

Theoretische Einordnung, empirischer Forschungsstand und Hypothesen

Lars Holtkamp und Nils Arne Brockmann

In diesem Kapitel sollen theoretische Ansätze und empirische Ergebnisse direktdemokratischer Vetopositionen insbesondere auf problematische Effekte des Zusammenspiels der unterschiedlichen Demokratieformen und des Policy-Outputs abgeklopft werden, um der dominanten harmonistischen Erzählung von der „bereichernden“ Wirkung direktdemokratischer Elemente Hypothesen entgegensetzen zu können, die eine kritischere Evaluation direktdemokratischer Institutionen ermöglichen. Dabei wird sich aber erst in der späteren empirischen Analyse zeigen, inwiefern diese Hypothesen das Zusammenwirken der Demokratieformen angemessen charakterisieren oder ob sie die problematischen Seiten überbetonen.

2.1 Verhandlungsdemokratischer Ansatz

Für die Analyse des uns interessierenden Zusammenspiels von repräsentativen und direkten Demokratieformen wird auf die in der vergleichenden Regierungslehre beschriebenen Dimensionen der Verhandlungsdemokratie zurückgegriffen, die Jörg Bogumil in die lokale Politikforschung eingeführt hat (Bogumil 2001). In Verhandlungsdemokratien werden politische Entscheidungen nicht wie in der Konkurrenzdemokratie mit Stimmenmehrheit, sondern durch möglichst einstimmige Entscheidungen in Aushandlungsprozessen getroffen (Czada 2003: 173; Lehmbruch 1998). Direkt-demokratische Elemente kann man als Verhandlungszwänge induzierende, formale Vetopositionen einordnen. Durch die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren kommt es in nordrhein-westfälischen Kommunen – so die zentrale These von Jörg Bogumil in seiner Habilitationsschrift – zu einer

Ergänzung der dort dominanten parteipolitischen Konkurrenzdemokratie. Diesem neuen Mischungsverhältnis wird vor allem in Bezug auf die Input-Legitimation eine hohe Leistungsfähigkeit bescheinigt (Bogumil 2001: 256; vgl. auch Kuhlmann 2009). Die nordrhein-westfälische Kommunalpolitik sei insbesondere durch die Einführung der direktdemokratischen Vetopositionen gegenüber den Bürgern responsiver geworden. Man achte mehr auf die Präferenzen der Bürger, auch mitten in der Legislaturperiode. Norbert Kersting, der in seiner Habilitationsschrift ein ähnliches Mischungsverhältnis für die hessische Kommunalpolitik konstatiert, geht noch einen Schritt weiter, indem er auch in Bezug auf die Output-Legitimation eine hohe Leistungsfähigkeit prognostiziert.

„Eine verbesserte demokratische Mitwirkung rechnet sich dabei auch unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten, da eine Nichtbeteiligung der Partikularinteressen Proteste und Klagen evoziert, mittelfristig die Wirtschaft abschreckt und die Städte ‚teuer‘ zu stehen kommt“ (Kersting 2004: 249).

Während für die nationale und internationale Ebene durchweg von einem Dilemma zwischen Effektivität und Legitimation ausgegangen wird, greift die lokale Politikforschung hier also auf die ursprüngliche Rezeptur der komplexen Demokratietheorie zurück, die die Chancen erfolgreicher Partizipation und Steuerung sehr hoch einschätzte (Scharpf 1970; Schmidt 2003). Der für die nationale und internationale Ebene später konstatierte grundlegende Widerspruch zwischen „rationalem“ Entscheiden und politischer Partizipation, wonach zur effektiven Lösung von Kapitalmarkt-, Wirtschafts- und Umweltproblemen die Aufgaben des Nationalstaats in Richtung EU und internationaler Regime hochgezogen werden müssen, womit für die Bürger zugleich niedrigere Partizipationschancen verbunden sind (Scharpf 1999), wird für die lokale Ebene kaum gesehen. Gibt es also in den Kommunen kein Effektivitäts-Legitimationsdilemma und können durch stärkere Partizipation in kleinen Einheiten möglicherweise die Legitimationsprobleme höherer Ebenen begrenzt werden (Dahl 1994; Heinelt 1997; Vetter 2011)? Oder hat sich die lokale Politikforschung in Deutschland bisher zu stark auf die Input-Legitimität fokussiert (Gissendanner 2002: 182f.) und damit mögliche Output-Probleme der direktdemokratischen Elemente empirisch vernachlässigt?

In den beiden Habilitationsschriften zum Zusammenspiel von direkter und repräsentativer kommunaler Demokratie wird in Bezug auf Parteien empirisch von konkurrenzdemokratischen Mustern ausgegangen (Bogumil 2001; Kersting 2004), die ergänzt bzw. hinsichtlich der Legitimationsbilanz durch neue verhandlungsdemokratische Trends „bereichert“ werden. Der Ausbau direkter Demokratielemente wird so zunehmend mit Begriffen wie „partizipative Governance“

oder „Good Governance“ eingefordert (Kersting 2008: 271f.; Walk 2008), unter denen die partizipatorische Demokratietheorie eine bemerkenswerte Renaissance erfährt.

Allerdings überrascht das in der lokalen Politikforschung postulierte problemlose Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie, wenn man auf den Ausgangspunkt der verhandlungsdemokratischen Überlegungen zurückkommt. In der vergleichenden Regierungslehre wird auf der nationalen Ebene gerade das Zusammenspiel von starkem Parteienwettbewerb und Vetopositionen als deutsches Dilemma bezeichnet (Czada 2000) und es ist (bisher zumindest) nicht ersichtlich, aufgrund welcher kommunalen Spezifika dieses Dilemma für die unterste politische Ebene nicht gelten sollte.

Als politikwissenschaftlicher „Klassiker“ für das problematische Verhältnis von Parteienwettbewerb und verhandlungsinduzierenden Vetopositionen kann seit den Arbeiten von Gerhard Lehmbruch insbesondere der Bundesrat gelten. Das Zusammenspiel von mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Elementen führe danach eher zu Politikblockaden oder zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen Bundesrat und Bundestag (Benz 2003, Lehmbruch 1998).

Auch das Zusammenspiel von direktdemokratischen Vetopositionen und konkurrenzdemokratischer Strukturierung der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie gilt in der vergleichenden Regierungslehre als normativ wenig attraktiv (Kropp 2013: 482f.).

Einerseits wird erwartet, dass Bürgerbegehren in Verbindung mit starkem Parteienwettbewerb zu massiven Effektivitäts-, Legitimitäts- und Stabilitätsproblemen führen (Jung 2001b: 285f.), weil die Oppositionsfractionen die direkte Demokratie vorwiegend als Vehikel nutzen, um die Regierungsparteien „aus dem Sattel zu heben“ (Möckli 1994: 322). Folge wären also deutlich verringerte Handlungsspielräume für die Regierungsfractionen und eine geringer ausgeprägte Parteidifferenz in Bezug auf den Policy-Output:

„Auf Dauer würde dies die Handlungsfähigkeit der Regierung stark beeinträchtigen und die Regierung erheblich schwächen“ (Gebhart 2002: 17).

Andererseits wird erwartet, dass der Parteienwettbewerb durch die aus direktdemokratischen Vetopositionen resultierenden Verhandlungszwänge bereits im Vorfeld konkreter Abstimmungen erheblich eingeschränkt wird (Lehner 1993: 195; Schmidt 1997: 263) und sich damit auf der Seite der Input-Legitimität eine geringe Transparenz der Entscheidungsprozesse durch den Einsatz von exklusiven Verhandlungssystemen zeigt. Aus theoretischer Perspektive bleibt zunächst

empirisch offen, welche Strategien¹ die Akteure nach den direktdemokratischen Kommunalverfassungsreformen ergreifen. Anknüpfend an Gerhard Lehmbruch und den historischen Institutionalismus gehen wir von einer stärkeren Persistenz und Pfadabhängigkeit von konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Konfliktregelungsmustern aus (Lehmbruch 1967). Diese führen dazu, dass trotz der Einführung Verhandlungszwänge induzierender (direktdemokratischer) Vetopositionen konkurrenzdemokratische Muster fortgeschrieben werden und diese dann im Zusammenspiel mit direktdemokratischen Institutionen Probleme insbesondere auf der Seite der Output-Legitimation nach sich ziehen.

Diese Schlussfolgerung legt auch der Vetospieleransatz nahe, nach dem durch Referenden das Volk als neuer Vetospieler installiert wird, der Reformen erschwert, – zumal die Opposition im Parteienwettbewerb grundsätzlich ein Interesse haben wird, diesen Vetospieler gegen Beschlüsse der Regierung zu mobilisieren (Hug/Tsebelis 2002: 466f.) bzw. die Bevölkerung im Rahmen von Initiativen mit Ressourcen in allen Phasen des Begehrens zu unterstützen.

„Diejenigen Akteure, die bis dato keine Vetospieler sind, werden auf das Referendum zurückgreifen, wenn sich das von der Regierung vorgeschlagene Ergebnis nicht im winset des Medianwählers befindet“ (Capretti 2013: 81).

Das führt insgesamt zu einer Annäherung des Policy-Outputs an die Präferenzen des Medianwählers, was auf der Inputseite positiv als erhöhte Responsivität verbucht werden kann, aber auf der Output-Seite Politikinnovationen und Policy-Wandel unwahrscheinlicher werden lässt (Schmidt 2006: 372).

Die Ursachen und Entstehungskontexte für die Pfadabhängigkeit konkordanz- und konkurrenzdemokratische Muster im Parlament (auf der Politics-Ebene) sieht Gerhard Lehmbruch – in seinen neueren Veröffentlichungen auch explizit anknüpfend an den historischen Institutionalismus (Lehmbruch 2012; Lehmbruch

1 Strategien sind erfolgsorientierte Handlungen, „die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Raschke / Tils 2007: 127). Strategische Akteure berücksichtigen demnach im Idealfall die Ausgangssituation und die zur Verfügung stehenden Mittel, die Gegenstrategien anderer Akteure und Umwelteinflüsse und richten ihr Handeln am selbst gewählten strategischen Ziel aus (im Fall von den hier näher betrachteten Parteien vor allem office-, vote- und policy-seeking). Die Annahme einer „mittleren Linie bei den Rationalitätserwartungen“ (Raschke / Tils 2010: 379) erlaubt dabei, gewisse Grundannahmen über die Strategiewahl zu treffen und gleichzeitig die „begrenzte Rationalität“ sowie den Einfluss von pfadabhängigen kognitiven Mustern, die die Strategieauswahl deutlich limitieren können, in die Überlegungen einfließen zu lassen.

2002; Pierson 2000; Mahoney 2000: 517; Lehmbruch 1998) – vorwiegend in drei Punkten:

- gemeinsam über einen langen Lernprozess der politischen Eliten erworbene kognitive Orientierungen, die von „eigentümlichen kulturellen Voraussetzungen mit komplexen historischen Wurzeln“ (Lehmbruch 1967: 58) abhängen und sich dadurch reproduzieren, dass sie mit der Zeit für die Eliten als funktional, legitim und alternativlos gelten;
- durch die Institutionalisierung von Konfliktregelungsmustern werden auch Macht- und Verteilungsfragen entschieden, wobei gerade die einflussreichen Akteure, die diese Muster verändern können, später kein Interesse an einer Umverteilung der Ressourcen und an grundlegenden institutionellen Reformen haben;
- zudem sind mit der Schaffung von Institutionen häufig höhere Einstiegskosten verbunden, die sich für die Akteure erst mit einer Zeitverzögerung im „eingespielten“ Zustand rentieren.

Für die Bundes- und Landesebene in Deutschland wird seit 1945 eine erhebliche strukturelle Wandlung der Konfliktregelungsmuster hin zu pfadabhängigen konkurrenzdemokratischen Orientierungen konstatiert (Lehmbruch 1998; vgl. anschaulich für die Landesparlamente Decker 2004, 187f.²). Für diese Entwicklung wird vorwiegend der Konzentrationsprozess des Parteiensystems in den 1960er und 1970er Jahren verantwortlich gemacht, der dazu beigetragen hat, dass für die großen Volkparteien das Mehrheitsprinzip leichter realisierbar wurde und sich dadurch konkurrenzdemokratische, parlamentarische Orientierungen „eingeschliffen“ haben (Lehmbruch 1998).

Insgesamt dominiert also auf Bundes- und Landesebene unfraglich das Mehrheitsprinzip (ergänzt um einige Verhandlungselemente) und nicht die Einstimmigkeitsregel und es sind nur wenig Entwicklungen erkennbar, die zu einer Reduzierung des „eingespielten“ Parteienwettbewerbs oder gar zu einem Pfadbruch führen könnten. Je stärker sich konkurrenzdemokratische Strukturen verfestigt haben, „umso unwahrscheinlicher ist eine Systemtransformation allein durch eine ineffektive gouvernementale Praxis direkter Demokratie“ (Vospernik 2014: 134).

Eine ganz ähnliche pfadabhängige Fortschreibung konkurrenzdemokratischer Regelungsmuster ist danach auch auf lokaler Ebene wahrscheinlich (Holtkamp

2 Echte übergroße Koalitionen auf Landesebene, die auf konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen nach dem Einstimmigkeitsprinzip hindeuten würden, finden sich eher selten (Freitag / Vatter 2008: 126).

2009; vgl. anders Kuhlmann 2010), auch wenn direktdemokratische Vetopositionen Verhandlungszwänge bzw. -anreize generieren mögen. Die Folge wären dann zunehmende Blockadegefahren und eine geringe Reformfähigkeit.

Nordrhein-westfälische Kommunen tendieren so beispielsweise auch nach den Kommunalverfassungsreformen zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen, wohingegen Baden-Württemberg (teilweise mit Ausnahme der wenigen größeren Städte über 50.000 Einwohnern; vgl. Köser / Caspers-Merk 1987; Holtkamp 2008a; Witt 2012) eher dem Typus der Konkordanzdemokratie zuzuordnen ist. Diese zwei unterschiedlichen „demokratischen Welten“ ziehen sich jeweils wie ein roter Faden von der Nominierungsphase über die Wahlkampf- und Wahlphase bis hin in die Regierungsphase. In den ersten drei Phasen wird zwischen einer stärkeren Kandidatenorientierung als Merkmal der Konkordanzdemokratie und einer stärkeren Parteiorientierung als Kennzeichen der Konkurrenzdemokratie unterschieden. In der Regierungsphase verstärkt darüber hinaus ein niedriger Grad der Parteipolitisierung eine ausgeprägte Dominanz des Verwaltungschefs. Kommunale Konkurrenzdemokratie zeichnet sich demgegenüber durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen aus, die mit einem im Vergleich zur Konkordanzdemokratie weniger einflussreichen Verwaltungschef einhergeht.

Dies deckt sich weitgehend mit den Vorstellungen von Gerhard Lehmbruch, der Konkordanzdemokratien auf nationaler und lokaler Ebene beschrieben hat. Für die nationale Ebene hat er am Beispiel Österreichs hervorgehoben, dass die hier faktisch bestehenden großen Koalitionen vor allem historisch zu erklären sind. Die mangelnde konfessionelle, ethnische oder ideologische Homogenität in Österreich habe zur Ausbildung eines Proporzsystems geführt, in das die unterschiedlichen Gruppen eingebunden wurden, um massive Konflikte zu vermeiden (Lehmbruch 1967: 14f.). Die Konkordanzdemokratie kann damit als ein Elitenkartell gedeutet werden, in das alle wesentlichen Parteiakteure auch durch Ämterpatronage einbezogen sind und das durch diese Einbindung die „potentiell destabilisierende Fragmentierung der politischen Kultur“ (Lehmbruch 1991: 313) zu überbrücken sucht. Dies setzt, wie das österreichische Beispiel verdeutlicht, eine starke parteipolitische Durchdringung der Gesellschaft und des Staates voraus.

Mitte der 1970er Jahre zeichnete Gerhard Lehmbruch ein Bild von kommunalen Konkordanzdemokratien (v. a. angelehnt an die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg), das sich sehr deutlich von der nationalen Konkordanzdemokratie in Österreich unterschied, welches auch unserer empirischen Untersuchung zugrunde liegt (Holtkamp 2008a). Die Gemeinsamkeit lag zunächst darin, dass auch auf kommunaler Ebene einstimmige Beschlüsse überwiegen. Den geringen Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene führte Lehmbruch allerdings darauf zurück, dass in kleineren und mittleren Gemeinden relativ homogene Sozialstrukturen do-

minierten, die Bürger den Parteeinfluss auf die Kommunalpolitik negativ beurteilten und die lokalen Parteien noch weitgehend auf der Stufe der Honoratiorenparteien verharrten. Konkordanzdemokratie ist auf kommunaler Ebene also – im Unterschied zur nationalen Ebene in Österreich – kein Elitenkartell mit starken Parteiorganisationen als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen und der geringen gesellschaftlichen Verankerung der Parteien.

Wir folgen diesem Modell der kommunalen Konkordanzdemokratie, weil es mit der Schwäche der Parteien eine der wesentlichen Ursachen der kommunalen Konkordanzdemokratie erfasst (vgl. auch Geser 2011), wohingegen die Konkurrenzdemokratie als Konzept sowohl auf Bundes- und als auch auf Lokalebene angewendet werden kann. Zugleich ist mit Lehmbruchs Modellen ein vorrangig empirisch-analytischer Ansatz verbunden, der die normative Leistungsbilanz von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie offen lässt. An dem Konzept der kommunalen Konkordanzdemokratie lässt sich zwar – anknüpfend an Lijphart – kritisieren, dass so nur schwer alle föderalen Ebenen miteinander verglichen werden können und das Modell der Konsensdemokratie insbesondere in quantitativen Vergleichen einfacher messbar sei (Freitag / Vatter 2008: 23; Freitag / Vatter 2010: 11), aber die Konkordanzdemokratie bildet empirisch deutlich besser die kommunalen Entscheidungsstrukturen und die lokalen Spezifika ab. Bei der Übertragung des Lijphartschen Modells der Konsensdemokratie auf die kommunale Ebene kommt es demgegenüber zu erheblichen Fehleinschätzungen der kommunalen Entscheidungsstrukturen. So wird beispielsweise erwartet, dass man – in Anknüpfung an Lijphart – die kommunale Konkordanzdemokratie „ohne großen Informationsverlust über die effektive Parteienanzahl“ (Schniewind 2010: 167) erheben kann.

Die Vorstellung, dass die Konkordanzdemokratie gleichbedeutend mit vielen Parteien ist, wird dem differenzierten und historisch angelegten Konzept von Lehmbruch nicht gerecht. Zudem reicht ein Blick in die Wahlstatistik, um festzustellen, dass diese Hypothese empirisch nicht haltbar sein kann. Bekanntlich sind in kleineren und mittleren Gemeinden wenige Parteien vertreten, weil das Parteiensystem sich hier mangels Mitgliedern und Kandidaten nicht stärker ausdifferenzieren kann. In Anknüpfung an das Lijphartsche Modell müsste also davon ausgegangen werden, dass aufgrund der niedrigen effektiven Parteienzahl in kleineren und mittleren Kommunen mit Konkurrenzdemokratien zu rechnen wäre. In der Realität ist das Gegenteil aber der Fall (vgl. bereits Lehmbruch 1975).

Ein weiterer Unterschied zu Lijphart liegt in der Nähe der Lehmbruchschen Konkordanzdemokratie zum historischen Institutionalismus. Lehmbruch betont im Gegensatz zu der voluntaristischen Sichtweise von Lijphart das Gewicht historisch gewachsener Traditionen und Lernprozesse (Lehmbruch 1987, 2012: 41ff.).

Folgt man diesem Ansatz, ist zu erwarten, dass Reformen der Kommunalverfassungen Akteurskonstellationen nachhaltig verändern können. Gleichzeitig wirken durch vergangene Verfassungen mitgeformte Akteurskonstellationen aber weiter, so dass erhebliche Eigendynamiken bei institutionellen Reformen zu erwarten sind (vgl. allgemein Benz 2004). Dies entspricht auch dem von uns entwickelten Kommunalverfassungsindex, der die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Verfassungen im Quervergleich berücksichtigt und zudem die vor der Wende bestehenden unterschiedlichen Kommunalverfassungstypen in den alten Bundesländern abbildet. Zwar werden nun in allen Kommunalverfassungen die Bürgermeister direkt gewählt, aber die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bürgermeister und Stadtrat sowie das Wahlrecht variieren nach den Reformen weiterhin stark zwischen den Bundesländern. So sind die Bürgermeister in den Bundesländern mit vorheriger Magistratsverfassung und Norddeutscher Ratsverfassung weiterhin mit geringeren Kompetenzen im Vergleich zu ihren baden-württembergischen Kollegen ausgestattet, was empirisch eher eine geringer ausgeprägte exekutive Führerschaft als Merkmal der Konkurrenzdemokratie erwarten lässt (Holtkamp 2008a; vgl. zuletzt ähnlich Egner 2013: 237³). Weil wir den Begriff der Konkordanzdemokratie nicht nur auf die Machtstruktur und die Regierungsphase beziehen, haben wir in unserem Kommunalverfassungsindex nicht nur die Kompetenzen von Bürgermeistern im Vergleich zum Stadtrat berücksichtigt, sondern auch Ausprägungen des Wahlrechts, die bereits in den vorherigen Phasen der Nominierung, des Wahlkampfes und der Wahl zu einer niedrigeren oder höheren personellen Parteipolisierung führen können. Eine geringe personelle Parteipolisierung als Kennzeichen der Konkordanzdemokratie ist zu erwarten, wenn als Ratswahlrecht Kumulieren und Panaschieren gilt, der Bürgermeister nicht gleichzeitig mit dem Stadtrat gewählt wird und Parteien offiziell keine Bürgermeisterkandidaten nominieren dürfen, wie dies in Baden-Württemberg der Fall ist (vgl. ausführlicher zu den Kriterien Holtkamp 2003). Insgesamt erwarten wir, dass in den Bundesländern mit einem hohen Wert auf dem Kommunalverfassungsindex eher konkordanzdemokratische Akteurskonstellationen dominieren sowie bei geringem Wert eher konkurrenzdemokratische Konstellationen wahrscheinlich sind (vgl. zu ersten empirischen Belegen im Bundesländervergleich Bogumil / Holtkamp 2015; Holtkamp 2008a).

3 Björn Egner verwendet einen noch weitaus differenzierteren Kommunalverfassungsindex, für den er allerdings empirisch keinen Einfluss auf die Machtkonstellationen nachweisen kann (Egner 2013: 246).

Abbildung 2.1 Kommunalrecht im Bundesländervergleich

	BW	SN	SA	RP	TH	BY	BB	MV	SH	NI	SL	HE	NW
Wahlrecht	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1	3	1
Nominierung BM	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
Verbundene Wahl und Amtszeit des BM	3	3	3	3	2	1	3	3	3	1	3	2	1
Laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	1	3	3	1	3	2	1
Geschäftskreis der Beigeordneten	2	2	3	2	2	3	3	2	2	3	1	1	1
Kollegiales Verwaltungsgremium	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3
Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	3	3	3	2	1	1	2	2	1	3
Gesamtpunktzahl	20	19	19	18	18	17	17	17	16	15	15	12	12

Quelle: Holtkamp 2003 mit Ergänzungen.

1. Wahlrecht zum Rat: 1=starre Listen, 2=Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert, 3=Kumulieren und Panaschieren;
2. Nominierung des Bürgermeisters: 1=nur Parteien und Wählergruppen, 2=Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber, 3=nur Einzelbewerber;
3. Verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters: 1=verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bm fünf bis sechs Jahre, 2=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bm fünf bis sechs Jahre, 3=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bm sieben und mehr Jahre;
4. Laufende Geschäfte: 1=Vorbehalt- und Rückholrechte des Rates, 2=laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen), 3=Bürgermeister alleine;
5. Geschäftskreise der Beigeordneten: 1=Geschäftskreise werden vom Rat alleine bestimmt, 2=Bm legt Geschäftskreise mit Zustimmung oder Einvernehmen mit dem Rat fest, 3=Bm legt die Geschäftskreise alleine fest;
6. Kollegiales Verwaltungsgremium: 1=Magistrat, kein Weisungsrecht des Bm, 2=kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bm mit beschränktem Weisungsrecht, 3=monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenztem Weisungsrechten;
7. Vorsitz und Stimmrecht des Bm im Rat: 1=Bm hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates, 2=Bm hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat, 3=Bm hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat

Demensprechend erwarten wir, dass sich in konkurrenzdemokratisch geprägten Kommunalverfassungen Opposition und Regierung in direktdemokratischen Verfahren gegenüberstehen und dieser Parteienwettbewerb die Ausprägungen und den Output von Bürgerbegehren beeinflusst. Während die Mehrheitsfraktionen versucht sein werden möglichst keine Bürgerbegehren und erst recht keine erfolgreichen Bürgerentscheide zu provozieren, werden die Oppositionsparteien das Gegenteil anstreben (Möckli 2013: 136f.), weil sie damit viele ihrer Ziele anvisieren können:

„(1) Durchsetzung einer Maßnahme gegen den Willen der Regierungsmehrheit im Parlament. (2) Erhöhung der Wahlchancen angesichts einer bevorstehenden allgemeinen Wahl. (3) Hinauszögern bzw. bekämpfen von Maßnahmen, die die Regierungsmehrheit durchsetzen will. (4) Besetzung eines populären Themas in der öffentlichen Diskussion“ (Vospernik 2014: 130).

Die Oppositionsparteien können damit alle Standardinteressen durch die Initiierung von Volksbegehren zu Lasten der Regierungsmehrheit anstreben: Office-, Vote- und Policy-seeking (Müller 1998: 26f.).

Die Regierungsmehrheit wird ihrerseits bestrebt sein, auch weiterhin politische Innovationen durchsetzen zu können, wobei sie mit zunehmender Entfernung vom Status-quo die Gefahr der direktdemokratischen Vetopositionen einbeziehen muss und damit in der Regel keinen radikalen Reformkurs anpeilen kann (Linder 2012: 281f.).

2.2 Empirischer Forschungsstand

Im Folgenden sollen die empirischen Erfahrungen im In- und Ausland zum Zusammenspiel von repräsentativer Demokratie mit direktdemokratischen Vetopositionen und der Policy-Wirkung dieses Zusammenspiels skizziert und reflektiert werden, um hieraus und aus den bereits skizzierten theoretischen Vorannahmen die Hypothesen für die empirische Untersuchung herleiten zu können. Dabei wird ein besonderer Fokus auf den Output-Problemen der direkten Demokratie liegen, die bisher in der lokalen Politikforschung weitgehend ausgeblendet wurden und die in den Fallstudien unserer Untersuchung genauer in den Blick genommen werden sollen.

2.2.1 Empirische Befunde außerhalb Deutschlands

Im internationalen Vergleich ist die Schweiz als direktdemokratische Hochburg für langfristige mögliche Rückwirkungen von direktdemokratischen Vetopositionen auf die repräsentative Demokratie ein anschauliches Beispiel. Über Jahrhunderte hat sich hier ein konkordanzdemokratischer Konsens der Eliten herausgebildet, um u. a. Entscheidungsblockaden durch institutionelle Vetopositionen zu vermeiden (Lehmbruch 1967). Insbesondere die ausgebauten direktdemokratischen Elemente könnten in der Schweiz dazu führen, dass die jeweiligen Entscheidungen der Regierungen durch Volksentscheide kassiert werden, die von den Oppositionsparteien unterstützt werden, um die Regierungsparteien „aus dem Sattel zu heben“ (Möckli 1994: 322). Deshalb waren die Regierungsparteien in der Schweiz langfristig bestrebt auch durch Proporzsysteme alle gesellschaftlichen Kräfte mit einzubinden. In diesem Verhalten zeigt sich eine wesentliche Vorwirkung der direkten Demokratie (Neidhart 1970; Vatter 2014: 358f.). Es dominiert die Maxime des „gütlichen Einvernehmens“ (Lehmbruch 1991: 311), auch um den Gebrauch von direktdemokratischen Vetopositionen zu vermeiden. Seit der Einführung des fakultativen Referendums im Jahre 1874 wurde zunehmend deutlich, dass große Oppositionsparteien die Regierung mit den direktdemokratischen Vetopositionen

erheblich schädigen können. Diese Erkenntnis „setze einen beispiellosen Prozess in Gang. Im Zuge dessen nacheinander sämtliche der größeren Parteien in die Regierung kooptiert wurden“ (Helms 2010: 245).

Allerdings hat sich der Parteienwettbewerb in der Schweiz in den letzten Jahren wieder verschärft. Die rechtskonservative SVP und die Grünen nutzen deshalb direktdemokratische Elemente als „Oppositionsinstrumente“ (Vatter 2014: 349), womit auch insgesamt die Zahl der Volksinitiativen und fakultativen Referenden steigt. In mehreren empirischen Analysen konnte gezeigt werden, dass es „sehr wohl das Risiko der Ergreifung des Referendums minimiert“, wenn es gelingt, in vorparlamentarischen Verfahren mögliche Opposition durch Kompromisse einzubinden (Linder 2012: 273, 296).

Zudem wird befürchtet, dass mit der zunehmenden Parteipolisierung auch die relativ hohe deliberative Qualität der direkten und repräsentativen Demokratie zurückgeht.

„Die Parteien benutzen direktdemokratische Instrumente vermehrt als machtpolitisch motivierte Kampagnenformen und dies führt dazu, dass symbolisch aufgeladene, aber sachpolitisch wenig relevante Themen den öffentlichen Diskurs bestimmen (wie z. B. bei der Minarett Initiative)“ (Blatter 2014: 31).

Parteien spielen also auch in der halbdirekten Demokratie der Schweiz eine herausragende Rolle. Dies ist nicht nur auf ihre Organisations- und Kampagnenfähigkeit zurückzuführen (Lutz 2006: 52f.), sondern die Wählerschaft richtet sich auch im starken Maße an den Abstimmungsparolen der Parteien aus. So hat Uwe Wagschal in einer quantitativen Analyse von 350 Volksabstimmungen in der Schweiz gezeigt, dass zwei Drittel der Bürger mit Parteiidentifikation entsprechend der Abstimmungsparole ihrer Partei abstimmen (Wagschal 2007). Bei den Abstimmungen kommen häufig viele unterschiedliche Themen zur Abstimmung, über die sich die meisten Bürger nicht im Detail informieren können. In der Schweiz sollen die Bürger jährlich zu 20 bis 30 Fragen bei Abstimmungen Stellung beziehen, „die teils sehr komplex sind“ (Linder 2012: 312).

Auch deshalb richten die Wähler sich häufig als Heuristik zur Senkung von Informationskosten an den Parolen der Parteien und Verbände aus. So wird nachvollziehbar argumentiert, dass die direkte Demokratie ohne die Parteiendemokratie gar nicht auskommt (Leib / Elmendorf 2012: 97), weil sonst viele Bürger gar nicht erfassen könnten, wie sie abstimmen „sollen“ und diese Unsicherheit könnte zu einer sehr niedrigen Abstimmungsbeteiligung führen. Gerade in der Schweiz folgen die Bürger bei Referenden sehr stark ihrer Parteiorientierung. Über 90 % der Bürger verhalten sich bei Abstimmungen so wie bei den vorherigen repräsen-

tiven Wahlen und verzeichnen damit im europäischen Vergleich den Spitzenwert. Man kann daraus schließen, dass „von der direkten Demokratie als Störfaktor in den repräsentativen Systemen keine Rede sein kann“ (Hornig 2011: 314). Allerdings lässt sich auch fragen, wo denn bei Berücksichtigung der hohen Transaktionskosten der direkten Demokratie der Mehrwert dieser Institutionen liegt, wenn Abstimmungs- und Wahlergebnisse tatsächlich so nah beieinander liegen sollten.

In jedem Fall spricht die hohe Folgebereitschaft der Bürger gegenüber den Abstimmungsparolen der ihnen nahestehenden Parteien in der Schweiz dafür, dass ein erheblicher Anteil der Wählerschaft „shortcuts“ nutzt, um die Informationskosten bei häufig anstehenden Abstimmungen zu senken. Aus dieser Perspektive ist der Bürger damit eher ein „kognitiver Geizhals“, der nicht mehr denken möchte, als nötig ist (Milic et al. 2014: 251) und deshalb oftmals ohne weitere Informationsangebote zu nutzen, den Parolen der ihm nahestehenden Parteien und Verbände folgt (Linder 2012: 302); vorausgesetzt, dass er bei den vielen Abstimmungen auf Ebene des Bund, der Kantone und der Kommunen die Positionen der ihm nahestehenden Organisationen zu jeder Entscheidungsvorlage überhaupt kennt und abstimmen geht (Kübler et al. 2012):

„Viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kennen auch zeitnah zu einer Volksabstimmung die Inhalte von Abstimmungsvorlagen nur rudimentär. Seit längerer Zeit geht auch die Mehrheit der Stimmberechtigten meistens weder stimmen noch wählen“ (Lutz 2011: 373).

Die Schweizer Multi-Partizipierer sind also müde, wodurch auch die repräsentative Demokratie Schaden erleidet, was sich an der im internationalen Vergleich sehr geringen Wahlbeteiligung zeigt. Das optimistische Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie wird damit auch im direktdemokratischen „Musterlände“ korrigiert. Offensichtlich ist nicht mehr selbstverständlich, dass die Bürger an Abstimmungen teilnehmen und sich zuvor über die Parolen ihrer Parteien oder Verbände informieren.

Durch die Bedeutung der Abstimmungsparolen der Verbände und ihre Einbindung in die Vernehmlassungsverfahren zur Vermeidung der direktdemokratischen Vetopositionen erhalten die Verbände in der Schweiz einen sehr starken Einfluss auf die Politik (Vatter 2014: 361). Die Analyse von Wagschal zeigt, dass sich insbesondere die Verbände auf der Produzentenseite mit ihren Empfehlungen durchsetzen können (Wagschal 2007). Auch bei den Parteien sind die bürgerlichen Kräfte wesentlich erfolgreicher als das linke Lager, was die „konservative Wirkung“ von Volksentscheiden miterklärt. Eine Ursache hierfür liegt auch darin begründet, dass konservative Kreise deutlich mehr finanzielle Mittel für Kampagnen

zur Verfügung haben als das eher linke Lager. Zwar lassen sich Abstimmungen nicht „kaufen“, aber bei engen wichtigen Abstimmungen ist es schon sehr wahrscheinlich, dass die Wähler durch den „massiven Mitteleinsatz von Milliardären und Wirtschaftsverbänden entscheidend beeinflusst werden“ (Blatter 2014: 27).

Obwohl also gerade in Deutschland die eher linken Parteien die Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene befürworten und sich die CDU noch gegen diese Reform stemmt, zeigen die Schweizer Erfahrungen, dass von den Abstimmungen eher die bürgerlich konservativen Kräfte profitieren (Christmann 2009) und in den letzten Jahren gerade auch über Volksinitiativen erfolgreich rechtspopulistische Inhalte gegen Ausländer verbreiten und durchsetzen konnten (Rühli/Adler 2015: 20f.). Insbesondere die rechtspopulistischen Parteien nutzen schon seit den 1970er Jahren – als sie parlamentarisch noch wenig verankert waren – das Instrument der Volksinitiative, um ihre Themen in der Öffentlichkeit zu lancieren. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Offenheit des politischen Systems in der Schweiz die heute starke Stellung populistischer Parteien, wie der SVP, stark begünstigt hat:

„Die institutionelle Gelegenheitsstruktur der direkten Demokratie wird von den rechtspopulistischen Parteien äußerst rege genutzt... Es erstaunt nicht, dass auch andere rechtspopulistische Parteien in Europa die direkte Demokratie als ideales politisches System anpreisen und damit ihrem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber den Vermittlungsformen repräsentativer Demokratie Ausdruck verleihen“ (Skenderovic 2011: 171).

Auch Wolfgang Merkel stellt in seinen kritischen Analysen zur direkten Demokratie fest, „dass dort, wo Volksabstimmungen nur wenig ausgebaut sind, vor allem die Linke für deren Ausbau votiert, während in jenen Ländern, in denen die Verfahren der direkten Demokratie stark ausgebaut sind, es die politische Rechte und wirtschaftsliberale Kreise vor allem sind, die diese verteidigen“ (Merkel 2014: 22).

Bei den Policy-Effekten wird für die Schweiz, wie bereits in der Einleitung kurz angerissen, eine Status-quo orientierte Politik diagnostiziert, die die Regierbarkeit der Schweiz und ihre Fähigkeit zur Anpassung an internationale Herausforderungen hemmt (Papadopoulos 2001: 52f.). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass viele Bürger die Fortschreibung von Policies als weniger riskant einschätzen und die Status-quo Orientierung ähnlich wie die Parteiparolen als Heuristik genutzt wird, um trotz der Komplexität der Abstimmungsgegenstände auch ohne detailliertes Wissen zu einem Votum gelangen zu können.

„Nach dem Motto ‚Was der Bauer nicht kennt, das isst er nicht‘“ (Danaci 2011: 41) stimmen viele Bürger risikoavers ab. Je mehr Vorlagen zur Abstimmung ste-

hen, desto weniger Bürger kennen die Abstimmungsparolen der ihnen nahestehenden Organisationen und umso häufiger wird der Status-quo als shortcut präferiert (Kübler 2012: 25f). Diese Status-quo Orientierung kalkulieren die Politiker i. d. R. bereits zuvor ein, so dass als eine weitere indirekte Wirkung der direkten Demokratie (als Damoklesschwert) ein Verzicht auf innovative Politiken zu erwarten ist.

Für die Umwelt-, Bildungs- und Sozialpolitik wurde dieser Status-quo Effekt der schweizerischen halbdirekten Demokratie hinreichend belegt (Quesel 2012; Christmann 2009: 72, Töller / Vollmer 2013). Die Mehrheit der Schweizer Bürger, die zur Abstimmung gehen, ist eher wohlhabend, hat ein Interesse an niedrigeren Steuern und braucht keine besondere staatliche Absicherung. „Diejenigen, die den Sozialstaat in Anspruch nehmen würden, bleiben den Urnen fern oder sind in der Minderheit“ (Christmann 2009: 62) oder sind wie Ausländer erst gar nicht stimmberechtigt. Besonders wenig beteiligen sich die unteren Bildungsschichten und unteren Berufsgruppen an den Schweizer Abstimmungen (Linder 2012: 313), so dass der (reinen) repräsentativen Demokratie ein geringerer „Diskriminierungseffekt“ bescheinigt wird (314). Das ist gewissermaßen der „Preis“ der stärkeren Inklusion durch die halbdirekte Demokratie, „dass sich ein vergleichsweise großer Teil politisch nicht oder nur wenig beteiligt“ (Blatter 2014: 11).

Redistributive Politik ist deshalb auch schwer zu realisieren, weil die Mehrheit der Abstimmenden tendenziell die Kosten dafür zu tragen hätte (Stadelmann-Steffen 2011: 490). Im Ergebnis führen direktdemokratische Elemente eher zur „Durchsetzung konservativer oder neoliberaler Fiskalpolitik mit negativen Verteilungskonsequenzen für die unteren Einkommensschichten“ (Merkel 2011: 54) und Kantone mit direktdemokratischen Elementen geben weniger Geld für Umverteilung aus (Töller / Vollmer 2013). So wurden viele sozialpolitische Reformen in der Schweiz verworfen oder verzögert. Bei der Diskussion über die Policy-Effekte der direkten Demokratie ist aber zu bedenken, dass es sich hierbei häufig um quantitative Aggregatdatenanalysen handelt, die wenig über die dahinter stehenden Wirkungsmechanismen aussagen (Vetter / Remer-Bollow 2015: 199) und häufiger das individuelle Verhalten ausblenden (vgl. z. B. Danaci 2011: 35).

In der Rational-Choice-Literatur werden insbesondere die Leistungen der direkten Demokratie in der Schweiz bei der Haushaltsstabilität und -konsolidierung hervorgehoben, die zu einem nicht unbeträchtlichem Teil die Kehrseite der bereits andiskutierten bremsenden Wirkungen der direktdemokratischen Elemente in der Sozial- und Bildungspolitik sind. Direkt-demokratische Elemente führen danach in der Schweiz im subnationalen Vergleich zu besseren Haushaltsergebnissen. Dadurch, dass der Wähler gemeinsam über Einnahmen und Ausgaben abstimmen kann, werden die Konsumenten- und Steuerzahlerrolle zusammengeführt, was zu sparsameren Voten führe bzw. werde die Politik durch die direktdemokratischen

Vetopositionen stärker an den Medianwähler herangeführt, der eher eine konservative Haushaltspolitik präferiert (vgl. zum Überblick Holtkamp 2012). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Erkenntnisse kaum auf Deutschland zu übertragen sind, weil diese Wirkung ausschließlich von obligatorischen Finanzreferenden ausgeht (Freitag / Vatter 2006: 102f.), während den in Deutschland praktizierten Verfahren (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) theoretisch eher Probleme bei der Haushaltskonsolidierung attestiert werden (Schaltegger / Feld 2007: 367), weil sie als Vetopositionen den Sparkurs einer Regierung torpedieren können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wenig informierte Wähler auch in der Haushaltspolitik Status-quo orientiert abstimmen (Kissau et al. 2010: 18f.). Der Aufbau des Wohlfahrtsstaats mit den damit einhergehenden Ausgaben wurde hierdurch in der Schweiz stark verlangsamt. Beim Rückbau des Sozialstaats wirkt die direkte Demokratie aber ebenfalls konservierend (Moser / Obinger 2007: 344), so dass die Haushaltskonsolidierung nachhaltig erschwert wird (Kissau et al. 2010: 18f.; Grotz 2009: 299). „Einmal eingeführte Institutionen und Leistungen sind schwierig abzuschaffen oder zu beschneiden“ (Möckli 2013: 149). Damit wird deutlich, dass die direkte Demokratie kein Mittel zur Haushaltskonsolidierung ist, wie es häufiger in der Neuen Politischen Ökonomie behauptet wurde, sondern gerade dann nicht greift, wenn der Haushalt bereits in eine Schieflage geraten ist.

Danach können eher negative Effekte der Direktdemokratie auf die Haushalte erwartet werden, gerade wenn der Haushaltsausgleich, wie in vielen deutschen Kommunen und Bundesländern, seit Jahren nicht mehr gelingt und eigentlich ein Rückbau von staatlichen Angeboten realisiert werden müsste.

Außerdem wird in der aktuellen Diskussion die Diskriminierung von Minderheiten durch direktdemokratische Instrumente in der Schweiz hervorgehoben. Der Medianwähler scheint danach in Abstimmungen Minderheiten stärker zu diskriminieren als die Parlamentarier in einer ausschließlich repräsentativen Demokratie. Dies ist erstens darauf zurückzuführen, dass Minderheiten in Parlamenten durch Koalitionen und Verhandlungspakte ihre Interessen besser durchsetzen können. Zweitens stimmen die Bürger im Gegensatz zu den Parlamentariern geheim ab, so dass sie sich für die Diskriminierung von Minderheiten nicht im öffentlichen Diskurs verantworten müssen. Schließlich haben die Parlamentarier durchschnittlich ein deutlich höheres Bildungsniveau als der Medianwähler, was für eine stärkere Toleranz und Offenheit der Abgeordneten spricht (Danaci 2011: 46). Dies führt insgesamt zu einer eher „negativen Wirkung direktdemokratischer Instrumente auf schlecht integrierte Minderheiten“ (Christmann 2012: 65). Während die traditionell gegebenen sprachlichen Minderheiten in der Schweiz keine diskriminierenden Effekte bei Volksabstimmungen hinnehmen müssen, sind für weniger integrierte Minderheiten, wie Muslime und Ausländer, diese Effekte empirisch nachgewiesen

worden. Allerdings handelt es sich auch hierbei teilweise um einen Status-quo Effekt, weil der Ausbau wie aber auch der Abbau von Minderheitenrechten tendenziell eher abgelehnt wird (Vatter / Danaci 2010: 216). Gerade auf kommunaler Ebene führt diese Aversion gegenüber Minderheiten zu spürbaren, negativen Entscheidungen für Migranten. So sind beispielsweise die Chancen auf Einbürgerung in den Schweizer Gemeinden, in denen an der Urne darüber entschieden wird, deutlich niedriger als in den Gemeinden, in denen die Behörden darüber entscheiden (Milic et al. 2014: 374). Insbesondere Ausländer, die nicht aus Westeuropa kommen, scheitern bei den Volksabstimmungen viel häufiger (Hainmueller / Hangartner 2013). Auch auf der Bundesebene tritt diese fremdenskeptische Haltung immer deutlicher hervor. In dem positiven Votum für die Masseneinwanderungsinitiative (2014), die Ausschaffungsinitiative (2010) und die Minarett-Initiative (2009) spiegeln sich konstante, konservative und fremdenskeptische Einstellungen (Hermann 2014: 5f.). Dies liegt sicherlich auch an der restriktiven Einbürgerungspolitik, durch die knapp ein Viertel der Bevölkerung nicht stimmberechtigt ist, weil es keine Schweizer Bürgerrechte besitzt (Blatter 2014: 12), was wiederum in (drohenden) Abstimmungen pfadabhängig fortgeschrieben wird. Damit verstoßen die Volkinitiativen auch gegen internationales Völkerrecht und es wird befürchtet, dass dies langfristig zu einer weiteren außenpolitischen Isolierung der Schweiz und zu einer Gefährdung der Standortattraktivität im internationalen Wettbewerb führen könnte (Rühli/Adler 2015). Gerade die Außenpolitik gilt traditionell als eine Schwäche der direktdemokratischen Schweiz. Bereits aus theoretischer Perspektive ist davon auszugehen, dass in internationalen Verhandlungen die Schweizer Regierungsvertreter nicht die nötige Verpflichtungsfähigkeit mitbringen, um aktiv die Interessen der Schweiz in die Verhandlungspakete einzubringen. Auch in der Schweiz wurde immer wieder kritisiert, „dass zuviel direkte Demokratie die Unberechenbar- und Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse fördern und zu einem Effizienz- und Glaubwürdigkeitsverlust der schweizerischen Aussenpolitik beitragen können“ (Goetschel et al. 2002: 82). Insbesondere durch die zunehmende Polarisierung durch rechtspopulistische Parteien in außenpolitischen Fragen führt die direkte Demokratie zu einer „begrenzten außenpolitischen Strategiefähigkeit“ (Trachsler 2011: 135) und die vielen negativen Voten der Schweizer gegen eine zu starke Einbindung in internationale Regime forcieren eine immer wiederkehrende Debatte über ähnliche außenpolitische Themen (136). Diese Einigelung der Schweiz führt auch dazu, dass die massiven negativen Effekte der Schweizer Finanzpolitik nur wenig reflektiert werden. Hierfür kann man insbesondere das schweizerische Bankgeheimnis anführen, wodurch dem Fiskus anderer Staaten mehr als 1.000 Milliarden Franken als Schwarzgelder entzogen werden. Als die Schweizer Sozialdemokraten 1984 das Bankgeheimnis in einer Volksabstimmung

in Frage stellten, wurde dies bei starker Mobilisierung durch Wirtschaft und die liberale-konservative Presse mit fast drei Viertel der Stimmen zurückgewiesen. Danach hat die Schweizer Regierung sich „nie mehr getraut, Zweifel an der Legitimität dieses moralisch äusserst zweifelhaften wirtschaftspolitischen Instruments zu äussern“ (Blatter 2014: 35).

Ob man nun aber insgesamt die hier nur kurz skizzierten Policy-Ergebnisse auf Deutschland eins zu eins übertragen kann, ist fraglich, weil in der Schweiz ganz andere direktdemokratische Instrumente weitgehend ohne Themenrestriktionen zum Einsatz kommen (Töller / Vollmer 2013). Hinzu kommen die deutlich größere Finanzautonomie der subnationalen Einheiten und die konkordanzdemokratische Prägung in der Schweiz, die eine Übertragung der Politikergebnisse erschweren (Kirchgässner 2009a).

Anders als in der Schweiz haben die direktdemokratischen Elemente in den Bundesstaaten der USA auch über die Jahrzehnte hinweg nicht zu einer Transformation in Richtung Konkordanzdemokratie geführt (Linder 2012: 365). Allerdings konnte in Untersuchungen der Bundesstaaten gezeigt werden, dass die Parteiendifferenz beim Policy-Output durch direktdemokratische Institutionen verringert wird. Insgesamt werden damit die Handlungsspielräume für die regierenden Parteien und Gouverneure kleiner (Phillips 2008; vgl. auch Bowler / Donovan 2008: 79f.).

Auch in den Bundesstaaten der USA wurden diskriminierende Effekte direktdemokratischer Instrumente festgestellt. In zahlreichen Abstimmungen wurden die Rechte von Migranten und Homosexuellen eingeschränkt bzw. nicht ausgebaut (Möckli 2013: 150). So hat beispielsweise Lewis in einem Vergleich der US-Bundesstaaten nachgewiesen, dass sich in den Staaten mit direktdemokratischen Rechten das Verbot von gleichgeschlechtlichen Ehen eher durchgesetzt hat. Er kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass die indirekten und direkten Wirkungen von Volksentscheiden zu einer Gefährdung von Minderheitsrechten führen (Lewis 2011: 179f.). Darüber hinaus wurde bekanntlich in den Bundesstaaten mit direktdemokratischen Elementen die Einführung und Beibehaltung der Todesstrafe überwiegend forciert, weil eine klare Mehrheit der US-Bevölkerung für die Todesstrafe ist.

„Wenn die Bevölkerung mit Mehrheit für diese Strafe ist und die direkten Volksrechte dazu führen, dass der Wille dieser Mehrheit stärker berücksichtigt wird, führen sie fast zwangsläufig auch dazu, dass diese Strafe verstärkt eingesetzt wird“ (Kirchgässner 2009b: 14).

Sowohl in Kalifornien als auch in der Schweiz kam es in den letzten 20 Jahren zu grundrechtsproblematischen Volksinitiativen, von denen überdurchschnittliche viele von der Volksmehrheit angenommen wurden (Christmann 2012: 247). Sicherlich lassen sich diese Ergebnisse aber nicht einfach auf Deutschland übertragen, weil hier erstens das Grundgesetz klare Grenzen setzt und zweitens in der bundesdeutschen Bevölkerung keine Mehrheit die Todesstrafe befürwortet. Aktuell liegt die Zustimmung zur Todesstrafe in der Bevölkerung bei 25 %. 1950 lag sie in Deutschland aber auch schon mal bei über 50 %⁴.

Die haushaltspolitischen Einflüsse direktdemokratischer Verfahren werden für die USA kontroverser diskutiert als für die Schweiz. Allgemein wird zwar konstatiert, dass Bundesstaaten mit direktdemokratischen Elementen niedrigere Staatsausgaben und weniger Steuern haben (Möckli 2013: 37), einige Studien kommen aber auch zu gegensätzlichen Ergebnissen. Somit ist die Wirkungsrichtung von direkter Demokratie auf das Staatsbudget der US-Bundesstaaten weitgehend offen und es wird betont, wie stark die Wählerpräferenzen von kulturellen und historischen Kontextbedingungen abhängen (Pennisi / Sacchi 2013: 23, 7). Problematisiert wird insbesondere, dass die direkte Demokratie in den Bundesstaaten indirekt über niedrigere Steuern regelmäßig zu geringeren Schul- und Bildungsausgaben führen und diese geringeren Ausgaben für öffentliche Schulen insbesondere die Unterschichten treffen. Die direkte Demokratie hat danach in den USA teilweise einen „anti-poor policy bias“ (Goldsmith 2005: 560). Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass Angehörige der Unterschicht seltener an Abstimmungen teilnehmen, ihre Interessen weniger organisationsfähig sind und last but not least auch die Finanzmittel fehlen, um eine effektive Abstimmungskampagne für ihre Interessen durchzuführen. In Kalifornien belaufen sich die Durchschnittskosten immerhin auf eine Millionen US-Dollar pro Abstimmungskampagne (Goldsmith 2005).

Der Bundesstaat Kalifornien wird immer wieder auch als Beleg dafür angeführt, dass die intensive Nutzung von Volksrechten die Haushaltsprobleme verschärfen kann. So wurde durch Initiativen sowohl die Möglichkeit Steuern zu erhöhen als auch Bildungsausgaben zu senken erheblich eingeschränkt. Durch diese Abstimmungen (z. B. über Präposition 13 und 98) wurden gut 30 % des Staatsbudgets gebunden, was es erheblich erschwert hat, in Krisenzeiten den Haushaltsausgleich zu erreichen (Heußner 2012: 217f.). Fast die Hälfte der Volksentscheide in Kalifornien legten höhere Ausgaben und geringere Steuern fest, „ohne Angaben über die Finanzierung zu machen („something for nothing measures““ (Gast 2011: 1). Mehr staatliche Angebote für weniger Steuern sind demnach durchaus populär

4 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article134799279/Warum-jetzt-viele-Deutsche-die-Todesstrafe-fordern.html> (15.2.2015).

und führen (auch aufgrund der Fiskalillusion) zu einer höheren Staatsverschuldung. Für Manfred G. Schmidt ist Kalifornien gar ein Paradebeispiel für Unregierbarkeit durch direktdemokratische Vetopositionen:

„Aus alldem resultiert eine strukturelle Finanzkrise des Staates Kalifornien: Der Regierung fehlen aufgrund der direktdemokratischen Sperren gegen Steuererhöhungen die Finanzmittel, um den vom Demos ebenfalls vorgeschriebenen wachsenden Aufgaben- und Ausgabenkatalog zu finanzieren. Mehr noch: Eine mögliche Problemlösung wird durch eine weitere rigide Vorgabe der Verfassung durchkreuzt: In Kalifornien darf das Parlament eine Regelung, die durch Volksinitiative beschlossen wurde, ohne Zustimmung der Wähler nicht ergänzen oder zurücknehmen“ (Schmidt 2010: 33).

Anknüpfend an die kalifornischen Erfahrungen mit einer ausufernden Verschuldung hat Russel Dalton in seiner Untersuchung aller US-Bundestaaten die Hypothese entwickelt und bestätigt, dass direktdemokratische Instrumente eine schlechte Staatsperformance zur Folge haben können. Danach führen die direktdemokratischen Vetopositionen in Verbund mit dem starken Einfluss der Interessengruppen im direktdemokratischen Prozess zu geringeren Handlungsspielräumen des Staates und zu massiven Effektivitätsproblemen:

„Direct democracy appears to erode the overall performance of state government in a clear and systematic way“ (Dalton 2008: 165; vgl. zu ähnlichen Resultaten Lac 2011: 59f.).

Der Einfluss einzelner Verbände auf die direktdemokratischen Verfahren ist auch deshalb so groß, weil die Kampagnen für wichtige Volksentscheide in den US-Bundesstaaten immer teurer werden und auch die Sammlung von Unterschriften weitgehend professionalisiert ist, so dass jeder Helfer pro Unterschrift bezahlt wird. Als beispielsweise 1998 zwölf Initiativen in Kalifornien an einem Tag zur Abstimmung standen, sollen rund 192 Millionen Dollar in die Referendumskampagnen geflossen sein, während alle Parteien bei den letzten Bundestagswahlen insgesamt rund 63 Mio. Euro ausgegeben haben (Kamps 2014: 468). Die teuerste Einzelkampagne in Kalifornien führte sogar zu Aufwendungen in Höhe von 146 Millionen Dollar und bezog sich auf die Einführung einer Ölsteuer (Braun Binder et al. 2014: 22).

Diese hohen Spenden für Referendumskampagnen und Unterschriftensammlung können sich vor allem Wirtschaftsverbände leisten, so dass mit sozial selektiven Politikergebnissen zu rechnen ist:

„Today, as more money is spent and campaigns are orchestrated, direct democracy is captive to special interests rather than being a reflection of the general public will” (Lindaman 2011: 8).

Sicherlich lassen sich Abstimmungsergebnisse nicht einfach “kaufen”, aber insbesondere wenn die Gegenposition einen deutlich höheren Werbeetat als die Befürworter hat, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Gegner in der Abstimmung durchsetzen.

Die Parteien haben demgegenüber eher eine schwache Position im Referendumsprozess (Merkel 2014), was wiederum für die Bundesrepublik als Konkurrenzdemokratie mit stark ausgeprägter Parteiendominanz kaum zu erwarten ist, so dass auch die Erfahrungen mit Parteien und direkter Demokratie in den US-Bundesstaaten nur bedingt auf Deutschland übertragbar sind.

Um den Blick noch einmal verstärkt auf das Zusammenspiel von Parteiendemokratie, Konkurrenzdemokratie und direktdemokratischen Vetopositionen zu richten, lohnt sich ein Blick auf die nationale Ebene Europas. In den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten haben direktdemokratische Verfahren dort sowohl institutionell als auch empirisch eine starke Ausweitung erfahren. Verantwortlich dafür waren einerseits die Verfassungsreformen in Südosteuropa in den 1990er Jahren (Auer, Bützer 2001) sowie andererseits der fortschreitende EU-Integrationsprozess. Dabei ist die Schweiz in Bezug auf die durchgeführten Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zwar weiterhin unangefochtener Spitzenreiter, jedoch hat sich der Abstand zum restlichen Europa seit der Jahrtausendwende deutlich verringert. So standen im Zeitraum zwischen 2000 und 2012 115 Schweizer Volksabstimmungen 108 Volksabstimmungen im übrigen Europa gegenüber (Vospernik 2014: 163).

Die Zunahme direktdemokratischer Praxis in Europa befruchtete auch die empirisch-analytische Forschung, wenngleich dieser noch immer die mangelnde Verallgemeinerbarkeit ihrer Ergebnisse vorgehalten wird (siehe u. a. Vospernik 2014: 77f.). Wenig überraschend richtet sich ein Großteil der empirischen Forschung auf die zahlreichen europapolitischen Referenden und wird von der Wahl- und Einstellungsforschung dominiert. Diese zielte bislang insbesondere darauf ab, anhand der Abstimmungsmotive die Gründe für gescheiterte Referenden zu eruieren (Schünemann 2014: 29). Umstritten ist dabei, ob die Wähler in EU-Referenden über europapolitische Themen oder aber eher über innenpolitische Themen, d. h. vor allem die Performanz ihrer nationalen Regierung(sparteien), abstimmen. Letztere Annahme, besser bekannt als „Second-Order-These“, wurde anhand einer Analyse der Maastricht-Referenden in Dänemark (1992, 1993), Frankreich (1992) und Irland (1992) von einem Forscherteam um Franklin in die Debatte eingeführt

(Franklin, Marsh, McLaren 1994).⁵ In der Folge blieb die Second-Order-These Franklins aber nicht unwidersprochen. So argumentierte Svensson (2002: 744) bspw., dass die liberalen und konservativen Wähler in Dänemark in beiden Abstimmungen – unabhängig davon, ob ihre Partei in Regierungsverantwortung war oder nicht – für den Vertrag stimmten. Aufgrund der Kritik modifizierte Franklin seine These. Danach habe die Beliebtheit nationaler Regierung(sparteien) zwar weiterhin in allen Europareferenden eine Bedeutung. Den Ausschlag für das Wahlergebnis gebe sie aber vor allem in den Fällen, in denen die Wählerschaft unzureichend informiert, die Opposition geschlossen gegen den Abstimmungsvorschlag der Regierung agiere und die Kräfteverhältnisse zwischen Befürwortern und Gegnern ausgeglichen seien (Franklin 2002: 752f.). Studien belegen allerdings inzwischen, dass europapolitischen Themen für das Abstimmungsverhalten in EU-Referenden zentrale Bedeutung zukommt. In diesem Sinne weist z. B. Schünemann mittels einer Diskursanalyse der nationalen Abstimmungskampagnen vor den gescheiterten EU-Referenden in Frankreich (2005), den Niederlanden (2005) und Irland (2008) die europapolitische Gegenstandsbezogenheit der geführten Debatten nach (2014: 499-502). In seiner Analyse gelangt er dabei zu dem weiteren Ergebnis, dass die Vertragsgegner ihre Argumente stärker als die Befürworter auf den konkreten Vertragstext bezogen und diesen mitunter sogar regelrecht seziert hätten (ebd. 502 f.). Verantwortlich für diesen Umstand sieht er den strukturellen Vorteil der Vertragsgegner, Widersprüchlichkeiten zwischen Vertragstext und nationalen Narrativen aufzeigen zu können (ebd. 506 ff.). Die Vertragsbefürworter hätten in den von ihm analysierten Debatten insofern eher auf metapolitische Argumente (z. B. die EU als Friedensprojekt) zurückgegriffen (ebd. 502).

Viele Autoren schreiben den Bürgern deshalb eine grundsätzliche Status-quo Orientierung⁶ in EU-Referenden zu. Wagschal (2007) bspw. sieht die Status-quo These anhand der Abstimmungen über den EU-Verfassungsvertrag bestätigt, der „durch die Blockade einzelner Nationalstaaten mit Hilfe des direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens gebremst, wenn nicht sogar zu Fall gebracht“ wurde (ebd.: 53). Neben diesem inhaltlichen Bremseffekt verursachen EU-Referenden laut Wagschal aber auch Zeitverzögerungseffekte. So wäre die Ratifizierung in Ländern, die den parlamentarischen Weg beschritten haben, wesentlich schneller

5 Franklin nimmt dabei Bezug auf Reif und Schmitt (1980), die die „Second-Order-These“ in Bezug auf die Europaparlamentswahlen populär gemacht hatten.

6 Schünemann möchte in diesem Zusammenhang aber nicht von einem Status-quo Vorteil sprechen, da die Ablehnung eines EU-Vertrags durch ein Mitgliedsland je nach Perspektive sowohl als Bewahrung als auch als Abkehr vom Status-quo gedeutet werden könne (ebd.: 57 f).

erfolgt als in Ländern, die sich für den Weg des Referendums entschieden hätten (ebd. 52 f.). Da aber lediglich 50,9 % aller EU-Referenden in Westeuropa zwischen 1945 und 2000 abgelehnt worden seien, erkennt Qvortrup (2002: 75 f.) hingegen keine stichhaltigen empirischen Belege für die Status-quo Orientierung der EU-Bürger: „There is nothing that suggests that voters automatically vote 'no' to proposals for further integration” (ebd. 77 f.).

Ein weiterer Schwerpunkt der europäischen empirischen Direktdemokratieforschung, der mit der Diskussion um die „Second-Order-These“ eng verwoben ist, widmet sich der Bedeutung von Parteien in direktdemokratischen Verfahren. Zentrales Erkenntnisinteresse ist hierbei, inwiefern es den Parteien gelingt, ihre Wählerschaft in ihrem Sinne zu mobilisieren. Die umfangreichste Untersuchung zu diesem Aspekt hat bislang Hornig (2011) vorgelegt. Er geht anhand einer Analyse von Referenden in neun westeuropäischen Ländern der Frage nach, wie stark die Parteiendominanz in der Einleitungs-, Abstimmungs- sowie Implementations- und Bestandsphase von direktdemokratischen Verfahren ausgeprägt ist. Mit Ausnahme des abrogativen Referendums in Italien, der Verfassungsinitiative in der Schweiz und dem präsidentiellen Referendum in Frankreich zeigt sich demnach in der Einleitungs- bzw. Auslösungsphase für alle weiteren Verfahren eine durch Parteienwettbewerb gekennzeichnete „ausgeprägte Partyness“ (ebd. 303 ff.). Auch das konkrete Abstimmungsverhalten zeichnet sich Hornigs Ergebnissen zur Folge durch eine starke Parteiendominanz aus. So folgten 81,4 % der Wähler den Vorgaben der Partei, die sie bei den dem Referendum vorausgehenden Wahlen gewählt hatten (ebd. 315). In der abschließenden Phase hingegen sei die Parteiendominanz gering ausgeprägt. Vor allem in Italien werden demnach die Ergebnisse unverbindlicher abrogativer Referenden nur selten von den repräsentativen Akteuren übernommen, grundsätzlich hätten Referendumsbeschlüsse aber eine hohe Verbindlichkeit. Insgesamt schlussfolgert Hornig, dass die direkte Demokratie „in ihrer Logik also wesentlich durch die Motive, Dynamiken und Interessen der politischen Parteien gesteuert“ wäre (ebd.: 323). Zu Recht kritisiert Vospernik allerdings an der Studie, dass nicht zwischen Regierungs-, Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien differenziert wird. So kann die erhobene Abweichung von den Parteivorgaben in Höhe von ca. 20 % insbesondere bei engen Parlamentsmehrheiten eine Abstimmungsniederlage der regierungstragenden Parteien zur Folge haben. Und in der Tat lag die Erfolgsquote aus Sicht der dominierenden repräsentativen Akteure laut Hornig (2011: 317) auch nur bei 60,1 %.

De Vreese (2006: 589) zeigt anhand von zwei EU-Referenden (Dänemark 2000, Niederlande 2005), dass es kleinen Parteien mit starker ideologischer Aufladung und klarer (Nein-)Positionierung eher als „catch all“ Parteien mit heterogener Wählerschaft gelingt, ihre Anhänger zu mobilisieren. Die dissidenten Wähler

zeichneten sich dabei durch ihr höheres Alter, ihren höheren Bildungsgrad und ihre höheren politischen Selbstwirksamkeitserwartungen aus. Umgekehrt orientierten sich insbesondere junge Wähler mit schwachem politischen Interesse und geringen politischen Selbstwirksamkeitserwartungen an den Parteivorgaben (ebd.: 591). Des Weiteren entschieden bei Referenden mehr Wähler als bei Parlamentswahlen ihr Abstimmungsverhalten erst kurzfristig, sodass Parteikampagnen große Bedeutung zukäme (ebd.: 586).

Während der Abstimmungskampagnen wiederum kommt Ad-hoc-Organisationen und Ad-hoc-Bewegungen dann eine herausragende Rolle zu, wenn alle großen Parteien eine gemeinsame Position einnehmen, wie Jenssen und Listhaug (2001: 188) am Beispiel der EU-Referenden im Jahr 1994 in Finnland, Schweden und Norwegen nachweisen. Gleichzeitig bildeten sich aber während Referendumskampagnen oftmals auch atypische Koalitionen, so z. B. diffuse Links-Rechts-Koalitionen im Rahmen von EU-Referenden (de Vreese 2006: 582).

Bestehen Abstimmungsquoren können politische Parteien schließlich auch mit Hilfe von Demobilisierungsstrategien entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nehmen. Dies zeigt sich insbesondere in den politischen Systemen, in denen eine regelmäßige Praxis direkter Demokratie vorherrscht. Für Italien in den 1990er Jahren etwa spricht Uleri (2002) von der „Non-vote periode“, da in 15 von 28 Abstimmungen das Beteiligungsquorum von 50 % nicht erreicht wurde, weil sich gewichtige Parteikoalitionen bildeten, die die Abstimmungsvorlage ablehnten und mittels verschiedener Strategien die Wähler von der Wahlurne fernzuhalten versuchten (ebd.: 876). Wie erfolgreich parteipolitische Demobilisierungsstrategien sind, zeigt sich demnach an dem Umstand, dass von 19 Abstimmungen, in denen Uleri „non-competitive alignments“ diagnostizierte, 18 das notwendige Quorum nicht erreichten (ebd.). Bemerkenswert dabei ist, dass Referenden in den 1990er Jahren am Beteiligungsquorum scheiterten, die teilweise eine höhere Zustimmungsrate hatten als solche Referenden, welche zuvor die Beteiligungsquote erfüllten und somit für die politischen Repräsentanten verbindlich waren (ebd.: 880 f.). Insofern gelangt Uleri zu dem Schluss, dass „all electors are equal, but in a referendum non-voters are more equal than voters“ (ebd.: 881 f.). Diese Annahme erscheint vor allem brisant, weil parteipolitische Demobilisierungsstrategien in Italien seit den 1970er Jahren stark zugenommen haben. So sank zwischen 1972 und 2001 die Wahlbeteiligung von 93,2 % auf 81,2 %. Im Vergleich dazu verringerte sich jedoch die Beteiligungsquote bei Referenden von durchschnittlich 61,8 % (1970-1985) auf 42,3 % (1993-2000) (ebd.: 877). Neben Italien ließen sich auch in Dänemark parteipolitische Demobilisierungsstrategien identifizieren (Svensson 1996: 38 ff.).

Zusammenfassend lässt sich aus den bisherigen empirischen Ergebnissen zu Europareferenden festhalten, dass Parteien wesentlichen Einfluss auf direktdemo-

kratische Verfahren nehmen, wobei ihre innere Geschlossenheit die wichtigste Voraussetzung für die Mobilisierung ihrer Anhängerschaft ist. Nebenbei spielen aber weitere (situative) Faktoren, wie das angewandte Verfahren, das Abstimmungsthema, die Anzahl parallel zur Abstimmung stehenden Themen sowie die bestehende Regierungs- und Parlamentszusammensetzung eine gewichtige Rolle.

Der Frage, wer Referenden initiiert, wird in der empirischen Referendumsforschung eine herausragende Bedeutung beigemessen (Smith 1976). Im Zuge der Referenden um den europäischen Integrationsprozess geriet der Blick vor allem auf solche Referenden, die von der Regierung bzw. der parlamentarischen Mehrheit initiiert wurden (Morel 2001: 51). Da es grundsätzlich erklärungsbedürftig erscheint, wenn repräsentative Entscheidungsträger auf ihre Entscheidungsbefugnis freiwillig verzichten, wurden insbesondere die Motive hinter diesen Referenden erforscht, so dass diesbezüglich inzwischen verschiedene Taxonomien vorliegen. Ein zentrales Motiv, das identifiziert wurde, ist die Vermeidung bzw. die Lösung von Konflikten innerhalb von Parteien und Koalitionen zu einzelnen Sachfragen. Ziel solcher Referenden ist es also, verlorene Einheit wiederherzustellen. Gleichzeitig werden Referenden aber auch initiiert, um Themen, die die Wählerschaft spalten, aus dem Wahlkampf herauszuhalten. Ein weiteres Motiv ist das Ziel, die Legitimation einer Entscheidung oder aber auch grundsätzlich einer Person, Partei oder Regierung zu steigern. Ferner bedienen sich bspw. auch Minderheitsregierungen dem Instrument des Referendums, wenn sie bestimmte Entscheidungen im Parlament nicht durchsetzen können. Schließlich gibt es auch noch die sogenannten *de facto* obligatorischen Referenden, die Regierungen bzw. die parlamentarische Mehrheit veranlassen, weil ihnen aufgrund des öffentlichen Drucks prinzipiell keine andere Wahlmöglichkeit bleibt (Bjørklund 1982; Morel 2001, 2007; Rahat 2009; Qvortrup 2006).

Der zu beobachtende quantitative Anstieg von regierungsgestützten Referenden wird erstens auf die sich verändernden gesellschaftlichen Konfliktlinien, die nicht mehr strikt entlang der Parteien verlaufen und letztere zunehmend spalten, zurückgeführt (Morel 2001: 62 f.). Rahat 2009: 112) sieht zweitens die Angst bzw. Schwäche von Politikern und Parteien, kontroverse Entscheidungen in Eigenverantwortung zu treffen, verantwortlich. Drittens lässt sich der Anstieg aber auch durch Pfadabhängigkeitsprozesse erklären (Morel 2001: 63). So nimmt die Zahl der *de facto* obligatorischen Referenden kontinuierlich zu, da Fragen, die einmal mittels Referendum entschieden wurden, dem Volk nur durch einen breiten Konsens der politischen Elite wieder entzogen werden können, wie Sitter (2009) anhand der Analyse von EU-Referenden in Norwegen, Finnland, Schweden und Dänemark zeigt.

Die Analyse der Motive regierungsgestützter Referenden richtet den Blick zwangsläufig auch auf die Effekte solcher Verfahren. Eine zentrale Beobachtung

in diesem Zusammenhang ist, dass Referenden aufgrund zunehmender Probleme bei der Vorhersage von Abstimmungsergebnissen und Wahlbeteiligung immer weniger von der Regierung kontrolliert werden können und insofern die Initiatoren aufgrund nicht-intendierter Effekte ihre Ziele oftmals nicht in der gewünschten Weise erreichen (Morel 2007: 1061 ff.). Insbesondere wenn Akteure einer Partei bzw. einer Koalition aus unterschiedlichen Motiven ein Referendum herbeiführen, lässt sich annehmen, dass der Verlauf des Abstimmungswahlkampfes bzw. das Abstimmungsergebnis Konflikte sogar weiter verschärfen kann. Zudem zeigt sich, dass Regierungsparteien durch verlorene Referenden auch eher an grundsätzlicher Zustimmung einbüßen, wohingegen die Opposition auch bei verlorenen Referenden an grundsätzlicher Zustimmung gewinnen kann (de Vreese 2006: 592 f.). Sofern möglich, werden Regierung bzw. Parlamentsmehrheit daher auf die Initiierung von Referenden eher verzichten.

Im Vergleich zur Referendumsforschung der USA wurde in der europäischen Referendumsforschung den während der Abstimmungskampagnen eingesetzten Ressourcen bislang geringere Aufmerksamkeit beigemessen. Szczerbiak und Taggart (2004) zeigen allerdings in einer vergleichenden Analyse, dass bei den neun EU-Beitrittsreferenden im Jahr 2003 finanzielle Ressourcen und das Ausmaß an Medienzugang weder das Abstimmungsergebnis, d. h. in diesen Fällen das Ausmaß der Zustimmung, noch die Höhe der Abstimmungsbeteiligung erklären können. Gleichwohl verweisen die beiden Autoren darauf, dass in jedem Referendum ein kontextabhängiger Schwellenwert an notwendigen finanziellen Ressourcen bestünde, der nicht unterschritten werden dürfe, um überhaupt Erfolgsaussichten zu haben (ebd.: 768).

2.2.2 Empirische Befunde zu den deutschen Bundesländern

Die repräsentative Demokratie in Deutschland wurde seit den 1990er Jahren zunehmend durch direktdemokratische Institutionen in den Kommunen und den Bundesländern ergänzt. Mittlerweile sind sie in allen Kommunalverfassungen fest etabliert, auch wenn sich die Detailregelungen zu Bürgerbegehren hinsichtlich der Quoren, der zulässigen Abstimmungsgegenstände und der Verfahren zur Durchführung der Abstimmungen immer noch stark zwischen den Bundesländern unterscheiden.

Auf Ebene der Bundesländer wurden insbesondere in Bayern und in Hamburg aufgrund der geringen rechtlichen Hürden häufiger Volksbegehren und -entscheide durchgeführt. Insgesamt ist aber die Zahl der auf Landesebene eingeleitet Volksentscheide noch relativ gering, so dass hierzu nur bedingt quantitative Studien vorliegen (Eder 2010: 202). In vielen Bundesländern ähneln die Volksbegehren bei hohen Unterschriftenanforderungen doch eher einem symbolischen Politikangebot.

Abbildung 2.2 Volksbegehren in den Bundesländern

	Unterschriften- quorum Volksbegehren	Zustimmungsquorum Volks- entscheide (einfaches Gesetz / Verfassungsänderung)	Anzahl Volks- begehren seit	Anzahl Volksent- scheide
BW	16,6 %	33 % / 50 %	0 (1974)	0
BY	10 %	kein Quorum / 25	19 (1946)	6
B	7 % / 20 %	25 % / 50 % + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	9 (1949-1975 / 1995)	4
BB	ca. 3,9 %	25 % / 50 % + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	10 (1992)	0
HB	5 % / 20 %	20 % / 40 %	4 (1947)	0
HH	5 %	kein Quorum	15 (1996)	7
HE	20 %	kein Quorum / nicht möglich	1 (1946)	0
MV	ca. 8,9 %	33 % / 50 % + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	1 (1994)	0
NI	10 %	25 % / 50 %	3 (1993)	0
NW	8 %	15 % / 50 % (Beteiligung) + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	2 (1950)	0
RP	Ca. 9,7 %	25 % (Beteiligung) / 50 %	1 (1947)	0
SL	7 %	25 % / 50 % (Beteiligung) + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	0 (1979)	0
SN	13,2 %	kein Quorum / 50 %	4 (1992)	1
ST	11 %	25 % / 50 % + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	3 (1992)	1
SH	5 %	25 % / 50 % + $\frac{2}{3}$ -Mehrheit	5 (1990)	2
TH	Mind. 8 %	25 % / 40 %	5 (1994)	0

Quelle: vereinfachte Darstellung von http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2013.pdf (16.2.2015). Anmerkungen: ohne Darstellung der Quoren und der Häufigkeit von Volksinitiativen als Vorstufe der Volksbegehren.⁷ Quoren und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden in den Bundesländern seit Einführung (Stand 31.12.2013).

Christina Eder hat in ihrer Dissertation in quantitativen Analyse nachgewiesen, dass die Anwendungshäufigkeit von Volksbegehren in den deutschen Bundesländern niedrig ist, in denen die rechtlichen Hürden besonders hoch sind (Eder

⁷ In den Bundesländern Bremen und Berlin gibt es unterschiedliche Unterschriftenquoren für einfache und verfassungsändernde Gesetze. In Thüringen ist die Art der Unterschriftensammlung (in Amtsstuben oder frei) ausschlaggebend für die Höhe des Quorums. Die Sammlungsfristen für Volksbegehren betragen zwischen zwei Wochen und einem Jahr. Nur Mecklenburg-Vorpommern setzt keine Frist für die freie Sammlung von Unterschriften.

2010: 116; vgl. ähnlich Wachter/Kranenpohl 2014: 78) und dass in den Gliedstaaten der USA und der Schweiz die Anwendungshäufigkeit aufgrund der geringeren Restriktionen deutlich höher ist. Zudem nimmt in den deutschen Bundesländern auch die Erfolgswahrscheinlichkeit von Volksbegehren zu, wenn die rechtlichen Hürden für Volksbegehren niedriger sind (Wachter/Kranenpohl 2014: 80) und die Volksbegehren von der größten Oppositionspartei unterstützt werden (Eder 2010: 195f.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Volksbegehren meist indirekt erfolgreich sind, in dem die Mehrheitsfraktionen Kompromisse mit den Initiatoren eingehen (Wachter/Kranenpohl 2014: 80), was, wie noch am Beispiel der NRW-Kommunen zu zeigen sein wird, offensichtlich ein Spezifikum des Zusammenspiels von Konkurrenz- und Direktdemokratie ist und deshalb auch für die überwiegend⁸ konkurrenzdemokratischen Landesparlamente gilt. Diese Übernahme und informelle Verhandlungen über Teilkompromisse mögen die Responsivität der Entscheidungsträger erhöhen (Bogumil 2001), „die Transparenz und Effizienz des demokratischen Regierens dürfte sie indes kaum befördern“ (Grotz 2013: 331).

Auf Landesebene wird zudem deutlich, dass die Parlamentsmehrheiten direktdemokratische Verfahren kritisch sehen, da ihre Entscheidungsspielräume bei niedrigen Hürden, wie beispielsweise in Hamburg, empfindlich eingeschränkt werden. Die Taktiken der Mehrheitsfraktionen richten sich deshalb eindeutig gegen direkt erfolgreiche Bürgerentscheide.

In qualitativen Fallstudien wird insbesondere deutlich, dass Volksbegehren vorwiegend durch die Oppositionsparteien initiiert werden (Schiller / Setälä 2012: 252; Montag 2011: 6) und von den Regierungsparteien nicht unterstützt werden (Eder 2010). Auch Dominic Faußner kommt in seiner Untersuchung von drei Volksentscheiden auf Länderebene zu dem Fazit, dass Volksbegehren immer auch „Arenen parteipolitischer Agitation“ (Faußner 2014: 82) sind. Parteien geht es im Kern darum, politisches Kapital aus direktdemokratischen Verfahren zu ziehen und dies gelingt vorrangig der Opposition, die sich häufiger mit anderen Verbänden, wie beispielsweise Gewerkschaften, verbünden kann (Faber 2013: 65f., 214, 265). Wenn es anschließend gelingt, die politischen Mehrheiten bei Landtagswahlen zu verändern (also die Regierung aus dem Sattel zu heben), kommt es dann häufiger zu einer Umsetzung der Pläne der Initiatoren, selbst wenn das Volksbegehren gescheitert ist. Aus „Dank“ werden die Initiatoren beim Regierungswechsel sogar teilweise an den Koalitionsverhandlungen beteiligt, um ihre Anliegen genau berücksichtigen zu können (Thies 2015: 54).

8 So finden sich beispielsweise echte übergroße Koalitionen auf Landesebene, die auf konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen nach dem Einstimmigkeitsprinzip hindeuten würden, eher selten (Freitag / Vatter 2008: 126).

Volksentscheide bieten dabei auch für Oppositionsparteien ohne Parlamentssitze die Möglichkeit, sich im Parteienwettbewerb zu profilieren, wie insbesondere das Beispiel der ÖDP in Bayern zeigt (Glaab 2013: 253). Zugleich wird in empirischen Untersuchungen hervorgehoben, dass die direktdemokratischen Elemente nicht in dem Maße auf die repräsentative Demokratie zurückwirken, dass sie die Regierung zu einem konkordanzdemokratischen Stil veranlassen. Selbst in Bayern dominiert bei vergleichsweise hoher Einleitungshäufigkeit von Volksbegehren weiterhin ein stark konkurrenzdemokratisches Regierungssystem auf Landesebene (Meerkamp 2011: 430; Schiller 2007: 144). Zwar dürfte auch den Akteuren deutlich sein, dass Volksentscheide i. d. R. als „Korrekturhebel gegen parlamentarische Mehrheitsentscheide“ und nicht etwa als „innovative Impulsgeber“ (Grotz 2013: 323) genutzt werden, was auf Kosten der Output-Legitimation durch einen ausgeprägten Status-quo Bias⁹ und eine mangelnde Innovationsfähigkeit gehen kann, aber das scheint die Opposition nicht dazu zu veranlassen, auf Volksbegehren als effektive „Waffe“ (Möckli 2013: 136) zu verzichten und sich in gemeinsame Beschlussfassungen des Parlamentes einbinden zu lassen.

Zu den Policy-Wirkungen von Volksbegehren liegt lediglich eine Einzelfallstudie von Annette Töller zum Scheitern der Hamburger Schulreformen vor, die im Kern eine Ausdehnung der gemeinsamen Schuljahre für alle Schüler von vier auf sechs Jahre vorsah. Reformen, die Chancengleichheit im Bildungssystem anvisieren sind danach bei direktdemokratischen Verfahren mit niedrigen Hürden nur schwer durchsetzbar, weil die Ressourcen und Beteiligungsmöglichkeiten der hiervon profitierenden Bevölkerungsschichten deutlich niedriger sind als die des Bildungsbürgertums (Töller et al. 2011). Bei der Abstimmung gingen schließlich in privilegierten Wohnquartieren bis zu 60 % zur Wahl, während in einigen „Problemquartieren“ lediglich 20 % der Wähler abstimmten.

Damit bestätigt sich tendenziell die Hypothese, dass das politisch aktive Bürgertum mit Bürgerbegehren einen zusätzlichen Einflusskanal nutzt, während die politisch passive Unterschicht häufiger weder zu Abstimmungen noch zu Wahlen geht. Das Zusammenspiel von sinkender Wahlbeteiligung und der Zunahme alternativer Beteiligungsformen vergrößert diese „Kluft zwischen den Schichten“ (Schäfer / Schoen 2012: 10).

9 Auch hier kommt die Bertelsmann-Studie zu einem überraschenden Befund. Es gebe in den Bundesländer bei der direkten Demokratie keinen Status-quo Effekt zu verzeichnen (Schiller 2014: 220), was allen bisher vorgelegten Studien zur direkten Demokratie im In- und Ausland widerspricht (Kirchgässner 2009a; Grotz 2013).

2.2.3 Empirische Befunde zu den bundesdeutschen Kommunen

Gerade für die kommunale Ebene lassen sich Spezifika anführen, die zur Begrenzung der skizzierten Probleme von direktdemokratischen Verfahren führen dürften, womit eine im Ebenenvergleich positivere Legitimationsbilanz in den Kommunen zu erwarten wäre. Die Einwände, die sich beispielsweise auf die Komplexität der Entscheidungsinhalte beziehen und unterstellen, dass die Parlamentarier wesentlich informierter entscheiden können als die Bürger, überzeugt in kleinen und mittleren Kommunen nur bedingt. Wenn man sich die tatsächlichen und nicht die theoretisch idealisierten Leistungen der Kommunalparlamente in diesen Gemeindegrößenklassen vergegenwärtigt, dann wird man wohl feststellen müssen, dass die Ehrenamtlichkeit der Kommunalpolitik hier keine besonders hohe Komplexitätsverarbeitung generiert und diese aufgrund der föderalen Verflechtung und der daraus resultierenden Begrenztheit kommunaler Entscheidungsoptionen auch nicht zwingend erforderlich ist. Dem müssen Bürgerentscheide in nichts nachstehen, wenn man berücksichtigt, dass es im Vorfeld der Entscheide und Initiativen in der Regel zu umfassenden öffentlichen Diskursen kommt¹⁰. Allerdings sollte man den Kenntnisstand und den Partizipationsgrad auf lokaler Ebene nicht überschätzen, wie es mit dem Bild von der Kommune als „Grundschule der Demokratie“ oftmals getan wird. Die zunehmende räumliche Mobilität, die wachsende Bedeutung der Massenmedien und die Pluralisierung der Lebensformen führen eher zu einer abnehmenden Fokussierung der Bürger auf die „Heimat“-Gemeinde, so dass viele Bürger besser die nationale als die lokale Politik bewerten können und im Zeitvergleich die Wahlbeteiligung in den Kommunen deutlich stärker sank als auf der Bundesebene (Bogumil / Holtkamp 2013).

Der zweite klassische Einwand gegen die Direktdemokratie, dass sie eine deutliche soziale Schieflage im Vergleich zur repräsentativen Demokratie aufweist (Meerkamp 2011: 71), kann auf kommunaler Ebene in Deutschland ebenfalls in gewissem Maße entkräftet werden. Auf Bundes- und Landesebene kann man sicherlich argumentieren, dass die Wahlbeteiligung zu den Parlamentswahlen deutlich höher ist als eine mögliche Beteiligung an der direkten Demokratie und deshalb zu befürchten ist, dass Mittel- und Oberschicht stärker partizipieren und sozialstaatliche Angebote zu Gunsten anderer Bevölkerungskreise eher spärlich ausfallen (Merkel 2011).

10 Zudem sprechen empirische Indizien dafür, dass mit der dauerhaften Anwendung von Bürgerentscheiden das Informationsniveau der Bürger steigt, weil sie tatsächlich Einfluss nehmen können und es sich deshalb für sie auch „lohnt“, sich umfassender zu informieren (Geißel 2011: 157f.).

Für die kommunale Ebene in Deutschland wird man dem entgegenhalten müssen, dass erstens die Wahlbeteiligung hier bereits in der Regel unter 50 % liegt (Vetter 2008) und damit einige heroische Annahmen zur repräsentativen Demokratie hinsichtlich der sozial ausgewogeneren Partizipationsquoten schon deutlich kritischer zu hinterfragen sind. Zweitens sind die kommunalen Handlungsspielräume für eine Reduzierung sozialstaatlicher Angebote durchaus begrenzt, so dass eine selektivere Beteiligung nur bedingt zu stark sozial selektiveren Politikergebnissen führen kann. Erst Recht ist eine „Tyrannei der Mehrheit“, die bis zur Verletzung von Menschen- und Minderheitsrechten gehen kann, auf kommunaler Ebene in Deutschland sehr unwahrscheinlich. Die in der lokalen Politikforschung gewöhnlich bemängelten niedrigen Handlungsspielräume lassen sich somit für die direkte Demokratie auch positiv wenden, weil die Risiken dadurch begrenzt sind und Kommunen so als Experimentierbaustellen für den demokratischen Verfassungsstaat auf höheren Ebenen dienen können. So ist es beispielsweise nicht möglich, dass in Bürgerentscheiden, wie in der Schweiz, über die Aufnahme einzelner Ausländer abgestimmt wird, was auch in Deutschland derzeit nicht gut für die Betroffenen ausgehen könnte.

Die empirische Erforschung der direktdemokratischen Elemente in bundesdeutschen Kommunen bezog sich bisher, soweit sie über Einzelfallstudien hinausgeht, vorwiegend auf die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und wie diese im Bundesländervergleich durch unterschiedliche Gemeindegrößen und institutionelle Regelungen in der Kommunalverfassung beeinflusst werden (Mittendorf 2008).

In Bayern, aber auch in NRW, findet nach unseren Auswertungen zu Anfang des Forschungsprojekts bis 2011 in jeder 17-ten bzw. 12-ten Kommune jährlich ein Bürgerbegehren statt (vgl. Abb. 2.3), was auch auf die institutionellen Rahmenbedingungen und in NRW auf den ausgeprägteren Parteienwettbewerb zurückgeführt werden kann (Holtkamp et al. 2006). Bayern hat so bekanntlich seit den 1990er Jahren die liberalsten Regelungen zu Bürgerbegehren, auch weil diese selbst durch Volksentscheid eingeführt wurden und so die Bürger ihre bereits skizzierten Präferenzen zur direkten Demokratie Ausdruck verleihen konnten. Mehr direkte Demokratie auf der Landesebene hat so auch zu mehr direkter Demokratie auf lokaler Ebene geführt. Dies muss man nicht zwingend als Erfolgsgeschichte deuten, weil zugleich offensichtlich wird, dass niedrigere Hürden bei Bürgerbegehren kaum zurückzunehmen sind, wenn die Landesregierung nicht ihre Wiederwahl und einen gegen sie gerichteten erfolgreichen Volksentscheid riskieren möchte. Umso sorgfältiger sollte dies bei einer weiteren Liberalisierung der Kommunalverfassungen bedacht werden, weil es danach kaum noch ein Zurück zu restriktiveren Regelungen geben kann. Das diese alten Regeln durchaus sinnvoll sein können, weil erhebliche Output-Probleme auch auf kommunaler Ebene möglich sind, wird insbesondere noch am Beispiel von Standortkonflikten zu zeigen sein.

Abbildung 2.3 Regelungen und Häufigkeiten von Bürgerbegehren im Bundesländervergleich (Stand 2011)

Bundesland	In Kraft seit	BB-Quorum in % der Wähler	BE-Quorum in % der Wähler	Anzahl BB bis 2011	Jährlich in jeder x-ten Gemeinde
BW	1956/1975/2005	5 – 10	2,5	528	119
BY	1995/99	3 – 10	10 - 20	1944	17
BB	1993	10	2,5	101	84
HE	1993/2011	3 – 10	2,5	359	22
MV	1994	2,5 – 10	2,5	86	204
NI	1996	10	2,5	244	78
NW	1994/2000/2011	3 – 10	10 – 20	611	12
RP	1993/2011	10	20	152	311
SL	1997	5 – 15	30	15	52
SN	1994	(5) – 15	2,5	227	43
SA	1994	6 – 15	2,5	135	162
SH	1990	10	20	349	71
TH	1994/2009	6 – 7	10 – 20	122	148

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren; BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; als Werte werden jeweils die aktuell gültigen dargestellt.

Während der Zusammenhang zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und Anwendungshäufigkeit den Schwerpunkt der kommunalwissenschaftlichen Analysen ausmacht, blieb die Rolle der Akteurskonstellationen und insbesondere der Parteien im Bundesländervergleich bisher unterbelichtet. Zumindest liegen für NRW-Kommunen relativ viele Fallstudien und Sekundäranalysen vor, die veranschaulichen, welche Auswirkungen konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen auf die Anwendung von direktdemokratische Vetopositionen haben können. In nordrhein-westfälischen Kommunen werden Bürgerbegehren oftmals von den Minderheitsfraktionen initiiert, „um verlorene Abstimmungen in den Ratsgremien nachträglich in einen politischen Sieg umzuwandeln“ (Paust 2002: 221). Auch wenn die Oppositionsfraktionen in NRW formal selten ein Bürgerbegehren initiieren¹¹, sind häufig Einzelne ihrer Vertreter in Verbindung mit nahestehenden Interessenverbänden die Koordinatoren des Widerstands (Deppe 2002). Die Initiatoren von Bürgerbegehren profitieren vor allem von den lokalpolitischen Erfahrungen der Parteien, auch wenn sie ihre Unabhängigkeit betonen, um die parteiverdrossene Wählerschaft besser von „Bürger zu Bürger“ mobilisieren zu können (Spilker 2012: 64, 66).

Aus diesen Konstellationen ergibt sich häufig eine starke Polarisierung (wenn es tatsächlich zum Bürgerentscheid kommt), die bei knappen Abstimmungsergebnissen oder gerade bei unecht gescheiterten Bürgerentscheiden hinterher eher noch zunimmt. Die Akzeptanz von Entscheidungen steigt unter diesen Konstellationen offenbar nicht an. Nicht zuletzt deshalb werden im Anschluss an gescheiterte Bür-

11 Die Oppositionsfraktionen sind in der Regel nicht offiziell die Initiatoren von Bürgerbegehren, weil in der Öffentlichkeit die Position dominiert, dass Bürgerbegehren in erster Linie von den Bürgern und nicht von den Parteien ausgehen sollten. Aus strategischen Gründen halten sich die Parteien bei der offiziellen Initiierung von Bürgerbegehren somit zurück. Deshalb ist die Beteiligung von Parteien zumeist nur in qualitativen Fallstudien adäquat zu erfassen. Dass man bei einer schriftlichen Befragung von Verwaltungsmitarbeitern (ohne Recherche vor Ort) zu dem Ergebnis kommt, dass Parteien in der Regel nicht als die offiziellen Initiatoren, sondern nur unter der Kategorie der Unterstützer aufgeführt werden (Kost 1999: 112), verwundert vor diesem Hintergrund nur wenig. Daraus aber wie Andreas Kost zu schlussfolgern, dass Oppositionsfraktionen Bürgerbegehren in nordrhein-westfälischen Kommunen nicht als Instrument benutzen (179), ist wenig überzeugend, zumal in vielen Fallstudien genau diese Konstellationen beschrieben werden (am deutlichsten Deppe 2002) und Kost selbst betont, dass sich die Bürgerbegehren in NRW in der Regel gegen die Mehrheitsfraktionen richten (Kost 2002b: 41, 26). So kommt Kost schließlich auch zu der Feststellung in NRW, „dass Ratsfraktionen, die sich in der Minderheit befinden und von der Mehrheit überstimmt werden, das Partizipationsinstrument Bürgerbegehren verwendeten, um schließlich ihre politischen Ziele ‚auf Umwegen‘ durchzusetzen“ (Kost 2004: 45).

gerentscheide in NRW häufig Formen der kooperativen Demokratie (runde Tische, Mediation etc.) initiiert (Trütken 2000: 37).

Zudem zielen Bürgerbegehren in NRW häufig auf den Erhalt des Status-quo ab, so dass kommunalpolitische Innovationen und Großprojekte schwer zu realisieren sind (Kost 2002b: 65; Deppe 2002: 38) und damit die kommunalen Handlungsspielräume weiter eingeengt werden (Holtkamp 2008b). In nordrhein-westfälischen Kommunen sind kaum Fälle dokumentiert, in denen sich Bürgerentscheide gegen ausgabenexpansive Reform- und Investitionsmaßnahmen richteten und damit Konsolidierungseffekte erzielen konnten (vgl. zu diesen Ausnahmefällen Kösters 2005: 138). Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die allgemeine Haushaltslage der NRW-Kommunen kaum noch kommunalpolitische Entscheidungsspielräume für neue ausgabenexpansive Maßnahmen hergibt. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben in der Haushaltssicherung im Gegenteil durchweg Maßnahmen ergriffen, um die Ausgaben zurückzuführen und zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Regelmäßig richteten sich Bürgerbegehren in NRW unter Führung der Oppositionsparteien gegen diese weitreichenden Konsolidierungsmaßnahmen und waren aufgrund der starken Status-quo Orientierung der Bürger erfolgreich (z. B. Schließung von Bädern, Erhebung von Parkgebühren und Privatisierung¹²; Holtkamp 2000). Bereits die Androhung eines Bürgerentscheides bringt bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb die Mehrheitsfraktion nicht selten dazu, auf unpopuläre Konsolidierungsoptionen zu verzichten.

Bei konkordanzdemokratischen Konstellationen, in denen alle Kommunalparlamentarier gemeinsam Konsolidierungsmaßnahmen beschließen (Bogumil / Holtkamp / Junkernheinrich / Wagschal 2014; Holtkamp 2008a), wäre durch diese Einbindung demgegenüber weniger zu erwarten, dass die Einleitung von Bürgerbegehren über die Parteiorganisationen maßgeblich getragen wird oder dass „Mehrheitsfraktionen“ befürchten müssen, dass die „Opposition“ aus dem Protest gegen Konsolidierungsmaßnahmen oder andere Innovationen hinterher bei den Kommunalwahlen Stimmengewinne ziehen könnte. Deshalb sind die Kommunalfraktionen im eher konkordanzdemokratischen Baden-Württemberg auch weniger geneigt, durch Kompromisse mit den Initiatoren in jedem Fall Bürgerbegehren zu vermeiden (nur bei 3 % der eingeleiteten Bürgerbegehren; Holtkamp et al. 2006), weil die anderen großen Parteien durch ihre Einbindung daraus kaum bei der nächsten Kommunalwahl Kapital schlagen können. Demgegenüber wird fast jedes vierte Bürgerbegehren in NRW von der Kommunalvertretung übernommen oder inhaltlich weitgehend aufgegriffen, so dass kein Bürgerentscheid mehr durchgeführt werden muss (Holtkamp 2008b). Aufgrund des stark ausgeprägten Parteien-

12 Allerdings ist die Konsolidierungswirkung von Privatisierungen hoch umstritten.

wettbewerbs in nordrhein-westfälischen Kommunen wirken die Bürgerentscheide „besonders stark als Damoklesschwert“ (Bogumil 2001: 209), anders als in den eher konkordanzdemokratischen Kommunen in Baden-Württemberg.

Dies deutet insgesamt darauf hin, dass die Vorwirkungen und indirekten Effekte in NRW ausgeprägter sind und damit einerseits die Politik responsiver wird, aber andererseits unpopuläre Reformen und Entscheidungen eher vermieden werden, damit die Opposition daraus keinen größeren Nutzen über die direktdemokratischen Vetopositionen ziehen kann.

Das ist nur ein Beispiel der Probleme des Zusammenspiels zwischen direktdemokratischen Institutionen und konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten. Die Mehrheitsfraktionen müssen aber auf das „scharfe“ Damoklesschwert nicht mit Konsensstrategien reagieren, sondern können auch Anreize haben durch „Sabotagestrategien“ einen erfolgreichen Bürgerentscheid der Oppositionsfraktionen zu verhindern. So können die Mehrheitsfraktionen durch unterschiedliche Taktiken versuchen, dass das Abstimmungsquorum nicht erreicht wird und der Bürgerentscheid „unecht“ scheitert. Für dieses Verhalten gibt es gerade in nordrhein-westfälischen Städten viele Beispiele. Zum Teil wird offensiv damit geworben, dass die Unterstützer der Mehrheitsfraktion zu Hause bleiben sollen. So warb beispielsweise die CDU in Neuss bei einem Bürgerentscheid mit folgendem Slogan: „Wer nicht hingeht, ist unser Mann“ (Paust 1999: 89). Dadurch, dass sich die Mehrheitsfraktionen weitgehend den politischen Auseinandersetzungen entziehen, hoffen sie das Interesse am Abstimmungsthema und damit die Abstimmungsbeteiligung auch der potenziellen Befürworter des Begehrens reduzieren zu können.

In Baden-Württemberg wird demgegenüber weniger häufig informell zum Boykott aufgerufen als in Nordrhein-Westfalen, sondern es findet eine umfassende öffentliche Diskussion zwischen Befürwortern und Gegnern statt, wie es zumindest aus den vereinzelt Fallstudien hervorgeht (Rössler 1993: 63; Korb 2003: 66), auch weil die Mehrheitsfraktionen aufgrund der konkordanzdemokratischen Konstellationen weniger „Angst“ vor einem erfolgreichen Bürgerentscheid haben müssen. Dementsprechend werden auch weniger Bürgerbegehren initiiert und diese wenden sich seltener gegen die Mehrheitsfraktionen, sondern eher gegen den in diesen Konstellationen dominierenden Bürgermeister (Drewitz 2012: 439).

In NRW scheitern die meisten Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum (81 % Quorum verfehlt, 19 % Mehrheit verfehlt), obwohl das Zustimmungsquorum in Baden-Württemberg lange Zeit deutlich höher lag. In Baden-Württemberg scheitern Bürgerentscheide hingegen eher daran, dass sie keine Mehrheit bei den Wählern finden (67 % Mehrheit verfehlt, 33 % Quorum verfehlt), was auf einen offenen Abstimmungskampf hindeutet (Holtkamp et al. 2006), während in NRW

tendenziell nur die Oppositionsfractionen in Verbund mit Bürgerinitiativen zu den Bürgerentscheiden mobilisieren.

Die „Sabotagestrategien“ von Mehrheitsfractionen in konkurrenzdemokratischen Konstellationen könnten damit tendenziell eher die Politikerverdrossenheit steigern und die Akzeptanz sowie die Repräsentativität der getroffenen Entscheidungen verringern.

Ob die Policy-Effekte direktdemokratischer Vetopositionen in Bezug auf die Haushaltspolitik in konkordanzdemokratischen Konstellationen überzeugender sind, wurde bisher kaum qualitativ untersucht. Aber immerhin liegen quantitative Analysen zu den eher konkordanzdemokratischen Kommunen in Bayern vor. Im Ergebnis führt danach der Einsatz von Bürgerbegehren eher zu höheren Ausgaben und Steuern (Asatryan et al. 2013a, b). Auch in einer Analyse der Personalausgaben wird dieser Befund bestätigt. Die Autoren führen diese Effekte, die deutlich vom Schweizer Fall abweichen, darauf zurück, dass in Deutschland durch den kooperativen Föderalismus Common-Pool-Fehlanreize für die Wählerschaft entstehen. Durch Mischfinanzierung und Finanzausgleich ist danach erstens der unmittelbare Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und Ausgaben nicht mehr gegeben, was die Nachfrage nach öffentlichen Gütern verzerrt und zu Ausgabensteigerung führen kann. Zweitens dominiert in Deutschland immer noch das Finanztabu im Bereich der Direkten Demokratie und es gibt keine obligatorischen Finanzreferenden, so dass der Wähler deutlich weniger Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben habe. Auch in anderen quantitativen Untersuchungen zeigte sich eher ein ausgabenexpansiver Effekt für bundesdeutsche Kommunen, so dass die Einführung von obligatorischen Finanzreferenden empfohlen wird (Blume et al. 2011: 2136).

2.2.4 Nimby-Konflikte

Auf ein zentrales Problem von direktdemokratischen Vetopositionen, das insbesondere in Kommunen virulent ist, weist Adrian Vatter bei der Untersuchung des Volksentscheids zu Stuttgart 21 hin. Zwar wurde bekanntlich landesweit eine Mehrheit für das Bahnprojekt erzielt, aber die Stuttgarter Stadtbezirke in der Nähe des Bahnhofs, die negative von Baustellenlärm etc. betroffen wären, votierten mehrheitlich gegen das Projekt:

„So bestätigt sich durchweg die These des nutzenmaximierenden Stimmbürgers, der je nach örtlicher Nähe zu Bahnlinien, Autostrassen und Theaterbauten zu seinen Gunsten stimmt“ (Vatter / Heidelberger 2014: 39).

Ganz ähnliches Abstimmungsverhalten wurde beim Stadionbau in München festgestellt (Ahlfeldt / Maenning 2011: 22).

Dieses Phänomen wird als Sankt-Florians-Prinzip bzw. »Nimby«-Prinzip¹³ bezeichnet und deutet darauf hin, dass relativ unabhängig vom Nutzen oder der Bedrohung, die von einer Infrastrukturmaßnahme ausgehen, sich der Protest daran entzündet, dass diese Maßnahme gerade im »Vorgarten« des betroffenen Bürgers liegt und nicht zehn Kilometer entfernt (Holtkamp / Stach 1995). Es geht dabei also nicht nur um den Protest gegen Großprojekte in der Verkehrspolitik und um Kohlekraftwerke, sondern auch gegen Spielplätze, Skaterampen, Asylbewerberheime etc. Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner dieser Maßnahme positiv aus, weil sie ihre persönlichen Kosten im Fall der Realisierung dieser Maßnahmen viel höher gewichten als den Nutzen, der allen Bürgern zufließt. Allerdings wird der Protest gegen die Projekte so natürlich nicht öffentlich gerechtfertigt, weil Bürgerinitiativen ohne Gemeinwohlbezug selten Mehrheiten gegen Infrastrukturvorhaben mobilisieren können (Menzl 2014: 77). Oftmals sind die Grenzen zwischen Nimby-Effekten und Gemeinwohlinteressen fließend. Wenn beispielsweise Bürgerinitiativen, die gegen einzelne Projekte im Rahmen des Energiewandels protestieren, den Schutz ihrer Heimat als Grund für ihren Protest anführen, treten sie hiermit einerseits für ihre Eigeninteressen ein. Andererseits können sie sich auch darauf berufen, im Interesse zukünftiger Generationen, die in der betroffenen Gegend leben werden, zu handeln (Marg et al. 2013: 106f.).

Unabhängig vom Begründungszusammenhang ist eine starke Status-quo Orientierung die Folge, die häufig von Bürgerinitiativen des Bildungsbürgertums durchgesetzt wird, deren Mitglieder auch aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters nicht mehr auf neue Investitionen und Arbeitsplätze angewiesen sind (Hornig / Baumann 2013: 19; vgl. ähnlich Marg et al. 2013: 99f). Problematisch ist dieses Abstimmungsverhalten nach dem Nimby-Prinzip aber weniger auf Landesebene, weil hier nur selten viele Bürger stark von einem Projekt negativ betroffen sind. Lediglich auf Bezirksebene in den Stadtstaaten sind erhebliche Blockaden zu erwarten. So wollen beispielsweise viele Hamburger allgemein die Versorgung mit Wohnraum nachhaltig verbessern, aber in den Bezirken werden konkrete Wohnungsprojekte in Bürgerbegehren in der Regel eher abgelehnt (Iken 2014: 139f.).

Schwierig wird es insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen, weil sich die Bürger dort aufgrund ihrer räumlichen Nähe i. d. R. mehrheitlich gegen Projekte, wie beispielsweise Windparks, wenden.

Mit dem Nimby-Prinzip ist deshalb ein wichtiges kommunalspezifisches Problem der Direktdemokratie benannt, das auch die Energiewende gefährden bzw. ver-

13 Nimby ist die Abkürzung für »not in my backyard«.

langsamen könnte. In Schleswig-Holstein stimmten immerhin in 40 Kommunen die Bürger gegen Windkraftanlagen, wohingegen nur in 19 Kommunen zwischen 2009 und 2012 die Bürger mehrheitlich für die Windkraft votierten (Löhle 2012). Der Anteil der Bürgerbegehren, die sich gegen Windkraftanlagen richten, ist in Deutschland deutlich höher als der Anteil der Begehren pro Windkraft (Mono 2014: 23). Aus diesem Grund wird befürchtet, dass Investoren für Windkraft insbesondere in Bayern und Schleswig-Holstein abgeschreckt werden könnten, weil bisher nur in diesen Bundesländern Abstimmungen über Windkraftanlagen bzw. damit zusammenhängende Entscheidungen rechtlich regelmäßig zulässig waren (Geißler 2013: 114f.). In multivariaten Analysen konnte Johannes Rode in seiner Dissertation zur Diffusion von Erneuerbaren Energien in Deutschland zeigen, dass in Kommunen (und auch in der angrenzenden Region!), in denen erfolgreiche Bürgerentscheide gegen erneuerbare Energiestandorte durchgeführt wurden, später nur wenige dieser Infrastrukturvorhaben realisiert wurden:

„We interpret this as evidence that potential investors in wind power or large biomass plants [...] avoid the municipal district where a referendum took place [...]. Our findings are good news to those who protest against renewable energy plants in their backyard” (Rode 2014: 86).

Auch bei Windkraftanlagen gilt im Übrigen, dass die Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben erst mit zunehmender räumlicher Entfernung steigt (Kommunale Umwelt Aktion 2012: 19), also ebenso hier eindeutige Nimby-Effekte nachzuweisen sind.

Dabei gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass in Energiefragen oftmals Begehren zur Gründung von Stadtwerken und zur Re-Kommunalisierung eingesetzt werden. Stadtwerke sind heute durchaus effizient und geben den Kommunen zusätzliche Steuerungsinstrumente in die Hand, so dass die Umweltpolitik theoretisch effektiver gestaltet werden kann. Zugleich richten sich Bürgerbegehren regelmäßig erfolgreich gegen Privatisierungen (Bogumil / Holtkamp 2002). So erhalten sie die demokratisch legitimierten Handlungsspielräume der Kommunen. In den Abstimmungen in Deutschland wird damit eine klare Präferenz des Medianwählers deutlich, wichtige Infrastrukturbereiche durch die Kommune vorhalten zu lassen, welches durchaus positiv unter dem Aspekt der Effektivität verbucht werden kann.

Insgesamt wurde zwar bisher argumentiert, dass direktdemokratische Elemente in den Kommunen unproblematischer als auf höheren föderalen Ebenen sind (Bogumil / Holtkamp 2013), aber bei der Betrachtung des Nimby-Prinzips wird deutlich, dass von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene auch spezifische Ge-

fahren ausgehen können. So wird geschätzt, dass ca. 40 % aller Bürgerbegehren in Deutschland auf Infrastrukturprojekte abzielen (Sturm / Winkelmann 2014: 27), was nochmal die Bedeutung des Nimby-Effekts unterstreicht. Dies dürfte die Innovationsfähigkeit der gerade in der Kommunalpolitik zentralen Infrastruktur- und Raumordnungspolitik erheblich einschränken. Mit der zunehmenden Verräumlichung von Bundes- und Landespolitik (Knoepfel / Kissling-Näf 1993) könnte dies auch auf diese Ebenen bei der Standortsuche negativ ausstrahlen.

Zwar ist die Innovationsfähigkeit politischer Systeme per se kein wesentlicher Faktor für die demokratische Legitimation, weil die Wirkung und die Richtung von Innovationen offen ist (Kirchgässner 2008: 85; Benz 2000) und sicherlich kann man rückblickend auf die Stadtentwicklungspolitik nicht wenige Fälle von überdimensionierten und ökologisch problematischen Großprojekten finden, bei denen man „dankbar ist, wenn sie scheitern“ (Selle 2013: 256). Aber nimmt die Anzahl von Nimby-Begehren stark zu, ist der Handlungsspielraum der Kommunalpolitik nachhaltig gefährdet. Verhandlungspakete und Kompensationsleistungen, die in den USA bei Bürgerbegehren und auch bei Mediationsverfahren erfolgreich im Sinne der Projektbefürworter angewendet wurden (Gerber / Phillips 2004: 477f.), sind zudem in Deutschland eher unwahrscheinlich, weil pekuniäre Entschädigungen mit bestehenden Normen und Wertvorstellungen in Deutschland konfligieren (Karpe 1999: 204).

Kompensationszahlungen, die bei unteilbaren Gütern nahezu die einzige Möglichkeit sind, zu einer Einigung bei ungleicher Kosten-Nutzenverteilung zu kommen, können bei diesen Konstellationen bei den Anwohnern eher konflikt- eskalierend als Bestechung eingeordnet werden und sind auch nur bedingt mit der rechtstaatlichen deutschen Verwaltungskultur vereinbar (Frey et al. 1996: 1306f.).

Deshalb wurden auch bei Mediationsverfahren oder Schlichtungsverfahren, wie bei Stuttgart 21, nur sehr selten ein Konsens in Deutschland gefunden, während diese in den USA überwiegend durch Ausgleichszahlungen bei Standortkonflikten erfolgreich waren (Holtkamp / Stach 1995; Bogumil / Holtkamp 2013).

„Bei der Moralisierung von ‚Koppelgeschäften‘ sind allerdings deutliche kulturelle Unterschiede zu beobachten. Deutsche Bürger sind in dieser Hinsicht pingeliger als Amerikaner“ (Neidhart 2013: 426). Auch deshalb kommen Mediationsverfahren in Deutschland „nur relativ selten zur Einigung“ (434) bzw. es gelingt zumindest nicht, alle relevanten Bürgerinitiativen einzubinden, so dass nach der Mediationsphase fast immer mit Klagen der Anwohner vor dem Verwaltungsgericht zu rechnen ist. Auch im Zuge der Energiewende werden die massiven Konflikte beim Netzausbau und bei größeren Infrastrukturvorhaben für erneuerbare Energien wahrscheinlich nicht durch Formen der kooperativen Demokratie friedlich beigelegt.

„Konkret sind beim Ausbau der Stromnetze die Anwohner an den Trassen belastet, der Nutzen einer größeren Versorgungssicherheit kommt jedoch einer weit entfernten und nicht personifizierten Menge von Unternehmen und Menschen zu gute. Man kann hier von einem Konflikt zwischen lokalen und globalen oder überregionalen Interessen sprechen. In solchen Fällen ist kein von einem neutralen Dritten moderierter Dialog oder gar eine Mediation möglich“ (Kubicek 2013: 65).

Evaluationen von runden Tischen zur Realisierung von Infrastrukturvorhaben für erneuerbare Energien kommen so auch zu eher ernüchternden Bewertungen:

„Eine Konfliktlösung ist nicht in Sicht. Die Polarisierung hat sich nicht geändert... In Bezug auf den Verlauf des Runden Tisches sind die Projektgegner im Nachgang nicht oder überhaupt nicht zufrieden (90 Prozent)“ (Ziekow et al. 2012: 7).

Von einer Akzeptanzsteigerung durch Formen der kooperativen Demokratie kann also auch bei erneuerbaren Energien kaum die Rede sein. Deshalb ist die kooperative Demokratie in Deutschland auch der direkten Demokratie bei Standortkonflikten nicht überlegen (vgl. anders ohne empirische Belege Holzinger 2013: 41), sondern beide Demokratieformen erweisen sich hier eher als ineffektiv. Solange Politik und Verwaltung Standorte für Infrastrukturvorhaben realisieren wollen, wird dies sicherlich nur schwer mit umfassender Partizipation der Anwohner zu bewerkstelligen sein (Möllers 2013: 282).

Insgesamt stehen sich in Deutschland die Streitparteien bei Standortkonflikten also sehr unversöhnlich gegenüber, wobei die Gegner mit direktdemokratischen Vetopositionen ein erhebliches Drohpotential erhalten, sofern diese im konkreten Fall rechtlich zulässig sind. Die Blockaden sind damit bei Standortkonflikten auf lokaler Ebene in Deutschland nahezu vorprogrammiert, insbesondere wenn die Bebauungsplanung aus dem Negativkatalog für Bürgerbegehren der Kommunalverfassungen herausgenommen werden, wie zuletzt in NRW und Baden-Württemberg, die damit u. a. dem bayerischen Beispiel folgten.

Der Nimby-Effekt kann zudem im begrenzten Maße (trotz der skizzierten engen kommunalen Handlungsspielräumen) zu ungleichen sozialräumlichen Verteilungen und diskriminierenden Effekten gegenüber wenig integrierten Minderheiten führen. So ist zu erwarten, dass Asylbewerberheime allein durch die Androhung von direktdemokratischen Vetopositionen weniger in privilegierten Wohnvierteln gebaut werden, während sie eher in benachteiligten Quartieren angesiedelt werden, weil sich hier der mögliche Widerstand und die Abstimmungsbeteiligung in Grenzen halten (Menzl 2014: 69). So kann beispielsweise für München mit bisher knapp 60 Begehren konstatiert werden, dass keine dieser Initiativen vorrangig

aus einem unterprivilegierten Stadtteil kam, während in gut bürgerlichen Stadtteilen viele Nimby-Begehren angestoßen wurden, um nahezu jeden Wandel zu verhindern (Eckardt 2012). Direkte Demokratie kann unter diesen Bedingungen weniger zur Integration als vielmehr zu sozialer Segregation beitragen, insbesondere wenn man die Vorwirkungen auf die Politik berücksichtigt. Damit können Plebiszite den „innerstädtischen Ausgleich unterschiedlicher Interessen“ (Holtmann 1999: 210) erheblich erschweren.

Bürgerbegehren gegen den Bau von Moscheen sind ein weiteres Beispiel für mögliche Diskriminierungseffekte. Anders als in der Schweiz wenden sich in Deutschland nicht nur Bürgerbegehren von rechten Parteien gegen den Bau von Moscheen, sondern diese werden auch von Bürgerinitiativen initiiert, die häufig lediglich die vermeintlichen Lasten solcher Infrastrukturprojekte in unmittelbarer Nachbarschaft vermeiden wollen. Allerdings sind solche Bürgerbegehren in Deutschland noch wenig verbreitet, weil das Bauplanungsrecht lange Zeit fester Bestandteil der Negativkataloge in den Gemeindeordnungen fast aller Bundesländer war. So ist bisher lediglich der Fall einer hessischen Kommune dokumentiert, in der es tatsächlich zu einer Abstimmung über den Verkauf eines städtischen Grundstücks für den Bau einer Moschee kam (Christmann 2011: 202). In den meisten Fällen wurden die Begehren von den Kommunalparlamenten für unzulässig erklärt. Alle Begehren richteten sich gegen die Moscheen und „nie zur Ermöglichung eines solchen Baus“ (211). Das Nimby-Prinzip verstärkt damit insgesamt nochmal die Status-quo Orientierung, zumal zu erwarten ist, dass bei dem Rückbau der öffentlichen Infrastruktur aufgrund des demographischen Wandels und der Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung ebenfalls in vielen Fällen mit Widerständen zu rechnen ist. Die Schließung von Schulen und Freibädern in Stadtteilen wird ebenso durch Bürgerbegehren erschwert, weil hier die Nutzenbilanz aus Sicht der Bürger für diese bestehenden öffentlichen Güter eher positiv ist (Holtkamp 2010). Aufgrund dieser Standortkonflikte und der direktdemokratischen Vetopositionen haben kommunale Praktiker häufiger den Eindruck, dass sie in der Stadtentwicklungspolitik teilweise „weder vor noch zurück“ kommen, eine gesamtstädtische Planung „aus einem Guss“ kaum realisierbar ist und insgesamt eine „Verhinderungsdemokratie“ (Henneke 2012: 1078) drohe.

Ob diese Einschränkungen durch Bürgerbegehren tatsächlich so weitgehend sind, werden wir insbesondere in den Fallstudien untersuchen können, für die nur Mittelstädte mit der höchsten Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren ausgewählt wurden.

2.3 Hypothesen und Methodik

Aus der skizzierten theoretischen Rahmung und dem empirischen Forschungsstand lassen sich folgenden Hypothesen für den quantitativen und qualitativen Vergleich formulieren:

1. Es ist zu erwarten, dass in den konkurrenzdemokratischen Kommunen häufiger Bürgerbegehren (durch eine deutlich aktivere Opposition) eingeleitet werden als in den konkordanzdemokratischen Kommunen.
2. Kommunalverfassungen, die niedrigere Hürden für Bürgerbegehren vorsehen, führen zur häufigeren Anwendung von Bürgerbegehren.
3. In konkurrenzdemokratischen Kommunen wird der Bürgerentscheid häufiger dadurch vermieden, dass sich die Mehrheitsfraktionen auf einen Konsens mit den Initiatoren einlassen bzw. auf konfliktreiche Entscheidungen verzichten, um der Opposition keine Möglichkeiten zu geben, sich für die kommenden Kommunalwahlen zu profilieren (Konsensstrategie). In konkordanzdemokratischen Kommunen enden die Bürgerbegehren weniger oft in einem Konsens mit den Initiatoren bzw. mit der Übernahme des Begehrens durch Ratsbeschluss, weil aus erfolgreichen Bürgerentscheiden kaum eine der größeren Parteien elektorale Vorteile ziehen kann.
4. In konkurrenzdemokratischen Kommunen mobilisiert so gut wie ausschließlich die Opposition zum Bürgerentscheid, während die Mehrheitsfraktionen durch Dethematisierung auf ein unechtes Scheitern des Bürgerentscheids durch Verfehlen des Zustimmungsquorums setzen (Sabotagestrategie). Folglich ist in konkurrenzdemokratischen Kommunen mit einer insgesamt niedrigeren Abstimmungsbeteiligung und mit prozentual weniger Nein-Stimmen zu rechnen, weil weniger Wähler der Mehrheitsfraktion an den Abstimmungen teilnehmen. Insgesamt scheitern dadurch die Bürgerentscheide in diesen Kommunen eher daran, dass das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird als durch fehlende Mehrheiten. Eine weitere Sabotagestrategie könnte sein, dass in konkurrenzdemokratischen Konstellationen die Einordnung als unzulässiges Bürgerbegehren häufiger vorkommt als in konkordanzdemokratischen Kommunen, weil auch so die Mehrheitsfraktionen erfolgreiche Bürgerentscheide bei konkurrenzdemokratischen Mustern verhindern kann. Zudem dürften unter Kommunalverfassungen mit niedrigeren Hürden bei Bürgerbegehren, wie z. B. in Bayern, die Anzahl der für unzulässig erklärten Bürgerbegehren deutlich niedriger sein.
5. Die Erfolgsquote von Bürgerentscheiden ist unter Kommunalverfassungen mit niedrigeren Hürden für die direkte Demokratie höher.

6. Die direkte Erfolgsquote von Bürgerentscheiden ist in konkurrenzdemokratischen Kommunen niedriger, weil es den Mehrheitsfraktionen durch Konsens- und Sabotagestrategien gelingt, den unmittelbaren Erfolg von Bürgerentscheiden häufiger zu verhindern.
7. Dennoch ist damit zu rechnen, dass in konkurrenzdemokratischen Kommunen der Einfluss von Bürgerbegehren auf den Policy-Output durch indirekte und halbdirekte Wirkungen größer ist. Die höhere Anzahl von Bürgerbegehren und die deutlich höhere Übernahme von Begehren sprechen für diese stärkeren Wirkungen in den konkurrenzdemokratischen Kommunen.
8. In kommunalen Konkurrenzdemokratien gehen direktdemokratische Vetopositionen insbesondere zu Lasten des Handlungsspielraums der Mehrheitsfraktion. In konkordanzdemokratischen Kommunen dürfte demgegenüber stärker der Handlungsspielraum des dort oftmals dominierenden Bürgermeisters eingeschränkt werden.
9. Negative Auswirkungen direktdemokratischer Vetopositionen auf den Policy-Output bzw. auf die Innovationsfähigkeit der Kommunalpolitik sind insbesondere durch die Status-quo Orientierung der Wählerschaft zu erwarten. Insbesondere in der räumlichen Planung und bei Standortkonflikten kann dies zu Politikblockaden führen bzw. zur Verlagerung von Standorten in sozial benachteiligte Stadtteile. Im Bereich der Haushaltspolitik ist durch die Status-quo Orientierung bei Kommunen mit guten finanziellen Vorzeichen eher mit Spar-effekten durch die Verhinderung von Prestigeprojekten zu rechnen, während in der Phase der Haushaltskonsolidierung der Abbau von Einrichtungen und Angeboten erschwert wird.
10. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die direktdemokratischen Vetopositionen so stark auf die repräsentative Demokratie zurückwirken, dass kommunale Konkurrenzdemokratien zu Konkordanzdemokratien transformiert werden, so dass auch nicht erwartet werden kann, dass sich die Output-Probleme des Zusammenspiels von Direktdemokratie und repräsentativer Demokratie durch häufige Anwendung der Vetoposition von selbst lösen.

Die qualitative Untersuchung beleuchtet nun die Frage, wie sich die unterschiedliche Strukturierung der repräsentativen Demokratie im Vergleich der Kommunalpolitik von vier Bundesländern auf die Prozesse und Ergebnisse von direktdemokratischen Institutionen (unter Berücksichtigung der Varianz der kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben zu Bürgerbegehren) auswirkt und wie dies im Hinblick auf die Output-Legitimität zu bewerten ist: Als Bundesländer mit erwarteten konkurrenzdemokratischen Strukturen wurden Nordrhein-Westfalen und Hessen ausgewählt (anknüpfend an Bogumil 2001 und Kersting 2004),

wobei in Hessen in der Untersuchungsperiode deutlich restriktivere Bedingungen für Bürgerbegehren in der Kommunalverfassung zu konstatieren sind als in NRW. Als Bundesländer mit eher konkordanzdemokratischer Kommunalpolitik wurden Bayern und Baden-Württemberg selektiert, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen für Bürgerbegehren in Bayern bis 2015 deutlich „liberaler“ waren als jene in Baden-Württemberg.

Abbildung 2.4 Zu untersuchende Bundesländer

Repräsentative Demokratie	Eher konkordanz-demokratisch	Eher konkurrenz-demokratisch
Direkte Demokratie		
Höhere rechtliche Hürden für Bürgerbegehren- und -entscheide	Kommunen in Baden-Württemberg	Kommunen in Hessen
Niedrigere rechtliche Hürden für Bürgerbegehren- und -entscheide	Kommunen in Bayern	Kommunen in NRW

Auswahlkriterien der Untersuchungsstädte in den vier Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen war die in der Datenbank Bürgerbegehren ausgewiesene Anwendungshäufigkeit von direktdemokratischen Verfahren. Die acht ausgewählten Städte stellen in ihrer Größenklasse jeweils „Spitzenreiter“ mit Blick auf die Anzahl direktdemokratischer Verfahren dar. Bewusst wurde auf die Auswahl von Großstädten verzichtet, weil hier i. d. R. konkurrenzdemokratische Strukturen vorherrschen (Holtkamp 2008a), so dass sich die Auswirkungen der Varianz repräsentativer Demokratieformen anhand von Großstädten auf direktdemokratische Vetopositionen nicht untersuchen lassen.

Abbildung 2.5 Auswahl der Untersuchungsstädte

	20.000 bis 50.000 Einwohner	50.000 bis 100.000 Einwohner
Baden-Württemberg	Wertheim	Konstanz
Bayern	Garmisch-Partenkirchen	Passau
Hessen	Bad Nauheim	Gießen
Nordrhein Westfalen	Monheim am Rhein	Gütersloh

Für die quantitative Analyse wurde ebenfalls die Datenbank Bürgerbegehren herangezogen. In der Datenbank werden jeweils alle Fälle von Bürgerbegehren sowie ratsinitiierten Bürgerentscheiden (Ratsreferenden) ab dem Zeitpunkt der Geltung der jeweiligen Regelungen in den Gemeindeordnungen erfasst. Codiert werden unter anderem die Ergebnisse des Verfahrens, das Jahr der Einleitung, ob es zum

Bürgerentscheid kommt, die Abstimmungsbeteiligung sowie der Anteil der Stimmen im Sinne der jeweiligen Abstimmungsvorlage.

Als Quellen stehen für die Codierung verschiedene Informationsgrundlagen zur Verfügung. Zum einen wurden in unregelmäßigen Abständen Innenministerien, Regierungsbezirke, Landtagsfraktionen sowie kommunale Spitzenverbände nach den jeweils vorliegenden Daten befragt. In der Hauptsache werden jedoch regionale Zeitungen ausgewertet. Zur Reliabilitätsabschätzung der so erhobenen Daten wurde zuletzt in zweijährigem Turnus ein Fragebogen an die Städte, Gemeinden und Landkreise versandt.

Bei den hier verwendeten Daten handelt es sich um den konsolidierten Datensatz des Jahres 2011. Dieser Datensatz bietet sich an, da der Anteil noch offener Verfahrensprozesse auf ein Minimum reduziert werden konnte.

Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland

Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und

Direktdemokratie

Holtkamp, L. (Hrsg.)

2016, X, 251 S. 26 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13366-5