

## Neues zur direkten Demokratie

*Gertrude Lübbe-Wolff*

Noch unlängst sah es so aus, als sei es nur noch eine Frage kurzer Zeit, bis in Deutschland auf Bundesebene über die im Grundgesetz vorgesehenen Fälle der Ländernerneugliederung hinaus weitere Elemente direktdemokratischer Entscheidung eingeführt werden würden. In Umfragen befürworteten das drei Viertel der Befragten, und außer der CDU hatten sich alle im Bundestag vertretenen Parteien dafür ausgesprochen. Das britische Brexit-Referendum und der Umstand, dass zu den entschiedensten Befürwortern der Einführung von Instrumenten direkter Demokratie die AfD gehört, haben nun aber doch kalte Füße verursacht, nicht nur bei denen, die schon immer Bedenken hatten. Dass aus den Reformplänen in dieser Legislaturperiode nichts werden würde, stand schon mit dem Abschluss des Koalitionsvertrages im März 2018 fest. Dieser sieht nur die Einsetzung einer Expertenkommission vor, die die Angelegenheit prüfen soll. Selbst zur Einsetzung dieser Kommission ist es bislang (Ende April 2019) nicht gekommen. Während die deutsche Regierungspolitik dem Thema ausweichen zu wollen scheint, finden in der Wissenschaft, national wie international, direktdemokratische Entscheidungsverfahren immer mehr Interesse, das sich in einer wachsenden Anzahl einschlägiger Sammelbände zeigt (siehe Sammelbesprechung unter GWP-219-Suppl.). Einer davon, der unmittelbar als Stellungnahme zur verfassungspolitischen Diskussion konzipiert ist, wird hier vorgestellt: Wolfgang Merkel/Claudia Ritzki (Herausgeber), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden 2017, 252 S.



**Prof. em. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff**  
Richterin des Bundesverfassungsgerichts a.D.  
Professorin für Öffentliches Recht  
Universität Bielefeld  
Fakultät für Rechtswissenschaft

Angesichts wahrgenommener Anzeichen für eine Krise der Demokratie und infolgedessen lauter werdender Rufe nach direkter Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung wollen die Herausgeber mit dem vorliegenden Band prüfen, „ob von dem verstärkten Einsatz von Volksabstimmungen positive Wirkungen auf die Demokratie ausgehen würden“ (S.3). Zum Zweck dieser Prüfung stellen sie in einem ersten Abschnitt des Buches (Theorie und Vergleich, S. 9 ff.) zunächst kurz einige theoretische Überlegungen und einige Fragen der institutionellen Ausgestaltung vor, nämlich die Fragen der Auslöseberechtigung (auf wessen auslösende Initiative hin findet eine Volksabstimmung statt?), der Bindungswirkung der Abstimmungen und der maßgeblichen Initiativ- und Beteiligungsquoten. Den Quoten wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet, weil es sich bei Volksabstimmungen mit niedrigen Quoten und Beteiligungsraten um eher oligarchische als demokratische Verfahren handele (S. 9). Im Anschluss werden Leitfragen entwickelt, denen die Herausgeber im Hinblick auf das Untersuchungsthema besondere Bedeutung beimessen: Die Beteiligungsfrage („Beteiligung der Bürger: Wer und wie viele beteiligen sich?“), die Frage der Einflussfaktoren („Parteien, Kampagnen, Geld oder das Volk: Wer gewinnt Volksabstimmungen?“) und die Frage der Ergebnismuster („Ergebnismuster von Volksabstimmungen“), bei der es um die Ermittlung etwaiger charakteristischer Ergebnistendenzen geht. Zu diesen Fragen stellen die Herausgeber sogleich auch einige Ergebnisse vergleichender Analysen dar, die einen „ersten Einblick“ und zugleich die „Heuristik“, also das zwar unvollständige, aber trotzdem erkenntnisgewinnträchtige Raster für die in nachfolgenden Einzelstudien zu unternehmenden Analysen liefern sollen. Diese Einzelstudien widmen sich der direkten Demokratie in der Schweiz (Christoph Mayer, S 51 ff.), in Italien (Eike-Christian Hornig und Clara Steinke, S. 73 ff.), Polen (Aleksandra Kulesza und Seongchol Kim, S. 101 ff.), Lateinamerika (Alicia Lissidini, S. 121 ff.), Kalifornien (Aleksandra Kulesza, S. 155 ff.), deutschen Ländern und Kommunen (Lea Heyne, S. 177 ff.) und in der EU (Josephine Lichtblau und Clara Steinke, S. 193 ff.). Abgeschlossen wird der Band durch einen weiteren Beitrag der Herausgeber („Direkte Demokratie oder Repräsentation. Zum Reformbedarf liberal-repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert“, S. 227 ff.), der zur Ausgangsfrage des Reformbedarfs in Richtung auf mehr direkte Demokratie ein – jedenfalls hinsichtlich der Institutionalisierung direktdemokratischer Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene – überwiegend skeptisches Fazit zieht und sich für grundsätzlich, auch auf den dezentralen Ebenen der Länder und Kommunen, hohe Quoten ausspricht.

Die Auswahl der Leitfragen ist auf die von den Herausgebern mit Skepsis betrachteten Aspekte zugeschnitten. Andere für die Demokratiequalität wichtige Aspekte wie die Rückwirkungen (der Möglichkeit) direktdemokratischer Entscheidungen auf die repräsentativdemokratischen Entscheidungsstrukturen, -prozesse und -ergebnisse und auf das politische Wissen der Bürger werden nur gestreift. Was erfährt der Leser zu den drei aufgeworfenen Leitfragen? Zur Beteiligungsfrage stellen die Herausgeber in ihrem einleitenden, die Heuristik entwickelnden Beitrag fest, dass die Beteiligung bei Volksabstimmungen in der Regel noch deutlich niedriger – in ausgewählten westlichen Demokratien ohne Wahl- und Abstimmungspflicht durchschnittlich um 15,3%

niedriger – liege als die Wahlbeteiligung. Bei fünf ausgewählten mittel-/osteuropäischen Ländern sei der Unterschied sogar noch größer. Damit trete auch die soziale Selektivität der Beteiligung – die weit unterproportionale Teilnahme unterer Einkommens- und Bildungsschichten –, die schon bei Wahlen Legitimationsprobleme aufwerfe, bei Volksabstimmungen in noch weiter verschärfter Form auf. Im abschließenden, die Erkenntnisse des Bandes zusammenfassenden Beitrag der Herausgeber wird das noch einmal als ein Grund dafür angeführt, dass in der Dimension der Partizipation und speziell mit Blick auf die Inklusion der schlechtergestellten Bevölkerungsteile von direktdemokratischen Verfahren Verbesserungen nicht zu erwarten seien.

Diese Analyse lenkt zwar Aufmerksamkeit auf einen wichtigen Gesichtspunkt, kann aber inhaltlich nicht überzeugen. Sie leidet unter anderem daran, dass zwischen Beteiligungs- und Zustimmungsquoren nicht sorgfältig unterschieden wird.<sup>1</sup> Die Vernachlässigung dieser Unterscheidung führt zu Problemen bei der Interpretation der empirischen Daten. So sind die Differenzen zwischen durchschnittlicher Wahl- und durchschnittlicher Abstimmungsbeteiligung in unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Für Italien zum Beispiel geben die Herausgeber die durchschnittliche Wahlbeteiligung mit 86%, die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung mit 52,5% an, während die entsprechenden Angaben für die Schweiz bei 47,9% bzw. 43,2% liegen. In der Schweiz fällt also, anders als in Italien, der Unterschied der Beteiligung bei (nationalen) Wahlen und Abstimmungen kaum ins Gewicht. Die Herausgeber interpretieren solche Unterschiede in der Differenz der Beteiligungsraten als Folge der größeren oder geringeren Frequenz von Volksabstimmungen – mit zunehmender Häufigkeit gehe die Beteiligung zurück. Das kann freilich gerade den Unterschied zwischen Italien und der Schweiz nicht erklären, denn zwar sind Volksabstimmungen in Italien vergleichsweise häufig; in der Schweiz sind sie aber noch viel häufiger. Die Vermutung liegt nahe, dass die Beteiligungsdifferenz auch und sogar vor allem an der Existenz oder Nichtexistenz von Beteiligungsquoren hängt. Wo, wie unter anderem in Italien (und übrigens auch in allen fünf betrachteten mittel-/osteuropäischen Ländern), ein Beteiligungsquorum von 50% existiert, bleiben statistisch naturgemäß mehr Bürger den Abstimmungen fern, weil die Gegner der jeweiligen Vorlage ihre Ablehnung mit einiger Wahrscheinlichkeit auch durch bloße Abstinenz wirksam zum Ausdruck bringen können. Wo, wie in der Schweiz, kein Beteiligungsquorum besteht, können sie einer Ablehnung dagegen nur durch entsprechende Stimmabgabe Ausdruck verleihen. Dass hier der Hauptgrund für die länderspezifischen Unterschiede in den Diskrepanzen von Wahl- und Abstimmungsbeteiligung liegen könnte, wird leicht übersehen, wenn man dem Unterschied zwischen Beteiligungs- und Zustimmungsquoren keine Aufmerksamkeit schenkt. Zu berücksichtigen wären auch mögliche spezifische Unterschiede in der Abstimmungsbeteiligung in Abhängigkeit davon, ob Abstimmungen nur „von oben“ angeordnet oder auch durch Volksinitiative veranlasst werden können (vgl. dazu den Hinweis von M. Dane Waters in dem von Laurence Morel und Matt Qvortrup herausgegebenen Handbuch, das in der eingangs erwähnten Sammelrezension besprochen wird). Die Nichtberücksichtigung solcher Fak-

toren läuft darauf hinaus, dass die Verfasser direktdemokratischen Entscheidungsverfahren als solchen ein verglichen mit repräsentativdemokratischen Wahlakten defizitäres Legitimationspotential zuschreiben, ohne geprüft zu haben, ob sich das angenommene Defizit nicht bloß einer bestimmten institutionellen Ausgestaltung, eben dem Einsatz gerade von Beteiligungsquoten, verdankt.

Auch in der Frage der Einflussfaktoren fällt schon die Analyse im ersten Rahmenbeitrag der Herausgeber kritisch aus. Abgesehen von Kalifornien, wo hauptsächlich finanzkräftige Interessengruppen den Ausgang von Volksabstimmungen beeinflussten, seien meist politische Parteien und nicht „das Volk“ die maßgeblichen Akteure. Zustimmend wird eine Untersuchung von Eike-Christian Hornig zitiert, nach der Volksabstimmungen „nur selten eine Korrektiv der repräsentativen Akteure, sprich der Parteien“ seien, weil diese ihrerseits wesentlichen Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse nähmen (S. 34). In diesem Punkt zieht dann wiederum auch der abschließende Beitrag ein skeptisches Fazit (S. 231, 233) und geht damit am entscheidenden Vorzug direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten vorbei. Diese haben gegenüber den repräsentativdemokratischen einen Mehrwert nicht deshalb, weil – und nicht nur dann, wenn – sie zu Entscheidungen außerhalb des Meinungs- und Aktivitätsspektrums der Parteien führen, sondern weil sie das Aufschnüren der von Parteien festgeschnürten Politikpakete ermöglichen. Der Bürger, der bei der Parlamentswahl einer bestimmten Partei seine Stimme gegeben hat, kann in einer direktdemokratischen Abstimmung anders optieren, als es dem Programm eben dieser Partei entspricht. Er kann, analog zum mündigen Warenkonsumenten, der beim Lebensmitteleinkauf ja auch nicht auf ein Angebot an fertiggepackten Lebensmittelpaketen beschränkt ist, seine individuellen politischen Präferenzen zur Geltung bringen. Dieser zentrale Vorteil wird in seinem Wert nicht dadurch gemindert, dass direktdemokratische Entscheidungsverfahren häufig von Parteien, bei Volksinitiativen typischerweise von Oppositionsparteien, (mit)betrieben werden und die Stimmbürger mit ihrem Abstimmungsverhalten, wie auch immer es ausfällt, meist auf der Linie dieser oder jener Partei liegen. Wenn Parteien sich in Sachabstimmungskämpfen engagieren – oft tun das unterschiedliche Parteien auf unterschiedlichen Seiten – und Abstimmungsergebnisse gemäß den Empfehlungen der einen oder der anderen Partei ausfallen, bedeutet das so wenig wie der Ausgang von Wahlen, bei denen sich vorab Parteien im Wahlkampf engagiert haben, dass es sich im Ergebnis nicht mehr um eine Entscheidung „des Volkes“ handelte.

Was schließlich die Ergebnismuster angeht, die Frage also, ob Volksabstimmungen bestimmte politische Ergebnistendenzen haben und wenn ja, welche, stellen die Herausgeber eingangs eine „häufige Tendenz“ fest: „Steuern senken, Steuerausgaben bremsen, den Ausbau des Sozialstaates verlangsamen“; das sei wohl der Grund, weshalb Volksabstimmungen in der „eher neoklassisch gesonnenen politischen Ökonomie“ so hoch im Kurs stünden (35; sinngemäß wiederholt im Schlussbeitrag, S. 254). Als Beispiele werden die Schweiz und Kalifornien angeführt. In Kalifornien ist es in der Tat zu massiven, außerordentliche Schwierigkeiten verursachenden Budgetrestriktionen im Wege der Volksabstimmung gekommen. Hier wird aber wiederum – auch

im später folgenden Spezialbeitrag zur direkten Demokratie in Kalifornien (Alexandra Kulesza, S. 155ff.) – nicht geprüft, inwieweit es sich hier um eine Konsequenz besonderer Rahmenbedingungen handelt, die die Abstimmungsergebnisse zugunsten finanzstarker, auf einen leistungsfähigen Staat weniger angewiesener Interessenten verzerren. Das vergleichend zu untersuchen, hätte umso mehr Anlass bestanden, als bei der Darstellung der Einflussfaktoren angegeben wird, dass in Kalifornien Kampagnenfirmen „buchstäblich die einzelnen Unterschriften“ kauften; der Unterschriftensammler könne heute bis zu zehn Dollar pro Unterschrift erhalten (33; in der Tat sind es allein die Unterschriftensammler, nicht die Unterschreibenden, die legalerweise bezahlt werden). Was die auch in sozialer Hinsicht ausgabenbegrenzende Tendenz direktdemokratischer Entscheidungen in der Schweiz angeht, gehen die Verfasser, wie auch später der Spezialbeitrag zur Schweiz (Christoph Mayer, S 51ff.), der Sache nach davon aus, dass die Höhe der Sozialabgaben eine geeignete Messgröße für die soziale, gleichheitsfördernde Qualität der Politik bildet. Die Realität sieht allerdings so aus, dass das Sozialleistungsniveau in der Schweiz hoch ist, die Arbeitslosigkeit aber mit weniger als 3% weitaus niedriger liegt in Deutschland, was naturgemäß mit niedrigeren Sozialausgaben einhergeht. Untersuchungsergebnisse, nach denen die Ungleichheit der Einkommen in den Schweizer Kantonen umso weniger ausgeprägt ist, je stärker die direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten sind<sup>2</sup>, werden weder von den Herausgebern noch im Spezialbeitrag zur Schweiz berücksichtigt.

Neben einer Tendenz zur Restriktion von Ausgaben und insbesondere sozialstaatlichen Ausgaben konstatieren die Herausgeber auch eine gewisse Neigung direktdemokratischer Entscheidungen zu politisch rechten, über die behauptete wirtschaftsliberalere Tendenz hinaus zu weniger minderheitenfreundlichen, speziell weniger ausländerfreundlichen, und zu weniger europafreundlichen Positionen (37ff.). Auch das motiviert die Herausgeber zu tendenzieller Skepsis gegenüber der Eignung direktdemokratischer Verfahren zur Verbesserung der Demokratie. Hier stellt sich die Frage, ob es für die genannten Politikbereiche und für die Demokratie als Ganze langfristig Gutes bedeuten kann, wenn direktdemokratische Mechanismen zur Durchsetzung politischer Präferenzen der Bürger ausgeschlossen werden, um auf diese Weise eine angenommene und befürwortete größere Progressivität repräsentativdemokratischer Politik gegen den Willen der Bürger in Schutz zu nehmen, oder ob so nicht vielmehr die rechtspopulistischen Tendenzen, die man in Schach halten möchte, gerade gefördert werden. Unabhängig davon bedürfte auch der Befund selbst noch kritischer Analyse. Zu dieser komplexen Aufgabe sei hier nur angemerkt, dass der Beitrag zu Lateinamerika die dort getroffenen direktdemokratischen Entscheidungen als im Ergebnis zu 23% reaktionär, zu 29% neutral oder mehrdeutig und zu 48% progressiv einordnet (S. 143). Die Herausgeber nehmen davon bei ihren wiederholten Hinweisen auf einen Rechtstrend der direkten Demokratie keine Notiz.

Die Einzelbeiträge der weiteren Verfasser, die sich der direkten Demokratie in den oben genannten Ländern widmen, orientieren sich dabei größtenteils am Konzept der Herausgeber – eine Ausnahme bildet vor allem der Beitrag von Lissidini zu Lateinamerika – und suchen es zu validieren. Zahlreiche institutionelle Arrangements,

von denen das demokratiezuträgliche Potential direktdemokratischer Entscheidungsverfahren abhängt (Finanzierungsbedingungen, Informationssicherung, Modalitäten gerichtlicher Kontrolle, usw.), bleiben dabei konzeptbedingt überwiegend unbeleuchtet.

## Anmerkungen

- 1 Zustimmungsquoren machen den Erfolg der zur Abstimmung gestellten Vorlage davon abhängig, dass nicht nur ein bestimmter Anteil der Abstimmenden – in der Regel die einfache Mehrheit – für das Anliegen gestimmt hat, sondern diese Mehrheit auch einen bestimmten Mindestanteil der abstimmungsberechtigten Bevölkerung ausmacht. Im Fall eines Beteiligungsquorums ist der Erfolg nicht nur von der Zustimmung der Mehrheit der Abstimmungsbeteiligten abhängig, sondern auch davon, dass sich ein bestimmter Prozentsatz der Bevölkerung an der Abstimmung beteiligt hat.
- 2 Feld, Lars P./Fischer, Justina A.V./Kirchgässner, Gebhard, The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence from Switzerland, in: *Economic Inquiry* 48 (2010), S. 817-840.