

Wenn sich somit über die Thesen des Verfassers trefflich streiten läßt, so ist das nicht etwa ein Mangel, sondern ein entschiedener Vorzug seiner Arbeit. Die Arbeit ist gründlich in der Materialsammlung, klar in den inhaltlichen Aussagen, unaufgeregt und gut lesbar in der Darstellung, sie ist, kurz gesagt, gut.

Bochum

Karlheinz Muscheler

Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie. Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel – Genf/München 1999. XIV, 238 S.

Ortega y Gasset schrieb in seinem Opus „Der Aufstand der Massen“ (deutsche Übersetzung 1931): „Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär“. Dabei übersah Ortega y Gasset noch einen weiteren Faktor, der durchaus geeignet ist, das „Heil der Demokratien“ zu beeinflussen: Die direkte Demokratie. Sie hatte schon zur damaligen Zeit eine erhebliche Verbreitung, so in den Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in der Weimarer Republik und in der Schweiz. Freilich bedarf der Begriff der direkten Demokratie der Klarstellung, es handelt sich nämlich stets um eine Mischung von Elementen der direkten mit der repräsentativen Demokratie, weshalb genauer von halbdirekter Demokratie zu sprechen ist. Die rein direkte Demokratie, wie sie etwa Rousseau vorschwebte, ist zwar in kleinen städtischen Gemeinwesen denkbar, fällt aber heute als ein realisierbares Regierungsmodell für große Staaten aus praktischen Gründen außer Betracht.

Die drei St. Galler Ökonomen Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz unternehmen es, die ökonomischen und politischen Vorteile der direkten Demokratie nach empirisch-evidenten Kriterien zu belegen. Nach der These der Autoren führt die direkte Demokratie im Vergleich zu dem politischen System der reinen Repräsentation zu ökonomisch und politisch effizienteren Lösungen. Das Buch ist deshalb von besonderem Interesse, weil es die direkte Demokratie aus der Sicht nicht etwa von Staatsrechtlern oder Politikwissenschaftlern, sondern von Ökonomen beurteilt. Diese andere Sichtweise ist zum einen eine wertvolle Bereicherung der Literatur, denn sie erlaubt einen neuen Zugang. Zum andern treten die drei Autoren der von mehreren Ökonomen vertretenen These entgegen, die direkte Demokratie wirke sich innovationshemmend aus und behinderte die Schweiz im globalen Wettbewerb (S. Borner/H. Rentsch [Hrsg.], Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? 1997). Von dieser Warte aus ist es verständlich, daß die drei Autoren der verbreiteten Forderung nach dem Abbau der direktdemokratischen Rechte widersprechen und im Gegenteil den Ausbau der Volksrechte auf Bundesebene fordern.

Ihre These untermauern die Autoren mittels verschiedener Argumente. Zunächst halten sie den Bürger in der halbdirekten Demokratie notwendigerweise für viel besser informiert. Denn Parlament und Regierung hätten wesentliche Anreize, Sachinformationen bereitzustellen und umgekehrt hätten die Stimmbürger in der direkten Demokratie zusätzlich Anlaß, sich über politische Angelegenheiten zu informieren (S. 59). Die Verfasser halten zusätzlich dafür, daß die Institutionen der direkten Demokratie die bestehende Sachkompetenz in der Bevölkerung besser nutzen, wodurch die Akzeptanz der getroffenen politischen Entscheidungen erhöht

werde. Dieses letztere Argument erweist sich als blauäugig. Die allfällige Sachkompetenz der Stimmbevölkerung kann sich auch in der halbdirekten Demokratie in einem blossen Ja-Nein ausdrücken, denn die halbdirekte Demokratie muß notwendigerweise das Ideal der Selbstregierung des Volkes auf relativ „grobschlächtige“ Verfahren im Ja-Nein-Stil reduzieren. Der bloß allfällige Sachverstand wird damit auf grobe Kanäle gelenkt und von ihm bleibt kaum etwas übrig. Die Parlamentarier seien – so führen die Verfasser weiter aus – zwar Spezialisten und dadurch ebenfalls gut informiert. Sie seien indessen hauptsächlich als Interessenvertreter tätig, was bedeute, daß sie systematisch von den Interessen der Bevölkerung abwichen, um für sich und ihre Klientel Sondervorteile herauszuholen. In der direkten Demokratie müssten die Vorschläge der Spezialisten noch zusätzlich die Zustimmung der Bevölkerung erreichen und seien deshalb sachgemäßer. Hier ist einzuwenden, daß es die „Interessen der Bevölkerung“ gar nicht gibt und daß es sehr wohl zweckmäßig ist, daß im Parlament die Vertreter der verschiedensten Interessen Einsitz haben. Denn die Bevölkerung gliedert sich in verschiedene Gruppen, die ihre Interessen auf ihre Parlamentarier bündeln.

Weitere Argumente, die für die halbdirekte Demokratie sprechen, betreffen die Staatsfinanzen und hier die stärkere Anbindung des staatlichen Ausgabenverhaltens an die Präferenzen der Stimmbürger. Damit erweist sich die direkte Demokratie als ein effizientes Mittel, um die politische Haltung einer Mehrheit der Stimmberechtigten hinsichtlich Staatsverschuldung durchzusetzen. Die Autoren vergleichen zu diesem Zweck die Budgets von Gemeinden mit und ohne direkte Demokratie in Finanzsachen und kommen zum überraschenden Ergebnis, daß in Gemeinden mit direkter Demokratie die Ausgaben pro Kopf um 20,5% geringer sind als in Gemeinden ohne direkte Demokratie (S. 85). Die Stimmbürger gehen danach mit ihrem eigenen Steuergeld offensichtlich sparsamer um als ihre gewählten Vertreter. Eine weitere Folge der direkten Demokratie in Finanzangelegenheiten besteht nach Kirchgässner, Feld und Savioz darin, daß in Kantonen mit direkter Demokratie im Durchschnitt etwa 30% weniger Steuern hinterzogen werden als in Kantonen, die keine solchen Rechte kennen. Das belege sehr deutlich, daß die direkte Demokratie zu einer höheren Steuermoral beitrage. Gemeinden mit direkter Demokratie hätten überdies eine signifikant tiefere öffentliche Schuld als Gemeinden ohne direkte Demokratie. Die Autoren führen zu Recht an, daß die Situation einer Gemeinde nicht auf jene des Bundes übertragen werden kann, da man sich als Gemeindegewohner der Gemeindesteuerbelastung leicht durch Wegzug entziehen kann. Dabei sei es umso bemerkenswerter, dass auf Gemeindeebene ein solches Ausweichen in weit geringerem Maße erfolge, wenn die Bürger direkte Mitwirkungsrechte bezüglich der öffentlichen Finanzen haben (S. 98). Es liegt auf der Hand, daß die Verfasser für den schweizerischen Bund die Einführung eines vollumfänglichen Finanzreferendums vorschlagen. In der Tat ist dieses Argument empirisch untermauert: Gegner dieses Vorschlags müßten daher die Augen vor diesen Tatsachen verschließen oder den eigenen persönlichen Vorteil vor Augen haben. Es ist allerdings interessant, daß die Stimmberechtigten in der Schweiz die Einführung des Finanzreferendums schon mehrfach abgelehnt haben.

Das Buch beschäftigt sich nun allerdings nicht allein mit den schweizerischen Erfahrungen, sondern zieht auch jene der Vereinigten Staaten heran und kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Von besonderem Wert ist außerdem das Kapitel über die direkte

Demokratie in der Weimarer Republik. In der Bundesrepublik Deutschland ist das am häufigsten verwendete Argument gegen die direkte Demokratie auf Bundesebene gerade die angeblich schlechte Erfahrung in der Weimarer Zeit. Dabei ist es bemerkenswert, daß in der Zeit von 1945 bis 1948 entsprechende Aussagen noch völlig fehlen. Erst im Parlamentarischen Rat wurde diese Ansicht geäußert, wobei der spätere Bundespräsident Theodor Heuss einen wesentlich Anteil daran haben dürfte. Die Autoren legen historisch sehr überzeugend dar, daß das Weimarer System der direkten Demokratie nicht mit dem schweizerischen Modell verglichen werden kann. In der Weimarer Republik spielte die direkte Demokratie eine höchst untergeordnete Rolle. Ein Volksentscheid wurde lediglich in acht Fällen angestrebt, davon gelangten nur drei in das Stadium des Unterschriftensammelns und abgestimmt wurde nur über zwei. Das Verfahren der Weimarer Verfassung war durch äußerst hohe Quoten belastet, namentlich mußte die Stimmbeteiligung 50% übersteigen, damit ein Volksentscheid verbindlich werden konnte. Die Volksentscheide in der Weimarer Republik waren keine Ursache für die Krise, vielmehr deren Ausdruck. Daß die Nationalsozialisten letztlich alles propagandistisch zu nutzen suchten, kann nicht etwa den Institutionen, wie etwa der direkten Demokratie, angelastet werden. Von daher ist das Scheitern der Weimarer Demokratie mit ihrem Instrument des Volksentscheids kein grundsätzlicher Einwand gegen die Einführung der direkten Demokratie.

Den Vorwurf der mangelnden politischen Führung in der direkten Demokratie halten die Verfasser für einen verschleierte Herrschaftsversuch von partikulären Interessen. Es ist nämlich in keiner Regierung möglich, einseitig bestimmte politische und wirtschaftliche Interessen zu vertreten. Die Regierungen sind mehr oder weniger immer auf eine maßvolle mittlere politische Linie angewiesen, wenn sie längerfristig überleben wollen.

Schließlich schlagen die Autoren einen maßvollen Ausbau der direkten Demokratie auf der Ebene des Bundes vor. So solle die Gesetzesinitiative eingeführt werden, damit die Verfassung nicht zu sehr mit Detailregelungen aufgebläht werde. Dieser Grund ist freilich mehr als fraglich; die fehlende Gesetzesinitiative kann gerade nicht für das sog. Aufblähen der Bundesverfassung von 1874 verantwortlich gemacht werden. Denn nur außerordentlich wenige Bestimmungen waren die Folge angenommener Volksinitiativen. Vielmehr ist die Anreicherung mit Details eine Folge der vereinbarten politischen Kompromisse, was auch in der ausländischen Verfassungsgebung zu beobachten ist. Nach den Autoren sollte auch das Finanzreferendum eingeführt werden. Ferner wenden sich diese mit guten Gründen gegen die sog. „Maulkorbinitiative“, welche die Frist zwischen Einreichung eines Volksbegehrens und der Abstimmung auf sechs Monate verkürzt und das Parlament jeglicher Stellungnahme beraubt.

Die Autoren wenden sich von ihrem sehr breiten und gründlich recherchierten Ansatz her nicht nur an die schweizerische Öffentlichkeit, sondern schlagen den Ausbau der direkten Demokratie generell vor. Das Buch dürfte daher gerade für die politisch und historisch interessierten Leser in Deutschland und Österreich von besonderem Interesse sein. Es ist aus einer praktischen und empirischen Sicht als ein verdienstvolles Unterfangen zu werten, daß der Idee der direkten Demokratie derart fundiert und gut begründet eine Lanze gebrochen wird. Aus theoretischer Sicht sind die dargelegten Bewertungsmaßstäbe (S. 8–11) für die Frage der Richtigkeit politischer

Entscheidungen als dürftig zu beurteilen. Man kann allerdings in einem empirischen Werk nicht erwarten, daß eines der schwierigsten Probleme der politischen Philosophie vorweg, gewissermaßen als ein Nebenprodukt, gelöst wird. Teilt der Leser die wertmäßigen Voraussetzungen der Autoren, so ist das Werk ein fundiertes und überzeugendes Argumentarium für die direkte Demokratie.

Bern

Andreas Kley

Karl-Heinz Pieper, Palais im Park. Vom Erbgroßherzoglichen Palais zum Bundesgerichtshof in Karlsruhe (= Juristische Studiengesellschaft 240). C. F. Müller, Heidelberg 1999, X, 75 S.

Die beeindruckenden Justizpaläste, die im 19. Jahrhundert für die obersten Gerichte europäischer Staaten im Stil der Zeit errichtet wurden, verstanden sich als Herrschaftsarchitektur, die Macht und Stärke des Rechts zum Ausdruck bringen sollte, spiegelten aber auch das Selbstgefühl des liberalen Bürgertums wider, das Recht und Justiz als Palladium bürgerlicher Freiheit betrachtete. Als besonders gelungen galt der Wiener Justizpalast, dem Zeitgenossen attestierten, daß er Anmut mit Würde verband. Als 1950 der Deutsche Bundestag Karlsruhe zum Sitz des Bundesgerichtshofs bestimmte, dachte man – anders als beim Bundesverfassungsgericht – nicht daran, einen auf die Bedürfnisse des Gerichts zugeschnittenen Neubau zu errichten. Das oberste ordentliche Gericht der Bundesrepublik Deutschland wurde vielmehr in einem privaten Palais in der Karlsruher Herrenstraße untergebracht, das Ende des 19. Jahrhunderts für den Sohn des Großherzogs von Baden erbaut wurde. Dabei ist es geblieben. Die Wiedervereinigung bot die Chance, das Reichsgerichtsgebäude in Leipzig zu beziehen, in dem das oberste deutsche Gericht bis 1945 sein Domizil hatte. Der Bundesgerichtshof lehnte jedoch den Umzug ab. In den letzten Jahren wurde das Erbgroßherzogliche Palais, das nun den Bundesgerichtshof auf Dauer beherbergt, zum 50jährigen Bestehen des Gerichtshofs gründlich renoviert, so daß die alte Pracht des Palais, das nach den Worten seines Präsidenten Geiß für den Bundesgerichtshof „hohe emotionale Relevanz“ hat, wiederhergestellt ist. Für einen Erweiterungsbau, der u. a. die große juristische Bibliothek aufnehmen soll, wurde der Grundstein gelegt.

Karl-Heinz Pieper ist dafür zu danken, daß nunmehr eine ausführliche Beschreibung des Palais und seiner Geschichte vorliegt. Zunächst geht der Autor auf den Architekten Josef Daum (1837–1919) ein, der sich zunächst durch den Bau von Geschäfts- und Privathäusern einen Namen machte, aber auch kommunale Bauaufträge ausführte, 1886 Ehrendoktor der Karlsruher Technischen Hochschule wurde und ein Jahr später die Leitung der Oberbaudirektion des Großherzogtums übernahm. Zu den von ihm erbauten Gebäuden gehört das Karlsruher Oberlandesgericht. Um das Erbgroßherzogliche Palais, das dem herrschenden Historismus entsprechend im Neobarock errichtet wurde, kam es zu heftigen Auseinandersetzungen, die zur Versetzung des „badischen Baugewaltigen“ in den Ruhestand führten. Professor Friedrich Ratzel (1869–1906) führte das Werk fort, wobei auf sein Konto vornehmlich die innere Ausgestaltung des Gebäudes ging.

Im Mittelpunkt der Schilderung steht eine konkrete, in die Einzelheiten gehende Rekonstruktion des Palais, seiner Räume und seiner Nebengebäude. Die Grundrisse und vor allem die zahlreichen Fotos insbesondere der Säle geben ein plastisches Bild.