Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 23 (1983)

Artikel: Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie

Autor: Neidhart, Leonhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172331

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REGIERBARKEITSFRAGEN IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

von Leonhard Neidhart

Die Regierbarkeit ist im Verständnis des folgenden Versuches dann in Frage gestellt, wenn das politische System seine Funktionen *nicht mehr erfüllen kann. Solche Funktionen müssen für den systeminternen Entscheidungsprozess und für die Steuerung der Gesellschaft erbracht werden. Die Einrichtungen der direkten Demokratie tragen zur Erfüllung dieser* systeminternen *und* externen *Funktionen bei. An diesen funktionalen Leistungen sollen die* Regierbarkeitsbeiträge *der direkten Demokratie untersucht werden. Der Umfang und die Schwierigkeiten einer solchen Fragestellung schlagen sich auch im folgenden Text nieder.*

Zunächst wird ein analytisches Konzept *umrissen, dass sich stark an einer funktionalistischen Denkweise ausrichtet. Daraufhin wird in einer knappen Zwischenbetrachtung gezeigt, dass direktdemokratische Einrichtungen im Rahmen eines bestimmten Kontextes funktionieren. Im Hauptteil dieses Beitrages werden dann die* systeminternen Entscheidungsfunktionen *des direktdemokratischen Elementes analysiert. Effekte auf die inhaltliche Politikgestaltung können am Schluss nur noch ganz kurz gestreift werden.*

La possibilité de gouverner est mise en question dès lors que le système politique ne peut plus s'acquitter de ses fonctions. De telles fonctions doivent être assumées pour le processus de décision inhérent au système et pour guider la société. Les institutions de la démocratie directe conribuent à remplir ces fonctions internes et externes. C'est au vu de ces prestations d'ordre fonctionnel que les institutions de la démocratie directe doivent être analysées. Aussi, l'ampleur et les difficultés d'une telle analyse se reflètent – elles dans le texte suivant.

Tout d'abord, l'auteur définit un concept analytique qui prend fortement appui sur une manière fonctionnelle de penser. Puis, dans une brève considération intermédiaire, Neidhart montre que des institutions de la démocratie directe fonctionnent dans le cadre d'un certain contexte. La partie principale de cette étude analyse les fonctions décisionnelles inhérentes au système de la démocratie directe. Les conséquences sur le contenu de l'organisation politique ne sont qu'effleurées par l'auteur, à la fin du texte.

I. Zur Analysierbarkeit von Regierbarkeitsfragen

Wer mit einem Beitrag zur sogenannten Regierbarkeitsdebatte weder in modischer politischer „Trauerarbeit" der Konservativen noch in nicht weniger aktuellen Legitimitätskrisenbeschwörungen der Linken machen will, beides tönt oft recht geistreich und liest sich interessant, der hat es schwer und wird seines Vorhabens nicht recht froh. Denn wie soll man die Regierbarkeitsbeiträge der direkten Demokratie einschätzen können, wenn nicht klar feststeht oder wenn man sich darüber streitet, wie diese Einrichtungen überhaupt funktionieren? Auf jeden Fall muss sich der interessierte Leser auch im folgenden Text auf einiges gefasst machen, wenn er seine Einsichten in diese komplizierten Zusammenhänge vertiefen will.

Schon ein kurzer Blick auf unsere öffentliche Diskussion zeigt, dass man sich über die *politische Wirksamkeit* dieser Institutionen nicht einig ist. In der Vergangenheit war es so, dass eher konservative Kräfte das Referendum (Bundesfinanzreferendum), die Sozialdemokraten die Initiative ausbauen wollten. Gegenwärtig versucht es die Linke mit einem Rüstungskreditreferendum. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind immer wieder neue Sachfragen dem Referendum unterstellt worden oder mindestens hat man dies versucht. Zunächst die Wasserrechtskonzessionen, dann die militärische und später zivile Atomfragen. Es folgten Ausländerfragen (Staatsvertragsreferendum), der Nationalstrassenbau und anderes mehr. In den Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung ist die Schaffung der Gesetzesinitiative anerkannt worden. Ausserdem würde ein doppeltes Ja bei der Abstimmung über Volksbegehren einer Erweiterung des plebiszitären Elementes gleichkommen. Wirkungslos kann dieses Instrumentarium bei so viel Ausbauversuchen offenbar nicht sein.

Dennoch ist es für den Wirtschaftswissenschaftler Walter Wittmann klar, dass „die direkte Demokratie in ihre historische Endphase getreten ist, in der sie ausserstande scheint, die zentralen Zukunftsprobleme unseres Landes zu lösen". Konservativ-technokratische Kritik dieser Art ist nicht neu, doch vor einiger Zeit konnte man auch beim Linksaussen-Ehepaar Masnata-Rubatell lesen, dass „die halbdirekte Demokratie vielleicht die grösste Illusion des politischen Systems der Schweiz" darstelle. Neuerdings wurden im Zusammenhang der Stimmabstinenzfrage nun auch noch Aktivierungs- und Legitimitätsdefizite diagnostiziert.

Im Grunde genommen stimmen solche Bewertungen und der damit zum Ausdruck kommende Kenntnisstand bedenklich, gleichzeitig machen sie aber auch deutlich, wie schwierig es auf diesem Feld der Politik ist, zu verlässlichen und zutreffenden Erkenntnissen zu kommen. Als einziger Ausweg bleibt die Möglichkeit, mit eindeutig definierten Begriffen und mit einem dem komplexen Sachverhalt angemessenen und präzisen *analytischen Konzept* zu Werke zu gehen, in dem die Bezugspunkte nicht beliebig gewechselt werden.

Die *Regierbarkeit* einer Gesellschaft ist dann in Frage gestellt, wenn jene politischen Funktionen oder Leistungen, die mit dem Begriff des Regierens gemeint sind, nicht mehr erbracht werden können. In dieser Wendung bezieht sich der Begriff des Regierens natürlich nicht nur auf die Funktionen der Regierung als einem der Staatsorgane, sondern auf die Funktionen des *politischen Systems* bzw. des Staates, ordnend, sichernd, regulierend, schützend, lenkend, verteilend und steuernd auf die Gesellschaft einzuwirken. Wenn das in einem überlebenssichernden oder erwünschten Masse nicht mehr möglich ist, wie es die Regierbarkeitsdebatte ja vermutet, dann gibt es, jenseits aller Krisentheorien, zwei mögliche Ursachen: Entweder ist der Problemlösungs*bedarf* unserer hochentwickelten Industriegesellschaften in bedrohlichem Masse gestiegen oder aber die Problemlösungs*kapazitäten* der je bestehenden politischen Institutionen sind aus Gründen, die zu klären wären, verfallen.

Niemand wird bestreiten können, dass als Folge des Einsatzes neuer, hochintensiver und hochextensiver Technologien in den Sparten der Chemie (Umwelt, Lebensmittel usw.), der Technik (Kernphysik, Militär) oder der Mikroelektronik (Rationalisierung, Datenverarbeitung) und anderswo und wegen den damit verbundenen schnellen Veränderungen gesellschaftlicher Verhältnisse der politische Kontroll-, Schutz- und Lenkungsbedarf *gestiegen ist.* „Mehr Staat" ist in manchem lebensnotwendig geworden und jener hat zugleich auch mehr Freiheit und Schutz gebracht. Gleichzeitig bedarf es deshalb gegenwärtig eines grösseren Masses an *Kapazitäten* des Wissens, der Planung, des Interessenausgleiches, des Geldes, der Legitimation, des Schutzes und der Kontrolle durch den Staat. D. h. der *innere* Entscheidungsaufwand des politischen Systems dafür, dass es seine äusseren gesellschaftlichen Steuerungsleistungen – diese Bezeichnung soll als Kurzformel für die Vielzahl der schon angedeuteten Staatsfunktionen stehen – erbringen kann, ist angestiegen.

Damit ist jetzt klar, was Regierbarkeit aus der Fragestellung dieses Beitrages heraus sinnvollerweise heissen kann: sie bezieht sich auf Funktions*mängel,* Funktions*verluste* oder gar Funktionskrisen politischer Institutionen. Genauer: Von *Regierbarkeitsproblemen* soll dann die Rede sein, wenn es Anzeichen für ein Nichtvorhandensein oder für einen Verlust an *Fähigkeiten* des politischen Systems gibt, die Bestandsprobleme einer Gesellschaft zu bearbeiten, Konflikte zu regeln, Entwicklungen zu beeinflussen, Entscheidungsfähigkeit und Legitimität aufzubauen oder gar mit Krisensituationen fertig zu werden. Nun werden solche Systemfunktionen immer als Produkt des *Zusammenwirkens* verschiedener Systemelemente oder Institutionen, also jener des Föderalismus, der Parteien, der Milizrepräsentationen oder eben der direkten Demokratie erbracht. Für den vorliegenden Versuch lautet die Frage, ob die aus dem vergangenen Jahrhundert stammenden und aus den lokalen Verhältnissen auch in die grösseren Kontexte der Kantone und des Zentralstaates übernommenen Einrichtungen der direkten Demokratie auch unter den Bedingungen der modernen, komplizierten und intensiven Politik noch

tauglich sind oder ob wir uns mit ihnen, in Anbetracht der sonst günstigen geschichtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, gewissermassen politische „Antiquitäten" leisten (können). Regierbarkeitsanalyse läuft damit auf eine *Funktionsanalyse* hinaus, denn auf eine andere Art kann man mit einer derart komplexen Fragestellung wohl gar nicht fertig werden.

Politische Prozesse gehören zu den komplexesten Entscheidungsvorgängen, die in einer Gesellschaft überhaupt ablaufen, weil sie erstens für *alle* Gesellschaftsmitglieder verbindlich sind, weil sie zweitens sehr viele und verschiedene *Ziele* und Mittel und damit auch Interessenlagen betreffen und drittens weil der Staat ja zahlreiche *Funktionen* zu erfüllen hat. Angesichts dieses komplizierten Sachverhaltes ist es nicht leicht, ein analytisches Konzept zu entwickeln, mit dem sich diese Wirkungszusammenhänge abbilden lassen, welches dem Ganzen einigermassen gerecht wird und nicht einfach nur jenen Teilaspekt in die Analyse einbezieht, der einem gerade passt oder den man auf die einfachste Weise empirisch erfassen und quantifizieren kann.

Funktions- und Wirkungsanalysen fragen nach den Leistungen, den *Beiträgen* oder nach den *Effekten,* welche, im vorliegenden Fall, die direktdemokratischen Institutionen auf den politischen Prozess haben. Analysiert man mit dem Begriff des *Effektes,* dann kommen Ursache und Wirkungsbeziehungen in den Blick. Eine genauere Betrachtung kann zeigen, dass eine Vielzahl von Kausalbeziehungen bestehen und dass es sich dabei um ganze Kausalketten handelt. Natürlich ist die direkte Demokratie eine Ursache dafür, dass bestimmte Prozesse so oder anders ablaufen (Prozesseffekte), dass das politische System so oder anders strukturiert ist (Systemeffekte) und natürlich ist die direkte Demokratie auch Ursache dafür, dass Politikinhalte bzw. politische Steuerungsmassnahmen so oder anders ausfallen (Politikeffekte). Jede Frage nach den Regierbarkeitsbeiträgen der direkten Demokratie hat bei der Klärung solcher Effekte anzusetzen.

Analysiert man hingegen mit der Kategorie der *Funktion,* dann hat man zwar das gleiche Erkenntnisinteresse, doch sieht das Fragekonzept etwas anders aus. Dann kann man mit dem Begriff der funktionalen *Erfordernisse* ansetzen und fragen, was die Einrichtungen der direkten Demokratie für Handlungs- oder Leistungsbeiträge (Funktionen) zur Erfüllung jener Erfordernisse beitragen, bzw. inwiefern oder ob sie deren Erfüllung stören, erschweren oder behindern. Zu definieren sind im Rahmen einer solchen Betrachtung dann zunächst jene Tatbestände, welche als funktionale Erfordernisse bezeichnet worden sind. Diese liegen auf *zwei verschiedenen Ebenen,* nämlich innerhalb und ausserhalb des politischen Systems. Zu den systeminternen Erfordernissen gehören alle jene Leistungen, Notwendigkeiten oder Verfahrensprobleme, die gelöst werden müssen, damit demokratische und gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen hergestellt werden können.

Systemintern erforderlich sind in diesem Sinne 1. die Wahrnehmung, die Bewusstmachung, die Definition und die Meinungsbildung über gesellschaftliche Entwicklungen, Probleme, Bedürfnisse und Interessen, 2. die Artikulation, die Organisation und die Repräsentation politischer Forderungen,

3. ihre Vergewisserung, ihre Aggregation und die Regelung dabei entstehender Konflikte, 4. ist es so weit, dann müssen Prioritäten gesetzt und es müssen Zustimmung, Unterstützung und Anerkennung beschafft werden, und erst dann sind 5. Mehrheiten durch Parlaments- und Volksentscheide möglich. Nach den Regierbarkeitsbeiträgen der direkten Demokratie fragen heisst für den systeminternen Zusammenhang zu untersuchen, welche Handlungsbeiträge oder Leistungen ihre Einrichtungen zur Erfüllung dieser Entscheidungserfordernisse bzw. zur Lösung dieser politischen Verfahrensprobleme beitragen. Von einem politischen System ist insofern die Rede, als solche Handlungsbeiträge in einer *koordinierten* und einregulierten Art und Weise erbracht werden. Ausserdem gibt es natürlich funktionale Spezialisierungen derart, dass etwa die publizistischen Medien auf Informations- und Kommunikations-, die Verbände auf Artikulations- und Repräsentations-, die Parteien auf Aggregations- und die Parlamente auf Sanktionsleistungen spezialisiert sind. Die Einrichtungen der direkten Demokratie sind, so wird sich zeigen, *funktional diffus,* d. h. sie dienen der Partizipation, der Interessenartikulation, der Druckausübung, der Opposition, der Sanktion, der Legitimation und auch der Konfliktbeendigung. Anzufügen ist schliesslich, dass eine solche Betrachtung von der Voraussetzung ausgeht, es sei möglich, die Handlungsbeiträge oder Entscheidungsfunktionen einzelner Systemelemente z. B. des Föderalismus oder eben der direkten Demokratie von den *anderen abgetrennt* zu untersuchen und darzustellen.

Solche systeminterne Entscheidungen sind natürlich eine Voraussetzung dafür, dass das politische System jeweilige *system-externe,* d. h. gesellschaftliche Ordnungs- und Steuerungserfordernisse erfüllen kann. Es ist nicht leicht, die *Bezugsprobleme* dieser externen Funktionen in der gebotenen Kürze zutreffend zu formulieren. Versucht man es dennoch, dann fragt sich u. a. wie die direkte Demokratie *erstens* den Gesamtumfang, die Schwerpunkte und die Intensität der Staatsinterventionen beeinflusst hat und noch beeinflusst, *zweitens* wie sie den Prozess der Verarbeitung der gestiegenen gesellschaftlichen Ansprüche an den Staat steuert, *drittens* wie ihre Einrichtungen die Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Politik gegenüber gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen beeinflussen, *viertens* wie sie den Ausgleich von Interessen, die Verteilung von Nutzen und Kosten der gesellschaftlichen Tätigkeiten sowie den Schutz von Minoritäten und anderer schutzbedürftiger Grössen ermöglichen, gewährleisten oder behindern. Schliesslich wäre auch zu fragen, wie sich mit direktdemokratischen Mitteln harte und unangenehme Entscheidungen (z. B. Sparbeschlüsse) durchsetzen, Krisen regulieren lassen und wie jene Einrichtungen die Aufrechterhaltung des staatlichen Entscheidungsmonopols bzw. die Kontrolle gesellschaftlicher Machtzentren und damit den notwendigen *Vorrang der Politik* und des Allgemeininteresses gegenüber konflikt- und organisationsfähigen Sonderinteressen garantieren. Nur wer sich um die Abklärung solcher Fragestellungen bemüht hat, der kann sich ein Urteil über die Regierbarkeitsbeiträge der direkten Demokratie erlauben.

II. Einige Rahmenbedingungen von Regierbarkeit

Bevor nun im Rahmen dieses analytischen Konzeptes die Entscheidungsbeiträge der direktdemokratischen Institutionen zur Lösung jener zwei Bezugsprobleme genauer untersucht werden können, drängen sich ein paar allgemeine Zusatzanmerkungen auf.

Erstens: Wer sich um die Fragen der Regierbarkeit bemüht, dem muss klar sein, dass Staat und Politik, obwohl sie theoretisch über das Monopol der legitimen, gesamtgesellschaftlich bindenden Entscheidungsherstellung verfügen, immer nur *Teilbeiträge* zur Erzeugung der gesellschaftlichen Überlebens- und Steuerungsleistungen erbringen (können). Wer von einem emphatischen Politikbegriff ausgeht und der Politik zu viel an „Machbarkeit" zumutet, der ist dann auch allzu schnell mit einem Unregierbarkeitsverdacht zur Hand. Eine gesellschaftliche Ordnung oder das „Herr der Lage sein" wie Wilhelm Hennis das Regierbarkeitsproblem einmal umschrieben hat, verwirklicht sich nicht allein über die staatliche Politik, so dass gesellschaftliche Unordnungs- oder Unregierbarkeitszustände nicht immer sogleich dem Staatsanteil an der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens angelastet werden dürfen. Nicht vergessen werden sollte ausserdem, dass viele der Segnungen unserer zivilisatorischen Entwicklung *privatisiert* und mehr oder weniger stillschweigend hingenommen, die negativen Auswirkungen aber *politisiert* werden, was die Regierbarkeit erschwert.

An der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind somit immer auch gesellschaftliche *Selbststeuerungsmechanismen* beteiligt. Je besser diese funktionieren, desto geringer ist der Bedarf nach politischen Steuerungsleistungen. Und natürlich erleichtert dies auch das Funktionieren der politischen Institutionen. Das klingt trivial, soll aber doch auf den komplizierten Gesamtzusammenhang der Regierbarkeitsproblematik aufmerksam machen.

Zweitens: Regierbarkeitsüberlegungen können nur dann zutreffend sein, wenn sie dieses Verhältnis von politischen und gesellschaftlichen Steuerungsleistungen in Rechnung stellen, d. h. vor allem die *Rolle der Politik,* ihre Funktionen und die ihr gegenüber gehegten Einstellungen und Erwartungen klären. Für unser Land ist das deshalb nicht ganz einfach, weil wir, so soll einmal behauptet werden, von *beiden Steuerungsprinzipien* vergleichsweise *viel* haben: Unsere gesellschaftliche Gemeinschaft scheint in starkem Masse zugleich *sozial* gesteuert und *politisch* reguliert zu sein.

Die intensive *soziale Selbststeuerung* unserer schweizerischen Gesellschaft resultiert in hohem Masse aus ihrer soziopolitischen Kultur, d. h. aus den Wertmasstäben, die sich diese kleine, letztlich ressourcenarme und von Aussen ständig herausgeforderte Gesellschaft im Laufe der Zeit geschaffen, internalisiert und kanonisiert hat und welche den Maximen der individuellen Leistung und Selbstverantwortung, des Privaten, sowie der Autonomie der

Wirtschaftssubjekte aber auch der Gebietskörperschaften einen hohen Rang einräumt. Ausserdem sind in einer kleinen und überschaubaren Gesellschaft der Konformitätsdruck und die Möglichkeiten zur sozialen Kontrolle des Verhaltens der Mitglieder grösser. Schliesslich ist es wohl auch wahr, dass kleine Kollektive, obwohl sie ihre spezifischen Probleme haben, in vieler Hinsicht doch einfacher und *leichter* zu steuern sind.

Dies alles spräche für weniger politisch-staatliche Steuerung, und dennoch weist unser Land einen *hohen Grad* an Politisierung und politischer Steuerung des gesellschaftlichen Verhaltens auf. Diese Duplizität und Konkurrenz von Steuerungsmechanismen gehört auch in den Kontext schweizerischer Regierbarkeitsprobleme, teils weil sie den Erfolg des schweizerischen „Modells" erklären, teils aber auch, weil sie *Kosten* und Reibungswiderstände erzeugen. *Politisierung* liegt im Ansatz dann und dort vor, wo sich die Bereiche des Gesellschaftlichen und Politischen nicht eindeutig voneinander trennen lassen. Im Kleinstaat ist dies in stärkerem Masse der Fall als in grösseren Verhältnissen. Hier ist die *funktionale Autonomie* der lebenswichtigen Bereiche, der Ausbildung, der Wissenschaft, der Forschung, der Kultur, aber der Wirtschaft und der Politik sogar des Militärs geringer, weil die Überlebensnotwendigkeiten des Kleinstaates ein stärkeres Zusammenspannen der knapperen Kräfte, eine grössere Homogenität in den Werten, Zielen und Handlungsweisen erfordern.

Zur Natur des *Politischen* gehören ja alle eine Ereignisse, Vorgänge, vor allem jene Entscheidungen, die *alle* Gesellschaftsmitglieder betreffen bzw. für *alle* verbindlich sind. In einer kleinen Gesellschaft betrifft *alles alle* stärker: Die Entscheidungen des einzelnen tangieren intensiver das Kollektiv und umgekehrt, deshalb ist eine kleine Gemeinschaft auch eine stärker politische. Politischer ist das Zusammenleben in einer kleinen Gesellschaft auch deshalb, weil sie nur über knappere Mittel verfügt, die dann für die Verwirklichung von weniger, aber von vordringlichen Zielen eingesetzt werden müssen, was Handlungsspielräume einengt und was im Interesse der Vermeidung von dauernden Allokationskonflikten dann eben durch eine homogene politische Ideologie „erzwungen" und legitimiert werden muss. Die „unlösbare" Zivildienstfrage wäre ein Beispiel hierfür.

Organisatorisch bildet sich diese intensivere Politisierung des gesellschaftlichen Lebens u. a. auch durch das Milizprinzip und durch die direkte Demokratie ab, die ja jedweden gesellschaftlichen Akteuren einen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse erlauben. Überhaupt haben wir in der Schweiz ein aus verschiedenen Elementen zusammengesetztes und deshalb komplexes Regierungssystem: Unser Staat ist organisationsintensiv, weil die Gemeinden, die Kantone und auch der Bund durch starke, kaum ablösbare und von allen relevanten Kräften getragene Regierungen und von perfekten, loyalen, in alle Ecken und Enden unserer kleinen und transparenten Gesellschaft hineinsehenden Verwaltungen geführt werden. Unser auf allen seinen drei Stufen intensiv ausdifferenzierter Föderalismus überzieht unsere Gesellschaft mit einem engen und lückenlosen Netz von politisch-administrativen

Organisationen, wozu man die Parteien, die Verbände und die Medien durchaus hinzunehmen kann. Einen politischen Vervielfältigungseffekt erzeugt schliesslich auch die direkte Demokratie, welche ja die Entscheidungsfälle multipliziert, das politische System laufend auf eigenen Wegen mit Forderungen und Widersprüchen füttert und die mit ihrer Vielzahl politisierter Themen die Parteien, die Verbände und die Aktivbürgerschaft beinahe dauernd politisch mobil hält.

Drittens: Natürlich stehen diese beiden effektiven politischen Steuerungsmechanismen oft in einem konkurrierenden und konfligierenden Verhältnis, das auch mit schweizerischen Regierbarkeitsproblemen zu tun hat. Dieser Selbstaufwand und entsprechende Entscheidungskosten steigen auch als Folge der naturwüchsig komplexen Verknüpfung konkurrierender *Verfahrensprinzipien* im schweizerischen Regierungssystem, wo das direktdemokratische Element die Wirkungsweise der Parteien und der Parlamente einschränkt und wo das direktdemokratische Element selbst auch durch föderative Entscheidungsregeln (z. B. Ständereferendum) restringiert wird.

Ausserdem ist ja die direkte Demokratie selbst *doppelsinnig* institutionalisiert: Zum einen fungieren ihre Einrichtungen als Institutionen des *Staates,* zum anderen auch als Instrumente *gesellschaftlicher Akteure.* Hinzu kommt, dass per Volksinitiative staatliche Steuerungsmassnahmen anbegehrt, via Referendum aber auch abgewehrt werden können.

Dies alles schafft bewertende und emotionale Tatsachen, die auch als *Faktoren* in den politischen Prozess eingehen: Z. B. in die nicht hohe *Stimmbeteiligung,* in der natürlich eine Bedeutungsbewertung der Stimmbürgerschaft zum Ausdruck kommt, die übrigens gar nicht immer falsch ist. Weiter spielt eine Rolle, dass viele Aktivbürger direktdemokratische Entscheidungsvorlagen nicht beurteilen können, dass sie die damit entstehenden politischen Handlungskosten nicht auf sich nehmen wollen und dass der von den Parteien, Behörden und Medien betriebene Informations- und Mobilisierungsaufwand nicht ausreicht bzw. nicht finanziert werden kann, um bei den Stimmbürgern eine höhere Handlungsbereitschaft zu erzeugen. Wenn man will, sind damit auch Regierbarkeitsprobleme verbunden. Während diese Stimmabstinenzfrage – diese Problemdefinition ist wohl sehr unzureichend – häufig diskutiert wird, bleibt die damit auch verbundene Frage nach den *Effekten* von geringer oder hoher Sachentscheidungsbeteiligung auf die *materiellen* Ergebnisse der direkten Demokratie weitgehend offen. Sicher ist, dass jene, die auf die Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte verzichten, den Einfluss jener *erhöhen,* die an die Urne gehen, und das sind sicherlich die politisch informierten, engagierten Teile des Souveräns, und zwar im rechten, linken und mittleren Lager unserer Bevölkerung. Somit kommt in jenem politischen Beteiligungs*selbst*verzicht, den wir gemeinhin als Stimmabstinenz definieren, ein Auswahl-, ja ein Repräsentationsprozess zur Geltung, eine Art *stillschweigende Stellvertretung,* die der Regierbarkeit in der direkten Demokratie bisher nicht abträglich war.

Doch will diese dritte Anmerkung auf zwei andere, aus der Übersteuerung unserer Gesellschaft resultierenden *Abwehrreflexe* hinaus, die Regierbarkeitsprobleme hinterlassen. Eine ohnehin schon sozial stark kontrollierte und in ihren Freiheitsspielräumen kleinheitsbedingt eingeschränkte Gesellschaft wehrt sich naturgemäss gegen Staatseingriffe. Darin wurzelt ein die schweizerische politische Kultur stark prägender *Antietatismus,* der sich vor allem auch in den vielen Meinungsbildungskampagnen vor Volksabstimmungen immer wieder regenieren, artikulieren und popularisieren lässt und damit viele Ergebnisse von Volksentscheiden bestimmt. Seit einem Jahrhundert ist das bei fast allen Partialrevisionen der Bundesverfassung der Fall, in denen immer wieder politische „Vögte", sei es ein Schul-, ein Strassen-, ein Steuer-, ein Raum-, ein Planungs- oder ein Energievogt als Negativsymbole „umgebracht" werden mussten.

Ein zweiter Abwehrreflex wird als *Antizentralismus* wirksam, bei dem sich je nach Streitpunkt die Gemeinden gegen die Kantone oder diese gegen den Bund wenden. Und wiederum liefert die direkte Demokratie jene öffentliche Bühne, auf der solche Auseinandersetzungen breitenwirksam und in schöner Reihenfolge ausgetragen werden können. Beinahe macht es den Anschein, als ob sich diese beiden, aus der starken sozialen Kontrolle und der intensiven Politisierung resultierender Affekte in der kleinen Gesellschaft des Kantons Appenzell IR verschmelzen und übersteigern, die bekanntlich praktisch alle von Aussen kommenden, d. h. eidgenössischen Vorlagen ablehnt. Dieses „Appenzellersyndrom" gehört auch zur schweizerischen Regierbarkeitsproblematik, denn viele Schweizer sind „politische Appenzeller".

Viertens: Jene starke Steuerung und Kontrolle unserer schweizerischen Gesellschaft erzeugt aber nicht nur politische Abwehrhaltungen, sondern auch *soziale.* Die Gesellschaft reagiert in analoger Weise, indem sie die damit verknappten Handlungsspielräume gewissermassen durch kompensatorische und Freiräume schaffende *Wertsetzungen* zu heilen versucht. So gesehen liessen sich der schweizerische Individualismus, Privatismus und der darauf basierende Liberalismus als soziale Strategien des freiheitsichernden Rückzuges aus einer kleinen und deshalb gläsernen und kontrollierten Gesellschaft deuten. Auch unser auf kleinem Staatsgebiet ausgeprägter Kommunalismus und Regionalismus als wichtigen emotionalen Grundlagen des Föderalismus lassen sich als *Mittel* gegen die „ärgerlichen Tatsachen" eines kleinen Kollektivs interpretieren. Gegenüber der internationalen Umwelt schliesslich befriedigen u. a. der Neutralitätsgedanke und die intensive Wehrgesinnung solche Souveränitäts- und Autonomiebedürfnisse. Solche Bezüge müssen hier angeführt werden, weil ohne Berücksichtigung dieser moralischen Grundlagen politische Entscheidungsprozesse – und direktdemokratische schon gar nicht – nicht auf ihre Beiträge zur Regierbarkeit hin untersucht werden können.

Fünftens: Eine letzte allgemeine Anmerkung zu den gesellschaftlichen Steuerungsbeiträgen der Politik soll der dann folgenden Analyse der direkten De-

mokratie noch vorangestellt werden. Die Ordnung, die Lenkung und Steuerung des gesellschaftlichen Verhaltens und der gesellschaftlichen Entwicklung erfolgt, wie gezeigt, über soziale *und* politische Kräfte. Aber nicht nur durch diese, denn jede Gesellschaft wird darüberhinaus auch noch durch tieferliegende *Rahmen- oder Existenzbedingungen* zusammengehalten, aber auch bedroht. Auch solche Kontextvariable *determinieren* die Regierbarkeit. Um den damit gemeinten Sachverhalten an einigen Beispielen zu erläutern: Die Tatsache etwa, dass die Bundesrepublik Deutschland an ihrer Ostgrenze an ein als feindlich empfundenes Regime stösst, hat eminente Steuerungseffekte auf die Innenpolitik unseres Nachbarlandes gehabt. Über Japans oder Grossbritanniens insulare oder Italiens halbinsulare Lage liessen sich analoge Überlegungen anstellen. So hat die Tatsache, dass unser Staatswesen als Kleinstaat mit einer komplexen internationalen Umwelt konfrontiert ist, seit eh und je als wichtiger *Steuerungsparameter* gewirkt.

Einerseits sind nämlich eine Reihe besonderer Anstrengungen notwendig, damit ein Kleinstaat sein Territorium überhaupt sichern kann. So gesehen ist jeder Kleinstaat, der sich in einer der Schweiz ähnlichen geographischen Lage befindet, nur *schwer regierbar,* weil er sich internationalen Einflüssen gegenüber – neuestens auch in Form von umweltschädigenden Immissionen oder elektronischen Emmissionen – kaum erwehren kann. Andererseits – und dieser Aspekt ist für den vorliegenden Zusammenhang wichtiger – fungiert die prekäre *Aussenlage* des Kleinstaates immer auch als innere *Regierbarkeitshilfe* und als Legitimitätsressource. Die Tatsache des Bedrohtseins von Aussen steuert die inneren Wert- und Zielbildungsprozesse, sie dämpft innere Konflikte und erleichtert Integrationsprobleme. Ausserdem erzeugt sie im Politischen und im Wirtschaftlichen bestimmte Motivationslagen, welche das kollektive Handeln erleichtern und welche einer übertriebenen Radikalisierung im ideologischen, wirtschaftlichen und parteipolitischen Bereich bestimmte Grenzen setzen. Insofern sind kleine Staaten *regierbarere* Gemeinschaften. Und wiederum kann angefügt werden, dass solche Kontextwirkungen auf die Innenpolitik des Kleinstaates durch die Kanäle der direkten Demokratie verstärkt und politisch realisiert werden können.

Fazit: Wie jede Gesellschaft so wird auch die unsrige nicht nur durch politische, sondern auch durch vorpolitische Gegebenheiten gesteuert und d. h. „regiert". Ausserdem sind am politischen Steuerungsanteil eine Mehrzahl von Kräften beteiligt, wobei das direktdemokratische Element nur *ein Faktor unter mehreren* ist. Unter diesen Einschränkungen soll sein Regierbarkeitsanteil jetzt näher ausgeleutet werden.

III. Systeminterne Effekte und Funktionen der direkten Demokratie

1. Der einzelne Stimmberechtigte

Nimmt man zunächst den einzelnen Stimmberechtigten als *Bezugsebene,* dann bedeutet direkte Demokratie, dass er selbst an einer Reihe von Sachentscheidungen mitwirken kann und die entsprechenden Entscheidungskompetenzen nicht einem anderen Organ überlässt. Der einzelne hat somit ein grösseres Ausmass an politischen Entscheidungs*funktionen* zu übernehmen, an deren Erfüllung sich auch Regierbarkeitsfragen knüpfen lassen und deren Ausübung natürliche *Effekte* auf den Ablauf des Entscheidungsprozesses, auf die Funktions- und Handlungsspielräume der übrigen Entscheidungsinstanzen sowie auch auf die inhaltlichen Entscheidungsergebnisse haben.

Mit seiner direkten Mitwirkung kann der einzelne unmittelbar Zustimmung oder Ablehnung, Zufriedenheit oder Unzufriedenheit zum Ausdruck bringen, er kann für seine eigenen Wertvorstellungen und Interessen optieren, gegen gegnerische antreten und er kann die Behörden unterstützen oder opponieren. Mit diesen Entscheidungsmöglichkeiten sind nun auch Erfolgsgefühle im Erfolgsfall wie Enttäuschungserfahrungen in Niederlagen verbunden. Ausserdem muss der direktdemokratische Souverän Fehler sich selbst zurechnen und kann sie weniger auf andere Instanzen, z. B. auf die politischen Parteien abwälzen. Schliesslich entstehen dem einzelnen aus seinen Mitwirkungsmöglichkeiten auch Aufwendungen und *„Kosten".* Er muss sich häufig Informationen beschaffen, muss diese verarbeiten und bewerten, was Zeit, Kraft und *Fähigkeiten* voraussetzt bzw. notwendig macht. Ist er schliesslich zu einem Urteil gekommen, so muss er noch den Willen und die Energie aufbringen, sein Urteil am Abstimmungssonntag in die Urne zu legen.

Man erkennt schnell, dass sich schon auf dieser Ebene eine Reihe von „Regierbarkeitsproblemen" ergeben. Die Vielzahl von Volksentscheiden und der dabei betriebene Propagandaaufwand machen Fähigkeiten nötig, um das grosse Angebot an Informationen, Meinungen und Propaganda zu beurteilen. Mit der Zunahme und der Komplizierung vieler Entscheidungsvorlagen sind diese Anforderungen grösser geworden. Nicht jeder Stimmberechtigte bringt den entsprechenden Einsatz und die notwendigen Fähigkeiten auf, und die hoch gewordene *Stimmabstinenz* ist gewiss auch ein Ausdruck solcher individueller „Regierbarkeitsprobleme". Aber es ist natürlich eine Utopie und eine Legende zugleich, wenn man annimmt, der einzelne Stimmberechtigte würde sich seine Urteile gleichsam als „politischer Robinson" und als „eigner Herr der Lage" bilden. Als soziales und politisches Wesen entstehen seine Wertvorstellungen, Überzeugungen und Urteile gewissermassen *unter Mithilfe,* unter „Aufsicht und Kontrolle" sowie im Zusammenhang von Belohnungen und Bestrafungen sozialer und politischer Bezugsgruppen. Damit wachsen als Folge der direkten Demokratie solchen *Bezugsgruppen* besondere politische Informations- und Überzeugungsfunktionen zu. Und auch diese bedürfen hierzu der *Kapazitäten,* sei es in Form von Glaubwürdigkeit

(Legitimität), von Geld, von Sachkompetenz und von publizistischen Mitteln. Geht die Stimmbeteiligung zurück, dann erhebt sich auch die Frage, ob es diesen Bezugsgruppen und intermediären Organisationen an den entsprechenden Fähigkeiten gebricht, die einzelnen Stimmberechtigten zu überzeugen und zu mobilisieren.

Auf alle Fälle sind die *Ursachen* und die *Auswirkungen* der niedrigen Stimmbeteiligung als Teilaspekt des Regierbarkeitsproblems genauer auseinanderzuhalten, als dies meist geschieht. Was die *Ursachen* anbetrifft, so haben weder jene Recht, die darin einen Ausdruck von Unzufriedenheit oder Legitimitätszweifel sehen wollen, noch jene, welche jenen Tatbestand genau umgekehrt als Anzeichen für stillschweigendes Einverständnis und für Zufriedenheit interpretieren. In Wirklichkeit ist ein ganzes *Bündel von Ursachen* wirksam, und selbstverständlich gibt es individuell-private, soziale und politische Ursachen. So kann es ja sein, dass jemand aus *privaten* Schwierigkeiten (Gesundheit, Ehe, Familie, Beruf, Einkommen usw.) nicht politisieren kann oder aus freiem Entschluss (bewusste politische Distanzierung) nicht will. Zu den *sozialen* Ursachen wären u. a. der verbreitete Individualismus, mangelnde soziale Integration der einzelnen oder aber schwach gewordenes Ansehen und verlorene Integrationskraft der intermediären Organisationen (Parteien, Verbände, Gewerkschaften, kulturelle und religiöse Organisationen) zu rechnen. Zur Gruppe *politischer* Ursachen gehören u. a. die schon angedeutete tendentielle Überforderung der Stimmberechtigten und der intermediären Instanzen durch allzu häufige, allzu komplizierte oder abstrakte Vorlagen, politische Unzufriedenheit, obwohl sich diese, wenn sie wirklich politisch ist, eher in der Stimmgebung von Nein oder Ja ausdrücken müsste; ein eher beteiligungsdemobilisierender Effekt vieler typischer Referendumskompromisse oder unrealistischer Initiativbegehren, aber auch eine stillschweigendes Einverständnis stiftende Zufriedenheit oder ein verlorener Glaube an oder Missverständnisse über die Wirksamkeit der direktdemokratischen Einrichtungen. Es mag sein, dass früher auch das Bewusstsein stärker verbreitet war, mit der politischen Beteiligung eine staatsbürgerliche *Pflicht* zu erfüllen, als das heute der Fall ist. Das wachsende Gewicht individualistischer und auch hedonistischer Werte hat natürlich auch diese Norm unserer politischen Kultur geschwächt. Gleichwohl sollte man sich in dieser Debatte auch daran erinnern, dass politisches Handeln – und damit auch der Gang an die Urnen – niemals in erster Linie nur aus reinen und *idealistischen Motiven* zustandekommt, so dass sich im Abfall der Stimmbeteiligungsquoten auch ein *Abbau* von sozialen und konfessionellen *Gegensätzen,* Vorurteilen und Feindschaftsmotiven ausdrückt, was die Regierbarkeit begünstigt.

Während die Ursachen der geringen Stimmbeteiligung zu einem Dauerthema unserer öffentlichen Diskussion geworden sind, ist man sich über die *Auswirkungen* der Beteiligungshöhe nicht im klaren, obwohl es sich hierbei wohl um die *wichtigere* Frage handelt. Vorweg kann man wohl vermuten, dass bei *Wahlen* der Faktor Beteiligungshöhe stärker und auch sichtbarer ins Gewicht fällt als bei Ja-Nein-Sachentscheidungen. Und zwar deshalb, weil bei

Wahlen eine Mehrzahl von Parteien um Sitze ringt und weil hierbei schon eine geringe Stimmenverschiebung Mandatsstärken verändern kann, wobei man hierzulande dann sehr schnell von Sieg oder Niederlage spricht.

Bei *Sachentscheidungen* hängt der Effekt der Beteiligungshöhe vom *Typus* der Vorlage ab, denn es gibt solche, die man vorweg als unbestritten einschätzt, solche, denen man keine Chance gibt und drittens Vorlagen, deren Abstimmungsergebnis ungewiss ist. In der landesdurchschnittlichen Beteiligungshöhe schlägt sich dann nieder, ob die Befürworter oder Gegner ihre Anhängerschaft stärker haben mobilisieren können. Deshalb ist der Beteiligungshöheneffekt bei *umstrittenen Vorlagen* wohl am stärksten. Gleichwohl ist dieser Effekt im allgemeinen wohl geringer als bei Wahlen, weil mit der Stimmbeteiligungserhöhung die Zustimmungs- und die Ablehnungsbeteiligung zunimmt, so dass sich der Effekt auf den Entscheidungsausgang neutralisiert.

Will man diesen Effekt aber genauer ergründen, dann muss man die verschiedenen *Bezugspunkte* unterscheiden, d. h. klären, auf *welchen Aspekt* der politischen Willensbildung sich die Beteiligungshöhe mehr oder weniger stark auswirkt. Im Vordergrund steht dann zunächst die Frage, welchen Effekt die Beteiligungshöhe auf die *Repräsentativität* der Interessen ausübt. Generell ist dabei davon auszugehen, dass die Potentiale der Gruppengrösse, der organisatorischen Geschlossenheit, der ideologischen Integration oder der publizistischen Definitionsmacht die plebiszitäre Mobilisierbarkeit und damit die Durchsetzbarkeit von Interessen begünstigt. Ansonsten ist aber zwischen dem Vorgang eines Referendums und einer Initiative zu unterscheiden. Im Referendum wird ja über eine Vorlage abgestimmt, bei welcher ein Prozess des Interessenausgleiches durch das parlamentarische Verfahren bereits erfolgt ist, in dem schwächere oder nicht popularisierbare Interessen *schon verhandelt* und verrechnet worden sind. Meist geht es dann um *Kompromisse,* die durch die geringere Beteiligung der Kompromissanhänger und durch die höhere Beteiligung einer doppelten, sich aus inversen Motiven zusammensetzenden Gegnerschaft (unheilige Allianz jener, denen der Kompromiss schon zuweit geht und jener, die den Kompromiss ablehnen, weil er ihnen zuwenig weitgeht) gefährdet werden können. Dann kann eine hohe Beteiligung sogar dem Kompromiss, d. h. der Repräsentativität der Interessen schaden. *Initiativen* sind in der Regel „kompromisslose" Gruppenforderungen, die man immer häufiger aus parteipolitischen und wahltaktischen Motiven heraus lanciert. Meist müssen Volksbegehren überspitzt formuliert werden, damit öffentliche Resonanz erzielt wird und die Behörden zu einer gegenvorschlagsmässigen Abfangreaktion bewegt werden können. Gleichzeitig aber verschlechtern sich mit solchen inhaltlichen Radikalisierungen die plebiszitären Annahmechancen, weil jene eben Gefühle der Nichtakzeptierbarkeit oder aber eine intensive Gegenmobilisierung erzeugen. Ab und zu gibt es Fälle, wo Volksbegehren gewissermassen aus Unachtsamkeit der Regierungsparteien vom Volk angenommen werden, weil man es versäumt hat, dagegen aufzutreten und zu argumentieren. Da man aus anderen Regierbar-

keitsgründen die Annahme von Volksinitiativen als nicht verhandelte Gruppenforderungen nicht wünschen kann, so ist eine geringe Beteiligung nicht nur negativ einzuschätzen. Allgemein ist der Beteiligungseffekt auf Volksinitiativen gering.

Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt der Auswirkungen von Beteiligungshöhe wäre jener der *Regulierbarkeit von Konflikten.* Auch diesbezüglich kann man im komplizierten Geflecht von Wirkungszusammenhängen nur zu plausibel erscheinenden Annäherungseinsichten kommen. Zum einen ist es in der Politik so, dass Gruppen ohne Konfliktpotential und eine damit zusammenhängende Mobilisierbarkeit immer in Gefahr sind, übergangen zu werden.

Andererseits lassen sich Probleme, welche eine hohe Konflikt- und Mobilisierungsintensität erzeugen, auf direktdemokratischem Wege *nicht mehr besonders gut* lösen. Einfach deshalb nicht, weil mit der hohen Beteiligung immer *mehr* Personen in den Konflikt hineingezogen werden und immer *mehr* Motive, Affekte und Emotionen aufeinanderprallen. Es ist wahr, dass wir in unserem Land manchen Streit per Plebiszit beendigt und begraben haben, dennoch kann die durch föderalistische und parteiproportionale Beteiligungen gesicherte Demokratie viele Probleme sozial ausgewogener, rationaler und vielleicht auch schneller lösen, wenn sich die durchschnittliche Beteiligung in Grenzen hält. Der Regierbarkeit dient eine hohe Stimmbeteiligung *nicht* in jedem Fall, und die politische Beteiligung als Wert an sich zu betrachten, hat eine alte und beteiligungsintensive Demokratie nicht nötig, zumal ja auch der Proporz, die Konkordanz und der Föderalismus Partizipationschancen eröffnen.

Bleiben schliesslich noch die Bezugspunkte der *Legitimität* von Entscheidungen und das Problem der *Mehrheitsbildung.* Mehrheiten kommen bei Sachentscheiden *immer* zustande, weil sie gewissermassen nach der Majorzregel fallen. Die Beteiligungshöhe spielt dabei keine Rolle. Was die Legitimität anbetrifft, so kann diese überzeugend von niemandem in Frage gestellt werden, dem die Entscheidungsbeteiligung ja möglich ist. Ausserdem hängt die Legitimität, d. h. heisst die Geltung und die Anerkennungswürdigkeit mehr von den Entscheidungs*inhalten* als von den Beteiligungs*höhen* ab. Hinzunehmen muss man dabei, dass der schweizerische Souverän erstens auf allen drei Ebenen des Bundesstaates viele Beteiligungs*möglichkeiten* hat, auch wenn er sie nicht voll wahrnimmt, so dass daraus keine Legitimitätsprobleme entstehen können, und zweitens, dass die Einrichtungen der direkten Demokratie, vor allem jene des Referendums, immer auch *indirekt* wirken, also politische Partizipationseffekte auch dann ausüben, wenn es *nicht* zu einer förmlichen Volksabstimmung kommt. Zusammenfassend darf man wohl sagen, dass die durchschnittlichen Beteiligungshöhen alles in allem einen geringen Effekt haben und dass die Regierbarkeit durch eher geringe Stimmbeteiligungen *kaum in Frage* gestellt wird.

2. *Systemeffekte des direktdemokratischen Elementes*

Systeme werden oft als organisierter und koordinierter Wirkungs- oder Leistungserbringungszusammenhang von Elementen begriffen, wobei die Bedeutung und die Funktion des *einen Elementes* auch jene der *anderen* ermöglicht und begrenzt und umgekehrt. So wirkt etwa das föderalistische Element auf das Parteiensystem und dieses auf die Wahlvorgänge, den parlamentarischen Betrieb und letztlich auch auf die Machtverhältnisse in der Regierung ein. Über das sogenannte Ständereferendum und das Referendumsbegehrensrecht der Kantone zeitigt die *dreistufige Kompetenzverteilung* im schweizerischen Bundesstaat natürlich auch Auswirkungen auf die Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischen Entscheidens. So erweist sich der Föderalismus mit seiner Ausdifferenzierung und Übersichtlichmachung von politischen Zuständigkeitsbereichen als eine Funktionsvoraussetzung des direktdemokratischen Prozedierens, zugleich fungiert er mit seiner Aufteilung von Zuständigkeiten auch als Sicherung gegen plebiszitäre Entscheidungsrisiken und Konflikte. Im Lichte solcher systemanalytischer Betrachtungsweisen fragt sich somit, welche *Struktureffekte* von der Tatsache ausgehen, dass sich *alle* Stimmberechtigten und nicht nur ein gewählter Kreis von Repräsentanten an der Herstellung politischer Entscheidungen beteiligen können.

Es mag nützlich sein, sich zu Beginn dieser Teilskizze zu vergegenwärtigen, dass das, was wir als direkte Demokratie bezeichnen, in besonderer Weise sowohl *Instrumente gesellschaftlicher* Akteure, als auch *Institutionen* bzw. Elemente des *politischen* Systems sind. Das Referendum stellt ja eine förmliche Entscheidungsstufe des politischen Prozesses dar und es kann ja auch als Mittel des Widerspruches oder der Unterstützung von Akteuren aus der Gesellschaft in Anwendung gebracht werden. Daraus folgt erstens ein – systemanalytisch formuliert – besonderes *Verhältnis* des politischen Systems zu seiner gesellschaftlichen Umwelt und zweitens ein *geringerer Grad* an funktionaler Spezialisierung und Institutionalisierung politischer Prozesse. Wenn das zutrifft, dann fragt es sich, welche Auswirkungen sich daraus auf jenes Ziel ergeben, das als Regierbarkeit definiert worden ist.

Jenes besondere Verhältnis zwischen dem politischen System und seiner gesellschaftlichen Umwelt stellt sich je nach Perspektive als stärkere *Rückbindung* des politischen Handelns an gesellschaftliches oder als geringere *funktionale Autonomie* politischer Prozesse dar. So bewirkt ja die Volksinitiative, dass jedwede Gruppe, jeder Zeit, jedwedes Thema auch gegen die Pläne und Prioritäten der Politiker auf die politische Tagesordnung bringen kann. Und das Referendum bedeutet ja auch, dass Entscheidungen des Parlamentes nachträglich, ausserhalb und durch ein anderes Organ noch einmal entschieden werden können. Aber nicht nur die Initiierung und die endgültige Beschlussfassung, auch alle anderen *Teilbeträge* des politischen Prozesses so die Artikulation von Forderungen, die Druckausübung, die Meinungsbildung, die Opposition und die Rechtfertigung erfolgen in der direkten Demokratie eben „direkter" und unvermittelter aus der Gesellschaft heraus.

Direkte Demokratie bedeutet noch mehr, nämlich erstens, dass Sachfragen von Wahlen *abgetrennt* erfolgen, zweitens dass Sachfragen *einzelfallweise* und damit aus grösseren Sachzusammenhängen ablöst, aber in spezifische Gruppen- und Argumentationsstrukturen eingebunden entschieden werden können. Drittens verwirklicht die direkte Demokratie in rechtlicher und in fachlicher Hinsicht eine andere *Kompetenzordnung.* Rechtlich bedingt sie einen Verzicht auf die Delegation von Entscheidungskompetenzen und Verantwortungen auf die Behörden, jene bleiben also „generalisiert" womit sich die Zahl der Entscheidungsbeteiligten „multipliziert". Fachlich hat diese direktdemokratische Kompetenzordnung eine dem Milizprinzip analoge Entprofessionalisierung oder Laiisierung von Entscheidungsberechtigung, aber auch eine Öffnung gegenüber ausserbehördlichen Sachverständigen zur Folge. Mit alledem ist eine *Vervielfältigung* des politischen Prozesses hinsichtlich der Anzahl von Entscheidungs*berechtigten,* auch im Hinblick auf die Anzahl von Entscheidungs*fällen* sowie in bezug auf die Entscheidungs*inhalte* verbunden, was auch heisst, dass die Akteure des politischen Systems in sozialer, zeitlicher und sachlicher Hinsicht stärker an entsprechende Präferenzen ihrer Umwelt zurückgekoppelt sind.

Damit hängt natürlich auch jener Tatbestand zusammen, der eben als geringerer Grad der funktionalen Spezialisierung und der funktionalen Autonomie verschiedener Institutionen des politischen Systems zu kennzeichnen versucht wurde. Wenn eben *alle* mitfordern, mitverneinen; mitopponieren und mitbeschliessen können, dann verfügen *einzelne* Einrichtungen des politischen Systems über *weniger* an Handlungskompetenzen oder Funktionen. In einer direkten Demokratie sind die politischen Parteien und damit auch das Parlament systemlogisch schwächer, denn sie verfügen über keine „Funktionsmonopole" der Interessenaggregation oder der Beschlussfassung. Die direkte Demokratie schränkt also die Funktionsspielräume anderer Systemelemente ein, sie prägt damit die Systemstruktur, zugleich erzeugt sie aber auch wiederum spezifische funktionale *Anforderungen* oder Bedürfnisse. Denn wenn sich alle Stimmberechtigten, jederzeit und zu fast allen Themen direkt an der politischen Willensbildung beteiligen können, dann steigt mit diesen Zahlen auch der *Bedarf* nach Information, nach Meinungsbildung, nach Koordination, nach Konfliktregulierung, nach Interessenberücksichtigung, nach Rechtfertigung und nach Beteiligungsmobilisierung. Das politische System hat sich im Laufe der Zeit an diese funktionalen Anforderungen angepasst und erbringt entsprechende Leistungen, so gut es kann.

Informations- und Überzeugungsleistungen obliegen den Medien und den politischen Parteien sowie jedem, der will, der das notwendige Geld und Argumente hat. Doch haben auch die Behörden ihre Abstimmungsinformationen verbessert. Gleichwohl erscheint eine hohe Stimmbeteiligung für das politische System als unlösbares Problem. Demgegenüber hat es die Probleme der Koordination, der Interessenaggregation, der Minimisierung von Referendumsrisiken durch die *Ausdifferenzierung* spezifischer, korporativer Repräsentationsformen und zwar sowohl auf dem Wege der Anhörung als auch im

Rahmen von Expertenkommissionen institutionell gelöst, woraus sich gewisse präjudizielle Wirkungen auf den parlamentarischen Entscheidungsanteil ergeben.

3. Prozesseffekte des direktdemokratischen Elementes

Wenn sich alle Stimmberechtigte als einzelne, aber normaler Weise doch in Gruppen zusammengeschlossen, direkt mit ihren Wertvorstellungen, Zielen, Interessen und Emotionen an der politischen Willensbildung beteiligen können, dann entstehen daraus natürlich *Auswirkungen* auf die verschiedenen Stufen oder Phasen des politischen Entscheidungs*prozesses.* Solchen Effekten soll im folgenden in einer knappen und abstrakt gehaltenen Form nachgegangen werden. So gut es geht, sollen mit dieser Kausalbetrachtung auch die funktionalistische Sichtweise verbunden werden, die, wie schon dargetan, danach fragt, welche Leistungsbeiträge die direktdemokratischen Institutionen *zur Lösung* jener Verfahrensprobleme beisteuern, die sich zur Herstellung politischer Entscheidungen stellen. Im ersten Abschnitt sind diese Verfahrensprobleme bzw. funktionalen Erfordernisse der Definition, der Artikulation, der Aggregation von Interessen usw. skizziert worden. Bleibt man im Rahmen eines solchermassen vereinfachten Modelles über den Ablauf des politischen Prozesses, dann kann man die Effekte und Funktionen des direktdemokratischen Elementes jetzt *phasenweise* erläutern.

1. *Die Bewusstmachung, die Definition und die Meinungsbildung über gesellschaftliche Entwicklungen und Probleme.* An Möglichkeiten zur Bewusstmachung und Politisierung gesellschaftlicher Probleme fehlt es der direkten Demokratie nicht. Die Volksinitiative und auch die Referendumsdrohung bieten Möglichkeiten hierzu, sie halten diese Entscheidungsphasen offen und verhindern ein Definitions- und Politisierungsmonopol der politischen Parteien. Interessenverbände oder ad hoc Zusammenschlüsse können legitimerweise mitpolitisieren. Das hat zur Folge, dass gesellschaftliche Gruppen, seien es Ärzte, Lehrer, Wirte, die Offiziersgesellschaft oder ein Grossverteiler, sich stark in die Politik „einmischen", zugleich aber auch von der Politik kontrolliert werden können. Es gibt deshalb im direktdemokratischen Kleinstaat kein selbstherrlicher, „neutraler" Offiziers- oder Beamtenstand.

Es ist keine Frage, dass diese Möglichkeit, wonach jedwede Gruppe, jedes ihr wichtig erscheinende Thema, zu jedem Zeitpunkt auf die politische Tagesordnung bringen kann, einen *Aufstau* ungelöster Probleme sowie eine *Marginalisierung* und Radikalisierung von politischen und gesellschaftlichen Gruppen verhindert hat. Natürlich hat dies auch der kontinuierlichen Abarbeitung und Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und damit der Regierbarkeit gedient. Ausserdem hat es immer auch z. B. das Parteiensystem entlastet, welches bekanntlich, und auch aus diesen Gründen, eine hohe Stabilität aufweist. Allerdings sind Probleme allein durch ihre Politisierung noch

nicht gelöst, und das Übermass an Politisierungsmöglichkeiten hinterlässt eine ganze Reihe von *Folgeproblemen.* Zunächst werden Initianten enttäuscht, welche mit ihren Begehren nicht durchzudringen vermögen. Denkt man daran, dass gegenwärtig im Bund um die zwei Dutzend Verfassungsrevisionsbegehren anhängig sind, dann zeigt sich, dass sich die direktdemokratischen Initianten wegen diesen völlig ungesteuerten Politisierungsprozessen selbst im Wege stehen, sich behindern und mit ihrer grossen Zahl von Begehren deren Realisierung verzögern und erschweren.

Das politische System zeigt deutliche Anzeichen einer Überlastung mit Forderungen, die dann nicht aggregiert werden können und für die es keine Mehrheiten gibt. Ausserdem führt dieser Vorgang auch zu Anzeichen einer Gegenpolitisierung, wie das mit dem früheren Hinweis auf das antietatistische Element unserer politischen Kultur bereits angedeutet wurde.

Indessen laufen solche Definitions- und Politisierungsprozesse nicht nur ex ante über Volksinitiativen, sondern ebenso intensiv auch ex post in den Abstimmungskampagnen über Referendumsvorlagen ab. Dann lassen sich jene Handlungsbeiträge nicht mehr von jenen der persuasiven Kommunikation und der *Meinungsbildung* trennen, womit eine Reihe weiterer *Möglichkeiten und Begrenzungen* zur Wirkung kommen. Es ist nicht möglich, auf alle Potentiale und Restriktionen plebiszitärer Meinungsbildung aufmerksam zu machen. Aber allein wiederum die Tatsache, dass *alle* Stimmberechtigte in diese einbezogen werden müssen, lässt Effekte entstehen. Natürlich orientieren sich solche Aktivitäten dann nicht nur an den „objektiven" Notwendigkeiten, am Langfristigen, am Gerechten oder am Rationalsten, sondern oft auch am Popularisierbaren, am Emotionalisierbaren und an jenen Ereignissen und Themen, für die man am schnellsten, am billigsten und am heftigsten öffentliche Aufmerksamkeit finden kann. Die Tatsache, dass ein grosser Kreis von Entscheidungsberechtigten überzeugt und mobilisiert werden muss, wirkt sich damit in einer nicht immer regierbarkeitsfördernden *selektiven* Thematisierung und Prioritätensetzung aus. Ausserdem geraten gerade die politischen Parteien, welche ja zu jeder Abstimmungskampagne freiwillig und unfreiwillig aufgerufen sind, da sie schliesslich die politische Verantwortung zu übernehmen haben, in eine nicht immer populäre Abwehrhaltung. Ihnen bleibt es dann, jene Themen zu vertreten, die mangels plebiszitärer Popularität für den direktdemokratischen Weg untauglich sind.

Wenn nun, wie das in der direkten Demokratie ja der Fall ist, eine grosse Anzahl von Entscheidungsberechtigten, sehr häufig und über eine grosse Zahl von Themen informiert und überzeugt werden muss, dann steigen damit die *Informationskosten.* Man muss hinzunehmen, dass diese Informations- und Überzeugungskosten in einer Gesellschaft, in der sich ihre Mitglieder stärker als in früheren Zeiten von den intermediären Organisationen, seien es nun Gemeinden, Kirchen, Vereine oder Parteien abgelöst und in ihren Privaten Lebensbereich zurückgezogen haben, *grösser* geworden sind. Ausserdem sind ehedem stärker verbreitete Formen *direkter* Kommunikation inzwischen durch mediale ersetzt und werbemässig professionalisiert worden, was diese

politischen Handlungsbeiträge zusätzlich *verteuert* hat. Wer diese Kosten aufbringen kann oder wer über das notwendige publizistische Potential verfügt, der kann in der direkten Demokratie zu einem *Definitionsvorteil* kommen. Die politischen Parteien sind deshalb dauernd in Geldnöten, was die Gefahr mit sich bringt, dass sie von fremden Geldgebern abhängig werden. Überhaupt ist die intensive Organisation unserer Politik teuer und sie schafft an manchen Stellen Angewiesenheiten und Abhängigkeiten von Geldgebern, nicht nur bei Sachentscheidungen, sondern auch bei Wahlen. Reguliert und transparent ist dieses Spendenwesen, das sich dann in publizistisches Potential umsetzen lässt, nicht.

2. *Die Artikulation, Organisation und Repräsentation von Interessen.* Diese Handlungsbeiträge sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass es im politischen Prozess zu einem Ausgleich der Interessen kommen kann. Deshalb fragt sich jetzt, wie sich das direktdemokratische Element auf diese Entscheidungsphase auswirkt bzw. welchen Beitrag Initiative und Referendum zur Lösung dieser Handlungsprobleme beitragen kann. Manches ist hierzu schon angedeutet worden, weil die Politisierbarkeit von Problemen ihrerseits eine Voraussetzung für ihre Artikulation darstellt. Nun ermöglicht es die direkte Demokratie ja, dass Entscheidungen über Sachfragen von Wahlen und den dort relevanten Motiven abgetrennt und zudem als Einzelfälle diskutiert, beraten, verhandelt und entschieden werden können. Diese Abtrennung und Einzelfallbehandlung führt zunächst zu einer Art *Massstabvergrösserung* des gesamten Entscheidungsgeschehens, wodurch sowohl die betroffenen Interessengruppen als auch die sachlichen Interessenlagen, die Begründungen, die Vorteile und Nachteile, die Dringlichkeiten, die Widerstände und die Rechtfertigungen sowie die Betroffenheiten und Folgen *genauer,* für alle sichtbarer und deshalb beurteilbarer ins Licht kommen. Das dient ohne Zweifel einer intensiven, umfassenden und gewissenhaften Abklärung von Problemen und Forderungen und macht ebensosehr eine entsprechende Behandlungszeit notwendig. Die Volksinitiative und auch die Referendumsdrohung bewirken ja, dass Forderungen jederzeit, von jeder Gruppe und in bezug auf fast jedes Thema, wenn nötig auch wiederholt, wie es z. B. im Zusammenhang des Überfremdungsproblems geschehen ist, aber auch in partei- und behördenmässig ungesteuerter Weise in das politische System hineingemeldet werden können. Die Initianten müssen hierzu Sachverstand und Begründungen vorbringen, die betroffenen Interessengruppen prüfen und argumentieren ebenfalls und auch die Behörden sind zu erhöhter Aufmerksamkeit und zu Abklärungen herausgefordert.

Die direkte Demokratie bewirkt nun aber nicht nur eine solche differenzierende und rationalisierende Massstabvergrösserung des politischen Geschehens, sondern sie hat auch zur Folge, dass dieser Vorgang des Forderns *offener und unregulierter* ablaufen kann. Offener wiederum in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht. Offenheit, d. h. auch geringerer *Institutionalisierungsgrad,* soll heissen, dass Initiative und Referendum zu Kanälen aus

der Gesellschaft in den Staat hinein werden können, durch welche Forderungen, Bedürfnisse, Interessen, Bewertungen, Emotionen, Rechtfertigungen oder Pressionen sowie auch Widerstände direkter, ungefilterter und oft sogar weniger klar identifizierbar in den politischen Willensbildungsprozess einfliessen.

Offener ist dieser direktdemokratische Artikulationsprozess auch in *sozialer* Hinsicht, d. h. in bezug auf die Teilnahmemöglichkeiten. Während Entscheidungen von Parlamenten hinsichtlich von Zustimmung oder Ablehnung transparent und entsprechend zurechenbar sind, kann jeder Bürger bei Volksabstimmungen sein Urteil „unerkannt" in die Urne werfen, ein sachliches oder unsachliches – man analysiere einmal die Neinstimmenquoten bei schweizerischen Volksabstimmungen – oder er kann sich der Entscheidungsherstellung durch Stimmabstinenz einfach entziehen, was den Einfluss anderer erhöht. Schliesslich kann er auch nur dann zur Urne gehen, wenn seine Interessen auf dem Spiele stehen oder wenn er einer anderen Gruppe einen „Denkzettel" verpassen will. Das bedeutet auch, dass damit tatsächliche Denkweisen und Emotionen der Gesellschaftsmitglieder oft echt, naturwüchsig und manchmal auch recht brutal und unrationalisiert repräsentiert werden. Die Politik wird damit härter in die Niederungen gesellschaftlicher Interessenkämpfe hinuntergezogen. Das hinterlässt keine unüberwindbaren Regierbarkeitsprobleme, solange das vorhanden ist, was Rousseau mit dem Begriff der volonté générale gemeint hat und was im ersten Teil dieser Überlegungen als politische Kultur und als intensive ideologische Integration bezeichnet worden ist.

Offener ist die direkte Demokratie nicht nur gegenüber den Werten, Motiven und Emotionen der einzelnen Stimmberechtigten, sondern auch gegenüber jenen der *organisierten Interessen.* Die fallweise Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen durch die Einrichtungen der direkten Demokratie fördert auch die Entstehung und die Bedeutung der Interessenorganisationen, weil sie die Instrumente der direkten Demokratie ja autonom handhaben können. Der Vorteil daran ist, dass jede Gruppierung unserer Gesellschaft, und nicht nur die politischen Parteien, also Vereine, Verbände, ad hoc Zusammenschlüsse, Regionen, Sprachminderheiten, die Bauern, die Gewerkschaften, die Ärzte, die Wirte, die Studenten usw. via Initiative und Referendum ihre Probleme, ihre Interessen, ihre Zustimmung oder Ablehnung in „eigener politischer Regie" zum Ausdruck bringen können. Die hat eine starke *Pluralisierung* jener Artikulations- und Interessenrepräsentationsprozesse zur Folge. In bezug auf die Mehrheitsbildung entstehen daraus Aggregationsprobleme, in bezug auf die Gruppenstruktur der Gesellschaft verhindern diese Partizipationsmöglichkeiten eine Isolierung, eine Majorisierung und damit eine politische Radikalisierung von Teilgruppen und Minderheiten.

Weniger starke Regulierung bzw. grössere Offenheit kennzeichnen den direktdemokratischen Willensbildungsprozess schliesslich auch in *zeitlicher* Hinsicht. Probleme und Interessen können via Initiative ja *jederzeit* angemel-

det werden, wenn Not am Mann ist auch schneller. Ausserdem beschafft sich die direkte Demokratie Zustimmung und Legitimation für Problemlösungen nicht nur via Wahlen, sondern laufend zwischen durch und auch dies fallsspezifisch. Jene *Trennung* von Wahlen und Sachentscheiden bedeutet ja auch, dass die Gesetzgebung weniger streng auf den Vierjahresrhythmus der Legislaturperioden und auf den damit verknüpften machtpolitisch bedingten Forderungswettbewerb der politischen Parteien ausgerichtet ist. Diese *Entfristung* nimmt der Gesetzgebung Termindrücke, so dass sie Problemlösungen oftmals sachbezogener, langsamer, sorgfältiger und damit ausgereifter suchen und finden kann. Man braucht grundsätzlich weniger Wahlgeschenke zu machen und die wahlpolitische Abkoppelung ermöglicht es, dem Parlament und der Regierung, starken Interessendrücken gegenüber mehr Widerstand zu zeigen.

Jene Entfristung räumt den Behörden auch mehr politische Vorbereitungszeit und mehr *taktische Spielräume* ein. Sie können ja durch das Taktieren mit Kompetenzgutachten, deren Herstellung zur Dauernebenbeschäftigung schweizerischer Staatsrechtsprofessoren geworden ist, mit angeblich nicht vorhandenen Abstimmungschancen, mit Expertenkommissionen und mit Vernehmlassungen Zeit gewinnen. Streitfragen können damit offenbleiben oder sie verlieren mit der verstrichenen Zeit auch an Brisanz.

Diese Offenheit, Zugänglichkeit und pluralistische Beeinflussbarkeit der Frühphasen des politischen Willensbildungsprozesses stellen eine Superqualität der direkten Demokratie dar, die natürlich auch ihren *Preis* und ihre *Grenzen* hat. Der Preis drückt sich in der Strapazierung durch Volksabstimmungen aus, welche alle politischen Akteure, die Regierung, das Parlament, die politischen Parteien, die Unterschriften und Supporterkomitees, aber auch den einzelnen Stimmberechtigten trifft, wobei der letztere oft mit einem Teilnahmeverzicht reagiert. Ausserdem hat jene pluralistische Offenheit auch ihre Grenzen, ihre Durchlässigkeitshemmnisse, ihre Filter, oder wie man im Fachjargon sagt, ihre Selektionsschwellen. Diese liegen auf den drei genannten Dimensionen des Inhaltlichen, des Sozialen und des Zeitlichen.

Inhaltliche Selektionsbarrieren entstehen allein schon aus der Tatsache, dass sich nicht alle Probleme, Interessen und Bedürfnisse gleichermassen für die Alltagskommunikation der Stimmberechtigten eignen und deshalb direktdemokratisch schwieriger zu artikulieren, zu rechtfertigen und durchzusetzen sind. Kommunikationsfähiger sind konkrete, sichtbare Bauvorhaben (Strassen, Spitäler, Schulhäuser, Brücken usw.), oder Steuern so wie Themen, welche zentrale Werte unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens berühren wie z. B. die Schwangerschaftsregelung, die Erziehung – man bedenke den unsinnigen Aufwand, den wir uns in der Frage des Schuljahresbeginnes leisten – oder die Alterssicherung. Diskussions- und politisierungsfähig sind natürlich auch konkrete Alltagsbedürfnisse wie Brot- oder Milchpreisfragen, Mieten, Steuern, Autofahren und neuerdings auch Themen des Natur- und Umweltschutzes. Hoch emotionalisierbar sind Konfessions- oder Ausländerfragen so wie die zentralen Werte unserer politischen Kultur (UNO, Wehrwesen, Zivil-

dienst, Rüstungsreferendum, Privateigentum, Banken). Daneben gibt es zahlreiche Abstimmungsthemen des gesunden Menschenverstandes (Wasserversorgung, Infrastruktur), die ohne grossen Diskussionsaufwand akzeptiert werden, und solche von hoher Abstraktheit, die nur wiederum für Eliten diskussionsfähig sind. Viele komplizierte Gesetzesvorlagen gehen auch in der direkten Demokratie über die Bühne, ohne dass der Souverän dies wahrnimmt und ohne dass ein Verband wegen der Kompliziertheit des Sachverhaltes ein Referendum in Erwägung ziehen oder androhen kann. Alles in allem ist der direktdemokratische Artikulationsprozess gewiss offen, dennoch aber auch mit solchen *Restriktionen* inhaltlicher, kommunikativer und auch finanzieller Art behaftet.

Auch in *sozialer* Hinsicht gibt es solche und zwar liegen diese sowohl auf der individuellen wie auf der kollektiven Ebene. Nicht *alle Individuen* können wegen der Ungleichheit an Fähigkeiten gleichermassen selbstbewusst an den direktdemokratischen Prozessen partizipieren. Für manche ist es besser sich vertreten bzw. repräsentieren zu lassen. Was die *Gruppenebenen* betrifft, so sind wegen des grossen *Eigen*aufwandes direktdemokratischer Willensbildungsprozesse – es müssen ja möglichst alle stimmberechtigten Gesellschaftsmitglieder informiert, überzeugt und mobilisiert werden – ideologisch geschlossene, mitglieder- und finanzstarke Gruppen im Vorteil und dies stärker noch als in einer parlamentarischen Demokratie. Daneben ist es oft so, das kleinere, marginale oder neue Bewegungen zwar die Kraft aufbringen, um ein Volksbegehren zu lancieren, zur überzeugenden Durchsetzung ihrer Forderungen im Abstimmungskampf reichen die Mittel dann oft nicht mehr aus. Im Endspurt von Entscheidungen dominieren in der Regel die grossen und finanzstarken Gruppierungen.

Durchlässigkeitsprobleme ergeben sich schliesslich auch noch in *zeitlicher* Hinsicht. Gegenwärtig steht allein schon die grosse Anzahl von Volksbegehren ihrer schnellen politischen Bearbeitung im Wege. Im Gesetzgebungsverfahren bietet die Vermutung einer fehlenden referendumspolitischen Verwirklichungschance Anlass für zeitraubende Abklärungen durch zusätzliche Begutachtungen, Expertenkommissionen oder Vernehmlassungsverfahren. Die wegen der hohen Konsens- und Mehrheitsschwellen der direkten Demokratie notwendigen Aggregations- und Kompromissbildungsverfahren *kosten Zeit,* mit der natürlich in voller Absicht Politik gemacht werden kann. Die direkte Demokratie hat mehr Zeit, weil der gesetzgeberische Zeitdruck von Legislaturperioden und Wahlen geringer ist. Wer mit seinen Forderungen in der Volksabstimmung keine Mehrheit findet, der muss dann eben warten, bis die „Zeit reif" wird, wie sich dies etwa im Zusammenhang des Frauenstimmrechtes oder des Medienartikels der Bundesverfassung gezeigt hat. Unwahrscheinliche Abstimmungschancen können damit immer zum Anlass für Verschiebungen, Vertagungen und Verzögerungen gemacht werden, gegen die man nicht einmal viel einwenden kann. Schliesslich gibt es differenziertere Strategien des politischen Zeitgewinnes. Die eine besteht darin, dass Parlamente oder Parlamentsfraktionen eine Gesetzesvorlage absichtlich mit refe-

rendumsträchtigen Sachverhalten überladen und auf eine nachträgliche Verwerfung im Volksentscheid spekulieren, wie das kürzlich bei der Revision des zürcherischen Gesundheitsgesetzes der Fall war. Die andere Strategie verfolgt den Weg des Ausklammerns, wodurch fade Kompromisse entstehen, die dann von den „unheiligen Allianzen" der unzufriedenen Anhänger und der prinzipiellen Neinsager abgelehnt werden, so dass der Souverän letztlich zweimal „antreten muss", wie es in unserer militärisch verfärbten Politiksprache heisst. Hinsichtlich der *Regierbarkeitsproblematik* spielt dieser Zeitfaktor eine grosse Rolle. Einerseits kann die direkte Demokratie öffentlichkeitswirksam schnell reagieren und damit Konfliktpotential und Illegitimierungsgefahren abwehren. Andererseits hat sie immer auch viel Zeit, so dass sich Konflikte abkühlen lassen, so dass Erfahrungen gewonnen, Ansprüche abgewiesen und differenziertere Lösungen gefunden werden können.

3. *Aggregation von Interessen, Mehrheitsbildung, Konfliktregulierung und Legitimation von Entscheidungen.* Politik besteht nun nicht nur darin, dass man Probleme politisiert, Meinungen bildet und Interessen organisiert und artikuliert, notwendig sind natürlich auch der *Ausgleich* gegensätzlicher Interessen sowie der Aufbau von *Zustimmung und Mehrheit.* In dem Masse wie die direkte Demokratie jene ersten Entscheidungsphasen begünstigt und erleichtert, erschwert sie die zweite: Je mehr Interessen und Forderungen vorgebracht werden können, desto schwerer sind die Aggregation von Interessen sowie die Mehrheitsfindung. *Mehrheiten* sind unter den Bedingungen der Beteiligung aller Stimmberechtigten, aller Verbände, aller Parteien und aller Gebietskörperschaften und Landesregionen, so wie in Anbetracht der publizistischen Offenheit für allerlei Argumente, Propaganda und Stimmungsmache und unter dem Druck der pluralistischen Artikulations- und Oppositionsmöglichkeiten in der direkten Demokratie oft *schwer* erreichbar. Wenn alle Ja oder Nein sagen können, wenn jedes beliebige Aktionskomitee sich einmischen kann, wenn man nicht weiss, ob die Stimmberechtigten die Vorlage begriffen haben und sich überhaupt an die Urnen bemühen, dann ist die direktdemokratische Mehrheitsbildung ein Problem, ein Entscheidungsrisiko und eine respektable Hürde zugleich. Die Regierbarkeit ist in dieser Hinsicht oft in Frage gestellt.

Indessen hat das Regierungssystem als Ganzes sich diesen plebiszitären *Herausforderungen angepasst,* es hat gelernt und entsprechende institutionelle Vorkehrungen entwickelt. Es sind dies der Einbau zusätzlicher *repräsentativer* Gremien, die Proportionalisierung des Regierungsanteils sowie die Generalisierung des Kompromissprinzipes und die Regeln, weniger durch Wettbewerb als durch Verhandlungen zu Mehrheiten zu kommen. Klar muss sein, dass es sich bei jenen repräsentativen Elementen nicht um parlamentarische, sondern um *korporative* Vertretungen handelt, die in den vielen Expertenkommissionen, aber auch im Anhörungsverfahren zur Wirkung kommen. Dort findet die Aggregation von Interessen, der vorwegnehmende Abbau von Referendumswiderstand sowie der Aufbau von provisorischer

Zustimmung statt. Auch im Proporz werden die vielen Möglichkeiten des Forderns und des Opponierens diszipliniert und minimisiert, welche die direkte Demokratie mit ihrer Offenheit und ihrem geringeren Grad der Institutionalisierung bietet. Tatsächlich sind die direktdemokratischen Einrichtungen *funktional diffus,* d. h. sie gewährleisten die Beteiligung, zugleich dienen sie der Repräsentation, der Druckausübung, der Legitimation, der Sanktion und auch der Opposition gegen Entscheidungsvorlagen. Zentral ist für diesen Teil der Überlegungen, dass Mehrheitsbildungen und d. h. auch Regierbarkeit, dann, wenn alle sich beteiligen können, entweder nicht oder sonst nur im Rahmen einer *breiten Berücksichtigung* von Interessen, ihrer Aggregation zu Kompromissen zustandekommen können.

Die heutige *Konkordanzdemokratie* ist das institutionalisierte Produkt solcher Akkomodations- und Verständigungszwänge. Allerdings mussten entsprechende Fähigkeiten erst erlernt werden und die Schweiz hatte ja genug Zeit hierfür. Historisch gesehen wurde dieser Interessenausgleich zunächst für das Verhältnis der *Sprachgemeinschaften* gesucht und gefunden: Plebiszitäre Mehrheitserfordernisse waren und sind eine entscheidende Kraft hierzu, wobei nicht aus den Augen verloren werden soll, dass die gesellschaftsinternen Integrationsprozesse immer auch durch den Druck der internationalen Umwelt befördert wurden. Je höher der nationale Lebensstandard im Vergleich zur internationalen Umwelt wurde, desto wirksamer wurden jene externen Integrations- und Legitimationsressourcen. Die vorteilhafte Umweltlage hat ja schon bei der Bundesstaatsgründung von 1848 eine Rolle gespielt. „Ils nous faut les Welches!", hiess es dann bei der ersten Totalrevision der Bundesverfassung der Jahre 1872/74. Ein analoger, für die direktdemokratische Mehrheitsbildung notwendiger Integrationsprozess vollzog sich dann auch für die Interessenverbände (Beteiligung durch Anhörung), für die katholische Partei und später für die Arbeiterbewegung. Korporative Problemlösungsverfahren, deren sich parlamentarische Demokratien gegenwärtig in immer stärkerem Masse bedienen, hatte die direkte Demokratie schon sehr früh entwickeln müssen.

Wie man sieht, stellen jene korporativen Repräsentationen und Konkordanzstrategien ein *Korrektiv* der direkten Demokratie dar, um Mehrheiten, d. h. Regierbarkeit sicherzustellen, zumal Plebiszite ja ausgesprochen majoritäre Verfahren sind, welche sich mit dem Pluralismus der schweizerischen Gesellschaft nicht immer gut vertragen. Gleichwohl wäre es verfehlt, würde man diese Verhandlungs- und Kompromissbildungsverfahren idealisieren, denn auch sie haben ihre *Grenzen.* Oft sind solche Verhandlungsergebnisse nur noch Kompromisse auf einem kleinen gemeinsamen Nenner und das Ergebnis einer negativen Koordination. Sie sind somit gewiss innovationsschwach und ausserordentlich zeitraubend. Aber es ist auch wahr, dass auf dieser repräsentativen Verhandlungsebene auch die Interessen jener Gruppen mitberücksichtigt werden, die, wie zum Beispiel die Arbeiterschaft, weniger intensiv von ihren direktdemokratischen Beteiligungsrechten Gebrauch

machen; dennoch gewinnen die organisations- und kommunikationsstarken Gruppen auch hier natürlich ihre Positionsvorteile.

Eine *zweite Schranke* für Kompromisse und Neuerungen liegt auch im vergleichsweise homogenen und gefestigten *Wertsystem* und in den eindeutigen politischen Zielhierarchien unseres Kleinstaates begründet. Der jahrhundertelange Überlebenskampf unserer kleinstaatlichen Gesellschaft hat zu einer Prädominanz des Ökonomischen und des Wehrhaften geführt. Wer daran etwas ändern will, der hat mit starken Widerständen und Konflikten zu rechnen. Klare Wertgrundlagen dieser Art ermöglichen und sichern einerseits Abstimmungsmehrheiten, andererseits machen sie die Konzessionsspielräume gegenüber Änderungswünschen klein. Die Fragen des UNO Beitrittes, des Zivildienstes und andere mehr zeigen dies.

Die Regierbarkeit einer freiheitlichen Gesellschaft bemisst sich auch daran, wie das politische System Spielräume für den *Konfliktaustrag, und Fähigkeiten der Konfliktbeendigung* zur Verfügung stellt. Konflikte müssen sein, damit Energien freigesetzt werden, um notwendige Veränderungen oder bessere Lösungen zustande zu bringen.

Die Auswirkungen der direkten Demokratie auf Konflikt und Konfliktschlichtung sind vielfältig. Ihre Offenheit für die verschiedensten Themen und Gruppen, aber auch die grosse Häufigkeit der Entscheidungsfälle *multiplizieren* natürlich die Konflikte. Wenn alle mitentscheiden können, dann wächst auch die Gefahr, dass alle gegen alle streiten. Ausserdem stellen Sachentscheide oft sehr konkrete, hautnahe und unmittelbar spürbare Massnahmen dar, bei denen man die Gegner klar erkennen und entsprechend heftig bekämpfen kann. Hinzu kommt, dass Volksentscheide mit ihrem einfachen Ja oder Nein rein majoritäre Entscheidungsverfahren darstellen, wodurch eben auch Minderheiten entstehen.

Gleichzeitig wohnen der Abstimmungsdemokratie auch wiederum *konfliktbegrenzende Momente* inne. Die Abtrennung der Sachfragen von parteipolitischen Machtfragen ist eine davon und diese Teilung hat ja auch die politischen Parteien entlastet und die schweizerischen Parteistärkenverhältnisse stabil erhalten. In der parlamentarischen Demokratie konzentriert sich das Konfliktpotential auf die beiden Lager von Regierung und Opposition, wobei die eine Seite alles für gut, die andere alles für schlecht halten muss. Das Verfahren der direkten Demokratie verteilt den Konflikt dagegen auf viele Ereignisse und sie teilt sich diese Funktion auch mit föderalistischen Einrichtungen. Sie multipliziert und perpetuiert die Auseinandersetzungen zwar, aber sie schwächt sie durch die Stückelung in ihrer Gesamtwucht auch wiederum ab. Grosse gesellschaftliche Streitfragen, wie etwa das Ausländerproblem, die Atomfragen, die Steuer- und Finanzprobleme oder die UNO Beitrittsfrage konnten und können separat, d. h. von anderen Spannungen und Gegensätzen abgetrennt behandelt und entschieden werden. Auch die Volksinitiative wirkt so, in dem sie mit der laufenden Abarbeitung gesellschaftlicher Probleme den politischen Spannungsabfluss gewissermassen verstetigt und einen explosiven Aufstau weniger wahrscheinlich macht.

So schöpft die politische Dauermobilisierung in der direkten Demokratie *Konfliktpotentiale* ab, was dann auch in der geringen Stimmbeteiligung zum Ausdruck kommt. Weil die Entscheidungsverfahren allen zugänglich sind, hat niemand einen plausiblen und legitimen Grund, plebiszitäre Konfliktregelungsverfahren in Zweifel zu ziehen. Wichtig für die Akzeptanz dieser ständig laufenden und auch majorisierenden Abstimmungsmaschine ist ausserdem die Tatsache, dass es dabei wegen der Vielfalt der Themen immer wieder zu *wechselnden Mehrheiten* kommt. Wer im Frühjahr verloren hat, der kann im Herbst schon wieder auf der Siegerseite stehen. Das führt die streitenden Gruppen immer wieder in wechselnde Koalitionen zusammen und verhindert damit die politische Entfremdung und Radikalisierung von Gruppierungen. Es kann kein Zweifel bestehen, dass dieser Modus der direktdemokratischen Konfliktbeendigung immer wieder – trotz hoher Kosten – die Entscheidbarkeit, die Streitbeendigung und damit die Regierbarkeit sichergestellt hat.

Bezugspunkte des systeminternen Entscheidungsprozesses sind nach alldem Gesagten schliesslich auch noch die Probleme der politischen *Machterzeugung, der Machtkontrolle* und der *Legitimation.* Somit bedeutet die direkte Demokratie auch, dass die Machtbefugnisse gesellschaftlich *breiter* verteilt sind. Wenn alle mehr Macht haben, dann verfügen einzelne Instanzen, sei es nun das Parlament, die Regierungen oder die politischen Parteien über weniger, d. h. durch die direkte Demokratie wird die politische Macht auf eine besondere und zusätzliche Art und Weise *geteilt* und *begrenzt.* Durch die Vielzahl von Volksabstimmungen werden die Behörden ja stark an das aktive Volk, an die öffentliche Meinung bzw. die Kräfte im publizistischen System zurückgebunden. Macht, Mehrheit und politische *Handlungsautonomie* somit auch die Regierbarkeit können in der direkten Demokratie auch prekär werden. Man denke an das bald lächerliche Hin und Her in der Frage des Schuljahresbeginnes, an die Auseinandersetzungen über den Medienartikel oder über die Bundesfinanzordnung, über die der Souverän im Verlaufe des vergangenen Vierteljahrhunderts schon um die dreissig Male abgestimmt hat. Auch in bezug auf die Machtmittel gilt, dass diese in der offenen und direkten Demokratie unkontrollierter, *unregulierter,* anonymer und so gesehen auch verantwortungsloser zur Anwendung gebracht werden können. Gemeint sind damit natürlich kommunikative Einflussmittel. So weist die direkte Demokratie auch ein grösseres Mass an Zersplitterung von Macht und Verantwortlichkeit auf, denn nach einer abgelehnten Abstimmungsvorlage weiss niemand genau, wer dafür verantwortlich ist und gegen wen Konsequenzen in Frage kommen könnten.

Gewiss werden sich die Behördenmitglieder über ihren direktdemokratisch bedingten *Autonomieverlust* ärgern, aber so, wie die Dinge in unserer pluralistischen und deshalb machtempfindlichen sowie zudem intensiv sozial gesteuerten Gesellschaft liegen, erscheint die direktdemokratische *Machtzersplitterung* und partielle „Anarchie" auch unter Regierbarkeitsgesichtspunkten das kleinere Übel zu sein. Unregierbarkeitsprobleme, z. B. als Folge von Sprachkonflikten, müssten durch grössere Machtkonzentration erst recht ent-

stehen. Überdies hat sich diese in der direkten Demokratie angelegten *Gewaltenteilung* geschichtlich bewährt. Sie hat den Welschen, den Katholiken, der Arbeiterschaft, aber auch den kleineren Kantonen und Landesregionen zur Machtbeteiligung verholfen und in langen Proporzkämpfen die Vormachtstellung des Freisinns gebrochen. Auch die Interessenverbände, die Bauern, das Gewerbe, der Handel und die Industrie, die Angestellten und die Gewerkschaften profitierten von dieser Gewaltenteilung. Im Ergebnis sind unserem Land, wiewohl es die Last vieler Volksabstimmungen auf sich nehmen muss, zahlreiche *schwere Konflikte* erspart geblieben. Das Friedensabkommen wäre ohne diesen politischen Machtpluralismus wohl nicht möglich geworden. Auch in jüngster Zeit haben kleinere, eher am Rande des politischen Spielfeldes stehende Parteien und vor allem auch die neueren sozialen Bewegungen auf den Feldern der Überfremdung, der Antiatombewegung oder des Umweltschutzes von der Offenheit und der Machtdezentralisierung der direkten Demokratie ihren Nutzen ziehen können, was deren politische Desintegration und Radikalisierung verhindert hat.

Volksentscheide sind schliesslich auch *Legitimierungsverfahren.* Daran sind, wie gezeigt, erstens alle Betroffenen beteiligt, zweitens erfolgt die Anerkennungsbeschaffung fallweise, so dass sich der Abstimmende eher ein Bild über die Vorteile, die Kosten und die Folgen seiner Entscheidungen machen kann. Die Anerkennungswürdigkeit solcher Verfahren und damit auch die Hinnahmebereitschaft und Geltung ihrer Ergebnisse sind nicht so schnell in Zweifel zu ziehen. Deshalb hat die Legitimationskraft direktdemokratisch erzeugter Politik, trotz ihrer zahlreichen Konflikte und Enttäuschungen, einen wichtigen Beitrag zur Regierbarkeit unseres Landes geliefert.

Versucht man abschliessend einige zusammenfassende Bemerkungen, dann hat sich *erstens* gezeigt, dass die Einrichtungen der direkten Demokratie stark an die gesellschaftliche Umwelt zurückgekoppelte politische Steuerungsinstrumente darstellen. Die Politik ist deshalb in geringerem Masse autonom, so dass sich das Regieren in der Schweiz als *Reagieren* auf gesellschaftliche Verhältnisse verwirklicht. Ausserdem funktionieren die direktdemokratischen Einrichtungen deshalb so gut und so schlecht wie die Gesellschaft selbst. Ihre Krisenbewältigungskapazität ist begrenzt, wie die Verhältnisse der dreissiger Jahre gezeigt haben und wie sich auch an der Zunahme des Dringlichkeitsrechtes geoffenbart hat. Trotzdem ist dieses *reagierende Regieren* eine nicht durch eine Parteimehrheit, sondern eine durch einen Pluralismus von Kräften gesteuerte Politik.

Zweitens: Die Ergebnisse der direkten Demokratie hängen zum einen stark von den allen Volksentscheiden vorgeschalteten *repräsentativen* Verhandlungsmechanismen und zum anderen vom publizistischen Potential zur Führung der zahlreichen Abstimmungskampagnen ab. Dieses Definitions- und Überzeugungspotential ist vorwiegend in bürgerlicher Hand. Hinzu kommen die Effekte unserer vergleichsweise werthomogenen politischen Kultur,

was dazu geführt hat, dass diese „unterinstitutionalisierten" und wegen ihrer Offenheit für öffentliche Stimmungslagen und für „verantwortungslose", d. h. politisch nicht sanktionierbare propagandistische Beeinflussungsversuche *riskanten* politischen Entscheidungsprozeduren bisher niemals bedrohliche oder undurchführbare Fehlentscheidungen hervorgebracht haben.

Drittens erzeugen diese Beteiligungsmöglichkeiten aller für alle Stufen des politischen Entscheidungsprozesses einen hohen Aufwand, wobei sich grosse Spielräume für die Artikulation, gewisse *Engpässe* aber bei der Aggregation von Interessen und bei der Mehrheitsbildung ergeben. Die direkte Demokratie bringt keine aktiven, sondern nur reaktive Mehrheiten zustande.

Viertens: Die Beteiligungsoffenheit der direkten Demokratie hat eine Entfremdung, eine Radikalisierung politischer Gruppen verhindert und damit politische Konfliktintensitäten in Grenzen gehalten. Ausserdem haben die zur Mehrheitsbildung notwendigen Kompromiss- und Interessenberücksichtigungszwänge mitgeholfen, die Probleme der soziopolitischen Integration und des Minoritätenschutzes zu lösen. Insofern haben sie einen *erheblichen Beitrag* zur Regierbarkeit unseres sprachpluralistischen und regionalistischen Staatswesens geleistet.

IV. Politikeffekte der direkten Demokratie

Nach diesen Skizzierungen zu verfahrenskonstitutiven Effekten der direkten Demokratie bleibt die Frage offen, wie ihre Einrichtungen sich denn auf die Politik*inhalte* und d. h. auch auf die Art und Weise der politischen Steuerung der Gesellschaft ausgewirkt haben. Die Unterscheidung zwischen systeminternen und externen funktionalen Bezugspunkten war aus Analysezwecken notwendig, dennoch besteht ein *enger Zusammenhang* zwischen den Verfahren und institutionellen Vorkehrungen des politischen Entscheidens zu dem, was dabei an Ergebnissen herauskommt. Je komplexer die Verfahren, desto besser die Entscheidungen und entsprechend zuverlässiger lassen sich Regierbarkeitsprobleme auf jener zweiten, systemexternen Bezugsebene lösen. Mit den Hinweisen auf die Integrationskraft von Volksentscheiden, auf die Zwänge zur breiten Interessenberücksichtigung und zu Kompromissen und auch auf die minderheitsschützende Wirkung des Referendums, die überdies nicht nur für die historischen, sondern auch für die neuen Minderheiten gilt, sind einige Anmerkungen zu dieser zweiten Frage bereits vorgebracht worden.

Natürlich kann nicht erwartet werden, dass solche Politikeffekte jetzt auch nur annäherungsweise noch geklärt werden können. Wollte man dies tun, dann müsste es *entwicklungsperiodenspezifisch* geschehen. Während der unmittelbaren Nachkriegszeit hat das Referendum viel dazu beigetragen, dass kriegswirtschaftlich bedingte Vorzugsstellungen von Verbänden nicht ins

ordentliche Recht übergeführt werden konnten. Mit dem anhaltenden und intensiven wirtschaftlichen Wachstum entstanden dann neue politische Steuerungsbedürfnisse (Verkehr, Umwelt-, Natur- und Tierschutz, Forschung, Boden, Soziales, Ausländerpolitik usw.), welche teils durch die steigende Anzahl von Volksinitiativen politisiert wurden und für die dann auch eine referendumsmässige Zustimmung erkämpft werden musste. Ausserdem müssten solche Politikeffekte *bereichsspezifisch* untersucht und dargestellt werden. Dabei könnte sich zeigen, dass die Volksrechte im sozialpolitischen Bereich (AHV, Krankenversicherung) recht innovativ, im ordnungs- und finanzpolitischen hingegen stark konservativ gewirkt haben. Schliesslich wären diese Effekte und Funktionen dann auch *institutionsspezifisch*, d. h. für die Initiative und das Referendum (Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzreferendum) und zudem für die *drei Ebenen* des Bundes getrennt zu untersuchen.

Beginnt man mit einigen *ebenspezifischen* Bemerkungen, dann sind auf der kommunalen Ebene das Finanzreferendum, auf der kantonalen das Finanz- und das Gesetzesreferendum und auf der Bundesebene das Verfassungs- und Gesetzesreferendum sowie die Partialverfassungsrevisionsinitiative die effektivsten Instrumente. Natürlich gehört auch das Gemeindeversammlungssystem zur direkten Demokratie, was aber nicht Gegenstand dieser Betrachtungen sein soll, zumal die Regierbarkeit dort problemlos ist. Das *Finanzreferendum* in den grösseren Gemeinden und Städten steuert die Ausgaben vor allem für die Bereiche der Versorgung und Entsorgung, des Verkehrs, der Gesundheit (Spitalbauten), der Schule, des öffentlichen Wohnungsbaues sowie von Kultur und Sport. Betrachtet man nur die Abstimmungsergebnisse, dann wird die überwiegende Anzahl solcher Vorlagen in der Volksabstimmung angenommen, was nicht heisst, dass dieses Instrument wirkungslos ist, im Gegenteil. Zum einen handelt es sich hier um unwiderlegbare Ausgaben, von denen meist ein Grossteil der Bevölkerung – und auch das Baugewerbe – ihren Nutzen haben; der Rechtfertigungsbedarf ist deshalb geringer. Andererseits sind es auch Vorlagen, die der einzelne verstehen und beurteilen kann und die auch aus der Tasche der Steuerzahler bezahlt werden müssen. Die Behörden antizipieren den *Zensureffekt* des Finanzreferendums, was zur Sparsamkeit zwingt und „überrissene" Projekte chancenlos lässt. Manches Bauprojekt ist durch Gemeindeabstimmungen schon „redimensioniert" worden. Dabei gilt, dass der Finanzkontrolleffekt dieses Instrumentes mit der Grösse der Gemeinde abnimmt.

Die *Kantone* befinden sich oft in einer abstimmungspolitischen „Sandwich-Stellung" zwischen den Gemeinden, wo die Konsenschancen wegen der dort besseren Einsehbarkeit in die Nutzen- und Kostenverhältnisse grösser sind. (Was man bezahlt, gehört einem auch), und dem Bund, wo die politischen Grundsatzentscheidungen fallen. Der kantonale Gesetzgeber hat es schwer und die meist *unsichtbare Hürde* des Gesetzesreferendums ist hoch, weil der direktdemokratische Verständigungszwang und wohl auch die Aggregationskraft der politischen Parteien auf der kantonalen Ebene geringer

sind als im Bund. Im Kanton Zürich z. B. sind innerhalb weniger Jahre z. B. Revisionen und entsprechende Neuerungen durch Ablehnungen des Gastgewerbe-, des Universitäts-, des Gesundheits- und auch des Gemeindegesetzes gescheitert.

Für den *Bund* gilt erstens, dass *verfassungspolitische Kämpfe,* die sich für die kantonale Ebene ja nicht stellen, mit den Instrumenten des Verfassungsreferendums und der Verfassungsinitiative ausgetragen werden. Auf dieser Rechtssetzungsstufe wirken die Volksrechte vor allem in *direkter Weise,* aber jedes gewissermassen in eine *entgegengesetzte* Richtung. Für das Verfassungsreferendum gilt, dass es den Gesamtumfang und die Intensität der Staatsintervention abgemildert und verzögert hat, wie die jüngste Abstimmung über einen Energieartikel der Bundesverfassung einmal mehr gezeigt hat. Antiinterventionistische Wirkung heisst auch, dass das Referendum gesellschaftliche Selbststeuerungsmechanismen intakt gelassen und Ansprüche an Staatsleistungen abgewiesen hat. Die *Volksinitiative* wirkt in der entgegengesetzten Richtung. Ihre politikgestaltenden Wirkungen sind *weiterreichender,* als ungeduldige Initiantenkomitees es wahrhaben wollen. Nur kann man jene nicht an Abstimmungsergebnissen ablesen, weil Volksbegehren in Wahrheit unaggregierte *Gruppen*begehren sind, welche keine Abstimmungsmehrheit erhalten sollen und dürfen. Aus diesem Grund ist auch ein doppeltes Ja bei Abstimmungen über Volksbegehren abzulehnen. Dennoch wirkt die Volksinitiative innovativ und es dient der Regierbarkeit, dass sie ein *Korrektiv* des Referendums darstellt.

Zweitens ist es wichtig zu sehen, dass das *Gesetzesreferendum* im Bund vorwiegend in *indirekter* Weise wirkt, d. h. die repräsentativen Aushandlungsprozesse steuert. Im Vernehmlassungsverfahren werden plebiszitäre Widersprüche vorweggenommen und abgearbeitet. Dabei wäre es falsch, in der Referendumsdrohung nur ein antiinterventionistisches und veränderungsfeindliches Instrument zu sehen. Das Referendum kann und wird auch dann angedroht, wenn vorläufige Kompromisse noch als zu substanzlos erscheinen, so dass es in solchen Fällen der *Gesetzesinitiative* funktional *äquivalent* wirkt. Was die vetoistische Referendumsdrohung anbetrifft, so ist sie mit der zunehmenden Stabilisierung der Konkordanzdemokratie für die dabei beteiligten politischen Parteien immer mehr zu einem Koalitions- und Glaubwürdigkeitsrisiko geworden. Gleichzeitig fehlt den kleinen Parteien die Kraft, um die kostspielig gewordenen Abstimmungskämpfe zu führen. Schliesslich dürfte die schwere Mobilisierbarkeit der Aktivbürgerschaft die Referendumslust von Verbänden und Parteien nicht eben steigern.

Zieht man abschliessend auch noch die anderen in der Einleitung genannten *Bezugsprobleme der externen Funktionen* und Effekte der direkten Demokratie kurz in Erwägung, dann wird niemand bestreiten können, dass die direkte Demokratie in der Vergangenheit und in der Gegenwart dem *Ausgleich* kulturell-sprachlicher, regionaler und auch sozialer Interessen immer wieder gedient hat. Ausserdem hat sie die Politik zwar erschwert, aber immer wieder auch auf Entwicklungen der Gesellschaft hin *sensibilisiert* und

damit zur Lösung schwieriger Fragen wie z. B. im Bereiche der Ausländerpolitik oder Atomenergie beigetragen. *Schutzfunktionen* erfüllt sie auch gegenüber Natur-, Landschafts- und Umweltschutzinteressen, was aber wiederum nicht nur an den Bundesabstimmungen, sondern auch an den zahllosen örtlichen und kantonalen Abstimmungskämpfen, die ja, wie gezeigt wurde, sehr projektspezifisch und argumentationsintensiv geführt werden können, abgelesen werden muss. Nach wie vor ist die *Legitimationskraft* plebiszitärer Konfliktregulierungen intakt; hat man es aber zu Krisen kommen lassen, wie das in der Überfremdungsfrage beinahe der Fall war und wie uns das in einem Kaiseraugstplebiszit ins Haus stehen könnte, dann besteht immer die Gefahr, dass aus diesen Beteiligungsrechten aller auch *Kampfmittel aller gegen alle* werden können. Solange wir dies verhindern können, stehen uns mit der direkten Demokratie Regierbarkeitsinstrumente von *höchster Qualität* zur Verfügung.