

Wozu brauchte man Direkte Demokratie?

Wege zu demokratische Reformen

Theo Schiller 2008

Erste Illustrationen

- British Columbia/Canada:
1916 Einführung des Frauenstimmrechts
durch Referendum
- 1988: Chile
Referendumsmehrheit gegen Pinochet

A. Entstehungskonstellationen

1. Fragestellung:
 - DD – Konsequenz der Volkssouveränität
 - Jedoch: DD nicht überall verwirklicht
 - Verhältnis Repräs. Demokratie ./.. Direkte Demokratie: Spannung oder Ergänzung ?

 - Unter welchen Konstellationen kann DD entstehen?
 - Gleichzeitig mit Repräs. Dem.?
Oder als Korrektur?
Oder als Entwicklungsprozess?

2. Modelle

(a) Konfliktmodell:

DD erwächst aus Konfliktdynamik

Herrschaftsgruppe vs. relativ homogenem „Volk“

Institutionelle Zusatzbedingung:

DD-Entstehung nur wahrscheinlich

* mit allgemeinem Wahlrecht

* mit wahldemokratisch-repräsent. Regierung

(Andernfalls werden politische Prozessverbesserungen vom allgemeinen Wahlrecht bzw. Beseitigung bremsender Institutionen, z. B. zweite Kammer, erwartet).

Systemspannung RD / DD ausgeprägt

DD als Korrektiv / Starke Nutzung

(b) Systemwechsel-Modell:

DD entsteht im gleichzeitit mit RD im Systemwechsel zum Demokratiesystem insgesamt

(im Rahmen eines revolution. Umbruchs oder Systemzusammenbruchs

oder Reformumschwungs zur Demokratie -

z. B. 1918, 1945, 1989)

Volkssouveränität, Propagierung gegen Vergangenheit

Institutionelle Spannung Repr. D. / DD schwächer, schwache Ergänzungsfunktion,

evtl. Potential

- (c) Unabhängigkeitsmodell
Volkssouveränität,
Homogenität/Mobilisierung gegen externe Herrschaft
DD als Mobilisierungsinstrument

- d) Restkategorie: langwierige Reform
Elemente vorhanden,
fragmentarische, zufällige Entwicklungskonstellationen

B. Entwicklungsbeispiele

- Schweiz
- US-Bundesstaaten
- Uruguay
- Territorialreferenden, Staatszugehörigkeit, nationale Unabhängigkeit
- Post-diktatorische Demokratisierung (1945 ff.)
- Post-kommunistische Demokratisierung (1989 ff.)

B-1: Schweiz

Hintergrund:

- a) Konfessionskonflikt
- b) ökonomisch-sozialer Konflikt
liberales Großbürgertum (Industrie, Handel, Finanz, Transport)
vs. Bauern, selbständiges Kleinbürgertum, Arbeiterschaft (Demokratische Bewegung)
- 1848 Obligat. Verfassungsreferendum
- DD als Sicherung gegen Oligarchie in Kantonen
- 1872/1874 Verfassungsrevision Bund:
Fakult. Referendum Sicherung geg. Bundesdominanz

B-2. US-Bundesstaaten (Initiativrechte)

Zuerst eingeführt

- 1898 South Dakota
- 1900 Utah
- 1902 Oregon
- 1905/12 Nevada
- 1906 Montana
- 1907 Oklahoma
- 1908 Maine
- 1908 Missouri
- 1908/13 Michigan
- 1910 Colorado

Häufigster Gebrauch

(Abstimmungen 1904 -2002)

- 1902 Oregon (325)
- 1911 California (270)
- 1910 Colorado (183)
- 1914 North Dakota (168)
- 1911 Arizona (154)

Konflikthintergrund

Populist Movement, Progressive Movement

- Konfliktstruktur:
Farmer, Handwerker, Arbeiter vs.
Großkapitalisten (Bergbau, Banken, Eisenbahnen,
Telegraphen/Telefon, Elektrizität usw.)
- Korrupte Parteimaschinen, gekaufte Abgeordnete
- Hauptforderungen:
 - Vorwahlen, Direktwahl US-Senatoren, neutraler öff. Dienst,
 - öffentliche Bankenkontrolle
 - Besteuerung von Großunternehmen
 - öffentliche Versorgungsbetriebe
 - Arbeitsschutz, soziale Sicherung

South Dakota (1898)

Abstimmungen erste 20 Jahre: -1918: 14 (-2002: 48)

Erste 10 Abstimmungsthemen:

1908	Alkoholregulierung	(-)
1912	Vorwahleinführung	(+)
1914	Erweiterung Vorwahlen	(-)
1914	Alkoholregulierung	(-)
1916	Einrichtung Bankenaufsicht	(-)
1916	Vorwahlregelung: Parteiausgaben	(-)
1916	Finanz- und Bankministerium	(-)
1918	Vorwahlregelungen	(+)
1920	Vorwahlregelung	(-)
1922	Verlegung d. Staatsuniversität	(-)

Utah (1900)

Abstimmungen erste 20 Jahre: - 1971: 4 (bis 2002: 18)
(Benutzbares Ausführungsgesetz fehlt bis nach 1945)

Abstimmungsthemen erste 20 Jahre

1952	Sozialhilfeerleichterung	(-)
1958	Pferderennen	(-)
1960	Leistungsprinzip bei Polizeipersonal	(+)
1968	Alkoholregulierung	(-)

Oregon (1902)

Abstimmungen erste 20 Jahre: -1922: 114 (-2002: 318)

Erste 10 Abstimmungsthemen (nur erfolgreiche):

- 1904 Vorwahlen Parteitag
- 1904 Alkoholregulierung (lokale Autonomie)
- 1906 Steuer auf Transportunternehmen (sleep., refriger., oil cars)
- 1906 Steuer auf Express-, Telefon- u. Telegraphenunternehmen
- 1906 Referendumserfordernis für Verfassungsversammlung
- 1906 Kommunale Autonomie für Änderung Gemeindeverfassung
- 1906 Gesetzliche Vergütungsregelung für Staatsdruckerei
- 1906 Initiative und Referendum für lokale Rechtsetzung
- 1906 Verbot des Verschenkens von Eisenbahn-Fahrkarten
- 1908 Abwahlmöglichkeit für öffentliche Ämter (recall)

Nevada (1905/1912)

Abstimmungen erste 20 Jahre: -1925: 2 (-2002: 39)

Abstimmungsthemen erste 20 Jahre:

- Alkoholprohibition (+)
- Scheidungsrecht (-)

Montana (1906)

Abstimmungen erste 20 Jahre: bis 1926: 16 (-2002: 65)

Erste 10 Abstimmungsthemen (nur erfolgreiche):

- 1912 Direktwahl bei Parteinominierungen
- 1912 Begrenzung von Wahlkampfausgaben
- 1912 Volksabstimmung für Senatorenwahl
- 1912 Direkt-Vorwahl für Präsidentenwahl
- 1914 Farmer Loan Bill
- 1918 Regulierung von Chiropraktikern
- 1920 Fabriksteuer für Universitätsfinanzierung
- 1920 Staatsanleihen für Gebäude von Bildungseinrichtungen
- 1924 Steuer auf Metallabbau (vs. Amalgamated Copper Co.)
- 1926 Alkoholregulierung

B-3 Uruguay-1

- U. hat umfangreichste DD-Praxis in Lateinamerika
- Reformpräsident Batlle (1903-07, 1911-15) fördert Demokratieentwicklung und Ideen der DD
- Erstes Referendum (ad hoc) über Verfassung 1917 (u.a. Kollegialregierung, Wohlfahrtsstaat, Trennung Staat/Kirche, allg. Wahlrecht, aber noch ohne DD)
- Verfassung 1934: Oblig. Referendum + Bürgerbegehren / Popularinitiative nur für Verfassungsänderungen
- Unterschriftenquorum 20 %

Uruguay-2

- Verfassung 1942: Unterschriftenquorum 20 -> 10 %, Zustimmungsquorum 35 % der Wahlberechtigten
- Verfassung 1967:
Neu: Fakultatives Gesetzesreferendum
Unterschriften-Quorum: 25 %
- [1973-1985 Militärdiktatur]
- 1989: Ausführungsgesetz zum Gesetzes-Referendum
 - Vor-Referendum (2 %): bei Zustimmung von 25 % der Wahlber. (statt Unterschriftensammlung) wird Referendum durchgeführt!

Uruguay-3 - Praxis

- 1934 – 1971 Nur zu Verfassungsänderungen:
Plebiszite 6 , Volksbegehren/-entscheide 4
(meist zu Regierungs- und Staatsorganisation,
aber auch: 1942 Einführung Verhältniswahl +)
- [1973-85 Militärdiktatur]
- 1989 – 2003: Volksabstimmungen 15
 - Plebiszite/Volksentscheide je 4 (zu Verfass. änd.)
 - Fakultative Referenden 7

Uruguay - 4

Themen:

- Gegen Amnestiegesetz (1989),
- Rentenstabilisierung (1989 +, 1994 +),
- gegen Privatisierung öffentl. Unternehmen (1992 +),
- Sicherung Bildungsetat (1994 -),
- Gegen Energiegesetz (1998 -)
- Gegen privates Mobiltelefon-Unternehmen (2002, erfolgreiche Referendumsdrohung)
- Wasser als Grundrecht in Verfassung (2004 +)

B-4: Territorialreferenden

- Z. B. Völkerbundsreferenden nach WK I (um 1920):
 - z. B. Deutschland/Polen (Allenstein, Schlesien)
 - Deutschland/Dänemark (Schleswig)
 - Österreich/Jugoslawien (Klagenfurt, Slowenien)
 - Saarland 1935 (s. auch F/D 1955).
- Z. B. post-koloniale Unabhängigkeit bzw. Zugehörigkeit:
 - Französische Gebiete: 32 Referenden (1958-1961)
 - Britische Gebiete: 37 Referenden (1898-1979),
inkl. Australien sowie Devolution
- z. B. Irland - staatl. Unabhängigkeit (1922, 1937 Verfassg.)
DD als innerer Ausgleichsfaktor (oblig. Verf.referenden)

B-5 Systemwechsel / Demokratie nach 1945

- Länderverfassungen in Deutschland
- Italien: „referendum abrogativo“ (Grundsatz) in Verfassung (AusführungsG erst 1970)
Erstes Referendum 1974: Scheidungsgesetz
Seitdem ca. 60 Referenden
Kontext a) langjährige Parteiendominanz DC
Kontext b) Zerfall/Transformation Parteiensystem 1991 f.

Gemäß Modell zunächst geringe DD-Dynamik

B-6 Systemwechsel / Demokratie nach 1989

- Deutschland, neue Bundesländer
- Osteuropa: Initiative/Referendum in
 - Lettland, Litauen, - Slowakei
 - Mazedonien, Kroatien - Slowenien
 - Ungarn(nicht in Polen, Tschechische Republik, Rumänien, Bulgarien)

Kontext (mit Ausnahme Ungarn):

Staatliche Unabhängigkeit als zusätzlicher Faktor

Mobilisierung nationaler Homogenität stützt Volkssouveränität

DD-Nutzung: Soziale Folgen des Systemwechsels

C– Schlussfolgerungen - 1

- Konfliktmodell: Schweiz, US-Bundesstaaten
- Unabhängigkeitsmodell: Irland
- Modell Systemwechsel:
Demokratisierungen nach 1918, 1945, 1989
Deutschland 1989/90: Transformationschance verpasst
(aber: Teilprozesse können evolutionär wirken)
- Modell Reformentwicklung:
Uruguay, (evtl. Deutschland)

C – Schlussfolgerungen - 2

- Grundmodelle sind historisch nicht beliebig reproduzierbar (Pfadabhängigkeit):
Langfristige Prägung der Kräfteverhältnisse und der politisch-institutionellen Kultur
- Modelle zeigen spezifische Muster der Weiterentwicklung:
 - > Wie wirkt Ausgangskonstellation nach?
 - > Wird Spannung RD / DD reproduziert?
 - > Homogenitäts- oder Konfliktkonzept?
 - > Instrumente, Instrum.-entwicklung?

C – Schlussfolgerungen - 3

- **Konfliktmodell: dynamische Entwicklung**
Konfliktmuster selbsttragend,
Weiterentwicklung der Instrumente,
Kontroll- und Artikulationsfunktion für Minderheiten
- **Systemwechsel-Modell: geringe Dynamik**
Ausgangsproblem (autoritäre Herrschaft) verblasst
RD als Institutionenstruktur + Elitenstruktur dominiert über DD
Instrumentenentwicklung stagniert
- **Unabhängigkeitsmodell: Stagnationstendenz**
Homogenitätsmythos
evtl. Verfassungsrang für Unabhängigkeitsbündnis
Instrumente mit hohen Verfahrenshürden laufen leer
- **Möglich: Funktionswandel von DD-Instrumenten**