

2. Struktur und Funktion direkter Demokratie

Die plebiszitären Elemente der Demokratie haben die Aufgabe, das politische System an die unmittelbare Willenskundgebung des „Volkes“ zu binden. Die direkte Demokratie erfüllt somit die Funktion, den demokratischen Mindestkern zu sichern – ohne plebiszitäre Komponente verkommt der demokratische Charakter eines politischen Systems zur Unkenntlichkeit.

Unabhängig vom grundsätzlich repräsentativen Charakter der Demokratie können in der politischen Wirklichkeit folgende Strukturelemente politischer Systeme beobachtet werden, die der Grundfunktion direkter Demokratie entsprechen:

- Die Volksabstimmung (als Sachabstimmung – Plebiszit, Referendum): Sie ist direkte Demokratie in ungemischter Form. Das „Volk“ trifft in einer Sachfrage selbst die letztinstanzliche Entscheidung, die indirekte Demokratie ist – punktuell – aufgehoben, die Volksvertretung tritt hinter das „Volk“ zurück. Die Volksabstimmung existiert in unterschiedlichen Formen in vielen, freilich nicht in allen politischen Systemen.
- Das Volksbegehren (Volksinitiative): Eine qualifizierte Minderheit des „Volkes“ erzwingt – im Rahmen dieser abgeschwächt plebiszitären Form – eine Entscheidung der Volksvertretung, ohne den Inhalt dieser Entscheidung vorgeben zu können. Das Volksbegehren existiert ebenfalls in Variationen in vielen, nicht aber in allen politischen Systemen.
- Die Volksbefragung: Diese ist eine unverbindliche Variante der Volksabstimmung, die der Volksvertretung Orientierungshilfe bieten soll, ohne ihr die Entscheidungskompetenz abzunehmen. Die Volksbefragung ist eine mögliche, aber keine zwingende Ergänzung von Volksabstimmung und Volksbegehren.
- Die Bürgerinitiativen: Sie sind eine informelle und unverbindliche Variante des Volksbegehrens. Betroffene organisieren sich als „Druckgruppe“ (pressure group), zumeist unter dramatisierender Nutzung der Medien und damit der Öffentlichkeit, um die Volksvertretung – vor allem im Zusammenhang mit deren (Wieder-)Wahlinteressen – zu beeinflussen.
- Die Demoskopie: Sie ist die informelle Spielart der Volksbefragung. Die verschiedensten Varianten der Wahlforschung, insbesondere aber die Umfrageforschung, erfüllen die Funktion einer Orientierungshilfe der Volksvertretung, die auf diese Weise an die Interessen- und Bedürfnislage des „Volkes“ gebunden werden. Die Demoskopie ist zu einer beherrschenden Realität der Demokratie geworden, weil sie den zentralen Akteuren der indirekten Demokratie, den Parteien, die wichtigsten Impulse in einem zur Permanenz neigenden Wahlkampf vermittelt.
- Die Wahl (als Personenabstimmung): Sie ist der unverzichtbare Mindestbestand an direkter Demokratie. Wahlen – im Sinne eines offenen Wettbewerbs mehrerer Parteien um Wählerstimmen – begründen die demokratische Legitimation eines politischen Systems. Sie garantiert das Mindestmaß an Bindung der Volksvertretung an das „Volk“. Die Wahl ist die Brücke zwischen direkter und repräsentativer Demokratie.

Mit diesen Elementen kann eine repräsentative Demokratie sich verbinden – und sie muß eine Verbindung jedenfalls mit Bezug auf die Wahlen herstellen. Die Realität der Demokratie ist also durch eine Mischform zwischen direkt und indirekt demokratischen Elementen charakterisiert: Ohne indirekt demokratische Elemente kann die Demokratie nicht existieren; ohne direkt demokratische Elemente kann sie nicht als Demokratie existieren.

Im Beziehungsgeflecht zwischen plebiszitärer und repräsentativer Orientierung kommt der direkten Demokratie jedenfalls die Aufgabe zu, Korrektiv gegenüber Erstarrungstendenzen der repräsentativen Ebene zu sein. Diese wird ja vor allem vom Parteien-, sekundär auch vom Verbändestaat bestimmt. Damit der Parteien- und Verbändestaat sich nicht von seinen demokratischen Voraussetzungen emanzipiert, braucht es direkte Demokratie.

- Gegenüber dem Parteienstaat zielt die Korrektivfunktion der direkten Demokratie vor allem auf die Tendenzen zur Bildung politischer Kartelle. Parteien neigen, unter bestimmten Voraussetzungen, zur Relativierung des Wettbewerbes und zur Aufteilung politischer Macht ohne Rücksicht auf den Wettbewerb. Gegen diese Neigung ist die direkte Demokratie ein sinnvolles Korrektiv. Das veranschaulicht besonders das Beispiel der Schweiz, deren ausgeprägte „Konkordanzdemokratie“ ein Musterbeispiel einer parteienstaatlichen Kartellbildung ist – die aber in der besonders ausgeprägten direkten Demokratie helvetischer Prägung ein Gegengewicht erfährt (Möckli 1994, 94–107).
- Gegenüber dem Verbändestaat und dessen Neigung zu korporatistischen Kartellen (z. B. Sozialpartnerschaft) tritt die direkte Demokratie als Möglichkeit auf, der elitären Berechenbarkeit sozialpartnerschaftlichen

Schulterschlusses die plebiszitäre Unberechenbarkeit direkt demokratischer Entscheidungen entgegenzustellen. Ein Beispiel dieser Korrektivfunktion war Österreich, als 1978 und 1984/85 der verbändestaatlich bereits akkordierte energiepolitische Kompromiß (Zwentendorf, Hainburg) plebiszitär aufgelöst wurde (Pelinka 1998, 139–156).

Die direkte Demokratie steht somit in einem Konkurrenzverhältnis zu den wichtigsten Trägern der repräsentativen Demokratie – zu den Parteien und Verbänden. Diese sind ihrem Wesen nach dazu da, im Rahmen ihrer Integrationsfunktion zusammenzufassen und in diesem Sinne zu vereinfachen, was im „Volk“ an Vielfalt und auch an Widersprüchlichkeit angelegt ist. Parteien und Verbände machen aus der tendenziell unüberschaubaren Vielfalt dessen, was das „Volk“ will, eine überschaubare Größe.

Im Zuge dieses Integrationsvorganges können bestimmte Interessen und Meinungen untergehen. Ein Kartell der Parteien kann bestimmte Bedürfnisse ausschließen – die so vernachlässigten Interessen und Meinungen können sich dann mittels der direkten Demokratie artikulieren. Die Geschichte der Referenden in der Schweiz liefert dafür einen eindrucksvollen Befund. Ein Kartell der Verbände kann versuchen, sich im Falle einer tiefen Konfliktlinie („cleavage“) möglichst kompromißlos gegen die andere Seite durchzusetzen – die bedrohte Seite kann, etwa als „soziale Bewegung“, ihre Interessen unter Nutzung der Techniken von Bürgerinitiativen und damit der direkten Demokratie ins Spiel bringen.

3. Direkte Demokratie in Österreich

Plebiszitäre Elemente lassen sich im politischen System Österreichs auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden beobachten. In formalisierter Form ist direkte Demokratie auf der Bundesebene – über den selbstverständlichen Mindeststandard wettbewerbsorientierter Wahlen – in folgenden Varianten möglich:

- Die Volksabstimmung, die in ihrer obligatorischen und ihrer fakultativen Form jeweils nur einmal, also insgesamt zweimal praktiziert worden ist.
- Das Volksbegehren, das mit Abstand am häufigsten genutzte formale Instrument direkter Demokratie auf Bundesebene.
- Die Volksbefragung, die im ersten Jahrzehnt ihrer Etablierung (seit 1989) noch nie angewendet worden ist.
Das Instrument der Volksabstimmung ist in Österreich in zweifacher Weise vorgesehen:
- Obligatorische Volksabstimmungen – also Abstimmungen, die erfolgen müssen: Gemäß Art 44 Abs 3 B-VG sind Verfassungsgesetze, die eine „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung zum Inhalt haben, im Anschluß an die parlamentarische Beschlußfassung im Nationalrat und im Bundesrat einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen. Der Begriff „Gesamtänderung“ ist allerdings nicht näher bestimmt. Nach herrschender Auffassung zählt dazu jedenfalls die Änderung des demokratischen, des rechtsstaatlichen und des bundesstaatlichen Prinzips (Adamovich/ Funk/ Holzinger I, 1997, 124).
- Fakultative Volksabstimmungen – Abstimmungen, die nicht zwingend, aber möglich sind: Ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates kann eine Volksabstimmung über ein Verfassungsgesetz verlangen, auch wenn dieses keine „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung mit sich bringt (Art 44 Abs 3 B-VG). Der Nationalrat kann darüber hinaus gemäß Art 43 B-VG durch Mehrheitsbeschluß auch einen einfachen Gesetzesbeschluß einer Volksabstimmung unterziehen.

Das Instrument der Volksabstimmung ist in auffallend geringem Ausmaß genutzt worden. Die einzige obligatorische Volksabstimmung war das Referendum über Österreichs Beitritt zur EU im Juni 1994. Nach unstrittiger Auffassung bedeutete der Beitritt, der ja mit der Abgabe bestimmter Souveränitätsrechte verbunden war, eine „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung. Die einzige fakultative Volksabstimmung fand im November 1978 statt, als die Mehrheit des Nationalrates die Entscheidung über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes Zwentendorf dem „Volk“ überließ.

Das geringe Ausmaß der Nutzung der Volksabstimmung fällt vor allem bei einem internationalen Vergleich ins Auge: Bis Ende 1990 wurden in der Schweiz 379 „Sachabstimmungen“ durchgeführt, in Frankreich und Italien je 21, in Dänemark 15, in Irland 13, in Australien 45 und in Kalifornien sogar 1098 (Möckli 1994, 145). Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß manche politische Systeme insbesondere auf Bundesebene – so die USA, so die Bundesrepublik Deutschland – überhaupt keine Volksabstimmungen vorsehen bzw. bisher keine durchgeführt haben. Die geringe Zahl von Volksabstimmungen, die in Österreich durchgeführt wurden, ist um so auffälliger, weil ja in

Österreich die Bundesverfassung Sachentscheidungen durch Volksabstimmungen an sich vorsieht.

Eine Ursache für die geringe Nutzung des Instruments der Volksabstimmung liegt im erschwerten Zugang zur fakultativen Volksabstimmung: Mit Ausnahme einer Änderung der Bundesverfassung braucht es die Mehrheit des Nationalrates, um die Entscheidungskompetenz eben dieses Nationalrates auf das „Volk“ zu übertragen. Der Nationalrat muß sich also selbst entmachten, damit eine Volksabstimmung stattfinden kann.

Deshalb ist eine jener zentralen Reformvorstellungen, die den Ausbau der direkten Demokratie betreffen, die Verbreiterung des Zuganges zum Referendum – etwa in der Form, daß eine qualifizierte Minderheit des „Volkes“ (z.B. im Zuge eines Volksbegehrens) eine Volksabstimmung auch unabhängig von der Mehrheit des Nationalrates herbeiführen kann. Dies ist die institutionelle Voraussetzung für die Häufigkeit der Volksabstimmungen in Kalifornien und in der Schweiz: Beide politischen Systeme sehen in ihren Verfassungen verschiedene Formen des Zuganges zur Volksabstimmung vor; in beiden Ländern können qualifizierte Minderheiten relativ leicht eine Volksabstimmung erzwingen (Möckli 1994).

Ein Umstand, der aber zusätzlich die geringe Nutzung der Volksabstimmung in Österreich erklärt, ist die traditionelle Dominanz des Parteienstaates (Pelinka 1998, 73–78). Dieser kann kein Interesse daran haben, daß der repräsentativ-demokratische Entscheidungsprozeß, über den die Parteien grundsätzlich Kontrolle haben, dem kaum kontrollierbaren plebiszitär-demokratischen Entscheidungsprozeß mehr und mehr Platz macht. Nur so ist ja erklärbar, daß die Zugangshürde zur (fakultativen) Volksabstimmung (noch) nicht wesentlich herabgesetzt werden konnte.

Im Gegensatz zur Volksabstimmung wird das Instrument des Volksbegehrens in Österreich häufig genutzt. Dies hängt auch mit der relativ leichten Zugänglichkeit der formalisierten Volksinitiative zusammen (Adamovich/ Funk/ Holzinger II, 1998, 39–41):

- Gegenstand eines Volksbegehrens muß eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit sein; dies kann, muß aber nicht in Form eines Gesetzesantrages erfolgen.
- Im Rahmen des Einleitungsverfahrens müssen mindestens ca. 8.100 in die Wählerevidenz eingetragene Wahlberechtigte (ein Promille der Gesamtbevölkerung – bis 1998 war die Zahl mit 10.000 absolut festgelegt) den Antrag unterstützen.
- Im Rahmen des Eintragungsverfahrens müssen mindestens 100.000 Wahlberechtigte innerhalb der Eintragsfrist durch ihre Unterschrift das Volksbegehren ausdrücklich unterstützen, damit es – als Gesetzesinitiative – erfolgreich ist.
- Ein so erfolgreiches Volksbegehren muß als Gesetzesinitiative vom Nationalrat parlamentarisch behandelt werden. Der Nationalrat ist in seiner Entscheidung darüber aber – im Sinne der Logik einer Gesetzesinitiative – völlig frei.

Die reale Bedeutung dieses Instruments wird einmal durch die Häufigkeit demonstriert: In den 80er und 90er Jahren kam es, auch im Zusammenhang mit verschiedenen Zugangserleichterungen (z. B. Absenkung der Hürde von 200.000 auf 100.000 Unterstützungen im Jahr 1981), zu einer rasanten Zunahme von – zunächst erfolgreichen – Volksbegehren. Doch gleichzeitig zeigt sich, daß Volksbegehren, die in den Nationalrat gelangen, dort kaum substantiell erfolgreich sein können: Im Regelfall lehnt die Mehrheit des Nationalrates, am Ende der parlamentarischen Behandlung, das Volksbegehren ab. Nur die drei Volksbegehren der 60er Jahre (Rundfunkreform, Arbeitszeitverkürzung, Aussetzung des 13. Schuljahres) waren nicht nur der Form, sondern auch der Substanz nach erfolgreich – der Nationalrat beschloß Gesetze im Sinne der direkt demokratischen Initiative.

Hinter diesem Mißverhältnis zwischen Häufigkeit und substantiellem Erfolg steht die Instrumentierung des Volksbegehrens durch die Parteien. Volksbegehren werden zumeist von Oppositionsparteien oder diesen nahestehenden Gruppierungen durchgeführt. Dadurch werden Volksbegehren zu einem Instrument der Auseinandersetzung zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit: Oppositionsparteien nützen das Instrument des Volksbegehrens, um – auf eine öffentlich auffälligere Weise als dies bei parlamentarischen Initiativen der Fall wäre – gegen die Regierung zu mobilisieren. Die Regierungsparteien haben daher kein Interesse, den formell erfolgreichen (weil von mindestens 100.000 Wahlberechtigten unterstützten) Volksbegehren einen inhaltlichen Erfolg zu gönnen. Deshalb steht am Ende des Verfahrens zumeist eine zur Ablehnung entschlossene Parlamentsmehrheit.

Tabelle 1: Dokumentation der Volksbegehren in Österreich

(Pelinka 1998, 55, ergänzt durch Angaben der Parlamentsdirektion)

1960 – 1969	3
1964 Rundfunkreform	
1969 Arbeitszeitgesetz	
1969 Aussetzung des 13. Schuljahres	
1970 – 1979	1
1975 Schutz des menschlichen Lebens	
1980 – 1989	10
1980 Aufhebung des Atomsperrgesetzes	
1980 Verschärfung des Atomsperrgesetzes (verfehlt notwendige Unterschriftenzahl)	
1982 Einsparung des Konferenzentrums	
1985 Konrad-Lorenz-Volksbegehren	
1985 Verlängerung des Zivildienstes	
1985 Volksabstimmung über Abfangjäger	
1985 Anti-Draken-Volksbegehren (nur Steiermark)	
1987 FPÖ-Anti-Privilegien-Volksbegehren	
1989 Senkung der Klassenschülerzahl	
1989 Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	
1990 – 1999 (bis Juni 1999)	9
1991 Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum EWR	
1993 Volksbegehren „Österreich zuerst“	
1995 Pro Motorrad (verfehlt notwendige Unterschriftenzahl)	
1996 Für bundesweites Tierschutzgesetz	
1996 Für Erhaltung der Neutralität	
1997 Gentechnik-Volksbegehren	
1997 Frauen-Volksbegehren	
1997 Volksbegehren für „Schilling-Volksabstimmung“	
1997 Für ein atomfreies Österreich	
1960 bis Juni 1999 insgesamt 23 Volksbegehren	

Daraus ergibt sich, daß der politische Erfolg eines Volksbegehrens – im Sinne eines der Intention des Volksbegehrens entsprechenden Gesetzesbeschlusses – mit der Zahl der Unterstützungserklärungen nicht zusammenhängt. Die Zahl der Unterstützungserklärungen läßt zwar Rückschlüsse auf die Mobilisierungsfähigkeit einer bestimmten (oppositionellen) Partei für ein bestimmtes Thema zu – am deutlichsten beim 1982 von der ÖVP (im Vorfeld des Wahlkampfes 1983) organisierten Volksbegehren gegen den Bau des UN-Konferenzentrums in Wien, das von mehr als 1,3 Millionen bzw. 25,7 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wurde. An der Entschlossenheit der (damals allein) regierenden SPÖ, das Konferenzzentrum zu bauen, änderte dies jedoch nichts.

Das spricht für die Nutzbarkeit des Volksbegehrens als Technik, Aufmerksamkeit zu gewinnen. Aber die Entschlossenheit der regierenden Mehrheit, einen substantiellen Erfolg der opponierenden Minderheit zu verhindern, wird dadurch offenkundig nicht beeinträchtigt.

Eine weitere Schlußfolgerung, die sich aus der Aufstellung ergibt, ist die Inflationierung von Volksbegehren und damit auch ihre tendenzielle Entwertung als Mobilisierungsinstrument. Je häufiger Volksbegehren organisiert werden, und je deutlicher ihre Instrumentierung für den Wettbewerb zwischen opponierender Minderheit und

regierender Mehrheit wird, desto geringer wird auch ihr substantielles Gewicht.

Substantielles Gewicht können direkt demokratische Initiativen dann erhalten, wenn sie nicht als Instrumente des zwischenparteilichen Konfliktes, sondern als Artikulation parteipolitisch nicht oder nicht einheitlich organisierter Interessen wahrgenommen werden. Dann können formelle (Volksbegehren) oder informelle Initiativen (Bürgerinitiativen) sehr wohl auch die Substanz politischer Entscheidungen beeinflussen. Das war ja auch der Hintergrund der ersten drei Volksbegehren: Sie waren nicht nur deshalb erfolgreich, weil in den 60er Jahren das Instrument „Volksbegehren“ noch neu und daher nicht von der Gefahr der Inflationierung erfaßt war; sie waren vor allem deshalb erfolgreich, weil das von ihnen vorgebrachte Interesse entweder parteipolitisch nicht zuzuordnen war (Rundfunkreform), der vorherrschenden wirtschaftlichen Logik entsprach (Arbeitszeitverkürzung) oder aber quer zu den Parteien lag (Aussetzung des 13. Schuljahres).

Um das Instrument des Volksbegehrens wirksamer zu machen, ist eine stärkere Entkoppelung gegenüber der Konkurrenz der Parteien notwendig. Ein Schritt in diese Richtung war, im Zuge des Einleitungsverfahrens den Unterschriften politischer Mandatäre kein besonderes Gewicht mehr zu geben: Eine Gesetzesnovelle beseitigte 1998 die Bestimmung, daß acht Mitglieder des Nationalrates oder je vier Mitglieder dreier Landtage die Einleitung eines Volksbegehrens ohne die Unterschriften der dafür sonst erforderlichen 10.000 Wahlberechtigten vornehmen konnten. Doch entscheidend für die Entkoppelung sind nicht gesetzliche Bestimmungen – entscheidend wäre eine Änderung des Verhaltens der Parteien. Solange Parteien, die im Nationalrat vertreten sind und dort die Möglichkeit zur parlamentarischen Initiative haben, aus Gründen der Maximierung öffentlicher Aufmerksamkeit immer wieder ihr parlamentarisches Instrument durch eines der direkten Demokratie ersetzen, wird die Institution Volksbegehren aus ihrer Sackgasse nicht herauskommen.

Im Zuge von Verfassungsänderungen haben auch die österreichischen Länder zunehmend Instrumente der direkten Demokratie ausgebaut (Marko/ Poier 1997). Dabei haben die Länder oft eine Dynamik entwickelt, die jener des Bundes vorangeht. So sehen die Landesverfassungen Oberösterreichs und Vorarlbergs vor, daß qualifiziert unterstützte Volksbegehren zu einer Volksabstimmung führen, deren Ergebnis eine (rechtlich freilich nicht verbindliche) „Gesetzgebungspflicht“ der Landtage bewirkt (Adamovich/ Funk/ Holzinger I, 1997, 329).

Eine wesentliche Stärkung der plebiszitären Komponente unterhalb der Ebene des Bundes bringen die in den Ländern in den 90er Jahren eingeführten Direktwahlen der Bürgermeister mit sich. Dadurch wird der Grundgedanke des parlamentarischen Systems geschwächt – der Bürgermeister wird nicht mehr von der Mehrheit des Gemeinderates bestellt. Die repräsentativ demokratische Komponente verliert gegenüber der plebiszitären an Bedeutung.

4. Entwicklungstendenzen

In Österreich sind Verfassung und Verfassungswirklichkeit in besonderem Maße parteienstaatlich geprägt: Das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 ist ein Produkt der Großparteien. Die Realität politischen Entscheidens, die sich nach 1945 im Rahmen dieser Verfassung entwickelt hat, ist erst recht von den beiden großen politisch-weltanschaulichen „Lagern“ bestimmt.

Diese „Lager“ sind seit den 80er Jahren im Rückzug – quantitativ und qualitativ. Ihr quantitativer Rückzug äußert sich in der rückläufigen Konzentration des Parteiensystems: Waren bei der Nationalratswahl 1975 noch 93,4 Prozent aller gültig abgegebenen Stimmen auf SPÖ oder ÖVP entfallen, so ging dieses Konzentrationsmaß 1994 auf 62,9 zurück (Pelinka 1998, 208). Daß gleichzeitig auch die Wahlbeteiligung deutlich abnahm, verweist auf die qualitative Seite des Rückzugs der „Lager“: Sie sind immer weniger in der Lage, die Gesellschaft zu prägen und so politisch zu mobilisieren. Der deutliche Rückgang der Parteimitgliedschaft insgesamt unterstreicht dieses qualitative Moment.

Diese abnehmende parteienstaatliche Prägung bildet den Hintergrund für die wachsende Bedeutung plebiszitärer Elemente. Es war der Parteienstaat, der das Übergewicht der repräsentativen über die plebiszitäre Komponente bestimmte: Parlamentarismus hieß (und heißt grundsätzlich immer noch), daß parteibeauftragte Vertreter ihre anderswo getroffenen Entscheidungen im Parlament deponieren. Dies gilt erst recht für die Sozialpartnerschaft, in der mit den Parteien eng verbundene Verbändevertreter – nur indirekt, nicht direkt demokratisch legitimiert – außerhalb der (aber nicht gegen die) Verfassung Entscheidungskompetenz wahrnehmen.

Gegen diese im internationalen Kontext auffallende parteien- und verbändestaatliche Qualität des österreichischen politischen System richtet sich die Entwicklung seit den 80er Jahren. Nutznießer sind Parteien ohne

traditionelle Organisationsstrukturen und ohne Verankerung in einem der historischen Lager, die 1986 neu formierte FPÖ und politische Partizipationsformen jenseits des Parteien- und Verbändestaates.

Die Formen direkter Demokratie sind in dieser Entwicklung Ausdruck der Veränderung – aber auch Ausdruck des Versuches, Veränderung zu steuern. Denn die Parteien sind ja für den Ausbau der direkten Demokratie (z.B. Herabsetzung der Hürde für Volksbegehren von 200.000 auf 100.000 Unterstützungen, Einführung der Direktwahl der Bürgermeister) verantwortlich – dieser Ausbau ist ihnen nicht aufgezwungen worden.

Damit versuchen die Parteien, das heißt vor allem die für Verfassung und Verfassungsrealität verantwortlichen Parteien SPÖ und ÖVP, den gegen ihre Dominanz gerichteten, langfristigen Trend selbst zu bestimmen. Die Stärkung bestimmter direkt demokratischer Elemente ist Teil dieses Versuches einer Politik des „If you can't beat them – join them.“

Diese Entwicklung kann aber zu Illusionen führen – als ob die Direktwahl möglichst aller politischer AmtsträgerInnen und ein möglichst breiter Zugang zu Volksabstimmungen die Unvermeidlichkeit der repräsentativen Komponente aufheben könnten. Die direkte Demokratie ist ein Baustein unter mehreren – sie kann nicht die Demokratie schlechthin sein. Dagegen sprechen alle Erfahrungen neuzeitlicher Demokratie.

Die direkte Demokratie hat ihre Kosten – im Sinne der politischen Ökonomie sind dies vor allem „Entscheidungskosten“. Direkt demokratische Mechanismen sind, wie etwa am Beispiel der Schweiz aufgezeigt werden kann, schwerfällig und tendenziell strukturkonservativ. Grundrechte (z. B. das Wahlrecht der Frauen) werden zum Spielball von Zufallsmehrheiten. Die politische Anpassung an neue gesellschaftliche Gegebenheiten wird verzögert (Schmidt 1997, 259).

Die direkte Demokratie muß sich überdies dem Verdacht stellen, eine „Prämie für Demagogen“ zu sein (Theodor Heuss, zit. nach Schmidt 1997, 262). Dieser Verdacht ist insofern historisch erklärbar, als die Geschichte der Zerstörung von Demokratien auch Anschauungsmaterial dafür liefert, daß die manipulative Nutzung von Elementen direkter Demokratie (Stichwort: „Bonapartismus“) geeignet war und ist, Diktaturen den Schein demokratischer Rechtfertigung zu geben. Aus diesem Grunde widerspricht ja William H. Riker vehement der Vorstellung, die plebiszitäre Komponente der Demokratie könnte wesentlich ausgebaut werden, ohne den Grundcharakter liberaler Demokratie wesentlich zu beschädigen: Diesem von Riker „populistisch“ genannten Ausbau steht die Bindung der Demokratie an Regeln entgegen, die dem populistisch-plebiszitären Trend entzogen werden müssen (Riker 1982, 249).

Doch der stärkste Einwand gegenüber einer Überschätzung der Möglichkeiten direkter Demokratie kommt von der Fragestellung nach dem „Volk“. Die Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz zeigt, daß die exklusive – die jeweils „anderen“ ausschließende – Funktion des „Volkes“ gerade im Rahmen direkter Demokratie eine große Rolle spielt.

Demokratie allgemein und direkte Demokratie speziell gehen von der Fiktion der Selbstverständlichkeit des „Volkes“ aus. Diese Fiktion ist einerseits unvermeidlich – als konsensuelle Grundlage des demokratischen Prozesses. Andererseits ist die Fiktion problematisch und muß es auch sein. Die Hinnahme des Ausschlusses der Afro-AmerikanerInnen im Demokratiemodell Schumpeters (Dahl 1989, 120–122) und die Hinnahme des Ausschlusses von Frauen im Modell eidgenössischer direkter Demokratie bis 1971 zeigen ein Spannungsverhältnis von Menschenrechten und Demokratie auf, das um so schärfer wird, je ausgeprägter die plebiszitäre Komponente ist.

Direkte Demokratie steigert eine der Demokratie immanente Neigung, die vom fiktiven Begriff „Volk“ nicht erfaßten Interessen (und damit Personen) nicht zu berücksichtigen und diese Ausschlußwirkung auch noch ideologisch zu überhöhen. Diese ideologische Überhöhung kann ethnisch, kulturell, historisch, geographisch oder in anderer Form erfolgen – sie ist in einer stärker plebiszitär konzipierten Demokratie, wie am Beispiel Schweiz ersichtlich, zumindest tendenziell noch ausgeprägter als in einer stärker repräsentativ konzipierten.

Daß ein demokratisches politisches System Elemente direkter Demokratie braucht, kann außer Streit gestellt werden. Daß die Intensität der plebiszitären Komponente unterschiedlich sein kann, ist ebenfalls nicht strittig: Die perfekte repräsentative Demokratie gibt es nicht.

Weniger unstrittig scheint zu sein, daß es auch die perfekte plebiszitäre Demokratie nicht geben kann. Der Ruf nach mehr direkter Demokratie drückt den legitimen Wunsch nach mehr unmittelbarer Mitbestimmung aus. Dieser Ruf kann jedoch auch Mißverständnisse über die Grenzen direkter Demokratie auslösen.

Wo diese Grenzen gezogen werden sollen, steht zur politischen Diskussion. Daß es solche Grenzen gibt und geben muß, das sollte aber nicht in Frage gestellt werden.

Literatur

- Adamovich, Ludwig/ Bernd-Christian Funk/
Gerhart Holzinger (1997/1998) *Österreichisches Staatsrecht*, 2 Bände. Wien.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*.
New Haven.
- Marko, Joseph/ Klaus Poier (1997) „Die Verfassungssysteme der Bundesländer. Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie.“ In: Herbert Dachs et al. (Hg.) *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 3. Auflage. Wien, 817–832.
- Möckli, Silvano (1994) *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*. Bern.
- Pelinka, Anton (1998) *Austria. Out of the Shadow of the Past*. Boulder.
- Riker, William H. (1982) *Liberalism against Populism*. San Francisco.
- Schmidt, Manfred G. (1997) *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 2. Auflage. Opladen.
- Schumpeter, Joseph A. (1972) *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern.