

Liechtenstein-Institut  
Forschung und Lehre

Wilfried Marxer

**„Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie -  
Verfahren, Verbreitung, Wirkung**

Schriftliche Fassung des Vortrages am  
Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der  
Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“

Beiträge Nr. 24/2004  
ISBN 3-9522986-2-X

## Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24/2004

---

Die Verantwortung für die „Beiträge Liechtenstein-Institut“  
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt: Dr. Wilfried Marxer (wm@liechtenstein-institut.li)

Wilfried Marxer

### **„Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung**

Schriftliche Fassung des Vortrages am  
Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der  
Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“

Beiträge Nr. 24/2004  
ISBN 3-9522986-2-X

Fachbereich Politikwissenschaft

---

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern  
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22  
<http://www.liechtenstein-institut.li> - [admin@liechtenstein-institut.li](mailto:admin@liechtenstein-institut.li)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Fragestellung, Methodik</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Definition und Abgrenzungen</b>	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Demokratiethoretische Bezüge</b>	<b>4</b>
4.1	Klassische Vertragstheorien	4
4.2	Moderne Demokratiethorien und Direkte Demokratie	6
4.3	Affinität moderner Demokratiethorien zur Direkten Demokratie	10
<b>5</b>	<b>Direkte Demokratie und Politische Systeme</b>	<b>11</b>
5.1	Systemausprägungen der Direkten Demokratie	12
5.2	Direkte Demokratie innerhalb von Repräsentativdemokratien	14
5.3	Weitere Mitbestimmungsformen	23
5.4	Zusammenfassung	24
<b>6</b>	<b>Verbreitung institutionalisierter Direktdemokratie</b>	<b>25</b>
6.1	Direkte Demokratie in Europa	26
6.2	Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika	28
6.3	Zunahme der Direkten Demokratie	29
6.4	Volksabstimmungen in Liechtenstein	31
<b>7</b>	<b>Wirkungen der Direkten Demokratie</b>	<b>33</b>
7.1	Vorzüge der Direkten Demokratie	33
7.2	Nachteile der Direkten Demokratie	35
<b>8</b>	<b>Schluss</b>	<b>39</b>
<b>9</b>	<b>Literatur</b>	<b>40</b>

# 1 Einleitung

Die Direkte Demokratie<sup>1</sup> als unmittelbare Regierung des Volkes wird in der politischen Ideengeschichte – massgeblich in Anlehnung an Jean-Jacques Rousseau - vielfach als Idealform der Demokratie betrachtet. Demokratietheoretisch wäre damit die Identität zwischen Herrschenden (Volk) und Beherrschten (Volk) erreicht. Diesem an sich erwünschten Zustand stehen aber organisatorische und auch prinzipielle Vorbehalte gegenüber. Wie kann in politischen Struktureinheiten grosser Flächenstaaten - eigentlich aber auch bereits in Kleinststaaten wie Liechtenstein -, aus entscheidungspragmatischen Gründen auf die Repräsentativorgane des Volkes – Parlament, Regierung – verzichtet werden? Wie sollen die vielfältigen Entscheidungen auf gesetzgeberischer Ebene und auf Verwaltungsebene, die ein hohes Mass an Fachwissen und Informiertheit voraussetzen, sinnvoll in direktdemokratischen Verfahren getroffen werden? Kann die Direkte Demokratie dem hohen Komplexitätsgrad moderner Industriegesellschaften überhaupt gerecht werden, zumal direktdemokratische Verfahren eine Zuspitzung von Argumentationen und Entscheidungen auf einfachste Nenner begünstigen? Und kann die Direkte Demokratie überhaupt die Input- und Outputansprüche der Demokratie erfüllen – oder eignet sich dafür nicht eher die Repräsentativdemokratie? Und schliesslich: Wie kann verhindert werden, dass aus den Verfahren der Direkten Demokratie eine Diktatur der Mehrheit wird?

Direkte Demokratie ist nicht allein aus der Warte der direktdemokratischen Beteiligung, also dem Partizipationsverhalten der Bevölkerung, zu beurteilen. Ebenso sehr sind die Qualität von Entscheidungen, deren Effizienz und Effektivität sowie Rationalität zu beurteilen. Damit ist bereits in Zieldilemma, wie es bei Dahl (1994) beschrieben ist, angedeutet: „System Effectiveness“ vs. „Citizen Participation“. Und schliesslich ist auch der Kernbestand der Demokratie – nämlich die Grund- und Freiheitsrechte – im Hinblick auf ihre Resistenz unter direktdemokratischen Vorzeichen im Auge zu behalten.

Der hier vorliegende Beitrag reiht sich ein in die weiteren Beiträge der Vortragsreihe „Herausforderung Demokratie“ am Liechtenstein-Institut. Um Überschneidungen mit den anderen Beiträgen in dieser Reihe zu vermeiden, werden verschiedene Aspekte in den Hintergrund gestellt. Dies betrifft insbesondere die öffentliche Kommunikation (Beitrag Marcinkowski), die Performanz demokratischer Systeme (Beitrag Pállinger) sowie demokratietheoretische Hintergründe (Beitrag Marxer).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Für die kritische Durchsicht des Manuskriptes geht der Dank an den Forscherkollegen im Liechtenstein-Institut, Dr. Zoltán Tibor Pállinger.

<sup>2</sup> Marcinkowski 2004; Pállinger (i.Ersch.); Marxer 2004.

## 2 Fragestellung, Methodik

In diesem Beitrag sollen ausgehend von den Bezügen zur Demokratietheorie die Verfahren, die Verbreitung und die Wirkung der Direkten Demokratie erörtert werden. Bezüglich der Verfahren soll geklärt werden, inwieweit es ureigene politische Systeme der Direkten Demokratie in Abgrenzung zu Systemen der Repräsentativdemokratie gibt. Solche Systeme müssen konzeptionell ohne Repräsentativorgane ausgestaltet sein, um der Reinform der Direkten Demokratie zu entsprechen. Im gleichen Zuge stellt sich auch die Frage nach historisch nachweisbaren Anwendungen dieser Systemform. Ein Blick auf die Demokratien der Welt zeigt allerdings schnell, dass überall Repräsentativorgane eingesetzt sind. Es stellt sich somit weit eher die Frage, ob und welche Verfahren der Direkten Demokratie innerhalb von Repräsentativdemokratien zur Anwendung gelangen. Es schliesst sich die Frage an, ob die Verfahren der Direkten Demokratie nun gut oder schlecht für die Demokratie, die Gesellschaft, die Wirtschaft, die politische Partizipation, die Rationalität von Entscheidungen, die Performanz politischer Systeme ist. Diese Fragen werden am Schluss des Beitrages diskutiert.

Der Beitrag stützt sich auf die fachrelevante Literatur zum Thema der Direkten Demokratie ab. Für den Fall Liechtenstein, welcher etwas prominenter berücksichtigt wird, fliessen neben der liechtensteinrelevanten Literatur eigene Beobachtungen ein.<sup>3</sup> Für spezifischere Informationen muss diesbezüglich auf weitere Literatur bzw. prospektiv auf die Ergebnisse von Forschungsprojekten am Liechtenstein-Institut, die derzeit laufen und noch nicht abgeschlossen sind, verwiesen werden.<sup>4</sup>

## 3 Definition und Abgrenzungen

Die Direkte Demokratie ist der Sammelbegriff für Entscheidungsverfahren in demokratischen politischen Systemen, in welchen dem Volk direkte Kompetenzzuständigkeit zugesprochen wird.<sup>5</sup> Die Direkte Demokratie steht im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, in welcher

---

<sup>3</sup> Vgl. ferner Batliner M. (1993); Waschkuhn 1994; Marxer 2000.

<sup>4</sup> Zoltán Tibor Pállinger (i.Vorb) befasst sich mit der Gewaltenteilung im Kleinstaat mit vergleichender Perspektive zu anderen Mikrostaaten (Projektabschluss 2005/2006), Wilfried Marxer arbeitet an einer Studie zur Direkten Demokratie in Liechtenstein (Projektabschluss 2006).

<sup>5</sup> Die Literatur zur Direkten Demokratie ist zahlreich. Vgl. Einführungs- und Übersichtsdarstellungen von Bernbach 1991; Schiller 1999, 2002; Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft 1991; Sciarini/Trechsel 1996; Jung 2002; Jung/Knemeyer 2001; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Kriesi 1991; Linder 1999a, 1999b; Lösche 1991; Luthardt 1994; Möckli 1994; Neidhart 2002; Papadopoulos 1998; Butler/Ranney 1994; Gallagher/Uleri 1996; Qvortrup 2002; Abromeit 2003. Zur Direkten Demokratie auf kantonaler Ebene in der Schweiz Trechsel 2000; Vatter 2002; Ladner 1991. Zur Direkten Demokratie in Österreich Stelzer 2001.

gewählte Körperschaften – insbesondere das Parlament sowie die direkt oder indirekt gewählte Regierung – als Repräsentativorgane des Volkes politisch allgemein verbindliche Entscheidungen treffen.<sup>6</sup> Die Idee der Direkten Demokratie ist somit die möglichst unmittelbare Umsetzung des Willens der Bürger (*volonté générale*) in politische Entscheidungen.

In der Regel werden unter Direkter Demokratie in einer engen Auslegung Formen, Verfahren und Prozesse der unmittelbaren politischen Partizipation des Volkes in staatlichen Bereichen verstanden, die über die regelmässige demokratische Wahl repräsentativer Volksvertretungen hinausgeht. Man kann darüber streiten, ob Wahlen, insbesondere aber die Direktwahl der Exekutive – also die Direktwahl der Regierungsmitglieder oder eines mit exekutiver Macht ausgestatteten Staatspräsidenten – sowie die Direktwahl des mit formalen Kompetenzen ausgestatteten Staatspräsidenten – wie sie etwa in Österreich im Unterschied zu Deutschland stattfindet – bereits zu den Elementen einer Direkte Demokratie zu zählen sind. Es erscheint aber sinnvoller, diese Wahlen nicht der Direkte Demokratie zuzuordnen, da es sich um die Wahl von politischen Repräsentanten, nicht um Sachentscheidungen handelt. Die Grenzen sind allerdings fließend, wenn man die Direktwahl von Sherrifs in den Vereinigten Staaten, die Wahl von Pfarrern, Schulbehörden usw. in der Schweiz und ähnliches betrachtet. Direkte Demokratie soll aber in unserem Kontext verstanden werden als direkte Volksbeteiligung in politischen Sachfragen wie Gesetzen, Finanzbeschlüssen, Staatsverträgen und ähnlichem, also in Abgrenzung zu Wahlen.

In einer expansiven Auslegung kann unter Direkter Demokratie jede Form der Selbstbestimmung des Volkes – sei es im politischen oder in anderen gesellschaftlichen Bereichen mit Machtrelevanz – verstanden werden. Damit wird der demokratierelevante Entscheidungsprozess breiter gefasst. Neben der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in staatlichen Fragen – dem Gesetzgebungsverfahren, den Sach- und Finanzentscheidungen – rücken damit auch ausserstaatliche Frage in den Analyseblickwinkel. Die Skala reicht dabei von der Mitbestimmung am Arbeitsplatz bis zur Verstaatlichung von Betrieben, von Nachbarschaftshilfe bis zu Bürgerforen und weiteren bürgerschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Engagements.

Eine weitere Abgrenzung muss hinsichtlich der Motive der Initianten von direkter Volksbeteiligung in politischen Entscheidungsverfahren getroffen werden. So können Bürgerbefragungen, die offensichtlich plebiszitären Zustimmungskarakter zur Elitenpolitik haben, nicht unbedingt zu den direktdemokratischen Verfahren gezählt werden. Solche Quasibeteiligungen des Volkes – von Walker (2003) mit Blick auf Frankreich, Chile und Russland als „Strategic Use of Referendum“ gebrandmarkt - werden gerne auch von autoritären Regimes genutzt, um nach innen und aussen Unterstützung für den politischen Kurs zu signalisieren. Vom Ideal der Direkten Demokratie sind solche Verfahren weit entfernt, da es überhaupt nicht darum geht, den wahren Willen des Volkes zu ermitteln. Es ist allerdings fraglich, wo in dieser Hinsicht genau die Grenze zu ziehen ist. Es herrscht keineswegs die

---

<sup>6</sup> Vgl. Beschreibungen bei Lösche 1991 und Bernbach 1991.

Meinung vor, dass jedes Behördenreferendum – also eine Volksabstimmung, die von politischen Herrschaftsträgern anberaumt wird – den Kriterien der Direkten Demokratie widerspricht. Die lange Liste von in einer Volksabstimmung abgelehnten Abstimmungsvorlagen in der Schweiz oder in Liechtenstein legt Zeugnis ab, dass nicht jedes Behördenreferendum der Elitenunterstützung dient und auch nicht damit motiviert ist. Andererseits sind auch die Volksinitiativen und Referenden nicht immer unmittelbarer Ausfluss von politischen Gärvorgängen im Volk, sondern können und werden auch von Interessengruppen und Parteien als politische Waffe eingesetzt, und es können und werden zudem bewusst politische Sachfragen in die öffentliche Abstimmungsarena geschoben, da dort mitunter mit den Mitteln von Demagogie und Manipulation bessere Erfolgsaussichten bestehen.

Nicht alles, was „direkt“ ist ist demzufolge „demokratisch“ - genauso wie nicht alles, was „demokratisch“ ist „direkt“ sein muss. Es wäre eine eigene Abhandlung wert, den Grenzmarkierungen der Demokratie auf dem Kontinuum direkter Volksbeteiligung – vom Zustimmungsmotiv in Diktaturen bis zum spontanen und unbeeinflussten Volkswillen – nachzuspüren.

## 4 Demokratietheoretische Bezüge

### 4.1 Klassische Vertragstheorien

Ideengeschichtlich rekurriert die Direkte Demokratie in der neuzeitlichen politischen Philosophie insbesondere auf die Vorstellungen Jean-Jacques Rousseaus vom Allgemeinwillen des Volkes - dem „volonté générale“ -, welcher in der Demokratie möglichst direkt und ungefiltert zum Ausdruck kommen soll.<sup>7</sup> Dieser Allgemeinwillen soll sich durch aktive politische Partizipation und ständige Teilnahme der Bürger an verbindlichen Entscheidungen immer wieder neu herstellen. Politphilosophisch vorausgesetzt wird damit ein Allgemeinwille, der dem Vertragsgedanken der Kontraktualisten – von Hobbes über Locke bis Rousseau - folgend im Staat seinen materiellen Ausdruck findet.<sup>8</sup> Konzeptionell wird damit gegenüber den Philosophien des Altertums und des Mittelalters ein radikaler Schnitt gemacht, indem das selbstbestimmte Individuum zur zentralen Figur der Gesellschaft erhoben wird.

---

<sup>7</sup> Tatsächlich ging jedoch auch Rousseau von der Unverzichtbarkeit repräsentativer Organe für das Funktionieren des politischen Systems im territorialen Nationalstaat aus. Vgl. Dahl 1969: 28ff., der insbesondere in der Repräsentativdemokratie die institutionellen Voraussetzungen für den zweiten Transformationsprozess der Demokratie in der Phase der Nationenbildung sieht. Die erste Phase vollzog sich im griechischen Altertum mit den Stadtstaaten, der dritte Transformationsprozess markiert die territoriale Grenzüberschreitung der Demokratie vom Nationalstaat zum transnationalen Staat.

<sup>8</sup> Vgl. Kersting 1991; Röhrich 1991; ausführlicher Schmidt 2000: 59-110.

Gesellschaftliche Ordnung und Herrschaft sowie die Grenzen staatlicher Macht ergeben sich aus einer freiwilligen, aber für das Zusammenleben notwendigen, ideell vorausgesetzten vertraglichen Übereinkunft zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft. Durch diese mit dem gesellschaftlichen Zusammenleben von Individuen verbundenen Vertragsidee wird die prinzipiell legitimationsbedürftige Herrschaft, die an sich der Selbstentfaltung des Individuums fremd ist, konzeptionell legitimiert. Die freiheitseinschränkende politische Ordnung wird also dadurch legitimiert, dass es sich um eine freiwillige Selbsteinschränkung der Herrschaftsunterworfenen handelt. Dies vergesellschaftet die Individuen - begründet also einen Gesellschaftsvertrag – und unterwirft sie einer selbstgewählten Herrschaft – begründet also einen Herrschaftsvertrag.

Hobbes (1588-1679) leitete aus der Vertragsidee eine weitgehende Legitimation selbst absolutistischer Herrschaft ab, da er sie als eine akzeptable Herrschaftsform interpretierte, sofern sie Ordnung und Sicherheit herstellt. Locke (1632-1704) reicherte hingegen die Vertragstheorie mit individualrechtlichen Grundrechtsaspekten an, zumal die Gesellschaft und die Individualität der Gesellschaftsmitglieder dem Staat vorausgesetzt ist. Für ihn war nicht nur die Existenzgefährdung, sondern auch die Rechts- und Eigentumsunsicherheit ein wesentlicher Antrieb der Individuen zur vertraglichen Herrschaftsunterwerfung. Auf dieser theoretischen Konzeption konnten nun auch Herrschaftssysteme durchaus als der Vertragsidee widersprechend entlarvt werden. Herrschaft war nicht selbstverständlich vertraglich legitimiert, sondern nur legitimiert, wenn sie auch limitiert war. Auf dieser gedanklichen Grundlage entwickelte sich der politische Liberalismus mit einem starken Fokus auf Grund- und Freiheitsrechten, institutionell abgesichert mit verfassungsmässiger Ordnung und Rechtsstaatlichkeit sowie den Modellen der Gewaltenteilung (Montesquieu) und der Herrschaftskontrolle („checks and balances“ bei den amerikanischen Federalisten).

Rousseau (1712-1778) trieb das Konzept eines methodologischen und normativen Individualismus theoretisch so weit, dass die Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten im Idealfall ohne Zwischenschaltung von mit Macht ausgestatteten Stellvertreter- oder Repräsentativorganen erfolgen sollte. Die politische Repräsentation widersprach für Rousseau der Unveräusserlichkeit des Selbstbestimmungsrechtes des Menschen. Im Unterschied zu Hobbes kann es für Rousseau keine Delegation von Macht und Herrschaft geben. Nur Herrschaftsunterwerfung in Form von Selbstherrschaft ermögliche eine Vergesellschaftung des Individuums ohne Freiheitseinbusse. Der Allgemeinwille, welcher - mit kollektiver Substanz ausgestattet - mehr als die Addition der Einzelwillen in der Gesellschaft darstellt, könne daher im Repräsentativsystem nicht zur Geltung kommen. Herrschaftssoziologisch betrachtet führt die Forderung nach Selbstherrschaft zur Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten. Diese radikale Position macht Rousseau zum anerkannten Apologeten der Direkte Demokratie. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, den Vollzug von Gesetzen an Organe - wie etwa eine Regierung – zu übertragen, ohne dies einer Herrschaftsdelegation gleichzusetzen. Entscheidend ist, dass insbesondere die legislative Macht beim Volk verbleibt.



## 4.2 Moderne Demokratietheorien und Direkte Demokratie

Im ersten Beitrag der Reihe „Herausforderung Demokratie“ wurde bereits auf die modernen Demokratietheorien eingegangen.<sup>9</sup> Eine ausführliche Wiederholung an dieser Stelle erübrigt sich daher. Im Kontext der Ausführungen zur Direkten Demokratie kann stattdessen direkt dazu übergegangen werden, die Verknüpfungspunkte zwischen den Ideen und Verfahren der Direkten Demokratie und den verschiedenen modernen Demokratietheorien aufzuzeigen. Es liegt auf der Hand, dass die repräsentativdemokratischen, traditionell-liberalen, ökonomischen und elitistischen Demokratietheorien nur marginale Berührungspunkte mit der Direkten Demokratie aufweisen. Am entgegengesetzten Pol stehen die partizipatorischen und deliberativen Demokratietheorien, die eine hohe Affinität zu direktdemokratischen Verfahren zeigen. Im einzelnen können die Beziehungen zwischen den Demokratietheorie und der Direkten Demokratie gemäss Darstellung in den folgenden Abschnitten charakterisiert werden.

### **Traditionell-liberale Demokratietheorie (Edmund Burke, Walter Bagehot)**

In der traditionell-liberalen Demokratietheorie liegt das Hauptgewicht politischer Entscheidungskompetenz bei der verantwortlichen Regierung bzw. den politischen Repräsentanten des Volkes. Die Kompetenzen des Volkes beschränken sich daher institutionell weitgehend auf den Wahlakt und wirken daher nur mittelbar auf die politischen Entscheidungen ein. Direktdemokratische Rechte sind dieser Theorie weitgehend fremd.

### **Elitistische Demokratietheorie (Max Weber, Josef Schumpeter, Giovanni Sartori)**

Für die elitistische Demokratietheorie gilt dies umso mehr. Deren Grundkonzept basiert auf der Idee einer demokratischen Führerauswahl im Wettbewerb. Gegenüber der Vernunft, dem Sachverstand und der Einsatzbereitschaft der Bürger herrscht Skepsis. Darüberhinaus ist für Schumpeter das Volk beeinflussbar und folgt viel eher egoistischen Motiven als dem – für ihn nicht von vornherein existierenden – Gemeinwillen, wie dies in den politischen Philosophien des 19. Jahrhunderts noch postuliert wurde. Nach Schmidt (2000: 211) wird die elitistische Theorie irrtümlich – und in deren Gefolge kann man auch die ökonomische Theorie einschliessen - als „realistische Demokratietheorie“ charakterisiert. Realistisch meint dabei in Abgrenzung zu den als idealistisch interpretierten Gemeinwohltheorien eine von Machtstreben und Egoismus geprägte Gesellschaft, wie sie in der politischen Ideengeschichte bahnbrechend von Machiavelli beschrieben worden war. Auf dieser Grundannahme basiert die elitistische Demokratietheorie allerdings nicht ausschliesslich. Eliten können auch als politische Spezialisten verstanden werden, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, insbesondere dann, wenn sie durch demokratische Wahlen legitimiert sind und durch die Möglichkeit einer Abwahl

---

<sup>9</sup> Marxer 2004.

auch kontrollierbar sind. Direktdemokratische Verfahren hingegen stellen aus der Skepsis gegenüber den Fähigkeiten und Interessen einer ungebildeten und manipulierbaren Masse in der elitistischen Demokratietheorie keine vernünftige Option dar.

### **Ökonomische Theorie der Demokratie (Anthony Downs)**

Die ökonomische Theorie der Demokratie ist verwandt mit den elitistischen Demokratietheorien. Unter der theoretischen Prämisse der individuellen Nutzenoptimierung wird ebenfalls ein egoistisches Menschenbild unterstellt, das von der ökonomischen Lehre abgeleitet wird. Direktdemokratische Verfahren widersprechen in verschiedenen Punkten dem Prinzip der Rationalität und der Nutzenoptimierung der ökonomischen Theorie, gemäss welcher generell nach Zeit- und Ressourcenoptimierung gesucht wird. Direktdemokratische Verfahren erfüllen die Kriterien effizienter Entscheidungsfindung nicht unbedingt. Im Visier der ökonomischen Theorie der Demokratie steht eher eine Herrschaft von Spezialisten, die im demokratischen Wahlverfahren gekürt werden. Diese sollen unter geringen Reibungsverlusten die sachlich richtigen Entscheidungen treffen. Das Prinzip der Nutzenmaximierung gilt nicht nur für die Wählerschaft, sondern auch für die Politiker. Das Modell von Downs sieht die Begegnung dieser beiden Gruppen insbesondere im Kontext von Wahlen. Das Elektorat entscheidet sich aufgrund kurzfristiger Nutzenüberlegungen für oder gegen die dargebotenen Alternativen, während die Parteien gleichzeitig ihre programmatischen Angebote im Sinne der Stimmenmaximierung entwickeln. Es gibt jedoch auch Anknüpfungspunkte zur Direkten Demokratie, sobald der Standpunkt vertreten wird, dass die Nutzenmaximierung und der politische Anspruch rationaler Bürger am ehesten auf dem Wege der direkten Volksbeteiligung realisiert werden kann.

### **Pluralistische Demokratietheorie (Robert A. Dahl, Ernst Fraenkel)**

In der pluralistischen Demokratietheorie, die im Wesentlichen von Interessengegensätzen in der Gesellschaft, deren Organisierbarkeit in Form von Gruppen, Verbänden und Parteien und der Politik als Instanz der Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung ausgeht, ist die Direkte Demokratie definitionsgemäss eher eine Randerscheinung. Das politische System der pluralistischen Demokratietheorie entspricht eher dem institutionenbasierten Repräsentativmodell, in welchem - unter der Prämisse pluraler gesellschaftlicher Strukturen, einer Parteien- und Meinungsvielfalt und organisierter Interessen - um Macht und Entscheidungen gerungen wird. Direkte Demokratie ist allerdings nicht grundsätzlich aus diesem Modell ausgeschlossen. Interessenartikulation und -durchsetzung von Gruppen und Parteien kann sich auch auf der Ebene direktdemokratischer Verfahren abspielen, wenngleich empirisch eher korporatistische Versäulungen der Macht als direkte Volksbeteiligungen dem Konzept des Pluralismus entsprechen.

### **Sozialistische Demokratietheorie (Wladimir I. Lenin, David Held, Paul Q. Hirst)**

In der sozialistischen Demokratietheorie erscheint die als „bürgerliche Demokratie“ apostrophierte Herrschaftsform auf kapitalistischer Grundlage als Übergangsform zum nachkapitalistischen, herrschaftsfreien Zustand. Die in direktdemokratischen Verfahren angelegte Tendenz zur unmittelbaren Volksherrschaft müsste den sozialistischen Demokratietheorie grundsätzlich nahestehen. Der „bürgerlichen“ Demokratie – wozu auch die Spielart mit direktdemokratischen Verfahren zu rechnen ist – wird jedoch die Verschleierung der wirklichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse vorgeworfen. Der Volkswille könne sich erst in der klassenlosen, nachkapitalistischen Zeit voll entfalten. Die Konzepte sozialistischer Demokratietheorie können daher zwischen elitären Vorstellungen einer politischen Avantgarde – empirisch realisiert in den staatssozialistischen Regimes leninistischer Prägung – und partizipativen Modellen einer unmittelbaren Volksherrschaft – empirisch erprobt und gescheitert etwa mit dem Rätemodell der Pariser Kommune von 1871 - schwanken.

### **Partizipative Demokratietheorie (Crawford B. Macpherson, Peter Bachrach, Amitai Etzioni)**

Die partizipative Demokratietheorie weist hohe Affinität mit direktdemokratischen Verfahren auf, da die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess eine zentrale Dimension dieser Theorie darstellt. Insofern die Direkte Demokratie auf den staatlichen Bereich beschränkt ist, weist die partizipative Demokratietheorie mit ihrem gesamtgesellschaftlichen Ansatz noch darüber hinaus. Es geht um Beteiligungsverfahren und Selbstbestimmung in allen machtrelevanten Bereichen, also auch in zentralen Lebens- und Arbeitsbereichen ausserhalb staatlicher Herrschaftskompetenzen.

### **Deliberative Demokratietheorie (James F. Fishkin, Jürgen Habermas)**

Die deliberative Demokratietheorie wird wie die partizipative Demokratietheorie typologisch den Kritischen Theorien zugeordnet. Da im Konzept der Deliberation die öffentliche Beratung über Politik unter Einschluss aller aufgeklärten, ungefilterten Meinungen und im Klima eines herrschaftsfreien Diskurses eine zentrale Rolle spielt, sind die Verfahren der Direkten Demokratie ebenso wie Verfahren der repräsentativen Demokratie hinsichtlich ihrer theoretischen und empirischen Eignung für diese Zielvorstellungen zu prüfen. Die Direkte Demokratie kann theoretisch die öffentliche Debatte anregen und zu einer Offenlegung von Interessen und Standpunkten unter Involvierung einer Vielzahl von Sprechern und Akteuren führen. Sie kann aber theoretisch auch Demagogie und Manipulation begünstigen und das Gewicht von Sprechern und Akteuren einseitig zugunsten wirtschaftlich potenter oder sonst einflussreicher Werber verschieben.<sup>10</sup> Der Stellenwert direktdemokratischer Verfahren in der deliberativen Demokratietheorie ist somit nicht normativ, sondern empirisch zu bestimmen.

---

<sup>10</sup> Vgl. u.v.a. Kampwirth 1999; Mendelsohn/Parkin 2001; Marcinkowski 2004.

### **Komplexe Demokratietheorie (Fritz W. Scharpf; Manfred Schmidt)**

In der komplexen Demokratietheorie mit ihrer gleichzeitigen Input- wie auch Output-Orientierung ist der Stellenwert direktdemokratischer Verfahren ebenfalls empirisch zu bestimmen. Zudem weist die komplexe Demokratietheorie über den staatlichen Bereich hinaus und umfasst auch Beteiligungs- und Mitbestimmungsverfahren in anderen machtrelevanten, gesellschaftlichen Bereichen. Hier wären also zusätzlich die Reichweite und die Grenze direktdemokratischer Verfahren, die auf staatliche Bereiche abzielen, im Verhältnis zu Beteiligungsverfahren in nichtstaatlichen Bereichen festzulegen. Dies kann sich beispielsweise in Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften manifestieren: sollen singuläre betriebliche Vereinbarungen, gewerkschaftlich ausgehandelte Gesamtverträge oder allenfalls gesetzlich festgelegte, staatlich normierte Bestimmungen Vorrang haben?

### **Systemtheoretische Demokratietheorie (Niklas Luhmann)**

Die Systemtheorie ist mit anderen Demokratietheorien nicht direkt vergleichbar, da sie einen ganz anderen Ansatzpunkt wählt. Demokratie ist in der Systemtheorie ein politisches System mit Verfahrensregeln, welches imstande ist, das System trotz hoher Komplexität der realen Welt zu reproduzieren und welches aus der Vielfalt von Entscheidungsalternativen permanent tatsächliche Entscheidungen aussortiert, ohne dabei grundsätzlich die Komplexität zu beseitigen. Die Systemtheorie ist grundsätzlich offen für verschiedene Verfahren, seien es direktdemokratische oder repräsentative. Entscheidend ist vielmehr ihre praktische Bewährung in einer bestimmten Gesellschaften mit spezifischem wirtschaftlichem Entwicklungsstand, historischen Erfahrungen, kulturellen Ausprägungen usw. Ob sich dabei repräsentative Formen der Demokratie oder direktdemokratische Verfahren besser eignen ist eine Frage der Empirie, nicht der Theorie. Tendenziell neigt die Systemtheorie allerdings eher der Repräsentativdemokratie mit funktionellen Differenzierungen innerhalb und zwischen Systemen zu.

### **Performanzorientierte Demokratietheorie**

Performanzorientierte Demokratietheorien weisen tendenziell mehr Nähe zu repräsentativen Formen der Demokratie auf. Der Grund liegt darin, dass vermutet wird, dass in grossen Gesellschaften das Repräsentationsprinzip effizientere Entscheidungen bei geringeren Kosten produzieren kann. Dies ist zumindest die verbreitete Meinung. Direkt-demokratische Verfahren – so ebenfalls die verbreitete Meinung – verschleppen dagegen Entscheidungen, führen zu Systemblockaden, zwingen zu Kompromissen mit inadäquaten Ergebnissen oder führen weg von rationalen Entscheidungen.<sup>11</sup> Dagegen kann aber auch argumentiert werden, dass direktdemokratische Rechte aufgrund der langen Verhandlungsprozesse zu ausgewogeneren Entscheidungen führen, die auf breitere Akzeptanz stossen und Irrtümer, Fehlentscheidungen, Umwege oder wiederholte Kehrtwendungen in der Politik mitsamt der damit verbundenen

---

<sup>11</sup> Vgl. Wittmann 2001.

Ressourcenbindung verhindern. Direktdemokratische Rechte können auch eine konservative Ausgabenpolitik fördern und auf diese Weise mitunter zu einer guten Performanz beisteuern.<sup>12</sup> Trotz geringerer Effizienz kann somit theoretisch höhere Effektivität resultieren. Je nachdem wie weit der Blickwinkel performanzorientierter Demokratietheorie ausserdem gefasst ist, kann auch die Frage der Direkte Demokratie unterschiedlich gewichtet werden. Wenn die Performanz lediglich an der effizienten Entscheidungsfindung bezüglich der anstehenden Fragen gemessen wird, kann sich die Direkte Demokratie als hinderlich erweisen. Wenn aber die langfristige Wirkung politischer Entscheidungen und zudem Nebeneffekte wie Entscheidakzeptanz, Systemzufriedenheit, politische Involvement u.a. in die Messung einfließen, kann sich die Direkte Demokratie als vorteilhaft herausstellen.<sup>13</sup>

### **4.3 Affinität moderner Demokratietheorien zur Direkten Demokratie**

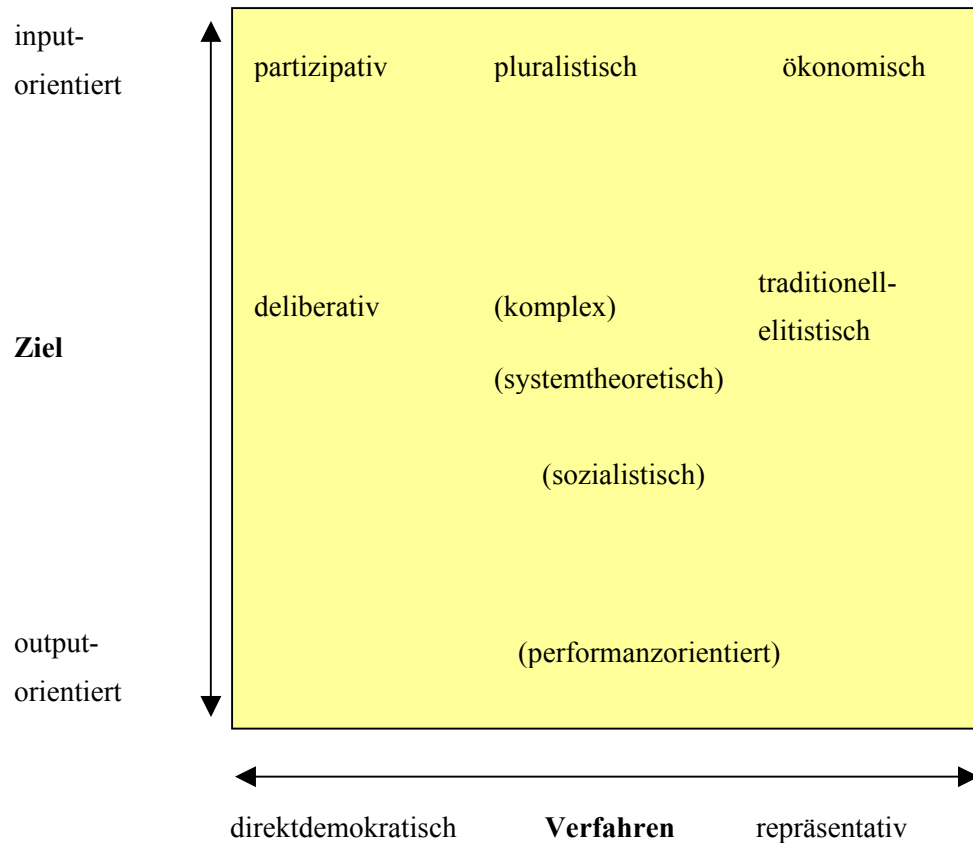
Die modernen Demokratietheorien zielen mit ihren Realisierungskonzepten und impliziten oder expliziten Empfehlungen unterschiedlich stark auf eher direktdemokratische oder eher repräsentative staatliche Herrschaftsorganisation. Wir wollen hier noch eine zweite Dimension beleuchten, nämlich diejenige des konzeptionellen Schwerpunktes der Demokratietheorie in Bezug auf die Input- oder Outputleistung von politischen Systemen. In der Abbildung zeigt sich eine breite Verteilung entlang der beiden Achsen „Ziel“ (Input- oder Outputorientierung) und „Verfahren“ (direktdemokratisch oder repräsentativ). Die partizipative und deliberative Demokratietheorie weist die grösste Nähe zur Direkten Demokratie auf, während die ökonomische, liberal-traditionelle und elitistische Demokratietheorie wenig Berührungspunkte mit der Direkten Demokratie zeigen. Die weiteren Demokratietheorien bewegen sich irgendwo in der Mitte, wobei sie aber teilweise in verschiedene Richtungen – insbesondere auf der horizontalen Achse - interpretierbar sind. In der Abbildung sind diese Demokratietheorie in Klammer gesetzt.

---

<sup>12</sup> Vgl. Kirchgässner u.a. 1999; Feld/Kirchgässner 2002.

<sup>13</sup> Schmidt (2003: 114) beispielsweise benennt unter den Messgrössen „politischer Produktivität“ die folgenden: Partizipation, Gleichheit der Chancen, Qualität der politischen Gestaltung, Stabilität, Anpassungsfähigkeit, Elastizität und Zufriedenheit der Bürger.

Abbildung 1: Zuordnung der modernen Demokratietheorien nach Ziel und Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung

Selbst wenn es sich bei dieser Zuordnung nur um eine grobe Schätzung und eine starke Vereinfachung handelt, kann eine Affinität zwischen Direkter Demokratie und Input-Orientierung sowie deren enger Bezug zur partizipativen und deliberativen Demokratietheorie behauptet werden.

## 5 Direkte Demokratie und Politische Systeme

Der kurze Steifzug durch die modernen Demokratietheorie hat gezeigt, dass von den Demokratietheorien nicht direkt auf bestimmte Systemausprägungen geschlossen werden kann. Es gibt allerdings Affinitäten zwischen einzelnen Demokratietheorie und einzelnen Formen demokratischer Systeme. Im folgenden Abschnitt werden Systeme dargestellt, die eine

weitgehende Umsetzung direktdemokratischer Ideale darstellen. Anschliessend wird auf das direktdemokratische Repertoire in grundsätzlich repräsentativ organisierten Systeme eingegangen.

## **5.1 Systemausprägungen der Direkten Demokratie**

Ein Grundproblem der Direkten Demokratie ist die Tatsache, dass mit zunehmender territorialer und bevölkerungsmässiger Grösse einer politischen Systemeinheit direktdemokratische Entscheidungsverfahren schwieriger zu handhaben sind. Wenn etwa noch innerhalb eines Clans oder eines autonomen Dorfes theoretisch alle relevanten Entscheidungen unter direkter Mitwirkung aller Gesellschaftsglieder getroffen werden können, erweist sich dies für einen Flächenstaat wie etwa Russland als praktisch unmöglich. Die Beispiele mit weitgehender institutioneller Realisierung der Direkten Demokratie sind daher klein an Zahl.

### **Polis, Landsgemeinde, Townmeetings**

Als Vorbilder der Direkten Demokratie in der Neuzeit werden meist die schweizerischen Landsgemeinden und die Townmeetings der Gründerstaaten Neuenglands genannt, im Altertum die Polisdemokratien der griechischen Stadtstaaten. Selbst wenn man Demokratiedefizite, wie sie sich aus heutiger Sicht darstellen – etwa das fehlende Frauenstimmrecht – ignoriert, sind diese Systemausprägungen keine Direktdemokratien im vollumfänglichen Sinn. Denn auch hier gibt es politische Repräsentanten mit Exekutivfunktionen, richterlichen Funktionen u.a. Die direktdemokratischen Aspekte sind zwar weit ausgebaut, gleichzeitig aber auch beschränkt. Sie können gesetzgebende und exekutive Funktionen umfassen, sind in dieser Hinsicht aber nicht exklusiv. Die Reichweite der Entscheidungen reduziert sich in der Regel auf den staatlichen bzw. öffentlichen Bereich. Eine gesamtgesellschaftliche Perspektive ist nicht direkt verknüpft.

Eine gesellschaftliche Perspektive – diesmal ohne die staatliche Perspektive – ist ebenfalls in verschiedenen Modellen historisch erprobt. In diesen Kontext sind als prominente Beispiele etwa die Selbstorganisation von religiösen Gemeinschaften wie diejenige der Quäker mit dem Primat der Gewaltfreiheit, die Organisation der israelischen landwirtschaftlichen Kooperativen – den Kibbuzim - oder auch eingeschränkt die Arbeiterselbstverwaltung im ehemaligen Jugoslawien – zu stellen. Die Genossenschaften in den realsozialistischen Staaten im sowjetischen Einflussbereich - die sowjetischen Kolchosen und Sowchosen, die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der DDR u.a. – können wegen der Dominanz staatlicher Vorgaben nicht als tatsächliche Selbstverwaltungsbetriebe charakterisiert werden. Selbstverwaltungs- und Genossenschaftsideen wurden auch in den westlichen Demokratien nach der 1968er Aufbruchbewegung neu belebt und liessen manchen – mehr oder weniger erfolgreichen – Versuch aufblühen.

## Rätedemokratie

Die Rätedemokratie mit dem historischen Vorbild der Pariser Kommune von 1871 ist das am weitesten entwickelte und empirisch getestete Modell einer gesamtgesellschaftlichen demokratischen Organisation. Nach Bernbach (1991: 128f.) weist es stichwortartig die folgenden Merkmale auf<sup>14</sup>:

- Basisorganisation (Betriebs-, Wohn- oder Verwaltungseinheiten) als Träger der politischen Souveränität;
- Willensbildungsprozess in den Basisorganisationen;
- Ämterbesetzung durch direkte Wahl;
- imperatives, an Weisungen der Basis gebundenes Mandat mit Rechenschaftspflicht und Abberufungsrecht;
- Moderate Besoldung zur Verhinderung von politischer Elitenbildung;
- Ämterrotation und Amtsdauerbeschränkung zur Verhinderung von Bürokratisierung;
- Abbild sozialer Differenzierung in politischen Institutionen zur Verhinderung von Privilegierung;
- Aufhebung von Prinzipien, die die Homogenisierung der Gesellschaft bedrohen, also auch Parteien und Organisationen mit Partikularinteressen als Ausdruck sozial konkurrierender Machtansprüche;
- Ausdehnung dieser universellen Prinzipien vom politischen auf den gesamtgesellschaftlichen Bereich.

Beim Rätemodell handelt es sich also um einen Versuch der Herrschaftsorganisation auf gesamtgesellschaftlicher, nicht nur staatlicher Ebene, unter Einschluss der Wohn-, Lebens- und Arbeitswelt. Die klassische Gewaltenteilung wurde aufgehoben, indem alle Gewalten direkt an die Willensbildung des Volkes gebunden wurden. In der Realität sind die Räte Modelle gescheitert, in den Worten von Bernbach sind sie „durch traditionelle Formen einer repräsentativ strukturierten und institutionell vermittelten Willensbildung paralytisch worden und haben sich als nicht überlebensfähig gezeigt.“ (Bernbach 1991: 129) Der konzeptionelle Anspruch war offensichtlich zu hoch und die zugrundeliegenden Annahmen waren nicht einlösbar. Das Konzept setzte hohe Informiertheit und Engagementbereitschaft der Bürger sowie die Rückstellung eigener Interessen zugunsten eines universellen gesellschaftlichen Entwicklungsimperativs voraus. Es wurde unterschätzt, dass Amtsträger privilegierten Informationszugang haben. Auf organisatorischer Ebene wurde verkannt, dass die Notwendigkeit besteht, Entscheidungsalternativen und Handlungsoptionen zu selektieren, was wiederum eine gesellschaftliche Fraktionierung und einen Meinungspluralismus voraussetzt. Ferner war das Verhältnis zwischen Zentral- und Basisorganisation ungeklärt sowie der Aspekt internationaler Vernetzung kaum berücksichtigt.

Das Rätemodell setzt sich insbesondere wegen der Auflösung der Gewaltenteilung und dem fehlenden Minderheitenschutz dem Vorwurf des Totalitarismus aus. Auch der Vorwurf der

---

<sup>14</sup> Vgl. auch weitere Beiträge in Bernbach 1991b.



Unterkomplexität wird gegen dieses Modell erhoben. Die hochkomplexen und weit ausdifferenzierten Industriegesellschaften könnten mit den zur starken Komplexitätsreduktion neigenden direkdemokratischen Verfahren des Räte Modells nur unzureichend gesteuert werden.<sup>15</sup>

## 5.2 Direkte Demokratie innerhalb von Repräsentativdemokratien

Direkt demokratische Modelle in Reinform sind wie gesehen für grössere politische Einheiten historisch (noch) nicht erfolgreich konzipiert und umgesetzt worden. Die Frage der Direkten Demokratie reduziert sich daher in der Diskussion weitgehend auf ein bestimmtes Mass an Direkter Demokratie in grundsätzlich nach Repräsentativitätskriterien ausgestalteten politischen Systemen.<sup>16</sup> Wenn man die Schweiz als Beispiel eines Staates mit anerkannt weit ausgebauten direkdemokratischen Rechten heranzieht, ist unschwer feststellbar, dass die Grosszahl der Entscheidungen nicht mittels Volksentscheid gefällt werden, und dass darüberhinaus die auch in anderen Demokratien etablierten Institutionen – Parlament, Regierung, Gerichtsbarkeit, Verwaltung – sowie Regelungen – von der verfassungsmässigen und gesetzlichen Ordnung bis hin zu bindenden Verpflichtungen aus internationalen Verträgen und Mitgliedschaften in Organisationen – vorhanden und wirksam sind.

Insofern ist in den demokratischen Systemen nicht nach repräsentativen und direkdemokratischen Systemen zu unterscheiden, sondern nach dem Ausbaugrad direkdemokratischer Rechte innerhalb demokratischer Systeme. Die Diskriminierungsmerkmale sind dann

- zunächst das Vorhandensein direkdemokratischer Rechte,
- weiters die Anwendung direkdemokratischer Rechte,
- und schliesslich die Verbindlichkeit und Wirkung von direkdemokratischen Rechten und Verfahren.

Im Resultat werden damit demokratische politische Systeme nicht in dichotomer Ordnung in direkdemokratische und repräsentative Demokratien eingeteilt, sondern verteilen sich auf einem Kontinuum von Systemen mit effektiver, praktizierter Direkter Demokratie bis hin zu Systemen mit Absenz von Elementen der Direkten Demokratie. Die Instrumente, die Verfahren, die Verbreitung und Anwendung der Direkten Demokratie rücken somit ins Blickfeld der Analyse.

---

<sup>15</sup> Bermbach 1991: 130.

<sup>16</sup> Vgl. Luthardt/Waschkuhn 1997; Rüter 1996; Scheuch 2002; Haskell 2001; LeDuc 2003. Zu den politischen Systemen Hartmann 2000; Ismayr 1997/2003<sup>3</sup>.

## **Institutionalisierte Instrumente und Verfahren**

Die Instrumente und Verfahren der Direkten Demokratie können nach ihrer Stossrichtung, der Urheberchaft, nach Zeitpunkt, nach Inhalt, nach politischer Ebene, nach ihrer Formulierung und nach Verbindlichkeit unterschieden werden.<sup>17</sup> In den Rechtsnormen, der wissenschaftlichen Literatur und der Alltagssprache wird die direktdemokratische Beteiligung mit verschiedenen Begriffen umschrieben. Die Bürgerbeteiligung im staatlichen Bereich erfolgt etwa mittels Initiative, Referendum, Bürgerbegehren, Volksbegehren, Plebiszit oder Petition. Der Akt der Beteiligung kann als Volksbefragung oder Volksentscheid angelegt sein. Die verwendeten Begriffe können je nach Rechtssetzung eines Staates oder Gliedstaates unterschiedliche Bedeutungen haben. In den folgenden Abschnitten wird daher auf den technischen Begriff der Volksabstimmung zurückgegriffen. Damit sind alle Beteiligungsverfahren eingeschlossen, die an der Urne zur Abstimmung gelangen, unabhängig vom Grund und Motiv, und auch unabhängig vom Stellenwert und den Konsequenzen einer Abstimmung.

### **Stossrichtung**

Grundsätzlich kann zwischen Volksabstimmungen unterschieden werden, die etwas Neues anstossen wollen – den Initiativen - und den Volksabstimmungen über bereits andernorts Entschiedenes – den Referenden. Mit dem Mittel der Initiative können Themen und öffentliche Auseinandersetzungen lanciert werden, die sonst im politischen Betrieb untergehen. Ihnen wird daher ein eher verändernder, erneuernder Charakter unterstellt. Das muss allerdings nicht in eine modernisierende Richtung wirken, da dieses Instrument allen politischen Richtungen offensteht und mit Initiativen auch bereits Erreichtes rückgängig gemacht werden kann. Initiativen müssen auch nicht zwingend erneuernd wirken, sondern können ebenso gut den Status Quo im Auge haben.

Den Referenden wird im Gegenzug ein konservativer, beharrender Zug attestiert. Dies stimmt kurzfristig betrachtet in den Fällen, in denen ein Parlamentsbeschluss zu Fall gebracht wird und damit vorläufig alles beim Alten bleibt. Insofern als ein Nein an der Urne einen neuen Verhandlungsprozess auslöst, welcher mitunter zu einem besseren, allenfalls auch weitergehenden Ergebnis führt, ist das Referendum nicht kategorisch als Status Quo orientiert einzustufen.

Referenden können noch unterteilt werden in fakultative und obligatorische Referenden. Fakultative Referenden sind Volksabstimmungen über Sachverhalte, ohne dass dies zwingend erforderlich ist, während obligatorische Referenden Sachverhalte betreffen, welche – wie etwa in der Schweiz in Bezug auf Verfassungsänderungen, Staatsverträge oder Gesetze ohne Verfassungsgrundlage – zwingend Volk und Ständen (Kantone) vorgelegt werden müssen.

---

<sup>17</sup> Vgl. zu einzelnen Aspekten Erne 2002; IRI 2002; Kaufmann 2004; Kaufmann/Waters 2004; Jung 2001; Batliner 1993; Hangartner/Kley 2000; Gross 1999, 2002; Cronin 1999; Heussner/Jung 1999.

### **Urheberschaft**

Von politischen Instanzen – also dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten, der Regierung, dem Parlament - angeordneten Volksabstimmungen werden als „Plebiszit“ oder „Behördenreferendum“ bezeichnet. Dem Begriff „Plebiszit“ haftet im Sprachgebrauch der negative Beigeschmack einer rein auf politische Unterstützung ausgerichteten Volksabstimmungen an, zumal es den entsprechenden Behörden freigestellt ist, eine Befragung anzuordnen oder auch nicht. Das Volk sollte jedoch nicht erst zum Zuge kommen, wenn dies den Behörden (Regierung, Parlament, Präsident) ratsam erscheint, da sonst die Gefahr einer Instrumentalisierung des Volkes besteht.<sup>18</sup> Der Begriff des „Behördenreferendums“ klingt dagegen neutraler. Mit ihm werden eher Volksabstimmungen angesprochen, die von einem Parlament, einer Gemeindeversammlung u.ä. angeordnet werden. Je nach Ausgestaltung des Parlamentsrechts kann das Behördenreferendum auch von einer Minderheit im Parlament ergriffen werden und erweist sich unter diesen Umständen weniger als Unterstützungsinstrument denn als Kontrollinstrument der Minderheit. Ferner kann das Behördenreferendum rechtlich so geregelt sein, dass nur über einen bereits gefassten Beschluss der Behörde eine Volksbefragung angeordnet werden kann – dies ist in Liechtenstein der Fall – oder aber dass die Behörde auch ohne eigene Entscheidung eine Vorlage direkt dem Volk vorlegen kann.

Volksabstimmungen, die vom Volk bzw. von Mitgliedern des Volkes ausgehen, werden als Volksinitiativen oder Referenden (Schweiz, Liechtenstein), je nach rechtlicher Ausformulierung auch als Volks- oder Bürgerbegehren (Österreich, Deutschland) bezeichnet.

Je nach Ausgestaltung des direktdemokratischen Rechtes können noch weitere Initianten eine Volksbefragung erwirken. In Liechtenstein steht es beispielsweise den Gemeinden frei, eine Volksbefragung herbeizuführen, in der Schweiz den Kantonen.

### **Zeitpunkt**

Ein Referendum kann unmittelbar nach einem Beschluss des Parlamentes – also noch vor Inkrafttreten des Beschlusses - oder erst nach der Umsetzung des Beschlusses – also nach Inkrafttreten – zugelassen sein. Der zweite Fall wird als abrogatives (aufhebendes) Referendum bezeichnet und in Italien praktiziert. Der Sinn liegt darin, dass einem Beschluss – in der Regel ein Gesetzesbeschluss – zunächst die Chance auf Anwendung eingeräumt werden soll. Damit kann verhindert werden, dass allein aufgrund einer spekulativen Annahme über die vermeintliche Wirkung eines Gesetzes eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Die aufschiebende Phase dient also dazu, das Gesetz anzuwenden, Erfahrungswerte zu sammeln und auf dieser Grundlage eine bessere Beurteilung über die Schwächen oder Stärken eines Gesetzes zu erhalten, mithin also auch dem Nein-Reflex der Bürgerinnen und Bürger entgegen wirken.

---

<sup>18</sup> Vgl. Walker 2003.

### **Inhalt**

Die Volksabstimmungen können sich auf konkrete Vorlagen beziehen oder einen allgemeinen Sachverhalt beinhalten. Unter den konkreten Vorlage ist zu unterscheiden zwischen verschiedenen Stufen der Gesetzgebung – also Verfassungsänderungen, allgemeine Gesetze, Verordnungen usw. –, den Staatsverträgen – also bilaterale und multilaterale Verträge bis hin zu internationalen und supranationalen Organisationen -, sowie Finanzbeschlüssen zu einmaligen oder regelmässig wiederkehrenden Aufgaben, egal ob für Bauprojekte oder sonstige Aktivitäten. Allgemeine Sachverhalte können beispielsweise bei Volksabstimmungen zu verschiedenen Politikfeldern – Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Arbeitsmarktpolitik – oder politischen Richtungsentscheidungen angesprochen sein.

### **Politische Ebene**

Volksabstimmungen können auf nationaler Ebene, der Ebene von Glied- oder Bundesstaaten, der regionalen oder kommunalen Ebene stattfinden. Die Volksrechte sind auf den verschiedenen politischen Ebenen mitunter auch unterschiedlich definiert. Es gibt Staaten, die beispielsweise direkte Volksrechte auf Länderebene kennen – wie etwa Deutschland in mehreren Bundesländern oder die Vereinigten Staaten von Amerika in verschiedenen Bundesstaaten -, nicht aber auf nationaler Ebene. Eine neue Dimension erfährt die Diskussion über die direktdemokratischen Volksrechte im Kontext internationaler und supranationaler Organisationen. In Europa konzentriert sich diese Diskussion stark auf die Demokratisierung der Europäischen Union. Dabei geht es einerseits um nationalstaatliche Volksentscheide zu europäischen Fragen – etwa bei der Einführung des Euro oder der Osterweiterung der EU. Andererseits ist perspektivisch auch an europaweite Volksabstimmungen zu denken. Dies wäre nicht nur ein Schritt zur stärkeren Legitimation und Akzeptanz europäischer Politik, sondern auch ein Mittel zur Förderung einer europäischen Identität durch längerübergreifende, gemeinsame Themenstruktur, -diskussion und -entscheidung.

### **Formulierung**

Eine Volksabstimmung kann einen bereits fertig formulierten Inhalt zum Gegenstand haben. Dies ist der Fall bei exakt formulierten Gesetzesvorlagen, Staatsverträge oder Finanzvorlagen u.a.. Unter den nicht exakt formulierten Vorlagen kann unterschieden werden zwischen solchen, die ein konkretes Ziel formulieren und solchen, die ein Meinungsbild zu einem eher allgemein formulierten Ziel herstellen wollen. Im ersten Fall spricht man von „nichtformulierten“ Initiativen. Im zweiten Fall handelt es sich um eine Volksabstimmung im Sinne einer Bürgerbefragung an der Urne. Dafür wird auch der Begriff der Konsultativabstimmung verwendet.

### **Verbindlichkeit**

Volksabstimmungen können rechtlich verbindlich, verbindlich nur im Rahmen weiterer Zuständigkeiten und Kompetenzen oder aber rechtlich unverbindlich sein. Bei den verbindlichen Volksabstimmungen handelt es sich um eigentliche Volksentscheide, während bei den unverbindlichen Volksabstimmungen die Entscheidungen allenfalls von anderen zuständigen Stellen – in der Regel dem Parlament oder der Regierung – zu treffen sind. In den unmittelbar rechtlich verbindlichen Volksentscheidungen kommt das Ideal der Direkten Demokratie am deutlichsten zum Ausdruck. Es entspricht der Idee der direkten Umsetzung der Souveränität des Volkes, welches keine übergeordnete Instanz kennt. Die Tatsache, dass ein Verfassungsgericht oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Inhalt eines Volksentscheides für ungültig erklären kann, schmälert diese Tatsache nicht, da auch die Entscheidungen der Verfassungsgerichte als Volkswillen anzusehen sind. Anders sieht es aus, wenn Volksentscheide nur Vorlagen für weitere Beschlussfassungen in anderen Gremien darstellen. Dies kann der Fall sein, wenn ein Volksentscheid die zusätzliche Zustimmung des Parlamentes braucht, oder – wie im Falle Liechtensteins – die Zustimmung des Landesfürsten.

Bei den unverbindlichen Volksbefragungen liegt es ganz im Ermessen der zuständigen Organe – Parlament, Regierung usw. – inwieweit sie die Meinung des Volkes berücksichtigen wollen oder nicht. Das freie Ermessen wird selbstverständlich in der Demokratie durch den politischen Wettbewerb stark eingegrenzt, da das gänzliche Ignorieren von Volksmeinungen oder gar gegenteilige Handlungen und Entscheidungen die Wahlchancen von Parteien und Regierungen schmälern würden.

### **Verfahren der Direkten Demokratie in Liechtenstein**

In Liechtenstein ist ein Grossteil des direktdemokratischen Verfahrensrepertoires realisiert.<sup>19</sup> Neben der lokalen Ebene (Gemeinde) ist auch auf nationaler Ebene das direktdemokratische Entscheidungsverfahren institutionalisiert. Liechtenstein kennt die Verfassungs- und Gesetzesinitiative, das fakultative Referendum zu Gesetzen, Finanzbeschlüssen und Staatsverträgen, seit der Verfassungsrevision vom 16. März 2003 zusätzlich obligatorische Volksabstimmungen in besonderen Fällen der Richterbestellung, des Austritts einer Gemeinde aus dem Staatsverband sowie der Abschaffung der Monarchie bzw. der Einführung einer republikanischen Verfassung, sowie das Behördenreferendum. Das grösste Defizit der Direkten Demokratie in Liechtenstein besteht darin, dass ein Grossteil der Volksentscheidungen nicht verbindlich ist. Sie gehen zwar über den Stellenwert von unverbindlichen Volksbefragungen hinaus, da die Repräsentativorgane des Volkes – Landtag, Regierung – an die Entscheidungen des Volkes gebunden sind. Durch das uneingeschränkte Sanktionsrecht des Landesfürsten haben auf Veränderung abzielende Volksabstimmungen dennoch einen unverbindlichen Charakter – ein

---

<sup>19</sup> Vgl. Ritter 1990; Batliner 1993; Waschkuhn 1994.

monarchisches Recht, das weit über den Regelfall anderer parlamentarischer Monarchien Europas hinausgeht.<sup>20</sup>

In Liechtenstein existieren sowohl verbindliche wie auch unverbindliche Volksabstimmungen. Verbindlich sind Abstimmungen (1), wenn ein Referendum angenommen wird, d.h. wenn eine vom Landtag beschlossene Vorlage vom Volk abgelehnt wird. Die Ablehnung ist endgültig. Mit der Verfassungsrevision vom 16. März 2003 sind drei weitere Kategorien verbindlicher Volksabstimmungen hinzugekommen. Es handelt sich wie oben angedeutet um ein neu normiertes Verfahren zur Abschaffung der Monarchie, zum Austritt von Gemeinden aus dem Staatsverband sowie zur Bestellung der Richter. Das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie (2) nach Art. 113 der Verfassung (LV) ist zwar langwierig und mehrstufig, eine mehrheitliche Entscheidung kann aber letztlich von keinem anderen Organ ignoriert werden. Auch das Sezessionsrecht der Gemeinden (3) nach Art. 4 LV wirkt durch die mehrstufige Regelung komplizierter als andere Volksabstimmungen, beinhaltet aber das ausdrückliche Recht des Austritts der Gemeinden aus dem Staatsverband. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine Kompetenz des liechtensteinischen Volkes, sondern der Stimmberechtigten einer Gemeinde. Inwieweit das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung dieses Austritts den Verfassungsorganen dennoch ein Mitentscheidungsrecht einräumt, ist fraglich und könnte im Konfliktfall für Auseinandersetzungen sorgen. Im Falle eines Dissenses zwischen Fürst und Landtag über die Richterbestellung (4) entscheidet nach Art. 96 LV das Volk letztgültig über neue Richter.

In allen anderen Fällen ist ein Volksentscheid nur für den volksseitigen Teil im dualistischen Staatsaufbau verbindlich. D.h. dass der Landtag und die Regierung solche Volksentscheidungen akzeptieren müssen und nicht abändern können. Es handelt sich dabei um zustimmende Volksabstimmungen auf Grund von Initiativen (1) und Behördenvorlagen (2) sowie ablehnenden Volksabstimmungen bei Referenden (3), die somit einen Landtagsbeschluss bekräftigen. Dem Landesfürsten als zweitem Träger der Obersten Staatesgewalt ist es in diesen Fällen freigestellt, seine Zustimmung zu erteilen oder auch nicht. Mit der Verfassungsrevision vom 16. März 2003 wurde das Sanktionsrecht des Landesfürsten neuerlich bekräftigt, sodass allfällige Interpretationen, die ein eingeschränktes Sanktionsrecht hätten postulieren können – beispielsweise unter Willkür Gesichtspunkten, internationale Rechtsnormen ausgeklammert –, wegfallen.

Unter dem Vorbehalt, dass den Volksabstimmungen teilweise der Makel der Unverbindlichkeit anhaftet, kann festgestellt werden, dass Liechtenstein die Postulate der Direkten Demokratie weitgehend erfüllt.

---

<sup>20</sup> Vgl. Pällinger 2003.

## Prozedere der Direkten Demokratie: IRI-Kritik und -Empfehlungen

Das Initiative & Referendum Institute IRI in Amsterdam hat die konkreten Ablaufverfahren der Direkten Demokratie in verschiedenen Ländern kritisch unter die Lupe genommen und Empfehlungen herausgegeben, wie die direktdemokratischen Instrumente auszugestalten sind, um das Potential der Direkten Demokratie auszuschöpfen.<sup>21</sup> Herausgekommen ist eine Liste mit fünf Unterpunkten zu den inhaltlichen Beschränkungen, den Einstiegshürden, den Zeitlimiten, den Quoren und der Art der Unterschriftensammlung (Tabelle 1). Prinzipiell sollen aus der Sicht des IRI alle politischen Sachverhalte direktdemokratisch entscheidbar sein, die erforderliche Unterschriftenzahl soll maximal 5 Prozent des Elektorats betragen, die Zeit für die Unterschriftensammlung soll mindestens 6 Monate bei Initiativen und 2 bis 4 Monate bei Referenden betragen, es sollen möglichst keine oder nur grosszügig bemessene Beteiligungs- und Zustimmungsquoren vorgeschrieben sein und die Unterschriftensammlung soll räumlich möglichst frei und unreglementiert sein.

*Tabelle 1: Grundlegende Elemente der Direkten Demokratie („Wenn diese Elemente vernachlässigt werden, kann die Direkte Demokratie nicht funktionieren“)*

<b>Element</b>	<b>Problem/Empfehlung</b>	<b>Befund Liechtenstein</b>
Inhaltliche Beschränkung	Keine Ausschlussgründe	weitgehend erfüllt
Einstiegshürde	Hohe Unterschriftenzahlen reduzieren die Wirkung der Direkten Demokratie. Sie sollten maximal 5 % betragen.	derzeit 5,9 % (Gesetz) bzw. 8,8 % (Verfassung)
Zeitlimite	Enge Zeitlimiten für die Unterschriftensammlung verhindern Kommunikation. Mind. 6 Monate sollte eingeräumt werden, bei Referenden genügen 2 bis 4 Monate	6 Wochen
Quoren/Mehrheiten	Beteiligungsquoren oder Zustimmungsquoren als Bedingung für die Gültigkeit von Abstimmungen sollten vermieden werden, um ungültige Abstimmungen und schlechte Erfahrungen mit der Direkten Demokratie zu vermeiden. Beteiligungsquoren sollten max. 25 % betragen.	keine Quoren festgelegt
Art der Unterschriftensammlung	Unterschriftensammlung sollte an allen Orten erlaubt sein. Negativbeispiel Österreich mit Sammlung in Gemeindeganzleien oder USA mit Verbot in öffentlichen Räumen	freie Unterschriftensammlung

*Quelle: IRI 2004 (Monitor): 27. Eigener Kommentar.*

Die Regelungen und Verfahren in Liechtenstein entsprechen nicht in jedem Fall den Empfehlungen des IRI. Das ist aber noch kein Grund zu übertriebener Sorge, denn die Beobachtung der Funktionsweise der Direkten Demokratie in Liechtenstein zeigt, dass keine groben Defizite wegen der in der Tabelle ausgewiesenen Mängel zu verzeichnen sind. Die gemäss IRI-Empfehlung zu kurze Sammelfrist sowie das zu hohe Unterschriftenerfordernis sind in einem kleinen Staat wie Liechtenstein anders zu beurteilen als in grösseren Staaten. Jedenfalls kommt es selten vor, dass eine lancierte Unterschriftensammlung aus zeitlichen oder zahlenmässigen Gründen nicht zum Erfolg führt. Für ein Anliegen, welches in der öffentlichen Wahrnehmung für wichtig erachtet wird und entsprechend auch Erfolgsaussichten in einer Abstimmung hat, stellt die Unterschriftenzahl in der Regel kein vorrangiges Hindernis dar.

Bei den weiteren Empfehlung des IRI (folgende Tabellen) hinken die liechtensteinischen Regelungen schon etwas stärker hinterher. Die Rolle des Parlaments genügt noch den Empfehlungen, da Initiativen im Landtag beraten werden müssen und der Landtag auch die Gelegenheit hat, einen Gegenvorschlag zu formulieren. Die finanzielle Transparenz ist hingegen nicht gewährleistet, und eine unabhängige Überwachungsstelle ist ebenfalls nicht installiert.

*Tabelle 2: Grundlegende Elemente der Direkten Demokratie („Ohne diese Elemente kann die Direkte Demokratie nicht ihr volles Potential ausschöpfen“)*

<b>Element</b>	<b>Problem/Empfehlung</b>	<b>Befund Liechtenstein</b>
Rolle des Parlaments	Parlamente sollte verpflichtet sein, alle Volks-Initiativen zu debattieren, und das Recht auf einen Gegenvorschlag haben	erfüllt
Finanzen und Transparenz	Im Meinungsbildungsprozess sollte Chancengleichheit herrschen und Transparenz über die Finanzierung. Die Initianten sollten einen Teil der Kampagnenkosten erstattet bekommen	nicht erfüllt
Überwachung	Referendumskommissionen könnten anstelle der Regierung den Abstimmungsprozess überwachen und zudem beratende und informative, kommunikative Funktionen erfüllen.	nicht erfüllt

*Quelle: IRI 2004 (Monitor): 28.*

Zum letzten Punkt kann eingewendet werden, dass die überschaubaren Verhältnisse in Liechtenstein die Gefahr der Manipulation doch stark einschränken. Trotzdem könnte eine unabhängige Stelle auch Vorteile bieten, insbesondere betreffend der Anonymität der Unterzeichner einer Initiative oder eines Referendums. Diesbezüglich wurden insbesondere im Kontext der Verfassungsrevision mit zwei Initiativen, die am 16. März 2003 zur Abstimmung gelangten, Stimmen laut. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass Unterzeichner, deren

<sup>21</sup> IRI 2004/Monitor: 27-29.



Anonymität gegenüber den politischen Machthabern nicht gesichert ist, mit Sanktionen zu rechnen haben. Bezüglich der finanziellen Transparenz existieren ebenfalls keine befriedigenden Regelungen. Im Jahr 2004 erfolgte eine Abgeordneten-Eingabe in den Landtag, die das Ziel verfolgte, den Initianten eine finanzielle Entschädigung zukommen zu lassen, um für annähernd gleich lange Spiesse im Abstimmungskampf zu sorgen.<sup>22</sup> Der Vorstoss scheiterte jedoch am erforderlichen Mehr.

Die in einer dritten Rubrik zusammengefassten weiteren Empfehlungen des IRI sind in Liechtenstein ebenfalls kaum erfüllt. Dabei sind allerdings auch die Empfehlungen diskutabel. Das IRI schlägt jeweils mindestens sechsmontatige Fristen für die Unterschriftensammlung, den Bericht der Regierung, die Debatte im Parlament und die Abstimmungskommunikation vor. In Liechtenstein sind diese Fristen bedeutend kürzer. Von der Unterschriftensammlung bis zu Abstimmung vergehen in der Regel insgesamt weniger als sechs Monate,<sup>23</sup> ohne dass deswegen erhebliche Verfahrensschwächen diagnostiziert werden müssten. Es wäre umgekehrt zu fragen, ob lange Fristen nicht mindestens so problematisch sind, da einerseits die öffentliche Themenaufmerksamkeit damit grossen Schwankungen unterworfen ist, andererseits aber auch der politischen Elite ein Steuerungsinstrument in die Hand gegeben wird, das vom Volk initiierte Verfahren zu verschleppen oder terminlich zu den eigenen Gunsten zu optimieren. Es ist aber ferner auch einsichtig, dass in grösseren und komplexer strukturierten Staaten die Fristen länger sein müssen als in einem kleinen Staat wie Liechtenstein.<sup>24</sup>

Zum obligatorischen Referendum – einer weiteren Empfehlung des IRI – kann man geteilter Meinung sein. In der Schweiz unterliegen alle Verfassungsänderungen einem obligatorischen

---

<sup>22</sup> Abgeordneten-Initiative der Vaterländischen Union vom 14. Mai 2004 zur Abänderung des Volksrechtgesetzes.

<sup>23</sup> Am Beispiel der Verfassungsinitiativen, die am 16. März 2003 zur Abstimmung gelangten, kann dies nachgezeichnet werden. Am 5. August 2002 reichten Fürst Hans-Adam II und Erbprinz Alois eine Initiative (sog. Fürsteninitiative) ein. Am 21. Oktober 2002 wurde von 202 Personen eine andere Initiative (sog. Friedensinitiative) eingereicht. Am 24. Oktober erklärte der Landtag nach mehrstündiger Debatte beide Initiativen für zulässig. Nach der darauf folgenden Kundmachung durch die Regierung konnten die Unterschriftensammlungen gestartet werden. Eine parallel laufende Beschwerde gegen die Fürsteninitiative wurde von der Regierung (17. September 2002) und der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (12. November 2002) abgewiesen. Am 13. Dezember 2002 wurden beide Initiativen mit der notwendigen Unterschriftenzahl eingereicht und waren damit erfolgreich zustande gekommen. Der Landtag debattierte über die beiden Initiativen am 18. Dezember 2002. Beide erreichten nicht das erforderliche Dreiviertel-Mehr im Landtag und es wurde beschlossen, sie ohne Gegenvorschlag dem Volk vorzulegen. Die Regierung legte in der Sitzung vom 30. Dezember 2002 den Abstimmungstermin fest. Am 14./16. März wurde über die Initiativen abgestimmt. Von der Unterschriftensammlung bis zur Abstimmung waren weniger als fünf Monate vergangen.

<sup>24</sup> In der Schweiz müssen beispielsweise kantonale Kompetenzen und sprachregionale Besonderheiten mitberücksichtigt werden, was sich in technischen und verfahrensmässigen Hindernissen – etwa der Beratung in zwei Parlamentskammern, einer Stellungnahme des Bundesrates unter Einbezug der relevanten Behördenstrukturen und ähnlichem – äussert.

Referendum. Aus der Sicht der demokratischen Legitimation des rechtlichen Fundamentes eines Staates mag dies wünschenswert erscheinen. Unter Berücksichtigung der teilweise geringen Stimmbeteiligung und der starken Abhängigkeit der Stimmbeteiligung von der inhaltlichen Bedeutung einer Abstimmung ist allerdings anzuzweifeln, dass solche Volksabstimmungen in jedem Fall die Legitimation erhöhen. Mittels fakultativem Referendum könnte ohnehin gegen Verfassungsänderungen wirksam opponiert werden, sodass die Legitimation von Verfassungsänderungen durch Beschlüsse von Repräsentativorganen auch so gegeben ist. Im Umkehrschluss müsste sonst konsequenterweise die Legitimation der Verfassungen der meisten demokratischen Staaten angezweifelt werden, da die direktdemokratische Legitimation keineswegs der Regelfall ist.

*Tabelle 3: Grundlegende Elemente der Direkten Demokratie („Das Folgende kann als vernünftige Elemente des Ablaufs einer optimal ausgestalteten Direkten Demokratie gesehen werden“)*

<b>Element</b>	<b>Problem/Empfehlung</b>	<b>Befund Liechtenstein</b>
Zeitperiode	Um der Kommunikation genug Zeit einzuräumen sollten je 6 Monate anberaumt werden für die Unterschriftensammlung, den Bericht der Regierung, die Debatte im Parlament und die Abstimmungskommunikation	stark beschleunigter Vorgang in allen Verfahrensschritten
Zusätzliche Werkzeuge der Direkten Demokratie	Die drei grundlegenden Instrumente der Direkten Demokratie sind 1) das obligatorische Referendum, 2) das fakultative Referendum und 3) die Volks-Initiative. Weiter ausdifferenzierte Instrumente wie das konstruktive Referendum werden empfohlen.	obligatorisches Referendum in besonderen Fällen; konstruktives Referendum nicht vorgesehen

*Quelle: IRI 2004 (Monitor): 29.*

### **5.3 Weitere Mitbestimmungsformen**

In den modernen Demokratien haben sich unabhängig von institutionalisierten direktdemokratischen Verfahren zunehmend weitere Formen der Bürgerbeteiligung in staatlichen und allgemein gesellschaftlichen Bereichen entwickelt. Im restriktiven Sinn werden diese nicht zu den Elementen der Direkten Demokratie gezählt, da ihnen der rechtlich abgesicherte, institutionalisierte, in Form von Urnengängen formell durchgeführte, dauerhafte und gegebenenfalls auch verbindliche Charakter der oben dargestellten Verfahren der Direkten Demokratie fehlt. In einer offeneren Definition von Direkter Demokratie – also unter horizontaler Ausweitung auf allgemein gesellschaftliche Bereiche sowie vertikaler Ausweitung auf weniger

verbindliche Partizipationsmöglichkeiten in staatlichen Bereichen – wäre eine ganze Reihe von weiteren Formen und Verfahren zu beschreiben.

In der horizontalen Ausweitung wären dies etwa Mitbestimmungsrechte in Betrieben bis hin zu demokratischen Organisationsformen in Vereinen und Verbänden sowie Engagements in Bürgerinitiativen usw. Die unter dem Stichwort der „Zivilgesellschaft“ geführte Diskussion hat eine reichhaltige Literatur hervorgebracht.<sup>25</sup> Direktdemokratische Erwartungen können auch auf die Parteien ausgedehnt werden, zumal sie im politischen Prozess als den staatlichen Instanzen vorgelagerte Organisationen eine wichtige Rolle spielen.<sup>26</sup> Die formal praktizierte und substanziell gelebte innerparteiliche Demokratie weist der Beobachtung nach bei den liechtensteinischen Parteien – mindestens bei den grossen Volksparteien – einige Mängel auf.

In der vertikalen Ausweitung sind die Bürgerbeteiligungen auf lokaler Ebene in Form von Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Gemeindeentwicklungen unter aktivem Einbezug der Bevölkerung u.a. bis hin zu Kommissionstätigkeiten auf nationaler Ebene – per April 2004 waren in Liechtenstein allein auf staatlicher Ebene 59 Kommissionen tätig -, Beiräten, Publikumsräten – beispielsweise bei Radio Liechtenstein - zu erwähnen.

## **5.4 Zusammenfassung**

In der nachstehenden Abbildung sind die erwähnten direktdemokratischen Mitbestimmungsformen nach Systemtyp – direktdemokratischer und repräsentativer Typus – sowie deren Reichweite – staatlicher oder gesellschaftlicher Bereich – in einer Übersicht dargestellt. Die Bürgerbeteiligung im staatlichen Bereich wird auch unter den Stichworten von Bürgergesellschaft, bürgerschaftlichem Engagement, politischer Partizipation u.ä. abgehandelt, während für die Beteiligung in weiteren gesellschaftlichen Bereichen von der Zivilgesellschaft die Rede ist. Die Diskussion über die Direkte Demokratie konzentriert sich stark auf Formen und Verfahren innerhalb des repräsentativen Systemtypus mit dem Fokus auf den staatlichen Bereich.

---

<sup>25</sup> Vgl. Chambers 2002; Cohen/Arato 1991; Young 2000; Schmals/Heinelt 1997; Vandamme 2000.

<sup>26</sup> Vgl. Seidel 1998.

Tabelle 4: Direktdemokratische Mitbestimmungsformen nach Systemtyp und Reichweite

	Staatlicher Bereich „Bürgergesellschaft“	Gesellschaftlicher Bereich „Zivilgesellschaft“
<b>Direktdemokratischer Typus</b>	Landsgemeinde Townmeeting	Rätedemokratie
<b>Repräsentativer Typus</b>	Initiative, Referendum Bürgerforen, Kommissionen Direktwahl von Politikern Kandidatenvorauswahl Abberufungsrecht	Betriebsräte u.a. Mitbestimmung und Selbstverwaltung (Kibbuzim u.a.) Subsidiarität Kommunitarismus

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6 Verbreitung institutionalisierter Direktdemokratie

Die Schweiz gilt gemeinhin als Musterbeispiel eines Staates mit stark ausgebauten und praktizierten direktdemokratischen Rechten. Es gibt innerhalb und ausserhalb Europas viele weitere Staaten und Gliedstaaten mit direktdemokratischen Rechten. Als prominentes Beispiel mit weit zurückreichender Tradition der Direktdemokratie gelten die amerikanischen Bundesstaaten, in denen teilweise seit der Gründungszeit direktdemokratische Mitbestimmungsformen praktiziert werden. Sie gelten daher wie die Schweiz als Pioniere der Direkten Demokratie. Entsprechend des hohen Standes politikwissenschaftlicher Forschung in den Vereinigten Staaten von Amerika gibt es auch zahlreiche Studien und Untersuchungen zur Direkten Demokratie in den amerikanischen Bundesstaaten.<sup>27</sup> Die Anhänger der Direkten Demokratie haben sich auf nationaler und internationaler Ebene organisiert. Im Zeitalter des Internets fällt dabei die Kommunikation entsprechend leichter.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Vgl. Ellis 2002; LeDuc u.a. 1996; LeDuc 2003; Piott 2003; Zimmerman 2001; Stelzmüller 1994; Sabato 2001.

<sup>28</sup> Als Beispiele können der Verein Mehr Demokratie in Deutschland genannt werden ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)), auf europäischer Ebene das Initiative & Referendum Institute Europe ([www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)) in Amsterdam, in den Vereinigten Staaten von Amerika das Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California ([www.iandrinstitute.org](http://www.iandrinstitute.org)) genannt werden. An der Universität Genf werden im Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (C2D)

## 6.1 Direkte Demokratie in Europa

Das Initiative&Referendum Institut in Amsterdam hat die 15 EU-Mitgliedsstaaten, die (damals) 13 Beitrittskandidaten sowie die 4 EFTA-Länder Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz hinsichtlich ihrer direktdemokratischen Qualitäten bewertet und rangiert. Als Qualifikationskriterien wurden die folgenden drei festgelegt:

- Existieren direktdemokratische Verfahren auf nationaler Ebene?
- Können solche Verfahren vom Volk lanciert werden, etwa in Form von Initiativen und Referenden?
- Sind obligatorische Referenden vorgesehen?

*Tabelle 5: Ranking 32 europäischer Staaten nach der Qualität direktdemokratischer Verfahren (2004)*

Ranking	Staaten	Charakterisierung
1A	keine	Avantgarde
1B	Schweiz	
2A	Liechtenstein; Italien; Slovenien, Lettland	Demokraten
2B	Irland; Dänemark; Lithauen	
3A	Slovakei; Niederlande; Frankreich; Spanien; Österreich; Portugal	Vorsichtige
3B	Schweden; Norwegen; Ungarn; Polen; Luxemburg	
4A	Grossbritannien; Finnland; Estland; Belgien	Ängstliche
4B	Island; Deutschland; Griechenland; Tschechische Republik	
5A	Rumänien	Hoffnungslose
5B	Bulgarien; Malta	
6A	Zypern	Schlusslichter
6B	Türkei	

*Quelle: IRI 2004 (Direct Democracy): 5.*

Die Bewertung durch IRI rangiert die Schweiz an oberster Stelle der europäischen Staaten („Avantgarde“). Liechtenstein folgt gemeinsam mit Italien, Slovenien und Lettland in der zweiten Kategorie („Demokraten“).<sup>29</sup>

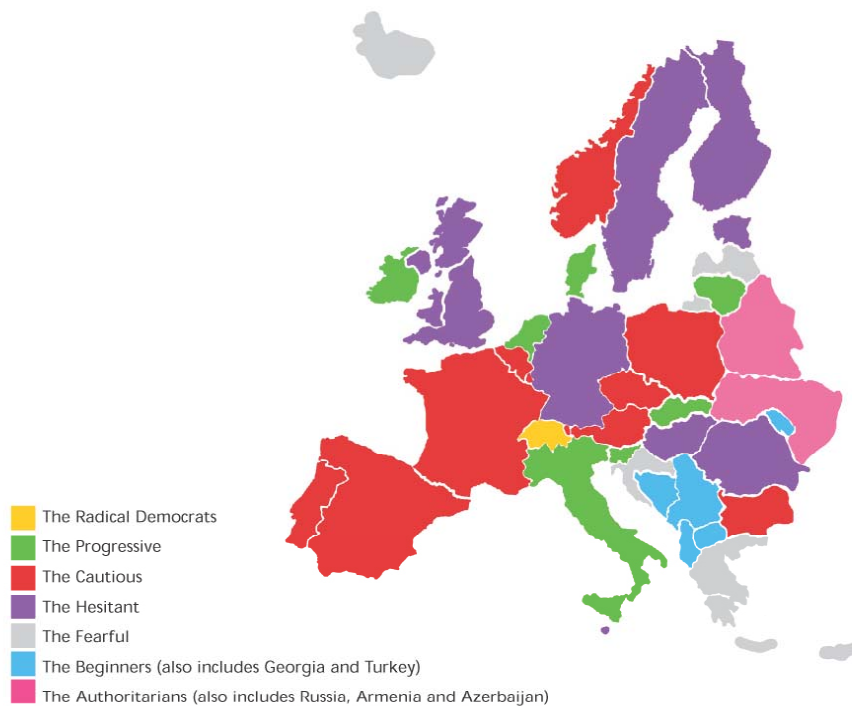
---

Abstimmungsdaten aus allen Ländern der Welt systematisch gesammelt und verfügbar gemacht (<http://c2d.unige.ch>). Dort sind auch weitere Links enthalten.

<sup>29</sup> Im Ranking des Jahres 2003 – also ein Jahr zuvor - rangierte Liechtenstein aus der Sicht des IRI noch gemeinsam mit der Schweiz in der Kategorie der „Avantgarde“, wurde aber aufgrund der Erfahrungen rund um die Volksabstimmung vom 16. März 2003 zurückgestuft. Den Ausschlag für diese Zurückstufung dürfte die herausragende Stellung des Staatsoberhauptes geben, dem es freigestellt ist, vom Volk beschlossene Vorlagen zu sanktionieren. Im Zuge der Auseinandersetzung über die Verfassungsrevision drohte das Staatsoberhaupt auch tatsächlich damit, die ihm nicht genehme Gegenvorlage im Falle einer Volksmehrheit nicht zu sanktionieren.

Auf der Landkarte zeigt sich kein eindeutiger geografischer Schwerpunkt der Direkten Demokratie in Europa. Richtung Balkanländer und Osten herrscht eine zurückhaltendere Einstellung zur Direkten Demokratie. Aber auch das ist kein durchgängiges Schema, da beispielsweise Lettland, die Slowakei und Slovenien zu den Staaten mit gut ausgebauten direkdemokratischen Rechten gehören. Die nachfolgende Abbildung des IRI deckt sich nicht ganz mit dem oben dargestellten Ranking des IRI. Dies betrifft unter anderem auch den Fall Liechtenstein.

*Abbildung 2: Einstufung europäischer Staaten bezüglich Direkter Demokratie durch das Initiative&Referendum-Institute (2004)*

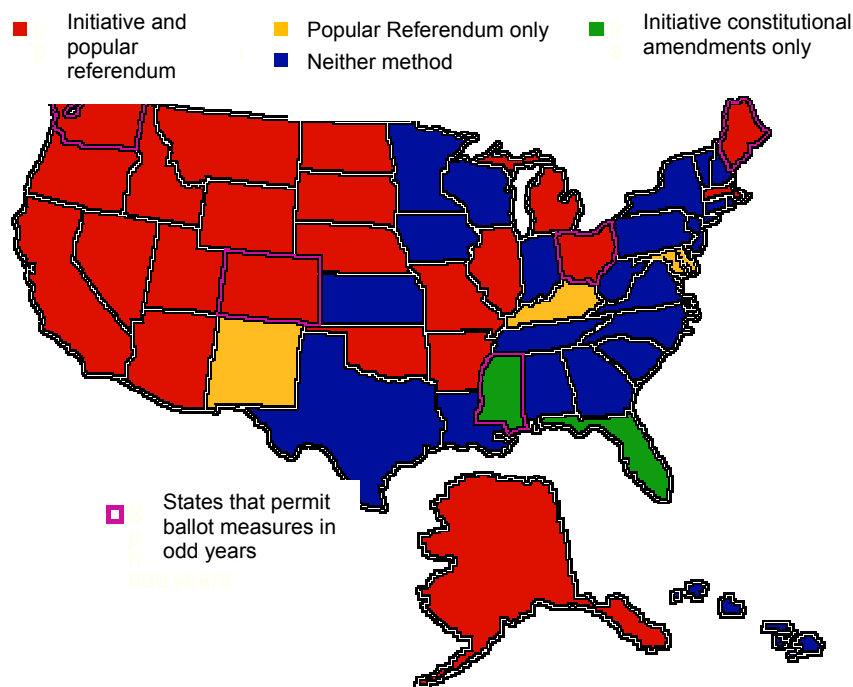


*Quelle: IRI (Website/Oktober 2004).*

## 6.2 Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika

Die Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika gelten ebenso als Vorreiter der Direkten Demokratie wie die Schweiz. Tatsächlich orientierte sich die Schweiz bei der Einführung und dem schrittweisen Ausbau der Direkten Demokratie im 19. Jahrhundert an den amerikanischen Vorbildern. Die Direkte Demokratie hat es in den Vereinigten Staaten allerdings nicht über die Ebene der Bundesstaaten hinausgebracht. Geografisch zeigt sich der Schwerpunkt vor allem im Westen und Mittleren Westen.<sup>30</sup> Nationale Referenden sind in der amerikanischen Verfassung nicht vorgesehen. Auf der Ebene der Bundesstaaten hat sich dagegen das Instrumentarium der Direkten Demokratie, bis hinab auf die lokale Ebene, weitgehend durchgesetzt. Die in der Abbildung ausgewiesenen direktdemokratischen Rechte der amerikanischen Bundesstaaten beschränken sich auf die unmittelbaren Rechte des Volkes. In allen Bundesstaaten sind darüberhinaus auch Anordnungen von Volksabstimmungen aufgrund von Behördenbeschlüssen möglich („legislative referendum“).

Abbildung 3: Direktdemokratische Rechte in den amerikanischen Bundesstaaten (ohne Behördenreferendum)



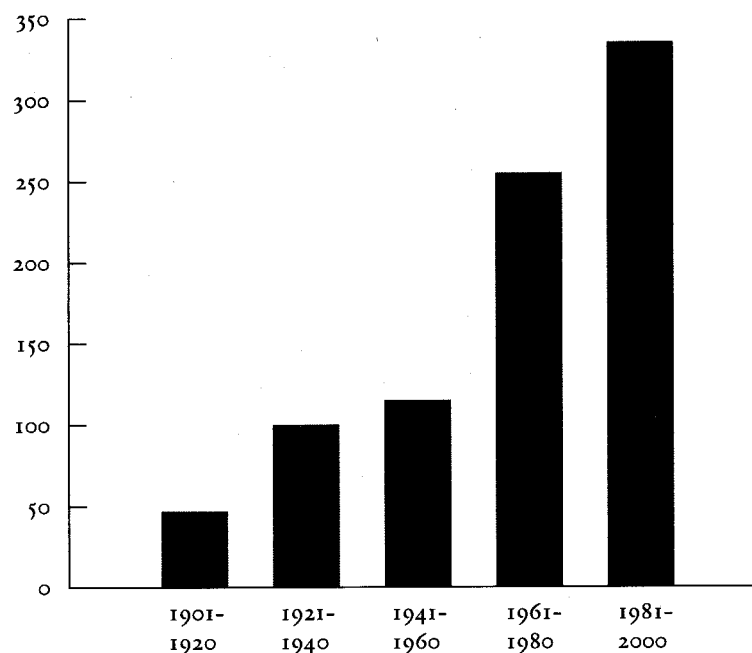
Quelle: IRI University of California. ([www.iandrinstitute.org/Oktobre2004](http://www.iandrinstitute.org/Oktobre2004)).

<sup>30</sup> Zwischen 1904 und 2002 nahmen nach Waters (2003: 8) Oregon mit 325 Abstimmungen, Californien (279), Colorado (183), North Dakota (168) und Arizona (154) die Spitzenposition nach Zahl an Volksabstimmungen auf Bundesstaatenebene ein.

### 6.3 Zunahme der Direkten Demokratie

Insgesamt kann im 20. Jahrhundert eine kontinuierliche Zunahme der direktdemokratischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene festgestellt werden. In den Doppeldekaden ist die Zahl der Volksabstimmungen von rund 50 (1901-1920) auf rund 350 (1981-2000) gestiegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits wurden nach LeDuc (2003: 20f.) in vielen Staaten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlagen für direkte Volksbeteiligung geschaffen. Andererseits wurde aber auch in Staaten, die dieses Recht bereits kannten, vermehrt davon Gebrauch gemacht. Gerade auch in Europa haben die staatlichen Neuordnungen im früheren Einflussbereich der Sowjetunion zu einer hohen Zahl von Abstimmungen über neue Verfassungen geführt. Eine zweite Abstimmungswelle ist mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, indem vor allem über den Beitritt zur Europäischen Union und über verschiedene europäische Verträge – Maastricht, Nizza, Amsterdam, insbesondere über die Einführung des Euro - abgestimmt wurde. Die Europäische Verfassung könnte weitere Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zur Folge haben.

Abbildung 4: Zunahme von Volksabstimmungen weltweit im 20. Jahrhundert.



Quelle: LeDuc 2003: 21 (mit Verweis auf andere Quellen).

Die Volksabstimmungen verteilen sich auf alle Erdteile. Ein Grossteil der weltweit registrierten Volksabstimmungen hat indes in der Schweiz stattgefunden. Kein anderes Land kennt eine so hohe Zahl an nationalen Volksabstimmungen wie die Schweiz.



Tabelle 6: Volksabstimmungen weltweit 1971-2003

Staat/Region	Abstimmungen 1971-2003
Schweiz	298
Rest Europas	248
Mittlerer Osten	69
Asien	40
Nord- und Südamerika	102
Australien und Ozeanien	51
Afrika	80
<b>Total</b>	<b>888</b>

Quelle: IRI 2004.

Hinter der Schweiz folgt als Land mit den zweitmeisten Volksabstimmungen Italien, als nächste Länder Liechtenstein, Ecuador, Mexiko, Irland, Litauen und Australien. Bei den meisten Kontinenten ragen somit einzelne Länder mit einer starken Anwendung direktdemokratischer Rechte heraus.

Tabelle 7: Volksabstimmungen nach Staaten 1971-2003

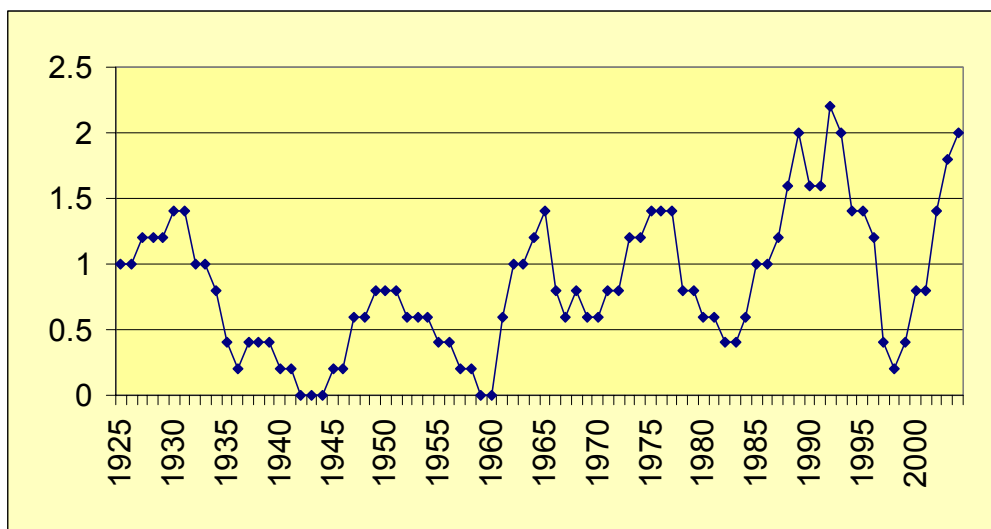
Staat	N	Staat	N
Schweiz	298	Aserbeidschan	12
Italien	57	Uruquay	11
Liechtenstein	47	Botswana	11
Ecuador	34	Mikronesien	10
Mexiko	23	Neuseeland	9
Irland	22	Polen	9
Litauen	19	...Österreich	2
Australien	18	...Norwegen	2
Ägypten	12	...Deutschland	0
Philippinen	12	...USA	0

Quelle: IRI 2004.

## 6.4 Volksabstimmungen in Liechtenstein

Im Rahmen dieser kurzen Überblicksabhandlung über die Direkte Demokratie kann der Fall Liechtenstein nicht gesamthaft behandelt werden.<sup>31</sup> An dieser Stelle werden nur zwei Aspekte kurz gestreift: die Zahl der Volksabstimmungen und die Stimmbeteiligung bei den Volksabstimmungen. Je nach Zählart wurden von 1919 bis 2004 in Liechtenstein rund 90 landesweite Volksabstimmungen durchgeführt.<sup>32</sup> Im Vergleich zur Schweiz weist Liechtenstein eine geringere Häufigkeit von Volksabstimmungen auf. Im langjährigen Durchschnitt bewegt sich die Zahl bei etwas mehr als einer landesweiten Abstimmung pro Jahr. Es gibt Jahre, in denen überhaupt keine Abstimmung stattfindet, und Jahre, in denen an mehreren Abstimmungsdaten über mehrere Vorlagen abgestimmt wird. Um diese Spitzen zu glätten, sind in der nachstehenden Abbildung Fünf-Jahres-Mittelwerte dargestellt. Dabei zeigt sich ein konjunktureller Verlauf der Zahl von Volksabstimmungen mit rund 10- bis 15-jährigen Konjunkturzyklen. Insgesamt ist die Tendenz leicht steigend.

Abbildung 5: Zahl der Volksabstimmungen in Liechtenstein 1919-2004 (5-Jahres-Mittelwert)



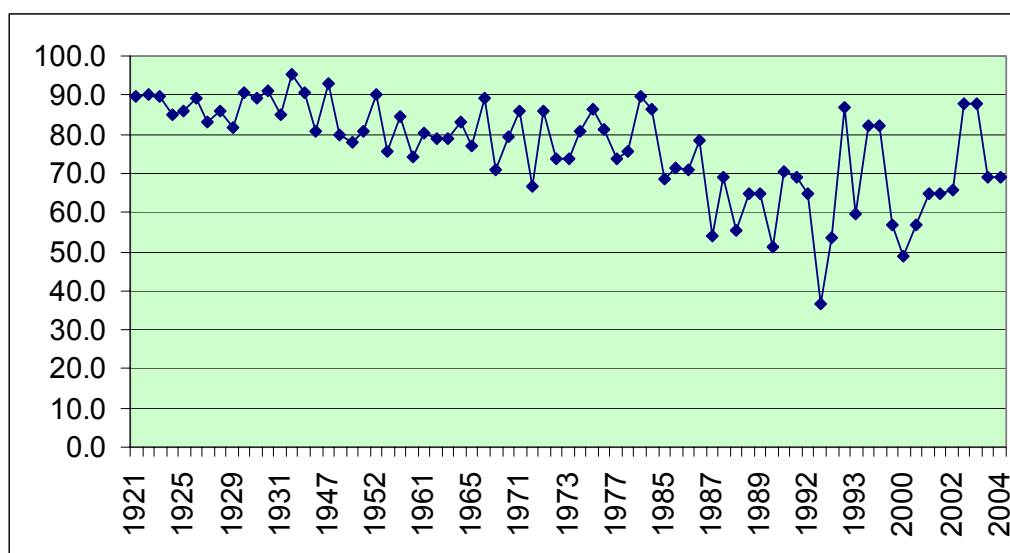
Quelle: Amtliche Abstimmungsdaten/Eigene Berechnungen.

<sup>31</sup> Der Autor befasst sich im Rahmen eines Forschungsprojektes am Liechtenstein-Institut mit der Direkten Demokratie in Liechtenstein. Die Studie wird im Jahr 2006 abgeschlossen sein und alle Facetten der Direkten Demokratie Liechtensteins in einer Monographie eingehend beleuchten.

<sup>32</sup> In den einschlägigen Darstellungen werden Gegenvorschläge des Landtages einmal als eigene Vorlage, von anderen als Teil der Abstimmung über eine Initiative behandelt. Auch bei der Verfassungsabstimmung vom 16. März 2003 werden die beiden Abstimmungsvorlagen entweder als eine oder als zwei Abstimmungen gewertet. Im vorliegenden Beitrag wird jede Vorlage als separate Volksabstimmung gewertet.

Die Stimmbeteiligung bei den Volksabstimmungen liegt im Vergleich mit der Schweiz relativ hoch. Die Tendenz weist dabei jedoch insgesamt deutlich nach unten. In den Anfängen der Abstimmungsgeschichte lag die Stimmbeteiligung noch regelmässig bei 80 bis 90 Prozent, während sie in den letzten Jahrzehnten durchschnittlich bei rund 70 Prozent lag. Gleichzeitig hat die Selektivität des Urnengangs im Verlauf der Abstimmungsgeschichte markant zugenommen. Während in den ersten Jahrzehnten die Spannbreite zwischen starker und schwacher Stimmbeteiligung noch rund 10 Prozent betrug, nahmen bei der Abstimmung über die Herabsetzung des Wahlalters 1992 nur 36,5 Prozent teil, bei der EWR-Abstimmung im gleichen Jahr dagegen 87 Prozent. Die Differenz in der Stimmbeteiligung betrug also im gleichen Abstimmungsjahr mehr als 50 Prozentpunkte. Zwischen der vermeintlichen Bedeutung einer Abstimmung und der Stimmbeteiligung zeigt sich also eine enge Korrelation.

Abbildung 6: Zahl der Volksabstimmungen in Liechtenstein 1919-2004 (5-Jahres-Mittelwert)



Quelle: Amtliche Abstimmungsdaten.

## 7 Wirkungen der Direkten Demokratie

Die Direkte Demokratie weist unzweifelhaft Vorteile auf. Neben der zuvorderst zu nennenden Einlösung des Postulats der Volkssouveränität werden in der einschlägigen Literatur noch manche weitere Vorzüge der Direkten Demokratie genannt. Ob dieser Vorteile dürfen aber die Nachteile nicht übersehen werden. Manche Autoren, unter anderem auch Schmidt (2003) mit Blick auf die Direkte Demokratie in der Schweiz sowie die diesbezüglichen Diskussionen und wissenschaftlichen Analysen, haben sowohl die Vorzüge wie auch Gefahren der Direkten Demokratie aufgelistet. In den beiden folgenden Abschnitten werden die in der Literatur häufig auftauchenden Argumente kurz dargestellt und kommentiert.<sup>33</sup>

### 7.1 Vorzüge der Direkten Demokratie

#### **Partizipation**

Die Direkte Demokratie fördert die Mobilisierung der Bürger und deren Interesse für die Politik. Wenngleich nicht auszuschliessen ist, dass die Politik weiterhin von Parteien, Interessengruppen und politischen Eliten geprägt wird, kann die direkte Mitbestimmung zu einer stärkeren Identifikation mit der Politik und deren Entscheidungen führen. Die Kluft zwischen einer allfälligen Politikerkaste – der „classe politique“ - und dem Volk ist möglicherweise geringer. Das Legitimationserfordernis der Politik wächst mit steigendem Ausbildungsstand der Bevölkerung und den wachsenden Bedürfnissen nach Selbstverwirklichung und Individualität. In der politischen Partizipation, die nicht zuletzt durch direktdemokratische Verfahren aktiviert werden kann, können entsprechende Defizite der Repräsentativdemokratie teilweise überwunden werden.<sup>34</sup>

#### **Performanz**

Die Direkte Demokratie wird weniger oft mit materieller Leistungsfähigkeit eines politischen Systems in Verbindung als mit anderen Outputleistungen des Systems. Dies sind insbesondere die politische Stabilität, die Zufriedenheit mit dem politischen System, die Akzeptanz von politischen Entscheidungen und die soziale Kohäsion, die – wie am Beispiel der Schweiz feststellbar – auch über sprachregionale Grenzen hinausreicht. Die gründliche und ausgewogene Entscheidungsfindung der Direkten Demokratie, kombiniert mit einer ausgabenseitig eher

---

<sup>33</sup> Vgl. neben Schmidt (2003) insbesondere auch Cronin 1999.

<sup>34</sup> Vgl. Welzel 1997.

konservativen Einstellung der Volksmehrheit, kann aber auch die materielle Leistungskraft direktdemokratischer Systeme erhöhen.<sup>35</sup>

### **Sachverstand**

Die politische Partizipation, das damit einhergehende steigende politische Interesse an bestimmten Sachfragen und die teilweise intensiven öffentlichen Diskussionsprozesse im Umfeld von Unterschriftensammlungen und Abstimmungsauseinandersetzungen können den Sachverstand der Bevölkerung verbessern. In Untersuchungen in der Schweiz werden immerhin 60 Prozent kompetente Bürger – bezogen auf den Kenntnisstand bei Abstimmungsvorlagen - festgestellt.<sup>36</sup> Daraus kann allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass nur die Direkte Demokratie informierte und kompetente Bürger hervorbringen kann. Auch in Repräsentativdemokratien werden politische Auseinandersetzungen öffentlich ausgetragen, wie an den politischen Talkshows und Magazinsendungen der deutschen Fernsehsender leicht nachgeprüft werden kann.

### **Identität**

Die Direkte Demokratie kann infolge gemeinsamer Themendiskussion die kollektive Identität und die politische Zufriedenheit fördern. In der Schweiz als Musterbeispiel ausgebauter Direkter Demokratie sind die direktdemokratischen Volksrechte selbst ein Identitätsfaktor. Die Direkte Demokratie wird ebenso als Markenzeichen und Besonderheit wahrgenommen wie das Schweizer Kreuz, die Berge oder der Emmentaler Käse. Ferner können Volksabstimmungen auch eine Ventilfunktion ausüben.<sup>37</sup> Die Bürger sind nicht machtlos, sie können sich mit direktdemokratischen Rechten Geltung verschaffen – oder können sich immerhin weniger stark über die gewählten Politiker ärgern, weil sie es ja theoretisch in der Hand hätten, selbst etwas zu verändern.

### **Qualität der Gesetzgebung**

Die Qualität der Gesetzgebung kann unter direktdemokratischen Vorzeichen insofern im Vergleich zu repräsentativdemokratischen Verfahren insofern theoretisch besser sein, als im Vorfeld eine lange und breite Diskussion unter Einbezug von Interessengruppen stattfindet. Die Direkte Demokratie fördert konkordanzdemokratische Politikstrukturen und –prozesse und führt damit zu breit abgestützten, ausgewogenen Entscheidungen.<sup>38</sup> Die Gesetzgebung ist also keineswegs schlechter fundiert, nur weil das Volk ein direktes Mitspracherecht hat, und es hat sich auch gezeigt, dass die Volksrechte nicht zu einer Verletzung der Minderheitenrechte geführt haben.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Vgl. Kirchgässner u.a. 1999.

<sup>36</sup> Trechsel 1999.

<sup>37</sup> Vgl. Stutzer/Frey 2000.

<sup>38</sup> Vatter 1997.

<sup>39</sup> Linder 1999a: 124.

### **Bremse für Staatstätigkeit**

Das Volk ist in der Ausgabenpolitik in der Regel eher zurückhaltend und konservativ. Das ist nicht erstaunlich, da finanzielle Ausgaben häufig nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zugute kommen. Die konservative Haltung in der Ausgabenpolitik – egal ob dahinter eine Skepsis gegenüber dem starken Staat, volkswirtschaftliche Überlegungen, Angst vor Steuererhöhungen oder Sonstiges steht – zeigt sich aber auch in anderen Abstimmungen.<sup>40</sup> Die Direkte Demokratie führt tendenziell zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Übernahme von eventuell modischen Neuerungen<sup>41</sup> und vermindert nach Schmidt (2003: 115) den „Unsinnskoeffizient“.

## **7.2 Nachteile der Direkten Demokratie**

### **Partizipation**

Der Partizipationsanspruch der Direkten Demokratie hat nicht nur Vorteile – wie im vorherigen Abschnitt aufgezeigt –, sondern kann auch Nachteile haben. Es lässt sich nämlich feststellen, dass sich überwiegend die Eliten und mittleren und oberen Schichten der Stimmberechtigten aktiv am politischen Prozess beteiligen. Das Partizipationspostulat wird von der Direkten Demokratie somit nicht ganz eingelöst. Ein weiteres Problem der Schiefelage politischer Partizipation ist mitunter die schwache Stimmbeteiligung.<sup>42</sup> Es stellt sich somit die Frage, ob die in allgemeinen Wahlen ermittelten Repräsentativorgane nicht sogar volksnäher bzw. näher an den Interessen des Volkes entscheiden als dies in einem Urnengang mit verzerrter Stimmbeteiligung der Fall ist.

### **Kohärenz**

Vor dem Hintergrund dass die Mehrheiten in einer Volksabstimmung je nach Stimmungslage und Themensetzung wechseln, kann beklagt werden, dass auf dieser Basis keine kohärente, sondern eine sprunghafte Politik resultiert. Andererseits wäre aber auch zu erwähnen, dass bei

---

<sup>40</sup> Jüngstes liechtensteinisches Beispiel ist die Ablehnung eines Verpflichtungskredites für ein neues Sicherheitszentrum, in welchem noch weitere Dienststellen untergebracht werden sollten, am 2./4. April 2004.

<sup>41</sup> Obinger (1998) weist auf Verzögerungen bei Übernahme keynesianischen Gedankenguts, der Arbeitsmarktpolitik, der Steuer- und Staatsausgabenpolitik und der Sozialpolitik hin. Die zusätzliche Vetomacht (Tsebelis und Hug 2002) kann aber auch in umgekehrte Richtung wirken oder zu Reformstau führen. Nach Wittmann (2001) verhindert sie die Revitalisierung des Landes. Die Blockade kann auch beim Rückbau von staatlichen Leistungen wirksam sein (Obinger 1998; Wagschal/Obinger 2000).

<sup>42</sup> Vgl. Riklin/Kley 1981.

Repräsentativsystemen ebenfalls wechselnde Mehrheiten in Form von Parlamentsmehrheiten und Regierungskoalitionen vorkommen und die Politik daher keinesweges konsistenter sein muss. Es ist sogar anzunehmen, dass der Referendumsdruck zu einer stabileren, an der Mehrheitsfähigkeit orientierten Politik führt.

### **Rationalität**

Ein Vorwurf, der immer wieder an die Direkte Demokratie gerichtet wird, ist die mangelnde Rationalität von Entscheidungen. Während davon ausgegangen wird, dass Parlamente und Regierungen auf hohem Informationsstand und mit Unterstützung spezialisierter Beraterstäbe und Verwaltungseinheiten sachlich adäquate Antworten auf anstehende politische Aufgaben finden, wird auf Seiten des Volkes bisweilen Stimmungsentscheid, Uninformiertheit und Unkenntnis der Entscheidungskonsequenzen vermutet. Tatsächlich ist wegen einem recht hohen Anteil von schlecht Informierten – in der Schweiz wird mit einem Anteil von 40 Prozent gerechnet – vor einer Rationalitätsfiktion bei Volksentscheiden zu warnen.<sup>43</sup> Umgekehrt kann aber auch den Beschlüssen von Repräsentativorganen nicht unbesehen eine inhärente Rationalität bescheinigt werden.

### **Demagogie**

Ein wuchtiges Argument der Skeptiker der Direkten Demokratie ist die Demagogiegefahr.<sup>44</sup> Insbesondere in Deutschland, wo bisweilen auch zu Unrecht das Scheitern der Weimarer Republik mit direktdemokratischen Rechten in Verbindung gebracht wird, bestehen grosse Vorbehalte gegenüber der Direkten Demokratie auf Bundesebene.<sup>45</sup> Tatsächlich besteht in der Abstimmungskommunikation die Tendenz, komplexe Sachverhalte auf einfache Nenner zu bringen. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit von Interessen, namentlich auch der Geldressourcen in Abstimmungskämpfen (Stichwort: Käuflichkeit von Abstimmungen) sowie der Beitrag staatlicher Organe zur Meinungsbildung zu

---

<sup>43</sup> Trechsel 1999. Vgl. Lupia/Johnston 2001. Seit der Civic Culture Studie von Almond/Verba in den 1960er Jahren und den Wiederholungsstudien (Almond/Verba 1989) ist auch zu berücksichtigen, dass nicht die gesamte Wählerschaft dem demokratiethoretischen Ideal eines überzeugten und stattfesten Demokratieanhängers entspricht. Auch die Verfassungsabstimmung vom 16. März 2003 in Liechtenstein zeigt, dass das demokratische Reinheitsgebot ohne weiteres verwässert werden kann.

<sup>44</sup> Für den deutschen Bundespräsidenten Theodor Heuss war die Direkte Demokratie eine „Prämie für jeden Demagogen“, für den Welt-Herausgeber Michael Stürmer (2000) ein „Fest für Demagogen“ (zit. nach Schmidt 2003: 116).

<sup>45</sup> Die Direkte Demokratie ist dem Totalitarismus-Verdacht ausgesetzt. Bernbach (1991: 130) unterstellt der Direkten Demokratie eine totalitäre Tendenz, die sich aus dem prinzipiell totalitären Anspruch des „volonté générale“ ableite. Ohne Pluralismus und plurale Konfliktregelungsmuster, verbunden mit einem abgesicherten und wirksamen Minderheitenschutz, laufe jedes Organisationsschema Gefahr, unweigerlich einen antiliberalen Charakter anzunehmen. Talbot prägte hierfür den Begriff der „Totalitären Demokratie“ (nach Bernbach 1991: 130). Diese Gefahr der Direkten Demokratie gewinnt insbesondere mit Blick auf das Rätemodell Konturen, da dies ein System mit weitgehender organisatorischer Umsetzung direktdemokratischer Verfahren darstellt.

beachten.<sup>46</sup> Ein weitere Aspekt der Demagogie kann auch im strategischen Einsatz von Initiativen gesehen werden. Dies betrifft nicht nur die von Walker (2003) beschriebenen plebiszitären Volksabstimmungen, sondern auch die politischen Versuche, mittels Volksabstimmungen Themen zu lancieren und auf diesem Wege Stimmung zu schüren – beispielsweise mittels ausländerfeindlichen Initiativen.

### **Gleichheit**

Ein theoretischer Vorteil der Direkten Demokratie ist die Gleichheit aller Bürger nach dem Muster „one person one vote“. Es ist aber nachweislich so, dass die Abstimmungsbeteiligung mit dem Alter, dem sozioökonomischen Status und der soziale Integration stark variiert.

### **Diskurs**

Obwohl die Direkte Demokratie einer öffentlichen Diskussion politischer Sachverhalte grundsätzlich förderlich ist, wird dieser Vorzug insofern eingeschränkt, dass der Diskurs wenig elaboriert und bezogen auf die Schweiz auch weitgehend innerhalb der Sprachgruppen abläuft. Die Informiertheit bzw. eben auch Nicht-Informiertheit zeigt, dass der Diskurs nicht zu einer vollständigen kognitiven Mobilisierung führt, ja sogar zu einer plakativen Vereinfachung und Abflachung des Diskussionsniveaus führen kann. Zudem ist der Diskurs nicht immer von Sachbezogenheit geprägt, sondern es können sich ebenso gut Sachthemen mit Parteipräferenzen oder weiteren sachfernen Faktoren vermischen.<sup>47</sup> Allerdings sind diese Tendenzen auch in der öffentlichen Diskussion von Repräsentativdemokratien feststellbar. Obwohl dort keine Volksabstimmungen drohen, ist die Politik faktisch abhängig von der öffentlichen Zustimmung, weshalb sich die politischen Debatten zunehmend vom Parlamentssaal in die öffentlichen Arenen verlagern, insbesondere in die Fernseharenen.

### **Diskriminierung**

Wenn die soziale Kohäsion weiter oben als Leistung der Direkten Demokratie gelobt wurde, kann umgekehrt auch eine anhaltende Niederlage der immer gleichen Gruppen in Abstimmungen zu Diskriminierung und Distanzbewegungen führen. Eine solche Kluft wird etwa zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz insbesondere in der Frage der europäischen Integration geortet.

### **Systemrückkopplung**

Ein Effekt der Direkten Demokratie, der weit über die in Abstimmungen erzielten unmittelbaren Resultate hinausgeht ist die Systemrückkoppelung. Wegen der Referendumsdrohung, die von Parteien und starken Interessengruppen ausgeübt werden kann, entwickelt sich eine politische Kultur der Referendumsfestigkeit,<sup>48</sup> geprägt von Einbindung, Kooperation, generell

---

<sup>46</sup> Vgl. Möckli 1989.

<sup>47</sup> Die Verbindung von Verfassungsrevision und Wegzugsdrohung des Landesfürsten in der Verfassungsabstimmung vom 16. März 2003 in Liechtenstein ist dabei ein ganz markantes Beispiel. Vgl. Marcinkowski 2004.

<sup>48</sup> Neidhart (1970/1988) nach Schmidt 2003: 118.



konkordanzdemokratischen Strukturen.<sup>49</sup> Damit wird aber nach Schmidt (2003: 118) eine Demokratieform gepflegt, die hinter verschlossenen Türen praktiziert wird, eher verdeckt arbeitet, eher Repräsentativorgane und Interessengruppen unterstützt - und auf diese Weise mitunter das Gegenstück zur Direkten Demokratie darstellen kann.

### **Kontrolle**

Die Kontrollfunktion der Direkten Demokratie gegenüber den Repräsentativorganen ist nicht nur vor dem Hintergrund der bisher erwähnten Aspekte realistisch einzuschätzen bzw. herabzustufen. Auch das Abstimmungsverhalten selbst zeigt, dass das „behördendesavouierende Abstimmungsverhalten“ – also ein Volksmehr, das sich gegen die Empfehlung der Behörden richtet – im Falle der Schweiz abnimmt.<sup>50</sup> Das Volk korrigiert daher immer weniger den Kurs der gewählten Organe – oder aber die Repräsentativorgane haben sich mit ihrer politischen Haltung und der öffentlichen Kommunikation so gut auf das Stimmverhalten des Volkes eingestellt, dass sie in Abstimmungen immer weniger unterliegen.

### **Effizienz**

Ein weiterer prominenter Vorbehalt gegenüber der Direkten Demokratie ist das Effizienzargument. Es wird kritisiert, dass ein hoher politischer Input erfolge – gemessen am Engagement der politischen Gremien und der Zivilgesellschaft, am Zeitaufwand, finanziellem Ressourceneinsatz usw. -, während der Output – extrem im Falle eines Neins an der Urne – mitunter bei Null liegt. Es können also personelle und finanzielle Mittel sowie Zeitbudgets über lange Zeit gebunden sein, ohne ein fassbares Resultat zu produzieren. Die Direkte Demokratie kann auch Entscheidungen verzögern – etwa den Uno-Beitritt der Schweiz oder die Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz und in Liechtenstein – oder Entscheidungen blockieren, wie beispielsweise die europäische Integration der Schweiz.<sup>51</sup> Die Bewertung ist allerdings eine Fargae des politischen Standpunktes. Das Nein an der Urne kann für die einen eine Blockade darstellen, während es für andere eine Notbremse ist.

---

<sup>49</sup> Zum Verhältnis von Konkordanzdemokratie und Direkter Demokratie auch Vatter 1997.

<sup>50</sup> Trechsel 1999: 577.

<sup>51</sup> Hierauf zielt häufig die Kritik aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Vgl. kritisch Wittmann 2001; Borner/Rentsch 1997; Brunetti/Straubhaar 1996; anders Eichenberger 1999; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999.

## 8 Schluss

Ziel des vorliegenden Beitrages war nicht zu beurteilen, ob die Direkte Demokratie gut oder schlecht ist. Nach den Ausführungen dürfte es offenkundig sein, dass diese Frage nicht mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten ist. Ziel war es vielmehr, die demokratietheoretischen Hintergründe der Direkten Demokratie, die empirischen Realisierungsformen, deren Verbreitung und Wirkung aufzuzeigen. Dadurch ergibt sich ein differenziertes Bild. Es wagen sich zunehmend Staaten, direktdemokratische Elemente in ihre Verfassungen aufzunehmen und Sachverhalte mittels Volksabstimmungen entscheiden zu lassen. Direkte Demokratie hat im 20. Jahrhundert Konjunktur erlebt – und ein Ende ist nicht abzusehen. Direkte Demokratie ist aber andererseits nicht zu einem dominanten oder stark prägenden Verfahren in den aktuellen Demokratien der Welt geworden, sondern ergänzt, kontrolliert und korrigiert hier und dort die repräsentativdemokratischen Verfahren. Bei allen Vorzügen der Direkten Demokratie ist aber nicht zu übersehen, dass direktdemokratische Verfahren auch instrumentalisiert werden können oder dass sie die Politikentfaltung erschweren können. Von einer Direkten Demokratie in Reinform sind wir ohnehin so weit entfernt wie je: der überwiegende Teil aller verbindlichen Entscheidungen wird nach wie vor von den Repräsentativorganen getroffen – egal wie stark die direktdemokratischen Rechte verankert sind. Die Direkte Demokratie soll unter anderem die Kluft zwischen Herrschenden und Beherrschten verkleinern oder im Idealfall zu deren Identität führen. Die Realität zeigt aber, dass dies mit den Mitteln der Direkten Demokratie nicht automatisch der Fall ist. Demokratische Wahlen von Repräsentativorganen stellen nach wie vor das essentielle Gerüst jeder Demokratie dar. Die öffentliche Kommunikation über Politik in den Massenmedien erweitert dabei das Konzept einer traditionellen, elitistischen Vorstellung von Demokratie als zeitlich beschränkter Herrschaft gewählter Politikspezialisten in Richtung einer stärkeren Anbindung der Politik an die öffentliche Meinung und die Wählerinnen und Wähler als Konsumenten der Massenmedien. Insofern könnte man auch von einer kommunikativen Konvergenz der Direktdemokratie und der Repräsentativdemokratie sprechen, ohne deswegen die tatsächlichen Unterschiede negieren zu wollen.

Neben den verbindlichen direktdemokratischen Verfahren entwickelt sich in den modernen Demokratien alternativ und ergänzend eine Vielzahl weiterer Verfahren der Involvierung der Bevölkerung in die Politik. Auch diese der Zivilgesellschaft zugeordneten Bereiche, begleitet von intensivierten öffentlichen Kommunikationsprozessen, können zu einer Belebung der Demokratie und zur zusätzlichen Legitimation des politischen Systems beitragen.

## 9 Literatur

- Abromeit, Heidrun (2003). *Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente*, in: Offe, Claus (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a.M./New York. Campus. S. 95-110.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sydney (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park/London/New Delhi. Sage Publications.
- Batliner, Martin (1993). *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*, Publikationen des Instituts für Föderalismus, Bd. 8. Fribourg.
- Bermbach, Udo (1991). *Direkte Demokratie*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. München/Zürich. S. 97-98
- Borner, Silvio/Rentsch, Hans (Hrsg.) (1997). *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Beiträge zur aktuellen Reformdebatte. Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung "Direkte Demokratie in der Schweiz" vom 11./12. Juli 1996 in Zug*. Chur/Zürich. Rüegger.
- Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1996). *Direkte Demokratie - "bessere" Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel?*, in: ZPol 6. S. 7-26.
- Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.) (1994). *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*. Houndsmills/London.
- Chambers, Simone (Hrsg.) (2002). *Alternative conceptions of civil society*. Princeton, N.J. Princeton University Press.
- Cohen, Jean L./Arato, Andrew (1992). *Civil Society and Political Theory (Studies in Contemporary German Social Thought)*. Cambridge Mass. MIT Press.
- Cronin, Thomas E. (1999). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge/London. Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven/London. Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1994). *A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, Vol 109 No. 1. S. 23-34.
- Eichenberger, Rainer (1999). *Mit der direkten Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie*, in: Arnim, H. H. (Hrsg.): *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?*. S. 259-288.
- Ellis, Richard J. (2002). *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*. Lawrence.
- Erne, Roland (2002). *Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren - drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. S. 76-87.
- Feld, Lars/Kirchgässner, Gebhard (2002). *Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. S. 88-1001.
- Gallagher, Michael/Uleri, Pier Vincenzo (Hrsg.) (1996). *The Referendum Experience in Europe*. London. Macmillan Press/St. Martin's Press.

- Gross, Andreas (1999). *Die schweizerische Direkte Demokratie*, in: Heussner, H./Jung, O. (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. S. 87-100.
- Gross, Andreas (2002). *Das Design der Direkten Demokratie und deren Qualitäten*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. S. 331-339.
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas (2000). *Die direktdemokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich.
- Hartmann, Jürgen (2000). *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidiales und semi-präsidiales Regierungssystem*. Opladen. Leske + Budrich.
- Haskell, John (2001). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder. The Perseus Book Group.
- Heussner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.) (1999). *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge*. München. Olzog.
- Hoch, Hilmar (1989). *Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in Bezug auf Liechtenstein*, in: LJZ Liechtensteinische Juristenzeitung, Heft 3, Oktober 1989. S. 77-80.
- IRI Europe (Hrsg.) (2002). *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002 (Initiative & Referendum Institute Europe). A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States* (Red.: Andreas Gross und Bruno Kaufmann).
- Ismayr, Wolfgang (1997/2003<sup>3</sup>). *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen. Leske + Budrich.
- Jung, Otmar (2002). *Direkte Demokratie - Forschungsstand und Perspektiven*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. S. 22-63.
- Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig (2001). *Im Blickpunkt: Direkte Demokratie*. München. Olzog.
- Jung, Sabine (2001). *Die Logik direkter Demokratie. Diss. Univ. Mannheim*. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- Kampwirth, Ralph (1999). *Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstösse zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie*, in: Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Frankfurt/New York. Campus.
- Kaufmann, Bruno (Hrsg.) (2004). *Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*. Amsterdam. pdf-Dokument.
- Kaufmann, Bruno/Waters, M. Dane (2004). *Direct Democracy in Europe*. Durham, North Carolina. Carolina Academic Press.
- Kersting, Wolfgang (1991). *Vertragstheorien*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München/Zürich. Piper. S. 765-760.
- Kimmel, Adolf (1996). *Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungssystem*, in: Rüter, G. (Hrsg.): Repräsentative und plebiszitäre Demokratie - eine Alternative?. S. 118-135.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars/Savioz, Marcel R. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/Genf/München. Helbing & Lichtenhahn/Verlag Franz Vahlen.
- Klages, Andreas/Paulus, Petra (Hrsg.) (1996). *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*. Marburg.

- Kriesi, Hanspeter (1991). *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd.23. S.44-54.
- Ladner, Andreas (1991). *Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen*, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (Bd. 31). Bern. Haupt. S. 63-68.
- LeDuc, Lawrence (203). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Peterborough. Broad View Press..
- LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa (Hrsg.) (1996). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks u.a. Sage Publications.
- Linder, Wolf (1999a). *Direkte Demokratie*, in: Klöti, Ulrich u.a. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. S. 109-130.
- Linder, Wolf (1999b). *Schweizerische Demokratie - Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern. Haupt.
- Lösche, Peter (1991). *Direkte Demokratie*, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon. München/Wien. S. 128-131
- Lupia, Arthur/Johnston, Richard (2001). *Are Voters to Blame? Voters Competence and Elite Maneuvers in Referendums*, in: Mendelsohn, Matthew/Parkin, Andrew (Hrsg.): Referendum Democracy. Houndsmill. Palgrave Macmillan. S. 191-210.
- Luthardt, Wolfgang (1994). *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno (1997). *Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven*, in: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. S. 59-87.
- Marcinkowski, Frank (2004). *Politische Kommunikation über Sachfragen (in Vorb.)*. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Marxer, Wilfried (2000). *Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein*. Diss. Univ. Zürich. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Marxer, Wilfried (2004). *Demokratie? Erscheinungsformen einer Idee*. Ausführlichere schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“ am 19. Oktober 2004. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 23. BERN.
- Mendelsohn, Matthew/Parkin, Andrew (Hrsg.) (2001). *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. New York/Houndsmill. Palgrave Macmillan.
- Möckli, Silvano (1989). *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St.Gallen, Bd. 138. St.Gallen.
- Möckli, Silvano (1994). *Direkte Demokratie: Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern/Stuttgart/Wien. Haupt.
- Neidhart, Leonhard (2002). *Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen*. Zürich. Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Obinger, Herbert (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt/Main. Lang.
- Pállinger, Zoltán Tibor (2003). *Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich*. Überarbeitete Fassung eines Vortrages im Rahmen der Veranstaltungsreihe der Gruppe "Frauen in guter Verfassung" vom 19. Februar 2003. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 14. Barend.
- Pállinger, Zoltán Tibor (i.Ersch.). *Herausgeforderte Demokratie - Zukunfts- oder Auslaufmodell?* Beiträge Liechtenstein-Institut. Barend.
- Pállinger, Zoltán Tibor (i.Ersch.). *Problemlöser oder Problemerzeuger - Über die Leistungsfähigkeit politischer Systeme*. Beiträge Liechtenstein-Institut. Barend.
- Papadopoulos, Yannis (1998). *Démocratie directe*. Paris. Economica.
- Piott, Steven L. (2003). *Giving Voters a Voice. The Origins of the Initiative and Referendum in America*. Columbia/London. University of Missouri Press.
- Qvortrup, Mads (2002). *A comparative Study of Referendums. Government by the People*. Manchester/New York. Manchester University Press.
- Rehmet, Frank/Weber, Tim/Pavlovic, Dragan (1999). *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein*, in: Schiller, Th. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. S. 117-164.
- Riklin, Alois/Kley, Roland (1981). *Stimmabstinenz und direkte Demokratie. Ursachen - Bewertungen - Konsequenzen*. Bern/Stuttgart/Wien. Paul Haupt.
- Ritter, Michael (1990). *Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitschrift*, Nr.1/1990. S. 2-8.
- Röhrich, Wilfried (1991). *Vertragstheorien*, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Politik-Lexikon*. München/Wien. S. 664-667
- Rüther, Günther (Hrsg.) (1996). *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie - eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (1999). *Theories of Policy Process*. Boulder/Oxford. Westview Press.
- Sabato, Larry J./Ernst, Howard R./Larson, Bruce A. (Hrsg.) (2001). *Dangerous Democracy? The battle over ballot initiative in America*. Lanham. Rowman&Littlefield.
- Scheuch, Erwin K. (2002). *Der Platz der direkten in einer parlamentarischen Demokratie*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. S. 316-323.
- Schiller, Theo (2002). *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt/New York. Campus.
- Schiller, Theo (Hrsg.) (1999). *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Studien zur Demokratieforschung Bd. 2*. Frankfurt/New York. Campus.
- Schmals, Klaus/Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1997). *Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale*. Opladen. Leske+Budrich.
- Schmidt, Manfred (2003). *Lehren der Schweizer Referendumdemokratie*, in: Offe, Claus (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a.M./New York. Campus. S. 111-123.

- Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.) (1991). *Direkte Demokratie. SVPW-Jahrbuch*. Bern/Stuttgart. Paul Haupt.
- Sciarini, Pascal/Trechsel, Alexandre (1996). *Democratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?*, in: Schweizerischer Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2 (2). S. 201-232.
- Seidel, Klaus (1998). *Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung*. Frankfurt/M.
- Stelzer, Manfred (2001). *Direkt-demokratische Elemente in der österreichischen Verfassung - eine rechtsvergleichende Betrachtung*, in: Geis, M.-E./Lorenz, D. (Hrsg.): Staat - Kirche - Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag. München. S. 1019-1032.
- Stelmüller, Constanze (1994). *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika (Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, Bd. 5)*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Stutzer, Alois/Frey, Bruno S. (2000). *Stärkere Volksrechte - Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz*, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 66 Issue 3 Autumn 2000. S. 1-30.
- Trechsel, Alexander H. (1999). *Volksabstimmungen*, in: in: Klöti, Ulrich/Knöpfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich. NZZ-Verlag. S. 557-589.
- Trechsel, Alexander H. (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1979-1996 (Collection genevoise)*. Basel/Genf/München. Helbing & Lichtenhahn.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York. Russell Sage.
- Tsebelis, George/Hug, Simon (2002). *Veto-Players and Referendums around the World*, in: Journal of Theoretical Politics, Vol 14 No. 4. S. 465-515.
- Vandamme, Ralf (2000). *Basisdemokratie als zivile Intervention. Der Partizipationsanspruch der neuen sozialen Bewegungen*. Opladen. Leske+Budrich.
- Vatter, Adrian (1997). *Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie*, in: PVS 38. S. 743-770.
- Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen. Leske + Budrich.
- Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert (2000). *Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik*, in: PVS 41. S. 466-497.
- Walker, Mark Clarence (2003). *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*. New York. Palgrave Macmillan.
- Waschkuhn, Arno (1994). *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*, Liechtenstein Politische Schriften Bd.18. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Waters, Dane M. (2003). *Initiative and Referendum Almanac*. Durham/North Carolina. Carolina Academic Press.
- Weixner, Bärbel Martina (2002). *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht. Diss. Univ. München*. Opladen. Leske + Budrich.
- Welzel, Christian (1997). *Repräsentation alleine reicht nicht mehr: Sachabstimmungen in einer Theorie der interaktiven Demokratie*, in: Schneider-Wilkes, R. (Hrsg.): Demokratie in Gefahr? S. 54-79.

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

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford. Oxford University Press.

Zimmerman, Joseph F. (2001). *The Referendum. The People Decide Public Policy*. Westport, Connecticut/London. Praeger.

\* \* \* \* \*