

Theo Schiller (Hg.)  
*Direkte  
Demokratie in  
Theorie und  
kommunaler  
Praxis*

# Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis

**Studien zur Demokratieforschung**

**Herausgegeben von Dirk Berg-Schlosser,  
Hans-Joachim Giegel,  
Leo Kibler und Theo Schiller.**

**Band 2**

Theo Schiller (Hg.)

# Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

2. Auflage, unveränderter Nachdruck 2021  
ISBN 978-3-59344-936-4 E-Book (PDF)  
Druck und Bindung: [Books on Demand](#)

**Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme**

*Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis /*  
Theo Schiller (Hg.). – Frankfurt/Main; New York:  
Campus Verlag, 1999  
(Studien zur Demokratieforschung; Bd. 2)  
ISBN 3-593-36322-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere  
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung  
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.  
Copyright © 1999 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main  
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen  
Druck und Bindung: Digital Druck, Frensdorf  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.  
Printed in Germany

**Besuchen Sie uns im Internet: [www.campus.de](http://www.campus.de)**

# Inhalt

Einleitung	
<i>Theo Schiller</i> .....	7

## Teil I

### Theoretische Zugänge zur Analyse der Direkten Demokratie

Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie	
<i>Ralph Kampwirth</i> .....	17
Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden	
<i>Stefanie Lackner</i> .....	69

## Teil II

### Kommunale Praxis der Direkten Demokratie in Deutschland und in der Schweiz

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein	
<i>Frank Rehmet/Tim Weber/Dragan Pavlovic</i> .....	117
Direktdemokratische Verfahren im Prozeß – Verkehrsberuhigung in Winterthur (Schweiz)	
<i>Volker Mittendorf</i> .....	165

Nachwort	
<i>Andreas Gross</i> .....	209
Literatur und Quellen.....	213
Die Autorinnen und Autoren.....	229

# Einleitung

## Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis

*Theo Schiller*

Im Zuge der Reformen nach der Barschel-Affäre räumte Schleswig-Holstein 1990 mit den direktdemokratischen Verfahren den Stimmbürgern auf Landesebene, aber auch mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Städten und Gemeinden das Recht ein, in einigen Bereichen eine abschließende Entscheidung zu treffen. Hiermit begann mit zunächst erstaunlich geringer öffentlicher Aufmerksamkeit eine Reformwelle, die mittlerweile in allen Bundesländern (bis dahin nur in Baden-Württemberg) dazu führte, daß auf kommunaler Ebene eine direktdemokratische Handlungsoption offensteht. Manche sprechen geradezu von einer „partizipativen Revolution“ im kommunalen Bereich (*Lorig/Triphaus* 1995: 313). Die Reform der Landesverfassungen Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Hamburgs sowie die Verfassungsgebung in den neuen Ländern führten dazu, daß Volksbegehren und Volksentscheid, meist auch eine vorgeschaltete Volksinitiative, nun in den Verfassungen aller Bundesländer verankert ist, wenngleich mit oft schwer überwindbaren Hürden. Nur wenige der landespolitischen Versuche, von diesen erweiterten Volksrechten Gebrauch zu machen, waren bisher erfolgreich (außer mehreren Fällen in Bayern z. B. der Entscheid gegen die Rechtsschreibreform in Schleswig-Holstein). Sehr viel häufiger kam es zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene, recht häufig auch mit erfolgreichem Abschluß. Damit scheint allmählich das Weimarer Trauma von den Gefahren „plebiszitärer Demokratie“ zu verblassen. Nachdem bereits seit den späten 70er Jahren ein zunehmender Teil der Bürger, im letzten Jahrzehnt mehr als die Hälfte, die repräsentative Demokratie um direkte Mit-

bestimmungsmöglichkeiten erweitert sehen wollten, werden die neuen Entscheidungsformen offenbar rege genutzt. Damit entsteht auch in Deutschland eine neue Erfahrungsbasis zur Erforschung und Beurteilung von Verfahren direkter Demokratie, und insbesondere die Kommunalebene bietet sich für empirische Untersuchungen an.

Bereits seit den 80er Jahren war im internationalen Rahmen ein wachsendes Forschungsinteresse an direkter Demokratie zu verzeichnen, das zu internationalen Überblicken und Vergleichen führte (z. B. *Cronin* 1989, *Butler/Ranney* (Hrsg.) <sup>2</sup>1994, europäische Vergleiche *Luthardt* 1994). Deutschsprachige Autoren blickten – nach der grundlegenden historischen Arbeit von *Schiffers* (1971) über die Weimarer Zeit – neben der Schweiz vor allem auf die reichen Erfahrungen US-amerikanischer Einzelstaaten, insbesondere nach Kalifornien (z. B. *Billerbeck* 1989, *Möckli* 1994, *Heußner* 1994, *Stelzenmüller* 1994). Für Deutschland selbst standen zunächst noch juristische und rechtspolitische Perspektiven im Vordergrund (*Obst* 1986, *Bugiel* 1991, *Jürgens* 1993). Die historische Aufarbeitung der Erfahrungen und Entscheidungsprozesse zur direkter Demokratie in Deutschland erhielt wesentliche neue Impulse durch die zahlreichen Arbeiten von *Jung* (1987-1998), der zur Weimarer Republik und zur NS-Zeit, vor allem aber zur Verfassungsgebung in Ländern und Bund nach 1945 revidierte Deutungen anbot und auch die direktdemokratische Praxis der 80er und 90er Jahre zeitgeschichtlich erschloß. Die mit der deutschen Einheit nach 1989 neu eröffnete Verfassungsdebatte verbreiterte die praxisbezogene Diskussion erheblich, intensivierte das Interesse an verfassungs- und demokratietheoretischen Fragen (*Preuß*, *Evers*, *Luthardt*, *Schefold*, *Thaysen* u.a.) und führte auch zu Studien über Entscheidungsprozesse in der Gemeinsamen Verfassungskommission und der Verfassungsgebung der neuen Bundesländer Ostdeutschlands (z. B. *Klages/Paulus* 1996). Die Ausweitung direktdemokratischer Volksrechte auf Kommunalebene in den 90er Jahren brachte zunächst wiederum vor allem rechtswissenschaftliche Untersuchungen hervor (*Knemeyer* <sup>2</sup>1997, *Seeger* 1988, *Burkhardt* 1987 für Baden-Württemberg, *Ritgen* 1997 für NRW, *Spies* 1999 für Hessen). Sozialwissenschaftliche Analysen zur Praxis direktdemokratischer Verfahren in Deutschland sind angesichts der lange Zeit weitgehend fehlenden Anwendungsmöglichkeit verständlicherweise eher dünn gesät. Für Auswertungen auf Gemeindeebene kam nur Baden-Württemberg mit

seiner 40-jährigen Erfahrung in Frage, wo zuletzt *Beilharz* (1981) die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für 1956-78 gründlich untersuchte (vgl. auch *Wehling* 1989 und 1991).

„Direkte Demokratie“ steht im Kontrast zu „repräsentativer Demokratie“, sei es als Systembegriff oder als Kennzeichnung eines Entscheidungsverfahrens. In Deutschland löst der Begriff mit Verweis auf Weimar häufig immer noch die Assoziation von „plebiszitärer Demokratie“ aus, in der Herrschaftsakklamation und Manipulierbarkeit des Volkes von oben mitschwingt. Um diese Mißverständnisse zu vermeiden, werden in unserer Begriffsverwendung die (logisch ohnehin nicht dazugehörenden) „Direktwahlen“ von Repräsentanten (Präsidenten, neuerdings Bürgermeister) und Volksbeschlüsse zur Parlamentsauflösung ebenso ausgeklammert wie von Staats- bzw. Gemeindeorganen ausgelöste Volksabstimmungen. „Direkte Demokratie“ und synonym „Volksgesetzgebung“ wird also in diesem Band im wesentlichen für Verfahren verwendet, die von Bürgerinnen und Bürgern „von unten“ ausgelöst werden und ihnen Gestaltungs- und Entscheidungsmacht einräumen. Die Volksgesetzgebung gibt den Stimmbürgern die Möglichkeit, durch Initiative und Entscheid einen Beschluß des Parlaments zu ergänzen oder aufzuheben sowie einen eigenen Gesetzesvorschlag zu beschließen. Auf Landesebene sind dafür die Bezeichnungen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid üblich, auf Kommunalebene haben sich *Bürgerbegehren* und *Bürgerentscheid* (zuvor evtl. *Bürgerantrag*) durchgesetzt. Richtet sich das Begehren gegen einen bereits gefaßten Beschluß, verwenden wir in diesem Buch die Bezeichnung *Korrekturbegehren*, Initiativen aus der Bürgerschaft werden dagegen als *Initiativbegehren* bezeichnet. Dem entspricht in der Schweiz für ein Initiativbegehren der Begriff *Volksinitiative*, für ein Korrekturbegehren das *fakultative Referendum*. Ein *obligatorisches Referendum* sehen einige deutsche Landesverfassungen für Verfassungsänderungen vor. Soweit Kommunalverfassungen die Möglichkeit kennen, daß Gemeindevertretungen (meist mit qualifizierter Mehrheit) Bürgerentscheide auslösen können, sprechen wir von *Ratsbegehren*. Diese Verfahrensformen liegen bereits im Grenzbereich unseres engeren Begriffs von „direkter Demokratie“.

Das seit den 80er Jahren in der politischen Praxis und der Wissenschaft stark gewachsene Interesse an direkter Demokratie und den ihr zugeordneten Verfahren reflektiert offenbar Strukturdefizite der repräsentativen Demokra-

tie in den westlichen Ländern. Direkte Demokratie verspricht mehr Bürger-nähe durch direkte Beteiligungsmöglichkeiten an Sachentscheidungen und damit nicht zuletzt mehr Einfluß der unmittelbar von politischen Entscheidungen Betroffenen. Die Verselbständigung, ja Entfremdung der repräsentativen politischen Eliten, neuerdings mitunter als „politische Klasse“ bezeichnet, soll dadurch eingedämmt werden. Dabei geht es nur um eine Ergänzung des Repräsentativsystems, nicht um einen weitergehenden politischen Systemwechsel. Demgegenüber werden gleichwohl oft gravierende Besorgnisse über Strukturverschiebungen im Repräsentativsystem, über Entscheidungsverzögerungen und über Beeinträchtigungen der politischen Entscheidungs-rationalität laut. Solchen Fragestellungen muß im praktischen Meinungsstreit, aber auch in wissenschaftlichen Untersuchungen nachgegangen werden, um zu einem besseren Verständnis der institutionellen Verschränkungen und der prozessualen Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren zu kommen (vgl. z. B. *Welzel* 1997). Lange Zeit war die zugängliche Erfahrungsbasis für solche Überprüfungen in Deutschland relativ schmal (Volksentscheidungsfälle in einigen Bundesländern), so daß auf die Praxis in anderen Ländern (Schweiz, USA) mit ihren Besonderheiten und Übertragbarkeitsproblemen zurückgegriffen werden mußte. Nachdem inzwischen von den erweiterten Volksrechten in Deutschland insbesondere auf kommunaler Ebene bereits reger Gebrauch gemacht wurde, kann man beginnen, die ersten Erfahrungszeiträume in den 90er Jahren empirisch auszuwerten<sup>1</sup> und damit die theoretischen Kontroversen auf einer neuen Grundlage zu überprüfen.

Angesichts der hergebrachten Bewertungskontroversen über direktdemokratische Institutionen erscheint es sinnvoll, nicht einfach von der quantitativen Beteiligungserweiterung bei Volksentscheiden/Bürgerentscheiden auszugehen, sondern einen komplexeren Beurteilungsmaßstab heranzuziehen. Dem Innovations- und Legitimationsanspruch direktdemokratischer Verfahren wird man am ehesten gerecht, wenn sich ihre Analyse am Konzept der *Qua-*

---

<sup>1</sup> Ein Teil der Dokumentationsbasis wurde in den letzten Jahren von den Autoren dieses Bandes in der *Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie* am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg aufgebaut. Die Dokumentation über Bayern wurde von „Mehr Demokratie in Bayern e. V.“ in München erarbeitet und ist dankenswerter Weise dort zugänglich. Vgl. auch die ebenfalls dort erscheinende „Zeitschrift für Direkte Demokratie“.

lizierung der Demokratie orientiert (vgl. Berg-Schlosser/Giegel (Hrsg.) 1999).<sup>2</sup> Dieser Ansatz geht davon aus, daß Demokratien mit ihrer Konstituierung zunächst ein Minimalniveau definitionsnotwendiger Strukturelemente ausbilden, in der weiteren Entwicklung jedoch durchaus höhere Qualitätsstufen erreichen können. Zugrunde liegt ein Demokratiebegriff mit fünf Prinzipien: (1) Grundlegende Menschenrechte, (2) Offenheit der Machtstruktur, (3) politische Gleichheit, (4) Transparenz und Rationalität, (5) politische Effektivität und Handlungsfähigkeit. Daraus können Qualifizierungskriterien sowohl für politische Systemstrukturen als auch für die Ebene einzelner politischer Entscheidungsprozesse und ihre spezifischen Inhaltskomponenten gewonnen werden. Entscheidungsqualität muß sich dabei auf eine doppelte Kompetenz stützen: die *moralisch-soziale* Kompetenz politischer Problem-, Ziel- und Wirkungsbewertung einerseits und die *kognitive* Kompetenz empirischer Wissenszusammenhänge andererseits (Schiller 1999). Für die Analyse direktdemokratischer Verfahren kommt es von diesem Ansatz aus darauf an, den politischen Gesamtprozeß von Entscheidungen ins Auge zu fassen und dabei nicht von starren Positionszuschreibungen auszugehen, sondern die Möglichkeit von produktiven Interaktionen, von Lernprozessen und von struktureller Offenheit in Rechnung zu stellen. Wenn nach inhaltlicher Qualifizierung politischer Entscheidungsprozesse, nach kompetenter Beteiligung und den Chancen für erweiterte „Deliberation“ gefragt wird, müssen vor allem Kommunikationsprozesse und politische Öffentlichkeit näher beleuchtet werden. Für die politischen Akteursstrukturen ist interessant, wieweit über Parteien, Verwaltungsspitzen und Kernverbände hinaus Öffnungschancen für neue Interessen und weniger etablierte Gruppen entstehen, ob sich die Stellung der hergebrachten Hauptakteure modifiziert und ob insgesamt veränderte Wettbewerbsverhältnisse unter dem Eindruck direktdemokratischer Entscheidungsrechte der Stimmbürger zustandekommen. Weiterhin kann man den institutionellen und prozessualen Verschränkungen zwischen repräsentativen und themenzentrierten Verfahren nachgehen und versuchen, Auswirkungen auf Entscheidungsergebnisse und Entscheidungsqualitäten zu ermitteln.

---

<sup>2</sup> Zum weiteren demokratietheoretischen Diskussionszusammenhang gehören Konzepte der *deliberativen*, *diskursiven* oder *reflexiven Demokratie*, vgl. Schmalz-Bruns 1995, Klein/Schmalz-Bruns, Hg. 1997.

Der Band kann noch nicht zu allen diesen Fragestellungen empirisch gesicherte Ergebnisse bereitstellen. Er verbindet deshalb Überlegungen zur Theoriebildung mit ersten Resultaten empirischer Analyse. Im ersten Teil werden zu den zentralen Problemkreisen *politische Öffentlichkeit* und *Willensbildungsstrukturen* Erklärungsansätze und Wirkungsannahmen aus der vorliegenden Literatur gesichtet und systematisch ausgewertet. Der zweite Teil untersucht Anwendungsmuster und Einflußfaktoren kommunaler Bürgerentscheide in deutschen Bundesländern und bietet als Fallstudie eine längerfristige Prozeßanalyse zur schweizerischen Stadt Winterthur.

Der erste Beitrag von *Ralph Kampwirth* thematisiert Volksentscheid und Öffentlichkeit in kommunikationstheoretischer Sicht in Anknüpfung an das Diskursmodell von *Jürgen Habermas* bzw. eine konkretisierte Fassung von *Bernhard Peters*. Untersucht werden vor allem die Zugangsoffenheit, Beteiligungsgleichheit, und Transparenz der Interessen und Präferenzen. *Kampwirth* kann plausibel zeigen, daß direktdemokratische Verfahren, abhängig vom jeweiligen Verfahrenstyp, erhebliche Verbesserungspotentiale für deliberative Konfliktbearbeitung eröffnen und wie unerwünschte Effekte begrenzt werden können.

Der zweite Beitrag von *Stefanie Lackner* geht der Frage nach, welche Modifikationen der Strukturen politischer Willensbildungsprozesse auf lokaler Ebene unter dem Einfluß von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu erwarten sind. Sie verortet Wirkungszusammenhänge differenziert nach Strukturebenen und Verlaufsphasen und zeigt Interaktionsmuster auf, die bei längerfristiger Betrachtung statt einfachen Einflußverschiebungen für die meisten kommunalen Akteure (Parteien, Vereine und Verbände, Bürger) Funktionsgewinne ermöglichen. Insgesamt sieht sie darin erhebliche demokratische Qualifizierungschancen.

Der dritte Beitrag von *Frank Rehmet*, *Tim Weber* und *Dragan Pavlovic* untersucht die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein seit Einführung der Regelungen stattgefunden haben. Auf dem Hintergrund der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte der Regelungen und der daraus resultierenden unterschiedlichen Verfahrensmerkmale werden die Verlaufsmuster der Entscheidungsverfahren nach Themenstruktur, Erfolg usw. ausgewertet und in wichtigen Erklärungs- und Wirkungszusammenhängen (Gemeindegröße, Akteursstrukturen, Medienresonanz, Ressourceneinsatz u. ä.) interpretiert. Die Autoren sehen im Ergebnis,

z. T. noch als plausible Hypothese, eine Reihe qualitativer Effekte zu Beteiligungsausweitung, Informationsgewinn oder Innovation, denen in vertiefenden Prozeßanalysen weiter nachzugehen wäre.

Schließlich werden im letzten Beitrag von *Volker Mittendorf* die langfristigen Effekte direktdemokratischer Verfahren untersucht. Beobachtet wird ein exemplarisches Politikfeld, in dem mehrere Abstimmungen zum gleichen Thema stattgefunden haben. Die Arbeit beschränkt sich auf eine schweizerische Stadt, Winterthur, wo Volksentscheide politische Routineverfahren darstellen, da hier meist vierteljährliche Abstimmungen auf kommunaler, kantonalen und Bundesebene stattfinden. Im exemplarischen Fall der Verkehrsberuhigung der historischen Altstadt untersucht der Autor die einzelnen Phasen des politischen Prozesses. Die Zieldefinition der Verkehrsberuhigung sowie der zweimalige Versuch, deren Ausmaß zu verkleinern, kam aufgrund von Volksinitiativen zustande. In der Untersuchung der Abstimmungskämpfe werden Veränderungen der relevanten Akteurskoalitionen, der Problemwahrnehmung sowie der Kommunikationsstrukturen herausgearbeitet. Der Beitrag zeigt, wie transparent der Zusammenhang von Interessenpräferenzen und Argumentationsmustern in den Abstimmungskämpfen hervortritt, und daß trotz der Argumentationsschärfe die Bereitschaft zu Kompromissen nach der Abstimmung weiterbestehen kann. Die Bedeutung der Einbettung der direktdemokratischer Entscheide in den politischen Gesamtprozess wird in diesem Beitrag exemplarisch deutlich.

Die Beiträge, die aus politikwissenschaftlichen Diplomarbeiten an den Universitäten Marburg (Lackner, Mittendorf, Pavlovic, Rehmet, Weber) und Bremen (Kampwirth) hervorgegangen sind, zeigen in unterschiedlichen konzeptionellen und methodischen Zugriffen die Richtung, in der empirisch angelegte Forschung zu direktdemokratischen Teilnahme- und Entscheidungsverfahren entwickelt werden kann. Die kommunale Ebene hat dabei den Vorteil, daß rasch eine größere Zahl von Fällen, auch zu ähnlichen Themenkreisen, zur Verfügung steht, sodaß auch Vergleiche und Verallgemeinerung möglich werden. Wenn eine wachsende Zahl von Bürgern die ihnen jetzt in Deutschland eröffneten Teilnahmekancen nutzen, sollte auch die politikwissenschaftliche Forschung zur Reflexion der Erfahrungen mit diesen neuen Politikprozessen beitragen.



# Teil I

## Theoretische Zugänge zur Analyse der Direkten Demokratie



# Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie<sup>1</sup>

*Ralph Kampwirth*

## 1. Einleitung

Volksentscheide lassen sich analytisch unter zwei Gesichtspunkten fassen: Sie ermöglichen die Herbeiführung politischer Entscheidungen durch die Bürger. Dieser *Entscheidungsaspekt* wird kontrovers diskutiert. Zentral ist die Frage nach der Qualität direktdemokratischer Politikergebnisse. Im Vorfeld einer Abstimmung und auch in den Fällen, wo keine Abstimmung zustande kommt, induzieren Volksbegehren öffentliche Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse. Dieser *Diskursaspekt* ist unmittelbar mit dem Entscheidungsaspekt verknüpft: In den öffentlichen Debatten des Abstimmungskampfs bilden bzw. qualifizieren sich die Präferenzen der Bürger bezüglich der vorliegenden Sachfrage. Auch die Effekte des Diskursaspekts sind umstritten. Der Befürchtung, die Volksgesetzgebung öffne Manipulationen, Propaganda und Demagogie das politische Feld, steht die Hoffnung gegenüber, sie könne einen integrativen Beitrag zur kommunikativen Selbstverständigung der Gesellschaft über die kollektiven Angelegenheiten leisten. Der Ort für diese Verständigungsprozesse ist die *politische Öffentlichkeit*. Der Diskursaspekt der direkten Demokratie steht im Mittelpunkt dieser Untersuchung.

Dabei gehe ich von der These aus, daß Volksbegehren und Volksentscheide gerade wegen der Entscheidungsrelevanz aller auf diesem Kanal vor-

---

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz faßt einige Ergebnisse meiner 1997 am Fachbereich Politik der Universität Bremen verfaßten Diplomarbeit „Volksgesetzgebung und Diskurs. Eine Analyse der Wirkungen direktdemokratischer Verfahren auf die politische Öffentlichkeit“ zusammen.

genommenen Thematisierungs- und Überzeugungsanstrengungen eine besondere Bedeutung für die politische Öffentlichkeit gewinnen. In demokratischen Systemen bezieht Öffentlichkeit primär durch Wahlen ihren politischen Stellenwert. Durch sie sind die politischen Akteure gezwungen, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Ähnliches gilt für Volksabstimmungen. Sie verleihen der Öffentlichkeit in ihrem unmittelbaren Bezug auf die Meinungen der Bürger eine herausragende Bedeutung:

„Unter keinen anderen demokratischen Bedingungen wird der politische Prozess, d. h. die Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen, die Verteilung der politischen Macht und die Lösung oder Nicht-Lösung von Problemen unmittelbarer, häufiger und einzelfragenbezogener durch die öffentliche Meinung beeinflusst. [...] [I]hr kommen in der direkten Demokratie mehr und zentralere Funktionen zu“ (Neidhart 1982: 12).

Zur Analyse der Wirkungen direktdemokratischer Verfahren auf die politische Öffentlichkeit bediene ich mich des Diskursmodells (vgl. Habermas 1989, 1990, 1992; Peters 1994). Diese demokratietheoretische Konzeption geht davon aus, daß die Lösung kollektiver Angelegenheiten und die Integration aller Gesellschaftsmitglieder am besten gelingt, wenn die Bedingungen für kollektive *Problemdiskurse* – d. h. der respektvollen, gleichberechtigten und argumentgeleiteten Debatte aller Betroffenen – und ihre Einbindung in die Institutionen der politischen Entscheidungsfindung optimiert werden. Alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen und Interessen müssen eine faire Chance besitzen, sich im öffentlichen Raum Gehör zu verschaffen und im politischen Entscheidungsprozeß einen angemessenen Einfluß zu gewinnen.

Einige Autoren sehen gerade in der direkten Demokratie einen angemessenen Rahmen für die kommunikative Verständigung der gesellschaftlichen Akteure. So schreiben Bruno S. Frey und Gebhard Kirchgässner (1993: 130), „daß Volksabstimmungen zwar keine vollkommene Verwirklichung der diskursethischen Idee darstellen – eine solche kann es auch nicht geben –, daß sie aber dieser Idee näher stehen als alle anderen politischen Entscheidungsprozesse“. Behauptungen dieser Art implizieren, daß die direkte Demokratie die Diskursivität der öffentlichen Kommunikationen steigern kann (vgl. auch Berlit 1993; Gross 1996). Sie haben jedoch nur hypothetischen Charakter und werden, wenn überhaupt, nur anekdotisch mit empirischen Belegen versehen.

*Es ist das Ziel dieser Untersuchung, auf der Grundlage des Diskursmodells politischer Öffentlichkeit eine empirisch orientierte Analyse der kommunikativen Effekte, die durch direkte Demokratie erzielt werden, vorzunehmen.*

Der zentrale Fragenkomplex dieses Beitrags läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Wie wirkt sich die direkte Demokratie auf die Kommunikationsstrukturen der politischen Öffentlichkeit aus? Läßt sich eine Repräsentationsoptimierung hinsichtlich der relevanten gesellschaftlichen Gruppen, Themen und Interessen feststellen? Wie ist die Qualität öffentlicher Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse bei Volksabstimmungen zu beurteilen? Und schließlich: Wird durch die direkte Demokratie eine Öffnung des politischen Systems für die öffentlichen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse erzielt? Stärkt sie die Kritik- und Kontrollfunktionen der Öffentlichkeit gegenüber Regierung und Parlament?

Da nicht pauschal von *der* direkten Demokratie gesprochen werden kann, werde ich auch nach den kommunikativen Effekten unterschiedlicher institutioneller Designs fragen. Meine Untersuchung stützt sich auf empirische Befunde aus den amerikanischen Bundesstaaten, der Schweiz und den deutschen Bundesländern.<sup>2</sup>

Um die normativen Erwartungen, die das Diskursmodell an die politische Öffentlichkeit stellt, für die weiteren Analysen fruchtbar zu machen, arbeite ich mit einem Untersuchungsschema, daß sich aus der Verknüpfung eines dreistufigen Funktionsmodells der Öffentlichkeit (vgl. *Gerhards/Neidhardt* 1990: 13 f.) mit den Normen der Diskurstheorie ergibt (vgl. *Neidhardt* 1994a: 8 f.):

1. *Input*: Alle Mitglieder einer Gemeinschaft sollen den gleichen Zugang zu den öffentlichen Arenen haben, respektiert werden und in gleichem Maß zu Wort kommen können. Die öffentliche Sphäre soll für alle kollektiv relevanten Themen, Beiträge, Meinungen und Interessen offen sein. Die Postulate der Gleichheit und der Offenheit garantieren die *Transparenz* von Öffentlichkeit.

---

<sup>2</sup> Das Problem der Vergleichbarkeit der Resultate in den zu untersuchenden Ländern muß hier aus Platzgründen vernachlässigt werden. Wie wir sehen werden, lassen die empirischen Daten durchaus verallgemeinerbare Hypothesen zu den Fragen dieser Arbeit zu.

2. *Throughput*: Von den Diskursteilnehmern wird eine kritische und kompetente, auf hinreichender Information beruhende Bearbeitung aller Themen und Meinungen in diskursiver, d. h. zwangloser, argumentativer und gleichberechtigter Form erwartet. Informationsqualität, Kompetenz und Diskursivität bedingen die *adäquate Verarbeitung* der öffentlichen Probleme.
3. *Output*: Das Ziel öffentlicher Diskurse ist ein klares Verständnis des regelungsbedürftigen Problems und der strittigen Interessen und im Anschluß daran die Herausbildung reflektierter Überzeugungen, Zielsetzungen und Problemlösungen bei den Diskussionsteilnehmern. In diesem Sinne dient der öffentliche Diskurs der individuellen und kollektiven *Orientierung*.

Die politische Wirklichkeit entspricht bei weitem nicht dem Ideal des Diskursmodells. Nicht Argumentation und Verständigung, sondern machtorientierte Kommunikationsformen überwiegen, die öffentlichen Arenen werden von politisch mächtigen und finanzstarken Gruppierungen und ihren Themen beherrscht, während andere kaum zu Wort kommen und viele Bürger sich desinteressiert oder anfällig für Manipulationen zeigen. Kann die Volksgesetzgebung diesen Defiziten entgegenwirken?

## 2. Volksgesetzgebung und Diskurs

### 2.1. Diskurspotential, Verfahren und Praxis der Volksgesetzgebung

*Verfahrenstypologie*. Für unsere Betrachtung von Volksentscheiden über Sachfragen lassen sich vier Verfahrenstypen unterscheiden:

1. *Plebizite* werden nach Bedarf von Staatsorganen eingeleitet. Sie können sowohl dezisiven als auch konsultativen Charakter haben.
2. *Obligatorische Referenden* sind zu bestimmten Materien, in der Regel Verfassungsänderungen, zwingend vorgeschrieben und sind dezisiv.
3. *Fakultative Referenden* ermöglichen auf Antrag einer gewissen Zahl der Bürger die letztinstanzliche Überprüfung einer Parlamentsentscheidung per Volksentscheid.

4. Die *Volksgesetzgebung* erlaubt die Initiierung einer Gesetzes- oder Verfassungsvorlage aus der Mitte der Bürgerschaft. In der Regel ist das Verfahren zweistufig: Im Volksbegehren wird die Vorlage mit der Sammlung einer vorgeschriebenen Zahl von Unterschriften (Zulassungsquorum) einem Relevanztest unterzogen. Ist dieser bestanden, kommt es zur Volksabstimmung.

*Das Diskurspotential der Volksgesetzgebung.* Die nachfolgenden Analysen stellen die Volksgesetzgebung in den Mittelpunkt. Denn diesem originären Typus der direkten Demokratie kommt eine besondere Bedeutung für die hier behandelte Fragestellung zu: *Nur die Volksgesetzgebung erlaubt die Formulierung der Fragestellung und die Auslösung des Gesetzgebungsprozesses „von unten“. Sie ermöglicht die Beeinflussung der öffentlichen Agenda und des politischen Entscheidungsprozesses durch alle gesellschaftlichen Kräfte und ist somit hinsichtlich ihres Frage- bzw. Inputpotentials allen anderen Verfahrenstypen überlegen.*

Das fakultative Referendum erlaubt zwar nicht die Formulierung der Inhalte durch Teile der Bürgerschaft – es hat keine Gestaltungs-, sondern lediglich Vetofunktion – gestattet aber die Artikulation unterrepräsentierter Interessen. Die anderen beiden Verfahrenstypen – Plebiszit und obligatorisches Referendum – liegen bezüglich der Auslösung und der Bestimmung des Gegenstands in der Hand der Staatsorgane. Volksabstimmungen, deren Auslösung anfällig für machtorientierte taktische Kalküle der politischen Entscheidungsträger sind, dürften den öffentlichen Diskursen nur in begrenztem Maße dienlich sein (vgl. *Frey/Kirchgässner* 1994: 139).

Neben den verschiedenen Verfahrenstypen prägt die interne Gestaltung des Instruments den direktdemokratischen Prozeß. Es gibt, so schreibt *Jürgen Fijalkowski* (1989: 8), „innerhalb der direktdemokratischen Institutionen noch zahlreiche Differenzierungen, die in ihrer Tragweite mindestens so wichtig sind wie die Gegenüberstellung zu den repräsentativen Formen“. Die Qualifikationsbedingungen, der Ausschluß bestimmter Themen, die mögliche Einschaltung des Parlaments oder die Bereitstellung staatlicher Informationen für die Stimmbürger beeinflussen die Wirkungen der Volksgesetzgebung auf die öffentlichen Diskurse. Zunächst sollen, nach einem kurzen Überblick über den Bestand direktdemokratischer Verfahren in den drei be-

trachteten Ländern, die wichtigsten Regeln bei Volksbegehren und Volksentscheiden charakterisiert werden.

*Bestand der direkten Demokratie.* Als einziger der drei hier betrachteten Staaten kennt die Schweiz flächendeckend ein differenziertes Set direktdemokratischer Instrumente auf Bundes-, Kantons- und Kommunalebene. Auf Bundesebene sind das fakultative und das obligatorische Referendum und die Volksgesetzgebung (als Verfassungsinitiative) institutionalisiert (Möckli 1994: 94 ff.). In den USA ist die direkte Demokratie auf Staaten- und auf kommunaler Ebene verankert. Bis auf Delaware kennen alle US-Bundesstaaten das obligatorische Verfassungsreferendum, in 26 Staaten gibt das fakultative Referendum. 23 Bundesstaaten verfügen über die Volksgesetzgebung (Magleby 1994). In Deutschland finden sich Formen direkter Demokratie auf Länderebene – wo die Volksgesetzgebung mittlerweile flächendeckend verankert ist (vgl. Jung 1995a: 658 f.) – und auf kommunaler Ebene. Bayern und Hessen kennen zudem das obligatorische Verfassungsreferendum.

*Die Verfahrensstufen der Volksgesetzgebung.*<sup>3</sup> In den Bundesländern liegen die Zulassungsquoten beim *Volksbegehren* zwischen 5 und 20 %; in Bayern – dem Bundesland mit der intensivsten Initiativpraxis – bei 10 % der Wahlberechtigten und damit wesentlich höher als in der Schweiz und den USA. In der Schweiz sind 100.000 Unterschriften (ca. 2,3 %) gefordert. Die Quoren in den amerikanischen Bundesstaaten betragen in der Regel 5, 8 oder 10 % – allerdings bezogen auf die Beteiligung bei den letzten Wahlen. In Kalifornien beispielsweise beträgt das Quorum für eine Gesetzesinitiative 5 %, das sind umgerechnet auf die Zahl aller Wahlberechtigten ca. 2,25 %. Bei Verfassungsinitiativen liegen die Quoren meist höher.

Die Eintragsfristen sind in den Bundesländern wesentlich kürzer als in den anderen beiden Staaten. Etwa die Hälfte der Länder sehen 14 Tage vor, darunter auch Bayern, die längste Frist gestattet Sachsen mit 8 Monaten. In der Schweiz stehen den Initianten 18 Monate zur Sammlung ihrer Unterschriften zur Verfügung, in den US-Staaten liegen die Fristen mehrheitlich bei 12 oder 24 Monaten, in Kalifornien beträgt sie 150 Tage. Während die

---

<sup>3</sup> Zu den Verfahrensregeln in den deutschen Bundesländern siehe Kurz (1994: 179 ff.), Heußner (1994: 223 ff.) vergleicht die bundesdeutschen Regelungen mit denen der US-Bundesstaaten. Für die Schweiz und insbesondere Kalifornien siehe Möckli (1994: 94 ff., 114 ff.).