

THEMEN 06

Wer gebraucht direktdemokratische Instrumente? Initiatoren und Unterstützer von Volksbegehren

12. Dezember 2012

Autor: Frank Rehmet

frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e. V.
Tempelhof 3
74594 Kreßberg

Telefon 07957-9239050
Fax 07957-9249992
info@mehr-demokratie.de

Inhalt

I. Einleitung	3
II. Akteure in direktdemokratischen Verfahren	3
a) Etablierte Akteure	4
b) Nichtetablierte Akteure	4
c) Verfahrensdesign als Einflussfaktor	5
III. Empirische Ergebnisse	5
a) Deutschland	5
b) Europa: Schweiz, Italien	6
c) USA	8
IV. Fazit	9
V. Literatur	10

I. Einleitung

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, welche Akteure (Initiatoren und Unterstützer) direktdemokratische Verfahren nutzen/gebrauchen. Andere Akteure des direktdemokratischen Gesamtprozesses wie etwa Stimmbürgerinnen und Bürger, die Medien, das Parlament oder die Regierung werden hier nicht betrachtet.¹

Aus partizipatorischer Perspektive ist die Frage besonders interessant, in welchem Umfang „nichtetablierte“ Akteure wie etwa Bürgerinitiativen Volksbegehren nutzen. Inwiefern bewirkt die direkte Demokratie eine Öffnung des Zugangs für diese Gruppen und damit eine feinere Verteilung von Macht?

Die Forschung zu Initiatoren und Unterstützern weist generell sehr viele Lücken auf. Dies liegt daran, dass

- erstens Daten zu Initiatoren/Unterstützern von Volksbegehren nur teilweise erhoben und erfasst werden. Oft sind nur Initiatoren oder der Namen des Aktionsbündnisses erfasst, Akteure, die häufig als Bündnispartner fungieren und unterstützend tätig sind, sind oftmals nicht bekannt,
- zweitens der Forschungsaufwand für vertiefende und differenzierte Aussagen sehr groß ist. So sind Forschungen mittels Netzwerkansätzen sowie Interviews mit Akteuren ressourcenintensiv.

Dennoch lassen sich Aussagen treffen, die sich auf Plausibilitätsüberlegungen sowie auf bisherigen Forschungen ableiten (Abschnitt II). Ferner bietet die Betrachtung der direktdemokratischen Praxis in ausgewählten Staaten / Regionen weitere Erkenntnisse (Abschnitt III).

II. Akteure in direktdemokratischen Verfahren

Analytisch sinnvoll erscheint die Unterscheidung in *etablierte* und *nichtetablierte* Akteure. Während etablierte Akteure – wie etwa Parteien, Gewerkschaften oder große Verbände – im parlamentarischen Prozess über Einfluss auf die Themenfindung, Problemdefinition und generell auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung verfügen, trifft dies für nichtetablierte Akteure (z. B. Bürgerinitiativen oder einzelne Personen) nicht oder nur stark eingeschränkt zu.

¹ Zu den einzelnen Akteuren vgl. z. B. *Möckli* 1994, Kapitel 8. Eine umfassendere Betrachtung der Frage, wem direktdemokratische Instrumente „nutzen“, sollte natürlich alle Akteursgruppen mit einbeziehen.

a) Etablierte Akteure

Eine Grundthese lautet, dass die etablierten Akteure durch direktdemokratische Verfahren ihr Aktionspotenzial erweitern, politisch flexibler werden, mit Volksbegehren drohen und damit ihre Verhandlungsmacht im parlamentarischen Prozess insgesamt stärken können.

Wirkungsannahmen zu etablierten Akteuren

- Etablierte Akteure erhöhen ihren politischen Einfluss in geringem Ausmaß, da Volksbegehren und Volksentscheide eine zusätzliche Aktionsmöglichkeit zu bisheriger politischer Arbeit darstellen.
- Gruppen, die mit einem Volksbegehren drohen können bzw. so wahrgenommen werden, werden frühzeitig in die parlamentarischen Verhandlungen einbezogen.
- Etablierte Akteure haben bei Volksabstimmungen eine wichtige Funktion: Sie liefern Informationen und fachspezifische Daten und Argumentationen, sie wirken meinungsbildend und dienen der Orientierung: Sie beziehen in einem Abstimmungskampf Stellung zu einem Thema und geben unter Umständen (in der Schweiz regelmäßig) eine Abstimmungsempfehlung.²
- Es ist zu erwarten, dass sich etablierte Akteure wie etwa Verbände und Vereine zu Aktionsbündnissen zusammenschließen und mit nichtetablierten Akteuren themenspezifische Bündnisse eingehen, um die Kampagnenchancen zu erhöhen. Aus diesem Grund bestehen auch Anreize zur Einbindung von nichtetablierten Akteuren bzw. einzelnen Bürgern (z. B. durch Gründung und Mobilisierung lokaler Aktionsbündnisse).

b) Nichtetablierte Akteure

Die Grundthese lautet hier, dass nichtetablierte Akteure durch den Gebrauch von direktdemokratischen Verfahren mehr Chancen haben, im politischen Prozess gehört zu werden und Einfluss zu haben und somit einen themenspezifischen Machtzuwachs erleben.

Wirkungsannahmen zu nichtetablierten Akteuren

- Instrumente direkter Demokratie führen zu einem Aufbrechen der von etablierten Akteuren dominierten Willensbildungsprozesse (vgl. auch Möckli 1994: 280, 335 ff.).
- Erhöhung von Einfluss, da Volksbegehren und Volksentscheide eine zusätzliche politische Aktionsmöglichkeit darstellen.
- Bessere Möglichkeiten der Beeinflussung der politischen Tagesordnung (Agenda-Setting-Effekte).
- Es ist zu erwarten, dass nichtetablierte Akteure themenspezifische Bündnisse (auch mit etablierten Akteuren wie etwa Oppositionsparteien) eingehen, um die Kampagnenchancen zu erhöhen.
- Die Frage „Wer nutzt die Instrumente? Instrument der Bürger **oder** der Parteien/großen Verbände?“ kann nicht einfach beantwortet werden - die Antwort muss differenzierter ausfallen.

² Vgl. Lackner 1999, S. 102 ff.

c) **Verfahrensdesign als Einflussfaktor**

Generell ist auf das *Verfahrensdesign* als Einflussfaktor für diese wie auch für weitere Wirkungsannahmen hinzuweisen.

So ist es plausibel, dass die Höhe des Einleitungsquorums sowie die Sammelfrist für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren die Art und Zusammensetzung von Akteuren und Akteursstrukturen beeinflusst: Da ein hohes Quorum in kurzer Zeit nur mit vielen Ressourcen zu erreichen ist, werden in Staaten mit solchen Bedingungen eher Koalitionen mit mehreren Akteuren (große Aktionsbündnisse) oder vermehrt ressourcenstarke etablierte Akteure als Initiatoren und Unterstützer anzutreffen sein.

III. **Empirische Erkenntnisse**

Volksabstimmungen über Staatsfinanzen sind in der Schweiz und in den USA selbstverständlich und gelten als „politische Routineverfahren“.

a) **Deutschland**

Landesebene

Die Praxis in Deutschland auf Bundesländerebene wird seit dem Jahre 2000 in einem jährlichen Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie e. V. analysiert und ausgewertet (www.mehr-demokratie.de). Nicht nur die Ergebnisse der letzten Jahre, sondern auch die hier angestellte Gesamtbetrachtung ergeben, dass die Mehrzahl aller Volksinitiativen und -begehren in Deutschland von Sozialen Bewegungen eingeleitet wurde, die von Verbänden und Bündnispartnern unterstützt werden. Als Muster hat sich das *Aktionsbündnis* herausgebildet, das in der Schweiz im *Initiativkomitee* seine Entsprechung hat.

Initiatoren von Volksbegehren in Deutschland auf Landesebene

(Stand 24.05.2012)

▪ Aktionsbündnis:	172 von 274 (62,8 %)
▪ Einzelne Partei	27 von 274 (9,9 %)
▪ Einzelner Verband/Verein	64 von 274 (23,4 %)
▪ Einzelpersonen	10 von 274 (3,6 %)

Daraus ergibt sich, dass mehr als 60 Prozent aller Volksinitiativen und -begehren von Aktionsbündnissen eingeleitet wurde. Betrachtet man die Bündnisse genauer, sind oftmals nichtetablierte Akteure wie etwa Vereine oder Bürgerinitiativen als Initiatoren aktiv, während etablierte Akteure (etwa Oppositionsparteien) in zahlreichen Fällen eine wichtige Rolle als Bündnispartner/Unterstützer zukam. Dies überrascht in Deutschland nicht, da in vielen Bundesländern hohe Unterschriftenquoten gelten (vgl. oben, II. c) sowie www.mehr-demokratie.de/5972.html).

Kommunalebene

Zur bundesdeutschen Kommunalebene gibt es Studien, welche die Erfahrungen in den 90er Jahren – als in allen Bundesländern direktdemokratische Verfahren verankert wurden – untersucht und dabei auch Akteure betrachtet haben. Die nachstehende Tabelle listet die Ergebnisse für die Bundesländern Hessen und Bayern zur Frage „Wer initiierte Bürgerbegehren?“ auf. Dabei wurden die zugrunde liegenden Daten anhand von Fragebögen und Presseauswertungen gewonnen. Mehrfachnennungen waren möglich.

Tabelle 1: *Initiatoren von Bürgerbegehren in Bayern und Hessen*

Initiatoren	Bayern in % der Fälle	Hessen in % der Fälle
Parteien	27,6	27,8
Verbände	23,2	30,6
Vorhandene Bürgerinitiative	21,4	11,1
Neugegründete Bürgerinitiative (= „Abstimmungsinitiative“)	20,5	41,7
Einzelpersonen	47,3	25,9
Gesamt	140,0	150,0

Quelle: Rehmet, Weber, Pavlovic 1999, S. 147, Mehrfachnennungen waren möglich.

Die dort vorgenommenen Auswertungen kamen zu folgenden Ergebnissen:

- In ca. 65 Prozent aller Fälle traten Einzelpersonen oder neu gegründete Bürgerinitiativen als (Mit-) Initiatoren auf,
- Parteien traten nur in ca. 25 % aller Fälle an „vorderer Front“ als Initiatoren auf. Die vertiefende Betrachtung ergab für Hessen, das dort Parteien in 60 % der Fälle *unterstützend* in Erscheinung traten. Dies bestätigt die bisher gewonnenen Ergebnisse.
- Mit steigender Gemeindegröße gewinnen Parteien und Verbände an Bedeutung. Einzelpersonen und Bürgerinitiativen spielen dort eine geringere Rolle als in kleineren Gemeinden.³

Forschungsbedarf besteht hier insbesondere in der vertiefenden Betrachtung der neu gegründeten „Abstimmungsinitiative“: Aus welchen Akteuren setzen sich solche Initiativen zusammen? Welche Netzwerkverbindungen zu etablierten Akteuren sind vorhanden?

b) Europa: Schweiz, Italien

Schweiz

In der Schweiz wenden alle etablierten Akteure direktdemokratische Verfahren an, sowohl als Initiatoren oder als Unterstützende eines Bündnisses. Auch spielen sie für die Meinungsbildung

³ Nachweis und weitere Zahlen bei Rehmet/Weber/Pavlovic 1999, S. 147 f.

eine große Rolle – unter anderem werden Abstimmungsempfehlungen (in der Schweiz als „Parolen“ bezeichnet) veröffentlicht, etwa in den Tageszeitungen. Das fakultative Referendum (Veto) bewirkt eine frühzeitige Einbindung etablierter Akteure in den parlamentarischen Prozess, damit eine Regierungsvorlage „referendumsfest“ wird und es zu keinem Volksbegehren kommt.

Auch nichtetablierte Akteure gebrauchen Volksinitiativen und Referenden: Berühmte Beispiele, die über die Grenzen der Schweiz hinaus bekannt wurden, sind die Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne Armee“, welche enorme Agenda-Setting-Effekte hatte und Reflexionen über die Schweiz und ihr Selbstverständnis auslöste oder die so genannte „Alpeninitiative“, die sich für die Verlagerung des Alpenstrahlverkehrs auf die Schiene stark machte (und im Volksentscheid gewann).

Unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/index.html> kann man eine Liste aller Volksabstimmungsvorlagen in der Schweiz auf nationaler Ebene ansehen. Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass in der Schweiz seit über 100 Jahren zu sehr unterschiedlichen Themen abgestimmt wird und dass hier meist nur von Initiativkomitees die Rede ist. Vertiefende und differenzierte Auswertungen zur Schweiz konnten an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.⁴

Italien

Auch Italien hat eine gewisse direktdemokratische Praxis aufzuweisen: Italien kennt zwar mehrere Verfahrensarten, doch nur das korrigierende Referendum in Form des *abrogativen Referendums*, das sich gegen bestehende Gesetze wendet, wurde in der Praxis sehr häufig angewandt.

Die Arbeit von *Capretti* gibt einen guten Überblick über die italienische Direkte Demokratie und listet auch alle Referenden auf. Zudem werden vier Einzelfallbetrachtungen und vertiefende Analysen durchgeführt, die einen näheren Einblick in die jeweiligen Initiatoren und Unterstützer erlauben:⁵

- 1974 (Ehescheidung) wurde das Referendum von Bürgerinitiativen und Gruppen der katholischen Rechten initiiert.
- 1985 (scala mobile/Teuerungsausgleich) ergriffen eine Partei (PCI) und eine Gewerkschaft (CGIL) das Referendum und wurden von linken Parteien unterstützt.
- 1991 (Einführung eines Mehrheitswahlsystems): Hier gründete sich ein überparteiliches Aktionsbündnis als Initiator, das „Komitee für eine Wahlrechtsreform“ (COREL), dem zahlreiche Politiker (u.a. Reformflügel der Christdemokraten), angehörten. Unterstützung kam von einer Partei.
- 1995 wurden mehrere Referenden bzgl. Mediengesetzgebung (legge Mammi) von Bürgerinitiativen initiiert, die von der Liste Panella (einer kleinen Partei) sowie linken Parteien unterstützt wurden

Insgesamt bestätigen sich auch in Italien die aufgestellten Thesen: Sowohl etablierte als auch nichtetablierte Akteure wenden das Instrument an. Dabei werden oft Bündnisse geschmiedet.

⁴ *Möckli* 1994 kann auch keine empirischen Zahlen, jedoch Überlegungen (S. 230 ff.) und den komplexen Aufbau eines Initiativkomitees (S. 258) liefern.

⁵ Vgl. *Capretti* 2001. Eine Übersicht über die Referenden findet sich auf S. 98 f., eine tabellarische Übersicht über die Fallbeispiele auf S. 116.

c) USA

Wie in der Schweiz haben direktdemokratische Verfahren auch in den USA eine lange Tradition: Alle Bundesstaaten bis auf einen sehen die direkte Demokratie in Form von obligatorischen Volksentscheiden zu Verfassungsänderungen vor, die Hälfte der US-Staaten kennt zudem Initiative und Referendum. Betrachtet man die kommunale Ebene, so ist dort das Instrument noch häufiger anzutreffen.

Im Unterschied zur Schweiz existiert in den USA eine andere politische Kultur, die sich auch in der direktdemokratischen Praxis widerspiegelt: So existieren in den USA, vor allem in Kalifornien, bezahlte Unterschriftensammler und das Privatfernsehen und TV-Werbepots spielen generell eine sehr große Rolle (was potenziell ressourcenstarke Akteure begünstigt). Hingegen ist die Höhe der Unterschriftenquoten moderat, so dass auch kleinere Bewegungen („grassroot-initiatives“) das Instrument nutzen (können).

Hier können einige Hinweise hinsichtlich der Fragestellung gegeben werden:

- Es gibt zahlreiche Beispiele für kleinere Gruppierungen und Bürgerinitiativen, welche die direktdemokratischen Instrumente nutzen.
- Ein Aufsatz von Heußner zur USA hebt den großen Einfluss des Big Business hervor: Viele Unternehmen (z. B. Versicherungskonzerne) versuchen mit Geldeinsatz Abstimmungen zu beeinflussen.⁶ Jedoch werden Reformmaßnahmen zur Eindämmung dieser Macht vorgestellt und außerdem betont, dass das Instrument noch eines der Bürger und ehrenamtliches Engagement in vielen Staaten verbreitet sei: „Volksgesetzgebung aktiviert deshalb viele Amerikaner in den unterschiedlichsten Gruppen, die andernfalls passiv geblieben wären“ (Heußner 1999, S. 101).
- Unter <http://www.ballotwatch.org> gelangt man zu Informationen zur US-Praxis. Dort sind Angaben zu Initiatoren und Unterstützern jedoch – wenn überhaupt – nur mit sehr hohem Aufwand zu erhalten.

Im Literaturverzeichnis sind weitere Studien zur USA aufgelistet.

⁶ Dies machen sie selbstverständlich auch bei Wahlen. Zur Rolle des Geldes bei Abstimmungen und Hintergründe vgl. Heußner 1999, S. 116 ff.

IV. Fazit

Die vorliegende Untersuchung und Auswertungen stützen die Ausgangsthese

Etablierte Akteure erhöhen durch das Vorhandensein von direktdemokratischen Verfahren ihren Einfluss, da Volksbegehren und Volksentscheide eine zusätzliche Aktionsmöglichkeit zu bisheriger politischer Arbeit darstellen. Zudem werden sie (Beispiel Schweiz) werden frühzeitig in die parlamentarischen Verhandlungen einbezogen.

Ferner konnten einige Beispiele aus der Praxis beobachtet werden, bei denen etablierte Akteure sich mit nichtetablierten Akteuren zu Aktionsbündnissen zusammenschließen und themenspezifische Bündnisse eingehen, um die Kampagnenchancen zu erhöhen.

Nichtetablierte Akteure erhalten durch direktdemokratische Verfahren mehr Chancen auf Gehör im politischen Prozess und haben somit einen themenspezifischen Machtzuwachs, eine wirksame Möglichkeit zur Beeinflussung der politischen Tagesordnung.

Auch sie suchen Bündnispartner – bevorzugt im Bereich der etablierten Akteure –, um ihre Erfolgchancen zu erhöhen.

Deutlich wurde auch, dass das Ausmaß, wer denn direktdemokratische Instrumente stärker nutzt, nicht pauschal beantwortet werden kann. Das politische System, die Verfahrensregeln von Volksbegehren und Volksentscheiden sowie das jeweilige Thema spielen eine große Rolle.

V. Literatur

Ballotpedia (USA): <http://ballotpedia.org/> (Zugriff am 12.12.2012)

Ballotpedia (USA) Übersicht 2012:

http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Official_voter_guides_to_2012_statewide_ballot_measures

(Zugriff am 12.12.2012)

Bowler, Shaun/Donovan, Todd/Tolbert, Caroline 1998: Citizens as Legislators. Direct Democracy in the US, Chicago

Capretti, Anna 2001: Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse, Frankfurt a. M.

Heußner, Hermann K. 1998: Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, S. 101-122.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. 1999: Die direkte Demokratie, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel u. a., 1999.

Lackner, Stefanie 1999: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: *Schiller, Theo* (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt a.M. u. a. 1999, S. 69-113.

Mehr Demokratie: Volksbegehrensberichte, 2000 ff.

<http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html> (Zugriff am 12.12.2012).

Möckli, Silvano 1994: Direkte Demokratie - Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter besonderer Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern, Stuttgart, Wien (Sankt Gallener Studien zur Politikwissenschaft, Band 16).

Rehmet, Frank/Weber, Tim/Pavlovic, Dragan 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: *Schiller, Theo* (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt u. a. 1999, S. 117-164.

Sabato, Larry J./Ernst, Howard R./Larson, Bruce A. 2001 (Hg.): Dangerous Democracy? The battle over ballot initiatives in America, Lanham

Schweizerische Bundeskanzlei: Liste der Volksabstimmungen:

www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html (Zugriff am 12.12.2012).