

Peter Lewisch, Wien

Direkte Demokratie: Chancen und Risken – Eine Einführung

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Demokratie als Volksherrschaft
- III. Konzeptiver Bezugsrahmen für die Diskussion um eine Erweiterung direkt-demokratischer Instrumente
 - A. Hintergrund und Fragestellung
 - B. Maßgebliche Bezugspunkte
- IV. Chancen
- V. Nachteile einer Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente
(als relative Verschlechterung zum Status Quo)
 - A. Themenfokussierung und Überblick
 - B. Umgang mit diesen Gefahren
 - 1. Durchkreuzung der „Mainstream-Politik“, drohende Inkonsistenzen
 - 2. Nachteile durch ein „zu viel“ an (direkter) Mehrheitsdemokratie
 - 3. Spezielle demokratische Reife als Voraussetzung des Ausbaus direkt-demokratischer Instrumente?
- VI. Fragestellung für dieses Symposion

I. Einleitung

Warum eine Veranstaltung – und warum eine Publikation – zum Thema „direkte Demokratie“; ist nicht schon alles gesagt? Vieles ist in der Tat gesagt und vieles ist mit der jeweiligen Überzeugung gesagt, dass es nichts Besseres oder eben nichts Schlechteres gibt, als das Volk unmittelbar bei politischen Entscheidungen zu Wort kommen zu lassen. Diese Veranstaltung hat einen anderen Fokus. Es geht nicht um ein „Bekenntnis“ zu dem einen oder anderen Modell und dem nachfolgenden verfassungspolitischen Bemühen um dessen Umsetzung. Diese Veranstaltung verfolgt zwei Ziele: Sie will in einem ersten Teil die funktionale Leistungsfähigkeit direkt-demokratischer Instrumente analysieren, also der Frage nachgehen, welche Ziele direkt-demokratische Instrumente erreichen sollen und überhaupt erreichen können. Dabei geht es um eine analytische, aber vor allem auch empirische Untersuchung der Wirkungsweise dieser Instrumente; auch und gerade im internationalen Vergleich. Und sie will in einem zweiten Teil Grundlagen, Entwicklungen, Möglichkeiten und Grenzen direkt-demokratischer Instrumente in Österreich ausloten. All das in „unaufgeregter“ wissenschaftlicher Analyse und in – möglichst umfassender – Abwägung von Chancen und Risken. Dazu die nachfolgende Einleitung.

II. Demokratie als Volksherrschaft

Demokratie ist Volksherrschaft; sie ist „government of the people, by the people and for the people“. Aber wie soll das Volk herrschen? Und: Welche Teile des Volkes sollen – nach welchen Regeln – das Sagen haben und die Regeln und die konkreten Sachentscheidungen bestimmen können, die auch für die anderen gelten? Ein elitäres „government of the few, by the few, but for everybody“ wäre infolge der mangelnden Anteilhabe der Mehrheit am Entscheidungsprozess zu wenig. Aber wie sieht es aus mit allgemeinen Wahlen, bei denen die Mehrheit (nach Proportionalitätswahlrecht oder echtem Mehrheitswahlrecht) entscheidet? Je überwältigender die Mehrheit, umso „überwältigter“, wie man gerne formuliert, die Minderheit. Vox populi – vox dei; oder doch nur das Diktat der Masse?

Demokratie beruht auf der Identität von Herrschenden und Beherrschten. Wer sonst, als die Mehrheit der Bürger soll letztlich – in der repräsentativen Demokratie genauso wie in der direkten Demokratie – das Sagen darüber haben, wo es politisch langgeht? Aber wie genau soll die Willensbildung erfolgen und wie ist der Schutz der Minderheiten sicherzustellen, ohne das Wesen der Mehrheitsentscheidung zu gefährden? Es handelt sich um zentrale Fragen von Staat und Recht und um grundlegende Zielkonflikte im Spannungsfeld von Volks(mehrheits)herrschaft und Minderheitenschutz. So darf es nicht überraschen, dass sich diesbezüglich bis dato kein universell anwendbares (demokratisches) Idealsystem gefunden hat. Es bestehen in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche institutionelle „Mischungsverhältnisse“ der in Betracht kommenden (direkt-)demokratischen Parameter, die in aller Regel in ein – auf „Checks and Balances“ aufgebautes – Gesamtsystem eingebettet sind. Es bestehen damit aber auch Erfahrungen im Umgang mit den diesbezüglichen Regelsystemen. Diese bestehenden Systeme lassen sich daher in ihrer konkreten funktionalen Leistungsfähigkeit zur Zielerreichung systematisch untersuchen und fruchtbar machen.

Die vorgenannten „unterschiedlichen Mischungsverhältnisse“ bilden in der Sache ein breites Spektrum an Modellen zwischen den beiden (Extrem-)Polen der vollständig mediatisierten (repräsentativen) Demokratie einerseits und einer reinen „direkten Demokratie“ (in der alle Entscheidungen unmittelbare Volksentscheide sind) andererseits. Österreich steht in diesem Spektrum dem Pol der „repräsentativen Demokratie“ deutlich näher: Österreich ist verfassungsrechtlich mit Sicherheit keine plebisitzäre Demokratie; es verfügt über schwach ausgeprägte direkt-demokratische Instrumente und diese sind auch noch – jedenfalls auf nationaler und regionaler Ebene – vergleichsweise von geringer praktischer Bedeutung.

Damit stellt sich die Frage, ob es „Sinn macht“, in Österreich direkt-demokratische Instrumente auszubauen. Diese Frage lässt sich nur dann beantworten, wenn klar ist, welchen „Sinn“ ein Ausbau direkt-demokratischer Instrumente überhaupt machen soll. Welche Ziele wollen wir – und welche Ziele können wir – mit dem Ausbau direkt-demokratischer Instrumente erreichen? Und welche Chancen und Risken verbinden sich damit? Dazu sogleich.

III. Konzeptiver Bezugsrahmen für die Diskussion um eine Erweiterung direkt-demokratischer Instrumente

A. Hintergrund und Fragestellung

Worum geht es also bei einem Ausbau direkt-demokratischer Instrumente? Es geht zunächst um Regeländerungen (Politikbeschränkungen), also um Änderungen in den institutionellen Spielregeln demokratischer Willensbildung. Und es geht um die Chancen und Risken, um die Kosten und Nutzen, die sich mit einer solchen Regeländerung verbinden.

Eine solche Änderung der demokratischen Spielregeln soll im Ergebnis „die Welt verbessern“; sie soll also den Staat und die demokratischen Institutionen in Hinblick auf die Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele (dazu sogleich) stärken – und nicht schwächen. Der Ausbau direkt-demokratischer Instrumente steht insoweit daher am Prüfstand seiner funktionalen Eignung zu dieser Zielerreichung.

- Zu fragen ist insoweit zu allererst, ob eine Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente überhaupt von praktischer Relevanz für das praktische Funktionieren des Staates und die Verwirklichung der Staatsaufgaben ist oder ob es sich dabei schon ganz grundsätzlich nur um eine – letztlich belanglose – reine „Institutionen-Behübung“ handelt.
- Zu fragen ist – eine Relevanz direkt-demokratischer Instrumente einmal bejaht – sodann, ob der in Rede stehende Ausbau direkt-demokratischer Instrumente die Staatsperformance verbessert, verschlechtert oder im Wesentlichen gleich belässt.

Beide Fragen lassen sich analytisch und empirisch untersuchen. Dies soll im ersten Teil dieser Veranstaltung geschehen.

- Die Implikationen vor dem Hintergrund der konkreten österreichischen Situation sind dann im zweiten Teil der Veranstaltung zu untersuchen.

B. Maßgebliche Bezugspunkte

Sind nun im Sinne der vorgenannten Fragestellung direkt-demokratische Instrumente von Relevanz für eine Verbesserung der demokratischen Institutionen? „Können“ direkt-demokratische Instrumente überhaupt die Welt verbessern? Über diese Frage lässt sich sinnieren und philosophieren; beides soll im Rahmen dieser Veranstaltung nicht geschehen. Stattdessen geht es um die Bereitstellung eines Beurteilungsrahmens für die Beantwortung dieser Frage aufgrund theoretischer Analyse und empirischer Forschungsergebnisse.

Bezugspunkt dieses vorstellbaren Verbesserungspotenzials ist die Leistungsfähigkeit derartiger institutioneller Änderungen in Hinblick auf die Kernparameter der Staatsperformance. Warum? Weil über die Wichtigkeit dieser Faktoren weitgehende Einigkeit besteht. Es handelt sich dabei um die rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Kerngrößen staatlichen Handelns: Wirtschaftswachstum, Größe des Staatssektors, Staatsverschuldung, Korruption, etc.

Es geht aber nicht nur um derartige Makrogrößen, sondern auch durchaus um die subjektive Zufriedenheit (und das „Glücksgefühl“) des Einzelnen, also

um das institutionell begründete Wohlbefinden, wie sich dieses etwa aus dem Bewusstsein ergeben könnte, auf direkt-demokratischem Wege mehr zum Staatsgananzen beitragen zu können oder sich mehr mit dem Staat und dessen Tätigkeit identifizieren zu können. Eine erhöhte Zufriedenheit könnte sich aber auch ganz allgemein aus einer erhöhten Legitimationsdichte staatlicher Entscheidungen und deren erhöhter gesellschaftlicher Akzeptanz ergeben.

Zu fragen ist daher: Gibt es reale Effekte direkt-demokratische Instrumente? Und wenn ja, welche direkt-demokratischen Instrumente generieren welche Effekte? In diesem Lichte lassen sich sodann Chancen und Risken eines Ausbaus direkt-demokratischer Instrumente beurteilen.

IV. Chancen

In Rede stehen Verbesserungsmöglichkeiten des Status Quo. Es geht also nicht um eine institutionelle Parallelwelt („Utopia“) und deren bestmögliche direkt-demokratische Ausgestaltung, sondern um konkrete Verbesserungen gegenüber dem aktuellen verfassungsrechtlichen Zustand, wie dieser gegenwärtig in Österreich besteht. Verbesserungen sind, wie im vorigen skizziert, in zweierlei Richtungen vorstellbar, nämlich in Bezug auf Kerngrößen der Staatsperformance und im Hinblick auf die subjektive Zufriedenheit und die Legitimation und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen.

Zunächst zum analytischen Hintergrund. Am Beginn dieser Überlegungen steht eine Frage, nämlich ob es überhaupt grundlegende – institutionell begründende – Defizite der repräsentativen Demokratie gibt, die sich allenfalls durch den Einsatz direkt-demokratischer Instrumente korrigieren lassen. Diese Frage lässt sich eindeutig im bejahenden Sinn beantworten: Diese Defizite ergeben sich schon allein aus der Grundstruktur der repräsentativen Demokratie, bei der die gewählten Volksvertreter zwar das Volk vertreten, aber jeden Anreiz haben, ihren Eigennutzen zu maximieren („Principal – Agent – Relationship“). Dazu kommt, dass die gewählten Volksvertreter bei der Wahrnehmung der „Volksinteressen“ nur einer sehr eingeschränkten Verantwortlichkeit/Accountability unterliegen. Daraus resultiert strukturell eine Distanz zur und Abgehobenheit gegenüber der allgemeinen Bevölkerung und deren Präferenzen. Die vorerwähnte Accountability ergibt sich primär in Form der nächsten Wahlen, bei denen sich die Repräsentanten der (Wieder-)Wahl zu stellen haben. Diese Wahl erschöpft sich aus Bürgersicht in dem sehr groben Instrument einer linearen Ja-Nein-Entscheidung. Vor allem aber: In einer eigennutzgetriebenen Politik besteht das primäre Interesse der Regierung (und auch das der einzelnen Parlamentarier) in der eigenen Wiederwahl. Unmittelbare Folge daraus ist eine politikgetriebene – nämlich wiederwahlgetriebene und daher wahlzyklusgetriebene – Regierungsarbeit. Im Einzelnen bedeutet das eine wahlzyklusgetriebene Wirtschaftspolitik mit einer (teuren) Expansion im Vorfeld von Wahlen, eine Politik wahlbezogener Geschenke, eine stetige Ausweitung der Staatsverschuldung, Stimmentausch der Parteien mit übergroßen Staatsausgaben, Bedienung der eigenen Interessengruppen etc. Eben diese wahlzyklusgetriebenen Entscheidungsanreize bestehen in der direkten Demokratie nicht.

Insoweit gibt es daher ein strukturelles Potenzial für Verbesserungen; und zwar in zweierlei Hinsicht. Einmal unmittelbar dahingehend, dass der Einsatz direkt-demokratischer Entscheidungen die überkommene Politik „entmachtet“, also die – dem unmittelbaren Volksentscheid eröffneten – Entscheidungsbereiche dem wiederwahlbezogenen Entscheidungskalkül der Berufspolitiker entzieht und der unmittelbaren Präferenzentscheidung des Wahlvolks überträgt. Und sodann durch eine mittelbare Erhöhung der Accountability dadurch, dass die Politik der Volksvertreter im Schatten direkt-demokratischer Instrumente (und damit der jederzeitigen Möglichkeit ihres Einsatzes) zu erfolgen hat. Insoweit kommt es zu einer – direkten und indirekten – Disziplinierung der Berufspolitik.

Die Größe dieses Verbesserungspotenzials hängt dabei naheliegender Weise zunächst einmal vom Ausmaß der Defizite des bestehenden Status Quo in concreto ab und sodann selbstredend auch davon, inwieweit die konkret eingesetzten direkt-demokratischen Instrumente geeignet sind, Abhilfe zu schaffen.

Dazu kommen die „originären“ Chancen direkt-demokratischer Instrumente, die sich schlicht aus der gesteigerten Teilhabe des direkten Volkswillens an den politischen Entscheidungen ergibt („government by the people“).

V. Nachteile einer Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente (als relative Verschlechterung zum Status Quo)

A. Themenfokussierung und Überblick

Die Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente könnte grundsätzlich auch nachteilige Effekte generieren. Auch insoweit geht es wieder nicht um bloße hypothetische Gefahren einer institutionellen Parallelwelt, sondern um allfällige – konkrete – Gefahren, die sich ausgehend von einem bestehenden konkreten (hier: österreichischen) Status Quo spezifisch aus der Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente ergeben.

Welche Nachteile können sich nun aus welchen direkt-demokratischen Instrumenten ergeben?

Derartige Gefahren sind insbesondere in dreierlei Hinsicht vorstellbar:

- Einmal als mögliche nachteilige Entwicklungen der vorgenannten Kerngrößen der Staatsperformance (zB iS von „direkter Demokratie als Umverteilungs-Selbstbedienungsladen wechselnder Mehrheiten“).
- Sodann in Hinblick auf mögliche Nachteile in Bezug auf die soziale und politische Kohärenz (in Form einer Durchkreuzung der Politik-Entscheidungen der Volksrepräsentanten).
- Und drittens in Hinblick auf die Möglichkeit eines gezielten Einsatzes dieses Instruments zur Unterdrückung einer Minderheit durch die Mehrheit.

Was die mögliche negative Beeinflussung der Staatsperformance anlangt, stellt sich die Frage, ob sich unterschiedliche direkt-demokratische Instrumente auf unterschiedliche Weise – insbesondere in Hinblick auf die Initiative zum Volksentscheid – auswirken. Diese Frage lässt sich empirisch untersuchen; und das soll auch im ersten Teil dieser Veranstaltung geschehen.

Im Übrigen besteht aber in Hinblick auf direkt-demokratische Instrumente insoweit eine Asymmetrie, als es kein – der wahlzyklusgetriebenen Politik in der

repräsentativen Demokratie vergleichbares – inhärentes Defizit direkt-demokratischer Instrumente gibt. Die „Hauptgefahr“ direkt-demokratischer Instrumente besteht in einer Verstärkung der Gefahren der „(Mehrheits-)Demokratie als solcher“. Dazu sodann im Nachfolgenden.

B. Umgang mit diesen Gefahren

1. Durchkreuzung der „Mainstream-Politik“, drohende Inkonsistenzen

Ein erster Bereich möglicher Nachteile kann sich daraus ergeben, dass es bei Verstärkung direkt-demokratischer Instrumente zu einer – gezielten oder auch unbewussten – Durchkreuzung der Politik-Entscheidungen der Volksvertretungen kommen kann. Dies erscheint deshalb vorstellbar, weil direkt-demokratische Entscheidungen auch ganz punktuell (iS einer „Single-Issue-Politik“) erfolgen können, die die Anreize einer umfassenden – von den Volksvertretern definierten – Gesamtpolitik verwässern, stören oder auch ganz gezielt konterkarieren können. Direkt-demokratische Entscheidungen könnten solcherart als „Störfeuer“ gegenüber einer kohärenten Regierungspolitik (Wirtschafts-, Sozial- oder auch Rechtspolitik) fungieren. Allerdings erscheint in diesem Zusammenhang die Frage durchaus offen, wer in erster Linie dazu berufen ist, die Fixpunkte einer Sachpolitik zu definieren, das Volk selbst oder seine Vertreter.

Neben einer Störung politischer Kohärenz sind auch Nachteile durch Neid- und Missgunst-getriebene Politik zu nennen.

2. Nachteile durch ein „zu viel“ an (direkter) Mehrheitsdemokratie

Die Hauptprobleme des Ausbaus direkt-demokratischer Instrumente ergeben sich aber im Zusammenhang mit den Auswirkungen eines unmittelbaren Volks(mehrheits)entscheids.

Bei direkt-demokratischen Instrumenten geht es im Verhältnis zur repräsentativen Demokratie daher nicht um etwas grundlegend anderes, sondern um ein „Mehr von demselben“, nämlich um ein Mehr an unmittelbaren Auswirkungen des Mehrheitswillens der (wahlberechtigten) Bevölkerung. Mehrheitsmeinungen werden sich – und sollen sich – in repräsentativer und auch in direkter Demokratie tendenziell durchsetzen; dies ist ja das Wesen der Volksherrschaft.

Auch die repräsentative Demokratie ist Mehrheitsdemokratie. Auch in der repräsentativen Demokratie sagt die Mehrheit der Bürger, wo es politisch lang geht. Auch Politiker in repräsentativen Demokratien gehen scharf an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen und oft genug auch darüber hinaus.

Wo liegen nun die Gefahren? Zuallererst geht es hier – sowohl bei der repräsentativen, wie auch bei der direkt-demokratischen Demokratie – um solche Entscheidungen, die sog. „externe Effekte“ auslösen. Solange der Einzelne selbst alle (positiven und negativen) Konsequenzen seiner Entscheidung trägt, liegt es an ihm selbst, die entsprechenden Abwägungen zu treffen und zu verantworten. Eine Korrektur dieser Entscheidungen ist diesfalls nur auf – vielleicht wohlmeinender – paternalistischer Grundlage möglich. Anders aber bei externen Effekten, bei denen zumindest ein Teil der (negativen) Auswirkungen einer Entscheidung die anderen trifft. Diesfalls besteht – in direkter wie in indirekter

- Demokratie der Anreiz, Entscheidungen zum eigenen Vorteil und zu Lasten Dritter zu treffen.

Im Grunde gibt es bei sehr vielen politischen Entscheidungen Auswirkungen auf die Mitbürger. Kann nun aber die Mehrheit ganz gezielt die Minderheit mit den Negativ-Auswirkungen der eigenen Entscheidung belasten, so ergibt sich eine verzerrte Entscheidungsgrundlage und auch eine verzerrte Entscheidung im Ergebnis. Dies kann von finanziellen/steuerlichen Umverteilungsmaßnahmen (Bsp: Soll die Gruppe der reichsten 40% der Bevölkerung finanzielle Sonderopfer zugunsten der weniger reichen 60% erbringen?), Fragen der Erbringung von tatsächlichen Sonderleistungen (Bsp: Soll die kleine Gruppe der zukünftigen 18-jährigen männlichen Bevölkerung ein Sonderopfer in Form eines verpflichtenden Militär- oder Zivildiensts zugunsten der Mehrheit erbringen?), über Fragen der kulturellen und religiösen Identität (Bsp: Sollen alle Sikhs verpflichtet werden, ihren Turban abzulegen?) bis hin zu existentiellen Fragen (Bsp: Sollen die Erwachsenen über die Tötung ungeborener Kinder durch Abtreibung entscheiden?) reichen. Bei Ausbau direkt-demokratischer Instrumente gibt man dem Staatsvolk ein kraftvolles Instrument zur Hand, ja direkt in die Hand, das auch – wohlmeinend oder eigeninteressengetrieben – eine gezielte Verschiebung von Kosten (iwS) auf die Minderheit erlaubt.

Wie kann man hier iSd Vorgesagten Vorsorge treffen? Nun, im Grunde ist die Antwort in formaler Hinsicht nicht schwierig: Auf dieselbe Weise, wie dies auch bei repräsentativ demokratischen Entscheidungen gilt. Der Weg, den die kontinentale Verfassungsdemokratie gewählt hat, ist jener, bestimmte Sphären an Rechten zu definieren, die einem bloßen Mehrheitseingriff nicht zugänglich sind; es sind dies die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte. Für einen derartigen Eingriff bedarf es dann bestimmter zusätzlicher Mehrheitserfordernisse. Im Regelfall obliegt es sodann einem Grenzorgan („Verfassungsgerichtshof“, internationalem Gerichtshof), die Grenzen des Zulässigen im Einzelfall zu bestimmen. Das – wiederum allgemeine – Problem besteht dabei darin, dass die Mitglieder dieses Grenzorgans ihrerseits von den externen Effekten betroffen (erstes Bsp) oder eben nicht betroffen (zweites, im Regelfall drittes und jedenfalls auch viertes Bsp) sind und eben diese Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit auch in die eigene Kontrollscheidung des Grenzorgans eingeht.

Ein Unterschied zwischen direkter und indirekter Demokratie kann sich insoweit – nur, aber immerhin – dahingehend ergeben, was „überhaupt auf die Agenda“ der Politik kommt. In zumindest manchen direkt-demokratischen Instrumenten liegt das Initiativrecht beim Volk; und zwar bei einer Minderheit. Insoweit kann auch etwa „Bombardement“ mit auf Popular-Initiative beruhenden – in direkter Volksabstimmung letztlich jeweils abgelehnten – Gesetzesentwürfen zu einem erheblichen (negativen) politischen „Chilling-Effekt“ direkt-demokratischer Instrumente führen. Auch die Möglichkeit derartiger Effekte ist in umfassender Kosten-Nutzen-Abwägung daher mit zu veranschlagen.

Ein weiterer Unterschied könnte sich zumindest für die praktische Handhabung in Hinblick auf die materiellen Gesetzesvorbehalte der EMRK ergeben. Fraglich ist bei diesen materiellen Gesetzesvorbehalten nämlich stets, ob ein Grundrechtseingriff in einer demokratischen Gesellschaft für die jeweils benann-

ten Schutzziele notwendig (im Sinne von zwingend erforderlich) ist. Diese Frage entscheidet zunächst die demokratische Gesellschaft (durch parlamentarischem Mehrheitsentscheid) selbst. Ihr kommt insoweit ein – vom Gerichtshof anerkannter – Beurteilungsspielraum zu. Gleichzeitig nimmt der EGMR die Kompetenz für sich in Anspruch, diese Entscheidungen nach eigenem Dafürhalten nachzumessen, also die Frage der Eingriffsnotwendigkeit in einer konkreten Gesellschaft im Lichte der Eingriffsnotwendigkeit in einer abstrahierten demokratischen Gesellschaft (nach dem Idealbild des EGMR) zu überprüfen. Damit aber steht man nicht selten vor der Frage: Demokratischer Rechtsstaat oder elitarer (abgehobener?) Richterstaat? Insoweit dürfte es für den EGMR letztlich in praxi – wenngleich allenfalls bloß in pragmatischer Sicht – weniger einfach sein, einen direkt-demokratisch legitimierten Eingriff als einen bloß repräsentativ-demokratisch begründeten Eingriff zu beanstanden. Insoweit ist es daher jedenfalls vorstellbar, dass sich diesbezüglich bei Zunahme direkt-demokratischer Instrumente die Gewichte verschieben. Auch dieser – allerdings ambivalente – Gesichtspunkt ist daher in einer Gesamtabwägung mit zu berücksichtigen.

3. Spezielle demokratische Reife als Voraussetzung des Ausbaus direkt-demokratischer Instrumente?

Zuletzt noch ein Wort zu dem nicht selten apostrophierten Erfordernis einer speziellen demokratischen Reife als Voraussetzung für einen Ausbau direkt-demokratischer Instrumente. Dabei sollen sich, so heißt es bisweilen, besondere Gefahren daraus ergeben, wenn man direkt-demokratische Instrumente einer „unreifen“ Bevölkerung zugänglich macht. Braucht es eine solche spezielle demokratische Reife wirklich? Es ist dies die einzige Frage, die ich in dieser Einleitung inhaltlich beantworte. Die Antwort kann nur eine verneinende sein: Denn wie soll man diese Reife erwerben, wenn nicht durch gelebte unmittelbare Demokratie?

VI. Fragestellung für dieses Symposium

Damit stehen wir vor der Kernfrage dieses Symposions: Kann man – und wenn ja, wie – die verfassungsrechtlichen Regeln so entwickeln, dass sich möglichst viele Chancen direkt-demokratischer Instrumente und möglichst wenige ihre Gefahren realisieren? Zur Beantwortung dieser Frage kommen im ersten Teil führende Fachvertreter aus dem Bereich der politischen Ökonomie und im zweiten Teil führende Fachvertreter des österreichischen Verfassungsrechts zu Wort. Man darf gespannt sein.

Stefan Voigt, Hamburg

Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – ein Überblick zum Stand der Forschung

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Direkte Demokratie definieren
- III. Nutzungsmöglichkeiten und Nutzung direktdemokratischer Institutionen
- IV. Welchen Einfluss könnte direkte Demokratie auf politische Programme haben?
- V. Die Effekte direkter Demokratie
 - A. Phase 1: USA und die Schweiz
 - B. Phase 2: Ländervergleichende Studien
 - C. Phase 3: Zurück zu Länderstudien
- VI. Effekte direkter Demokratie auf den demokratischen Prozess
- VII. Warum haben manche Länder direkte Demokratie – und andere nicht?
- VIII. Schlussfolgerungen

I. Einleitung

Die Demokratie befindet sich in einer tiefen Krise. Sowohl das Vertrauen in Politiker als auch die Wahlbeteiligung schwinden in vielen demokratisch verfassten Staaten auf der ganzen Welt. Überlegungen, das demokratische System zu reformieren, beinhalten häufig die Forderung nach mehr direkter Demokratie. Wenn Bürger einen direkteren Einfluss auf politische Entscheidungen haben, könnte dies das generelle Interesse an Politik steigern – und möglicherweise dabei auch zu besseren Ergebnissen führen.

Aber was wissen wir wirklich über die Effekte direkter Demokratie? Wie beeinflusst sie beispielsweise die Staatsausgaben? Hat sie erkennbare Auswirkungen auf die Staatsführung, etwa weniger Korruption oder eine Verbesserung der gesamten Administration? Findet man in Ländern mit mehr direkter Demokratie ein gesteigertes Interesse an Politik – und möglicherweise sogar eine höhere Wahlbeteiligung bei regulären Wahlen? Und zuletzt: Woher kommt es, dass scheinbar so ähnliche Länder wie die Schweiz und Deutschland so verschiedene Regeln bezüglich direkter Demokratie haben? Die Schweizer sind immerhin Weltmeister in der Benutzung von Instrumenten der direkten Demokratie, während in Deutschland bundesweite Volksabstimmungen noch immer durch das Grundgesetz verboten sind (von einigen sehr speziellen Sonderfällen abgesehen).

Dieser kurze Beitrag berührt all diese Fragen. Um die wichtigsten Antworten vorweg zu nehmen: Institutionen direkter Demokratie haben Einfluss sowohl auf die Staatsausgaben als auch auf die Effektivität der Regierung. Gleichzeitig ist direkte Demokratie kein Allheilmittel für Demokratien in Schwierigkeiten. Direkte Demokratie korreliert weder mit höherem Vertrauen in Politiker noch mit höherer Wahlbeteiligung.

Dieser Artikel beruht auf einer Reihe ausführlicherer Beiträge zum Thema „Direkte Demokratie“. In all diesen vorherigen Beiträgen zeigten sich einige sehr interessante Beobachtungen: Zunächst sollte man wirklich nicht über „die“ direkte Demokratie sprechen, als wäre es ein homogener Begriff, sondern verdeutlichen, auf welches Instrument man sich konzentriert. Initiativen, zum Beispiel, haben Effekte, die sich sehr von denen eines Referendums unterscheiden. Zum Zweiten macht es einen großen Unterschied, ob ein Land lediglich über die rechtlichen Grundlagen verfügt, Instrumente direkter Demokratie zu verwenden, oder ob diese tatsächlich auch regelmäßig genutzt werden. Als Drittes haben Instrumente direkter Demokratie nicht nur erhebliche Auswirkungen innerhalb von etablierten, sondern auch in schwächeren oder jüngeren Demokratien.

Der Rest dieses Beitrags ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt wird direkte Demokratie zunächst definiert. Im dritten Abschnitt gebe ich einen Überblick zunächst über die Nutzungsmöglichkeiten direktdemokratischer Instrumente in der ganzen Welt, um direkt im Anschluss einen Überblick über deren tatsächliche Nutzung zu liefern. Abschnitt vier bietet einige Argumente, weshalb Instrumente direkter Demokratie Auswirkungen auf politische Ergebnisse haben könnten. Dies ist, wenn man so will, der Theorieteil dieses Beitrags. Im fünften Abschnitt liegt der Fokus auf den Wirkungen direkter Demokratie. Hier wird sowohl nach den wirtschaftlichen als auch nach den politischen Auswirkungen direkter Demokratie gefragt. Im sechsten Abschnitt werfe ich einen kurzen Blick auf mögliche Konsequenzen, die direkte Demokratie auf den demokratischen Prozess haben kann. Der siebte Abschnitt enthält einige neue Erkenntnisse darüber, warum manche Länder Instrumente direkter Demokratie nutzen, während andere es nicht tun. Der achte Abschnitt schließt diesen Beitrag ab.

II. Direkte Demokratie definieren

Das *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI), eine Nichtregierungsorganisation, die sich für die Förderung direkter Demokratie einsetzt, schlägt vor, direkte Demokratie zu definieren als das *Recht der Bürger direkt, also unabhängig von den Wünschen der Regierung, in einer Volksabstimmung über wichtige politische Themen abzustimmen*. Ich folge diesem Vorschlag hier. Zwei Implikationen der Definition möchte ich besonders betonen: Direkte Demokratie beschäftigt sich mit Sachfragen – und nicht mit Personen. Wenn ein kalifornischer Gouverneur durch eine Volksabstimmung abgewählt wird, zählt das also nicht als ein Akt direkter Demokratie, da es um eine personelle Frage geht, und nicht um eine Sachfrage. Abstimmungen, in denen eine Regierung das Volk bittet, eine bestimmte Politik zu unterstützen, sind ebenfalls nicht durch diese Definition gedeckt, da die Entscheidung ja nicht unabhängig von den Wünschen der Regierung getroffen wird.