



Frank Rehmet
Neelke Wagner
Tim Willy Weber

Volksabstimmungen in Europa

Regelungen und Praxis
im internationalen Vergleich

Verlag Barbara Budrich



Frank Rehmet • Neelke Wagner • Tim Willy Weber
Volksabstimmungen in Europa

Frank Rehmet
Neelke Wagner
Tim Willy Weber

Volksabstimmungen in Europa

Regelungen und Praxis im
internationalen Vergleich

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich.de

ISBN 978-3-8474-2275-4 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-1350-9 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de

Titelbildnachweis: Foto: shutterstock.com

Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de

Druck: docupoint GmbH, Barleben

Printed in Europe

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung, Begriffs- und Qualitätsbestimmung	7
1.1 Einleitung	7
1.2 Begriffsbestimmung	8
1.3 Qualitätsbestimmung	18
1.4 Glossar	22
2. Übersichten und Ländergruppierung	25
2.1 Regelungen: Welche Staaten kennen welche Verfahren?	26
2.2 Überblick über die Praxis	32
2.3 Ländergruppierung	42
3. Volksabstimmungen in Europa: Regelungen und Praxis	45
3.1 Ländergruppe 1: Schweiz und Liechtenstein. Direktdemokratische Verfahren als Routineverfahren	45
3.2 Ländergruppe 2: Italien, Irland, San Marino, Litauen, Dänemark, Slowenien, Slowakei, Ungarn und Lettland. Direktdemokratische Verfahren mit einiger Praxis	66
3.3 Ländergruppe 3: Albanien, Bulgarien, Kroatien, Malta, Nordmazedonien, Rumänien und Serbien. Direktdemokratische Verfahren mit wenig Praxis	126
3.4 Ländergruppe 4: Andorra, Bosnien und Herzegowina, Estland, Frankreich, Island, Luxemburg, Montenegro, Österreich, Polen und Spanien. Direktdemokratische Verfahren als Ausnahmeverfahren – Volksabstimmungen durch Staatsorgane überwiegen	139
3.5 Ländergruppe 5: Griechenland, Moldau, Portugal, Schweden, Tschechische Republik, Ukraine und Republik Zypern. Keine direktdemokratischen Verfahren, jedoch Volksabstimmungen durch Staatsorgane	154

3.6	Ländergruppe 6: Belgien, Finnland, Großbritannien, Kosovo, die Niederlande und Norwegen. Nur unverbindliche Volksbefragungen	163
3.7	Ländergruppe 7: Deutschland und Monaco. Weder Volksabstimmungen noch Volksbefragungen	169
4.	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick	171
4.1	Zusammenfassung	171
4.2	Schlussfolgerungen	189
4.3	Ausblick und Fragen	191
Anhang	194
	Websites	194
	Literaturverzeichnis	195
	Tabellenverzeichnis	198
	Abbildungsverzeichnis	201
	Über die Autorin/Autoren	202

1. Einleitung, Begriffs- und Qualitätsbestimmung

1.1 Einleitung

Das vorliegende Buch antwortet auf eine wachsende Nachfrage nach Informationen über Volksabstimmungen: Wie viele Länder in Europa kennen eigentlich Volksabstimmungen? Wo sind welche Verfahren vorhanden und wie oft werden sie genutzt? In welchen Ländern sind die Verfahren verbindlich und seit Jahrzehnten etabliert – wie etwa in der Schweiz oder in Irland, wo 2015 über die gleichgeschlechtliche Ehe abgestimmt wurde? In welchen Ländern sind die Verfahren unverbindlich und kommen nur sehr selten zur Anwendung – wie etwa in Großbritannien bei der Brexit-Volksbefragung 2016? Wenn Volksabstimmungen vorhanden sind, wie sind sie genau geregelt? Welche Regelungen haben sich bewährt?

Wenn man nach den Begriffen „Volksabstimmungen“, „Referendum“ oder „direkter Demokratie“ sucht, dann stößt man unweigerlich auf sehr unterschiedliche Interpretationen, was denn damit gemeint sei. Dies betrifft nicht nur journalistische Beiträge zu aktuellen Volksabstimmungen, sondern auch die Fachliteratur. Das vorliegende Buch will daher auch Begriffe klären und so ein wenig Ordnung in das bestehende Begriffs-Wirrwarr bringen. Das Buch hat drei Ziele:

- Begriffe so zu definieren, dass sich mit ihnen die wesentlichen Varianten von Volksabstimmungen klar bestimmen lassen,
- Daten zu Volksabstimmungen und Volksbefragungen in den europäischen Staaten verständlich und übersichtlich darzustellen,
- die Verfahren und die Praxis in den jeweiligen Ländern zu bewerten und auf Verfahrenselemente hinzuweisen, die sich aus unserer Sicht bewährt bzw. nicht bewährt haben.

Wir danken allen, die Informationen zu Regelungen und Praxis von Volksabstimmungen in den einzelnen Ländern aufbereitet und recherchiert haben. Hervorzuheben ist hier die Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie von *Beat Müller* – www.sudd.ch. Besonders danken wir Frau Prof. *Nadja Braun Binder* für die Durchsicht der Begriffsdefinitionen, Herrn Prof. *Silvano Moeckli* für die Durchsicht des Kapitels Schweiz und Herrn Dr. *Wilfried Marxer* für die Durchsicht des Kapitels Liechtenstein. *Ulrike Moser*, *Achim Wölfel*, *Ramona Pump*, *Simon Strohmeier* und *Susanne Socher* danken wir für ihren Einsatz als Korrekturleser/innen, *Niklas Weckerle* hat das Buch durch Abbildungen bereichert. Unser Dank gilt auch dem Bundesvorstand von Mehr Demokratie für die Unterstützung des Projekts, allen Kolleg/innen von Mehr

Demokratie e.V., Democracy International e.V. und dem Direct Democracy Navigator. Dem Verlag Barbara Budrich danken wir herzlich für die freundliche, geduldige und kompetente Betreuung.

Das vorliegende Überblickswerk stellt die große Vielfalt der Regelungen, Verfahren und Anwendungsfälle von Volksabstimmungen in Europa vor. Wir betrachten – dies sei vorweggenommen – insgesamt 43 Staaten, von denen 35 verbindliche Volksabstimmungen kennen.¹ Deutlich wird, wie vielfältig die Staaten Europas auch in dieser Hinsicht sind. Darüber hinaus bietet die Praxis mit über 1.000 Volksabstimmungen seit 1848 einen reichhaltigen Erfahrungsschatz, aus dem wir viel lernen können.

1.2 Begriffsbestimmung

In diesem Unterkapitel

- definieren wir „Volksabstimmungen“, „Volksbefragungen“, „direktdemokratische Verfahren“ und grenzen diese von anderen Verfahren ab,
- erläutern wir die unterschiedlichen Verfahren und deren Merkmale,
- erarbeiten wir eine einheitliche Begrifflichkeit und sorgen so für eine präzise Sprache (am Ende des Kapitels 1 haben wir die Begriffe in einem Glossar aufgelistet),
- schaffen wir die Grundlage für die Betrachtungen in Kapitel 2 und 3.

Sachfrage/Themenzentrierung

Wir betrachten ausschließlich Abstimmungen und Befragungen zu einer politischen **Sachfrage**. Folglich untersuchen wir keine Wahlen, Direktwahlen oder Abberufungsverfahren von Amtsträger/innen (vgl. Schiller 2002, S. 13; Svensson 2011, S. 17). *Schiller* weist mit Nachdruck auf dieses Merkmal hin und betont,

„dass die sachlichen Entscheidungsgegenstände in den Vordergrund des Prozesses der Meinungs- und Willensbildung rücken. Während es bei Wahlen um Mandatsbewerber bzw. Parteien mit ihren allgemeinen Programmprofilen, Kompetenzansprüchen, Entscheidungsabsichten, also um die Erteilung von Entscheidungsbefugnis und Vertrauensvorschuss geht, ist hier über die Eignung und sonstige Beurteilung politischer Maßnahmen zu entscheiden.“ (Schiller 2002, S. 36).

1 Vgl. hierzu Kapitel 2. Angesichts von 43 untersuchten Staaten ist es nicht ausgeschlossen, dass wir etwas übersehen haben könnten. In diesem Fall freuen wir uns sehr über Hinweise.

Verbindliche Volksabstimmungen versus unverbindliche Volksbefragungen

Zunächst unterscheiden wir grundlegend zwischen Entscheidungen der Stimmbürger/innen mit **verbindlichem** und **unverbindlichem** Ergebnis.

Unter „**Volksabstimmungen**“ verstehen wir Entscheidungen der Stimmbürger/innen zu einer Sachfrage, deren Resultat eine rechtsverbindliche Wirkung zukommt. Wir bezeichnen sie im Weiteren auch als „Volksentscheide“.

Verfahren in einer Sachfrage, deren Ergebnis die Staatsorgane nicht bindet, werden zur klaren Abgrenzung von den – verbindlichen – Volksabstimmungen von uns als „**(unverbindliche) Volksbefragungen**“ bezeichnet.

Verfahren führt zu einer Volksabstimmung/Volksbefragung, nicht nur zu einer Befassung des Parlaments

Ferner betrachten wir nur Verfahren, die zu einer Volksabstimmung/Volksbefragung führen. Verfahren, die lediglich zu einer Behandlung im Parlament führen, zu mehr aber nicht, werden als „Volkspetition“, „Agenda-Setting-Initiative“ oder als „Volksanregung“ bezeichnet. Diese Verfahren, die den Charakter einer Massenpetition haben, untersuchen und berücksichtigen wir *nicht*.²

Grundlage für eine Kategorisierung: Volksabstimmungen differenziert nach Auslösungskompetenz

Betrachten wir nun zunächst die Gruppe der verbindlichen Volksabstimmungen. Diese lassen sich weiter nach der *Auslösungskompetenz* differenzieren (vgl. Schiller 2002, S. 14). Erfolgt die Volksabstimmung aufgrund einer Unterschriftensammlung, wird sie automatisch aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ausgelöst oder haben eine Parlamentsmehrheit oder der Staatspräsident darüber entschieden, ob es eine Volksabstimmung gibt?

Nach der Auslösungskompetenz kann man vier Kategorien von verbindlichen Volksabstimmungen unterscheiden:

- **1. Volksabstimmungen durch die Bürger/innen ausgelöst:** Hier haben die Bürgerinnen und Bürger per Unterschriftensammlung das Recht, eine Volksabstimmung auszulösen. Zu unterscheiden sind dabei zwei Verfahrenstypen: Die *Volksinitiative*, bei der die Abstimmungsvorlage von den

2 Vgl. Schiller 2002, S. 11 ff.; Svensson 2011, S. 17. Volkspetitionen sind in zahlreichen Staaten Europas vorhanden, zum Beispiel in Österreich, Finnland und Polen (vgl. Direct Democracy Navigator). „Die Terminologie ist dabei verwirrend vielfältig“ (Schiller 2002, S. 14).

Bürger/innen erarbeitet – oder zumindest initiiert³ – wird, und das *fakultative Referendum*, bei dem die Abstimmungsvorlage vom Parlament kommt und die Bürger/innen diese bestätigen oder ablehnen.

- **2. Volksabstimmungen, die nach festgelegten Normen (in der Regel Bestimmungen der Verfassung) verpflichtend ausgelöst werden:** Diese finden zu bestimmten Gegenständen verpflichtend (obligatorisch) statt. Das Verfahren wird *obligatorisches Referendum* genannt. Auch hier ist ein Parlamentsbeschluss Gegenstand der Abstimmung,⁴ die Bürger/innen können diesen bestätigen oder ablehnen.
- **3. Volksabstimmungen durch Staatsorgane:** Die Auslöskompetenz liegt „im Ermessen eines Staatsorgans“ (Schiller 2002, S. 14) – etwa dem Parlament, der Regierung oder dem Staatsoberhaupt. Hierunter fallen auch die sehr selten vorhandenen Volksabstimmungen durch eine Minderheit des Parlaments oder eine Minderheit von Gliedstaaten.
- **4. Volksabstimmungen durch eine Kombination aus Bürger/innen und Staatsorganen (Mischsysteme):** Selten vorhanden und noch seltener angewandt: Eine Kombination aus einer Unterschriftensammlung und der Entscheidung eines Staatsorgans ist erforderlich, um eine Volksabstimmung herbeizuführen.

Zu diesen vier Kategorien, in die sich die verbindlichen Volksabstimmungsverfahren einteilen lassen, tritt als fünfte Kategorie jene der unverbindlichen Volksbefragungen in einer Sachfrage hinzu:

- **5. Unverbindliche Volksbefragungen:** Der grundlegende Unterschied zu den ersten vier Verfahrens-Kategorien lautet: Hier handelt es sich um keine verbindliche Volksabstimmung, an die das Parlament gebunden wäre. Es kommt jedoch durchaus vor, dass diese Befragungen *politisch* verbindlich sind, etwa wenn dies das Parlament im Vorfeld der Befragung festlegt. An der rechtlichen Unverbindlichkeit ändert dies jedoch nichts. Die Auslösung findet in der Regel durch Staatsorgane statt. Eine Auslösung durch Unterschriftensammlung oder verpflichtend ist denkbar.

Die folgende Übersicht stellt die fünf Kategorien tabellarisch dar. Sie werden unser Analyseraster für die Betrachtung der 43 europäischen Staaten bilden.

3 In der Schweiz wird mit der Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Abstimmungsvorlage von den Stimmberechtigten erarbeitet. Mit der Volksinitiative in Form der „allgemeinen Anregung“ wird dagegen das Parlament aufgefordert, einen ausformulierten Vorschlag zu erarbeiten (vgl. Moeckli 2018, S. 47).

4 Im Schweizer Sprachgebrauch ist auch eine Volksinitiative Gegenstand des obligatorischen Referendums. Wir wählen hier und im Folgenden jedoch eine staatsunabhängige Betrachtungsweise und kategorisieren etwas allgemeiner.

Table 1: Merkmale der fünf Verfahrens-Kategorien

Nr.	1	2	3	4	5
Verfahrens-Kategorie	Volksabstimmungen durch Bürger/innen ausgelöst	Volksabstimmungen durch festgelegte Normen verpflichtend ausgelöst	Volksabstimmungen durch Staatsorgane	Volksabstimmungen durch eine Kombination aus Bürger/innen und Staatsorganen	Unverbindliche Volksbefragung
Verfahren	Volksinitiative / Fakultatives Referendum	Obligatorisches Referendum	Divers, z. B. Parlamentsreferendum	Divers	Unverbindliche Volksbefragung
Verbindlichkeit des Verfahrens	Verbindlich	Verbindlich	Verbindlich	Verbindlich	Unverbindlich
Auslösungskompetenz	Bürger/innen	Obligatorisch	Staatsorgan	Bürger/innen und Staatsorgan	(In der Regel) Staatsorgan
Abstimmungsvorlage durch	Bürger/innen (Volksinitiative) bzw. Staatsorgan (fakultatives Referendum)	Staatsorgan	Staatsorgan	Bürger/innen oder Staatsorgan	(In der Regel) Staatsorgan

Quelle: Eigene Darstellung.⁵

1.2.1 Direktdemokratische Verfahren

In der Wissenschaft gibt es keine einheitliche Definition von „direktdemokratischen Verfahren“, dieser Begriff wird mal weiter, mal enger gefasst. Umso wichtiger ist es, transparent zu machen, mit welchem Begriffsverständnis und mit welcher Definition wir arbeiten.

Wir orientieren uns dabei an der von Schiller (2002), *Mehr Demokratie* und dem *Direct Democracy Navigator* entwickelten Terminologie. Die Arbeit von Svensson (2011) fand ebenso Eingang in unsere Definitionen wie die Empirie der Schweiz und der US-Bundesstaaten.

⁵ Im Folgenden gilt: Alle Tabellen und Abbildungen ohne gesonderten Quellennachweis wurden selbst erstellt.

Wir charakterisieren direktdemokratische Verfahren wie folgt:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung, nicht um eine Personenfrage.
- **Auslösung durch die Bürger/innen oder automatisch/obligatorisch aufgrund einer gesetzlichen Regelung:** Die Abstimmung wird durch die wahlberechtigten Bürger/innen initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung ausgelöst.
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, das Ergebnis einer Volksabstimmung ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Somit bezeichnen wir die Verfahren der oben skizzierten Kategorien 1 und 2 als direktdemokratische Verfahren. Es gibt drei Verfahrenstypen:

- Bei der **Volksinitiative** wird eine Volksabstimmung von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung „von unten“ initiiert. Das Verfahren kann zwei oder drei Stufen haben.
- Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Ebenso wie bei der Volksinitiative findet es statt, wenn eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen dafür unterschrieben hat. *Svensson* unterscheidet hier noch, ob sich das Referendum gegen ein kürzlich verabschiedetes, noch nicht in Kraft getretenes Gesetz oder ein bereits vorhandenes Gesetz richtet.⁶
- Beim **obligatorischen Referendum** ist die Volksabstimmung zu bestimmten Gegenständen – meist bei Verfassungsänderungen –, verpflichtend vorgeschrieben. Wie beim fakultativen Referendum verwerfen oder bestätigen die Bürger/innen einen vorangegangenen Parlamentsbeschluss.⁷

Mit Volksinitiativen und fakultativen Referenden können die Bürger/innen auch als Akteure außerhalb des etablierten Politikbetriebs „Probleme artikulieren und zu einer Volksabstimmung führen“ (*Moeckli* 2018, S. 73). Der Kreis der politischen Akteure wird somit potenziell erweitert. Die folgende Tabelle und die folgende Abbildung bieten einen Überblick über diese drei Verfahren. Zusätzlich wird in der letzten Spalte der Tabelle der englische Begriff genannt, wie er unter anderem auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendet wird.

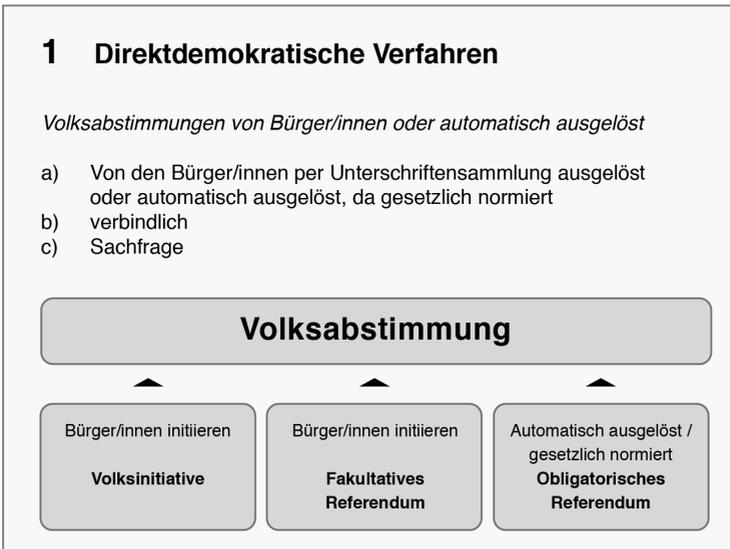
6 Wir folgen hier *Svensson* 2011 und wählen eine allgemeinere Kategorisierung, wenn wir die – wenigen – europäischen Staaten mit einem so genannten „aufhebenden Referendum“ (vor allem Italien und San Marino) betrachten und diese Verfahren als „fakultatives Referendum“ kategorisieren. Auf der kantonalen Ebene der Schweiz wäre die letztgenannte Kategorie (das „aufhebende Referendum“), kein fakultatives Referendum, sondern eine Gesetzesinitiative, mit der ein ganzes Gesetz oder einzelne Bestimmungen außer Kraft gesetzt werden sollen.

7 Vgl. hierzu Fußnote 4 (Abweichung vom Schweizer Sprachgebrauch).

Tabelle 2: Merkmale der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englische Begriffe
Volksinitiative	Bürger/innen setzen ein Thema selbst auf die Agenda und stimmen darüber ab. Mindestens zwei, manchmal drei Verfahrensstufen, bestehend aus ggf. Antrag, Unterschriftensammlung und Volksentscheid.	Volksgesetzgebung	Citizens' Initiative; Popular Initiative
Fakultatives Referendum	Ein Gesetz wird auf Verlangen einer Mindestzahl von Stimmbürger/innen zur Volksabstimmung gestellt.	Volksveto; Volkseinwand	Citizen-Initiated Referendum; Popular Referendum
Obligatorisches Referendum	Ein Parlamentsbeschluss – meist eine Verfassungsänderung – kommt obligatorisch zur Abstimmung, da eine Rechtsnorm – meist die Verfassung – dies vorsieht.	-	Obligatory Referendum; Mandatory Referendum

Abbildung 1: Direktdemokratische Verfahren im Überblick



1.2.2 Volksabstimmungen durch Staatsorgane

Anders als bei den direktdemokratischen Verfahren entscheidet hier ein Staatsorgan – meist das Parlament oder das Staatsoberhaupt –, ob, wann, zu welchem Thema und mit welcher Fragestellung eine verbindliche Abstimmung über eine Sachfrage abgehalten wird.⁸ *Svensson* schlägt für diese Verfahren die Bezeichnung „popular votes called by the authorities“ (*Svensson* 2011, S. 27) vor, die unsere Namensgebung stark beeinflusste.

Für die Begriffsbildung verwenden wir hier „Referendum“ als zweiten Teil der Verfahrensbezeichnung und präzisieren diese im ersten Teil durch den auslösenden Akteur (zum Beispiel Parlament). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verfahren dieser Kategorie.

Tabelle 3: Merkmale von Volksabstimmungen durch Staatsorgane

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Parlamentsreferendum	Das Parlament / die Parlamentsmehrheit kann eine verbindliche Volksabstimmung auslösen.	Parlamentsplebiszit	Authorities Plebiscite (by the Parliament)
Präsidentialreferendum	Der Staatspräsident kann eine verbindliche Volksabstimmung auslösen.	Präsidentialplebiszit	Authorities Plebiscite (by the President)
Regierungsreferendum	Die Regierung kann eine verbindliche Volksabstimmung auslösen.	Regierungsplebiszit	Authorities Plebiscite (by the Government)
Oppositionsreferendum	Eine Minderheit einer Parlamentskammer kann eine verbindliche Volksabstimmung auslösen.		
Gliedstaatenreferendum	Eine Minderheit der Gliedstaaten kann eine verbindliche Volksabstimmung auslösen.		

Eine Sonderrolle nehmen Gegenvorlagen des Parlaments zu Volksinitiativen ein. Zwar stellt hier ein Staatsorgan einen eigenen Vorschlag zur Abstimmung,

⁸ Wir folgen hier den Ausführungen Schillers. Ob Volksabstimmungen, die „im Ermessen eines Staatsorgans“ stünden, zu direktdemokratischen Verfahren gehören, sei, so Schiller, „umstritten“, aber wegen der „strategischen Manipulierbarkeit“ durch Staatsorgane seien diesbezüglich berechtigte Zweifel vorhanden (*Schiller* 2002, S. 14). Schiller verwendet hier den Begriff *Plebiscit*, weist aber darauf hin, dass im allgemeinen Sprachgebrauch oft auch von *Referendum* die Rede ist.

dies kann jedoch nur parallel zu einem „von unten“ initiierten Verfahren erfolgen. Daher werden die Gegenvorlagen nicht als „Parlamentsreferenden“ kategorisiert. Vielmehr sind sie Teil eines direktdemokratischen Verfahrens und werden gesondert ausgewiesen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Verfahren.

Abbildung 2: Volksabstimmungen durch Staatsorgane im Überblick

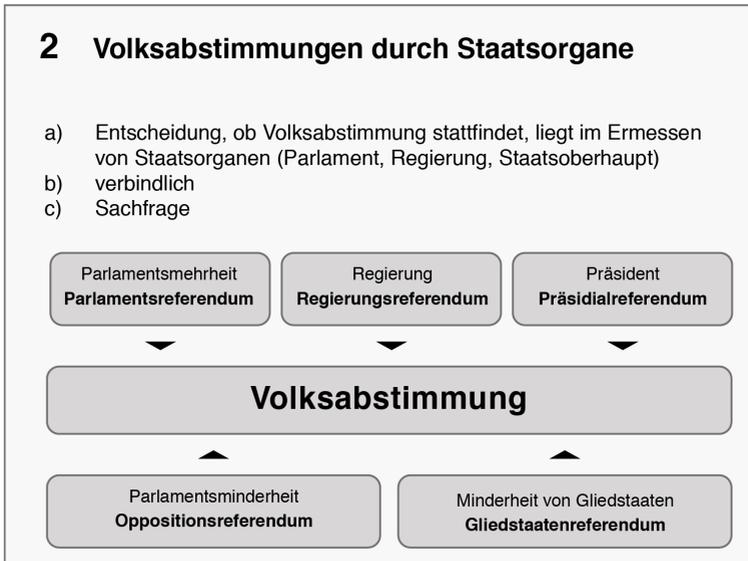


Abbildung von Niklas Weckerle, Mehr Demokratie e.V.

Zwei Verfahrenstypen sind relativ häufig in den europäischen Staaten anzutreffen: Eine Mehrheit des Parlaments oder das Staatsoberhaupt können eine Volksabstimmung anberaumen. Die anderen drei sind dagegen weit weniger verbreitet, wie wir in Kapitel 2 noch genauer sehen werden.

Bereits hier kann festgehalten werden, dass solche Volksabstimmungen andere Ziele verfolgen als von den Bürger/innen oder automatisch ausgelöste Abstimmungen und Risiken enthalten. Meist werden sie, so *Welp/Braun Binder*,

„von den staatlichen Organen (Exekutive und Legislative) aktiviert, um getroffene Entscheidungen zu legitimieren oder um Konflikte zwischen den herrschenden Kräften (*institutional deadlocks*) beizulegen. Daraus entsteht ein Manipulations- und/oder Plebiszitrisiko.“ (Welp/Braun Binder 2018, S. 61).

1.2.3 Volksabstimmungen durch eine Kombination aus Bürger/innen und Staatsorganen

Ferner gibt es noch Mischverfahren: Hier wird eine Volksabstimmung durch eine Kombination aus einer Unterschriftensammlung der Bürger/innen und der Entscheidung eines Staatsorgans herbeigeführt. Diese kommen nur sehr selten vor.

Beispiel Rheinland-Pfalz, Bundesrepublik Deutschland: In Rheinland-Pfalz kann eine Kombination aus Parlamentsminderheit (einem Drittel der Abgeordneten) und den Unterschriften von fünf Prozent der Bürger/innen zu einer Volksabstimmung führen. Ein Drittel des Landtags kann beantragen, dass die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird. Anschließend müssen mehr als 150.000 Bürger/innen (etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten) innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über dieses Gesetz beantragen – sofern die Landtagsmehrheit das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Dieses Verfahren kam bislang noch nicht zum Einsatz.

Abbildung 3: Volksabstimmungen durch Bürger/innen und Staatsorgan im Überblick

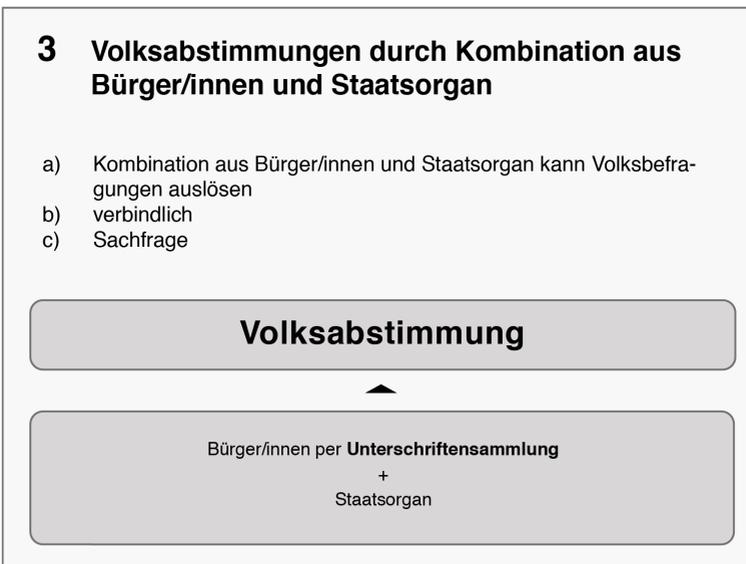


Abbildung von Niklas Weckerle, Mehr Demokratie e.V.

1.2.4 Unverbindliche Volksbefragungen

Wie oben bereits dargestellt, untersuchen wir auch unverbindliche Volksbefragungen. Meist wird die Befragung durch ein Staatsoberhaupt oder das Parlament ausgelöst, in sehr seltenen Fällen durch die Bürger/innen.

Die historischen Wurzeln dieses Verfahrens liegen in den Volksbefragungen Napoleons in Frankreich (vgl. Schiller 2002, S. 21 f.; Moeckli 2018, S. 62). Auch diese unverbindlichen Verfahren sind in der Literatur als „Referendum“ oder unter dem Begriff „direkte Demokratie“ anzutreffen, obwohl ihnen mindestens ein wichtiges Merkmal von Volksabstimmungen fehlt. Denn bei diesen Verfahren ist das Ergebnis der Abstimmung nicht verbindlich, die Bürger/innen werden lediglich konsultiert. Was die Staatsorgane aus dem Ergebnis der Befragung machen, bleibt ihnen überlassen. Wenn sie dann noch „von oben“ ausgelöst wird – was die Regel ist –, fehlen der Volksbefragung zwei der drei charakteristischen Merkmale von direktdemokratischen Verfahren. Dies veranschaulicht die folgende Abbildung.

Abbildung 4: Unverbindliche Volksbefragungen im Überblick



Abbildung von Niklas Weckerle, Mehr Demokratie e.V.

1.2.5 Zwischenfazit

In der öffentlichen Debatte wie auch in wissenschaftlichen Abhandlungen werden manchmal alle oben aufgeführten Verfahren gewissermaßen „in einen Topf“ geworfen. Häufig wird vom Ergebnis einer Abstimmung ausgehend dann ein Werturteil über „direkte Demokratie“ oder „Volksabstimmungen“ getroffen.

Werden *alle fünf* Verfahrenskategorien unter dem Begriff „direktdemokratisch“ oder „direkte Demokratie“ zusammengefasst, führt dies zu analytischen Unschärfen, wenn man erfassen will, wie direkte Demokratie genau wirkt und welche Funktionen sie im demokratischen Staatswesen erfüllen kann. Erkenntnisse über die Qualitäten der verschiedenen Verfahren sind so nicht zu gewinnen.

Denn Volksabstimmungen, die durch die Bürger/innen herbeigeführt werden, haben andere Funktionen (Kontrolle der Regierung, Agenda-Setting, Einbringen neuer Ideen in die politische Debatte) als Volksabstimmungen durch Staatsorgane (zusätzliche Legitimation, Auflösung von Konflikten innerhalb der Regierung). Und Verfahren mit verbindlichem Resultat zeitigen andere Folgen als unverbindliche Befragungen.

Wenn wir also direktdemokratische Verfahren angemessen beurteilen wollen und uns fragen, welche Rolle sie für eine Stärkung und Festigung der Demokratie in Europa spielen können, ist eine Differenzierung der unterschiedlichen Verfahren und ihrer unterschiedlichen Funktionen und Wirkungen nötig. Im folgenden Abschnitt greifen wir diesen wichtigen Gedanken auf.

1.3 Qualitätsbestimmung

1.3.1 Demokratiebegriff

Dieses Buch stützt sich auf einen partizipatorischen Demokratiebegriff, der den Aspekt der Selbstbestimmung und Selbstregierung in den Mittelpunkt stellt. Demokratische Legitimität wird demnach nicht nur durch Wahlen erreicht, sondern auch durch die Möglichkeit, sich zwischen den Wahlen am demokratischen Prozess zu beteiligen, indem Vorschläge zur Diskussion unterbreitet und Entscheidungen über Sachfragen getroffen werden. Eine stabile Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass die Grundrechte und der Rechtsstaat gesichert sind und die Gewaltenteilung funktioniert. Sie benötigt darüber hinaus die Unterstützung ihrer Bürger/innen. Nur wenn die Menschen aktiv das Gemeinwesen gestalten, kann daraus so etwas wie die Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk entstehen.

Seit einigen Jahren häufen sich Diagnosen einer Krise der Demokratien bis hin zu der These, die demokratischen Institutionen seien nur noch Schatten ihrer selbst (Crouch 2008, Mounk 2018). Unter den Vorschlägen, wie die Demokratie wieder zu beleben und zu stärken sei, befinden sich direktdemokratische Volksabstimmungen. Sie stellen eine institutionalisierte Einbindung der Bürger/innen in politische Entscheidungsprozesse dar und ermöglichen eine von Parlament und Regierung zunächst unabhängige Einflussnahme. Anders als bei einer Wahl oder der Mitgliedschaft in einer Partei stellt die Teilnahme an einer Volksinitiative keine auf lange Sicht angelegte Festlegung dar, sondern kann projektbezogen und temporär stattfinden. Die Organisator/innen und Unterstützer/innen eint lediglich, dass sie ein bestimmtes Problem als solches erkannt haben und dafür eine Lösung fordern. Ein solches Instrument kann

- Themen, die von den gewählten Parteien nicht bearbeitet werden, auf die Agenda setzen und öffentliche Diskussionen anregen,
- in einzelnen Sachfragen, in denen die Bevölkerungsmehrheit anders denkt als die Mehrheit im Parlament, die Bürger/innen selbst entscheiden lassen, ohne dass die gesamte Regierung infrage gestellt wird,
- die Bürger/innen in die Verantwortung nehmen und zur Mitbestimmung anregen,
- eine zusätzliche Variante des politischen Engagements für Bürger/innen bereitstellen,
- die Zusammenarbeit zwischen Bürger/innen und Parlament fördern.⁹

1.3.2 Qualitätsmerkmale

Wie kaum ein anderes demokratisches Instrument sind Volksabstimmungen umstritten. Das hängt mit der oben skizzierten begrifflichen (und damit inhaltlichen) Unschärfe zusammen, die viele Diskussionen prägt. Die oben genannten positiven Wirkungen auf die politische Kultur und den demokratischen Zusammenhalt können Volksabstimmungen entfalten, wenn sie gut geregelt sind.

Wir betrachten nun einzelne Verfahrenselemente/konkrete Merkmale, die darüber entscheiden, ob direktdemokratische Verfahren ihre stärkenden und inkludierenden Potenziale entfalten können.

Klare und gesetzlich normierte Regeln

Der Ablauf und die Regeln (Quoren, Fristen, Themen, Anforderungen an Unterschriftenliste und Fragestellung) einer Volksabstimmung sind gesetzlich festgelegt.

⁹ Zu den Funktionen und Dysfunktionen direktdemokratischer Verfahren vgl. ausführlicher Moeckli 2018 sowie Schiller 2002.

Meist sind diese in der Verfassung und in Ausführungsgesetzen geregelt, so dass sich alle Akteure darauf einstellen können – und auch an die Regeln halten müssen (vgl. Moeckli 2018, S. 45 ff.).

Zulässige Themen/Gleichstellung der Entscheidungen der Bürger/innen mit Entscheidungen des Parlaments

Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist einem Parlamentsbeschluss gleichgestellt. Alle Sachfragen, über die das Parlament entscheiden kann, dürfen auch Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

Quoren (Unterschriften- und Abstimmungsquorum)

Das **Unterschriftenquorum** muss den Bürger/innen eine realistische Chance einräumen, eine Volksabstimmung auch auslösen zu können. Gleichzeitig muss auf der ersten Stufe der Volksinitiative oder eines fakultativen Referendums sichergestellt sein, dass eine relevante Menge der Bürger/innen dies für nötig hält (Unterschriftenquorum). Das Unterschriftenquorum gleicht einem Seismographen, der gesellschaftliche Erschütterungen anzeigen soll.

Abstimmungsquoren, die das Ergebnis erst gelten lassen, wenn eine Mindestzahl an Bürger/innen abgestimmt hat (Beteiligungsquorum) oder eine Mindestzahl mit „Ja“ gestimmt hat (Zustimmungsquorum), begünstigen Boykottstrategien und können so das Ergebnis verfälschen, vor allem erschweren sie oder verhindern gar eine öffentliche Diskussion.

Fristen

Das Unterschriftenquorum und die Frist, innerhalb derer die erforderliche Menge an Unterschriften gesammelt werden muss, sind Einflussfaktoren auf den Erfolg eines Volksbegehrens. Ein Quorum wird leichter erreicht, wenn die Frist länger ist. Ausreichend lange Fristen entscheiden auch darüber, wie ausführlich das Anliegen diskutiert werden kann und wie viele Menschen, die nicht zum unmittelbaren Kreis der Initiator/innen gehören, erreicht werden können. Die Erfolgsaussichten von Initiativen, hinter denen keine finanz- und mobilisierungsstarken Organisationen stehen, hängen ebenfalls in besonderem Maße von ausreichenden Fristen und geringeren Unterschriftenzahlen ab.

Außerdem schützen längere Fristen sowie die Mehrstufigkeit eines Verfahrens vor unüberlegten Entscheidungen, die in einer aktuellen Stimmung (etwa während eines Skandals) getroffen werden. Deshalb muss auch der Zeitraum zwischen der Verkündung des Abstimmungstermins und der Abstimmung ausreichend groß sein, damit die Bürger/innen sich ausführlich informieren und die Argumente abwägen können.

Weitere Anforderungen

- Steht ein Gesetzentwurf zur Abstimmung, muss sein Inhalt klar und allgemeinverständlich zusammengefasst werden. Auch die Fragestellung muss klar und eindeutig sein.
- *Freie Unterschriftensammlung*: Die Unterschriftensammlung darf auch frei auf der Straße erfolgen. Wenn eine Eintragung nur in Amtsräumen möglich ist, stellt dies nicht nur die Eintragungswilligen vor höhere Hürden, da sie unter Umständen weit fahren und zu Öffnungszeiten der Behörde Zeit haben müssen. Es schränkt auch öffentliche Gespräche und Diskussionen ein.
- *Abstimmungsbroschüre/Information vor einer Abstimmung*: Vor einer Abstimmung wird eine ausgewogene Abstimmungsbroschüre an alle Haushalte verschickt, um eine möglichst fundierte Information der Abstimmungsberechtigten zu fördern.
- *Interaktion mit dem Parlament und Gegenvorschlagsrecht*: Das Parlament befasst sich schon frühzeitig mit dem Thema und hört die Initiator/innen an. Das Parlament kann zudem einen eigenen Vorschlag („Gegenvorschlag“) mit zur Abstimmung stellen oder mit der Initiative einen Kompromiss aushandeln, der ebenfalls mit zur Abstimmung gestellt wird. Solche Verfahren machen die Politik transparenter und bieten Initiativgruppen zugleich die Chance, ihre Vorschläge in der Diskussion weiter zu bearbeiten.¹⁰
- *Mitwirkung von Behörden*: Behörden bieten Beratung und Unterstützung bei der Formulierung und Fragestellung an, damit Volksinitiativen nicht an formalen Fehlern scheitern. Es sollten feste Fristen gelten, innerhalb derer die Behörden die Abstimmung in die Wege leiten müssen.
- *Fairness und Chancengleichheit*: Die Abstimmungsdebatte verläuft möglichst fair. Es sollte „auch bei Volksabstimmungen ein Rahmen offener Wettbewerbsbedingungen gesichert werden“ (Schiller 2002, S. 151). In der bereits erwähnten Abstimmungsbroschüre kommen Befürworter/innen und Gegner/innen in gleichem Umfang zu Wort. Die einseitige Verwendung von öffentlichen Geldern – etwa durch eine Regierungskampagne vor einem Volksentscheid – ist nicht zulässig. Eine staatliche Kostenerstattung für Initiator/innen (in begrenztem Umfang) verbessert die Chancengleichheit.

10 Ein neuerer Vorschlag wäre, nach der Volksinitiative die Möglichkeit einer auf dem Losverfahren basierten Bürgerbeteiligung zuzulassen. In einem Bürgerrat/einer Bürgerversammlung (Citizens' Assembly) werden Bürger/innen gelost und beschäftigen sich mit dem Vorschlag der Volksinitiative. Die Initiative kann die Vorschläge aufgreifen und weiterverfolgen.