

LIECHTENSTEIN-INSTITUT

THÜR. LANDTAG POST  
27.06.2022 12:29

16122/22

## Stellungnahme «Volkseinwand»

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen — Reform des Staatsorganisationsrechts (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 7/1628), Themenkomplex «Volkseinwand»

Liechtenstein-Institut<sup>2</sup>

Themenkomplex "Volkseinwand"

Gamprin-Bendern/Liechtenstein, 23.06.2022

### 1) Einführung

Der Landtag von Thüringen beabsichtigt, in einer Verfassungsänderung die Elemente der direkten Demokratie im Land zu stärken. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde um Gutachten von Forschenden und Expertinnen und Experten im Feld gebeten, u.a. auch vom Autor. Im Folgenden wird daher zum Themenkomplex «Volkseinwand» Stellung genommen.

Zunächst wird auf die anvisierte institutionelle Struktur des geplanten Referendums in Thüringen eingegangen. Um einschätzen zu können, wie die einzelnen Regelungen zu Unterschriftenanzahl, Sammlungsfrist und Themenausschluss einzuordnen sind, wird ein Vergleich mit anderen Bundesländern bzw. Bundesstaaten in sieben föderalen Ländern vorgenommen. Das Ergebnis ist, dass die Anforderungen für eine Auslösung in Thüringen mit am höchsten sein werden, sollte der vorliegende Entwurf umgesetzt werden.

Im zweiten Abschnitt wird auf die Vorstellungen von direkter Demokratie und Anforderungen an diese eingegangen, wie sie in der schriftlichen Begründung der Drucksache 7/1628 (S. 12/13) formuliert sind. Dieser Abschnitt gibt damit auch Antwort auf die schriftlichen Einzelfragen der Anlage 3, sofern sie einen politikwissenschaftlichen Bezug haben. Hinsichtlich der Fragen zur Schweiz wird auf die Stellungnahmen der Kollegen Müller (Lausanne) und Stojanovic (Genf) hingewiesen.

<sup>1</sup> Der Autor ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Gamprin-Bendern/Liechtenstein und Direktor des «Navigator to Direct Democracy»-Projektes.

<sup>2</sup> Das Liechtenstein-Institut wurde 1986 als Forschungsinstitut gegründet und wird von einem Verein getragen und öffentlich subventioniert. Geforscht wird in den Fachbereichen Geschichte, Politik, Recht und Volkswirtschaft. Das Themengebiet der direkten Demokratie stellt einen Forschungsschwerpunkt dar, der interdisziplinär bearbeitet wird.

## 2) Vergleich der institutionellen Ausgestaltung von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene mit dem Thüringer Entwurf

Die folgenden Vergleiche basieren auf dem Datensatz vom «Navigator to Direct Democracy», der größten Datenbank zur direkten Demokratie weltweit.<sup>3</sup> In der dazugehörigen Typologie werden sechs unterschiedliche Verfahren der direkten Demokratie unterschieden. Leitende Kriterien der Unterscheidung sind die Kompetenzen für die Auslösung von Abstimmungen und die Urheberschaft des Abstimmungstextes. Das für Thüringen anvisierte Verfahren «Volkseinwand» entspricht dem Typus einer Veto-Initiative.

Die Urheberschaft des Abstimmungsinhaltes liegt beim Parlament, die Auslösung der Abstimmung kann durch die Sammlung von Unterschriften im Bottom-up-Verfahren eingeleitet werden. Vereinfacht gesagt, handelt es sich prinzipiell um das zweitstärkste Instrument der direkten Beeinflussung der Gesetzgebung in den Händen der Bürgerinnen und Bürger. Die Funktion ist, beschlossene Gesetze aufzuhalten (Veto).

Ein Blick in die «Navigator to Direct Democracy»-Datenbank zeigt, dass von 108 berücksichtigten demokratischen Staaten weltweit<sup>4</sup> sieben föderale demokratische Staaten in Betracht kommen: die Schweiz, Österreich, die USA, Kolumbien, Mexiko und die Bundesrepublik Deutschland. In den dazugehörigen 158 Bundesländern/Bundesstaaten<sup>5</sup> lässt sich die Veto-Initiative insgesamt 109-mal finden. Es handelt sich also um ein vergleichsweise verbreitetes direktdemokratisches Verfahren auf subnationaler Ebene.

Der tatsächliche politische Beitrag eines direktdemokratischen Instrumentes hängt von seiner konkreten institutionellen Ausgestaltung ab. Dazu werden im Folgenden vier «Drehschrauben» in den Fokus genommen: 1) Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung, 2) die Zeit für die Sammlung dieser Unterschriften, 3) die ein- bzw. ausgeschlossenen Themen, 4) die Erfordernisse der Gültigkeit in Form von Quoren, hier das Zustimmungsquorum.

### 2.1. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung

Für die Auslösung der Veto-Initiative sieht der Gesetzesentwurf in Thüringen zwei Varianten vor. Zum einen ist bei der Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen eine Schwelle von 8% der Wahlberechtigten vorgesehen. Bei einer freien Sammlung steigt der Wert (ohne Begründung) auf 10% der Wahlberechtigten an. Ein Vergleich dieser Hürden mit den Regelungen in anderen Bundesländern/Bundesstaaten zeigt, dass die Anforderungen in Thüringen damit vergleichsweise hoch wären.

<sup>3</sup> Online einsehbar unter: [www.direct-democracy-navigator.org](http://www.direct-democracy-navigator.org)

<sup>4</sup> Mindestanforderung «partly free» nach Freedom House ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org))

<sup>5</sup> Inklusive der territorialen Einheiten der Bundeshauptstädte in den USA, Mexikos und Kolumbiens.

Im Durchschnitt von 109 Veto-Initiativen in anderen Bundesländern/Bundesstaaten sind 4,1% der Wahlberechtigten für die Auslösung einer Veto-Initiative erforderlich. Allerdings liegt in drei Viertel aller Fälle die Hürde unter oder bei 5% der Wahlberechtigten und nur bei wenigen deutlich darüber. Die beiden Varianten der Regelung in Thüringen liegen also deutlich im obersten Viertel. In nur vier von 109 Fällen (3,6%) ist die Hürde höher als bei TH2 und in acht Fällen höher als TH1 (7,3%). Die beiden anderen deutschen Veto-Initiativen weisen deutlich geringere Anforderungen auf (Hamburg mit 2,5% und Bremen mit 5%).

## *2.2. Verfügbare Zeit für die Sammlung der Unterschriften*

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist eine Sammlungszeit von maximal 100 Tagen nach der Verkündung des Gesetzes vorgesehen. Hier zeigt der Vergleich mit anderen subnationalen Einheiten ebenfalls, dass diese Anforderungen sehr hoch sind. Der Mittelwert aller verglichenen Fälle liegt bei 2,77 Monaten, was also etwa 83 Tagen entspricht. In Thüringen sind es immerhin zwei Wochen mehr. Dennoch liegen die Thüringer Regelungen wieder deutlich im obersten Viertel von 109 Fällen von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene.

Werden die Erfordernisse zur Auslösung und die dafür zur Verfügung stehende Zeit gemeinsam betrachtet, ergibt sich folgendes Bild. Für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften in Prozent der Wahlberechtigten pro Monat ergibt sich für die 8%-Regelung ein Wert von 2,42% und für die 10%-Regelung ein Wert von 3,03%. So viel Prozent der Wahlberechtigten müssen in einem Monat ihre Unterstützung geben. In Bremen sind es nur 1,67 und in Hamburg 0,83. Doch hierbei handelt es sich um dicht besiedelte Stadtstaaten, während im Flächenland Thüringen der Aufwand sehr viel größer ist. Es ist in Thüringen demnach etwa 3,5-mal schwieriger, eine Veto-Initiative zu lancieren, als in Hamburg.

## *2.3. Themenausschluss*

Der Navigator ermöglicht auch den Vergleich der Beschränkungen von Themenbereichen bei direktdemokratischen Verfahren. Die Themengruppen im Navigator sind: 1) Nationale Verfassung, 2) Staatsprinzipien und Grundrechte, 3) Institutionenstruktur, 4) Internationale Verträge, 5) Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben, 6) Territoriale Gliederung und 7) Sonstige. Der Entwurf der Veto-Initiative in Thüringen sieht den Ausschluss der Bereiche Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen vor. Dies entspricht im Navigator-Datensatz den Themengruppen 5 «Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben» sowie 7 «Sonstige» (Personalentscheidung).

Der internationale Vergleich zeigt, dass thematische Beschränkungen bei Veto-Initiativen durchaus üblich sind. Von 109 berücksichtigten Fällen weisen 35 keine spezifischen thematischen Einschränkungen auf (32,1%). Dagegen stehen 74 Fälle (67,8%) mit thematischen Beschränkungen, u.a. die beiden anderen deutschen Bundesländer Hamburg

und Bremen. Bei den Beschränkungen gibt es zwei Varianten: Entweder ist vorgegeben, dass nur über bestimmte Themen abgestimmt werden darf oder aber es sind bestimmte Themen ausgeschlossen.

In der Gruppe derjenigen Instrumente, die gezielt einzelne Themen ausschließen (63 Fälle von 109), befindet sich das Thüringer Modell im Hauptfeld. Die relative Mehrheit von 40% der Fälle schließt ebenfalls zwei Themenbereiche aus. Drei Themen werden bei weiteren 31,4% der Verfahren ausgeschlossen. Die weiteren Anteile sind: ein Thema mit 11,4%, vier Themen mit 12,8%, fünf Themen mit 2,8% und sieben Themen mit 1,4%. Auch inhaltlich steht die Thüringer Regelung im Einklang mit der Mehrheit der anderen Verfahren in anderen Bundesländern/Bundesstaaten, denn 51 von 63 (80,9%) schließen auch Finanzfragen im weitesten Sinne aus. Am zweithäufigsten ausgeschlossen (44 von 63, 69,8%) sind Abstimmungen über die institutionelle Struktur im weitesten Sinne.

#### *2.4. Erfordernisse der Gültigkeit in Form von Quoren*

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist als Erfordernis für Verbindlichkeit eine Zustimmung von 25% der Wahlberechtigten zur Aufhebung des beschlossenen Gesetzes formuliert. Der Vergleich innerhalb der Gruppe der Bundesländer/Bundesstaaten ergibt, dass nur 14 von 109 subnationalen Einheiten (12,8%) überhaupt ein solches Zustimmungsquorum aufweisen. Es handelt sich also um eine sehr seltene Regelung. Dabei bezieht sich die Höhe des Zustimmungserfordernisses entweder auf die Gesamtheit aller Wahlberechtigten oder die Beteiligung bei einer vorherigen Parlamentswahl. Der Thüringer Entwurf entspricht der ersten Variante, weshalb hier nur auf diese Bezug genommen wird (neun Fälle).

Unter den neun vergleichbaren Fällen sind die anderen beiden deutschen Bundesländer mit einer Veto-Initiative – Hamburg und Bremen – sowie ein US-Bundesstaat (Massachusetts) und verschiedene mexikanische Bundesstaaten. Innerhalb dieser Gruppe liegt der Durchschnitt der erforderlichen Zustimmung bei 26% der Wahlberechtigten, also in etwa analog zur Thüringer Regelung. In Bremen liegen die Anforderungen bei ebenfalls 25% und in Hamburg bei 20% der Wahlberechtigten. Zum Vergleich: Am höchsten sind sie im mexikanischen Bundesstaat Baja California Sur mit zwei Drittel der Wahlberechtigten.

Derartige Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren sind insofern problematisch, als dass sie mit signifikanten negativen Effekten einhergehen. Da die Nichtbeteiligung der effektivere Weg zum Scheitern einer Vorlage ist, werden Gegner weniger die inhaltliche Auseinandersetzung suchen und stattdessen mit den vorhandenen Quoren kalkulieren. Sinkt so dauerhaft die Beteiligung an Abstimmungen, schadet es mittelfristig dem direktdemokratischen Instrument und Prozess insgesamt. Der Fall Italien hat das in den 2000er Jahren eindrucksvoll bewiesen.<sup>6</sup>

---

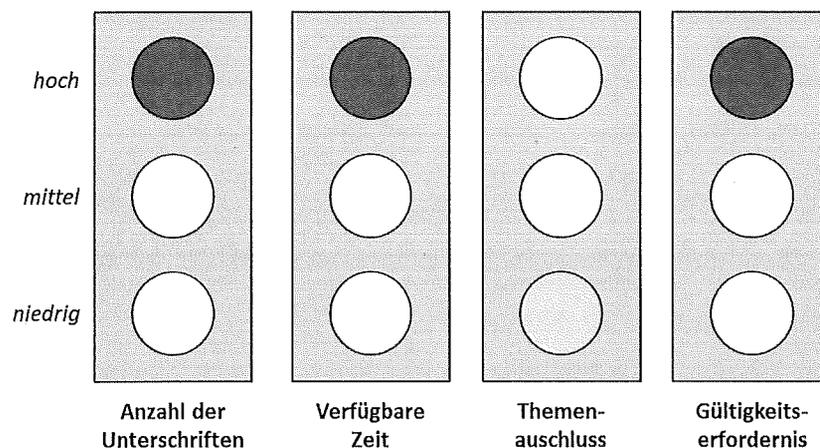
<sup>6</sup> Vgl. Hornig, Eike-Christian (2005): Wieder scheitert das italienische Referendum an der Blockade der Parteien, in: KAS-Auslandsinformationen, 10/05, 22-29.

## ZWISCHENFAZIT

Die geplante institutionelle Konstruktion der Veto-Initiative in Thüringen gleicht in einigen Punkten der verbreiteten Konstruktionsweise in den anderen Bundesländern/Bundesstaaten, weicht in drei anderen Punkten aber ab.

- Die Anforderungen der Auslösung sind sehr hoch, da vergleichsweise viele Unterschriften in recht kurzer Zeit gefordert werden. Auch wenn es keinen linearen Zusammenhang zwischen Hürdenhöhe und Nutzung gibt, ist mit nur sehr wenigen Vorlagen zu rechnen.
- Die vorgenommenen Themenauschlüsse sind im internationalen Vergleich nicht unüblich, es geht aber offenkundig in anderen Bundesstaaten auch ohne solche Beschränkungen.

**Abbildung 1: Ampelsystem zur Einordnung der institutionellen Ausgestaltung der geplanten Veto-Initiative in Thüringen im internationalen Vergleich.**



- Ebenfalls als vergleichsweise restriktiv ist das Gültigkeitserfordernis in Form des Zustimmungsquorums von 25% der Wahlberechtigten zu bewerten. Im internationalen Vergleich sind solche Erfordernisse die Ausnahme. Problematisch ist dabei, dass sie faktisch der Beteiligung schaden und die direkte Demokratie mittelfristig schädigen können.
- Die Option des Gegenentwurfs findet sich in anderen Bundesländern/Bundesstaaten nicht, könnte sich allerdings als ein hilfreiches Instrument der Flexibilisierung erweisen (siehe unten).

### 3) Diskussion der Zielsetzungen laut Gesetzesentwurf und Begründung

#### 3.1 Verwirklichung des Willens des Volkes

Laut schriftlicher Begründung liegt ein erstes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der «Verwirklichung des Willens des Volkes». Hierzu sind folgende Punkte anzumerken.

Die Vorstellungen von direkter Demokratie in Deutschland gehen immer stark von dem Volk als einheitlichem politischem Akteur aus. Gerade im Hinblick auf die Funktionsweise der direkten Demokratie sind hier aber Differenzierungen erforderlich. Trotz der Volksabstimmung am Ende werden direktdemokratische Prozesse aber tatsächlich stark von **organisierten Interessen** geprägt. Gemeint sind damit zum Beispiel politische Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder andere Interessengruppen. Dies ist auch im Fall einer Veto-Initiative in Thüringen zu erwarten.

Ein erster Grund sind die hohen Anforderungen für die Nutzung des Instrumentes (siehe oben). Für die Sammlung der Unterschriften von acht oder zehn Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von nur 100 Tagen braucht es in der Regel eine eingespielte Organisationsstruktur. Es ist ja nicht so, dass sich «das Volk» spontan zusammenfindet und so die geforderten Unterschriften zusammenkommen. Volkes Wille mag sich am Ende in der Abstimmung ausdrücken, aber nicht am Anfang. Dafür braucht es **organisierte Strukturen**. Welche politischen Akteure sind in der Lage, diesen Kraftakt zu bewältigen? Mit hoher Wahrscheinlichkeit die Organisationen, die im politischen Bereich eh schon über Strukturen, Ressourcen und Erfahrung verfügen. Dies sind vor allen Dingen politische Parteien und Verbände, weniger kleinere zivilgesellschaftliche Akteure.

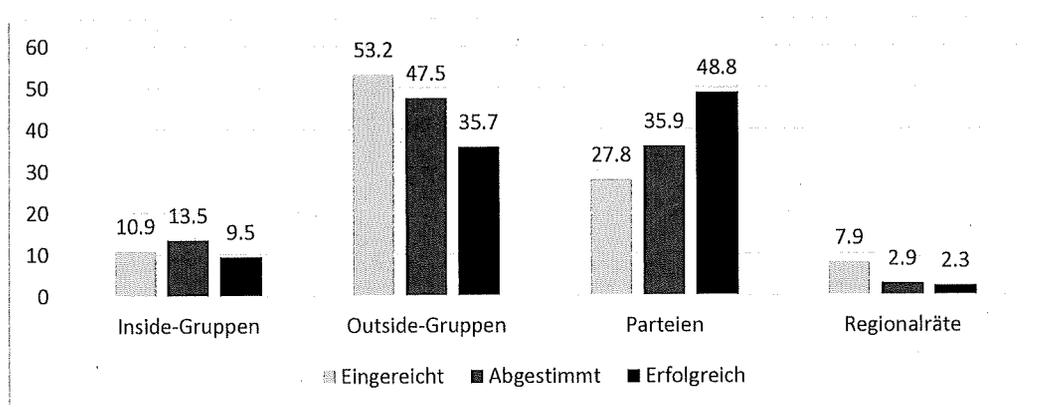
Für den Fall der **Veto-Initiative in Italien** («Referendum abrogativo») liegen detaillierte Daten zur Nutzung vor.<sup>7</sup> Zwar handelt es sich um ein Instrument auf nationaler Ebene, doch lassen sich die Erkenntnisse durchaus übertragen. Für die Auslösung eines solchen Verfahrens bedarf es der Unterschriften von 500.000 Wahlberechtigten, was aktuell 0,98% der Wahlberechtigten entspricht. Eine zeitliche Begrenzung gibt es dagegen nicht, aber ein Beteiligungsquorum von 50% der Wahlberechtigten. Die Anforderungen sind für die Auslösung also deutlich geringer als im geplanten Modell in Thüringen, während das Gültigkeitserfordernis deutlich höher ist (siehe oben).

Wer nutzt also ein solches direktdemokratisches Instrument? Unterschieden wird zwischen **Inside-Gruppen** (ressourcenstarke Interessengruppen mit Zugang zum politischen System), **Outside-Gruppen** (zivilgesellschaftliche Akteure ohne Einfluss in das politische System), politischen Parteien und Regionalräten. Letztere spielen hier für die Betrachtung keine Rolle, verfügen aber ebenfalls über die Kompetenz der Auslösung.

---

<sup>7</sup> Quelle: Hornig, Eike-Christian/Steinke, Clara (2017): Direkte Demokratie in Italien, in: Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), Wiesbaden: Springer VS, S. 73-99, hier S. 82. Aussagen beziehen sich auf den Zeitraum von 1970 bis 2004.

**Abbildung 2: Nutzung der Veto-Initiative in Italien durch verschiedene Akteursgruppen nach Anteil bei der Anzahl der eingereichten Vorlagen in %, Anteil an den abgestimmten Vorlagen in % und Anteil an den erfolgreichen Vorlagen in %.**



Es zeigt sich, dass das Verfahren in etwa der Hälfte der Fälle von politischen Parteien, Inside-Gruppen und Regionalräten genutzt wird, also von bereits etablierten politischen Akteuren. Nur etwas mehr als die Hälfte der Vorlagen stammt von außerhalb der etablierten Politik von den Outside-Gruppen. Und es zeigt sich, dass diese weniger erfolgreich sind. Die Anteile verschieben sich von der Einreichung zur Abstimmung zugunsten der Parteien und Inside-Gruppen (siehe Abbildung 2). Diese sind eher in der Lage, die notwendigen Unterschriften aufzubringen. Von den Vorlagen, die sich an der Urne durchsetzen, stammt fast die Hälfte von den Parteien, die aber nur ein Viertel eingereicht haben. Das zeigt, dass die **etablierten Kräfte** ein solches Instrument nutzen und auch ihre Vorteile bei der Nutzung ausspielen können.

### 3.2 Responsivität der Politik

Laut schriftlicher Begründung liegt ein zweites wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der Erhöhung der Orientierung der Politik an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger. Bei diesem Ziel handelt es sich um eine der Kernsäulen demokratischer Systeme. Dieser Zusammenhang wird in der Politikwissenschaft unter dem Begriff der «**Responsivität**» diskutiert.<sup>8</sup>

Prinzipiell kann angenommen werden, dass bei der Möglichkeit einer Veto-Initiative keine Gesetze das Parlament verlassen, die in einer Abstimmung krachend scheitern könnten. Relativierend ist aber festzuhalten, dass sich ausgeprägte Interessen der Bürgerinnen und Bürger als solche über eine Veto-Initiative nicht ausdrücken, da es sich eben um eine **Veto-Funktion** handelt. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage wird ersichtlich, was die Mehrheit der Abstimmenden nicht will, aber nicht, was für eine Regelung alternativ bevorzugt wird.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu: Beyer, Daniela/Hänni, Miriam (2018): Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies, in: Policy Studies Journal, (46) H. S1.

In der Praxis der Schweiz ergibt sich die Responsivität über die Inkorporation von organisierten Interessen. Damit es erst gar nicht zur Abstimmung kommt, werden in der Schweiz relevante Interessen vorher im Rahmen des **Vernehmlassungsverfahrens** eingebunden. Demnach werden vor der Verabschiedung eines Gesetzes Interessengruppen, die potentiell zum Referendum greifen könnten, nach ihrer Meinung gefragt und diese wenn möglich integriert. In der Schweiz hat dieser Prozess u.a. wesentlich zur Herausbildung der Verhandlungsdemokratie geführt.<sup>9</sup> In Italien dagegen hat sich dieser Effekt nicht eingestellt.

Die Frage ist: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum ergriffen wird und erfolgreich ist? Hierbei kommt es wieder auf die Akteurskonstellation an (siehe oben). Es braucht einen politischen Akteur, der die formalen Anforderungen erreichen und im Abstimmungskampf eine Mehrheit der Stimmenden hinter sich vereinen kann. Dabei gilt grob: Je größer ein neues Gesetz resp. eine Gesetzesanpassung vom **Status Quo** abweicht, desto wahrscheinlicher verletzt es die Interessen von einem potenten politischen Akteur, der dann zum Referendum greift.<sup>10</sup>

Ein zweiter Weg, eine Responsivität der repräsentativen Politik zu erreichen, stellt die Möglichkeit des Gegenentwurfes dar, wie sie im Thüringer Entwurf ausgearbeitet ist. Sollte die repräsentative Politik merken, dass der ursprüngliche Gesetzesentwurf, gegen den das Referendum ergriffen wurde, keine Mehrheit haben wird, kann ein **Kompromiss-Vorschlag** vorgelegt werden. Hier fände also (wahrscheinlich) eine Kurskorrektur statt, die es ohne das anvisierte Referendum nicht gegeben hätte. Dass das Ganze nicht gerade zur Übersichtlichkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern beiträgt, steht auf einem anderen Blatt.

### *3.3. Interesse und Diskurs*

Laut schriftlicher Begründung liegt ein drittes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der Verstärkung des Interesses der Bürgerinnen und Bürger an spezifischen Themen sowie der Förderung des öffentlichen Diskurses. Dahinter steht das Ziel einer aktiven und informierten Bürgerschaft.

Aus der Partizipationsforschung ist allerdings bekannt, dass es große Unterschiede zwischen den Bürgerinnen und Bürgern gibt, was das politische Interesse und Engagement anbetrifft. Direkte Demokratie, wo vorhanden, ist Teil des politischen Prozesses, wie auch Wahlen, Demonstrationen, Parteien und Bürgergruppen. Demnach ergeben sich auch hier Unterschiede, die im Einklang mit dem generellen **Partizipationsverhalten** stehen. Die Trennlinie verläuft zwischen denjenigen, die eine Bandbreite an Formen der

---

<sup>9</sup> Erstmals herausgearbeitet von: Neidhart, Leonhard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern: Francke.

<sup>10</sup> Siehe dazu die Berechnungen von Linder über Risikoabwägungen bei fakultativen Referenden in der Schweiz. Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Auflage, Haupt: Bern, hier S. 257.

politischen Partizipation nutzen, also auch direkte Demokratie, und denjenigen, die weniger oder gar nicht aktiv und interessiert sind.<sup>11</sup> Als Grundannahme kann gelten, dass erstere auch die direkte Demokratie nutzen werden und diejenigen, die politisch abgekoppelt sind, auch mit direkter Demokratie nicht zu erreichen sind.

Was den Informationsstand der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger betrifft, gibt es aus der Schweiz keine eindeutigen Studien, je nach Konzeptionalisierung. Vatter weist darauf hin, dass Unterschiede im **Kenntnisstand** mit der Rechtsform des Abstimmungsinstrumentes (fakultatives Referendum vs. Initiative), dem Konfliktgrad des Themas und auch der Anzahl an Vorlagen, über die zeitgleich abgestimmt wird, zusammenhängt. Aber grundsätzlich gelten rund 70 bis 75 % der Stimmenden in der Schweiz als mittel bis gut informiert.<sup>12</sup> Dazu tragen die Kampagnen im Vorfeld genauso bei wie die Parteipositionen.

### 3.4. Akzeptanz von politischen Entscheidungen

Zunächst muss festgehalten werden, dass direktdemokratische Entscheidungen in der Tat über ein besonderes Maß an demokratischer Legitimation verfügen, allein schon weil sie aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger einem demokratischen Ideal besonders nah kommen. Nicht umsonst werden in vielen demokratischen Ländern besonders wichtige Fragen, die in der Regel die **Verfassung** betreffen, den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung überlassen.

Inwiefern die direkte Demokratie die Akzeptanz der Politik verändert, wird in der Forschung vor allen Dingen anhand der **Zufriedenheit mit der Demokratie** diskutiert. Ältere Studien haben dazu gemischte Ergebnisse produziert. In ihrer neuen Studie haben Leemann und Stadelmann-Steffen den Zusammenhang von direkter Demokratie und Demokratiezufriedenheit für die subnationale Ebene in den USA, Deutschland, Österreich und der Schweiz untersucht.<sup>13</sup> Entgegen der verbreiteten Sichtweise kommen sie zu dem Schluss, dass es keinen systematischen Zusammenhang gibt: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene erhöht also nicht die Zufriedenheit mit der Demokratie.

Zudem sei auf die in der Regel recht niedrige **Beteiligung** an Volksabstimmungen hingewiesen. Auf die dahinterstehenden Gründe im Bereich der politischen Partizipation

---

<sup>11</sup> Vgl. hierzu: Teorell, Jan/Torcal, Mariano/Montero, José Ramón (2007): Political Participation. Mapping the Terrain, in: van Deth, Jan W./Montero, José Ramón/Westholm, Anders (Hrsg.): Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis, London: Routledge, 334-357, S. 354.

<sup>12</sup> Siehe: Vatter, Adrian: Der Schweizer Stimmbürger – Ein informierter Musterbürger oder ein politischer Ignorant?, Vortrag im Rahmen des Forums für Universität und Gesellschaft, 12. November 2016, online unter: [https://www.forum.unibe.ch/unibe/portal/microsites/fug/content/e14354/e17270/e588009/e588059/pane588077/e588078/files588080/Prsentation\\_Vatter.pdf](https://www.forum.unibe.ch/unibe/portal/microsites/fug/content/e14354/e17270/e588009/e588059/pane588077/e588078/files588080/Prsentation_Vatter.pdf) (abgerufen am 23.06.22).

<sup>13</sup> Vgl. Leemann, Lucas/Stadelmann-Steffen, Isabelle (2022): Satisfaction with Democracy: When Government by the People Brings Electoral Losers and Winners Together, in: Comparative Political Studies, (55) H. 1, 93-121.

wurde oben bereits hingewiesen. Es bleiben also (zu) viele Stimmberechtigte den Abstimmungen fern und die Stimmenden teilen sich nochmals auf in Unterstützer und Gegner einer Vorlage. Es ist anzunehmen, dass bei politikfernen Personen die Art der Entscheidung (ob direkt oder repräsentativ) keinen Unterschied macht, da sie eh nicht teilnehmen und sich somit auch die Produktion zusätzlicher politischer Legitimation in Grenzen hält.

### 3.5. *Versachlichung der Debatte*

Die Erwartung einer «Versachlichung» der inhaltlichen Debatte durch direkte Demokratie wird hier kritisch gesehen. Denn die Sachlichkeit der Politik wird verbreitet als das Gegenteil von interessengeleiteter **Parteilichkeit** dargestellt.<sup>14</sup> Zu oft wird eine vermeintliche Sachlichkeit von direkter Demokratie unterstellt, weil hier die Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungen direkt treffen und keine politischen Interessenorganisationen mit eigener Agenda beteiligt sind. Dies ist nicht nur empirisch falsch (siehe oben), sondern auch demokratietheoretisch problematisch.

Denn dahinter steht eine weit in die Ideengeschichte zurückreichende Vorstellung einer Unvereinbarkeit von **Gemeinwohl** und Partikularinteressen. So wird heute der politische Konflikt als Mechanismus demokratischer Politik beständig negativer bewertet als überparteiliche Gesinnung. Das strahlt auch auf die Diskussion um direkte Demokratie aus. Bei direkter Demokratie gehe es nicht um Interessenpolitik, sondern das bessere Argument setze sich in den Abstimmungen durch, heißt es oft.

Dies verkennt, dass auch direktdemokratische Abstimmungen Konflikte von politischen Interessen(gruppen) sind. Wenn die **Kraft des Argumentes** in einer direktdemokratischen Auseinandersetzung überwiegt, somit Einsicht entscheidet, müssten alle Akteure und Abstimmenden dieselbe, argumentativ richtige Position erkennen und Abstimmungsergebnisse klare Mehrheiten bringen.

In der direktdemokratischen Praxis der deutschen Bundesländer lassen sich aber nur wenige Fälle finden, in denen die Verteilung der Stimmen sehr eindeutig zugunsten von Pro oder Contra ausgefallen ist.<sup>15</sup> Ein klares Gemeinwohl ist in der Regel nur sehr schwer zu identifizieren. Auch eine Analyse von 31 Abstimmungen aus dem Kontext der europäischen Integration passt zu diesem Befund.<sup>16</sup> Direktdemokratische Abstimmungsprozesse sind eine **politische Konfliktarena**, in der verschiedene Interessen aufeinandertreffen.

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Hornig, Eike-Christian (2017): *Mythos Direkte Demokratie. Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*, Opladen: Budrich.

<sup>15</sup> Vgl. Hornig, Eike-Christian (2013): *Intention und Effekt direkter Demokratie im deutschen Parteienstaat*, in: *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*, Jun, Uwe/Höhne, Benjamin/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Wiesbaden: VS-Verlag, S. 125-154.

<sup>16</sup> Vgl. Hornig, Eike-Christian (2011): *Risiko Volksabstimmung? Zur Kluft zwischen Parteien und Wählern bei EU-Referenden in Westeuropa im Vergleich*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (21) 2, 235-261.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Einführung einer Veto-Initiative erhöht die Möglichkeiten der Kontrolle von Parlament und Regierung und kann ein Korrektiv zentraler Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen. Gerade bei umstrittenen Fragen können die Stimmenden so das letzte Wort haben. Zugleich werden sich – vielleicht nicht nach der ersten Nutzung, aber später – positive Effekte auf die Responsivität der Politik, den öffentlichen Diskurs und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger und die Akzeptanz der Politik insgesamt einstellen. Zwar lässt sich die Stärke dieses Effektes kaum quantifizieren, doch handelt es sich ohne Zweifel um einen **DEMOKRATISCHEN MEHRWERT**.

Wichtig ist allerdings, sich im Vorhinein klar darüber zu sein, wie ein solches Instrument in der Praxis funktionieren wird.

- Die Hürden müssen als sehr hoch und restriktiv angesehen werden. Es muss aber das Signal vermieden werden, dass zwar direkte Demokratie eingeführt wird, aber so, dass sie kaum zu nutzen ist.
- Unter den geplanten Regelungen kommt es vielmehr zur Privilegierung großer politischer Interessengruppen.
- Erwartbar ist, dass bereits etablierte Kräfte aus der repräsentativen Politik, vornehmlich große Parteien und Verbände (aus der Opposition), versuchen werden, mit der Veto-Initiative punktuell Regierungsprojekte zu stoppen.
- Sie können effektiv mit einer Abstimmung «drohen», wodurch das Instrument eine Kompromisswirkung entfalten kann, die sogar ohne eine tatsächliche Abstimmung entstehen kann.

Eine Schwächung des Parlamentes findet nicht statt. Bei Abstimmungen geht es nicht um einen Konflikt zwischen Parlament und Volk, sondern zwischen politischer Mehrheit und Minderheit. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage könnte die parlamentarische Opposition gestärkt hervorgehen, was zukünftig das Parlament als Ort von Verhandlungen sogar stärken könnte.