

2 Theoretischer Rahmen und Forschungsstand

2.1 Begriffsbestimmung direktdemokratische Verfahren

Beschäftigt man sich mit dem Begriff der direkten Demokratie, so wird schnell deutlich, dass es hierzu keine allgemeinverbindliche Definition gibt (vgl. Eder 2010a: 19). Grundsätzlich lassen sich nach Kost (vgl. 2013: 10ff.) ein weites und ein enger gefasstes Begriffsverständnis voneinander abgrenzen. In einem weiteren Sinne kann die direkte Demokratie als eine Versammlungsdemokratie beschrieben werden, in der alle Entscheidungen von allen Mitgliedern eines Gemeinwesens getroffen werden. Insofern wird diese direkte Form der demokratischen Entscheidungsfindung dem Modell einer repräsentativen Demokratie gegenübergestellt, die eine Übertragung der Entscheidungskompetenzen an (gewählte) Vertreter vorsieht. Dabei wird meist auf die antike Versammlungsdemokratie der griechischen Polis verwiesen oder auf die Ausführungen Rousseaus zur Unteilbarkeit der Volkssouveränität.² So einleuchtend eine Abgrenzung ist, die auf der Unterscheidung eines auf unmittelbarer Entscheidungsmacht der Bürgerinnen und Bürger beruhenden Demokratieverständnisses und eines, welches auf der Delegation jener Entscheidungsmacht beruht, so wenig hat es mit dem Alltag moderner Massendemokratien zu tun. Letztlich verbleibt die reine Versammlungsdemokratie ein theoretisches Konstrukt. Selbst dort, wo die Idee der Vollversammlung der Bürgerschaft als Ort der Entscheidungsfindung aufgegriffen wird (z.B. kantonale Landsgemeinden in Glarus und Appenzell Innerrhoden, Gemeindeversammlungen in kleineren Gemeinden insbesondere im deutschsprachigen Teil der Schweiz, vgl. Linder 2005: 157-163), finden sich immer auch Institutionen der Repräsentation (vgl. Schiller 2002: 16f.).

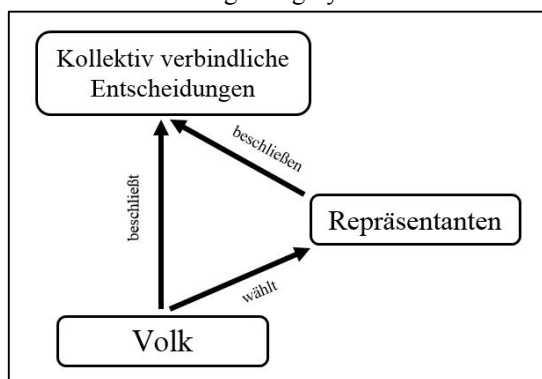
² An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass in der griechischen Polis bei Weitem nicht die gesamte Bevölkerung an den Versammlungen teilnahme- und stimmberechtigt war, sondern der dafür erforderliche Bürgerstatus letztlich nur einem kleinen Teil der Bewohner zugestanden wurde. Frauen und die große Gruppe der Sklaven waren hiervon ausgenommen (vgl. z.B. Manin 2007: 15ff.). Eine umfangreiche Zusammenfassung der Abgrenzung von repräsentativer Demokratie und direkter Demokratie im weiteren Sinne in der Theorie- und Ideengeschichte findet sich z.B. bei Eder (vgl. 2010a: 28-42).

An dieser Stelle kommt das engere Begriffsverständnis direkter Demokratie ins Spiel. So definiert Kost (2013: 10) direkte Demokratie, in diesem Falle bezogen auf das politische System der Bundesrepublik Deutschland, als „alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen.“ Der Begriff der direkten Demokratie wird also auf bestimmte Entscheidungsverfahren verengt, bei denen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, über Sachfragen abzustimmen. Entsprechend bietet es sich an, von direktdemokratischen Verfahren bzw. direktdemokratischen Instrumenten zu sprechen. Kosta Definition kann unter diesem Gesichtspunkt zunächst als Ausgangspunkt einiger Überlegungen zum Verhältnis direkt- und repräsentationsdemokratischer Verfahren dienen. Reduziert auf konkrete Verfahren der Entscheidungsfindung kann direkte Demokratie als Bestandteil repräsentativ verfasster Strukturen betrachtet werden. So lässt sich auch die antagonistische Gegenüberstellung direkter und repräsentativer Demokratie aufheben. Vielmehr erweisen sich direktdemokratische Verfahren als Ergänzung bzw. Erweiterung repräsentativer Strukturen (siehe z.B. Budge 2006: 8; Lutz 2006: 46; Meyer 2009: 87). Genauer handelt es sich um eine Ergänzung repräsentativer Entscheidungsverfahren. Direktdemokratische Verfahren fügen dem Prozess der Erarbeitung und Verabschiedung von *policies* eine zusätzliche Arena hinzu. In einem rein repräsentativ ausgestalteten demokratischen Regierungssystem autorisieren die Bürgerinnen und Bürger mittels Wahlen Repräsentanten, politische Entscheidungen zu treffen. Je nach Ausgestaltung des Regierungssystems finden sich dabei unterschiedliche Wege, wie die repräsentativ bestellten Organe zusammenwirken müssen, um Entscheidungen treffen zu können. Die verabschiedeten *policies* werden aber in jedem Fall stellvertretend für die Bürgerinnen und Bürger getroffen. Wenn dieses System um die Möglichkeit direktdemokratischer Verfahren ergänzt wird, können also die Bürgerinnen und Bürger über politische Sachfragen selber an der Urne abstimmen. Ihnen wird damit ein zusätzlicher Weg der Entscheidungsfindung eingeräumt. So können *policies* verabschiedet werden, ohne den ‚Umweg‘ über die Repräsentanten nehmen zu müssen. Die Legitimationsbasis der politischen Entscheidung bleibt aber dieselbe. Es sind genau jene Bürgerinnen und Bürger, die auch die Repräsentanten bestellen, die nun an die Stelle des repräsentativen Gesetzgebers rücken. Neumann (vgl. 2009: 148ff.) spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die Inhaberschaft der Staatsgewalt und deren Ausübung zusammenfallen, während in

rein repräsentativen Verfassungen die Ausübung der Staatsgewalt in die Hände von Repräsentanten gelegt wird.

Dieser zugegebenermaßen stark abstrahierende Gedankengang zeigt gleichwohl den grundsätzlichen Ergänzungscharakter direktdemokratischer Verfahren in einem repräsentativ ausgestalteten Regierungssystem (vgl. Abbildung 1): Im Regelfall treffen die gewählten Repräsentanten die kollektiv verbindlichen Entscheidungen. Durch Verfahren direkter Demokratie wird dieser Prozess um einen alternativen Weg der Entscheidungsfindung ergänzt.

Abbildung 1: Politische Entscheidungsfindung in repräsentativen Regierungssystemen mit direktdemokratischen Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Eder (vgl. 2010a: 31 u. 39).

In der Literatur finden sich aber auch weitere Bezugnahmen auf die Verknüpfung direktdemokratischer Verfahren und repräsentativer Regierungssysteme. So wird beispielsweise darauf abgestellt, dass der direkten Demokratie ohnehin nur eine ergänzende Rolle zugestanden werden könne, als die direkte Entscheidung über konkrete *policies* selbst in solchen politischen Systemen eher Ausnahme denn Regel sei, in denen direktdemokratische Verfahren sehr weit ausgebaut sind wie in der Schweiz oder den Gliedstaaten der USA. Der weit größere Anteil der Gesetzgebung werde auch hier von den jeweiligen Parlamenten verabschiedet (vgl. Vatter 2014: 288). Andere verweisen darauf, dass sowohl im Rahmen direktdemokratischer als auch repräsentativer Entscheidungsfindung oftmals dieselben Akteure wie Parteien oder Interessengruppen eine zentrale Rolle einnehmen (vgl. etwa Hornig 2011; Lutz 2012: 32) oder stellen auf die mitunter enge Einbeziehung repräsentativer Institutionen in den direktdemokratischen Prozess ab (vgl. etwa Solar 2011: 19ff.). In der Empirie zeigt sich also, dass die beiden Wege der

Entscheidungsfindung nicht nur innerhalb desselben Regierungssystems nebeneinander existieren können, sondern dass diese auch an vielen Stellen miteinander verschränkt sind.

Kritisch sieht hingegen Decker (vgl. 2005: 1112f.) den Begriff des ergänzenden Charakters, der direktdemokratischen Verfahren in einer repräsentativen Demokratie zugeschrieben wird. Gerade mit Blick auf die Schweiz zeige sich, dass das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente die gesamte Funktionslogik eines politischen Systems verändern könne und sie somit weniger als Ergänzung denn als prägendes Strukturmerkmal zu verstehen seien. Der Blick auf die vergleichsweise geringe Zahl an Volksabstimmungen täusche über die tatsächliche Bedeutung hinweg. Innerhalb der Konkordanzstrukturen in der Schweiz ist die Gesetzgebung ja gerade darauf ausgerichtet, Gesetze referendumsfest zu machen, um ein mögliches Veto per Volksentscheid zu verhindern (vgl. Neidhart 1970). Für Papadopoulos (vgl. 2001: 43) ist die in seinen Augen moderate Anzahl an Volksentscheiden in der Schweiz geradezu der *Ausweis* der weitreichenden Konsequenzen direktdemokratischer Verfahren auf die Entscheidungsprozesse. Wie im weiteren Argumentationsgang dieser Arbeit gezeigt werden soll, ist dieser Einwand durchaus zutreffend. Dennoch erscheint es als sinnvoll, auch weiterhin vom ergänzenden Charakter direktdemokratischer Verfahren zu sprechen. So wird zum Ausdruck gebracht, dass sich direktdemokratische und repräsentative Verfahren nicht unvereinbar gegenüberstehen. Welchen Stellenwert dabei das eine oder das andere Entscheidungsprinzip einnimmt ist hier sekundär. Auch wird damit ja nicht ausgeschlossen, dass neben einem Ergänzungsverhältnis durchaus auch ein „Spannungsverhältnis“ (Decker 2005: 1127) zwischen den beiden Prinzipien bestehen kann. Es kommt eben darauf an, wie direktdemokratische Entscheidungsverfahren im Kontext repräsentativer Strukturen ausgestaltet sind und zu welchen Verschränkungen institutioneller Art wie auch mit Blick auf die Funktionslogik des gesamten politischen Entscheidungsprozesses dies führt. Direkt-demokratische Verfahren sind niemals im luftleeren Raum anzutreffen, sondern immer im Zusammenspiel mit Akteuren und Institutionen des repräsentativen Regierungssystems zu betrachten.

Die Definition direktdemokratischer Verfahren von Kost (vgl. 2013: 10) bringt eine weitere Einschränkung mit sich, die einer genaueren Betrachtung bedarf. So verengt er den Begriff der direkten Demokratie auf die Abstimmung über bzw. die Einbringung von Sachfragen. Auch wenn man direkte Demokratie als Verfahrensspielart der politischen Entscheidungsfindung bzw. zumindest Entscheidungsbeeinflussung auffasst, lassen sich weitergehende Begriffsverständnisse in der Literatur ausmachen. Von direkter oder direkterer Demokratie wird

oft gesprochen mit Blick auf eine Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Dabei wird die Beteiligung abseits regulär stattfindender Wahlen in den Vordergrund gerückt. Sehr weitgehende Ansätze vertreten hier Autoren, die dem Feld der partizipatorischen oder beteiligungszentrierten Demokratietheorie zugerechnet werden (vgl. Schmidt 2010: 236ff.). Ausgehend von einer Kritik an einem *output*-orientierten Demokratieverständnis, setzen etwa Pateman (vgl. 1970) oder Barber (vgl. 1984) auf eine Verbreiterung der Beteiligungsmöglichkeiten, um bestehende repräsentative Demokratien, letztlich aber auch sämtliche Bereiche der Gesellschaft, zu demokratisieren, d.h. Ungleichheiten in den Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen abzubauen (vgl. Schiller 2007a: 53f.). Um dies zu erreichen werden z.B. bei Barber (vgl. 1984: 281ff.) auch Abstimmungen über Sachfragen vorgesehen, insgesamt sind diese aber eingebettet in ein breiteres Bündel an Maßnahmen, wie die Einrichtung von lokalen Bürgerversammlungen oder die Stärkung von Freiwilligeninitiativen. Der zugrundeliegende Leitgedanke ist dabei die Schaffung von neuen Räumen für politischen Diskurs (vgl. ebd.: 261ff.). Durch die niedrigschwiligen Beteiligungsmöglichkeiten sollen alle Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens an der Diskussion und der Entscheidung über Politikinhalt teilhaben. Hier setzen auch Verfechter deliberativer Demokratietheorien an. Schiller (vgl. 2007a: 57ff.) verweist aber darauf, dass direkte Demokratie, verstanden als Abstimmung über Sachfragen, im Rahmen beteiligungszentrierter Demokratietheorien insgesamt einen eher untergeordneten Stellenwert einnimmt und aufgrund ihres dezisiven Charakters teils auch kritisch beurteilt wird. Insgesamt wird in diesen Modellen eine direkte(re) Demokratie durch die Schaffung neuer Entscheidungsverfahren gefordert. Diese sind aber einerseits so weitgefächert und zielen andererseits auf eher grundlegende Muster des politischen Diskurses und des menschlichen Zusammenlebens ab, dass sie aus Gründen der begrifflichen Klarheit nicht unter den Terminus der direkten Demokratie subsumiert werden sollten.

Auch Decker (vgl. 2005: 1113) weist darauf hin, dass direktdemokratische Verfahren in einem weiteren Sinn als Maßnahmen beschrieben werden können, die auf die Demokratisierung des politischen Systems abzielen. Als solche benennt er institutionelle Reformen, die einerseits die Ausgestaltung des Wahlrechts und andererseits die Strukturen von Parteien betreffen. Beispiele wären die Personalisierung des Wahlrechts durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren oder die Ermöglichung von Mitgliederentscheiden und Urwahlen innerhalb politischer Parteien. Beide Vorschläge beziehen sich auf eine Öffnung repräsentativer Strukturen. Bürgerinnen und Bürger erhalten so einen größeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung eines zu wählenden Parlaments oder

können als Mitglied einer Partei unmittelbarer über Führungspersonal und politische Forderungen mitentscheiden. Mit Blick auf die Entscheidungsfindung des politischen Systems wird damit jedoch an einer Monopolstellung repräsentativer Akteure nichts geändert. Dasselbe lässt sich über die Einführung einer Direktwahl von politischen Entscheidungsträgern festhalten, die nicht selten den direktdemokratischen Verfahren zugeschlagen wird (vgl. Marschall 1997: 848). Auch wenn bei einer Direktwahl eine unmittelbare Entscheidungsmöglichkeit eingeräumt wird, so fungiert eine auf diese Weise in ihr politisches Amt gelangte Person ja trotzdem als Repräsentant der Wählerschaft. Der Unterschied zur Wahl eines politischen Entscheidungsträgers etwa durch ein Parlament liegt damit letztlich nur in einer kürzeren Legitimationskette, am Primat repräsentativer Strukturen in der Entscheidungsfindung ändert sich dadurch nichts.

Damit verbleibt eine letzte vorzunehmende Abgrenzung. Sind direktdemokratische Verfahren nun ausschließlich solche, in denen Bürgerinnen und Bürger über Sachfragen entscheiden? Oder sollte man sie als alle Abstimmungen, die außerhalb regulärer Wahlen stattfinden, definieren? Letzteres ließe sich beispielsweise aus der Entstehungsgeschichte direktdemokratischer Verfahren in den Bundesstaaten der Vereinigten Staaten herleiten. Hier ging die Einführung von Sachabstimmungen (*initiative* und *referendum*) einher mit der Eröffnung der Möglichkeit, Amtsträger aus dem Volk heraus abzurufen (*recall*) (vgl. Cronin 1989; Matsusaka 2005: 188). *Initiative*, *referendum* und *recall* bildeten so ein dreifaches Instrumentarium, welches darauf abzielte, die Macht von Parteien und Interessenverbänden zu brechen, die Responsivität der politischen Eliten zu steigern und die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger zu fördern (vgl. Solar 2011: 6f.). Einige Autoren schlagen das Abberufungsrecht ihrer Definition direktdemokratischer Verfahren zu, da hiermit aus dem Volk heraus in den politischen Prozess eingegriffen und den politischen Repräsentanten Entscheidungsmacht aus der Hand genommen werden kann (vgl. z.B. Decker 2005: 1113; Altman 2011: 16). Andere verweisen darauf, dass direktdemokratische Verfahren auf Sachabstimmungen begrenzt sind und ebenso Wahl wie Abwahl von Personen der Sphäre der repräsentativen Demokratie zuzuschlagen seien (vgl. z.B. Kaufmann / Büchi / Braun 2010: 89) oder gehen in ihren Klassifizierungen einfach gar nicht auf die Möglichkeit eines Abberufungsrechtes ein (vgl. z.B. Moeckli 1998: 91; Schiller / Mitendorf 2002b: 11f.). Eine Entscheidung, welchem Ansatz zuzustimmen ist, sollte sich letztlich auf das Erkenntnisinteresse des jeweiligen Forschers stützen. Da es im weiteren Verlauf der Arbeit vor allem um die Frage gehen soll, inwiefern sich oppositionelle Akteure in den parlamentarischen Regierungssystemen der Stadtstaaten direktdemokratischer Instrumente bedienen, um bestimmte Themen auf

die Agenda zu setzen und welche Auswirkungen dies auf Entscheidungsprozesse des parlamentarischen Regierungssystems hat, werden mögliche Abberufungsrechte (in diesem Fall die Möglichkeit der Parlamentsauflösung aus dem Volk heraus) nur am Rande behandelt.

Nun ist aber festzuhalten, dass es eine Vielzahl verschiedener direktdemokratischer Verfahren gibt, die auch unterschiedliche Implikationen für das Regierungssystem, in welches sie eingefügt werden sollen, mit sich bringen. Nicht umsonst weist Fijalkowski (vgl. 1993: 151) darauf hin, dass die Entscheidung über die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren von größerer Bedeutung ist, als die Entscheidung, ob man überhaupt direktdemokratische Verfahren in ein repräsentatives Regierungssystem einführt. Es wäre entsprechend wenig sinnvoll von *der* direkten Demokratie und ihren Wirkungen zu sprechen, ohne zu präzisieren, um welche Art von Instrumenten es sich handelt (vgl. Bowler / Donovan 2004b: 346; Kielmansegg 2006: 69f.). In der Literatur findet sich eine Vielzahl an Typologisierungsvorschlägen, um direktdemokratische Verfahren voneinander abzugrenzen (vgl. z.B. Moeckli 1991, 1998; Suksi 1993; Uleri 1996; S. Jung 2001; Hug 2004; Decker 2005; Setälä 2006; Altman 2011). Vatter (vgl. 2009: 128) stellt aber zu Recht fest, dass sich nach wie vor grundlegende Unterscheidungskriterien bereits bei Smith (vgl. 1976) finden lassen. Um direktdemokratische Verfahren in vergleichender Perspektive analysieren zu können, zieht Smith (vgl. ebd.: 4f.) verschiedene Abgrenzungsmöglichkeiten heran: Einerseits könnten konkrete Verfahren nach dem *policy*-Feld unterschieden werden, auf das die Abstimmungsfrage abzielt; andere Möglichkeiten wären eine Unterscheidung nach der Nutzungshäufigkeit, nach dem Initiator der Abstimmungsvorlage und nach dem Effekt, den das Ergebnis einer Abstimmung auf die Regierenden hat. Schließlich fasst er seine Überlegungen in zwei Kriterien zusammen, die er an Abstimmungsverfahren anlegt, um diese vergleichen zu können: 1) Zum einen stellt er auf die Kontrolle ab, die die Regierenden über den Referendumsprozess verfügen (Ansetzung einer Abstimmung, Zeitpunkt, Frageformulierung). Bei kontrollierten Referenden liegt die Auslösungskompetenz in den Händen der Regierenden. Sie können bestimmen, ob sie die Entscheidung über eine Sachfrage den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorlegen. Unkontrollierte Referenden können hingegen auf Initiative oppositioneller Gruppen eingeleitet werden (vgl. ebd.: 6). 2) Zum anderen unterscheidet Smith Abstimmungen danach, ob sie pro- oder anti-hegemoniale Effekte nach sich ziehen. Es geht also darum, Referenden daraufhin zu untersuchen, ob ihre konkreten Ergebnisse die Position der Regierenden stärken oder diese konterkarieren. In ihrer Analyse verschiedener Typologisierungsvorschläge stellt Sabine Jung (vgl. 2001: 84) die Tauglichkeit

der beiden Kriterien als Unterscheidungsmerkmale zunächst in Frage. Jung versucht Kriterien herauszuarbeiten, die eine Zuordnung direktdemokratischer Verfahren zu verschiedenen Demokratiearten ermöglichen sollen. Die Abgrenzungskriterien müssten dafür drei Anforderungen gerecht werden (vgl. ebd. 82f.): Einerseits solle es sich um institutionelle Kriterien handeln. Zweitens sind „nur diejenigen formalen Unterschiede zwischen den Verfahren, die auch im Hinblick auf ihren Charakter und ihre Wirkung einen wesentlichen Unterschied machen“ (ebd.: 83), relevant. Als Beispiel führt sie an, dass es in einem parlamentarischen Regierungssystem kaum einen Unterschied macht, ob der Regierungschef oder die ihn stützende Parlamentsmehrheit ein Verfahren einleitet. Gestatte man hingegen einer parlamentarischen Minderheit diese Möglichkeit, nehme das Verfahren einen oppositionellen Charakter an. Drittens bemüht sie sich um eine Reduktion der möglichen Abgrenzungskriterien, um Klarheit und Generalisierbarkeit zu gewährleisten. Die beiden von Smith vorgeschlagenen Kriterien kontrolliert vs. unkontrolliert sowie pro-hegemonial vs. anti-hegemonial seien vor diesem Hintergrund insofern problematisch, als der Grad der Kontrolle und die Auswirkungen auf die Regierung eher *ex post* und in einzelnen Fallbetrachtungen erfolgen muss. Jung führt aber beide Kriterien auf die Frage nach der auslösenden Instanz einer Abstimmung zurück und macht diese im Rahmen ihrer Typologisierung zum zentralen Merkmal. Dementsprechend bezeichnet sie die Bestimmung der auslösenden Instanz als „Primärkriterium“ (ebd.: 89) zur Unterscheidung direktdemokratischer Verfahren. Diese Feststellung wird auch in anderen Arbeiten geteilt (vgl. z.B. Eder 2010a: 53; Altman 2011: 11f.).

Bei darüber hinausgehenden Kriterien herrscht hingegen Uneinigkeit. So führt beispielsweise Moeckli (vgl. 1991: 32ff.) neben der auslösenden Instanz als erstem Merkmal eine Reihe weiterer Kriterien auf. Er fragt etwa danach, ob die Verfahren verfassungsrechtlich verankert sind oder ohne eine solche Grundlage ad-hoc eingesetzt werden können. Zudem unterscheidet er Verfahren danach, wer den Abstimmungsgegenstand bestimmen kann und ob die Bürgerinnen und Bürger eine Sachfrage tatsächlich entscheiden oder über bereits in einem Parlament verabschiedete Gesetze abstimmen dürfen. Uleri (vgl. 1996: 10f.) kombiniert die Kriterien der Auslösungsberechtigung und der Urheberschaft des Abstimmungsgegenstandes, um zwei Typen direktdemokratischer Verfahren zu unterscheiden. Stellt beispielsweise eine Regierungsmehrheit einen von ihr verabschiedeten Gesetzentwurf auf eigenes Betreiben zur Abstimmung, fallen beide Kriterien zusammen. Uleri (ebd.) spricht in diesem Fall von „decision-promoting referendums“. Besteht hingegen die Möglichkeit, etwa aus dem Volk heraus oder durch eine Parlamentsminderheit, ein Gesetz der Parlamentsmehrheit zur Abstimmung zu

bringen, fällt dies in die Kategorie der „decision-controlling referendums“ (ebd.). Bei diesem Typologisierungsvorschlag wird nochmals deutlich, dass von unterschiedlichen Verfahren auch voneinander abweichende Effekte auf den politischen Entscheidungsprozess zu erwarten sind. Zwei weitere Punkte finden sich u.a. bei Decker (vgl. 2005: 1114f.): Demnach kann noch die Frage gestellt werden, ob die Ergebnisse einer Abstimmung verbindlich sind oder nicht. Im letzteren Fall könnte man eher von einer Befragung oder einem Stimmungsbild sprechen. Dabei wird aber darauf verwiesen, dass auch unverbindliche Volksabstimmungen mitunter solchen Druck auf die repräsentativen Akteure ausüben können, dass ihnen faktisch doch eine Bindungswirkung zukommt (vgl. S. Jung 2001: 85). Ein weiterer Punkt wäre die Frage nach der Ausgestaltung des Verfahrens. Decker (vgl. 2005: 1115) verweist etwa auf bestimmte Mehrheitserfordernisse bei einer Abstimmung, die unter dem Begriff des Abstimmungsquorums diskutiert werden, oder die Anforderungen, die an Initiatoren gestellt werden, wenn sie eine Abstimmung über einen eigenen Gesetzesvorschlag zur Abstimmung bringen möchten.

Nach diesem kurzen Überblick über die Typologisierungsversuche direktdemokratischer Verfahren kann zunächst festgestellt werden, dass es keinen Konsens hinsichtlich der notwendigen Abgrenzungskriterien gibt. Manche Vorschläge fallen detaillierter aus als andere oder setzen andere Schwerpunkte. Es gibt hier allerdings keine allgemein gültige Lösung. Vielmehr ist es notwendig, mit Blick auf die zu untersuchenden politischen Systeme und das Erkenntnisinteresse, die für die Analyse sinnvollen Abgrenzungen zu treffen. Hierzu sind die Vorschläge von Altman (vgl. 2011: 10ff.), der sich mit der Verbreitung und den Wirkungen direkter Demokratie in der ganzen Welt beschäftigt oder Moeckli (vgl. in diesem Fall den Aufsatz von 1998), der direktdemokratische Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates untersucht, zu umfangreich. Bei beiden sollen eine große Anzahl an Regierungssystemen und damit einhergehend an Ausprägungen direktdemokratischer Verfahren analysiert werden. Decker (vgl. 2005) beschäftigt sich hingegen mit der Situation in den deutschen Bundesländern und Reformüberlegungen in Hinblick auf die Bundesebene und kommt so angesichts der sehr ähnlich ausgestalteten Regierungssysteme mit weniger Abgrenzungsmerkmalen aus. Im Folgenden soll in Anlehnung an Sabine Jung (vgl. 2001: 90ff.) eine mittlere Linie beschritten werden, die sich an drei Unterscheidungsmerkmalen orientiert: der Auslösung von Volksentscheiden, dem Urheber der Abstimmungsvorlage und dem Modus der Abstimmung.

- 1) Als primäres Unterscheidungsmerkmal direktdemokratischer Verfahren dient die jeweils zur Auslösung einer Volksabstimmung berechtigte Instanz.

Dabei lassen sich grundsätzlich drei verschiedene Verfahren voneinander abgrenzen.

- Die erste Verfahrenskategorie bilden *obligatorische Referenden*. Solche Abstimmungen sind verfassungsrechtlich vorgesehen und werden damit quasi ‚automatisch‘ ausgelöst. In verschiedenen Regierungssystemen sind obligatorische Referenden immer dann vorgesehen, wenn z.B. die Verfassung geändert werden soll oder die Abgabe (national-)staatlicher Souveränität im Zuge eines Beitritts zu supranationalen Organisationen ansteht. Eine Volksabstimmung wäre in diesen Fällen unumgänglich, sie ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Insofern kann die Verfassung als auslösende Instanz bezeichnet werden.
- Als zweite Verfahrensart lassen sich Volksabstimmungen herausarbeiten, die von Seiten der Regierenden angesetzt werden können. Sie sollen im Rahmen dieser Arbeit als *einfache Referenden* bezeichnet werden. Der Begriff der Regierenden wird dabei weit gefasst. Je nach Ausgestaltung des politischen Systems können dies etwa Präsidenten, Regierungen oder Parlamentsmehrheiten sein. Teilweise finden sich auch Vorkehrungen, die eine Zusammenarbeit verschiedener Staatsorgane voraussetzen (vgl. Decker 2005: 1115).
- Schließlich verbleibt die Kategorie der *Initiativen*. Diese Verfahren können im Vergleich zu den vorher genannten Instrumenten direkt aus dem Volk heraus ausgelöst werden. In der Praxis handelt es sich dabei um Verfahren, die durch die Sammlung von Unterschriften eines genau festzulegenden Teils der Bevölkerung auf den Weg gebracht werden. Die Initiatoren können dabei für diesen Zweck gebildete Bürgerinitiativen, Interessengruppen oder auch oppositionelle Parteien sein. S. Jung (vgl. 2001: 91) spricht in einem erweiterten Begriffsverständnis von allen Akteuren, die nicht der regierenden Mehrheit zuzurechnen sind. So fielen auch Abstimmungen in diese Kategorie, die etwa durch eine parlamentarische Minderheit angestoßen wurden. Tatsächlich fällt die Einordnung solcher Verfahren etwas schwer, da sie einerseits von Repräsentanten ausgelöst werden, diese andererseits durch ihren oppositionellen Charakter von der Gruppe der einfachen Referenden eindeutig unterscheidbar sind. Da entsprechende Verfahren in der weiteren Untersuchung keine Rolle spielen werden, soll aber unter den Initiativen eine Verfahrensart verstanden werden, die die Sammlung von Unterschriften in der Bevölkerung beinhaltet.

Regieren im Schatten der Volksrechte
Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg
Solar, M.
2016, XVI, 493 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-11957-7