

Regeln und Verfahren 09

Referenden „von oben“ – eine Übersicht

08.02.2017

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begrifflichkeiten	2
2. Direktdemokratische Verfahren und ihre Wirkungen	3
3. Referenden „von oben“ und ihre Wirkungen	4
4. Zusammenfassung und Bewertung	5
5. Literaturhinweise	5

1. Einleitung und Begrifflichkeiten

Dieses Papier beschäftigt sich mit Volksabstimmungen/Referenden, die „von oben“ – vom Parlament oder der Exekutive eingeleitet werden. Zählen diese Verfahren zur direkten Demokratie? Für manche ja, für andere nein. Zunächst ist daher eine Begriffsklärung und -definition nötig.

Direktdemokratische Verfahren

Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von *Mehr Demokratie* und dem *Initiative and Referendum Institute Europe IRIE* entwickelten und auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendeten Begrifflichkeit.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst,
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Referenden „von oben“

Daneben gibt es Varianten von Volksabstimmungen, die „von oben“ – vom Parlament oder der Exekutive eingeleitet werden. Diese werden auch „Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ genannt.¹ Sind Referenden „von oben“ unverbindlich, dann spricht man von „Volksbefragungen“.

Diese Referenden „von oben“ wirken anders als echte direktdemokratische Verfahren. Sie sind Instrumente der Regierung/des Parlaments und können daher strategisch eingesetzt werden.

Dieses Papier vergleicht direktdemokratische Verfahren mit Referenden „von oben“. Welche Unterschiede gibt es? Welche Vor- und Nachteile weisen direktdemokratische Verfahren (Kapitel 2) und „von oben“ initiierte Referenden (Kapitel 3) auf? Abschließend erfolgt eine kurze Bewertung (Kapitel 4).

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff. Im Englischen wird von „top-down“-Verfahren oder von einem „Authorities Plebiscite“ gesprochen.

2. Direktdemokratische Verfahren und ihre Wirkungen

Tabelle 1: Übersicht über direktdemokratische Verfahren

Verfahrenstyp	Vorteile	Nachteile
Dreistufige Volksgesetzgebung	<ul style="list-style-type: none"> Bevölkerung kann initiieren und agieren besonders hohe Agenda-Setting-Funktion 	Die parlamentarische Gesetzgebung ist gegenüber der Volksgesetzgebung etwas flexibler und ermöglicht mehr Kompromisse.
Fakultatives Referendum	<ul style="list-style-type: none"> Bevölkerung kann agieren besonders hohe Kontrollwirkung besonders hohe Wirkung bzgl. Responsivität, fördert das Interesse des Parlaments, im Vorfeld von Entscheidungen den Austausch mit der Zivilgesellschaft zu suchen 	Gesetze treten erst nach einer Einspruchsfrist (z.B. nach 100 Tagen) in Kraft.
Obligatorisches Referendum	<ul style="list-style-type: none"> besonders hohe Kontrollwirkung besonders hohe Wirkung bzgl. Responsivität besonders hohe Wirkung bzgl. starker Identifizierung der Bürger/innen mit dem Staat und mehr Vertrauen in die Politik 	Bevölkerung kann nicht agieren.
<i>Alle drei direktdemokratische Verfahrenstypen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Stärkung der parlamentarischen Akzeptanz mehr Partizipation / Beteiligung mehr Akzeptanz und Legitimation mehr Information mehr politischer Wettbewerb Befriedungswirkung mehr Bürgerengagement mehr Befriedung von Konflikten mehr Information und Kommunikation mehr Beteiligung an politischer Gestaltung 	<p>Trotz entsprechender Verfahrenselemente ist die Volksgesetzgebung nicht so flexibel.</p> <p>Durch fakultative und obligatorische Referenden treten weniger Gesetzesänderungen in Kraft.</p>

Festzuhalten sind zahlreiche positive Wirkungen der direktdemokratischen Verfahren, die zu einer Verbesserung des gesamten politischen Systems führen und insbesondere auch positiv auf parlamentarische Prozesse wirken.

3. Referenden „von oben“ und ihre Wirkungen

Tabelle 2: Übersicht über Referenden von oben

Verfahrenstyp	Vorteile	Nachteile
Referendum „von oben“	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absicherung einer parlamentarischen Entscheidung ▪ mehr Partizipation ▪ mehr Information und Kommunikation ▪ mehr Kontrolle auf Seiten der Bürger/innen (insbesondere, wenn es sich um kein konsultatives Verfahren handelt) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung der Exekutive ▪ Bevölkerung kann nicht agieren (da Verfahren „von oben“) ▪ meist unverbindliches Verfahren (Konsultation) ▪ anfällig für Manipulationen hinsichtlich Fragestellungen sowie Abstimmungsdatum ▪ geeignet zur taktischen persönlichen Machtsicherung

Im Kontrast zu den „von unten“ ausgelösten direktdemokratischen Verfahren haben Referenden „von oben“ deutlich weniger positive Wirkungen. Zu nennen sind insbesondere die folgenden Charakteristika.

- Die Bürger/innen selbst können nicht aktiv werden und ein Verfahren initiieren.
- Die Kontrollwirkung kann deutlich eingeschränkt sein.
- Die Responsivität ist stark eingeschränkt, denn die Exekutive bestimmt, über welche Gegenstände abgestimmt wird.
- Weniger Partizipationswirkung, weniger Informationen und Kommunikation. Die ersten beiden Verfahrensstufen der Volksgesetzgebung – mit intensiven Debatten, Infoständen, Unterschriftensammlungen, Aktivitäten – entfallen.
- Plebiszite und Volksbefragungen eignen sich für strategisches Verhalten / Manipulationen hinsichtlich der Fragestellung oder des Abstimmungsdatums sowie für taktisches Verhalten zum Zwecke persönlicher Machtsicherung.²
- Im Falle von unverbindlichen Verfahren kommt noch hinzu, dass die Letztentscheidung nicht bei den Bürger/innen liegt.

² Bekanntes Beispiel: Charles de Gaulle, der – von ihm selbst initiierte – Plebiszite mit Personalfragen verband. In jüngster Zeit ist auch Matteo Renzi in Italien hierfür bekannt geworden (Verfassungsreferendum 2016). Vgl. ausführlicher hierzu Patzelt 2011.

4. Zusammenfassung und Bewertung

Wenn echte direktdemokratische Verfahren – Volksbegehren und Volksentscheide – vorhanden sind, dann sind zusätzliche Verfahren, die „von oben“ ausgelöst werden, gar nicht notwendig. Direktdemokratische Instrumente ermöglichen es den Bürger/innen, das Parlament und die Regierung zu kontrollieren sowie sich stärker und sachbezogen politisch zu artikulieren.³

Bevor Regierungen also überlegen, verbindliche Referenden von oben oder unverbindliche Volksbefragungen einzuführen, sollten sie lieber die direktdemokratischen Regeln verbessern, etwa indem der Themenausschluss reduziert, das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gesenkt, die freie Unterschriftensammlung eingeführt sowie die Abstimmungsquoren beim Volksentscheid abgeschafft oder zumindest deutlich gesenkt werden.

Dies wäre dem Ziel „lebendigere Demokratie“ / „mehr Bürgerbeteiligung“ deutlich dienlicher als Volksabstimmungen von oben und insbesondere Volksbefragungen. Wenn das Ziel sich jedoch darauf beschränkt, mittels Volksbefragungen Informationen zu den Präferenzen der Bürger/innen zu erhalten, dann wären Umfragen zweckdienlicher und obendrein kostengünstiger.

5. Literaturhinweise

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 2.02.2017)

Patzelt, Werner 2011: *Welche plebiszitären Instrumente könnten wir brauchen? Einige systematische Überlegungen*, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Hans-Joachim Lauth/Fabian Wittreck (Hg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie*, Baden-Baden, S. 63-106.

Rommelfanger, Ulrich 1988: *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*, Berlin.

³ So auch Patzelt 2011, der sich vehement gegen Volksbefragungen und Verfahren „von oben“ ausspricht.