

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a world map or a network.

# Direkte Demokratie

## Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht

**WOLFGANG MERKEL**  
März 2014

- Die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie – Wahlen, Parteien und Parlamente – haben an Integrations- und Überzeugungskraft verloren. Volksabstimmungen könnten die Vertrauens- und Partizipationslücke schließen helfen. Stimmt diese in der Theorie stimmige Vermutung auch in der Praxis?
- Partizipationsebene: Empirische Beobachtungen im internationalen Vergleich zeigen, dass die Beteiligungsraten bei Volksabstimmungen meist erheblich hinter der Teilnahme an nationalen Parlamentswahlen zurückbleiben. Wenn eine Beteiligung von 25–49 Prozent und Ja-Stimmen von 13–24 Prozent genügen, um ein Abstimmungsergebnis zum allgemeinen Gesetz werden zu lassen, wird die demokratische Legitimationsbasis dünn.
- Soziale Selektion: Es ist empirisch eindeutig, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen eine größere soziale Schieflage aufweisen als allgemeine Wahlen. Die unteren Schichten und Frauen sind unter-, die besser Gestellten und Männer erheblich überrepräsentiert.
- Politikergebnisse: Volksabstimmungen tendieren dazu, die Steuern zu senken, die Staats- und Sozialausgaben zu reduzieren und in kulturellen Fragen zu Lasten von Minderheiten zu gehen. Sie sind reine Mehrheitsentscheidungen. Verhandlung, Deliberation und Kompromiss sind ihnen, anders als parlamentarischen Entscheidungen, fremd.
- Dies desavouiert Volksabstimmungen nicht von vornherein. Immerhin bieten sie zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten, die eine Mehrzahl der Bürger befürworten und stärken damit das demokratische Gesamtsystem. Allerdings bestehen Volksabstimmungen nur dann den Legitimationstest, wenn sie hohe Beteiligungs- und niedrige soziale Selektionsraten aufweisen.



# Inhalt

<b>1. Theorie</b>	<b>2</b>
1.1 Einleitung	2
1.2 Volksabstimmungen in der Politischen Theorie	3
1.3 Begriffe, Konzepte, Verfahren	5
1.4 Die Quorumsfrage	8
<b>2. Empirie</b>	<b>11</b>
2.1 Wer beteiligt sich und wie viele beteiligen sich?	11
2.2 Volk, Parteien, Regierung und Opposition: Wer dominiert?	14
2.3 Ergebnismuster von Volksabstimmungen: konservativ oder progressiv?	16
2.4 Demokratieeffekte: Mehr Demokratie wagen?	18
2.5 Fazit	20
<b>Literatur</b>	<b>23</b>



# 1. Theorie

## 1.1 Einleitung<sup>1</sup>

Ein Gespenst geht um und lässt sich nicht mehr vertreiben: das Gespenst der Demokratiekrise. Es hat sich eingenistet in den theoretischen Diskursen von Philosophie, Politikwissenschaft und Soziologie, beschäftigt die Medien landauf, landab; und selbst unter den politischen Eliten verbreitet sich die Ansicht: Es steht nicht zum Besten mit der Demokratie. Colin Crouch (2004) hat erfolgreich den Begriff der Postdemokratie in die Welt der Essays und öffentlichen Debatten eingebracht. Die Demokratie, so Crouch, könnte ihre beste Zeit hinter sich haben und nähert sich als postdemokratischer Hybrid langsam wieder den elitär exklusiven Strukturen und Verfahren vordemokratischer Zeiten. Hier ist nicht der Platz, diese Debatte weiterzuführen.<sup>2</sup> Wohl aber gilt es anzumerken, dass selbst die maßvollere empirische Politikforschung staatenübergreifend Schwächen, Defizite und Krisenphänomene auf drei fundamentalen Ebenen der Demokratie ausmacht:

- *Partizipationsebene.*<sup>3</sup> Die Wahlbeteiligung ist in West- wie Osteuropa rückläufig: im Westen leichter, im Osten dramatischer. Das untere Drittel der Gesellschaft steigt zunehmend aus der politischen Beteiligung aus. Anspruchsvollere Beteiligungsformen wie Volksabstimmungen, Mitgliedschaften in Parteien und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, deliberative Bürgerkomitees, Petitionen und Demonstrationen erreichen nur Minderheiten. Je anspruchsvoller die Partizipationsform, umso größer ist die soziale Selektion.
- *Repräsentationsebene.* Die zentralen Institutionen der repräsentativen Demokratie verlieren an Vertrauen. Das gilt für die Parlamente, aber vor allem für die politischen

Parteien. Letzteren entziehen die Bürger<sup>4</sup> massenhaft das Vertrauen (vgl. Eurobarometer), Mitglieder verlassen die Parteien oder sterben weg. Die mitgliedschaftliche Vergreisung der Parteien ist weit fortgeschritten. In Parlamenten sind heute zwar mehr Frauen und ethnische Minderheiten vertreten als noch vor 50 Jahren, doch komplexere Studien der substanziellen Interessenrepräsentation zeigen, dass auch in Parlamenten die Interessen der höheren Schichten besser vertreten werden als jene des unteren Drittels der Gesellschaft.<sup>5</sup>

- *Regierungsebene.* Nationale Parlamente und Regierungen haben in Zeiten der Globalisierung, Deregulierung und fortgeschrittenen europäischen Integration an Macht verloren. Experten und Bürger fragen: Wer regiert eigentlich im 21. Jahrhundert? Sind es noch unsere gewählten und damit legitimierten Regierungen oder sind es internationale Märkte, Zentralbanken, Bürokraten und supranationale Regime?

Bei diesen realen oder auch nur wahrgenommenen Krisenerscheinungen und Entmächtigungen der repräsentativen Demokratie verwundert es nicht, dass die Debatte um mehr direkte Demokratie wieder in Fahrt gekommen ist. Dies gilt insbesondere für jene Länder, die wie Deutschland auf den zentral- bzw. bundesstaatlichen Ebenen über keine direktdemokratischen Instrumente der Volksabstimmung verfügen. Der Ruf wird lauter, das Volk stärker und direkter an der Gesetzgebung zu beteiligen. Dies sollte aber nicht nur wie bisher auf kommunaler und regionaler (Länder-)Ebene geschehen, sondern in erster Linie auf zentralstaatlicher Ebene, wo politische Entscheidungen von weit größerer Tragweite getroffen werden. Jüngster Ausdruck war im Juni 2013 der erneute Versuch der SPD-Bundestagsfraktion, einen Gesetzesentwurf »über Abstimmungen des Bundesvolkes (Bundesabstimmungsgesetz)«<sup>6</sup> einzubringen. Eine solche Initiative entspricht durchaus dem verbreiteten Wunsch der Bürger nach mehr politischer Mitsprache jenseits von Wahlen und Parteien. Unter den Parteien selbst gibt es in Deutschland ein auch für Europa typisches Muster:<sup>7</sup> Die Parteien links der Mitte befürworten mehr

1. Dieses Papier entstand unter Mitarbeit von Lea Heyne, Aleksandra Kulesza, Cristoph Mayer, Clara Steinke. In einer Langfassung der Studie wurden von meinen Mitarbeitern Fallstudien erstellt zur Schweiz, zu Italien, Polen, Kalifornien, Bayern und Hamburg.

2. Mit der Frage, ob die Krise der Demokratie eine Erfindung der Theoretiker und Medien ist oder ob es empirisch feste Evidenzen für eine solche Krise gibt und in welchem Bereichen sie verläuft, beschäftigt sich zurzeit ein großes empirisches Forschungsprojekt zur Krise der Demokratie am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (vgl. Merkel 2014).

3. Im Folgenden verwende ich den Terminus Volksabstimmung als übergreifenden Begriff, der alle unterschiedlichen Formen von Referenden einschließt. Bisweilen wird Referendum synonym zu Volksabstimmung verwendet.

4. Im Folgenden wird auf die stilistisch nicht durchzuhaltende Benennung beider Geschlechter bei allen nur denkbar handelnden Personen verzichtet. Es versteht sich von selbst, dass immer beide Geschlechter gleichberechtigt berücksichtigt werden.

5. Vgl. Lehmann, Regel, Schlote (2014) (i.E.).

6. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13874.

7. Eine Ausnahme bildet hier sicherlich die Schweiz, in der alle Parteien ein breites Spektrum von Volksabstimmungen bejahen. Die Tatsache, dass



Möglichkeiten direkter Demokratie über unterschiedliche Varianten der Volksabstimmung, während konservative und christdemokratische Parteien diesen eher skeptisch gegenüberstehen. So auch in der Bundesrepublik, wo die Linke, die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und sogar die FPD die Einführung von »Abstimmungen des Bundesvolkes« befürworten. Es wird im Folgenden zu prüfen sein, ob diese Präferenzen mit inhaltlich programmatischen Vorstellungen der Demokratie im Allgemeinen und materialen Politikinhalten linker Politik im Besonderen übereinstimmen oder auf dem Flugsand idealisierender Politikillusionen gründen.

Konkret sollen in dieser Studie folgende Themenkomplexe behandelt werden:

- Pro- und Contra-Argumente in der Politischen Theorie
- Terminologische und konzeptionelle Klärung unterschiedlicher Referendumsformen
- Beteiligung der Bürger an Referenden: Wer und wie viele beteiligen sich?
- Referendumskampagnen: Wer ist kampagnenfähig?
- Die Rolle von Parteien, Regierung und Opposition
- Referendumsergebnisse: Welche Muster?
- Fazit: Mehr Demokratie wagen?

## 1.2 Volksabstimmungen in der Politischen Theorie

### Pro

In der Politischen Theorie gibt es einen lange bestehenden Traditionsstrang, der die direkte Demokratie als die eigentliche Demokratie auszuweisen sucht. Nach dem Muster des antiken Athens und einiger attischer Stadtstaaten sollen die Bürger selbst entscheiden. Der Volkswille solle sich direkt und unverfälscht in politischen Entscheidungen manifestieren. Damit würde er nicht wie in der repräsentativen Demokratie durch oligarchische Parteien, »entrückte Berufspolitiker« oder intermediäre Parlamente gebrochen werden. Diese in der Neuzeit auf Jean-Jacques Rousseau zurückgehende Argumentation ist keineswegs sofort von

der Hand zu weisen. Das gilt auch für Flächenstaaten, für die Rousseaus identitäre Demokratiekonzeption nicht verfasst wurde. In dieser Tradition war das Ideal nichts weniger als die Selbstgesetzgebung, der direkte Volkswille, die unmittelbare Umsetzung der Volkssouveränität. In der deutschen Verfassungslehre des 20. Jahrhunderts war es insbesondere Carl Schmitt, der für das plebiszitäre Votum des Volkes eintrat und in ihm den eigentlichen »Souveränitätsakt« des Volkes sah (Schmitt 1927: 47). Nun ist Carl Schmitt kein unproblematischer Kronzeuge für partizipationsorientierte Demokratiereformen, was das Argument allerdings zunächst nicht desavouieren soll. Interessant ist anzumerken, dass es anders als im politischen Bereich in der Welt der Politischen Theorie kaum namhafte zeitgenössische Vertreter gibt, die einer Ausweitung der Referendumsdemokratie das Wort reden. Am ehesten sind dies noch die Links-Schmittianer Chantal Mouffe und Ernest Laclau oder Benjamin Barber (1984) in seiner Vision der »strong democracy«. Ansonsten überwiegen skeptische Positionen (Offe 1992; Sartori 1992; Young 1997).

Advokaten der Volksabstimmung loben Vorfeld, Verfahren und den Abstimmungsakt selbst als demokratiefördernd. Den Volksabstimmungen, so die Erwartung, gehen häufig intensive politische Debatten voraus. Die Bürger informieren sich, diskutieren, mischen sich ein, erwerben Kenntnisse und Kompetenzen; sie erlernen das Bürgersein. Aus dieser Perspektive werden Referendumskampagnen zu »Schulen der Demokratie« (Tocqueville) erhöht. Die Idee, dass politische Partizipation »bessere Bürger« hervorbringt, wird neben Tocqueville auch von dem liberalen Philosophen John Stuart Mill betont.

Dieses Argument, so es denn empirisch haltbar ist, wiegt schwer in Zeiten zurückgehender politischer Beteiligung. Es wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass Bürger, die selbst an Entscheidungen direkt beteiligt sind, diese als legitimer erachten und ihnen gegenüber eine größere Folgebereitschaft entwickeln dürften, als wenn die Entscheidungen nur indirekt von den Repräsentanten getroffen werden. In der Schweiz identifizieren sich beispielsweise mehr als 75 Prozent der Bürger mit Sinn und Verfahren der direkten Demokratie – mehr als mit jeder anderen Institution. Von dieser Identifikation strahlen ganz offensichtlich positive Effekte auf das gesamte politische System aus (Longchamp 2002: 302). Damit wächst einer Demokratie mit ausgebauten Volksabstimmungen zusätzliche Legitimität zu.

die CSU in Koalitionsverhandlungen im November 2013 auch ihre Sympathien für nationale Referenden entdeckte, hat viel mit ihrem Wunsch und ihrer Vermutung zu tun, dass die Bürger weitere Integrationsschritte in der EU verhindern werden.

Volksabstimmungen stärken die vertikale Rechenschaftslegung der Regierungen gegenüber den Regierten. Diese wird dann nicht nur *ex post* alle drei, vier oder fünf Jahre über den Wahlakt ausgeübt. Die Regierenden werden gezwungen, auch zwischen den Wahlen in Sachfragen beachtliche Teile des Volkes hinter sich zu bringen. Dies erhöht den Informations- und Erklärungsbedarf der Regierung (*ibid.*). Schon allein die Möglichkeit eines Referendums veranlasst die Regierenden, die Mehrheitspositionen der Bürger zu antizipieren und in parlamentarische Entscheidungen einzubringen.

Die Erwartungen der Befürworter sind hoch. Die Hoffnungen richten sich vor allem auf die Intensivierung demokratischer Partizipation, die Entwicklung von Bürgertugenden, auf Diskurs und Deliberation während der Abstimmungskampagnen sowie auf eine Stärkung der vertikalen Verantwortlichkeit. Die Regierenden würden geradezu institutionell gezwungen, stärker auf die konkreten Präferenzen und Präferenzänderungen der Regierten zu achten. Die Regierten würden im Akt der Selbstgesetzgebung selbst zu Regierenden. In diesem Sinne rechnen Bruno Frey (2003: 20) und seine Kollegen Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) – prominente Vertreter der neoliberalen Politikökonomik – den Volksabstimmungen eine lange Liste von Tugenden zu:

- Politische Outcomes entsprechen den individuellen Präferenzen umso stärker, je mehr direktdemokratische Verfahren ein Land hat;
- Die öffentlichen Ausgaben werden mehr von der Nachfrageseite (d. h. dem Willen der Bürger, Steuern zu zahlen) als von der Angebotsseite (dem Eigeninteresse von Politikern und Bürokraten) bestimmt;
- Die Steuermoral ist umso höher, je mehr die Bürger über Steuern und Ausgaben selbst entscheiden dürfen;
- Das Pro-Kopf-Einkommen der Bürger von Kantonen mit ausgedehnten Referendumsrechten ist höher als in jenen Kantonen mit geringeren direktdemokratischen Rechten;
- Das subjektive Wohlbefinden von Bürgern der Kantone mit vielen direktdemokratischen Verfahren ist systematisch höher als in Kantonen mit weniger direktdemokratischen Rechten. Frey (2003: 20) konstatiert: »Direct democracy raises happiness«;

- Und schließlich: Direktdemokratische Institutionen stärken das Sozialkapital einer Gesellschaft.

Während die neoliberale Politikökonomik die angeblich ausufernden Staatsauf- und Staatsausgaben mit Hilfe von Volksabstimmungen einzudämmen hoffen, setzen einige wenige linke Demokratietheoretiker auf die Hoffnung breiter und direkter politischer Beteiligung durch das Volk selbst.

### Contra

In der Politischen Theorie und der empirischen Demokratieforschung überwiegen außerhalb der Schweiz eher die kritischen Stimmen. Noch unter dem Eindruck des Dritten Reichs und der Weimarer Republik argumentierte Theodor Heuß, der erste (liberale) Präsident der Bundesrepublik Deutschland, dass Volksabstimmungen »Prämien für Demagogen« abwerfen (*zit. nach Schmidt 2008: 349*). Noch knapp 50 Jahre danach sprach der Historiker Michael Stürmer von einem »Fest für Demagogen« (*ibid.: 344*). Letzteres ist wenig kenntnisreich und nimmt keine Notiz von der umfangreichen modernen Forschung zu Referenden und Volksabstimmungen<sup>8</sup>. Im Lichte dieser neueren Forschung ist das altliberale und konservative Argument nicht mehr haltbar, dass Volksabstimmungen zur Polarisierung der Gesellschaft führen und damit die Demokratien destabilisieren. Dies war entgegen der tatsachenwidrig verbreiteten Meinung weder in der Weimarer Republik der Fall, noch gibt es dafür Anhaltspunkte in den referendumsoffenen Demokratien Italiens, Kaliforniens oder der Schweiz.<sup>9</sup>

Theoretisch wenig überzeugend sind Argumente, die wie die Pluralismustheorie Ernst Fraenkel's eine »prinzipielle Strukturwidrigkeit« der direkten und repräsentativen Demokratie behaupten. Eine solche Dichotomie ist unterkomplex und verkennt die Kompatibilitätsreserven,

8. Im Folgenden werde ich immer dann von Volksabstimmungen sprechen, wenn ich mich auf den Oberbegriff aller denkbaren Formen von direkten Volksbefragungen beziehe. Synonym wird bisweilen außerhalb des Schweizer Kontexts wie im englischen Gebrauch der Begriff Referendum verwendet.

9. Anders verhält es sich mit Plebisziten in diktatorischen Regimen (Drittes Reich) oder fragilen und defekten Demokratien wie in Weißrussland (1994, 1995) oder Venezuela (1999 ff.), wo Volksabstimmungen zur Akklamation bestehender autokratischer Verhältnisse oder zur schleichenden Abschaffung demokratischer Rechte instrumentalisiert werden. In Weißrussland waren gerade Referenden zur Verfassungsänderung das Vorspiel zur offenen Diktatur, während sie in Venezuela zu einer hochgradig defekten Demokratie geführt haben.



die repräsentative Demokratien gegenüber direktdemokratischen Elementen bereithalten. Derartig vereinfachte Positionen verhindern den notwendigen vorurteilsfreien Blick auf die Komplementaritätchancen der beiden prototypischen Formen der Demokratie. Direktdemokratische Verfahren sind durchaus mit repräsentativen Verfahren kombinierbar. Realistischerweise werden sie immer nur einen kleinen Teilbereich der allgemeinen Gesetzgebung abdecken. Das gilt selbst für die Schweiz, wo Volksabstimmungen am stärksten ausgebaut sind. Wenn direkte Volksgesetzgebung parlamentarische Gesetzgebung ersetzt, muss legitimierungstheoretisch nachweisbar sein, dass ihr demokratietheoretischer Gehalt jenem parlamentarischer Legislatur mindestens ebenbürtig ist.

Umsichtiger argumentierte da schon Max Weber, für den Volksabstimmungen zwar ungeeignet für »alle einigermaßen verwickelten Gesetze und Ordnungen der inhaltlichen Kultur« waren. Aber trotz seiner generellen Skepsis gegenüber Volksabstimmungen sah der Soziologe Weber diese auch als ein »geeignetes Revisionsmittel« zur Brechung von Entscheidungsblockaden (vgl. Weber 1984[1917]: 344–396). Ganz im Sinne Max Webers formulierte der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf, dass sich Volksabstimmungen im Grunde nur »zur Legitimation einfacher Entscheidungen von großem verfassungspolitischen Gewicht eignen«, nicht aber für komplexe politische Entscheidungen (Scharpf 1998: 164). Skeptischer noch ist der Mainstream der zeitgenössischen Parteienforschung. Ihr Doyen Giovanni Sartori (1992) kritisiert an Volksabstimmungen deren Nullsummencharakter, der keinen Raum für Verhandlung und Kompromiss öffne und deshalb nur Sieger und Verlierer kenne. Volksabstimmungen werden als mehrheitsdemokratische Instrumente begriffen, die gerade Minderheiten benachteiligen, wenn nicht gefährden können. Tocqueville hätte das die Gefahr der »Tyrannei der Mehrheit« genannt. Referendumsgegner fügen hinzu: Tyrannei zufälliger Mehrheiten, die zudem noch erheblichen Stimmungsschwankungen unterliegen. Bisweilen könnten es aber auch tyrannische aktive und organisationsfähige Minderheiten sein, die der nicht mobilisierten Bevölkerungsmehrheit ihre Werte, Meinungen und Weltsicht aufdrängen. Auch das wird zu überprüfen sein.

Im Übrigen argumentieren die Verteidiger der reinen Repräsentationslehre, müsse noch jede Referendumsdemokratie aufgrund der Komplexität der Entscheidungsmaterien an den »Klippen der kognitiven Unfähigkeit«

(Sartori 1992: 37) des Volkes scheitern. Der notwendige Zeitaufwand und die beschränkten kognitiven Ressourcen zur sachangemessenen Durchdringung der Entscheidungsmaterie stehen den Bürgern entweder überhaupt nicht oder nur in sehr unterschiedlichem Maße zur Verfügung. Dies gelte gerade für die vernetzte Politik des 21. Jahrhunderts, in dem die politischen Streitfragen außerordentlich komplex und die Konsequenzen politischer Entscheidungen nur schwer vorhersehbar sind.

Manche dieser Argumente sind einseitig konservativ eingefärbt. Sie befürchten Demagogie wie Polarisierung und betonen die Gefahren für Stabilität, Kompetenz und Effizienz. Andere Einwände stimmen nachdenklicher, wenn sie etwa den Nullsummencharakter direktdemokratischer Volksabstimmungen ansprechen, die Exklusion der Verlierer problematisieren und den Verlust der Inklusionswirkung von Deliberation, Kompromiss und Konsens in demokratischen Entscheidungsverfahren kritisieren (Offe 1992; Lijphart 1999). Bisweilen werden in der Tradition von Tocqueville auch die Versuchungen tyrannischer Mehrheiten auf Kosten des Minderheitenschutzes beschworen. Allerdings ist zu prüfen, ob diese Bedenken eher auf anekdotischen Vorurteilen beruhen denn auf gesicherten empirischen Erkenntnissen. Die Befürworter der direkten Demokratie bestreiten die meisten dieser Urteile und heben die demokratischen Vorteile von Volksabstimmungen hervor.

Um die Debatte zwischen Befürwortern und Kritikern, Optimisten und Pessimisten wirklich gehaltvoll führen zu können, genügt ein erneuter Abgleich der allgemeinen Positionen nicht, selbst wenn er empirisch besser gestützt wäre, als dies in der öffentlichen Diskussion geschieht. Die Argumente müssen vielmehr gerade auf jene Bereiche unserer Demokratien bezogen werden, die sich unter Stress befinden und offensichtlich die ihnen zugedachten demokratischen Funktionen nicht (mehr) hinreichend erfüllen.

### 1.3 Begriffe, Konzepte, Verfahren

Wenn es um konkrete Verfahren und Institutionen der Demokratie geht, gibt es keinen Konsens hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und jeweiligen Bedeutung. Dies gilt selbst für die Begriffe, die diese Institutionen beschreiben. Besonders unübersichtlich ist die Begriffsverwendung bei den Verfahren der direkten Demokratie.



Politikwissenschaftler benutzen die Verfahrensbegriffe der Volksabstimmungen nicht deckungsgleich mit den Staatsrechtlern. Schweizer kennen andere Termini als Deutsche, deren Begriffe sich wiederum davon unterscheiden, wie sie in Italien, Polen oder Kalifornien gebraucht werden. In der Schweiz gibt es auf Bundesebene vier Formen der Volksabstimmung: die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, das obligatorische Gesetzesreferendum oder das fakultative Referendum. In der Bundesrepublik Deutschland werden Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheide und Referenden (Gesetzentwurf der SPD 2013, Bundestagsdrucksache 17/13874) oder auch »volksbegehrtes Referendum« (Oppermann, SPD) unterschieden, ohne dass sie alle in der politischen Realität etabliert wären. Im angelsächsischen Raum wird meist der Begriff Referendum als übergreifender Terminus verwendet – so auch in Italien (v. a.: abrogatives Referendum), Spanien und Frankreich. Frank Decker (2012: 196) spricht bei der von unten ausgelösten Gesetzesinitiative von Volksgesetzgebung, kennt aber ebenso das einfache Referendum, das obligatorische Verfassungsreferendum oder aber auch das konsultative Referendum ohne Bindewirkung für die Regierenden. Der Begriff Plebiszit wird meistens dann verwendet, wenn es durch die Regierung von oben initiiert wird. Im Kontext der schließlichen Legitimation von Verfassungstexten wird das Wort Plebiszit bisweilen auch gebraucht. Insbesondere bei Volksabstimmungen in autokratischen Regimen findet der Begriff Plebiszit Verwendung. Wir werden im Folgenden den Begriff Volksabstimmung als übergreifenden Sammelbegriff verwenden, der alle potenziellen Varianten mit einschließt. In den einzelnen Länderanalysen richten wir unsere Begrifflichkeit an den jeweils in den Ländern gebräuchlichen Begriffen aus.

Hinter den verschiedenen Begriffen stehen höchst unterschiedliche Verfahren. Diese unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf abstimmungsfähige Materien; die Zahl der Unterschriften, die für die Auslösung z. B. einer Volksinitiative erforderlich sind; die Abstimmungsquoten; die Finanzierung einer Volksabstimmungskampagne und ihre Transparenzregeln, die Rolle von (Verfassungs-) Gerichten und Parlamenten. In einer vereinfachten Systematik lassen sich Volksabstimmungen nach drei Kriterien ordnen:

- Wer ist berechtigt, die Volksabstimmung auszulösen: das Volk (bzw. Teile des Volkes), die Regierung oder Teile der Legislative? Ist eine Automatik durch die Verfassung vorgesehen?
- Welche Quoren existieren in den verschiedenen Etappen der Volksabstimmung? Sind diese niedrig oder hoch? Welches können die Begründungskriterien für die Quoren sein?
- Hat das Abstimmungsergebnis bindende oder nur konsultative Wirkung?

Sabine Jung (2001: 96) systematisiert diese typologischen Kriterien übersichtlich in Abbildung 1.

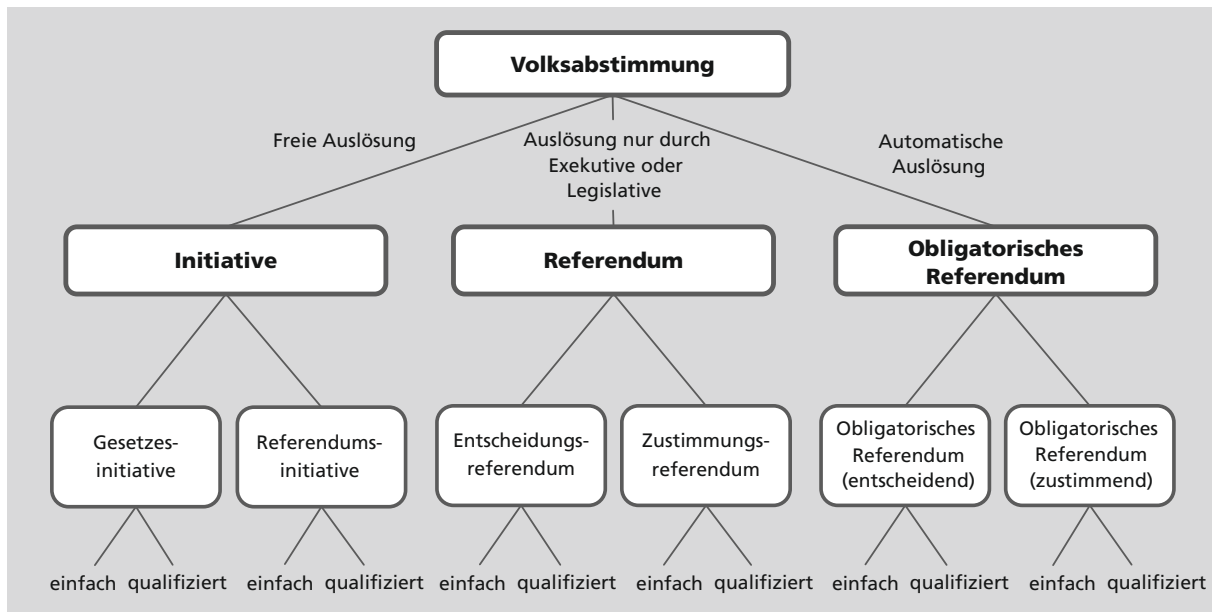
Über das Auslöskriterium können drei grundsätzliche Typen von Volksabstimmungen unterschieden werden: erstens die (Volks-)Initiative (sie kann von gesetzlich definierten Teilmengen des Volkes ausgelöst werden); zweitens das Referendum (es kann von der Regierung, gesetzlich definierten Teilgrößen (Mehrheit oder Minderheit) des Parlaments – Erste oder Zweite Kammer – oder von einer bestimmten Anzahl von Regionalparlamenten ausgelöst werden) (Jung 2001: 90); drittens das obligatorische Referendum, das bei gesetzlich definierten Fragen, vor allem bei Verfassungsänderungen, verpflichtend ausgelöst wird.

Initiativen werden dann noch einmal unterschieden in Gesetzesinitiative und Referendumsinitiative. Das Unterscheidungskriterium ist die Frage, wer die zur Abstimmung stehende Vorlage formuliert, das Volk (Gesetzesinitiative) oder die Regierenden (Referendumsinitiative). Bei Referenden wird unterschieden zwischen Zustimmungs- und Entscheidungsreferenden. Schließlich sind die sechs Subtypen noch einmal zu unterscheiden, und zwar dahingehend, ob einfache oder qualifizierte Mehrheiten für die Entscheidung oder Zustimmung notwendig sind (ibid.: 94). Dies ist eine in sich schlüssige Systematik. Ihre Begrifflichkeit ist dennoch weit davon entfernt, im nationalen wie internationalen Diskurs einheitlich gebraucht zu werden.

Im Hinblick auf die potenziell demokratieverstärkende Wirkung will ich zwei Kriterien näher diskutieren: das Auslösungsrecht und das Quorum sowohl bei der Entscheidung wie auch bei der Auslösung, sofern es sich um eine Volksinitiative handelt.



Abbildung 1: Typologien von Volksabstimmungen



Quelle: Jung (2001: 96), Hornig (2011: 39), leicht modifiziert.

### 1.3.1 Auslösungsmechanismus

Intuitiv oder gar theoretisch-prinzipiell lässt sich argumentieren, dass der größte demokratische Mehrwert dann erzielt wird, wenn das Volk – genauer: kleine Teilmengen des Volkes – dazu berechtigt ist (sind), eine Gesetzesinitiative auszulösen, Gesetze bzw. Gesetzesvorlagen zu revidieren oder selbst als Gesetzgeber aufzutreten. Es würde dann – so die Argumentation – die Regierenden zwingen, sich auch zwischen den Wahlen enger an die Präferenzen der Bürger in konkreten Sachfragen zu halten, anstelle sich auf ihr durch allgemeine Wahlen zustande gekommenes Mandat zu berufen. Wenn eben die Regierung alleine entscheidet, wann sie ein Referendum auslöst, dürfte dies weitgehend nach machttaktischen Kalkülen passieren. Die Regierung würde den Zeitpunkt, das Thema und den Wortlaut bestimmen. Geschieht dies, kann man in der Regel erwarten, dass die Regierung jener Akteur ist, der über die meisten organisatorischen, finanziellen und publizistischen Ressourcen in der Referendumskampagne verfügt. Dann wäre die mitgestaltende oder intervenierende Kraft des Volkes weitgehend eingeschränkt. Was den Bürgern bliebe, wäre aber immerhin noch die plebiszitäre Zustimmung zum Referendumsvorschlag oder seine Verneinung.

Größere Mitwirkung verspricht ein Referendum, das etwa von oppositionellen parlamentarischen Minderheiten ausgelöst wird. Das sieht zunächst wie eine positive zusätzliche Machtkontrolle der Regierung durch die parlamentarische Opposition und das Volk während einer Legislaturperiode aus. Doch dahinter verbirgt sich noch ein anderer Aspekt, der als problematisch in der Legitimationsfrage angesehen werden kann. Die Opposition, die ja per Wahlniederlage das Mandat der oppositionellen Kontrolle für die gesamte Legislatur erhalten hat, schwingt sich nun zum aktiven Politikgestalter, also gewissermaßen zur Regierung auf. Das widerspricht zweifellos dem Gedanken der repräsentativen Demokratie, in der allgemeine, freie und faire Wahlen die letztinstanzliche Legitimationsquelle sind. Einwenden ließe sich, dass die Opposition nur dann erfolgreich die Regierung in einer bestimmten Frage übertrumpfen könne und kann, wenn die Mehrheit des abstimmenden Volkes dies so beglaubigt. Das soll weiter unten bei der Frage der Abstimmung diskutiert werden. Gleichgültig, ob fakultatives oder obligatorisches Referendum, lässt sich *ceteris paribus* festhalten: Je enger das Auslösungsrecht bei der Regierung liegt, umso mehr kann es auch als ein zusätzliches Instrument der Regierenden angesehen werden; je mehr das Auslösungsrecht jenseits der Regierenden angesiedelt ist, umso mehr ließe sich ein potenzieller demo-





kratischer Mehrwert erwarten. Übertrumpft aber dann ein Referendumsergebnis die Position der Regierung oder der Mehrheit des Parlaments, entstehen Legitimationsfragen zwischen parlamentarisch-repräsentativem Mandat und direkter Demokratie.

## 1.4 Die Quorumsfrage

### 1.4.1 Auslösungsrecht und Unterschriftensammlung

Das Auslösungsrecht eines Referendums ist an gewisse Quoren gebunden, gleichgültig, ob es beim Volke oder beim Parlament liegt. Die Problematik soll hier knapp anhand der Volksinitiative diskutiert werden. Umstritten ist, wie hoch ein solches Quorum sein soll. Die unterschiedlichen Quoren zwischen Staaten, ja schon die unterschiedlichen Regelungen etwa der Bundesländer und Kommunen in Deutschland zeigen deutlich, dass es keinen Konsens gibt und vermutlich auch kein richtiges Maß, wohl auch keine klaren Bemessungskriterien zu Rate gezogen werden (Steinberg 2013: 243). Setzt man die Schwelle etwa bei einer Volksinitiative hoch an, wird man innovative Initiativen abschrecken. Zudem würde dann die notwendig hohe Zahl von Stimmen nur selten von einfachen Bürgerinitiativen (»Graswurzeldemokratie«) erbracht werden können, sondern eher eine Domäne von organisations- und finanzstarken Verbänden und Interessengruppen sein. So spricht sowohl aus demokratietheoretischer Sicht wie auch aus der Sicht von linken Parteien einiges gegen ein hohes Quorum für ein Volksbegehren, das einen Volksentscheid auslösen soll. Ebenso sollte die Frist für die Unterschriftensammlung nicht zu kurz angesetzt werden. Allerdings birgt auch dies Nachteile. In der Schweiz waren Ende 2013 14 Volksinitiativen anhängig. Mit nur 100 000 Unterschriften, die in 18 Monaten gesammelt werden können, ist die Hürde relativ niedrig. Insbesondere die rechtspopulistische Schweizer Volkspartei (SVP) benutzt dieses Instrument in den letzten Jahren erfolgreich und bestimmt in einem hohen Maße die politischen Debatten in der Schweiz. Dies hat eine Diskussion ausgelöst, ob das Land nicht geradezu von allen möglichen (und unmöglichen) Initiativen überschwemmt werde und wie dem Einhalt geboten werden könne.

Setzt man das Quorum aber zu niedrig an, wird es allen möglichen, mehr oder weniger relevanten Gruppen gelingen können, solche Initiativen zur Abstimmung zu bringen. Dies ist noch nicht die Tyrannei von kleinen

Minoritäten, aber doch ein Minderheitenprivileg, das gegenüber einem dicken repräsentativen Mandat<sup>10</sup> für parlamentarische Mehrheiten demokratietheoretisch nur schwer zu legitimieren ist. Zu einer wirklichen Tyrannei mobilisierungstarker Minderheiten würde es erst dann, wenn auch niedrige Beteiligungsquoten bei den tatsächlichen Volksabstimmungen für deren allgemeinverbindliche Gültigkeit genügten. Je höher die Differenz zwischen (hohen) Beteiligungsquoten bei allgemeinen Wahlen und (niedrigen) Partizipationsquoten bei gültigen Volksabstimmungen ist, umso größer ist die Legitimationsproblematik.

### 1.4.2 Quoren: Abstimmungsbeteiligung

Hinsichtlich der Volksentscheide gibt es weder ein staatenübergreifendes Muster noch einen Konsens innerhalb und zwischen den einzelnen Territorialebenen für einigermaßen einheitliche Quoren. Exemplarisch dafür steht die Bundesrepublik Deutschland. In den Bundesländern existieren unterschiedliche Quoren für die Einleitung eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheids. Für die Einleitung eines Volksbegehrens reicht die Bandbreite der Quoren von 4 bis 20 Prozent; beim Volksentscheid von 0 bis 50 Prozent. Ähnlich verhält es sich auf der Kommunalebene, wo sich das Spektrum der Quoren für die Einleitung der Volksbegehren von 2 bis 15 Prozent und das der Abstimmungsquoten von 0 bis 30 Prozent erstreckt. Theoretisch interessant ist die Tatsache, dass die Beteiligungsquoten je nach Größe der Kommunen unterschiedlich groß sind. In Nordrhein-Westfalen sind Bürgerentscheide bei Städten mit einer Einwohnerzahl von über 100 000 schon bei einer Zustimmung von 10 Prozent der Stimmberechtigten gültig; in Städten mit zwischen 50 000 und 100 000 Einwohnern bedarf es schon 15 Prozent, und in Gemeinden mit weniger als 50 000 Bürgern sind 20 Prozent der Zustimmungsberechtigten das Quorum (Eisel 2013: 6). Die Entscheidung für unterschiedliche Quoren basiert nicht auf normativ-legitimationstheoretischen Erwägungen, sondern schlicht auf dem pragmatischen Argument, dass sonst Bürgerent-

10. Man kann dann von einem dicken bzw. starken parlamentarischen Mandat ausgehen, wenn in allgemeinen Wahlen eine hohe Beteiligung vorliegt. Dies galt etwa für Deutschland, Österreich oder die skandinavischen Länder in den letzten Jahrzehnten, nicht aber für die Schweiz oder die USA, wo die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei 55 bzw. 45 Prozent lag. Eine niedrige Stimmbeteiligung bei Referenden ist also in einem Legitimitätsvergleich von parlamentarischem und direktdemokratischem Votum für Deutschland und seine Länder mit hoher Beteiligung bei allgemeinen Wahlen problematischer als in der Schweiz und den USA.

scheide in großen Städten nur geringe Erfolgschancen hätten, da dort die Menschen weniger Interesse an Volksentscheiden zeigten. Demokratietheoretisch solider ließe sich freilich argumentieren, dass wenn der Demos ganz offensichtlich ein so geringes Interesse an einem demokratischen Beschlussverfahren hat, man es besser nicht installieren sollte, als es einem sehr kleinen, informierten und privilegierten Teil der Bürger zu überlassen, die kein anderes Mandat als jenes ihrer eigenen Werte und Interessen besitzen. In diesem Sinne sind Volksabstimmungen mit niedrigen Quoren und Beteiligungsraten eher oligarchische<sup>11</sup> als demokratische Verfahren.

Hinter der Quorumsfrage liegt eine normativ-konstitutionell nur schwer zu entscheidende Frage. Diese lautet: Wer ist das Volk, das hier letzten Endes entscheidet? Denn wie immer in der Demokratie ist es auch hier nicht *das* Volk, also alle Bürger, sondern immer nur ein Teil des Volkes, das zu Abstimmungen geht. Dies wirft unmittelbar die nächste Frage auf: Wie groß muss der Teil eines jeweils konkreten Referendumsvolkes sein, das seine Referendumsinitiative allgemeine Gesetzeskraft erhalten darf? Wie repräsentativ soll das Abstimmungsvolk sein? Welche demografischen Kategorien sind dabei zu berücksichtigen? Klasse, Geschlecht, Bildung, Alter? Wie sieht es etwa bei einem abrogativen Referendum (z. B. Italien) aus, wenn ein Gesetz über eine Volksabstimmung zu Fall gebracht werden kann? Der demokratischen Mehrheitslogik entsprechend könnte man argumentieren, dass die Referendumsmehrheit zumindest minimal größer sein müsse als jene parlamentarische Mehrheit, die das Gesetz verabschiedet hat.<sup>12</sup> Aber auch das kann nur eine Faustregel sein, weil Gesetze schon älter sein können und sich die Unterstützungsbasis in der Bevölkerung geändert hat, wie das beim Scheidungs- und Abtreibungsreferendum in Italien in den 1970er Jahren der Fall war. Pragmatisch ließe sich argumentieren, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung an einem solchen Referendum beteiligen müsse und erst dann eine absolute

Mehrheit der Abstimmenden der Referendumsentscheidung Gesetzeskraft geben könne. Das ist zugegebenermaßen eine hohe Hürde, aber nur eine solche Hürde kann verhindern, dass der Legitimationskonflikt zwischen parlamentarischer und direkter Demokratie fahrlässig und einseitig zugunsten kleiner direkter Abstimmungsmehrheiten gelöst wird – Abstimmungsmehrheiten, die weit von einer Volks- bzw. Bürgermehrheit entfernt sein können. Dies wird am ehesten bei Volksinitiativen in der Schweiz verhindert. Dort bedarf es einer doppelten Mehrheit der Abstimmenden (Volksmehr) und der Kantone (Ständemehr).<sup>13</sup> Allerdings gibt es kein Beteiligungsquorum. Es könnten also auch in der Schweiz aus Volksinitiativen Gesetze werden, in denen weniger als ein Viertel der Wahlberechtigten abstimmen. Eine knappe erfolgreiche Mehrheit der Abstimmenden (z.B.: 51 Prozent) würden dann nur noch ca. 13 Prozent der Wahlberechtigten bedeuten. Dies ist, wenn überhaupt, bestenfalls eine dünne demokratische Legitimation für ein allgemeines Gesetz. Hohe Beteiligungsquoten bei der schließlichen Abstimmung werden in Italien, Ungarn, Lettland, Litauen, Slowakei und einigen deutschen Ländern (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland) gefordert (Setälä/Schiller 2012: 250).

In den meisten deutschen Ländern sind die sehr unterschiedlichen Abstimmungsquoten aus einer demokratietheoretischen Perspektive betrachtet zu niedrig angesetzt.<sup>14</sup> In diesem Sinne urteilte im Jahr 2001 auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof, als er über eine durch Volksbegehren und Volksentscheid angestregte Senkung der Quoren zu beraten hatte. Das Quorum für den Bürgerantrag sollte von 6 auf 1,25 Prozent der Stimmberechtigten und das Beteiligungsquorum am Volkentscheid von 14 auf 5 Prozent gesenkt werden (Steinberg 2013: 244). Der Verfassungsgerichtshof lehnte ab, weil sichergestellt werden müsse, dass ein Volksentscheid nicht dem Willensbild des Volkes zuwiderlaufe:

»Dementsprechend fordert das Demokratieprinzip wie der Grundsatz der Volkssouveränität rechtliche Formen zur Abwehr der Gefahr, dass eine nur verhältnismäßig geringe Zahl von Stimmberechtigten Gesetze schaffen oder Neuerungen in ein bestehendes Gesetz aufnehmen kann« (Thüringer Verfassungsgerichtshof 2001, zit. nach Steinberg 2013: 244).

11. Oligarchisch kommt bekanntlich von »oligoi« und »archä«. »Oligoi« bedeutet im Altgriechischen »wenige«. Insofern kann ein Abstimmungsergebnis, das mit 10 Prozent oder auch 20 Prozent Zustimmung der Abstimmungsberechtigten zum Gesetz wird, kaum anders als oligarchisch bezeichnet werden.

12. Das heißt, die Beteiligung der Abstimmenden muss prozentual mindestens so groß sein wie jene Zahl an Bürgern, die durch die siegreich abstimmende Mehrheit im Parlament repräsentiert wird. In Italien bedarf es einer Beteiligung von 50 Prozent plus eine Stimme für die Abstimmung. Das ist der Grund, warum im Zeitraum 1995–2010 viele abrogative Referenden an der relativ hohen Hürde scheiterten, weil die Gegner des Referendums aktiv für eine Wahlenthaltung eingetreten waren (Setälä/Schiller 2012: 252).

13. Beim fakultativen Referendum genügt die einfache Mehrheit.

14. Ausnahmen bilden Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland.



Dem Urteil kann aus demokratietheoretischer Sicht nur zugestimmt werden. Allerdings ist zu bezweifeln, ob die gegenwärtig gültige Quorenregelung verhindern kann, dass eine erstaunlich kleine Minderheit allgemeingültige Gesetze schafft. Eigentlich hätte das thüringische Verfassungsgericht aufgrund seiner eigenen Argumentation auch die gültige Quorenregelung kappen müssen. Auch das thüringische Verfassungsgericht war nicht in der Lage, verfassungstheoretisch klar zu bestimmen, welche Quorumshöhe notwendig ist, um ein allgemeines Gesetz tatsächlich mit einer allgemeinen Legitimität auszustatten.

Volksabstimmungen befinden sich in einem Dilemma. Sind die jeweiligen Quoren sehr niedrig, ist auch die legitimatorische Dignität einer erfolgreichen Abstimmung niedrig; liegen sie sehr hoch, ist die erfolgreiche Anwendung des Instruments selbst gefährdet. Demokratietheoretisch gerechtfertigt erscheint deshalb die Kombination relativ niedriger Quoren für die Auslösung der Volksabstimmung und anspruchsvoll hohe Quoren für die Abstimmung selbst. Erstere erlaubt innovative Initiativen »von unten«, Letzteres garantiert, dass nicht gut mobilisierbare Minderheiten die Mehrheiten majorisieren. Liegen die Beteiligungs- oder Abstimmungsquoren unter den Beteiligungsraten bei allgemeinen Wahlen, respektive jenen Prozentanteilen der Bürger, mit denen die jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten Gesetze verabschieden, bedarf es einer besonderen legitimations-theoretischen Begründung. Allein der Hinweis, dass Abstimmungen zu einzelnen Sachfragen »naturgemäß« weniger Beteiligung finden, mag empirisch richtig sein, taugt aber nicht als legitimatorisches Argument. Im Gegenteil, es legt geradezu einen Teil der Legitimationsproblematik von »Volksgesetzgebung« (Decker 2012) durch Volksentscheide offen, nämlich, dass die direkten Abstimmungsmehrheiten meist sichtbar hinter den repräsentativen Mehrheiten bei parlamentarischen Gesetzesverabschiedungen zurückbleiben.

In föderalen Regierungssystemen wie der Bundesrepublik Deutschland müssten dann bei zustimmungspflichtigen Gesetzen durch den Bundesrat doppelte parlamentarische Mehrheiten berücksichtigt werden. In gewissem Sinne berücksichtigt das der neue Gesetzentwurf zu Volksentscheiden, den die SPD Fraktion im Juni 2013 in den Bundestag eingebracht hat. Dort heißt es:

»Das Vorhaben ist angenommen, wenn es die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.

(1) Zusätzlich muss mindestens ein Viertel der Abstimmungsberechtigten für das Vorhaben gestimmt haben (Zustimmungsquorum).

(2) Ein Gesetzentwurf, der zum Zustandekommen der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist angenommen, wenn die Zahl der Bundesratsstimmen derjenigen Länder, in denen eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen für das Volksbegehren gestimmt hat und das Zustimmungsquorum erreicht worden ist, der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates entspricht. Maßgeblich ist die Zusammensetzung des Bundesrates am Tag der Abstimmung.« (Gesetzentwurf der SPD, Bundestagsdrucksache 17/13874). In diesem Entwurf werden zwar korrekterweise die Länder und der Bundesrat in die Legitimation mit eingebunden. Allerdings bleibt das problematische Faktum, dass die absolute Mehrheit von mindestens 25 Prozent (also schon ab 12,6 %) ein Gesetz beschließen darf. Warum dies so ist, dafür fehlen bisher gute demokratietheoretische Begründungen.

#### 1.4.3 Bindende oder konsultative Wirkung

Prinzipiell lässt sich zwischen Volksabstimmungen unterscheiden, die bindende oder die nur konsultative Wirkung haben. Bei den Abstimmungen mit bindender Wirkung kann unterschieden werden zwischen jenen, die einen Gesetzesvorschlag unmittelbar zum Gesetz machen, und jenen, die ein gültiges Gesetz abrogieren, also für nicht mehr geltend erklären oder dem Parlament den Auftrag zu einem neuen Gesetz geben. Ein Unterschied ist auch zu machen zwischen jenen Referenden, die noch einmal durch ein Verfassungsgericht oder das Parlament auf ihre Verfassungskonformität hin überprüft werden können, und jenen, die als unmittelbarer Ausdruck des Souveräns in Gestalt des Abstimmungsvolkes keiner weiteren Überprüfung oder Revision unterzogen werden dürfen. Dies ist der eine Pol der Verbindlichkeitsachse. Der andere Pol wird von Referenden mit konsultativer Wirkung markiert (u. a. Frankreich, Niederlande, Polen), bei denen es dem Parlament als Gesetzgeber überlassen bleibt, ob es diesen Empfehlungen folgt oder nicht. Allgemein lässt sich formulieren: Je näher die Referendumsverbindlichkeit auf dem Pol der unmittelbaren und nicht mehr zu revidierenden Geltung liegt, umso höher sind die demokratischen Ausgestaltungspflichten bei den jeweiligen Quoren: je unmittelbarer die Gültigkeit, umso höher die Quorumserfordernisse.



## 2. Empirie

### 2.1 Wer beteiligt sich und wie viele beteiligen sich?

Spricht man Volksabstimmungen eine besondere Legitimation zu, weil das Volk direkt abstimmt und seine Präferenzen ungebrochen von Repräsentationsketten zum allgemeinen Gesetz erheben kann, wird vieles davon abhängen, wer eigentlich das Abstimmungsvolk ist. Ist es die Mehrheit der Bürger, also ein hoher Prozentsatz – zumindest über 50 Prozent der Wahlberechtigten –, ist die Legitimation hoch. Ist die Wahlbeteiligung niedrig, wird die Legitimation dünner sein. Je höher die Wahlbeteiligung, umso höher die demokratische Beglaubigung und *vice versa*, so lautet die Legitimationsregel. Partizipation ist also eine legitimatorische Schlüsselkomponente. Höhe und Intensität der Beteiligung sind deshalb nicht unbedeutend, weil direktdemokratischer Gesetzgebung von ihren Befürwortern häufig eine höhere demokratische Dignität zugeschrieben wird als jenen Gesetzen, die vom Parlament verabschiedet werden bzw. in der repräsentativen Demokratie geradezu zwangsläufig in eine legitimatorische Konkurrenz treten. Diese Konkurrenz wird nicht suspendiert mit dem Hinweis, man könne es den besonders aktiven Bürgern nicht verwehren zu entscheiden, nur weil die Mehrheit den Volksabstimmungen meist fernbleibt. Dies wäre ein rein elitendemokratisches Argument. In einer Melange aus avantgardistischen und elitär-Schumpeterianischen Gedanken postuliert etwa ein Vorstandsmitglied von »Mehr Demokratie e.V.«: »Diejenigen also, die zu Hause bleiben und sich nicht beteiligen, vertrauen offensichtlich denen, die ihr Stimmrecht wahrnehmen« (Beck 2013: 1). Dass hier ein elitär-repräsentatives Argument gebraucht wird, scheint dem Kritiker manch repräsentativer Verfahren und Befürworter der direkten Demokratie zu entgehen.

Vergleicht man etwa die Beteiligung an nationalen Volksabstimmungen mit der Partizipation an nationalen Wahlen, so lässt sich rasch eine Differenz erkennen. In fast allen Ländern Westeuropas liegt die Wahlbeteiligung bei Volksabstimmungen unter dem Wert für die nationalen Parlamentswahlen (vgl. Abb. 2 zu Westeuropa). Besonders deutlich zeigt sich das für Westeuropa in Italien, Portugal und Slowenien. Nur in drei der untersuchten Länder übersteigt die Wahlbeteiligung bei Referenden das Niveau der Nationalwahlen minimal (Kanada, Norwegen, Luxemburg). Der Blick auf die Fallzahlen verrät jedoch, Referenden sind in diesen abweichenden Län-

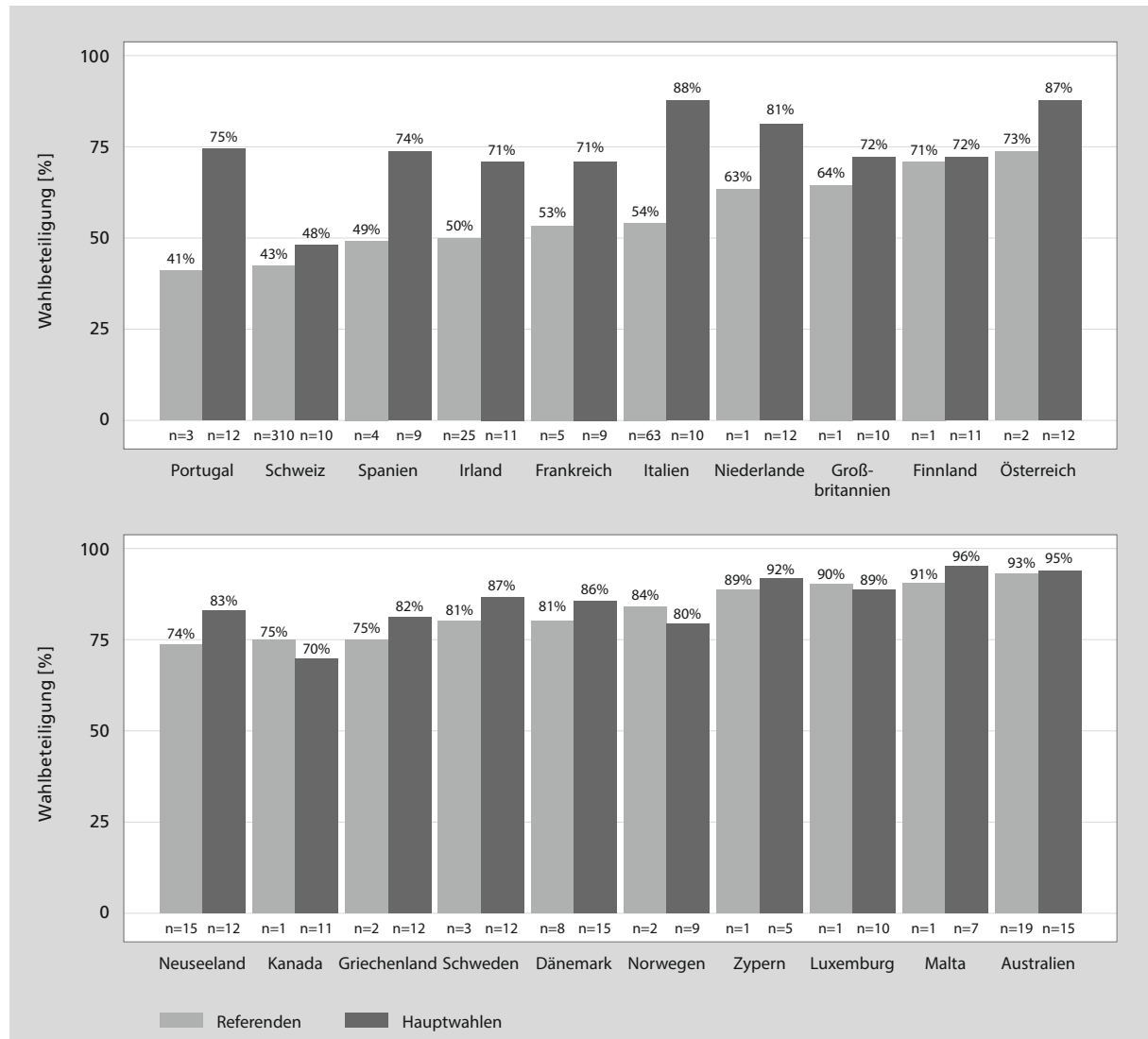
dern ein exzeptionelles Ereignis. Dementsprechend hoch ist die öffentliche Aufmerksamkeit und Beteiligung. Die Referenden in den beiden europäischen Ländern Luxemburg (ein Referendum) und Norwegen (zwei Referenden) befassten sich alle mit Themen zur EU-Integration und nicht mit Volksgesetzgebung in *policy*-Fragen. Die Zahlen deuten vielmehr auf einen anderen Zusammenhang hin: Je häufiger Referenden stattfinden, desto größer ist die Differenz zwischen der Teilnahme an nationalen Wahlen und an Volksentscheiden (vgl. Irland). Eine gewisse Ausnahme bildet die Schweiz. Zwar ist auch dort die durchschnittliche Beteiligung an nationalen Referenden (1990–2007: 43 Prozent) niedriger als bei den Parlamentswahlen im selben Zeitraum (48 Prozent), aber die Differenz ist relativ gering, trotz der Häufigkeit von Referenden. Allerdings lässt sich diese geringe Differenz auch mit der außergewöhnlich niedrigen Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen erklären. Diese wiederum kann teilweise damit erklärt werden, dass die Regierungs-beteiligung der vier großen Parteien nach der sogenannten Zauberformel 2:2:2:1 schon vor den Wahlen feststeht, die Wähler also nicht über die Regierungszusammensetzung entscheiden können (Linder 1999: 66).

Das gleiche Bild ergibt sich für Osteuropa: Die Beteiligungsraten bei Referenden liegen systematisch unter jenen bei Parlamentswahlen. Nur sind in den neuen osteuropäischen Demokratien die Differenzen noch ausgeprägter und dies auf einem generell niedrigeren Partizipationsniveau. Allein in Estland und Kroatien liegen die Beteiligungen an Referenden höher als bei den nationalen Parlamentswahlen. In der Slowakei betrug die Beteiligungsdifferenz 40 Prozent, in Rumänien und Slowenien 30 Prozent. Dies ist ein erheblicher Unterschied. Warum bei solchen Beteiligungsunterschieden Referenden in der Gesetzgebung eine höhere Legitimität zugeschrieben werden sollte als parlamentarischen Verfahren, lässt sich legitimationstheoretisch nicht rechtfertigen. Wenn dann die Beteiligung an Referendumsabstimmungen noch deutlich unter 50 Prozent liegt, ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass nicht das Volk, sondern nur eine Schrumpfversion des Volkes abstimmt.

Die legitimationstheoretische Problematik niedriger Beteiligungsraten würde sich noch verschärfen, wenn das abstimmende Teilvolk auch noch eine soziostrukturell verzerrte Wählerschaft wäre. Aber genau das ist der Fall. Zwar fehlen für die meisten Länder systematische Daten, aber für die Schweiz ist dieser Sachverhalt gut unter-



Abbildung 2: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen und Volksabstimmungen in Westeuropa (1970–2007)



Quelle: Eigene Darstellung (nach WZB und Research Centre on Direct Democracy).

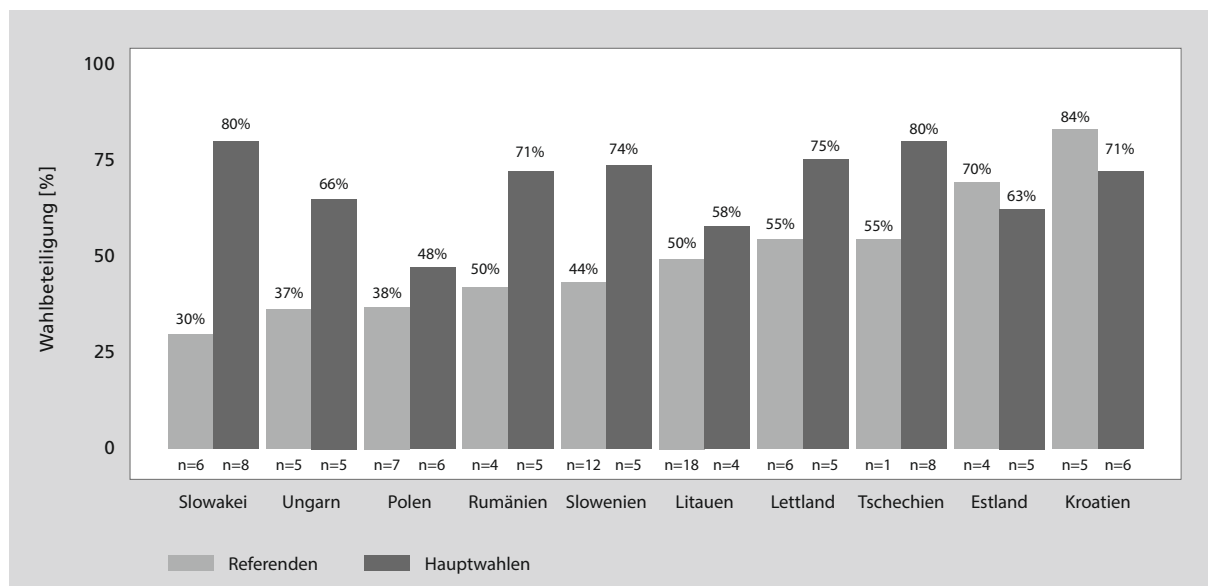
sucht. Die höheren und mittleren Schichten sowie die Männer sind über-, die unteren Schichten und die Frauen unterrepräsentiert. Je geringer die Wahlbeteiligung, so die Faustregel, umso höher die soziale Selektivität zu Ungunsten der unteren Schichten. Damit ist den partizipationsschwächeren Referenden generell eine soziale Asymmetrie eingebaut.

Die stärkste Variable für die Teilnahme an politischen Prozessen und Entscheidungen ganz allgemein ist das politische Interesse. Dieses hängt in hohem Maße vom individuellen Bildungsniveau ab. Je komplexer die Fragen

des Referendumsthemas, umso höher ist der »verborgene Zensus« (Passy 1993, zit. nach Kriesi 2007a: 139). Referenden erfordern spezifische zusätzliche Informationen, die vor allem für die unteren Schichten mit niedrigem Bildungsniveau nur zeitaufwändig zu beschaffen sind. Die vereinfachende Symbolisierung politischer Programme und Positionen durch einzelne Politiker oder Parteien findet überhaupt nicht oder viel weniger statt als in allgemeinen Wahlen. Intensive Kampagnen tragen zwar zu einer höheren Beteiligung bei, aber auch bei dieser zusätzlichen höheren Beteiligung werden überproportional die mittleren und höheren Schichten mobilisiert (Weßels 2014).



Abbildung 3: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen und Volksabstimmungen in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas (1990–2007)



Quelle: Eigene Darstellung (nach WZB und Research Centre on Direct Democracy).

Abstimmungstexte sind oftmals komplex. Auch wenn die Entscheidungsformel auf ein einfaches Ja oder Nein hinausläuft, sind die Folgen für den Laien häufig kaum zu übersehen. Am Beispiel des Volksentscheids über die Rücknahme der Privatisierung des Stromversorgungsbetriebs in Berlin im November 2013 kann gezeigt werden, dass die Entscheidungsmaterie ein relativ hohes Informationsniveau und eine hohe Deutungskompetenz hinsichtlich der Entscheidungskonsequenzen voraussetzte:

»Abgestimmt wird über den Entwurf des Gesetzes ›Gesetz für die demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung in Berlin (Energie VG)«, der im Amtsblatt für Berlin vom 20. September 2013 veröffentlicht ist und im Wesentlichen folgende Zielsetzung hat:

- Errichtung von Stadtwerken als Anstalt öffentlichen Rechts, um Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen und Energieeinsparmöglichkeiten zu nutzen
- Errichtung einer Netzgesellschaft als Anstalt öffentlichen Rechts mit dem Ziel, die Stromnetze zum 1.1.2015 zu übernehmen
- Entgegenwirken von Energiearmut (Energiearmut ist der mangelnde Zugang zu bezahlbaren Energiedienstleistungen)
- Schaffung von demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten durch Direktwahl des Verwaltungsrats, Initiativrecht und Versammlungen.«

Schon der Titel »Gesetz für die demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung« zeigt an, dass mehrere Ziele erreicht werden sollten. Der abstimmende Bürger hatte zu überlegen, ob alle drei Ziele gleichzeitig zu erfüllen sind oder aber Zielkonflikte auftreten können. So könnte etwa eine ökologische Stromversorgung auch unsoziale Konsequenzen haben, weil sich Strom verteuert. Wenn es zudem wie in Kalifornien die Regel ist, gleich über mehrere, bis zu einem Dutzend *propositions* abzustimmen, führt dies häufig zu hohen Entscheidungsanforderungen. Wenn also dem vernünftigen Vorschlag von Referendumsbefürwortern gefolgt wird, Volksentscheide zeitgleich mit allgemeinen Wahlen abzuhalten, um die Beteiligungsquote zu erhöhen, dürfte das dazu führen, dass mehrere Entscheide gleichzeitig vorgelegt würden. Dies wiederum führt zu höheren Informationszumutungen und kognitiven Anforderungen, die wiederum das Risiko erhöhen, dass verstärkt die bildungsfernen Schichten wegbleiben oder aber mit mangelnder Sachkenntnis abgestimmt wird. Wenn also die unteren Schichten von der Abstimmung fernbleiben, mag das nicht nur an einem allgemeinen Desinteresse an der Politik liegen, sondern könnte auch das Kapitulieren vor zu hohen Entscheidungsproblemen sein. Hanspeter Kriesi nennt das die »Selbst-Exklusion« der Inkompetenten.





Kriesi (2002) und Trechsel (1999) schätzen, dass maximal 60 Prozent der Schweizer Bevölkerung die entsprechende Sachverständigkeit haben, um bei den meisten Sachfragen einigermaßen kompetent mitzuentcheiden. 40 Prozent sind dazu nicht in der Lage. Lupia und Johnston (2001: 193) schreiben, mehr als ein Drittel der Bürger in den USA »know nothing of politics«. Im Sinne einer rationalen Politikgestaltung könnte man hoffen, dass diese 40 Prozent nicht abstimmen, was sie auch tatsächlich selten tun. Dies könnte die konservativen Kritiker beruhigen (Sartori 1992), die eine Herrschaft der Inkompetenz fürchten, wenn das ganze Volk abstimmt. Für das Prinzip der politischen Gleichheit, das sich in guten Demokratien keineswegs nur in den legal gleichen Beteiligungsmöglichkeiten widerspiegeln darf, sondern sich auch *de facto* realisieren muss, sind dies jedoch schlechte Nachrichten. Das Abstimmungsvolk spiegelt noch deutlich weniger die soziale Wirklichkeit wider, als dies bei allgemeinen Wahlen der Fall ist.

## 2.2 Volk, Parteien, Regierung und Opposition: Wer dominiert?

Bedingungslose Befürworter von Volksabstimmungen suggerieren, dass das Volk in Referenden entscheidet. Wir haben gezeigt, dass in den meisten Referenden aber nur ein Teil des Volkes abstimmt. Bezieht man noch die soziostrukturelle Analyse der Volksbeteiligungen in die Betrachtung mit ein, lässt sich zeigen, dass es fast immer nur eine sozial verzerrte Schrumpfversion des Volkes ist. Das durchschnittliche Referendumsvolk hat eine soziale Schiefelage. Es sind wie oben dargestellt die Gebildeten, die Informierten, die höheren Schichten und Besserverdienenden der Gesellschaft, die sich überproportional beteiligen. Die unteren Schichten, die sich auch an allgemeinen Wahlen nur unterproportional teilnehmen, bleiben den Volksabstimmungen fast völlig fern. Die gegenwärtige Krankheit der repräsentativen Demokratie, der fortschreitende Ausstieg der unteren Schichten aus der politischen Partizipation, ist bei Volksabstimmungen besonders fortgeschritten. Das vermeintliche Heilmittel gegen Politikverdrossenheit könnte damit für die unteren Schichten zu einer krankheitsbeschleunigenden Überdosis des direktdemokratischen Gegengifts werden.

Aber jenseits des Mythos, dass »das Volk« abstimmt, soll noch ein anderer Stereotyp kritisch durchleuchtet werden. Wer führt eigentlich die Kampagnen? Wer domi-

niert sie? Mit welchen Mitteln? Welche Auswirkungen haben die Kampagnen auf die Referendumsergebnisse?

Es gibt so etwas wie einen Konsens in der Referendumsforschung, dass Kampagnen eine erhebliche Bedeutung für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung haben, die Mobilisierung und Partizipation lenken und eine besondere Relevanz für das Abstimmungsergebnis haben. Die sicherlich naive Idealvorstellung wäre auch hier wieder, die Kampagnen würden von besonders engagierten sozialen Gruppen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und einzelnen Persönlichkeiten angeführt. »Das Volk«, »die Basis« machen den müden Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie Beine. Die Realität in komplexen Gesellschaften sieht freilich anders aus. Die Akteure in Referendumskampagnen sind in aller Regel politische Eliten (Regierung, Opposition), Parteien, Interessengruppen, zivilgesellschaftliche NGOs, Medien und Bürger. Wie verteilen sich die Proportionen zwischen ihnen, wer dominiert? Davon hängen nicht nur die sachlichen Entscheidungsergebnisse, sondern auch die innovativen demokratischen Effekte ab.

Referendumskampagnen bedürfen wie Wahlkämpfe ganz allgemein der Organisation. Organisiert wird besonders gut von Organisationen; insbesondere von Organisationen, die über finanzielle Ressourcen verfügen, Erfahrung in politischen Kampagnen besitzen und sich einen privilegierten oder routinierten Zugang zu den großen Meinungsmedien geschaffen haben. Dies sind vor allem drei Gruppen von Organisationen: politische Parteien, Interessenverbände und auf Kampagnen spezialisierte PR-Firmen. Bürgerinitiativen oder aber auch Ad-hoc-Gruppen verfügen in aller Regel nicht über vergleichbare finanzielle und organisatorische Ressourcen.

In Europa dominieren häufig politische Parteien die Kampagnen (Kriesi 2007b: 92; Hornig 2011). Regierungsparteien haben meist einen Vorteil, da sie Zugriff auf staatliche Ressourcen haben.<sup>15</sup> Parteien haben Erfahrungen mit Kampagnen, verfügen gewöhnlich über organisatorische Ressourcen und können sich PR-Expertise hinzukaufen. Interessenverbände wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, der Bund der Steuerzahler, die Pharma- und

15. In der Schweiz darf der Bundesrat allerdings kein Steuergeld für die Kampagnen verwenden. Zudem können hier wie in Kalifornien finanzstarke Interessenverbände noch mehr finanzielle Ressourcen einsetzen als Parteien, die stärker auf ihre eingespielten Apparate setzen können.





Finanzindustrie sind ebenfalls organisations- und finanzstarke Akteure. Meistens gehen sie jedoch explizite und implizite Allianzen mit den Parteien ein (und *vice versa*). Demgegenüber befinden sich Verbraucherverbände, Umweltgruppen und NGOs durchgängig in schwächeren Positionen, wenn die oben genannten wirtschaftlichen und politischen Akteursgruppen sich massiv in die Kampagne zur Volksabstimmung einmischen. Die ressourcenschwächsten Gruppen sind zweifellos Bürgerinitiativen und Ad-hoc-Gruppen. Diese sind nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Selbst das Engagement einzelner sichtbarer Bürger wie jenes des mittelständischen Unternehmers Thomas Minder kann Erfolg haben. In der sogenannten Abzocker-Initiative (2013) zur Deckelung exorbitanter Managergehälter börsennotierter Unternehmen im Jahr 2013 hat der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse 8 Millionen Franken in eine Gegenkampagne investiert und dennoch die Abstimmung verloren. Geld allein entscheidet die Volksabstimmungen außerhalb Kaliforniens selten.

In den USA und vor allem in Kalifornien sind nicht die Parteien, ja nicht einmal die Gouverneure und Einzelstaatsregierungen die Schlüsselakteure in Referendumskampagnen. Es sind finanzkräftige Interessengruppen, die über professionalisierte *campaign firms* ihre meist partikularen Interessen in den Referendumsprozess einspeisen. Für diese Praxis hat sich in Forschung und Medien der Begriff des *campaign* bzw. *referendum capture* eingebürgert. Die lockeren Regulierungen der Kampagnenfinanzierungen machen es schwer, genau nachzuvollziehen, aus welchen Quellen die Kampagnen finanziert werden. Die Kampagnenfirmer kaufen buchstäblich die einzelnen Unterschriften. Der Durchschnittssatz betrug in den 1980er Jahren einen Dollar, die der Sammler für jede Unterschrift erhielt. In Kalifornien haben Referenden wenig mit Volksabstimmungen zu tun. Sie sind weitgehend zu einem käuflichen Instrument ökonomischer Sonderinteressen verkommen, soweit wirtschaftliche Themen zur Abstimmung stehen.

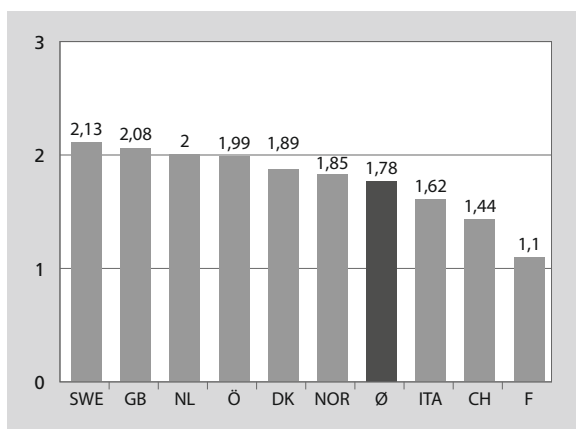
Trotz des Sonderfalls Kalifornien sind es die politischen Eliten im Allgemeinen und die Parteien im Besonderen, die die Referendumskampagnen dominieren. »Wenn die Eliten nicht mobilisieren, werden die Bürger nicht teilnehmen, nicht aus Mangel an Bürgerbewußtsein, sondern weil sie schlicht nicht wissen, um was es geht und was auf dem Spiel steht« (de Vreese 2007: 17; übersetzt von W.M.). Ähnlich urteilt auch Kriesi, der die Parteien

ebenfalls dominanter als Bürgerinitiativen oder Interessenverbände sieht. Die von den Parteien in den Kampagnen vertretenen Positionen und der ihnen angelehnten Interessengruppen sind die stärksten Determinanten für die Referendumsresultate (Kriesi 2007b: 83). Doch der Einfluss der Parteien auf die Volksabstimmungen variiert zwischen den unterschiedlichen Ländern. Je stärker die Parteien, je festgefügt das Parteiensystem und je höher die »Parteienstaatlichkeit« eines Landes, umso höher der Parteeinfluss. Ähnlich argumentiert Heidrun Abromeit (2003: 110): »Je höher der Grad nicht nur an Parteienstaatlichkeit, sondern auch an »partyness of society« (Katz 1987), desto notwendiger erscheinen direktdemokratische Korrekturen, um die Responsivität des Systems zu erhöhen – und desto leichter fällt es den Parteien, die betreffenden Instrumente für sich zu vereinnahmen und damit zu entwerten.« Sachreferenden von unten, häufig Volksinitiativen genannt, erfüllen ihre direktdemokratische Funktion umso besser, je weniger dominant die Parteien im politischen System sind. Sind Parteien dominant, drohen solche Volksinitiativen »von unten« nur ein weiteres parteipolitisches Instrument zu werden. Sie sind dann nur der Schein direktdemokratischer Beteiligung. Oder noch allgemeiner: Dort, wo Parteien stark sind, werden sie noch durch Volksabstimmungen gestärkt; dort, wo sie schwach sind, erfahren sie durch Volksentscheide noch eine weitere Schwächung (Abromeit 2003). Ersteres gilt weitgehend für Westeuropa, Letzteres vor allem für Kalifornien und weitere Referendumsstaaten in den USA.

Diese durchaus plausible Annahme hat Eike-Christian Hornig anhand von neun Ländern empirisch genauer untersucht. Als Gesamtergebnis hält er fest: »Volksabstimmungen sind nur selten ein Korrektiv der repräsentativen Akteure, sprich der Parteien« (Hornig 2011: 330). Trotz spektakulärer Ausnahmen votieren Europas Bürger »fast immer so, wie es die Kräfteverhältnisse im repräsentativen System vorher vermuten lassen« (ibid.: 331). Denkzettlabstimmungen gegen die Parteienverhältnisse sind selten. Während etwa in der Schweiz Volksinitiativen nur zu 10 Prozent Erfolg haben, finden die Referenden der Regierungsparteien in der Schweiz zu 60 Prozent Zustimmung (Longchamp 2002: 301). Dabei ist die Schweiz nur ein Fall schwächerer Parteidominanz im Hinblick auf die Volksabstimmungen. Wie Abbildung 4 zeigt, weisen die Länder Schweden, Großbritannien, die Niederlande und Österreich den höchsten Einfluss der Parteien auf

Referenden aus.<sup>16</sup> Außer Frankreich schreibt der Referendumsforscher Hornig allen Parteien in den neun europäischen Ländern einen hohen oder gar außerordentlich hohen Einfluss auf die Volksabstimmungen zu. Drastisch fasst Hornig zusammen, »dass dort, wo direkte Demokratie drauf steht, oftmals Parteienwettbewerb drinnen ist« (Hornig 2011: 332). Abbildung 4 zeigt den hohen, aber durchaus unterschiedlichen Einfluss der Parteien auf Volksabstimmungen.

Abbildung 4: Parteistaatlichkeit von Volksabstimmungen



Quelle: Hornig (2011: 324). Die vertikale Achse zeigt einen Index an, der den Einfluss der Parteien auf Volksabstimmungen misst.

Deutschland ist nicht in der untersuchten Ländergruppe, weil es keine nationalen Referenden hat. Würden diese eingeführt, wie in dem Gesetzesentwurf der SPD (2013) vorgesehen, steht zu vermuten, dass Deutschland aufgrund seines starken Parteiensystems zur ersten Ländergruppen mit hohem Parteeinfluss auf die Volksabstimmungen zählen würde.

## 2.3 Ergebnismuster von Volksabstimmungen: konservativ oder progressiv?

Eines der Argumente für Volksabstimmungen nimmt an, dass diese als innovative Blockadebrecher verkrusteter Strukturen der repräsentativen Demokratie wirken könnten. Dies ist nicht ausgeschlossen, bildet

aber die Ausnahme wie in den 1970er Jahren in Italien (Referenden zu Ehescheidung und Abtreibung) oder die Minderinitiative »gegen die Abzocke« der Manager von großen Aktienunternehmen (2013). Die Regel ist, dass Volksabstimmungen eher als Vetopunkte zugunsten des Status quo denn als Blockadebrecher funktionieren. Im Durchschnitt verlangsamten sie politische Entscheidungsprozesse. Welches aber sind ihre materiellen Entscheidungsmuster? Wie wirken sie auf die Verhältnisse Markt – Staat, Freiheit – Gleichheit, Regierte – Regierende, Mehrheiten – Minderheiten?

### 2.3.1 Haushaltspolitik

Die Schweiz ist das Land mit dem am stärksten ausgebauten System an Volksabstimmungen. Dies bezieht sich nicht nur auf die drei Territorialebenen Bund, Kanton und Kommunen, sondern auch auf das weite Spektrum der Abstimmungsmaterien. Diese schließen auf kantonaler Ebenen auch fiskalische Entscheidungen mit ein. Tatsächlich ist dort bei den haushaltspolitischen Entscheidungen ein sichtbares Muster zu erkennen. Wann immer Fragen zur Steuer- und Ausgabenpolitik zur Disposition des Referendumsvolkes stehen, gibt es eine eindeutige Tendenz: Steuern senken, Staatsausgaben bremsen, den Ausbau des Sozialstaats verlangsamen (Obinger 1998). Dies ist wohl auch der Grund, warum direktdemokratische Elemente wie Volksabstimmungen in der eher neoliberal gesonnenen Politik-Ökonomik so hoch im Kurs stehen (u. a. Frey 1994, 2003; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Feld/Kirchgässner 2000). Bruno Frey argumentiert etwa, dass »Volksinitiativen und Referenden effektive Instrumente für die Wähler sind, die Kontrolle über die Politik zurück zu gewinnen (Frey 1994: 341; übersetzt von W.M.). Dies mache sich besonders in fiskalpolitischen Fragen bemerkbar, bei denen die Bürger nicht dem ausgabentreibenden »Angebotsmechanismus« der Politiker folgen, sondern »nachfragegesteuert« die Ausgaben und damit die Staatsverschuldung senken. So wiesen jene Kantone mit starker Referendumskultur höhere Wachstumsraten und größere Steuerehrlichkeit auf als jene Kantone, in denen Volksabstimmungen im Bereich der Fiskalpolitik eine geringere Rolle spielen. In einer Studie haben die beiden Ökonomen Feld und Kirchgässner (2000) die Staatsausgabenquote aller 26 Kantone untersucht. Das Ergebnis ist eindeutig und zeigt die neoliberale/fiskalkonservative Neigung der Referenden und Volksinitiativen in der Schweiz. Gemeinden

16. Hornig untersucht den Einfluss der Parteien auf Referenden über folgende drei Subdimensionen: der Abstimmungsauslösung, dem Abstimmungsverhalten und der Verbindlichkeit der Referenden (Hornig 2011: 33–68).



mit Volksabstimmungen haben im Zeitraum 1986–1997 durchschnittlich rund 20 Prozent weniger Ausgaben und Steuereinnahmen als Gemeinden mit reiner Repräsentativverfassung (Feld/Kirchgässner 2000: 357).

Während in der Schweiz zwar ein fiskalkonservatives, aber keineswegs unverantwortliches Muster in fiskalpolitischen Volksabstimmungen sichtbar wird, haben sich die Referenden in Kalifornien in ein unverantwortliches »Instrument eines populistischen Anti-Etatismus« (Schmidt 2008: 351) entwickelt. *Proposition 13* hat mit seinen hohen Barrieren zu Steuererhöhungen Kalifornien an den Rand des Staatsbankrotts getrieben. Ansonsten reflektieren manche Ergebnisse finanzwirksamer Referenden, wie diese durch finanzstarke Partikularinteressen gekapert wurden. Es lässt sich also festhalten, dass dort, wo fiskalpolitische Materien dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden wie in der Schweiz und Kalifornien, eine Tendenz zur Eindämmung der Staatsausgaben zu beobachten ist. Inwieweit dies das Wirtschaftswachstum fördert (eine These der angebotsorientierten Politökonomik) oder nicht, kann im andauernden Paradigmenstreit der angebots- und nachfrageorientierten Wachstumstheorien weder empirisch noch theoretisch entschieden werden. Wenn aber besonders im Bereich investiver Sozialausgaben (u. a. Bildung, Gesundheit, Integration) gekürzt wird, trifft dies die unteren Schichten stärker als die oberen. Nimmt man plausiblerweise an, dass höhere investive Sozialausgaben die sozioökonomische Ungleichheit abbauen helfen und eine geringere Ungleichheit auch die politische Gleichheit fördert, sind fiskalpolitische Volksabstimmungen ungeeignet, die Malaise der politischen Ungleichheit abzubauen.

### 2.3.2 Sozialpolitik

Empirische Untersuchungen weisen im Bereich der Sozialpolitik vergleichbare Muster nach. Volksabstimmungen haben eher eine Bremswirkung auf den Ausbau des Sozialstaats in der Schweiz hinterlassen. In ihrer Studie, die den Zeitraum von 1848 bis 1999 umfasst, zeigen Wagschal und Obinger (2000: 479), dass das Referendum in der Schweiz in dreifacher Hinsicht einen fesselnden Effekt auf die Sozialstaatlichkeit in der Schweiz hatte. Es begrenzte das Niveau der Sozialstaatsausgaben, hatte strukturkonservative Wirkungen und einen klaren Verzögerungseffekt auf den Ausbau des Sozialstaats. Hinsichtlich der Sozialausgaben des Staates klassifizie-

ren sie von 144 Vorlagen 70 als restriktiv und nur 44 als expansiv. Strukturkonservierend wirkte dagegen ein indirekter Effekt der direkten Demokratie, nämlich die Drohung von mächtigen Lobbygruppen etwa im Gesundheitswesen, gegen besitzstandsverändernde Reformen Volksinitiativen oder fakultative Referenden anzustrengen. Diese durchaus realistische Drohung ließ den Gesetzgeber im Bund häufig nur »liberale Rahmengesetze« verabschieden. Anhand von vier wichtigen Gesetzesmaßnahmen zu zentralen Bereichen der Sozialversicherung zeigen Obinger und Wagschal, wie diese im Durchschnitt 15 Jahre hinausgezögert wurden. Dies lässt sich nicht nur im Vergleich mit den anderen Sozialstaaten Westeuropas erkennen, sondern auch im konkreten Ergebnisverlauf einzelner Referenden und Volksinitiativen nachzeichnen. Steuerpolitik und Ausgabenpolitik im staatlichen Bereich greifen hier ineinander. Ein starker Sozialstaat setzt auch einen starken Steuerstaat voraus. Wenn aber der Demos in direkter Abstimmung in der Tendenz für einen schwachen Steuerstaat stimmt, wird daraus nicht ein ausgebauter Sozialstaat entstehen können. Allerdings deuten jüngere Abstimmungsergebnisse eher darauf hin, dass fakultative Referenden von Sozialverbänden im vergangenen Jahrzehnt vermehrt genutzt werden, um einen (weiteren) Sozialabbau zu verhindern.

### 2.3.3 Minderheitenpolitik

Ein so durchgängig liberal-konservatives Muster ist bei kultursensiblen Themen zumindest in der Schweiz nicht zu erkennen. Ein deutlicher Trend ist gleichwohl sichtbar und weist in die Richtung des Rechtspopulismus, sei er parteiförmig organisiert wie in der Schweizer Volkspartei (SVP) oder komme er aus der Gesellschaft selbst.<sup>17</sup> Die jüngsten Volksentscheide zum Verbot des weiteren Baus von muslimischen Minaretten (2009) oder die »Ausschaffung« krimineller Ausländer (2010) sind der sichtbarste Ausdruck dafür. Aber auch systematischere Analysen bestätigen diesen Trend. So zeigen etwa Helbling und Kriesi (2004), dass in jenen Schweizer Gemeinden, wo die Einbürgerung von Ausländern über direktdemokratische Volksabstimmungen entschieden wird, die Einbürgerungsquote deutlich niedriger liegt als in jene Gemeinden, in denen über die Einbürgerung in

17. So ist die sogenannte Zivilgesellschaft keineswegs nur die basisdemokratische Verkörperung des »Guten« in einer Gesellschaft, sondern zeigt bisweilen auch ihre xenophobisch dunkle Seite eines latenten Potenzials der Ausländer- und Minderheitendiskriminierung.



gewählten repräsentativen Gemeindeversammlungen abgestimmt wird. Die beiden Autoren schlussfolgern, dass in der Einbürgerungsfrage Minderheiten, nämlich in diesem Falle Ausländer, mit repräsentativen Institutionen besser fahren, als wenn ihr Anliegen vom Gemeindevolk direkt abgestimmt wird. Dies erklärt auch, warum es gerade die Schweizer Volkspartei ist, die sich in letzter Zeit darum bemüht, in weiteren Gemeinden (u. a. Zürich, wo der Versuch gescheitert ist) die Einbürgerung zu einer Abstimmungsmaterie von Volksinitiativen zu machen.

Noch deutlicher diskriminierend wirken direktdemokratische Verfahren nach Barbara Gamble (1997) in Kalifornien. Sie hat 74 Abstimmungen in kalifornischen Gemeinden untersucht, in denen die Rechte von Homosexuellen, AIDS-Erkrankten und Obdachlosen zur Disposition des Abstimmungsvolkes standen. In 78 Prozent dieser Populärvoten kam es zu einer Einschränkung der Rechte dieser Minderheiten. Ihr Fazit ist eindeutig: Volksabstimmungen führten in diesem Bereich zu »tyrannischen Ergebnissen« (zit. nach Christmann 2009: 65). Obwohl die Autoren Bowler und Donovan (2001) etwas milder urteilen, bestätigen sie den Trend und steuern ein zusätzlich bestärkendes Ergebnis bei. In ihren Umfragen fanden sie heraus, dass Republikaner den Volksentscheiden positiver gegenüberstehen, während Hispanics und Homosexuelle repräsentative Organe für geeigneter halten, politische Entscheidungen zu treffen als das Volk in direkten Abstimmungen. Die kalifornische *Proposition 184* (1994), die für Straftäter mit dreimaliger Verurteilung eine automatische Verurteilung von 25 Jahren Gesetz werden ließ, zeigt ebenfalls, dass Volksentscheide in so sensiblen Bereichen wie Minderheitenschutz und rechtstaatlichen Standards in hohem Maße der Versuchung diskriminierender und illiberaler Versuchungen ausgesetzt sein können.

Fassen wir zusammen: In allen drei zuletzt für linke Parteien wichtigen Politikfeldern der Wirtschafts-, Sozial- und Minderheitenpolitik zeigen die Volksabstimmungen eher ein wirtschaftsliberales und kulturkonservatives Muster in der Schweiz. Dort lässt sich systematisch nachweisen, was in anderen Ländern eher anekdotische Evidenz besitzt: Die politischen Eliten entscheiden »progressiver und weltoffener« (Christmann 2009: 86) als das »Stimmvolk«. Dies gilt nicht für Minarette, Ausschaffung krimineller Ausländer, Einbürgerung, Strafrecht (Kalifornien), Schulreform (Hamburg), sondern insbesondere

auch für Europafragen<sup>18</sup>. Uwe Wagschal (2007: 312) hat in einer Langzeitstudie herausgefunden, dass seit 1848 die Sozialdemokraten in Volksabstimmungen eine Erfolgsquote von 55,6 Prozent aufweisen, während die einst konservative, heute aber rechtspopulistische SVP auf eine Erfolgsquote von 76,9 Prozent verweisen kann. Treffend fasst dies Anna Christmann in ihrer vergleichenden Studie zusammen:

»Das bedeutet nicht unbedingt, dass Staaten mit direktdemokratischen Elementen rechts-konservativere Politikergebnisse aufweisen als Staaten ohne direkte Demokratie. Vielmehr lässt sich sagen, dass Staaten mit direkter Demokratie eine rechtskonservativere Politik machen, als sie ohne direktdemokratische Elemente hervorbringen würden« (Christmann 2009: 87).

Dies gilt auch für Kalifornien, wo der antietatistische Reflex noch viel stärker durchschlägt und in Steuerfragen bisweilen libertären Charakter angenommen hat. In Minderheitsfragen verschwindet wiederum der libertäre Charakter und weist bisweilen kulturkonservative, wenn nicht gar offen minderheitenfeindliche Züge auf. Eindrucksvoll spiegelt sich das in den über Surveys abgefragten Einstellungen von Hispanics und Homosexuellen wider, die eine klare Präferenz für Parlamente als Entscheidungsorte haben und nicht die direkte Abstimmung des (Mehrheits-)Volkes wünschen.

## 2.4 Demokratieeffekte: Mehr Demokratie wagen?

Die Befürworter von Volksabstimmungen betonen die zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in ihrem demokratischen Gemeinwesen. Dies sei ein großer Vorteil gegenüber rein repräsentativen Demokratien, wo die Bürger nur periodisch an die Wahlurnen gerufen werden, um ihre Repräsentanten auszuwählen. Auf theoretischer Ebene ist gegen dieses Argument zunächst nichts einzuwenden. Da aber plebiszitäre Abstimmungen nicht einfach einen Zusatz zu repräsentativen Entscheidungsverfahren darstellen, sondern häufig an deren Stelle treten oder aber repräsentativ getroffene Entscheidungen übertrumpfen können, gibt es eine Legitimationskon-

18. Das ist wohl der wesentliche Grund, warum die bisweilen europaskeptische CSU einen Vorschlag zugunsten von Referenden in Europafragen in die Koalitionsgespräche 2013 zwischen CDU/CSU und SPD eingebracht hat. Die CSU vermutet im Votum des Volkes einen wirksamen Sperrriegel gegen die weitere Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union.



kurrenz zwischen beiden, um die größere demokratische Dignität. Der Hinweis, dass der direkte Ausdruck des Volkes ausgedrückt in Referenden *per se* demokratischer ist als jede indirekt-repräsentative Entscheidung ist falsch und demokratietheoretisch unbedarft. Es nimmt weder die weit verzweigte Theoriedebatte zur deliberativen Demokratie (u. a. Fishkin 1991; Dryzek 2000) zur Kenntnis noch die empirischen Untersuchungen zu mehrheits- und konsensdemokratischen Verfahren (u. a. Lijphart 1999). Der stets auch ausschließende Charakter von mehrheitsdemokratischen Verfahren wie den Volksabstimmungen wird ebenso wenig thematisiert wie die sozial, kulturell und politisch inkludierenden Verfahren der politischen Kompromiss- und Konsensfindung.

Diese Studie argumentiert, dass unterschiedliche Partizipationsraten in repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsverfahren eine nicht unwichtige legitimatorische Rolle spielen. Entscheiden etwa 25 Prozent der stimmberechtigten Wahlbevölkerung in einer Volksabstimmung gegen ein Gesetz, das von 75 Prozent der Parlamentarier gebilligt wurde, und diese wiederum mit einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent gewählt wurden, verblasst das direktdemokratische Argument der legitimatorischen Superiorität direkter Volksabstimmungen sichtbar. Ebenfalls muss in Rechnung gestellt werden, dass der Korrekturmechanismus der Verantwortlichkeit, der zur Abwahl jener politischen Verantwortungsträger in den nächsten Wahlen führen kann, wenn diese nicht zur Zufriedenheit der Mehrheit der Wähler entschieden haben, bei Volksabstimmungen nicht greift. Das Volk kann sich nicht selbst abwählen. Und auch die Revidierbarkeit von »Referendumsgesetzen« ist in den meisten Ländern länger ausgeschlossen als die Abwahlmöglichkeit der politischen Entscheidungsträger. Von den Befürwortern wird dagegegenghalten, dass die Möglichkeit direkter Volksabstimmungen die Identität der demokratischen Gemeinschaft fördert, höhere Folgebereitschaft gegenüber den Gesetzen produziert und sogar eine höhere Steuerehrlichkeit zur Folge hat. Ob tatsächlich das Niveau der politischen Bildung in Referendumsländern steigt, ist umstritten. Referendumskampagnen, gar das majoritäre Entscheidungsverfahren selbst, sind alles andere als Momente politischer Deliberation.

Claus Offe (1992: 132) spricht dagegen Parlamenten oder ganz allgemein Gremien eine verantwortlichere und reichere Kommunikationssituation zu. Erstens gibt es in parlamentarischen Gremien ein »Gesetz des Wie-

dersehens«. Dies veranlasst zu verantwortlichem Handeln der Parlamentarier schon aus egoistisch-rationalen Motiven, da man beim nächsten Wiedersehen auch so behandelt wird, wie man vorher gehandelt hat. Einen solchen Mechanismus der Verantwortlichkeit gibt es bei den *one-shot games* von Volksabstimmungen nicht. Zum Zweiten erlauben parlamentarische Entscheidungsverfahren Verhandeln, Argumentieren, Deliberation und das Suchen nach Kompromissen. In der Bundesrepublik Deutschland zumal, da das Zweikammersystem mit häufig gegenläufigen Mehrheiten in einer solchen virtuellen Großen Koalition zu Kompromissen und Tauschgeschäften zwingt. In Volksabstimmungen gibt es keine Kompromisse, keine Inklusion, sondern nur das nackte Ja oder Nein. Claus Offe geht sogar noch einen Schritt weiter, wenn er den Volksabstimmungen vorwirft, sie begünstigen die Hervorkehrung des »schlechteren Ichs« der Bürger, weil diese vor wie nach den Abstimmungen »von diskursiven Anforderungen und dem Zwang zur argumentativen Rechtfertigung völlig entlastet sind« (ibid.: 87). Der Mangel an diskursiver Rechtfertigung und die Abstimmung ohne Verantwortlichkeit müssten eigentlich zu einer Verschlechterung demokratischer Verhältnisse führen. Befürworter behaupten das Gegenteil, ohne jedoch theoretische wie empirische Argumente gegen Offes These in Anschlag zu bringen.

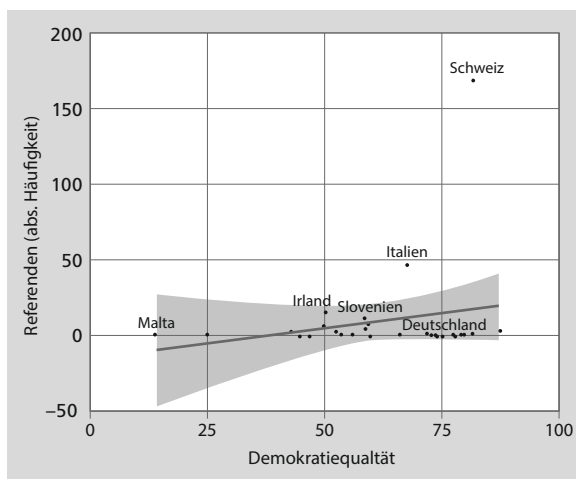
Welcher Zusammenhang lässt sich eigentlich empirisch zwischen der Einrichtung von Volksabstimmungen und der demokratischen Qualität ganzer politischer Systeme feststellen? Wagschal, sonst eher ein Befürworter der Institution Volksabstimmung kam jüngst zu dem Schluss, dass es keine, bestenfalls schwache positive Korrelationen zwischen beiden Variablen gäbe (Wagschal 2013: 623 f.). Schon gar nicht ließe sich die Kausalitätsbehauptung, dass direktdemokratische Verfahren die Qualität einer Demokratie heben, mit seriösen statistischen Verfahren beantworten. Wir haben die Frage noch einmal überprüft und dafür die Daten des Demokratiebarometers (democracybarometer.org) herangezogen. Die vereinfachte Frage lautet: Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Volksabstimmungen einerseits und der Qualität ganzer nationaler Systeme der Demokratie andererseits.

Abbildung 5 zeigt, dass nur eine schwache positive Korrelation zwischen der Demokratiequalität in den Ländern und der Häufigkeit von Referenden besteht. Der Zusammenhang ist jedoch nicht signifikant. Das lässt sich auch



in der Grafik zeigen. Einfacher formuliert, unsere Korrelationsanalyse ergibt keine signifikanten Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit von Volksabstimmungen und der Demokratiequalität eines Landes. Insofern bestätigt unsere erneute Analyse mit unterschiedlichen Datensätzen die Ergebnisse der Wagschal-Studie.

Abbildung 5: Referenden in den 28 besten Demokratien (1990–2007)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Demokratiequalität in den 28 besten Demokratien (gemessen anhand des Demokratiebarometers über den Zeitraum von 1990 bis 2007) und die Häufigkeit von Referenden in diesen Ländern.

Quelle: Eigene Darstellung (nach Demokratiebarometer und Research Centre on Direct Democracy).

Der Zusammenhang von Demokratiequalität und Referendumsintensität lässt sich noch einmal vereinfacht über eine Rangfolge der Länder nach der höchsten Demokratiequalität darstellen. An der Spitze steht Dänemark, Schlusslicht bildet Malta (1990–2007). Ersichtlich wird, dass die Schweiz mit der bei weitem Abstand höchsten Volksabstimmungsintensität auch ganz vorn in der Rangliste (Position 2) der besten Demokratien zu finden ist. Allerdings haben Dänemark (1), Schweden (3), Norwegen (4), Finnland, Belgien (5) oder die Niederlande (6) nur eine sehr geringe Referendumstätigkeit und sind dennoch ausgezeichnete Demokratien. Sie bevölkern die Spitzengruppe der besten Demokratien. Auch hier wird augenscheinlich, höchste Demokratiequalitäten lassen sich auch in fast rein repräsentativen Demokratien erreichen; das Ranking der besten Demokratien hängt nicht von der Existenz und Verbreitung von Volksabstimmungen ab. Empirisch lässt sich festhalten, dass zwischen Referendumsfrequenz und der Qualität der Demokratie

oder der Partizipation kein signifikanter Zusammenhang besteht, nicht negativ, aber eben auch nicht positiv.

## 2.5 Fazit

Aus den theoretischen Überlegungen, dem empirischen Vergleich und singulären Fallstudien lässt sich aus der wirtschaftlichen, der demokratietheoretischen und der parteipolitischen Perspektive folgendes Fazit ziehen.

### 2.5.1 Wirtschaftliche Perspektive

Die konservativen Befürchtungen, dass Volksabstimmungen zu einer Anspruchsinflation und einem Überbietungswettbewerb im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich führen könnten, lassen sich empirisch nicht erhärten. Das Gegenteil ist der Fall. Volksabstimmungen in der Schweiz führen in der Regel zu Steuer- und Ausgaben senkungen. Dies ist wohl auch der wesentliche Grund, warum die (neo-)liberale Politikökonomik direkte demokratische Abstimmungsverfahren in ihrer Wirkung für die liberale Marktwirtschaft ausgesprochen günstig beurteilt: Sie führen, so das Argument, zu einer Begrenzung staatlicher Ausdehnungsbestrebungen in der Fiskalpolitik, zu niedrigerer Verschuldung (Kirchgässner), niedrigeren Steuern, aber höherer Steuertreue (Frey). Die von der Politikökonomik durchgeführten ökonometrischen Untersuchungen stützen diese Thesen vor allem für die Schweiz und zum Teil auch für Kalifornien. Wobei im letzteren Fall aber auch inkohärente Entscheidungen zutage treten: Radikale Steuersperren bei wenig später installierter Ausgabenverpflichtung im Bildungsbereich führten zu einer dramatischen Krise der Staatsfinanzen. Der kalifornische Staat wurde durch *Proposition 13* haushaltspolitisch teilentmacht und fast in den Bankrott getrieben. Insgesamt erwies sich die konservative Befürchtung eines fiskal- und sozialpolitischen Überbietungswettbewerbs in der Realität jedoch als gegenstandslos.

### 2.5.2 Demokratietheoretische Perspektive

Betrachtet man Volksabstimmungen aus demokratietheoretischer Perspektive, desavouiert die Realität die hehren Ideale direktdemokratischer Befürworter. Insbesondere die Vorstellung, dass das Volk entscheidet, erweist sich in statistischen und sozialstrukturellen Analysen als Schi-

märe. Es ist nur ein Teil des Volkes, der abstimmt. Dieser Teil ist sichtbar geringer als jener, der bei allgemeinen Wahlen votiert. Die Diskrepanz zwischen den beiden »Abstimmungsvölkern« wächst mit der Anzahl von Abstimmungen: Je häufiger Abstimmungen, umso geringer die Wahlbeteiligung. Auch die Vorstellung, dass die Existenz von Volksabstimmungen generell die Wahlbeteiligung fördere, trifft nicht zu. Die beiden Referendumsdemokratien *par excellence*, die Schweiz und Kalifornien, weisen im internationalen Vergleich extrem niedrige Wahlbeteiligungen auf. Das demokratietheoretische Problem der durchschnittlich niedrigen Beteiligungen bei Volksabstimmungen wird noch dadurch verschärft, dass mit ihr auch eine erhöhte soziale Selektivität einhergeht. Die Mittelschichten und oberen Schichten dominieren, die unteren Schichten bleiben weg. Dies geschieht in den meisten Ländern in einem signifikant höherem Maße als bei allgemeinen Wahlen. Je geringer die Beteiligung, umso höher die soziale Selektivität, heißt die empirisch solide Faustregel. Nicht das Volk, sondern eine soziale Schrumpfversion des Volkes stimmt ab.

In der Schweiz führen Volksabstimmungen dennoch zu einer höheren Identifikation mit ihrem Gemeinwesen und tragen zu einer größeren politischen Stabilität bei. Die konservativen Befürchtungen, dass Referenden, gerne auch als Plebiszite in diesem Zusammenhang bezeichnet, die »Stunde der Demagogen« sei und zur Destabilisierung der Demokratie beitrage, entbehren in stabilen Demokratien jeder Grundlage.<sup>19</sup>

Problematisch sind hingegen die Quoren. Die außerordentliche Vielfalt der unterschiedlichen Beteiligungsquoten zwischen und innerhalb der einzelnen Staaten zeigt, dass der Gesetzgeber hier offensichtlich sehr unterschiedlichen demokratischen Vorstellungen folgt. Legitimationstheoretisch begründet werden sie nicht. Tatsächlich birgt die Festsetzung jedes Quorums ein Dilemma. Setzt man es zu hoch an, werden nur wenige Volksabstimmungen Aussicht auf Geltung erreichen. Ihre Bedeutung für die reale Politikgestaltung bleibt dann gering. Wird es

zu niedrig angesetzt, kann man in eine Legitimitätsfalle geraten. Dann werden Abstimmungsergebnisse zu Gesetzen, über die von weniger als 25 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung abgestimmt wurden und unter Umständen nur von 13 Prozent der Wahlbevölkerung gebilligt wurden. Werden dann schon verabschiedete Gesetze durch ein Referendum abrogiert, die vorher von der großen Mehrheit des Parlaments verabschiedet worden waren (wie in Hamburg bei der verhinderten Bildungsreform 2010), ist das demokratietheoretisch kaum zu legitimieren. Es gibt kein überzeugendes legitimatorisches Argument, warum 22,1 Prozent der Ja-Stimmen bei dem Hamburger Volksentscheid zur Bildungsreform den von allen politischen Parteien getragenen Beschluss der Hamburger Bürgerschaft übertrumpfen könnten, die mit 62 Prozent der stimmberechtigten Bürgern gewählt wurde. Dies zeigt die Legitimationsfallen, in die Volksabstimmungen mit niedrigen Zustimmungsquoren bisweilen hineinführen.

Eine niedrige Quorumsschwelle begünstigt die Herrschaft gut organisierter Minderheiten. Werden dabei Minderheitenrechte eingeschränkt, können solche von aktivistischen (rechtspopulistischen) Minderheiten vortragenen Mehrheitsvorstellungen auch tyrannischen Charakter tragen. Legitimationstheoretisch bedeutsam ist also weniger das Einleitungs- oder Volksbegehrensquorum, sondern ein ausreichendes Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum beim Volksentscheid, d. h. bei der finalen Abstimmung. Bleibt dieses signifikant hinter den repräsentierten Abstimmungsmehrheiten im Parlament zurück, liegt ein besonderer legitimatorischer Begründungsbedarf vor, der nicht allein mit dem Hinweis gedeckt werden kann, dass spezifische Sachfragen eben nur für eine begrenzte Anzahl der Bürger von Interesse sind. Welche Rolle aber solche Fragen für das Gesamtwohl einer Gesellschaft spielen könnte, wird nicht erkannt, zumindest nicht thematisiert. Solche Überlegungen erscheinen innerhalb des pluralistischen Systems konkurrierender Parteien besser aufgehoben und deliberativer diskutiert als im Windschatten kleiner, eigeninteressierter Teilmengen des Demos. Die ebenso populär-populistische wie ignorante These, dass die programmatischen Unterschiede zwischen den politischen Parteien in den entwickelten Demokratien verschwinden oder verschwindend gering sind, ist in systematischen Programmanalysen europäischer Parteien immer wieder widerlegt worden. Es ist ein demokratietheoretischer Imperativ, angemessenen hohen Quoren zu setzen. Der pragmatische Hinweis,

19. Interessante Erkenntnisse förderte hier eine Umfragestudie von Anna Christmann zutage, in der die Abgeordneten des Schweizer Nationalrats und des Deutschen Bundestags stark divergierende Ansichten zu Volksabstimmungen offenbaren. So denken 72 Prozent der Schweizer Nationalräte, dass Referenden die politische Stabilität fördern, während das nur 8 Prozent der Abgeordneten des Deutschen Bundestags vermuten. Insgesamt zieht Anna Christmann (2009: 97) folgendes Fazit aus ihrer weit umfassenderen Studie: »Es bestätigt sich also, dass die Bundestagsabgeordneten schlichtweg schlecht über praktische Erfahrungen mit direkter Demokratie informiert sind«.





dass dann Volksabstimmung selten durchkommen, ist legitimatorisch wertlos und kann zu einer oligarchischen Dominanz aktivistischer und gut situerter Bürger führen.

Blickt man aus territorialpolitischer Perspektive auf Referenden, scheint die Faustregel zu gelten, je kleiner die Abstimmungsgemeinschaften, umso größer der demokratiepraktische Mehrwert. Dies gilt insbesondere in dem ausgebauten System von Volksbegehren und Volksentscheiden auf kommunaler und bisweilen auch auf Landesebene. Auf nationaler Ebene eignen sich komplexere *policy*-Fragen kaum für eine Volksabstimmung. Ihre Vernetzung mit anderen Politikbereichen auf föderaler oder supranationaler Ebene ist für den normal informierten Bürger kaum zu durchschauen. Zudem wären sie wohl nur eine Alibikonstruktion, wenn etwa zwei nationale Referenden (schon vier pro Jahr wären in Deutschland kaum vorstellbar) Hunderte parlamentarisch verabschiedete Gesetze gegenüberstünden. Blieben große Verfassungsfragen im nationalen und europäischen Kontext. Dafür könnten nationale Referenden durchaus taugen, auch wenn man sich deren Ergebnisse im europäischen Krisenkontext nicht immer wünschen dürfte. Aber Demokratie ist eben ein Verfahren, dass, so konkurrenzlos es auf der normativen Ebene ist, nicht immer die klügsten Entscheidungen produziert.

Die Schweiz ist in vielerlei Hinsicht ein Sonderfall. Sie hat auf der Ebene der repräsentativen Institutionen (Parlament und Regierung) ein Konsenssystem etabliert, das auch im internationalen Vergleich ihresgleichen sucht. Ein solches System kann durchaus ein super-majoritäres Entscheidungsverfahren wie Volksabstimmungen als Gegengewicht verkraften, ja braucht es vielleicht sogar. Sie ist auch ein Sonderfall, weil sie auf über 150 Jahre ununterbrochenen institutionellen Lernens zurückblicken kann. Doch Institutionen lassen sich nicht beliebig importieren. Sie entfalten in anderen institutionellen und politisch-kulturellen Zusammenhängen durchaus andere Effekte. Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland.

### 2.5.3 Parteipolitische Perspektive

Linke Parteien befürworten häufig die Einführung von Volksabstimmungen, insbesondere dort, wo sie nicht oder kaum installiert sind. Theoretische Erwartungen übertrumpfen meist empirische Erfahrungen. Konservative stehen außerhalb der Schweiz und Kalifornien, insbeson-

dere aber in Deutschland, der Ausbreitung von Volksentscheiden auf nationaler Ebene skeptisch gegenüber. Dies lässt sich u. a. auf die historischen Fehlinterpretationen der ›Weimarer Erfahrungen‹ zurückführen. Anders stellt sich die Situation in jenen Ländern dar, in denen ein ausdifferenziertes System der Volksabstimmungen etabliert ist. Interessant sind die beiden Fälle Schweiz und Kalifornien. In der Schweiz stehen alle relevanten Parteien hinter den unterschiedlichen Formen der Volksabstimmungen. Insbesondere die rechtspopulistische Schweizer Volkspartei hat sich aber in jüngster Zeit besonders für die Volksinitiative stark gemacht und für ihre neoliberalen und xenophobischen Ziele zu instrumentalisieren versucht. Zum Teil durchaus mit Erfolg. In Kalifornien sind es vor allem libertäre Strömungen in der Republikanischen Partei, die für Referenden eintreten. Zugespitzt lässt sich formulieren, dass dort, wo Volksabstimmungen nur wenig ausgebaut sind, vor allem die Linke für deren Ausbau votiert, während in jenen Ländern, in denen die Verfahren der direkten Demokratie stark ausgebaut sind, es die politische Rechte und wirtschaftsliberale Kreise vor allem sind, die diese verteidigen.

Die Position von linken Parteien für die Volksabstimmung mag in der Theorie stimmig sein<sup>20</sup>, in der politischen Realität ist sie aber ein Paradox. Denn es ist, wie mehrfach in der Studie gezeigt, nicht ›das Volk‹, das in Referenden abstimmt, sondern es sind die Informierten und Bessersituierten der Gesellschaft. Diese bilden mehrheitlich nicht das klassische Wählerklientel der Linken. Die Politikergebnisse sind in zentralen Politikfeldern konservativ. Das gilt für die Fiskal- und Sozialpolitik, aber nicht selten auch für minderheitensensible kulturelle Themen, wo manche Entscheidungsergebnisse fremdenfeindliche Ressentiments widerspiegeln. Diese sind weiter von sozialdemokratischer Programmatik entfernt als parlamentarisch verfasste Gesetze. Es bleibt ein Rätsel, warum die Sozialdemokratie sich dennoch für die Etablierung nationaler Volksentscheide einsetzt. Sie sind Idealisten und setzen auf Aufklärung und hoffen dadurch auf vermehrte Partizipation, ist die eine Erklärung. Die andere ist das schon zitierte Fazit aus Anna Christmanns Survey-Studie (2009: 97): »Es bestätigt sich also, dass die Bundestagsabgeordneten schlichtweg schlecht über praktische Erfahrungen mit direkter Demokratie informiert sind«. Die Wahrheit liegt, wie so oft, irgendwo dazwischen.

20. Siehe aber auch andere Positionen aus der ›sozialwissenschaftlichen Linken‹: Claus Offe (1992); Iris Marion Young (1997).



- Abromeit, Heidrun** (2003): Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. In: Claus Offe (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a. M.: Campus, S. 95–110.
- Barber, Benjamin R.** (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beck, Ralf-Uwe** (2013): *Direkte Demokratie und soziale Exklusion*. Berlin: Mehr Demokratie e.V., Ms.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan** (2001): Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic outcomes and Minority Rights. In: Matthew Mendelsohn und Andrew Parkin (Hrsg.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. New York: Palgrave Macmillan, S. 125–146.
- Budge, Ian, Michael D. McDonald** (2006): Choices Parties Define Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries 1945–1998. *Party Politics* 12(4): S. 451–466.
- Christmann, Anna** (2009): *In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz*. Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 6. Baden-Baden: Nomos.
- Crouch, Colin** (2004): *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- De Vreese, Claes H.** (2007): Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter. In: Claes H. de Vreese (Hrsg.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*. New York: Palgrave Macmillan, S. 1–20.
- Decker, Frank** (2012): Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir? In: Tobias Mörschel und Christian Krell (Hrsg.): *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175–198.
- Dryzek, John S.** (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisel, Stephan** (2013): *Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz*. Bonn, Ms.
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgässner** (2000): Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy. A Report on the Swiss Experience. *European Journal of Political Economy* 16: S. 287–306.
- Fishkin, James S.** (1991): *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Frey, Bruno** (1994): Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review* 84(2): S. 338–348.
- (2003): *Direct Democracy for Transition Countries*, Working Paper No. 165. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Gamble, Barbara** (1997): Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science* 41(1): S. 245–269.
- Habermas, Jürgen** (1981): *Theorie kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. M.: suhrkamp taschenbuch.
- Helbling, Marc, Hanspeter Kriesi** (2004): Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(4): S. 33–58.
- Held, David** (1996): *Models of Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Hornig, Eike-Christian** (2011): *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*. Baden Baden: Nomos Verlag.
- Jung, Sabine** (2001): *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Katz, Richard S.** (Hrsg.) (1987): *Party Governments. European and American Experiences*. Berlin: de Gruyter.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz** (1999): *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/München: Helbing & Lichtenhahn; Vahlen.
- Kriesi, Hanspeter** (2002): Individual Opinion Formation in a Direct-democratic Campaign. In: *British Journal of Political Science* 32: S. 171–191.
- (2007a): The Participation in Swiss Direct-democratic Votes. In: Claes Holger de Vreese (Hrsg.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, S. 117–141.
- (2007b): The Role of the Political Elite in Swiss Direct-democratic Votes. In: Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller (Hrsg.): *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 82–93.
- Lehmann, Pola, Sven Regel, Sara Schlote** (2014): Ungleichheit in der politischen Repräsentation: Ist das untere Drittel schlechter repräsentiert? In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): *Steckt die Demokratie in der Krise?* Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Lijphart, Arend** (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf** (1999): *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt Verlag.
- Longchamp, Claude** (2002): Prädispositionen und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen. In: Theo Schiller, Volker Mittendorf (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 288–304.
- Lupia Arthur, Richard Johnston** (2001): Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Public Referendums. In: Matthew Mendelsohn, Andrew Parkin (Hrsg.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. Toronto: MacMillan/St. Martin's, S. 191–210.



- Meier, Christian** (2004): *Athen. Ein Neubeginn der Weltgeschichte*. München: Pantheon Verlag.
- Merkel, Wolfgang** (Hrsg.) (2014): *Steckt die Demokratie in der Krise?* Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Merz, Nicolas, Sven Regel** (2013): Die Programmatik der Parteien. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.): *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Obinger, Herbert** (1998): *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluß von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Offe, Claus** (1992): Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem »Volkswillen«. In: Gunter Hofmann und Werner A. Perger (Hrsg.): *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*. Frankfurt a. M.: Eichborn Verlag, S. 126–142.
- Sartori, Giovanni** (1992): *Demokratiethorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W.** (1998): Demokratie in der transnationalen Politik. In Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiethorie*. Frankfurt a. M.: Campus, S. 151–174.
- Schmidt, Manfred G.** (2008): *Demokratiethorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Carl** (1927): *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*. Berlin/Leipzig: Walter de Gruyter & Co.
- Setälä, Maija, Theo Schiller** (Hrsg.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steinberg, Rudolf** (2013): *Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Tocqueville, Alexis de 1985[1835]:** *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam.
- Trechsel, Alexander H.** (1999): Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi und Wolf Linder: *Handbuch der Schweizer Politik. Manuelle de la politique suisse*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 557–588.
- Wagschal, Uwe** (2007): Diskurs der Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In: Markus Freitag, Uwe Wagschal (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster/Berlin: LIT Verlag, S. 303–329.
- (2013): Das direktdemokratische Paradoxon in der empirischen Demokratieforschung. In: Klaus Armingeon (Hrsg.) *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 613–627.
- Wagschal, Uwe, Herbert Obinger** (2000): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41: S. 466–497.
- Weber, Max** (1984[1917]): Wahlrecht und Demokratie in Deutschland. In: Max Weber: *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918*, hrsg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Gangolf Hübinger (MWG Abt. I: Schriften und Reden, Bd. 15), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), S. 344–396.
- Weßels, Bernhard** (2014): Ungleichheit im Wählen. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): *Steckt die Demokratie in der Krise?* Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Young, Iris Marion** (1997): Deferring Group Representation. In: Ian Shapiro und Will Kymlicka (Hrsg.): *Ethnicity and Group Rights*. New York: NYUP, S. 349–347.



## Über den Autor

**Wolfgang Merkel** ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Abteilung »Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen« am Wissenschaftszentrum Berlin.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-807-3