

# 1 Einleitung

*„Liebe Genossinnen und Genossen, wir sind eine Volkspartei. Bürgerbeteiligung, die sich nicht auf Wahlen beschränkt, ist durchaus unsere Sache. Wir haben Volksinitiativen und Volksentscheide in Hamburg als Gesetzgeber möglich gemacht. [...] Die Regierung muss sich darauf einstellen, dass wir nicht nur andere bei ihren Volksinitiativen unterstützen, sondern selbst auf dieses Instrument zurückgreifen.“*

Olaf Scholz, Landesvorsitzender der SPD Hamburg auf dem Landesparteitag am 3. Mai 2002<sup>1</sup>

Die Bürgerschaftswahlen am 23. September 2001 waren ein herber Rückschlag für die Hamburger SPD. Zwar blieb man vor der CDU stärkste Kraft in der Bürgerschaft, da diese aber eine Koalition mit der FDP und der überraschend ins Parlament eingezogenen Partei Rechtsstaatlicher Offensive unter dem umstrittenen Amtsrichter Ronald B. Schill schmiedete, wechselten die Sozialdemokraten das erste Mal seit 1957 auf die harten Bänke der Opposition. Es drohte also die „legislative Ohnmacht der Opposition“ (Decker 2011b: 48), die in der Logik parlamentarischer Regierungssysteme inbegriffen ist: eigene Gesetzesentwürfe werden in der Regel von der Regierungsmehrheit abgeschmettert, an der politischen Entscheidungsfindung wird man lediglich beteiligt, wenn es den Regierungsparteien opportun erscheint. In der Zeit bis zu den nächsten Wahlen verbleibt die Möglichkeit, sich mit aussichtslosen Anträgen an der Regierungspolitik abzuarbeiten und sich in Stellung zu bringen für eine Regierungsübernahme in der kommenden Legislaturperiode. Dass dem nicht so sein müsste, deutete der Landes-

---

<sup>1</sup> Zitiert aus dem Redemanuskript von Olaf Scholz, online unter: <http://www.olafscholz.hamburg/1/pages/index/p/5/793/year/2002> (zuletzt geprüft am 8. Januar 2015).

vorsitzende der Hamburger SPD Olaf Scholz bereits acht Monate nach der verlorenen Bürgerschaftswahl in seiner Parteitage Rede an. 1996 hatte Hamburg als letztes deutsches Bundesland das direktdemokratische Verfahren der Volksgesetzgebung in seine Verfassung aufgenommen. Kurz vor den Bürgerschaftswahlen 2001 verständigte man sich zwischen den Bürgerschaftsfraktionen von SPD, CDU und GAL auf eine weitere Erleichterung der Anwendungsbedingungen der Volksgesetzgebung, nachdem zuvor ein vergleichbarer Vorschlag in einem Volksentscheid knapp gescheitert war. So lag nun ein Instrument vor, mit dem Gesetzesvorlagen nicht nur auf die politische Agenda gesetzt werden konnten, sondern das es auch ermöglichte, diese in einer Volksabstimmung durchzusetzen. Dass dadurch nicht nur Bürgerinitiativen und gesellschaftlichen Interessengruppen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung eingeräumt wurde, verdeutlicht die Aussage von Olaf Scholz. Auch der parlamentarischen Opposition eröffnete sich ein Weg, eigene Politikinhalt an den Interessen der Regierungsmehrheit vorbei umzusetzen.

Gerade in parlamentarischen Regierungssystemen, die in der Regel durch ein Monopol der politischen Agendakontrolle in den Händen der Regierungsmehrheit gekennzeichnet sind (vgl. Ström 2006: 70), stellt die Volksgesetzgebung ein Instrument dar, welches die herkömmliche Logik parlamentarischen Regierens konterkariert. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Als einziges direktdemokratisches Verfahren kann die Volksgesetzgebung dazu genutzt werden, sowohl eigene Gesetzesvorschläge auf die politische Tagesordnung zu setzen, als auch ein Veto gegen Vorhaben der Regierung einzulegen. Die Regierungsmehrheit kann also einerseits für ihr konkretes Handeln, aber andererseits auch für ihre Untätigkeit in bestimmten Politikfeldern aus der Opposition heraus attackiert und letztlich zum Einlenken gezwungen werden. Wie kann eine Regierung auf diese Herausforderung reagieren? Letztlich stehen ihr zwei verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Entweder sie nimmt die Herausforderung an, wirbt für ihre eigene Position und tritt in den Wettbewerb mit den Initiatoren des Volksgesetzgebungsverfahrens. Oder sie greift das Anliegen auf und bemüht sich um einen Kompromiss mit den Initiatoren. Im ersten Fall findet eine Verschärfung des politischen Wettbewerbs statt, während es im zweiten Fall zu einer stärker konsensdemokratischen Orientierung des politischen Entscheidungsprozesses kommt. Die Richtung, in die die Volksgesetzgebung wirkt, hängt ihrerseits wesentlich vom Verhalten der involvierten Akteure sowie institutionellen Lernprozessen ab. Werden zentrale Projekte einer Regierung regelmäßig in Volksentscheiden gekippt, so ist zu erwarten, dass sie in folgenden Verfahren stärker auf die Initiatoren eines

Volksgesetzgebungsverfahren zugeht oder weitreichende Reformen mit potenziellen Vetokräften abstimmt. Langfristig gesehen erscheint eine stärkere Betonung konsensueller Entscheidungsmuster somit realistisch. Unabhängig davon, ob die Volksgesetzgebung eher den politischen Wettbewerb oder die Kompromissbildung befördert, kann festgehalten werden, dass die Agendakontrolle der Regierung in einem parlamentarischen Regierungssystem beeinträchtigt und die politische Entscheidungsfindung erschwert wird. Dort wo die Volksgesetzgebung vorhanden ist und in der Praxis zum Tragen kommt, wird im Schatten der Volksrechte regiert.

Während die Zusammenhänge von direktdemokratischen Verfahren und Regierungssystemen auf der theoretischen Ebene bereits vergleichsweise intensiv diskutiert wurden (vgl. z.B. Vatter 1997; S. Jung 2001; Tsebelis 2002), finden sich wenige Studien, die der Frage nach der Wirkungsweise direkter Demokratie auf die politischen Entscheidungsprozesse auch empirisch nachgehen. Als wichtigste Ausnahmen sind einerseits Neidharts (vgl. 1970) Arbeit zur Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums im schweizerischen Regierungssystem und andererseits Immerguts (vgl. 1992) Studie zur Reform von Gesundheitssystemen zu nennen. Neidhart hatte die Bedeutung des direktdemokratischen Vetoinstruments für die Herausbildung des eidgenössischen Konkordanzsystems herausgearbeitet, während Immergut jenes fakultative Referendum als zentralen Vetopunkt in den schweizerischen Reformprozessen herausstellte. Gerade für die potenziell folgenreichste Kombination aus einem wettbewerblich geprägten parlamentarischen Regierungssystem und der Volksgesetzgebung, die sowohl Veto- als auch Agenda-Setting-Eigenschaften in sich vereint, mangelt es hingegen an entsprechenden Untersuchungen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich kaum parlamentarische Regierungssysteme finden lassen, in denen die Volksgesetzgebung oppositionellen Gruppen zur Verfügung steht (vgl. Decker 2005: 1116f.).

Tatsächlich muss man den Blick gar nicht in die Ferne schweifen lassen, um empirisches Anschauungsmaterial vorzufinden. Alle 16 deutschen Bundesländer haben die Volksgesetzgebung mittlerweile in ihren Verfassungen verankert, zudem wurden im Rahmen umfangreicher Reformprozesse in vielen Ländern ihre Anwendungsbedingungen erheblich erleichtert. Um Immerguts Begrifflichkeit aufzugreifen, haben sich also die Vetopunkte, über die Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess genommen werden kann, vergrößert. Dabei haben sich insbesondere zwei Stadtstaaten hervorgetan: Berlin und Hamburg. Sieben der zehn Volksentscheide im Zeitraum von 2005 bis 2014 fanden in den beiden Ländern statt, seit 2006 wurden darüber hinaus in keinem anderen Bundesland mehr Volksgesetzgebungsverfahren gestartet. Es ist deshalb an der Zeit, neben

die eher theoretisch fundierten Überlegungen zur Wirkungsweise der Volksgesetzgebung in den deutschen Ländern (vgl. Kranenpohl 2006; Schiller 2007b, 2012; Decker 2010) eine empirische Untersuchung zum Einfluss des direktdemokratischen Verfahrens auf den politischen Entscheidungsprozess in den parlamentarischen Regierungssystemen der deutschen Länder zu stellen. Als Fallbeispiele sollen dafür die angesprochenen Stadtstaaten Berlin und Hamburg dienen, da sich entsprechende Wirkungen letztlich nur dort aufzeigen lassen können, wo die Volksgesetzgebung auch genutzt wird. Die beiden Fälle bieten hinreichendes Material, um der Frage nachzugehen, wie die direktdemokratischen Verfahren das Regierungshandeln beeinflussen. Kommt es zur Kompromissbildung zwischen den beteiligten Akteuren oder führt das Vorhandensein der Volksgesetzgebung zu einem verschärften Wettbewerb? Lässt der Schatten eines drohenden Volksentscheids die Regierungen von ihren Vorhaben abweichen? Und verändert sich somit das Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition, wie es im parlamentarischen Regierungssystem grundsätzlich angelegt ist?

Um diese Fragen zu beantworten, muss in einem ersten Schritt – wie bei jeder Arbeit, die sich mit direktdemokratischen Verfahren beschäftigt – eine begriffliche Klärung vorgenommen werden. Hierzu werden die *top-down*-Instrumente des einfachen und des obligatorischen Referendums den beiden *bottom-up*-Verfahren der Vetoinitiative und der Volksgesetzgebung gegenübergestellt (vgl. Kapitel 2.1). An einen Überblick zum Forschungsstand über direktdemokratische Verfahren im Allgemeinen (vgl. Kapitel 2.2) schließt sich eine Auseinandersetzung mit der Verortung dieser Verfahren und ihrer Wirkungen im Kontext verschiedener Regierungssystem- und Demokratietypologien an (vgl. Kapitel 2.3). Dabei wird Bezug genommen auf die Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, die Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensusdemokratien durch Arend Lijphart, die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis, das Konzept der Vetopunkte und die Arbeit Sabine Jungs zur Logik direkter Demokratie. Aus der intensiven Auseinandersetzung mit der Forschungslage lassen sich vier grundsätzliche Schlüsse ziehen (vgl. Kapitel 2.4):

- 1) alle direktdemokratischen Verfahren verfügen im Kern über einen Veto-Charakter, da sie die politische Entscheidungsfindung generell erschweren;
- 2) die Volksgesetzgebung erweitert darüber hinaus die Anzahl der politischen Agenda-Setter, womit sie sich von den übrigen direktdemokratischen Spielarten absetzt;
- 3) durch das veränderte Oppositionsmuster und die Ausweitung potenzieller Agenda-Setter gehen direktdemokratische Verfahren mit Verhandlungsanreizen für die beteiligten Akteure einher;

- 4) und schließlich kommt den Präferenzen und dem Verhalten dieser Akteure eine zentrale Bedeutung zu, um die Wirkungsweise der jeweiligen direkt-demokratischen Verfahren zu erklären.

Auf Basis der theoretischen Erkenntnisse wird zunächst die Forschungsfrage ausgearbeitet (vgl. Kapitel 2.5), um im Anschluss daran die der Arbeit zugrunde liegende Methodik der Fallstudie und die damit einhergehende Fallauswahl zu begründen (vgl. Kapitel 3). Der empirische Teil der Arbeit startet mit einer Verortung der Regierungssysteme Berlins und Hamburgs. Hierbei wird die grundsätzlich vorhandene Agendakontrolle der jeweiligen Regierungsmehrheit der auf ihre Kontrollfunktionen zurückgeworfenen Opposition gegenübergestellt (vgl. Kapitel 4). In der Beschäftigung mit der Volksgesetzgebung in den beiden Ländern wird zunächst auf die Ausgestaltung der Verfahren (*rules-in-form*) eingegangen sowie deren Reform in den vergangenen Jahren analysiert. Hierbei wird deutlich, dass der Vetopunkt Volksgesetzgebung über die Zeit erheblich ausgebaut wurde, wobei sich grundlegend andere Muster der Reformprozesse in den beiden Stadtstaaten zeigen (vgl. Kapitel 5). Im Anschluss daran werden die durchgeführten Verfahren (*rules-in-use*) analysiert. Dazu wird jeweils auf vier Punkte abgestellt:

- 1) Was ist die jeweilige Stoßrichtung der Verfahren? Wird die Volksgesetzgebung als Vetopunkt oder als Agenda-Setting-Instrument genutzt?
- 2) Wer initiiert das Verfahren?
- 3) Ist das gesamte Verfahren eher durch eine Konfrontation zwischen Regierungsmehrheit und Initiatoren bzw. parlamentarischer Opposition geprägt oder kommt es zu Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren?
- 4) Welche *policy*-Effekte haben die Verfahren, kommt es also nicht nur innerhalb des Entscheidungsprozesses, sondern auch materiell zu einer Einschränkung der Regierungsmehrheit? Werden die inhaltlichen Forderungen, ganz oder teilweise, von der Regierung übernommen bzw. umgesetzt?

Die Ergebnisse werden im Anschluss zunächst für die jeweiligen Fälle zusammengeführt, um die grundlegende Frage der Arbeit zu beantworten, inwiefern das Vorhandensein der Volksgesetzgebung die politische Entscheidungsfindung im parlamentarischen Regierungssystem beeinflusst. Im Anschluss werden die beiden Fälle miteinander verglichen, um Gründe für die zuvor herausgearbeiteten Unterschiede festzustellen (vgl. Kapitel 6). Die Arbeit schließt mit einer Erläuterung der Konsequenzen, die sich aus den Befunden für die Verankerung der Volksgesetzgebung in den übrigen Bundesländern sowie auf der Bundesebene ergeben.



<http://www.springer.com/978-3-658-11957-7>

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