

Reformbedürftige Demokratie?

von

Ständeratspräsident Prof. Dr. René Rhinow

Vortrag anlässlich des Behördenjubiläums „200 Jahre Demokratie in Riehen“

vom 23. Oktober 1999

I. Einleitende Bemerkungen

200 Jahre Demokratie in Riehen – was liegt näher, als sich in einer Festansprache mit der Demokratie auseinanderzusetzen?

Sie werden es mir sicher nachsehen, dass ich nicht speziell auf die Demokratie in Riehen eingehen werde, sondern einige allgemeine Betrachtungen zur schweizerischen Demokratie und den Reformbedarf auf Bundesebene anstelle.

Vorerst aber gratuliere ich Ihnen, Ihnen allen, liebe Riehenerinnen und Riehener, Ihnen als Mitglieder der jublierenden Behörden, besonders aber auch den Organisatoren dieser Feier zu Ihrem Mut. Warum? Weil Sie ein Behördenjubiläum, eine Feier, die sich auf den Gemeinderat und den Wohnerrat bezieht, mit „200 Jahre Demokratie in Riehen“ überschrieben haben.

Denn von vielen Schweizern und Schweizerinnen wird die Staatsform der Demokratie auf die hier eingerichtete und gelebte Form der Demokratie reduziert – auf eine Demokratie also mit ausgebauten direktdemokratischen Partizipationsrechten.

Dass – weltweit gesehen – die Schweiz diesbezüglich nicht den Normalfall der Demokratie darstellt, sondern einen Sonderfall, verstärkt den Glauben an die schicksalhafte demokratische Berufung unseres Landes, eben eine echte Demokratie, ja die Demokratie schlechthin zu sein.

Aber auch unsere Demokratie besteht nicht nur aus Volksrechten, sondern auch aus einem Ensemble von demokratisch legitimierten Behörden, auf denen die Hauptlast der zu treffenden Entscheidungen liegt. Sie beruht auf einem freiheitlich verfassten Gemeinwesen, auf stützenden gesellschaftlichen Einrichtungen wie Parteien und Medien sowie vor allem auch auf einer demokratischen Gesinnung des Volkes.

Auffällig ist, dass unsere Institutionen auf Bundesebene, *Parlament und Regierung*, unser Zweikammersystem mit National- und Ständerat, unsere siebenköpfige Kollegialregierung ohne eigentliche Präsidentialfunktion, seit 1848 praktisch unverändert überdauert haben.

Demgegenüber ist der junge Bundesstaat *plebiszitär bescheiden* angetreten. Die Volksrechte (mit Ausnahmen) wurden erst später, ab 1874, eingeführt. So paradox es klingen mag: Die für die Identität der Schweiz als grundlegend empfundenen Volksrechte sind jüngeren Datums, als die in ihrer Bedeutung zurückgestuften Institutionen Parlament und Regierung.

Die Volksrechte haben aber massgeblich zur Entwicklung unserer Konkordanzdemokratie beigetragen. Vor allem das Referendum förderte die Integration von Minderheiten in die politischen Machtstrukturen – zuerst die Katholisch-Konservativen, dann die Sozialdemokraten, später und auch vorübergehend andere Gruppierungen

Die Bedingungen, unter denen die Volksrechte ausgebaut wurden, haben sich seither ihrerseits gewaltig verändert. (Stichworte sind: hochkomplexer Sozial- und Dienstleistungsstaat, Gewichtsverlagerung vom Gesetzgeber hin zur Verwaltung, „Chaotisierung der Politik“, Internationalisierung der Politik, zunehmende Bedeutung von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen, Parteien als Verlierer dieser Entwicklung).

Unsere Demokratie ist zudem im Grunde genommen eine *introvertierte* oder *binnenorientierte Einrichtung*. Sie gedieh in einem vielfältigen Land, das seit Marignano und bis vor kurzem keine eigentliche Aussenpolitik betrieb, den Blick mehr nach innen als nach aussen richtete und sich deshalb vor allem mit sich selbst beschäftigen konnte – und als fragiler „Vielvölkerstaat“ auch *musste!*

Vor allem die *Entwicklung unserer Volksrechte* ist nur vor dem Hintergrund dieser Binnenorientierung zu verstehen. Volksrechte brauchen Zeit; sie lösen Lernprozesse aus, die auf eine gewisse Dauer angelegt sind. Sie verlangen Überzeugungsarbeit durch die Behörden. Sie sind auch fehlerfreundlich: Was heute nicht gelingt, gelingt später, in kleineren Schritten, mit mehreren Anläufen.

Unsere Demokratie ist schliesslich stark geprägt durch Strukturen, die *Machtbrechung und Machtteilung* zum dominanten Zielwert erheben. In einem Bundesstaat, der Vielfalt widerspiegeln, Minderheiten schützen und integrieren, Autonomie und Differenz anerkennen soll, wurden die Behörden nicht primär auf Handlungsfähigkeit, auf die Sicherstellung einer entschlossenen Führung hin angelegt. Heute aber wird diese *fehlende Entschlossenheit* beklagt, der mangelnde Führungswille kritisiert. Dabei wird oft übersehen, dass viele Handlungsschwächen institutionell angelegt und verankert sind und nicht – oder jedenfalls nicht nur – den Amtsträgern angelastet werden können.

II. Aktuelle Tendenzen unserer Referendumsdemokratie

1. Wachsender Gebrauch der Volksrechte

Ich beginne mit der Feststellung, dass sich der *Anwendungsbereich des Referendums*, also die Zahl der referendumpflichtigen Erlasse im Verlauf der Jahrzehnte kontinuierlich und der *Gebrauch der Volksrechte* in letzter Zeit stark erhöht hat.

Mitverantwortlich dafür ist einerseits das *Anwachsen von Konsensproblemen* – oder, umgekehrt formuliert - die Zunahme der Konflikthanfälligkeit politischer Vorlagen, wegen des Wertewandels, wegen der Besitzstandsmentalität, wegen Modernisierungsängsten auch, die Reformen tendenziell im Wege stehen.

Andererseits sind die sog. *Opportunitätskosten* der Volksrechte, ist der Aufwand für die Ergriffung eines Referendum oder für die Lancierung einer Initiative, laufend gesunken, nicht nur wegen des immer kleineren prozentualen Quorums der Unterschriftenzahlen vom letzten Jahrhundert bis heute (von 7,8 auf 2,2 Prozent bei Initiativen und von 4,8 auf 1,1 Prozent bei Referenden), sondern auch wegen der massiv verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten (die allerdings auf ausreichende Ressourcen angewiesen sind).

Dabei hat sich auch die *Partizipationsquote* bei Urnengängen während langer Zeit kontinuierlich verringert. Und die Parteien werden zunehmend überfordert, den hohen Abstimmungsrythmus zu meistern.

Trotzdem „greifen“ die Volksrechte nicht richtig: *Wichtige Staatsakte* stehen den Volksrechten *nicht offen*, sei es, weil politische Entscheidungen in anderer als in Gesetzesform ergehen, sei es, weil sie nicht mehr autonom, landesintern getroffen werden können.

2. Tendenz zur Verhandlungsdemokratie

Der Gebrauch der Volksrechte als Drohinstrumente, vor allem im Vorverfahren der Gesetzgebung und namentlich durch Interessenorganisationen, haben die Entscheidungsprozesse zweitens immer mehr in *Verhandlungsprozesse* verwandelt.

Auf diesem Weg hat das Gewicht der Interessenorganisation stark zugenommen: sie gehören zum Kreis der politischen Akteure, auch wenn sie sich in der Öffentlichkeit gerne ausklammern und von der sog. *classe politique* abzugrenzen suchen. Überhaupt ist der Begriff der „*classe politique*“ in unserer Demokratie ein „Unbegriff“, denn zu ihr zählen alle sich engagierenden und partizipierenden Bürger und Organisationen.

Verhandlungsprozesse aber brauchen Zeit, wirken oft lähmend und bremsend. Denn alle müssen beteiligt werden, möglichst alle Interessen sollen Berücksichtigung finden – mit der

Folge, dass unsere Entscheidungsprozesse lange dauern, oft auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verharren und nicht selten den Mut zu Innovation und Risiko vermissen lassen.

3. Anforderungen an den Meinungsbildungsprozess

Volksrechte stehen drittens nur am Anfang eines Willensbildungsprozesses (so die Initiative) oder an dessen Ende (so beim Referendum). Sie finden ihre Legitimation aber nur dann, wenn der *Willensbildungsprozess* selbst aus *fairen Verfahren der Information*, des politischen Dialoges und des Meinungs austausches besteht.

Dieser Aspekt wird oft verkannt oder vergessen, wenn nur von Volks"rechten", Unterschriftenzahlen, von Referendumstypen oder von den Volksabstimmungen als solches die Rede ist.

Eine Volksabstimmung erhält und findet ihre Legitimation nicht allein durch ihren Vollzug, sondern auch weil sie einen Vorgang abschliesst, in welchem sich mündige, verantwortliche Bürger und Bürgerinnen eine sachlich-fundierte, rationale, zwar durchaus auch eine emotional geprägte, aber nicht *nur* „emotional“ geprägte Meinung über eine behördliche Vorlage bilden können.

Ein Blick in die heutige Abstimmungsrealität wirft diesbezüglich einige Fragen auf, offenbart jedenfalls gewaltige Veränderungen: der Vorrang der *Medien*, insbesondere des bereits erwähnten Leitmediums Fernsehen, die wachsende Bedeutung finanzieller Ressourcen im PR-gesteuerten Abstimmungskampf, welche auffällig kontrastiert mit der sinkenden Bedeutung meinungsbildender kontradiktorischer Versammlungen.

4. Internationalisierung und Demokratieverlust

Wie verhält sich unsere Referendumsdemokratie mit der Globalisierung und Internationalisierung der Politik? Hier stellen sich verschiedene und gravierende Fragen

Einmal: Lässt sie uns Zeit zu den vorhin erwähnten verschiedenen Anläufen, oder besser; lässt „man“ uns Zeit, lassen uns unsere Partner in befreundeten Staaten oder Organisationen Zeit, unseren Weg zu suchen, ja lassen uns die *Umstände* die erforderliche Zeit? Oder trifft hier das Wort *Gorbatschows* zu, dass von der Geschichte bestraft werde, wer zu spät komme?

Die Ablehnung eines ausgehandelten Staatsvertrages etwa öffnet in aller Regel keinen Weg zur Nachbesserung, zu zweiten, modifizierten Anläufen, bei multilateralen Abkommen sowieso nicht.

Volksentscheide können hier eine schicksalhafte, ja u.U. irreversible Bedeutung erhalten.

Welche Anforderungen müssen an solche Entscheidungen gestellt werden?

Es stellt sich aber auch die berechtigte Frage, ob mit der *Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse* ein Verlust an direkter Demokratie einhergehe.

Daran ist richtig, dass jegliche *Einschränkung staatlicher Autonomie*, etwa durch den Abschluss von Staatsverträgen oder durch den Beitritt zu supranationalen Organisationen, auch zur Begrenzung des nationalen Gestaltungsspielraums führt. Dies gilt aber für alle Entscheidungsorgane, nicht nur für das Volk.

Richtig ist auch, dass in aussenpolitischen Verhandlungs- und Beschlussverfahren das Gewicht der Regierung eher gestärkt, oder jedenfalls weniger geschwächt wird als dasjenige von Parlament und Volk.

Hier sind Lösungen zu suchen, die es gestatten, die demokratische Legitimation zu stärken.

Doch zu fragen ist, was denn die Alternative zu dieser Entwicklung sein kann. Zunehmende Internationalisierung politischer Beschlüsse ist ja die *Folge der Internationalisierung der Probleme*, des wachsenden Kooperations- und Integrationsbedarfes; sie ist nicht willkürlicher oder mutwilliger Selbstzweck. Rechtliche Autonomie aber, die sich zunehmend darin erschöpft, sog. autonom nachzuvollziehen, was andere beschlossen haben, stärkt die Demokratie nicht.

Dem Autonomieverlust steht aber ein Gewinn an Mitwirkung und Mitbestimmung auf der höheren Ebene gegenüber.

Die Gefahr besteht, dass die Demokratie unter dem beruhigenden Deckmantel formaler Entscheidungskompetenz zur „scheinsouveränen Nachvollzugsdemokratie“ wird – nicht gerade eine ermutigende Vision für unsere Volksrechte, die doch dann und nur dann ihre volle Rechtfertigung besitzen, wenn das Volk auch inhaltlich frei über die Annahme oder Verwerfung von Vorlagen befinden kann.

5. Beschränkte Leistungsfähigkeit von Parlament und Regierung

Fragen der Demokratiereform müssen sich auch auf unsere Institutionen erstrecken, die Bundesversammlung und den Bundesrat, ja indirekt auch auf das Bundesgericht.

Es ist für unsere Demokratie nicht nur wichtig, wie die Volksrechte ausgestaltet sind, sondern auch, wie funktionsfähig sich Parlament und Regierung erweisen, ob sie in der Lage sind, ihre Führungs-, Leitungs- und Entscheidungsfunktionen wahrzunehmen.

Doch im Bewusstsein unseres Volkes stehen diese Aspekte wie einleitend erwähnt kaum im Vordergrund.

An der überholten Vorstellung einer Bundesversammlung als *Milizparlament* wird beharrlich festgehalten, obwohl diese längst zum Halbberufsparlament mit Tendenz zur Vollprofessionalisierung geworden ist.

Diese Entwicklung Richtung Berufsparlament trifft freilich nur für die *Aufgabenseite* zu, für die zu erfüllenden Funktionen der Teilhabe an Staatsleitung und Aussenpolitik, an Gesetzgebung, Finanzgewalt und Verwaltungsaufsicht – sowie – bei uns besonders wichtig – für die Wahl der Regierung.

Doch die *Infrastruktur* des Parlamentes, die Honorierung und Arbeitsweise der Parlamentsmitglieder sind – trotz aller minimalen Verbesserungen – immer noch vom Milizprinzip beherrscht. Entsprechende zaghafte Reformen wurden vom Volk bekanntlich vor sieben Jahren deutlich abgelehnt.

Dass der Bundesrat an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angelangt ist, ja diese schon beträchtlich überschritten hat, verdichtet sich langsam aber sicher zu einer Überzeugung, die in breiten politischen Kreisen geteilt wird – neuerdings sogar im Bundesrat selbst. Doch von der Einsicht führt ein langer, beschwerlicher Weg zur erfolgreichen Tat, zur Reform.

Vor allem ist hier zu bedenken, dass jede Revision das Nadelöhr der Volksabstimmung passieren muss.

IV. Reformbedürftige Demokratie

1. Allgemeines

Die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass sich die schweizerische Demokratie nicht nur in einem umwälzenden, ihr quasi aufgezwungenen Wandel befindet, sondern dass sie auch aktiv und zielorientiert verwandelt werden soll und werden muss.

Verwandeln heisst Reform der *Volksrechte*, Reform des *Parlamentes*, Reform der *Regierung*, auch Reform der *Justiz*, und damit verbunden Reform der *Entscheidungsprozesse* insgesamt.

Im Rahmen der Parlamentsreform 1991 und der Totalrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes 1995 wurden – wie erwähnt – bescheidene Änderungen unterhalb der Verfassungsstufe realisiert (insbesondere eine verbesserte Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik und Basisschritte zur Verwaltungsreform).

Nun stehen im Rahmen des Verfahrens der Verfassungsrevision Reformen an, die sich auf Volksrechte, Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht erstrecken, erstreckt haben oder künftig erstrecken sollen.

Mit der von Volk und Ständen am 18. April dieses Jahres angenommenen neuen Bundesverfassung sind einzelne Anliegen oder Ausschnitte aus der *Parlamentsreform verwirklicht worden*. In einem gesonderten Reformpaket hätte es anschliessend um eine eigentliche Reform der *Volksrechte gehen sollen, doch* hat der Nationalrat – und ihm widerwillig folgend der Ständerat - leider vor dieser Aufgabe kapituliert.

Ein weiteres Paket „*Justizreform*“ ist soeben von der Bundesversammlung in amputierter Form verabschiedet worden.

Abschliessend möchte ich nun in einem groben Überblick auf einzelne Reformbereiche eingehen. Es geht mir vor allem darum, *Zielwerte* und Grundprobleme zu thematisieren.

2. Zur Reform der Volksrechte

Ich beginne mit den *Volksrechten*. Diese sollen sicherstellen,

- dass erstens *qualifizierte Minderheiten* des Volkes Themen auf die politische Traktandenliste setzen und dem Volk direkt Anstösse und Anträge unterbreiten können,
- dass zweitens das Volk obligatorisch oder auf Veranlassung einer qualifizierten Minderheit hin *wichtige Staatsakte gutheissen oder ablehnen* kann,
- dass drittens der *Wille des Volkes unverfälscht* zum Ausdruck gelangt, auch unter den gegenwärtigen Kommunikationsbedingungen, und
- dass dabei aber viertens die *Grenzen übergeordneten Rechts* oder der *rechtlichen Spielregeln* eingehalten werden.

Zu diskutieren ist demzufolge etwa, wie *gross* jeweils diese qualifizierten *Minderheiten* des Volkes sein sollen, die mit Volksinitiative oder Referendum das ganze Volk zum Entscheid aufrufen können – und, ob es auch parlamentarische Minderheiten, ja sogar Mehrheiten oder eine Minderheit von Kantonen sein können.

Zu diskutieren ist, welche *Staatsakte*, also welche Entscheidungen dem Referendum unterstehen sollen: Neben Gesetzen auch Verwaltungsakte und Ausgabenbeschlüsse, alle Staatsverträge oder nur ein nach bestimmten Kriterien eingegrenzter Teil davon?

Zu diskutieren ist auch, wo und wie die *völkerrechtlichen Schranken des Initiativrechts* zu ziehen sind, gerade in einer Zeit, in der die Schweiz alles daran setzen muss, dass sie auf internationaler Ebene ein berechenbarer und verlässlicher Vertragspartner und ein glaubwürdiges Glied in der Völkergemeinschaft bleibt oder wieder wird.

3. Zur Parlamentsreform

Im Rahmen der Parlamentsreform erscheint das Zweikammersystem zur Zeit weitgehend unangefochten. Indes wird immer wieder die Zusammensetzung des Ständerates in Frage gestellt, sei es, weil die pro Kanton entfallenden zwei Sitze (für Halbkantone ein Sitz) je nach Kantonsgrösse differenziert berechnet werden sollen (zwischen 1-3 Sitzen), sei es aber auch, weil verlangt wird, die Kantone seien besser durch Mitglieder ihrer Regierung im Stöckli vertreten.

Wichtiger scheinen mir aber auch hier andere *Grundfragen* zu sein: Wie kann es dem Parlament gelingen, die wesentlichen politischen *Entscheidungen* in diesem Land *sach- und zeitgerecht zu fällen* und zu *legitimieren*, seinen Anteil an der Staatsleitung und der Ausenpolitik kompetent wahrzunehmen, seinen Wahl-, Steuerungs-, Evaluations- und Aufsichtsfunktionen gerecht zu werden?

Kann dies erreicht werden unter den Bedingungen des Zweikammersystems, des unter der Milizideologie verdeckten Halbberufsparlamentes?

Letztlich kann deshalb der Grundfrage nicht ausgewichen werden, ob sich längerfristig die *Strukturen den Funktionen* oder umgekehrt die *Funktionen den Strukturen anpassen* sollen. Also ob die Funktionen im Entscheidungsprozess auf die Verhältnisse und Möglichkeiten des nebenamtlichen, bescheiden unterstützten und entschädigten Parlamentes zugeschnitten (und das heisst im Klartext: zurückgenommen) werden sollen – oder ob die Arbeitsbedingungen auf die Erfüllung der Funktionen der „obersten Gewalt des Bundes“ (Art. 91 BV) ausgerichtet sind. Und ob wir bereit sind, den Preis dafür zu bezahlen.

So oder so ist letztlich das Verhältnis zum Bundesrat, sind also die *Beziehungen zwischen beiden Gewalten und Organen* angesprochen.

Im Rahmen der Aktualisierung der Bundesverfassung war der *Reformansatz bedeutend bescheidener*, deswegen aber keineswegs bedeutungslos. Es ging etwa

- um das Abschneiden *alter Zöpfe* (z.B. sind künftig Geistliche in den Nationalrat wählbar),
- um parlamentsinterne *Strukturanpassungen* (wie etwa die Stärkung der Ratspräsidien oder die Delegation von Aufgaben an parlamentarische Kommissionen zur abschliessenden Erledigung),
- um die Neuregelung und Klarstellung von Rechtsetzungskompetenzen und Rechtssetzungsformen (Gesetzesbegriff!), sowie auch

- um andere Aspekte des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat (verstärkte Mitwirkung in der Aussenpolitik, Auftrag als neues Instrument des Parlamentes, etc.).

4. Zur Regierungsreform

Abschliessend soll noch ein Blick auf die *Regierungsreform* geworfen werden. Der Bundesrat hat nun, nach vielen Jahren des Zögerns und auch halbherziger Reformbereitschaft, die Zeichen offenbar erkannt und Reformwillen bekundet. Im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens über die Staatsleitungsreform hatte er zwei Vorschläge unterbreitet, die beide die Struktur der Regierung, also des Bundesrates, betroffen haben.

Ein erstes Modell sieht vor, namentlich das Präsidium des Bundesrates zu stärken. Dazu soll der neu auf zwei Jahre gewählte Bundespräsident mehr Leitungsbefugnisse erhalten und mit einem Präsidialdepartement unterstützt sowie das Kollegium um ein oder maximal zwei Mitglieder erweitert werden.

Ein zweites Modell besteht aus einer zweistufigen Regierung, wobei ein fünfköpfiger Bundesrat die strategische Ebene bilden würde. Die ihnen unterstellten Minister würden innerhalb der - im Grundsatz nach wie vor von den Bundesräten geleiteten - Departemente besonders geschaffene Verwaltungsabteilungen (Ministerien) für wichtige Aufgabengebiete führen. Deren Wahl erfolgte durch den Bundesrat, aber sie müssen von der Bundesversammlung bestätigt werden.

Der Bundesrat hat sich kürzlich im Sinne eines Grundsatzentscheides für die zweite Variante entschieden, und Aufträge zur weiteren Bearbeitung erteilt.

Ziel der Regierungsreform muss jedenfalls sein, die *strategische* Führung auszubauen, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen und die Einheitlichkeit und Geschlossenheit des Regierungshandelns zu verbessern – und dies alles unter Wahrung von Integration, Akzeptanz und demokratischer Legitimation des Führungsorgans.

Dabei stellen sich *zwei Grundfragen*, die miteinander verbunden sind:

Die erste Frage lautet: Wie halten wir es mit dem *Kollegialprinzip*? Wollen wir weiterhin, jedenfalls auf der strategischen Ebene, eine kollegiale Führung, oder sollten wir übergehen zu einem starken Präsidium mit politischer Führungsverantwortung?

Die zweite Frage betrifft die eigenartige *Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip*. Sollen die Mitglieder der Regierung wie bisher gleichzeitig je ein Departement führen? Oder soll die strategische Kollegialebene von dieser Leitungsfunktion entbunden werden, um effektiv Zeit für das Regierungshandeln zu gewinnen?

Je nach Beantwortung dieser beiden Grundfragen kann die neue Regierung tendenziell eher in die Breite oder in die Tiefe entfaltet werden:

- *In die Breite* würde bedeuten, dass das Führungsgremium vergrößert und die präsidiale Leitungsfunktion verstärkt wird. Dieses Modell käme einer Annäherung an ein Kabinettsystem gleich wie es in den parlamentarischen Demokratien üblich ist. Jeder Bundesrat könnte weiterhin eine Departement leiten..
- Eine Regierungsreform *in die Tiefe* führt zur zweistufigen Regierung, mit einer strategischen und einer operativen Führungsebene. Hier könnte auf der oberen Ebene das Kollegialprinzip beibehalten werden. Die Departemente oder Ministerien müssten aber von unterstellten Regierungsmitgliedern geführt werden.

V. Schlussbemerkungen

Hier muss ich meinen Überblick über Grundfragen und einzelne Aspekte der Demokratiereform abbrechen. Im Sinne einer Bilanz sei festgehalten, dass zwar das schweizerische politische System als solches nicht zur Diskussion steht, dass aber alle seine Elemente und Institutionen reformbedürftig erscheinen: die Volksrechte, das Parlament und die Regierung. Zu lange haben wir diese Aufgabe vor uns hingeschoben. Zu wenig ernst haben wir die deutlichen Zeichen der Veränderung, und immer mehr auch der Überforderung nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Auch hier gilt der Satz, dass, wer in der Substanz erhalten will, Reformen realisieren muss. Unsere Demokratie jedenfalls hätte es verdient.

Inhaltsübersicht

I.	Einleitende Bemerkungen	1
II.	Aktuelle Tendenzen unserer Referendumsdemokratie	3
	1. Wachsender Gebrauch der Volksrechte	3
	2. Tendenz zur Verhandlungsdemokratie	3
	3. Anforderungen an den Meinungsbildungsprozess	4
	4. Internationalisierung und Demokratieverlust	4
	5. Beschränkte Leistungsfähigkeit von Parlament und Regierung	5
IV.	Reformbedürftige Demokratie	6
	1. Allgemeines	6
	2. Zur Reform der Volksrechte	7
	3. Zur Parlamentsreform	8
	4. Zur Regierungsreform	9
V.	Schlussbemerkungen	10