgebers. Überdies ist sie jederzeit dem Souverän Rechenschaft pflichtig und sie kann vom Souverän jederzeit abberufen werden“ (Schmidt 1997: 68). Auch das schweizerische Verständnis der Demokratie ist stark vom Bild einer Identität von Regierenden und Regierten geprägt: „die schweizerische Theorie der demokratischen Selbstregierung des Volkes ist repräsentativen Institutionen, auch wenn sie als praktisch unerlässliches Surrogat für die unvermittelte Willensbildung des Volkes hingenommen werden, immer wieder mit Misstrauen begegnet. So will z.B. Giacometti lediglich die Referendumsdemokratie - die optimale Annäherung an die ‚direktdemokratische‘ Selbstregierung des Volkes - als ‚echte Demokratie‘ gelten lassen, während ihm die ‚repräsentative Demokratie‘ als eine bloss ‚fiktive Demokratie‘ erscheint“ (Bäumlin 1978: 16). Rousseau selbst erkannte den utopischen Charakter der Volkssouveränität. Er meinte, sie

sei in ihrer Idealform nur in kleinen, überschaubaren politischen Körperschaften zu verwirklichen. Insofern als jede Beteiligung an politischen Entscheidungen auf der Volkssouveränität beruht, bedeutet ein Ausbau der direktdemokratischen Partizipation eine Annäherung an Rousseaus Ideal.

Als zentrale Ergebnisse der Rousseauschen Konzeption werden im folgenden die Unkorrigierbarkeit von Volksentscheiden und die „Kontrolle von unten“ näher betrachtet.

Volksentscheide sollen nicht durch eine andere Instanz korrigiert werden können. Weder das Parlament noch ein Verfassungsgericht sollen Entscheide, die in einer Volksabstimmung getroffen wurden, abändern oder annullieren können.

Obligatorisches und fakultatives Referendum sichern, dass die politischen Entscheidungen den Vorstellungen einer Mehrheit der Stimmberechtigten entsprechen (Frey 1997: 184). Gegenüber einer rein repräsentativen Demokratieform hat dies den Vorteil, dass die Stimmberechtigten ihre Präferenzen nicht nur bei den bloss in grossen zeitlichen Abständen stattfindenden Wahlen verbindlich äussern können, sondern dazu eine Vielzahl von Gelegenheiten haben. Zudem können bei Abstimmungen die spezifischen Interessen viel klarer ausgedrückt und gemessen werden als bei Wahlen, weil die Stimmenden über einzelne Sachfragen und nicht über generelle Wahlprogramme zu befinden haben.

Das Referendum soll, nach der Klassifikation von Gordon Smith, „uncontrolled“ sein (Lijphart 1984: 203). Die Stimmberechtigten müssen das Recht haben, gegen den Willen der Regierung oder des Parlamentes, eine Abstimmung über eine Vorlage zu verlangen, damit sie die Arbeit dieser Institutionen wirksam kontrollieren und nötigenfalls korrigieren können. Nur so ist gewährleistet, dass das Referendum ein Instrument zur Kontrolle der Macht der Politiker und damit ein Element der „Kontrolle von unten“ ist. Einzig ein unkontrolliertes direktdemokratisches Instrument vermag zu verhindern, dass die Politiker „eine stille Koalition gegen die Wähler“ schliessen und sich Vorteile auf Kosten der Stimmberechtigten verschaffen (Frey 1997: 185).

Die direkte Demokratie nähert sich mit der Verwirklichung der Unkorrigierbarkeit von Volksentscheiden und der „Kontrolle von unten“ der radikalen Volkssouveränität von Rousseau an.

2.2 Selbstbestimmung

Das zweite Postulat, die aufklärerische Forderung nach Selbstbestimmung aller Menschen, wurde am prägnantesten von Kant (1995: 1) als Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit zusammengefasst. Folglich sollen alle Menschen die Möglichkeit haben, an der Gestaltung ihres Lebens und ihrer Umwelt mitwirken zu können. Im Gegensatz zur Volkssouveränität werden hier vor allem die Bedingungen für eine unverfälschte Partizipation thematisiert. Eine Voraussetzung für diese Forderungen bildet das Recht der Stimmbürgerschaft auf freie und unverfälschte Willensbildung und Willenskundgebung sowie korrekte Willensermittlung bei Abstimmungen. Demokratisierung, so Vilmar (1973: 23 zitiert nach Schmidt 1997: 173) ist der „Inbegriff aller Aktivitäten, deren Ziel es ist, autoritäre Herrschaftsstrukturen zu ersetzen durch Formen der Herrschaftskontrolle ‘von unten’, der gesellschaftlichen Mitbestimmung, Kooperation und – wo immer möglich – durch freie Selbstbestimmung.“ Die Forderung nach Selbstbestimmung selbst gründet auf verschiedenen normativen Ansätzen und Theorien. In dieser Arbeit wird auf die Demokratisierung aller Lebensbereiche, wie Bäumlín (1978) sie fordert, und auf die von Müller (1993) verwendete Diskurstheorie Habermas‘ eingegangen.

Bäumlín (1978) plädiert in seinem Buch „Lebendige oder gebändigte Demokratie“ für eine Demokratisierung in allen Lebensbereichen. Deren Ziel ist, dass die Menschen in der Alltagswelt, in der sie mitdenken und mitentscheiden können, zu eigenverantwortlichen und selbstbewussten Wesen heranwachsen. Die Förderung und Stärkung von Eigenverantwortung, Mitverantwortung und Mitsprache soll die unterschiedlichen Startbedingungen einander angleichen. Sie bietet die Chance zu einer allseitigen Entwicklung der besonderen individuellen Anlagen und Fähigkeiten der Menschen (Bäumlín 1978: 62f.). Selbstbestimmung in der Demokratie bedeutet *rule by the people* (Held 1995: 145) und äussert sich im Stimm- und Wahlrecht. In einer individualisierten Gesellschaft wird dies als *one person one vote* übersetzt. Um dieses demokratische Prinzip nicht zu durchbrechen, dürfen weder Bildung noch Einkommen die Möglichkeit der Partizipation positiv oder negativ beeinflussen. Die unteren sozialen Schichten sollen sich genau gleich angesprochen fühlen, an politische Entschieden teilzunehmen und politische Vorlagen mit dem gleichen Selbstverständnis behandeln und beurteilen, wie dies bei höheren Bildungsschichten der Fall ist. Vorlagen müssen so konzipiert sein, dass alle Stimmberechtigten in der Lage sind, mit gleicher Sachkompetenz abzustimmen. Damit läuft

das Postulat der Selbstbestimmung im Endeffekt auch auf eine Volkssouveränität hinaus. Die Volkssouveränität wird jedoch nicht einfach postuliert, sondern ergibt sich aus den für die Selbstbestimmung notwendigen Bedingungen.

Die Diskurstheorie (Müller 1993: 61-68) beleuchtet die Thematik der Selbstbestimmung aus einer anderen Perspektive. Im Idealfall soll ein politischer Entscheid in einem öffentlichen Diskurs, an dem alle Mitglieder einer Gesellschaft gleichberechtigt teilhaben können, gefällt werden. Der im Entscheidungsfindungsverfahren erreichte Konsens soll die nicht erzwungene Übereinstimmung sich frei entscheidender Individuen zum Ausdruck bringen. Dabei sollen Wahrheits- und Richtigkeitsansprüche nur durch die Kraft des besseren Arguments entschieden werden. Dies soll in einer Situation geschehen, in der jeder das Recht und die Möglichkeit zur Teilnahme, Thematisierung und Argumentation hat. Dies stellt mehrere Anforderungen an den Diskurs. Alle Stimmberechtigten müssen gleichermaßen Gehör finden, damit die besten verfügbaren Argumente zur Geltung gelangen. Sie müssen die gleiche Chance zur Teilnahme am Diskurs haben, weshalb dieser öffentlich geführt werden muss. Die Chancen, zu sprechen und seine Einstellungen, Gefühle und Wünsche auszudrücken, müssen symmetrisch verteilt sein. Weder äussere Einwirkungen noch die Struktur der Kommunikation dürfen Zwang ausüben. Auch Zwänge, die z.B. als Werturteile im Inneren des Sprechenden liegen, müssen ausgeschlossen werden. Der Diskurs muss in diesem Sinne „herrschaftsfrei“ sein, d.h. die Diskurspartner müssen sich gegenseitig als gleichwertig anerkennen. Ausserdem müssen die Teilnehmenden vernünftig sein, was nach Habermas (1985) bedeutet, dass sie einerseits gegenüber den Argumenten der anderen Teilnehmenden aufgeschlossen sind und dass sie andererseits wahrhaftig sind und weder sich noch andere täuschen. Die am Diskurs Teilnehmenden müssen sich verständlich ausdrücken, so dass das, was sie sagen, dem entspricht was sie meinen. Alle Teilnehmenden müssen sich in die Perspektive der Anderen versetzen können, um deren Argumentation besser verstehen zu können. Dazu gehört auch Einfühlungsvermögen, das es den Teilnehmenden ermöglicht, Konflikte als moralische Probleme wahrzunehmen, zu empfinden, warum die moralische Integrität einer Person bedroht oder verletzt ist. Habermas (1985: 254) betont aber auch, dass man unterscheiden müsse zwischen den idealen Anforderungen an einen meinungs- und willensbildenden Diskurs und den Formen, wie dieser institutionalisiert wird. Die hier postulierten Anforderungen an diesen Diskurs ermöglichen die Analyse eines Zustandes im Hinblick darauf, ob er

die diskursive Auseinandersetzung fördert oder behindert. Die politische Umsetzung der Diskurstheorie verlangt einen Aus- oder Umbau der öffentlichen Diskussion im politischen Prozess.

2.3 Verfahrensorganisation

Das dritte Postulat gliedert sich in zwei Anforderungen an die Organisation des demokratischen Entscheidungsverfahrens auf. Es soll zeiteffizient organisiert sein, und durch eine Normenhierarchie sollen die Entschiede nach ihrer Wichtigkeit geordnet werden.

Die Forderungen nach Volkssouveränität und berücksichtigen zwar die diskurstheoretischen Bedingungen eines demokratischen Entscheides, sie beachten aber nicht, dass ein Entscheid nutzlos ist, wenn das Ausarbeitungsverfahren zu lange dauert und sich inzwischen die relevanten Umweltbedingungen bereits geändert haben. Deshalb muss das Verfahren zeiteffizient organisiert werden, damit innert nützlicher Frist ein definitiver Entscheid getroffen werden kann. Es besteht jedoch ein Zielkonflikt zwischen den Forderungen nach Volkssouveränität und Selbstbestimmung und der zeiteffizienten Organisation des Verfahrens. Dieser Konflikt wird durch eine Normenhierarchie entschärft.

Mit dem Einbezug der direktdemokratischen Instrumente in eine repräsentative Demokratie stellt sich die Frage, über was die Stimmberechtigten entscheiden sollen. Sie wird mit der Erstellung einer Normenhierarchie beantwortet. Damit wird versucht, die anstehenden Entscheidungen entsprechend ihrer Wichtigkeit Normenkategorien zuzuordnen. Die Stimmberechtigten sollen nur zu wichtigen Entscheiden befragt werden. Diese Zuordnung liesse sich z.B. so organisieren: „Das Volk, dem die höchste demokratische Legitimation zukommt, behält die Mitwirkung und Letztentscheidung in allen wichtigsten Politikfragen, die auf Verfassungsstufe zu lösen sind. [...] Das Parlament, dem die zweitgrösste Legitimation zukommt, entscheidet über die nächst wichtigen Fragen, und zwar auf Gesetzesstufe. In den meisten Fällen ist diese Entscheidung endgültig, aber sie steht unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk [...]. Die Regierung, mit der geringeren demokratischen Legitimation als das Parlament, ist für die Verordnungssetzung und Einzelentscheide geringerer Tragweite zuständig. Die Regierung handelt hier in einem eigenen Kompetenzbereich und unabhängig vom Parlament; diese Unabhängigkeit gilt aber auch gegenüber dem Volk“ (Linder 1998: 170). Die Normenhierarchie ermöglicht mit ihrem Verfahren, Volkssouveränität und

Selbstbestimmung auf einen kleinen Bereich von Fragen einzuschränken, ohne dass dabei den Stimmberechtigten allzuviel Entscheidungsgewalt genommen wird. Die Frage, welche Entscheide als wichtig einzustufen sind, bleibt damit aber ungelöst. Das Konzept der Normenhierarchie lässt sich nicht auf Entscheide anwenden, die bestimmen, auf welche Hierarchiestufe eine Vorlage gehört.

3 Das fakultative Referendum in der Schweiz

Das politische System der Schweiz wurde als parlamentarische Demokratie entworfen und sukzessive durch direktdemokratische Instrumente erweitert. Deswegen kann in Bezug auf die Schweiz nicht von einer direkten Demokratie gesprochen werden sondern nur von einer halbdirekten (Linder 1998: 168f.).

In der halbdirekten Demokratie der Schweiz teilen sich Stimmberechtigte und Parlament die politischen Entscheide. Das Parlament entscheidet über ca. 93% der politischen Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, definitiv (Linder 1998: 178). Im schweizerischen politischen System wurde die Volkssouveränität also nicht in derart radikaler Form verwirklicht, wie Rousseau sie entworfen hat. Gleichwohl prägen zwei wichtige Elemente der Volkssouveränität die Ausgestaltung des politischen Systems der Schweiz: die Unkorrigierbarkeit der (potentiellen) Volksentscheide (Bundesverfassung Artikel 13 Absatz 3) und die Kontrolle des Parlaments durch die Stimmberechtigten ausserhalb der Wahlen.

Das erste Element, die Unkorrigierbarkeit, äussert sich darin, dass Entscheide, die durch eine Volksabstimmung getroffen wurden oder solche, bei denen eine Volksabstimmung hätte verlangt werden können, nicht durch ein Verfassungsgericht für ungültig erklärt werden können. Eine Änderung ist nur durch einen neuen Volks- oder unangefochtenen Parlamentsentscheid möglich.

Das zweite Element, eine Kontrolle des Parlaments durch die Stimmberechtigten ausserhalb der Wahlen, ermöglichen die direktdemokratischen Instrumente. Beim Referendum entscheiden die Stimmberechtigten letztverbindlich über einen Parlamentsbeschluss. Mit der Initiative bestimmen und kontrollieren sie ergänzend, welche Themen das Parlament behandeln soll und haben ausserdem die Möglichkeit, eigene Vorschläge in den politischen Prozess einzubringen.

Mit zunehmender Erfahrung über den Einsatz des fakultativen Referendums zeigte sich, dass dieses direktdemokratische Instrument, weit über seine Funktion als selektive Nachkontrolle von Parlamentsentscheiden durch die Stimmberechtigten hinaus, Wirkungen zu entfalten begann. Als erste

nutzten die katholisch-konservativen Kräfte das 1874 eingeführte fakultative Referendum. Später nahmen vornehmlich die sich formierenden Spitzenverbände der schweizerischen Wirtschaft diese Möglichkeit wahr (Neidhart 1970a). In der Folge schränkt das Referendum die Gestaltungsmöglichkeiten der Politiker über seine indirekte Wirkung stark ein, weil die in der Volksabstimmung zu überwindende Mehrheitsschwelle politisch integrativ wirkt. Sie macht Kompromisse mit der politischen Konkurrenz nötig. „Vom Referendum geht also ein Zwang zur Zusammenarbeit aus, der die Ablösung der Mehrheitspolitik durch Verhandlungspolitik bewirkt“ (Linder 1992: 141). „Kräfte mit Referendumsmacht und solche, auf deren Mitarbeit und Loyalität der Staat nicht verzichten kann, wenn die Regelung Durchsetzungschancen haben soll“ (Tschannen 1995: 279) werden ebenso wie „Gruppierungen, die organisatorisch und finanziell stark genug sind, um glaubhaft mit einem Referendum drohen zu können, schon in einem frühen Stadium in den Entscheidungsprozess eingebunden.“ (Farago und Ruf 1992: 71). Diese sind Teil der begrenzten Öffentlichkeit, die dem politischen Projekt den entscheidenden Stempel aufprägt. Die Ergebnisse des vorparlamentarischen Entscheidungsprozesses schränken die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments ein, weil es nicht ohne Erhöhung des Referendumsrisiko vom Verbandskompromiss abgehen kann. Damit wird das Referendum vom individuellen Recht der Stimmberechtigten zum Verbandsrecht.

Die wirtschaftlichen Verbände übernahmen im schweizerischen Bundesstaat früh die Ausführung öffentlicher Aufgaben in privater Selbstverwaltung. Der Staat anerkannte und sanktionierte sie auf diese Weise als seine Stellvertreter. In Aufgabenbereichen, in denen der Staat die Verbände nicht in "Regie" handeln lassen konnte – wie z.B. in der Aussenhandelspolitik – verlieh er ihnen die Stellung von Organen des intervenierenden Staates. An Stelle neuer Beamter auserkor er die Wirtschaftsverbände zu Hilfskräften (Gruner 1956: 106-108).

Der Kompromisszwang bedingt zudem in der vorparlamentarischen Phase zeitintensive Verhandlungen zwischen den Interessengruppen und verzögert so die politische Entscheidung (Neidhart 1970a, Borner et al. 1997). Die Doppelrepräsentation der Stimmberechtigten durch

Parteien und Verbände verlangt somit zwei institutionalisierte Verhandlungen: solche zwischen den Interessengruppen und andere zwischen den Parteien. Ausserdem wird dadurch der politische Einfluss der Parteien beschränkt, weil er mit den Interessengruppen geteilt werden muss.

Die Möglichkeit der Stimmberechtigten, an konkreten politischen Entscheiden teilzunehmen, wird in der Schweiz nur von einer Minderheit der Stimmberechtigten wahrgenommen und dies mit sinkender Tendenz (Linder 1998: 34). Verschiedene Autoren (siehe unten) postulieren die These, dass die Diskrepanz zwischen den Anforderungen an die Stimmenden bei Sachentscheiden und deren Fähigkeiten, Sachvorlagen zu verstehen und zu beurteilen, zunimmt. Germann (1975: 149) macht darauf aufmerksam, dass die Komplexität politischer Themen in der Schweiz nicht allein durch die Sache, sondern zusätzlich durch institutionelle Gegebenheiten bedingt ist. „Die teilweise verworrene Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltungsabteilungen und Stufen des Gemeinwesens, die extreme Heterogenität von Gemeinden und Kantonen, die durch das ‚Kollegialitätsprinzip‘ erschwerte Koordination sind geeignet, ohnehin komplizierte Probleme noch komplizierter zu machen“. Gruner und Hertig (1983: 31-34) sehen die Komplexitätszunahme auch in den neuen Anforderungen an den Staat begründet. Dadurch, dass der klassisch-liberale, protektive Nachwächterstaat vom intervenierenden Leistungs- und Wohlfahrtsstaat abgelöst wurde, nahmen die Aufgabenbereiche des Staates zu. Im modernen Dienstleistungsstaat, mit seinen vielfältigen Leistungs-, Regelungs- und Steuerungsfunktionen, präsentiert sich das Entscheidungsfeld in hohem Mass verflochten und interdependent. Der Entscheid im einzelnen Politikbereich besitzt eine Vielzahl von nur schwer kalkulierbaren Auswirkungen auf andere Bereiche. Er ist mehrdimensional und intransparent, d.h. komplex.

Entsprechende Untersuchungen zur Kompetenz der Stimmberechtigten (Gruner und Hertig 1983, Kriesi 1993) bestätigen die These der Diskrepanz zwischen Anforderungen an die Stimmberechtigten und deren Fähigkeiten. Je nach verwendeter Methode und Strenge der Kriterien, nach denen ein Stimmentscheid als „kompetent“ bezeichnet wurde, kamen die Autoren zu unterschiedlichen Ergebnissen. So ist gemäss Gruner und Hertig nur ein Sechstel der Abstimmenden gut informiert und in der Lage, Gründe für seine Entscheidung anzugeben. Kriesi kommt zum Schluss, dass immerhin die Hälfte der Stimmenden kompetent sei. Übereinstimmender Befund der Studien ist, dass ein grosser Teil der Stimmenden ihren Entscheid fällen, ohne genügend über die Vorlage

informiert zu sein. Beide Untersuchungen zeigen auch, dass die Kompetenz vor allem von der Bildung des Stimmbürgers und der Komplexität der Vorlage abhängen. Zudem weisen Personen mit einem persönlichen Interesse, solche die sozial integriert sind oder über einen hohen sozioökonomischen Status verfügen, in der Regel eine höhere Kompetenz auf als andere (Trechsel und Kriesi 1996: 197f.). Die VOX-Analyse (1995, Nr. 56) mag dies verdeutlichen: „Bei den Angehörigen des Lehrkörpers und des höheren Kaders sowie den freiberuflichen Tätigen sind die höchsten Beteiligungsquoten zu verzeichnen, dies aufgrund ihres allgemein hohen Bildungsniveaus, während die Stimmbeteiligung in den Arbeiterkreisen am niedrigsten ist. Dies kommt auch bei der Betrachtung des Einkommens der Befragten zum Ausdruck: Die Analyse zeigt, dass die Beteiligungsquote parallel mit diesem ansteigt.“ Linder (1998: 214) bezeichnet diese relativ geringe Beteiligung der Unterschichten als „Selbstzensur“. Diese steigt an, wenn über eine komplexe Vorlage abgestimmt werden muss. Auch bei der Stimmabgabe, die Scharpf (1970: 78) als „egalitärste Form der politischen Partizipation, die auch der Mehrheit der inaktiven Bürger offensteht“ bezeichnet, treten also schicht- und bildungsspezifische Unterschiede in bezug auf die Teilnahme auf.

Die heutige Ausgestaltung des fakultativen Gesetzesreferendums verstärkt diese soziale Selektionswirkung zusätzlich. Dies geschieht einerseits dadurch, dass das Referendum als suspensives direktdemokratisches Instrument konzipiert ist und andererseits, weil die politische integrative Wirkung des Referendums zusammen mit dem Einbezug von Expertenwissen eine Verwischung der politischen Verantwortlichkeit bewirkt. Damit verlieren zwei politische Orientierungshilfen an Wert, die insbesondere für die bildungsschwächeren Schichten bei der Entscheidungsfindung sehr wichtige Anhaltspunkte liefern können: Erstens ist das Referendum heute so ausgestaltet, dass die Gegner einer Vorlage nur die Möglichkeit haben, die ganze Vorlage, so wie sie vom Parlament verabschiedet wurde, zu bekämpfen. In allen Fällen, mit Ausnahme von dringlichen Bundesbeschlüssen wird über die Vorlage abgestimmt, bevor diese eingeführt wurde. Die Stimmberechtigten haben keine Möglichkeit, die Wirkungsweise einer Änderung aus eigener Erfahrung kennenzulernen. Damit tritt aber der von Gruner und Hertig (1983: 58) genannte, bezüglich der sozialen Selektivität äusserst ungünstige folgende Fall ein: „Werden Unterschichtsangehörige mit Problemen konfrontiert, die sich von der täglichen Erfahrung abheben, [...] stellt sich die schichtspezifische Spezialisierung der kognitiven Grundfunktionen einem auf komplexe Sachverhalte

eingehenden Entscheid in die Wege“. Zweitens führt die politisch integrative Wirkung des Referendums, d.h. das Erfordernis, Kompromisse mit den politischen Gegnern einzugehen, nach Germann (1975: 149) zu einer undurchsichtigen Ausgestaltung der politischen Vorlagen. Ebenso wie durch den Einbezug von Expertenwissen bei der vorparlamentarischen Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen wird damit „aber die Verdrängung einer Argumentationsweise eingehandelt, die, weil politisch gefärbt bzw. traditionelle Konfliktfronten tangierend, von einem breiten Publikum besser verstanden würde“ (Gruner und Hertig 1983: 34).

Im Gegensatz zum Idealfall der politischen Entscheidungsfindung, sind in der Realität die Kommunikationschancen und die Informationen asymmetrisch verteilt. Die Chance, im politischen Prozess Gehör zu finden, ist abhängig vom sozialen Status, der Bildung, der wirtschaftlichen Stellung, dem Alter, den persönlichen Beziehungen usw. Doch auch die Verfügbarkeit von Zeit und Geld verbessert die Chance zur wirksamen Äusserung und Vertretung der eigenen Interessen und Anschauungen (Müller 1993: 192).

Das Referendum lässt nur zwei Alternativen zu, die Zustimmung zu einer Neuerung oder ihre Ablehnung und damit die Beibehaltung des Status quo. Neidhart (1992: 32) hält fest, dass dieses direktdemokratische Instrument „eher konservativ, also im Sinne der vorherrschenden Werte und Interessen“ gewirkt habe.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar die Entscheide der Stimmberechtigten nicht korrigierbar sind und die Normenhierarchie eingehalten wird, die direkte Partizipation aber bereits in der Initiationsphase durch Interessengruppen und Parteien als intermediäre Organisationen stark eingeschränkt wird. Durch die Doppelrepräsentation und besonders den Ausgleich unter den Interessengruppen im vorparlamentarischen Prozess wird der Gesetzgebungsprozess zeitineffizient. Eine weitere Folge des Referendums ist der Status quo Vorteil. Die Komplexität der Vorlagen führt im gesamten politischen Prozess zu einer sozialen Selektion, die die bildungsschwachen Schichten benachteiligt.

Die Idee der halbdirekten Demokratie hat eine selektive letztverbindliche Entscheidungsmöglichkeit der Stimmberechtigten zur Folge. Grundlage dafür bildet die sogenannte Normenhierarchie: Die Stimmberechtigten verfügen nur bei den materiell wichtigsten Sachentscheiden, wie Abstimmungen

über Verfassungsänderungen und umstrittene Gesetze, über die demokratische Kontrolle. Alle übrigen Entscheide, sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe, fällt das Parlament oder die Regierung. Bei Regierungsentscheiden und Parlamentsbeschlüssen von geringer Tragweite haben die Stimmberechtigten keine Mitbestimmungsrechte (Linder 1998: 170). Damit aber hat der Entscheid darüber, auf welcher Stufe der Normenhierarchie (Verfassungs-, Gesetzes-, oder Verordnungsebene) etwas geregelt werden soll, eine grosse politische Bedeutung, weil Parlament und Regierung, die den Vorentscheid darüber treffen, die Mitbestimmung des Volkes praktisch umgehen könnten. Linder (1998: 172) zeigt mittels einer Auszählung aber, dass sich die Vermutung, diese Umgehung einer Volksabstimmung durch die Politiker nehme tendenziell zu, wie sie u.a. von Kirchgässner (1997: 255) geäußert wird, als falsch erweist: Der Anteil von Erlassen, bei denen die Stimmberechtigten Mitwirkungsrechte hatten, nahm in der Untersuchungsperiode sogar zu. In dieser Beziehung bleibt die Kontrolle der Stimmberechtigten über das gemäss Normenhierarchie formell Wichtigkeit ungefähr konstant. Weil die Normenhierarchie aber, wie schon im demokratiethoretischen Teil erwähnt wurde, keine Aussage über die politische Tragweite einer Norm beinhaltet, ist damit die Kontrolle über die wichtigen politischen Inhalte nicht unbedingt gesichert. Als Beispiel seien hier internationale Verträge genannt, die in einer immer stärker verflochtenen Welt eine zunehmende Bedeutung haben. Gemäss heutiger Regelung unterliegen multilaterale Verträge, die keine direkt anwendbaren Rechtssätze enthalten sowie bilaterale Verträge dem fakultativen Staatsvertragsreferendum (Bundesverfassung Artikel 89 Absatz 3) nicht. Hingegen kann gegen allenfalls nötige Anpassungen des Landesrechts das Referendum ergriffen werden. Dies lässt widersprüchliche Entscheide zu. So mag es zu einem Abschluss eines solchen Staatsvertrags kommen, die Umsetzungsakte in die nationale Gesetzgebung können aber in einer allfälligen Referendumsabstimmung abgelehnt werden (Koller 1997: 35). Trotz gewisser Ausnahmen spricht nichts dagegen, dass die Normenhierarchie im Allgemeinen eingehalten wird.

4 Defizite des fakultativen Referendums

4.1 Volkssouveränität

Der Schweizer Bundesstaat wurde 1848 als parlamentarische Demokratie konzipiert. Dies widerspricht der Idee einer radikalen Volkssouveränität, wie Rousseau sie vertreten hat. Die Stimmberechtigten können die Parlamentsabgeordneten nur anlässlich der alle vier Jahre stattfindenden Wahlen kontrollieren. Mit der Ergänzung des politischen Systems der Schweiz durch direktdemokratische Instrumente (Linder 1998: 169) näherte sich dieses dem Ideal Rousseaus sukzessive an. Die radikale Volkssouveränität ist aber nicht vollständig verwirklicht, weil gewisse Kompetenzen ausschliesslich beim Parlament liegen. Die Stimmberechtigten sind also keineswegs die alleinige gesetzgebende Gewalt. Sie entscheiden aber über alle Verfassungsänderungen. Mit anderen Worten kann gesagt werden, dass in der Schweiz zwar keine demokratische Volkssouveränität existiert, wie sie Jean-Jacques Rousseau entworfen hat. Das Ziel, das Volk letztverbindlich über Grundsätze und Prinzipien der Politik entscheiden zu lassen, besteht aber.

Allerdings bringen sich die Stimmberechtigten sehr ungleich in den politischen Entscheidungsprozess ein, weil nicht Teile der Stimmberechtigten das Referendum gegen missliebige Gesetze ergreifen, sondern Interessengruppen, die über eine mehr oder weniger ausgebaute Organisation verfügen (Borner et al. 1997: 22). Deshalb kann in der Initiationsphase der Volksrechte keineswegs von einer Souveränität der Stimmberechtigten ausgegangen werden. „Das fakultative Referendum, das ja vom Volk ausgelöst werden kann, hat in der Schweiz zu einem Paradoxon geführt: Gedacht als Waffe gegen Päckli-Politik von Parlament und mehr noch von Lobbies, die das Parlament ‚verseuchen‘, gibt ausgerechnet das fakultative Referendum den gut organisierten und Status-quo-orientierten Interessengruppen und damit den Lobbies eine starke Waffe in die Hand“ (Borner et al. 1994: 128f.). Sie begründen dies damit, dass die Ergreifung eines Referendums mit Kosten verbunden ist, welche gut organisierte Gruppen leichter tragen können als Einzelpersonen. Die Kosten für ein Referendum seien im Vergleich zu den Kosten einer Gesetzesänderung für diese Interessengruppen viel zu gering. Dies habe zu einer Vetokratie der strukturschwachen Branchen und Interessengruppen geführt. Damit stimmt der per Referendum verlangte Volksentscheid zwar mit der

Idee der Demokratie als Kampf um die Stimmen der Stimmberechtigten (Schumpeter 1993: 55) überein, nicht aber mit der direkten Einbindung des Volkes in die politische Entscheidungsfindung.

In den politischen Entscheidungsprozess einbezogen wurden hingegen gut organisierte Interessengruppen. Diese Einbindung erfolgte aufgrund ihrer Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen und eine so erzwungene Volksabstimmung zu gewinnen. Mit diesem Instrument können sie quasi ein Veto gegen ihnen nicht genehme Vorlagen einlegen. Falls der Staat also eine Neuerung einführen will, ist er auf die Unterstützung, zumindest aber die Nichtbekämpfung der Vorlage durch die referendumsfähigen Gruppierungen angewiesen. Deren Referendumsmacht machte ihren Beizug im vorparlamentarischen Verfahren notwendig. Bäumlin (1978: 96) beurteilt diese unbeabsichtigte Wirkung des fakultativen Referendums kritisch: „Problematisch ist im Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung nicht die Beteiligung der Verbände an sich, die u.a. ja auch dazu dient, Sachverhalte und (freilich nicht unkritisch hinzunehmende) Interessenstandpunkte abzuklären. Schwerwiegende Unzukömmlichkeiten ergeben sich aber daraus, dass die ‚zweite Repräsentationsebene‘ mit der allein die Verwaltung und – schon in geringerem Masse – die Regierung konfrontiert sind, gegenüber der parlamentarischen Repräsentationsebene abgekapselt bleibt. Dies schwächt die Legislative zusätzlich und bewirkt ein erhebliches Demokratiedefizit im Verfahren. Zugleich wird das Gewicht der Interessengruppen gegenüber den politischen Parteien verstärkt“. Die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977: 16) suchte bei ihrem Verfassungsentwurf vier Leitsätze umzusetzen. Einer dieser Leitsätze bringt die fehlende demokratische Legitimation der Verbände klar zum Ausdruck: Man wollte „die Förderung des Gemeinwohls in den Vordergrund rücken und die Interessendurchsetzung einzelner Mächtiger und Machtgruppen kontrollieren und zurückdrängen“. Hauptunterschied zwischen Parteien sowie Interessenverbänden und *ad-hoc*-Organisationen ist, „dass sich diese Organisationen in erster Linie für Partikularinteressen einsetzen, wogegen man von den Parteien mit Recht erwarten darf, dass sie eine Gesamtpolitik betreiben“ (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 1978: 46). Die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977: 147) bezeichnet es als störend, dass die politischen Parteien in Staat und Gesellschaft eine zu geringe Anerkennung haben. Sie sind eher schwach und sind grösstenteils auf massive Unterstützung der Interessenverbände angewiesen. Damit sind die Parteien aber finanziell von den Verbänden abhängig

– was entsprechende Folgen nach sich zieht. Diese Kritik an der Macht organisierter Interessen muss insofern abgeschwächt werden, als dass die Stimmberechtigten parallel zu den Parteien durch Interessengruppen vertreten werden. Dadurch sind die Stimmberechtigten „doppelt“ repräsentiert (Neidhart 1970a: 141). Seine Interessen werden sowohl von den politischen Parteien als auch von den Verbänden aggregiert und artikuliert.

Die Volkssouveränität ist in der Schweiz nur stellenweise in Ergänzung zur Parlamentsouveränität verwirklicht worden. Die Ergreifung des Referendums ist von den organisierten Interessengruppen dominiert. Der Kritik an der unerfüllten Volkssouveränität schliesst sich die Kritik an der unerfüllten Selbstbestimmung an.

4.2 Selbstbestimmung

Diesbezügliche Defizite wurden bereits in den 70er Jahren festgestellt und thematisiert: „Im Schlussbericht der *Kommission Wahlen* werden insbesondere drei negative Wirkungen [der direktdemokratischen Institutionen] erwähnt: (1.) die ‚Zufälligkeit von Abstimmungsergebnissen‘, die sich daraus ergebe, dass ‚der Bürger nicht, ungenügend oder falsch informiert‘ sei, (2.) die ‚Schwierigkeiten, eine repräsentative Mehrheit zu veranlassen, am Entscheid aktiv teilzunehmen, und (3.) ‚die durch die demokratischen Einrichtungen bedingte zu grosse Kompromissbereitschaft bei der Gesetzgebung““ (Bäumlin 1978: 90).

Trotz der komplexeren Vorlagen wird gleichzeitig die Bildung der Bevölkerung bezüglich politischer Meinungsbildung nicht genügend ausgebaut, so dass das Selbstvertrauen bezüglich der Fähigkeit zur Beurteilung der Vorlagen für Leute mit tieferem Bildungsniveau schwindet. Je komplexer ein Thema, um so mehr Information muss verarbeitet werden. Wer über ein höheres Einkommen verfügt, das oft auch abhängig vom Bildungsniveau ist, verfügt über eine wichtigere Position in der Berufswelt. Durch die zunehmende Ausweitung der staatlichen Aufgabenbereiche, wird die Komplexität der Politik verstärkt. Solange aber keine Bemühungen in Richtung einer Förderung der egalitären Teilnahme gemacht werden, bleibt die soziale Unterschicht immer im Nachteil. Es kommt zur Selbstzensur der bildungsschwachen Schichten bei Abstimmungen.

Scharpf (1970) differenziert zwischen der Stimmabgabe bei Abstimmungen und bei Wahlen. Diejenige bei Wahlen wird als egalitärste Form verstanden. Eine Partei aufgrund ihres Programms zu

wählen, ist eine weniger komplexe Angelegenheit als die Abstimmung über eine Abstimmungsvorlage. Die Haltung und die Einstellung der Parteien sind bereits bekannt, da sich die grossen und einflussreichen Parteien auf eine lange politische Tradition stützen. Ein Rückblick auf die vergangene Wahlperiode erlaubt es den Stimmberechtigten, den Einfluss, den eine bestimmte Partei auf die Politik ausgeübt hat, abschätzen zu können. Bei Sachvorlagen stellt sich oft die Schwierigkeit, deren Konsequenzen vorauszusehen, da diese aufgrund der Komplexität des Geschäftes gar nicht erkannt werden können. Das Zweiparteiensystem bietet sich nach Scharpf als egalitärstes Modell an. In ihm ist näherungsweise über den pluralistischen Strukturen eine politische Ebene vorhanden, auf der Entscheidungen in relativer Unabhängigkeit von Pressionen organisierte Interessengruppen durchgesetzt werden können. Weiter muss diese Ebene Interessen und Bedürfnisse berücksichtigen, die nicht in starken Verbänden organisiert sind (Scharpf, 1970: 75f.). Durch die Wahl entscheiden die Stimmenden, welche Partei in der nächsten Legislaturperiode die Regierung stellt. Dieser Entscheid kann, unabhängig vom Bildungsniveau und der sozialen Schicht, leichter getätigt werden. Weil die Regierungspartei die nächsten Wahlen wieder gewinnen will, wird sie eher als im rein pluralistischen Modell auch die nicht organisierten Interessen berücksichtigen, um nicht an Anhängerschaft zu verlieren.

Im Vergleich mit einer rein parlamentarischen Demokratie kann zwar das schweizerische System mit seinen direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten als ein Ansatz zu vermehrter diskursiver Entscheidungsfindung angesehen werden. Doch ist das Verfahren des fakultativen Referendums nicht wirklich auf Konsensfindung angelegt. Das grösste Defizit aus dieser Perspektive ist sicherlich, dass das fakultative Referendum nur eine Ablehnung oder Zustimmung erlaubt. Doch auch die Tatsache, dass die Kompetenz und die Teilnahme an Abstimmungen stark von sozioökonomischen Faktoren abhängt, widerspricht den Bedingungen des idealen Diskurses. Es muss von einer Asymmetrie der Kommunikationschancen gesprochen werden.

Die Einflussnahme der Verbände im vorparlamentarischen Verfahren führt zu einer beschränkten Öffentlichkeit. Nur referendumsfähige Interessengruppen können ihre Anliegen

bereits im vorparlamentarischen Prozess in die Vorlage einbringen. In dieser „Tendenz zur Verlagerung wichtiger Phasen der Entscheidungsprozesse in die Dunkelkammern von Verwaltung und Interessenverbänden“ sieht Graf (1993: 75) die „grösste Gefahr für die Demokratie“.

4.3 Verfahrensorganisation

Das letzte Defizit betrifft die Zeitineffizienz, die durch die Verhandlungsdemokratie erzwungen wird. Weil nämlich alle referendumsfähigen Interessengruppen in die Ausarbeitung der Gesetze einbezogen und ihre Anliegen ausgeglichen werden müssen, kann sich das Gesetzgebungsverfahren teilweise über Jahre oder Jahrzehnte hinziehen (Neidhart 1970a mit diversen Beispielen). Auch Borner et al. (1994: 124-142) nennen als Hauptgrund für das „überbremste“ System das fakultative Referendum.

Zudem besteht eine Tendenz dazu, dass sich der Status quo gegenüber den vorgeschlagenen Neuerungen durchsetzt. Dies erschwert eine Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen und verhindert sie unter Umständen gar. Der Vorteil des Status quo im Vergleich zu Neuerungen in einer Referendumsdemokratie lässt sich mit verschiedenen theoretischen Ansätzen erklären.

Ziel des Referendums ist die Verhinderung einer Parlamentsvorlage, die von einer Gruppe als nachteilig empfunden wird. Gegen eine Vorlage, die alle referendumsfähigen Gruppen in gleichem Masse besserstellt, wird also kein Referendum ergriffen. Ziel rationaler Politikakteure ist bei Geltung der Mehrheitsregel aber, nur so viele andere Akteure am Gewinn zu beteiligen, wie für eine Annahme der Vorlage in Parlament- und Volksabstimmung notwendig sind. Damit steigt das Risiko, dass die Interessen einer einzelnen Gruppe verletzt werden. Diese übergangene Gruppe wird dann ein Referendum ergreifen, wenn sie meint, das Referendum zustandezubringen und in der Volksabstimmung einen Erfolg erzielen zu können. Die Logik des Referendums und der fallweisen Opposition lässt sich also wie folgt beschreiben: „1. Parlamentarische (Konkordanz-)Entscheidungen sind Risikoentscheidungen, in welchem eine ad-hoc-Koalition zwischen der Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Referendums und dem mit grösserer Distanz zum Status quo zunehmenden

Nutzen der Entscheidung abwägt. 2. Die indirekte Wirkung des Referendums ist die Annäherung aller Entscheidungen an den Status quo, die direkte Wirkung sein Erfolg in der Volksabstimmung, die den Status quo herstellt“ (Linder 1998: 185).

Dieser *Status quo bias* ist oft eine Verhaltensanomalie. Sie ergibt sich daraus, dass in Entscheidungssituationen häufig der Status quo beibehalten wird, selbst wenn aufgrund der Präferenzen eine andere Option gewählt werden müsste. Damit hat der Status quo gegenüber allen anderen Alternativen einen systematischen Vorteil. Bei Annahme rationalen Verhaltens und einer Risikoaversion lassen sich insbesondere zwei Gründe für das beobachtete Verhalten vorbringen. Erstens besteht eine Unsicherheit über die Konsequenzen der Alternativen und zweitens bedingt eine Entscheidung Informationen über und eine Analyse des Bestehenden wie der Alternative(n). Diese Informationskosten sind – insbesondere aufgrund mangelnder eigener Erfahrungen mit den vorgeschlagenen Neuerungen – für den Status quo viel kleiner als für die Alternativen. Da die Chance, bei Volksabstimmungen die entscheidende Stimme einzuwerfen, aber sehr klein ist, stimmt der Urnengänger in der Regel rational uninformatiert ab (Brunetti 1997: 171-173).

Insbesondere wegen der Unsicherheit über die Konsequenzen einer Neuerung liegt die Beweislast einseitig bei deren Befürwortern. Sie müssen aufzeigen, dass die Vorlage Vorteile gegenüber dem Status quo aufweist. Die Gegner hingegen können sich darauf beschränken, die Argumentation der Befürworter in wenigen Punkten zu entkräften. Sie müssen nicht unbedingt ihre eigenen Interessen vertreten, sondern können die Vorlage an einer offensichtlichen Schwäche scheitern lassen. Ein unpopulärer Punkt genügt, um eine Vorlage zu Fall zu bringen (Aubert 1994: 308, Longchamp 1993: 56).

Die Feststellung, dass die Informationskosten für Neuerungen für die Stimmbürgerschaft relativ bedeutend sind, während der erwartete Nutzen einer Abstimmungsteilnahme (die Wahrscheinlichkeit, die entscheidende Stimme abzugeben) gegen Null tendiert, vermag weiter die Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen zu erklären. Diese zeigen, dass die Stimmbeteiligung gering ist und dass viele Stimmende nur über äusserst rudimentäre Kenntnisse der Abstimmungsvorlagen verfügen.

Ursachen der niedrigen politischen Beteiligung sind – so Scharpf (1970: 58) – „die Diskrepanz zwischen der Zahl und Komplexität politischer Entscheidungen und der Informationsaufnahme und – verarbeitungskapazität des einzelnen Bürgers und die Konkurrenz des politischen Interesses mit anderen relevanten Individualinteressen“. Den Stimmberechtigten fehlen einerseits die notwendigen geistigen Ressourcen, um die Informationen bezüglich der zahlreichen Abstimmungsvorlagen aufnehmen und verarbeiten zu können. Andererseits ist es ihnen nicht möglich, in ihrer beschränkten Zeit all ihre politischen und anderen Interessen zu befriedigen. Eine Saturierung der nicht-politischen Interessen muss auf Kosten der politischen Interessen erfolgen.

In neuerer Zeit wird die Möglichkeit des Zugriffs der Stimmberechtigten über die wichtigsten Entscheide bestritten. Einerseits wird bemängelt, dass die Stimmenden über viel Unwichtiges abstimmen, andererseits sind viele wichtige Entscheide den Stimmberechtigten entzogen. Der erste Punkt bezieht sich auf eingereichte Initiativen, die eher der Gesetzesebene oder gar der Verordnungsebene angehören sollten, aber auf Grund der fehlenden Gesetzes- oder Verordnunginitiative, die dann eventuell nicht dem Prinzip der wichtigsten Entscheide unterliegt, nur über die Verfassungsinitiative möglich sind. Direktdemokratische Instrumente werden „falsch“ gebraucht (Koller 1997: 33). Der zweite Punkt betrifft die Problematik, dass wichtige Entscheide den Stimmberechtigten entzogen werden, indem sie auf Verordnungsebene oder als Dringlichkeitsrecht geregelt werden. Dringlichkeitsrecht ist nur *ex post* kontrollierbar und muss, falls es nicht verlängert wird, den Stimmberechtigten nie zur Abstimmung unterbreitet werden. Dies betrifft auch das Notrecht, das vor allem im Zweiten Weltkrieg praktiziert worden ist (Linder 1998: 180). Hinzu kommt das Fehlen geeigneter direktdemokratischer Instrumente wie Finanz- und Verwaltungsreferendum, um wichtige Parlaments- und Regierungsentscheide zu kontrollieren. Dies führt heute zu einem vermehrten Gebrauch anderer Instrumente.

5 Reformvorschläge

Zuerst werden sechs Änderungsvarianten zum fakultativen Referendum vorgestellt. Die Lösungsvorschläge beziehen sich ausnahmslos auf dieses direktdemokratische Instrument. Allgemeine Änderungen der Volksrechte, wie zum Beispiel Unterschriftenzahlenerhöhungen, Grundsatzabstimmungen und Beteiligungsquoten, werden nicht berücksichtigt. Im folgenden werden sechs Lösungsvorschläge anhand der erarbeiteten normativen Kriterien analysiert. Jeder dieser Lösungsvorschläge bringt in Bezug auf ein oder mehrere Normen oder Defizite eine Verbesserung.

5.1 Darstellung der Reformvorschläge

Die Abschaffung des Referendums

Das fakultative Referendum in der heutigen Form steht nicht mehr zur Verfügung. Dieser Vorschlag schliesst aber nicht aus, dass das Referendum in einer anderen Form, z.B. als konstruktives oder abrogatives Referendum weiterbesteht.

Der Ausbau des Referendums

Der Bereich der referendumsfähigen Vorlagen wird, wie im Verfassungsentwurf 1995, auf Finanzbeschlüsse ausgeweitet (vgl. Koller 1997: 33). Zudem sollen „alle völkerrechtlichen Verträge (d.h. auch bilaterale) dem fakultativen Referendum unterstehen, sofern sie selbst rechtssetzende Normen enthalten oder aber zum Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verpflichtet“ (Koller 1997: 35f.).

Das konstruktive Referendum

Im Unterschied zum bisherigen Referendum, das nur die Zustimmung bzw. Ablehnung erlaubt, wird dem Parlamentsentscheid beim konstruktiven Referendum ein Gegenvorschlag der Referendumsinitianten gegenübergestellt. Eine Variante dazu ist eine Beschränkung der möglichen Gegenvorschläge auf im Parlament abgelehnte Formulierungen.

Das abrogative Referendum

Das abrogative Referendum kann erst nach einer gewissen Zeit ergriffen werden, wenn die Vorlage bereits in Kraft getreten ist. Die Wartezeit wird willkürlich festgelegt. Hier wird von einer Wartezeit von 2 Jahren ausgegangen. Das abrogative ersetzt das bestehende suspensive Referendum.

Das Parlamentsquorum

Vorlagen, die im Parlament von einer qualifizierten Mehrheit angenommen werden, sind nicht mehr dem Referendum unterstellt. Borner et al. (1994: 130) schlagen ein Quorum von zwei Dritteln vor.

Der Ausbau der politischen Öffentlichkeit

Dieser Vorschlag umfasst verschiedene Massnahmen zur Schaffung einer umfassenden politischen Öffentlichkeit. Ein Bereich ist die Verbesserung der Chancengleichheit unter den Interessenverbänden und Parteien („gleichlange Spiesse“) durch die Offenlegung der Finanzierung und die Parteienfinanzierung durch den Staat, ein anderer die Öffnung des vorparlamentarischen Verfahrens durch das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung und öffentliche Kommissionssitzungen, sowie allgemein vermehrte Transparenz von Entscheidungsfindungen. Doch der Ausbau der Öffentlichkeit kann noch viel umfassender verstanden werden und umfasst dann auch die Verbesserung der Bildung, damit sich immer mehr Stimmberechtigte dem Ideal der politisch kompetenten Stimmberechtigten nähern.

5.2 Diskussion nach Reformvorschlägen

Die Abschaffung des Referendums

Die Abschaffung des Referendums stellt den radikalsten Reformvorschlag dar. Die Auswirkungen einer Abschaffung des Referendums für die Stimmberechtigten fallen unterschiedlich aus. Sie haben Vorteile für die politischen Parteien. Mit der Entwertung des vorparlamentarischen Verfahrens entfällt ein Grund für die Zeitverzögerung im politischen Entscheidungsprozess.

Einerseits entzieht die Abschaffung des Referendums den Verbänden die Machtquelle einer präventiv eingesetzten Referendumsdrohung. Vorbehalten bleibt ihre Einflussnahme aufgrund ihrer Konfliktfähigkeit, die sich daraus ergibt, dass der Staat auf ihre Mithilfe im Vollzug angewiesen ist (Linder 1987). Somit verkleinert sich der Kreis der im vorparlamentarischen Prozess berücksichtigten Wirtschaftsverbände auf die im Vollzug tätigen. Diese Einschränkung verschärft die Wert- und Interessenselektivität. Daher bleiben grundlegende Neuerungen selten, denn „Ein vorparlamentarisches Verfahren, das vor allem auf Repräsentanten anspricht, die es im Laufe der politischen Aufgabenentwicklung zu Entscheidungs- und Vollzugseinfluss gebracht haben, wird Werte der Vergangenheit bevorzugt berücksichtigen“ (Linder 1987: 204).

Andererseits werden durch die Abschaffung des Referendums und damit des Kompromisszwangs die Einflussmöglichkeiten der Verbände im vorparlamentarischen Prozess geschwächt (Ger mann 1975). Umgekehrt wird die Rolle des Parlamentes und so auch der Parteien im Gesetzgebungsverfahren gestärkt. Deshalb werden die eidgenössischen Wahlen aufgewertet. Die Stimmberechtigten haben in der Folge nicht mehr über komplexe Sachentscheide mit ungewissen Konsequenzen zu befinden, sondern entscheiden sich für ein generelles Parteiprogramm. Die komplexen Einzelentscheide fallen den Parteien zu. Die Meinungsbildung wird für die Stimmberechtigten einfacher. Wie wir oben gesehen haben beteiligen sich die unteren und bildungsschwachen sozialen Schichten mehr an Wahlen als an Abstimmungen. Ihr Einfluss wird also gegenüber demjenigen der mittleren, oberen sowie bildungsstärkeren sozialen Schichten aufgewertet.

Mit der Abschaffung des Referendums verlieren die Stimmberechtigten eine wesentliche Möglichkeit der direkten Partizipation und Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess. Dies steht diametral im Widerspruch zu den Forderungen nach einer „Kontrolle von unten“ und der politischen Mitsprache, wie sie u.a. Bäumlin (1978) fordert. Allerdings bringt eine Einschränkung der direktdemokratischen Instrumente durch die damit verbundene Aufwertung der Wahlen Vorteile für ökonomisch schwächere Schichten mit durchschnittlich niedrigerer Bildung.

Der Ausbau des Referendums

Ein Ausbau des Referendums erweitert die Möglichkeiten einer Partizipation der Stimmberechtigten. Allerdings ist auch eine Zunahme der sozialen Selektivität zu erwarten, da das Parlament zusätzlich

geschwächt und die Interessenorganisationen gestärkt werden. Dadurch nimmt auch der Zwang zu einer langwierigen Verhandlungsdemokratie zu.

Auf die politischen Parteien, insbesondere aber auf Parlament und Regierung, wirkt sich der Ausbau des Referendums negativ aus. Ihre Handlungsmöglichkeiten werden durch die Erweiterung der direktdemokratischen Instrumente weiter eingeschränkt. Sie verlieren einen zusätzlichen Teil ihrer Unabhängigkeit von den finanzstärkeren Verbänden. Allfällige Referendumsdrohungen gegen das Budget haben ausserdem ein sehr hohes Gewicht, weil sie viele verschiedene Bereiche gleichzeitig betreffen und diverse parlamentarische Programme praktisch blockieren können.

Die Ausdehnung der dem fakultativen Referendum unterstehenden Vorlagen gibt den Stimmberechtigten einerseits die Möglichkeit, sich an mehr politischen Entscheidungen zu beteiligen und stärkt somit die „Kontrolle von unten“. Andererseits benachteiligen weitere komplexe Entscheide die bildungsschwachen Schichten. Die bereits heute feststellbare Selbstzensur verschärft sich.

Aufgrund der vermehrten Vetomöglichkeiten wirkt sich der Ausbau des Referendums auch auf die Zeiteffizienz negativ aus, wenn weitere Bereiche vorparlamentarisch ausgehandelt werden müssen.

Der Ausbau des Referendums auf weitere wichtige Sachvorlagen, die den Stimmberechtigten bisher vorenthalten waren, erfüllt das Postulat der Normenhierarchie. Zur Erfüllung der Normenhierarchie müssen - im Gegensatz zur unbeschränkten Mitsprache - nicht alle Entscheide referendumsfähig sein.

Das konstruktive Referendum

Die Auswirkungen einer Einführung des konstruktiven Referendums auf den Einfluss der Interessenverbände können nicht eindeutig vorausgesagt werden. Insbesondere der zukünftige Gebrauch durch die Verbände ist nicht vorhersagbar. Im wesentlichen lassen sich zwei mögliche Szenarien unterscheiden. Im ersten Szenario werden durch den Vorschlag unheilige Allianzen gegen die Parlamentsvorlage, d.h. Zusammenschlüsse verschiedener Gruppen mit unterschiedlichen Präferenzen bezüglich der Richtung einer Alternative, vermieden. Somit sinkt die Chance von Nulllösungen und entfällt der Hauptgrund für die Einbindung der referendumsfähigen Interessengruppen in die Politikformulierung im vorparlamentarischen Prozess. Graf (1993: 76) erwartet, dass der Handlungsspielraum des Parlaments zunimmt, weil der Druck zu Kompromissen

in Einzelfragen kleiner wird. In einem zweiten Szenario gefährden Verbände und Stimmberechtigte die Ausgewogenheit einer Abstimmungsvorlage durch das „Herauspicken von Rosinen“. Somit besteht die Gefahr, dass am Parlament vorbei legifert wird. Diese Möglichkeit wird vor allem neueren und kleineren Interessengruppen genützt, um Eingang in den Gesetzgebungsprozess zu erhalten. Grosse Verbände, die heute schon im vorparlamentarischen Verfahren Einfluss ausüben, werden aber interessiert sein, diesen so zu behalten. Ein inflationärer Gebrauch des konstruktiven Referendums durch die etablierten Interessenverbände, der das vorparlamentarische Verfahren entwertet würde, ist somit nicht zu erwarten. Die Aufnahme neuerer und kleinerer Interessengruppen in das vorparlamentarische Verfahren zwingt zu noch mehr Kompromissen. Dadurch wird diese Phase verlängert. Im ersten Fall wird das Parlament und die unteren und bildungsschwachen Schichten aufgewertet. Im zweiten Fall nehmen die Beteiligungschancen der Interessengruppen zu. Der Einfluss des Parlaments und damit der Parteien wird weiter geschmälert.

Die Einführung des konstruktiven Referendums führt zu einer Verlagerung von Entscheidungen aus dem vorparlamentarischen in den Entscheidungsprozess der Stimmberechtigten. Dort bietet sich einerseits für die Stimmberechtigten eine Möglichkeit der differenzierten Mitsprache, andererseits bringt das komplexere Abstimmungsverfahren eine vermehrte soziale Selektion mit sich. Zunächst sorgt das konstruktive Referendum für eine Beweislastumkehr. „Gruppierungen, die ein Referendum anstreben, sollen gezwungen werden, positive Argumente für ihr Anliegen ins Feld zu [sic!] führen. Sie sollen im Wettbewerb um die bessere politische Idee einen Beitrag zur Aufklärung der Bürgerschaft leisten“ (Longchamp 1993: 57). Die Möglichkeit, eigene Vorlagen zu formulieren, sowie über verschiedene Alternativen abzustimmen, wertet die Mitwirkung der Stimmberechtigten auf. Die Stimmenden können ihre Präferenzen klarer und differenzierter in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Dann allerdings nimmt mit der Einführung des konstruktiven Referendums auch die Komplexität der Abstimmungen zu. Die Stimmberechtigten müssen zwei oder mehr Vorlagen beurteilen und diese gemäss ihren Präferenzen ordnen können. Dies stellt höhere Anforderungen an die Stimmberechtigten, so dass die soziale Selektivität der Partizipation zunimmt. Anzumerken ist aber, dass die Komplexität einer Abstimmung mehr vom betroffenen Sachgebiet als vom Abstimmungsverfahren abhängig sein kann. Auch mögen zwei einander gegenübergestellte Varianten

erweiterte Einsichten in ein Sachgebiet ermöglichen und damit die Entscheidungsfindung zu einer Abstimmungsvorlage vereinfachen.

Vorteilhaft auf die Zeiteffizienz wirkt sich aus, dass selbst im Falle eines erfolgreichen Referendums unbestrittene Teile der Vorlage sofort in Kraft gesetzt werden können.

Das abrogative Referendum

Durch das abrogative Referendum werden Verbände ihrer sofortigen Referendumsdrohung beraubt und so geschwächt. Dadurch werden die Wahlen und damit sozial schwache Schichten im politischen Entscheidungsprozess aufgewertet, während die politische Mitsprache durch die Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt deutlich beschnitten wird.

Indem das abrogative Referendum erst ergriffen werden kann, nachdem eine Neuerung bereits eine gewisse Zeit in Kraft gewesen ist, erlaubt sie den Stimmberechtigten, mit der Neuerung (Alltags-)Erfahrungen zu sammeln. Damit wird aus dem heutigen „Entscheid bei Ungewissheit“ ein „Entscheid bei Gewissheit“. Dies erleichtert den Stimmberechtigten die Informationsbeschaffung, da sie ihren Entscheid auch aufgrund von Alltagserfahrungen fällen können. Die Vorlagen sind daher eher prädisponiert, d.h. die Stimmberechtigten verbinden die Vorlagen mit eigenen Erfahrungen und Werten. In diesen Fällen vermag selbst ein grosser Propagandaaufwand die Meinungen weniger zu verändern (Linder 1998: 205). Der Einfluss von Abstimmungspropaganda seitens der Parteien und Verbände nimmt ab. Es wird deshalb schwieriger, eine Vorlage wegen einem oder wenigen negativen Punkten erfolgreich zu bekämpfen. Das abrogative Referendum ist damit weniger anfällig für den *Status quo bias*. Hinzu kommt, dass sich der Status quo eventuell vom bisherigen zum neuen Gesetz verschiebt. Das schwächt einerseits die Interessenverbände, andererseits kehrt es den *Status quo bias* zu Gunsten der Innovation um.

Damit die Stimmberechtigten aufgrund des späteren Abstimmungszeitpunkts aber von einer Erleichterung der Informationsbeschaffung profitieren können, muss die Vorlage auswertbare Auswirkungen haben. Zu den allgemeinen Erfahrungen können solche der individuellen Erfahrungswelt hinzukommen. Bei vielen „technischen“ Vorlagen wird dies allerdings nicht möglich sein. Das gilt auch für Sachgebiete mit einem hohen Abstraktionsgrad von der Alltagswelt. Auch betreffen nicht alle Vorlagen die Stimmberechtigten in gleichem Masse.

Das Parlamentsquorum

Das Ziel eines Parlamentsquorums ist es, das Parlament gegenüber Interessenverbänden zu stärken. Das Parlament hat neu die Möglichkeit, mit einer qualifizierten Mehrheit einen Kompromiss zu finden, der nicht mehr durch das Referendum angreifbar ist. Dadurch erhält die Meinung des Parlaments im gesamten Gesetzgebungsprozess einen grösseren Stellenwert, die Vernehmlassungsantworten der Verbände dagegen einen geringeren. Durch die Stärkung des Parlamentes werden vor allem diejenigen Stimmbürger bessergestellt, die durch komplexe Abstimmungsvorlagen tendenziell überfordert sind. Ein Parlamentsquorum würde deshalb die sozioökonomische Chancengleichheit verbessern. Damit verbunden wäre aber eine Einschränkung der Volkssouveränität.

Die politischen Parteien erfahren durch diese Massnahme eine zweifache Stärkung. Erstens gewinnen sie an Unabhängigkeit gegenüber den Stimmberechtigten, weil sie im Falle einer grossen Zustimmung eine Vorlage der Nachkontrolle durch die Stimmenden entziehen können. Zweitens müssen sie weniger auf die Referendumsdrohungen der Interessengruppen achten, weil diese nur noch bei knappen Parlamentsentscheiden ein Referendum ergreifen können.

Wenn die Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen, von einem Parlamentsquorum abhängig gemacht wird, verliert es einen Teil seines „unkontrollierten“ Charakters. Es eignet sich damit weniger als Mittel für eine wirkungsvolle „Kontrolle von unten“.

Die Zeiteffizienz des Verfahrens steigt, da eine Ablehnung einer Neuerung - d.h. die Beibehaltung des Status quo - in weniger Fällen möglich ist. Ausserdem kann die Gesetzgebungsphase abgekürzt werden, weil der Einbezug der Interessengruppen im vorparlamentarischen Prozess nicht mehr so wichtig ist.

Der Ausbau der politischen Öffentlichkeit

Die Förderung einer breiteren Öffentlichkeit ist eine zentrale Komponente einer wirklich funktionierenden Demokratie (Bäumlin 1978). Das Ziel des Ausbaus der politischen Öffentlichkeit ist es, eine Chancengleichheit der Meinungen zu schaffen. Ausgehend von der Idee einer politisch kompetenten Bürgerschaft wird diese Chancengleichheit heute durch die zunehmende Abstimmungspropaganda und die geheime Beratung der Vorlage in der Verwaltung und in den Kommissionen behindert. Durch das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung und öffentliche

Kommissionssitzungen können die Stimmberechtigten besser an wichtige Informationen gelangen. Durch ihre Verwendung wird der Einfluss von Propaganda abgeschwächt. Doch auch die direkte Beschränkung der Propaganda, im Sinne der Schaffung gleich langer Spiesse, die Offenlegung der Referendumskomiteemitgliedschaften und ganz besonders ihrer Finanzierungsquellen können die Kommunikationshierarchien offenlegen und bewusst gemacht werden. So wird die Chancengleichheit der Meinungen erhöht.

Doch neben diesen Massnahmen müssen auch die Anstrengungen verstärkt werden, die Zahl der überhaupt kompetenten Bürger durch vermehrte Bildung im Hinblick auf Ausübung der demokratischen Rechte zu erhöhen. Die Stimmbürger müssen in die Lage versetzt werden, die noch grösser werdende Flut von Informationen überhaupt zu verarbeiten. Sonst besteht die Gefahr, dass durch den Ausbau der Öffentlichkeit die Selbstzensur der unteren Schichten noch verstärkt wird, statt dass sie wie das eigentlich das Ziel dieser Forderung wäre, abgeschwächt würde.

Die Forderung nach Ausbau der Öffentlichkeit schneidet derart gut ab, weil sie keiner der in dieser Arbeit aufgestellten Normen widerspricht. Zu beachten ist jedoch, dass dieser Vorschlag weit über den Themenbereich des fakultativen Referendums hinausgreift und den gesamten Bereich der Demokratie betrifft. Er ist allerdings so wichtig, dass er berücksichtigt wurde. Zudem sind die postulierten Normen auf den Bereich der Demokratietheorie beschränkt und berücksichtigen z.B. die finanziellen Auswirkungen eines Reformvorschlages nicht.

5.3 Diskussion nach Anforderungen

In einer zweiten Diskussion, wird versucht, die oben erwähnten Reformvorschläge in Relation zu einander zu setzen. Im Unterschied zur ersten Diskussion, die nach Reformvorschlägen geordnet war, wird diese Diskussion nach den im zweiten Kapitel aufgestellten Anforderungen gegliedert. Dabei dient das bisherige Referendum als Referenzpunkt bezüglich der Auswirkungen einer Einführung der sechs vorgeschlagenen Änderungen. Dies erlaubt auf einer qualitativen Ebene, die Vor- und Nachteile der einzelnen Vorschläge gesamtheitlicher zu betrachten.

Volkssouveränität

Die Volkssouveränität wird am besten durch den Ausbau des Referendums gewährleistet. Damit haben die Stimmberechtigten mehr inhaltliche Kontrollmöglichkeiten über den Gesetzgebungsprozess und die Breite der unkorrigierbaren Entscheide nimmt zu. Am schlechtesten schneidet unter diesem Gesichtspunkt die Abschaffung des Referendums ab, weil hier keine Vorlagen der Volksabstimmung unterbreitet werden. Ähnlich verhält es sich bei einem Parlamentsquorum. Allerdings wird dabei die Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen, bloss eingeschränkt. Das konstruktive Referendum schneidet insofern gut ab, als mit einer zusätzlichen Variante der Spielraum der Stimmberechtigten als Souverän erhöht wird. Das abrogative Referendum bringt eine Verschlechterung in Bezug auf den Zeitpunkt der Abstimmung. Der Ausbau der Öffentlichkeit bringt in Bezug auf die Unkorrigierbarkeit von Volksentscheiden keine Verbesserung gegenüber dem heutigen Referendum. Allerdings wird die „Kontrolle von unten“ verbessert, weil die Stimmberechtigten die Abgeordneten kritischer beurteilen können.

Selbstbestimmung

Die Selbstbestimmung wird, wie im ersten Kapitel erläutert, durch die Forderungen nach der Demokratisierung aller Lebensbereiche, einer Minimierung der sozialen Selektivität und der gleichen Chance zur Teilnahme an einem herrschaftsfreien Diskurs bestimmt.

Die Demokratisierung der Gesellschaft wird am besten durch den Ausbau der politischen Öffentlichkeit garantiert, weil insbesondere Massnahmen zur Förderung der politischen Bildung die Demokratisierung der Gesellschaft fördern. Bei einem Ausbau des Referendum, stellen sich in dieser Richtung auch positive Wirkungen ein, weil den Stimmberechtigten mehr Vorlagen unterbreitet

werden und diese somit in einem grösseren Themenbereich die letzte Entscheidungskompetenz haben. Auch ein konstruktives Referendum, mit der zusätzlichen Alternative zur Parlamentsvorlage, erhöht diesen Spielraum. Das abrogative Referendum hat keine nennenswerten positiven Veränderungen im Vergleich mit dem Bisherigen zur Folge, da sich hier nur der Zeitpunkt der Abstimmung verschiebt. Ein Parlamentsquorum vermindert die Selbstbestimmung eher, weil weniger Vorlagen den Stimmberechtigten unterbreitet werden.

Um einen herrschaftsfreien Diskurs über politische Fragen zu garantieren, müssen die Diskursteilnehmer ohne äussere und innere Zwänge aufgrund des rationaleren Arguments entscheiden. Mit einer Schwächung der Interessenverbände ist dieses Postulat in der heutigen Situation am besten umzusetzen, da deren Einfluss nicht auf der Kraft des besseren Argumentes beruht, sondern auf ihrer wirtschaftlichen Stärke und auf ihrer Fähigkeit, Leistungen gegenüber dem Staat zu verweigern. Im Parlament ist die diskursive Auseinandersetzung eher gewährleistet. Allerdings ist ein Milizparlament besonders anfällig für die Einwirkungen von Partikularinteressen (Linder 1998: 40). Ideal im Bezug auf einen herrschaftsfreien Diskurs wäre allerdings, wenn dieser direkt unter den Stimmberechtigten geführt werden könnte. Insbesondere mit einem Ausbau der politischen Öffentlichkeit, der ein Öffentlichkeitsprinzip und Massnahmen im Bereich der Bildung postuliert, wird dieses Ziel am ehesten erreicht. Eine Abschaffung des bisherigen Referendums hat zur Folge, dass das Parlament in Bezug auf die Verbände gestärkt wird und somit dem von Partikularinteressen geleiteten und intransparenten vorparlamentarischen Verfahren weniger Gewicht zukommt. Bei einem Parlamentsquorum wird das Parlament ebenfalls gestärkt, allerdings nicht ganz so stark wie bei einer Abschaffung des Referendums. Das abrogative Referendum hat eine Verminderung des *status quo bias* zu Folge und führt deshalb zu einer Verbesserung der rationalen Entscheidungsfindung. Ein Ausbau des Referendums hingegen stärkt das vorparlamentarische Verfahren und dessen indirekte Wirkungen. Es ist deshalb in der heutigen Situation negativ zu bewerten. Die beim konstruktiven Referendum möglichen Alternativen verbessern die diskursive Auseinandersetzung. Wenn aber mit dem konstruktiven Referendum die Interessenverbände gestärkt werden, wirkt dies den vorher erwähnten Verbesserung entgegen.

Der diskurstheoretische Ansatz enthält aber noch eine zweite Komponente. Nicht nur soll der politische Diskurs „herrschaftsfrei“ sein, sondern es sollen auch alle die gleiche Chance zur Teilnahme

haben. Das Öffentlichkeitsprinzip erhöht die Transparenz des Entscheidungsprozesses und sorgt dafür, dass mehr Stimmberechtigte Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen haben, damit können sie die für oder gegen eine Vorlage angeführten Gründe besser beurteilen, womit ihre Chance zur Teilnahme erhöht wird. Das abrogative Referendum hat durch seine zeitliche Verzögerung Erfahrungseffekte zur Folge und erleichtert insofern den individuellen Zugang zu einem Thema. Damit wird auch die Chance zur Teilnahme am Diskurs verbessert. Das Parlamentsquorum und die Abschaffung des Referendums vermindern die Zahl der zu unterbreitenden Vorlagen und haben demzufolge einen negativen Effekt auf die Teilnahmemöglichkeiten. Das konstruktive Referendum verbessert die Fähigkeit der Stimmberechtigten, die Gültigkeit von Gründen zu beurteilen nicht. Deshalb ist es gleichwertig zum heutigen Referendum.

Die soziale Selektivität wird vor allem durch eine Selbstzensur der unteren Schichten bestimmt. Um diese zu verringern, müssen Vorlagen möglichst einfach konzipiert sein. Bei der Bewertung schneiden aus verschiedenen Gründen die Abschaffung des Referendums und der Ausbau der Öffentlichkeit am besten ab. Eine Abschaffung hat eine Stärkung der Wahlen und der Parteien zur Folge. Wahlen sind nach Scharpf eher dazu geeignet, die Selbstzensur der Unterschichten zu beheben, weil die Wahl einer Partei und ihr Programm weniger komplex ist als die Abstimmung über eine einzelne Sachvorlagen. Der Ausbau der Öffentlichkeit will dieses Defizit durch geeignete Bildungsmaßnahmen verringern. Das abrogative Referendum und das Parlamentsquorum werden gleichwertig, in einer etwas schwächeren Form als die beiden erstgenannten, bewertet. Das abrogative Referendum erlaubt es den Stimmberechtigten Erfahrungen mit einem Gesetz zu sammeln und somit dessen Konsequenzen besser einzuschätzen. Das Parlamentsquorum verringert die Zahl der Abstimmungsvorlagen und stärkt die Stellung des Parlaments und der Wahlen. Dies hat, in einer abgeschwächten Form, die gleichen positiven Auswirkungen, wie eine Abschaffung des Referendums. Der Ausbau des Referendums verschärft diese Konsequenzen in der entgegengesetzten Richtung verschärfen und wird deshalb dieser Norm am wenigsten gerecht.

Verfahrensorganisation

Die dritte Norm, eine effiziente Verfahrensorganisation, wird durch die Elemente der Zeiteffizienz und die Behebung des *status quo bias* definiert. Das zweite Element wurde nicht im ersten Kapitel der Normen behandelt, sondern aus den Defiziten des bisherigen Referendums generiert.

Durch die Abschaffung des Referendums fallen das zeitaufwendige Vernehmlassungsverfahren und der *status quo bias* weg. Das Parlamentsquorum wirkt sich ähnlich aus, wenn auch der Effekt etwas schwächer ist. Ein abrogatives Referendum verringert durch den Einbezug von Erfahrungswissen der Stimmberechtigten bei der Abstimmung einerseits den *status quo bias*, andererseits wird unter dem Gesichtspunkt der Zeiteffizienz gegenüber dem bisherigen Referendum keine Änderung erzielt. Bei einem Ausbau der Öffentlichkeit besteht die Gefahr, dass sich das Verfahren durch die erhöhten Anforderungen an den Diskurs, verlangsamt. Der *status quo bias* hingegen wird durch eine „aufgeklärtere“ Öffentlichkeit verringert.

Das konstruktive Referendum wirkt sich nicht auf die Verhaltensanomalie aus. Auf der Ebene der Zeiteffizienz sind zwei Szenarien denkbar. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass unbestrittene Punkte in den Gegenvorschlag aufgenommen werden und das konstruktive Referendum somit die rasche Einführung dieser Neuerungen ermöglicht. Andererseits entwertet eine Inflation von konstruktiven Referenden das vorparlamentarische Verfahren. Dies bringt Unsicherheiten mit sich, die durch noch unsichere Kompromisse als bisher, in langwierigen Verhandlungen beseitigt werden müssen.

Ein Ausbau des Referendums hat im Vergleich zu den anderen Reformvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Zeiteffizienz und der Verringerung des *status quo bias* die negativsten Auswirkungen auf das Verfahren, da sich die unter der Abschaffung des Referendums diskutierten Punkte in ihr Gegenteil umkehren.

Ferner ist zu beachten, dass mit Aufkommen einer neoliberalen Ideologie, dem „Thatcherismus“ und den „Reagonomics“ (Schedler 1996: 2f.) auch in der Schweiz vermehrt über eine Verwaltungsreform nachgedacht wird. Mit dieser Reform ergäben sich auch Änderungen für das Zusammenspiel zwischen Parlament, Verwaltung und Stimmberechtigten.

Die Auswirkungen einer solchen Reform auf die direktdemokratischen Instrumente sind ungewiss. Nach Schedler (1996: 108) müsste ein Referendum der starken Outputorientierung dieses Systems angepasst werden. In diesem Rahmen ist z.B. über ein Produktreferendum nachzudenken.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das fakultative Referendum anfänglich nur zur Erweiterung der Partizipationschancen der Stimmberechtigten gedacht, in der Praxis vor allem eine Stärkung der Verbände bewirkt hat. Zwar kam es zu einer sukzessiven Erweiterung der Themenbereiche der Partizipation, gleichzeitig aber wurde der Entscheidungsprozess durch das vorparlamentarische Verfahren intransparent und verlangsamt. Die Reformvorschläge versuchen diese Defizite auf verschiedene Arten aufzuheben, bewegen sich jedoch, wie in der Einleitung besprochen, in zwei sich überlappenden Spannungsfeldern. Die Pole des ersten Spannungsfeldes, werden durch die Repräsentation von Entscheidungskompetenzen und die direkte Partizipation bestimmt. Die Spannung des zweiten Feldes besteht zwischen der Forderung nach Mitsprache aller und der effizienten Ausgestaltung der Verfahrensorganisation. Die Spannungsfelder überlappen sich insofern, als die Befürworter (Borner et al. 1994) der Delegation von Entscheidungskompetenzen auch ein effizienteres und innovationsfähigeres Verfahren erwarten. Die Abschaffung des Referendums und das Parlamentsquorum bewirken durch eine Stärkung des Parlaments eine Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des politischen Systems an die Anforderungen der Umwelt. Dieser Vorteil wird aber im zweiten Spannungsfeld mit einem Verlust der Kontrolle von unten und somit der Volkssouveränität "erkauft". Die Selbstbestimmung der Stimmberechtigten kann auf unterschiedliche Weise durch ein konstruktives oder abrogatives Referendum sowie durch einen Ausbau der Öffentlichkeit verbessert werden. Es müssen aber Effizienzverluste in Kauf genommen werden. Ein Ausbau des heutigen fakultativen Referendums wird wohl eine Machterweiterung der Verbände zur Folge.

6 Fazit

Aus den im letzten Kapitel genannten Konflikten wird deutlich, dass es keinen Reformvorschlag gibt, der alle Defizite des fakultativen Referendums behebt. Welcher Vorschlag zu favorisieren ist, hängt von der Priorisierung der Defizite ab. Deshalb wird im folgenden auf drei mögliche Gewichtungen näher eingegangen. Erstens die Schwächung der Interessenverbände gegenüber den Parteien, zweitens der Ausbau der Selbstbestimmung und drittens die Verbesserung der Zeiteffizienz des Verfahrens.

Schwächung der Verbände und Stärkung der Parteien

Die Forderung nach einer Schwächung der Verbände wird mit drei Argumenten begründet. Erstens haben Interessenverbände im Gegensatz zu Parteien keine demokratische Legitimation, da sie sich keinen demokratischen Wahlen stellen müssen. Auch sind sie in ihren Strukturen weniger demokratisch organisiert als politische Parteien. Zweitens sind Verbände nur auf Partikularinteressen ausgerichtet und übernehmen damit keine Verantwortung für eine ausgewogene Gesamtpolitik, sondern kann sich ohne Rücksichtnahme auf allfällige negative Auswirkungen in anderen Politikbereichen auf die Durchsetzung seiner Interessen beschränken. Ausserdem sind nicht alle Interessen gleichermassen konflikt- und organisationsfähig. Organisationsfähig ist, wer Nichtmitglieder von den Vorteilen der Mitgliedschaft ausschliessen kann. Öffentliche Güter sind deshalb weniger organisationsfähig als exklusive Güter. Besitzer oder Anbieter exklusiver Güter sind also häufig konfliktfähig, d.h. sie können Leistungen verweigern, auf die Dritte angewiesen sind (Olson 1968). Drittens schieben sich die Interessengruppen zwischen die Stimmberechtigten und den politischen Entscheid und monopolisieren zusammen mit den Parteien den politischen Prozess (Borner et al. 1994).

Selbstbestimmung

Die zweite mögliche Gewichtung ist ein Festhalten an den Forderungen nach Selbstbestimmung und Volkssouveränität, auch wenn damit in Kauf genommen wird, dass der Einfluss der Interessenverbände zunimmt. Durch eine Demokratisierung aller Lebensbereiche und besonders des Politischen kann erreicht werden, dass sich die Stimmberechtigten vom

Einfluss der Interessenverbände emanzipieren. Anzustreben ist ein direktdemokratisches Instrument, das die Partikularinteressen nicht begünstigt und sie gegenüber den Stimmberechtigten schwächt.

Zeiteffizienz und Anpassungsfähigkeit

Eine dritte mögliche Gewichtung ist die Akzentuierung der Zeiteffizienz. Insbesondere wird gefordert, dass sich das schweizerische politische System schneller an sich wandelnde Umweltbedingungen anpassen müsse. Die Vertreter dieser Gewichtung, (vgl. anstatt vieler Borner et al. 1994), sehen den Hauptnachteil des schweizerischen politischen Systems in dessen „Überbremsung“ durch das fakultative Referendum. Die Zeitineffizienz des Systems beruht hauptsächlich auf dem grossen Einfluss der Interessenverbände im vorparlamentarischen Verfahren.

Irreversibilität von zukünftigen Varianten

Bevor jedoch erörtert werden kann, unter welcher Gewichtung welcher Reformvorschläge zu bevorzugen ist, muss noch ein weiterer Punkt geklärt werden. Bei der Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente darf ihre Irreversibilität nicht ausser Acht gelassen werden. Ein direktdemokratisches Recht kann, einmal eingeführt, kaum wieder abgeschafft werden, da die dazu Berechtigten ihre Zustimmung geben müssten. Die Stimmberechtigten werden ihre politischen Rechte aber kaum ohne Kompensation aufgeben. Die Einführung von neuen direktdemokratischen Rechten, deren Auswirkungen auf den politischen Prozess noch unsicher sind, ist deshalb immer mit dem Risiko verbunden, das Instrument nicht mehr zurücknehmen zu können, selbst wenn es sich nicht wie erhofft auswirken sollte. Beim konstruktiven Referendum ist diese Unsicherheit evident, da sowohl denkbar ist, dass es zu einer Schwächung der Verbände führt, aber auch das Gegenteil ist möglich.

Lösungsvorschläge

Nur der Ausbau der politischen Öffentlichkeit steht ausserhalb der zwei Spannungsfelder, weil er nicht von einem *trade off* von Partizipation und Effizienz betroffen ist. Von vermehrter Öffentlichkeit profitiert jede Demokratie. Dieser Reformvorschlag wird deshalb uneingeschränkt unterstützt.

Eine Schwächung der Interessenverbände kann am besten durch die vollständige Abschaffung des Referendums erreicht werden (Germann 1975). Wie gezeigt wurde, kann so zwar die Einflussnahme der Verbände nicht vollständig unterbunden, aber doch wesentlich eingeschränkt werden. Die

Einführung eines Parlamentsquorums und die Ersetzung des heutigen Referendums durch ein abrogatives sind eher möglich, da den Stimmberechtigten eine Kompensation für das heutige Referendum angeboten wird. Wegen des oben diskutierten Risikos der Irreversibilität ist von einer Einführung des konstruktiven Referendums zur Schwächung der Verbände eher abzusehen. Hinzu kommt, dass Verbände bei einem institutionellen Umbau versuchen werden, neue Einflussmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen, namentlich im Parlament.

Für eine Stärkung der Selbstbestimmung wäre vor allem die Einführung des konstruktiven Referendums hilfreich. Doch auch eine Ausdehnung der Referendumsbereiche würde die Selbstbestimmung verbessern. Diese Vorschläge können aber die gewünschte Wirkung nur entfalten, wenn gleichzeitig auch die politische Öffentlichkeit verstärkt gefördert wird. Damit die neuen demokratischen Rechte nicht wieder von den Verbänden instrumentalisiert werden, braucht es kompetentere und mündigere Stimmberechtigte sowie institutionelle Veränderungen. Vor allem in der Initiationsphase eines Referendums sind nicht die Stimmberechtigten aktiv, sondern die Verbände, sie entscheiden ob ein Referendum ergriffen werden soll. Dieser Einfluss kann durch ein obligatorisches Referendum beseitigt werden. Dies führt aber zu wesentlich mehr Abstimmungen und die Stimmberechtigte müssten sich quasi die gleiche Sachkompetenz erarbeiten wie Parlamentsmitglieder. Damit wird ersichtlich, dass der Ausbau der direktdemokratischen Rechte zwar am besten den im ersten Kapitel aufgestellten Normen entspricht, in der Praxis aber bildungsschwache Schichten benachteiligt und utopische Züge annimmt.

Zur Verbesserung der Zeiteffizienz sind die gleichen Reformvorschläge geeignet wie zur Schwächung der Verbände, sie werden aber aus einer anderen Perspektive gefordert. Von Borner et al. (1994) wird insbesondere ein Parlamentsquorum propagiert.

Jede der hier vorgestellten 6 Alternativen zum heutigen Referendum hat eindeutige Nachteile. Es ist deshalb nicht möglich, eine allen Normen gerecht werdende Änderung des Referendums vorzuschlagen. Die Abschaffung des fakultativen Referendums scheint unter den gegebenen Umständen die einzige sichere Möglichkeit zu sein, den Einfluss der Interessenverbände wirksam zu beschneiden. Auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit bildungsschwacher Schichten ist die Schwächung dieses Einflusses ein wichtiges Anliegen. Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, dass zur Verbesserung der Selbstbestimmung die Selbstbestimmung beschnitten werden muss. Weil keine Abänderung des heutigen Referendums möglich ist, die dessen Nachteile mit Sicherheit vermeiden lässt, kann die Abschaffung des fakultativen Gesetzesreferendums gefordert werden. Einzig das konstruktive Referendum würde noch einen Ausweg aus diesem Dilemma bieten. Wie oben skizziert, ist die Einführung mit einem Risiko behaftet, nämlich dass anstatt der erhofften positiven Auswirkungen auf mehr Mitbestimmung der Stimmberechtigten der Einfluss der Interessenverbände weiter zunimmt.

7 Bibliographie

AUBERT, Jean-François (1994): „Considerations sur la réforme des droits populaires fédéraux“. *Revue de droit suisse* 1994 I/4: 295-330.

BÄUMLIN, Richard (1978): *Lebendige oder gebändigte Demokratie?* Basel: Z-Verlag.

BORNER, Silvio, Aymo BRUNETTI und Thomas STRAUBHAAR (1994): *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich.

BORNER, Silvio und Hans RENTSCH (Hrsg.) (1997): *Wieviel Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur / Zürich: Rüegger.

BRUNETTI, Aymo (1997): „Status Quo-Bias und fakultatives Referendum“, in Silvio BORNER und Hans RENTSCH (Hrsg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger, 167-181.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Hrsg.) (1979): *Massnahmen zur Erhöhung der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Stimm- und Wahlabstinenz vom 18. Dezember 1978*. Bern.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977): *Bericht*. Bern.

FARAGO, Peter und Heinz RUF (1992): „Verbände und öffentliche Politik – Staatstätigkeit ausserhalb des Staates?“, in Heidrun ABROMEIT und Werner POMMEREHNE (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern.

FREY, Bruno S. (1997): „Neubelebung: Direkte Demokratie und dynamischer Föderalismus.“, in Silvio BORNER und Hans RENTSCH (Hrsg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger, 193-203.

GERMANN, Raimund E. (1975): *Politische Innovation und Verfassungsreform*. Bern/Stuttgart: Haupt.

GERMANN, Raimund E. (1993): *Staatsreformen. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern/Stuttgart: Haupt.

GRAF, Martin (1993): „Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte“. *Gesetzgebung heute* 1993/1: 69-83.

GRUNER, Erich (1956): *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*. Erlenbach/Zürich/Stuttgart: Eugen Rentscht.

GRUNER, Erich und Hans HERTIG (1983): *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*. Bern: Haupt.

HABERMAS, Jürgen (1985): *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- HELD, David (1987): *Models of Democracy*. Oxford: Polity Press.
- HELD, David (1995): *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanfordpress.
- KANT, Immanuel (1995): „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“, in *Werke in sechs Bänden*, Bd. 6. Köln.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (1997): „Vom Mythos der politischen Führung“, in Silvio BORNER, und Hans RENTSCH (Hrsg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger, 247-257.
- KOLLER, Heinrich (1997): „Die Reform der Volksrechte“, in Silvio BORNER und Hans RENTSCH (Hrsg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger, 25-49.
- KRIESI, Hanspeter (Hrsg.) (1993): *Citoyenneté et démocratie directe: compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zürich: Seismo.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies, patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*. New Haven/London.
- LINDER, Wolf (1987): *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf (1992): „Staatshandeln zwischen Akzeptanz und Blockade: Wie prägend ist das ‚Volk‘?“, in Heidrun ABROMEIT und Werner POMMEREHNE (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern.
- LINDER, Wolf (1998): *Schweizerische Demokratie*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- LONGCHAMP, Claude (1993): „Das Entscheidungsverfahren beim Konstruktiven Referendum. Vorschläge für die Ausgestaltung eines neuen Volksrechts“. *Gesetzgebung heute* 1993/1: 53 - 65.
- MACPHERSON, Crawford Brough (1983): *Nachruf auf die liberale Demokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- MADISON, James, Alexander HAMILTON und John JAY (1982): „The Federalist Papers“ in Garry WILLS (ed.): *The federalist Papers*. New York: Bantam Books.
- MÜLLER, Jörg-Paul (1993): *Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung*. München: dtv.
- NEIDHART, Leonhard (1970a): *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*. Bern: Francke.
- NEIDHART, Leonhard (1970b): *Reformen des Bundesstaates*. Bern: Francke.
- NEIDHART, Leonhard (1992): „Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Systems“ in Heidrun ABROMEIT und Werner POMMEREHNE (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern.
- OLSON, Mancur (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektive Güter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1992): *Du contrat social*. Paris: Flammarion.

- SCHARPF, Fritz (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz.
- SCHEDLER, Kuno (1996): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- SCHMIDT, Manfred G. (1997): *Demokratiethorie*. Opladen: Leske & Budrich.
- SCHUMPETER, Joseph (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Tübingen/Basel: Franke.
- TRECHSEL, Alexander und Hanspeter KRIESI (1996): „Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System“ in Michael GALLAGHER und Pier Vincenzo ULERI: *The Referendum Experience in Europe*. London/New York: 185-208
- TSCHANNEN, Pierre (1995): *Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*. Basel und Frankfurt a. M.
- VILMAR, Fritz (1973): *Strategien der Demokratisierung*. Darmstadt/Neuwied, 2 Bände.
- VOX Analyse (1995): Nummer 56.