



universität
wien

DISSERTATION

Titel der wissenschaftlichen Arbeit

„Modelle der direkten Demokratie“

Vergleichende Untersuchung der politischen Systeme von 15 EU-Staaten und 183 Volksabstimmungen, die dort im Zeitraum von 1990 bis 2012 stattgefunden haben

Verfasser

Mag. Stefan Vospernik

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2014

**Studienkennzahl laut Studienblatt:
Dissertationengebiet laut Studienblatt:
Betreuer:**

**A 092 300
Politikwissenschaft
Univ.Prof. Dr. Peter Gerlich**

Danke...

... für die Gewährung einer Bildungskarenz zur Anfertigung der Arbeit
(meinem Arbeitgeber, der APA)

... dafür, über meine Jahre alte Diplomarbeit auf mich gestoßen und mir zum
richtigen Zeitpunkt einen wissenschaftlichen Anstoß gegeben zu haben
(Dr. Peter Neumann, Leiter DISUD Dresden)

... für Ihren wertvollen wissenschaftlichen Rat und Ihre Unterstützung
(meinen Betreuern Prof. Peter Gerlich und Prof. Karl Ucakar)

... für Ihren hartnäckigen Glauben, wider mein besseres Wissen,
an das Gelingen dieser Arbeit
(meinen Freunden und Verwandten)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Demokratietheorie und das Volk	6
2.1 Bürgerbeteiligung als Blackbox.....	6
2.2 Demokratie - Mittel oder Zweck?.....	8
2.2.1 Idealistische Demokratietheorie.....	9
2.2.1.1 Partizipationstheorie.....	12
2.2.1.2 Referendumsdemokratie.....	15
2.2.2 Elitistische Demokratietheorie.....	18
2.2.3 Die Wahrheit liegt in der Mitte.....	21
3. Fragmente einer Theorie direkter Demokratie.....	24
3.1 Was ist direkte Demokratie eigentlich?.....	25
3.2 Repräsentative und direkte Demokratie.....	27
3.3 Direkte Demokratie in der Verfassungslehre.....	28
3.3.1 Kelsen und Schmitt: Direkte Demokratie als Konfliktlöser.....	28
3.3.2 „Halbdirekte Demokratie“ bei Loewenstein.....	30
3.4 Vergleichende Direktdemokratieforschung.....	33
3.4.1 Gordon Smiths Referendumstypologie.....	34
3.4.2 Deskriptive Studien zum Rechtsinstitut Referendum.....	35
3.4.3 Deskriptive Länderstudien.....	37
3.4.4 Funktional orientierte empirisch-analytische Ländervergleiche.....	40
3.4.5 Einzelstudien zu Prozessen, Akteuren und Politikergebnissen	48
3.5 Zwischenbilanz.....	59
4. Eine umfassende Demokratietheorie.....	62
4.1 Lijpharts Demokratietypologie.....	64
4.1.1 Kritik, Differenzierungen und Anpassungen	70
4.1.2 Lijpharts Stiefkind direkte Demokratie.....	75
4.2 Die Suche nach „Patterns of Direct Democracy“	77
4.3 Ein binäres Modell direkter Demokratie.....	87
4.3.1 Machtkreisläufe in modernen Demokratien.....	88
4.3.2 Doppelstruktur direktdemokratischer Instrumente.....	92
4.4 Funktionale Analyse direkter Demokratie.....	94
4.4.1 Begriffsdefinitionen.....	94
4.4.2 Unvermittelt und vermittelt.....	99
4.4.3 Gouvernamental, oppositionell und obligatorisch.....	100
4.4.4 Wirkungsmacht direktdemokratischer Prozesse.....	104
4.4.5 Vier Typen direktdemokratischer Prozesse	105
4.4.5.1 Exkurs: „Gas“ oder „Bremse“?.....	109
4.4.5 Effektivität direkter Demokratie.....	110
4.4.6 Mehrheits- oder konsensdemokratisch?.....	111
4.4.7 Häufigkeit direktdemokratischer Prozesse.....	114
4.5 Die Vermessung der direkten Demokratie.....	115
4.5.1 Bewertung der Instrumente direkter Demokratie.....	118
4.5.2 Die Praxis: Effektivität, Häufigkeit und Wirkmächtigkeit.....	122
4.5.3 Berechnung des Direktdemokratie-Index.....	126
5. Empirische Analyse.....	127
5.1 Einleitung – Von Idealtypen zu Realtypen.....	127
5.2 Bildung von Hypothesen.....	127
5.3 Festlegung des Untersuchungsdesigns.....	132
5.3.1 Überblick: Direkte Demokratie in Europa.....	132

5.3.1.2 Praxis direkter Demokratie in Europa.....	135
5.3.2 Auswahl des Untersuchungssamples.....	140
5.4 Länderstudien.....	142
5.4.1 Italien.....	142
5.4.1.1 Das politische System Italiens.....	142
5.4.1.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	149
5.4.1.3 Praxis direkter Demokratie.....	153
5.4.1.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie.....	173
5.4.1.5 Interaktion mit dem repräsentativ-demokratischen System.....	181
5.4.1.6 Zusammenfassung und Ausblick.....	184
5.4.2 Irland.....	187
5.4.2.1 Das politische System Irlands.....	187
5.4.2.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	197
5.4.2.3 Praxis direkter Demokratie.....	201
5.4.2.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	221
5.4.2.5 Interaktion mit dem Systemkontext.....	226
5.4.2.6 Zusammenfassung.....	230
5.4.3 Dänemark.....	233
5.4.3.1 Das politische System Dänemarks.....	233
5.4.3.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	239
5.4.3.3 Praxis direkter Demokratie	242
5.4.3.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie.....	257
5.4.3.5 Interaktion mit dem Systemkontext.....	260
5.4.3.6 Zusammenfassung.....	262
5.4.4 Frankreich.....	265
5.4.4.1 Das politische System Frankreichs.....	265
5.4.4.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	273
5.4.4.3 Praxis direkter Demokratie.....	278
5.4.4.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie.....	288
5.4.4.5 Zusammenfassung.....	289
5.4.5 Portugal.....	292
5.4.5.1 Das politische System Portugals.....	292
5.4.5.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	299
5.4.5.3 Praxis direkter Demokratie.....	304
5.4.5.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	311
5.4.5.5 Zusammenfassung.....	314
5.4.6 Schweden.....	316
5.4.6.1 Das politische System Schwedens.....	316
5.4.6.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	320
5.4.6.3 Praxis direkter Demokratie.....	323
5.4.6.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Prozesse.....	330
5.4.6.5 Zusammenfassung.....	331
5.4.7 Malta.....	333
5.4.7.1 Das politische System Maltas.....	333
5.4.2.2 Direkte Demokratie in der Theorie.....	340
5.4.7.3 Praxis direkter Demokratie.....	344
5.4.7.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	354
5.4.7.5 Zusammenfassung.....	356
5.4.8 Slowenien.....	359

5.4.8.1	Das politische System Sloweniens.....	359
5.4.8.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	365
5.4.8.3	Praxis direkter Demokratie.....	369
5.4.8.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	381
5.4.8.5	Interaktion mit dem Systemkontext.....	387
5.4.8.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	391
5.4.9	Litauen.....	393
5.4.9.1	Das politische System Litauens.....	393
5.4.9.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	403
5.4.9.3	Praxis direkter Demokratie.....	409
5.4.9.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	424
5.4.9.5	Interaktion mit dem Systemkontext.....	431
5.4.9.6	Zusammenfassung.....	436
5.4.10	Slowakei.....	439
5.4.10.1	Das politische System der Slowakei.....	439
5.4.10.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	448
5.4.10.3	Praxis direkter Demokratie.....	453
5.4.10.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	464
5.4.10.5	Interaktion mit dem Systemkontext.....	469
5.4.10.6	Zusammenfassung.....	472
5.4.11	Lettland.....	475
5.4.11.1	Das politische System Lettlands.....	475
5.4.11.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	486
5.4.11.3	Praxis direkter Demokratie.....	492
5.4.11.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	507
5.4.11.5	Interaktion mit dem Systemkontext.....	513
5.4.11.6	Zusammenfassung.....	517
5.4.12	Ungarn.....	520
5.4.12.1	Das politische System Ungarns.....	520
5.4.12.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	528
5.4.12.3	Praxis direkter Demokratie.....	533
5.4.12.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	540
5.4.12.5	Interaktion mit dem Systemkontext.....	545
5.4.12.6	Zusammenfassung.....	547
5.4.13	Polen.....	548
5.4.13.1	Das politische System Polens.....	548
5.4.13.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	557
5.4.13.3	Praxis direkter Demokratie.....	560
5.4.13.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	568
5.4.13.5	Zusammenfassung.....	572
5.4.14	Rumänien.....	574
5.4.14.1	Das politische System Rumäniens.....	574
5.4.14.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	584
5.4.14.3	Praxis direkter Demokratie.....	586
5.4.14.4	Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	595
5.4.14.5	Zusammenfassung.....	601
5.4.15	Estland.....	603
5.4.15.1	Das politische System Estlands.....	603
5.4.15.2	Direkte Demokratie in der Theorie.....	611

5.4.15.3 Praxis direkter Demokratie.....	615
5.4.15.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis.....	624
5.4.15.5 Zusammenfassung.....	627
5.5 Modelle der direkten Demokratie.....	629
5.5.1 Mehrheits- und Konsensdemokratien im neuen Europa.....	629
5.5.1.1 Die neuen Patterns of Democracy.....	631
5.5.2 Eine Landkarte der direkten Demokratie	633
5.5.3 Direkte Demokratie und Lijpharts Demokratietyologie.....	635
5.5.4. Überprüfung der Hypothesen.....	638
5.5.5. Zusammenfassende Darstellung aller Referenden.....	651
5.5.6 Kategorisierung der untersuchten Staaten.....	654
5.5.5.1 Extremtyp I: Mehrheitsdemokratien mit gouvernementaler DD.	656
5.5.5.2 Extremtyp II: Konsensdemokratien mit oppositioneller DD.....	658
5.5.5.3 Mischtyp III: Mehrheitsdemokratien mit oppositioneller DD.....	659
5.5.5.4 Mischtyp IV: Konsensdemokratien mit gouvernementaler DD....	661
6. Zusammenfassung.....	664
7. Literaturverzeichnis.....	668

I. Einleitung

„Direkt-demokratische Formen und Institute sind, ihres ideologischen Beiwerks entkleidet, faktisch nichts anderes als eine spezifische Form der Willensbildung, Konfliktregulierung und Entscheidungsfindung.“¹

Die direkte Demokratie übt seit jeher eine eigentümliche Faszination auf viele Theoretiker und Praktiker der Politik aus. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Für ein sich in erster Linie als Demokratiewissenschaft verstehendes Fach ist die Beschäftigung mit der unmittelbaren Beteiligung des *demos* am politischen Prozess so etwas wie die Königsdisziplin. Wohl auch wegen seines ideologischen Reizes sind viele Politikwissenschaftler dem Konzept der direkten Demokratie verfallen, obwohl es nur in den allerseltensten Fällen die in es gesetzten Erwartungen an Partizipation und Inklusion erfüllen konnte.

Die Literatur zum Thema direkte Demokratie ist entsprechend umfangreich, doch dominieren immer noch ideengeschichtliche Ansätze, Abhandlungen „über das Schöne und Gute“ und Länderstudien zur Praxis von Volksabstimmungen und Volksbegehren.

Mit meiner Arbeit möchte ich in keine dieser Fallen tappen. Vielmehr will ich einen Beitrag leisten, das Phänomen direkte Demokratie, dem immer noch so viel Mystisches und Gefahrenvolles anhaftet, auf den Boden der allgemeinen empirisch-analytischen Demokratietheorie zu holen.

Hier begegnet man der direkten Demokratie nämlich immer noch weitgehend ratlos. Der bisherige Forschungsstand ist unbefriedigend und lässt sich in folgendem Satz zusammenfassen: Die Wirkungen und Funktionen direkter Demokratie sind je nach Systemkontext und Konfiguration der zur Anwendung kommenden direkt-demokratischen Instrumente äußerst verschieden und teilweise widersprüchlich. Auf gut deutsch: Wir wissen kaum oder nichts über Wirkungen dieses immer wichtiger werdenden „Hechtes“² in unseren politischen Karpfenteichen. Was wir wissen, können wir kaum über den jeweiligen Systemkontext hinaus verallgemeinern. Und das, obwohl Volksinitiativen und Volksabstimmungen schon und gerade in der Antike in Theorie und Praxis zum Grundbestand demokratischer Systeme ge-

1 Luthardt (1988), S. 58

2 Pelinka (2001), S. 13

hörten.

Die längste Zeit befand sich die direktdemokratische Forschung auf einem konzeptionellen Holzweg. So wurde erstens angenommen, dass direkte Demokratie ein Fremdkörper in repräsentativ-demokratischen Systemen sei und wurde folglich als Antithese zu diesen definiert. Zweitens hielt man – so lang es nur ging – daran fest, direkte Demokratie als in sich stimmiges Phänomen zu betrachten, und ließ dabei die beträchtlichen Funktionsunterschiede zwischen den einzelnen Instrumenten direkter Demokratie in Theorie und Praxis außer acht.

Nachdem der Versuch gescheitert war, Äpfel und Birnen unter einen Hut zu bringen und die Empirie ständig neue Beispiele für eine friktionsfreie Koexistenz und gar Symbiose direkt-demokratischer Entscheidungsstrukturen und repräsentativ-demokratischer Systemkontexte lieferte, ja sogar schon von einem „dualen Demokratiemodell“³ die Rede war, schlug das Pendel in die andere Richtung aus. Es folgte eine Reihe von Fallstudien zur Theorie und Praxis direkter Demokratie in einzelnen Staaten, die aber zumeist jegliche Verallgemeinerungsfähigkeit vermissen ließen. Dies gilt auch für an sich vergleichend konzipierte Studien wie jene von Wolfgang Luthardt (1994), deren Aussagekraft gering bleibt. Zwar wird innerhalb der einzelnen Ländersysteme die Funktionsweise direkt-demokratischer Instrumente und ihr Zusammenspiel mit den anderen Institutionen des politischen Systems verdeutlicht, ein systemübergreifender Vergleich findet aber nicht statt. Die Wirkungsweisen direkter Demokratie seien historisch gewachsen und zu verschiedenen, als dass man sie über einen Kamm scheren könnte, heißt es zur Erklärung.⁴

Erst in jüngerer Vergangenheit gab es erste ernst zu nehmende Versuche⁵, diese klaffende Lücke in der vergleichenden Demokratieforschung zu schließen. Ausgehend von der vorherrschenden Auffassung, dass direkte Demokratie kein eigener Demokratietypus ist, sondern in ihren verschiedenen institutionellen Ausprägungen einen Systembaustein darstellt, wird ihre Integration in die allgemeine Demokratietheorie versucht.

3 Grotz (2009), S. 291

4 vgl. Luthardt (1984), S. 15f.: „Es lassen sich (.) erhebliche politische und institutionelle Prägungen dieser (direkt-demokratischer, Anm.) Politikmuster aufzeigen, die allerdings nur aus dem jeweiligen Systemkontext heraus verstanden werden können.“

5 Vatter (2000), Jung (1996), Jung (2001)

Mit der vorliegenden Arbeit möchte ich einen weiteren theoretischen Beitrag zu dieser Integration leisten und sie auch empirisch fundieren. Eingangs werde ich meinen Standpunkt in der allgemeinen Demokratietheorie klar machen (Kapitel 2). Dieser ist weder elitistisch noch partizipatorisch, sondern realistisch, wobei ich die Ausführungen von Niklas Luhmann über die grundlegende Dichotomie „Regierung/Opposition“ sowie die Forschungsarbeit von Arend Lijphart zu den verschiedenen Demokratietypen als richtungsweisend erachte.

Die Demokratietypologie Lijpharts, der zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien unterscheidet, soll auch den theoretischen Rahmen bilden, in den ich meine Forschungsarbeit einzubetten gedenke. Konkret soll nach Gesetzmäßigkeiten in der Interaktion zwischen direktdemokratischen Verfahren und dem jeweiligen Systemkontext, beschrieben anhand der Lijphartschen Variablen, gesucht werden.

Zunächst wird die bisherige Entwicklung der Direktdemokratieforschung referiert (Kapitel 3), ehe in einem mehrstufigen iterativen Prozess eine „umfassende Demokratietheorie“ (Kapitel 4) entworfen wird.

Der erste Schritt ist eine nähere Vorstellung der Lijphartschen Demokratietypologie. Ausgehend von den Kritikpunkten an ihr werden einige Anpassungen am Kategorienschema vorgenommen. Der bedeutendste Makel der Lijphartschen Typologie ist freilich, dass sie den Aspekt direkter Demokratie weitgehend ausblendet. Lijphart ist es nämlich nicht gelungen, direktdemokratische Prozesse im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie zu verorten.

Im Rahmen dieser Arbeit soll dies gelingen, indem direktdemokratische Prozesse bipolar kodiert werden. Demnach können Volksabstimmungen und Volksbegehren gouvernementale oder oppositionelle Wirkungen entfalten. Diese Dichotomie fußt auf einer Analyse des Machtkreislaufs in modernen Demokratien. Gouvernemental wirkt direkte Demokratie, wenn sie den idealtypischen Machtkreislauf (Volk – Parlament – Regierung) konterkariert. Oppositionell wirkt sie, wenn sie den – in der Praxis vorherrschenden – „gegenläufigen“ Machtkreislauf (Regierung – Parlament – Volk) umkehrt und punktuell in die idealtypische Richtung zurückbringt. Davon ausgehend werden vier Typen direktdemokratischer Prozesse konstruiert, die das repräsentativdemokratische Gefüge unterschiedlich stark tangieren.

Der entscheidende Schritt hin zu einer empirischen Untersuchung von Theorie und Praxis direkter Demokratie ist die „Vermessung“ der einzelnen Verfahren. So werden direktdemokratische Verfahren auf einer Skala von +1 (gouvernemental) bis -1 (oppositionell) verortet, und es werden darüber hinaus Kriterien für die Bewertung ihrer (In-)Effektivität und Wirkmächtigkeit aufgestellt. Auf diese Weise können im Rahmen der Untersuchung entsprechende Indexwerte für die direktdemokratischen Verfahren berechnet werden.

Im empirischen Teil (Kapitel 5) werden zunächst 21 Hypothesen zur Interaktion von direkter Demokratie und Systemkontext bzw. einzelnen Systemmerkmalen aufgestellt. Danach wird aufgrund einer Analyse der Praxis direkter Demokratie in den EU-Staaten das Untersuchungssample definiert. Es werden alle Staaten berücksichtigt, in denen zwischen 1990 und 2012 mindestens zwei Volksabstimmungen stattgefunden haben. Insgesamt handelt es sich um 183 direktdemokratische Prozesse in den Staaten Italien, Irland, Dänemark, Frankreich, Portugal, Schweden, Malta („alte EU-Staaten“) sowie Slowenien, Litauen, Slowakei, Lettland, Ungarn, Polen, Rumänien und Estland („neue EU-Staaten“).

Alle Länder werden nach dem gleichen Schema analysiert. Zunächst wird das jeweilige politische System charakterisiert, basierend auf einer Neuberechnung der Lijphartschen Systemmerkmale. Danach werden das Instrumentarium der direkten Demokratie vorgestellt, nach Möglichkeit mit Angaben zur historischen Entstehung. Nach der Berechnung des Basiswertes direkter Demokratie werden die einzelnen bisher stattgefundenen direktdemokratischen Prozesse einzeln vorgestellt, mit besonderem Augenmerk auf den Parolen der einzelnen Parteien. Es wird nämlich auch und gerade das Abschneiden von Regierungs- und Oppositionsparteien bei den Volksabstimmungen untersucht. Je nach Referendumsdichte werden bereits auf Länderebene statistische Auswertungen vorgenommen. Abschließend werden zentrale Merkmale der direktdemokratischen Praxis (oppositioneller/gouvernementaler Charakter, Erfolgsquoten, Stimmbeteiligung, Stimmerfolg von Initiatoren/Gegnern/Regierung/Opposition, Wahlerfolg nach Referendum) dokumentiert.

Schließlich werden die Daten länderübergreifend ausgewertet. Nach einer Verortung aller Staaten auf einer neuen Landkarte von „Patterns of Democracy“ wird

untersucht, inwiefern das (angepasste) Lijphartsche Kategorienschema immer noch – bzw. auch für die von ihm nicht untersuchten neuen Demokratien Mittel und Osteuropas - aussagekräftig ist. Danach wird auch eine europäische Landkarte der direkten Demokratie gezeichnet, und es wird nach Korrelationen zwischen den beiden Ausprägungen direkter Demokratie und der Lijphartschen Dichotomie gesucht.

Nach einer Überprüfung der 21 Hypothesen kommt schließlich der letzte Schritt, die Kategorisierung der untersuchten Staaten in vier Gruppen, (1) Mehrheitsdemokratien mit gouvernementaler Direktdemokratie, (2) Konsensdemokratien mit oppositioneller Direktdemokratie, (3) Mehrheitsdemokratien mit oppositioneller Direktdemokratie und (4) Konsensdemokratien mit gouvernementaler Direktdemokratie.

2. Demokratietheorie und das Volk

2.1 Bürgerbeteiligung als Blackbox

In den meisten empirisch orientierten Demokratietheorien klafft eine große Lücke. Die direkten Beteiligungsformen des Volkes am politischen Prozess werden entweder ausgeblendet, nicht ihrer Komplexität entsprechend behandelt oder gar als systemfremd ausgeschlossen. Dies mag mehrere Gründe haben, von denen der bedeutsamste sicher die in den meisten politischen Systemen äußerst geringe und nur sporadische Praxis direkter Demokratie ist. Folglich werden direkte Beteiligungsformen des Volkes als „Naturereignis“ eingeordnet, das sich auf das Funktionieren des politischen Systems nicht nachhaltig auswirkt. Selbst in jenen Ländern, die auf eine lange Tradition von Referenden und Volksinitiativen zurückblicken können - wie Italien, Irland, Dänemark oder nicht zuletzt die Schweiz - haben einschlägige Studien wenig verallgemeinerbare Ergebnisse zu Tage gefördert.⁶

Grund dafür ist wiederum die Komplexität direktdemokratischer Prozesse. Es gibt nicht nur eine Reihe verschiedener Instrumente direkter Demokratie, die in unterschiedlicher Konfiguration und Kombination verschieden wirken. Außerdem interagieren sie mit dem jeweiligen Systemkontext, der deren Funktion und Wirkung maßgeblich mitbestimmt. Die Unberechenbarkeit des Volkes und die Dynamik des Referendumsprozesses tun ihr Übriges, um die Forscher zum Verzweifeln zu bringen. Es scheint manchmal wirklich, als wäre Referendum und jede Initiative ein der Verallgemeinerung unzugängliches Unikat.

Anders als etwa das Wahlsystem, dessen Wirkungen auf Repräsentation, Regierungs- und Parteiensystem sich ziemlich genau voraussagen lassen, ist die Variable „Volk“ immer noch weitgehend ein weißer Fleck auf den Theorielandkarten moderner politischer Systeme. Oder, wie es Jung formuliert: Bei der „Vernachlässigung direktdemokratischer Verfahren“ herrscht unter den Demokratietheoretikern

6 Zum Stand der empirisch-analytischen Forschung über direkte Demokratie in Europa näher Grotz (2009)

„Einmütigkeit“.⁷ So hat Arend Lijphart in seiner wegweisenden empiriebasierten Demokratietheorie den Aspekt der direkten Demokratie ausblenden müssen, weil er sie weder der Mehrheits- noch Konsensdemokratie eindeutig zuordnen bzw. die dafür notwendige Differenzierung nach verschiedenen Ausprägungen direkter Demokratie bewerkstelligen konnte.⁸

In der vorliegenden Arbeit möchte ich somit in erster Linie versuchen, diese Lücke zu füllen und einen Ansatz entwickeln, der dem komplexen Phänomen der direkten Demokratie gerecht wird und dessen Einordnung in die Lijphartsche Demokratietheorie ermöglicht.

Bevor ich damit beginne, scheint es sinnvoll zu sein, einen Überblick über die wichtigsten Denkschulen in der allgemeinen Demokratietheorie zu liefern. Die Dichotomie eines „idealistischen“ und „elitistischen“ Bildes der Demokratie, unter die sich die überwiegende Mehrzahl der Theorieansätze unterordnen lässt, hat bedeutend zur Mythologisierung des Phänomens direkte Demokratie beigetragen.

Während nämlich Vertreter der elitistischen Schule eine direkte Beteiligung des Volkes am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess – mit Ausnahme der als notwendiges Übel (zur Elitenselektion) angesehenen periodischen allgemeinen Wahlen – ablehnen, gelten Volksabstimmungen und Volksinitiativen in den idealistischen Demokratietheorien als Manifestation des einzig wahren Volkswillens als Nonplusultra. Folglich wurden Instrumente direkter Demokratie von den „Elitisten“ lange Zeit als Fremdkörper im politischen System begriffen, der Instabilität und Krisen hervorruft und daher in der Praxis gemieden und in der Theorie geächtet werden sollte. Dagegen maßen ihnen die „Idealisten“ eine Rolle zu, die realitätsfern war und ebenso wenig zur Erhellung des Phänomens beitrug. Solcherart vorurteilsbeladen – von den einen verteufelt, von den anderen vergöttert – blieb der direkten Demokratie eine ihrem vielschichtigen Charakter entsprechende Integration in die meisten empirieorientierten Demokratietheorien bis heute versagt.

7 Jung (2001), S. 28

8 siehe Kapitel 4.1.2

2.2 Demokratie - Mittel oder Zweck?

Wissenschaft lebt von Gegensätzen, auch und gerade die politische. Die Eliten und die Masse, das Volk und die Herrscher, Regierung und Opposition. Die Politikwissenschaft ist voll von solchen Gegensatzpaaren, und da verwundert es kaum, dass auch ein Blick auf die Demokratietheorie zunächst eine Fülle von Dichotomien zu Tage fördert, die sich letztlich auf eine Wurzel zurückführen lassen: Nämlich das Verhältnis dieser Theorien zum *demos*.

Für die eine Denkschule ist Demokratie das beste aller schlechten Regierungssysteme, die Beteiligung der Bürger lediglich ein Mittel zum Zweck, der friedlicher Machtwechsel unter miteinander konkurrierenden Eliten, Freiheitssicherung des Einzelnen und Machtbeschränkung heißt. Diese oft „liberal“ genannten Prinzipien stehen über dem Volkswillen, dessen Irrationalität und Radikalität es zu begrenzen gilt.

Für die andere Denkschule ist Demokratie im Sinne von Volksherrschaft ein Ideal, das es trotz seiner Unerreichbarkeit anzustreben gilt. Oberstes Ziel und heiligste Daseinsberechtigung des demokratischen politischen Systems ist es, seine Entscheidungen unter größtmöglicher Beteiligung der Bürger zu treffen und diesen das letzte oder erste Wort zu geben, wo immer sie dies wollen. Hier ist Demokratie im Sinne von Volksherrschaft nicht mehr nur Mittel, sondern auch Zweck.

Als Beispiele für diese diametral entgegen gesetzten Ansichten möchte ich zwei Zitate aus den Federalist Papers anführen.

*„Es ist ein erheblicher Unterschied, ob die Macht vom Volk abgeleitet ist oder beim Volk verbleibt. Ersteres kann in einem freien Land nicht oft genug erklärt werden. Aufruhr und Tyrannei aber werden entstehen, wenn alle Macht in den Händen der Masse des Volkes liegt“.*⁹

*„Eine Repräsentativversammlung kann zwar eine Grundverfassung entwerfen, aber nicht einem Volk aufzwingen. Denn die Repräsentanten sind Diener des Volkes und können nicht über ihrem Herren stehen.“*¹⁰

Egal wie vielfältig die Beinamen der einzelnen modernen Demokratietheorien

9 ein anonym Autor („Sidney“) veröffentlicht während des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges 1779 im „United States Magazine“ 13 Maximen für Republiken (in: Adams/Adams, S. 242)

10 Petition der Bürgerversammlung der Landgemeinde Pittsfield an das Abgeordnetenhaus von Massachusetts, Mai 1776, (in: Adams/Adams, S. 268)

sind¹¹, ob sie sich liberal, partizipatorisch, sozial oder deliberativ nennen, die meisten lassen sich einer dieser beiden Denkschulen zuordnen, deren pointierteste Vertreter Jean-Jacques Rousseau beziehungsweise Joseph Schumpeter sind.¹²

Rousseau und Schumpeter sind zugleich auch die beiden Extrempunkte, zwischen denen sich die moderne Demokratietheorie bewegt. Während die „idealistische“ Denkschule (Rousseau) Partizipation der Bürger an den Staatsgeschäften als Selbstzweck und *conditio sine qua non* demokratisch sein wollender Herrschaft ansieht, würde die „elitistische“ (Schumpeter) wohl am liebsten völlig auf die Mitwirkung des Volkes an der Regierung verzichten, wenn der Wettbewerb unter den Eliten auf andere Weise besser als durch periodische Wahlen sichergestellt werden könnte.¹³ Ähnlich wie andere Autoren¹⁴ betont somit auch Sartori, dass „der Hauptgegensatz [...] zwischen den Mitwirkungs- und Konkurrenztheorien der Demokratie“¹⁵ bestehe.

2.2.1 Idealistische Demokratietheorie

Die idealistischen¹⁶ Demokratietheorien gehen auf die Ideen von Jean-Jacques Rousseau zurück. In seinem legendären Werk „Gesellschaftsvertrag“ vertritt Rousseau eine sog. identitäre Demokratiekonzeption, wonach alle Entscheidungen vom Volk selbst getroffen werden müssen. Repräsentation lehnt der „Schutzpatron der

11 Einen guten Überblick bietet diesbezüglich Schmidt (2000), der zwischen modernen Demokratietheorien (Weber, Schumpeter, Downs, Pluralismus, Soziale, Partizipatorische, Kritische und Komplexe Demokratietheorie) und ihren Vorläufern (Aristoteles, Hobbes/Locke, Montesquieu, Rousseau, Federalists, Tocqueville, Mill und Marx) unterscheidet.

12 Da die vorliegende Arbeit nicht die Demokratietheorie an sich zu Inhalt hat und ich in diesem theoretischen Einführungsteil lediglich den konzeptionellen Rahmen für meine Untersuchung abstecken will, habe ich mich auf die beiden pointierten Vertreter Rousseau und Schumpeter beschränkt, auch wegen ihres – wohl nicht zufällig diametral gegenübergesetzten – Umgangs mit dem Phänomen der direkten Demokratie.

13 Fritz Croner (Die deutsche Tradition, Opladen 1975), zit. n. Waschkuhn (1998), S. 38f.

14 vgl. u.a. Butler / Ranney (1994a), S. 12f.. Habermas (1992), S. 359 unterscheidet zwischen der „liberalen“ und „republikanischen“ Demokratietheorie, wobei sich erstere dadurch auszeichnet, dass sie „auf die unrealistische Annahme einer kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft verzichten“ könne und statt dessen auf den Wettbewerb zwischen politischen Parteien als Steuerungsmechanismus setze. Waschkuhn (1998) differenziert zwischen Input- und Output-orientierten Demokratietheorien (S. 10). Input-Theorien setzen stärker auf direkte Partizipation der Bürger am Willensbildungsprozess, während sich Output-Theorien mit der repräsentativen Demokratie zufrieden geben (S. 25). Fraenkel (1968), S. 62f. gibt den beiden Theoriesträngen den Namen „klassische“ und „Konkurrenztheorie“ der Demokratie.

15 Sartori (1992), S. 24, vgl. dazu auch Dékány-Szénási (2001), S. 207f.

16 Den Begriff „idealistisch“ habe ich gewählt, weil ich damit jene Demokratietheorien bezeichnen will, die auf den ursprünglichen Inhalt des Wortes Demokratie rekurren.

Regierung durch das Volk“¹⁷ kategorisch ab.

„Die Abgeordneten des Volkes sind also nicht seine Vertreter, noch können sie es sein, sie sind nur seine Beauftragten; sie können nicht endgültig beschließen. Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz. Das englische Volk glaubt frei zu sein, es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.“¹⁸

Die Forderung nach Identität von Herrschenden und Beherrschten bezieht sich allerdings auch bei Rousseau nur auf die Legislative, eine direkt gewählte Exekutive nach dem Vorbild Athens lehnt er explizit ab¹⁹: „Da das Gesetz nur die Bekundung des Gemeinwillens ist, ist es offenbar, daß das Volk als Legislative nicht vertreten werden kann; aber es kann und muß vertreten werden als Exekutive, die nur die gemäß dem Gesetz angewandte Kraft ist.“²⁰ Eine echte Demokratie habe es somit niemals gegeben und werde es auch niemals geben.²¹ Weiters ist Rousseau durchaus bereit, eine Arbeitsteilung bei der *Ausarbeitung* der Gesetzesvorlagen anzuerkennen, nur der Beschluss der Gesetze hat in jedem Fall vom Volk zu erfolgen.²²

Die Frage nach den Ergebnissen des politischen Prozesses ist für Rousseau zweitrangig, wichtig ist nur, dass dieser Prozess seinen Ursprung oder zumindest seine Bestätigung im Volk hat. Denn der Gemeinwille kann nicht irren, und das Volk nur, wenn es irregeführt wird.²³ Rousseaus Theorie ist somit klar input-orientiert.

Die Rousseausche Demokratietheorie wurde vor allem aus zwei Gründen kritisiert. Sie stelle erstens zu hohe Anforderungen an die Partizipationsbereitschaft und Qualifikation der Bürger und huldige zweitens einem monistischen und mythischen Volksbegriff, der keine Parteien oder Teilgesellschaften zulässt und nur den

17 Cronin (1999), S. 38

18 Rousseau (1986), S. 103

19 Rousseau (1986), S. 61

20 Rousseau (1986), S. 104, und S. 72: „Es ist weder gut, daß derjenige, der die Gesetze macht, sie ausführt, noch daß die Körperschaft des Volkes ihre Aufmerksamkeit von allgemeinen Gesichtspunkten ablenkt, um sie Einzelgegenständen zuzuwenden.“ vgl. dazu auch Shell (1987), S. 117

21 Rousseau (1986), S. 72f.

22 Rousseau (1986), S. 45. Eine ähnliche Meinung vertritt übrigens auch Immanuel Kant (1965), S. 114, wenn er fordert, dass die Bürger die Gesetze selbst beschließen müssen, sie jedoch nicht selbst exekutieren dürfen. Etwas elaborierter ist die Theorie des florentinischen Denkers Donato Giannotti (1997), S. 215 (vgl. auch Riklin (1997), S. 58), der schon im 16. Jahrhundert in seiner Verfassungslehre bestimmte, dass alle Gesetze einer obligatorischen Volksabstimmung unterzogen werden müssen, ihre Initiierung und Ausführung aber in der Hand der Wenigen liegen sollte.

23 Rousseau (1986), S. 30

Gemeinwillen verabsolutiert²⁴, dem sich der Willen des Einzelnen unterzuordnen habe, was letztlich diktatorischen, ja totalitären, Herrschaftsformen den Boden ebne.²⁵ Die Identität zwischen Regierenden und Regierten sei nämlich eine Fiktion und im besten Fall „nach einer radikalen Revolution“ denkbar²⁶. Wegen seiner „radikalen Hauptbotschaft“²⁷, wonach die Souveränität des Volkes unteilbar und unveräußerlich ist, steht Rousseau trotzdem immer noch im Ruf, der „Vater der modernen Demokratie“²⁸ zu sein, wie Fraenkel einräumt.

*„Seine gesellschaftlichen und politischen Lehren sind in das Unterbewußtsein der westlichen Menschheit eingedrungen. Sie liegen weitgehend den Kategorien zugrunde, in denen wir politisch denken; sie bilden einen essentiellen Bestandteil dessen, was ich als vulgär-demokratisch bezeichnen würde.“*²⁹

Den stärksten Einfluss hatte Rousseau sicher auf die Französische Revolution, deren Ideen und Rhetorik er „so stark beeinflusst hat wie kein anderer Denker“.³⁰ Die radikalste Umsetzung fanden seine Ideen im 20. Jahrhundert mit den kurzlebigen rätendemokratischen Experimenten zu Beginn der Russischen Revolution, nach dem Ersten Weltkrieg (München, Ungarn), im Spanischen Bürgerkrieg und beim Ungarischen Volksaufstand 1956. Die Kompetenzzuständigkeit des Volkes erstreckte sich dabei über alle relevanten Lebensbereiche, und die Identität von Regierenden und Regierten sollte durch Volksentscheide sowie Volksversammlungen hergestellt werden, die jederzeit abrufbare Delegierte wählten.³¹ Die hohen Ansprüche, die das Konzept an Bürger und Entscheidungsträger stellte, waren jedoch nicht einzulösen, und die Rätendemokratien glitten rasch in repräsentative Formen der Willensbildung ab.³²

²⁴ Rousseau (1986), S. 31

²⁵ Waschkuhn (1998), S. 18, sowie Kost (2008), S. 27. Um diesem Einwand zu begegnen, versuchen die modernen Partizipationstheoretiker dem pluralen Charakter des Volkes durch verschiedenste institutionelle Vorkehrungen zu würdigen. So meint etwa Jürgen Habermas (1992), S. 627, dass „die moralische Substanz der Selbstgesetzgebung, die bei Rousseau kompakt zu einem einzigen Akt zusammengezogen war, über viele Stufen des prozeduralisierten Meinungs- und Willensbildungsprozesses auseinandergezogen werden und in viele kleine Partikel zerfallen“ sollte.

²⁶ Fraenkel (1968), S. 174

²⁷ Schmidt (2000), S. 109

²⁸ Fraenkel (1968), S. 175

²⁹ Fraenkel (1968), S. 173f.

³⁰ Hartmann (2011), S. 38

³¹ Kost (2008), S. 32f.

³² Marxer (2004), S. 13

Auf theoretischer Ebene wurde Rousseaus Theorie in zweierlei Weise aufgenommen, wobei der Unterschied in der Art und Form der Partizipation der Bürger liegt. Die eine Schule stellt auf den gemeinsamen Willensbildungsprozess und die Deliberation der Bürger ab, die andere fordert hingegen nur, dass alle Bürger direkt entscheiden.³³

2.2.1.1 Partizipationstheorie

Vertreter der ersten, „partizipatorischen“, Schule sind vor allem Carole Pateman, Benjamin Barber und Peter Bachrach, aber auch Kommunitaristen wie Amitai Etzioni³⁴. Sie „will den Kreis der Stimmberechtigten vergrößern und die Beteiligung der Stimmbürgerschaft an der Aussprache, der Willensbildung und der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten erweitern und intensivieren“³⁵.

Kernstück dieser Theorie ist, dass „Repräsentation Partizipation zerstört und somit die Grundlagen von Demokratie unterminiert“. Die repräsentative Demokratie sei daher „nur kümmerliche Demokratie, die notwendigerweise mit Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger einhergeht und sich von innen her zerstört.“³⁶

Zwar unterscheiden sich die einzelnen partizipatorischen Demokratietheorien „nach der Stärke des jeweils befürworteten Politisierungsschubes“, von der verhaltenen Demokratisierung einiger gesellschaftlicher Bereiche bis zur Totalpolitisierung der Gesellschaft,³⁷ doch teilen sie die grundlegenden normativen Annahmen und sind daher „durch einen tiefen Graben von anderen Demokratietheorien getrennt“³⁸. Die Beschränkung von Partizipation auf den bloßen Wahlakt ist allen Mitwirkungstheoretikern zu wenig: „In einem sinnvollen Verständnis ist die Mitwirkung persönliche Mitwirkung und eine selbstgesteuerte, absichtsvolle Mitwirkung.“³⁹

Die Partizipationstheoretiker haben ein positives Menschenbild und glauben daher, dass es nichts Besseres gebe

33 Lang (1996), S. 58

34 vgl. Waschkuhn (1998), S. 436

35 Schmidt (1995a), S. 169

36 Schmidt (1995a), S. 170

37 Schmidt (1995a), S. 171

38 Schmidt (1995a), S. 172

39 Sartori (1992), S. 125

„als ein Bürger zu sein, mit seinen Mitbürgern zusammenzuarbeiten, kollektiv unser gemeinsames Schicksal zu bestimmen – nicht um dieser oder jener konkreten Entscheidung, sondern um der Tätigkeit des politischen Handelns selbst willen, in der unsere höchsten Fähigkeiten als vernünftige und moralische Wesen ihren Ausdruck finden.“⁴⁰

Da nicht alle Bürger über die notwendigen Voraussetzungen zur umfassenden Beteiligung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verfügen, seien sie durch Lern- und Aufklärungsprozesse, wozu insbesondere das „learning by doing“ gehört, dazu zu befähigen.⁴¹

Die unbestreitbar existierende Apathie und Selbstbezogenheit vieler Bürger sei nicht angeboren, sondern könne durch mehr reale Partizipationschancen behoben werden: „Greater opportunities for debate and participation stimulate greater engagement.“⁴²

Das Mehr an Partizipation mag zwar auf den ersten Blick den politischen Prozess schwerfälliger machen, langfristig, so die Hoffnung der Partizipationstheoretiker, werde die Regierbarkeit eher erleichtert. „Zunehmende Partizipation vergrößere die Chancen verständigungsorientierter Konfliktaustragung und bringe die Beteiligten zu gemeinwohlverträglichem Handeln.“⁴³

Für Partizipationstheorien ist charakteristisch, dass sie „anspruchsvolle Prozeduren der Beratung und Beschlußfassung und die Befähigung der Beteiligten, sich auf diese Prozeduren einzulassen“ zur Voraussetzung haben.⁴⁴ Eines der in diesem Zusammenhang elaboriertesten Konzepte ist die Theorie der „deliberativen Politik“ von Jürgen Habermas, auf das aber hier nicht näher eingegangen werden kann.⁴⁵ Offen bleibt bei solchen Theorien allerdings, wie die von den deliberierenden Bürgern „kommunikativ erzeugte Macht in den Typus der administrativ verwendbaren Macht transformiert“⁴⁶ werden kann, d.h., wie verhindert werden soll, dass die

40 Walzer (1996), S. 67

41 Schmidt (1995a), S. 173. Zum ersten Mal findet sich dieses Argument der Kompetenzsteigerung durch politische Partizipation bei John S. Mill. (vgl. Waschkuhn (1998), S. 226) Die aktive Mitwirkung am politischen Leben führt stufenweise zu einer Vervollkommnung der politischen Fähigkeiten der Bürger, wobei diesem Element durch ein „Mehrfachstimmrecht“ für intelligentere Bürger, deren Meinung daher ein höheres Gewicht hat, Rechnung getragen werden sollte. (Macpherson (1983), S. 72ff.)

42 Budge (1992), S. 145, vgl. auch Vilmar, zit n. Waschkuhn (1998), S. 97

43 Schmidt (1995a), S. 174

44 Schmidt (1995a), S. 176

45 vgl. dazu Habermas (1992), S. 370

46 Schmidt (1995a), S. 178

Mitwirkungs- zur reinen Palaverdemokratie verkommt.

Benjamin Barber geht daher einen Schritt weiter als Habermas, wenn er die „fortwährende, direkte Selbstgesetzgebung“ der Bürger als Ziel postuliert. Streitfragen und Interessenkonflikte werden einem ständigen Prozess der Beratschlagung (Deliberation), der Entscheidung (Dezision) und des Handelns (Akteurs- und Interaktionsebene) unterworfen.⁴⁷ Neben Volksabstimmungen sieht er auch Nachbarschaftsversammlungen und die Zuteilung von politischen Ämtern über das Losverfahren vor.⁴⁸ Waschkuhn weist aber darauf hin, dass Barber - für den „communication at the heart of strong democracy“⁴⁹ ist - gerade beim Dezisionsaspekt „ziemlich restriktiv“ vorgehe.⁵⁰

„Das im Rahmen der direktdemokratischen Instrumente zum Ausdruck kommende Mißtrauen gegenüber der politischen Rationalität und dem Sachverstand des Volkes als Stimmbürgerschaft jedenfalls würde viel eher zu einer realistischen (oder ‚mageren‘) denn zu einer ‚starken‘ demokratiethoretischen Variante passen.“⁵¹

An den Partizipationstheorien gibt es vor allem folgende Kritikpunkte: Sie überfordern den einzelnen Bürger mit der Komplexität der zu treffenden Entscheidungen, außerdem fehle es den Menschen an der notwendigen Zeit für politische Betätigung.⁵² Es bleibe völlig außer acht, dass für den Einzelnen die Teilnahme an der Gestaltung von Politik kein Ziel sei, das den Aufwand lohne, weil es insbesondere bei einer großen Anzahl teilnehmender Bürger

„für alle nur noch zwar gleiche, aber infinitesimale Einwirkungsk Chancen [gibt]. Und das heißt: Es gibt keinen Beteiligten mehr, für den die Bedeutung eines Engagements noch evident wäre. Partizipation hat sich gewissermaßen selbst ihres eigenen Sinnes beraubt.“⁵³

Zweitens wird eingewandt, dass Mitwirkungsdemokratie „nur in kleinen Gruppen

47 Waschkuhn (1998), S. 104

48 Waschkuhn (1998), S. 106

49 Setälä (1999a), S. 60

50 So sieht Barber bei Volksbegehren und nationalen Referenden einen integrierten Sicherheitsmechanismus gegen den Wankelmut der Öffentlichkeit in Form einer vorgeschriebenen zweiten Lesung, und wenn der Kongress der USA ein Veto gegen das Ergebnis der zweiten Abstimmung einlegt, kann es sogar noch zu einer dritten Volksabstimmung kommen. Darüber hinaus, so Waschkuhn weiter, sehe Barber nur unverbindliche Volksinitiativen vor, nicht aber Referenden über beschlossene Gesetze.

51 Waschkuhn (1998), S. 107

52 Waschkuhn (1998), S. 27. Macpherson (1983), S. 117 glaubt daher, dass die partizipatorische Demokratie eine Verhaltensänderung der Bürger als unerlässliche Vorbedingung hat. Die Bürger dürften sich nicht mehr in erster Linie als Verbraucher sehen, sondern mehr Sinn für das Gemeinwesen entwickeln. Die zweite Bedingung für eine effektive Partizipation der Bürger ist die Verminderung der immer noch existierenden großen sozialen und ökonomischen Ungleichheit.

53 Kielmansegg (1994), S. 163

sinnvoll, authentisch und wirklich“⁵⁴ sein kann. Der Hauptfehler der Mitwirkungstheoretiker bestehe folglich darin, dass sie die antike Demokratie, die räumlich und personell begrenzt war, auf moderne Flächenstaaten übertragen wollen.⁵⁵ In Deutschland mit seinen 80 Millionen Menschen wäre ein gemeinsamer Diskurs aller Bürger „utopisch“, so Kost.⁵⁶ Schmidt gibt zudem zu Bedenken, dass eine expansive Demokratisierung den Aspekt der Qualität und der Folgen politischer Entscheidungen vernachlässige, zu einem Überschuss an Ansprüchen an das politische System führe und die Gefahr eines Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus berge.⁵⁷

2.2.1.2 Referendumsdemokratie

Eine „abgespeckte“ Form⁵⁸ der Partizipationstheorie ist jene der „Referendumsdemokratie“. Hier wird Teilnahme der Bürger am politischen Prozess auf den Entscheidungsaspekt fokussiert, statt des Parlaments entscheidet das Volk selbst: „Eine Referendumsdemokratie ist [...] eine Demokratie, in der der demos direkt entscheidet, freilich nicht in einer Volksversammlung, sondern einzeln in Form des Referendums.“⁵⁹ Ihre Verfechter sehen die Referendumsdemokratie der repräsentativen Demokratie vor allem deshalb überlegen, weil Volksabstimmungen im Gegensatz zu den von Parteidisziplin eingeschnürten Parlamenten „free-spirited discussions“ ermöglichen, und damit dem demokratischen Ideal näher kommen.⁶⁰

Weil diese Art Paradigmenwechsel vor allem von Populisten wie etwa Ross Perot im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1992⁶¹ oder Jörg Haider⁶² vertreten wird, beäugen sie viele Beobachter skeptisch und vermögen in ihr keine neue demokratische Qualität erkennen. Im Gegenteil: „Ein immer zornigeres und

54 Sartori (1992), S. 126

55 Sartori (1992), S. 167

56 Kost (2008), S. 31

57 Schmidt (1995a), S. 174ff.

58 Vgl. Kost (2008), S. 10: „Partizipatorische Demokratie strebt eine öffentliche Willensbildung und die Gestaltung einer Zivilgesellschaft vieler Menschen im Sinne von Teilhaben auch über den politischen Bereich (siehe Wirtschaft, Gesellschaft, Privatsphäre) hinaus an und nicht primär durch (Volks-)Abstimmungen, wie es der direkten Demokratie zu Eigen ist.“

59 Sartori (1992), S. 123

60 Qvortrup (2002), S. 11

61 Lang (1996), S. 62

62 vgl. Pelinka (1994b), S. 17f.

elitenfeindlicheres ‚Volk‘ jagt ‚die Politiker‘ mit dem Anspruch, möglichst alles direkt demokratisch zu entscheiden. [...] Der Verlust an einem Minimum an repräsentativer Komponente“ führe letztlich zur Diktatur.⁶³

Ian Budge meint hingegen, dass die Referendumsdemokratie in der heutigen Gesellschaft nicht nur möglich, sondern sogar geboten ist, wenn man es mit dem Postulat der Volksherrschaft ernst nehme. Es gebe heute anders als noch im 19. Jahrhundert keinen Grund mehr, dem Volk die Entscheidungsmacht vorzuenthalten:

„The level of education, of sophistication and of ‚civility‘ among the population has vastly increased, means for simultaneous communication are either in place or being developed. Why should we not now review and reform political institutions which seem increasingly ill adapted to modern conditions, given the nineteenth-century premises on which they rest?“⁶⁴

Dass eine Referendumsdemokratie „technisch [...] möglich“ ist, stellen selbst ihre schärfsten Kritiker, wie Giovanni Sartori, nicht in Abrede.⁶⁵ Sartoris Haupteinwand gegen diese Art unmittelbarer und umfassender Teilnahme der Bürger ist, dass sie „einen glatten Nullsummen-Entscheidungsmechanismus in Kraft setzt, also eine Mehrheitsherrschaft, die keine Minderheitsrechte kennt“. Kompromisse und Tauschhandel würden so verunmöglicht.⁶⁶ Dieses Argument vermag nicht wirklich zu überzeugen, vor allem wenn man es auf Budges Konzept bezieht, das lediglich die Abstimmung im Parlament durch jene des Volkes ersetzt, und ansonsten die Institutionen des politischen Systems intakt lässt (Parteien, Gerichte, Regierung).⁶⁷ Damit wird auch der Einwand Pelinkas gegen mehr direkte Volksbeteiligung entkräftet, es gebe „keine Demokratie“ ohne Parteien und Volksvertretungen. Der „Hecht im Karpfenteich“ (die plebiszitäre Komponente der Demokratie) brauche nämlich auch die Karpfen, die er nicht träge werden lassen soll.⁶⁸

Zweitens bestehe nach Sartori die Gefahr, dass es beim Zusammenwirken von Millionen Einzelwillen zu Entscheidungen kommt, die in Wirklichkeit keiner wollte.⁶⁹ Damit ist etwa das „Anscombe-Paradoxon“ gemeint, das auftritt, weil bei Volksab-

⁶³ Pelinka (1994a), S. 194f.

⁶⁴ Budge (1992), S. 139

⁶⁵ Sartori (1992), S. 127

⁶⁶ Sartori (1992), S. 127, ähnlich auch Pelinka (1994a), S. 190

⁶⁷ Damit entkräftet Budge auch die Kritik von Pelinka (1994a), S. 186f., und Sartori (1992), S. 135, wonach charismatische Führerpersönlichkeiten in einer Referendumsdemokratie nach Belieben schalten und walten könnten, weil eben die repräsentativen Institutionen fehlten.

⁶⁸ Pelinka (2001), S. 13

⁶⁹ Sartori (1992), S. 128

stimmungen über jede Einzelfrage getrennt abgestimmt werden muss und es keine Möglichkeit von Verhandlungen oder Rangordnungen gibt. So kann es passieren, dass es bei jeder Frage zwar eine klare Mehrheit für eine der beiden Alternativen gibt, das Gesamtergebnis aber nicht die Präferenz der Wählermehrheit widerspiegelt.⁷⁰

Drittens führt Sartori ins Treffen, dass die Bürger, wenn sie zu Entscheidungsträgern würden, auch das Kriterium der Rationalität und Sachkenntnis erfüllen müssten, was unmöglich sei in einer Welt, „die selbst Fachleute [...] immer weniger im Griff zu haben scheinen“⁷¹. Es gebe nämlich einen

„qualitativen Sprung von der Wahldemokratie zur Referendumsdemokratie [...] Nach der ersten Formel muß man nur verlangen, daß die Meinungen der Menschen Informationen ausgesetzt sind. [...] Nach der zweiten Formel muß man fordern, daß angemessene Information in angemessene Sachkunde, in ein Verständnis der Probleme und ihrer komplizierten gegenseitigen Abhängigkeiten, der Gesamtwirkungen bestimmter Mittelverwendungen und -verschiebungen umgesetzt wird.“⁷² „[...] so folgt, daß eine Referendumsdemokratie rasch und katastrophal an den Klippen der kognitiven Unfähigkeit scheitern würde.“⁷³

Auch dieses Argument verfängt nicht wirklich. Erstens, so betont Dahl, basieren politische Entscheidungen stärker auf ethischen Urteilen als auf sachlichen.⁷⁴ Außerdem, meint Budge, hieße den Bürgern fachliche Entscheidungskompetenz abzuverlangen, an sie höhere Maßstäbe anzulegen als an die Repräsentanten. Es sei nämlich

„by no means clear that politicians and legislators are invariably well informed [...] the individual competence of the legislator hardly counts in representative systems with strict party voting: what matters is the capacities of the party leaderships.“⁷⁵

Ein weiterer Einwand gegen die Referendumsdemokratie ist, dass sie Extremismen fördere:

„Der intensive, extremisierte Teilnehmer [...] erfüllt [...] eine positive Rolle im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Doch als Entscheidungsträger würde der Extremist ein demokratisches Gemeinwesen weit gründlicher und gewiß weit schneller ruinieren als sein Widersacher, der apathische Bürger.“⁷⁶

Budge hält dem entgegen, dass die politischen Parteien auch in einem direktdemokratischen System an einer hohen Wahlbeteiligung interessiert seien und sie sti-

70 Lagerspetz (1996), S. 84f.

71 Sartori (1992), S. 249

72 Sartori (1992), S. 129f.

73 Sartori (1992), S. 133

74 Dahl (1998), S. 71

75 Budge (1992), S. 146f

76 Sartori (1992), S. 131

mulieren können⁷⁷, außerdem könnte man eine Wahlpflicht bzw. Beteiligungsquoten einführen.⁷⁸

Obwohl kritisch anzumerken ist, dass sich Budge wenig Gedanken über die konkrete Umsetzung seines Konzeptes macht⁷⁹ und weitgehend auf normativer Ebene verharret, kann man doch festhalten, dass die Argumente der Kritiker nicht gänzlich zu überzeugen vermögen, weil sie überzeichnen.

„Arguments against direct democracy are usually directed against its plebiscitary, unmediated, uninstitutionalized form. They do not hold against voting guided and organized by the political parties, which is the most likely form it would take in contemporary societies.“⁸⁰

Budge ist beizupflichten, wenn er meint, diese Argumente seien „objections to any kind of popular involvement in politics at all, thus ending up as criticisms of representative democracy“⁸¹.

2.2.2 Elitistische Demokratietheorie

Die elitistischen Demokratietheorien haben nicht so sehr die Verwirklichung des normativen Ideals der „Volksherrschaft“ im Auge als das bestmögliche Funktionieren eines politischen Systems, das nun einmal „aus historisch-zufälligen Gründen den Namen Demokratie bekommen“⁸² hat, wie Luhmann süffisant bemerkt. Die Teilnahme der Bürger an der Entscheidungsfindung ist in diesem Zusammenhang nur erwünscht, soweit dies für das System funktional ist. Diese Denkschule steht in der Tradition der klassischen liberalen Gewaltenteilungslehre nach Aristoteles, Locke oder Montesquieu, der es vor allem um die Verhinderung von Despotie, also auch einer ungezügelter Volksherrschaft, geht.

Nach C.B. Macpherson zeichnen sich elitistische Demokratietheorien (oder das „pluralistische Eliten- und Gleichgewichtsmodell“) durch folgende Prämissen aus: (1) Demokratie ist nichts Anderes als ein mechanisches Verfahren für die Wahl und Bevollmächtigung von Regierungen. (2) Dieses Verfahren beruht auf dem

⁷⁷ Budge (1992), S. 145

⁷⁸ ebenda

⁷⁹ Wenn jährlich, sagen wir, 200 Gesetze beschlossen werden, kann man kaum annehmen, dass die Bürger über jedes dieser Gesetze selbst abstimmen wollen oder können.

⁸⁰ Budge (1996), S. 73

⁸¹ Budge (1992), S. 142

⁸² Luhmann (1984), S. 129

Wettbewerb zweier oder mehrerer Gruppen von Politikern, die aus eigenem Impuls tätig werden und um Wählerstimmen konkurrieren. (3) Die Rolle der Wähler beschränkt sich darauf, diejenigen zu wählen, die dann die Entscheidungsarbeit übernehmen.⁸³

Der radikalste Theoretiker des demokratischen Elitismus ist Joseph A. Schumpeter. Er knüpft in seinem Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ (1942) an die Ideen von Max Weber⁸⁴ an und bringt sie folgendermaßen auf den Punkt:

„Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“⁸⁵

Vielleicht noch klarer als bei Schumpeter kommt der Elitismus bei Niklas Luhmann zum Ausdruck, der zunächst festhält, was Demokratie *nicht* ist: (1) „Herrschaft des Volkes über das Volk“ sowie (2) „ein Prinzip, nach dem alle Entscheidungen partizipabel gemacht werden müssen“.⁸⁶ Vielmehr handle es sich bei Demokratie um „die Spaltung der Spitze des ausdifferenzierten politischen Systems durch die Unterscheidung von Regierung und Opposition“⁸⁷, wobei durch regelmäßige Wahlen⁸⁸ sichergestellt wird, „daß regierende und oppositionelle Parteien [...] ihre Plätze tauschen“⁸⁹ können.

Die Partizipation der Bürger am politischen Prozess erschöpft sich im periodisch wiederkehrenden Wahl- und Legitimationsakt der Eliten.⁹⁰ Ansonsten bleibt das Volk passiv, sodass sich ein weiter „Ermessensspielraum [...] zwischen allgemeinen Wahlentscheidungen und konkreten Regierungsentscheidungen“⁹¹ ergibt.

Es ist nicht zu leugnen, dass diese Demokratiekonzeption die empirische Evidenz klar auf ihrer Seite hat.⁹² Sie baut nämlich auf der Erkenntnis auf, „daß eine breite

83 Macpherson (1983), S. 94

84 Den man somit auch als „Vater“ der elitistischen Demokratietheorie bezeichnen kann (vgl. dazu näher Held (1987), S. 158f., Schmidt (1995a), S. 119-124)

85 Schumpeter, zit. n. Schmidt (1995a), S. 132. Später griff Anthony Downs in seiner „ökonomischen Theorie der Politik“ Schumpeters Idee von Politik als Wettbewerb auf (vgl. Schmidt (1995a), S. 138ff.)

86 Luhmann (1984), S. 126f.

87 Luhmann (1984), S. 127

88 Luhmann (1984), S. 140

89 Luhmann (1984), S. 128

90 Habermas (1992), S. 363

91 Sartori (1992), S. 94

92 „Nowadays democracy almost exclusively means representative democracy, and the élitist character of politics is considered to be a necessity.“ (Setälä 1999a, S. 62)

Mehrheit der Bürger politisch apathisch, interessen- und teilnahmslos ist, was die Politik betrifft.“⁹³ Gerade weil die Bürger auf die Maximierung des Eigennutzes bedacht sind, werden sie nicht viel Zeit und Arbeit auf Politik verwenden, weil der Aufwand nicht lohne.⁹⁴ „Vor allem müssen sie ihren Lebensunterhalt verdienen. Wirtschaftliche Fragen beschäftigen sie mehr als das politische Gemeinwesen.“⁹⁵

Abgesehen davon seien die Bürger aber nicht fähig, politische Entscheidungen zu treffen. Dass der *demos* nie regieren, sondern nur regiert werden könne, meinte schon Max Weber⁹⁶ und später auch Sartori, Popper oder Walzer, um nur einige zu nennen.⁹⁷

Weil die Eliten „im Durchschnitt liberaler, demokratischer und rechtsstaatlicher zu sein scheinen als die [...] Gesamtbevölkerung“, sichere der exklusive Einfluss von Eliten auf politische Entscheidungen die Stabilität der Demokratie.⁹⁸ Schumpeter unterstellt den Bürgern sogar, sie seien oft „schlechte Kenner ihrer eigenen Interessen“⁹⁹ und agierten völlig irrational, wenn es um Politik geht.¹⁰⁰ Daraus folgt, dass die elitistische Demokratietheorie klar output-orientiert ist. Die Eliten diktieren die Nachfrage für politische Güter von der Angebotsseite her¹⁰¹, der Volkswille ist abhängige statt unabhängige Variable¹⁰² des politischen Prozesses.

Direktdemokratische Entscheidungen haben in der elitistischen Demokratietheorie nichts verloren, zumal sie ja nur die Politiker bei ihrer Arbeit stören: Die Bürger, so Schumpeter, „müssen einsehen, daß wenn sie einmal jemanden gewählt haben, die politische Tätigkeit seine Sache ist und nicht die ihre.“¹⁰³ Der Systemtheo-

93 Waschkuhn (1998), S. 20

94 vgl. Macpherson (1983), S. 102. Dagegen könnte man einwenden, dass in den meisten liberal-demokratischen Systemen die Bürger gar keine Chance zu einer über allgemeine Wahlen hinausgehenden konkreten Beteiligung an Sachentscheidungen haben.

95 Walzer (1996), S. 69

96 vgl. Waschkuhn (1998), S. 244

97 Sartori (1992), S. 136, Popper (1996), S. 226, Walzer (1996), S. 187

98 Waschkuhn (1998), S. 22

99 Schumpeter, zit. n. Schmidt (1995), S. 133

100 „So fällt der typische Bürger auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven.“ (Schumpeter, zit. n. Lang (1996), S. 55)

101 Macpherson (1983), S. 107

102 Schmidt (1995a), S. 133

103 Schumpeter, zit. n. Waschkuhn (1998), S. 35

Nicht einmal Briefe an Parlamentsabgeordnete lässt Schumpeter zu (vgl. Lang (1996), S. 55)

retiker Luhmann kleidet seine Ablehnung von direkter Demokratie indes in die Sorge um die Effizienz politischer Entscheidungsprozesse.¹⁰⁴ „Die Verstärkung von Partizipationsmöglichkeiten in Organisationen läuft [...] auf eine Vermehrung von Entscheidungen hinaus. [...] Der Entscheidungsprozeß wird reflexiv.“¹⁰⁵

Das Kernstück der elitistischen Demokratietheorie ist der Konkurrenzkampf um die Macht¹⁰⁶, weil erst dieser das effiziente Funktionieren des politischen Systems sowohl auf der Output-, als auch auf der Input-Seite ermöglicht.¹⁰⁷ Da es einen Konkurrenzkampf innerhalb der Eliten gibt, sind Partizipation und Kontrolle durch das Volk überflüssig:

„Der Code, der vorsieht, daß alles, was politisch relevant gemacht werden kann, entweder der Regierung oder der Opposition dient, scheint ein hohes Maß an Offenheit für Ereignisse und Informationen sicherzustellen. Er scheint auch wie eine Art von eingebautem Dauerreiz für Themensuche und Innovation zu fungieren.“¹⁰⁸

Allerdings zeigt sich hier die Achillesferse des elitistischen Konzepts, die auch „schumpeterianisches Dilemma“ genannt wird: „Warum sollten unfähige Wähler befähigt sein, die richtigen Führer zu wählen?“¹⁰⁹ Sartori schafft die Quadratur des elitistischen Kreises, indem er analytisch zwischen Führerauslese und der Dezision über konkrete Politiken unterscheidet: „Wahlen entscheiden keine Sachprobleme, sondern sie entscheiden, wer sie entscheidet.“¹¹⁰

2.2.3 Die Wahrheit liegt in der Mitte

Abgesehen von den normativen Einwänden gegen die elitistische Demokratietheorie, die hier wohl nicht weiter ausgeführt werden müssen, wiegen die empirischen Kritikpunkte ganz besonders schwer, gerade bei einer Theorie, die die Demokratie „so beschreiben will, wie sie tatsächlich funktioniert“¹¹¹. Zwar räumen auch Kritiker

¹⁰⁴ Sartori (1992), S. 248

¹⁰⁵ Luhmann (1984), S. 155

¹⁰⁶ Auch wenn Schumpeter darin eine „Verschwendung von Regierungsenergie“, die die Akteure zu kurzfristiger, populistischer Politik verführe, sieht (zit. n. Schmidt (1995a), S. 135)

¹⁰⁷ Einzig die Drohung des Machtverlusts durch Wahl stellt das notwendige Mindestmaß an Rückgebundenheit der Eliten an die Forderungen und Erwartungen der Nicht-Eliten sicher. (Waschkuhn (1998), S. 22). Vgl. auch Popper (1996), S. 208: „Jede Regierung, die man wieder loswerden kann, hat einen starken Anreiz sich so zu verhalten, daß man mit ihr zufrieden ist.“

¹⁰⁸ Luhmann (1984), S. 129

¹⁰⁹ Schmidt (1995a), S. 137

¹¹⁰ Sartori (1992), S. 119

¹¹¹ Lang (1996), S. 56

des demokratischen Elitismus, wie David Held, ein, dass diese Theorie „many recognizable features of modern Western liberal democracies“ enthält, wie den Konkurrenzkampf von Parteien um die politische Macht, die bedeutende Rolle von Bürokratien und die Uninformiertheit vieler Bürger.¹¹²

Es sollte aber nicht übersehen werden, dass sich der Elitismus spätestens seit den 1960er Jahren in seiner reinen Form als überholt, oder, wie Habermas schreibt, „illusionär“ erwiesen hat.¹¹³ Waschkuhn konstatiert eine sinkende Bereitschaft der Bürger, „die Politik den gewählten Repräsentanten als Berufspolitiker zu überlassen und sich vornehmlich an Wahlen zu beteiligen. [...] Das Modell Schumpeters ist somit von den Grundannahmen her überholt.“¹¹⁴ Selbst Sartori räumt ein, dass die „regierten“ Demokratien wegen des „wachsenden Drucks von unten“ immer mehr zu „regierenden“ werden.¹¹⁵

Kaum haltbar ist heute auch das pauschale Urteil über die fehlende Kompetenz der Wähler¹¹⁶, vor allem weil es sich im Fall Schumpeters wohl zu einem Großteil dem historischen Kontext der Entstehung seiner Theorie - im Jahr 1942 - verdankt. Bei Licht betrachtet stehen die Einwände gegen den „dummen Wähler“, wie Büchi treffend anmerkt, auf derselben Stufe wie die einst ebenfalls zur politischen Exklusion bemühten rassistischen Vorurteile gegen die „dummen Schwarzen“.¹¹⁷

Eine realistische Demokratietheorie kann sich somit heute nicht mehr auf die Position des reinen Elitismus zurückziehen. Autoren wie Giovanni Sartori versuchen daher verstärkt die „Responsivität, die Bedürfnissensibilität der Eliten gegenüber den Ansichten und Wünschen der Nicht-Eliten“¹¹⁸ zu betonen und den Elitismus so dem Postulat der Volkssouveränität kompatibel zu machen.¹¹⁹

¹¹² Held (1987), S. 178, vgl. auch Macpherson (1983), S. 33

¹¹³ Habermas (1992), S. 403: „An der output-Seite stößt der ‚aktive Staat‘ schnell an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit, weil sich Funktionssysteme und große Organisationen eigensinnig dem Zugriff direkter Interventionen entziehen. An der input-Seite wird der Initiativspielraum von Regierung und Parteien zudem eingeschränkt durch die Unberechenbarkeit sei es aufgeklärter oder populistisch mobilisierbarer Wechselwähler, deren Parteibindungen sich immer weiter lockern.“

¹¹⁴ Waschkuhn (1998), S. 51

¹¹⁵ Sartori (1992), S. 134

¹¹⁶ Schmidt (1995a), S. 137

¹¹⁷ Büchi (2007), S. 74

¹¹⁸ Waschkuhn (1998), S. 51

¹¹⁹ So hält etwa Sartori (1992) grundsätzlich am elitischen bzw. repräsentativ-demokratischen Paradigma fest (S. 161f.), betont aber, dass die „Konkurrenz auf dem Wahl-Markt dem Volk

Der als Vertreter der „pluralistischen“¹²⁰ Demokratietheorie geltende Robert A. Dahl sieht hingegen grundsätzlich Wettbewerb *und* Partizipation als die beiden bestimmenden Elemente von Demokratien an. Vom Misstrauen dem Volk gegenüber, von dem Schumpeter und auch Sartori geprägt sind, ist bei Dahl nichts zu merken. Vielmehr steht er der partizipatorischen Schule nahe, wenn er das Argument, die Durchschnittsbürger wären nicht kompetent genug, sich selbst zu regieren, kategorisch und als demokratietheoretisch bedenklich zurückweist.¹²¹

Nichtsdestotrotz ist Dahls „Polyarchie“ eine repräsentativ geprägte Herrschaftsform¹²², was aber nicht prinzipielle, sondern pragmatische Gründe hat: Eine umfassende Mitwirkung aller Bürger ist in großen Flächenstaaten nicht realisierbar. Für die Elitenherrschaft sprechen somit nicht mehr qualitative, sondern lediglich quantitative Gründe. Wo und wann immer dies möglich ist, solle daher Deliberation und unmittelbare Dezipion der Bürger praktiziert werden.¹²³

Dahl schafft es somit, die Rückbindung seiner Demokratietheorie an die Empirie zu erhalten, ohne darob das normative Ideal der Volksherrschaft fallen zu lassen. Um diese Demokratiekonzeption mit Austin Ranney und Willmoore Kendall auf den Punkt zu bringen: „Nicht jede Entscheidung müsse auf ein spezifisches Mehrheitsmandat gegründet sein, es genüge, daß die Mehrheit des Volkes ihren Willen immer dann durchzusetzen vermöge, wenn sie dies zu tun wünsche.“¹²⁴

Macht verleiht und insbesondere erzwingt, daß sich die Führer gegenüber den Geführten aufgeschlossen zeigen“ (S. 165). Von direkten Entscheidungen des Volkes hält er zwar nichts (S. 160), betont aber den Einfluss von Wahlen und öffentlicher Meinung auf die Politik. Die Wählermacht sei keineswegs nur sporadisch, sondern wirke ständig, indem die Eliten die Reaktionen der Bürger vorwegnehmen. (S. 133)

120 Schmidt (2000), S. 227ff.

121 Dahl (1998), S. 69

122 Dahl (1998), S. 90

123 Dahl (1998), S. 110. Eine ähnliche Position nimmt auch Druwe (1995), S. 260ff., S. 269, ein.

124 Kielmansegg (1994), S. 197

3. Fragmente einer Theorie direkter Demokratie

Auf normativer Ebene idealisiert oder verteufelt, wurde direkte Demokratie erst sehr spät als legitimes Untersuchungsobjekt einer empirisch-analytisch orientierten Demokratieforschung erkannt. Natürlich liegt das auch an der Tatsache, dass es noch Mitte des 20. Jahrhunderts kaum eine nennenswerte direktdemokratische Praxis in den westlichen Demokratien gab, sieht man von der Schweiz als große Ausnahme ab. Mittlerweile gibt es aber schon mehr als ein Dutzend gefestigter Demokratien mit mittlerer bis großer Intensität direkter Demokratie und das Volk ist längst zu einer bedeutenden Institution des politischen Systems geworden. In der Demokratieforschung irrt es jedoch weiterhin orientierungslos herum. Selbst die Beschreibung des Phänomens direkter Demokratie ist bisher erst in Ansätzen gelungen, die entweder auf einzelne Staaten, Instrumente und Wirkungen beschränkt waren oder sich aus einem falsch verstandenen Komplettheitsanspruch in detailreichen Theorieknäueln verstrickten.

Bezeichnend ist auch die babylonisch anmutende Verwirrung der Begriffe und Definitionen. Wurde direkte Demokratie anfangs mit der Volksabstimmung gleichgesetzt, so schlägt das Pendel heute mitunter in die andere Richtung aus. Um der Komplexität des Phänomens direkte Demokratie Herr zu werden, steht nicht selten die Konstruktion von immer spezifischeren Instrumenten direkter Demokratie auf der Tagesordnung, wobei der Unterschied zwischen Institution des politischen Systems und unterschiedlicher Wirkungsweise derselben übersehen wird.

Dabei ist nicht zu leugnen, dass die eigentliche Direktdemokratieforschung seit ihren nur wenige Jahrzehnte zurückliegenden Anfängen schon einen weiten Weg zurückgelegt hat und der Komplexität ihres Untersuchungsgegenstandes durchaus gerecht wird, es fehlt aber weiterhin ein überzeugender Konnex zur allgemeinen Demokratietheorie. Untersuchungen zur direkten Demokratie bleiben daher immer noch im Gefängnis der Deskription oder Fallstudie gefangen, aussagekräftige Vergleiche unterschiedlicher politischer Systeme mit direktdemokratischer Praxis sind wegen des fehlenden theoretischen Rahmens nicht möglich.

3.1 Was ist direkte Demokratie eigentlich?

Die Komplexität des zu untersuchenden Phänomens zeigt sich schon beim Begriff „direkte Demokratie“ selbst, der im Laufe der Geschichte verschiedenste Definitionen erfahren hat und heute als politischer Allerweltsbegriff alles und zugleich nichts zu bedeuten scheint. Somit ist es unerlässlich, diesen Begriff für den Zweck dieser Studie näher zu definieren.

Beginnen wir mit den „Basics“. Nach Schlangen geht das Modell der direkten Demokratie „von einer Identität von Regierenden und Regierten aus: Möglichst alle wichtigen politischen Angelegenheiten werden vom Volk entweder auf einer Volksversammlung oder durch Abstimmung und Volksentscheid selbst geregelt“¹²⁵. Funk weist darauf hin, dass eine Materialdefinition direkter Demokratie vor allem in Abgrenzung zur repräsentativen oder indirekten Demokratie, bei der die Bürger die Willensbildung und die Entscheidung den von ihnen gewählten Repräsentanten überlassen, erfolgen kann.¹²⁶

Das historische Vorbild des Konzepts der direkten Demokratie ist die antike Polis-Demokratie, die „stärkste mögliche Annäherung an eine wörtliche Demokratie, in der Regierende und Regierte nebeneinander standen“¹²⁷. In modernen Gesellschaften, so Charles Taylor, ist dieses Konzept der Demokratie aber nicht mehr verwirklicht, weil bestimmte Voraussetzungen, die in der Antike vorhanden waren, fehlen.¹²⁸

Die moderne Konzeption direkter Demokratie, die von Jean-Jacques Rousseau begründet wurde, unterscheidet sich in einem wichtigen Punkt von der antiken. Das Prinzip der Selbstregierung der Bürger wird insofern abgeschwächt, als sie auf den Bereich der Selbstgesetzgebung beschränkt wird.¹²⁹ Es wäre nämlich illusorisch und auch gefährlich, wenn das Volk über die unendliche Zahl von Einzelakten aus

¹²⁵ Schlangen (1980), S. 92, ähnlich auch Sartori (1992), S. 276

¹²⁶ Funk (1995), S. 71

¹²⁷ Sartori (1992), S. 269.

¹²⁸ vgl. Taylor, zit. n. Waschkuhn (1998), S. 535: (1) Antike Gesellschaften waren so klein, dass alle Bürger an allen Entscheidungen teilnehmen konnten. (2) Die Bürger konnten sich ausschließlich der Politik widmen, weil sie keinen wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgehen mussten. Dadurch wurde eine Homogenität der Bürgerschaft erreicht, die heute nicht mehr erlangt werden kann. (3) Die Bürger identifizierten sich unmittelbar mit dem Staat.

¹²⁹ vgl. Kielmansegg (1994), S. 155

dem Bereich der Exekutive und Judikative befinden müsste.¹³⁰ Rousseau ist aber dafür um so kategorischer in seiner Ablehnung jeder Form von Repräsentation im Gesetzgebungsprozess.¹³¹

Doch auch das Konzept einer umfassenden Volksgesetzgebung ist nach allgemeiner Überzeugung in modernen Großstaaten nicht realisierbar¹³², und zwar nicht so sehr, weil es technisch nicht zu verwirklichen wäre. Problematisch ist vielmehr der Widerspruch zwischen der für das Rousseausche Konzept notwendigen Annahme eines homogenen, „undifferenzierte[n], mythisch verklärte[n] Volk[es]“¹³³ und der Realität von aus Individuen mit unterschiedlichen Einzelwillen bestehenden, zumindest aber von Interessenpluralität geprägten, Gesellschaften.¹³⁴

Die „Unumgänglichkeit repräsentativer Institutionen“¹³⁵ in modernen Flächenstaaten stellt daher niemand ernsthaft in Frage. Selbst der direkten Demokratie geneigte Autoren, so Butler und Ranney, „agree with the representationists that representative government must and should be the basic institutional form for democracy“¹³⁶.

Eine praxisfeste Definition direkter Demokratie könnte somit mit Buse und Nelles folgendermaßen lauten: Direkte Demokratie ist *nicht*

*„persönliche Teilnahme des Einzelnen an allen politischen Entscheidungen als vielmehr die Möglichkeit, auf relevante Entscheidungen direkt einwirken zu können. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß der einzelne Bürger jemanden beauftragt, für ihn zu handeln. Dies wird vielmehr die Regel sein. Entscheidend im Vergleich zu nicht-direkten, repräsentativen Beteiligung ist jedoch, daß hier nicht einem Repräsentanten eine generelle Handlungsvollmacht für alle während einer bestimmten Zeitspanne anfallenden Entscheidungen erteilt wird, sondern daß auf bestimmte Entscheidungen Einfluß genommen wird.“*¹³⁷

Oder, wie es Luthardt ausdrückt, direkte Demokratie gibt dem Volk „die institutionalisierte Chance, als punktueller Gesetzgeber, als relevanter Politikakteur aktiv in den legislativen Politikarenen in Erscheinung treten zu können.“¹³⁸

130 Maus (1994), S. 203

131 vgl. Sartori (1992), S. 39

132 vgl. Sartori (1992), S. 279 und Loewenstein (1975), S. 74: „Der Typ der unmittelbaren Demokratie paßte nur für eine verhältnismäßig unkomplizierte Gesellschaftsordnung auf einem kleinen Staatsgebiet.“

133 Waschkuhn (1998), S. 19

134 Shell (1987), S. 109

135 Lang (1996), S. 76

136 Butler / Ranney (1994a), S. 13

137 Buse / Nelles (1975), S. 82

138 Luthardt (1994), S. 24

3.2 Repräsentative und direkte Demokratie

Erst durch die Erkenntnis, dass direkte und repräsentative Demokratie keine einander ausschließende Modelle politischer Systeme sind, ist eine empirisch-analytische Direktdemokratieforschung möglich geworden. Es gibt nämlich kein rein direktdemokratisches politisches System, das man untersuchen könnte.

Warum die politische Wissenschaft trotzdem lange Zeit – bis hin zu Giovanni Sartori¹³⁹ oder Ernst Fraenkel¹⁴⁰ – in die „Gegensatz“-Falle tappte, liegt auf der Hand. Seit dem Entstehen moderner demokratischer politischer Systeme im 18./19. Jahrhundert waren diese nämlich rein repräsentativ geprägt¹⁴¹ und hatten zunächst – anders als die Stadtstaaten der Antike oder des Hochmittelalters – keinen Platz für direkte Beteiligungsformen des Volkes. Mittlerweile bestehen direkte und repräsentative Demokratie aber „weitgehend flächendeckend nebeneinander“.¹⁴²

Tatsächlich sind direkte und repräsentative Demokratie nur als theoretische Kategorien ein Gegensatzpaar¹⁴³. So betont Cerar „that representative and direct (popular) democracy today are in no way incompatible opposites but are taken into account one alongside the other.“¹⁴⁴ Auch Luthardt betont, dass „direkt-demokratische Formen, Institute und Verfahrensregelungen keineswegs strukturwidrige Ele-

139 „Selbst wenn die sogenannten Formen direkter Integration der repräsentativen Demokratie so funktionieren würden, wie ihre Befürworter hofften, würden sie gewiß keine ‚halbdirekte Demokratie‘ schaffen.“ Es gibt „zwei Arten der Demokratie, die eine mit direkter Machtausübung und die andere mit Kontrolle und Beschränkung der Macht.“ (Sartori (1992), S.280)

140 siehe Fraenkel (1968), S. 98f., der zunächst die Lebensfähigkeit des parlamentarischen Systems davon abhängig macht, dass das Volk „das Fehlen einer Direktgesetzgebung nicht als Mangel empfindet“ und danach festhält: „Nur in der Schweiz liegt es anders. Von der Schweiz hat aber bereits Napoleon I. gesagt, daß sie dank ihrer Geschichte und der Vielartigkeit ihrer Sprachen, Religionen und Gebräuche mit keinem anderen Land der Welt verglichen werden könne.“

141 Mit Ausnahme der gescheiterten Experimente mit direkter Demokratie unmittelbar nach der Französischen Revolution.

142 Hornig (2011), S. 16

143 Nach Cronin, zit. n. Cerar (1997), S. 114 zeichnet sich die *direkte Demokratie* in ihrer puren Form durch folgende Charakteristika aus: Die politischen Repräsentanten sind dem Volk ständig und in höchstem Maße rechenschaftspflichtig. Es gibt umfassende Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger. Vertrauen in die Bürger. Sie haben die Möglichkeit der Selbstregierung. Anwendung des Mehrheitsprinzips. Dagegen ist für die *repräsentative Demokratie* charakteristisch, dass die Repräsentanten die Verantwortung im Entscheidungsprozess selbst wahrnehmen. Der Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess findet unter den informierten Eliten statt. Vertraut wird den demokratisch gewählten Repräsentanten, die regieren. Der Gesetzgebungsprozess findet innerhalb des Parlaments statt. Minderheitenrechte sind mit dem Mehrheitsprinzip im Gleichgewicht.

144 Cerar (1997), S. 114, ähnlicher Meinung sind auch Shell (1981), S. 14, Kelsen (1981), S. 38

mente sind“¹⁴⁵. Waschkuhn spricht sogar davon, dass sich Elemente direkter und repräsentativer Demokratie „sinnvoll ergänzen“ können.¹⁴⁶

Mittlerweile vertreten die meisten Autoren die Meinung, dass direkte Demokratie „ein strukturprägendes Funktionselement“ von politischen Systemen ist, deren „Basisprinzip“ das repräsentative Politikmuster bleibt.¹⁴⁷ Dies ändert nichts daran, dass direkte Demokratie „den politischen Prozeß und seine normativ-kulturelle Einbettung prozedural und materiell in erheblicher Weise“¹⁴⁸ verändert. In welcher Weise, darauf gibt es bisher aber noch keine allgemeingültigen Antworten. Inspiriert vom Beispiel der Schweiz vermuten die meisten Autoren, dass eine intensive Anwendung von Instrumenten direkter Demokratie politische Systeme in Richtung Konsensdemokratie verändert.¹⁴⁹

3.3 Direkte Demokratie in der Verfassungslehre

Den Beginn einer differenzierten und der Realität moderner politischer Systeme angepassten Auseinandersetzung mit dem Phänomen direkter Demokratie markieren die Verfassungslehren des frühen 20. Jahrhunderts. Direkte Demokratie wird zwar immer noch als fremdes und strukturwidriges Element repräsentativ-demokratischer Systeme begriffen, sie findet ihren Platz in den Verfassungslehren aber schon allein wegen der realen politischen Entwicklung. Im Zuge der „zweiten Welle“ der Demokratisierung nach dem Ersten Weltkrieg fanden nicht nur zahlreiche ad-hoc-Volksabstimmungen in Territorialfragen statt, Volksabstimmungen und Volksbegehren wurden auch prominent in den neuen Verfassungen verankert.

3.3.1 Kelsen und Schmitt: Direkte Demokratie als Konfliktlöser

Somit verwundert es nicht, dass sich in der Frage der direkten Demokratie auch die beiden großen Gegenspieler der verfassungsrechtlichen Debatte in der Zwi-

¹⁴⁵ Luthardt (1988), S. 50

¹⁴⁶ Waschkuhn (1998), S. 511

¹⁴⁷ Luthardt (1994), S. 161, vgl. auch Cerar (1997), S. 114. Wie Budge (1996), S. 96 betont, werden selbst in Ländern mit stark entwickelter direkter Demokratie 90% der Gesetze ohne Beteiligung des Volkes beschlossen.

¹⁴⁸ Waschkuhn (1998), S. 508

¹⁴⁹ Möckli (1994), S. 281 meint sogar, dass direkte Demokratie eine „Mehrheitsdemokratie fast unmöglich“ macht. Vgl. auch Tschannen (1995), S. 16

schenkriegszeit, Hans Kelsen und Carl Schmitt, einig sind. Die Feststellung, dass ein rein auf direktdemokratischen Entscheidungen basierendes politisches System nicht möglich ist¹⁵⁰, hindert die beiden Verfassungsrechtler nicht daran, Instrumente direkter Demokratie grundsätzlich mit dem parlamentarischen System als vereinbar anzusehen.

So schreibt Kelsen, dass es möglich ist, „das Volk an der Gesetzgebung in einem höheren Maße zu beteiligen, als dies in dem System des Parlamentarismus beschränkt bleibt“ und dass „das Institut des Referendums auch bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung des parlamentarischen Prinzips einer Weiterentwicklung fähig und bedürftig ist.“¹⁵¹ Bewährt habe sich in diesem Zusammenhang vor allem die Einschaltung des Volkes als Konfliktlöser zwischen den beiden Kammern des Parlaments bzw. auf Antrag des Staatsoberhauptes oder einer qualifizierten Minorität des Parlaments.¹⁵²

Eingehender mit dem Phänomen direkter Demokratie befasst sich der oft als Apologet der beginnenden Nazi-Diktatur angesehene¹⁵³ deutsche Jurist Carl Schmitt in seiner Verfassungslehre. Er streicht hervor, dass das Volk zwar „innerhalb der Verfassung“¹⁵⁴ agieren könne, dabei aber nicht eine Institution wie jede andere sei. Seine „Stärke sowohl wie die Schwäche“ liege nämlich darin, „daß es keine formierte, mit umschriebenen Kompetenzen ausgestattete und in einem geregelten Verfahren Amtsgeschäfte erledigende Instanz ist“¹⁵⁵. Seine fehlende Organisiertheit verleiht dem Volk somit einerseits Unabhängigkeit von den anderen Institutionen, zugleich kann sein Wille dadurch aber leicht verkannt, missdeutet oder gefälscht werden. Außerdem kann das Volk „im allgemeinen nur Ja oder Nein sagen, zustimmen oder ablehnen“¹⁵⁶, und auch das nur auf Initiative von Akteuren des politischen

150 Schmitt (1989), S. 259, Kelsen (1981), S. 38

151 Kelsen (1981), S. 38

152 Kelsen (1981), S. 39

153 vgl. Kriele (1994), S. 281, der Schmitts Plädoyer für ein identitäres Demokratieverständnis, in dem der Volkssouverän auch die Souveränität zur Aufhebung der Demokratie besitzt, mit folgenden Worten belegt: „Eine Diktatur insbesondere ist nur auf demokratischer Grundlage möglich.“

154 Schmitt (1989), S. 238ff. Das Volk kommt in Demokratien in drei Formen vor, nämlich über der Verfassung (als *pouvoir constituant*), innerhalb der Verfassung (Instrumente direkter Demokratie, Wahlen) und neben der Verfassung (öffentliche Meinung),

155 Schmitt (1989), S. 83

156 Schmitt (1989), S. 84

Systems.

„In einer kurzen These zusammengefaßt läßt sich sagen: Das Volk kann akklamieren. In geheimer Einzelabstimmung kann es nur ihm präsentierte Kandidaten wählen und auf eine ihm vorgelegte, genau formulierte Frage mit Ja oder Nein antworten.“¹⁵⁷

Ähnlich wie Kelsen sieht auch Schmitt die wichtigste Bedeutung der unmittelbaren Volksbeteiligung darin, „das Übergewicht der gesetzgebenden Körperschaften, also des Parlaments, auszugleichen“ und die Rolle eines Schiedsrichters zwischen Exekutive und Legislative zu übernehmen.¹⁵⁸ Schmitt zieht den Kreis der Initiatoren von direktdemokratischen Verfahren äußerst weit (Regierung, Staatspräsident, Minderheit der gesetzgebenden Körperschaft, Teil der Staatsbürger sowie Länder oder Kantone)¹⁵⁹ und erwähnt auch ein „Volksgesetzgebungsverfahren“ (aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung), in dem die staatlichen Behörden und das Parlament „nicht oder nur als Hilfsorgane beteiligt sind“¹⁶⁰.

Die prominente Rolle, die Schmitt der direkten Demokratie zuschreibt, und die über die politische Realität der damaligen Zeit hinausgeht, ist vor dem Hintergrund seiner Kritik am Parlamentarismus zu sehen. So beklagt er, dass in modernen Parlamenten keine rationale Diskussion mehr stattfindet, Entscheidungen nicht im öffentlichen Plenum, sondern in anderen Gremien getroffen werden und folglich auch der repräsentative Charakter der Volksvertretung „entfällt“¹⁶¹.

3.3.2 „Halbdirekte Demokratie“ bei Loewenstein

Analytischer und weniger normativ als Kelsen und Schmitt geht Karl Loewenstein in seiner 1957 erstmals erschienenen Verfassungslehre vor, die lange Zeit als Bibel der (vergleichenden) politischen Systemforschung galt. Nicht zu Unrecht. Loewenstein präsentierte nicht nur ein Gegenkonzept zu Schmitts nach der Erfahrung des Nationalsozialismus problematisch gewordenen Staats- und Demokratieverständnis¹⁶², er vermochte sich nämlich von der Deskription politischer Systeme zu lösen und legte ein Konzept vor, dessen zentrales Element die Gewaltenteilung zwischen

157 Schmitt (1989), S. 277

158 Schmitt (1989), S. 196

159 Schmitt (1989), S. 261

160 Schmitt (1989), S. 259

161 Schmitt (1989), S. 319

162 Hansen (2005)

den einzelnen Akteuren des politischen Systems ist, die voneinander abhängig sind und sich gegenseitig kontrollieren. Das Vorhandensein solcher Kontrollmechanismen¹⁶³ ist es auch, was autoritäre von konstitutionellen politischen Systemen unterscheidet.

Auch aus Sicht der Direktdemokratieforschung ist Loewensteins Studie ein Quantensprung. Loewenstein fügt nämlich der klassischen Montesquieu-Trias aus Regierung, Parlament und Gerichten erstmals das Volk als „unabhängigen Machtträger“ hinzu, das seinen Willen durch Wahlen, Abstimmungen, die öffentliche Meinung sowie über Parteien artikuliert.¹⁶⁴ Das Volk ist somit nicht mehr ein struktur-fremdes Element, sondern steigt zum gleichberechtigten Akteur des demokratischen politischen Systems auf. Mehr noch, die Anwendung direktdemokratischer Verfahren ist in bestimmten Fällen geboten, etwa wenn es um „politische Grundentscheidungen“ wie die Annahme der Verfassung geht.¹⁶⁵

Zugleich ist Loewenstein auf größtmögliche Differenzierung bedacht. So schreibt er, dass direktdemokratische Verfahren je nach dem *Ambiente* ein „höchst raffiniertes oder auch ein durchaus primitives Instrument der Staatswillensbildung“¹⁶⁶ sein können. „Plebiszitäre oder referendale Techniken“ seien zudem nicht für einen spezifischen (demokratischen) Regierungstyp typisch und sowohl in konstitutionellen Demokratien als auch autoritären Herrschaftsgestaltungen angetroffen wird.¹⁶⁷ Als autoritäre Spielart erwähnt er den „plebiszitären Cäsarismus“¹⁶⁸ Napoleon, den „Neopräsidentialismus“¹⁶⁹ von Selbstherrschern nach dem Ersten Weltkrieg in Europa und Lateinamerika sowie die von Diktaturen angesetzten Referenden in neuerer Zeit.¹⁷⁰

163 Loewenstein (1975) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen horizontalen Kontrollen unter den vier Machtträgern Parlament, Regierung, Volk und Justiz sowie vertikalen Machtkontrollen, die sich durch die begrenzte Einflussphäre des Staates (Föderalismus, Individualrechte, Pluralismus von Parteien, Vereinen, Sozialpartnern) ergeben.

164 Loewenstein (1975), S. 14f.

165 „Je vollständiger der demokratische Apparat in das betreffende politische Regime eingebaut ist, desto mehr wird auf der Einschaltung der Wählerschaft in den Machtprozeß bestanden werden. Aus diesem Grund erfordern Verfassungsänderungen häufig eine Ratifizierung durch Volksabstimmung“ (Loewenstein (1975), S. 42, siehe auch S. 139)

166 ebenda

167 Loewenstein (1975), S. 472

168 Loewenstein (1975), S. 61

169 Loewenstein (1975), S. 64

170 Loewenstein (1975), S. 473

Die „unmittelbare Demokratie“ der Stadtstaaten in Athen und später einigen Gemeinden in der Schweiz rechnet Loewenstein als historische Regierungsform dem Konstitutionalismus¹⁷¹ zu. In zeitgenössischen politischen Systemen kämen direktdemokratische Verfahren aber nur noch punktuell zum Einsatz, meist als Mittel zur Legitimierung von Verfassungen und zur Kontrolle¹⁷² anderer Institutionen bzw. der von diesen getroffenen Entscheidungen.¹⁷³

„Der Verfassungslehre gilt diese Variante als der halbdirekte oder halbrepräsentative Typ. Die Wählerschaft partizipiert an der Funktion der Entscheidungsfindung durch Volksabstimmung, und zwar besonders dort, wo sie für Verfassungsänderungen vorgeschrieben ist, und in manchen Staaten können die Wähler sogar die Initiative zu politischen Grundentscheidungen ergreifen, wobei die Zustimmung von Regierung und Parlament nachfolgt.“¹⁷⁴

Folglich kann zwischen drei Spielarten der Beteiligung des Volkes am politischen Prozess unterschieden werden: die verfassungsgebende Funktion, die gesetzgebende Funktion und das besonders von autoritären Regimen gerne eingesetzte Plebiszit¹⁷⁵, wobei es sich bei letzterem um eine Abstimmung über die Staatsform oder nicht-gesetzgeberische Gegenstände handelt.¹⁷⁶

Ziemlich detailliert zeichnet Loewenstein auch schon die Auswirkungen direktdemokratischer Prozesse in den einzelnen konstitutionalistischen Regierungssystemen nach. So schreibt er, dass der französische Staatspräsident Charles de Gaulle das verfassungsmäßige Recht, Volksabstimmungen anzusetzen, als Macht- und Druckmittel zur Verbesserung seiner politischen Position gegenüber den anderen Institutionen des politischen Systems eingesetzt hat.¹⁷⁷ Im Schweizer Direktorialsystem wiederum, in dem die Regierung dem Parlament nicht rechenschaftspflich-

171 Loewenstein (1975), S. 74. Die vier weiteren Regierungsformen des Konstitutionalismus sind (S. 69f.): Versammlungsregierung (Dominanz des Parlaments über die Regierung), Kabinettsregierung/Parlamentarismus (Integration der Regierung in das Parlament), Präsidentialismus (Unabhängigkeit von Regierung und Parlament) und Direktorialregierung (Schweizer Regierungssystem)

172 Konkret nennt Loewenstein auch die „Schiedsrichterfunktion“ des Volkes, wenn sich die beiden Parlamentskammern nicht auf ein Gesetz einigen können (S. 185), das vom Präsidenten (oder dem Parlament selbst) angesetzte Referendum über ein Gesetz, um zu prüfen, ob es im Einklang mit dem Volkswillen steht (S. 208) sowie das Volksbegehren auf Parlamentsauflösung (S. 221). Hierbei handelt es sich um so genannte „Interorgan-Kontrollen“ (S. 167f.)

173 Das Volk kann aber auch selbst politische Entscheidungen (mittels Volksbegehren) treffen, die dann ihrerseits der Kontrolle durch Parlament und Regierung unterliegen. (Loewenstein (1975), S. 268)

174 Loewenstein (1975), S. 75

175 Loewenstein (1975), S. 268

176 Loewenstein (1975), S. 271ff.

177 Loewenstein (1975), S. 96ff., ausführlich auch auf 435f. und 439

tig ist, „verlagert sich die politische Kontrolle (...) auf das Volk als Gesamtheit der Wähler“¹⁷⁸, die nicht nur über alle Verfassungsänderungen und viele Gesetze abstimmen kann, sondern auch über ein eigenes Gesetzesinitiativrecht verfügt.

Loewenstein bildet die damalige Realität direktdemokratischer Prozesse nicht nur in bis dahin nicht gekannter Differenziertheit ab, er integriert sie auch in sein allgemeines System der „checks and balances“. Über die Tatsache der gegenseitigen Kontrolle hinaus trifft er aber keine allgemeingültigen Aussagen über die spezifischen Funktionen der einzelnen Instrumente direkter Demokratie und ihre Auswirkungen auf das allgemeine Systemgefüge.

3.4 Vergleichende Direktdemokratieforschung

Der Beginn der eigentlichen Direktdemokratieforschung ist mit den 1970er Jahren relativ spät anzusetzen.¹⁷⁹ Es ist die Zeit, in der die Praxis direkter Demokratie im Gefolge der Legitimationskrise liberaler Demokratien Ende der 1960er Jahre wieder verstärkt einsetzte¹⁸⁰ und die durch die Ereignisse der Zwischenkriegszeit genährten „plebiszitären“ Vorurteile gegenüber Referenden zu verblassen begannen.

Seitdem ist die Praxis direkter Demokratie Gegenstand unzähliger Fallstudien geworden, die jedoch neben einer Fülle von Typologien — „indeed as many as there are authors“¹⁸¹ — und einem Fleckerlteppich von Erkenntnissen zu spezifischen Fragen nur wenige Beiträge zur Einordnung dieses Phänomens in die allgemeine Demokratietheorie geliefert hat. „The comparative literature on referendums is disparate and attempts at general theorising are extremely rare.“¹⁸²

Den Anfang machten Fallstudien, in denen die Praxis direkter Demokratie in einzelnen Staaten untersucht wurde. Auch wenn dabei mehrere Staaten zugleich unter die Lupe genommen wurden, blieb der vergleichende Charakter dieser Studien bestenfalls auf die Bildung von Typologien der einzelnen Instrumente direkter Demokratie beschränkt. Die Heterogenität des Untersuchungsobjekts ließ offenbar

178 Loewenstein (1975), S. 122f.

179 So schreibt Möckli, (1994), S. 30, dass es bis zur Studie von Butler/Ranney (1978) „keine vergleichende Untersuchung über direktdemokratische Institutionen gab“.

180 vgl. Brezovšek (1990), S. 1443

181 Deszö (2001), S. 264

182 Szczerbiak / Taggart (2004a), S. 564

jeglichen Versuch eines tiefergehenden Vergleichs scheitern. Auch die mehrere Länder vereinenden Sammelbände gingen somit, um es mit Mendelsohn und Parkin auszudrücken, nicht über „narrative accounts of the events in single countries“¹⁸³ hinaus. Oder, in den Worten von Jung, es handelt sich „um die mehr oder minder lose Aneinanderreihung monographisch erarbeiteter Untersuchungen“¹⁸⁴.

Parallel dazu entwickelte sich daher eine vielgestaltige Forschungstätigkeit auf der „Mikroebene“ der direkten Demokratie, die immerhin aussagekräftige Ergebnisse zu einzelnen direktdemokratischen Verfahren, ihrer Interaktion mit einzelnen Akteuren des politischen Systems oder ihren Wirkungen auf Policy-Ebene lieferte.

Erst Ende der 1990er Jahre begann sich das Interesse der Forscher auf jenen Bereich zu richten, in dem auch ich meine Arbeit verorte: Der systematischen und ganzheitlichen Untersuchung des Wechselspiels von unterschiedlichen direktdemokratischen Prozessen mit dem jeweiligen politischen Systemkontext. Hier klafft nämlich immer noch eine große Lücke, oder wie es Gallagher und Uleri formulieren: „A comparative theory of the interplay between the referendum phenomenon and different kinds of constitutional political regimes still remains to be reached.“¹⁸⁵

3.4.1 Gordon Smiths Referendumstypologie

Als Urvater der modernen Direktdemokratieforschung kann der britische Politikwissenschaftler Gordon Smith gelten. Seine im Jahr 1976 entwickelte Typologie der „funktionellen Eigenschaften des Referendums“ ist von zahlreichen Autoren, darunter auch Arend Lijphart¹⁸⁶ aufgegriffen worden und besticht immer noch durch ihre Einfachheit und Klarheit.

Frühere Typologisierungsversuche waren deskriptiv und stellten auf formelle Charakteristika von Instrumenten direkter Demokratie, ihre Nutzungshäufigkeit oder den Abstimmungsgegenstand ab. Smith unternimmt dagegen erstmals eine funk-

183 Mendelsohn/Parkin (2001), S. 2

184 Jung (2001), S. 18

185 Gallagher/Uleri (1996), S. 17

186 vgl. Lijphart (1991), S. 217

tionelle Analyse direktdemokratischer Instrumente, indem er seine Typologie in den Gegensatz zwischen Regierung und Opposition verortet. Referenden können entweder *kontrolliert* oder *nicht-kontrolliert* und ihr Ergebnis *pro-hegemonisch* oder *anti-hegemonisch* sein, wobei der Bezugspunkt immer die jeweilige Regierung ist. Daneben gibt es noch eine fünfte Kategorie für Referenden mit „neutralen“ Charakter, die wegen ihrer Unstrittigkeit keine nennenswerten Auswirkungen auf das Funktionieren des politischen Systems haben.¹⁸⁷

Eine von **Qvortrup**¹⁸⁸ auf Basis der Typologie von Smith gemachte empirische Untersuchung in zwölf Staaten zeigte im Jahr 2000, dass mehr als 80 Prozent aller Referenden „nicht-kontrolliert“ sind und 47,6 Prozent anti-hegemonische Wirkungen zeigen. Nur knapp 20 Prozent sind von der Regierung kontrollierte Referenden, von denen lediglich 3,9 Prozent anti-hegemonische Wirkungen zeigen.

3.4.2 Deskriptive Studien zum Rechtsinstitut Referendum

Mangels einer nennenswerten direktdemokratischen Praxis widmeten sich viele ältere Studien dem Referendum nur als verfassungsrechtlich vorgesehenes Rechtsinstitut. Als exemplarisch können hierfür die Untersuchungen von **Markku Suksi** (1993) und **Francis Hamon** (1995) gelten.

Suksi konstruiert zwölf Typen von direktdemokratischen Prozessen auf der Basis von vier Dichotomien: (1) verfassungsrechtlich vorgesehen vs. ad-hoc-Abstimmung, (2) aktive (Volksbegehren) vs. passive Rolle des Volkes, (3) obligatorisches vs. fakultatives Referendum, (4) entscheidendes vs. konsultatives Referendum. Die „direkteste Form der Entscheidungsfindung“¹⁸⁹ ist hier bei das Volksbegehren nach Schweizer Muster.

Die grundlegende Unterscheidung ist jene nach der Rolle des Volkes, die „aktiv“ sein kann oder „passiv“. Aktiv ist sie, wenn die Initiative von Akteuren außerhalb des politischen Systems ergriffen wird und auf Unterstützung von Bürgern beruht. Passiv ist die Rolle des Volkes dann, wenn sie sich auf die Abstimmung über eine Initiative von Akteuren innerhalb des politischen Systems (Institutionen) be-

¹⁸⁷ Smith (1976), S. 7

¹⁸⁸ Qvortrup (2000), S. 821ff.

¹⁸⁹ Suksi (1993), S. 31

schränkt.¹⁹⁰ Während sich das Volk als passiver Akteur nur zu Akten des politischen Systems, die ihm vorgelegt werden, äußern kann, hat es mit der (verbindlichen) Initiative auch eine Handhabe gegen das Nicht-Handeln bzw. die fehlende Responsivität seiner Repräsentanten.¹⁹¹

Die Originalität der Analyse von Suksi besteht darin, dass er die zunächst konstruierten Kategorien mit zahlreichen zeitgenössischen und historischen Beispielen (darunter die Weimarer Republik oder die DDR und auch die neuen Demokratien Osteuropas) ausfüllt, um die jeweiligen Vorzüge und Nachteile zu diskutieren. Seine Analyse aller Verfassungen der Welt fördert interessante Einsichten zu Tage. So sehen 53 Prozent aller Verfassungen Referenden vor, aber nur 15,6 Prozent Abstimmungen über einfache Gesetze. Dagegen sieht ein Fünftel der Verfassungen ein obligatorisches Verfassungsreferendum vor, verglichen mit dem fakultativen Gesetzesreferendum (11,9 Prozent), dem Volksbegehren (3,1 Prozent) und dem Veto-Referendum des Volkes (1,9 Prozent).¹⁹²

Einen ähnlich umfassenden Anspruch wie Suksi erhebt auch Hamon in seiner 1995 veröffentlichten Monographie, die jedoch weitgehend deskriptiv bleibt. Hamon leuchtet das Instrument des Referendums von allen möglichen Seiten aus, und entwickelt dabei ein weitverzweigtes Kategorienschema. Grundsätzlich unterscheidet er nach den Initiatoren Parlament, Exekutive und Volk drei Arten von fakultativen Referenden, wobei das vom Volk begehrte Referendum - in den Formen des nachträglichen Vetos, des abrogativen Referendums und des Volksbegehrens - am stärksten in das institutionelle Gefüge repräsentativer Demokratien eingreift.¹⁹³ Während das Vetoreferendum eher konservative Züge habe, sei die Volksinitiative ein Anstoßgeber für Reformen.¹⁹⁴ Insbesondere die Volksinitiative verändere das Gleichgewicht zwischen den Institutionen des politischen Systems und auch das Verhältnis der politischen Parteien untereinander, schreibt Hamon, ohne jedoch genau Aufschluss darüber zu geben, wie. Vielmehr widmet er sich einer weiteren Differenzierung von Volksabstimmungen nach zugrunde liegendem Rechtsakt

190 Suksi (1993), S. 29

191 Suksi (1993), S. 8

192 Suksi (1993) 139ff.

193 Hamon (1998), S. 30ff.

194 Hamon (1998), S. 34

(Verfassung oder Gesetz) und Bindungswirkung (konsultatives, „Orientierungs-“ oder Entscheidungsreferendum)¹⁹⁵ und zeichnet die verschiedensten Varianten des Referendumsprozesses in seinen einzelnen Stationen detailgenau nach. Seiner Ansicht nach kann das Referendum je nach seiner Institutionalisierung drei Funktionen haben: (1) Gegengewicht zur politischen Macht (Schweiz), (2) Schiedsrichterfunktion zwischen einzelnen Institutionen des politischen Systems (z.B. Weimarer Republik oder Großbritannien), (3) Vertrauensfrage durch einen Akteur des politischen Systems (Frankreich).¹⁹⁶

3.4.3 Deskriptive Länderstudien

Die erste Länderstudie zur Praxis direkter Demokratie mit vergleichendem Anspruch legen im Jahr 1978 **Austin Butler und David Ranney** vor. Sie besteht aus Fallstudien zu Australien, Kalifornien, Frankreich, Skandinavien, Irland, der Schweiz und Großbritannien, einem Überblick über die bisherigen Volksabstimmungen sowie einer Kategorisierung von direktdemokratischen Prozessen.

Die Autoren unterscheiden vier Typen, (1) von der Regierung kontrollierte Referenden, (2) verfassungsrechtlich notwendige Referenden, (3) Referenden auf Basis von Volksbegehren und (4) Volksbegehren.¹⁹⁷ Darüber hinaus gehende Aussagen seien aber schwer zu treffen, zumal jedes Referendum „seems to have a special history, rooted in an individual national tradition“¹⁹⁸. Trotzdem machen Butler und Ranney drei Hauptgründe für den Einsatz direktdemokratischer Instrumente aus: (1) verfassungsrechtliche Vorschrift, (2) Legitimationsfunktion und (3) Überwälzen von (unbequemen) Entscheidungen auf das Volk, um nicht die Verantwortung dafür übernehmen zu müssen.

Eineinhalb Jahrzehnte später präsentieren die beiden Autoren eine Neuauflage ihres Werks, das aber wenig neue Einsichten ermöglicht. Diesmal legen sie bei der Kategorisierung den Akzent auf die Inhalte. Referenden behandeln entweder (1) Verfassungsfragen, (2) Territorialfragen, (3) moralische Fragen oder (4) – wo es

195 Hamon (1998), S. 24

196 Hamon (1998), S. 57ff.

197 Butler/Ranney (1978a), S. 23f.

198 Butler/Ranney (1978b), S. 18

das Instrument des Volksbegehrens gibt – andere Fragen.¹⁹⁹

Der vergleichende Ansatz der Studie wird im Vergleich zur ersten Auflage insofern gestärkt, als alle westeuropäischen Staaten in einem Aufsatz behandelt werden. Vernon Bogdanor betont darin, dass das Referendum nur in einer handvoll Staaten (Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Schweden und Schweiz) eine bedeutendere Rolle gespielt hat und die Bürger – außer in Italien und der Schweiz – nur eine Vetomöglichkeit haben.²⁰⁰ Der Vergleich geht jedoch nicht über diese – von Staat zu Staat eingehend behandelten – institutionellen Aspekte hinaus und liefert keine neuen Erkenntnisse. So schreibt Bogdanor, dass das obligatorische Verfassungsreferendum in Irland konservative Wirkungen entfaltet, während das abrogative Referendum in Italien Reformimpulse geliefert hat und das Verfassungs- und Minderheitenreferendum in Dänemark den konsensuellen Charakter des politischen Systems stärkt. Wie diese Erkenntnisse durch das Ende des Kommunismus in Osteuropa möglicherweise revidiert werden müssen, zeigt ein Aufsatz zur Praxis direkter Demokratie in Osteuropa und der früheren Sowjetunion, wo eine vielfältige Referendumspraxis mit der Entschlossenheit der herrschenden Eliten kontrastiert, die jeweiligen Ergebnisse zu umgehen oder zu ignorieren.²⁰¹

Gallagher und Uleri geben zwei Jahre später einen Sammelband heraus, in dem die Praxis direkter Demokratie in elf westeuropäischen Staaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Großbritannien) sowie in Russland und Osteuropa analysiert wird. Der Vergleich beschränkt sich ähnlich wie bei Butler und Ranney auf das Einführungskapitel. Bei der Klassifikation gibt es keine inhaltliche Weiterentwicklung, aber neue Begriffe. Die Autoren stellen diesbezüglich auf zwei Kriterien ab: Wer Initiator des direktdemokratischen Prozesses ist und an welchem Punkt im Entscheidungsprozess das direktdemokratische Instrument eingesetzt wird – zu Beginn oder am Ende. Folglich ergeben sich vier Formen direktdemokratischer Prozesse: (1) *decision-promoting initiative*, (2) *decision-controlling initiative*, (3) *decision-promoting referendum*, (4) *decision-controlling referendum*, wobei die-

199 Butler/Ranney (1994b), S. 2f.

200 Bogdanor (1994), S. 25ff.

201 Brady/Kaplan (1994), S. 215

ses noch in „rejective vote“ und „abrogative vote“ ausdifferenziert wird.²⁰² Von „initiative“ ist dann die Rede, wenn das Volk eine Abstimmung begehrt, von „referendum“, wenn die Autoren eines bestimmten Rechtsakts diesen selbst zur Abstimmung bringen.²⁰³

Auer und Bützer (2001) gebührt schließlich Anerkennung für den ersten Sammelband über die direkt-demokratischen Erfahrungen der neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Kroatien und Russland). Obwohl die Länderstudien von sieben allgemeinen Aufsätzen begleitet werden, ist der vergleichende Wert der Studie gering. Die Beiträge kauen nämlich entweder altbekannte theoretische Ansichten zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie wieder oder bilden nur deskriptiv und zusammenfassend die Erkenntnisse der Länderstudien (zu den einzelnen Institutionen direkter Demokratie, der Stimmeteiligung und den Abstimmungsthemen) ab. Hoch anzurechnen ist den Autoren in diesem Zusammenhang, dass sie auf eine „eigene“ Typologie von Instrumenten direkter Demokratie verzichten.

Inhaltlich halten die Autoren fest, dass die Praxis direkter Demokratie in den mittel- und osteuropäischen Ländern sehr vielgestaltig²⁰⁴ ist und praktisch alle Spielarten bereithält, die auch in Westeuropa bekannt sind. Eine spezifische Form direkter Demokratie in diesen Staaten ist nicht auszumachen.²⁰⁵

Auffallend sei aber die starke Verankerung direktdemokratischer Praktiken in allen Staaten, was die Autoren auf den stärkeren Wunsch nach Einbindung des Volkes nach dem Ende der kommunistischen Diktatur sowie die in vielen neu entstandenen Staaten notwendige Legitimierung des politischen Systems erklären. Am häufigsten - in neun von 12 Staaten - kommt das fakultative Vefassungsreferendum vor, obligatorisch ist es in sechs Staaten.

Die am stärksten ausgeprägte Form direkter Demokratie haben Lettland und Slo-

202 Gallagher/Uleri (1996), S. 11

203 Dies lässt allerdings die Frage offen, wohin das Referendumsbegehren einer parlamentarischen Minderheit zu zählen ist, die ein eben nicht von ihr ausgearbeitetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung überantworten will.

204 Auer (2001), S. 348

205 Auer (2001), S. 355

wenien, weil dort die Bürger mit Volks- bzw. Referendumsbegehren am Parlament vorbei Gesetze durchsetzen können.²⁰⁶ Die meisten Volksabstimmungen hat es jedoch mit zehn in Litauen gegeben.²⁰⁷ In den meisten Ländern - hier insbesondere die Slowakei, Litauen und Slowenien - beklagen die Autoren einen Missbrauch der Instrumente direkter Demokratie durch die politischen Parteien, was auch für die niedrige Stimmbeteiligung verantwortlich gemacht wird. In Lettland wird durch die starke oppositionelle Komponente direkter Demokratie eine Tendenz zu Koalitionsregierungen ausgemacht.²⁰⁸

In Anlehnung an Auer und Bützer untersucht **Ewert** die direktdemokratische Praxis in Litauen, Slowenien und Ungarn und kommt zum Schluss, dass "die generelle Performanz der politischen Systeme" in diesen Ländern - das geringe Ansehen der politischen Institutionen, das volatile Parteiensystem und eine elitenorientierte Systemkultur mit schwacher Zivilgesellschaft - bisher die Etablierung der verfassungsrechtlich stark normierten direkten Demokratie als „zweite Säule“ der jeweiligen Demokratien verhindert habe.²⁰⁹

3.4.4 Funktional orientierte empirisch-analytische Ländervergleiche

Einige jüngere Arbeiten werden dem vergleichenden Anspruch auch in qualitativer Hinsicht gerecht, indem sie nicht nur die einzelne Merkmale wie Institutionen oder Inhalte, sondern länderübergreifend die direktdemokratische Praxis untersuchen und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten versuchen.

Zu dieser Gruppe ist die 1994 erschienene Studie von **Silvano Möckli** zu zählen, der jedoch nur die Praxis in der Schweiz und Kalifornien unter die Lupe nimmt. Möckli behandelt das Phänomen direkte Demokratie umfassend aus historischem, theoretischem und empirischem Blickwinkel, was den eigentlichen Vorzug seiner Untersuchung ausmacht. Typologisch bewegt er sich jedoch in den bekannten Bahnen und unterscheidet zwischen Referendum und Volksinitiative, nach dem Grad der Kontrolle durch die Regierung, aber auch Abstimmungsgegenstand und Zeit-

206 Auer (2001), S. 349

207 Bützer (2001), S. 3

208 Bützer (2001), S. 3

209 Ewert (2007), S. 121

punkt der Abstimmung.²¹⁰

Möckli formuliert einige interessante Hypothesen, die immer noch Gültigkeit beanspruchen können. So schreibt er, dass die Volksinitiative einzelne Strukturelemente des politischen Systems verändern kann, während das Referendum eher systemerhaltend wirkt. Die Initiative schwäche die Stellung der Parteien zu Gunsten von Interessensgruppen, verbreitere die politische Elite, verschaffe dem politischen System mehr Stabilität und politischen Entscheidungen mehr Legitimität. Ambivalente Wirkungen gebe es, was die Rolle der Minderheiten, die Innovationsfähigkeit und die Effizienz des politischen Entscheidungsprozesses betrifft.²¹¹

Einen Schritt weiter geht **Wolfgang Luthardt** in seiner Untersuchung. Anhand von Fallstudien zur Praxis direkter Demokratie in Italien, Frankreich, Irland, Österreich, Großbritannien und Skandinavien (Dänemark, Schweden, Norwegen) versucht er, systematisch die Bezüge zwischen direktdemokratischen Prozessen und dem Systemgefüge herauszuarbeiten und zu verallgemeinern. Und das, obwohl er einleitend mit Butler und Ranney festhält, dass jedes Referendum seine eigene Geschichte und seine eigenen Konsequenzen hat²¹² und direkte Demokratie gegenüber den Strukturtypen Konsens- und Konkurrenzdemokratie sowie Föderalismus und Zentralismus indifferent ist, da sie überall vorkomme.²¹³

Laut Luthardt hatte direkte Demokratie in Italien die Funktion, verkrustete Strukturen aufzubrechen, in Österreich ermöglichte sie mehr Partizipation der Bürger in Gesetzgebung und Verwaltung, während sie in Skandinavien traditionell als „safeguard“ in bedeutsamen Fragen und Überprüfung der Mehrheitsherrschaft gilt. In der Schweiz verschafft direkte Demokratie wiederum nicht-privilegierten Gruppen Zugangschancen.²¹⁴ In Irland ist das obligatorische Verfassungsreferendum ein Veto der Bürger gegenüber von der jeweiligen Regierung vorgeschlagenen Innovationen²¹⁵ und in Frankreich galt es lange Zeit als Mittel zur „Disziplinierung“ des Parlaments durch den Präsidenten.²¹⁶

²¹⁰ Möckli (1994), S. 90

²¹¹ Möckli (1994), S. 318-366

²¹² Luthardt (1994), S. 18

²¹³ Luthardt (1994), S. 174

²¹⁴ Luthardt (1994), S. 25

²¹⁵ Luthardt (1994), S. 94

²¹⁶ Luthardt (1994), S. 64

Referenden wirken laut Luthardt eher stabilisierend für die Parteien und fördern die Kooperationsbereitschaft zwischen Regierung und Opposition, etwa indem sie gegen ein Referendumsbegehren „von außen“ zusammenrücken oder aus Furcht vor der hohen Bindungswirkung referendaler Entscheidungen einen Konsens suchen. „Dieser These zufolge können sie als Konsensinstrumente in *Konkurrenzdemokratien* mit einem relativ ausgeprägten parteipolitischen Wettbewerb wirksam sein und ‘konsensfähige Lösungen’ mit herbeiführen.“²¹⁷ Allerdings haben Referenden umgekehrt auch eine Kontroll-, Balance- und Vetofunktion gegenüber Parteienmacht, Regierung und einflussreichen Interessensgruppen.²¹⁸

Luthardt schreibt den einzelnen Instrumenten direkter Demokratie auch bestimmte Funktionen zu. So erfüllt das Volksbegehren die Initiativfunktion (weil es am Beginn des politischen Entscheidungsprozesses steht), die Funktion eines politischen Katalysators (weil es die Parteien zur Beschäftigung mit bisher ignorierten Fragen zwingt) sowie eine Veto- und Korrekturfunktion (im Zusammenhang mit der Oppositionsfunktion). Das Referendum, das den Abschluss des politischen Entscheidungsprozesses bildet, hat hingegen lediglich eine Veto- und Korrekturfunktion und entwickelt Bremswirkung.²¹⁹ Aber nicht immer: Das Zusammenspiel von themenbezogenem Majoritätsentscheid und konsensualem Verfahren kann durchaus deblockierend wirken.²²⁰

Luthardt geht auch als einer von wenigen Autoren auf die Frage des politischen Erfolgs von Referenden ein und unterscheidet aus Sicht des jeweiligen Initiators fünf verschiedene Arten des Erfolgs. (1) Direkter Erfolg (Sieg bei der Abstimmung), (2) Testfunktion für eine bevorstehende Wahl (Kräftemessen zwischen den jeweiligen politischen Gruppen) und möglicher Abstimmungssieg, (3) Integrationsfunktion (kleinere Bürgerinitiativen werden durch die Referendumskampagne zusammengeschweißt) und möglicher Abstimmungssieg, (4) Mobilisierung der Öffentlichkeit und Thematisierung, Abstimmungssieg ist sekundär, (5) Verlängerung des parteipolitischen Wettbewerbs durch das Referendum als weiteres Mittel plus möglicher Abstimmungserfolg, (6) Politikkompromiss durch Referendumsdrohung, Abstim-

²¹⁷ Luthardt (1994), S. 20

²¹⁸ Luthardt (1994), S. 159

²¹⁹ Luthardt (1994), S. 35f.

²²⁰ Luthardt (1994), S. 173

mung(ssieg) ist sekundär.²²¹

Luthardts Kategorisierung von Instrumenten direkter Demokratie ist indes wenig überzeugend und weist einige Mängel auf. Er unterscheidet vier Arten von fakultativen Referenden, (1) die gouvernementale Politikinitiative (Plebiszit, konsultatives Referendum), (2) die Parteinitiative, meist von der Opposition, (3) die Verbändeinitiative (Partikularinteressen) und (4) die Volksinitiative (nicht organisiert).²²² Diese Trennlinien zwischen von Parteien, Verbänden und Volk initiierten Referenden sind, wie der Autor selbst konzidiert²²³, kaum operationalisierbar und in der Praxis auch ziemlich irrelevant. Auch Jung bemängelt, dass Luthardts Vergleich wenig systematisch ist und keine Typologie direktdemokratischer Verfahren aufweist.²²⁴

Mads Qvortrup versucht mit einem betont vergleichenden Ansatz aus dem Muster Länderstudien vs. Institutionenanalyse auszubrechen. In seiner stark von den Ideen des britischen Verfassungsrechtlers A. V. Dicey inspirierten Untersuchung streicht er vor allem die machtbalancierenden Funktionen des Referendums hervor. Dieses könne als Minderheiten veto (Referendumsbegehren der parlamentarischen Minderheit) oder Machtmittel des Volkes (Volksbegehren) dienen.²²⁵ Zugleich zerstreut Qvortrup Befürchtungen, dass Referenden konservativ wirken und das Funktionieren des repräsentativ-demokratischen Systems obstruieren. Völlig unbegründet sei auf Basis der bisherigen empirischen Erkenntnisse der Vorwurf, Referenden würden „salutary reforms“ im Weg stehen.²²⁶

Inhaltlich-formale Kriterien zieht **Lawrence LeDuc** für seine Untersuchung heran. Er fasst verschiedenste direktdemokratische Prozesse aus aller Welt in vier Gruppen zusammen: Verfassungsreferenden, Referenden über (internationale) Verträge, Referenden über nationale Souveränität und Selbstbestimmung sowie Referenden über öffentliche Politik. Abgesehen von diesem länderübergreifenden Anspruch bleiben die neuen Erkenntnisse dieser Studie aber gering, da der Autor

²²¹ Luthardt (1994), S. 166f.

²²² Luthardt (1994), S. 164ff.

²²³ Luthardt (1994), S. 168ff.

²²⁴ Jung (2001), S. 19

²²⁵ Qvortrup (2002), S. 126ff.

²²⁶ Qvortrup (2002), S. 94

nur sehr selten die bequeme deskriptive Ebene verlässt und kaum eigene Analyse-kriterien entwickelt. Durch die Analyse der entsprechenden Referenden in Kanada und Australien kommt LeDuc zum Schluss, dass die Durchsetzung weitreichender Verfassungsnovellen per Volksabstimmung „sehr schwierig“ sei, selbst wenn Umfragen eine hohe Unterstützung für das Projekt ergeben. Das Beispiel der Wahlrechtsreform in Neuseeland zeige aber, dass solche Schwierigkeiten durch umfassende Information der Bürger überwunden werden können.²²⁷

Mit der Schilderung verschiedenster direktdemokratischer Prozesse gelingt es LeDuc auch zu zeigen, wie stark der Ausgang eines Referendums von den Umständen abhängig ist und wie wenig vom eigentlichen Abstimmungsgegenstand. So sei es dem spanischen Ministerpräsidenten Felipe González im Jahr 1986 gelungen, eine sicher scheinende Niederlage beim NATO-Referendum – seine Sozialistische Partei war mehrheitlich gegen die NATO-Mitgliedschaft, während die konservative Opposition zum Boykott des Urnenganges aufgerufen hatte – durch die Umfunktionierung zu einem Votum über seinen Verbleib im Amt des Ministerpräsidenten noch abzuwenden. Umgekehrt sei das französische Maastricht-Referendum im Jahr 1992 beinahe gescheitert, weil viele Bürger ihrem unpopulären Präsidenten François Mitterand einen Denkmittel erteilen wollten. Andere Beispiele dafür, wie sich die Popularität der Regierung entscheidend auf den Erfolg von Referenden auswirkt, seien die beiden dänischen Maastricht-Volksabstimmungen 1992/1993, von denen die zweite unter einer neuen, unverbrauchten Regierung stattfand oder die Referenden über die Autonomie von Schottland und Wales, die 1979 unter einer krisengeschüttelten Labour-Regierung scheiterten, während sie 1998 von der auf einer Welle der Zuneigung reitenden neuen Labour-Regierung unter Tony Blair erfolgreich verliefen.

„There is considerable evidence that the relative popularity or unpopularity of individual political leaders and attitudes toward the government and particular political parties can affect the outcome of a referendum.“²²⁸

Maija Setälä versucht in ihrer Arbeit normative Theorie mit einer Analyse der direktdemokratischen Institutionen zu verbinden. Aufbauend auf dem bisherigen

²²⁷ LeDuc (2003), S. 74

²²⁸ LeDuc (2003), S. 176

Forschungsstand entwickelt sie eine eigene Referendumstypologie, die aber wenig neue Einsichten bringt. Sie unterscheidet grundsätzlich zwischen dem „law-controlling“ und dem „law-promoting“ referendum, wobei sie ersteres in obligatorische und nicht-obligatorische und dieses noch in das zurückweisende und abrogative untergliedert²²⁹. Innerhalb dieser Kategorien nimmt sie jeweils noch eine Unterscheidung nach den möglichen Initiatoren des Referendumsprozesses vor, was eine erschöpfende, aber zugleich auch äußerst komplexe Typologie ergibt.

Dementsprechend präzise charakterisiert sie – anhand von Beispielen – auch die einzelnen direktdemokratischen Institutionen und versucht meist eine Verbindung zum allgemeinen Systemkontext herzustellen. So weist sie darauf hin, dass fakultative Gesetzesreferenden weniger stark der Kontrolle der jeweiligen Regierenden unterliegen als obligatorische (Verfassungs-)referenden. Im letzteren Fall kann die Regierungsmehrheit nämlich – durch Annahme oder Nicht-Annahme eines bestimmten Gesetzesaktes, auf das die Volksabstimmung verbindlich ist – den Zeitpunkt und Inhalt der Abstimmung steuern. Am wenigsten der Regierungskontrolle unterliege jedoch das italienische abrogative Referendum, da es oft noch Jahre nach dem Gesetzesbeschluss begehrt werden könne.²³⁰

Setälä zählt auch die einzelnen Funktionen direktdemokratischer Prozesse auf. Bei von der Regierungsmehrheit ausgeschriebenen ad-hoc Referenden sind dies: Legitimierung von Entscheidungen, Vertrauensabstimmung für die Regierung, Schließen der Reihen innerhalb der Regierungsmehrheit, Heraushalten des Themas aus dem Wahlkampf, Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament. Bei obligatorischen Referenden steht meist der Schutz des Status quo oder die Legitimierung besonders schwer wiegender Entscheidungen (Verfassungsmaterien) im Vordergrund, bei den fakultativen bzw. abrogativen Gesetzesreferenden sieht Setälä eine konsensbildende Funktion, da die Opposition auf diese Weise zusätzlichen Einfluss erhält. Das Volksbegehren schließlich hilft dabei, die politische Elite aufzubrechen und außen stehenden Gruppen Zugang zum Entscheidungsprozess zu verschaffen.²³¹

²²⁹ Setälä (1999a), S. 74

²³⁰ Setälä (1999a), S. 81

²³¹ Setälä (1999a), S. 90ff.

Mendelsohn und Parkin entwickeln den Ansatz von Setälä weiter, indem sie das Thema Referendumsdemokratie thematisch untersuchen, auch wenn sich einige der Beiträge letztlich doch wieder als Fallstudien herausstellen²³². Instruktiv ist vor allem die Einleitung, in der ein Überblick über die Charakteristika direkter Demokratie gegeben wird, etwa zu den Auswirkungen direkter Demokratie auf Parteien, Interessensgruppen, das Parlament, die Legitimität des politischen Systems an sich, Minderheitenrechte sowie konkrete Politiken.²³³

Zwar verlieren die Parteien durch Referenden ihren Exklusivanspruch beim politischen Agenda-Setting, doch können sie nicht ohne weiteres umgangen werden. Direkte Demokratie biete kleineren Parteien sogar die Möglichkeit zur zusätzlichen Profilierung. Ähnliches gelte für die Interessensgruppen, die ihren Einfluss durch direkte Demokratie sowohl geschmälert als auch vergrößert sehen können. Das Referendum ist für sie einerseits ein weiteres Druckmittel gegenüber der Politik, dieses kann aber auch erfolgreiches Lobbying bei Parlament oder Regierung wieder zunichte machen. Eine Bevorzugung bestimmter Interessensgruppen ohne Rückhalt in der breiten Bevölkerung machen die Autoren ebenso wenig aus wie sie das Vorurteil bestätigen können, direkte Demokratie schade den Interessen und Rechten von Minderheiten besonders. Vielmehr fördere direkte Demokratie die Integration des Gemeinwesens, indem sie der (politischen) Minderheit Vetorechte gebe. Eine Tendenz zur Bewahrung des Status quo machen die Autoren beim obligatorischen Verfassungsreferendum aus. Besonders eingehend widmet sich das Buch der subjektiven Seite der Referendumsdemokratie, nämlich den Abstimmenden. Der Einfluss der Parteizugehörigkeit auf die Entscheidung der Bürger sei dann besonders groß, wenn die Parteien in der Referendumsfrage stark polarisiert seien. Den Deliberationsqualitäten der direkten Demokratie stellen sie ein schlechtes Zeugnis aus, da durch die Zuspitzung der Entscheidung auf zwei Alternativen praktisch kein Raum für Diskussionen und Verhandlungen bleibe. Wer von direkter Demokratie profitiere und wer nicht, könne nicht genau gesagt werden. Klar sei aber, dass sie eine breitere Machtverteilung bewirke, die Zahl der politischen Ak-

²³² So werden die Auswirkungen des obligatorischen Verfassungsreferendums anhand des australischen Beispiels untersucht, und die Beweggründe der Stimmbürger anhand der skandinavischen EU-Referenden.

²³³ Mendelsohn / Parkin (2001), S.7ff.

teure vergrößere und mehr „entry points“ in das politische System schaffe.²³⁴

Laurence Morel wiederum widmet sich der Frage, aus welchem Grund Regierungen nach dem Instrument des Referendums greifen. Er identifiziert vier Hauptmotive: (1) Mediation im Fall einer die Regierung spaltenden Frage, (2) Agenda-Funktion, um ein Thema aus dem Wahlkampf herauszuhalten, (3) Legislativfunktion bei Gesetzen, die im Parlament auf Widerstand stoßen und (4) Legitimation von umstrittenen oder besonders weitreichenden Maßnahmen. Dazu käme noch die Funktion der Machtstärkung („power-reinforcing“), die insbesondere in Frankreich vorzufinden sei, während sich in jüngster Zeit auch noch das „politically obligatory referendum“ herausgebildet habe, das in Wirklichkeit „more a constraint imposed on governments than a resource in their hands“ sei.²³⁵ „An increasing number of government-initiated referendums are *de facto* imposed on governments“, schreibt Morel mit Blick auf das französische Referendum über die EU-Verfassung, das der damalige Präsident Jacques Chirac erst nach monatelangem Zögern und unter massivem innenpolitischen Druck angesetzt habe. „Politisch verpflichtend“ seien Volksabstimmungen auch zu Themenkomplexen, über die zuvor bereits direktdemokratisch entschieden worden sei, insbesondere, wenn eine Revision der damaligen Entscheidung angestrebt wird. Konkret nennt Morel neben den dänischen Volksabstimmungen zu EU-Themen auch das norwegische EU-Beitrittsreferendum 1994 sowie die Abstimmungen über die Autonomie für Schottland und Wales im Jahr 1997.

Dem Aspekt der Öffnung des politischen Systems durch direkte Demokratie widmet sich **Philip Resnick**, der Referenden als „demokratische Sicherheitsventile“²³⁶ bezeichnet, die helfen, den Unmut der sich im repräsentativ-demokratischen System machtlos wägnenden Bevölkerung mit dem politischen Establishment zu kanalisieren. Zudem habe sich bei kontroversen Abstimmungen wie den EU-Referenden in Norwegen (1972), Großbritannien (1975) und Dänemark (1992/93) oder dem kanadischen Verfassungsreferendum (1992) gezeigt, „that they mobilize significant sections of the population who may have lost faith in tra-

²³⁴ Mendelsohn/Parkin (2001), S. 18

²³⁵ Morel (2007), S. 1045

²³⁶ Resnick (1994)

ditional party politics“²³⁷. Schließlich helfen Referenden auch dabei, das ideologisch motivierte Lagerdenken zu überwinden, weil sich in der Abstimmungskampagne plötzlich Parteien und Organisationen hinter einem bestimmten Thema vereinen, die im politischen Alltagsgeschäft durch weite weltanschauliche Gräben voneinander getrennt sind und daher nichts miteinander zu tun haben wollen.

3.4.5 Einzelstudien zu Prozessen, Akteuren und Politikergebnissen

Neben diesen allgemeineren Studien gibt es noch eine Flut von auf einzelne Aspekte, Funktionen oder Politikergebnisse direktdemokratischer Prozesse abstellende Untersuchungen. Nur die wenigsten bieten einen länderübergreifenden Vergleich, meist handelt es sich um Fallstudien zu einem einzigen Referendum. Vergleichende Studien haben überwiegend die Schweizer Kantone oder US-Gliedstaaten als Untersuchungsobjekte.

Der Klassiker sind hierbei Studien, in denen Motivforschung zum Abstimmungsergebnis betrieben wird. Die Erkenntnisse solcher Untersuchungen, etwa zur Korrelation von Parteipräferenz und Abstimmungsverhalten, sind widersprüchlich, weswegen dieser Themenkomplex hier nicht weiter ausgebreitet werden soll. Erwähnenswert scheint der Teilaspekt des in mehreren Studien festgestellten „status quo bias“ bei komplexen oder widersprüchlichen Fragestellungen, einer unklaren Empfehlungslage durch die Eliten oder unzureichende Information unter den Abstimmenden. So kam es etwa in Australien im Jahr 1999 zum überraschenden Ergebnis, dass die Einführung der Republik an der Urne klar scheiterte, obwohl Meinungsumfragen eine Mehrheit für die Abschaffung der Monarchie ergeben hatten.²³⁸ Christin, Hug und Sciarini weisen anhand einer Analyse von 136 Schweizer Abstimmungen in den Jahren 1981 bis 1999 nach, dass schlecht informierte Bürger in höherem Maße für den Status Quo (= mit Nein) stimmen als der Durchschnitt. Nur bei zehn Abstimmungen konnte diesbezüglich keine statistisch signifikante

²³⁷ Resnick (1994), S. 6

²³⁸ Higley / McAllister (2002), S. 859: „When voters receive differing cues from the political parties and the mass media, and where the issue is a complex one, it is hardly surprising that many voters, though perhaps supportive of the principle at issue, choose a cautious stance and vote NO.“

Korrelation nachgewiesen werden.²³⁹

Besonders beliebt sind ferner, offenbar ihrer leichten Quantifizierbarkeit wegen, ökonomische Fragestellungen.²⁴⁰ Ein Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und niedrigen Steuern wurde bereits Ende des 19. Jahrhunderts anhand der Entwicklung der Staatseinnahmen nach Einführung des Volksbegehrens im Kanton Zürich festgestellt.²⁴¹ Zahlreiche systematisch durchgeführte wissenschaftliche Untersuchungen in Schweizer Kantonen haben die Annahme, dass direkte Demokratie eine „Bremse für Staatstätigkeit“²⁴² ist, eindeutig bestätigt.²⁴³ So weisen Funk und Gathmann für die Jahre von 1890 bis 2000 nach, dass Kantone mit einem obligatorischen Budgetreferendum um 8,4 Prozent niedrigere Ausgaben haben.²⁴⁴ „Das Volk ist in der Ausgabenpolitik in der Regel zurückhaltend und konservativ“, so Marxer. Gespart wird durch niedrigere Beamtengehälter²⁴⁵ sowie durch Kürzungen in den Bereichen Soziales und Bildung²⁴⁶, wobei die Klassengrößen aber vergleichbar sind mit jenen in repräsentativ-demokratischen Kantonen.²⁴⁷ Während sich direktdemokratische Instrumente dämpfend auf den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen auswirken, weil die Bürger den Regierenden gegenüber loyaler eingestellt sind²⁴⁸, konstatierte eine von 1984 bis 1993 durchgeführte Studie sogar ein um fünf Prozent höheres Wirtschaftswachstum in Kantonen mit Fiskalreferendum.²⁴⁹ Fazit: Direkte Demokratie sorgt dafür, dass der Staat billiger und effizienter arbeitet, kurbelt die Wirtschaft an und sorgt sogar für glückliche Bürger²⁵⁰.

239 Christin, Hug und Sciarini (2002), S. 764f.

240 Gerber / Hug (2001), S. 107

241 „... that taxes - unfailing reflexes of public expenditure - are lower than ever, those for police, for example, being only about half those of optional Geneva, a less populous canton“ (Sullivan 1893, S. 11)

242 Marxer (2004), S. 35

243 vgl. u.a. Feld/Kirchgässner (2000), Feld/Kirchgässner (2001), Freitag/Vatter (2006), S. 102

244 Funk / Gathmann (2011), S. 1253

245 Frey, Kucher, Stutzer (2001), S. 278

246 vgl. Feld/Kirchgässner (2007), S. 110f.

247 Fischer (2005), S. 19

248 Feld (1997), S. 476

249 Feld / Kirchgässner (2000), S. 301

250 Vgl. Stutzer / Frey (2000), S. 3, die aufgrund von Interviews mit 6000 Schweizer Bürgern festgestellt haben, dass sich Personen in Kantonen mit stark ausgebauten direktdemokratischen Institutionen zu 8,1 Prozent zufriedener sind als Personen in eher repräsentativ-demokratischen Kantonen. Eine spätere Untersuchung von Fischer (2005b), S. 273, ergab jedoch nur eine „schwache bis nicht signifikante“ Korrelation zwischen direkter Demokratie und Zufriedenheit der Bürger.

Für 19 mittel- und osteuropäische Staaten stellte Hug (2005), S. 484 einen Zusammenhang

Gerber und Hug weisen jedoch darauf hin, dass bei all diesen ökonometrischen Untersuchungen lediglich Korrelationen und nicht Kausalitäten hergestellt wurden. „It is not clear whether, as theory predicts, their policies vary in accord with voter preferences.“²⁵¹ Zudem haben Untersuchungen in US-Bundesstaaten zum Teil gegenläufige Ergebnisse ergeben. So kann es sein, dass direkte Demokratie die Staatsausgaben nicht eindämmt, sondern fördert, dann nämlich, wenn die Bürger *liberaler* sind als ihre Repräsentanten.²⁵² Die Grundtendenz ist aber auch in den USA, dass eine stark ausgebaute direkte Demokratie zu niedrigeren Steuern und Staatsausgaben führt²⁵³, wobei sich dies anders als im Fall der Schweiz auch negativ auf die Qualität der Staatsverwaltung auswirkt.²⁵⁴

In vielen Studien wird die engere Befolgung des Wählerwillens durch die politischen Entscheidungsträger als zentraler Vorzug direkter Demokratie herausgearbeitet.²⁵⁵ Für die USA wurde dies unter anderem anhand des Rechtsinstituts der Todesstrafe nachgewiesen. Demnach gibt es in Staaten mit dem Instrument der Volksinitiative eine höhere Wahrscheinlichkeit der Todesstrafe - deren Befürwortung durch eine große Mehrheit der Bevölkerung in zahlreichen Umfragen ausgewiesen wurde.²⁵⁶

Entsprechend widmen sich zahlreiche Untersuchungen der Frage, ob direkte Demokratie die Rechte von gesellschaftlichen Minderheiten bedrohe. In den meisten Studien wird dies verneint.²⁵⁷ **Bowler und Donovan** resümieren in einer der direktdemokratischen Praxis in den USA (1959-95) und der Schweiz (1970-96) ge-

zwischen Demokratiezufriedenheit der Bürger und dem Vorhandensein von obligatorischen und Oppositionsreferenden her.

251 Gerber / Hug (2001), S. 106

252 vgl. Matsusaka, zit. n. Feld/Kirchgässner (2001), S. 360

253 Matsusaka, referiert von Verhulst/Nijeboer (2007), S. 61

254 Dalton (2004), S. 17

255 vgl. Frey / Stutzer (2000), S. 934, Fischer (2005b), S. 273

256 Hug (2004), S. 343

257 Cronin (1999), S. 92ff. sieht vor allem in Volksabstimmungen auf lokaler Ebene rassistische Tendenzen, nicht aber auf Staatsebene. Hajnal / Gerber / Louch (2002) betonen zu Kalifornien, dass frühere Studien die negativen Auswirkungen direkter Demokratie auf Minderheitenrechte „übertrieben“ hätten (S. 174). Demnach finde sich meist eine Mehrheit der betroffenen Minderheit auf Seiten der Abstimmungsmehrheit, während die weiße Bevölkerungsmehrheit nur selten als einförmiger Block abstimme (S. 172). Für Kanada zeigen Mendelson / Cutler (2000) nach, dass es nach dem Verfassungsreferendum 1992 keinen Anstieg von Intoleranz gegenüber Minderheigruppen gegeben habe, obwohl diese von den Politikern während der Kampagne ständig angefacht worden sei. (S. 698)

widmeten Untersuchung, die Volksinitiative sei Minderheitenrechten gegenüber „not as hostile as its critics contend. Nor is it necessarily more hostile than elite opinion allows“.²⁵⁸

Relativ umfangreich ist mittlerweile auch die vergleichende Literatur zum Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Parteien. Die meisten Autoren gehen dabei immer noch vom „Gemeinplatz“²⁵⁹ aus, dass direkte Demokratie die Position der Parteien im politischen System schwächt, auch wenn mittlerweile zum Teil auch der gegenteilige Standpunkt vertreten wird.²⁶⁰

Wie **de Vreese** erläutert, unterscheiden sich Referendumskampagnen grundlegend vom repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozess, der weitgehend von den politischen Parteien dominiert wird. Nicht nur, dass die Parteien ihren Exklusivitätsanspruch im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zugunsten von Interessensgruppen und anderen Akteuren verlieren, Referendumskampagnen erschüttern das traditionelle Parteiengefüge zusätzlich durch die Polarisierung rund um die Referendumsfrage. Die Folge sind ungewöhnliche Allianzen zwischen Parteien, die sich sonst meiden, die Herausbildung von Dissidentengruppen innerhalb der etablierten Parteien sowie eine Verzerrung des parteipolitischen Wettbewerbs, da die rivalisierenden Lager aus Fairnessgründen in der Medienöffentlichkeit gleich viel Aufmerksamkeit erhalten, obwohl die dahinterstehenden Gruppen meist unterschiedliche große Teile der Bevölkerung repräsentieren. Folglich überrascht es wenig, dass kleinere Parteien in Referendumskampagnen in der Regel erfolgreicher sind als größere Parteien.²⁶¹ Ihnen falle es nämlich auch schwerer, ihre nicht so homogene Anhängerschaft zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu bringen.

Für die Schweiz hat ein Kantonsvergleich gezeigt, dass stark ausgebaute direkte Demokratie mit weniger einflussreichen Parteien und einer stärkeren Zersplitte-

²⁵⁸ Bowler / Donovan (2001), S. 135

²⁵⁹ de Vreese (2006), S. 581

²⁶⁰ So meint Budge (2001), S. 70, mit Blick auf die direktdemokratische Praxis in Italien, diese scheine „to have strengthened parties rather than undermined them“, weil sie innerparteiliche Zerwürfnisse verhindert habe und auch ein Ventil für die Unzufriedenheit der Bürger gewesen sei.

²⁶¹ De Vreese (2006), S. 594

rung des Parteiensystems einhergeht²⁶², auch in den USA zeigt sich eine Korrelation zwischen mehr direkter Demokratie und schwächeren Parteien, gemessen am Grad ihrer staatlichen Regulierung.²⁶³

Doch dies ist nur eine Seite der Medaille. Die andere ist, dass Parteien als wichtigste Initiatoren von Volksabstimmungen sowie durch ihre Mehrfachfunktion in Regierung, Parlament und als zivilgesellschaftliche Organisationen in Referendums-kampagnen eine „important, almost decisive, role in direct democratic process“²⁶⁴ spielen. Ein Beispiel dafür ist der Meinungsumschwung zwischen dem ersten und dem zweiten Referendum über den EU-Vertrag von Maastricht, der maßgeblich durch eine Haltungsänderung der Pro-Maastricht-Parteien zustandegekommen sei.²⁶⁵

Für die USA haben jüngere Studien sogar eine Stärkung der traditionell schwachen politischen Parteien durch Abstimmungskampagnen konstatiert, wobei Parteien und Träger von Volksinitiativen eine „Symbiose“ eingehen, um den politischen Gegner vor dem Hintergrund der gleichzeitig stattfindenden allgemeinen Wahlen zu schwächen.²⁶⁶ Zudem zeigt die Schweizer Abstimmungspraxis, dass die Bürger praktisch nie gegen den Willen der parteipolitischen Elite abstimmen. Wird eine Vorlage von allen Parteien getragen, wird sie von den Bürgern an der Urne nicht verworfen. Je größer die Spaltungen innerhalb der Eliten, um so weniger können Regierung und Parlamentsmehrheit das Abstimmungsergebnis kontrollieren.²⁶⁷

Eine besonders starke Korrelation zwischen Parteipräferenz und Abstimmungsverhalten wurde beim neuseeländischen Wahlrechtsreferendum²⁶⁸ im Jahr 1993 sowie den beiden Voten über die Unabhängigkeit der kanadischen Provinz Québec²⁶⁹ im

²⁶² Ladner / Brändle (1999), S. 295

²⁶³ Bowler / Donovan (2006), S. 661

²⁶⁴ Lutz (2006a), S. 54

²⁶⁵ Hobolt (2006), S. 641, weist darauf hin, dass die Parteizugehörigkeit die zweitwichtigste Determinante beim Abstimmungsverhalten gewesen sei, gleich nach der Einstellung zur EU.

²⁶⁶ Smith / Tolbert (2001), S. 753

²⁶⁷ Kriesi (2006), S. 617

²⁶⁸ Aimer / Miller (2002), S. 799: „... Despite the absence of vigorous major party involvement in the electoral reform campaign, partisanship was clearly the single strongest determinant of how people voted“. Die beiden Autoren weisen jedoch darauf hin, dass diese hohe Korrelation möglicherweise der zeitlichen Koinzidenz der Abstimmung mit der Parlamentswahl 1993 sowie dem Thema geschuldet ist. (S. 807)

²⁶⁹ LeDuc (2002), S. 722

Jahr 1980 bzw. 1995 konstatiert.

Eike-Christian Hornig versucht in seiner Studie mit dem programmatischen Titel „Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa“ eine umfassende Neubewertung des Verhältnisses von direkter Demokratie und Parteien. Er analysiert fast 200 Volksabstimmungen in neun Staaten (Norwegen, Schweden, Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Frankreich, Schweiz, Österreich und Italien) und kommt zum Schluss, dass Parteien die Zügel überall fest in ihrer Hand behalten, mit Ausnahme des französischen Präsidialreferendums. Sie dominieren nicht nur die Auslösung von Referendumsprozessen²⁷⁰, sondern bestimmen auch ihren Ausgang, wie Hornig anhand eines Vergleichs des Abstimmungsergebnisses mit jenem der vorangegangenen Parlamentswahl nachzuweisen versucht. Im Durchschnitt zeigt sich eine Korrelation von 83,6 Prozent zwischen Parteivorgaben und Referendumsergebnis:

„Es zeigt sich, dass von direkter Demokratie als Störfaktor in den repräsentativen Systemen nicht die Rede sein kann. (...) Durchschnittlich weniger als ein Fünftel aller Wahlberechtigten verhält sich bei Volksabstimmungen anders als bei den vorherigen repräsentativen Wahlen.“²⁷¹

Bemerkenswerterweise ist die „Partyness“ der direkten Demokratie gerade in jenen Staaten besonders groß, die eine intensive direktdemokratische Praxis aufweisen. In Italien etwa sei zu bemerken, „dass mit zunehmender Anzahl an direktdemokratischen Entscheidungen, die Wähler sich mehr und mehr auf die Empfehlungen der politischen Parteien verlassen“.²⁷² Die Schweiz sei mit Abstand jenes Land, in dem es die größte Übereinstimmung zwischen Parteivorgaben und Ab-

²⁷⁰ So schreibt Hornig (2011), S. 308, dass drei Viertel der untersuchten Referenden werden aus den Mechanismen, Logiken und Dynamiken des Parteienwettbewerbs (wie etwa die Veto-Funktion der Opposition, die Mediationsfunktion bei zerstrittenen Regierungsparteien, die Agenda-Funktion vor nahenden Parlamentswahlen) ausgelöst werden: „Parteilpolitische Motive prägen die Nutzung von Referenden in Westeuropa so sehr, dass die Legitimationsfunktion direkter Demokratie, wie sie allgemein hin angenommen wird, eine marginale Rolle spielt.“

²⁷¹ Hornig (2011), S. 314

Mit der Gesamtzahl der Wahlberechtigten als Ausgangsbasis, berechnet der Autor zunächst, welches Abstimmungsergebnis zu erwarten wäre, wenn die Stimmbürger getreu ihren bei der vorangegangenen Parlamentswahl geäußerten Parteipräferenzen abstimmen würden. Dies wird dann mit dem tatsächlichen Ergebnis in Verhältnis gesetzt, wobei gegebenenfalls auch Boykottvorgaben berücksichtigt werden. Die niedrigste Übereinstimmung wurde beim Referendum über die EU-Verfassung in den Niederlanden mit 65,8 Prozent erzielt, die höchste bei einem Schweizer Referendum mit 99,3 Prozent.

²⁷² Hornig (2011), S. 173

stimmungsergebnis gebe (91,5 Prozent). Sowohl für das Referendum als auch für die Verfassungsinitiative zeigt sich, dass das Volk nur in den seltensten Fällen gegen den Willen der dominierenden Parteien abstimmt. „In der ‚halb-direkten‘ Demokratie sind die Abstimmungen so berechenbar wie sonst in keinem anderen Untersuchungsland“, resümiert Hornig.

Allerdings ist auch eine hohe Übereinstimmung zwischen Parteivorgaben und Abstimmungsergebnis kein Garant dafür, dass bei Referenden tatsächlich das erwartete Ergebnis herauskommt. So errechnet Hornig etwa bei den EU-Referenden in Norwegen eine Übereinstimmung von 87 Prozent, die Erfolgsquote war dennoch 0 Prozent – in beiden Fällen hatte das nach der Papierform stärkere Lager das Nachsehen.²⁷³ Im Durchschnitt lag die Erfolgsquote der dominierenden repräsentativen Akteure bei nur 60,1 Prozent, wobei auch hier die Schweiz mit 84,7 Prozent deutlich vorne liegt.²⁷⁴ Vor diesem Hintergrund räumt Hornig ein, dass direkte Demokratie „ein gewisses Störpotential“ aufweise, wiewohl die Positionen der repräsentativen Akteure in der Masse der Abstimmungen bestätigt werden.

Hornig hat für seine umfassende Aufarbeitung der direktdemokratischen Praxis in Westeuropa zurecht großes Lob eingeheimst²⁷⁵, doch vermag seine These nicht in vollem Umfang zu überzeugen. Dies gilt vor allem für die Schlüsse, die er aus dem Vergleich von Wahl- und Referendumsergebnissen zieht. Während man es nämlich bei Parlamentswahlen als ziemlichen Erdrutsch qualifizieren würde, wenn 20 Prozent der Bürger ihr Stimmverhalten ändern, sieht Hornig eine Abweichung in dieser Höhe als Zeichen für starke Parteiendominanz. Der eigentliche Gradmesser für die Stärke der Parteien in direktdemokratischen Prozessen ist die Erfolgsquote, die deutlich niedriger ist, von Hornig aber nur am Rande berücksichtigt wird. Insgesamt krankt die Studie daran, dass sie wenig überraschend eine von vornherein unrealistische Annahme – nämlich jene, dass direkte Demokratie in einem „luftleeren Raum“ ohne Parteien funktionieren könnte – widerlegt. Für die Erkenntnis, dass direkte Demokratie „ungeeignet als Instrument gegen die Dominanz der Par-

²⁷³ Hornig (2011), S. 300

²⁷⁴ Hornig (2011), S. 317

²⁷⁵ Grotz (2011), S. 362: „Mir ist keine neuere Publikation bekannt, in der so viele nationale Volksabstimmungen derart umfassend dargestellt, kompetent beschrieben und einheitlich klassifiziert werden.“

teien“²⁷⁶ ist, hätte es eine solche umfangreiche Studie wahrlich nicht gebraucht. Schließlich ist ein Funktionieren moderner politischer Systeme ohne die repräsentativen Institutionen dominierenden Parteien nicht denkbar. Somit ist es nur logisch, dass die Parteiendominanz direkter Demokratie dort am niedrigsten ist, wo die Auslösung von Volksabstimmungen einem parteiungebundenen repräsentativen Akteur, nämlich dem französischen Präsidenten, obliegt. Die Aussagekraft der Studie leidet somit unter der Tatsache, dass Hornig nicht zwischen Regierungs- und Oppositions- beziehungsweise außerparlamentarischen Parteien differenziert und auch nicht die Korrelation zwischen Volksabstimmungen und *nachfolgenden* Parlamentswahlen untersucht, um Hinweise auf eine Determinierung in der Gegenrichtung zu finden. In einem Fall tut er dies nämlich, und zwar bei der österreichischen Nationalratswahl im Herbst 1994, wenige Monate nach dem EU-Beitrittsreferendum. Hier konstatiert Hornig mit 98,1 Prozent Übereinstimmung sogar „den höchsten Wert im westeuropäischen Vergleich“. Hornig schließt daraus, dass das EU-Beitrittsreferendum „vollständig im Zeichen des Parteienwettbewerbs“ stand.²⁷⁷ Man könnte aber auch folgern, dass sich beim EU-Beitrittsreferendum das politische Erdbeben bei der Nationalratswahl 1994 bereits angekündigt hat, und das EU-Referendum möglicherweise bedeutend zum Wahlergebnis beigetragen hat, da es die Profilierung der in der EU-Frage in einem Boot sitzenden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP behinderte, während die FPÖ die EU-Gegner um sich scharen konnte.

Widersprüchlich sind auch die Forschungsergebnisse, was die Rolle von Interessensgruppen in direktdemokratischen Prozessen betrifft. Während in den USA der Einfluss der *special interest groups* durch direkte Demokratie grundsätzlich zurückgedrängt wurden, haben größere und finanziell potentere Organisationen in Referendumskampagnen immer noch die besseren Karten, selbst wenn Umfragen zunächst eine Ablehnung ihrer Anliegen signalisieren.²⁷⁸ Ein wichtiger Erfolgsfak-

²⁷⁶ Hornig (2011), S. 323

²⁷⁷ Hornig (2011), S. 281

²⁷⁸ Cronin (1999), S. 110ff., verweist diesbezüglich auf eine Untersuchung von 50 Abstimmungen in den Bundesstaaten Kalifornien, Massachusetts, Michigan und Oregon in den Jahren 1976 und 1982, bei denen zu 78 Prozent jene Seite gewonnen habe, die in der Referendumskampagne mehr Geld ausgegeben habe, wobei sich in 17 von 32 Abstimmungen mit entsprechenden Umfragedaten das Meinungsbild gedreht habe.

Natürlich gibt es auch Gegenbeispiele, wie das Anti-Atom-Referendum in Oregon im Jahr

tor ist dabei die ideologische Homogenität der Initiatoren.²⁷⁹

In jüngster Zeit besonders häufig sind schließlich vergleichende Studien zu EU-Referenden. Kein Wunder, stehen doch die meisten Volksabstimmungen in Westeuropa im Zusammenhang mit dem europäischen Einigungsprozess²⁸⁰, womit sie „a unique opportunity to study direct democracy comparatively“²⁸¹ bieten.

Die Hauptfrage bei Untersuchungen zu EU-Volksabstimmungen ist, ob sie tatsächlich die Einstellung der Bürger gegenüber dem europäischen Einigungsprozess reflektieren oder in Wirklichkeit „second order votes“ sind, also Abstimmungen über innenpolitische Akteure, und damit in Wirklichkeit nur die Beliebtheit der jeweiligen Regierung reflektieren. Diese auch *Franklin thesis* genannte Annahme geht auf eine Untersuchung der beiden dänischen Volksabstimmungen zum Maastricht-Vertrag zurück, bei der sich gezeigt habe, dass die Beliebtheit der Regierung entscheidend für das Abstimmungsergebnis gewesen sei. Die zweite Abstimmung sei demnach nur deswegen positiv ausgefallen, weil zwischendurch die zuvor oppositionellen Sozialdemokraten an die Macht gekommen seien.²⁸²

Mittlerweile ist diese Argumentation durch viele Studien als zu vereinfachend widerlegt worden, zunächst am Beispiel der dänischen Maastricht-Abstimmungen selbst. Die neue sozialdemokratische Regierung sei nicht so viel populärer gewesen wie ihre konservative Vorgängerin²⁸³, entscheidend für den Meinungsumschwung beim zweiten Referendum seien das entschlossener Auftreten der vertragsbefürwortenden Parteien²⁸⁴ beziehungsweise die Zugeständnisse der EU gewesen.²⁸⁵

-
- 1980, wo sich die Initiatoren durchsetzten, obwohl ihre Gegner fast 20 Mal so viel Geld in die Kampagne gesteckt hatten wie die Befürworter. (S. 114f.)
- 279 Manweller (2005), S. 260, zeigt in einer Untersuchung der westlichen US-Staaten Colorado, Kalifornien, Oregon und Washington, dass lediglich 24 Prozent der von (ideologisch) heterogenen Gruppen getragenen Vorlagen angenommen wurden, während homogen-gemäßigte Gruppen eine Erfolgsquote von 58 Prozent aufwiesen und homogen-radikale („zealot“) Initiatoren ihre Vorlagen immerhin noch in 29 Prozent ihrer Vorlagen durchbrachten.
- 280 Laut Closa (2007), S. 1326, ist die Zunahme der Referenden zu EU-Themen vor allem auf den „copycat effect“ zurückzuführen, wonach Referendumsankündigungen in einzelnen Staaten den innenpolitischen Druck in anderen Staaten verstärken, ebenfalls Volksabstimmungen anzusetzen. Dies habe sich in den Erweiterungsrounds 1973, 1995 und 2004 und insbesondere in der Diskussion über die EU-Verfassung 2005 gezeigt.
- 281 Hobolt (2006a), S. 162
- 282 Franklin et al., referiert von Oge (2008), S. 9f.
- 283 Svensson (2007), Hobolt (2008)
- 284 Hobolt (2006), S. 641
- 285 Svensson, zit. n. Oge (2008), S. 11

Auch bei den EU-Verfassungsreferenden in Spanien, Luxemburg, den Niederlanden und Frankreich habe sich gezeigt, dass das Denkkzettel-Motiv zwar ein bedeutendes, aber nicht das wichtigste Element bei der Entscheidung gewesen sei:

„When asked directly about the key factor that had led them to cast a YES or NO vote, about half of the voters referred to their own opinions on the European Constitution and the European Union, and relatively few admitted that they had been influenced by those who were running the campaign.“²⁸⁶

Auch eine Untersuchung der beiden irischen Volksabstimmungen zum Nizza-Vertrag (2002 und 2003) zeigt, dass die Denkkzettel-Theorie auf eher schwachen Beinen steht. Demnach spielte die Unzufriedenheit der Bürger mit der Regierung „a minor role“, entscheidend für das Nein beim ersten Referendum sei die mangelnde Mobilisierung und Information der Bürger gewesen.²⁸⁷ Auch für die EU-Verfassungsreferenden in Frankreich²⁸⁸ und den Niederlanden²⁸⁹ konnte anhand von Umfragen zu den Abstimmungsmotiven gezeigt werden, dass EU-Fragen und nicht die Unbeliebtheit der Regierung das wichtigste Entscheidungskriterium waren.

Auch Qvortrup entlarvt den Zusammenhang zwischen Abstimmungsergebnis und Beliebtheit der Regierung bei den EU-Verfassungsreferenden in Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg als Milchmädchenrechnung. Tatsächlich hätten in Frankreich und den Niederlanden die Regierungsanhänger ziemlich geschlossen für den Verfassungsvertrag gestimmt, während die Zustimmung in Luxemburg weit niedriger ausgefallen sei als dies die Popularität des Premiers und die traditionelle EU-Begeisterung der Luxemburger hätten vermuten lassen. Das Abstimmungsverhalten sei vielmehr ideologisch determiniert gewesen, durch die Ablehnung des von den konservativen EU-Regierungschefs getragenen Verfassungsprojekts durch die linksgerichtete Opposition.

“There is no evidence to support the thesis that the referendums were verdicts on unpopular government leaders; indeed, both Jacques Chirac and Jan Peter Balkenende’s core supporters voted for the constitution!“²⁹⁰

Auch die Euro-Referenden in Dänemark (2000) und Schweden (2003) waren keine Denkkzettel-Abstimmungen. Sie seien wegen des erraticen Verhaltens der Eu-

²⁸⁶ Svensson (2007), S. 170f.

²⁸⁷ Oge (2008), S. 16

²⁸⁸ Oge (2008), S. 28

²⁸⁹ Nijeboer (2005), S. 401

²⁹⁰ Qvortrup (2006), S. 96

ro-Befürworter²⁹¹ beziehungsweise im Fall Schwedens wegen der großen Skepsis der Bürger gegenüber den Standpunkten der Pro-Parteien, die selbst durch einen Elitenkonsens nicht zu besänftigen gewesen sei²⁹², gescheitert.

Das Fazit: Schwache Regierungen können zwar die Wahrscheinlichkeit eines negativen Referendumsergebnisses erhöhen, ein getreues Abbild der nationalen Politik seien EU-Volksabstimmungen aber nicht.²⁹³ Diese Einschätzung macht sich angesichts der Kritik an seiner These schließlich auch Franklin zueigen. In einer Präzisierung seiner These schreibt er, dass die Beliebtheit der Regierung vor allem dann eine „kontaminierender“ Faktor bei EU-Volksabstimmungen sei, wenn das Meinungsbild der Wähler nicht gefestigt ist, Oppositionsparteien vereint gegen die Regierung auftreten und die beiden Lager ähnlich stark sind.²⁹⁴

Die bestimmende Rolle von europapolitischen Einstellungen für das Abstimmungsverhalten wird auch in einer Analyse der neun EU-Beitrittsvolksabstimmungen der Jahre 2003 bestätigt.²⁹⁵ Die Position der politischen Eliten habe nur eine entscheidende Rolle gespielt, wenn es unter den Bürgern Informationsdefizite gegeben habe.

*“In the case where knowledge of the particular issue in question is low, then it is the strength, clarity and direction of the cues from various social and political actors, and the credibility of those actors, that will be the key variable determining the referendum result.”*²⁹⁶

Die Höhe der Stimmbeteiligung hänge - neben dem allgemeinen Niveau der Stimmbeteiligung im jeweiligen Land - vor allem von der Strittigkeit des Themas unter Bürgern und Eliten ab.²⁹⁷

Der Frage nach den Auswirkungen von Volksabstimmungen auf die EU-Stimmung gehen **Christin und Hug** in einer Studie nach. Demnach steigt die EU-Unterstüt-

²⁹¹ de Vreese (2006), S. 582

²⁹² Widfeldt (2004a), S. 515

²⁹³ Oge (2008), S. 12

Diese Annahme bestätigt auch eine Studie über das Abstimmungsverhalten bei einem (hypothetischen) Referendum über die EU-Erweiterung 2004 in Dänemark und den Niederlanden. Demnach war die Einstellung zur Ausländerpolitik eindeutig das bestimmende Merkmal für das potenzielle Abstimmungsverhalten, die Einstellung zur Regierung folgte mit einem Respektabstand (De Vreese / Boomgaarden (2005), S. 69)

²⁹⁴ Franklin (2002), zit. n. Szczerbiak/Taggart (2004a), S. 565

²⁹⁵ Szczerbiak / Taggart (2004a), Szczerbiak / Taggart (2004b)

²⁹⁶ Szczerbiak / Taggart (2004b), S. 772

²⁹⁷ Szczerbiak / Taggart (2004b), S. 770f.

zung nach Volksabstimmungen um vier Prozentpunkte an, doch weisen die Autoren auf die geringe Anzahl der untersuchten Fälle hin.²⁹⁸ Mehrere Studien haben sich zudem mit den Auswirkungen von EU-Referenden auf die Verhandlungsposition der jeweiligen Mitgliedsstaaten innerhalb der Europäischen Union beschäftigt. Sie förderten die wenig überraschende Erkenntnis zutage, dass Staaten, in denen Volksabstimmungen über EU-Themen potenziell möglich sind, eine stärkere Verhandlungsposition auf EU-Ebene haben, weil sich die EU-Partner der viel höheren innenpolitischen Hürden für eine Zustimmung zum Verhandlungsergebnis in diesen Staaten bewusst sind.²⁹⁹

Qvortrup ergänzt diese Argumentation in einer Fallstudie zum dänischen Euro-Referendum im Jahr 2000 jedoch um einen weiteren Aspekt. Diese Volksabstimmung ist ein besonders eindrucksvolles Beispiel, wie ein Referendum völlig gegen die „Papierform“ ausgehen kann. Damals waren alle Parlamentsparteien, die Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertreter für ein Ja, und die Ja-Kampagne gab 20 Mal mehr Geld aus als die Euro-Gegner. Trotzdem ging das Referendum negativ aus. Der Grund: Die Mischung aus einer lange amtierenden und entsprechend verbrauchten Regierung und einer guten Wirtschaftssituation. Laut Qvortrup gingen Volksabstimmungen über den europäischen Einigungsprozess bisher nämlich vor allem dann positiv aus, wenn sich das betreffende Land in einem wirtschaftlichen Abschwung befand.³⁰⁰

3.5 Zwischenbilanz

Man kann nicht behaupten, dass die bisherige direktdemokratische Forschung der Vielfältigkeit ihres Untersuchungsgegenstandes nicht gerecht geworden wäre. Tatsächlich ist kaum ein Aspekt direktdemokratischer Prozesse unausgeleuchtet geblieben, die Bandbreite reicht von der Kategorisierung direktdemokratischer Instrumente auf Weltebene bis zur Analyse der Bindungswirkung von Raumord-

²⁹⁸ Christin / Hug (2002), S. 606

²⁹⁹ Hobolt (2006a), S. 160

³⁰⁰ Qvortrup (2001). Der Autor erwähnt die Beispiele des EG-Referendums in Großbritannien 1975, des zweiten dänischen Maastricht-Referendums im Jahr 1993 und des schwedischen EU-Beitrittsreferendums 1994

nungsfragen, die in Volksabstimmungen bestätigt wurden.³⁰¹

Sieht man jedoch vom angesichts seiner reichhaltigen Praxis eingehend untersuchten Sonderfall Schweiz ab, sind verallgemeinerungsfähige Ergebnisse weiterhin rar. Zu unterschiedlich sind Rechtsinstitute, ihre Anwendungshäufigkeit und ihr Themenspektrum. Immer noch scheint es, als wäre jede Volksabstimmung ein Unikat, das sich mit Händen und Klauen dagegen wehrt, in einen theoretischen Rahmen gepresst zu werden. Eine „allgemeine Theorie des Referendums“ ist da schlicht unmöglich.³⁰²

So verwundert es nicht, dass etwa die Frage nach dem Verhältnis von direkter Demokratie und Parteien kein eindeutiges Ergebnis zutage gefördert hat. Da heißt es, die Parteien würden geschwächt, dann ist direkte Demokratie eine zusätzliche Profilierungschance und Mittel zur Disziplinierung des Stimmvolks, sogar von einer „Parteiendominanz direkter Demokratie“ ist die Rede. Nicht weniger widersprüchlich sind die Erkenntnisse, was die Rolle von Interessensgruppen betrifft.

Selbst die reichhaltige Praxis an Volksabstimmungen zu europapolitischen Themen, die sich für länderübergreifende Vergleiche geradezu anbietet, hat nur dünne Erkenntnisse geliefert. So konnte etwa die These, EU-Volksabstimmungen dienten den Bürgern als „second order votes“, nicht bestätigt werden. Zahlreiche Studien haben belegt, wovon aus normativer Sicht auszugehen war: Dass die Stimmbürger bei EU-Volksabstimmungen hauptsächlich nach ihrer europapolitischen Überzeugung abstimmen und nicht nach Parteipräferenz oder Einstellung zur Regierung.

Immerhin konnte anhand von mehreren Volksabstimmungen bewiesen werden, dass die Popularität der Regierung ein wichtiger Faktor für den Ausgang von Volksabstimmungen ist. Auch zur Motivation von Regierungen, Volksabstimmungen anzusetzen, gibt es mittlerweile sehr robuste Erkenntnisse. Hier dominiert vor allem die Absicht, ein unliebsames und die Regierung spaltendes Thema von der Agenda zu nehmen beziehungsweise die Opposition in Verlegenheit zu bringen.

Sehr detailreich sind auch die Erkenntnisse zum Output direktdemokratischer Prozesse. Unzählige Untersuchungen in Schweizer Kantonen belegen, dass starke

³⁰¹ Gerber / Phillips (2005), S. 313f.

³⁰² Setälä (1999a), S. 104

Instrumente direkter Demokratie mit einem effizienten und schlanken Staat und sogar mit einem höheren Wirtschaftswachstum einhergehen, auch wenn der Nachweis einer Kausalität bisher nicht gelungen ist. Die Furcht vor einer Einschränkung von Minderheitenrechten durch direkte Demokratie wiederum hat sich als übertrieben erwiesen.

Was die Auswirkungen direkter Demokratie auf den allgemeinen Systemkontext betrifft, so gibt es bisher keine über die Schweiz hinaus verallgemeinerbaren Ergebnisse. Die für die Eidgenossenschaft schon vor Jahrzehnten wissenschaftlich belegte Kausalität von oppositionellen Volksrechten und Konsensdemokratie konnte bisher nicht für die Analyse anderer politischer Systeme fruchtbar gemacht werden, sieht man von den Ansätzen Jungs und Vatters ab, die im nächsten Kapitel diskutiert werden sollen.³⁰³

Grotz ist somit zuzustimmen, wenn er in seinem Überblick zum Stand der Direkt-demokratieforschung in Europa schreibt, dass die „verallgemeinerbaren Ergebnisse, die die empirisch-analytische Forschung zur Funktions- und Wirkungsweise von Referenden vorgelegt hat, eher bescheiden an[muten]“.³⁰⁴

³⁰³ Jung (1996), Jung (2001), Vatter (1997), Vatter (2000)

³⁰⁴ Grotz (2009), S. 287

4. Eine umfassende Demokratietheorie

„The referendum is having a profound effect on liberal-democratic government.“³⁰⁵

Keine moderne Demokratietheorie kann es sich leisten, den Aspekt direkter Demokratie auszublenden. Hierbei sind zwei Klippen zu umschiffen. Einerseits gilt es, das komplexe und widersprüchliche Phänomen direkte Demokratie möglichst detailgenau abzubilden, andererseits muss dieses Abbild aussagekräftig und verallgemeinerungsfähig sein sowie Anknüpfungspunkte zur allgemeinen Demokratietheorie bieten.

Obwohl an empirisch-analytischen Demokratietheorien wahrhaft kein Mangel besteht³⁰⁶, gibt es bisher erst eine, die den Aspekt direkter Demokratie voll zu integrieren vermag: Der „Vetospieler“-Ansatz von George Tsebelis³⁰⁷.

Tsebelis definiert das Referendum als zusätzlichen Vetospieler³⁰⁸, der entweder an die Stelle anderer Vetospieler im Gesetzgebungsprozess tritt oder von diesen bzw. „Nicht-Vetospielern“ eingesetzt wird. Die sich daraus ergebende Kategorisierung direktdemokratischer Prozesse anhand der bekannten Fragen „Wer initiiert?“ und „Wer bestimmt den Inhalt?“³⁰⁹ ermöglicht aber wenig neue Erkenntnisse. Auf dem Niveau einer Binsenweisheit liegt etwa die Erkenntnis, dass bestehende Vetospieler sich nur dann des Referendums bedienen werden, wenn die angenommene Wählerpräferenz ihrer politischen Position in der betreffenden Frage näher liegt als das Ergebnis, das durch Zusammenwirken mit den anderen Vetospielern in der legislativen Arena erreicht werden kann.³¹⁰

Interessanter sind die Einsichten, die der Vetospieler-Ansatz in Hinblick auf die entscheidungshemmenden bzw. entscheidungsfördernden Qualitäten direktdemokratischer Instrumente bietet. So wirken sich das „Popular veto“ (Referendumsbe-

³⁰⁵ Mendelsohn/Parkin (2001), S. 2

³⁰⁶ Einen guten Überblick über die verschiedenen Ansätze bietet Schmidt (2000), S. 352

³⁰⁷ Tsebelis (2002), S. 116ff., eingehender in Hug/Tsebelis (2002)

³⁰⁸ „Referendums create one additional veto player in the decisionmaking process: the people.“ (Tsebelis 2002, S. 122)

³⁰⁹ So unterscheidet Tsebelis (2002, S. 126ff.) zwischen dem „veto player referendum“, das von einem veto player (z.B. dem Staatspräsidenten) initiiert wird sowie der „popular initiative“, und „popular votes“, die von Nicht-Vetospielern eingesetzt werden. Dazu kommen noch obligatorische Referenden (Hug/Tsebelis 2002, S. 479ff.).

³¹⁰ Hug/Tsebelis (2002), S. 480ff.

gehören durch Nicht-Vetospieler) und das obligatorische Referendum eher entscheidungshemmend aus, weil ein zusätzlicher Vetospieler die legislative Arena betritt. Die Schwelle für die Änderung des legislativen Status Quo ist somit höher als bei Abwesenheit dieser beiden direktdemokratischen Instrumente.³¹¹ Umgekehrt sieht es bei Volksinitiative oder dem Vetoplayer-Referendum aus. In diesen Fällen schalten die Initiatoren (in einem Fall das Volk, also ein Akteur ohne Vetospieler-Charakter, im anderen ein bestehender Vetospieler) die anderen Vetospieler aus, indem sie ihr Vorhaben mithilfe des Referendums durchsetzen können.³¹² Man könnte auch sagen, dass das Referendum in diesem Fall zur Umgehung der legislativen Arena eingesetzt wird, was die Autoren am Fall Weißrusslands illustrieren, wo dem Präsidenten das Recht zur Abhaltung eines Referendums über jegliche Frage zusteht.

Der Vetospieler-Ansatz hat aber einen gravierenden Nachteil: Die Integration direktdemokratischer Prozesse in das Theoriegebäude ist offenkundig nur deswegen möglich, weil es diesem an Tiefe und Erklärungskraft fehlt. Beim Vetospieler-Ansatz geht es nur um den Aspekt der Barrieren im politischen Entscheidungsprozess, wobei die unterschiedlichsten Akteure und Institutionen über einen Kamm geschoren werden.³¹³ Entsprechend eindimensional und grobkörnig bleiben die solcherart gewonnenen Erkenntnisse. Vor allem aber ist mit Hilfe des Vetospieler-An-

³¹¹ Hug/Tsebelis (2002), S. 490

³¹² Hug/Tsebelis (2002), S. 489

³¹³ Schon allein das Beispiel des italienischen „referendum abrogativo“ zeigt, dass die Autoren eher die Empirie verbiegen als an ihrem makellos simplen Theoriegebäude zu rütteln. Dieses fällt bei Hug und Tsebelis aufgrund von Formalkriterien in die Kategorie eines (entscheidungshemmend wirkenden) „popular veto“. Die meisten anderen Autoren haben sich in diesem Fall mit Formalia nicht lange aufgehalten und das „referendum abrogativo“ wegen seiner spezifischen Anwendungsform (nachträgliche Aufhebung von Gesetzen bzw. Gesetzesteilen, die bereits seit mehreren Jahren in Kraft sein können) funktional als Volksinitiative kategorisiert. Hug und Tsebelis sind nicht so konsequent, räumen aber ein, dass das „referendum abrogativo“ nicht die stabilitätsfördernden Charakteristika hat, die es aufgrund seiner Einordnung als „popular veto“ haben müsste. Grund dafür sei, dass das italienische System auch die Aufhebung von Gesetzesteilen erlaube, was den Einfluss der anderen Vetospieler im Vergleich zum Volk schmälere, so die Erklärung. Entsprechend modifizieren die Autoren ihr Postulat folgendermaßen: „Only if the institutional rules allow parts of a bill to be struck down in a referendum may the popular veto increase the potential for policy change. If only entire laws can be struck down, policy stability never decreases.“ (Hug/Tsebelis 2002, S. 492) Selbst diese Annahme darf hinterfragt werden, zumal viele Autoren insbesondere in der Möglichkeit zur Aufhebung schon lange geltender - und überkommener - Gesetze durch die italienischen Wähler ein Element zur Dynamisierung des Entscheidungsprozesses sehen, da in diesen Fällen zuvor Anläufe zur Gesetzesaufhebung auf parlamentarischem Wege gescheitert sind.

satzes nur schwer ein Konnex zwischen den verschiedenen Ausprägungen politischer Systeme und jenen der direkten Demokratie herzustellen.³¹⁴

4.1 Lijpharts Demokratietypologie

Deswegen soll für die Zwecke dieser Untersuchung der schwierigere und lohnendere Weg beschritten werden, direktdemokratische Prozesse im Rahmen der Demokratietheorie von Arend Lijphart³¹⁵ zu untersuchen. Seine als „bahnbrechend“³¹⁶ und „bedeutsamer Meilenstein in der Politikwissenschaft“³¹⁷ gewürdigte Demokratietypologie hat in den vergangenen drei Jahrzehnten massiver Kritik³¹⁸ und Überprüfungen³¹⁹ standgehalten und gilt immer noch als unerreicht, indem sie zugleich elegant, gehaltvoll und verallgemeinerungsfähig ist.³²⁰ Lijphart hat seine theoretischen Überlegungen zu den Wesensmerkmalen moderner demokratischer Systeme nicht nur an 36 Staaten überprüft, er hat dabei auch ein klares und überschaubares Schema von Variablen eingesetzt, das leicht auf weitere Untersuchungsobjekte zu übertragen ist.

Die Meisterschaft Lijpharts besteht darin, dass er weder in die Falle empirischer

314 Daran krankt auch der ansonsten äußerst interessante Ansatz von Steffen Ganghof (2005b), der in Anschluss an Nagel eine Weiterentwicklung der Modelle von Lijphart und Tsebelis versucht. Ganghof nimmt unter Berücksichtigung der Mehrheitserfordernisse im Wahlsystem und Gesetzgebungsprozess eine Unterscheidung zwischen majoritärer (Stimmenmehrheit für Mehrheit im Parlament und Mandatsmehrheit für Verabschiedung von Gesetzen erforderlich), pluralitärer (schon relative Stimmenmehrheit verhilft zu Mandatsmehrheit) und supermajoritärer (zusätzliche Hürden im Gesetzgebungsprozess wie Zwei-Drittel-Mehrheit, Bikameralismus, starkes Verfassungsgericht oder Referendum) Demokratie vor. Das Problem dabei ist, dass Ganghof den Unterschied zwischen gouvernementaler und oppositioneller Verwendung direkter Demokratie ignoriert und lediglich „einfache Initiativen“ als stärkeres Hindernis im Entscheidungsprozess kodiert als „qualifizierte Initiativen“ (S. 14f.)

315 Lijphart (1991) und (1999)

316 Schmidt (2002), S. 149, Ganghof (2005b), S. 2, Müller-Rommel (2008), S. 79

317 Taagepera (2000), S. 75

318 Eine Zusammenfassung der Kritikpunkte an Lijpharts Demokratietypologie findet sich in Müller-Rommel (2008)

319 Vatter/ Bernauer (2009) haben bei einer Untersuchung der 25 EU-Mitgliedsstaaten für den Zeitraum 1997 bis 2006 die von Lijphart postulierten Zusammenhänge im Wesentlichen bestätigt. Demnach gibt es eine Korrelation zwischen fragmentierten Parteiensystemen, schwachen Regierungen und dem Verhältniswahlrecht sowie zwischen Föderalismus, Dezentralisierung und Bikameralismus (S. 347)

320 So ist es Lijpharts Ansatz etwa möglich, auch *innerhalb* der Institutionen und Akteure des politischen Systems zu differenzieren, ohne dabei die vollständige Abbildung dieser Akteure vernachlässigen zu müssen. Die anderen Ansätze stellen meist auf eine Dichotomie (etwa Präsidentialismus vs. Parlamentarismus) ab, innerhalb derer sie unterscheiden oder stülpen den verschiedenen Institutionen einen Einheitsanzug über, wie etwa das veto-player-Konzept.

Irrelevanz tritt, noch in jene eines „atheoretischen Hyperfaktualismus“³²¹, obwohl seine Thesen bewusst eine schwache theoretische Präformierung aufweisen. Lijphart widmet sich der „großen Frage“ der Demokratietheorie – ob Demokratie Ziel oder nur Methode ist – nur am Rande und bildet stattdessen die Realität moderner Demokratien in kaum erreichter Genauigkeit und zugleich Klarheit ab. Kein Wunder, dass seine Demokratietypologie immer noch die gebräuchlichste ist, auch wenn ihr bisweilen fehlende Aussagekraft attestiert wird.³²²

Das große Gegensatzpaar der Demokratietheorie - Partizipation vs. Wettbewerb - kehrt bei Lijphart in abgewandelter Form wieder. So schreibt er im Vorwort zur zweiten Auflage seiner Studie zeitgenössischer Demokratien, das grundlegende Dilemma der Demokratie bestehe darin, wie der Volkswille zu bestimmen ist, wenn die einzelnen Bürger nicht einer Meinung sind – was der Normalfall ist.

„One answer to this dilemma is: the majority of the people. This is the essence of the majoritarian model of democracy. (...) The alternative answer to the dilemma is: as many people as possible. This is the crux of the consensus model. It (...) accepts the majority rule only as a minimum requirement: Instead of being satisfied with narrow decision-making majorities, it seeks to maximize the size of these majorities. (...) A closely related difference is that the majoritarian model of democracy is exclusive, competitive, and adversarial, whereas the consensus model is characterized by inclusiveness, bargaining and compromise.“³²³

Beim Mehrheits- und Konsensusmodell der Demokratie handelt es sich somit um Idealtypen politischer Systeme, deren Institutionen eine bestimmte Konfiguration haben. Während das Konsensusmodell der Demokratie die Macht auf möglichst viele Akteure verteilen will – sowohl innerhalb der Institutionen als auch in deren Zusammenspiel –, strebt das Mehrheitsmodell nach Machtkonzentration. Im Idealfall liegt die gesamte Macht bei einer Partei (bzw. ihrer Führung), die im Parlament die absolute Mehrheit hat und eine Alleinregierung führt.³²⁴

Konkret bewerkstelligt Lijphart seine Analyse moderner politischer Systeme anhand von zehn Variablen³²⁵, die jeweils eine mehrheits- oder konsensdemokrati-

321 Grofman (2000), S. 47

322 vgl. Fuchs (2000), S. 4

323 Lijphart (1999), S. 2

324 Lijphart (1999: 7) macht auch in diesem Zusammenhang kein Hehl daraus, welches Modell er als „demokratischer“ ansieht. „In den meisten Aspekten“, schreibt er unter Berufung auf seine Studie, „kann die Konsensdemokratie als demokratischer angesehen werden als die Mehrheitsdemokratie“.

325 Lijphart (1991), S. 19-26 u. 37-45 sowie Lijphart (1999), S. 9-61

sche Ausprägung haben:

- 1 *Zusammensetzung der Regierung* (Ein-Parteien-Kabinetts vs. Große Koalition)
- 2 *Verhältnis Exekutive - Legislative* (Gewaltenverbindung mit Dominanz der Regierung vs. Gewaltenteilung, gemessen anhand der durchschnittlichen Regierungsdauer)³²⁶
- 3 *Parteiensystem* (Konzentration bzw. Zersplitterung des Parteiensystems, errechnet nach dem Lakso-Taagepera Index zur effektiven Anzahl der Parteien)³²⁷
- 4 *Wahlsystem* (Mehrheits- vs. Verhältniswahlrecht, gemessen mit dem Gallagher Index zur Disproportionalität des Wahlsystems)
- 5 *Interessensgruppen* (pluralistisch vs. korporatistisch, gemessen mit dem Korporatismusindex nach Siaroff)³²⁸
- 6 *Vertikale Gewaltentrennung* (Zentralstaat vs. Föderalismus, eingeteilt in fünf Kategorien)
- 7 *Parlamentarische Gewaltenteilung* (Unikameralismus vs. Bikameralismus, vier Kategorien)
- 8 *Verfassungsänderung* (durch einfache parlamentarische Mehrheit vs. mehr als Zwei-Drittel-Mehrheit, vier Kategorien)
- 9 *Verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit von Gesetzen* (keine vs. starke, vier Kategorien)³²⁹
- 10 *Unabhängigkeit der Zentralbanken* (geringe vs. hohe, gemessen aus dem Mittelwert von drei Indizes)³³⁰

Diese unterschiedlichen institutionellen Charakteristika haben weitreichende Auswirkungen auf den politischen Prozess, wie Schmidt in Anlehnung an Lijphart aus-

326 Lijphart geht dabei explizit nicht auf die beiden Ausprägungen präsidentielles und parlamentarisches Regierungssystem ein.

327 in Lijphart (1984) zwei Variablen: „Zahl der Parteien“ und „Parteiensystem“

328 erst in Lijphart (1999) ins Kategorienschema aufgenommen

329 erst in Lijphart (1999) ins Kategorienschema aufgenommen

330 erst in Lijphart (1999) ins Kategorienschema aufgenommen

führt.³³¹ So seien Konsensdemokratien besser geeignet, (ethnisch, religiös oder ideologisch) tief gespaltene Gesellschaften zusammenzuhalten. Umgekehrt schreibe man Mehrheitdemokratien größere Effizienz, Anpassungsfähigkeit und Transparenz zu, weil der Entscheidungsfindungsprozess nicht so langwierig und verschachtelt ist wie in Konsensdemokratien. Diese Effizienz werde aber durch fehlende Rücksichtnahme auf Minderheiten erkaufte. Dazu kommt die Gefahr einer „Stop-go-Politik“ bei volatilem Wählerverhalten, da Machtwechsel angesichts der einfachen Mehrheitsregel jeweils weitreichende Änderungen der Politik ermöglichen. Ein gewichtiger Kritikpunkt ist auch, dass die auf klare Mehrheitsverhältnisse ausgerichteten Mechanismen des Westminster-Modells der Demokratie der steigenden politischen und sozialen Differenzierung moderner Gesellschaften immer weniger gerecht werden und den Volkswillen immer undeutlicher widerzuspiegeln vermögen.³³²

Einer der großen Vorteile von Lijpharts Schema ist, dass er das politische System nicht isoliert von der jeweiligen Gesellschaft betrachtet, im Gegenteil. Die gesellschaftliche Homogenität oder Heterogenität ist ausschlaggebend für die Wirkungen des jeweiligen Demokratiemodells. Während konsensdemokratische Muster in einer homogenen Gesellschaft eher lähmend wirken, kann Mehrheitsdemokratie in tief gespaltenen Gesellschaften massiv destabilisierende Folgen bis hin zum Zusammenbruch des politischen Systems haben. Oder, wie es Abromeit als Schlussfolgerung ihrer von Lijphart inspirierten Suche nach einem „Maß für Demokratie“ formuliert:

„Je homogener eine Gesellschaft ist, desto eher wird die Mehrheitsregel im gesamtstaatlichen Entscheidungszentrum als gerecht empfunden und desto plausibler erscheint das Vertrauen auf Repräsentanten. Je heterogener und komplexer die Gesellschaft ist, desto differenzierter müssen die Beteiligungsformen ausfallen, desto notwendiger werden Vorkehrungen gegen das Überstimmtwerden, d.h. die Abkehr von der Mehrheitsregel und desto geringer wird das Vertrauen in Repräsentation.“³³³

Es muss nicht eigens darauf hingewiesen werden, dass die meisten politischen Systeme eine Mischung aus majoritären und konsensualen Elementen beinhalten. Tatsächlich sind „reine oder fast reine Mehrheitsdemokratien ziemlich rar“,

³³¹ Schmidt (2002), S. 150f.

³³² Luthardt (1988b), S. 229

³³³ Abromeit (2001), S. 16

schreibt Lijphart und nennt lediglich Großbritannien, Neuseeland (bis 1996) und die britischen Kolonien in der Karibik. „Die meisten Demokratien haben signifikant oder sogar dominierend konsensuale Charakterzüge.“³³⁴ So hat etwa eine Untersuchung von Regierungen in Westeuropa gezeigt, dass zwischen 1945 und 2003 in nur 13 Prozent aller Kabinette eine einzige Regierungspartei die absolute Mehrheit der Parlamentssitze kontrollierte.³³⁵

Vor diesem Hintergrund hat sich das Forschungsinteresse in den vergangenen Jahren immer mehr auf jene Staaten gerichtet, in denen Elemente beider Demokratie Modelle existieren. Schmidt spricht in diesem Zusammenhang von „democratic hybrids“. In Deutschland etwa gibt es eine mehrheitsdemokratisch geprägte Parteienkonkurrenz mit zwei dominierenden Gruppierungen, während der beinahe symmetrische Bikameralismus (Bundestag und Bundesrat sind in vielen Gesetzesfragen zur Zusammenarbeit gezwungen) sowie der ausgeprägte Föderalismus dem Konsensmodell entnommen sind. Ein solches Hybridsystem gleiche die Schwächen beider Modelle aus, indem es effiziente Entscheidungsfindung mit Vetomöglichkeiten für Minderheiten verbinde.³³⁶

Czada teilt die Nicht-Mehrheitsdemokratien oder Verhandlungsdemokratien in drei Gruppen, da sich die Beweggründe und institutionellen Grundlagen für die Machtteilung deutlich voneinander unterscheiden. Deutschland etwa sei ein Beispiel für *Politikverflechtung*, weil die Akteure aufgrund des starken Bikameralismus zur Zusammenarbeit gezwungen seien. Oftmals kommt es daher nicht nur Machtteilung, sondern zu gegenseitiger Blockade. *Konkordanzsysteme* zeichnen sich dagegen durch übergroße Regierungsmehrheiten und informelle Aushandlungsprozesse mit der Opposition aus, ohne dass dies verfassungsrechtlich geboten ist. Vielmehr sollen strukturelle Minderheiten im Fall einer inhomogenen Gesellschaftsstruktur verhindert werden. Der dritte Typus, der *Korporatismus*, wirkt im außerparlamentarischen Raum.³³⁷ In der Schweiz sind alle drei Formen von Verhandlungsdemokratien präsent, während Staaten wie Großbritannien, Spanien oder Frankreich keine dieser Machtteilungsmuster kennen. Eine Konstante ist,

334 Lijphart (1999), S. 7

335 Saalfeld (2010), S. 499

336 Schmidt (2002), S. 153

337 Czada (2000), referiert von Wiesenthal (2005), S. 12f.

dass jedes demokratische politische System aus einem Trade-off zwischen Effizienz und Partizipation besteht.³³⁸

Eine noch detailliertere Weiterentwicklung der Lijphartschen Dichotomie versucht Nagel, der auf einem Kontinuum von Diktatur (einer entscheidet) bis Einstimmigkeit (alle entscheiden) insgesamt sechs Regimetypen ausmacht (Elitenherrschaft, Faktionsherrschaft, pluralitäre Demokratie, Mehrheitsdemokratie, Supermajoritäre Demokratie und Konsensdemokratie).³³⁹

Nagel weist zurecht auf die konzeptionellen und terminologischen Unschärfen von Lijpharts Kategorienschema hin. So seien die von Lijphart als „Mehrheitsdemokratien“ bezeichneten politischen Systeme in Wirklichkeit *pluralitäre Demokratien*, weil die per Mehrheitswahlrecht gebildeten Regierungen in der Regel weniger als die Hälfte der Bürger hinter sich wissen. Diese Systeme bergen die Gefahr, dass sich eine „Wahldiktatur“ oder eine „Faktionsherrschaft“ entwickle, in der die jeweils Regierenden nicht die Interessen der Bevölkerungsmehrheit vertreten. Als Mehrheitsdemokratien bezeichnet Nagel dagegen politische Systeme, in denen es ein Verhältniswahlrecht gibt und die Regierungen tatsächlich die Mehrheit der Bürger repräsentieren, es aber ansonsten keine nennenswerten Einschränkungen (Bikameralismus, Föderalismus) für die Tätigkeit dieser Regierungsmehrheit gibt. Diese Systeme befänden sich auf dem Kontinuum zwischen Machtkonzentration und Machtdiffusion etwa in der Mitte. Ein weiterer Mischtypus ist die *supermajoritäre Demokratie*, in der es ein höheres Mehrheitserfordernis bzw. Blockademöglichkeiten für Minderheiten gibt, beispielsweise das Recht von 40 Senatoren im 100-köpfigen US-Senat, Entscheidungen zu verhindern.

Eine ähnliche Differenzierung wie Nagel nimmt auch Reynolds vor, der drei mehrheitsdemokratische (unverfälschte, qualifizierte und integrative Mehrheitsdemokratie) und zwei konsensdemokratische (konkordante und konsensuelle) Typen

338 Dazu ausführlicher Eder (1995), der zwischen einem „funktionalen“ (auf Effizienz und Effektivität ausgerichteten) und „normativen“ (auf politische Gleichheit und kollektive Deliberation ausgerichteten) Demokratiemodell unterscheidet, die auch intern widersprüchlich sind. So stehen Deliberation und Gleichheit in einem Spannungsverhältnis zueinander, während eine erhöhte Effizienz politischer Entscheidungen deren Effektivität (i.e. Akzeptanz) reduziert und umgekehrt.

339 Nagel (2000), S. 118

unterscheidet.³⁴⁰ Die unverfälschte Mehrheitsdemokratie ist durch Mehrheitswahlrecht, Ein-Parteien-Regierung, Ein-Kammern-Parlament und einen unitaristischen Staatsaufbau gekennzeichnet, während es in der qualifizierten Mehrheitsdemokratie ein Verhältniswahlrecht und/oder föderale Elemente gibt. Die integrative Mehrheitsdemokratie bezeichnet präsidentielle Systeme mit Föderalismus nach ethnischen Kriterien. Die beiden konsensdemokratischen Modelle unterscheiden sich nach dem Vorhandensein von Vetorechten für nationale Minderheiten, die es nur in der Konkordanzdemokratie gibt. In beiden Modellen gibt es große Koalitionen, Verhältniswahlrecht und Föderalismus.

4.1.1 Kritik, Differenzierungen und Anpassungen

Lijphart stellte das Gegensatzpaar „Westminster“- und „Konsens“-Modell der Demokratie erstmals in seinem im Jahr 1984 erschienenen Buch mit dem schlichten Titel „Democracies“³⁴¹ vor und untersuchte dafür 25 politische Systeme. In der 15 Jahre danach erschienenen Neuauflage „Patterns of Democracy“³⁴² weitete er seine Studie nicht nur auf 36 Staaten aus, sondern nahm auch nicht unbeträchtliche Neuausrichtungen seiner Typologie vor.

So ließ er die direkte Demokratie und den Parteienkonflikt³⁴³ als eigenständige Variablen fallen, während „Interessensgruppen“ und „Zentralbanken“ neu hinzukamen. Vor allem letztere scheint verzichtbar³⁴⁴ und wird bei einem Vergleich von EU-Mitgliedsstaaten sogar maskierend³⁴⁵, weswegen sie im Rahmen dieser Unter-

³⁴⁰ Reynolds (2000), S. 156

³⁴¹ Lijphart (1991)

³⁴² Lijphart (1999)

³⁴³ Lijphart (1999), xi

³⁴⁴ Schmidt (2000), S. 350 warnt in diesem Zusammenhang vor einer „Überfrachtung“ des Kategorienschemas, kritisch auch Jung (2001), S. 41

Ganghof (2005b), S. 2ff. kritisiert überdies, dass Lijphart mit seiner Variablenauswahl institutionelle Aspekte und das Verhalten der Akteure vermischt und nicht unterscheidet zwischen Staaten, in denen übergroße Regierungskoalitionen institutionell bedingt sind (etwa durch die Referendumsdrohung in der Schweiz) und Staaten, in denen solche Bündnisse aus strategischem Kalkül der Parteien gebildet werden (wie in Skandinavien).

³⁴⁵ In Bezug auf die Variable „Zentralbanken“ habe ich starke Zweifel, ob ihre Aufnahme in das Kategorienschema gerechtfertigt ist. Zunächst einmal ist der unmittelbare Einfluss der (Un)abhängigkeit dieser Institution auf die Gewaltenkonzentration oder -teilung innerhalb des politischen Systems eher gering, da sie ähnlich anderen „ausgegliederten“ Regierungsagenturen eine eng begrenzte und technische Funktion zu erfüllen hat. Zweitens kommt zumindest in den EU-Staaten - die fast ausschließlich den Gegenstand meiner empirischen Analyse bilden - ein weiterer „Störfaktor“ hinzu, nämlich die Europäische Währungs- und Wirt-

suchung nicht berücksichtigt wird.³⁴⁶

Auf den ersten Blick künstlich³⁴⁷ wirkt auch die Gruppierung der zehn Variablen in zwei „Dimensionen“, mit der Lijphart die horizontale (Zusammensetzung der Regierung, Verhältnis Exekutive-Legislative, Parteiensystem, Wahlsystem, Interessensgruppen) von der vertikalen Gewaltenteilung (Föderalismus, Bikameralismus, Flexibilität der Verfassung/Verfassungsgerichtsbarkeit und Unabhängigkeit der Notenbanken) unterscheidet.

Dabei sieht Lijphart sich selbst genötigt, die sich zunächst nicht erschließende Zusammenfassung von Föderalismus, Parlamentarismus und Verfassung zu erläutern³⁴⁸ und gibt freimütig zu, dass der Überbegriff für diese Dimension nicht passend ist.³⁴⁹ Allerdings ist die Unterscheidung zwischen *executive-parties* und *federal-unitary*-Dimension empirisch geboten. Wie Lijphart in einem späteren Aufsatz ausführt, treten die Charakteristika der Konsensus- bzw. Mehrheitsdemokratie nicht wie noch im *Democracies* angenommen alle gemeinsam auf.

„The assumption that democracies that use non-majoritarian procedures would want to use both the shared-power and the divided-power forms seems entirely reasonable to me. The evidence, however, clearly shows that this is not the case, and a good explanation for

schaftsunion. Diese schreibt nämlich genau vor, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten ihr Notenbankwesen zu gestalten haben, zumal die nationalen Zentralbanken von der Europäischen Zentralbank abhängig sind, die wiederum wie kaum eine andere Notenbank der Welt dem politischen Einfluss entzogen ist. Kurz gesagt, in allen Euro-Ländern tendiert die Dimension „Zentralbank“ gleich stark in Richtung Konsensdemokratie (weil Unabhängigkeit), ohne dass dies in ursächlichem Zusammenhang mit Entwicklungen innerhalb des jeweiligen politischen Systems gestanden hätte oder auch Rückwirkungen auf dieses hätte, weil ja das Notenbankwesen durch die Euro-Einführung vergemeinschaftet wurde.

346 Tatsächlich bringt diese Variable auch empirisch keine Erklärungskraft, wie Vatter/Bernauer (2009) in einer Untersuchung von 25 EU-Staaten für den Zeitraum 1997 bis 2006 gezeigt haben: „Central bank independence fails to show any statistically significant correlations.“ (S. 347)

347 vgl. dazu auch Fuchs (2000), S. 5, Schmidt (2000), S. 350, Müller-Rommel (2008), S. 86. Die Betrachtung der beiden Dimensionen als „Kontrastgruppen“ sei auch deswegen problematisch, „weil zwischen den beiden Dimensionen wahrscheinlich ausgeprägte Beziehungen bestehen. So ist beispielsweise der Parteiensystemtyp sowie der Koalitionstyp vermutlich abhängig von föderalen beziehungsweise bikameralen Strukturen: je stärker die institutionellen Arrangements eines Landes die Notwendigkeit einer Konsensusbildung herausfordern, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass größere Regierungskoalitionen gebildet werden.“ (Müller-Rommel 2008: 90)

348 Lijphart (1999), S. 4f. Demnach sind Bikameralismus, rigide Verfassung und starke Verfassungsgerichtsbarkeit „sekundäre Merkmale“ der vertikalen Gewaltenteilung in einem föderalistischen Staat, da diese nur gut funktionieren könne, wenn sie durch die entsprechenden Sekundärmerkmale abgesichert sei.

349 Lijphart (1997), S. 201

*this finding is, I think, that non-majoritarian democracies tend to have clear preferences for either the shared-power approach or the divided-power approach*³⁵⁰

In anderen Worten: Konsensusdemokratien entscheiden sich nur in den seltensten Fällen sowohl für Machtbeschränkung auf vertikaler und horizontaler Ebene, sondern wählen meistens eine von beiden.³⁵¹ Wie McGann und Latner betonen, bilden die beiden Dimensionen eigentlich zwei völlig unterschiedliche Wirkungsweisen politischer Systeme ab. Während es bei der *executive-parties*-Dimension um die *gemeinsame* Ausübung von Macht durch mehrere Akteure innerhalb einer Institution geht, wird die Machtteilung die *federal-unitary*-Dimension durch die *Konkurrenz* mehrerer Institutionen untereinander erreicht, die im Entscheidungsfindungsprozess zusammenwirken müssen (z.B. Bikameralismus).³⁵²

Problematisch für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung ist auch, dass sich die Aussagekraft der *federal-unitary*-Dimension für die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas als gering erwiesen hat.³⁵³ Eine Untersuchung von Fortin an 19 Staaten des postkommunistischen Raums hat nämlich nur eine Korrelation zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Bikameralismus zutage gefördert, alle anderen Elemente sind nicht verbunden.³⁵⁴ Einer späteren Studie von Roberts an den zehn post-kommunistischen EU-Staaten zufolge zerfällt diese Dimension sogar in zwei Teile, da in fast allen untersuchten Staaten ein unitaristischer Staatsaufbau mit einer rigiden Verfassungsstruktur samt starken Höchstgerichten und Noten-

350 Lijphart (2005), S. 3

351 Moberg (2005), S. 5 weist darauf hin, dass die vertikale Aufteilung der Macht zwischen miteinander konkurrierenden Akteuren schwer mit der „shared power“ in breiten Koalitionen auf horizontaler Ebene unter den Hut „Konsensusdemokratie“ zu bringen ist. „When power is dispersed to a number of separate political institutions something certainly happens to its concentration, but is it really fitting to describe this in terms of consensus?“

352 McGann/Latner (2006), S. 4

Die Autoren unterscheiden vier Typen politischer Systeme: „einfache oder konsensuale Demokratien“ (mit Proportionalwahlrecht, aber ohne vertikale Gewaltenteilung: die meisten koninentaleuropäischen Staaten), „supermajoritär gewaltenteilende Demokratien“ (Proportionalwahlrecht und vertikale Gewaltenteilung: Schweiz, Deutschland, Italien), „supermajoritäre Demokratien mit Mehrheitswahlrecht“ (USA) sowie „Westminster-Demokratien“ (ohne vertikale Gewaltenteilung: Großbritannien, Frankreich), S. 10

353 Fortin (2008), S. 207

354 Fortin fördert zwar auch in der ersten Dimension Ergebnisse zutage, die Lijpharts Annahmen widersprechen, doch räumt sie ein, dass dies möglicherweise mit der Häufung semi-präsidentieller Systeme in der untersuchten Staaten zusammenhängen könnte. Zudem wendet Fortin das explizit für gefestigte Demokratien entwickelte Kategorienschema auf halb-autoritäre Staaten wie Russland, Ukraine oder Kirgisistan an.

banken einhergeht: „Lijpharts patterns travel only partially to Eastern Europe.“³⁵⁵

Die beiden wichtigsten Variablen der zweiten Dimension – Föderalismus und Bikameralismus – haben im postkommunistischen Raum eine weitaus geringere Prävalenz als in den von Lijphart untersuchten älteren Demokratien.³⁵⁶ Das Fehlen föderalistischer Strukturen ist der Tatsache geschuldet, dass es sich mehrheitlich um kleinere Staaten handelt, die keine vertikale Gewaltenteilung benötigen.³⁵⁷ Damit verbunden ist auch das Fehlen des Bikameralismus, der ja bekanntlich oft die Funktion einer Vertretung regionaler Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene hat. Dazu kommt, dass in der Verfassungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte ein Trend zu Ein-Kammer-Parlamenten erkennbar ist³⁵⁸, sodass zahlreiche neue mittel- und osteuropäische Demokratien überhaupt auf die Schaffung einer zweiten Parlamentskammer verzichtet haben.³⁵⁹

Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, wie tragfähig Lijpharts Demokratietyologie im Weltmaßstab ist. Anhand der Kontrollvariable „Korruption“ zeigt etwa Lauth, dass die von Lijphart untersuchten Staaten sozio-kulturell zu große Unterschiede aufweisen, und die erzielten Ergebnisse dadurch verzerrt werden. Es sei nämlich davon auszugehen,

„dass die Größe der Korruption merkbare Abweichungen von der Funktionslogik der formalen Institutionen der Demokratie anzeigen kann. (...) Kurz gesagt heißt das: Selbst wenn Papua-Neuguinea fast die gleichen Werte bei den Kriterien von Lijphart aufweist wie die Niederlande, funktioniert das politische System trotzdem anders.“³⁶⁰

355 Roberts (2006), S. 49

Der Autor stellt auch in der ersten Dimension einen Ausreißer fest. Die osteuropäischen Staaten wiesen nämlich im engeren Regierungssystem stark konsensuale Züge auf (Regierungszusammensetzung, Wahlrecht, Parteienanzahl), doch sei das Interessensgruppensystem nicht korporatistisch, sondern pluralistisch (S.42)

356 Taagepera (2003: 10) hat diesbezüglich festgestellt, dass die fünf Variablen der Föderalismus-Unitarismus-Dimension nur wegen der fünf Bundesstaaten Australien, USA, Deutschland, Schweiz und Kanada korrelieren. Lasse man diese Staaten weg, gebe es nur noch einen schwachen Zusammenhang zwischen den fünf Variablen.

357 So weist Taagepera (2003: 16) darauf hin, dass größere Staaten „more conducive to federalism“ seien, während etwa alle elf Staaten mit weniger als vier Millionen Einwohnern, die Lijphart untersucht habe, als unitaristisch kategorisiert worden seien.

358 So wurden die zweiten Parlamentskammern in Dänemark (1953), Schweden (1974) und Island (1991) abgeschafft, während in den 1970er Jahren von den neuen drei Demokratien Südeuropas nur Spanien für ein Zwei-Kammer-System optierte. (vgl. Ismayr (2009: 32)

359 Von den zehn neuen mittelosteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten kennen nur Tschechien, Polen, Rumänien und Slowenien eine zweite Parlamentskammer. Dagegen gibt es in 10 der 15 Altmitglieder EU ein Zwei-Kammer-System, unikameral verfasst sind Schweden, Dänemark, Finnland, Portugal und Griechenland.

360 Lauth (2010), S. 54

Darüber hinaus fasst Müller-Rommel zahlreiche weitere Kritikpunkte an Lijpharts Demokratietyologie zusammen, die im Rahmen dieser Untersuchung berücksichtigt werden sollen. Im Schussfeld steht dabei insbesondere Lijpharts Behauptung, Konsensdemokratien seien „netter und behutsamer“. Einerseits mangle es ihm an der entsprechenden Datenbasis – nur für die Hälfte der untersuchten Politikbereiche von Gleichberechtigung bis Inflationsrate lägen Daten für alle Staaten vor, andererseits schnitten Mehrheitsdemokratien wohl auch deswegen so schlecht ab, weil sich in dieser Gruppe neben den USA auch Länder wie Botswana und Costa Rica wiederfänden.³⁶¹ Zudem seien die Föderalismus-Unitarismus-Dimension zu statisch und bilde institutionellen Wandel nicht ab, wie sie überhaupt nur Bundesstaaten aussagekräftig sei.³⁶²

„Besonders problematisch“ ist weiters, dass Lijphart präsidentiellen Systemen automatisch das Etikett höchster Machtkonzentration (Ein-Parteien-Regierung) verpasse, ohne auf die parteipolitische Zusammensetzung des Kabinetts einzugehen, so Müller-Rommel, der auch die Heranziehung der Kabinettsdauer als Gradmesser für Regierungsstabilität als „nicht erklärungskräftig“ bezeichnet und darauf hinweist, dass Lijphart wegen unplausibler Ergebnisse händisch nachbessern musste.³⁶³ Tatsächlich konzentriert sich der Großteil der Kritik an Lijpharts Kategorienschema auf diese „Ersatzvariable“³⁶⁴. Stellvertretend sei das Urteil von Tsebelis angeführt, der sogar betont, dass „government duration (.) logically independent of government power“ sei. Die Amtszeit einer Regierung ende nämlich dann, wenn es eine Meinungsverschiedenheit mit dem Parlament gebe, „and whenever such disagreement occurs the government will have to resign whether or not it is strong“.³⁶⁵

Lijphart hat sich diesbezüglich bereits Asche aufs Haupt gestreut und zugegeben, dass ihm diese Variable große Schwierigkeiten bereitet habe. Insbesondere sei es „a mistake“ gewesen, dass er in *Patterns of Democracy* vom ursprünglichen Ansatz, nur die Kabinettsdauer zu messen, abgekommen sei.³⁶⁶ Allerdings vermögen

³⁶¹ Müller-Rommel (2008), S. 88

³⁶² Müller-Rommel (2008), S. 90

³⁶³ Müller-Rommel (2008), S. 91

³⁶⁴ Döring/Hönnige (2008), S. 472

³⁶⁵ Tsebelis (2009), S. 18

³⁶⁶ Lijphart (2003), S. 20

Entsprechend soll auch im Rahmen dieser Untersuchung nur die Variable „Cabinet Life I“ zur

auch die in den vergangenen Jahren präsentierten alternativen Gradmesser für Exekutivdominanz, etwa Dörings Index der Agendakontrolle³⁶⁷ oder Siaroffs Index der Parlamentsstärke³⁶⁸, nicht restlos zu überzeugen, da sie nur auf institutionelle Charakteristika abstellen. Aus diesem Grund soll im Rahmen dieser Untersuchung ein neuer Index der Exekutivdominanz entwickelt werden, der die Regierungsdauer in Jahren in Bezug setzt mit der jeweiligen Parlamentsstärke, bestimmt in Anlehnung an den *Parliamentary Powers Index* von Fish und Kroenig.³⁶⁹

4.1.2 Lijpharts Stiefkind direkte Demokratie

Die größte Unzulänglichkeit von Lijpharts Studie ist gleichwohl, dass er mit dem Phänomen der direkten Demokratie überhaupt nicht zurecht kommt.³⁷⁰ Dies wird in der Entstehungsgeschichte seines Opus Magnum nur allzu deutlich. In dem als Vorläufer zu *Democracies* geltenden Werk *Democracy in Plural Societies* (1979) definiert Lijphart das Referendum zunächst als genaues Gegenstück zur Konkordanzdemokratie, stärker noch als das britische Westminster-System.³⁷¹ In *Democracies* (1984) postuliert er dann eine Inkompatibilität zwischen direkter Demokratie und der Mehrheitsdemokratie, da Referenden den im Parlament manifes-

Anwendung kommen

367 Döring (1995) sowie Döring (2001)

368 Siaroff (2003)

369 Fish/Kroenig (2009). Allerdings kommen nur jene sieben Variablen zur Anwendung, die die stärkste Aussagekraft für das Verhältnis von Exekutive und Legislative haben: (1) Exklusives Recht zur Auswechslung der Regierung, (2) Selektion des Regierungschefs, (3) Zustimmungsvotum für Ministerliste, (4) Staatspräsident nicht in Volkswahl bestimmt, (5) keine Auflösung des Parlaments möglich, (6) Regierung hat kein Verordnungsrecht, (7) Regierung hat kein Gesetzesveto. Als achte Variable wird in Anlehnung an Döring auch noch die fehlende Kontrolle der Parlamentsagenda durch die Regierung hinzugefügt. Für jede erfüllte Bedingung gibt es einen Punkt, je höher der Gesamtwert, umso stärker ist das Parlament. Die standardisierten Werte der Parlamentsstärke werden dann von den ebenfalls standardisierten Werten für die durchschnittliche Regierungsdauer abgezogen. Werte mit positiven Vorzeichen deuten auf eine starke Exekutivdominanz, Werte mit negativen Vorzeichen auf eine geringe Exekutivdominanz.

370 vgl. dazu auch Schmidt (2000), S. 350

371 „Strictly speaking, the polar opposite of the proportional method of postponing and delegating decisions is not British-type majority rule but majority rule without the intervention of elected representatives, such as in a referendum, especially when it is coupled with the initiative. Switzerland therefore exhibits a curious mixture of proportional delegation of decisions to the level of the national executive with occasional lapses into the polar opposite, direct democracy and majority rule - only slightly tempered by the fact that on constitutional questions both popular and cantonal majorities are required for passage.“ (Lijphart 1977: 40)

tierten Mehrheitswillen untergraben.³⁷² Umgekehrt hätten Instrumente direkter Demokratie aber so ambivalente Wirkungen, dass sie auch nicht ausschließlich der Konsensdemokratie zugeordnet werden könnten.³⁷³ Lijphart gibt sich damit zufrieden, direkte Demokratie zum „Fremdkörper“ in beiden Demokratiemodellen zu erklären.³⁷⁴ Entgegen alle empirische Evidenz einer zunehmenden Bedeutung direktdemokratischer Prozesse in den untersuchten Staaten verzichtet er dann in *Patterns of Democracy* (1999) überhaupt auf eine gesonderte Betrachtung direkter Demokratie, die nur noch in Form des (obligatorischen) Verfassungsreferendums vorkommt.³⁷⁵ Auf knapp zwei Seiten widmet sich Lijphart dem Thema „Referenden und Konsensdemokratie“ und gibt die bereits in *Democracies* vertretene These wieder, dass Volksabstimmungen an sich äußerst majoritäre Wirkungen haben, das Gesetzesreferendum und die Volksinitiative in der Schweiz aber eher zu Gunsten kleinerer Gruppen wirken, die von der Parlamentsmehrheit beschlossene Gesetze blockieren oder ihre Anliegen am Willen dieser Mehrheit vorbei mit Unterstützung des Volkes durchsetzen können.³⁷⁶

Zwar habe Lijphart Recht, wenn er annehme, dass die große Formenvielfalt beim Referendum eine Verallgemeinerung fast unmöglich mache, doch sei dennoch zu vorschnell zum Schluss gekommen, „that direct democracy is specific neither to majoritarian nor consensual democracies“, kritisiert Papadopoulos.³⁷⁷

Lijphart verteidigt sein Vorgehen in einem späteren Aufsatz mit der widersprüchlichen empirischen Evidenz. Er habe für *Democracies* den „kleinen, aber wichtigen“ Aspekt der Referendumshäufigkeit untersucht, doch korrelierte er mit keiner der beiden Hauptdimensionen, „which means that it indeed formed a separate third dimension by itself“.³⁷⁸ Es sei schwer zu sagen, welche Ergebnisse eine entsprechend definierte und operationalisierte Direktdemokratie-Variable in der empiri-

372 Lijphart (1991), S. 26

373 Lijphart (1991), S. 46f.

So schreibt er, dass Referenden „grundsätzlich mehrheitsdemokratisch in ihren Auswirkungen“ seien, weil die einfache Mehrheitsregel zur Anwendung kommt. Allerdings sei dies „nicht immer so“. Die Schweizer Volksinitiative könne nämlich als Mittel der Minderheit gegen den Mehrheitswillen bzw. die jeweilige Regierung eingesetzt werden.

374 Lijphart (1991), S. 45

375 Lijphart (1999), S. 26, 40, 216-22

376 Lijphart (1999), S. 230f.

377 Papadopoulos (2001), S. 39

378 Lijphart (2000), S. 236

schen Analyse zutage fördern würde. Zugleich gibt Lijphart den Weg vor, den es zu beschreiten gilt:

„It may be necessary to first disaggregate referendums because these have both majoritarian and consensual characteristics as well as both first-dimension and second-dimension consensus characteristics.“³⁷⁹

So wirke das „normale“ Referendum mehrheitsdemokratisch, als Instrument in den Händen von gut organisierten Minderheiten jedoch konsensdemokratisch.³⁸⁰ Und das obligatorische Verfassungsreferendum erschwere die Änderung von Verfassungen, ist somit ein konsensdemokratisches Element in der zweiten Dimension von Lijpharts Kategorienschema.

4.2 Die Suche nach „Patterns of Direct Democracy“

In den vergangenen Jahren haben mehrere Autoren versucht, die Demokratietypologie von Arend Lijphart für die Analyse direktdemokratischer Prozesse fruchtbar zu machen. Ein Durchbruch ist dabei jedoch noch nicht gelungen. So hat Grofman vorgeschlagen, das Problem durch die Bildung einer dritten Dimension „Direkte Demokratie“ neben der Exekutive-Parteien- und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension zu lösen.³⁸¹ Dies brächte aber keinen analytischen Mehrwert und würde das Vorurteil, direkte Demokratie sei ein fremdartiges Element politischer Systeme nur noch weiter zementieren.

Die in Lijpharts Demokratiekonzeption klaffende Lücke haben erst zwei Autoren ernsthaft zu füllen versucht. Adrian Vatter und Sabine Jung haben Arbeiten vorgelegt, in denen sie nach Bezügen zwischen direkter Demokratie und verschiedenen Demokratietypen suchten. Beide bauen in diesem Zusammenhang auf dem Ansatz von Arend Lijphart auf.

Vatter fragt in seiner ersten Arbeit nach den „Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie“ und ordnet einzelne direktdemokratische Instrumente den beiden Lijphartschen Demokratietypen zu.

³⁷⁹ Lijphart (2000), S. 236

³⁸⁰ Siehe auch Lijphart (2008), S. 85: „... The Swiss example has shown that a referendum called by a small minority of voters to challenge a law passed by a majority of the elected representatives may have the desirable effect of boosting power sharing“

³⁸¹ Grofman (2000), S. 53

„Unter der doppelten Berücksichtigung der Mehrheits-Minderheits-Dimension bei Auslösung und Deziision einer Abstimmungsvorlage lassen sich die wichtigsten Formen von Volksrechten in Übereinstimmung mit den beiden Demokratiemodellen von Lijphart bringen. Während Plebiszite und obligatorische Referenden ohne Entscheidungsquoren dem Typus der Mehrheitsdemokratie zugeordnet werden können, weisen fakultative Referenden und Volksinitiativen mit Zustimmungsquoren ausgeprägte ‚power-sharing‘-Eigenschaften auf. Zwischenformen stellen schließlich Initiativen und fakultative Referenden dar, bei denen das einfache Mehr gilt.“³⁸²

Ein Blick auf die von Lijphart untersuchten Staaten führt Vatter zum ersten Schluss, dass in Mehrheitsdemokratien entweder direktdemokratische Formen wie Plebiszite oder obligatorische Referenden vorkommen oder es überhaupt keine Praxis der direkten Demokratie gibt. Mit einer empirischen Untersuchung der politischen Systeme in den einzelnen Schweizer Kantonen versucht er die Korrelation zwischen Konkordanz- und Direktdemokratie zu erhärten. Demnach werden die direktdemokratischen Minderheiteninstrumente weniger stark genutzt, je breiter die Regierungskoalition und je dezentraler der Kanton organisiert ist.³⁸³ Direkte Demokratie wird somit kompensatorisch eingesetzt, wenn das politische System majoritäre Züge aufweist. Oder anders gesagt: Direktdemokratische Minderheitenrechte wirken in Richtung Konkordanzdemokratie.

In einer späteren Studie nimmt Vatter dann die 25 EU-Mitgliedsstaaten unter die Lupe und sucht für den Zeitraum 1997 bis 2006 gezielt nach Korrelationen zwischen den zehn Lijphartschen Variablen und direkten Demokratie, wobei er sich auf ihren „consensual character“ konzentriert. Es werden je nach Vorhandensein konsensuell wirkender direktdemokratischer Instrumente und ihrer Anwendung zwischen 0 und 3 Punkten vergeben. Demnach gibt es je einen Punkt für „unkontrollierte“ Volksinitiativen und Referenden sowie 0,5 Punkte für obligatorische Referenden. Einen Punkt gibt es für Referenden mit dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit, 0,5 Punkte für Referenden mit Beteiligungsquoren. Schließlich gibt es einen weiteren Punkt, wenn die erwähnten direktdemokratischen Instrumente tatsächlich zur Anwendung gekommen sind. Keinen Punkt erhalten von den Regierungen initiierte Referenden.³⁸⁴

Die Untersuchung ergibt starke Korrelationen zwischen konsensueller direkter De-

³⁸² Vatter (1997), S. 749

³⁸³ Vatter (1997), S. 761

³⁸⁴ Vatter/Bernauer (2009), S. 346

mokratie, schwachem Korporatismus und starker Verfassungsgerichtsbarkeit. Einen losen Zusammenhang gibt es zudem mit dem Vorhandensein übergroßer oder Minderheitsregierungen sowie leicht änderbaren Verfassungen.³⁸⁵ Für die 15 alten EU-Staaten wird zudem ein schwacher Zusammenhang mit Dezentralisierung und dem Fehlen föderalistischer Strukturen hergestellt.³⁸⁶

Vatter gelingt somit nicht nur die Überprüfung von Lijpharts Thesen an allen EU-Staaten, er stellt auch erstmals statistische Korrelationen zwischen direkter Demokratie und den Variablen aus *Patterns of Democracy* dar. Allerdings weist die Untersuchung drei große Mängel auf: Erstens werden mehrheitsdemokratisch wirkende Referenden links liegen gelassen, zweitens fließt die Intensität der direktdemokratischen Praxis nicht in ausreichendem Maße in die Untersuchung ein³⁸⁷ und drittens bleibt der Ausgang der Referenden völlig unberücksichtigt.

Jung zäumt das Pferd von der anderen Seite auf und sucht auf theoretischer Ebene nach Anknüpfungspunkten zwischen direkter Demokratie und Lijpharts Typologie. So macht sie in ihrem ersten Aufsatz „Lijpharts Demokratietypen und direkte Demokratie“ die von der Regierung initiierte Volksabstimmung ohne erhöhtes Zustimmungsquorum als „idealtypisches Merkmal der Mehrheitsdemokratie“³⁸⁸ aus. Von der Minderheit initiierte Referenden seien dagegen mit der Mehrheitsdemokratie unvereinbar, da sie die Macht der Mehrheit begrenzen.

Zugleich postuliert sie, dass die Konsensdemokratie grundsätzlich eine strikt repräsentativdemokratische Ordnung erfordere. „Existieren aber erhöhte Mehrheitserfordernisse, so sind direktdemokratische Verfahren und das Konsensusmodell zumindest nicht gänzlich unvereinbar.“³⁸⁹ Diese Quoren können nämlich die Mehrheitsherrschaft behindern oder begrenzen. Von der Minderheit begehrte Referenden seien „indirekt“ mit der Konsensdemokratie vereinbar, da das Begehren die Regierung zu einem Kompromiss mit der Opposition bewegen könne. Das von der

³⁸⁵ Vatter/Bernauer (2009), S. 349f.

³⁸⁶ Vatter/Bernauer (2009), S. 351

³⁸⁷ So wird das alleinige Vorhandensein konsensdemokratischer Instrumente direkter Demokratie in den Verfassungen mit bis zu 2 Punkten bewertet, egal ob diese zur Anwendung kommen oder nicht. Kommen sie zur Anwendung, gibt es einen zusätzlichen Punkt, egal ob es ein einziges Referendum im Untersuchungszeitraum gegeben hat oder deren zehn.

³⁸⁸ Jung (1996), S. 637

³⁸⁹ Jung (1996), S. 639

Regierung initiierte Referendum sei dagegen nur dann kompatibel mit der Konsensdemokratie, wenn es ein erhöhtes Entscheidungsquorum oder Mitspracherechte für Minderheiten gebe.

In ihrer fünf Jahre später vorgelegten Monographie „Die Logik direkter Demokratie“ versucht Jung eine umfassende Bewertung der Zusammenhänge zwischen direktdemokratischen Verfahren und den einzelnen Demokratietypen. Wegen der von ihr festgestellten Unzulänglichkeiten der bisherigen Theorien entwirft Jung eine eigene Demokratie- und Direktdemokratietyologie.

So erweitert sie die Lijphartsche Dichotomie um eine normative Dimension (populistisches / konstitutionelles Prinzip) und konstruiert solcherart vier verschiedene Demokratietypen: (1) *Populistisch-majoritäre Demokratie* (Großbritannien), (2) *Populistisch-konkordante Demokratie* (Schweiz), (3) *Konstitutionell-majoritäre Demokratie* (USA), (4) *Konstitutionell-konkordante Demokratie* (Belgien). Das populistische Prinzip räumt dem Volkswillen vorrangige Bedeutung ein, während das konstitutionelle Prinzip in der Machtbeschränkung den wichtigsten Schutz gegen Tyrannei sieht.³⁹⁰ Bei den Charakteristika von Mehrheits- und Konkordanzdemokratie hält sich Jung an das Lijphartsche Schema, wobei sie Wahlsystem und Inklusivität der Regierungen als Hauptkriterien ausmacht. Populistisches und konstitutionelles Prinzip unterscheiden sich bei Jung nach dem Vorhandensein einer Verfassungsgerichtsbarkeit und eines höheren Bestandsschutzes der Verfassung. Innerhalb dieser vier Typen unterscheidet Jung dann auch noch zwischen präsidentieller und parlamentarischer Ausprägung der Demokratie, was nämlich ihrer Ansicht nach „von entscheidender Bedeutung“ für die Frage nach der Vereinbarkeit mit bestimmten direktdemokratischen Verfahren ist.³⁹¹ Tatsächlich handelt es sich aber um eine Fleißaufgabe, die Jungs Demokratietypologie unnötigerweise unübersichtlich macht. Schließlich hat auch Lijphart in seiner Untersuchung wegen der geringen Anzahl von präsidentiellen Systemen bewusst auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet, obwohl er deren Strukturmerkmale anderswo ausführlich diskutiert hat.³⁹²

390 Jung (2001), S. 56ff.

391 Jung (2001), S. 70

392 Lijphart (1992), S. 1-27

Auch Schmidt weist darauf hin, dass die Literatur zur präsidentiellen und parlamentarischen Demokratie bisher äußerst widersprüchliche Resultate gezeigt hat, die Unterschiede von Mehrheits- und Konsensdemokratie kaum einbezogen wurden und eine Isolierung der zentralen Variable in vielen Studien nicht bewerkstelligt wurde.³⁹³ Der Grund dafür wird klar, wenn man sich mit Steffani vor Augen hält, dass es nicht nur zahlreiche Hybridformen gibt, sondern die tatsächliche Wirkung von präsidentiellen bzw. parlamentarischen Systemen zentral vom jeweiligen Systemkontext, der spezifischen Ausgestaltung der jeweiligen Institutionen und nicht zuletzt auch von den handelnden Personen abhängt.³⁹⁴

Lijphart betrachtet das Präsidialsystem daher nicht ohne Grund lediglich als besondere Ausgestaltung der Exekutive, die eine eigene Legitimationsquelle verfügt und daher von der Legislative unabhängig ist.³⁹⁵ Außerdem weist er darauf hin, dass lediglich fünf der 36 von ihm untersuchten Staaten Präsidialsysteme haben, wovon zwei „Randfälle der Demokratie“³⁹⁶ seien. Fast alle Präsidialsysteme hätten deutliche mehrheitsdemokratische Züge.³⁹⁷

Jung hält die Unterscheidung von präsidentiellem und parlamentarischem System dagegen eisern durch, obwohl sie dadurch äußerst bescheidene Ergebnisse zutage fördert, und selbst einräumt, dass sich etwa in der konstitutionell-konkordanten Demokratie die parlamentarische und präsidentielle Variante „relativ stark äh-

393 Schmidt (2002), S. 154f.

394 Steffani (1983), S. 397 weist unter anderem darauf hin, dass einander die Verfassungen der V. Französischen Republik sowie Griechenlands hinsichtlich der Befugnisse des Präsidenten sehr ähnlich seien, die Verfassungswirklichkeit aber vor allem wegen der Rollen von Charles de Gaulle und Konstantinos Karamanlis völlig unterschiedlich ist. Während De Gaulle die Kompetenzen sehr exzessiv ausnützte und damit ein spezifisches Systemgefüge schaffte, das bis heute nachwirkt, entschied sich Karamanlis für den Posten des Regierungschefs und wertete damit die Rolle des Staatsoberhauptes politisch ab. Wie stark heute der zeremonielle Charakter des griechischen Präsidenten ist, zeigt die Tatsache, dass die regierende konservative Nea Dimokratia im Februar 2005 einen Politiker der oppositionellen sozialistischen Pasok zum Präsidenten wählte, während umgekehrt die Wiederwahl des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac bei den Präsidentenwahlen im Jahr 2002 den Sieg seiner Partei bei den wenigen Wochen später stattgefundenen Parlamentswahlen mit sich brachte.

Zum Unterschied zwischen den Rahmenbedingungen bzw. formalen Bestimmungsfaktoren von Regierungssystemen und der tatsächlichen Praxis siehe auch Elgie (1998), der anhand von fünf verschiedenen einander ausschließenden Klassifikationen des Regierungssystems der Fünften Französischen Republik nachweist, wie hier meist Äpfel mit Birnen verglichen werden.

395 Lijphart (1999), S. 117-124

396 Lijphart (1999), S. 52, FN 1

397 Lijphart (1999), S. 110, 232

neln“³⁹⁸. Einige Unterscheidungen sind zudem ziemlich konstruiert, etwa die Behauptung, dass die Existenz einer Gesetzesinitiative (Volksbegehren) nur in einer parlamentarischen Demokratie ein massives Legitimitätsproblem hervorrufe, während sie die Legitimität der Regierung nicht existenziell gefährdet.³⁹⁹

Ein großes Manko der Untersuchung ist auch, dass Jung es unterlässt, eine umfassende Typologie direktdemokratischer Verfahren zu bilden. Für ihre Kategorisierung zieht sie vier Kriterien mit jeweils zwei Ausprägungen heran. Nach der auslösenden Instanz werden Referenden (von den Regierenden beantragt) und Initiativen (vom Volk getragen) unterschieden, nach dem Urheber Gesetzesinitiativen (Volk) und Referendumsinitiativen („Regierende“), nach dem Charakter der Abstimmung Zustimmungs- und Entscheidungsreferenden sowie nach den Quoren einfache oder qualifizierte Verfahren direkter Demokratie.⁴⁰⁰

Legt die Autorin bei den Demokratietypen übertriebene Akribie an den Tag, geht sie bei der Kategorisierung direktdemokratischer Verfahren zu schlampig vor. Ein besonderer Schnitzer unterläuft ihr gleich beim ersten Kriterium, der auslösenden Instanz von direktdemokratischen Prozessen. Hier lässt sie die oppositionelle Volksinitiative unter den Tisch fallen, weil sie „ein relativ seltenes Phänomen“⁴⁰¹ sei. In der Praxis stehen aber hinter den meisten Volksinitiativen Oppositionsparteien, ob als direkte Initiatoren oder stillschweigende Unterstützer von „unabhängigen“ Bürgergruppen.

Überhaupt ist die Typologie der direktdemokratischen Verfahren falsch konzipiert, weil sie sich auf formale Kriterien versteift. Damit wird nicht nur eine Überfülle an Kategorien (zehn, einschließlich zweier für das obligatorische Referendum) produziert, sondern es werden nicht alle tatsächlich existierenden - geschweige denn alle theoretisch möglichen - Varianten erfasst.

So könnte man etwa fragen, wo Jung ein vom Staatspräsidenten oder der Regierung lanciertes Volksbegehren verorten würde. Formell handelt es sich um eine Initiative, funktionell dürfte es aber nach Jung eher ein Referendum (Auslösung

398 Jung (2001), S. 147

399 Jung (2001), S. 175

400 Jung (2001), S. 95

401 Jung (2001), S. 92

durch Regierende) sein. Tatsächlich liegt ein solches Volksbegehren aber quer zu Jungs Typologie. Direktdemokratische Prozesse dieser Art sind nämlich nur adäquat einzuordnen, wenn man nach der *Intention* der Initiatoren oder der *Zielrichtung* der Initiative fragt.⁴⁰²

Der eigentliche Kern von Jungs Untersuchung ist die Konfrontation der direkt-demokratischen Verfahren mit den acht Demokratietypen.⁴⁰³ Hier arbeitet Jung idealtypische und mit den Demokratietypen inkompatible Verfahren heraus. So gilt das einfache Entscheidungsreferendum als idealtypisch für ein majoritäres parlamentarisches System (in populistischer und konstitutioneller Ausprägung), während alle anderen Typen logisch inkompatibel mit ihm sind. Die konstitutionell-konkordante Demokratie sei in ihrer parlamentarischen Ausprägung mit jeglichem direkt-demokratischen Verfahren inkompatibel, dagegen gelten gleich drei Verfahren als idealtypisch für ihre präsidiale Ausprägung. Während im ersten Fall das Mehrheitsprinzip bei Volksabstimmungen dem Konsensstreben und der Machtbegrenzung dieses Demokratietypus widerspreche, schafft direkte Demokratie im zweiten Fall Abhilfe für das Problem der Elitenherrschaft in diesem Typus, ohne zugleich die Legitimität und Stabilität der Regierung zu gefährden. Als „das problematischste Instrument“ macht Jung die einfache Gesetzesinitiative aus, die mit sechs der acht Demokratietypen logisch und praktisch inkompatibel sei, darunter alle parlamentarische Systeme.⁴⁰⁴

Mag man an dieser Vorgangsweise kritisieren, dass die Autorin zu sehr auf einzelne Instrumente fokussiert und damit den Gesamtzusammenhang aus dem Auge verliert, so ist ihre mangelnde empirische Fundierung die eigentliche Achillesferse der Studie. Jung nimmt zwar die 36 Staaten aus Lijpharts „Democracies“ unter Begutachtung, untersucht aber dann nur, ob die dortigen Demokratietypen auch

402 In einem semipräsidentiellen System, in dem die Legislative das formelle Entscheidungszentrum ist (weil sich die Minister und auch der Regierungschef auf ihr Vertrauen stützen müssen), wird ein vom Präsidenten gegen die Parlamentsmehrheit (und „seinen“ Regierungschef) gerichtetes Volksbegehren eher oppositionellen Charakter haben, in einem präsidentiellen System eher gouvernementalen. Ironischerweise ist dies der einzige bedeutende Aspekt, bei dem die von Jung so eisern durchgehaltene Unterscheidung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System (oder genauer gesagt zwischen semi-präsidentiellem und präsidentiellem System) tatsächlich einen Erkenntniswert bringt, doch die Autorin arbeitet diesen Unterschied nicht heraus.

403 Jung (2001), S. 148ff.

404 Jung (2001), S. 238

wirklich mit den ihnen zugeordneten direktdemokratischen Verfahren korrespondieren.⁴⁰⁵ Zudem wird der Aspekt der Häufigkeit des Einsatzes direktdemokratischer Verfahren nicht systematisch untersucht. Ein in der Praxis nicht – oder nicht einmal als Drohgebärde – zum Einsatz kommendes Verfahren ist irrelevant, und sollte in einer empirisch-analytischen Untersuchung auch als solches gekennzeichnet werden. Nur nebenbei behandelt wird auch der Aspekt des Erfolgs von Referenden, dessen Untersuchung gerade in einer Studie, die einen besonderen Fokus auf die Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren für Systemstabilität und Legitimität legt, von erstrangiger Bedeutung hätte sein müssen.⁴⁰⁶

Zudem muss Jung mehrere „deviant cases“ eingestehen. So kennen die populistisch-majoritären parlamentarischen Demokratien Neuseeland und Irland die Gesetzesinitiative bzw. die oppositionelle Referendumsinitiative, obwohl dies solchen Systemen nicht „erlaubt“ ist. Bei den konstitutionell-majoritären parlamentarischen Demokratien fällt Spanien mit der oppositionellen Referendumsinitiative aus der Reihe. Nicht im Plan liegen auch die skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, die entgegen ihrem populistisch-konkordanten parlamentarischen Demokratietypus das einfache Entscheidungsreferendum kennen. Um ihre Typologie trotzdem zu retten, erklärt Jung, dass diese vier Staaten nur dann als „deviant cases“ zu werten wären, wenn sie segmentierte Gesellschaften hätten.⁴⁰⁷

Bestätigt sieht Jung ihre Annahmen unter anderem durch die Beispiele Frankreich und Großbritannien (einfaches Entscheidungsreferendum in populistisch-majoritären Systemen) sowie Italien, obwohl dieses als konstitutionell-konkordantes System mit allen direktdemokratischen Verfahren logisch inkompatibel sein müsste und praktisch inkompatibel mit der einfachen Gesetzesinitiative. Die Auswirkungen des regen Gebrauchs der qualifizierten Gesetzesinitiative (50 Prozent Beteili-

405 Ganghof (2005), S. 2 weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die Autorin „einen Praxistest der Typologie schuldig“ bleibt und sich – etwa bei der Definition der Konkordanzdemokratie – nicht an ihre eigenen Kriterien hält.

406 Es ist nämlich klar, dass auch die größte Zahl an Volksbegehren die Systemstabilität nicht gefährdet, wenn sie – verfassungsrechtlich oder politisch – keine Auswirkungen auf die Regierenden hat. Umgekehrt dürften Regierungen/Präsidenten ihre Position wohl kaum gestärkt sehen, wenn sich jedes ihrer als Druckmittel eingesetzten Referenden als Bumerang erweist.

407 Jung (2001), S. 254

gungsquorum beim abrogativen Referendum) sieht Jung als Bestätigung für ihre Annahme einer problematischen Konstellation, die sich nur in einer Zurückdrängung dieses Verfahrens oder in einer Umgestaltung des politischen Systems (in Richtung mehr Konkordanz oder Präsidentialismus) auflösen lasse.⁴⁰⁸ Im Fall der konkordanten politischen Systeme Skandinaviens weist Jung darauf hin, dass die Referenden nicht oft genug gegen die Regierung ausgegangen seien, um eine Legitimitätskrise hervorzurufen. Für die Schweiz konstatiert Jung eine „verblüffende Übereinstimmung“ zwischen Theorie und Empirie,

„die sich selbst auf die Details erstreckt: obligatorisches Referendum und Gesetzesinitiative sind in qualifizierter Form vorhanden, die Referendumsinitiative dagegen in einfacher Form. Ein Entscheidungsreferendum gibt es nicht“⁴⁰⁹.

Jungs Ansatz stellt konzeptionell ohne Zweifel einen Quantensprung auf dem Weg zu einer umfassenden Demokratietheorie dar. Allerdings verzettelt sich die Autorin in Details und verliert darob den Blick auf das Wesentliche. Verallgemeinerbare Ergebnisse sind angesichts der Fülle von Hypothesen, Demokratieformen und der Bindung an einzelne Instrumente direkter Demokratie nur schwer zu gewinnen, wie auch Ganghof kritisiert: „Sie hätte ihre zentralen Hypothesen durchaus präziser und allgemeiner fassen können, um so weitere Implikationen ihrer Theorie abzuleiten, die sich anhand neuer Daten oder in anderen Kontexten überprüfen lassen.“⁴¹⁰ Arnold wiederum verweist darauf, dass sich Jung im Fall der Schweiz bei Terminologie und Kategorisierung („populistisch-konkordantes präsidientes System“) gehörig vergriffen hat.⁴¹¹ Jungs Theorie bereichere zwar die Demokratietypologie, „verabsolutiert jedoch eine abstrakte Systemlogik, während das Verständnis politischer Realität verkompliziert wird“⁴¹².

Tatsächlich verstört etwa das Apodiktische an Jungs zentraler These, Volksbegehren seien mit einem majoritär-parlamentarischen politischen System nicht verein-

⁴⁰⁸ Jung (2001), S. 267

⁴⁰⁹ Jung (2001), S. 271

Diese bis ins letzte Detail reichende Übereinstimmung drängt natürlich die Vermutung auf, dass die Autorin bei der Erarbeitung ihres Kategorienschemas vom praktischen Beispiel Schweiz beeinflusst war, vgl. auch Ganghof (2005), S. 3: „Ihre Argumentation ist ganz offensichtlich von den Erfahrungen der Schweiz und Kaliforniens inspiriert.“

⁴¹⁰ Ganghof (2005a), S. 3

⁴¹¹ Arnold (2003), S. 261

⁴¹² Arnold (2003), S. 261

bar. So versteigt sie sich zum Schluss, dass man sich in Deutschland „dauerhaft von einem System majoritär-parlamentarischer Natur (.) verabschieden“ müsste, würde man eine Gesetzes- oder Referendumsinitiative einführen.⁴¹³ Wiewohl eine unzulässige Verkürzung der Schweizer Erfahrungen mit der direkten Demokratie, die bekanntlich nur ein Element bei der Herausbildung konkordanter Regierungsstrukturen darstellte,⁴¹⁴ fällt Jungs These in der traditionell referendums-skeptischen deutschen Staatslehre auf äußerst fruchtbaren Boden.⁴¹⁵

Es gibt aber auch kritische Stimmen. So bezweifelt etwa Ganghof die Behauptung Jungs, dass mehr direkte Demokratie „von unten“ wirklich nur durch die Einführung eines präsidentiellen Regierungssystems abgefangen werden kann. Er weist in seiner Rezension unter anderem auf das System der weitgehend unabhängig vom Parlament agierenden Minderheitsregierungen in Skandinavien hin.⁴¹⁶ Schiller sieht das italienische Beispiel dagegen als Beweis dafür heran, dass der Einsatz der Volksinitiative (bzw. seines italienischen funktionalen Äquivalents *referendum abrogativo*) konkordanzdemokratische Strukturen sogar aufbrechen und zu einem mehrheitsdemokratischen System führen kann.

„Insgesamt fehlt es also letztlich an Belegfällen für die These von Sabine Jung, dass der Einbau direktdemokratischer Verfahren in politische Systeme der mehrheitsdemokratischen Parteienkonkurrenz notwendig eine Systemtransformation zur Konkordanzdemokratie zur Folge habe (unabhängig davon, ob man dies für wünschenswert hält oder nicht).“⁴¹⁷

Wegen ihrer angeführten theoretischen und methodischen Unzulänglichkeiten können die Ansätze Vatters und Jungs im Rahmen dieser Studie keine Anwendung finden. Vielmehr soll nun ein neues theoretisches Modell direkter Demokratie zur Einbindung in die Demokratietyologie Lijpharts entwickelt und operationalisiert werden.

⁴¹³ Jung (2001), S. 294

⁴¹⁴ Siehe auch Papadopoulos (2001: 39): „(...) Where direct democracy is well-established, it may in the long run trigger consensual responses to avoid it, although (..) This is by no means necessary.“

⁴¹⁵ So greift etwa Decker (2012: 187) die Argumentation Jungs auf und postuliert eine „potenzielle Systemunverträglichkeit der Volksgesetzgebung“, die „wie in der Schweiz zu einer Zurückdrängung des Regierungs-Oppositions-Dualismus und mithin zu einer konsensuellen Umgestaltung des Regierungssystems beiträgt“. Da dies aber zumindest für die deutschen Bundesländer „nicht sehr wahrscheinlich“ sei, biete sich als Alternative die Einführung eines präsidentiellen Systems an.

⁴¹⁶ Ganghof (2005a), S. 3

⁴¹⁷ Schiller (2002), S. 161

4.3 Ein binäres Modell direkter Demokratie

Unter dem Sammelbegriff „Direkte Demokratie“ werden politische Abläufe vereint, deren Unterschiedlichkeit, Komplexität und Widersprüchlichkeit nicht größer sein könnte. In praktisch jedem politischen System kommt direkte Demokratie in unterschiedlicher Intensität und Konfiguration vor, und wegen dieser Unterschiedlichkeit blieb die wissenschaftliche Analyse dieses Phänomens bisher hauptsächlich auf Fall- oder Länderstudien begrenzt. Es drängt sich eine Analogie zum Wahlsystem auf, dessen Wirkungen auch äußerst unterschiedlich und eng mit anderen Charakteristika des politischen Systems (in erster Linie natürlich dem Parteiensystem, aber auch den regionalen Gegensätzen) verwoben sind.⁴¹⁸

Doch kommt bei der direkten Demokratie noch ein Aspekt hinzu, der die Analyse ungemein erschwert. Anders als andere Institutionen des politischen Systems ist sie ein Sondergast, der nur sporadisch auftaucht, wenn bestimmte Entscheidungen „aus dem parlamentarischen Routineverfahren (...) auf eine andere Verfahrensschiene gesetzt werden“⁴¹⁹, wobei der Ausgang dieser Entscheidungen hochgradig ungewiss ist.

Wer dem Phänomen der direkten Demokratie also Herr werden will, muss bei der Theoriebildung zunächst so viel abstrahieren wie möglich. Daher soll zunächst die Mikroebene des direktdemokratischen Prozesses außer Betracht bleiben und nicht zwischen Form, Prozess und Inhalt⁴²⁰ unterschieden werden.

Statt dessen geht es um zwei simple Fragen: *Wer* stößt direktdemokratische Prozesse an und *wem* bringen sie Nutzen? Ausgehend von dieser Fragestellung lassen sich alle Instrumente und Verfahren direkter Demokratie einem von zwei Akteuren zuordnen: Regierung oder Opposition.⁴²¹ Wie später genauer zu zeigen sein wird, liegt hier die entscheidende Trennlinie in der Wirkungsweise direkter Demokratie.

418 vgl. dazu Schiller (2002), S. 37

419 Offe, zit. n. Luthardt (1988a), S. 51

420 vgl. Luthardt (1988a), S. 46

421 Ich gehe damit von den Überlegungen Niklas Luhmanns (2000), S. 98, aus, demzufolge ein „striker binärer Code“ von Regierung und Opposition (Überformung des basalen Codes machtüberlegen/machtunterlegen) „in allen politischen Entscheidungen“ präsent ist.

Ich nehme mit diesem binären Modell in modifizierter Form die alte Trennung zwischen „bottom-up“- und „top-down“-Instrumenten direkter Demokratie auf, um sie von einer rein auf institutionelle Aspekte beschränkten Dichotomie auf die Ebene der Funktionsanalyse zu heben und sie in Einklang mit der allgemeinen Demokratietypologie von Lijphart zu bringen. Durch diese Verbindung soll nicht nur untersucht werden, wer welche direktdemokratische Prozesse initiiert und welchen Nutzen sie ihm eventuell bringen, sondern auch, wie sie sich auf das politische Systemgefüge auswirken.

4.3.1 Machtkreisläufe in modernen Demokratien

Nach Loewenstein besteht ein liberaldemokratisches politisches System aus dem Machtdreieck Parlament, Regierung und Volk.⁴²² „Ideologischer Unterbau“ dieses Konzepts ist die Überzeugung,

„daß alle Gewalt vom Volke ausgeht, daß Regierung und Parlament dauernd dem Willen des Volkes entsprechen müssen und daß freie und ehrliche Wahlen einen offenen Stromkreis bilden, innerhalb dessen die Ideologien und die sie tragenden Kräfte miteinander in Wettbewerb stehen.“

Folglich gibt es in liberaldemokratischen Systemen einen Machtkreislauf, der von Luhmann folgendermaßen beschrieben wird: „Das Publikum wählt Führungspersonen und politische Programme in der Politik, die Politiker verdichten Prämissen für bindendes Entscheiden, die Verwaltung entscheidet und bindet damit das Publikum, das seinerseits wiederum wählt.“⁴²³ Indem der Kreislauf vom Publikum (also dem Volk) ausgeht, wird dem demokratischen Prinzip Genüge getan.⁴²⁴ Luhmann weist jedoch mit Recht auf das Paradoxon hin, dass das Volk dabei „zugleich Souverän und sein eigener Untertan ist“⁴²⁵.

In den hochgradig arbeitsteiligen modernen Gesellschaften wird dieser Machtkreislauf aber von einem gegenläufigen überlagert. Tatsächlich kommt nämlich die

⁴²² Loewenstein (1975), S. 69

⁴²³ Luhmann (1984), S. 148. „Verwaltung“ definiert Luhmann „im weitesten Sinne“, d.h. sie umfasst nicht nur den klassischen administrativen Apparat und die Exekutive, sondern auch die Legislative.

⁴²⁴ Kelsen (1981), S. 70 postuliert daher die Idee der Gesetzmäßigkeit und der hierarchischen Organisation der Verwaltung als unabdingbar, um dem durch die Gesetzgebung formulierten Volkswillen möglichst unverändert zum Durchbruch zu verhelfen.

⁴²⁵ Luhmann (2000), S. 257

Politik ohne die Entwürfe der Verwaltung⁴²⁶ nicht aus und auch das Publikum ist auf die Vorsortierung der Personen und Programme durch die Politik angewiesen.⁴²⁷

„Die Verwaltung programmiert sich weitgehend selbst, indem sie über Regierungsvorlagen den Gesetzgebungsprozeß steuert, über verstaatlichte Parteien aus dem Staatsbürgerpublikum Massenloyalität herauspreßt und sich direkt mit ihren Klienten ins Benehmen setzt.“⁴²⁸

Luhmann unterscheidet sich insofern von Habermas, als er in diesem Gegenkreislauf nicht die Exekutive als „Souverän“ sieht, sondern nur gegenseitige Abhängigkeiten. Laut Luhmann wird das Publikum von den Politikern dazu gebracht, ihnen die Macht zu übertragen, zu deren Ausübung wiederum die Expertise der Verwaltung nötig ist. Damit erhalten zwar die Beamten großen Einfluss auf die Politikformulierung, doch sind sie zugleich auf die Kooperation des Publikums bei der Umsetzung der Normen angewiesen. „Leichte Beimischungen von Illegalität“ seien „erfolgsnotwendig“, womit letztlich die einzelnen Bürger zumindest teilweise das letzte Wort über die Umsetzung politischer Maßnahmen zurückerhalten.⁴²⁹

Einig sind sich beide Autoren in der schwindenden Bedeutung des idealtypischen Machtkreislaufs. Luhmann macht die zunehmende Komplexität politischer Entscheidungslagen dafür verantwortlich, dass der „Gegenkreislauf informaler Macht“ immer mehr die Oberhand gewinnt.⁴³⁰ Habermas meint sogar, dass dieser Gegenkreislauf heutzutage der übliche ist. Nur wenn eine Entscheidung problematisiert wird und erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit erregt, wird auf Durchsetzung des „demokratischen“ Kreislaufs gedrängt.⁴³¹

426 Im Gegensatz zu Luhmann hat Habermas einen dem herkömmlichen entsprechenden Verwaltungsbegriff, d.h. er umfasst nur die Exekutive.

427 Luhmann (1984), S. 148, vgl. auch Habermas (1993), S. 399f.

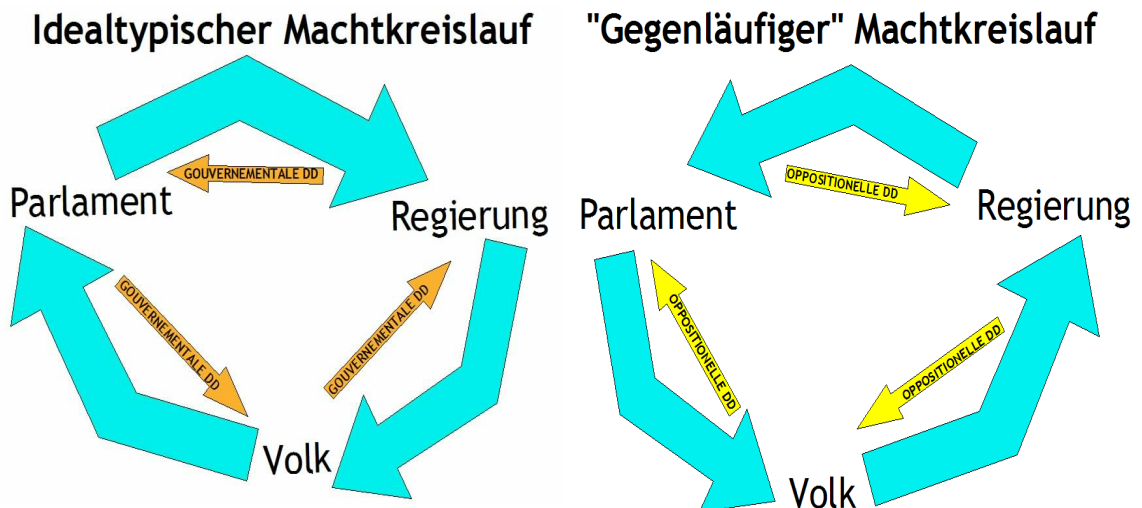
428 Habermas (1993), S. 406, vgl. dazu auch Agnoli (1968), S. 68f.

429 Luhmann (2000), S. 256

„Diejenigen, auf deren Kooperation die Verwaltung angewiesen ist, können dafür etwas verlangen, und umgekehrt kann die Verwaltung ihren rechtlich konzidierten Ermessensspielraum, die Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen oder auch einfach ihre Disposition über die Zeit und die ihnen eigene Trägheit benutzen, um schärferes Vorgehen anzudrohen für den Fall, daß eine Kooperation nicht zustande kommt.“ (S. 261f.)

430 Luhmann (2000), S. 258

431 Habermas (1993), S. 433



Ihrem Charakter als Kriseninstrumente entsprechend werden Instrumente direkter Demokratie somit nur in diesem „außerordentlichen Problemverarbeitungsmodus“ (Habermas) eingesetzt. Allerdings können sie hierbei zwei diametral entgegengesetzte Stoßrichtungen haben:

1. Instrumente direkter Demokratie können dem gegenläufigen Kreislauf, der auf Widerstände stößt, zum Durchbruch verhelfen bzw. die Geschwindigkeit des Entscheidungsprozesses erhöhen, indem repräsentative Zwischenstufen übersprungen werden.⁴³² Verliert die Exekutive für bestimmte Politiken die Unterstützung im Parlament, kann sie dieses umgehen, indem sie die Maßnahmen direkt vom Volk ratifizieren lässt.⁴³³ „Direkte Demokratie dient hier [...] einem Kalkül der Staatsorgane zur Stärkung der eigenen Position.“⁴³⁴ Oder, wie es Walker formuliert: „Executives often attempt to force legislatures to adopt policies it would not otherwise accept if not for the popular legitimacy of a referendum.“⁴³⁵ Demnach können sich Regierungen in direktdemokratischen Prozessen besser positionieren als Parlamente und hätten die größeren Siegeschancen.⁴³⁶

⁴³² Agnoli (1975), S. 71

⁴³³ In diesem Sinne geradezu prototypisch ist die Institutionalisierung der direkten Demokratie in der Ständestaatsverfassung von 1934. Zu einer Volksabstimmung sollte es in drei Fällen kommen: (1) Wenn das Parlament (Bundestag) eine Vorlage der Regierung abgelehnt hat. (2) Wenn die Regierung a priori das normale parlamentarische Verfahren umgehen wollte. (3) Auf Initiative der Regierung zur Annahme oder Ablehnung einer grundsätzlichen Entscheidung. (vgl. Ucakar (1985), S. 455)

⁴³⁴ Möckli (1994), S. 160

⁴³⁵ Walker (2003), S. 2

⁴³⁶ Walker (2003), S. 3

2. Instrumente direkter Demokratie können den idealtypischen Kreislauf stärken bzw. den Gegenkreislauf stoppen. Dies geschieht, indem das institutionell ungebundene Volk als Initiator oder Vetomacht an die Stelle des Parlaments tritt, das in den meisten Demokratien⁴³⁷ durch seine Verbundenheit mit der Regierung dem administrativen Komplex und damit dem Gegenkreislauf nur wenig entgegensetzen kann.

Grundfunktion von Instrumenten direkter Demokratie ist somit, dass sie dazu dienen, Interessen durchzusetzen und dabei anders nicht überwindbare Widerstände zu beseitigen oder zumindest dem Gegenüber ebenbürtig zu werden. Das Volk ist ein „Joker“, den die politischen Akteure nach erfolglosem Einsatz aller anderen repräsentativ-demokratischen Mittel zur Durchsetzung ihrer Anliegen ausspielen.⁴³⁸ Oppositionsparteien sind folglich der direkten Demokratie in der Regel zugeneigter als die mit den Insignien der Macht ausgestatteten Regierungsparteien.⁴³⁹

Daraus ergibt sich, dass unter dem Sammelbegriff direkte Demokratie „höchst unterschiedliche und gegensätzliche Instrumente“⁴⁴⁰ zu subsumieren sind, deren Extrembeispiele das von einem Diktator verordnete Plebiszit⁴⁴¹ und die aus dem Volk kommende Initiative sind:

„Es hängt eben von den Umständen ab, ob ‚direkte Demokratie‘ die Gewalt, die vom Volk ausgeht, stärkt oder – was durchaus der Fall sein kann und bei Personalplebisziten auch regelmäßig der Fall ist – die Macht der Verwaltung oder der politischen Führer über das Volk.“⁴⁴²

437 Eine Ausnahme sind hierbei die präsidentiellen Regierungssysteme nach Vorbild der USA, die aber in entwickelten Demokratien an einer Hand abzuzählen sind.

438 vgl. Kobach (1994), S. 149: „When there is no avenue through the government, the initiative offers a path around the government. Proponents of change challenge the parliamentary majority by seeking the endorsement of a popular majority.“ Vgl. auch Zwahlen (1979), S. 155, Möckli (1994), S. 159

439 Hamlin (1999: 372) weist darauf hin, dass Regierungen nur dann Volksabstimmungen initiieren, wenn sie die Mehrheitsmeinung des Volkes hinter sich sehen. „But in that case the referendum is of no real value as an institutional device - it is being used simply as a rubber stamp (...)“

440 Lang (1996), S. 80

441 Loewenstein (1975), S. 269 meint sogar, dass direkte Demokratie kompatibler ist mit Diktaturen, weil man das Volk leichter manipulieren könne als seine Vertreter.

442 Brunkhorst (1994), S. 197f.

4.3.2 Doppelstruktur direktdemokratischer Instrumente

Im politischen Prozess sind Instrumente direkter Demokratie, insbesondere das Referendum, an sich „neutral“⁴⁴³ und lassen sich in praktisch jeden Systemkontext integrieren. Dabei weisen sie eine funktionale Äquivalenz zu Massenparteien⁴⁴⁴ auf. Anders als diese haben sie aber eine Doppelstruktur:

„Einerseits sind sie Bestandteil einer funktionellen Differenzierung der institutionellen Systemkontexte, andererseits fungieren sie innerhalb dieser Systemkontexte als Filter und Selektivitätsmechanismen.“⁴⁴⁵

Oder anders formuliert: Institutionen direkter Demokratie sind sowohl Elemente des politischen Systems – „a tool that competing elites (including elected representatives) can use to further their own agendas“⁴⁴⁶ – als auch Mittel, derer sich das System bedient, um Inputs aus seiner Umwelt aufzunehmen, bzw. derer sich die Umwelt bedient, um dem System seine Forderungen und Unterstützungen mitzuteilen.

Damit steht direkte Demokratie in einem gewissen Spannungsverhältnis zum liberalen Verfassungsstaat. Instrumente direkter Demokratie machen nämlich das über und neben der Verfassung stehende Volk⁴⁴⁷ zu einem Akteur des politischen Systems. Als Ausdrucksform des Volkes innerhalb der Verfassung simulieren sie das Volk *über* der Verfassung (durch das Verfassungsreferendum) oder manifestieren die Meinung des Volkes *neben* der Verfassung (durch das Gesetzesreferendum oder Volksbegehren).⁴⁴⁸ Weil sie das extrakonstitutionelle Volk solcherart zu einer

443 vgl. Tschannen (1995), S. 202, Loewenstein (1975), S. 472

444 Smith (1976), S. 2

445 Luthardt (1994), S. 27

446 Mendelsohn / Parkin (2001), S. 4

447 Für Schmitt (1989), S. 238ff. kommt das Volk in demokratischen Systemen in drei Formen vor, über (pouvoir constituant), innerhalb (als Akteur) und neben der Verfassung (öffentliche Meinung)

448 vgl. auch Kriele (1994), S. 123f.: „Das Volk hat bestimmte, ihm von der Verfassung zugewiesene Kompetenzen, z.B. bei Wahlen, bei Plebisziten, bei der politischen Mitwirkung. Soweit es sich um fest umgrenzte Kompetenzen handelt, kann es sich nicht um Souveränität handeln. Das Volk hat aber auch die Möglichkeit, in einer Volksabstimmung die Verfassung insgesamt außer Kraft zu setzen, evtl. indem es sich bei dieser Gelegenheit eine neue Verfassung gibt (vgl. Art. 146 GG). Dann handelt es in der Tat nicht im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Kompetenz. Es wird dann tätig als ‚pouvoir constituant‘, nicht als ‚pouvoir constitué‘. Als ‚pouvoir constituant‘ ist es in der Tat souverän (vgl. §69). Das aber heißt mit anderen Worten, es steht insofern außerhalb des Verfassungsstaates oder, zeitlich gesehen, vor dem Verfassungsstaat. [...] Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes ist zwar tatsächlich die ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht, Recht zu durchbrechen und Recht zu schaffen. Insofern ist

konstitutionellen Kategorie macht, ist die direkte Demokratie problematisch und notwendig zugleich. Einerseits führt sie dem politischen System demokratische Legitimität zu. Andererseits aber gefährdet sie das institutionelle Gleichgewicht des liberaldemokratischen Systems, weil die analytische Trennung zwischen dem souveränen Volk, das über der Verfassungsordnung steht, und jenem, das sich als Akteur innerhalb der Verfassung (materiell und prozessual) an diese zu halten hat, problematisch sein kann.

Indem man die Repräsentation als „Filter“ für den Volkswillen fallen lässt, wird nämlich der Widerspruch zwischen dem demokratischen (= Herrschaft des Volkes) und liberalen (= Gewaltenteilung, Menschenrechte) Charakter moderner Demokratien akut.⁴⁴⁹ Oder in den Worten von Kriele: „Die Vorstellung eines Souveräns ist revolutionärer Sprengstoff gegen den Verfassungsstaat.“⁴⁵⁰

In der Praxis ist es daher unerlässlich, dass man Instrumente direkter Demokratie in liberaldemokratische Systeme einbaut unter Berücksichtigung der drei Grundelemente dieser Systeme, die nach Shell sind: (1) Definition eines Verfahrens, in dem das souveräne Volk als entscheidungsfähiges Organ auftreten kann. (2) Grundrechtskatalog als absolute Schranke für das Mehrheitsprinzip. (3) Ein politisch und rechtlich dem Volk gegenüber nicht verantwortlicher Wächter der Verfassung.⁴⁵¹ Damit lässt sich eine Koexistenz von liberalem Rechtsstaat und direkte Demokratie herstellen, ohne das grundlegende Dilemma wirklich aufzuheben.⁴⁵²

es also berechtigt, von Volkssouveränität zu sprechen. Aber diese Macht kann sich nur in dem einen Akt der Verfassungsschöpfung verwirklichen.“

449 Shell (1981), S. 13: „Liberal ist ebenfalls die Betonung der Notwendigkeit, den ‚Volkswillen‘ im Prozeß der Umsetzung in Gesetze zu ‚verfeinern‘ (d.h. durch das Repräsentationsprinzip und die Hinzuziehung von Experten für die Anwendung präzise und rational zu machen).“

450 Kriele (1994), S. 123, der daher für die konsequente Anwendung des repräsentativen Prinzips optiert (S. 172): „Für den demokratischen Verfassungsstaat ist die Volkssouveränität ein Prinzip, das ihm zugrunde liegt und ihm vorausgeht. [...] Eine erneute Manifestation der Volkssouveränität aber bedeutet eine Infragestellung der Verfassung und den Entwurf einer neuen. [...] Deshalb gehört es zum verfassungsstaatlichen Denken, das Prinzip der Volkssouveränität möglichst auch aus dem Bewußtsein zu verdrängen. Der Verfassungsstaat regelt den Normalzustand [...] Die Manifestation des ‚pouvoir constituant‘ aber ist ein Ausnahmezustand [...] Die Volkssouveränität, die den Verfassungsstaat schafft, ist ein stabilisierendes Prinzip; insofern sie den Verfassungsstaat wieder in Frage stellen kann, ist sie jedoch vulkanischen Charakters.“

451 Shell (1981), S. 21

452 Dies lässt sich daran erkennen, dass etwa der französische Verfassungsrat eine Zulassungsprüfung von Referenden ablehnt, weil diese einen „unmittelbaren Ausdruck der Volkssouveränität“ darstellen (vgl. Hamon (1998), S. 49, vgl. auch Kempf (1999), S. 245)

Zu verhindern ist in jedem Fall eine Kollision des bei der Abstimmung geäußerten Volkswillens mit dem im Parlament repräsentierten, da die Kommunikation der nur punktuell verfassten Institution „Volk“ mit den anderen Institutionen des politischen Systems kaum bzw. nur um den Preis der Repräsentation möglich ist. Um einem möglichen Widerspruch der beiden Ausprägungen des Volkswillens vorzubeugen, muss ihr Verhältnis a priori festgelegt werden, sei es durch Überordnung (Volksgesetzgeber steht über dem Parlament), materielle Kompetenztrennung (bestimmte Materien sind von der Volksgesetzgebung ausgenommen), funktionale Kompetenztrennung (nach Phasen des Gesetzgebungsprozesses) oder zeitliche Kompetenztrennung (das Parlament ist für eine bestimmte Zeitspanne an die vom Volk getroffene Entscheidung gebunden).⁴⁵³

4.4 Funktionale Analyse direkter Demokratie

Nach diesen theoretischen Überlegungen zur Wirkung direktdemokratischer Prozesse in politischen Systemen soll dieses vielgestaltige Phänomen nun einer funktionalen Analyse unterzogen werden, beginnend mit einer Definition der zu verwendenden Begrifflichkeiten.

4.4.1 Begriffsdefinitionen

Im Rahmen dieser Arbeit werden mit dem Begriff „direkte Demokratie“ alle jene Rechtsinstitute politischer Systeme bezeichnet, mittels derer die Stimmbürger unmittelbar zu einem bestimmten Zeitpunkt konkrete Sachentscheidungen treffen oder solche Entscheidungen anregen können⁴⁵⁴ und die als Ergänzung oder punktueller Ersatz repräsentativer Entscheidungsstrukturen im Gesetzgebungsprozess eingesetzt werden. Der Begriff direkter Demokratie, wie ich ihn verstehe, bezieht sich somit nicht auf die Partizipation der Bürger an der Vollziehung (Exekutive, Judikative), sondern nur auf die Legislative.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Mayer (1993), S. 66ff.

⁴⁵⁴ vgl. Tschannen (1995), S. 182, Kost (2008), S. 10

⁴⁵⁵ vgl. auch Ucakar (1985), S. 18f.: „Unter direktdemokratischen Beteiligungsformen sind alle Arten von Volksabstimmungen über Sachfragen, Volksbefragungen und Volksinitiativen in bezug auf den Gesetzgebungsprozeß zu verstehen.“

Einige Autoren⁴⁵⁶ sehen auch in der direkten Wahl politischer Funktionsträger⁴⁵⁷ ein Instrument der direkten oder „plebiszitären“⁴⁵⁸ Demokratie. Pelinka spricht in diesem Fall von „Volksabstimmung im weitesten Sinne“⁴⁵⁹. Mit solchen „Personalvoten“⁴⁶⁰ bestimmen die Wähler selbst Funktionsträger, die im klassischen repräsentativ-demokratischen Schema vom Parlament gewählt werden.⁴⁶¹ Natürlich ist hierbei anzumerken, dass sich aus Sicht des Bürgers die Wahl eines Amtsträgers in ihrer Inhaltsschwere nicht sonderlich von der Wahl repräsentativer Körperschaften unterscheidet. In beiden Fällen delegieren die Bürger ihre Entscheidungsmacht an Vertreter und bleiben rein rechtlich ohne weiteren Einfluss auf die konkrete Politik. Schließt man also Personalvoten ins Konzept direkter Demokratie ein, müsste man dies folgerichtig auch mit den Parlamentswahlen tun.⁴⁶² In diesem Fall bleibt aber vom Konzept der repräsentativen Demokratie – als Gegenpol zur direkten Demokratie – nichts mehr übrig. Ein Sonderfall ist hierbei das vor allem in den USA anzutreffende Rechtsinstitut des Recall, also der Abberufung direkt gewählter Amtsträger. Viele Autoren werten dieses Personalvotum als direktdemokratisches Instrument, weil die Abberufung per Volksinitiative betrieben wird und oft auch einen sachpolitischen Hintergrund hat.⁴⁶³

Grundsätzlich wird im Rahmen dieser Arbeit mit zwei Überbegriffen operiert. Neben *direktdemokratische Instrumente* wird auch der Terminus *direktdemokratische Prozesse* eingeführt. Dieser Begriff wird verwendet, wenn ohne Unterschei-

456 vgl. etwa Lang (1996), S. 80, Rauter (1995), S. 10 in Anlehnung an Joseph Marko Möckli (1994), S. 88 führt zwar sowohl Personen- als auch Sachabstimmungen als „Elemente direkter Demokratie“ an, wendet den Begriff „direkte Demokratie“ in der Folge aber nur noch auf Sachabstimmungen (Plebiszit, Referendum, Initiative) an. Er weist weiters darauf hin, dass Sach- und Personenabstimmungen von der Funktion her nicht immer strikt getrennt werden können. „Eine Wahl kann, wenn sie im Kontext einer grossen nationalen Streitfrage ausgetragen wird, realplebiszitäre Funktion haben. Umgekehrt hat eine Sachabstimmung personenbezogene Konsequenzen, wenn das politische Schicksal eines Staatsorganes mit dem Ausgang der Abstimmung verknüpft ist.“

457 Kanzler, Bürgermeister, Präsident, Richter, Staatsanwälte, Sheriffs sowie Primärwahlen

458 vgl. u.a. Pelinka (1994b), S. 18

459 Pelinka (1999), S. 110

460 Lang (1996), S. 80

461 vgl. Schmidt (1995a: 92) und Lijphart (1991: 215f.). Letzterer geht bei seiner Definition direkter Demokratie von der repräsentativen Demokratie aus, und definiert dann vier Institute, die das System „direkter“ machen: (1) Direktwahl der Exekutive durch die Bürger, (2) Referendum und Volksbegehren, (3) Recall, (4) Vorwahlen

462 Entsprechend bezeichnet Pelinka (1999: 111) Wahlen als den „unverzichtbare[n] Mindestbestand an direkter Demokratie“.

463 Zur Praxis des Recall in den USA näher Cronin (1999), S. 125ff.

dung der einzelnen zur Anwendung kommenden Instrumente von der konkreten Praxis direkter Demokratie und ihrer Wirkung auf den Systemkontext die Rede ist.

Die gängigsten direktdemokratischen Instrumente sind die Petition, die Volksinitiative und das Volksbegehren (außerhalb des deutschen Sprachraums meist als „Initiative“ bezeichnet), das Referendumsbegehren, das Referendum (konsultativ oder rechtsverbindlich) sowie das Plebiszit.⁴⁶⁴

Im Rahmen dieser Arbeit werden die Termini **Volksbegehren (Initiative)**, **Referendumsbegehren** und **Referendum** verwendet. Da lediglich direktdemokratische Prozesse mit Entscheidungscharakter untersucht werden, bleiben nämlich sowohl die Petition⁴⁶⁵ als auch die Volksinitiative⁴⁶⁶ außer Betracht.

Verzichtet wird auch auf eine Verwendung des Begriffs Plebiszit, der nicht nur historisch vorbelastet ist, sondern in Abgrenzung zum Referendum nicht eindeutig definiert ist. So ist von Plebiszit die Rede, wenn das Volk über grundlegende politische Fragen (Territorialentscheidungen) befindet⁴⁶⁷, das Votum keinen gesetzgeberischen Gegenstand hat⁴⁶⁸, es sich um eine Verknüpfung von Sachentscheidung von Vertrauensvotum handelt⁴⁶⁹ oder eine bereits getroffene Entscheidung legitimiert⁴⁷⁰ werden soll. Man kann somit nur Trechsel und Esposito zustimmen, wenn sie meinen, „that we simply ought to rid ourselves of the ambiguous concept of plebiscite.“⁴⁷¹

Das **Volksbegehren (Initiative)** bezeichnet Antrag einer qualifizierten Anzahl von Bürgern, der ein bestimmtes Gesetzgebungsverfahren auslöst. In der Regel

464 Paterna (1995), S. 22ff.

Mit Luthardt (1994), S. 39 und Suksi (1993), S. 6 ist allerdings festzuhalten, dass diese Instrumente nur ein „Ausschnitt aus dem Formenbereich der direkten Demokratie (Luthardt) sind, der darüber hinaus noch versammlungsdemokratische Elemente auf Gemeindeebene umfasst“.

465 Buse und Nelles (1975: 83) bezeichnen Petitionen als „eine der klassischen Komplementärfunktionen der politischen Willensbildung im repräsentativen System“, deren Mängel aber in der „fehlende[n] Möglichkeit eines direkten Durchgriffes“ liegen

466 Dabei handelt es sich um nichts weniger und nichts mehr als das Gesetzesinitiativrecht einer gewissen Anzahl von Bürgern. Der Gesetzgeber ist aber nicht gezwungen, materiell im Sinne der Proponenten des Volksbegehrens zu entscheiden.

467 Brezovšek (1990), S. 1441, Luthardt (1994), S. 34

468 Loewenstein (1975), S. 271ff.

469 Hamon (1998), S. 64f.

470 Luthardt (1994), S. 34

471 Trechsel/Esposito (2001), S. 271

muss es sich beim Volksbegehren um einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf handeln, der, wird er vom Parlament nicht innerhalb einer bestimmten Frist unverändert angenommen, (auf Antrag oder automatisch) dem Volk zur verbindlichen Entscheidung vorgelegt wird.⁴⁷² „Das Entscheidende bei einem solchen Minderheitsbegehren ist [...], daß es auch gegen den Willen der Mehrheit gestellt werden kann.“⁴⁷³

Das **Referendumsbegehren**⁴⁷⁴ unterscheidet sich vom Volksbegehren darin, dass das Volk nicht die Annahme eines bestimmten von ihm ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes fordert, sondern die Abhaltung eines Referendums über (1) einen im Gesetzgebungsprozess befindlichen Gesetzesvorschlag (und möglicherweise seine Abänderungsanträge zu diesem), (2) ein vom Vertretungskörper bereits beschlossenes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz, (3) ein geltendes Gesetz.

Beim **Referendum** (Volksentscheid, Volksabstimmung) wird dem Volk zumeist ein Gesetz(esentwurf) „zur Annahme oder Verwerfung“⁴⁷⁵ vorgelegt. Das Referendum kann in vielerlei Ausprägungen vorkommen.

Zunächst gibt es die Unterform des *konsultativen Referendums* (Volksbefragung oder Volksenquete), dessen Ergebnis rechtlich nicht verbindlich ist.⁴⁷⁶ Wurde diese Referendumsform früher zwischen Volksbegehren und Volksentscheid angesiedelt, so sind heute kaum mehr Grenzen zwischen dem verbindlichen und unverbindlichen Referendum auszumachen. Da moderne politische Systeme auf dem Ideal der Volksherrschaft aufbauen, ist es praktisch ausgeschlossen, einer Manifestation des Volkswillens nicht Rechnung zu tragen, selbst wenn das Volk nur „befragt“ wurde. Die Umsetzung des Referendumsentscheides hängt somit nicht von der formellen Rechtsverbindlichkeit ab, sondern von der Eindeutigkeit des Votums in arithmetischer und inhaltlicher Hinsicht⁴⁷⁷ und der politischen Kultur des jeweiligen Landes

472 vgl. auch Klages / Paulus (1996), S. 19: „Recht der Gesetzesinitiative des Volkes, das durch die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern zu einem Volksentscheid führt. Es richtet sich in der Regel auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes und ist zumeist auf einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf beschränkt.“

473 Schmitt (1989), S. 241

474 vgl. auch Schmitt (1989), S. 264

475 Tschannen (1995), S. 18

476 Schmidt (1995b), S. 721

477 Das Ergebnis eines konsultativen Referendums lässt sich nur dann ignorieren, wenn es keine eindeutige bzw. überzeugende Mehrheit gegeben hat (sei es durch Aufsplitterung der Stimmen

ab. Insbesondere in jungen Demokratien gab es zahlreiche Fälle, in denen die Ergebnisse rechtsverbindlicher Volksabstimmungen von den repräsentativen Akteuren ignoriert oder ausgehebelt wurden.⁴⁷⁸

Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium ist der Zeitpunkt des Referendums im gesetzgebenden Verfahren. Beim *vorgängigen Referendum* (ante legem) entscheidet das Volk über einen Gesetzesvorschlag bzw. mögliche Abänderungsanträge zu diesem. Das Parlament ist beim darauf folgenden Beschluss des Gesetzes an den Willen des Volkes gebunden.⁴⁷⁹ Das *nachträgliche Referendum* (post legem) wird über ein Gesetz abgehalten, das vom Parlament schon beschlossen wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Schließlich gibt es noch das *abrogative Referendum*, bei dem geltende Gesetze aufgehoben werden.

Schließlich wird noch nach dem Auslösemechanismus für die Abstimmung zwischen *fakultativen* und *obligatorischen Referenden* unterschieden. Fakultative Referenden müssen von einem bestimmten Akteur („Initiator“) beantragt bzw. ausgeschrieben werden, dies sind meist Regierung oder Parlament, aber auch das Staatsoberhaupt, Gliedstaaten, die zweite Parlamentskammer, die parlamentarische Opposition oder eine gewisse Anzahl von Bürgern. Obligatorische Referenden kommen dagegen automatisch zustande, wenn das Parlament einen bestimmten Rechtsakt verabschiedet. Meist handelt es sich dabei um besonders bedeutsame Gesetze, für die eine zusätzliche Legitimation durch das Stimmvolk als notwendig erachtet wird (Verfassungs-, Gebiets- oder Wahlrechtsänderungen).

In einem zweiten Schritt soll direktdemokratische Prozesse nach ihren Funktionen und Wirkungen analysiert werden. Wegen der Vielfalt und Komplexität direktdemokratischer Prozesse gibt es kaum eine sinnvolle Klassifikation, die das gesamte Funktionsspektrum abzubilden vermag. Wie Setälä nämlich richtigerweise betont, können manchmal bereits „minor constitutional differences“ die Funktion einer direktdemokratischen Institution dramatisch verändern. Darüber hinaus muss

auf mehrere Vorlagen oder durch geringe Beteiligung) oder wenn die Vorlage selbst so allgemein gehalten ist, dass ihre Umsetzung einer Interpretation und Konkretisierung des Volkswillens bedarf, wodurch dessen Umdeutung möglich wird.

478 Etwa in Slowenien: Vospernik (2000)

479 Daraus ergeben sich jedoch zahlreiche Probleme, etwa das Feststellen des genauen Volkswillens wenn die Vorlage noch konkretisiert werden muss, sowie insbesondere die Kollision zwischen Volkswillen und freiem Mandat.

auch die Verfassungswirklichkeit berücksichtigt werden.⁴⁸⁰ Daher sollen zunächst einmal die einzelnen Analyseebenen einzeln diskutiert werden.

4.4.2 Unvermittelt und vermittelt

Die erste Analyseebene ist jene des Verhältnisses zwischen direktdemokratischen Prozessen und dem restlichen Systemgefüge. Wie in der ideengeschichtlichen Einführung beschrieben, hat die Vorstellung, dass direkte Demokratie mit einem repräsentativdemokratischen System nicht in Einklang zu bringen ist, eine lange Tradition in der Demokratietheorie. In der Praxis mangelt es jedoch an Belegen für diese Unversöhnlichkeit zweier einander ausschließender Demokratiemodelle. Dies liegt natürlich daran, dass eine unmittelbare Volksherrschaft antiken Zuschnitts in modernen Flächenstaaten als nicht realisierbar erwiesen hat.

Je nachdem, wie stark sich die Praxis dem antiken „Ideal“ annähert, kann zwischen einer „unvermittelten“ und „vermittelten“ Form direkter Demokratie unterschieden werden.⁴⁸¹ Erstere funktioniert praktisch an den repräsentativdemokratischen Strukturen vorbei, während zweite mit diesen interagiert. In Kalifornien etwa haben Parlament und Regierung von der Einbringung einer Volksinitiative bis zu ihrem Beschluss keine Einflussmöglichkeit. Wird die Initiative von den Bürgern angenommen, ist sie automatisch geltendes Recht.

In Europa ist diese Form „unvermittelter“ direkter Demokratie nirgends zu finden. Überall werden die direktdemokratischen Prozesse zumindest ansatzweise an die repräsentativdemokratischen Strukturen rückgebunden, sei es durch die Verfassungsprüfung von Vorlagen, durch die staatlich organisierte Unterschriftensammlung sowie durch Einflussmöglichkeiten des Parlaments (Verhindern der Volksabstimmung durch Beschluss der Vorlage, Unterbreitung eines Gegenvorschlags bei der Volksabstimmung und das Erfordernis, dass eine angenommene Vorlage erst vom Parlament in Gesetzesform gegossen wird). Somit hat diese erste Analyseebene für die vorliegende Studie keine praktische Relevanz, da es in den zu untersuchenden europäischen Staaten nur „vermittelte“ Formen direkter Demokratie

⁴⁸⁰ Setälä (1999a), S. 70

⁴⁸¹ Budge (2002), S. 70

gibt.⁴⁸²

4.4.3 Gouvernamental, oppositionell und obligatorisch

Das entscheidende Unterscheidungsmerkmal im Hinblick auf die Lijphartsche Demokratietheorie ist die Frage nach der „Stoßrichtung“ direkter Demokratie: Von wem werden direktdemokratische Instrumente ergriffen, und wem nützen sie? Ausgangspunkt ist die erwähnte Dichotomie zwischen „bottom-up“- und „top-down“-Instrumenten direkter Demokratie. Diese Unterscheidung wird von vielen Autoren getroffen und stellt auf die Frage ab, wem das **Initiativrecht** in direktdemokratischen Prozessen zusteht.

Ausgehend von den oben getroffenen Feststellungen zum Machtkreislauf in modernen Demokratien und in Anlehnung an die bekannte Referendumstypologie von Smith⁴⁸³ soll im Rahmen dieser Arbeit von „gouvernementaler“ und „oppositioneller“ Nutzung direktdemokratischer Instrumente die Rede sein, wobei der Begriff Opposition auch das „Volk“ mit einschließt.⁴⁸⁴ Dabei stütze ich mich unter anderem auf Gebhardt, der betont, dass das Referendum

*„kein eigenständiger Faktor der sachpolitischen Einflußnahme der Aktivbürgerschaft im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß [ist], sondern aufs engste verknüpft [...] mit dem für das Wechselspiel von Regierung und Opposition konstitutiven Parteiensystem [...]“*⁴⁸⁵

Hier beginnt es aber, kompliziert zu werden. Angesichts der zahlreichen Institutionen, die in der Praxis direkter Demokratie das Initiativrecht inne haben, ist eine genaue Definition gouvernementaler und oppositioneller Nutzung von Nöten. Referenzpunkt ist hierbei die Regierung in ihrem ursprünglichen Wortsinn (lat. rege-

482 Hier zeigt sich der erste Anknüpfungspunkt zur Lijphartschen Demokratientypologie. Die unvermittelte Form direkter Demokratie wirkt grundsätzlich mehrheitsdemokratisch, weil sie nach dem Motto „Alles oder nichts“ funktioniert. Es gibt keine Anreize, ja nicht einmal praktikable Möglichkeiten für einen Kompromiss mit dem anderen Lager. Konsensdemokratische Wirkungen sind nur denkbar, wenn sich im direktdemokratischen Prozess ein oppositioneller Akteur durchsetzt und in der Folge von den an der Urne geschlagenen Machthabern in die Regierungstätigkeit eingebunden wird. Umgekehrt gilt aber in jedem Fall: Je mehr (repräsentativdemokratische) Stationen eine direktdemokratische Initiative nehmen muss, umso größer ist ihr Potenzial, konsensdemokratisch zu wirken.

483 Smith (1975), S. 6

484 So versteht Tschannen (1995), S. 202 die Opposition nicht als „definierte Gruppe“, sondern als „Verhalten aus konkretem Anlaß“. Volksreferendumsbegehren sind somit der Opposition zuzurechnen, sofern sie sich gegen die Regierung richten und nicht gegen die Opposition.

485 Gebhardt, zit. n. Luthardt (1994), S. 19

re = lenken, leiten, beherrschen)⁴⁸⁶ als jener Akteur des politischen Systems, der mehr autonome Entscheidungsmacht in der Ausführung von Politiken hat als jeder andere und somit den „Prozeß führender und leitender politischer Handlung im Staat“⁴⁸⁷ bestimmt. In der Regel wird das die Exekutive sein⁴⁸⁸, es ist aber auch denkbar, dass eine legislative Körperschaft diese Funktion hat, wie etwa im politischen System der EU der Rat.

Opposition wiederum wird definiert als „jede unorganisierte oder organisierte politische Kraft (...), die sich den Inhabern der jeweiligen Herrschaft widersetzt, die Herrschaft selbst anstrebt oder als Minderheit im Wettbewerb und in Konkurrenz Einfluß auf die Politik gewinnen will.“⁴⁸⁹

In parlamentarischen Systemen wird somit in der Regel dann von gouvernementaler Nutzung die Rede sein, wenn Regierung und/oder Parlamentsmehrheit⁴⁹⁰ den direktdemokratischen Prozess in Gang setzen. Ein Sonderfall sind semi-präsidentielle Systeme. Im Fall einer Kohabitation haben vom Präsidenten (gegen den Willen ihm gegenüberstehenden Regierung / Parlamentsmehrheit) ausgeschriebene Referenden funktional oppositionellen Charakter. Liegt die Initiative bei der parlamentarischen Minderheit, auf einer unteren föderalen Ebene oder (bei anderer parteipolitischer Zusammensetzung) der zweiten Parlamentskammer, handelt es sich um eine oppositionelle Nutzung direkter Demokratie.

In Präsidialsystemen kann hingegen auch ein von der Parlamentsmehrheit ausgeschriebenes Referendum oppositionellen Charakter haben. Umgekehrt ist ein vom Präsidenten zur Umgehung der Parlamentsmehrheit initiiertes Volksbegehren als gouvernemental anzusehen⁴⁹¹. Man sieht also, dass es kein Instrument direkter De-

486 Schmidt (1995b), S. 813

487 Schlangen (1980), S. 114

488 Diese ist laut Almond et al. (1996: 145) „the most important structure in policymaking. It initiates new policies and has substantial part in their adoption (...) it also oversees their implementation.“

489 Schlangen (1980), S. 120

490 Die in parlamentarischen Regierungssystemen in der Regel eine „geschlossene Einheit“ bilden (Steffani 1979, S. 53)

491 Möckli (1994), S. 222 zitiert Beispiele in einigen US-Bundesstaaten der USA, wo Gouverneure Volksbegehren benutzten, um eine feindlich eingestimmte Parlamentsmehrheit zu umgehen und Gesetze beschließen zu lassen. Laut Zimmerman (2001), S. 157 nimmt dieser Gebrauch von Volksbegehren „zur Umgehung der Legislative“ seit Anfang der 1990er Jahre stark zu. Dazu näher auch Matsusaka (2004), der unter anderem konkret auf das Beispiel Kaliforniens verweist, wo der republikanische Gouverneur Arnold Schwarzenegger den von den Demokra-

mokratie gibt, das ausschließlich gouvernemental oder oppositionell genutzt werden kann, genauso wie sich die anderen Institutionen und Akteure des politischen Systems in Abhängigkeit vom konkreten Systemkontext und der zu entscheidenden Frage („ad-hoc-Koalitionen“, etwa für Verfassungsänderungen) abwechselnd in der gouvernementalen oder oppositionellen Rolle befinden können.⁴⁹²

Zum Gegensatzpaar gouvernemental-oppositionell kommen noch direktdemokratische Prozesse hinzu, die keiner eigenen Initiierung bedürfen, weil sie bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen automatisch in Gang gesetzt werden. Da die zwingende Zustimmung des Volkes den Spielraum der institutionalisierten Akteure politischen Systems auf ein Mindestmaß einschränkt⁴⁹³ und bei lückenloser Anwendung eine Aufhebung der repräsentativen Demokratie zur Folge hätte, sind **obligatorische** Volksabstimmungen meist nur bei besonders wichtigen Entscheidungen⁴⁹⁴ wie Verfassungsänderungen vorgesehen. Funktional wirken obligatorische Referenden eher oppositionell⁴⁹⁵, da sie den Gestaltungsspielraum der Regierung einengen und den in Opposition zu ihr stehenden Akteuren die Aussicht auf Durchsetzung ihrer Ansichten oder zumindest die Verbesserung ihrer Verhandlungsposition bieten. Dies ist insbesondere in jenen Staaten der Fall, in denen die Verfassung der Politik enge und sehr rigide Grenzen setzt und auch die kleinste Verfassungsänderung eines Referendums bedarf (Dänemark, Irland, Australien). In anderen Staaten wirkt sich ein obligatorisches Verfassungsreferendum dagegen kaum auf das Funktionieren des politischen Systems aus.

ten kontrollierten Kongress schon allein durch die Drohung, eine Volksinitiative einleiten zu wollen, zum Verzicht auf bestimmte Gesetze gebracht hat. „Because Schwarzenegger is closer to the median voter than the legislature, direct democracy has been a central part of his governing strategy and has allowed him to implement more of this agenda than he would have been able to if the initiative was unavailable.“ (S. 6)

492 Siehe Helms (2004), der fünf Modelle politischer Opposition in modernen politischen Systemen unterscheidet: (1) das britische einer weitgehend ohnmächtigen parlamentarischen Opposition, (2) das deutsche einer starken parlamentarischen Opposition mit großen Mitentscheidungsrechten, (3) das parlamentarisch-präsidentielle der Fünften Französischen Republik, (4) das US-amerikanische gewaltenteilende und (5) das direkt-demokratische Modell der Schweiz.

Steffani (1979), S. 240 f. trifft indes die Unterscheidung zwischen loyaler (systemimmanenter) und prinzipieller (systemkonträrer) Opposition sowie von ad-hoc-Opposition (je nach Sachfrage) und systematischer Opposition als „Gegenkollektiv“ zur Regierung

493 Helms (1999), S. 449

494 Bogdanor (1994), S. 30, Grad (1989), S. 141

495 „Mandatory referendums and other forms of law-controlling referendums have been justified (...) as checks on the power of parliamentary majorities“ (Setälä 1999a, S.58)

Wir können somit grundsätzlich zwischen gouvernementalen, oppositionellen und obligatorischen direktdemokratischen Prozessen unterscheiden.

Betrachtet man den gesamten Systemkontext, können die österreichische Ständestaatsverfassung von 1934⁴⁹⁶, die Fünfte französische Republik⁴⁹⁷ oder jüngst auch die Referendumspraxis in Großbritannien als prototypische Fälle des gouvernementalen Typus direkter Demokratie gelten. In Frankreich etwa habe die Referendumspraxis der Präsidenten dazu gedient, „to change the distribution of power in favor of themselves and the executive“⁴⁹⁸. Der oppositionelle Typus direkter Demokratie findet seine idealtypische Verkörperung in der Schweiz, wo direktdemokratische Instrumente initiierenden und blockierenden Charakters de facto nur von einer qualifizierten Anzahl von Bürgern angewandt werden können und es zusätzlich auch sehr viele Materien gibt, bei denen ein Referendum obligatorisch ist. Staaten, die *prima facie* eher dem oppositionellen Typus der direkten Demokratie zulehnen, sind Italien und Dänemark sowie Ungarn, Slowenien und die Slowakei.

Grundsätzlich ist bei den meisten anderen Ländern eine eindeutige Zuordnung zu einem der beiden Typen oder Modellen direkter Demokratie nicht möglich, da in ihrer Praxis „gouvernementale“ meist mit „oppositionellen“ Instrumenten kombiniert werden, die natürlich auch von Land zu Land unterschiedlichen Zugangs- und Reichweitenbeschränkungen unterliegen.⁴⁹⁹ Eine genaue Bewertung insbesondere der direktdemokratischen Praxis soll durch die empirische Untersuchung im zweiten Teil der Arbeit geleistet werden.

496 Die Abhaltung einer Volksabstimmung war in drei Fällen möglich: (1) Wenn das Parlament (Bundestag) eine Vorlage der Regierung abgelehnt hat. (2) Wenn die Regierung überhaupt das normale parlamentarische Vefahren umgehen wollte. (3) Auf Initiative der Regierung zur Annahme oder Ablehnung einer grundsätzlichen Entscheidung. (vgl. Ucakar (1985), S. 455)

497 Referenden sind nur möglich auf Initiative des Präsidenten der Republik, während das semi-obligatorische Verfassungsänderungsreferendum vom Parlament und dem Präsidenten umgangen werden kann. Zur Referendumspraxis in Frankreich vgl. Kempf (1999).

498 Walker (2003), S. 13

499 So ist es natürlich ein Unterschied, ob ein Referendum nur über ein bereits beschlossenes Gesetz oder schon über eine Gesetzesvorlage möglich ist, in den meisten Ländern sind bestimmte Materien aus der Volksgesetzgebung ausgenommen und es gibt unterschiedlich hohe, mitunter in ihrer Wirkung prohibitive Unterschriftenerfordernisse für Volksinitiativen und -begehren bzw. Beteiligungsquoten bei den Abstimmungen. Ebenso variiert die tatsächliche (politische) Bindungswirkung von Volksinitiativen und -entscheiden für die Machthaber je nach Land (und politischer Kultur). Als oft übersehene, aber ziemlich effektive Hürde hat sich auch die Verfassungsgerichte erwiesen, die in der Regel die Zulässigkeit der Begehren prüfen. In Italien wird etwa ein Drittel aller Referendumsbegehren vom Verfassungsgericht nicht zur Abstimmung zugelassen.

4.4.4 Wirkungsmacht direktdemokratischer Prozesse

Die Differenzierung nach dem Ort der Initiative allein greift jedoch zu kurz. Wenn man weiß, wer direktdemokratische Instrumente initiiert, hat man noch nichts über deren jeweilige Funktion und Wirkungsmacht⁵⁰⁰ ausgesagt. Nach ihrer Funktion im Gesetzgebungsprozess kann man vier Arten von Instrumenten direkter Demokratie unterscheiden.

(1) **Initiative:** Die Mitwirkung des Volkes⁵⁰¹ besteht darin, dass es von sich aus ein bestimmtes Thema formell auf die Tagesordnung des politischen Systems bringt, d.h. ein Gesetz initiiert (Volksinitiative, Verfassungsinitiative, Petition). Das Volk richtet sich in diesem Fall nicht direkt an das Volk, sondern an das Parlament. Dieses bleibt aber im Entscheidungsprozess völlig souverän.⁵⁰²

(2) **Konsultation:** Hier wirkt das Volk mit, indem Regierung oder Parlamentsmehrheit eine rechtlich unverbindliche Meinung vom Volk einholen (Volksbefragung)

(3) **Dezision:** Das Volk trifft eine verbindliche (Letzt-) Entscheidung im politischen Prozess.

(4) **Initiative auf Dezision:** Ein Teil des Volkes begehrt ein Referendum über ein bestimmtes Gesetz (Referendumsbegehren). Ist es auch „Autor des Rechtsakts“⁵⁰³, handelt es sich um ein Volksbegehren.⁵⁰⁴ Das Volk richtet sich in diesem

500 Nach Waschkuhn (1998), S. 508 können direkte Demokratieformen verbindlichen, semi-verbindlichen, initiiierenden oder konsultativen Charakter haben, fakultativ oder obligatorisch sein.

501 Da das Volk selbst keine handlungsfähige Institution ist, handelt es sich dabei um nicht-normierungsfähige Akteure, die sich formell außerhalb der Institutionen des politischen Systems befinden. De facto ist es aber meist so, dass etwa die parlamentarische Opposition ob der Ausweglosigkeit eines Gesetzesantrags in der Volksvertretung den Umweg über eine Unterschriftensammlung sucht, mit der das Parlament umgangen werden soll.

Trotz dieser Bedenken werde ich mangels einer besseren Alternative die Wortwahl Suksis (1993), S. 8, beibehalten, der von einer „aktiven“ bzw. „passiven“ Rolle des Volkes spricht. Mit „aktiv“ sind jene direktdemokratische Prozesse gemeint, bei denen nicht aus dem jeweiligen politischen Establishment stammende Akteure mit Hilfe des Volkes und gegen den Willen des Establishments Themen auf die politische Tagesordnung setzen.

502 Helms (1999), S. 449

503 Hamon (1998), S. 33

504 De facto ist diese Unterscheidung akademisch, wie Möckli (1994), S. 92, einräumt. So ist das italienische abrogative Referendum nach seiner Typologie ein „fakultatives Referendum“, funktional aber eine „Initiative“ (Volksbegehren). Das Volk kann zwar nicht direkt sein „eigenes“ Gesetz vorschlagen und darüber abstimmen lassen wie beim klassischen Volksbegehren, sondern nur ein bereits geltendes Gesetz oder Teile davon abschaffen. Dadurch wird die

Fall mit seiner Initiative direkt an das Volk, das entscheiden soll.⁵⁰⁵

Funktion im Gesetzgebungsprozess	Rolle des Volkes	Rechtsverbindlichkeit
Initiative	aktiv	nein
Konsultation	passiv	nein
Dezision	passiv	ja
Initiative auf Dezision	aktiv	ja

Während die Konsultation⁵⁰⁶ dem normativen Postulat der Demokratie am stärksten widerspricht, weil es sich um ein Votum des Volkes handelt, das als unverbindlich angesehen wird⁵⁰⁷, ist eine Verbindung der Initiativ- und (potenziellen) Dezisionsfunktion in den Händen des Volkes, was Schmitt „Volksgesetzgebungsverfahren im eigentlichen Sinne“⁵⁰⁸ nennt, dem Ideal demokratischen Entscheidens am stärksten angenähert. Allerdings scheint diese Form laut Helms auch „nur schwer mit der Funktions- und Repräsentationslogik der parlamentarischen Demokratie vereinbar zu sein“⁵⁰⁹. Lijphart spricht folglich von einem „gigantischen Schritt“ vom Recht des Volkes, nur über Vorlagen abzustimmen zu jenem, ein Gesetz bzw. die Abstimmung darüber selbst vorzuschlagen.⁵¹⁰

4.4.5 Vier Typen direktdemokratischer Prozesse

In einem weiteren Schritt können vier Typen direktdemokratischer Prozesse unterschieden werden, die jeweils unterschiedlich starke Auswirkungen auf das (re-

-
- Rechtslage materiell im Sinne der Initiatoren verändert. Ähnlich auch Hamon (1998), S. 34, und Bogdanor (1994), S. 63. Entscheidend ist somit, dass die Initiative auf Dezision des Volkes beim Volk selbst liegt, und das politische System damit zum Handeln gezwungen wird.
- 505 Hierbei ist zu betonen, dass die Initiative auf Dezision des Volkes nicht in jedem Fall auch tatsächlich eine solche zur Folge haben muss, sondern dass die „Referendumsdrohung“ allein zu einer Entscheidung des Parlaments im Sinne der Initiatoren führen kann, um sich nicht dem Wagnis eines ansonsten durchgeführten Referendums aussetzen zu müssen.
- 506 vgl. kritisch auch Tschannen (1995), S. 485f.
- 507 So zitiert Landfried (1987), S. 305 den SPD-Politiker Ernst Gottfried Mahrenholz, der meinte, die Volksbefragung „entkleidet in der Abstimmung das Volk des Charakters des *Volkes*, d.h. des Ursprungs der Staatsgewalt, das – wenn es spricht – verbindlich spricht. Statt dessen wird in Wahrheit die *Bevölkerung* gefragt, eine Prozedur, die, vernünftig aufbereitet, jedes Meinungsforschungsinstitut übernehmen könnte [...] Eine konstitutionelle Monarchie kann so verfahren; in der Demokratie kann das Volk, wenn es spricht, nur verbindlich reden.“
- 508 vgl. Schmitt (1989), S. 259: „Das Gesetzgebungsverfahren wird durch ein *Volksbegehren* eingeleitet und der Gesetzesbeschluß kommt durch eine *Volksabstimmung* zustande. Dieses Volksgesetzgebungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, daß die staatlichen *Behörden* und die *Volksvertretung* an ihm nicht oder nur als Hilfsorgane beteiligt sind.“
- 509 Helms (1999), S. 449
- 510 Lijphart (1991), S. 215

präsentativ geprägte) Systemgefüge⁵¹¹ haben. Klar ist, dass der gouvernementale bzw. oppositionelle Einsatz direkter Demokratie dann seine volle Wirkung entfaltet, wenn er *dezisorischen* Charakter hat.

Weil initiierende Instrumente direkter Demokratie in der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierung meist eine stumpfe Waffe sind und lediglich mittelfristig zu einer Änderung der Machtverhältnisse beitragen können⁵¹², sollen aus Gründen der Übersichtlichkeit in dieser Studie nur direktdemokratische Prozesse mit dezisorischem Charakter untersucht werden. Dazu zählen in der Regel auch Volksbefragungen, obwohl sie formell *konsultativen* Charakter haben.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Auswirkungen von gouvernementalen direktdemokratischen Prozessen auf das Systemgefüge geringer sind als jene von oppositionellen, wie die Vier-Felder-Tafel zeigt.

Initiative	gouvernemental	oppositionell
von innen	(1) Parlamentsmehrheit	(3) Parlamentsminderheit / zweite Parlamentskammer / Bundesland
von außen	(2) Exekutive / Präsident	(4) außerparl. Opposition / „Volk“

Ist für die Anordnung eines Referendums ein Mehrheitsbeschluss im Parlament notwendig, bleibt das repräsentativ-demokratische Machtgefüge zur Gänze gewahrt, weil das Volk nur abstimmen kann, wenn dies auch die Mehrheit im Parlament will (Typ 1).

Liegt die Initiative bei der Exekutive (Typ 2), wird das Parlament geschwächt. In diesem fungiert das Volk tendenziell als Instrument zur Stärkung des „Gegenkreislaufes“.⁵¹³ Als Motive für einen gouvernementalen Gebrauch direkter Demokratie nennt Möckli ein generelles Legitimationsdefizit des Systems, Parteitaktik, Kon-

⁵¹¹ Da sich meine Untersuchung auf parlamentarische Demokratien bezieht, gehe ich von diesem Systemkontext aus und lasse die Eigenheiten präsidentieller Demokratien nach US-amerikanischem beiseite, insbesondere was die Trennung zwischen Exekutive und Legislative betrifft. Vor allem beim gouvernementalen Aspekt ist meine Typologisierung direktdemokratischer Prozesse daher nur mit Adaptierungen auf rein präsidentielle Systeme anwendbar.

⁵¹² Unmittelbar erfolglose Volksbegehren der Opposition können ihre Wirkung verzögert entfalten, indem sie den Initiatoren zu Wahlsiegen verhelfen.

⁵¹³ „Those referendums which are initiated by governments may become a tool in the hands of political élites improving their own or their party's position in political competition.“ (Setälä 1999a, S. 58)

fliktbewältigung oder Akklamationsbedürfnis.⁵¹⁴ Mit Morel⁵¹⁵ können zudem folgende Motive gesehen werden: (1) Stärkung der eigenen Macht, (2) Lösung partei- oder koalitionsinterner Konflikte („Mediation“), (3) Durchsetzung von Gesetzen gegen Widerstand im Parlament („legislative Funktion“), (4) Heraushalten eines Themas aus dem Wahlkampf („Agenda-Funktion“), (5) Legitimation besonders bedeutsamer Entscheidungen sowie (6) „politisch verbindliche Referenden“, bei denen dem gouvernementalen Akteur faktisch keine andere Wahl bleibt, als eine Volksabstimmung anzusetzen. Ein Referendumssieg ist dabei nicht immer das primäre Ziel, etwa bei der Agenda- und Mediations-Funktion, sehr wohl aber, wenn das Referendum zur Stärkung der Machtbasis des gouvernementalen Akteurs dienen soll.⁵¹⁶

Eine stärkere Einschränkung der repräsentativen Demokratie ist gegeben, wenn die parlamentarische Minderheit („nicht normierungsfähige Repräsentanten“⁵¹⁷) oder andere nicht normierungsfähige Institutionen (zweite Kammer des Parlaments, Gebietskörperschaften) direktdemokratische Entscheidungen erzwingen können (Typ 3). Liegt die Initiative gänzlich⁵¹⁸ außerhalb der Institutionen des politischen Systems und wird sie von außerparlamentarischen Gruppen („dem Volk“) selbst ausgeübt, ist das repräsentative System am stärksten in Mitleidenschaft gezogen (Typ 4).⁵¹⁹

Diese beiden oppositionellen Typen stärken den oben beschriebenen *normalen* Machtkreislauf. „Die ständige Drohung mit der Volksabstimmung“⁵²⁰ stärkt den

⁵¹⁴ Möckli (1994), S. 380

⁵¹⁵ Morel (2001), S. 48

⁵¹⁶ Morel (2007), S. 1054

⁵¹⁷ Mayer (1993), S. 29

⁵¹⁸ Hier gibt es einen gewissen Vorbehalt, der vom Systemkontext abhängig ist. In äußerst pluralistischen Demokratien wie jener Italiens sind praktisch alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen in der einen oder anderen Form auch in repräsentativ-demokratischen Körperschaften vertreten, sodass es rein aus dem außerparlamentarischen Raum entspringende Initiativen kaum geben wird. Für diesen Fall soll gelten, dass auch Splittergruppen im Parlament, die sowohl von Regierung als auch von den großen Oppositionsparteien gemieden werden und daher keine Aussicht auf Regierungsbeteiligung haben („Fundamentalopposition“) zu Initiatoren nach Typus 4 gezählt werden können.

⁵¹⁹ Das absolute Extrem stellt hierbei die „direkte Volksinitiative“ dar, bei der das Parlament völlig umgangen und das betreffende Gesetz an der Urne angenommen wird. Dieses Instrument ist jedoch hauptsächlich in den USA zu finden, während in die Parlamente in Europa meist die Möglichkeit haben, die Volksinitiative durch einen entsprechenden Beschluss selbst umzusetzen oder dem Volk einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

⁵²⁰ Hamon (1998), S. 35

Einfluss des Volkes und ändert das Institutionengefüge sowie die Machtverhältnisse innerhalb des politischen Systems (insbesondere zwischen den politischen Parteien). Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive, die in parlamentarischen Demokratien praktisch aufgehoben ist, wird wieder hergestellt, indem die ohnmächtige Opposition entweder selbst oder über den Umweg des Volksbegehrens ein effektives Machtmittel erhält. Diese „Störung“ des repräsentativdemokratischen Machtgefüges kann auf zweierlei Art behoben werden: Entweder es wird die referendumsfähige Opposition in die Regierung kooptiert oder die neu entstandene Konkurrenz zwischen Legislative und Exekutive wird durch die Schaffung eines Präsidialsystems institutionell stabilisiert.⁵²¹

Oppositionelle Akteure lancieren direktdemokratische Prozesse aus folgenden Gründen: (1) Durchsetzung eine Maßnahme gegen den Willen der Regierungsmehrheit im Parlament, (2) Erhöhung der Wahlchancen angesichts einer bald bevorstehenden allgemeinen Wahl, (3) Hinauszögern bzw. Bekämpfen von Maßnahmen, die die Regierungsmehrheit durchsetzen will, (4) Besetzen eines populären Themas in der öffentlichen Diskussion.

Eine häufige oppositionelle Nutzung direkter Demokratie schwächt den parlamentarischen Charakter des politischen Systems, indem die traditionelle Gewaltenverbindung zwischen Regierung und Parlament(-smehrheit) durch ein präsidialdemokratisches Kontroll-und-Gleichgewichts-System ersetzt wird, in dem „das Volk“ die Rolle der von der Exekutive unabhängigen Legislative übernimmt.

Tatsache ist aber, dass diese beiden Typen direktdemokratischer Prozesse äußerst selten vorkommen⁵²², was auch direkt für die bisher äußerst sporadische Anwendung direkter Demokratie in den meisten modernen Demokratien verantwortlich ist. „Es zeigt sich, dass in den meisten Fällen die Auslösung einer Volksabstimmung in der Kompetenz eines Staatsorganes liegt.“⁵²³ Cerar ist somit beizupflichten, wenn er schreibt:

⁵²¹ vgl. Decker (2011), S. 187

⁵²² Suksi (1993), S. 147. Nur 1,9% aller Staaten (Italien, Liechtenstein, Schweiz) kennen vom Volk initiierte Referenden, 3,1% das Volksbegehren (Italien, Liechtenstein, Schweiz, Guatemala, Liberia). Die Demokratisierung in Osteuropa hat diese Prozentsätze um Einiges angehoben, schließlich kennen Ungarn, die Slowakei, Litauen und Slowenien Volks(referendums)begehren (Cerar (1997), S. 137)

⁵²³ Möckli (1994), S. 141

„Only to a small extent do the existing institutions encourage referendums and other forms of direct democracy, and only on rare occasions is a popular vote actually held if it is not what the ruling political majority wants. [...] [P]opular voting (at referendums, etc.) remains primarily a tool of the government for the exercise of power and less a tool of the people for restraining the power of government.“⁵²⁴

4.4.5.1 Exkurs: „Gas“ oder „Bremse“?

In diesem Zusammenhang soll kurz auch die Frage nach der dem *innovativen* bzw. *konservierenden* Charakter direkter Demokratie erörtert werden. Direkte Demokratie kann „Gas und Bremse“⁵²⁵ im politischen Entscheidungsprozess sein, je nachdem welches Instrument mit welcher Intention in einem bestimmten Systemkontext eingesetzt wird. Für eine reformfreudige Regierung sind Volksabstimmungen Stolpersteine, die die Umsetzung der Innovationsagenda verlangsamen. In einem System des „political gridlock“⁵²⁶ sind Volksinitiativen die dringend benötigten Stromstöße, die den paralysierten Staat wieder in Gang bringen. Grundsätzlich ist zu sagen, dass der Einsatz zu Beginn des Entscheidungsprozesses eher innovativen Charakter hat, während jener zu dessen Abschluss konservativen Charakter entfaltet. Daher werden einander oft die Instrumente des Volksbegehrens und des fakultativen Gesetzesreferendums gegenübergestellt.

Doch auch hier darf man nicht in die Falle einer Institutionenzentriertheit tappen. So kann ein von der Regierung ausgeschriebenes Referendum innovativen Charakter haben, da der Beschluss des Gesetzes durch das Parlament möglicherweise nur durch das Versprechen, den Rechtsakt einem Referendum zu unterwerfen, zu Stande gekommen ist. Ähnliches gilt für die italienische Form des abrogativen Referendums, bei dem ein längst beschlossenes Gesetz aufgehoben werden soll, was je nachdem, ob zum Ersatz ein neues Gesetz beschlossen werden muss, konservative oder innovative Wirkungen entfalten kann. Umgekehrt kann ein Volksbegehren von der Parlamentsmehrheit geplante Politikinnovationen verhindern, indem ihr durch ein Volkstotum, das den Status Quo einzementiert, die Hände gebunden werden. Es kommt somit vor allem auf die inhaltliche Substanz der jeweiligen Gesetze selbst an, ob ein direktdemokratischer Prozess innovativen oder konservativen

⁵²⁴ Cerar (1997), S. 138, vgl. auch Butler / Ranney (1994b), S. 3

⁵²⁵ Gebhardt (2001), S. 11

⁵²⁶ Zimmerman (2001), S. 252f.

ven Charakter hat, betont Schiller.⁵²⁷

4.4.5 Effektivität direkter Demokratie

Oft wird bei der Kategorisierung direktdemokratischer Prozesse die Rechnung ohne den Wirt gemacht. Mit wenig überzeugenden Plausibilitätsargumenten weicht man der schwierigen Aufgabe aus, neben den Initiatoren auch die jeweiligen Abstimmungsergebnisse miteinzubeziehen. Dabei ist es bei einem so unberechenbaren Akteur wie dem Volk sicher nicht nur eine Ausnahme, dass sich der direktdemokratische Prozess für den jeweiligen Initiator als ineffektiv erweist. „The intention behind the referendum is one thing; the consequences are quite another.“⁵²⁸ In Anlehnung an Smith sollen daher auch die „pro“- oder „anti-hegemonischen“ Auswirkungen von direktdemokratischen Entscheidungen berücksichtigt werden, allerdings mit anderer, breiterer Akzentsetzung.

Direktdemokratische Prozesse werden folglich danach unterschieden, ob sie sich im Sinne des jeweiligen Initiators als *effektiv* oder *ineffektiv* erweisen.⁵²⁹ Theoretisch können unter diesem Gesichtspunkt auch schwache Instrumente wie die Volksinitiative unmittelbar dezisionarisch wirken, wenn etwa die Regierung eine erfolgreiches oppositionelle Initiative umsetzt.

Erst die Untersuchung von direktdemokratischen Prozessen nach ihrer Effektivität lässt auch die Unterschiede zwischen den vier Typen direkter Demokratie deutlich werden. Betrachtet man das Phänomen nur vom Blickpunkt der Initiierung aus, scheint eine Differenzierung zwischen gouvernementalen und oppositionellen direktdemokratischen Prozessen ausreichend zu sein. Es scheint irrelevant, ob Parlamentsmehrheit oder Regierung ein Referendum initiieren bzw. ob es parlamentarische Opposition oder eine Bürgerinitiative tun. Gravierende Unterschiede zeigen

⁵²⁷ Schiller (2002), S. 164

⁵²⁸ Smith (1975), S.

⁵²⁹ An die Effektivität direktdemokratischer Prozesse wird hier bewusst ein „subjektiver“ Maßstab angelegt. Anstatt nach der Erfüllung objektiver und verfassungsrechtlich vorgeschriebener Erfolgskriterien zu fragen, geht es darum, ob das insgeheim von Initiator gesteckte Ziel erreicht worden ist. Um zwei Extrembeispiele zu nennen: Für eine kleine Bürgerinitiative können 40 Prozent der Stimmen bei einem Referendum trotz formaler Niederlage ein Riesenerfolg sein, der ihren politischen „Marktwert“ massiv steigert, während ein knapp gewonnenes Referendum für eine bis dahin mit komfortablen Mehrheit regierende Koalition einem Misstrauensvotum gleich kommen kann.

sich erst, wenn man sich die Auswirkungen ansieht.

Ein effektives Referendum des Typs 4 ist ein Misstrauensvotum gegen das gesamte repräsentativ-demokratische Establishment, während eines des Typs 3 ein Denktzettel gegen die jeweilige Regierung ist. Umgekehrt fällt ein ineffektives Referendum des Typs 2 nur auf die Regierung bzw. den Präsidenten zurück, nicht aber auf die Parlamentsmehrheit.

Wirkung	gouvernemental	oppositionell
effektiv	<i>von innen:</i> Bestätigung der Machtverhältnisse, Schwächung der Opposition <i>von außen:</i> Darüber hinaus Bestätigung bzw. (Wieder)-Herstellung der Exekutiv-Dominanz	<i>von innen:</i> Punktuelle Umkehrung der Machtverhältnisse zu Gunsten der Opposition <i>von außen:</i> Schwächung von Regierung, Parlament und (großer) Opposition
ineffektiv	<i>von innen:</i> Punktuelle Umkehrung der Machtverhältnisse zu Gunsten der Opposition <i>von außen:</i> Schwächung der Regierung gegenüber Parlament und Opposition	<i>von innen:</i> Bestätigung der Machtverhältnisse, Schwächung der Opposition <i>von außen:</i> Bestätigung der Machtverhältnisse

4.4.6 Mehrheits- oder konsensdemokratisch?

Folglich ist es die Untersuchung der Effektivität direktdemokratischer Prozesse, die uns auch die Antwort auf die zentrale Frage dieser Studie erlaubt: Ob und unter welchen Umständen direkte Demokratie mehrheits- oder konsensdemokratisch im Sinn von Lijpharts Demokratietypologie wirkt.

Wie oben bereits ausgeführt, stellt Lijpharts Typologie zentral auf die Frage der Machtteilung in modernen politischen Systemen ab, sprich: Ist die politische Macht weitgehend in einem - üblicherweise durch Parlamentswahlen legitimierten - Zentrum konzentriert, oder verteilt sie sich auf verschiedene Akteure wie Koalitionsparteien, ein der Regierung ebenbürtiges Parlament, mehrere Parlamentskammern, Höchstrichter, föderale Untereinheiten.

Direkte Demokratie kann entweder zur Machtkonzentration beitragen oder ein Element der Machtdiffusion sein. Es liegt auf der Hand, dass der in dieser Studie entwickelte gouvernementale Typus direkter Demokratie tendenziell mehrheitsde-

mokratischen Charakter hat. Die jeweiligen Machthaber können durch den erfolgreichen Einsatz direktdemokratischer Mittel ihre Übermacht vergrößern oder sich über die auf repräsentativdemokratischer Ebene bestehenden Machteinschränkungen (z. B. fehlende Mehrheit in der zweiten Parlamentskammer, höhere Mehrheitserfordernisse bei rein parlamentarischer Beschlussfassung) hinwegsetzen.

Beim oppositionellen Typus direkter Demokratie ist es umgekehrt. Er bietet den auf repräsentativdemokratischer Ebene machtlosen Akteuren die Chance, über den Umweg des Volkes punktuell die Regierungspolitik (mit-)zubestimmen und hat somit konsensdemokratischen Charakter. Mittel- bis längerfristig kann so die gesamte Konfiguration des politischen Systems auf den Kopf gestellt werden, weil nach erfolgreichen Oppositionsinitiativen die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass die jeweiligen Initiatoren von den Regierenden kooptiert werden, um die „Gefahr“ weiterer Volksabstimmungen zu bannen.

Was aber ist mit einem gouvernementalen Referendum, das negativ ausgeht? Trägt auch dieses zur Machtkonzentration bei? Wohl kaum. Eine Referendumsniederlage geht immer mit einer Schwächung des Status der Regierung einher, wenn sie nicht gar zu ihrem Sturz führt. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass „misslungene“ gouvernementale Referendumsinitiativen gleich das gesamte Systemgefüge in Richtung Konsensdemokratie verändern. Es kann zwar sein, dass die geschlagene Regierung sich durch eine gewisse Machtbeteiligung der Opposition etwas Luft zu verschaffen sucht, doch in aller Regel sind die Hürden für ein solches Manöver (ideologische Polarisierung, klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament) so hoch, dass bei den Regierenden eher Realitätsverweigerung angesagt ist, die bis hin zur Missachtung des Referendumsergebnisses führen kann. Je ausgeprägter der mehrheitsdemokratische Charakter des politischen Systems ist, umso unwahrscheinlicher ist eine Systemtransformation allein durch eine ineffektive gouvernementale Praxis direkter Demokratie. Allerdings können negative Referendumsergebnisse Präzedenzfälle für künftige Abstimmungen (in der konkreten vom Volk abgelehnten Materie, aber auch darüber hinaus) schaffen, die diese und die künftige Regierung binden und damit ihren Machtspielraum einschränken. Dadurch wird das politische System ein Stück weniger mehrheitsdemokratisch.

Beim oppositionellen Typus direkter Demokratie kann es sogar vorkommen, dass

sich ein eigentlich verlorenes Referendum nachträglich als Sieg herausstellt. Etwa, wenn die Machthaber Vorschläge der Initiatoren trotzdem umsetzen, oder wenn diese bei nachfolgenden Wahlen gut abschneiden und den Sprung in die Regierung schaffen. In diesem Fall hat ein eigentlich verlorenes oppositionelles Referendum konsensdemokratische Wirkung entfaltet. Latent mehrheitsdemokratisch wirkt der oppositionelle Typus direkter Demokratie nur im Fall einer Reihe (klarer) Abstimmungsniederlagen, die die Übermacht der Regierung wieder und wieder an der Urne bestätigen.

Tendenziell konsensdemokratisch wirkt auch das obligatorische Referendum. Der Grund liegt auf der Hand: Die Regierenden sind bestrebt, vor der Abstimmung oppositionelle Akteure einzubinden (möglicherweise auch durch „Tauschgeschäfte“), um die Gefahr eines negativen Volksvotums so weit wie möglich zu minimieren. Die potenziellen Wirkungen in Richtung Konsensdemokratie sind aber schwächer als bei Oppositionsinitiativen. Während diese nämlich der Regierung aufgezwungen werden, hat sie es bei obligatorischen Volksabstimmungen als „Quasi-Initiator“ selbst in der Hand, ob und wann das Referendum stattfinden wird. Es ist somit davon auszugehen, dass eine Regierung unter dem obligatorischen Referendum stehende Vorlagen nur einbringen wird, wenn sie sich gute Chancen auf einen Abstimmungssieg ausrechnet. Gelingt die Einbindung der Opposition nicht und setzt sich diese an der Urne durch, kann von einer konsensdemokratischen Wirkung gesprochen werden. Die Opposition hat sich nämlich in der konkreten Frage als „Vetospieler“ erwiesen, den die Regierung bei einem neuen Anlauf zur Durchsetzung ihrer Pläne einbinden wird müssen. Umgekehrt kann ein Sieg der Regierung das politische System stärker in Richtung Mehrheitsdemokratie rücken, weil im Lichte des Abstimmungsergebnisses die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Regierenden bei obligatorischen Volksabstimmungen künftig auf die Einbindung der Opposition verzichten werden.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass effektive gouvernementale direktdemokratische Prozesse mehrheitsdemokratischen Charakter haben, während beim oppositionellen Typus auch solche Initiativen konsensdemokratisch wirken können, die nicht sich primär nicht als effektiv erwiesen haben. Beim obligatorischen Referendum kann eine konsensdemokratische Wirkung festgestellt werden,

wenn die Opposition von der Regierung bereits im Vorfeld eingebunden wird, oder das Referendum mit einer Niederlage der Regierung endet. Schwach mehrheitsdemokratisch ist ein obligatorisches Referendum dann, wenn sich die Regierung im Alleingang und gegen den Widerstand der Opposition durchsetzt.

Typus	Wirkung auf das Systemgefüge	
	konsensdemokratisch	mehrheitsdemokratisch
gouvernemental	- wenn ineffektiv (durch Präcedenzwirkung)	- wenn effektiv
oppositionell	- wenn effektiv - wenn sekundär effektiv (z.B. durch Reg.beteiligung nach Sieg bei nachfolgender Wahl)	- wenn permanent ineffektiv
obligatorisch	- wenn Opposition vor Abstimmung eingebunden wird - wenn ineffektiv bei Alleingang der Regierung	- wenn effektiv bei Alleingang der Regierung

4.4.7 Häufigkeit direktdemokratischer Prozesse

Schließlich muss noch ein Aspekt berücksichtigt werden, der meist völlig unter den Tisch fällt – die Häufigkeit direktdemokratischer Prozesse. Nun kann es wohl sein, dass ein einziges Referendum epochale Auswirkungen auf ein politisches System hat, etwa indem es die Integration des betreffenden Staates in eine supranationale Organisation verhindert, eine neue Partei entstehen lässt oder die Hegemonie der Regierungspartei auf Jahre hinweg sichert.⁵³⁰

Doch in der Regel ist direkte Demokratie erst durch eine rege Praxis systembildend bzw. -verändernd. Auch und gerade weil es seit Anfang der 1990er Jahre eine „wave of direct democracy“⁵³¹ in Europa gegeben hat und sich in einer Reihe von Staaten eine moderate bis starke Abstimmungspraxis entwickelt hat, soll im Rahmen dieser Studie auch die Referendumshäufigkeit berücksichtigt werden.

⁵³⁰ „Yet frequency and regularity are not in themselves of vital importance. The regular referendum will tend to act in a supportive capacity, whilst the occasional or even the „unique“ referendum may demonstrate a dynamic quality which could more than outweigh its isolated appearance“. (Smith (1976), S. 5)

⁵³¹ Setälä (1999b), S. 327

4.5 Die Vermessung der direkten Demokratie

Es ist schon schwer genug, in Sachen direkte Demokratie ein stimmiges theoretisches Konzept zu entwickeln. Fast schon aussichtslos scheint es aber, dieses komplexe und vielgestaltige Phänomen empirisch zu untersuchen und wenigstens ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Erscheinungsformen der direkten Demokratie.

Ein solches Unterfangen hat auf den ersten Blick wohl geringere Erfolgsaussichten als der Versuch, einen Pudding an den Wand zu nageln. Zwängt man unterschiedliche direktdemokratische Verfahren willkürlich in eine Kategorie, bekommt man ein verzerrtes Untersuchungsergebnis. Wird man der vorhandenen Komplexität durch extensive Kategorienbildung gerecht, bleiben Verallgemeinerbarkeit, Vergleichbarkeit und Aussagekraft auf der Strecke.

Als Ausweg blieb bisher nur, die Vielfalt der beobachtbaren Fälle durch Konzentration auf einzelne Verfahren oder bestimmte Aspekte wie etwa ihre institutionelle Ausgestaltung zu verringern. Diese Reduktion macht es aber zugleich unmöglich, die Interaktion zwischen direktdemokratischen Prozessen und den anderen Institutionen des politischen Systems zu untersuchen, die im Zentrum der vorliegenden Studie steht.

Für die Zwecke dieser Untersuchung ist daher ein umfassender Ansatz unverzichtbar, der alle vorhandenen Institutionen direkter Demokratie auf normativer und empirischer Ebene berücksichtigt. Um Theorie und Praxis möglichst umfassend abzubilden und den Brückenschlag zur allgemeinen Demokratietheorie zu ermöglichen, sind bei der Operationalisierung alle vier diskutierten Analyseebenen (Initiative, Wirkungsmacht, Effektivität, Häufigkeit) einzubeziehen.

Die notwendige Reduktion der Komplexität soll auf einem bisher im Rahmen der Direktdemokratie-Forschung noch nicht beschrittenen Wege erreicht werden. So wie es Lijphart in „Democracies“ mit dem Gesamtgefüge politischer Systeme getan hat, sollen direktdemokratische Prozesse „vermessen“ werden. Diese Vorgangsweise birgt natürlich die Gefahr einer willkürlichen Zuordnung mit problematischen Ergebnissen, wie bei der Rangliste des „Initiative and Referendum Institute Euro-

pe“⁵³², bei der 43 Staaten nach der „Stärke“ ihrer direktdemokratischen Verfahren nach nicht zur Gänze nachvollziehbaren Kriterien in sieben Kategorien gezwängt⁵³³ wurden. Andere Klassifikationen sind auch nicht gerade überzeugend.⁵³⁴ Zugleich ist sind Kategorisierungen aber gerade bei einem so heterogenen Untersuchungsgegenstand wie der direkten Demokratie der einzige Weg, dem Teufelskreis aus Deskription und Einzelfallgebundenheit zu entkommen und überhaupt erst die Bedingungen für eine vergleichende Studie zu schaffen, die auch die Interaktion zwischen direktdemokratischen Prozessen und dem allgemeinen Systemkontext beleuchten kann.

Die Kategorisierung der Staaten nach direktdemokratischen Gesichtspunkten soll nach einem Punkteschema erfolgen, ähnlich dem bekannten Demokratieindex der *Economist Intelligence Unit*.⁵³⁵ Das zentrale Unterscheidungskriterium ist ausgehend von der zentralen Forschungsfrage der *gouvernementale* bzw. *oppositionelle* Charakter direktdemokratischer Prozesse. Ausgangsbasis ist die theoretische (verfassungsrechtliche) Ausgestaltung der direkten Demokratie, wobei zunächst unter Berücksichtigung der einzelnen Instrumente und ihrer (theoretischen) Wirkungs-

532 Gross/Kaufmann (2002), S. 14ff.
Kaufmann (ed.) (2004), S. 39ff.

533 So ist etwa nicht ersichtlich, wieso die Autoren in ihrer zweiten Studie Ungarn trotz seiner regen direktdemokratischen Praxis gemeinsam mit Deutschland in die Kategorie der „Zögerlichen“ (4) zuordnen, während sich etwa Tschechien, wo die EU-Beitrittsvolksabstimmung im Jahr 2003 das erste landesweite Votum war, in der Kategorie der „Vorsichtigen“ (3) wiederfindet. Überraschend werden die Niederlande der zweiten Kategorie („Die Demokraten“) zugeordnet, obwohl dort zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch keine Volksabstimmung stattgefunden hatte und es auch kein Verfassungsrecht zur Beantragung einer solchen durch die Bürger gibt.

Wenig nachvollziehbar sind auch die „Sprünge“, die einzelnen Staaten von der ersten zur zweiten Studie machen, zwischen der nur zwei Jahre liegen. Portugal etwa wird ohne wesentliche Veränderung in der direktdemokratischen Praxis von der fünften („Die Hoffnungslosen“) in die dritte Kategorie hinaufgestuft, Liechtenstein von der ersten in die dritte zurückversetzt.

534 Schmidt (2008), S. 355, begnügt sich sogar nur mit vier Kategorien, wobei alle Staaten mit Ausnahme der Schweiz („stark“) entweder den Kategorien „moderat“ oder „sonstige“ zugeordnet werden. Neben den üblichen Verdächtigen Australien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien und Neuseeland werden auch die USA zu den Staaten mit einer „moderaten“ direktdemokratischen Praxis gezählt, obwohl dort noch nie eine Volksabstimmung stattgefunden hat. Umgekehrt rangieren Slowenien und Ungarn mit ihrer regen direktdemokratischen Praxis unter „0“ (sonstige).

Ähnlich paradox ist auch der von Fiorino und Ricciuti (2007) entwickelte Direktdemokratieindex (DDI) für 87 europäische, lateinamerikanische und asiatische Staaten. Hier fallen etwa die Niederlande mit bisher erst einer Ad-hoc-Volksabstimmung (über die EU-Verfassung 2005) in die gleiche Kategorie mit Staaten reger direktdemokratischer Praxis wie Italien, Irland, Litauen, die Slowakei oder Slowenien.

535 EIU 2008

macht für jedes Land ein Basiswert errechnet wird. Um aber ein realitätsnahes Abbild der direktdemokratischen Praxis zu ermöglichen, wird dieser Basiswert danach ausgehend von den konkreten Abstimmungsergebnissen durch die jeweiligen Werte der Analyseebenen Effektivität und Häufigkeit (letztere bereinigt um die unterschiedlichen konkreten Auswirkungen einzelner direktdemokratischer Prozesse auf das Systemgefüge) multipliziert.⁵³⁶ Somit gibt es für jedes untersuchte politische System einen direktdemokratischen Basiswert sowie einen Effektivitäts- und Häufigkeitsindex, die kumulativ die eigentliche „Stärke“ der direktdemokratischen Verfahren des Systems anzeigen.

Diese dreistufige Vorgangsweise ermöglicht eine differenziertere Betrachtung der direkten Demokratie und ihrer Interaktionen mit den anderen Institutionen des politischen Systems. So können etwa Staaten mit *potenziell* stark ausgeprägtem gouvernementalem oder oppositionellen Charakter direkter Demokratie identifiziert werden (hoher „Basiswert“), selbst wenn die direkte Demokratie mangels Anwendung im politischen System nur eine geringe Rolle spielt (niedriger Häufigkeitsindex).⁵³⁷ Durch die Berücksichtigung des Effektivitäts-Aspekts lassen sich zudem jene Fälle abbilden, in denen eine theoretisch starke gouvernementale Ausprägung direkter Demokratie durch wiederholte Abstimmungsniederlagen in der Praxis neutralen oder sogar oppositionellen Charakter erhält.

Schließlich wird diese Art der Quantifizierung direkter Demokratie dem Anspruch einer umfassenden Demokratietheorie wie bisher noch kein anderer Ansatz gerecht. Indem direktdemokratische Prozesse in Zahlen ausgedrückt werden, wird die Herstellung von Bezügen mit dem Mehrheits- bzw. Konsensuscharakter des jeweiligen politischen Systems zur Rechenaufgabe.

536 Um Verzerrungen zu vermeiden, wird dabei jedes direktdemokratische Instrument einzeln betrachtet. So kann es vorkommen, dass sich auf theoretischer Ebene gouvernementale und oppositionelle Instrumente direkter Demokratie die Waage halten, was einen neutralen Basiswert ergibt.

537 Auf diese Weise lässt sich jenes Problem umgehen, auf das Lutz (2006), S. 54, richtigerweise hinweist, dass es nämlich „simply not enough cases with frequent popular votes to conduct meaningful comparative studies between nation states“ gibt. Indem die jeweiligen „Basiswerte“ ausgerechnet werden, lassen sich Staaten in die Studie einbeziehen, die wegen der geringen Zahl direktdemokratischer Prozesse eigentlich unberücksichtigt bleiben müssten. Dieser Ansatz ist insofern zukunftsgerichtet, als er dem Trend hin zur immer regeren direktdemokratischen Praxis Rechnung trägt. So wird schon jetzt ausgerechnet, welche potenziellen Auswirkungen eine regere Anwendung direkter Demokratie in den jeweiligen Staaten haben könnte.

4.5.1 Bewertung der Instrumente direkter Demokratie

In einem ersten Schritt werden die Instrumente direkter Demokratie in ihrer theoretischen Ausgestaltung bewertet und auf der Skala gouvernemental/oppositionell angeordnet. Kriterien sind dabei der Ort der Initiative sowie ihre potenzielle Wirkmächtigkeit im Systemgefüge.

Ausgangspunkt ist das Vier-Felder-Schema zur Klassifizierung direktdemokratischer Verfahren. An den Extrempunkten sind dabei die „von außen“ initiierten Verfahren anzusiedeln, während der gouvernementale bzw. oppositionelle Charakter bei den Verfahren mit Initiative „von innen“ stärker abgeschwächt ist. Das obligatorische Referendum als Sonderfall wird grundsätzlich als schwach oppositionell verortet, da es der jeweiligen Opposition eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit gegenüber der Regierung gibt.

Ähnlich sieht die Abstufung hinsichtlich der Wirkungsmacht direktdemokratischer Verfahren aus. Am stärksten kommt der gouvernementale bzw. oppositionelle Charakter des jeweiligen Instruments zum Tragen, wenn es sich um eine Initiative auf Dezision handelt, da in diesem Fall alle anderen Institutionen des politischen Systems im Entscheidungsprozess umgangen werden. Es folgen die Dezision (über einen von einem anderen Akteur des politischen Systems ausgearbeiteten Rechtsakt), die Konsultation sowie die (unverbindliche) Initiative. Abgrenzungsprobleme gibt es insbesondere zwischen Dezision und Konsultation, da es in vielen politischen Systemen üblich ist, Entscheidungen des Volkes ungeachtet des formell konsultativen Charakters des Votums als rechtsverbindlich anzusehen. Daher werden Volksbefragungen grundsätzlich wie fakultative Referenden gewertet. Instrumente direkter Demokratie ohne Dezisionsaspekt (Volksinitiative) werden aufgrund ihrer faktischen Bedeutungslosigkeit nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden direktdemokratische Prozesse, die zwar von der Zentralregierung ausgeschrieben, aber nur in einem Teil des Staatsgebiets abgehalten werden (z.B. Referenden über die Gründung von Gemeinden oder Regionen).

Darüber hinaus ist auch der spezifischen Ausgestaltung bestimmter direktdemokratischer Instrumente durch entsprechende Wertänderungen Rechnung zu tragen. Abschläge beim gouvernementalen bzw. oppositionellen Wert des jeweiligen

Verfahrens gibt es, wenn es für den Initiator zusätzliche Hürden inbezug auf Verfahrenseinleitung oder Rechtsgültigkeit der Entscheidung gibt (Entscheidungsquoten bei Abstimmungen, außerordentlich hohe Zahl an Unterschriften bei Volks- oder Referendumsbegehren) bzw. wenn der Geltungsbereich wesentlich eingeschränkt ist.⁵³⁸ Auf einem Kontinuum von 1 (gouvernemental) bis -1 (oppositionell) sind die direktdemokratischen Verfahren wie folgt einzuordnen:

Wert	Direktdemokratisches Verfahren
1	Referendum auf Initiative der Regierung
1	Funktional gouvernementale Volksbegehren (<i>durch Regierungswechsel oder präsidentiellen Einsatz gegen Parlamentsmehrheit</i>)
1	Vetoreferendum der Exekutive gegen Parlamentsbeschluss
0,8	Referendum auf Initiative des Parlaments bzw. der Fraktion des Regierungschefs (vor, nach oder ohne Gesetzesbeschluss)
0,4	Referendum zur Umgehung einer parlamentarischen Supermajorität
0,2	Referendum mit rein legitimatorischem Charakter (<i>nur für DD-Praxiswert</i>)
-0,4	Obligatorisches Referendum oder oppositionelles Verfassungsreferendum
-0,8	Vetoreferendum auf Initiative der Opposition, der zweiten Parlamentskammer, subnationaler Gebietskörperschaften oder anderer Vetospieler
-1	Vetoreferendum auf Initiative des Volkes
-1	Volksbegehren oder oppositionell initiierte Volksgesetzgebung
0,2	<i>Abzug bei zusätzlichen Hürden (hohes Unterschriftenerfordernis, Entscheidungs- und/oder Beteiligungsquoten) bzw. eingeschränktem Geltungsbereich</i> <i>Abzüge kommen nur bei Berechnung des DD-Basiswerts zur Anwendung</i>

Der „Basiswert“ für den direktdemokratischen Charakter eines bestimmten politischen Systems ergibt sich, indem die Werte für die vorhandenen direktdemokratischen Instrumente addiert werden. Verfügt ein repräsentativ-demokratischer Akteur über mehrere Instrumente direkter Demokratie, wird jeweils nur das stärkste gewertet. Schließlich werden diese Instrumente im Entscheidungsprozess nicht kumulativ, sondern subsidiär eingesetzt. Jedenfalls getrennt gezählt werden Volksbegehren und das Vetoreferendum des Volkes.

⁵³⁸ Einschränkungen, die den Initiator subjektiv nicht betreffen, bleiben dagegen unberücksichtigt. So ist etwa beim schwedischen fakultativen Verfassungsreferendum nur ein negatives Ergebnis für das Parlament rechtsverbindlich. Das ist zwar eine objektive Einschränkung, betrifft aber nicht den subjektiven Gestaltungsspielraum der Parlamentsmehrheit als Initiator. Wird das Verfassungsreferendum als Oppositionsinstrument gewertet, ist die genannte Bestimmung ebenfalls keine Einschränkung, da die Opposition zum Referendum greift, um die Verfassungsänderung zu bekämpfen.

Die Bewertung der einzelnen direktdemokratischen Verfahren kann nur willkürlich sein, sie erfolgt aber nach Plausibilitätskriterien und auf Grundlage des bisherigen Erkenntnisstandes der Direktdemokratieforschung. Entsprechend stellen Volksbegehren (einschließlich der oppositionell initiierten Volksgesetzgebung) bzw. das Referendum auf Initiative der Regierung die beiden Extrempunkte auf dem Kontinuum gouvernemental-oppositionell dar. Sie greifen nämlich am stärksten in das parlamentarische Entscheidungssystem ein. Den höchsten oppositionellen Wert hat zudem das mit Wählerstimmen erzwungene Vetoreferendum, da hier die Initiative ebenfalls „von außen“ kommt. Auf gouvernementaler Seite gilt dies analog für das Vetoreferendum der Exekutive (Regierung oder Präsident) gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dazu kommen zwei Realfälle, in denen Volksbegehren gouvernementalen Charakter haben können: (1) Präsidentiell bzw. von der größten Regierungspartei gegen das Parlament eingesetzte Volksbegehren und (2) Volksbegehren, deren Initiatoren durch einen Regierungswechsel die Unterstützung der größten Regierungspartei erhalten.

Jeweils 0,2 Punkte schwächer sind das Referendum der Parlamentsmehrheit sowie das Vetoreferendum von repräsentativ-demokratischen Akteuren. Im ersten Fall entscheiden nämlich die Parlamentarier selbst über ihre punktuelle „Entmachtung“, im zweiten Fall besteht die Einschränkung darin, dass nur ein Beschluss der Parlamentsmehrheit bekämpft werden kann.

Vor diesem Hintergrund sind etwa das italienische *referendum abrogativo* sowie das slowenische vorgängige Referendum (*predhodni referendum*), das im Jahr 2005 abgeschafft wurde, als Volksbegehren zu klassifizieren. Sie verhindern nämlich nicht das Inkrafttreten eines von der Parlamentsmehrheit beschlossenen Gesetzes, sondern sind materiell gesetzgebend, indem Teile eines bestehenden Gesetzes aufgehoben werden (Italien) oder während des Gesetzgebungsprozesses über eine Vorlage des Referendumsinitiators (bzw. dessen Abänderungsvorschläge) abgestimmt wird (Slowenien).

Ein konzeptueller Grenzfall ist die obligatorische Volksabstimmung (meist nur für Verfassungsänderungen vorgesehen), bei der sich unter den Autoren die Geister scheiden. Da es keinen Initiator gibt, müsste man eigentlich davon ausgehen, dass sich dieses Instrument direkter Demokratie in Hinblick auf das Verhältnis Regie-

rung-Opposition neutral verhält. Diese formalistische Betrachtungsweise wird jedoch der politischen Realität nicht gerecht. Tatsächlich ist es nämlich so, dass eine verpflichtende Volksabstimmung den Entscheidungsspielraum der Regierung einschränkt, während sie der im Normalfall ohnmächtigen Opposition punktuell eine Mitentscheidungsmöglichkeit gibt, sei es durch eine Absprache mit der Regierung, die dadurch ihre Erfolgchancen beim Referendum erhöhen will, sei es durch einen Sieg bei der Volksabstimmung selbst. Natürlich ist der Aktionsradius der Opposition dabei deutlich eingeschränkt. Einerseits sind obligatorische Volksabstimmungen meist nur für wenige besonders bedeutende Fragen vorgesehen, andererseits kann die Regierungsmehrheit allein über das Timing und den genauen Inhalt der Frage entscheiden. Folglich wird das obligatorische Referendum grundsätzlich als mäßig oppositionell (-0,4) bewertet. Aus den genannten Gründen (eingeschränkter Themenbereich, Timing und Inhalt) wird auch ein von der parlamentarischen Minderheit zu beantragendes fakultatives Verfassungsreferendum nur als mäßig oppositionell (-0,4) bewertet.

In einem speziellen Fall kann ein solches Referendum jedoch auch leicht *gouvernemental* (0,4) wirken, wenn es nämlich von der Regierung als Alternative zu einem erhöhten Abstimmungsquorum im Parlament eingesetzt werden kann.⁵³⁹

Einen Sonderfall stellen schließlich Referenden dar, die sich dem Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition entziehen, weil sie von den politischen Akteuren einmütig unterstützt werden und auch in der öffentlichen Diskussion weitgehend unstrittig sind.⁵⁴⁰ In Abwesenheit eines formalrechtlichen Erfordernisses verdan-

539 Ein Beispiel ist der Fall Italien. Dort müssen Verfassungsänderungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit von beiden Parlamentskammern beschlossen werden. Es reicht jedoch auch die einfache Mehrheit im Parlament aus, wenn die Vorlage danach einer Volksabstimmung unterworfen wird. Auf diese Weise kann die jeweilige Regierung versuchen, im System vorgesehene konsensuale Entscheidungsmuster durch den Einsatz plebiszitärer Mittel zu umgehen. Anders stellt sich dagegen der Fall Dänemarks dar. Das dort zur Verhinderung einer Volksabstimmung über Verfassungsänderungen vorgesehene Quorum von fünf Sechsteln ist deutlich höher als die jeweilige Regierungsmehrheit, sodass man von einer obligatorischen Volksabstimmung des oppositionellen Typus ausgehen kann. Entsprechend hat sich in Dänemark die Konvention herausgebildet, sämtliche EU-Vertragsänderungen einem Referendum zu unterziehen.

540 Als Voraussetzung für die Einmütigkeit gilt, dass sie zumindest von Parteien mit einem Gesamtwähleranteil von 90 Prozent getragen werden und die Stärke des gegnerischen Lagers fünf Prozent der Wähler nicht überschreitet. Das Referendum gilt jedoch nur dann als unstrittig, wenn nicht mehr als 20 Prozent der Referendumsteilnehmer gegen die Vorlage oder ungültig gestimmt haben und es auch keinen organisierten Boykott gegeben hat.

ken sich diese Referenden einem entsprechenden politischen Konsens, wonach die Entscheidung aus legitimatorischen Gründen einer Zustimmung des Volkes bedarf (z.B. EU-Beitrittsreferenden). Sie werden als leicht *gouvernemental* (0,2) gewertet.

4.5.2 Die Praxis: Effektivität, Häufigkeit und Wirkmächtigkeit

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung direkter Demokratie ist nur eine Seite der Medaille, und für empirisch-analytisch orientierte Untersuchungen ist sie von zweitrangiger Bedeutung. Trotzdem strotzt die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema nur so von Klassifizierungen, die an die institutionellen Aspekte direkter Demokratie anknüpfen. Kein Wunder, sind diese doch vergleichsweise einfach und ohne umfassenderes Studium der konkreten politischen Prozesse in den jeweiligen Staaten abzubilden.

Die rechtliche Ausgestaltung von Instrumenten direkter Demokratie stellt aber kaum mehr als eine Richtschnur für ihre praktische Anwendung dar. In der Regel werden beispielsweise Volksbegehren kaum *gouvernementale* Auswirkungen haben⁵⁴¹, doch kann der Schuss auch nach hinten losgehen, wenn die Initiatoren etwa die Stimmungslage im Volk, ihre eigenen Möglichkeiten oder die Reaktion der Regierung falsch einschätzen und durch ein entsprechendes Abstimmungsergebnis in ihrer Position geschwächt statt gestärkt werden. Ähnliches gilt für einen glücklosen Präsidenten oder Regierungschef, der ein Referendum nach dem anderen gegen Opposition oder Parlament ansetzt – und diese allesamt verliert. Auch in diesem Fall hat das *gouvernementale* Instrument direkter Demokratie bestenfalls neutrale Wirkungen.

Um Fälle wie diese abbilden zu können, muss die Effektivität direktdemokratischer Prozesse untersucht werden. Hält das Instrument direkter Demokratie, was es dem Initiator „verspricht“ oder ist es im politischen Prozess ein stumpfes Instrument, insbesondere durch regelmäßiges Scheitern an Beteiligungs- beziehungsweise Zustimmungsquoren, ja gar ein Bumerang?

Grundkriterium für die Effektivität direktdemokratischer Prozesse ist der Abstim-

⁵⁴¹ Eine Ausnahme von der Regel ist der bereits erwähnte Gebrauch der Initiative durch die Exekutive, der hauptsächlich in den USA vorkommt.

mungserfolg im Sinne ihrer Träger⁵⁴² (einschließlich Erfüllung aller gesetzlich vorgeschriebenen Quoren). Gouvernementale Prozesse direkter Demokratie werden nur dann als sehr effektiv gewertet, wenn es auch zu einer positiven Umsetzung des Abstimmungsergebnisses kommt. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass eine gouvernementale Nutzung direkter Demokratie in der Regel darauf abzielt, Entscheidungsblockaden zu durchbrechen. Bei oppositionellen Prozessen direkter Demokratie, die nur durch ein positives Votum der Parlamentsmehrheit umgesetzt werden können, ist ein solches nicht zwingend erforderlich.⁵⁴³

Selbst wenn der Abstimmungserfolg ausgeblieben ist, können direktdemokratische Prozesse teilweise effektiv sein, wenn sie sekundäre Funktionen erfüllen. Im Fall gouvernementaler Referenden etwa, indem ein kontroverses Thema immerhin von der politischen Tagesordnung verschwindet. Bei oppositionellen Referenden, indem das Thema trotz des Misserfolgs beim Referendum weiterhin auf der Agenda bleibt (etwa, weil das Referendum knapper ausging als erwartet oder nur am Quorum scheiterte).

Als kontraproduktiv werden direktdemokratische Prozesse gewertet, durch deren Ergebnis die Machtposition des politischen Widersachers gestärkt wird. Theoretisch ist dies auch im Fall eines gewonnenen Referendums möglich, wenn die Mehrheit knapper ausfällt als nach der „Papierform“ erwartet oder es eine hohe Stimmenthaltung gegeben hat. Kontraproduktive direktdemokratische Prozesse werden als Gegenstück von mäßig effektiven Prozessen definiert. Damit soll verhindert werden, dass etwa ein Staat mit einer Reihe kontraproduktiver oppositioneller direktdemokratischer Prozesse in der Endabrechnung als stark gouvernemental ausgewiesen wird. Anders wird jedoch bei neutralen direktdemokratischen Prozessen (etwa dem obligatorischen Verfassungsreferendum) verfahren, die aus analytischen Gründen ein positives oder negatives Vorzeichen erhalten, das dann aber entsprechend dem Referendumsergebnis (oppositioneller oder gouvernementaler Erfolg) bestätigt oder umgekehrt wird.

542 Bei den gouvernementalen und oppositionellen DD-Prozessen sind dies die jeweiligen Initiatoren, bei den obligatorischen DD-Prozessen die Gegner der Vorlage.

543 Auch werden oppositionelle DD-Prozesse als erfolgreich gewertet, wenn sie zwar formaljuristisch scheiterten, von der Regierungsseite aber dennoch in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Abstimmungstermin – mitunter sogar vorher – in vollem Umfang umgesetzt wurden.

Wert	Effektivität direktdemokratischer Prozesse
1	sehr effektiv Abstimmungserfolg und inhaltliche Umsetzung (gouv.) Abstimmungserfolg oder inhaltliche Umsetzung (opp.)
0,5	mäßig effektiv kein Abstimmungserfolg und/oder inhaltliche Umsetzung, aber Erfüllung sekundärer Funktionen (gouv.: schädliches Thema verschwindet von politischer Agenda, Zerreißprobe abgewendet, opp.: Thema bleibt auf der Agenda, Regierung gerät unter Druck)
0	ineffektiv direktdemokratischer Prozess verschafft weder Betreiber noch politischem Widersacher Vorteile
-0,5	kontraproduktiv kein Abstimmungserfolg und/oder inhaltliche Umsetzung, Machtposition des politischen Widersachers wird gestärkt
-1	umgekehrte Wirkung <i>bei neutralen direktdemokratischen Prozessen, die aus analytischen Gründen ein bestimmtes Vorzeichen (gouvernemental oder oppositionell) erhalten, wird dieses entsprechend dem Referendumsergebnis bestätigt oder umgekehrt</i>

Selbst das effektivste Instrument direkter Demokratie bleibt jedoch für die politische Praxis irrelevant, wenn es niemals zur Anwendung kommt. Man müsste diese Binsenweisheit nicht eigens erwähnen, wenn nicht in den bisherigen Studien der direktdemokratischen Praxis in den seltensten Fällen der Aspekt der Anwendungshäufigkeit eigens untersucht worden wäre.

Darob mag man die Stirn runzeln, zumal Volksabstimmungen, Initiativen und Volksbegehren – und es sind ihrer in den meisten Staaten so viele ohnehin nicht – schnell zusammengezählt sind. Doch so einfach ist es wieder nicht. Tatsächlich fangen die Probleme erst richtig an, wenn man die direktdemokratische Praxis von mehreren Staaten anhand der Anwendungshäufigkeit vergleichen will.

Nicht alle Referenden und Volksbegehren sind gleich, vor allem nicht, was ihre Auswirkungen und ihre Reichweite betrifft. So kann ein einziges Referendum für ein politisches System epochale Wirkungen entfalten, indem es etwa die Außenpolitik und das Parteiensystem auf Jahrzehnte hinaus umgestaltet. Umgekehrt ist es möglich, dass selbst eine Vielzahl von Abstimmungen zu klar begrenzten oder „unpolitischen“ Themen ohne größere Auswirkungen auf das Systemgefüge bleibt und

die direkte Demokratie somit in einem „politischen Sekundärkreislauf“ abläuft.⁵⁴⁴

Um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen, werden direktdemokratische Prozesse mit besonders starken Auswirkungen auf das Systemgefüge im Rahmen dieser Untersuchung um bis zu vier Mal stärker bewertet als Entscheidungsverfahren, bei denen ohne große Kontroversen und Machtverschiebungen über „unpolitische“ Partikularinteressen abgestimmt wird. Nur „halb“ gezählt werden auch weitgehend inkontroversielle Entscheidungsverfahren, bei denen es nur aus formal-rechtlichen oder legitimatorischen Erfordernissen eine Volksabstimmung gibt. Diese Abstufung macht es möglich, dass jeder einzelne direktdemokratische Prozess eigens gewertet und bewertet werden kann, ohne dass es im Vergleich mit anderen politischen Systemen zu Verzerrungen wegen ihrer unterschiedlichen Wirkmächtigkeit im Systemkonzept kommt.

Wert	Wirkmächtigkeit direktdemokratischer Prozesse
2	Entscheidungsverfahren mit Auswirkungen auf Machtbalance - Neben der Entscheidung in der konkreten Sachfrage kommt es auch zu Veränderungen im Systemgefüge (Sturz der Regierung und/oder Machtwechsel bei darauffolgenden Wahlen)
1	Einfaches Entscheidungsverfahren - Entscheidung über eine kontrovers diskutierte Frage von allgemeinem Interesse für die Mehrheit der Bürger, aber ohne unmittelbare Auswirkungen auf das Systemgefüge. Häufigere Anwendung kann systemverändernde Wirkungen haben (z.B. Kooptation der oppositionellen Initiatoren durch die Regierenden bzw. nachhaltige Schwächung des Parlaments durch Regierungsinitiativen)
0,5	Entscheidungsverfahren ohne kritische Masse - Entscheidung über eng begrenzte „unpolitische“ Partikularinteressen oder Detailfragen, die nur wenig kontrovers diskutiert werden und weder große Anteilnahme in der Bevölkerung noch bei den Akteuren des politischen Systems bewirken. Eine gewisse Auswirkung auf das Systemgefüge ist jedoch gegeben, indem der Kreis der Initiatoren politischer Entscheidungsprozesse erweitert wird.
0,5	Unstrittiges Entscheidungsverfahren - Abstimmung über eine weitgehend außer Streit stehende Frage, die lediglich wegen verfassungsrechtlichen Erfordernissen oder aus Gründen der Legitimierung einer Volksabstimmung unterworfen wird. Entsprechend gibt es weder unmittelbar noch mittelbar Auswirkungen auf das Systemgefüge oder das Verhältnis der Akteure zueinander.

⁵⁴⁴ In diesem Fall setzen etwa Interessensgruppen mit Volksbegehren ihre Partikularinteressen durch, ohne dass dies spürbare Auswirkungen auf andere Bevölkerungsgruppen bzw. die Mehrheit der Bevölkerung hätte, und weswegen auch Widerstand durch bzw. negative Folgen für die Akteure des politischen Systems ausbleiben.

4.5.3 Berechnung des Direktdemokratie-Index

So vielfältig das Phänomen direkter Demokratie auch sein mag, es entzieht sich nicht grundsätzlich der Quantifizierung und Verallgemeinerbarkeit. Das entwickelte Bewertungsinstrumentarium wird allen Besonderheiten der zu untersuchenden direktdemokratischen Prozesse gerecht und macht sie zugleich untereinander vergleichbar.

Das Phänomen direkter Demokratie kann so auf theoretischer und praktischer Ebene und in all seinen Ausdrucksformen untersucht werden, ohne dass dafür die Bildung eines komplizierten und verästelten Kategorienschemas notwendig wäre. Dafür muss zwar eine gewisse Willkürlichkeit bei der Bildung der einzelnen Untersuchungskategorien in Kauf genommen werden, doch wird dies aufgewogen durch die Vergleichbarkeit der gewonnenen „Vermessungsergebnisse“.

Konkret werden für jedes zu untersuchende politische System zwei Werte errechnet, der auf institutionellen Kriterien beruhende *Basiswert* sowie der *Praxiswert*, der durch die Addition eines für jeden direktdemokratischen Prozess errechneten Indizes (institutioneller Aspekt⁵⁴⁵ x Effektivität x Wirkmächtigkeit) zustandekommt. Die Werte werden einerseits für den gesamten Untersuchungszeitraum addiert und bilden so auch die Intensität der direktdemokratischen Praxis ab. Für die Suche nach Korrelationen mit variablen Systemmerkmalen wie Regierungsgröße oder Parteiensystem werden aber auch Durchschnittswerte errechnet. Grundsätzlich gilt: Je höher der Wert, umso gouvernementaler ist der beschriebene Aspekt direkter Demokratie, sei es ein einzelnes Verfahren, ein einzelner Prozess oder die Gesamtheit von direktdemokratischer Theorie und Praxis in dem betreffenden Staat. Niedrige Werte bezeichnen eine oppositionelle Wirkungsweise direkter Demokratie.

⁵⁴⁵ Dabei handelt es sich um den für das jeweilige direktdemokratische Verfahren anzuwendenden Wert, allerdings ohne die bei der Berechnung des direktdemokratischen Basiswerts zur Anwendung kommenden Abzüge. Beteiligungs- bzw. Entscheidungsquoten werden nämlich bei der Betrachtung der Effektivität des direktdemokratischen Prozesses berücksichtigt, das Vorhandensein etwaiger hoher Unterschriftenerfordernisse ist bei bereits zustandegewonnenen Referenden nicht von Belang. Schließlich ist es nicht erforderlich, gouvernementale Prozesse direkter Demokratie in bezug auf oppositionelle zu relativieren, da sie getrennt betrachtet werden.

5. Empirische Analyse

5.1 Einleitung – Von Idealtypen zu Realtypen

Im empirischen Teil dieser Studie sollen die theoretischen Annahmen zum Zusammenspiel von direkter Demokratie und politischem System anhand einer möglichst großen Gruppe vergleichbarer europäischer Staaten überprüft werden. Die Untersuchung geht dabei von zwei idealtypischen Systemkonfigurationen aus: Einer ausgeprägten Mehrheitsdemokratie mit ausschließlich gouvernementaler Theorie und Praxis direkter Demokratie sowie einer ausgeprägten Konsensdemokratie mit ausschließlich oppositioneller Theorie und Praxis direkter Demokratie.

Inspiziert werden diese Idealtypen von den politischen Systemen Großbritanniens und der Schweiz, die zugleich (europäische) Extrempunkte in der Lijphartschen Demokratietyologie bilden und die auch über entsprechend konfigurierte direktdemokratische Verfahren verfügen. Grundlegende Annahme ist dabei, dass eine effektive gouvernementale Praxis direkter Demokratie die mehrheitsdemokratischen Charakteristika des politischen Systems verstärkt, während eine effektive oppositionelle Praxis direkter Demokratie das politische System weiter in Richtung Konsensdemokratie treibt.

5.2 Bildung von Hypothesen

Die Grundannahme der Untersuchung lautet, dass die gouvernementale direkte Demokratie eine Affinität zur Konkurrenzdemokratie hat, während die oppositionelle direkte Demokratie zur Konkurrenzdemokratie tendiert. Dies soll durch einen Vergleich der Lijphartschen Indikatoren mit den zu errechnenden direktdemokratischen Indexwerten (Basiswert und Praxiswert) überprüft werden.

H1: Der gouvernementale Typus direkter Demokratie hat eine Affinität zur Mehrheitsdemokratie. (DD-Werte korrelieren mit Lijphart)

H2: Der oppositionelle Typus direkter Demokratie hat eine Affinität zur Konsensdemokratie. (DD-Werte korrelieren mit Lijphart)

In der Folge sollen konkrete Unterschiede in der Wirkungsweise direkter Demokratie in Mehrheits- und Konsensdemokratien herausgearbeitet werden. Zunächst ist zu überprüfen, ob es Unterschiede in der Referendumshäufigkeit zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratien gibt. Für eine niedrige Referendumshäufigkeit in Mehrheitsdemokratien spricht die Tatsache, dass normierungsfähige gouvernementale Akteure nur in Ausnahmefällen das Wagnis eines Referendums mit ungewissem Ausgang eingehen werden.

H3: In Mehrheitsdemokratien wird seltener von direktdemokratischen Verfahren Gebrauch gemacht. (Abstimmungshäufigkeit korreliert mit Lijphart)

H4: Je konsensueller eine Demokratie ist, umso weniger wird von gouvernementalen Instrumenten direkter Demokratie Gebrauch gemacht und umgekehrt. (Prozentsatz gouvernementaler Referenden korreliert mit Lijphart).

H5: Eine Mehrheitsdemokratie ist mit einer regen oppositionellen Praxis direkter Demokratie unvereinbar (Anzahl oppositioneller Referenden korreliert mit Lijphart)

In einem weiteren Schritt soll das Zusammenwirken von direkter Demokratie mit den einzelnen Institutionen des politischen Systems bzw. den einzelnen Variablen der Lijphartschen Demokratietyologie unter die Lupe genommen werden.

H6: Eine starke gouvernementale Praxis direkter Demokratie korreliert mit Ein-Parteien-Regierungen. (Variable Ein-Parteien-Kabinette korreliert mit dem durchschnittlichen DD-Basiswert)

H7: Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit breiten Regierungsmehrheiten (Variable Regierungsunterstützung im Parlament korreliert mit durchschnittlichem DD-Basiswert)

H8: In Systemen mit Ein-Parteien-Kabinetten hat die Praxis direkter Demokratie eine starke oppositionelle Tendenz. (Variable Ein-Parteien-Kabinette korreliert mit der Differenz aus durchschnittlichem DD-Basiswert und durchschnittlichem DD-Praxiswert)

Dieser Hypothese liegt die Annahme zugrunde, dass von einer – in der Regel schmalen – Ein-Parteien-Regierungsmehrheit getragene direktdemokratische Pro-

zesse geringere Erfolgsaussichten haben und die Referendumspraxis somit aus gouvernementaler Sicht „tiefrot“ sein wird – es also eine Differenz mit hohem negativen Vorzeichen zwischen dem durchschnittlichen DD-Basiswert (der den gouvernementalen Charakter des direktdemokratischen Prozesses bezeichnet) und dem durchschnittlichen DD-Praxiswert (der das pro-gouvernementale oder pro-oppositionelle Ergebnis des DD-Prozesses beschreibt) geben wird.

H9: Gouvernementale Niederlagen bei Referenden sind weniger wahrscheinlich, je höher die Regierungsunterstützung im Parlament ist. (Variable gouvernementale Niederlagen korreliert negativ mit Mandatsanteil der Regierungskoalition)

Diese Hypothese geht in die gleiche Richtung wie H8. Allerdings wird sie nicht auf Mikroebene überprüft, durch eine Analyse aller 183 direktdemokratischen Prozesse. Für jeden Prozess wird nämlich auch der Mandatsanteil der Regierungskoalition im Parlament kodiert. Außerdem werden alle direktdemokratischen Prozesse zusätzlich noch danach eingeordnet, ob das Referendumsergebnis als Niederlage für die jeweilige Regierung zu werten ist.⁵⁴⁶

H10: Die durchschnittliche Regierungsdauer ist geringer, je stärker allgemeiner Systemtypus und direktdemokratische Praxis auseinanderfallen. (Regierungsdauer korreliert mit Differenz aus Exekutive-Parteien-Index und DD-Praxiswert).

H11: Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit einem starken Parlament (Der durchschnittliche DD-Basiswert korreliert mit dem Index der Parlamentsstärke⁵⁴⁷)

H12: Je fragmentierter Parteiensystem, umso oppositioneller ist die Praxis direkter Demokratie (Konzentration des Parteiensystems korreliert mit DD-Praxiswert)

Die theoretische Annahme lautet, dass ein fragmentiertes Parteiensystem mit einer

⁵⁴⁶ Dies ergibt sich nicht zwangsläufig aus dem DD-Praxiswert. Es kann nämlich sein, dass ein erfolgreiches oppositionelles DD-Verfahren auch von der jeweiligen Regierung unterstützt wird. In diesem Fall ist der DD-Praxiswert negativ, ohne dass es sich um eine gouvernementale Niederlage handelte. Umgekehrt ist auch ein gescheitertes gouvernementales DD-Verfahren nicht zwangsläufig eine gouvernementale Niederlage – wenn etwa das Scheitern darauf zurückzuführen ist, dass ein politisch kaum erreichbares Erfolgsquorum verfehlt wurde.

⁵⁴⁷ Dieser Index wird berechnet auf Basis folgender Indikatoren: Wahl des Regierungschefs durch das Parlament, Entlassung von Ministern nur durch das Parlament, Unvereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse durch die Minderheit, keine Auflösung des Parlaments durch die Exekutive, gleichberechtigte zweite Parlamentskammer.

starken oppositionellen Praxis direkter Demokratie einhergeht, weil diese vor allem kleineren Parteien zusätzliche Profilierungsmöglichkeiten bietet.

H13: Je korporatistischer das System der Interessensvertretung, umso schlechter sind die gouvernementalen Erfolgsaussichten bei Referenden (Korporatismus-Index korreliert mit Erfolgsquote gouvernementaler Referenden)

H14: Eine starke oppositionelle direktdemokratische Theorie und Praxis korreliert negativ mit einer ausgeprägten vertikalen Machtteilung (DD-Basiswert korreliert mit Lijphart Föderalismus-Unitarismus-Dimension)

Hier lautet die Annahme, dass der oppositionelle Typus der direkten Demokratie kompensatorisch für andere Institutionen der Machtdiffusion wie Föderalismus oder Bikameralismus wirkt. So wurde etwa in Dänemark im Zuge der Abschaffung der zweiten Parlamentskammer das Oppositionsreferendum eingeführt.

H15: Eine erfolgreiche oppositionelle Praxis direkter Demokratie verringert die Aussichten auf einen oppositionellen Wahlsieg (oppositioneller DD-Praxisindex korreliert mit Stimmenzuwachs bei folgender Parlamentswahl)

Die Annahme lautet, dass Referenden kontroverse Themen „ausschalten“ und abseits von Wahlen entscheiden und folglich die Gefahr von „Denkzetteln“ für die jeweiligen Regierungsparteien verringert.

H16: Das Referendumsergebnis hat Prognosewirkung für den Ausgang der kommenden Parlamentswahl (Referendumserfolg gemessen an der Papierform korreliert mit dem Wahlerfolg)

H17: Gouvernementale DD-Prozesse enthalten mehr Sprengkraft für den Bestand der Regierung als oppositionelle. (DD-Basiswert korreliert mit der Variable Zerfall der Regierung)

Diese Hypothese gründet auf der Annahme, dass gouvernementale Initiatoren ihren Referenden oft den Charakter von Vertrauensfragen geben. Entsprechend steht beim Referendum auch der Bestand der Regierung als solche auf dem Spiel. Oppositionelle Referenden besitzen dagegen meist nicht diese politische Tragweite.

H18: Je breiter die Regierungsmehrheit ist, umso unwahrscheinlicher ist ein Re-

gierungszerfall nach dem Referendum. (Parlamentarische Unterstützung der Regierung korreliert negativ mit der Variable Zerfall der Regierung nach Referendum).

H19: Je länger die Amtsdauer der Regierung ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie eine Referendumsniederlage erleidet (Amtsdauer in Tagen korreliert mit Niederlagen gouvernementaler Akteure)

H20: Regierungsparteien können bei Referenden ihr Stimpfpotenzial schlechter ausschöpfen als Oppositionsparteien (Kräfteverhältnis beim Referendum in Relation zu Kräfteverhältnis bei vorangegangener Wahl)

H21: Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit vergleichsweise niedriger Stimmbeteiligung (DD-Praxiswert korreliert mit hoher Differenz aus Stimmbeteiligung zur Beteiligung an vorangegangenen Parlamentswahlen)

5.3 Festlegung des Untersuchungsdesigns

Die formulierten Hypothesen sollen nun an einer Auswahl von EU-Mitgliedsstaaten mit zumindest moderater Praxis direkter Demokratie (mindestens zwei Volksabstimmungen im Zeitraum 1990 bis 2012) überprüft werden. Diesbezüglich wird bewusst eine niedrige „Eintrittshürde“ gewählt, um ein möglichst breites Untersuchungssample zu erreichen. Damit soll auch die geographische Ausgewogenheit der Ländergruppe (in etwa gleich viele „alte“ und „neue“ Demokratien, nördliche und südliche Staaten sowie große und kleine Staaten) gewährleistet werden, um den Einfluss intervenierender Variablen möglichst zu minimieren. Der Untersuchungszeitraum wurde bewusst mit den Jahren 1990 bis 2012 begrenzt, damit es keine Verzerrungen zwischen den Anfang der 1990er Jahre entstandenen Demokratien des ex-kommunistischen Raumes und den „alten“ Demokratien West- und Südeuropas gibt.

5.3.1 Überblick: Direkte Demokratie in Europa

Zur besseren Verortung der im Anschluss zu wählenden Untersuchungsobjekte soll zunächst ein kurzer Überblick zu Theorie und Praxis direktdemokratischer Instrumente in Europa gegeben werden.

Auf theoretischer Ebene hat das obligatorische (Verfassungs-)Referendum die größte Verbreitung, das einer Untersuchung von Möckli zufolge in 17 von 32 europäischen Staaten vorhanden ist. In ebenso vielen Staaten ist die Möglichkeit eines von der Regierung bzw. Parlamentsmehrheit auszuschreibenden fakultativen Referendums vorgesehen (Parlament: 13, Regierung: 8, beides: 4 Staaten), die Volksbefragung gibt es in zehn Staaten. Berücksichtigt man die Tatsache, dass die Volksbefragung in den meisten Staaten, in der sie vorkommt, nur aus Gründen der Verfassungstradition („Parlamentssouveränität“) konsultativen Charakter hat und ihr Ergebnis faktisch - von wenigen Ausnahmen abgesehen - rechtsverbindliche Wirkungen hat, kann von einer funktionalen Äquivalenz zum fakultativen Referendum ausgegangen werden. Damit sehen 24 der 32 untersuchten Staaten die eine oder andere gouvernementale Form des Referendums vor.

Anders sieht es bei den von oppositionellen Formen direkter Demokratie aus. Am

weitesten verbreitet ist diesbezüglich das schwächste Instrument, die Volksinitiative, die in acht Staaten verfassungsrechtlich vorgesehen ist. Volksbegehren und Volksreferendumsbegehren kennen jeweils sechs Staaten, in drei Staaten hat die parlamentarische Minderheit ein Referendumsrecht.

Berücksichtigt man Überschneidungen, kommt in zehn Staaten zumindest eines der drei vergleichsweise starken oppositionellen Rechte direkter Demokratie vor. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Hinweis von Möckli, dass mit Ausnahme Italiens alle Staaten mit starker oppositioneller direkter Demokratie weniger als acht Millionen Einwohner haben (allerdings hat er in seiner Untersuchung Serbien, das zehn Millionen Einwohner hat, nicht berücksichtigt).⁵⁴⁸ Insgesamt kennen 15 der 32 Staaten das eine oder andere oppositionelle Instrument direkter Demokratie.

⁵⁴⁸ Möckli (1996), S. 21

Instrumente direkter Demokratie in europäischen Staaten							
Volksbefr.	fakultatives Referendum				obligat. Refer. ⁵⁴⁹	Volksbeg.	Volks- initiative
	Parl. ⁵⁵⁰	Exekut.	Oppos.	Volk			
Slowenien	[Alban.]	Kroatien	Slowenien	Litauen	(Estland)	Litauen	Rumänien
Finnland	[Bulgarien]	Lettland ⁵⁵¹	Dänemark	(Serbien) ⁵⁵²	(Kroatien)	Lettland	Serbien
Island	Estland	(Polen) ⁵⁵³	(Irland) ⁵⁵⁴	Slowakei	(Litauen)	Slowenien	Slowenien
Luxembg.	Kroatien	(Rumän.)		Slowenien	Lettland	Ungarn	Italien
Norwegen	Polen	Frankreich		Italien	Rumänien	Italien ⁵⁵⁵	Österreich
Österreich	[Serbien]	(Griech.)		Schweiz	Serbien	Schweiz	Spanien
Spanien	Slowenien	Island			(Slowakei)		Niederlande
Schweden	Slowakei	Portugal			(Slowen.)		Polen
Großbrit.	Ungarn				Ungarn		
Niederlde	(Griech.)				Belgien		
	Irland				Dänemark		
	Österreich				(Deutschl)		
	(Portugal)				Irland		
					(Island)		
					(Österr.)		
					Spanien		
					Schweiz		
Zahl der Staaten, in denen das jeweilige Instrument vorkommt (insgesamt 32)							
10	13	8	3	6	17	6	8
davon in westeuropäischen (insgesamt 19) / ehemaligen kommunistischen Staaten (13)							
9 / 1	4 / 9	4 / 4	2 / 1	2 / 4	8 / 9	2 / 4	4 / 4
Quelle: Vospernik (2000), S. 93, Zdeb (2004), Kaufmann (2004)							

549 Klammer: Referendum nur bei bestimmten Materien und Fällen obligatorisch, wie Beitritte zu internationalen Gemeinschaften (Kroatien, Slowakei), Gesetze, die die Staatsreligion betreffen (Island), die Annahme einer neuen Verfassung oder Änderung von Landesgrenzen (Deutschland), die Gründung von Gemeinden (Slowenien) bzw. bestimmte Verfassungsänderungen oder Totalrevision der Verfassung (Österreich, Litauen).

550 Eckige Klammer: Keine Abstimmung über Gesetze möglich
Klammer: Referendum wird vom Präsidenten auf Vorschlag der Regierung nach Mehrheitsbeschluss des Parlaments ausgeschrieben.

551 Referendumskompetenz ex negativo: Ein Referendum wird ausgeschrieben, wenn der Präsident zwei Monate lang die Verkündung eines Gesetzes verzögert.

552 Antrag von 100.000 Bürgern auf Referendum verpflichtet Parlament „darüber zu entscheiden“ (Glaßner 1994, S. 363)

553 Der Präsident das Referendum nur mit Zustimmung des Parlaments ausschreiben.

554 Ein Drittel des *Dáil* kann ein Referendum verlangen, allerdings muss es dabei von einer Mehrheit des *Seanad* unterstützt werden (Suksi (1993), S. 203f.)

555 Das abrogative Referendum wird hier funktional als Volksbegehren angesehen.

5.3.1.2 Praxis direkter Demokratie in Europa

Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es einen regelrechten „Boom“ an Volksabstimmungen in Europa, was mit zwei Faktoren zusammenhängt: (1) Das Entstehen neuer Demokratien im früheren kommunistischen Raum Mittel- und Osteuropas, deren Verfassungsgeber Instrumente direkter Demokratie großzügig berücksichtigten. (2) Der steigende Legitimationsbedarf des sich auf immer mehr Staaten erweiternden und sich inhaltlich vertiefenden europäischen Einigungsprozesses, was sich in zahlreichen Volksabstimmungen über Vertragsänderungen und Beitritte niederschlägt.

So stellte Setälä bereits im Jahr 1998 fest, dass von den 436 Volksabstimmungen seit dem Jahr 1940 fast ein Drittel (140) in den acht Jahren der letzten Dekade stattgefunden hätten. Eine Aktualisierung und Erweiterung dieser sich auf 18 westeuropäische Staaten beschränkenden Berechnungen⁵⁵⁶ verstärkt den Eindruck einer immer reger werdenden Referendumspraxis in Europa.

Diese geht sowohl in die Breite als auch in die Tiefe. Die Zahl der Staaten mit Volksabstimmungen in der jeweiligen Dekade hat sich nämlich von sechs (1940-49) auf 20 (2000-9) mehr als verdreifacht. Schon allein dies erklärt den starken Anstieg der Globalzahl an Referenden, von 26 in den 1940er Jahren auf 100 in den 1970er Jahren⁵⁵⁷ und 195 in den 1990er Jahren.

Zwar ist damit in quantitativer Hinsicht ein „Sättigungspunkt“⁵⁵⁸ erreicht worden, doch ist dies insbesondere auf eine rückläufige Abstimmungshäufigkeit in den bisherigen Vorzeige-Direkt Demokratien Schweiz und Italien zurückzuführen. Während die Abstimmungshäufigkeit in der Schweiz bei rund zehn Vorlagen jährlich ihren Plafond gefunden zu haben scheint, gab es in Italien einen deutlichen Rückgang von drei (1990-99) auf eins (2010-12). Parallel dazu hat sich in Mittel- und

⁵⁵⁶ Ich habe die Berechnung von Setälä, die 1998 die damaligen 15 EU-Staaten sowie die EFTA-Staaten Norwegen, Island und die Schweiz umfasste, um die zwölf der EU mittlerweile beigetretenen Staaten sowie das voraussichtlich 2013 beitretende Kroatien ergänzt und die Referendumspraxis bis Oktober 2012 fortgeschrieben.

⁵⁵⁷ Der deutliche Anstieg in den 1970er Jahren ist unter anderem durch die politischen Umbrüche in einigen südeuropäischen Staaten, die ihre neuen demokratischen Verfassungen absegnen ließen, sowie durch die einsetzenden Abstimmungen über die europäische Integration zu erklären. Dass es in den 1980er Jahren einen Rückgang in der Gesamtzahl gab, liegt einzig und allein an der geringeren Zahl der Abstimmungen in der Schweiz.

⁵⁵⁸ Schmitter/Trechsel (2004), S. 77f.

Osteuropa eine Gruppe von Staaten mit hoher, wenn auch fluktuierender, Referendumsintensität herausgebildet. In nur zwei Jahrzehnten kamen Lettland, Litauen, die Slowakei und Slowenien jeweils auf 10 bis 20 Volksabstimmungen, womit sie die klassischen direktdemokratie-affinen Staaten Westeuropas (Irland, Dänemark, Frankreich und Italien) einholten oder sogar überrundeten.

Das Ende des Kommunismus in Ost- und Mitteleuropa hat somit besonders zum Anstieg der direktdemokratischen Praxis auf dem Kontinent beigetragen. Fast alle Staaten der Region - bis zur EU-Beitrittsvolksabstimmung im Jahr 2003 war diesbezüglich Tschechien die große Ausnahme – haben auf eine starke Verankerung direkter Demokratie gesetzt. Volksabstimmungen fanden nicht nur zur Absegnung von Verfassungen statt, sondern haben in vielen Staaten auch den Weg in den „normalen“ Gesetzgebungsprozess gefunden.

Litauen lag etwa in den 1990er Jahren mit 17 Volksabstimmungen an der dritten Stelle hinter der Schweiz (99) und Italien (32). Im darauffolgenden Jahrzehnt lag Slowenien (10) an dritter Stelle hinter den beiden üblichen Spitzenreitern (95 bzw. 22), während sich in den ersten drei Jahren der jetzigen Dekade mit sieben Volksabstimmungen sogar an die zweite Stelle hinter die Schweiz (19) schob, gefolgt von der Slowakei (6) sowie Irland und Italien (jeweils drei).

Es ist offensichtlich und logisch, dass Referenden in jenen Staaten häufiger vorkommen, in denen sich ihre Ausschreibung der Diskretionsgewalt der Regierung entzieht, wenn das Referendum fallweise obligatorisch ist (Dänemark, Irland, Australien) oder von unten initiiert werden kann⁵⁵⁹ (Italien, Uruguay). Die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas haben diese Instrumente direkter Demokratie eingeführt und sich somit innerhalb kürzester Zeit in die Spitze der Referendumsstatistiken vorgearbeitet.⁵⁶⁰ Die Schweiz kennt beide Formen und liegt folgerichtig schon seit Jahren in der Abstimmungsstatistik an einsamer Spitze.⁵⁶¹ Hug nimmt jedoch innerhalb des oppositionellen Typus direkter Demokratie eine weitere Dif-

559 vgl. Bogdanor (1994), S. 62, Mayer (1993), S. 29 meint darüber hinaus, dass Referenden noch häufiger vorkommen, wenn sie von den Bürgern initiiert werden können, weil diese anders als die parlamentarische Minderheit keinerlei Risiko durch die häufige Verwendung dieses Mittels eingehen.

560 vgl. Schmitter/Trechsel (2004), S. 78

561 Hamon (1998), S. 70, vgl. auch Lijphart (1991), S. 221

ferenzierung vor. Alle Volksabstimmungen in 161 Staaten zwischen 1945 und 1997 analysierend stellt er fest, dass Vetoreferenden weitaus häufiger stattfinden als Abstimmungen auf Basis von Volksinitiativen.⁵⁶²

Allerdings ist dabei auch Luthardt zuzustimmen, wenn er feststellt, dass die bessere Zugänglichkeit von direkter Demokratie nicht *eo ipso* eine häufigere Anwendung zur Folge hat. „Diese Praxis ist unmittelbar bestimmt von als Strukturdefekten bzw. funktionellen Defiziten rezipierten Erscheinungsformen in den jeweiligen politischen Systemen.“⁵⁶³

Zwar zeigen sich die Staaten mit ausschließlich gouvernementaler Referendumspraxis⁵⁶⁴ dem Aufschwung direkter Demokratie gegenüber immer noch „resistent“⁵⁶⁵, doch können sich immer weniger Regierungen dem Drang in Richtung mehr Volksabstimmungen zu entziehen. Zunächst einmal hat sich das vor allem in den 1990er Jahren in einer Ausweitung des Instrumentariums direkter Demokratie in zahlreichen westlichen Staaten niedergeschlagen, die sich in der Praxis wohl erst in den kommenden Jahrzehnten auswirken wird.⁵⁶⁶

Als Motor für direktdemokratische Prozesse in Staaten ohne entsprechende Tradition fungiert insbesondere die Legitimationskrise der sich integrierenden Europäischen Union. Wie die beiden vergangenen Erweiterungsrounden gezeigt haben, sind Volksabstimmungen über den EU-Beitritt *de facto* obligatorisch geworden, und auch die EU-Verfassung wurde von mehreren Staaten, in denen dies verfassungsrechtlich nicht erforderlich gewesen wäre, einer Volksabstimmung unterworfen. Darunter befanden sich mit den Niederlanden oder Luxemburg zwei Staaten, die überhaupt keine direktdemokratische Tradition vorweisen konnten. Von den 28 EU-Staaten verweigert sich heute nur noch Deutschland völlig der Anwendung von Instrumenten direkter Demokratie.

Direkte Demokratie ist somit längst nicht mehr eine Ausnahme, sondern steht

⁵⁶² Hug (2004), S. 337f.

⁵⁶³ Luthardt (1994), S. 96

⁵⁶⁴ vgl. dazu Setälä (1999b), S. 337: „...the increase in the number of referendums has remained relatively modest outside those states where they are introduced by citizens.“, ähnlich auch Scarrow (2001), S. 654

⁵⁶⁵ vgl. Bogdanor (1994), S. 62

⁵⁶⁶ Scarrow (2001), S. 657ff.

mittlerweile in fast allen Staaten Europas auf der politischen Tagesordnung. Durchschnittlich finden jedes Jahr 20 Volksabstimmungen in Europa statt, während es in den 1950er Jahren lediglich 5,2 Voten waren. Lässt man jene 15 Staaten weg, die zu diesem Zeitpunkt keine Demokratien waren oder noch gar nicht existierten, entspricht dies trotzdem mehr als einer Verdoppelung.

Besonders deutlich wird der Vormarsch direkter Demokratie in Europa, wenn man die Zahl der Volksabstimmungen in den untersuchten 31 Staaten um jene des „Sonderfalls“ Schweiz bereinigt. Gingen noch bis in die 1980er Jahre zwei Drittel bis vier Fünftel aller europäischen Volksabstimmungen auf das Konto der Eidgenossen, zogen die restlichen europäischen Staaten in den 1990er Jahren mit der Schweiz gleich. Dieser Trend verfestigte sich im neuen Jahrtausend: Bis Ende 2012 stehen 116 eidgenössischen Abstimmungen 108 Volksabstimmungen in den restlichen europäischen Staaten gegenüber.

„It is no longer the case that Switzerland and a number of US states stand as the only exceptions to the traditional model of representative democratic government. The Swiss and American cases remain anomalous, yet other systems have integrated the referendum into their decision-making apparatus to the point that our understanding of what we mean by representative government needs to be re-examined.“⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ Mendelson / Parkin (2001), S. 3

Volksabstimmungen in Europa 1940-2012									
Staaten	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-12	Gesamt
Belgien		1							1
Bulgarien	2			1					3
Dänemark		2	6	3	1	3	2		17
Deutschland									0
Estland						3	1		4
Finnland						1			1
Frankreich	4	1	4	1	1	1	2		14
Griechenland	1		1	2					4
Großbritannien				1				1	2
Irland		1	2	5	4	10	8	4	34
Island	2							8	10
Italien	1			3	12	32	22	3	73
Kroatien						2		1	3
Lettland						3	5	2	10
Litauen						17	2	1	20
Luxemburg							1		1
Malta		1	1				1	1	4
Niederlande							1		1
Norwegen				1		1			2
Österreich				1		1			2
Polen					2	6	1		9
Portugal						3	1		4
Rumänien	1				1	1	3	1	7
Schweden		2			1	1	1		5
Schweiz	17	43	26	81	60	99	95	20	441
Slowakei						6	3	6	15
Slowenien						3	10	7	20
Spanien	1		1	2	1		1		6
Tschechien							1		1
Ungarn					4	2	6		12
Zypern		1					1		2
Gesamt	29	52	41	101	87	195	169	55	728
<i>Gesamt ohne Schweiz</i>	12	9	15	20	27	96	73	35	287
Staaten mit Abstimmungen	8	8	7	11	10	19	20	12	30

Quelle: Setälä 1999b, S. 333, Forschungs- und Dokumentationszentrum zu direkter Demokratie der Universität Genf, <http://c2d.unige.ch>, Stand 31.12.2012

Deutliche Unterschiede zeigen sich nicht nur in der Häufigkeit der Anwendung, sondern auch in der Effektivität der direktdemokratischen Prozesse. So hat eine Untersuchung des Europarats gezeigt, dass sich in Westeuropa rund drei von vier

gouvernemental initiierten Referenden als erfolgreich erwiesen haben. Die Erfolgsrate bei Volksbegehren liegt deutlich niedriger, bei etwa 50 Prozent.

Allerdings hat nur jedes dritte Referendum tatsächlich zu einer Politikänderung geführt, das heißt nur die Hälfte der erfolgreichen Referenden kann als effektiv bezeichnet werden. Als Grund machen die Autoren die höhere Zahl von konsultativen Referenden sowie das Nichterreichen von Beteiligungs- beziehungsweise Zustimmungsquoren aus.⁵⁶⁸ Laut Schmitter und Trechsel ist in Osteuropa sowohl die Erfolgsrate als auch die Effektivität von Referenden und Volksinitiativen höher als in den „alten Demokratien“. Beinahe alle von der Regierung initiierten Referendumsvorlagen wurden angenommen, doch auch die Erfolgchancen von Volksinitiativen sind doppelt so hoch wie in Westeuropa.⁵⁶⁹ Allerdings zeigt sich, dass zahlreiche Volksabstimmungen an Beteiligungs- und Zustimmungsquoren scheitern. Von den 19 Volksabstimmungen in Litauen etwa waren nur vier gültig, alle anderen scheiterten an dem äußerst hohen Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten.⁵⁷⁰ In der Slowakei erreichte von 15 Volksabstimmungen nur eine das Beteiligungsquorum von 50 Prozent, nämlich jene über den EU-Beitritt des Landes im Jahr 2003.⁵⁷¹

5.3.2 Auswahl des Untersuchungssamples

In den meisten vergleichenden Länderstudien zur direkten Demokratie sind nur die „alten“ Demokratien Westeuropas berücksichtigt worden, Studien zur direktdemokratischen Praxis der postkommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas sind äußerst rar.⁵⁷² Gerade vor dem Hintergrund der regen direktdemokratischen Praxis in diesen Staaten ist es jedoch unabdingbar, sie in die Untersuchung miteinzubeziehen. Da diese Demokratien erst Anfang der 1990er Jahre entstanden sind, wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Untersuchungszeitraum mit 1990 bis 2012 festgelegt. Zudem werden nur EU-Staaten herangezogen, um sich den gemeinsamen Politikrahmen und die Abschwächung etwaiger intervenierender Va-

⁵⁶⁸ Schmitter / Trechsel (2004), S. 79

⁵⁶⁹ Schmitter / Trechsel (2004), S. 80

⁵⁷⁰ Laut den Daten des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA), abgerufen am 12. Oktober 2012 unter <http://www.c2d.ch>

⁵⁷¹ s.o.

⁵⁷² Auer / Bützer (2001), Vatter / Bernauer (2009)

riablen zunutze zu machen.

Als Grundbedingung wird weiters eine Mindestpraxis von zwei Volksabstimmungen im Untersuchungszeitraum postuliert. Folgende 15 Staaten erfüllen diese Bedingung: Italien (57), Irland (21), Dänemark (5), Portugal (4), Frankreich (3), Schweden und Malta (je 2) sowie Slowenien (20), Litauen (19), Slowakei (15), Lettland (10), Ungarn (8), Polen (7), Rumänien (5) und Estland (4). Alle diese Staaten können als konsolidierte Demokratien gewertet werden, Rumänien und Lettland allerdings mit Abstrichen.⁵⁷³

Um eine möglichst große Aussagekraft der Untersuchung zu gewährleisten, werden alle infrage kommenden Staaten berücksichtigt. Es handelt sich somit um sieben „alte“ und acht „neue“ Demokratien, wobei sich in jeder Gruppe auch zwei bevölkerungsreiche Staaten (Italien und Frankreich bzw. Polen und Rumänien) befinden und auch die geographische Ausgewogenheit zwischen Nord- und Südeuropa berücksichtigt wird.

573 Vgl. Merkel (2010: 550), der im Fall dieser beiden Staaten „Einschränkungen“ konstatiert, was den Konsolidierungsstand der Verfassungsinstitutionen betrifft. In der Gesamtbewertung der demokratischen Qualität werden aber alle Staaten als „Rechtsstaatliche Demokratien“ (8 bis 10 Punkte) gewertet, nach folgender Reihenfolge: Slowenien (9,55), Estland und Ungarn (9,4), Litauen (9,25), Polen und die Slowakei (je 9,2), Lettland (8,3) sowie Rumänien (8,2), (S. 559)

5.4 Länderstudien

5.4.1 Italien

5.4.1.1 Das politische System Italiens

Partitocrazia, bipartidismo imperfetto, pluralismo polarizzato, trasformismo, lottizzazione, sottogoverno, immobilismo: Die Zahl der Fachbegriffe, um die Italiens Politik die vergleichende Politikwissenschaft bereichert hat, ist schier unendlich. Selbst wenn man den Effekt der südländischen Lust am prägnanten Formulieren berücksichtigt, zeigt diese Flut an Neologismen doch vor allem eines: Wie stark in Italien die institutionelle und reale Verfasstheit des politischen Systems auseinanderfallen.

Auf theoretischer Ebene trägt das politische System Italiens deutlich konsensdemokratische Züge, mit einer schwachen Exekutive, einem perfekten Zwei-Kammer-Parlamentarismus mit einem Mehr-Parteien-System und einer beachtlichen Dezentralisierung der Staatstätigkeit. Doch wird dieses Institutionengefüge auch nach der beispiellosen Implosion des etablierten Parteiensystems Anfang der 1990er Jahre⁵⁷⁴ von den Parteien gesteuert, die weiterhin „das eigentliche Machtzentrum“ im italienischen politischen System sind.⁵⁷⁵ Immer noch gilt das Diktum von Joseph La Palombara von vor 25 Jahren, es sei „die verlässlichste Aussage, die wir über den demokratischen italienischen Staat machen können: Die wirkliche politische Macht ist weitgehend in den Händen der Parteien konzentriert“⁵⁷⁶. So hängt der konsens- oder mehrheitsdemokratische Charakter des italienischen politischen Systems zentral vom Verhalten der Parteien ab, wobei diese „den faktisch gegebenen Konsensdruck zu ignorieren und ihm auszuweichen versuchen“.⁵⁷⁷

574 Damals verschwanden, ausgelöst durch die historischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sowie den Korruptionsskandal *tangentopoli* innerhalb von nur drei Jahren die vier wichtigsten Parteien des Landes, DC, PCI, PSI und MSI von der politischen Bildfläche, eine in den westlichen Demokratien beispiellose Entwicklung, die laut Caciagli (1999: 455) nicht einmal mit den Umwälzungen im französischen Parteiensystem beim Übergang von der Vierten zur Fünften Republik vergleichbar war.

575 Abromeit/Stoiber (2006), S. 115

576 La Palombara (1988), S. 321

577 Abromeit / Stoiber (2006), S. 116

Betrachtet man die einzelnen institutionellen Parameter, fällt auf der Exekutive-Parteien-Dimension nur der vergleichsweise geringe Korporatismus-Wert aus dem Rahmen. Ansonsten paaren sich eine hohe Anzahl effektiver Parteien (5,16) mit geringer Machtkonzentration in der Regierung (15,44 Prozent Ein-Parteien- oder Minimalgewinn-Kabinette) sowie geringer Exekutivdominanz (Regierungsdauer 1,48 Jahre) mit einem geringen Disproportionalitätsindex (5,55). In der zweiten Dimension gibt es die hohen Werte für Bikameralismus und Verfassungsgerichtsbarkeit (jeweils 3) und moderate Werte in den Bereichen Föderalismus und Verfassung (jeweils 2).

Charakteristika des politischen Systems Italiens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	5,16	Föderalismus	2
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	15,44	Bikameralismus	3
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,48	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	5,55	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	1,91		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	54,38	Stärke des Parlaments	5
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	0	Exekutivdominanz-Index	-0,96
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das italienische Regierungssystem ist von der Zentralität des Parlaments geprägt, dem die Exekutive eindeutig untergeordnet ist. Einerseits ist der Regierungschef von einem positiven Vertrauensvotum beider Parlamentskammern abhängig, andererseits hat er keine Möglichkeit, einzelne Minister ohne parlamentarische Zustimmung zu entlassen.⁵⁷⁸

Einzigartig im europäischen Vergleich ist die völlige Gleichberechtigung der bei-

⁵⁷⁸ Ullrich (2009), S. 652

den Parlamentskammern *camera dei deputati* und *senato*, die auch über keinen Mechanismus zur Beilegung ihrer Differenzen verfügen. Entsprechend kommt es häufig zu Blockaden im legislativen Prozess, weil Gesetzesprojekte wie Fährschiffe (*navette*) zwischen den beiden Kammern hin- und herpendeln. Theoretisch sollte dieser Antagonismus durch die ähnliche Zusammensetzung der beiden Kammern gemildert werden⁵⁷⁹, unter den Bedingungen eines fragmentierten Parteiensystems mit instabilen Regierungsmehrheiten kommt es aber trotzdem zu Blockaden, weil einzelne Parteien in der jeweiligen Arena ihr Erpressungspotenzial nützen.

Der Druck auf eine Änderung des Zwei-Kammer-Systems ist jedoch nicht so groß, wie dessen Dysfunktionalität vermuten ließe. Die italienische Politik hat nämlich zahlreiche Ausweichstrategien entwickelt, um eine völlige Blockade des Entscheidungsprozesses abzuwenden. Dazu gehören vor allem der „jahrzehntelange Missbrauch des Verordnungsrechts der Regierung“, das eigentlich nur für Notsituationen gedacht ist, von der parlamentarischen Mehrheit aber ob der Selbstblockade der Volksvertretung „oft stillschweigend geduldet“ wurde.⁵⁸⁰ Eine weitere Alternative sind die *leggine*, von den zuständigen Fachausschüssen eigenständig beschlossene Gesetze, die aber auch ein „geradezu ideales Einfallstor für Partikularinteressen“⁵⁸¹ sind. Schließlich steht dem Regierungschef noch die Vertrauensfrage zur Verfügung, um den Beschluss bedeutsamer Gesetze durch das Parlament zu erzwingen, doch kündigt ein häufiger Einsatz dieses Disziplinierungsinstruments oft den baldigen Sturz einer Regierung an.

Die schwache Stellung der Exekutive zeigt sich auch an der durchschnittlichen Regierungsdauer, die nur 1,48 Jahre beträgt. Dieser Wert liegt aber deutlich über jenem der Ersten Republik (1945-1993), als Italien international den Ruf des Landes mit der größten Regierungsinstabilität hatte. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die oberflächliche Instabilität mit einer bemerkenswerten parteipolitischen und personellen Kontinuität einherging: An allen 52 Regierungen der Ersten

579 Beide Kammern werden nach dem gleichen Wahlrecht besetzt, wobei im Senat lediglich ein höheres aktives Wahlalter – 25 statt 18 Jahre – gilt und die Mandatsverteilung nach Regionen erfolgt. Diese Bestimmung ist vor allem seit der Einführung einer Mehrheitsprämie für die stimmenstärkste Liste von Relevanz und kann bei einem knappen Wahlausgang zum Auseinanderfallen der Mehrheiten in Abgeordnetenkammer und Senat führen.

580 Ullrich (2009), S. 653

581 Abromeit / Stoiber (2006), S. 111

Republik war die langjährige „Staatspartei“ Democrazia Christiana (DC) beteiligt, 49 wurden von ihr geführt.⁵⁸² Seit Anfang der 1990er Jahre zeigt sich das umgekehrte Bild: Eine steigende Regierungsdauer koexistiert mit einer großen parteipolitischen Volatilität, die sich in schwankenden Stimmenanteilen, Spaltungen und Neugründungen äußert. Die Regierung wird dabei stabilisiert durch die Polarisierung zwischen den beiden um die Macht konkurrierenden Lager, der die Koalitionsparteien zu größerer Disziplin zwingt als während der DC-Hegemonie.⁵⁸³

Dreh- und Angelpunkt des italienischen politischen Systems ist das Parteiensystem, das als Beispiel für die Grenzen des institutionellen Engineerings gelten kann. Die Parteien haben nicht nur alle Anläufe zur Zurückdrängung ihres Einflusses überstanden – unter anderem durch mehrfache Aushebelung von Referendumsentscheidungen zum Stopp der staatlichen Parteienfinanzierung –, in ihrer fragmentierten Gesamtheit überlebten sie auch die tiefgreifenden Wahlrechtsreformen der vergangenen 20 Jahre. So wurde das im Jahr 1993 mit einem Referendum eingeführte Mehrheitswahlrecht – drei Viertel der Mandate werden in Einerwahlkreisen vergeben, der Rest nach dem Verhältniswahlrecht nach Proportionalausgleich – von den Parteien durch Absprachen unterlaufen. „Der Spaltpilz mag eingedämmt sein, aber nicht ausgemerzt.“⁵⁸⁴ Wie zum Beweis für die Zwecklosigkeit institutioneller Steuerungsversuche wurde das Höchstmaß an Parteienkonzentration im Jahr 2008 erreicht – nach der Wiedereinführung des Verhältniswahlrechts. Seitdem sind nur noch sechs Fraktionen in beiden Kammern des italienischen Parlaments vertreten, was als „Erdbeben der parlamentarischen Topographie“ beschrieben wurde.⁵⁸⁵ Zwei Jahre davor hatten – bei der ersten Wahl nach dem wie-

⁵⁸² Renner (1994), S. 39

⁵⁸³ Damals war ein Regierungssturz wegen der fehlenden Alternative – alle anderen Parteien schlossen eine Koalition mit den Kommunisten, die als einzige eine Regierungsmehrheit jenseits der DC hätten zimmern können – relativ „gefahrlos“, sowohl für die DC, als auch für ihre wechselnden Koalitionspartner, die nie lange die Oppositionsbank drücken mussten. Dagegen gruppieren sich die Parteien seit Mitte der 1990er Jahre in zwei Blöcke, die sich an der Macht abwechseln. Zwar ändert sich die Konfiguration der Regierungskoalitionen immer noch häufig, insbesondere durch Fraktionsspaltungen oder Überläufer, doch wird die Regierung von den ausgeschiedenen Abgeordneten meist weiter toleriert. Die Regierung wird nicht gestürzt, weil der Weg zu einem Wechsel ins andere politische Lager wegen der hohen ideologischen Polarisierung verbaut ist und somit vorgezogene Neuwahlen die einzige mögliche Konsequenz eines Regierungsturzes wären. Die Aussicht, sich vorgezogenen Wahlen stellen zu müssen, ist aber gerade für „Überläufer“ meist nicht sehr attraktiv.

⁵⁸⁴ Abromeit / Stoiber (2006), S. 113

⁵⁸⁵ Ullrich (2009), S. 668

dereingeführten Verhältniswahlrecht – noch 14 Parteien den Einzug ins Parlament geschafft.

Dies zeigt, dass die Entwicklung eines stabilen Parteiensystems auch zwei Jahrzehnte nach der Implosion seines Vorgängers noch nicht abgeschlossen ist. Sicher scheint nur, dass für Parteien der politischen Mitte im heutigen Italien kein Platz mehr ist. So ist die einst dominierende *Democrazia Cristiana* in den 1990er Jahren in zahlreiche Nachfolgeparteien zerfallen, die in der Polarisierung des Parteiensystems nach und nach aufgerieben wurden. Als letztes Überbleibsel der DC schaffte im Jahr 2008 die rechtslastige UDC gerade noch den Einzug ins Parlament.

Im rechten Parteienspektrum hat sich ironischerweise die ehemals sezessionistische Lega Nord als Stabilitätsanker etabliert, die seit ihrem Durchbruch bei den Parlamentswahlen 1992 das politische Geschehen in Oberitalien dominiert.⁵⁸⁶ Auf gesamtstaatlicher Ebene war bei den Parlamentswahlen 1994 der Milliardär Silvio Berlusconi mit seiner Kunstpartei *Forza Italia* in das von der Implosion der Rechtsparteien geschaffene politische Vakuum vorgestoßen, doch gelang es ihm nicht, eine homogene Regierungsmehrheit zu formen. Seine erste Regierung zerbrach nach nur einem Jahr. Zwar konnte Berlusconi mittlerweile die postfaschistische *Alleanza Nazionale* unter Kontrolle bringen, doch war der in der letzten Legislaturperiode gegründeten Sammelpartei *Popolo della Libertà* (PdL) nur eine kurze Geschichte beschieden. Im Streit über das umstrittene Immunitätsgesetz für Berlusconi verließ der frühere AN-Chef Gianfranco Fini zusammen mit Mitstreitern die Partei, deren Zukunft nach dem Ende der Ära Berlusconi im Jahr 2011 überhaupt völlig ungewiss wurde.

Erfolgreicher verläuft die Homogenisierung im linken Parteienspektrum. Neben dem *Partito Democratico* (PD), entstanden im Jahr 2007 durch die Vereinigung der postkommunistischen Linksdemokraten (DS) mit der *Margherita* (einem Sammelbecken links-katholischer Gruppierungen um Francesco Rutelli und Romano Prodi), ist nur noch die Bewegung *Italia dei Valori* (IdV) des früheren Staranwalts Antonio di Pietro übrig geblieben. Dazu trug insbesondere die Entscheidung des PD-Chefs Walter Veltroni bei, bei der Parlamentswahl 2008 kein

⁵⁸⁶ Ullrich (2009), S. 673

Bündnis mit den Kommunisten und Grünen einzugehen, was viele Linkswähler wegen des Systems der Mehrheitsprämie für die stärkste Liste zu einer rationalen Stimmabgabe (*voto utile*) für DS oder IdV bewog.⁵⁸⁷ In der Endabrechnung freilich hatte das Mitte-Rechts-Bündnis mit fast zehn Prozentpunkten die Nase vorne, was die Frage nach der Mehrheitsfähigkeit dieses homogenen Linksbündnisses aufwirft. Beide linke Wahlsiege – 1996 und 2006 – waren nämlich der Tatsache zu verdanken, dass das potenzielle Wählerreservoir voll ausgeschöpft wurde, und zwar um den Preis fragmentierter, heterogener und folglich äußerst instabiler Bündnisse (*Ulivo* bzw. *Unione*). Ullrich weist diesbezüglich darauf hin, dass die unterschiedlichen Wahlergebnisse der Jahre 1996, 2001 und 2006 vor allem der jeweils geschickteren Bündnispolitik unter den linken bzw. rechten Parteien zu verdanken gewesen seien, während eigentliche Stimmverschiebungen ausblieben.⁵⁸⁸

Die Parteienkonkurrenz präformiert nicht nur die Funktionsweise der zentralen Institutionen des politischen Systems – so würde etwa die Herausbildung eines Zwei-Parteien-Systems mit klarer Regierungsmehrheit das Blockadeproblem im italienischen Bikameralismus auf einen Schlag lösen – sie wirkt auch stark in den gesellschaftlichen Bereich. So hat die Spaltung der italienischen Gewerkschaften ihre Ursache in der Feindschaft zwischen dem christdemokratischen, dem sozialdemokratisch-liberalen und dem kommunistischen Lager. Trotz der Spaltung auf drei Spitzengewerkschaften (CGIL, CISL, UIL) und der geringen gewerkschaftlichen Durchdringung gelang es Anfang der 1990er Jahre, neokorporatistische Strukturen⁵⁸⁹ zum friedlichen Interessenausgleich mit Regierung und Arbeitgebern zu etablieren, bei denen das Großkapital (*Confindustria*) die dominierende Stellung hat.

Seit dem Ende der Ersten Republik haben sich die Gewerkschaften zwar eine gewisse Unabhängigkeit von den Parteien erkämpft, doch ging dies einher mit einem Bedeutungsverlust, was sich am deutlichsten in der Zunahme konfliktiver Interessensartikulationsmuster wie Massendemonstrationen oder Generalstreiks zeigt.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ Ullrich (2009), S. 668

⁵⁸⁸ Ullrich (2009), S. 668

⁵⁸⁹ Ullrich (2009), S. 684

⁵⁹⁰ Abromeit / Stoiber (2006), S. 224

Da auch der Verhandlungsspielraum der Regierung aufgrund der allen EU-Staaten verordneten Sparzwänge immer geringer ist, sind die Zukunftsaussichten des italienischen Korporatismus eher düster.

Dagegen hat der Einfluss der katholischen Kirche durch den Zusammenbruch des alten Parteiensystems – und entgegen dem allgemeinen Trend zur gesellschaftlichen Säkularisierung – zugenommen. Zwar hat die Kirche mit dem Zusammenbruch der langjährigen führenden Regierungspartei DC eine verlässliche Stütze verloren, dafür buhlen heute aber Parteien beider Lager um ihre Unterstützung. Die Kirche hat nämlich gerade vor dem Hintergrund der knappen und instabilen Mehrheitsverhältnisse im Land eine bedeutende Veto-Position, die sich etwa beim aufgrund ihres Boykottaufrufs gescheiterten Referendum über Embryonenforschung und künstliche Befruchtung zeigte.⁵⁹¹

Während sich die horizontalen Entscheidungsstrukturen in jüngster Zeit verstärkt in Richtung Mehrheitsdemokratie entwickelten, ist auf vertikaler Ebene eine Tendenz zur Machtdiffusion erkennbar. Durch eine im Jahr 2001 von der Mitte-Links-Koalition beschlossene Verfassungsänderung wurde die italienische Staatsverwaltung massiv dezentralisiert, auch wenn das Wort Föderalismus vermieden wurde. Gemeinden, Provinzen und Regionen können nun grundsätzlich alle ihre Angelegenheiten selbst besorgen, da die Verfassung nur noch Ausschlussmaterien taxativ anführt. Zudem genießen alle Gebietskörperschaften Finanzautonomie, dürfen also eigene Steuern einheben. Laut Ullrich hat dieser „massive Kompetenztransfer“ nicht nur eine „neue territoriale Dimension“ in das italienische politische System eingeführt, sondern auch eine „neue politische Klasse“ aus pragmatischen Regionalpolitikern entstehen lassen, die in den Regionalparlamenten mit stabilen Mehrheiten regieren.⁵⁹²

⁵⁹¹ Ullrich (2009), S. 687

⁵⁹² Ullrich (2009), S. 699

5.4.1.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Politische Systeme, die mit direktdemokratischen Prozessen begründet werden, räumen diesen oft auch einen prominenten Platz in ihrer Verfassungsordnung ein. Ein Beispiel dafür ist Italien, dessen verfassungsgebende Versammlung im Jahr 1947 gegen den damaligen Zeitgeist⁵⁹³ für die Einführung von Volksrechten optierte. Als begünstigend wirkte sich die überwiegend positive historische Erfahrung⁵⁹⁴ mit der direkten Demokratie und der frische Eindruck des *richtigen* Volksvotums beim Referendum über die künftige Staatsform Italiens aus. Am 13. Juni 1946 stimmte nämlich eine klare Mehrheit der Stimmbürger für die republikanische Staatsform Italiens und bestätigte damit die vorherrschende Meinung der politischen Elite.

Die italienischen Verfassungsväter waren sich bewusst, dass sich die mit einem direktdemokratischen Akt begründete Republik schwerlich eine rein repräsentativ-demokratische Grundordnung würde geben können. So sagte der Vorsitzende der mit der Ausarbeitung des Verfassungstexts betrauten „Kommission der 75“, Meuccio Ruini, allen Vorbehalten zum Trotz müsse „ein Weg gefunden werden, jener Volkssouveränität, auf der das gesamte neue demokratische Gebäude beruht, direkt zum Ausdruck zu verhelfen“.⁵⁹⁵ In einer späteren Debatte bezeichnete der liberale Politiker das Referendum sogar als „unerlässlich für eine neue Demokratie“.⁵⁹⁶

Chimenti weist jedoch darauf hin, dass die Entscheidung der italienischen Verfassungsväter für das Referendum „keine einfache“ gewesen sei. Es erwies sich nämlich als „kompliziert“, direktdemokratische Instrumente in das etablierte parla-

⁵⁹³ Aufgrund der negativen Erfahrungen mit direktdemokratischen Instrumenten während der Zwischenkriegszeit, insbesondere jener der Weimarer Republik, herrschte während der zweiten Demokratisierungswelle (1945-62) das repräsentativ-demokratische Paradigma vor. Kein einziger der damals demokratisierten Staaten optierte für Volksrechte *von unten*, höchstens das Verfassungsreferendum und das von der Parlamentsmehrheit auszuschreibende wurden zugelassen.

⁵⁹⁴ Uleri (1996: 106) weist darauf hin, dass im Zuge der Vereinigung Italiens im 19. Jahrhundert mehrere Referenden durchgeführt wurden. Zwar veranstaltete auch das faschistische Regime zwei Referenden in den Jahren 1929 und 1934, doch führte dies offenbar nicht zu einer derartigen Diskreditierung des direktdemokratischen Instrumentariums wie in Nazi-Deutschland.

⁵⁹⁵ Ruini während der Präsentation des Kommissionsvorschlags im Jänner 1947, zit. n. Calzaretto (<http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-013.htm&2>)

⁵⁹⁶ Ruini während einer Plenardebatte am 16. Oktober 1947, zit. n. Calzaretto (<http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-023.htm&2>)

mentarische System einzuführen, zudem fehlte es den Parlamentariern an Referenzen zur Abschätzung der möglichen Auswirkungen von Volksentscheidungen auf den Entscheidungsprozess.⁵⁹⁷

Schwerer wogen freilich die divergierenden Interessen der großen Parteien. Hier standen einander die Christdemokraten (DC) und die Kommunisten (PCI) gegenüber. Die DC sah als mit Abstand größte Partei im Referendum sowohl ein gouvernementales Instrument – zum Abbau von Blockaden im repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozess – als auch eine Absicherung für den Fall einer linksgerichteten Regierung, deren Politik sie über das Referendum bekämpfen könnte. Eben aus diesem Grund waren die Kommunisten strikt gegen alle direktdemokratischen Instrumente, weil sie in ihnen eine Gefahr für die geplante tiefgreifende Umgestaltung Italiens nach sozialistischen Prinzipien erkannten.

Wäre es nach dem Willen der Christdemokraten gegangen, hätte Italien wohl bald die Schweiz als Hort der direkten Demokratie überflügelt. Der DC-Politiker Costantino Mortati schlug nämlich in seiner Funktion als Berichterstatter der Verfassungskommission ein umfangreiches direktdemokratisches Instrumentarium vor, das kaum eine bedeutende Anwendungsform ausließ.⁵⁹⁸ Offenkundig von der Verfassungsordnung der Weimarer Republik inspiriert⁵⁹⁹, sah Mortati nicht nur ein vollwertiges Volksgesetzgebungsverfahren vor, sondern auch ein Vetoreferendum und ein abrogatives Referendum mit Wählerunterschriften. Zudem sollte das Referendumsrecht beiden Parlamentskammern zustehen, die bei Gesetzesblockaden das Volk hätten anrufen können, sowie dem Staatspräsidenten, der beschlossene Gesetze ebenso wie gescheiterte Vorlagen vor die Wähler hätte bringen können.⁶⁰⁰

Während der Beratungen wurde das ambitionierte Paket Mortatis freilich zusammengestutzt, sodass zum Schluss nur noch das fakultative Verfassungsreferendum sowie das vermeintlich unbedeutende abrogative Referendum übrigblieb. Laut Uleri ist es nur der Entschlossenheit Mortatis und anderer Christdemokraten zu

⁵⁹⁷ Chimenti (2007), S. 49

⁵⁹⁸ Chimenti (2007), S. 49

⁵⁹⁹ Busia (2003), S. 19

⁶⁰⁰ Protokoll der Sitzung des zweiten Unterausschusses der Verfassungskommission vom 17. Jänner 1947, S. 817ff.

(http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sedo78/sedo78nc.pdf)

verdanken, dass diese Instrumente ihren Weg in den endgültigen Verfassungstext fanden.⁶⁰¹

Gegen das Vetoreferendum hatten sich vor allem Liberale und Kommunisten ausgesprochen. PCI-Chef Palmiro Togliatti warnte, dass eine Partei mit zwei Millionen Mitgliedern auf diese Weise „jedes Gesetz stoppen könnte“⁶⁰². Ins gleiche Horn stieß der liberale spätere Justizminister Giuseppe Grassi, der das Vetoreferendum als „antidemokratisch“ brandmarkte, weil es der „Obstruktion einer Minderheit, die die Legislative sabotieren wolle“ zur Hand gehe.⁶⁰³ Offenbar ahnte damals niemand, dass in Wirklichkeit das abrogative Referendum das stärkere oppositionelle Instrument ist, weil es durch die Möglichkeit zur teilweisen Aufhebung von Gesetzen funktional den Charakter eines Volksbegehrens bekommt.

22 Jahre später hauchte dann eine ähnliche Fehleinschätzung der regierenden DC die dem abrogativen Referendum erst das Leben ein. Als sich im Parlament eine Mehrheit für die Legalisierung der Ehescheidung abzeichnete, verlegte sich die DC auf Druck des Vatikans auf den Beschluss des Ausführungsgesetzes⁶⁰⁴ zum Referendum, um die Ehescheidung auf direktdemokratischem Wege wieder zu kippen.⁶⁰⁵ Freilich ahnte die dominierende Regierungspartei damals nicht, dass sie nicht nur das Ehescheidungsreferendum verlieren, sondern auch eine Flut oppositioneller Volksabstimmungen auslösen würde.⁶⁰⁶

601 Uleri (2012), S. 74

602 Protokoll der Sitzung der Verfassungskommission der verfassungsgebenden Versammlung vom 29. Jänner 1947, S. 231, abgerufen unter:
http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Commissione/sed024/sed024nc.pdf

603 Ebenda

604 Dieses Gesetz (Legge no. 352/1970) legt die genauen Modalitäten der in der Verfassung vorgesehenen direktdemokratischen Instrumente, insbesondere des abrogativen Referendums, fest. Demnach müssen die Wählerunterschriften innerhalb von 90 Tagen gesammelt werden (Art. 28) und dürfen nur im Zeitraum zwischen 1. Jänner und 30. September jeden Jahres eingebracht werden (Art. 32). Danach erfolgt zunächst eine formelle Prüfung der Unterschriftenlisten durch das Kassationsgericht, das bis 20. Dezember entscheidet. Ist diese Hürde genommen, beginnt das Verfassungsgericht mit der materiellen Prüfung des Referendumsbegehrens hinsichtlich der in der Verfassung normierten Ausnahmetatbestände. Die Höchststrichter haben bis 20. Jänner zu entscheiden, woraufhin die Regierung den Abstimmungstermin an einem Sonntag zwischen 15. April und 15. Juni festlegen muss (Art. 32). Im Fall vorgezogener Neuwahlen wird das Referendumsverfahren bis zum 365. Tag nach dem Wahltermin sistiert (Art. 34). Das Gesetz verbietet zudem das Einbringen von Referendumsbegehren im vorletzten Jahr der Legislaturperiode (Art. 31). Nach einem erfolgreichen abrogativen Referendum kann das bekämpfte Gesetz noch 60 Tage in Kraft bleiben (Art. 37).

605 Uleri (1996), S. 110

606 Chimenti (2007), S. 49

Insgesamt sieht die italienische Verfassungsordnung vier direktdemokratische Instrumente vor: die Gesetzesinitiative von 50.000 Wählern (Artikel 71), das abrogative Referendum auf Antrag von 500.000 Wählern oder fünf Regionalräten (Artikel 75), das fakultative Verfassungsreferendum auf Antrag eines Fünftels der Abgeordneten, von 500.000 Wählern oder fünf Regionalräten (Artikel 138)⁶⁰⁷, das obligatorische Referendum zur Gründung neuer Regionen (Artikel 132)⁶⁰⁸ sowie die Volksbefragung als im Jahr 1989 eingeführtes ad-hoc-Instrument.⁶⁰⁹

Entsprechend den in Kapitel 4 dargelegten Kriterien werden die unverbindliche Gesetzesinitiative und das Referendum zur Gründung von Regionen nicht gewertet, während das abrogative Referendum funktional als Instrument der Volksgesetzgebung bewertet wird, allerdings mit einem Abzug von 0,2 Punkten für das Beteiligungsquorum von 50 Prozent. Die Volksbefragung wird bei der Berechnung des DD-Basiswerts nur zur Hälfte gewertet.

Das fakultative Verfassungsreferendum wird als mäßig gouvernementales Instrument angesehen. Würde man es isoliert betrachten, müsste man es aufgrund seiner Initiatoren als oppositionell klassifizieren. Funktional stellt dieses Referendum jedoch eine Gelegenheit für die Regierungsmehrheit dar, die in den meisten kontinentaleuropäischen Demokratien übliche Zwei-Drittel-Mehrheit für die Revision der Verfassung zu umgehen.⁶¹⁰ Während etwa das irische Verfassungsreferendum oppositionellen Charakter hat, weil ihm die Regierung nicht ausweichen kann, eröffnet sein italienisches Pendant der Regierung die Chance, eine Verfassungsreform trotz fehlender Supermajorität im Parlament mit Hilfe des Volkes gegen die Opposition durchzusetzen. Verstärkend wirkt in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass das fakultative Verfassungsreferendum – anders als das Gesetzesreferen-

607 Die drei potenziellen Initiatoren haben nach dem Beschluss der Verfassungsänderung durch beide Parlamentskammern drei Monate Zeit, ein Referendum zu verlangen. Es gibt kein Beteiligungsquorum.

608 Zur Einleitung des Verfahrens ist die Unterstützung von mindestens einem Drittel der Bewohner der zu gründenden Region (vertreten durch ihre Gemeinderäte) erforderlich, wobei diese mindestens eine Million Einwohner haben muss. Danach kommt es zu einem Referendum in der betroffenen Region.

609 Für die Volksbefragung wurde im April 1989 ein eigenes Verfassungsgesetz (L.Cost 1989/2) beschlossen. Angesetzt wurde das konsultative Referendum von der Regierung, die Durchführung erfolgte zeitgleich mit der Wahl des Europaparlaments im Juni 1989.

610 So klassifiziert auch Lijphart (1999: 221) das Verfahren mit einfacher parlamentarischer Mehrheit und dem Zustimmungsreferendum als „more flexible“ als den rein parlamentarischen Weg mit Zwei-Drittel-Mehrheit.

dum – nicht an ein Beteiligungsquorum geknüpft ist.

Instrumente direkter Demokratie in Italien		
		Wert
1	Volksinitiative (50.000 Wähler)	0
2	Obligatorisches Referendum zur Gründung einer neuen Region	0
3	Volksbefragung (Parlamentsmehrheit)	0,8
4	Fakultatives Verfassungsreferendum zur Umgehung von Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament (1/5 der Abgeordneten, 500.000 Wähler oder fünf Regionalräte)	0,4
5	Abrogatives Referendum (fünf Regionalräte), Beteiligungsquorum 50 Prozent	-0,8*
6	Abrogatives Referendum (500.000 Wähler), Beteiligungsquorum 50 Prozent	-0,8*
	Basiswert direkte Demokratie	-0,4 (1,2/-1,6)
* Abschlag für eingeschränkten Wirkungskreis bzw. zusätzliche Hürden		

5.4.1.3 Praxis direkter Demokratie

In Italien haben seit dem Zweiten Weltkrieg 70 Referenden stattgefunden, wobei der Löwenanteil auf das erst seit Anfang der 1970er Jahre wirksame abrogative Referendum entfällt. Zu den 66 abrogativen Referenden kommen noch zwei Verfassungsreferenden, eine Volksbefragung (über ein Verfassungsmandat für das Europäische Parlament 1989) sowie das bereits erwähnte Referendum über die Staatsform im Jahr 1946. Ein Referendum über die Gründung neuer Regionen nach Art. 132 der Verfassung hat es bisher noch nicht gegeben.

Der Erfolg des abrogativen Referendums erklärt sich durch seine vielseitige Anwendbarkeit. Es ist nämlich sowohl der Initiative als auch dem Vetoreferendum funktional äquivalent.⁶¹¹ Die teilweise Aufhebung eines, möglicherweise schon vor Jahrzehnten beschlossenen Gesetzes⁶¹², zielt in der Regel darauf ab, eine neue Rechtslage zu schaffen. Für die Initiatoren ist es meist kein Problem, im umfang-

⁶¹¹ Uleri (1996), S. 107

⁶¹² Ein aktuelles Beispiel dafür ist die zum Jahreswechsel 2012/13 laufende Unterschriftenaktion für ein Referendum „über die teilweise Abschaffung des Gesetzes 31. Oktober 1965, Nr. 1261 ‚Festsetzung der den Mitgliedern des Parlamentes zustehenden Vergütung‘“, mit dem die Parlamentariergehälter gekürzt werden sollen (Buone Notizie 2012)

reichen Gesetzesbestand ein passendes „Trägermedium“ für ihr Anliegen zu finden. Hat die Initiative dagegen die Aufhebung eines kürzlich beschlossenen Gesetzes zum Inhalt, dominiert der Vetocharakter. Solche Referendumsbegehren sind aber laut Uleri in der Minderzahl.⁶¹³

Auffallend ist, dass es erst drei von den Regionalräten erzwungene Referenden gegeben hat.⁶¹⁴ Offenbar ist es für die Initiatoren leichter, die erforderlichen 500.000 Wählerunterschriften zu sammeln als in fünf Regionalräten entsprechende Mehrheitsbeschlüsse zustande zu bringen. Während für den ersten Auslösemechanismus die Unterstützung gut einem Prozent der Stimmbürger ausreicht, muss man beim zweiten ein Viertel aller Regionen auf seine Seite ziehen.

Dagegen hat die Volksinitiative nicht unter der Konkurrenz des funktional äquivalenten abrogativen Referendums gelitten. Immerhin 263 Gesetzesvorschläge wurden von Wählern eingebracht, was wohl auch an der vergleichsweise geringen Anzahl erforderlicher Unterschriften liegt. Obwohl 19 Volksinitiativen vom Parlament umgesetzt wurden, haben sie sich doch als „fairly weak political instrument“ erwiesen.⁶¹⁵

Zu berücksichtigen ist ferner, dass von den beantragten abrogativen Referenden nicht einmal die Hälfte tatsächlich an die Urne kommt. Zwischen 1970 und 2011 wurden nämlich zwei Viertel der Referendumsbegehren vom Verfassungsgericht als unzulässig eingestuft, während in knapp einem Zehntel der Fälle das Parlament dem Referendum durch eine entsprechende Gesetzesänderung zuvorkam.⁶¹⁶ Zudem griffen die Volksvertreter in drei Fällen (1972, 1976 und 1987) nach dem Mittel der vorzeitigen Parlamentsauflösung, um abrogative Referenden hinauszuzögern. Die Verfassungsrichter ließen sich bei ihren Entscheidungen zunächst von den in Verfassung und Referendumsgesetz festgeschriebenen Ausnahmetatbestän-

⁶¹³ Uleri (2002), S. 871

⁶¹⁴ Es handelte sich um die im Jahr 1993 angenommenen Vorlagen zur Abschaffung des Tourismus- und Landwirtschaftsministeriums, die von zehn Regionalräten eingebracht wurden, sowie um ein weiteres Referendum zur Abschaffung des Landwirtschaftsministeriums im Jahr 1997, das jedoch am Beteiligungsquorum scheiterte. (vgl. *Corriere della Sera* 1993b, *Corriere della Sera* 1993c, *Corriere della Sera* 1997)

⁶¹⁵ Uleri (2012), S. 78

⁶¹⁶ In den Jahren 1970 bis 2011 kamen 148 Referendumsbegehren vor das Verfassungsgericht. Davon wurden 69 als unzulässig zurückgewiesen, in zwölf weiteren Fällen kam eine Parlamentsentscheidung dem Referendum zuvor.

den (Budget- und Steuergesetze, internationale Verträge sowie Amnestien) leiten, entwickelten dann aber weitere Voraussetzungen für die Zulassung abrogativer Referenden, wobei die Spruchpraxis einige Widersprüche aufweist.⁶¹⁷

Praxis direkter Demokratie in Italien 1946-2012	
Abrogatives Referendum	66 (52)
<i>Abrogatives Referendum auf Antrag von Wählern</i>	63 (49)
<i>Abrogatives Referendum auf Antrag fünf Regionalräten</i>	3 (3)
Fakultatives Verfassungsreferendum	2 (2)
Ad-hoc-Referendum über die Staatsform	1 (0)
Volksbefragung	1 (0)
Referendum zur Gründung einer Region	0 (0)
Volksinitiative	263 (156)
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i>	
<i>Quellen: Uleri 2012, Istat 2010: 438ff, Senato 2012a, Senato 2012b, eigene Berechnung</i>	

Das erste abrogative Referendum sollte sich prägend für den weiteren Einsatz dieses direktdemokratischen Instruments erweisen. Im Jahr 1974 setzten die regierenden Christdemokraten das Referendum *gouvernemental* ein, um das mit Unterstützung ihrer linksliberalen Koalitionspartner beschlossene Ehescheidungs-gesetz aufzuheben.⁶¹⁸ Doch der Schuss ging nach hinten los. Die Stimmbürger votierten mit einer überzeugenden Mehrheit von fast 60 Prozent für die Ehescheidung, was die Position der bis dahin unangefochtenen führenden Regierungspartei nachhaltig schwächte.⁶¹⁹ Das überraschende Votum stellte zugleich die Weichen in Richtung einer außerparlamentarisch-oppositionellen Nutzung des abrogativen Referendums. In den kommenden drei Jahrzehnten sollte diesbezüglich die kleine Radikale Partei (PR) die dominierende Rolle einnehmen. 47 der 59 abrogativen Referenden bis 2005 gehen auf ihr Konto, insgesamt sammelte die Oppositions-partei 63 Millionen Unterschriften für 110 Referendumsbegehren.⁶²⁰

⁶¹⁷ Uleri (2012: 77) weist darauf hin, dass das Verfassungsgericht etwa Anträge zum Jagdgesetz in den Jahren 1981 und 1987 abgelehnt, im Jahr 1990 aber zugelassen habe.

⁶¹⁸ Qvortrup (2002: 141) vergleicht diesen Fall mit jenem des britischen EG-Referendums, das vom damaligen Premierminister Harold Wilson angesetzt wurde, um eine Spaltung der regierenden Labour Party zu verhindern.

⁶¹⁹ Schäfer (1998), S. 101

⁶²⁰ Radicali (2005)

Im Referendumsmonopol der Kleinstpartei PR spiegelte sich die Kartellstruktur des italienischen Parteiensystems, in dem die DC und ihre „Satelliten“ in einer Art Stillhalteabkommen mit der ewigen Oppositionspartei PCI verbunden waren. Diese setzte das Referendum nur ein einziges Mal, bei der Lohngleitklausel 1985, als Waffe gegen die Regierung ein. Bei den anderen Referenden standen die etablierten Parteien meist geschlossen gegen die Radikalen.⁶²¹ Dies trug laut Schäfer „dazu bei, daß die Parteien in der Öffentlichkeit zunehmend unterschiedslos als Teile eines ‚Parteienkartells‘ wahrgenommen wurden, dem man die Verantwortung für die Mängel des politischen Systems zuschrieb“⁶²².

Die Referendumsflut der PR startete im Jahr 1978 mit acht Vorlagen, von denen zwei an die Urne kamen. Zwei wurden durch einen Parlamentsbeschluss obsolet, vier weitere waren vom Verfassungsgericht nicht zugelassen worden. Übrig blieben Gesetze zur Polizeibefugnissen („Legge Reale“) und die Parteienfinanzierung, die aufgehoben werden sollten. Die etablierten Parteien rückten praktisch geschlossen zur Verteidigung der beiden Gesetze aus, mit Ausnahme der PLI und der PSI, die jeweils ein Referendum unterstützten. Trotzdem stimmten 23,5 Prozent der Bürger für die Aufhebung der Anti-Terror-Gesetze und sogar 43,6 Prozent für ein Ende der Parteienfinanzierung, was als „a clear slap in the face for parties“⁶²³ gewertet wurde.

Nachdem die PR bei den Wahlen 1979 von 1,1 auf 3,5 Prozent der Stimmen zulegen konnte, leitete sie weitere Referenden mit betont liberalem Inhalt ein. Das Verfassungsgericht wies aber wieder mehrere Anträge zurück, unter anderem zu Atomkraft und Drogenliberalisierung. Übrig blieben Referenden über die Verschärfung des Waffenrechts, die Abschaffung der lebenslänglichen Haft, Anti-Terror-Gesetze sowie die Liberalisierung des Abtreibungsrecht. Diese Vorlage rief auch eine katholische Organisation auf den Plan, die einen Gegenvorschlag zur Verschärfung des Abtreibungsrechts einbrachte. Diesmal waren die Front der etablierten Parteien gegen die PR noch geschlossener, die vier Vorlagen wurden mit Nein-Mehrheiten zwischen 77 und 88 Prozent abgelehnt, während die katholische Anti-Abtrei-

⁶²¹ Uleri (1996), S. 118, Luthardt (1994), S. 69

⁶²² Schäfer (1998), S. 101f.

⁶²³ Uleri (2012), S. 81

bungs-Initiative auf 32 Prozent Zustimmung kam.

Im Jahr 1985 fand dann das erste Referendum statt, dass von der größten Oppositionspartei PCI getragen wurde. Es ging um die Zurücknahme der von der sozialistischen Regierung beschlossenen Kürzung der Lohngleitklausel (automatische Inflationsanpassung). Die Regierungsparteien behielten gegen die von Grünen und Neofaschisten unterstützten Kommunisten mit 54 zu 46 Prozent der Stimmen die Oberhand. Kommentatoren sahen im Referendum ein Zeichen der Krise der PCI, die gegenüber den anderen Parteien isoliert war, nicht einmal die Unterstützung aller Gewerkschaften hatte und auch ihre mittellitalienischen Hochburgen nicht mobilisieren konnte. Hausmann wertet das Referendum daher als „Eigentor, das in seiner Tragweite ungefähr mit dem für die Christdemokraten bei der Frage der Ehescheidung zu vergleichen war“.⁶²⁴

Im Jahr 1987 trat die PR erstmals mit weiteren Parteien (PSI, PLI) als Initiatorin auf, um mit zwei Vorlagen die Immunität von Richtern und Ministern einzuschränken. Unter dem Eindruck des Tschernobyl-Desasters wurden auch drei Vorlagen, die auf einen Atomausstieg abzielten, eingebracht. Die DC hatte zunächst versucht, die Allianz zwischen Sozialisten und Liberalen zu brechen, indem sie vorgezogene Neuwahlen im Juni 1987 herbeiführte. Nachdem die Wahlen Zugewinne für beide großen Regierungsparteien brachten, schwenkte die DC ein und unterstützte die Vorlagen. Damit war der Weg frei für die ersten erfolgreichen abrogativen Referenden, die Ja-Mehrheiten von 72 bis 85 Prozent der Stimmen erbrachten. Den Atomausstieg formalisierte die Koalition bereits im Jahr 1988, doch ihr Gesetzesvorschlag zur zivilrechtlichen Haftung von Richtern wurde als Verhöhnung des Wählerwillens gewertet.⁶²⁵

Im Juni 1990 setzte sich erstmals der vom damaligen italienischen Präsidenten Francesco Cossiga treffend als „no rafforzato“ („verstärktes Nein“)⁶²⁶ charakterisierte Referendumsboykott durch. Zwei Vorlagen zur Verschärfung des Jagdgesetzes und eine zum Verbot von Pestiziden scheiterten an der zu niedrigen Stimmbeteiligung von 43 Prozent, nachdem die DC die Bürger aufgerufen hatte, daheim zu

⁶²⁴ Hausmann (1997), S. 133

⁶²⁵ Uleri (1996), S. 119

⁶²⁶ Morrone (2005)

bleiben. Gegen das Jagdgesetz hatte eine breite Koalition von Radikalen, Grünen, Liberalen, Sozialisten und Kommunisten Front gemacht, die eine absolute Mehrheit der Wähler repräsentierte. Beim Pestizidverbot waren dagegen die Gegner in der Mehrheit, da Sozialisten und Liberale hier mit der DC gemeinsame Sache machten.

Es sollte zugleich der letzte Referendumserfolg der verknöcherten italienischen *partitocrazia* gewesen sein. Schon im darauffolgenden Jahr wurde nämlich mit einem Wahlrechtsreferendum der Startschuss für die epochalen Umwälzungen im italienischen Parteiensystem gewesen, die maßgeblich vom DC-Politiker Mario Segni getragen wurden. Dieser hatte bereits im Jahr 1988 mit Unterstützung namhafter Intellektueller, Unternehmer und Parlamentarier verschiedener Parteien eine Initiative für die Einführung des Mehrheitswahlrechts im Senat und auf Gemeindeebene gestartet, um den Einfluss der Parteien zurückzudrängen. Außerdem sollte die Zahl der Vorzugsstimmen auf nur eine verringert werden, um Klientelismus und Stimmenkauf zu bekämpfen.⁶²⁷

Nachdem das Verfassungsgericht nur das vermeintlich unbedeutende Vorzugsstimmen-Referendum zuließ, glaubten die Führungen der großen Parteien, die Abstimmung ließe sich mit einem Boykottaufruf versenken. So empfahl Sozialisten-Chef Bettino Craxi den Wählern, an jenem Juni-Sonntag „doch ans Meer zu fahren“.⁶²⁸ Craxis „andate al mare“ ging in die Geschichte ein als Manifestation der Abgehobenheit der italienischen Machtelite, die den Kontakt zu ihren Bürgern verloren hatte. Tatsächlich gingen nämlich 62,5 Prozent der Stimmberechtigten in die Stimmlokale, 95,6 Prozent stimmten mit Ja. Das Ergebnis kam einem Plebiszit gleich: Erstmals stimmte eine Mehrheit des gesamten Wählervolks (57,1 Prozent) für die Aufhebung eines Gesetzes.⁶²⁹

Dieses Machtwort des Souveräns ließ die Frage der Wahlrechtsreform ins Zentrum

627 Einerseits waren die Vorzugsstimmen ein Gradmesser dafür, wie stark die jeweiligen parteiinternen Strömungen (*correnti*) waren, die auf dieser Grundlage dann Ansprüche bei der Regierungsbildung stellten. Zugleich dienten die Vorzugsstimmen den Patronanzgebern dazu, das Stimmverhalten ihrer Klientel zu kontrollieren, indem ihr aufgetragen wurde, für eine bestimmte Kombination von Kandidaten zu stimmen.

628 Morrone (2005)

629 Als entscheidend für den Erfolg der Reformer galt die Tatsache, dass sich die Kommunisten auf ihre Seite schlugen (Schäfer 1998: 103)

der politischen Debatte rücken⁶³⁰, wobei sich kräftige Stimmenverluste für die dominierenden Parteien DC, PSI und PDS bei der Parlamentswahl 1992 verstärkend auswirkten. Nachdem schon das erste Wahlrechtsreferendum von Hinterbänklern praktisch aller Parteien unterstützt worden war⁶³¹ sprangen beim zweiten Referendum 1993 auch die Parteiführungen auf den Reformzug auf. Der alten italienischen Tradition des *trasformismo* folgend, wurden die Reformen nunmehr von allen Regierungsparteien mitgetragen.⁶³² „The parties 'of the system', against which the people were being asked to vote (and against which they had voted in the 1991 referendum), had joined the reformist camp (.).“⁶³³

Im April 1993 wurde insgesamt über acht Vorlagen abgestimmt, darunter das Mehrheitswahlrecht für den Senat sowie die Abschaffung der Parteienfinanzierung und der als Hort von Klientelismus geltenden Ministerien für Staatsbeteiligung, Landwirtschaft sowie Tourismus. Bei einer Stimmbeteiligung von 77 Prozent wurden alle Vorlagen mit Mehrheiten bis zu 90 Prozent angenommen, wobei die Schubwirkung des politischen Umsturzes auch einer Vorlage der Radikalen zur Entkriminalisierung weicher Drogen zu einem knappen Erfolg verhalf. Bei dieser Vorlage, die von DC, MSI und LN bekämpft wurde, zeichnete sich bereits die neue Bipolarisierung der italienischen Politik ab, die nach den Wahlen 1994 auch parlamentarische Wirklichkeit werden sollte.

Weil die bisherigen Regierungsparteien bei allen anderen Vorlagen ins Reformlager übergelaufen waren, kam die Wucht des politischen Umbruchs nur beim Referendum über die Abschaffung des Landwirtschaftsministeriums zum Ausdruck, das von zehn Regionalräten erzwungen worden war. In diesem einen Fall wagten es die beiden großen Regierungsparteien DC und PSI nämlich, sich der Reformwelle entgegenzustellen, wofür sie eine schallende Ohrfeige der Wähler ernteten. Auf dem Papier standen 57,11 Prozent der Wähler hinter den Referendumsgegnern, doch bei der Abstimmung reichte es nur für magere 29,8 Prozent der Stimmen. Insgesamt klappte das theoretische und faktische Kräfteverhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern um 47,97 Prozentpunkte auseinander, ein ähnlich ho-

⁶³⁰ White / Davies (1998), S. 81

⁶³¹ Schäfer (1998), S. 102

⁶³² Schiller (2002), S. 136

⁶³³ Newell/Bull (1993), S.609

her Wert wie beim ersten Wahlrechtsreferendum 1991 (46,54 Prozentpunkte).⁶³⁴

Das klare Wählervotum war für die bisherigen Regierungsparteien, die im Parlament immer noch die Mehrheit hatten, nicht zu ignorieren. Nachdem das Mehrheitswahlrecht auf Gemeindeebene bereits im März 1994 beschlossen wurde, wodurch ein Referendum in dieser Frage verhindert wurde, folgte im August 1994 auch eine Änderung des Wahlgesetzes für die Abgeordnetenversammlung. Dieses sah analog zur Regelung für den Senat vor, dass künftig drei Viertel der Abgeordnetenplätze in Einer-Wahlkreisen vergeben werden sollen, das restliche Viertel sollte dem Proportionalausgleich für Listen mit mindestens vier Prozent der Stimmen landesweit dienen.⁶³⁵ Das neue Wahlrecht dämmte zwar die traditionelle Zersplitterung des Parteiensystems nicht ein, da sich die Parteien zu Wahlbündnissen zusammenschlossen, ersetzte aber zumindest den *immobilismo* durch eine auf bipolarer Konkurrenz beruhende Alternanz der zweier großer Bündnisse.

Mit dem Entstehen der Zweiten Republik änderte sich auch die Funktionsweise des Referendums. Obwohl sich am Misstrauen der etablierten Parteien nicht wesentlich etwas geändert hatte⁶³⁶, begann sich der Initiatorenkreis doch über die bisherige Referendumpartei PR zu erweitern. Im Kontext des neuen bipolaren Regierungssystems verlor das Referendum seine Funktion als Gegenpol zum unwählbaren „Machtkartell“ und büßte damit an Zugkraft ein. Doch nicht nur das Desinteresse der Bürger, sondern auch Boykottaufrufe ließen die Erfolgsaussichten der Referendumsbegehren dramatisch sinken. Die Gegner konnten Referenden bequem zum Scheitern bringen, da die Initiatoren angesichts des starren Beteiligungsquorums von 50 Prozent rund zwei Drittel der aktiven Wahlbevölkerung zu den Urnen bringen mussten.⁶³⁷

Einen Wendepunkt markierten diesbezüglich die zwölf Vorlagen, die am 10. Juni 1995 zur Abstimmung kamen. Es sollten für eineinhalb Jahrzehnte die letzten ab-

⁶³⁴ Freilich änderte dies nichts daran, dass das Wählervotum von den Parteien faktisch ignoriert wurde. Das Landwirtschaftsministerium wurde nämlich nicht abgeschafft, sondern lediglich umbenannt, was 1997 zu einem neuerlichen Referendumsbegehren der Regionen führte.

⁶³⁵ Schäfer (1998), S. 105f.

⁶³⁶ Uleri (2002), S. 869

⁶³⁷ Die traditionell hohe Wahlbeteiligung in Italien war nämlich bis Mitte der 1990er Jahre auf 83 Prozent gesunken, was faktisch bedeutet, dass die Gegner eines Referendumsbegehrens nur 33 Prozent des Wahlvolks auf ihre Seite bringen müssen, um die Beteiligung am Referendum unter 50 Prozent zu drücken.

rogativen Referenden sein, die eine Beteiligung von über 50 Prozent erzielten. Nur wenige Jahre nach den epochalen Volksabstimmungen zur Umgestaltung des politischen Systems war in der italienischen Öffentlichkeit Ernüchterung inbezug auf die direkte Demokratie eingeleitet. Die damalige Flut an für die breite Öffentlichkeit weniger interessanten Einzelbegehren beschädigte das Ansehen dieses direktdemokratischen Instruments nachhaltig, sodass beim nächsten Abstimmungstag 1997 weniger über die Inhalte der Vorlagen diskutiert wurde als über die Sinnhaftigkeit des Referendums an sich.⁶³⁸

Das Abstimmungsmenü des Jahres 1995 bestand aus vier Vorlagen zum Status der Gewerkschaften (drei wurden von den Kommunisten beantragt, um die drei großen Gewerkschaftsverbände zu schwächen, die vierte stammte von Lega Nord und Radikalen und zielte auf die Abschaffung der automatischen Einhebung der Gewerkschaftsbeiträge mit der Lohnsteuer), zwei Vorlagen der Radikalen zur Liberalisierung des Einzelhandels sowie Vorlagen zur Einführung der Bürgermeister-Direktwahl in größeren Städten und gegen das Zeugenschutzprogramm für Ex-Mafiosi (jeweils von Radikalen und Lega Nord beantragt). Das größte Interesse weckten jedoch vier Vorlagen zur Neustrukturierung des Fernsehsektors, wobei drei das Medienimperium von Silvio Berlusconi schwächen sollten. Seine Medienmacht war zum Thema geworden, nachdem er mit seiner Bewegung *Forza Italia* die italienische Politik aufgewirbelt hatte. Nur wenige Monate nach ihrer Gründung wurde FI bei den Parlamentswahlen 1994 zur stärksten Kraft, allerdings zerfiel das Regierungsbündnis aus FI, der postfaschistischen *Alleanza Nazionale* (AN) und der *Lega Nord* (LN) schon nach wenigen Monaten. Zum Zeitpunkt des Referendums amtierte eine Expertenregierung unter Berlusconis Ex-Minister Lamberto Dini, die maßgeblich von der postkommunistischen PDS gestützt wurde.

Die PDS unterstützte die von LN und PR lancierten Fernsehreferenden, weil sie darin ein Instrument zur Schwächung des damaligen Oppositionsführers Berlusconi erkannte. Und wie schon beim Ehescheidungsreferendum 1974 und dem Abtreibungsreferendum 1981 sollte dem gouvernementalen Gebrauch des abrogativen Referendums auch diesmal kein Erfolg beschieden sein. Berlusconi bekam für sei-

638 Gandolfi (1998)

ne Nein-Parolen klare Mehrheiten von 55 bis 57 Prozent, die Wähler hießen nicht einmal die „populistische“ Vorlage zur Einschränkung von Werbeunterbrechungen im Fernsehen gut. Dagegen wurde die – von Berlusconis FI unterstützte – Vorlage zur Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Senders RAI von 55 Prozent der Wähler angenommen. Für die Mitte-Links-Parteien, die bereits fest mit einem Sieg bei den anstehenden vorgezogenen Parlamentswahlen gerechnet hatten, war das Referendumsergebnis ein herber Rückschlag. Tatsächlich bescherte der *effetto referendum* Berlusconis Mitte-Rechts-Bündnis einen Höhenflug in den Umfragen⁶³⁹, der jedoch nicht zum Sieg bei den Parlamentswahlen im April 1996 reichte.

Erfolge konnte Berlusconi auch bei anderen Vorlagen verbuchen. So stimmten 56 Prozent der Stimmbürger für die Abschaffung der Einhebung von Gewerkschaftsbeiträgen mit dem Lohn, die Einführung der Bürgermeisterdirektwahl in Städten mit über 15.000 Einwohnern scheiterte nur hauchdünn, obwohl die Gegner nach der Papierform (56,5 zu 38 Prozent) deutlich in der Überzahl waren. Marco Pannella Radikale, die sich mittlerweile „Riformatori“ nannten, erreichten mit ihren Vorlagen zur Liberalisierung von Handelslizenzen und Ladenöffnungszeiten Sensationserfolge: Die Drei-Prozent-Partei konnte über ein Drittel der Stimmbürger für ihr Anliegen mobilisieren, obwohl alle anderen Parteien Nein-Parolen ausgegeben haben. Doch befand sich das Modell des Anti-System-Referendums, dem die etablierten Parteien mit einem Elitenkonsens begegneten, auf dem Rückzug. Bei sieben von zwölf Vorlagen standen die beiden Großparteien FI und PDS in gegnerischen Lagern.

Ihren Höhepunkt erreichte die Referendumsflut im Jahr 1997, als 31 Vorlagen eingereicht wurden. Allerdings schafften es nur sieben auf die Stimmzettel, 19 wurden vom Verfassungsgericht für unzulässig erklärt, fünf wurden durch einen Parlamentsbeschluss gegenstandslos.⁶⁴⁰ Die zugelassenen Vorlagen waren in vielerlei Hinsicht ein Aufguss früherer Referenden – vom Jagdrecht bis zur Abschaffung des Landwirtschaftsministeriums –, der entsprechend wenig Mobilisierungskraft

⁶³⁹ Corriere della Sera (1995), S. 5

⁶⁴⁰ 19 Referendumsbegehren wurden von den Radikalen eingebracht, die restlichen zwölf von den Regionen. Sie wollten damit ihre Kompetenzen auf Kosten des Zentralstaates ausweiten. Sechs Vorlagen wurden vom Verfassungsgericht kassiert, fünf vom Parlament umgesetzt, sodass nur noch die Forderung nach der Abschaffung des Landwirtschaftsministeriums übrig blieb.

entfaltete. Der angesehene Publizist Indro Montanelli warf den Initiatoren vor, „das Instrument des Referendums umzubringen“. Durch die Inflation an Referenden werde dieses Instrument „neutralisiert, diskreditiert, entwertet“, weil der Eindruck entstehe, Volksabstimmungen hätten keinen Sinn.⁶⁴¹

Die etablierten Parteien begegneten dem Referendum mit Desinteresse. So gaben LN und PPI überhaupt keine Abstimmungsparolen aus, FI, AN und Rifondazione Comunista gaben die Abstimmung in einer Mehrzahl der Fragen frei. Nur PDS, Grüne und PR bezogen zu allen sieben Fragen eine klare Ja- oder Nein-Position.⁶⁴² Abgesehen von den beiden fast einmütig unterstützten Richterreferenden betrug die kombinierte Stärke der Referendumsgegner niemals weniger als 70 Prozent der Stimmen der Parlamentswahl 1996.⁶⁴³ Somit verwundert es wenig, dass die Stimmbeteiligung am Referendum lediglich 30 Prozent betrug.

Zwar erreichten die Nein-Stimmenanteile bis zu 34 Prozent, doch lässt sich die Variation nicht durch unterschiedliche Parteiparolen erklären.⁶⁴⁴ Der Trend zur Bipolarisierung der Abstimmungsfronten setzte sich fort: Bei vier von sieben Vorlagen standen PDS und FI im gegnerischen Lager. Das Lager der größten Regierungspartei schnitt dabei immer schlechter ab als jenes der größten Oppositionspartei.

Wie stark die Bipolarisierung des Referendums fortgeschritten war, zeigte sich bei der nächsten Volksabstimmung im Jahr 1999. Auf Initiative der Radikalen und der neuen linksliberalen Bewegung *Italia dei Valori* (IdV) des legendären Ex-Staatsanwalts Antonio DiPietro sollte einem reinen Mehrheitswahlrecht der Weg geebnet werden.⁶⁴⁵ Das Referendum hatte gouvernementalen Charakter, da die Ja-Kampagne wesentlich von den regierenden Linksdemokraten (DS) getragen wurde. Sie erhofften sich von einem positiven Votum den entscheidenden Schub für ihr bereits ausgearbeitetes Gesetzesprojekt eines absoluten Mehrheitswahlrechts nach

⁶⁴¹ La Repubblica (1997), S. 6

⁶⁴² Gandolfi (1998)

⁶⁴³ Jene Parteien, die zur Teilnahme an allen sieben Referenden aufriefen - PDS, Grüne und die Radikalen - konnten bei der Wahl 1996 rund 25,44 Prozent der Stimmen auf sich vereinen.

⁶⁴⁴ So wurde etwa die Vorlage zur Einschränkung des Jagdrechts mit 81 Prozent der Stimmen angenommen, obwohl nur PR und Grüne (4,38 Prozent der Stimmen 1996) zu einem Ja aufgerufen hatten. Bei den beiden Richterreferenden war die Zustimmung kaum höher, obwohl das Ja-Stimmpotenzial 68 Prozent betrug.

⁶⁴⁵ Konkret sollte die Bestimmung aufgehoben werden, wonach ein Viertel der Abgeordneten in der Abgeordnetenversammlung nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt wird.

französischem Vorbild.⁶⁴⁶

Die oppositionelle FI nahm vor diesem Hintergrund eine zweideutige Haltung ein. Auf Druck ihres Bündnispartners AN rang sie sich zwar zu einer Ja-Empfehlung durch, gab die Abstimmung aber demonstrativ frei.⁶⁴⁷ DS-Spitzenpolitiker Walter Veltroni warf Oppositionsführer Berlusconi daraufhin vor, auf ein Scheitern des Referendums hinzuarbeiten. „Er tut heute das gleiche wie Craxi im Jahr 1991.“⁶⁴⁸ Berlusconi tat sich ganz offensichtlich schwer, mit seinen linksgerichteten Erzfeinden für ein Ja zu werben und ihnen damit einen politischen Erfolg zu verschaffen. Bezeichnenderweise ging er erst wenige Minuten vor Abstimmungsende ins Stimmlokal, nachdem Meinungsforschungsinstitute errechnet hatten, dass das Beteiligungsquorum erfüllt worden sei. Berlusconi versicherte zugleich, dass „dieses Referendum keine Auswirkungen haben wird“.⁶⁴⁹ Letztlich wurde das Beteiligungsquorum um 0,4 Prozentpunkte verfehlt. Es war das erste Referendum, das scheiterte, obwohl eine Mehrheit der politisch aktiven Bevölkerung (gemessen an der Beteiligung an der Parlamentswahl 1996) mit Ja gestimmt hatte.⁶⁵⁰

Abstimmungsanalysen bestätigten den bipolaren Charakter des Votums. So wurde der Urnengang nicht nur von 40 Prozent der FI-Wähler boykottiert, sondern auch von 37 Prozent der AN-Wähler, obwohl Parteichef Gianfranco Fini intensiv für ein Ja geworben hatte.⁶⁵¹ Lässt man die FI aufgrund ihrer zweideutigen Haltung außer Betracht, zeigen sich bei der Ausschöpfung des Stimmenpotenzials leichte Vorteile für die Gegner (kumulativ 7,45 Prozentpunkte Differenz).

Anders bei den sieben Vorlagen, die im darauffolgenden Jahr an die Urne kamen. Hier stellten sich die etablierten Parteien wieder mehr oder weniger geschlossen gegen Referendumsbegehren der PR, die nach ihrem Sensationserfolg bei der Eu-

⁶⁴⁶ Di Virgilio (1999), S. 131

⁶⁴⁷ Corriere della Sera (1999a), S.13

Dagegen schreibt Fabbrini (2001: 45), dass Berlusconi beim Wahlrechtsreferendum eine offene „abstention strategy“ an den Tag gelegt habe.

⁶⁴⁸ ebenda

⁶⁴⁹ Corriere della Sera (1999b), S.5

⁶⁵⁰ Die Ja-Stimmen repräsentierten 45,39 Prozent der gesamten Stimmbevölkerung, während der kumulierte Wert aus Nein-Stimmen und der Differenz auf die Beteiligung an der vorangegangenen Parlamentswahl (82,9 Prozent) 37,52 Prozent betrug. Uleri (2002: 880) weist darauf hin, dass dieser Ja-Stimmenanteil höher war als bei 15 von 35 Referenden, die nicht am Beteiligungsquorum gescheitert waren.

⁶⁵¹ Corriere della Sera (1999c), S.2

ropawahl 1999 (8,6 Prozent der Stimmen) wieder Morgenluft gewittert hatte. Die Radikalen hatten insgesamt 20 Referendumsbegehren eingebracht, die mehrheitlich wirtschaftsliberalen Inhalt hatten. Übrig blieben jedoch nur sieben mit engerem Bezug zum politischen System. Da es den Radikalen trotz inhaltlicher Kongruenz bei den meisten Vorlagen⁶⁵² nicht gelang, die oppositionellen Mitte-Rechts-Parteien auf ihre Seite zu ziehen, war das Scheitern der Referenden vorprogrammiert. Da die den Urnengang boykottierenden Parteien 72 Prozent⁶⁵³ der Wähler repräsentierten, kann man die Stimmbeteiligung von 32 Prozent fast schon als Erfolg werten.

Neben einer Neuauflage des ein Jahr zuvor gescheiterten Wahlrechtsreferendums ging es um die Abschaffung der Wahlkampfkostenrückerstattung, neue Unvereinbarkeitsregeln für Richter und Staatsanwälte, die Abschaffung des Listenwahlrechts für den Justizrat (CSM) und (neuerlich) den Abzug des Gewerkschaftsbeitrags vom Lohn. Das einzige Nein gab es beim Referendum über die Lockerung des Kündigungsschutzes, gegen das die Gewerkschaften mobilisiert hatten. Nur bei einem Referendum, jenem über die restlose Abschaffung des Verhältniswahlrechts, war das Ja-Lager nach der Papierform (40,49 zu 40,165 Prozent der Stimmberechtigten) knapp voran, weil DS und AN entsprechende Parolen ausgegeben hatten. Entsprechend wurde bei dieser Vorlage die mit Abstand höchste Anzahl an Ja-Stimmen (26,57 Prozent aller Stimmberechtigten) verbucht. Bei allen anderen Fragen war das Nein-Lager deutlich in der Unterzahl (im Verhältnis 1:4 bei der Wahlkampfkostenrückerstattung, bei den fünf anderen Referenden im Verhältnis 1:11 bzw. 1:50).

Das nächste Referendum verlief dann wieder klar entlang der Trennlinie Regierung – Opposition. Dabei handelte es sich um ein fakultatives Verfassungsreferen-

⁶⁵² So hatte die große rechtsgerichtete Oppositionspartei FI ein Referendum, nämlich jenes über die Lockerung des Kündigungsschutzes, sogar mitinitiiert und auch die Vorlagen zur Reglementierung des Justizbereichs entsprachen aktuellen politischen Forderungen der Mitte-Rechts-Parteien. Der Aufruf zur Stimmenthaltung wurde jedoch damit begründet, dass man „keine Verwirrung unter den Wählern stiften“ wolle (Corriere della Sera 2000: 6). Gemeint war damit offenbar das Wahlrechtsreferendum, das mit dem Boykottaufruf zum Scheitern gebracht werden sollte. Hätten die Mitte-Rechts-Parteien ihre Anhänger bei einigen der Vorlagen zur Stimmabgabe aufgerufen, wären auch die Chancen auf eine Erfüllung des Beteiligungsquorums beim Wahlrechtsreferendum gestiegen.

⁶⁵³ Es waren dies Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord und Rifondazione sowie die kleineren Parteien PPI, CCD, CDU, UDEur, Rinnovamento Italiano (Di Virgilio 2001: 146)

dum über die von der Mitte-Links-Koalition im März 2001 beschlossene tiefgreifende Dezentralisierung des Landes, mit der den Regionen umfassende Regelungsbefugnisse und Finanzautonomie eingeräumt wurde. Die Verfassungsreform wurde gegen den Widerstand der oppositionellen Mitte-Rechts-Parteien beschlossen, die daraufhin das Referendum ergriffen. Allerdings steuerten auch Parlamentarier der Mitte-Links-Koalition Unterschriften für das Referendumsbegehren bei, weil sie sich erhofften, mit dem Thema im Wahlkampf punkten zu können.⁶⁵⁴

Durch den Sieg der Mitte-Rechts-Allianz bei der Parlamentswahl im Mai 2001 kehrten sich die Vorzeichen jedoch um: Das Referendum, das erst im Oktober 2001 abgehalten wurde, verschaffte den geschlagenen Mitte-Links-Parteien eine Gelegenheit, der neuen Regierung eine Niederlage zu verpassen. Begünstigend wirkte dabei, dass anders als bei abrogativen Referenden kein Beteiligungsquorum vorgeschrieben war und das Regierungslager nicht entschlossen und geschlossen gegen die Reform auftrat. Während acht von neun Regionspräsidenten aus dem Mitte-Rechts-Lager die Reform unterstützen, riefen Lega Nord und Christdemokraten (CCD) zur Stimmenthaltung auf und auch die FI mobilisierte nicht mit aller Kraft für ein Nein.⁶⁵⁵ Somit blieben die Anhänger der Mitte-Rechts-Parteien den Urnen in Scharen fern und die Verfassungsnovelle wurde mit 64 Prozent der Stimmen (22 Prozent der Stimmberechtigten) angenommen. Nach der Papierform hätte es einen klaren Sieg des Nein-Lagers (FI, AN und RC) geben müssen, das mit 38 zu 28 Prozent der Stimmberechtigten in Front lag.

Fünf Jahre später sollte sich die Geschichte mit umgekehrten Vorzeichen wiederholen. Im Juni 2006 wurden die Italiener zur Abstimmung über die von der Mitte-Rechts-Koalition Ende 2005 beschlossene Verfassungsreform aufgerufen, die neben einer weiteren Dezentralisierung auch zahlreiche institutionelle Änderungen vorsah, wie etwa die Umgestaltung des Senats in eine Länderkammer und eine Stärkung des Regierungschefs gegenüber dem Parlament. Auch in diesem Fall fand

⁶⁵⁴ Die Mitte-Links-Koalition strebte ursprünglich eine Abhaltung des Verfassungsreferendums zeitgleich mit den Parlamentswahlen im Mai 2001 an, um einen Keil zwischen die in der Frage der Dezentralisierung uneinige Mitte-Rechts-Allianz zu treiben. Dies verhinderte jedoch der parteilose Ministerpräsident Giuliano Amato (*Corriere della Sera* 2001a: 13). Da es bei der Wahl zu einem Regierungswechsel kam, wird das Referendum nicht als mäßig *gouvernemental*, sondern als mäßig *oppositionell* eingestuft.

⁶⁵⁵ *Corriere della Sera* (2001b), S. 19

das Referendum nach einem Regierungswechsel statt und hatte oppositionellen Charakter. Wieder behielt die Mitte-Links-Allianz klar die Oberhand (mit 61 zu 39 Prozent der Stimmen), weil sie ihre Anhänger besser gegen die Novelle mobilisieren konnte, die als Anschlag auf die parlamentarische Verfassungsordnung dargestellt wurde. Entsprechend hitzig verlief die Kampagne vor dem Referendum, das wie keines zuvor den Charakter eines Kräftemessens der beiden ideologischen Lager hatte.⁶⁵⁶ Das viel beachtete „Duell“ zwischen dem frischgebackenen Regierungschef Romano Prodi und Oppositionsführer Silvio Berlusconi, der zwei Monate zuvor bei den Parlamentswahlen nur hauchdünn unterlegen war, ließ die Stimmbeteiligung erstmals seit einem Jahrzehnt wieder auf über 50 Prozent steigen.

Dagegen setzte sich bei den abrogativen Referenden der Abwärtstrend bei der Stimmbeteiligung fort. Bei den Abstimmungsterminen der Jahre 2003, 2005 und 2009 kam jeweils nur ein Viertel der Stimmberechtigten in die Stimmlokale, weil die großen Parteien mehr oder weniger geschlossen auf die Boykottkarte setzten.

Am Referendumstag 15. Juni 2003 kam erstmals seit 25 Jahren keine Vorlage des PR zur Abstimmung, sondern eine Initiative der Kommunisten zur Ausweitung des Kündigungsschutzes, in Reaktion auf die von der Regierung Berlusconi betriebene Aufweichung desselben⁶⁵⁷, sowie eine Initiative der Grünen gegen den Bau von Strommasten. Das Ja-Lager repräsentierte knapp 13 Prozent der Wähler des Jahres 2001, das gegnerische Lager 77 Prozent.⁶⁵⁸ Bei einer Stimmbeteiligung von 25,7 Prozent votierten 87,4 Prozent für die Ausweitung des Kündigungsschutzes und 86,3 Prozent gegen Strommasten. Die referendumstragenden Parteien konnten doppelt so viele Bürger mobilisieren wie bei der vorherigen Parlamentswahl.

Im Jahr 2005 kamen die restriktiven italienischen Regelungen im Bereich künstliche Befruchtung und Stammzellenforschung auf den Prüfstand. Die vier Vorlagen wurden von einer privaten Organisation um den schwer kranken Luca Coscioni mit Unterstützung linksgerichteter Parteien eingebracht. Als Wortführer der Geg-

⁶⁵⁶ Corriere della Sera (2006), S. 2

⁶⁵⁷ Hornig (2011), S. 165

⁶⁵⁸ Dass die beiden großen Rechtsparteien FI und AN beim zweiten Referendum offiziell zu einem Nein aufriefen, schlug sich überhaupt nicht im Ergebnis nieder – der Anteil der Nein-Stimmen war nur um 0,9 Prozentpunkte höher als beim ersten Referendum.

ner profilierte sich die katholische Kirche⁶⁵⁹, was Reminiszenzen an die Volksabstimmungen zu Scheidung (1974) und Abtreibung (1981) weckte. Direkt oder indirekt zum Boykott riefen nicht nur die Mitte-Rechts-Parteien, sondern auch die mit den Linksdemokraten verbündete zentristische *Margherita* auf. Ministerpräsident Silvio Berlusconi nahm das Referendum daher zum Anlass, einen Keil zwischen die beiden führenden Oppositionsparteien zu treiben. So rief er die *Margherita* nach dem Referendum auf, ins Mitte-Rechts-Lager zu wechseln. „Das Referendum hat gezeigt, dass in diesem Land die Menschen der guten Urteilstkraft und des guten Willens in der Mehrzahl sind“, sagte er mit Blick auf das Fernbleiben von drei Viertel der Stimmbürger von den Urnen.⁶⁶⁰ Tatsächlich war das Referendum eine Enttäuschung für die Linksdemokraten und ihre Verbündeten, die gerade einmal ihr Stimmpotenzial des Jahres 2001 abrufen konnten. Doch wie so oft erwies sich auch hier ein schlechtes Referendumsergebnis als gutes Omen für die darauffolgende Parlamentswahl, bei der das Mitte-Links-Bündnis „Unione“ knapp die Nase vorne hatte.

Den Tiefpunkt der italienischen Referendumsgeschichte sollte dann der Urnengang im Jahr 2009 markieren, an dem sich nur 23,5 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten. Bereits zum vierten Mal innerhalb von zwei Jahrzehnten wurde dabei über das Wahlrecht abgestimmt. Eine Initiatorengruppe um den Veteranen der Wahlrechtsreformer, Mario Segni, wollte wieder einmal die traditionelle Zersplitterung der Parteienlandschaft bekämpfen. Zwei Vorlagen sahen ein Verbot von Listenverbindungen in Abgeordnetenversammlung und Senat vor, die dritte sollte Mehrfachkandidaturen in unterschiedlichen Wahlkreisen einen Riegel vorschieben. Allerdings fand dieses Referendum in einem ganz anderen institutionellen und politischen Umfeld statt als die drei vorherigen. Die Regierung Berlusconi hatte nämlich im Jahr 2005 das Mehrheitswahlrecht wieder abgeschafft, zugunsten eines Verhältniswahlrechts mit einer Mehrheitsprämie für das siegreiche Wahlbündnis, das jedenfalls 55 Prozent aller Mandate erhält. Ein Verbot von Listenverbindungen hätte somit zu massiven Verzerrungen des Wählerwillens geführt, weil möglicherweise schon 20 Prozent der Stimmen ausreichen würden, um in den Ge-

659 Uleri (2012), S. 81

660 Corriere della Sera (2005), S.2

nuss der Mehrheitsprämie zu kommen. Mit Bündnispartnern würde sich dann die für tiefgreifende Reformen des institutionellen Systems erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit leicht ausgeben, so die Befürchtung auch vieler Gegner der Wahlrechtsreform.

War das Wahlrechtsreferendum 1999 noch von einem breiten lagerübergreifenden Bündnis getragen worden, stellten sich diesmal nur die oppositionellen Demokraten (PD) hinter die Anliegen der Reformer, doch konnte das Ja-Lager nicht einmal das gesamte Wählerpotenzial dieser Partei realisieren. Sogar das Urgestein der italienischen Referendumsbewegung, Marco Pannella, blieb dem Urnengang fern, um gegen die „Abartigkeit“ der Vorlagen zu protestieren. Zugleich bekam nun sogar die fleißigste Boykottpartei, die Lega Nord, Mitleid mit dem Referendum. Innenminister Roberto Maroni kündigte eine Gesetzesänderung zum abrogativen Referendum an, „damit dieses wichtige Instrument der direkten Demokratie nicht nutzlos wird“.⁶⁶¹ Wie bereits nach dem Referendum 2005 angedacht⁶⁶², sollte die Reform in Richtung einer Anhebung der Unterschriftenanzahl bei gleichzeitiger Lockerung des Beteiligungsquorums gehen.

Während die Reformpläne versandeten, sollte sich das abgeschriebene direktdemokratische Instrument bei der nächsten Abstimmung selbst wieder auf die Beine helfen. Beim von der linksgerichteten Oppositionspartei IdV getragenen Referendum 2011 durchkreuzten die Stimmbürger nämlich die Boykottstrategie der regierenden Mitte-Rechts-Parteien, denen es nach der Papierform hätte locker gelingen müssen, die Stimmbeteiligung unter 50 Prozent zu drücken.⁶⁶³ Tatsächlich beteiligten sich 55 Prozent der Stimmberechtigten an dem Referendum, dessen Erfolg auf der Kombination aus breitenwirksamen Themen (Wasser als öffentliches Gut, Atomausstieg) und der großen Unzufriedenheit mit den Regierungsparteien beruhte. Viele Wähler nutzten das Referendum dazu, dem skandalumwitterten Regierungschef Silvio Berlusconi einen Denkmittel zu verpassen. Entsprechend hatte die vierte Vorlage, jene zur Aufhebung der „Lex Berlusconi“, die dem in zahlreiche

⁶⁶¹ Corriere della Sera (2009), S. 19

⁶⁶² Hornig (2005), S.28

⁶⁶³ Nimmt man die Parlamentswahl 2008 als Referenzwert, so hätten die Regierungsparteien nur gut zwei Drittel ihrer Wähler zur Stimmenthaltung mobilisieren müssen. Der kombinierte Stimmenanteil der Regierungsparteien betrug nämlich 40 Prozent der Wahlberechtigten, wobei die Wahlbeteiligung damals nur 28 Prozent über der 50-Prozent-Marke lag.

Korruptionsaffären verstrickten Premier Immunität vor Gericht verschaffte, die größte Zugkraft. Die Ja-Mehrheiten lagen zwischen 92 und 96 Prozent.

Oppositionsführer Pierluigi Bersani feierte das Referendumsergebnis pathetisch als „Scheidung zwischen Regierung und Land“ und forderte Berlusconi zum Rücktritt auf.⁶⁶⁴ Tatsächlich repräsentierte das Ja nicht nur eine absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten, sondern zwei Drittel des Wahlvolkes.⁶⁶⁵ Somit haben auch zahlreiche Sympathisanten der Mitte-Rechts-Parteien gegen Berlusconi gestimmt, dessen Autorität als Regierungschef durch das Referendum weiter untergraben wurde. Schon zuvor hatte er sich infolge des Zerwürfnisses mit dem Parlamentspräsidenten Gianfranco Fini, der im Jänner 2011 eine eigene Partei gründete, nur noch auf eine schmale Machtbasis stützen können. Entsprechend gelang es Berlusconi nicht, die zur Bekämpfung der Schuldenkrise erforderlichen beherzten Reformen durchs Parlament zu bringen, weswegen er im November 2011 auf Druck der EU-Partner seinen Hut nehmen musste.

Die erfolgreichen Boykottstrategien bei den Referenden der Jahre 1997 bis 2009 zeigen einerseits, dass die Parteien immer stärker in der Lage sind, „to control and neutralise referendum pressures“⁶⁶⁶ Paradoxerweise spielt ihnen dabei die sich in einer sinkenden Stimmbeteiligung widerspiegelnde Politikverdrossenheit in die Hände. Doch bewiesen die Referenden des Jahres 2011, dass der Erfolg von Boykottstrategien nicht in Stein gemeißelt ist. Die vorherigen Referenden sind nämlich hauptsächlich deswegen gescheitert, weil es sich bei ihnen um einen Nachhall der überlebten Anti-System-Initiativen der 1980er und frühen 1990er Jahre handelte, die sich nicht in die neue bipolare Parteienkonkurrenz einfügten. Jene Referenden, bei denen sich Regierungs- und Oppositionslager weitgehend geschlossen gegenüberstanden (Wahlrechtsreferendum 1999, Verfassungsreferendum 2006 und schließlich die vier Referenden 2011), verbuchten dagegen eine deutlich höhere Stimmbeteiligung.

⁶⁶⁴ Corriere della Sera (2011), S. 10

⁶⁶⁵ An der Parlamentswahl 2008 hatten sich 78,1 Prozent der Wahlberechtigten beteiligt, beim Referendum 2011 votierten zwischen 51,5 und 52,3 Prozent der Stimmberechtigten mit Ja.

⁶⁶⁶ Uleri (2002), S. 869

Referenden in Italien 1946-2012						
	Datum	Thema	Initiator/pol. Unt.	Ja	Nein	Bet.
1	2/6/46	Einführung der Republik	Regierung	54,3	45,7	89,1
2	12/5/74	Aufhebung des Ehescheidungsgesetzes	W (DC,MSI)	59,3	40,7	87,7
3	11/6/78	Begrenzung von Polizeibefugnissen	W (PR,MSI,PLI,DP)	23,5	76,5	81,2
4		Abschaffung der Parteienfinanzierung	W (PR, DP, PSI)	43,6	56,4	81,2
5	17/5/81	Aufhebung des Anti-Terror-Gesetzes	W (PR)	14,9	85,1	79,4
6		Aufhebung der lebenslänglichen Haft	W (PR)	22,6	77,4	79,4
7		Verschärfung des Waffengesetzes	W (PR)	14,1	85,9	79,4
8		Liberalisierung des Abtreibungsrechts	W (PR)	11,6	88,4	79,4
9		Verschärfung des Abtreibungsrechts	W (DC)	32	68	79,4
10	9/6/85	Erhalt der Lohngleitklausel	W (PCI,DP,V,MSI)	45,7	54,3	77,9
11	8/11/87	Für zivilr. Verantwortung von Richtern	W (PR,PLI,PSI)	80,2	19,8	65,1
12		Einschränkung von Minister-Immun.	W (PR,PLI,PSI)	85	15	65,1
13		Für lokales Veto gegen AKW-Bau	W (PR)	80,6	19,4	65,1
14		Gegen Geld für AKW-Gemeinden	W (PR)	79,7	20,3	65,1
15		Verbot ital. Beteil. an AKW im Ausland	W (PR)	71,9	28,1	65,1
16	18/6/89	Volksbefragung über EU-Verfassung	Regierung	88	12	80,7
17	3/5/90	<i>Einschränkung des Jagdrechts</i>	<i>W (PR,V,PCI,PSI,PLI,DP)</i>	92,2	7,8	43,4
18		<i>Gegen Jagdrecht auf Privatgrund</i>	<i>W (s.o)</i>	92,3	7,7	42,9
19		<i>Gegen Pestizide in Landwirtschaft</i>	<i>W (PR,V,PCI,DP)</i>	93,5	6,5	43,1
20	9/6/91	Streichung der Vorzugsstimmen	W (PR, PCI, PLI)	95,6	4,4	62,5
21	18/4/93	Abschaffung kommunale Umweltkompetenz	W (PR,DC,PRI,PSDI V,MSI,Re,P)	82,6	17,4	76,8
22		Straffreiheit bei Konsum weicher Drogen	W (alle außer DC,LN,MSI)	55,4	44,6	77,0
23		Abschaffung Parteienfinanzierung	W (alle Parteien)	90,3	9,7	77,0
24		Abschaffung Ernennung Bankenchefs durch Finanzministerium	W (alle außer RC)	89,8	10,2	76,9
25		Abschaffung Ministerium f. Staatsbet.	W (alle außer RC)	90,1	9,9	76,9
26		Mehrheitswahlrecht im Senat	W (a. a. RC,MSI,Re)	82,7	17,3	77,0
27		Abschaffung Landwirtschaftsmin.	RR (PDS,PSDI,PRI, V, Re,LN,P)	70,2	29,8	76,9
28		Abschaffung Tourismusministerium	RR (a. a. RC,MSI)	82,3	17,7	76,9
29	11/6/95	Gewerkschaftsliberalisierung (radikal)	W (RC,LN,V,FI,AN,R)	49,9	50,01	57,2
30		Gewerkschaftsliberalisierung (moder)	W (s.o. + PDS)	62,1	37,9	57,2
31		Gewerkschaftslib. im staatl. Bereich	W (s.o. + PDS,Lab)	64,7	35,2	57,4
32		Abschaffung Zeugenschutz für Mafiosi	W (LN,RC,PP-bi,V,D, Lab,FI,AN,Ri)	63,7	36,3	57,2

33		RAI-Privatisierung	W (LN,Ri, PDS,PP-bi, D,FI)	54,9	45,1	57,4
34		Liberalis. der Einzelhandels-Lizenzen	W (Ri)	35,6	64,4	57,2
35		Gewerkschaftsbeiträge	W (LN,Ri,FI,AN)	56,2	43,8	57,3
36		Bürgermeisterdirektwahl	W (LN,Ri,FI,AN)	49,4	50,6	57,4
37		Liberalisierung Ladenöffnungszeiten	W (Ri)	37,4	62,6	57,3
38		Begrenzung TV-Kanäle pro Untern.	W (LN,Ri,PDS,RC, PP-bi, V, D,Lab)	43,1	56,9	58,1
39		Begrenzung Werbeunterbrechungen	W (s.o.)	44,3	55,7	58,1
40		Gegen Duopol bei TV-Vermarktung	W (s.o.)	43,6	56,4	58,1
41	15/6/97	Abschaffung der „Goldenen Aktie“	W (PR,FI,CDU)	74,1	25,9	30,3
42		Erleichterte Wehrdienstverweigerung	W (PR,PDS,V,CDU)	71,7	28,3	30,3
43		Einschränkung des Jagdrechts	W (PR,V)	80,9	19,1	30,2
44		Abschaffung automatische Vorrückung von Richtern	W (PR,PDS,V,FI,AN, CCD,CDU,Fia)	83,6	16,4	30,2
45		Liberalisierung des Journalistenberufs	W (PR,PDS,V)	65,5	34,5	30
46		Keine Nebenbeschäftigung für Richter	W (wie Richterref.)	85,6	14,4	30,2
47		Abschaffung Landwirtschaftsmin.	RR (PR,PDS,V)	66,9	33,1	30,1
48	18/4/99	Mehrheitswahlrecht Abgeord.kammer	W (PR,DS,AN,CCD, Dem [FI])	91,5	8,5	49,6
49	21/5/00	Abschaff. Wahlkampfkostenrückerst.	W (PR,V,AN,D)	71,1	28,9	32,2
50		Mehrheitswahlrecht Abgeord.kammer	W (PR,DS,D,RI,AN)	82,0	18,0	32,4
51		Absch. Listenwahl bei Justizrat (CSM)	W (PR,D,V)	70,6	29,4	31,9
52		Unvereinbarkeit Richter/Staatsanw.	W (PR)	69,0	31,0	32,0
53		Keine Nebenbeschäftigung für Richter	W (PR,D,V)	75,2	24,8	32
54		Lockerung des Kündigungsschutzes	W (PR)	33,4	66,6	32,5
55		Kein Lohnabzug f. Gewerk.beiträge	W (PR,D,V)	61,8	38,2	32,2
56	7/10/01	Verfassungsreferendum (Devolution)*	P (DS,M,IdV)	64,2	35,8	34,1
57	15/6/03	Ausweitung Kündigungsschutz	W (RC,PdCI,V,IdV)	87,4	12,6	25,7
58		Errichtung von Stromleitungen	W (V,RC,PdCI,IdV)	86,3	13,7	25,7
59	12/6/05	Liberalisierung Embryonalforschung	W (DS,RC,PdCi,PR, SDI)	88,0	12,0	25,7
60		Liberalisierung künstl. Befruchtung	W (s.o.)	88,8	11,2	25,7
61		Gegen Mitbeteiligten-Status des Embr.	W (s.o.)	87,7	12,3	25,7
62		Erlaubnis heterologer Befruchtungen	W (s.o.)	77,4	22,6	25,6
63	25/6/06	Verfassungsreferendum (Devol.,Institut.)	P (PdL)	38,7	61,3	52,5
64	21/6/09	Verbot von Listenverbindungen (CD)	W (PD)	77,6	22,4	23,5
65		Verbot von Listenverbindungen (Sen.)	W (PD)	77,7	22,3	23,5
66		Verbot von Mehrfachkandidaturen	W (PD)	87,0	13,0	24,0
67	13/6/11	Gegen Privatisierung öffentlicher	W (Acqua, IdV,MpA,	95,35	4,65	54,8

		Dienste	PD, Fia, Linksp.)			
68		Gegen Profitorientierung öff. Dienste	W (s.o.)	95,8	4,2	54,8
69		Gegen Atom-Wiedereinstieg	W (s.o.)	94,05	5,95	54,8
70		Gegen Immunität des Regierungschefs	W (s.o., sowie UDC)	94,62	5,38	54,8
<i>Legende: Zahlen in den drei rechten Spalten sind Prozentwerte, am Beteiligungsquorum gescheiterte Referenden kursiv</i> <i>* formell von Opposition beantragt, aber funktional gouvernemental, durch zwischenzeitigen Regierungswechsel faktisch oppositionell</i> PR – Partito Radicale, V – Verdi, PCI – Partito Comunista Italiano, PSI – Partito Socialista Italiano, DC – Democrazia Cristiana, PLI – Partito Liberale Italiano, PRI – Partito Radicale Italiano, P – Lista Pannella, Re – La Rete, PDS – Partito Democratico di Sinistra, LN – Lega Nord, PSDI – Partito Socialdemocratico Italiano, MSI – Movimento Sociale Italiano, AN – Alleanza Nazionale, Lab – Laburisti (Abspaltung des PSI), Ri – Riformatori (Nachfolgerin des PR), PP-bi – PP-Flügel von Gerardo Bianco (links) – PP-bu – PP-Flügel von Rocco Buttiglione (rechts), D – Democratici (Zusammenschluss von Patto Segni, Alleanza Democratica und Teil des PSI), Fia – Fiamma Tricolore, DS – Democratici di Sinistra (Nachfolgerin des PDS), M – Margherita (Zusammenschluss von PP und D), PdCI – Partei der Kommunisten, Acqua – Acqua Bene Comune, Bürgerinitiative zum Erhalt der öffentlichen Wasserversorgung, UDC – Unione di Centro Democratico (Nachfolgerin der Zentrumsparteien CCD und CDU) <i>Quellen: Istat 2011 (438ff.), Sudd (2012), Radicali (2005), Corriere della Sera (1993a), La Repubblica (1995), Di Virgilio (2000), Di Virgilio (2003), Hornig (2005), Hornig (2011)</i>						

5.4.1.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie

Mit 54 direktdemokratischen Prozessen während des Untersuchungszeitraums weist Italien die höchste Fallzahl aller untersuchten Staaten auf. Die Analyse dieser reichhaltigen Referendumspraxis wird erheblich erschwert durch die Boykotthaltung der gegnerischen Parteien, die ihre tatsächliche Stärke verschleiern.⁶⁶⁷ Zudem entzieht sich ein großer Teil der Referenden der Dichotomie Regierung/Opposition. Referendumsprozesse, bei denen sich Regierungs- und Oppositionsparteien geschlossen gegenüberstehen, sind immer noch eine seltene Ausnahme.⁶⁶⁸ Selbst

⁶⁶⁷ Weil sich Boykottaufrufe mittlerweile als „die sichere Methode zur Vehrinderung einer unliebsamen Vorlage“ (Hornig 2011: 192) durchgesetzt haben, werden Nein- und Boykottaufrufe zusammen ausgewertet. Damit lassen sich Dilemmata bei der Zuordnung der jeweiligen Stimmenpotenziale pragmatisch lösen. Nicht mit Sicherheit feststellen lässt sich jedoch, wie viele Staatsbürger dem Boykottaufruf tatsächlich gefolgt sind. Während das Verhältnis von Ja- und Nein-Stimmen vor diesem Hintergrund wenig Aussagekraft hat, wäre es umgekehrt eine Überbewertung des gegnerischen Lagers, wenn man ihm alle daheimgebliebenen Stimmberechtigten zurechnen würde. Als einziger praxisnaher Referenzwert steht die Beteiligung an den vorangegangenen Parlamentswahlen zur Verfügung, die als maximales Stimmpotenzial herangezogen wird. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Stimmbeteiligung und diesem Potenzial wird den Nein-Stimmen hinzugerechnet.

⁶⁶⁸ So klassifiziert Uleri (2002: 874) 20 der 27 Referenden der Jahre 1994 bis 2000 als „quasi-einmütig“, weil die überwiegende Mehrheit der Parteien entweder eine Ja- oder eine Nein-Parole ausgaben. Dagegen bildeten sich die Abstimmungsfronten in nur einem Fall entlang der Trennlinie Regierung-Opposition, in fünf weiteren Fällen standen einander Links- und Rechtsparteien gegenüber.

bei einer großzügigen Definition – es werden jeweils nur die Parolen der führenden Parteien beider Lager berücksichtigt – können lediglich 32 Referenden als bipolar gelten.

Kennzahlen direkter Demokratie in Italien			
DD-Basiswert (g/o)	-0,4 (1,2/-1,6)	DD-Praxiswert	-11,20
Durchschnittlicher Basiswert	-0,83	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,21
Referenden pro Legislatur	10,59	Referenden pro Jahr	3,28
Verhältnis gouv/oppos.	4/50	DD-Proz. mit Elitenkonsens	40,7%
Erfolgsquote - oppositionell: 38% (an Quorum gescheitert: 54%) - abrogatives Referendum: 32% (an Quorum gescheitert: 50%) - Referendum auf Wählerinit.: 30,6% (an Quorum gescheitert: 53,1%) - Parlamentarisches Referendum: 50% - gouvernemental: 0% (an Quorum gescheitert: 25%) - Verfassungsreferendum: 50% - Referendum von Regionalräten: 66,6% (an Quorum gescheitert: 33,3%)			35%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			73,07%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-7,31%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			46,56%
- Erfolgreiche Referenden: 63,5% - Gescheiterte Referenden: 31,13%			
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-37,31%
- Erfolgreiche Referenden: -21,83% - Gescheiterte Referenden: -51,58%			
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-1,66%
- oppositionelle Prozesse: -0,63% - gouvernementale Prozesse: -14,42%			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-2,02%
- oppositionelle Prozesse: -2,01% - gouvernementale Prozesse: -2,19%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-7,7%
- oppositionelle Prozesse: -9,0% - gouvernementale Prozesse: +8,68%			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			0,39%
- oppositionelle Prozesse: +1,39% - gouvernementale Prozesse: -12,23%			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -4,75% - größte Regierungspartei: -6,3% - Gegner: -5,7% - größte Oppositionspart.: +1,6%			
Hinweise: Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte. Die mit Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Italien weist eine betont oppositionelle Praxis direkter Demokratie auf. Nur vier der 54 direktdemokratischen Prozesse der Jahre 1990 bis 2012 wurden als *gouvernemental* klassifiziert. Es handelt sich dabei um die drei Fernsehreferenden des Jahres 1995, die sich gegen die Machtfülle des damaligen Oppositionsführers Silvio Berlusconi richteten, sowie das Wahlrechtsreferendum 1999. Beide Referenden wurden maßgeblich von den damals regierenden Linksdemokraten getragen, um die eigene politische Position gegenüber der Opposition zu stärken. Die restlichen 50 direktdemokratischen Prozesse, darunter wegen des zwischenzeitlichen Regierungswechsels auch beide Verfassungsreferenden, hatten oppositionellen Charakter. Der DD-Praxiswert ist jedoch nicht so stark oppositionell, wie dies zu erwarten wäre. Er liegt bei -11,20, der durchschnittliche Praxiswert pro DD-Prozess ist somit nur schwach oppositionell (-0,21).

Der Grund dafür liegt in der geringen Erfolgsquote direktdemokratischer Prozesse in Italien. Nur 19 der 54 Referenden waren erfolgreich, 27 scheiterten an der Beteiligungshürde. Die oppositionellen Referenden waren zu 38 Prozent im Sinne ihrer Initiatoren erfolgreich, zu 54 Prozent scheiterten sie am Beteiligungsquorum. Von den vier *gouvernementalen* Referenden war überhaupt keines erfolgreich. Erwartungsgemäß überdurchschnittliche Erfolgsquoten gibt es beim Verfassungsreferendum (50 Prozent), und dem Referendum auf Antrag der Regionalräte (66,6 Prozent). Den abrogativen Referenden auf Wählerinitiative war dagegen nur in 30,6 Prozent der Fälle ein Erfolg beschieden.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung liegt wie in allen Staaten mit hoher Referendumsfrequenz deutlich unter jener bei Parlamentswahlen. Sie beträgt 46,56 Prozent, was einen Abstand von 37,31 Prozentpunkten zur Beteiligung an der jeweils vorangegangenen Wahl betrifft. Lässt man jedoch die am Beteiligungsquorum gescheiterten Referenden weg, ergibt sich eine durchschnittliche Stimmbeteiligung von 63,5 Prozent (-21,83 Prozentpunkte).

Bei 40,7 Prozent aller Referenden (22 von 54) war ein Elitenkonsens in Ablehnung oder Zustimmung der Vorlage beobachtbar, die führende Regierungspartei stand jeweils im gleichen Lager wie die führende Oppositionspartei. Darin zeigt sich die pragmatische Haltung der Großparteien, die eine Vorlage entweder geschlossen ablehnen oder sich zu eigen machen, um auf der Gewinnerseite zu stehen. In

jüngster Zeit haben sich die DD-Prozesse merklich bipolarisiert: seit 2005 gab es bei keinem Referendum einen Elitenkonsens.

Insgesamt überwiegt die Abwehrhaltung, im Durchschnitt aller 54 Referenden betrug der Überhang ablehnender Stimmen 7,31 Prozentpunkte. Dies entspricht fast haargenau der Papierform: Die Wählerstärke der gegnerischen Parteien war im Durchschnitt um 7,7 Prozentpunkte größer als jene der befürwortenden. Betrachtet man nur die am Beteiligungsquorum gescheiterten Referenden, wird klar, warum sie keine Aussicht auf Erfolg hatten: Hier lag das gegnerische Lager nach der Papierform mit 30,3 Prozentpunkten voran, was sich im Referendumsergebnis mit einem kumulierten Stimmenüberhang von durchschnittlich 33,6 Prozentpunkten für Nein- und Boykott-Stimmen niederschlug.

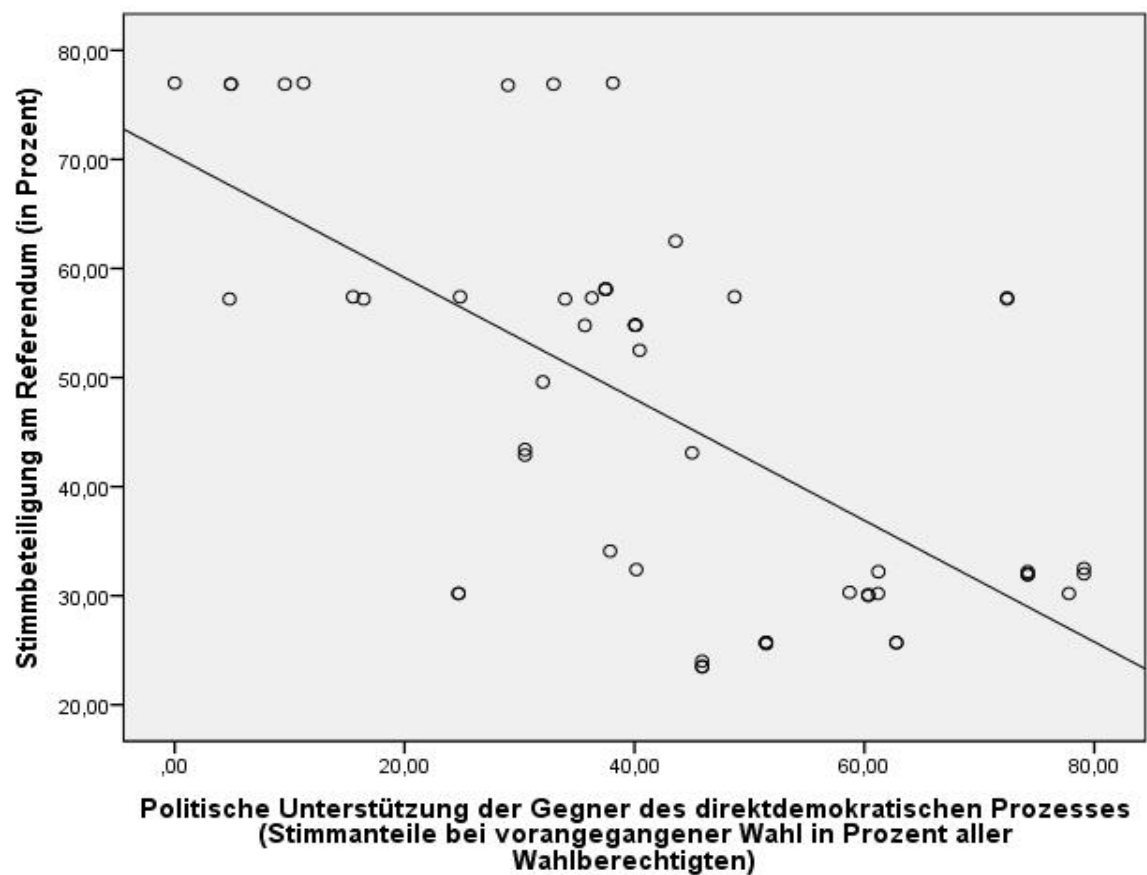
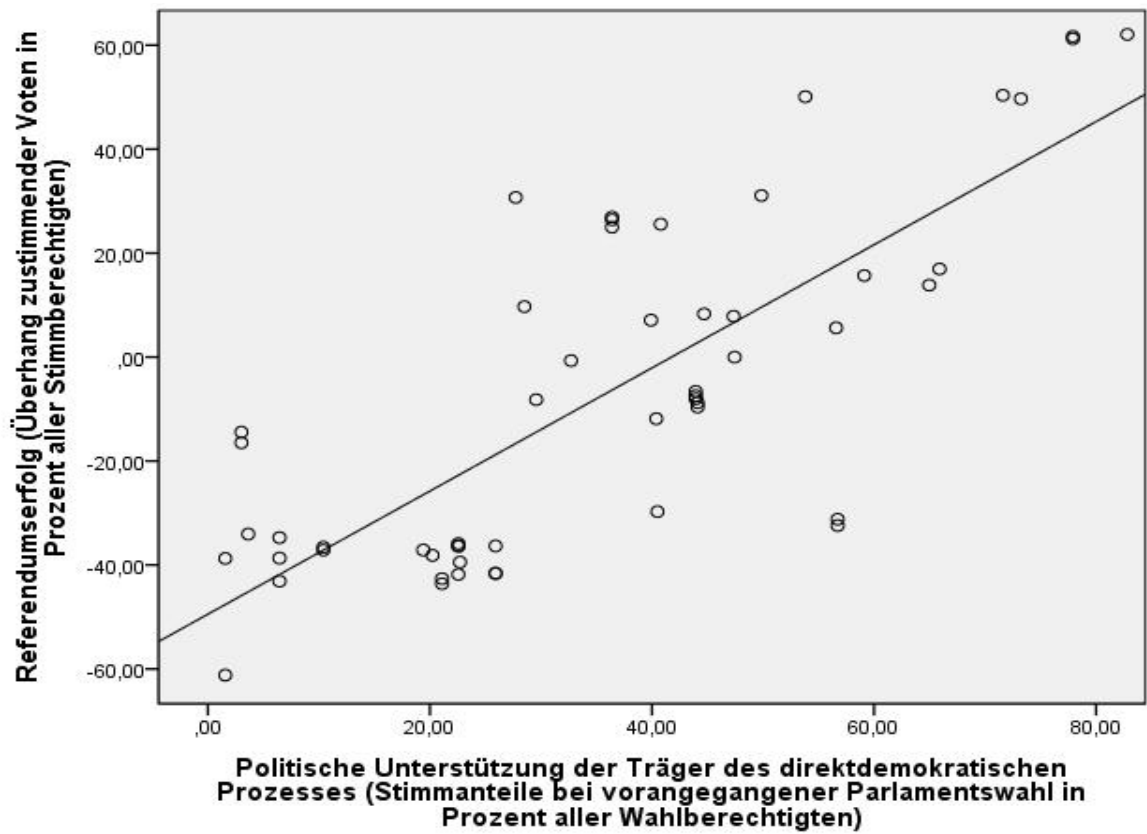
Auch andere Indikatoren bestätigen, wie stark die Parteipräferenzen mit den Referendumsergebnissen korrelieren. Sowohl befürwortenden als auch gegnerischen Parteien gelingt es in höchstem Maße, ihr theoretisches Stimmenpotenzial auszuschöpfen. Die tatsächliche Stimmenanzahl liegt nur um -1,65 Prozentpunkte (Befürworter) bzw. -2,02 Prozentpunkte (Gegner) unter dem Stimmenpotenzial. Das tatsächliche und potenzielle Kräfteverhältnis weichen somit nur um 0,39 Prozentpunkte (zugunsten der Befürworter) ab. Betrachtet man nur die oppositionellen DD-Prozesse, liegt die Abweichung kaum höher (1,39 Prozent). Somit ist bei direktdemokratischen Prozessen in Italien keine strukturelle Bevorzugung oppositioneller Initiatoren feststellbar, obwohl dies wegen der im Vergleich zu den Parlamentswahlen deutlich niedrigeren Beteiligung zu erwarten wäre.

Allerdings bilden die Referendumsergebnisse nicht in allen Fällen die repräsentativdemokratischen Verhältnisse getreu ab. So haben die Initiatoren der vier gouvernementalen Referenden deutlich schlechter abgeschnitten als es die Papierform vermuten ließe. Obwohl sie nach dieser um 8,68 Prozentpunkte vor den Gegnern lagen, gingen alle Referenden verloren, die Abweichung des tatsächlichen vom potenziellen Kräfteverhältnis betrug -12,23 Prozentpunkte.

Ferner ist zu bemerken, dass die Befürworter ihr Stimmenpotenzial umso schlechter ausschöpfen, je zahlreicher sie sind. Zwischen der politischen Stärke der Befürworter und der Differenz zwischen potenziellem und tatsächlichem Kräfteverhältnis der beiden Lager gibt es nämlich eine negative Korrelation (-0,568, zu 99 Pro-

zent signifikant), während das gegnerische Lager umso besser abschneidet, je zahlreicher es ist (0,597, zu 99 Prozent signifikant). Das Referendum mit der größten Abweichung zwischen potenzieller und tatsächlicher Stimmenanzahl war jenes über Unvereinbarkeitsregeln für Richter und Staatsanwälte (1997) mit einem Wert von -64,52 Prozentpunkten. Diese Vorlage wurde zwar von fast allen Parteien unterstützt, fiel aber der am Abstimmungstag dominierenden Boykottstrategie zum Opfer. Das Referendum mit der geringsten Abweichung war jenes über die Drogenliberalisierung 1993 (+1,75 Prozentpunkte).

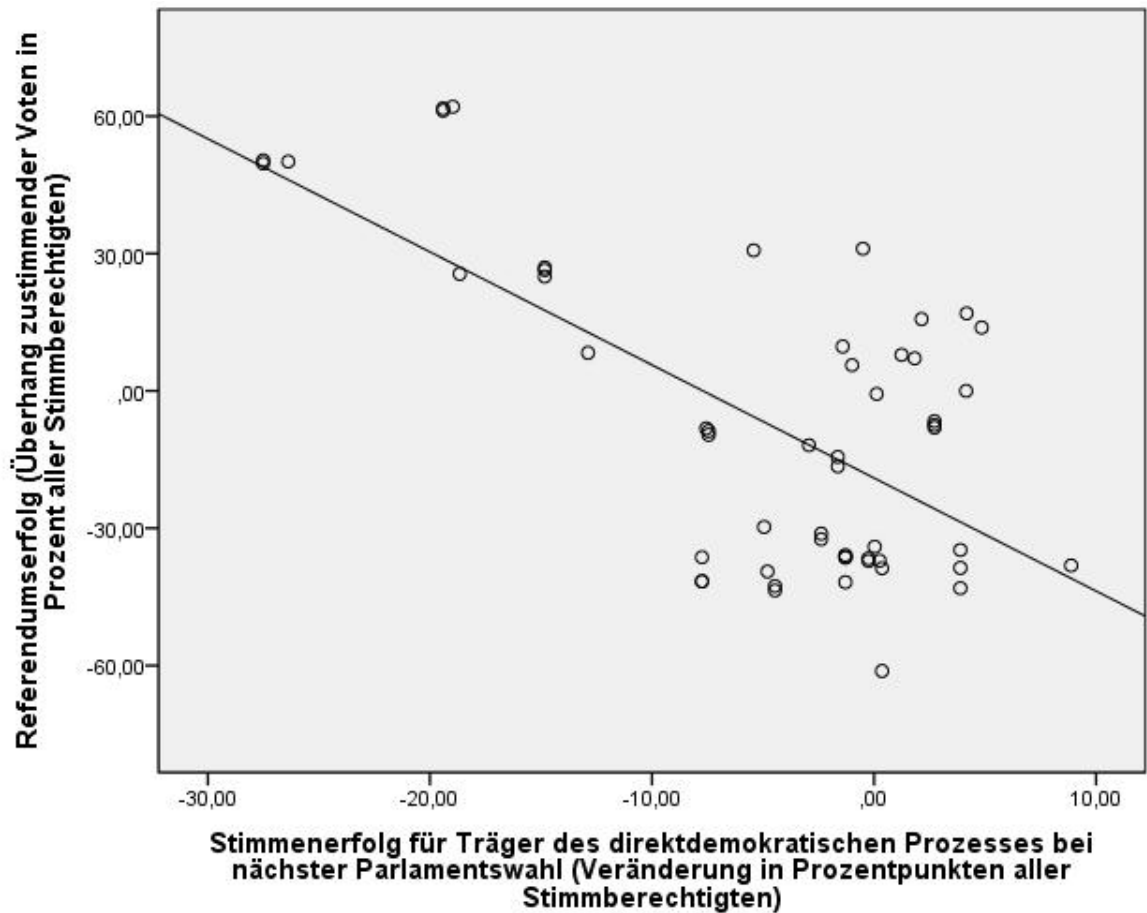
Insgesamt hat die politische Stärke der beiden Lager eine hohe Aussagekraft für das Ergebnis des Referendums. Der Überhang zustimmender Voten weist eine zu 99 Prozent signifikante Korrelation mit der politischen Stärke der Befürworter (0,779) und der Gegner (-0,773) auf. Die Zusammenhänge der politischen Stärke mit der Höhe der Stimmbeteiligung haben die gleichen Vorzeichen: Während sich die politische Stärke der Befürworter positiv auf die Stimmbeteiligung auswirkt (0,696, zu 99 Prozent signifikant), gibt es bei der politischen Stärke der Gegner einen negativen Zusammenhang (-0,646, zu 99 Prozent signifikant). Dieses Ergebnis ist nur durch die Boykottstrategien der gegnerischen Parteien zu erklären, bei denen der Aufruf zur Stimmenthaltung die Nein-Parole weitgehend ersetzt hat.



Zugleich zeigt eine Analyse der Wahlergebnisse, dass sich direktdemokratische Prozesse in Italien nicht positiv auf die Wahlchancen der jeweiligen Initiatoren auswirken. Dies könnte damit zusammenhängen, dass Volksabstimmungen in zeitlicher Nähe zu Parlamentswahlen untersagt sind. Im Durchschnitt schneiden sowohl Initiatoren als auch Gegner bei der darauffolgenden Wahl schlechter ab als bei der vorherigen (-4,75 bzw. -5,7 Prozentpunkte). Eine bivariate Analyse fördert sogar einen negativen Zusammenhang zwischen Referendumserfolg und Wahlerfolg zutage. Die Korrelation zwischen dem Stimmenüberhang für die Befürworter und dem Wahlergebnis der Parteien, die das Referendum unterstützt haben, beträgt -0,649 und ist zu 99 Prozent signifikant.

Betrachtet man nur die 20 erfolgreichen Referenden, tritt dieser negative Zusammenhang noch deutlicher zutage (Korrelation -0,783**). Im Durchschnitt verbuchen die erfolgreichen Referendumsinitiatoren bei der nächsten Wahl einen Stimmenverlust von -10,3 Prozentpunkten, während die geschlagenen Referendumsgegner nur -4,9 Prozentpunkte einbüßten. Dieser auf den ersten Blick überraschende Zusammenhang lässt sich teilweise durch die Strategie der Regierungsparteien erklären, bei gegen sie gerichteten populären Referendumsbegehren ins Ja-Lager überzulaufen, um einer Niederlage zu entgehen. Auf ihre Wahlchancen wirkt sich diese Strategie jedoch keineswegs positiv aus, eher im Gegenteil. Durch ihre Ja-Parole verschaffen sie nämlich den Vorlagen und damit auch ihren Gegnern eine breitere Mehrheit und größere Legitimation.

Zugleich zeigt eine isolierte Betrachtung der erfolgreichen Referenden ihren oppositionellen Charakter. Ein starker Referendumserfolg korreliert nämlich stark mit einem negativen Wahlergebnis der größten Regierungspartei (-0,648**). Im Durchschnitt verbuchte die größte Regierungspartei nach erfolgreichen Referenden einen Stimmenverlust von -9 Prozentpunkten, während die größte Oppositionspartei lediglich -0,2 Prozentpunkte verlor. Im Durchschnitt aller Referenden betragen die Werte -6,25 bzw. +1,63 Prozentpunkte.



Bei den Materien dominieren eindeutig Fragen des politischen Systems (53,7 Prozent oder 29 Referenden), vor dem Themenbereich Wirtschaft/Soziales (22,2 Prozent oder 12 Referenden) sowie Menschenrechte (13 Prozent oder 7 Referenden) und Umwelt (11,1 Prozent oder 6 Referenden). Über außenpolitische Themen wurde im gesamten Untersuchungszeitraum kein einziges Mal abgestimmt. Bei Fragen des politischen Systems tritt die ideologische Spaltung des Landes besonders deutlich zutage: Befürworter und Gegner sind nach Papierform und Referendumsergebnis fast gleich stark (Differenz +2,15 bzw. -1,3 Prozentpunkte), die Stimmbeteiligung beträgt 49,4 Prozent. Dagegen sind beim Themenbereich Wirtschaft/Soziales die Gegner deutlich in der Überzahl (-22,4 Prozentpunkte), beim Referendumsergebnis um 9,9 Prozentpunkte. Die Stimmbeteiligung beträgt 47,8 Prozentpunkte. Auch beim Thema Menschenrechte sind die Initiatoren klar unterlegen, wobei das Referendumsergebnis sogar unter der Papierform liegt (-12,95 bzw. -23,69 Prozentpunkte), bei einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 38,17 Prozent. Schließlich sind die Gegner auch bei Umweltthemen vorne, müssen aber an der

Urne Federn lassen (-19,72 bzw. 12,13 Prozentpunkte aus Sicht der Befürworter), die Stimmbeteiligung liegt bei 40 Prozent. Somit entfalten Themen des politischen Systems die größte Zugkraft, was am ausgeglichenen Verhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern und insbesondere an der stärkeren Mobilisierung durch die politischen Parteien, deren Eigeninteressen bei diesem Themenkomplex berührt sind, liegen dürfte.

5.4.1.5 Interaktion mit dem repräsentativ-demokratischen System

Mit dem gesamten politischen System befand sich auch die italienische Referendumspraxis in den vergangenen zwei Jahrzehnten in einem Umbruch. Zu Beginn der 1990er Jahre trieben zahlreiche Referenden die Umgestaltung des politischen Systems voran, wodurch auch das Referendum an sich seinen angestammten Platz im Institutionengefüge verlor und aufgrund von Boykottstrategien dysfunktional wurde. In jüngster Zeit zeichnet sich jedoch eine Revitalisierung in Form einer oppositionellen Nutzung im engeren parteipolitischen Sinn ab.

Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, das Zusammenwirken zwischen direkter Demokratie und den repräsentativ-demokratischen Institutionen zu bewerten, zumal sich viele Referendumsinitiativen aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der beiden Lager einer klaren Etikettierung entziehen. Wie bereits oben gezeigt, korreliert der Referendumserfolg stark mit einem negativen Abschneiden der größten Regierungspartei und einem positiven Abschneiden der größten Regierungspartei.

Die Referendumsintensität (gemessen an der Anzahl von Volksabstimmungen pro Legislaturperiode) hat jedoch keine eindeutigen Auswirkungen dieser Art. Eine hohe Abstimmungsfrequenz korreliert mit einem besseren Wahlergebnis sowohl der größten Oppositionspartei (0,658**) als auch der größten Regierungspartei (0,497**). Auch konnten keine statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen der Referendumsanzahl und dem Bestand der Regierung sowie der Wahrscheinlichkeit eines Machtwechsels bei der darauffolgenden Wahl gefunden werden.

Dieser Befund verwundert nicht, wird doch das repräsentativ-demokratische System durch zahlreiche Vorkehrungen vor direktdemokratischen Prozessen „geschützt“. Auf der Output-Seite durch das hohe Beteiligungsquorum, das mehr als

die Hälfte aller abrogativen Referenden scheitern lässt, deren Ergebnisse somit keine Bindungswirkung für Parlament und Regierung entfalten, auf der Input-Seite durch den insbesondere zeitlich stark reglementierten Zugang zum Referendum, der die oppositionellen Wirkungen direktdemokratischer Prozesse verwässert.

Weil Referenden in der Regel ein Jahr nach der Unterschriftensammlung stattfinden, sind sie kaum als Waffe der Opposition gegen die aktuelle Regierungspolitik einsetzbar. Durch das Verbot von Abstimmungen im zeitlichen Naheverhältnis zu Wahlen wird auch einem wahltaktischen Einsatz des Referendums ein Riegel vorgeschoben. Schließlich kann sich durch die Bündelung verschiedenster Vorlagen an einem Abstimmungstermin im Jahr kein kontinuierlicher Referendumsdruck aufbauen. Weil direktdemokratische Prozesse somit entkoppelt vom repräsentativdemokratischen System funktionieren, verlaufen auch die Abstimmungsfronten oft quer zu den dortigen Mehrheitsverhältnissen und die Auswirkungen der Referenden auf diese sind begrenzt.

Zwar sind Referenden Gradmesser für die aktuelle Beliebtheit der politischen Akteure und legen etwaige Differenzen innerhalb des Regierungs- und Oppositionslagers offen, den Bestand der Regierung gefährden sie aber ebenso wenig wie sie die Wahlchancen der Parteien nachhaltig beeinflussen. Ein Beispiel dafür ist das „Anti-Berlusconi-Referendum“ 2011, das mit einer vernichtenden Niederlage für den konservativen Regierungschef Silvio Berlusconi endete. Obwohl ihm eine absolute Mehrheit der Wählerschaft das Misstrauen ausgesprochen hatte, blieb seine Koalition intakt und er musste nicht zurücktreten.

Dies bedeutet nicht, dass es in Italien keinen Konsensdruck durch die oppositionelle Praxis direkter Demokratie gäbe. Er wirkt aber nicht mittelbar wie in der Schweiz – über den Zwang zur Kooptation referendumsfähiger Parteien –, sondern über den lagerübergreifenden Konsens bei der Abwehr oder Annahme von Referendumsinitiativen. Aufgrund der oben skizzierten Entkoppelung des abrogativen Referendums vom repräsentativdemokratischen Entscheidungssystem erhielt sich diese Fähigkeit zur Bildung lagerübergreifender Allianzen auch unter den Bedingungen des neuen bipolaren Parteiensystems, wenn auch in geringerer Intensität.

Italien: Kennzahlen für alle Referenden (1990-2011)													
	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Jagdrecht I	W	-1	-0,5	0,5	0,25	40	44,1	48,8	30,5	-22,4	-45,4	-7,5
2	Jagdrecht II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	39,6	44,1	49,2	30,5	-23,2	-45,9	-7,5
3	Pestizide	W	-1	0,5	0,5	-0,25	40,3	29,6	48,5	45	7,2	-45,7	-7,6
4	Wahlrecht I	W	-1	1	2	-2	59,8	27,7	29,1	43,6	46,5	-26,3	-5,4
5	USL	W	-1	1	1	-1	63,4	53,8	13,4	29	25,3	-10,5	-26,4
6	Drogenliberal.	W	-1	1	1	-1	42,7	44,7	34,3	38,1	1,8	-10,3	-12,9
7	Parteienfinanz.	W	-1	1	1	-1	69,5	82,8	7,5	0	-20,8	-10,3	-19
8	Staatsbanken	W	-1	1	0,5	-0,5	69,1	77,9	7,8	4,9	-11,8	-10,4	-19,4
9	Min. f. Staatsbet.	W	-1	1	0,5	-0,5	69,3	77,9	7,6	4,9	-11,3	-10,4	-19,4
10	Wahlrecht II	W	-1	1	2	-2	63,7	71,6	13,3	11,2	-10	-10,3	-27,5
11	Agrarminist. I	W	-1	1	0,5	-0,5	54,0	49,9	22,9	33	48	-10,4	-0,5
12	Tourismusmin.	R	-1	1	0,5	-0,5	63,3	73,2	14,6	9,6	-14	-10,4	-27,5
13	Gewerksch. I	R	-1	-0,5	0,5	0,25	28,6	47,4	28,6	34	-13,5	-28,9	4,2
14	Gewerksch. II	W	-1	1	0,5	-0,5	35,5	65	21,7	16,4	-34,7	-28,9	4,9
15	Gewerksch. III	W	-1	1	0,5	-0,5	37,1	65,9	20,2	15,5	-33,5	-28,7	4,2
16	Mafiosi-Haft	W	-1	1	0,5	-0,5	36,4	59,1	20,8	4,8	-38,7	-28,9	2,1
17	RAI-Privatis.	W	-1	1	0,5	-0,5	31,5	56,6	25,9	24,8	-26,1	-28,7	-1
18	Einzelhandel	W	-1	0,5	0,5	-0,25	20,4	3	36,8	72,4	52,9	-28,9	-1,6
19	Gewerk.beitr. I	W	-1	1	0,5	-0,5	32,2	39,9	25,1	36,3	3,5	-28,8	1,8
20	Bürgermeister	W	-1	0,5	0,5	-0,25	28,3	32,7	29	48,7	15,3	-28,7	0,1
21	Ladenöffnung	W	-1	0,5	0,5	-0,25	21,4	3	35,9	72,4	55	-28,8	-1,6
22	TV-Netze	W	1	-0,5	1	-0,5	25	43,9	33,1	37,5	-14,5	-28	2,7
23	TV-Werbung	W	1	-0,5	1	-0,5	25,7	43,9	32,4	37,5	-13,1	-28	2,7
24	TV-Vermarkt.	W	1	-0,5	1	-0,5	25,3	43,9	32,8	37,5	-13,9	-28	2,7
25	Goldene Aktie	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,4	20,2	60,5	61,2	2,8	-52,7	8,9
26	Wehrdienst	W	-1	-0,5	0,5	0,25	21,7	22,7	61,2	58,7	-3,5	-52,6	-4,8
27	Jagdrecht	W	-1	-0,5	0,5	0,25	24,4	3,6	58,5	77,8	40,1	-52,7	0
28	Richterkarriere I	W	-1	-0,5	0,5	0,25	25,3	56,7	57,7	24,7	-64,5	-52,7	-2,4
29	Journalisten	W	-1	-0,5	0,5	0,25	19,6	21,1	63,3	60,3	-4,4	-52,9	-4,5
30	Richterprivil. I	W	-1	-0,5	0,5	0,25	25,9	56,7	57,1	24,7	-63,2	-52,7	-2,4
31	Agrarminist. II	R	-1	-0,5	0,5	0,25	20,1	21,1	62,8	60,3	-3,4	-52,8	-4,5
32	Wahlrecht III	W	1	-0,5	1	-0,5	45,4	47,4	37,5	32	-7,5	-33,3	1,2
33	Wahlkampfkost.	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,9	19,4	60	61,2	4,7	-50,7	0,3
34	Wahlrecht IV	W	-1	-0,5	0,5	0,25	26,6	40,5	56,3	40,2	-30,1	-50,5	-5
35	Wahl Justizrat	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,5	6,5	61,2	74,2	29,1	-51	3,9
36	Richterkarr. II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,1	1,6	60,8	79,1	38,8	-50,9	0,4

37	Richterprivil. II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	24,1	6,5	58,8	74,2	33	-50,9	3,9
38	Künd.schutz I	W	-1	-0,5	0,5	0,25	10,9	1,6	72	79,1	16,4	-50,4	0,4
39	Gewerk.beitr. II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	19,9	6,5	12,3	74,2	24,7	-50,7	3,9
40	Verfassung I	VR	-0,4	1	1	-0,4	21,9	28,5	12,2	37,9	19,1	-47,4	-1,4
41	Künd.schutz II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,5	10,4	59	62,8	15,8	-55,8	-0,3
42	Stromleitungen	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,2	10,4	59,3	62,8	15,2	-55,8	-0,3
43	Embryon.forsch.	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,6	22,6	58,9	51,5	-7,4	-55,8	-1,3
44	Künstl. Befr. I	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,8	22,6	58,7	51,5	-7	-55,8	-1,3
45	Künstl. Befr. II	W	-1	-0,5	0,5	0,25	22,5	22,6	59,0	51,5	-7,5	-55,8	-1,3
46	Heterologe Befr.	W	-1	-0,5	0,5	0,25	19,8	22,6	61,6	51,5	-12,9	-55,9	-1,3
47	Verfassung II	VR	-0,4	-0,5	1	0,2	20,3	40,4	32,2	40,5	-11,8	-28,7	-2,9
48	Wahlrecht V	W	-1	-0,5	0,5	0,25	18,2	25,9	59,9	45,9	-21,7	-54,6	-7,8
49	Wahlrecht VI	W	-1	-0,5	0,5	0,25	18,3	25,9	59,8	45,9	-21,6	-54,6	-7,8
50	Wahlrecht VII	W	-1	-0,5	0,5	0,25	20,9	25,9	57,2	45,9	-16,4	-54,1	-7,8
51	Wasserprivat. I	W	-1	1	0,5	-0,5	52,3	36,4	25,9	40,1	30,1	-23,3	-14,8
52	Wasserprivat. II	W	-1	1	0,5	-0,5	52,5	36,4	25,6	40,1	30,6	-23,3	-14,8
53	Anti-AKW	W	-1	1	1	-1	51,5	36,4	26,6	40,1	28,6	-23,3	-14,8
54	Lex Berlusconi	W	-1	1	1	-1	51,8	40,8	26,3	35,7	20,5	-23,3	-18,7
	Durchschnitte		-0,83	0,1	0,7	-0,21	33,6	35,6	40	42,7	0,4	-37,3	-4,8

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
PG – Parlament/gouvernemental, **PO** – Parlament/oppositionell, **PN** – Parlament/neutral, **SR** – Staatsrat, **W** – Wähler

5.4.1.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die italienische Referendumspraxis ist in vielerlei Hinsicht ein Abbild des komplexen politischen Systems, in das sie eingebettet ist. Dieses wirkt deswegen so dysfunktional, weil sich die politischen Akteure ständig am konsensdemokratischen Institutionengefüge reiben. Eines dieser konsensdemokratischen Systemmerkmale ist das abrogative Referendum. Tatsächlich hat es sich aber kaum als wirksames oppositionelles Instrument der Opposition etablieren können, was auch an der Indifferenz der führenden Oppositionsparteien liegt. Ihr Ziel ist es nämlich nicht, aufgrund von Referendumsfähigkeit in die Regierung kooptiert zu werden, sondern der Machtwechsel. Statt die Regierungspolitik während der Legislaturperiode

mit Referendumsbegehren zu bekämpfen und damit umstrittene politische Themen von der Agenda zu nehmen, konzentriert die Opposition ihre Kräfte ganz auf die nächste Wahl. Dass nur 20 der 54 untersuchten Referenden erfolgreich im Sinne der Initiatoren waren, liegt somit nicht nur an den erfolgreichen Boykottstrategien der gouvernementalen Gegner, sondern auch an der mangelnden Bereitschaft der oppositionellen Akteure, das Referendum als Waffe gegen die Regierung einzusetzen.

Erschwerend wirkt sich dabei auch das zersplitterte italienische Parteiensystem aus, das die Bildung homogener Abstimmungscoalitionen kaum zulässt. Selbst bei den am stärksten bipolaren Referenden waren die Reihen von Regierung und Opposition nicht gänzlich geschlossen. Andererseits kommt es oft nur dadurch zu einer Abweichung von den repräsentativ-demokratischen Mehrheitsverhältnissen, da sich die Parteivorgaben fast haargenau im Referendumsresultat widerspiegeln. Allerdings liegt dies nicht nur an der Parteihörigkeit der italienischen Wähler, sondern auch an der (taktischen) Wählerhörigkeit der Parteien, die oft kein Problem damit haben, ihre Stimmempfehlungen der vorherrschenden Stimmungslage im Volk anzupassen.

Während der Ersten Republik hatten direktdemokratische Initiativen dazu gedient, den hermetischen Elitenkonsens der entscheidungsrelevanten Parteien punktuell zu durchbrechen, wodurch die Responsivität des politischen Systems gesteigert wurde. Paradoxerweise festigten die Referenden damit das Machtkartell, das sie bekämpften, weil die etablierten Parteien gemeinsam eine Abwehrhaltung gegen den Störfaktor direkte Demokratie entwickelten. Doch trugen direktdemokratische Initiativen dann doch entscheidend zum Zusammenbruch des starren Parteiensystems der Ersten Republik bei, das sie zuvor selbst stabilisiert hatten.

In der Zweiten Republik hat sich der Typus des italienischen Anti-Systems-Referendums als dysfunktional erweisen, da er in dem seit Mitte der 1990er Jahre entstehenden bipolaren Alternanzsystem keinen Platz mehr hat. Wegen der funktionierenden Machtwechsel hat das Referendum seinen Zweck als Oppositions-Surrogat gegenüber dem starren Machtkartell verloren. Die Parteien sind heute mehr denn je in der Lage, direktdemokratische Initiativen von Outsidern abzuwehren.

Somit haben mittlerweile nur noch jene Referenden Erfolgsaussichten, die sich in

die bipolare Konkurrenz einfügen, sei es gouvernemental oder oppositionell. Neben den beiden Verfassungsreferenden, die nicht vom Beteiligungsquorum bedroht waren, sind diesbezüglich das 1999 nur hauchdünn gescheiterte Wahlrechtsreferendum sowie die „Anti-Berlusconi-Referenden“ des Jahres 2011 zu nennen. Diese Beispiele zeigen, dass sich analog zum Parteien- und Regierungssystem langsam auch die italienische Referendumspraxis entlang der klassischen Trennungslinie zwischen Regierung und Opposition normalisiert. Natürlich bedeutet dies nicht, dass es künftig keine Referendumsbegehren „von außen“ mehr geben wird, da diese wegen der niedrigen Zutrittsschwelle (500.000 Unterschriften) kaum zu unterbinden sind. Doch werden solche Initiativen nur eine Chance haben, wenn sie sich an ein „politisches“ Referendumsbegehren anhängen, das die für sie unerreichbare Hürde des Beteiligungsquorums nimmt. Ob diese „Normalisierung“ der italienischen Referendumspraxis gelingt, hängt auch entscheidend vom Ausgang der nächsten Volksabstimmungen ab. Gelingt es den Initiatoren wieder, die Boykottaufrufe der Gegner auszubremsen, müssten diese ihre Demobilisierungsstrategie aufgeben, was die Funktionalität des Referendums auf längere Sicht wieder herstellen würde.

5.4.2 Irland

5.4.2.1 Das politische System Irlands

Das irische politische System stellt eine Herausforderung für die Demokratietypologie von Arend Lijphart dar, da es in vielerlei Hinsicht quer zu dieser liegt. Auf den ersten Blick zeigt sich Irland indifferent zum Gegensatz zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie, zumindest in der Exekutive-Parteien-Dimension, wo es nach Lijphart genau eine Mitteposition einnimmt.⁶⁶⁹ Doch dies kommt nicht durch entsprechend moderate Werte bei allen Variablen zustande, sondern zumindest in zwei Fällen durch eine gegenseitige Aufhebung von prononciert mehrheits- und konsensdemokratischen Werten.

So weist Irland einerseits eine hohe Exekutivdominanz (Regierungsdauer 4,23 Jahre, Exekutivdominanz-Index 0,72) auf, andererseits trägt das System der Interessenvermittlung deutlich konsensdemokratische Züge (Korporatismusgrad 1,98). Ebenfalls deutlich in Richtung Konsensdemokratie tendiert die niedrige Anzahl an Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinetten (21,94 Prozent), während die mit dem Wahlsystem verbundenen Variablen (Anzahl effektiver Parteien: 3,24, Disproportionalität: 5,44) sich noch am ehesten den Durchschnittswerten annähern.

Eindeutiger sieht die Sache in der zweiten Dimension aus, wo Irland eindeutig mehrheitsdemokratische Züge trägt. Es handelt sich nämlich um einen unitaristischen Staat (Föderalismusindex 1), mit einem schwachen Bikameralismus (2) und ohne eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit (2) und einer vergleichsweise leicht zu ändernden Verfassung (2). Zwar unterliegt die irische Verfassung ähnlich wie die dänische dem obligatorischen Referendum, doch ist sowohl bei diesem als auch beim vorhergehenden parlamentarischen Beschluss keine qualifizierte Mehrheit erforderlich.

⁶⁶⁹ Lijphart (1999), S. 312

Charakteristika des politischen Systems Irlands nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	3,24	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	21,94	Bikameralismus	2
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	4,23	Rigidität der Verfassung	4
Disproportionalitäts-Index	5,44	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	1,98		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	53,4	Stärke des Parlaments	5
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	0	Exekutivdominanz-Index	0,72
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Angesichts der langen gemeinsamen Geschichte ist es kein Wunder, dass sich das irische Regierungssystem stark an der britischen Westminster-Demokratie orientiert. Alle Kernelemente des britischen Systems – Gewaltverbindung von Regierung und Parlament mit ausgeprägter Exekutivdominanz, Regierungsbank und Schattenkabinet, einfache Mehrheitsregel bei allen Beschlüssen, Direktwahl der Abgeordneten in lokalen Wahlkreisen – sind vorhanden. So ist Irland auch das einzige untersuchte Land, in dem das britische System der ausschließlichen Regierungskontrolle über die Tagesordnung des Parlaments übernommen wurde.⁶⁷⁰

Gallagher weist jedoch darauf hin, dass die irischen Verfassungsväter das britische Regierungsmodell keineswegs „sklavisch“ übernommen haben. Vielmehr sei danach getrachtet worden, eine „over-centralisation of power in the cabinet“ zu vermeiden und die Verantwortlichkeit von Regierung gegenüber Parlament sowie von Parlament gegenüber dem Volk zu stärken.⁶⁷¹ Tatsächlich zeigen vergleichende Studien wie jene von Siaroff⁶⁷², dass die Exekutivdominanz in Irland weniger ausgeprägt ist als in anderen Westminster-Demokratien.

⁶⁷⁰ Döring (1995), S. 225

⁶⁷¹ Gallagher (2010a), S. 73

⁶⁷² Siaroff (2003), S. 459

Es gibt nämlich einige bedeutende Besonderheiten, die das irische Regierungssystem in Richtung gemäßigter kontinentaleuropäischer Systeme rücken lassen. Dazu zählt zunächst einmal die geschriebene und nur durch Volksabstimmungen zu ändernde Verfassung. Der entscheidende Unterschied ist das Vorhandensein einer spezifischen Form des Verhältniswahlrechts, das Ein-Parteien-Mehrheitsregierungen zur seltenen Ausnahme macht. Die erforderliche formelle Wahl der Regierung durch das Parlament⁶⁷³ verstärkt den Druck in Richtung Koalitionsregierungen, lässt aber immerhin eine Tür für Minderheitsregierungen offen. Bei der Investitur reicht nämlich die einfache Mehrheit der Stimmen; die antretende Regierung muss sich somit nur um eine Duldung durch das Parlament bemühen.

Wie sehr sich das irische Regierungssystem faktisch von der Westminster-Demokratie unterscheidet, ist daran erkennbar, dass es während des Untersuchungszeitraums keine Ein-Parteien-Regierung gegeben hat.⁶⁷⁴ Auch Minimalgewinn-Kabinette sind mit 21,94 Prozent die Ausnahme. Dagegen amtierten während 51,2 Prozent des Zeitraums bis zur Parlamentswahl 2011⁶⁷⁵ Minderheitsregierungen, die aber allesamt an der absoluten Parlamentsmehrheit kratzten. Die durchschnittliche Regierungsunterstützung im Parlament liegt bei 53,4 Prozent, Große Koalitionen gibt es nur in seltenen Fällen.⁶⁷⁶ Somit gibt es in Irland anders als in den meisten anderen europäischen Staaten keine vorherrschende Kabinettsform. Kropp rechnet Irland einer Residualkategorie zu, der von den EU-Staaten noch Portugal, Frankreich, Litauen, Lettland und die Slowakei angehören.⁶⁷⁷

Das irische Parlament unterscheidet sich vom britischen auch danach, dass es stärkere Züge eines Arbeitsparlaments trägt. So hat sich in den 1990er Jahren ein umfassendes und dauerhaftes System von auf die einzelnen Ministerien bezogenen Ausschüssen entwickelt, die nicht nur den Feinschliff von Gesetzen vornehmen,

⁶⁷³ De Winter (1995), S. 132

⁶⁷⁴ Laut Gallagher (2010b: 204) hat es die letzte Ein-Parteien-Mehrheitsregierung im Jahr 1981 gegeben, und auch in dem Zeitraum davor war diese Kabinettsform „not so common as was sometimes assumed“.

⁶⁷⁵ Die aktuelle Regierung wird in der Berechnung nicht berücksichtigt, da ihre Amtszeit noch andauert. Es handelt sich um eine Große Koalition aus Fine Gael und Labour, die 68 Prozent der Mandate im Dáil hinter sich hat.

⁶⁷⁶ Während des Untersuchungszeitraums gab es in den Jahren 1993 und 1994 eine Regierungsmehrheit von über 60 Prozent.

⁶⁷⁷ Kropp (2008), S. 526

sondern auch ihre Umsetzung durch die Exekutive überwachen.⁶⁷⁸ Die in der parlamentarischen Behandlung vorgenommenen Änderungen sind jedoch meist nur kosmetischer Natur, in der Regel werden die Gesetzesprojekte – bei denen es sich fast ausschließlich um Regierungsvorlagen handelt – durchgewunken.⁶⁷⁹

Allerdings kann es durchaus vorkommen, dass das Parlament der Regierung die Zähne zeigt. In zwei Fällen (1982 und 1992) sprach das Abgeordnetenhaus der Regierung formell das Misstrauen aus, in acht weiteren Fällen kam das Kabinett einer entsprechenden Demütigung durch die Abgeordneten durch Rücktritt zuvor.⁶⁸⁰ Ismayr zählt Irland sogar zu jener kleinen Gruppe westeuropäischer Staaten (mit Italien, Belgien, Dänemark und Norwegen), in denen die Regierung durch Misstrauensvoten „sehr gefährdet“ ist.⁶⁸¹

Die Regierung ist zwar formell ein Kollegialgremium, doch hat der Ministerpräsident (*Taoiseach*) die dominierende Stellung inne.⁶⁸² Die Kabinettsmitglieder werden nämlich vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Regierungschefs ernannt, der zudem die ausschließliche Kompetenz zur Ernennung seines Stellvertreters (*Tanáiste*) hat.⁶⁸³ Eine eigenständige Regelungsbefugnis der Regierung gibt es nicht, mit Ausnahme der Außenpolitik und von Notstandsmaßnahmen. „De facto jedoch kann die Regierung weitgehend unkontrolliert handeln, solange sie sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann, während sich der Einfluss der Opposition weitgehend auf die Ausübung des Rechts der parlamentarischen Anfrage beschränkt.“⁶⁸⁴

Die zweite Parlamentskammer (*Seanad*) ist in der politischen Realität weitgehend bedeutungslos. Einerseits hat sie keine Vetokompetenzen im Gesetzgebungsprozess – das Abgeordnetenhaus hat in fast allen Materien das letzte Wort –, andererseits hat die Regierungsmehrheit bedeutenden Einfluss auf die Zusammensetzung der korporatistisch geprägten Parlamentskammer. Elf der 60 Mitglieder werden direkt vom Regierungschef ernannt und sechs von Universitätsangehörigen. Die

678 Elvert (2009), S. 313

679 Elvert (2009), S. 318

680 Gallagher (2010b), S. 206

681 Ismayr (2009), S. 25

682 Ismayr (2009), S. 28

683 Elvert (2009), S. 315

684 Elvert (2009), S. 315

restlichen 43 Senatoren werden zwar von Verbänden vorgeschlagen, aber von einer Wahlversammlung gewählt, die von den drei großen Parteien dominiert werden. Das Elektorengremium bilden nämlich die Mitglieder des neu gewählten Abgeordnetenhauses, die scheidenden Senatoren sowie Lokalparlamentarier.⁶⁸⁵

Auch andere mögliche Vetospieler schränken den Handlungsspielraum der Regierungsmehrheit kaum ein. Eine vertikale Machtdiffusion in Richtung subnationaler Einheiten gibt es erst in Ansätzen⁶⁸⁶, auch die für Skandinavien typische Auslagerung von Regierungstätigkeiten an unabhängige Behörden findet kaum statt. Der Staatspräsident wird zwar in direkter Volkswahl und für eine lange Amtszeit von sieben Jahren bestimmt, hat aber nur zwei bedeutende Zuständigkeiten – er kann die Bildung einer neuen Regierung erzwingen, indem er die vom gestürzten Ministerpräsidenten beantragte Ausschreibung von Neuwahlen verweigert und er kann beschlossene Gesetze dem Obersten Gericht (*Supreme Court*) zur verfassungsrechtlichen Prüfung übermitteln.⁶⁸⁷ Von diesem Recht hat das Staatsoberhaupt 15 Mal (bis Juni 2009) Gebrauch gemacht, in sieben Fällen kam es zu einer zumindest teilweisen Aufhebung des betroffenen Gesetzes.⁶⁸⁸ Irland ist übrigens das einzige Land mit einer – in britischer Tradition stehenden – diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit, das politischen Akteuren ein formelles Recht zur Auslösung des Normenkontrollverfahrens einräumt.⁶⁸⁹

Allgemein kann das Oberste Gericht als stärkster Gegenspieler der Regierung gesehen werden. Obwohl seine Mitglieder von der Regierung ernannt werden⁶⁹⁰, hat es seit den 1960er Jahren ein wachsendes Selbstbewusstsein entwickelt, insbesondere durch eine extensive Auslegung des Grundrechtsbegriffs.⁶⁹¹ Außerdem trat es Versuchen einer Aushöhlung des obligatorischen Verfassungsreferendums energisch entgegen, etwa als die Regierung im Jahr 1987 versuchte, die Einheitliche Europäische Akte nur durch einen Parlamentsbeschluss zu ratifizieren.⁶⁹²

685 Gallagher (2010b), S. 222

686 Elvert (2009), S. 340f.

687 Gallagher (2010b), S. 200

688 Gallagher (2010a), S. 85

689 Kneip (2008), S. 645

690 Gallagher (2010a), S. 92

691 Gallagher (2010a), S. 86f.

692 Gallagher (2010a), S. 88

Entscheidend für den Drall des irischen Regierungssystems in Richtung Konsensdemokratie ist jedoch das Wahlsystem. Das irische Präferenzwahlsystem (*single transferable vote*)⁶⁹³ wurde noch zu britischer Zeit eingeführt, um angesichts des Religionskonflikts auf der Insel eine Majorisierung durch Katholiken oder Protestanten zu verhindern.⁶⁹⁴ Weil wegen der Mehrfachauszählung kaum Stimmen verloren gehen, liegt die Disproportionalität dieses Wahlsystems nur geringfügig über jener von Verhältniswahlsystemen.⁶⁹⁵ Entsprechend ist die effektive Parteienanzahl höher und die Chancen, dass eine Ein-Parteien-Mehrheitsregierung gebildet werden können, sind entsprechend gering. Die eigentlichen Profiteure des irischen Wahlsystems sind aber die unabhängigen Kandidaten, denen die Verbindung von Persönlichkeitswahl mit Mehrpersonenwahlkreisen entgegen kommt. In der Regel sind fünf bis zehn Prozent der Parlamentsabgeordneten Unabhängige, die oft das Zünglein an der Waage bei der Regierungsbildung bilden und den relativen Wahlsieger dazu verleiten, das Wagnis einer Minderheitsregierung einzugehen.⁶⁹⁶

Die starke Verankerung von Unabhängigen ist einer der Gründe, warum das irische Parteiensystem als europäischer Sonderfall gilt. Sein hervorstechendes Merkmal ist gleichwohl die chronische Schwäche linksgerichteter Parteien und folglich die Absenz der sozio-ökonomischen Hauptkonfliktlinie Arbeit-Kapital. Die irische Politik wird nämlich immer noch von den beiden Nachfolgerinnen der nationalistischen *Sinn Féin* dominiert, die Anfang des Jahrhunderts für die Loslösung von Großbritannien kämpfte.⁶⁹⁷ Die nationalistische Bewegung zerbrach in den 1920er Jahren am Konflikt über den Anglo-Irischen Vertrag, der eine Autonomie des ka-

693 Dieses System ermöglicht es, an der Tradition der direkten Wahl von Abgeordneten auf lokaler Ebene festzuhalten, ohne dass die Stimmen der unterlegenen Kandidaten – oder auch überzählige Stimmen der auf Anhieb gewählten Kandidaten – verloren gehen. In jedem Wahlkreis werden drei bis vier Abgeordnete gewählt, wobei die Wähler eine Reihung unter den Kandidaten vornehmen. Jene Mandate, die nicht auf Anhieb besetzt werden können, weil nicht genügend Kandidaten die Wahlzahl (Gesamtzahl gültiger Stimmen dividiert durch Anzahl der Abgeordneten plus 1, erhöht um 1) erfüllen, werden durch Zuteilung von Präferenzen besetzt. Konkret scheidet zunächst der Kandidat mit der geringsten Stimmenanzahl aus, wodurch die Zweitpräferenzen zur Geltung kommen. Dieses Verfahren wird so lange fortgesetzt, bis alle Mandate besetzt sind.

694 Sinnott (2010), S. 113

695 So war der Mandatsanteil der Fianna Fáil bei den Wahlen 1923 bis 1997 im Durchschnitt um 3,6 Prozentpunkte höher als der jeweilige Stimmenanteil, Fine Gael hat einen positiven Saldo von 1,6 Prozentpunkten, Labour einen leicht negativen von -0,6 Prozentpunkten (Sinnott 2010: 125)

696 Weeks (2010), S. 146

697 Coakley (2010), S. 29

tholischen Inselteils vorsah. Die Fine Gael (FG) steht in der Tradition des gemäßigten Lagers, das den Vertrag akzeptierte und ihn gegen den erbitterten Widerstand der Nationalisten umsetzte. Diese boykottierten den „Irischen Freistaat“ zunächst, vollzogen dann aber einen Strategiewechsel. Die vom charismatischen Nationalistenführer Eamon de Valera gegründete Fianna Fail (FF) errang Anfang der 1930er Jahre die Macht bei Parlamentswahlen und drängte daraufhin unter anderem mit dem Beschluss einer neuen Verfassung in Richtung Unabhängigkeit. Obwohl diese bereits 1948 erreicht wurde, dominieren FF und FG die irische Politik noch immer. Mehr noch, der Schatten des Konflikts über den Anglo-Irischen Vertrag reicht so weit, dass eine Regierungskoalition der beiden Parteien auch heute noch ein Ding der Unmöglichkeit ist.⁶⁹⁸ In gewisser Weise erinnert diese Systemkonfiguration an das in den postkommunistischen Staaten Mitteleuropas vorherrschende Unterscheidungsmerkmal der *regime divide*⁶⁹⁹, also der Teilung in Nachfolgeparteien des früheren Regimes und sich in der Tradition der Regimegegner sehenden Parteien, die ideologische Trennlinien überdeckt oder sogar vollständig verdrängt.

Die „spezifisch irische Variante des Zweiparteiensystems“⁷⁰⁰ zweier rechtsgerichteter Kräfte wurde jahrzehntelang von der Fianna Fail dominiert, während die Fine Gael meist die Opposition stellte. Der durchschnittliche Stimmenanteil der FF für den Zeitraum bis 2007 betrug 43 Prozent, jener der FG 31 Prozent. Somit handelt es sich um ein Parteiensystem mit Zwei-Parteien-Dominanz.⁷⁰¹ Die sozialdemokratische Labour Party ist mit einem Stimmenanteil von selten über zehn Prozent der Stimmen politisch bedeutungslos, alle Linksparteien zusammen (darunter auch die nationalistische Sinn Féin) kommen nicht über 20 Prozent der Stimmen hinaus.⁷⁰²

Die FF war von ihrer Gründung im Jahr 1932 bis zur Erdrutschwahl 2011 durchgehend die stärkste Kraft und stellte während 60 von 80 Jahren die Regierung.⁷⁰³ Damit zählt sie zu den erfolgreichsten Parteien der westlichen Welt. Indem sie na-

⁶⁹⁸ Weeks (2010), S. 138

⁶⁹⁹ Dazu näher Kropp (2008), S. 526

⁷⁰⁰ Elvert (2009), S. 323

⁷⁰¹ Niedermeyer (2008), S. 371

⁷⁰² Weeks (2010), S. 138

⁷⁰³ Weeks (2010), S. 147

tionalistische Rhetorik mit einer pragmatischen Politik verband⁷⁰⁴, konnte sie große Bevölkerungsteile ansprechen und ließ ihren Wettbewerbern nur wenig Raum zur Profilierung. Allerdings geriet ihre Dominanz immer wieder ins Wanken, etwa Ende der 1940er Jahre oder in den 1970er Jahren.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten geriet das irische Parteiensystem verstärkt in Bewegung. Als einschneidendes Ereignis galt die Parlamentswahl 1989, bei der beide Großparteien wegen Korruptionsaffären massive Stimmenverluste hinnehmen mussten, wodurch sich Raum für neue Parteien öffnete. Im linken Parteienspektrum entstand die Workers Party, rechts der Mitte konnten die bürgerlichen Progressive Democrats (PD) von der Schwäche der beiden Großparteien profitieren. Nach der Wahlschlappe vollzog die Fianna Fáil einen Paradigmenwechsel, indem sie erstmals eine Regierungskoalition – mit den PD – einging. Weeks spricht diesbezüglich von einem „decisive turning point in the history of the party system“.⁷⁰⁵ Nur drei Jahre später kam es sogar zu einer lagerübergreifenden Zusammenarbeit mit Labour, die aber schon nach einem Jahr wieder zerbrach.⁷⁰⁶

Daraufhin kam FG mit Hilfe der Linksparteien an die Regierung, doch schon bei der Parlamentswahl 1997 schlug das Pendel wieder in die Gegenrichtung aus. Es begann eine neue – vielleicht letzte – Glanzzeit der langjährigen „Staatspartei“ FF. Dem populären FF-Chef Bertie Ahern gelang es als erstem irischen Politiker, bei drei Wahlen infolge als Premierminister bestätigt zu werden. Doch schon ein Jahr nach seinem letzten Wahlsieg musste er 2008 wegen einer Finanzaffäre seinen Hut nehmen. Seinem Nachfolger Brian Cowen wurde die irische Bankenkrise zum Verhängnis, die Irland zu drakonischen Sparmaßnahmen zwang. Bei der Parlamentswahl 2011 kam die FF die Rechnung dafür präsentiert und wurde nicht nur erstmals in ihrer Geschichte vom Thron als stärkste Partei Irlands gestoßen, sondern fiel sogar hinter die Labour Party zurück. Insgesamt verlor FF zwei Drittel ihrer Parlamentsmandate. Doch zeigt sich auch in dieser Erdrutschwahl die Stabilität des irischen Parteiensystems, da die Hegemonie der drei dominierenden Parteien unangetastet blieb. Die massiven Verluste der FF wurden nämlich fast zur

704 Weeks (2010), S. 148

705 Weeks (2010), S. 151

706 Coakley (2010a), S. 28

Gänze von FG und Labour aufgefangen, es öffnete sich kein Raum für neue Parteien.⁷⁰⁷

FG-Chef Enda Kenny bildete gemeinsam mit Labour eine Regierungskoalition, die sich auf zwei Drittel der Abgeordneten im Dail stützen kann. Zwar spricht vieles dafür, dass es sich bei dieser Wahl um ein einmaliges Ereignis handelte und die Dominanz von FG und Labour wohl nur von kurzer Dauer sein. Schließlich hatten sich schon Ende der 1980er Jahre die Labour-Zugewinne als wenig nachhaltig erwiesen. Kaum vorstellbar ist aber auch, dass die FF jemals wieder ihre vorherrschende Position im irischen Parteiensystem zurückerlangen wird können. Vielmehr dürfte sich nunmehr ein Wettbewerb auf Augenhöhe zwischen FF und FG einstellen. Zugleich spricht nichts dafür, dass es zu einer Konzentration im Parteiensystem kommen könnte. Zwar flogen die Grünen aufgrund ihrer Beteiligung an der FF-Regierung aus dem Parlament, dafür konnte aber die nationalkatholische Sinn Féin, die sich insbesondere durch als EU-Gegnerin profilierte, deutlich zulegen und auch vier linksgerichtete Abgeordnete schafften es ins Parlament.

Das irische politische System weicht auch im Bereich der Interessenvermittlung deutlich vom mehrheitsdemokratischen Modell ab. Laut Murphy⁷⁰⁸ kann das irische System auf keinen Fall in einen Topf mit dem britischen geworfen werden, sondern ist „at least part of the moderate group of corporatist countries“. Die „korporative Grundstruktur“⁷⁰⁹ Irlands zeigt sich bereits in der Zusammensetzung der zweiten Parlamentskammer. Die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit hat ihre Wurzeln in den 1960er Jahren und intensivierte sich Ende der 1980er Jahre im Zuge von Bemühungen zur Überwindung der damaligen Rezession. Seitdem legen Regierung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Verträgen mit drei- bis vierjähriger Laufzeit nicht nur Leitlinien für Tarifverhandlungen fest, sondern verständigen sich auch bezüglich Sozialreformen und Steuerpolitik.⁷¹⁰

Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer haben einen Dachverband, die Irish Business and Employers Confederation (IBEC) und der Irish Congress of Trade

⁷⁰⁷ Gallagher (2011), S. 538

⁷⁰⁸ Murphy (2010), S. 353

⁷⁰⁹ Elvert (2009), S. 327

⁷¹⁰ Murphy (2010), S. 336

Unions (ICTU).⁷¹¹ Einflussreich ist aufgrund des großen Agrarsektors auch der Bauernverband (Irish Farmers' Association – IFA), der seine Muskeln unter anderem im Vorfeld des Referendums über den EU-Vertrag von Lissabon 2008 spielen ließ. Um in den damaligen WTO-Freihandelsgesprächen Druck auf die Regierung auszuüben, verweigerte der Verband eine Ja-Parole. Diese kam erst, nachdem Premierminister Brian Cowen öffentlich versichert hatte, bei den WTO-Verhandlungen ein Veto gegen Bestimmungen einlegen zu wollen, die den irischen Landwirten schaden könnten. Die Zurückhaltung des Bauernverbandes in bezug auf den Lissabon-Vertrag „was widely seen as a contributory factor to the defeat of the Treaty“.⁷¹² Einer Umfrage zufolge setzte sich das Ja nämlich unter den Bauern nur mit 52 zu 48 Prozent durch.

Eine bedeutende zivilgesellschaftliche Organisation ist auch die katholische Kirche, deren „besondere Stellung“ sogar explizit in der irischen Verfassung (Artikel 44) verankert ist.⁷¹³ Zahlreiche Bestimmungen des Grundgesetzes speisen sich aus einer katholischen Grundhaltung, allen voran das in Artikel 41 verankerte Scheidungsverbot. Auch kontrolliert die Kirche das irische Erziehungswesen zu 95 Prozent.⁷¹⁴ Allerdings ist der Einfluss der katholischen Kirche deutlich im Schwinden begriffen, da die Säkularisierung Irlands schnell voranschreitet: Waren nämlich Anfang der 1970er Jahre noch 91 Prozent der Iren regelmäßige Kirchenbesucher, ging ihr Anteil auf 46 Prozent im Jahr 2006 zurück, wobei bei den Unter-35-Jährigen nur noch 25 Prozent wöchentlich in die Kirche gehen.⁷¹⁵

⁷¹¹ Elvert (2009), S. 327ff.

⁷¹² Murphy (2010), S. 341

⁷¹³ Gallagher (2010a), S. 77

⁷¹⁴ Elvert (2009), S. 333

⁷¹⁵ Coakley (2010b), S. 46

5.4.2.2 Direkte Demokratie in der Theorie

In den Gründungsverfassungen vieler durch einen Unabhängigkeitskampf entstandener Staaten wird dem Prinzip der Volkssouveränität durch eine besondere Berücksichtigung direktdemokratischer Elemente gehuldigt. Die Legitimität des neuen Staates soll erhöht werden, indem die nationale Souveränität an die Volkssouveränität gekoppelt wird.⁷¹⁶ Dies ist auch in der ersten irischen Verfassung des Jahres 1922 erkennbar, das nicht nur Gesetzes- und Verfassungsreferenden vorsah, sondern auch das Volksbegehren.⁷¹⁷

Die Trägerin der Unabhängigkeitsbewegung von Großbritannien, *Sinn Féin*, forderte bereits im April 1919 erstmals die Einführung von Volksbegehren und Referenden.⁷¹⁸ Nach der Unterdrückung durch die britische Krone sollte das Prinzip der Volkssouveränität im neuen Staatswesen besonders betont werden, gerade weil dem Irischen Freistaat die völlige Unabhängigkeit verwehrt wurde.⁷¹⁹ Positiv wirkte sich auch der zeitliche Entstehungskontext der irischen Verfassung nach dem Ersten Weltkrieg aus, als die meisten neu entstandenen europäischen Demokratien für die Aufnahme direktdemokratischer Instrumente in ihre Verfassungen optierten, wobei insbesondere die Weimarer Verfassung als Vorbild diente.⁷²⁰

Somit kam es in der Verfassung des Irischen Freistaats im Jahr 1922 zu einer bemerkenswerten Verbindung des britischen Systems der Parlamentssouveränität mit direktdemokratischen Elementen. Konkret wurden drei Verfahren eingeführt, mit denen alle wichtigen Funktionen direkter Demokratie erfüllt werden sollten. Erstens die ständige Rückbindung des Grundgesetzes an den Volkswillen durch das obligatorische Verfassungsreferendum (Artikel 50), zweitens das direktdemokratische Gesetzesveto durch das nachträgliche Referendum (Artikel 47) und schließlich das Initiativrecht der Bürger durch das Volksbegehren (Artikel 48).⁷²¹

Insbesondere das Volksbegehren war äußerst breit angelegt. Das Initiativrecht

⁷¹⁶ Schiller (2012), S. 40

⁷¹⁷ Gallagher (2010a), S. 74

⁷¹⁸ Luthardt (1994), S. 77

⁷¹⁹ Cahillane (2011), S. 5

⁷²⁰ Luthardt (1994), S. 77

⁷²¹ Constitution (1922)

stand bereits 50.000 Bürgern zu, wobei sich dieses auch auf Verfassungsgesetze bezog. Verweigerte das Parlament dem Wählervorschlag die Zustimmung, musste eine Volksabstimmung stattfinden. Vergleichsweise höher waren die Hürden für das Vetoreferendum, das nur von den Parlamentariern initiiert werden konnte. Das Verfahren wurde von einer Mehrheit der Senatoren oder einem Drittel der Abgeordneten in Gang gesetzt, wobei zusätzlich noch die Unterschriften von fünf Prozent der Wahlberechtigten zu sammeln waren. Alternativ konnte das Referendum auch mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit im *Seanad* erzwungen werden. Die Verfassung wiederum war nicht nur durch das obligatorische Referendum abgesichert, sondern auch durch eine Quorumsregelung, wonach sich entweder 50 Prozent der Stimmbürger am Votum beteiligen mussten oder die Ja-Stimmen eine Zwei-Drittel-Mehrheit bilden mussten.⁷²²

Bemerkenswert ist, dass keines dieser drei Instrumente jemals zur Anwendung kam. Für das obligatorische Verfassungsreferendum galt eine Übergangsfrist von acht Jahren, die kurz vor ihrem Auslaufen um weitere acht Jahre verlängert wurde. Das Gesetzesveto blieb wegen des komplizierten Auslösemechanismus totes Recht, beim Volksbegehren wurde niemals das erforderliche Ausführungsgesetz beschlossen. Als die oppositionelle *Fianna Fáil* dies im Jahr 1928 durch ein mit 96.000 Unterschriften unterstütztes Volksbegehren erzwingen wollte⁷²³, beschloss die Regierungsmehrheit kurzerhand einen Verfassungszusatz zur Streichung aller Instrumente direkter Demokratie mit Ausnahme des obligatorischen Verfassungsreferendums. Irland wurde so das erste und vermutlich bis heute einzige Land, in dem bereits etablierte direktdemokratische Rechte wieder abgeschafft wurden.⁷²⁴

Die damaligen Vorgänge liefern einen weiteren Beleg für die Dysfunktionalität von Instrumenten direkter Demokratie in gespaltenen Gesellschaften. Das drastische Vorgehen der damaligen Regierungspartei *Cumann na nGaedheal* kann nämlich als Akt der Notwehr in Verteidigung des Anglo-Irischen Vertrages gegen Angriffe der nationalistischen Opposition gesehen werden. Diese hatte nämlich nicht nur

⁷²² Kissane (2012), S. 145

⁷²³ Die Verfassung sah eine Frist von zwei Jahren vor, innerhalb derer das Ausführungsgesetz zum Volksbegehren beschlossen werden sollte. Blicke das Parlament säumig, sollte der Beschluss des Gesetzes auf Antrag von 75.000 Wählern erzwungen werden können.

⁷²⁴ Gallagher (1996), S. 87

den Vertrag abgelehnt, sondern auch mehrere Jahre lang die Institutionen des Freistaates boykottiert, ehe sie unter der von Eamon de Valera gegründeten *Fianna Fáil* einen Strategiewechsel vollzog und das System von innen radikal umgestalten wollte, unter anderem mit dem Instrument des Volksbegehrens.

Tatsächlich sollte sich schon bald zeigen, dass das Bekenntnis von *Fianna Fáil* zu den Volksrechten weitgehend opportunistischer Natur war. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 1932 unterließ sie es nämlich, die beiden abgeschafften Verfassungsartikel wieder in Kraft zu setzen. Auch die von FF-Chef Eamon de Valera ausgearbeitete um im Juli 1937 in einer Volksabstimmung in Kraft gesetzte Verfassung änderte daran nicht.

Immerhin sieht diese Verfassung wieder zwei direktdemokratische Instrumente vor, das obligatorische Verfassungsreferendum (Artikel 46) sowie das nachträgliche Gesetzesreferendum (Artikel 27).⁷²⁵ Dessen Auslösung war aber noch komplizierter als nach der Vorgängerverfassung. Damit es zu einem Referendum kommt, müssen nämlich alle drei Teile der irischen *Oireachtas* (Parlament) zusammenwirken. Das Referendum muss nämlich von einem Drittel der Abgeordneten, einer Mehrheit der Senatoren und dem Präsidenten unterstützt werden.⁷²⁶ Die Verfassung verschafft dem Präsidenten diesbezüglich Rückendeckung für eine etwaige Ablehnung des Referendumsbegehrens, schließlich hat er festzustellen, ob das bekämpfte Gesetz von so großer nationaler Bedeutung ist, dass dazu die Meinung der Bürger eingeholt werden soll.⁷²⁷ Als Schutzklausel ist darüber hinaus ein Ablehnungsquorum von einem Drittel der Stimmberechtigten vorgesehen. Das Gesetz gilt somit nur als abgelehnt, wenn die Nein-Mehrheit 33,3 Prozent der Stimmberechtigten repräsentiert.⁷²⁸ Schließlich kann die Regierungsmehrheit das Referendum überhaupt verhindern, und zwar durch Neuwahlen des Parlaments innerhalb von 18 Monaten.⁷²⁹

Relevant ist somit nur das obligatorische Verfassungsreferendum, das in seiner

⁷²⁵ Constitution (1937)

⁷²⁶ Schiller (2002), S. 140

⁷²⁷ Constitution (1937)

⁷²⁸ Gallagher (1996), S. 88

⁷²⁹ Constitution (1937)

Tragweite einzigartig unter den EU-Staaten ist.⁷³⁰ Dies liegt daran, dass die irische Verfassung kaum Gesetzesermächtigungen vorsieht und somit praktisch alle bedeutenden Fragen – vom Wahlrecht bis zu EU-Verträgen – durch Verfassungsänderungen in Kraft gesetzt werden müssen. Immerhin liegt die Auslösung des Revisionsprozesses in ausschließlicher Zuständigkeit der Regierungsmehrheit. Zu einem Referendum kommt es nämlich erst, wenn die betriebene Verfassungsänderung von beiden Parlamentskammern abgesegnet wurde.⁷³¹

Auffallend ist das Fehlen gouvernementaler Instrumente direkter Demokratie in der irischen Verfassungsordnung. Das obligatorische Verfassungsreferendum wird entsprechend des in Kapitel 4 vorgestellten Bewertungsschemas als mäßig oppositionell (-0,4) bewertet. Zwar ließe sich aufgrund des Auslösemechanismus auch eine gouvernementale Bewertung argumentieren, die auch durch konkrete Anwendungsfälle untermauert werden könnte, doch überwiegt letztlich der oppositionelle Aspekt der Einschränkung der Regierungsmacht durch die Referendumpflicht. Oder anders ausgedrückt: Keines der Verfassungsreferenden hätte stattgefunden, wenn zum Beschluss der betreffenden Novelle eine einfache Parlamentsmehrheit ausgereicht hätte.

Das fakultative Gesetzesreferendum wird als oppositionell gewertet, wobei es jedoch zu einem Abzug für die mit seiner Auslösung verbundenen Hürden und das Ablehnungsquorum kommt.

⁷³⁰ Zwar gibt es auch in Dänemark ein obligatorisches Verfassungsreferendum, doch zeigt gerade die unterschiedliche Praxis bei der Ratifizierung von EU-Verträgen, dass die dänische Politik einen größeren Spielraum bei der Umsetzung von verfassungsrechtlichen Materien hat. Während in Irland jeder EU-Vertrag dem obligatorischen Referendum untersteht, kann das Referendum in Dänemark entweder durch eine Supermajorität im Parlament oder – wenn festgestellt wird, dass der neue Vertrag keine Kompetenzübertragungen an Brüssel enthält – sogar durch einfachen Parlamentsbeschluss umgangen werden.

⁷³¹ Gallagher (2010a), S. 80

Instrumente direkter Demokratie in Irland		
		Wert
1	Obligatorisches Verfassungsreferendum	-0,4
2	Fakultatives Gesetzesreferendum auf gemeinsamen Antrag von Opposition und zweiter Parlamentskammer (<i>Ablehnungsquorum 30 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,6*
	Basiswert direkte Demokratie	-1,0 (0/-1)
* Abschlag wegen des komplizierten Auslösemechanismus und des Ablehnungsquorums		

5.4.2.3 Praxis direkter Demokratie

Mit insgesamt 35 Volksabstimmungen ist Irland nach Italien der Staat mit der zweithäufigsten Praxis direkter Demokratie in Europa. Die beiden traditionell katholischen Hochburgen ähneln einander, was die Entwicklungsgeschichte der direkten Demokratie betrifft. Es vergingen jeweils über zwei Jahrzehnte von der Normierung bis zur ersten Anwendung direktdemokratischer Prozesse, wobei in beiden Ländern die dominierende Regierungspartei mit einem missglückten gouvernementalen Einsatz die „Büchse der Pandora“ öffnete. 22 der irischen 35 Referenden fanden während des Untersuchungszeitraumes statt.

Von den beiden vorgesehenen direktdemokratischen Verfahren ist bisher nur eines zur Anwendung gekommen, nämlich das obligatorische Referendum zur Revision der Verfassung. Das fakultative Gesetzesreferendum ist totes Recht geblieben, wobei der erforderliche Mehrheitsbeschluss der zweiten Parlamentskammer (*Seanad*) die entscheidende Hürde darstellt. Dort hat die jeweilige Regierung nämlich in der Regel einen noch stärkeren Rückhalt als im Abgeordnetenhaus.⁷³²

Somit sind in Irland bisher nur Verfassungsmaterien vor das Volk gelangt, was laut Gallagher einer der Gründe dafür ist, dass die Referenden in den seltensten Fällen den Charakter von „quasi-elections“ haben, bei denen der parteipolitische Wettbewerb dominiert.⁷³³ Insbesondere fehle es an Volksabstimmungen zu wirtschaftlichen Fragen, wo die Fronten entlang der sozio-ökonomischen Trennlinie zwischen Links- und Rechtsparteien verlaufen würden.⁷³⁴

⁷³² Kissane (2012), S. 146

⁷³³ Gallagher (2003), S. 12

⁷³⁴ Gallagher (2003), S. 12

Praxis direkter Demokratie in Irland 1937-2012	
Obligatorisches Verfassungsreferendum*	35 (22)
Fakultatives Gesetzesreferendum auf gemeinsamen Antrag von Opposition und zweiter Parlamentskammer	0 (0)
<i>* einschließlich des Verfassungsreferendum 1937</i> <i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i> <i>Quellen: Sudd (2012)</i>	

Das erste Referendum fand im Jahr 1937 statt, als die neue Verfassung verabschiedet wurde. Sie schaffte die Grundlagen für die völlige Loslösung Irlands aus dem britischen Staatsverband. Obwohl das Referendum rechtlich nicht erforderlich war, war es aus symbolischen Gründen unerlässlich, um endgültig mit der von der nationalistischen Regierungspartei Fianna Fáil als illegitim angesehenen Verfassung von 1922 zu brechen.⁷³⁵ Bei einer Beteiligung von 75 Prozent wurde die Verfassung mit 56,5 zu 43,5 Prozent der Stimmen angenommen, wobei das Abstimmungsverhalten klar parteipolitisch motiviert war. Ein Vergleich mit den gleichzeitig abgehaltenen Parlamentswahlen am 1. Juli 1937 ergab nämlich, dass die Korrelation zwischen der Zustimmung zur Verfassung und den Stimmen für die regierende *Fianna Fáil* beinahe perfekt war ($R=0,92$).⁷³⁶

Ein ähnliches Muster⁷³⁷ zeigte sich auch bei den drei folgenden Referenden, allerdings mit negativem Ausgang für die FF. Sie versuchte mit drei Vorlagen, das Wahlrecht zu ihren Gunsten abzuändern, um ihre Vorherrschaft für die Zeit nach dem Abgang des irischen Übervaters Eamon de Valera zu sichern.⁷³⁸ Dieser hatte sich bereits 1943 für ein Mehrheitswahlrecht stark gemacht, weil Koalitionsregierungen „das Ende der irischen Demokratie“ bedeuten würden.⁷³⁹ Durch die instabilen Koalitionsregierungen der Jahre 1948 bis 1957 sah sich FF in ihren Befürchtungen bestätigt, weswegen sie gleich nach ihrem neuerlichen Regierungsantritt einen Vorstoß zur Einführung des Mehrheitswahlrechts startete. Allerdings scheiterte das Referendum im Jahr 1959 mit 48 zu 52 Prozent, was als Erfolg der Oppositionsparteien Fine Gael und Labour gewertet wurde. Wegen des knappen Aus-

⁷³⁵ Gallagher (2010a), S. 75

⁷³⁶ Gallagher (2003), S. 17

⁷³⁷ Gallagher (2003), S. 17

⁷³⁸ Sinnott (2010), S. 113f.

⁷³⁹ Kissane (2012), S. 148

gangs unternahm FF im Jahr 1968 später einen neuerlichen Versuch, doch stieß sie auf noch entschlosseneren Widerstand der Opposition. 61 Prozent der Stimmbürger votierten gegen das Mehrheitswahlrecht und die in einer zweiten Vorlage enthaltene Überrepräsentation ländlicher Gebiete bei der Wahlkreiseinteilung. Das deutliche Votum hatte zur Folge, dass das Präferenzwahlrecht seitdem von keiner irischen Partei mehr infrage gestellt wird.⁷⁴⁰ Insgesamt zeigten die drei Referenden der dominierenden *Fianna Fáil* die Grenzen auf und erwiesen sich somit als effektives Mittel zum Minderheitenschutz gegen Versuche der Mehrheitspartei, die Verfassung nach ihrem Gutdünken zu ändern.⁷⁴¹

Keines der seitdem stattgefundenen 31 Referenden sollte sich mehr so stark am parteipolitischen Wettbewerb ausrichten wie die vier Volksabstimmungen der Anfangsphase. Einige Verfassungsänderungen technischer Natur wurden von den Parlamentsparteien (und in hohem Maße auch den Wählern) einmütig angenommen, bei den anderen verliefen die Fronten entweder durch die Parteien oder es standen sich Groß- und Kleinparteien gegenüber.⁷⁴²

Das Muster eines Elitenkonsenses sollte sich erstmals beim Referendum über den Beitritt Irlands zur Europäischen Gemeinschaft (EG) im Mai 1972 zeigen, als die großen Parteien FF und FG gemeinsam für ein Ja warben. Gegen die EG-Mitgliedschaft traten damals lediglich die Kleinparteien Labour und Sinn Féin auf.⁷⁴³ Das Ja-Lager setzte sich entsprechend seiner Papierform mit 83,1 zu 16,9 Prozent der Stimmen durch.

In den 1970er Jahren sollten dann noch vier Volksabstimmungen stattfinden, die aber allesamt unumstritten waren und in einem Elitenkonsens getragen wurden. Im Dezember 1972 stimmten über 84 Prozent für eine Streichung der Sonderstellung der katholischen Kirche in der Verfassung – was aufgrund der Ja-Empfehlung der Kirche unproblematisch war⁷⁴⁴ – sowie eine Senkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre. Im Dezember 1979 wurde eine durch eine Gerichtsentscheidung erforderliche Anpassung der Bestimmungen zur Adoption mit 99 Prozent gutgeheißen

740 Sinnott (2010), S. 115

741 Kissane (2012), S. 148

742 Gallagher (2003), S. 24

743 Laffan/Tonra (2010), S. 420

744 Luthardt (1994), S. 79

sowie eine die Universitäts-Kurie betreffende Änderung des Wahlsystems für die zweite Parlamentskammer mit 92 Prozent, beides allerdings bei einer äußerst niedrigen Stimmbeteiligung von 27 Prozent. Mit einer weniger überzeugenden Mehrheit wurde dann 1984 eine weitere technische Frage verabschiedet, nämlich jene, ob ausländischen Staatsbürgern nach dem Prinzip der Wechselseitigkeit das Wahlrecht erteilt werden sollte – eine Novelle, die vor allem darauf abzielte, den in Großbritannien lebenden Iren das Wahlrecht bei Unterhauswahlen zu verschaffen. Wegen eines stillen Boykotts von Teilen der nationalistischen FF setzte sich das Ja nur mit 75,4 zu 24,6 Prozent der Stimmen durch.

Weitaus hitziger verlief die Debatte freilich beim ersten Referendum über eine moralische Frage im Jahr 1983, wo erstmals auch die katholische Kirche eine bedeutende Rolle spielte. Auf Betreiben von Abtreibungsgegnern, die den beiden Großparteien FF und FG im Parlamentswahlkampf 1981 ein entsprechendes Versprechen abgetrotzt hatten, sollte nämlich das geltende Verbot des Schwangerschaftsabbruchs formell in der Verfassung verankert werden. FF unterstützte Vorlage, FG war gespalten, die Linksparteien waren dagegen.⁷⁴⁵ Nachdem sich auch mehrere katholische Bischöfe für die Vorlage ausgesprochen hatten, votierte das Stimmvolk mit 66,9 zu 33,1 Prozent für die verfassungsrechtliche Absicherung des Abtreibungsverbots.

Drei Jahre später zeigte sich das umgekehrte Bild bei der zweiten großen moralischen Frage, der Unauflöslichkeit der Ehe. 1986 unternahm die damalige Regierungskoalition aus FG und Labour einen Versuch, das verfassungsrechtliche Scheidungsverbot aufzuweichen.⁷⁴⁶ Während FG in dieser Frage gespalten war, traten FF und die katholische Kirche energisch für eine Beibehaltung des Scheidungsverbots ein. Entsprechend scheiterte die vom Parlament beschlossene Liberalisierung des Scheidungsrechts mit 36,5 zu 63,5 Prozent der Stimmen.

Im April 1987 sorgte eine wegweisende Entscheidung des Obersten Gerichts dafür, dass Irland alle größeren Integrationsschritte auf europäischer Ebene dem Volk zur Zustimmung vorlegen muss. Die Höchstrichter entschieden nämlich, dass eine

⁷⁴⁵ Gallagher (1996), S. 92

⁷⁴⁶ Gallagher (1996), S. 92

rein parlamentarische Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) nicht ausreiche, weil deren Bestimmungen in die irische Verfassung eingreifen würden.⁷⁴⁷ Beim Referendum im Mai 1987 war die Papierform ähnlich wie im Jahr 1972: Die beiden bürgerlichen Großparteien, ergänzt um die neue rechtsgerichtete Kleinpartei PD (Progressive Democrats) gaben eine Ja-Parole aus, die Linksparteien empfahlen ein Nein.⁷⁴⁸ Das Referendumsergebnis – eine Ja-Mehrheit von 66,9 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von lediglich 43,9 Prozent – zeigte, dass die ursprüngliche EU-Begeisterung der Iren einer gewissen Ernüchterung gewichen war.⁷⁴⁹ Dennoch gab es eine vergleichsweise hohe Korrelation ($r=0,66$) zwischen den Parteiempfehlungen und dem Abstimmungsverhalten.⁷⁵⁰

Fünf Jahre später sollte jedoch der nächste europäische Integrationsschritt von den Iren mit überraschender Deutlichkeit gutgeheißen werden. Im Juni 1992 votierten 69,1 Prozent (Stimmbeteiligung 57,3 Prozent) für die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht, der zwei Wochen zuvor von den Dänen mit knapper Mehrheit abgelehnt worden war. Daher gab es trotz der klaren Papierform – neben FF, FG und PD warb diesmal auch Labour für ein Ja – eine gewisse Unsicherheit, was den Ausgang des Referendums betrifft, zumal wegen des Anfang 1992 aufgeflammten neuerlichen Abtreibungskonflikts auch einflussreiche katholische Gruppen für ein Nein eintraten.⁷⁵¹

Ausgelöst wurde der neue Streit um die Abtreibung durch eine Entscheidung des Supreme Court, das einem 14-jährigen Vergewaltigungsopfer die Ausreise nach Großbritannien erlaubt hatte, um dort eine Abtreibung vorzunehmen. Die Höchstrichter hoben nicht nur ein gerichtliches Ausreiseverbot auf, sondern relativierten auch das absolute Abtreibungsverbot, indem sie einen Schwangerschaftsabbruch bei Selbstmordgefahr für zulässig erklärten. Umgehend setzten Abtreibungsgegner die FF-Regierung unter Druck, dieses Schlupfloch zu schließen.⁷⁵² Sie versuchte einen Mittelweg zu beschreiten, indem sie den Stimmbürgern in einem Referendum im November 1992 drei Vorlagen präsentierte, zwei liberale und eine

747 Laffan/Tonra (2010), S. 420

748 Gallagher (1996), S. 91

749 Laffan/Tonra (2010), S. 420

750 Gallagher (1996), S. 95

751 Gallagher (1996), S. 91

752 Githens (1996), S. 171

konservative. Einerseits sollten die Reise- und Informationsfreiheit in Sachen Abtreibung explizit bejaht werden, andererseits aber der vom Höchstgericht ermöglichten Abtreibung bei Selbstmordgefahr ein Riegel vorgeschoben werden.

Tatsächlich setzte sich die nationalkonservative Minderheitsregierung mit ihrem Kompromissvorschlag zwischen die Stühle. Er wurde nämlich von Konservativen und Liberalen abgelehnt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Während das konservative Lager jeglichen Kompromiss in der Abtreibungsfrage ablehnte, wollte das liberale Lager den durch das Höchstgerichts-Urteil geschaffenen Status Quo aufrechterhalten.⁷⁵³ Der Regierungsvorschlag wurde nur von der FF unterstützt, während alle anderen Parteien (FG, Labour, Workers Party, Progressive Democrats) ihn ablehnten.⁷⁵⁴ Obwohl Umfragen zunächst eine deutliche Ja-Mehrheit signalisiert hatten, kehrte sich das Stimmungsbild während der Referendumskampagne um. Der Regierungsvorschlag wurde mit einer deutlichen Mehrheit von 65,4 Prozent der Stimmen verworfen. Ein eklatanter Misserfolg der FF, die bei den zeitgleich abgehaltenen Parlamentswahlen erstmals seit sieben Jahrzehnten unter die 40-Prozent-Marke rutschte. Offenkundig schaden die Abtreibungsreferenden der großen Regierungspartei, die wegen ihres Kompromisskurses sowohl konservative als auch liberale Anhänger verlor.

Immerhin wurden die beiden Nebenvorschläge angenommen, doch auch diese mit einer deutlich geringeren Mehrheit als erwartet. Sie waren nämlich von allen Parteien einmütig unterstützt worden⁷⁵⁵, doch folgten fast zwei Fünftel der Stimmberechtigten der Nein-Parole von Abtreibungsgegnern und Teilen der katholischen Kirche. Die Vorlage zur Reisefreiheit setzte sich mit 62,4 Prozent der Stimmen durch, jene zur Informationsfreiheit mit 59,9 Prozent.

Die nach der Parlamentswahl gebildete Regierung aus FF und Labour klammerte das Streitthema Abtreibung aus, kam ihm aber dennoch nicht aus. Die Koalition zerfiel nämlich im Jahr 1994, als Premierminister Albert Reynolds den für das Ausreiseverbot des 14-jährigen Vergewaltigungsopfers verantwortlichen früheren Justizminister Harry Whelehan zum Präsidenten des Obersten Gerichtshofs er-

753 Githens (1996), S. 173

754 Githens (1996), S. 174

755 Gallagher (2003), S. 9

nannte. Labour verließ das Kabinett und ging ein Regierungsbündnis mit der oppositionellen FG ein.

Die Abtreibungsfrage blieb somit ungelöst, bis sie im Jahr 2002 neuerlich zum Gegenstand eines Referendums wurde. Dabei ging es um die Umsetzung eines Versprechens der bürgerlichen FF-PD-Minderheitsregierung gegenüber sie tolerierenden unabhängigen Parlamentsabgeordneten, die ihre Unterstützung mit einem neuerlichen Abtreibungsreferendum verknüpft hatten.⁷⁵⁶ Die Regierung setzte das Referendum bewusst wenige Monate vor den Parlamentswahlen an, um die Abtreibungsfrage zu neutralisieren. Es handelte sich um die erste Verfassungsrevision, mit dem ein Gesetz in Verfassungsrang gehoben werden sollte. Das von der Regierung ausgearbeitete Gesetz sah detaillierte Regelungen in der Abtreibungsfrage vor, von Richtlinien für die behandelnden Ärzte bis zu Strafbestimmungen. Wie beim gescheiterten Vorschlag des Jahres 1992 sollte Selbstmordgefahr als Abtreibungsgrund explizit ausgeschlossen werden.

Wieder scheiterte die Vorlage wegen der Ablehnung von konservativen Abtreibungsgegnern und liberalen Abtreibungsbefürwortern.⁷⁵⁷ Allerdings gelang es der Regierung diesmal, einen größeren Teil der konservativen Wählerschaft auf ihre Seite zu ziehen als beim Abtreibungsreferendum 1992. Die Verfassungsänderung wurde nämlich nur hauchdünn mit 50,4 Prozent der abgegebenen Stimmen abgelehnt, bei einer niedrigen Beteiligung von 42,9 Prozent. In Summe stimmten aber genauso viele pragmatische Oppositionsanhänger für die Vorlage wie konservative Regierungsanhänger dagegen, da das Referendumsergebnis die repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnisse ziemlich genau replizierte; die Regierungsparteien FF und PD hatten nämlich für ein Ja geworben, die Oppositionsparteien FG, Labour, Grüne und Sinn Fein für ein Nein.

Während somit auch beim dritten Abtreibungsreferendum keine Klärung dieses Streitthemas gelang und die aktuelle FG-Labour-Regierung einen neuen Vorstoß plant, ist die zweite große moralische Frage – das Scheidungsrecht – mittlerweile befriedet. Im Jahr 1995 gelang es FG und Labour nämlich im zweiten Anlauf –

⁷⁵⁶ Kennedy (2002), S. 116

⁷⁵⁷ Die katholische Kirche hatte zwar zu einem Ja aufgerufen, ging jedoch in Teilfragen – etwa jener der „Pille danach“ auf Distanz zur Regierung.

nach dem gescheiterten ersten Versuch im Jahr 1986 – eine Verfassungsänderung zu Aufweichung des absoluten Scheidungsverbots durchzubringen. Demnach soll eine Ehe geschieden werden können, wenn die beiden Partner vier von fünf Jahren nicht zusammengelebt haben und es keine Aussicht auf eine Versöhnung mehr gebe. Drei Faktoren trugen dazu bei, dass erstmals in der Geschichte Irlands eine Mehrheit gegen den erklärten Willen der katholischen Kirche stimmte. Erstens war das Ansehen der Kirche nach einer Reihe von Missbrauchsskandalen geschwächt, zweitens hatte sich das Problem der in permanenter Trennung lebenden Paare weiter verschärft – 1991 lebten 4,8 Prozent aller Frauen in Trennung, verglichen mit 3,3 Prozent im Jahr 1986⁷⁵⁸ – und drittens gab es diesmal einen All-Parteien-Konsens für den Vorschlag.⁷⁵⁹ Im Fall der oppositionellen *Fianna Fáil* war Parteichef Bertie Ahern selbst das beste Werbeargument für die Scheidungsbefürworter, lebte er doch schon seit Jahren von seiner Ehefrau getrennt.⁷⁶⁰ Wiewohl eine Zwei-Drittel-Mehrheit in den Umfragen⁷⁶¹ innerhalb weniger Monaten auf ein hauchdünnes Ja von 50,3 Prozent (Stimmbeteiligung 62,2 Prozent) zusammenschmolz, stellte das Referendum eine historische Zäsur dar, da erstmals eine Änderung des konservativen Status Quo in moralischen Fragen gelang.⁷⁶²

Der Elitenkonsens sollte auch beim nächsten Referendum halten, obwohl dieses bereits deutlich elektorale Züge hatte. Nachdem die Mitte-Links-Regierung aus FG, Labour und Democratic Left wegen ihres angeblichen Versagens in der Justiz- und Sicherheitspolitik massiv unter Druck geraten war, versuchte sie durch eine Verfassungsänderung Tatendrang zu zeigen. Diese sollte den Gerichten die Möglichkeit geben, eine Freilassung von Verdächtigen auf Kautions abzulehnen, wenn die Gefahr bestehe, dass diese schwere Verbrechen begehen könnten. Die Verfassungsänderung wurde im Herbst 1996 im Rekordtempo durch das Parlament gebracht, nachdem die Ermordung einer Enthüllungsjournalistin im Juni für einen Aufschrei in der irischen Öffentlichkeit gesorgt hatte. Die Verfassungsänderung wurde auch von den beiden bürgerlichen Oppositionsparteien FF und PD unter-

758 James (1997), S. 210

759 Kissane (2012), S. 149

760 James (1997), S. 211

761 James (1997), S. 213

762 Gallagher (2010a), S. 96

stützt, die wenige Monate später bei der Parlamentswahl den Machtwechsel schaffen sollten. Zum Nein riefen die Kleinparteien Sinn Féin und Grüne auf. Das Referendum stieß bei den Bürgern auf Desinteresse, nur 29,2 Prozent der Stimmberechtigten gaben ihr Votum ab. Die Ja-Mehrheit blieb mit 74,8 Prozent unter den Erwartungen, weil die Maßnahme vor allem in den Reihen der mitregierenden Linksparteien umstritten war.⁷⁶³

Schon wenige Monate nach den Parlamentswahlen im Juni 1997 machte eine Entscheidung des irischen Höchstgerichts eine weitere Volksabstimmung erforderlich. Es hatte nämlich entschieden, dass die Untersuchungskommission im Korruptionsskandal um Kontakte zwischen der früheren FF-Regierung und Rindfleischproduzenten keinerlei Zugang zu Dokumenten des Kabinetts erlangen könne. Dies sollte nun mit einer Verfassungsänderung ermöglicht werden, die aber Kritikern zu wenig weit ging. Von den Parlamentsparteien waren nur die Grünen gegen die Vorlage, doch auch führende Vertreter der mitregierenden PD distanzierten sich von ihr.⁷⁶⁴ Wegen der Kritik wurde die Verfassungsänderung nur mit einer knappen Ja-Mehrheit von 52,5 Prozent angenommen. Die Stimmbeteiligung betrug vergleichsweise hohe 47,2 Prozent, weil das Referendum gleichzeitig mit der Präsidentenwahl abgehalten wurde.⁷⁶⁵

Knapp ein Jahr später waren die Iren dann zu einer wahrhaft historischen Entscheidung aufgerufen. Zeitgleich mit der nordirischen Volksabstimmung über das Karfreitags-Friedensabkommen fand am 22. Mai 1998 auch in der Republik Irland ein Referendum statt, mit dem die Gebietsansprüche auf den Norden der Insel aus der Verfassung gestrichen werden sollten.⁷⁶⁶ Alle Parlamentsparteien unterstützten die Verfassungsänderung, die mit überwältigender Mehrheit von 94,4 Prozent der Stimmen (Beteiligung 56,3 Prozent) angenommen wurde. Drei Jahre nach dem Scheidungsreferendum wurde somit ein weiterer Schritt zur Modernisierung der irischen Verfassung gesetzt, diesmal durch die Tilgung einer nationalistischen Altlast.⁷⁶⁷

⁷⁶³ Marsh (1997), S. 403

⁷⁶⁴ Quill (2011)

⁷⁶⁵ Gallagher (2002), S. 6

⁷⁶⁶ Mansergh (1999), S. 126

⁷⁶⁷ Gallagher (2010a), S. 96

Ebenfalls am 22. Mai 1998 wurde über den neuen EU-Vertrag von Amsterdam abgestimmt. Das Vertragswerk war bei weitem nicht so unumstritten wie das Karfreitagsabkommen. EU-Kritiker warfen der Regierung vor, die Zusammenlegung der Abstimmungen sei „in an attempt to railroad through the Amsterdam Treaty“ erfolgt.⁷⁶⁸ Wie schon beim Votum über den Maastricht-Vertrag riefen nur die Kleinparteien Grüne, Sinn Fein und die Sozialisten zu einem Nein auf. Mit 61,7 Prozent war der Anteil der Ja-Stimmen noch einmal deutlich zurückgegangen. Obwohl es sich nur um eine graduelle Weiterentwicklung des Vertrags von Maastricht handelte, verlief die Referendumskampagne hitziger. Angesichts der im Amsterdam-Vertrag vorgesehenen Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik rückte nämlich die Frage der irischen Neutralität in den Vordergrund.⁷⁶⁹

Tatsächlich sollte der Vertrag von Amsterdam die letzte umfassende EU-Vertragsrevision sein, die von den irischen Stimmbürgern auf Anhieb ratifiziert wurde. Sowohl der Vertrag von Nizza (2001) als auch der Vertrag von Lissabon (2008) wurden nämlich im ersten Anlauf mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, wobei die Iren jeweils im darauffolgenden Jahr eine auf Betreiben der EU-Partner angesetzte „Wiederholungsprüfung“ bestanden.

Am 7. Juni 2001 trat ein, was man bis dahin nicht für möglich gehalten hatte: Die Iren, die im Ruf einer besonderen Europabegeisterung standen, stimmten gegen den EU-Vertrag von Nizza. Die Nein-Mehrheit von 53,9 Prozent der Stimmen war ein „profound shock“⁷⁷⁰ für die irische Regierung und die EU-Partner. Schließlich war die pro-europäische Einstellung der Iren die längste Zeit als gegeben angesehen worden.⁷⁷¹ Zudem hatten wie bei früheren EU-Referenden alle großen Parteien zu einem Ja aufgerufen, nur Grüne und Sinn Fein traten für eine Ablehnung ein.⁷⁷²

Entscheidend für den negativen Referendumsausgang war vor allem die niedrige Stimmbeteiligung von nur 34,8 Prozent: Abstimmungsanalysen zeigten nämlich, dass 53 Prozent der Ja-Wähler des Jahres 1998 daheim geblieben waren, aber nur

⁷⁶⁸ Mansergh (1999), S. 123

⁷⁶⁹ Mansergh (1999), S. 124

⁷⁷⁰ Laffan/Tonra (2010), S. 421

⁷⁷¹ Hayward (2003), S. 124

⁷⁷² O'Mahony (2001), S. 204

34 Prozent der Nein-Wähler.⁷⁷³ In absoluten Zahlen war das Nein-Lager sogar kleiner als beim Referendum 1998 und in etwa gleich groß wie bei jenem im Jahr 1992, das bei einer doppelt so hohen Stimmbeteiligung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit für das Ja ausging.⁷⁷⁴

Ähnlich wie im Fall des dänischen Neins zum Maastricht-Vertrag wurde durch ein Zusatzprotokoll die Voraussetzung für eine neuerliche Volksabstimmung geschaffen. Das Dokument sollte das wichtigste Argument der Vertragsgegner, die angebliche Militarisierung der Europäischen Union durch den Vertrag von Nizza, entkräften. In dem Zusatzprotokoll wurde festgehalten, dass der Vertrag mit der irischen Neutralität vereinbar sei. Diese Klausel wurde innerstaatlich zusätzlich abgesichert, indem mit der Ratifizierung des Vertrags auch ein „Opt out“ Irlands aus der EU-Verteidigungspolitik in die Verfassung geschrieben werden sollte.⁷⁷⁵

Das zweite Nizza-Referendum am 19. Oktober 2002 fand unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen statt als das erste. Vier Monate vor dem Referendum hatte nämlich eine Parlamentswahl stattgefunden, bei denen einerseits die Anti-EU-Parteien Grüne, Sinn Féin und Sozialisten ihren Stimmenanteil von 6,4 auf 11,3 Prozent verdoppeln konnten⁷⁷⁶, andererseits aber auch die Regierungsparteien *Fianna Fáil* und PD zulegen konnten.

Zwar hatten die Anti-EU-Parteien Grüne, Sinn Féin und bei der Parlamentswahl im Juni 2002 ihren Stimmenanteil fast verdoppeln können, wobei vor allem die Grünen erfolgreich auf den Vertrag von Nizza als Wahlkampfthema setzt, doch konnten auch die Regierungsparteien *Fianna Fáil* und PD zulegen. Der „Nizza-Schock“ nützte somit dem Regierungslager, hinter dem sich die pro-europäischen Wähler scharten. Es war das erste Mal seit über drei Jahrzehnten, dass eine Regierung in einer Parlamentswahl bestätigt wurde. Dagegen gab es für die beiden oppositionellen Pro-Nizza-Parteien FG und Labour teils herbe Verluste.

⁷⁷³ Laffan/Tonra (2010), S. 421

⁷⁷⁴ Sinnott (2002: 823): Bei der Maastricht-Volksabstimmung votierten 17,64 Prozent aller Stimmberechtigten mit Nein, beim Amsterdam-Referendum 21,04 Prozent und beim ersten Nizza-Referendum 18,46 Prozent. Der Ja-Stimmenanteil brach dagegen von 39,37 Prozent (1992) aller Stimmbürger auf 15,81 Prozent (2001) ein.

⁷⁷⁵ Laffan/Tonra (2010), S. 422

⁷⁷⁶ Hayward (2003: 126) weist darauf hin, dass vor allem die Grünen im Wahlkampf auf das Thema EU-Vertrag setzten und ihre Abgeordnetenzahl verdreifachen konnten.

Dem Ja-Lager spielte nicht nur der frische Wahlsieg der pro-europäischen Regierung in die Hände, sondern auch die Erfahrung des ersten Nizza-Referendums. Den Befürwortern fiel die Mobilisierung wesentlich leichter, da sich ein Jahr zuvor die entscheidenden Auswirkungen der Stimmbeteiligung auf das Referendumsergebnis gezeigt hatten. Zudem konnte durch das Zusatzprotokoll die Bedeutung der Neutralitätsfrage in der Referendumskampagne entschärft werden, während die kurz vor dem Abschluss stehenden Beitrittsverhandlungen mit den mittelosteuropäischen Kandidatenstaaten in den Vordergrund rückten. Da der Vertrag von Nizza als Voraussetzung für die Erweiterungsrunde dargestellt wurde, mussten sich die Gegner den Vorwurf mangelnder Solidarität gefallen lassen. Gerade Irland, das dank EU-Förderungen vom Armenhaus zum wirtschaftlichen Vorzeigeland geworden war, verwehre den armen postkommunistischen Staaten nun eine ähnliche Erfolgsgeschichte, argumentierten die Vertragsbefürworter.

Letztlich setzte sich das Ja mit 62,9 Prozent der Stimmen durch, wobei die Stimmbeteiligung mit 49,5 Prozent um die Hälfte höher lag als beim ersten Nizza-Referendum. Die höhere Stimmbeteiligung kam ausschließlich den Vertragsbefürwortern zugute: Die Anzahl der Ja-Stimmen war um 452.831 gestiegen, jene der Nein-Stimmen nur um 5.409.⁷⁷⁷ Abstimmungsanalysen zeigten, dass die Wähler den Parteiparolen stärker folgten als beim ersten Nizza-Referendum. Nur die Labour-Wählerschaft war gespalten, bei den Anhängern der anderen Parteien gab es klare Ja- bzw. Nein-Mehrheiten.⁷⁷⁸

Sechs Jahre später sollte der nächste Schock für das irische Polit-Establishment folgen: Beim Referendum über den EU-Vertrag von Lissabon votierten 53,4 Prozent der Abstimmenden mit Nein, obwohl die Stimmbeteiligung mit 53,1 Prozent sogar höher war als im Jahr 2002 und dieser Vertrag auch von einem breiteren Elitenkonsens getragen war, weil diesmal auch die mittlerweile zur Regierungspartei avancierten Grünen eine Ja-Parole ausgaben.⁷⁷⁹

⁷⁷⁷ Hayward (2003), S. 129

⁷⁷⁸ Gallagher (2003), S. 17

⁷⁷⁹ Erwartungsgemäß folgten 57 Prozent der Grün-Wähler nicht der Parteiparole und stimmten mit Nein. Aber auch die Sympathisanten der drei Großparteien FF, FG und Labour waren gespalten: 40 Prozent der FF-Wähler, 49 Prozent der FG-Wähler und 55 Prozent der Labour-Wähler votierten gegen den Vertrag von Lissabon. (de Bruyn 2012: 95)

Wiewohl die Unzufriedenheit vieler Iren mit der seit zehn Jahren amtierenden FF-Regierung eine Rolle spielte⁷⁸⁰, wäre es doch verkürzt, das Referendum als reine Denkkettelwahl zu sehen. Einerseits nahm sich der unter Korruptionsverdacht stehende Langzeit-Premier Bertie Ahern aus dem Spiel, indem er vier Wochen vor dem Referendum zurücktrat⁷⁸¹, andererseits waren die Beliebtheitswerte der Regierung höher als beim erfolgreichen zweiten Nizza-Referendum.⁷⁸²

Der große Unterschied zu früheren Referenden bestand darin, dass die Vertragsgegner diesmal breiter aufgestellt waren. Die traditionelle europaskeptische Allianz aus Abtreibungsgegnern, Pazifisten und Sozialisten wurde nämlich verstärkt durch eine wirtschaftsliberale Kritik, die dem langjährigen Narrativ der irischen Europabefürworter den Boden unter den Füßen wegzog. Indem Unternehmer wie der Millionär Declan Ganley mit seiner Organisation „Libertas“ den Lissabon-Vertrag als „bad for Irish business“⁷⁸³ brandmarkten, brachen sie den politischen Konsens, wonach Irland seinen Wohlstand der EU-Mitgliedschaft verdanke. Dazu kam, dass auch der größte Bauernverband des Landes, die Irish Farmers' Association (IFA), auf Distanz zum Lissabon-Vertrag ging, wenn auch aus taktischen Gründen, nämlich um die irische Regierung in den WTO-Freihandelsgesprächen unter Druck zu bringen.⁷⁸⁴ Ähnliches versuchte auch die, freilich weniger einflussreiche, Vereinigung von Krankenhausmitarbeitern, die zu einer Ablehnung des Lissabon-Vertrags aufrief, um Sparmaßnahmen in den Spitälern zu verhindern.⁷⁸⁵

Vor allem aber bot der Vertrag von Lissabon anders als seine Vorgänger eine konkrete Angriffsfläche, nämlich die Abschaffung des Prinzips, wonach jeder Mitgliedsstaat einen eigenen EU-Kommissar nominieren darf. In Anbetracht der Tatsache, dass 80 Prozent der Iren dieses Prinzip als wichtig bezeichneten⁷⁸⁶, kann es fast schon als Erfolg für die Vertragsbefürworter gewertet werden, dass das Nein nicht massiver ausfiel.

⁷⁸⁰ Quinlan (2012), S. 140

⁷⁸¹ de Bruyn (2012), S. 96

⁷⁸² Quinlan (2012), S. 151

⁷⁸³ Murphy (2010), S. 347

⁷⁸⁴ Murphy (2010), S. 341

⁷⁸⁵ Eine Sprecherin der Beschäftigten räumte sogar ein, dass „this treaty has nothing to do with the health services, but we make no apology for trying to make a point to the Government in this way, or for embarrassing the Government if that is what it takes“ (Murphy 2010: 346)

⁷⁸⁶ de Bruyn (2012), S. 95

Wie schon beim Vertrag von Nizza wurde auch diesmal eine Neuauflage des Referendums durch besondere Garantien der restlichen EU-Mitgliedsstaaten ermöglicht. So wurde vereinbart, dass das Prinzip „Ein Kommissar pro Land“ auch künftig gelten soll, zudem wurde Irland zugesichert, dass es seine niedrigen Unternehmenssteuern beibehalten wird können und auch der Status Quo in Sachen Neutralität und Abtreibung nicht angetastet wird.⁷⁸⁷ Nachdem die Garantien bei einem EU-Gipfel im Juni 2009 abgesegnet wurden, wurde das Referendum für den 2. Oktober angesetzt.

Innerhalb von nur 16 Monaten hatte sich der politische und wirtschaftliche Kontext grundlegend geändert. So spielte der Wortführer der Vertragsgegner im Jahr 2008, Declan Ganley, beim zweiten Referendum keine bedeutende Rolle mehr, nachdem er mit seiner „Libertas“ bei den Europawahlen 2009 Schiffbruch erlitten hatte.⁷⁸⁸ Zudem erhielten die Vertragsbefürworter überraschenderweise Schützenhilfe vom streitbaren Chef der Billigfluglinie Ryanair, Michael O’Leary, der als ehemaliger scharfer Kritiker der Brüsseler Bürokratie besonders glaubhaft wirkte.

Vor allem spielte den Vertragsbefürwortern aber die wirtschaftliche Lage in die Hände, die sich innerhalb eines Jahres dramatisch verschlechtert hatte. Die im Herbst 2008 ausgebrochene globale Finanzkrise hatte den irischen Bankensektor in den Abgrund gerissen, die Wirtschaft um 11 Prozent schrumpfen und die Arbeitslosenrate von 5,5 auf 12,4 Prozent ansteigen lassen.⁷⁸⁹ Die Regierung verabschiedete zwar drakonische Sparmaßnahmen, doch stand das Land wegen der hohen Haftungen für den Bankensektor kurz davor, bei der EU um Finanzhilfe anzusuchen.⁷⁹⁰ Praktisch über Nacht wurde der „Keltische Tiger“ in seine frühere Rolle als Land am europäischen Tropf zurückgeworfen. Somit konnten die Vertragsbefürworter ihr traditionelles Argument von der bedeutenden Rolle der EU-Mitgliedschaft für das wirtschaftliche Wohlergehen Irlands aufnehmen, was sich unter anderem in Slogans wie „Yes for Jobs“ oder „Yes for economic recovery“ (FG-Wahlplakat) äußerte.⁷⁹¹

⁷⁸⁷ Quinlan (2012), S. 142

⁷⁸⁸ Quinlan (2012), S. 145

⁷⁸⁹ Quinlan (2012), S. 142

⁷⁹⁰ de Bruyn (2012), S. 96

⁷⁹¹ Quinlan (2012), S. 145

Tatsächlich wurde beim zweiten Lissabon-Referendum die höchste Ja-Stimmenanzahl aller EU-Volksabstimmungen seit dem EG-Beitritt 1973 erreicht. Bei einer Stimmbeteiligung von 59 Prozent votierten 67,1 Prozent mit Ja, was 40 Prozent aller Stimmberechtigten entsprach.⁷⁹² Anders als beim zweiten Nizza-Referendum kam das positive Ergebnis nicht allein durch die höhere Stimmbeteiligung zustande, die Nein-Stimmen gingen auch in absoluten Zahlen deutlich zurück. Acht Prozent der Nein-Wähler des Jahres 2008 stimmten beim zweiten Referendum mit Ja, nur ein Prozent der einstigen Ja-Wähler votierte diesmal mit Nein.⁷⁹³ Ein gewohntes Muster zeigte sich im elektoralen Nachspiel zum Referendum. Bei den Parlamentswahlen 2011 konnte die einzige europaskeptische Partei, *Sinn Féin*, massiv zulegen, während die Regierungsparteien FF und Grüne in ein Desaster schlitterten.

Unbeschadet von den massiven innenpolitischen Umwälzungen der vergangenen beiden Jahre blieb die neue pro-europäische Mehrheit, die sich beim zweiten Lissabon-Referendum gezeigt hatte. So wurde der EU-Fiskalpakt am 31. Mai 2012 auf Anhieb angenommen, wenn auch mit einer bescheideneren Ja-Mehrheit von 60,3 Prozent (Stimmbeteiligung 50,6 Prozent). Die neue FG-Labour-Regierung hatte im Vorfeld argumentiert, dass ein Ja zum Fiskalpakt die irische Position bei den Nachverhandlungen der Konditionen für die EU-Finanzhilfe deutlich stärken würde.

Bei weitem nicht so aufregend wie die fünf EU-Referenden waren die sieben weiteren obligatorischen Volksabstimmungen, die zwischen 1999 und 2012 stattfanden, sieht man vom bereits erörterten Abtreibungsreferendum 2002 ab.

So wurde das Referendum über die Verankerung der lokalen Selbstverwaltung in der Verfassung, das am 11. Juni 1999 stattfand, von allen Parteien unterstützt. Weil die Volksabstimmung über diesen „low-key proposal“⁷⁹⁴ gemeinsam mit den Europawahlen durchgeführt wurde, war die Stimmbeteiligung vergleichsweise hoch (51,1 Prozent). 77,8 Prozent der Referendumsteilnehmer stimmten mit Ja.

Am Tag des Nizza-Referendums (7. Juni 2001) befanden die irischen Stimmbürger

⁷⁹² Quinlan (2012), S. 149

⁷⁹³ de Bruyn (2012), S. 97

⁷⁹⁴ Gallagher (2003), S. 6

auch über das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) und die verfassungsrechtliche Verankerung des Verbots der Todesstrafe. Anders als der Vertrag von Nizza wurden diese beiden Vorlagen mit 64,2 bzw. 62,1 Prozent der Stimmen angenommen. Keine Parlamentspartei hatte zu einem Nein aufgerufen, gegen das ICC-Statut machten erzkonservative Abtreibungsgegner mobil, weil sie in der Anerkennung von „forced pregnancies“ als Strafbestand ein mögliches Einfallstor für die Durchsetzung des Schwangerschaftsabbruchs in Irland erkannten.⁷⁹⁵

Politisch umstrittener war die Vorlage über die Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts, die im Jahr 2004 zur Abstimmung kam. Inhaltlich handelte es sich um die Reparatur der sechs Jahre vorher im Zuge der Umsetzung des Nordirland-Friedensabkommens in die Verfassung aufgenommenen Bestimmung, wonach jede auf der Grünen Insel geborene Person ein Recht auf die irische Staatsbürgerschaft hat. Es wurde somit ein fiktives gesamtirisches Staatsvolk konstruiert, das kompensatorisch für die Aufgabe der formellen Gebietsansprüche Irlands auf die sechs nördlichen Provinzen wirken sollte. Ironischerweise entwickelte sich diese nationalistische Verfassungsbestimmung aber zum Bumerang, da es Menschen aus aller Welt die Möglichkeit eröffnete, ihrem Nachwuchs unbürokratisch den begehrten Reisepass des EU-Mitgliedsstaates Irland zu verschaffen. So ist seit 1998 nicht nur die Anzahl von Kindern mit nicht-irischen Staatsbürgern als Eltern angestiegen, es habe sich sogar ein „Staatsbürgerschafts-Tourismus“ entwickelt, indem Frauen gezielt zur Niederkunft nach Irland eingereist seien.⁷⁹⁶ Um diese Praxis zu unterbinden, sollte mit der Verfassungsänderung normiert werden, dass die Staatsbürgerschaft per Geburt nur jenen Personen zusteht, die zumindest einen irischen Eltern teil haben. Dieses Referendum war eines der wenigen, bei dem sich die beiden Lager entsprechend ideologischer Grenzen formierten. Zum Ja riefen FF, PD und die oppositionelle FG auf, zum Nein die linksgerichteten Parteien Labour, Grüne und *Sinn Féin*.⁷⁹⁷ Die Stärkeverhältnisse zwischen diesen beiden Lagern spiegelten sich im Referendumsergebnis annähernd genau wider. 79,2 Prozent stimmten bei dem Referendum am 11. Juni 2004 mit Ja, die Beteiligung war wegen der zeitgleich

⁷⁹⁵ O'Mahony (2001), S. 206f.

⁷⁹⁶ Ní Mhurchú (2011), S. 164

⁷⁹⁷ Ní Mhurchú (2011), S. 176

stattfindenden Europawahlen relativ hoch (59,9 Prozent).

Die seit Anfang 2011 amtierende „Große Koalition“ aus FG und Labour brachte es in zwei Amtsjahren bereits auf vier Volksabstimmungen. Am 27. Oktober 2011 wurde über zwei Vorlagen abgestimmt, die Senkung der Richtergehälter sowie die Etablierung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Jene zur Senkung der Richtergehälter wurde von einem All-Parteien-Konsens getragen und mit 79,7 Prozent der Stimmen angenommen, obwohl die Maßnahme vereinzelt als Angriff auf die Unabhängigkeit der Gerichte kritisiert wurde. Im Kontext der drakonischen Sparmaßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Finanzkrise überwog aber der Aspekt, dass auch die Richter ihren Gürtel enger schnallen müssten. Während die Gehälter anderer Staatsbediensteter auf einfachgesetzlichem Wege gekürzt werden konnten, waren die Richter durch eine Verfassungsbestimmung davor geschützt.

Genauso populär hätte eigentlich auch der Plan zur Einführung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse sein müssen, sollten damit doch die Verantwortlichkeiten für die Bankenkrise festgestellt werden. Die Vorlage wurde jedoch überraschenderweise mit 53,3 Prozent der Stimmen verworfen, nachdem eine Reihe namhafter Rechtsexperten, darunter Ex-Justizminister aller Parteien, vor politischen Schauprozessen („kangaroo courts“) durch die Parlamentarier gewarnt hatten. Insbesondere wurde kritisiert, dass keine Rechtsmittel gegen die Akte der Untersuchungsausschüsse vorgesehen wären. Grüne und Vereinigte Linksallianz riefen zu einem Nein auf, alle anderen Parteien unterstützten die Pläne. Das Referendum trug Zeichen eines Denkmittelvotums, stimmten doch vor allem Anhänger der oppositionellen FF mit Nein.⁷⁹⁸ Zudem ergaben Umfragen, dass parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Prinzip von 74 Prozent der Iren unterstützt werden.⁷⁹⁹ Die Stimmbeteiligung an den beiden Referenden, die gemeinsam mit der Präsidentenwahl ausgetragen wurden, betrug 56 Prozent.

2012 wurde über den Fiskalpakt sowie über eine Stärkung der Kinderrechte abgestimmt. Das Kinderrechtsreferendum am 10. November 2012 war ein Nachhall der

⁷⁹⁸ Marsh et al. (2012), S. 18

⁷⁹⁹ Marsh et al. (2012), S. 37

hitzigen Volksabstimmungen zu moralischen Fragen der 1980er und 1990er Jahre. Nach einer Reihe von Missbrauchsfällen in katholischen Schulen und Waisenhäusern sollte durch die Verfassungsbestimmung der Schutz der Kinder durch die staatlichen Behörden gestärkt werden. Zwar musste die katholische Kirche die Vorlage unterstützen – jeder Widerstand wäre ihr als Deckung von Übergriffen auf Kinder ausgelegt worden –, doch riefen katholische Organisationen offen zu einem Nein auf.⁸⁰⁰ So wurde etwa in der katholischen Monatszeitschrift „Alive!“, die in einer Auflage von 240.000 Stück gratis aufgelegt wird, vor dem „Anti-Eltern-Referendum“ gewarnt, das einen „rücksichtslosen Angriff auf das Familienleben in Irland“ darstelle und die Basis für einen „massiven Transfer der Autorität über die Jugend von Eltern zum Staat“ bilden könnte.⁸⁰¹ So wurde die Vorlage trotz der einmütigen Unterstützung durch die Parlamentsparteien nur mit einer Mehrheit von 58 Prozent der Stimmen angenommen, bei einer niedrigen Beteiligung von 33,1 Prozent.

800 France24 (2012)

801 Irish Examiner (2012)

Referenden in Irland 1937-2012							
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	weiß	Beteil.
1	1/7/37	Neue Verfassung	O (Reg./FF)	56,5	43,5	9,98	75,84
2	17/6/59	<i>Mehrheitswahlrecht I</i>	<i>O (Reg./FF)</i>	48,2	51,8	4,0	58,4
3	16/10/68	<i>Überrepräs. ländl. Gebiete</i>	<i>O (Gericht)</i>	39,2	60,8	4,3	65,8
4		<i>Mehrheitswahlrecht II</i>	<i>O (Reg./FF)</i>	39,2	60,8	4,3	65,8
5	10/5/72	EG-Mitgliedschaft	O (Reg./Opp.)	83,1	16,9	0,8	70,9
6	7/12/72	Wahlalter 18 Jahre	O (Reg./Opp.)	84,6	15,4	5,2	50,7
7		Entfernung „besondere Stellung“ der kath. Kirche	O (Gericht)	84,4	15,6	5,5	50,7
8	5/7/79	Schutz des Adoptionssystems	O (Gericht)	99	1	2,5	28,6
9		Univ.vertretung im Senat	O (Reg./Opp.)	92,4	7,6	3,9	28,6
10	7/9/83	Verbot von Abtreibungsgesetz	O (NGO)	66,9	33,1	0,7	53,7
11	15/6/84	Wahlrecht für Nicht-Bürger	O (Internat.)	75,4	24,6	3,5	47,5
12	26/6/86	<i>Legalisierung der Scheidung</i>	<i>O (Reg./FG)</i>	36,5	63,5	0,6	60,5
13	26/5/87	Einheitliche Europ. Akte	O (Gericht)	69,9	30,1	0,5	43,9
14	18/6/92	Vertrag von Maastricht	O (Internat.)	69,1	30,9	0,5	57,3
15	25/11/92	Zugang zu Abtreibungen	O (Reg./Ger.)	34,6	65,4	4,7	68,2
16		Garantie d. Reisefreiheit	O (Gericht)	62,4	37,6	4,3	68,2
17		Garantie Informationsfreiheit	O (Gericht)	59,9	40,1	4,3	68,1
18	24/11/95	Legalisierung der Scheidung	O (Reg./Opp.)	50,3	49,7	0,3	62,2
19	25/11/96	Schwerere Entlassung auf Kautions	O (Reg./Opp.)	74,8	25,2	0,4	29,2
20	30/10/97	Geheimhaltung im Kabinett	O (Gericht)	52,5	47,5	5,2	47,2
21	25/5/98	Vertrag von Amsterdam	O (Internat.)	61,7	38,3	2,2	56,2
22	25/5/98	Umsetzung Nordirland-Abk.	O (Internat.)	94,4	5,6	1,1	56,3
23	11/6/99	Lokalwahlen alle fünf Jahre	O (Reg./FF)	77,8	22,2	7,6	51,1
24	7/6/01	Abschaffung Todesstrafe	O (Reg./Opp.)	62,1	37,9	1,5	34,8
25		Intern. Strafgerichtshof	O (Internat.)	64,2	35,8	1,8	34,8
26		Vertrag von Nizza I	O (Internat.)	46,1	53,9	1,5	34,8
27	6/3/02	Restrikt. Abtreibungen	O (Reg./FF)	49,6	50,4	0,5	42,9
28	19/10/02	Vertrag von Nizza II	O (Internat.)	62,9	37,1	0,4	49,5
29	11/6/04	Staatsbürgerschaftsrecht	O (Reg./Opp.)	79,2	20,8	1,1	59,9
30	12/6/08	Vertrag von Lissabon I	O (Internat.)	46,6	53,4	0,4	53,1
31	2/10/09	Vertrag von Lissabon II	O (Internat.)	67,1	32,9	0,4	59,0
32	27/10/11	Rechte von Parl.kommiss.	O (Reg./Opp.)	46,7	53,3	2,5	55,9
33		Gehaltskürzungen f. Richter	O (Reg./Opp.)	79,7	20,3	2,1	56,0
34	31/5/12	EU-Fiskalpakt	O (Internat.)	60,3	39,7	0,5	50,6
35	10/11/12	Kinderrechte	O (Reg./Opp.)	58,0	42,0	0,4	33,5

Legende: * - Zahl bezieht sich auf Ja-Stimmen, bei allen anderen Referenden auf Nein-Stimmen (da Ablehnungsquorum)

In der Tabelle „Initiator“ wird jener Akteur aufgeführt, dem die Austragung des Referendums am stärksten zuzuschreiben ist. „Internat.“ bezieht sich auf obligatorische Referenden, die aufgrund internationaler Verpflichtungen der irischen Regierung stattgefunden haben. „Gericht“ bezeichnet Referenden, die in Umsetzung oder Aufhebung von höchstgerichtlichen Urteilen stattgefunden haben. „Reg.“ bezeichnen jene Referenden, die auf eine willkürliche Entscheidung der jeweiligen Regierung zurückgehen, wobei jeweils auch die (größte) Regierungspartei angeführt wird. „Reg./Opp.“ bedeutet, dass die Vorlage sowohl von der (größten) Regierungspartei als auch von der größten Oppositionspartei unterstützt wurde.

Quelle: Coakley (2010c), S. 445, Sudd (2012), Sinnott (2002), S. 813, Gallagher (1996), S. 100

5.4.2.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Während des Untersuchungszeitraums hat es in Irland 22 direktdemokratische Prozesse gegeben, bei denen es sich ausnahmslos um obligatorische Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen handelte. Sie werden aus analytischen Gründen als oppositionell kodiert, die Gegner der Vorlage gelten somit als Träger des direktdemokratischen Prozesses. Wegen ihrer niedrigen Erfolgsquote von 22,7 Prozent ergibt sich ein leicht gouvernementaler Praxiswert von durchschnittlich 0,17 (kumulativ 3,8).

Kennzahlen direkter Demokratie in Irland			
DD-Basiswert (g/o)	-1,0 (0/-1)	DD-Praxiswert	3,8
Durchschnittlicher Basiswert	-0,4	Durchschnittlicher Praxiswert	0,17
Referenden pro Legislatur	5,5	Referenden pro Jahr	0,96
Verhältnis gouv/oppos.	0/0	DD-Proz. mit Elitenkonsens	91%
Anteil gouvernementaler Prozesse			0%
Erfolgsquote			22,7%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			38,2%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-11,6%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			51,3%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-19,7%
Mobilisierung der Initiatoren* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+12,8%
Reg.: -3,99%	Reg./Opp.: +13,45% Ja-Konsens: +15,81%		
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-27,6%
Reg.: -8,72%	Reg./Opp.: -27,7% Ja-Konsens: -31,79%		
Kräfteverhältnis Initiatoren - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-52,1%
Reg.: +5,22%	Reg./Opp.: -51,87% Ja-Konsens: -65,03%		
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+40,5%
Reg.: +4,73%	Reg./Opp.: +41,14% Ohne Gegner: +47,6%		
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +0,72%		- Gegner: -2,59%	
- größte Regierungspartei: -1,57%		- größte Oppositionspartei.: -0,56%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Bei der Analyse der irischen Referenden sticht zunächst einmal der hohe Prozentsatz an Vorlagen mit Elitenkonsens ins Auge. Bei 20 von 22 Referenden wurde die Regierung von der größten Oppositionspartei unterstützt. Einer der Gründe dafür ist die besondere Konfiguration des irischen Parteiensystems, in dem die beiden dominanten Parteien FG und FF keine im ideologischen oder sozio-ökonomischen Sinne gegensätzlichen Politikentwürfe vertreten. Dazu kommt, dass in verfassungsrechtlichen Fragen ein Elitenkonsens in der Regel leichter zu erzielen ist als in der Tagespolitik, die aber in Irland kaum Gegenstand von Volksabstimmungen ist. Bei einer Hand voll Volksabstimmungen (Abtreibung 1992 und 2002, Scheidung 1995, Kinderrechte 2012) kam der Gegensatz zwischen konservativen und liberalen Werthaltungen zum Ausdruck, die klassische Trennlinie zwischen Links- und Rechtsparteien zeigte sich aber nur bei einem Referendum. Es handelte sich um jenes über die Verschärfung der Bedingungen zum Erwerb der irischen Staatsbürgerschaft, wo den befürwortenden Rechtsparteien FF, PD und FG die ablehnenden Linksparteien Labour, Grüne und Sozialisten gegenüber standen.

Nur zwei Referenden hatten eine gouvernementale Funktionslogik, und zwar die erste Vorlage beim Abtreibungsreferendum 1992 sowie das Abtreibungsreferendum 2002. In beiden Fällen stellte die Regierungspartei FF ihren Vorschlag zur Verschärfung der Abtreibungsregelung zur Abstimmung und erhielt jeweils eine Abfuhr. Berücksichtigt man auch die vor dem Untersuchungszeitraum durchgeführten Referenden, so zeigt sich, dass obligatorische Volksabstimmungen in Irland nur zu gewinnen sind, wenn zumindest auch die größte Oppositionspartei mit im Boot sitzt. In allen vier Fällen, in denen die Regierung allein für eine Verfassungsänderung warb, zog sie an der Wahlurne den Kürzeren.⁸⁰²

Diese negativen Erfahrungen dürften der Hauptgrund dafür sein, warum irische Regierungen dem Volk mittlerweile nur noch parteipolitisch breit getragene Verfassungsänderungen zu Annahme vorlegen. Bei neun Referenden ging der Konsens sogar so weit, dass keine Parlamentspartei eine Nein-Parole ausgab. Zwei Volksabstimmungen stechen aus dieser Gruppe heraus, das Scheidungsreferendum 1995 und das Referendum zur Umsetzung des Nordirland-Friedensabkommens 1998.

⁸⁰² Es handelt sich um die drei Wahlrechtsreferenden der FF (1959 und 1968) sowie das von der FG-Labour-Regierung initiierte Referendum zur Ehescheidung 1986.

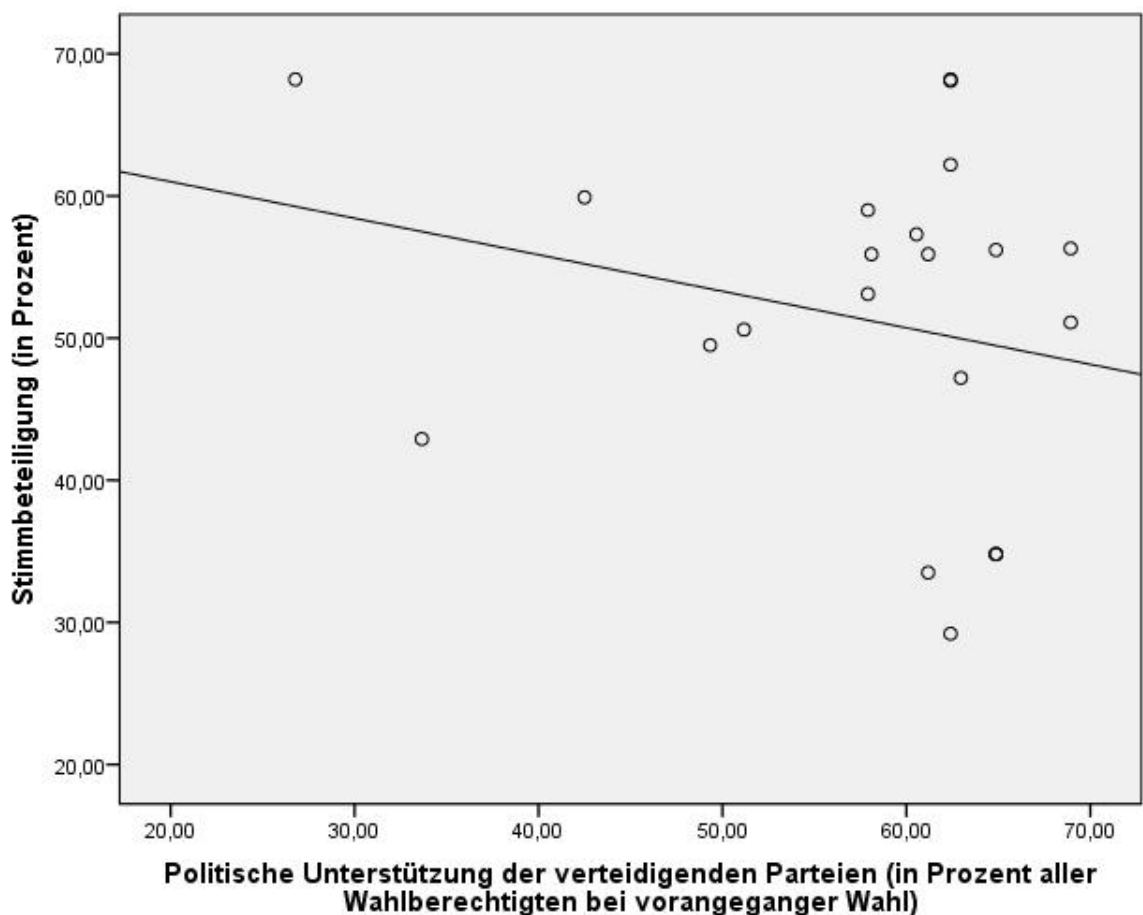
Beim ersten Referendum handelte es sich um ein Kräftemessen zwischen Politik und Kirche, wobei sich die Parteien bewusst waren, dass sie das Referendum nur gewinnen können, wenn sie an einem Strang ziehen. In der Tat reichte es nur zu einer hauchdünnen Mehrheit von 50,3 Prozent der Stimmen. Das Nordirland-Referendum diente dazu, den Friedensprozess im Norden der Insel zu legitimieren und wies mit über 94 Prozent die höchste Zustimmungsrates aller 35 irischen Referenden auf. Die sieben restlichen Volksabstimmungen dieser Gruppe behandelten weniger bedeutsame Fragen, doch sank der Anteil der Nein-Stimmen in keinem Fall unter 20 Prozent.

Was die Effektivität der direktdemokratischen Prozesse betrifft, so liegt die Erfolgsquote bei 23 Prozent, was auf den ersten Blick niedrig erscheint. Klammert man jedoch die neun Referenden ohne parteipolitischen Initiator aus, steigt die Erfolgsquote auf 38 Prozent. Betrachtet man schließlich nur jene beiden Volksabstimmungen, bei denen sich die größte Oppositionspartei gegen die Regierung stellte, liegt sie sogar bei 100 Prozent.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die zahlenmäßige Unterlegenheit der Initiatoren direktdemokratischer Prozesse in Irland so hoch ist wie in keinem anderen untersuchten Land. Ihre Wählerstärke lag im Durchschnitt um 52,1 Prozentpunkte (Berechnungsgrundlage alle Stimmberechtigten) unter jener der Befürworter der Vorlage. Diese waren nur bei den beiden FF-Vorlagen zur Abtreibung 1992 und 2002 in der Unterzahl, wobei es sich dabei auch um die einzigen direktdemokratischen Prozesse handelt, bei denen die beiden Lager annähernd gleich stark waren. Bei den 20 anderen Referenden lag die Wählerstärke der Verteidiger der Vorlage um mindestens 42 Prozentpunkte über jener der Initiatoren.

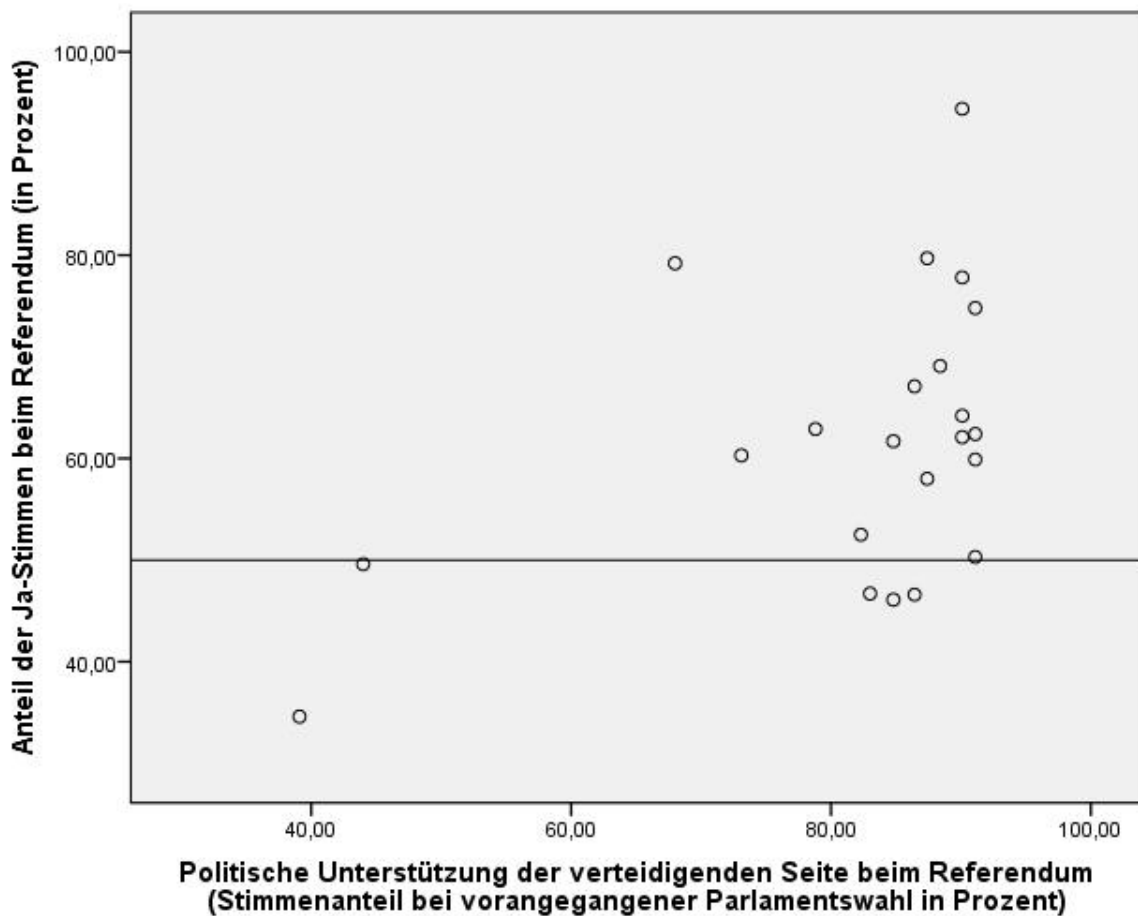
Vor diesem Hintergrund verwundert es fast nicht mehr, dass sich die parteipolitische Papierform nur sehr schwach nicht in den Ja- und Nein-Stimmenanteilen widerspiegelt. So stimmten auch bei den von keiner Partei bekämpften Vorlagen 32,4 Prozent mit Nein, im Durchschnitt aller Referenden waren es 38,2 Prozent. Der Zusammenhang zwischen der politischen Stärke des verteidigenden Lagers und den Ja-Stimmen ist praktisch inexistent (Korrelation 0,141), auf der initiiierenden Seite wird er nur unter Berücksichtigung der Stimmbeteiligung signifikant (0,467, zu 95 Prozent signifikant).

Bei der Stimmbeteiligung gibt es keine großen Schwankungen. Diese betrug im Durchschnitt 51,3 Prozent, ein Abstand von 19,7 Prozentpunkten zur Referenzwahl. Sieht man von jenen Referenden ab, die gleichzeitig mit landesweiten Wahlen ausgetragen wurden (Abtreibungsreferenden 1992, Staatsbürgerschaftsreferendum 2004), wurde die relativ höchste Beteiligung Scheidungsreferendum 1995 (-6,3 Prozentpunkte) und beim zweiten Referendum über den EU-Vertrag von Lissabon (-8 Prozentpunkte) erzielt. Den Tiefpunkt markierten die drei Vorlagen vom Juni 2001, darunter der Vertrag von Nizza, mit einem Abstand von -41,7 Prozentpunkten auf die vorangegangene Parlamentswahl. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die politische Stärke der Verteidiger der Vorlage negativ mit der Stimmbeteiligung korreliert (-0,236). Zwar ist dieser Zusammenhang nicht signifikant, doch gibt er einen Hinweis darauf, dass der Elitenkonsens tendenziell demobilisierend wirkt.



Was die Mobilisierung betrifft, so blieben die Initiatoren nur bei zwei Referenden (Abtreibung 2002 und Staatsbürgerschaft 2004) unter ihrem Stimmenpotenzial.

Bei allen anderen direktdemokratischen Prozessen lag ihr Stimmenanteil deutlich über der Papierform, und zwar auch bei jenen mit einer extrem niedrigen Beteiligung, im Durchschnitt um 12,8 Prozentpunkte. Dagegen lag der Ja-Stimmenanteil durchschnittlich um 27,6 Prozentpunkte unter der Wählerstärke der befürwortenden Parteien. Eine Ausnahme stellen diesbezüglich die beiden funktional gouvernementalen Referenden dar, wo das Ja-Lager nur vier Prozentpunkte unter der Papierform lag und damit besser abschnitt als das Nein-Lager (-8,7 Prozentpunkte).



Insgesamt gibt es nur lose Zusammenhänge zwischen der Papierform und dem Referendumsresultat. Zwar waren die Referenden ohne parteipolitischen Initiator eine „sichere Bank“ – mit Ausnahme des Scheidungsreferendums 1995, das nur eine hauchdünne Ja-Mehrheit brachte – für das verteidigende Lager, bei den restlichen Volksabstimmungen kann aber kein linearer Zusammenhang zwischen der Wählerstärke beider Lager und dem Abstimmungsergebnis ermittelt werden. Im Durchschnitt betrug die Abweichung zwischen potenziellem und tatsächlichem Kräfteverhältnis 40,47 Prozentpunkte zugunsten der Initiatoren, den Extremwert

markiert diesbezüglich das erste Referendum zum Vertrag von Nizza mit 62,7 Prozentpunkten. Den repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnissen am nächsten kam das Abtreibungsreferendum 2002 mit einer Differenz von -1,27 Prozentpunkten aus Sicht der Initiatoren. Diese schnitten beim Staatsbürgerschaftsreferendum (-5,07 Prozentpunkte Unterschied zwischen tatsächlichem und potenziellem Kräfteverhältnis) am schlechtesten ab.

Was die Materien betrifft, so dominieren menschenrechtliche Fragen (zehn Abstimmungen, darunter sechs zum Themenkomplex Familie) vor der Außenpolitik (acht Abstimmungen, darunter fünf zu EU-Themen). In vier Fällen wurde über Fragen des politischen Systems abgestimmt. Eine getrennte Analyse nach diesen drei Themenbereichen zeigt nur eine geringe Varianz. Mit einer Papierform-Differenz von -46,5 Prozentpunkten und einem Nein-Stimmenanteil von 40,5 Prozent erwiesen sich die Referenden zu menschenrechtlichen Fragen noch als am vergleichsweise kompetitivsten, den anderen Extrempunkt markierten die Volksabstimmungen zu Fragen des politischen Systems (-61,5 Prozentpunkte bzw. 35,8 Prozent). Die Menschenrechtsreferenden wiesen mit 50,5 Prozent die niedrigste Stimmbeteiligung auf.

5.4.2.5 Interaktion mit dem Systemkontext

Die irische Referendumspraxis ermöglicht einige Rückschlüsse zu den Wechselwirkungen zwischen direktdemokratischen Prozessen und repräsentativ-demokratischen Institutionen. Diese scheinen auf den ersten Blick deutlich geschwächt durch Volksabstimmungen, deren Ausgang sich so stark wie in kaum einem anderen EU-Staat dem Einfluss der etablierten politischen Kräfte entzieht. In den Referendumskampagnen spielen die Parteien eine gegenüber einflussreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie der katholischen Kirche fast schon untergeordnete Rolle. Dazu kommt, dass nicht nur die Erfolgsaussichten von Referenden ungewiss sind, sondern sie auch den Bestand der Regierung gefährden können. Immerhin fünf der 22 direktdemokratischen Prozesse hatten den Sturz einer Regierung zur Folge. Die Wahrscheinlichkeit eines Regierungszerfalls war dabei höher, je besser die Träger des direktdemokratischen Prozesses abschnitten (Korrelation 0,608, zu 99 Prozent signifikant). Referenden mit folgendem Regierungszerfall

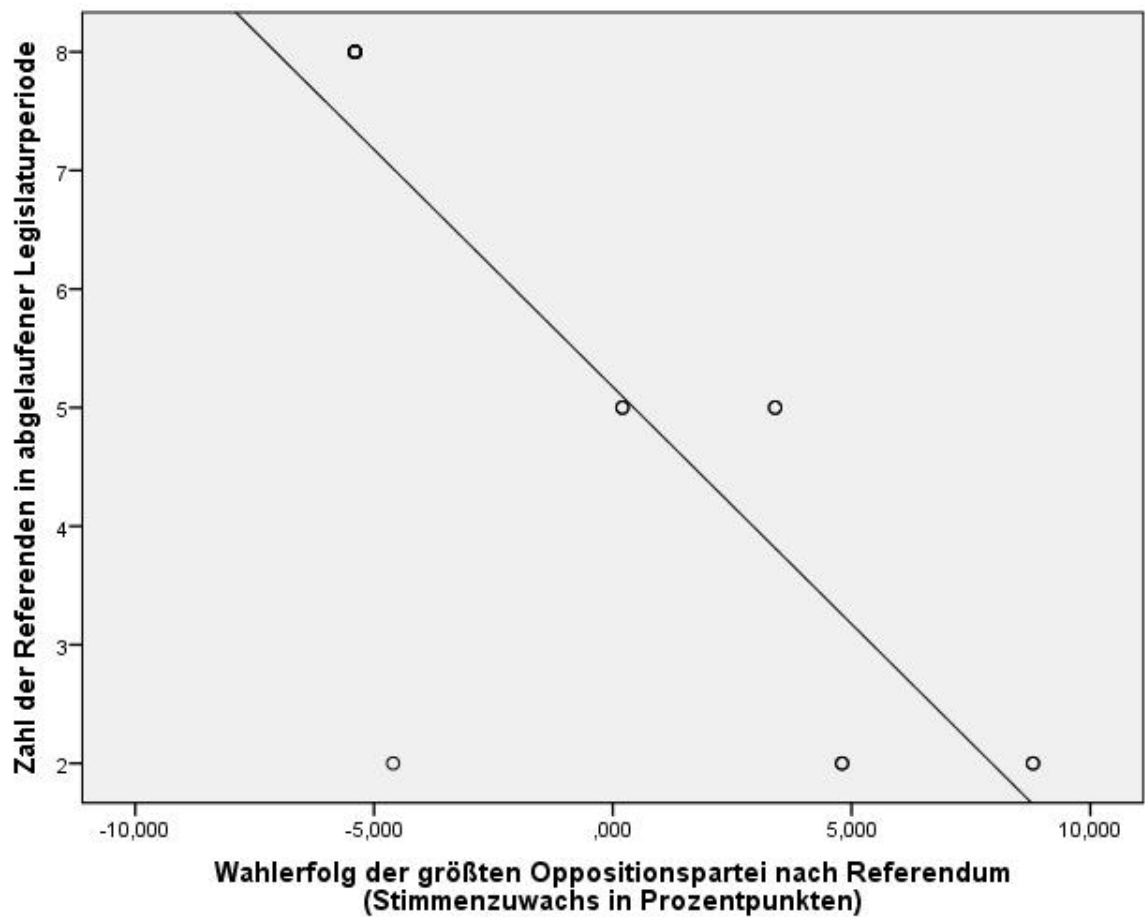
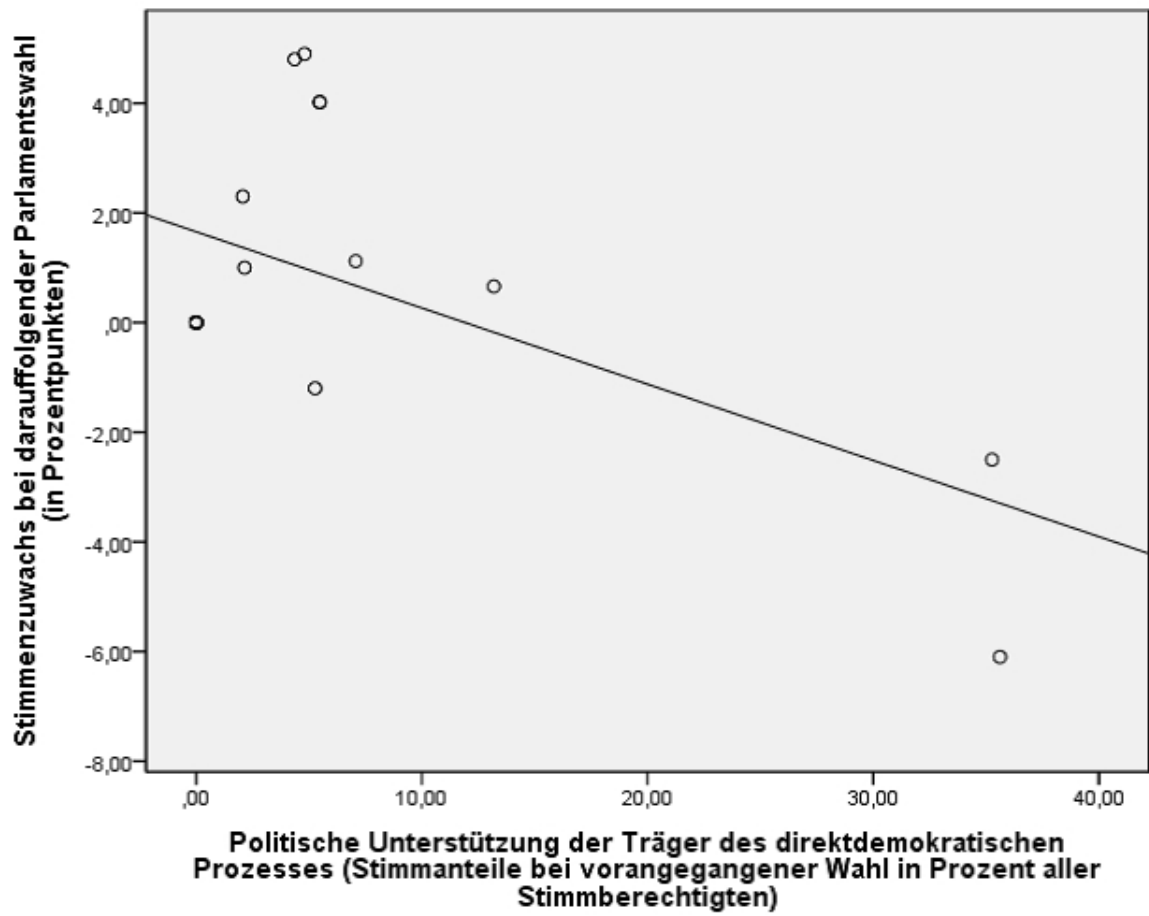
wiesen zudem einen starken Zusammenhang mit Wahlerfolgen der größten Oppositionspartei auf (0,731, zu 99 Prozent signifikant).

Die andere Seite der Medaille ist freilich, dass sich die häufigen Volksabstimmungen stabilisierend auf das Parteiensystem auswirken. Umstrittene Themen werden an der Urne entschieden oder zumindest neutralisiert. Da Bürger ihrem Unmut in Sachabstimmungen Luft machen können, sinkt die Gefahr von Denkmittelwahlen.

Tatsächlich zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Referendumsfrequenz und dem Wahlergebnis der größten Regierungspartei (0,568, zu 95 Prozent signifikant). Dagegen besteht eine noch ausgeprägtere – negative – Korrelation zwischen der Referendumsfrequenz und dem Wahlergebnis der größten Oppositionspartei (-0,808, zu 99 Prozent signifikant).

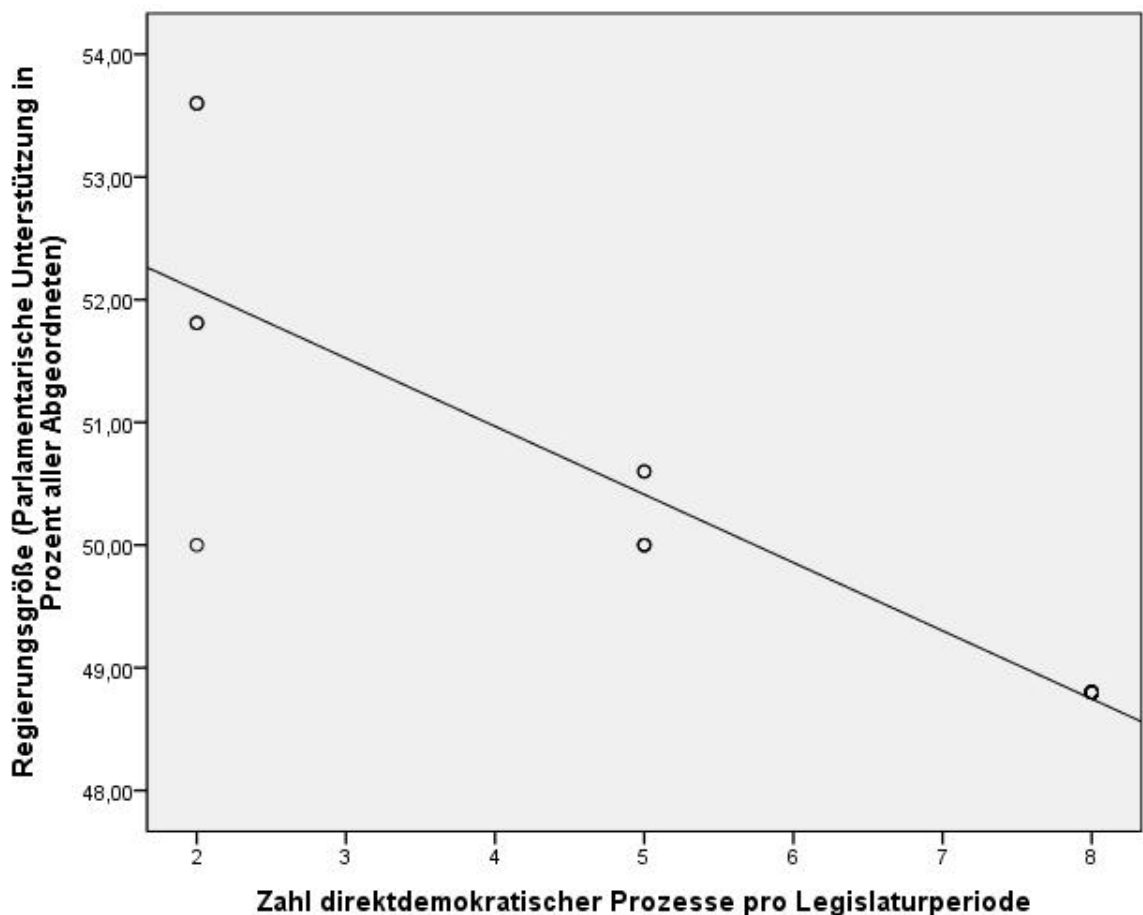
Die „offizielle“ Opposition gerät nämlich durch die spezifische irische Referendumspraxis in eine Doppelmühle. Weil praktisch alle Vorlagen von den großen Parteien gemeinsam getragen werden, kann die Opposition weder einen Nutzen aus gescheiterten Referenden ziehen noch aus erfolgreichen. Ein Abstimmungssieg wird nämlich der Regierung zugeschrieben, eine Niederlage den Gegnern der Vorlage. In dieses Muster passt auch die negative Korrelation (-0,570, zu 95 Prozent signifikant) zwischen der politischen Stärke der Initiatoren und ihrem Wahlerfolg bei darauffolgenden Wahlen. Somit schneiden die oppositionellen Träger des DD-Prozesses umso schlechter bei Wahlen ab, je größer sie sind.

Am stärksten profitiert die Regierung bei jenen Referenden, die von einem All-Parteien-Konsens getragen werden. Nach diesen Voten legte die größte Regierungspartei bei Wahlen im Durchschnitt um 1,8 Prozentpunkte zu, während im Durchschnitt aller Referenden ein Verlust von -1,57 Prozentpunkten verbucht wurde. Für die größte Oppositionspartei betragen die Werte -2,09 bzw. -0,56 Prozentpunkte. Insgesamt zeigt sich in diesen Daten die große Stabilität des irischen Parteiensystems, in dem große Umwälzungen ausbleiben – mit der jüngsten Parlamentswahl als die die Regel bestätigende Ausnahme.



Keinerlei Aussagekraft inbezug auf das Referendumsergebnis hat die Regierungsdauer. In Irland ist somit nicht das aus vielen Ländern bekannte Phänomen zu beobachten, dass Regierungen mit einem frischen Wählermandat höhere Siegeschancen bei Referenden haben. Immerhin gibt es aber eine Korrelation zwischen Parlamentsmandat und Stimmbeteiligung: Mit Fortschreiten der Legislaturperiode nimmt die Stimmbeteiligung tendenziell ab (Korrelation -0,576).

Angesichts der breiteren Referendumskoalitionen auf den ersten Blick paradox erscheint schließlich der Zusammenhang zwischen Regierungsgröße und Abstimmungshäufigkeit. Es handelt sich nämlich um eine besonders ausgeprägte negative Korrelation (-0,887, zu 99 Prozent signifikant). Bei genauerer Betrachtung ist dieser Zusammenhang jedoch durchaus plausibel, zumal gleich acht Referenden von einer Minderheitsregierung ausgeschrieben wurden.



Irland: Kennzahlen für alle Referenden (1992-2012)													
	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Maastricht	O	-0,4	-1	1	0,4	17,6	5,3	39,3	60,6	33,6	-11,2	-1,2
2	Abtreibung	O	-0,4	1	1	-0,4	41,5	35,6	22,0	26,8	10,7	-0,3	-6,1
3	Abtr. Reisefreih.	O	-0,4	-1	1	0,4	24,0	0	39,9	62,4	46,6	-0,3	-
4	Abtr. Informat.	O	-0,4	-1	1	0,4	25,6	0	38,2	62,4	49,8	-0,4	-
5	Scheidung	O	-0,4	-1	1	0,4	30,8	0	31,1	62,4	62	-6,3	-
6	Kaution	O	-0,4	-1	1	0,4	7,3	2,1	21,5	62,4	46,1	-39,3	2,3
7	Geheimhaltung	O	-0,4	-1	0,5	0,2	20,0	2,1	22,1	63	58,7	-29,3	1
8	Nordirland	O	-0,4	-1	1	0,4	3,1	0	52,1	68,9	19,9	20,2	-
9	Amsterdam	O	-0,4	-1	1	0,4	20,7	4,4	33,3	64,9	47,9	-20,3	4,8
10	Lokalverwaltg.	O	-0,4	-1	1	0,2	9,7	0	33,9	68,9	44,8	-25,4	-
11	Nizza I	O	-0,4	1	1	-0,4	18,0	4,8	15,4	64,9	62,7	-41,7	4,9
12	Todesstrafe	O	-0,4	-1	0,5	0,2	12,5	0	20,7	64,9	60,8	-41,7	-
13	Int. Strafger.hof	O	-0,4	-1	0,5	0,2	11,8	0	21,2	64,9	59,6	-41,7	-
14	Abtreibung II	O	-0,4	1	1	-0,4	21,4	35,3	21,0	33,7	-1,3	-33,6	-2,5
15	Nizza II	O	-0,4	-1	1	0,4	18,2	7,1	30,9	49,3	29,6	-13,1	1,12
16	Staatsbürgersch.	O	-0,4	-1	1	0,4	12,2	13,2	46,6	42,5	-5	-2,6	0,66
17	Lissabon I	O	-0,4	1	1	-0,4	28,1	5,5	24,6	57,9	56	-13,6	4,02
18	Lissabon II	O	-0,4	-1	1	0,4	19,3	5,5	39,3	57,9	32,4	-8	4,02
19	U-Ausschüsse	O	-0,4	1	0,5	-0,2	28,5	3,1	24,9	58,1	58,5	-14,1	
20	Richtergehälter	O	-0,4	-1	0,5	0,2	10,9	0	43,0	61,2	29,2	-14,1	
21	Fiskalpakt	O	-0,4	-1	1	0,4	19,9	8,8	30,2	51,2	32,1	-19,4	
22	Kinderrechte	O	-0,4	-1	0,5	0,2	13,9	0	19,2	61,2	55,9	-36,5	
	Durchschnitte		-0,4	-55	0,9	0,17	18,9	6,03	30,5	57,7	40,5	-19,7	0,7

Legende
Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlbere.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
O – Obligatorisches Verfassungsreferendum

5.4.2.6 Zusammenfassung

In keinem anderen europäischen Land ist die parteipolitische Formierung direktdemokratischer Prozesse so schwach ausgeprägt wie in Irland. Das Ausmaß, in dem die Bürger den etablierten Parteien die Gefolgschaft verweigern, ist frappierend. Selbst bei den im All-Parteien-Konsens unterstützten Vorlagen erreichten

die Nein-Mehrheiten nämlich im Durchschnitt 32,6 Prozent. Doch es wäre zu kurz gegriffen, darin ein Indiz für die Schwäche des irischen Parteiensystems zu erkennen. Vielmehr handelt es sich beim Elitenkonsens um einen „party-system defence mechanism“⁸⁰³, mit dem umstrittene Themen aus dem parteipolitischen Wettbewerb ausgeklammert werden. Die etablierten Parteien vermeiden es somit bewusst, ein kompetitives Umfeld für Referendumskampagnen zu schaffen. Diese Lücke wird durch Kleinparteien am Rande des politischen Spektrums sowie einflussreichen Interessensgruppen wie der katholischen Kirche, Berufsverbänden oder Ad-hoc-Organisationen gefüllt.⁸⁰⁴

Nur zwei von 22 direktdemokratischen Prozessen während des Untersuchungszeitraums hatten den Charakter einer Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition, und in beiden Fällen zog die Regierungspartei den Kürzeren. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum fast alle Verfassungsreferenden von einem Elitenkonsens getragen sind. Wenn sie die Opposition nicht ins Boot holen kann, lässt die Regierungsmehrheit nämlich eher von einer Verfassungsänderung ab als sehenden Auges in eine Referendumsniederlage zu gehen. So ließ die Regierung im Jahr 2001 eine Vorlage zur Justizreform fallen, weil sich die großen Oppositionsparteien FG und Labour dagegen ausgesprochen hatten.⁸⁰⁵

Gestützt wird diese Annahme durch die deutlich höhere Referendumsfrequenz in der Zeit von Minderheitsregierungen. Wegen ihrer schmalen Machtbasis müssen sie größere Kompromissbereitschaft gegenüber der Opposition an den Tag legen, was die Verständigung auf Verfassungsänderungen erleichtert. Zudem sichern sie sich durch Volksabstimmungen, die tolerierenden Abgeordneten versprochen wurden, ihr parlamentarisches Überleben. Beide Motive fallen bei Regierungen mit einer stabilen Parlamentsmehrheit weg.

Die eindeutige Verliererin des irischen Elitenkonsens-Systems ist die große Oppositionspartei, ungeachtet des Referendumsergebnisses. Da sie nicht zu den Gegnern der Vorlage zählt, kann sie aus einer Niederlage der Regierung keinen Nutzen ziehen. Setzen sich die Verteidiger der Vorlage durch, steht sie im Schatten der Re-

803 Sinnott (2003), S. 824

804 Gallagher (2003), S. 16

805 O'Mahony (2003), S. 203

gierung als materieller Autorin der Verfassungsänderung.

Umgekehrt verhält es sich für die Regierungsseite. Setzt sie sich im Referendum durch, ist ihr politisches Mandat gestärkt. Verliert sie, ist sie die Bürde eines offenkundig unpopulären Themas los. Da die Bürger beim Referendum ihren Unmut Luft machen konnten, sinkt die Gefahr einer Denkmittelwahl.

Schließlich öffnet das irische System breiten Raum für kleinere Oppositionsparteien, die durch ihre Nein-Parolen in das Vakuum des Elitenkonsenses vorstoßen. Besonders deutlich wurde dies im Fall von Grünen und *Sinn Féin*, die ihre Wahlerfolge zu einem großen Teil der Tatsache zu verdanken hatten, dass sie als einzige Parteien dem immer größeren europaskeptischen Lager eine politische Heimat boten.

Die irische Praxis bestätigt somit die „starke institutionelle und politische Prägestkraft des Referendums“. ⁸⁰⁶ Dieses gewährleistet zunächst einmal einen hohen Bestandsschutz für die Verfassung, obwohl der konservative Verteidigungswall in moralischen Fragen seit Mitte der 1990er Jahre einige Sprünge bekommen hat. Das obligatorische Verfassungsreferendum wirkt in dreierlei Hinsicht konsensdemokratisch. Erstens, weil die Regierungsmehrheit die Verfassung nicht allein ändern kann. Zweitens, weil die Regierung zur Vermeidung von Referendumsniederlagen in der Regel einen breiten Konsens über Verfassungsänderungen herzustellen versucht. Und drittens, weil die Referenden der Konzentrationstendenz im Parteiensystem effektiv entgegenwirken, indem sie Kleinparteien stärken.

⁸⁰⁶ Luthardt (1994), S. 78

5.4.3 Dänemark

5.4.3.1 Das politische System Dänemarks

Wie die anderen skandinavischen Staaten ist auch Dänemark eine Konsensdemokratie. Doch während in Norwegen und Schweden eine am Westminster-System orientierte Verfassung durch eine konsensdemokratische politische Praxis überlagert wird, ist die dänische Konsensdemokratie auch institutionell präformiert und abgesichert. Konkret sind dabei die oppositionell wirkenden Volksrechte zu nennen, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird.

Ähnlich wie in den anderen nordischen Staaten geht auch in Dänemark eine starke Machtdiffusion in der Exekutive-Parteien-Dimension mit machtkonzentrierenden Tendenzen in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension einher. Dänemark ist nämlich ein dezentralisierter Zentralstaat (2), hat ein Ein-Kammer-Parlament (1), keine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit (2) und eine durch einfache Mehrheit – allerdings bei obligatorischem Referendum – zu ändernde Verfassung (2).

Die Zahl der effektiven Parteien ist hoch (4,79), der Mittelwert aus Ein-Parteien- und Minimalgewinnkabinetten äußerst niedrig (3,56 Prozent), ebenso wie die Disproportionalität des Wahlrechts (0,88). Zudem zählt Dänemark zu den am stärksten korporatistischen Staaten (3,87). Ein Ausreißer ist die vergleichsweise hohe Exekutivdominanz nach Lijphart (durchschnittliche Regierungsdauer 3,87 Jahre), die sich aber unter Einbeziehung der Parlamentsstärke auf einen Wert von -0,29 (standardisiert) relativiert.

Charakteristika des politischen Systems Dänemarks nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,79	Föderalismus	2
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	3,56	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	3,87	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	0,88	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	3,33		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	39,79	Stärke des Parlaments	6
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	0	Exekutivdominanz-Index	-0,29
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das hervorstechende Merkmal des dänischen politischen Systems ist die Prävalenz von Minderheitsregierungen, die während 96 Prozent des Untersuchungszeitraums amtierten, was weit über dem europäischen Durchschnitt von 24 Prozent liegt.⁸⁰⁷ Die durchschnittliche Regierungsunterstützung betrug nur 39,79 Prozent, die einzige Mehrheitskoalition (unter dem Sozialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen Anfang der 1990er Jahre) hielt nicht einmal ein Jahr durch. Zwar ist Dänemark nicht das einzige politische System mit Minderheitskabinetten als vorherrschendem Systemtypus⁸⁰⁸, wirklich bemerkenswert ist die Tatsache, dass es sich dabei durchwegs um Koalitionsregierungen handelt.

Der Grund dafür liegt in der starken Fragmentierung und Polarisierung des dänischen Parteiensystems, die sowohl eine Ein-Parteien-Minderheitsregierung als auch eine lagerübergreifende Große Koalition unwahrscheinlich macht. „Einementiert“ werden die Minderheitsregierungen dadurch, dass wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse immer die Unterstützung aller Parteien des siegreichen Lagers für eine Mehrheitskoalition erforderlich wäre, die Parteien an den extremen

⁸⁰⁷ Kropp (2008), S. 524f.

⁸⁰⁸ Kropp (2008: 526) führt neben Dänemark auch Spanien, Schweden, Norwegen, Italien und Lettland als Staaten mit häufigen Minderheitsregierungen an.

Rändern aber nicht als koalitionsfähig gelten. So wurde die rechtsliberale Regierung der Jahre 2001 bis 2011 von der rechtspopulistischen Volkspartei (F) gestützt, die jetzige linksliberale Regierung von der rot-grünen „Einheitsliste“ (Ö).

Notwendige Grundbedingung für Minderheitsregierungen ist die Absenz eines positiven Investiturvotums im Parlament. Die Regierung wird somit nicht vom Parlament gewählt, sondern muss von diesem nur geduldet werden.⁸⁰⁹ Da die Hürden für ein Misstrauensvotum aber sehr niedrig sind und umgekehrt auch die Regierung jederzeit das Parlament auflösen kann, kommt es häufig zu vorgezogenen Neuwahlen. Während des Untersuchungszeitraums amtierte nur eine Regierung annähernd die volle Legislaturperiode von vier Jahren, und zwar das rechtsliberale Kabinett der Jahre 2007 bis 2011. Im Durchschnitt sind die Regierungen länger im Amt (3,87 Jahre) als die Legislaturperiode der Parlamente (rund drei Jahre).

Von einer ausgeprägten Exekutivdominanz kann dennoch keine Rede sein. Schon rein institutionell betrachtet gehört das dänische Parlament zu den stärksten Volksvertretungen Europas, mit sechs Punkten auf dem Parlamentsstärke-Index. Der Einfluss der Regierung auf die Gestaltung der parlamentarischen Tagesordnung ist gering.⁸¹⁰ Erwähnenswert ist auch die europapolitische Rolle des dänischen Parlaments, das diesbezüglich eine Vorreiterrolle spielte. Bereits in den 1970er Jahren, als der europäische Einigungsprozess noch rein intergouvernementalen Charakter hatte, wurde im dänischen Parlament der „Marktausschuss“ eingerichtet, der die Regierung vor wichtigen europäischen Tagungen mit einem entsprechenden Verhandlungsmandat auszustatten hatte.⁸¹¹

Entscheidend für die Stärke des Parlaments ist freilich die fehlende Regierungsmehrheit, die seit Mitte der 1970er Jahre zum Regelfall geworden ist und zu einem „deutlichen Machtzuwachs des Parlaments“ geführt hat.⁸¹² Seine oppositionelle Blütezeit erlebte das dänische Parlament während der konservativen Koalition von 1982 bis 1988, als acht Prozent der 1.356 Schlussabstimmungen gegen die Regierung ausgingen.⁸¹³ Während bis dahin die ungeschriebene Regel galt, dass Abstim-

809 Nannestad (2009), S. 76

810 Döring (1995), S. 225

811 Nannestad (2009), S. 74

812 Nannestad (2009), S. 78

813 Nannestad (2009), S. 77

mungsniederlagen bei wichtigen Gesetzen eine Parlamentsauflösung und Neuwahlen zur Folge hatten, arrangierte sich die bürgerliche Regierung mit der alternativen Parlamentsmehrheit aus Linksparteien und Radikalliberalen, die es im Gegenzug unterließen, die Regierung zu stürzen. In dieser Phase der konkurrierenden Mehrheiten von Exekutive und Legislative zeigte sich, dass Minderheitsregierungen nach ihrer Funktionslogik größere Ähnlichkeiten mit Präsidentialregimen aufweisen als mit klassischen parlamentarischen Systemen. So spricht De Winter in diesem Zusammenhang von einer „clear violation of one of the basic principles of parliamentary government (...), i.e. that the government and most of its policies be at least tolerated by a majority in parliament“.⁸¹⁴

Das dänische Parteiensystem zählt zu den am stärksten fragmentierten Westeuropas. Die Zahl der effektiven Parteien (4,79) liegt nur knapp unter dem Grenzwert von fünf, ab dem ein Parteiensystem als hoch fragmentiert eingestuft wird.⁸¹⁵ Eine bedeutende Ursache dafür ist das fast perfekte Verhältniswahlrecht (dank eines landesweiten Proportionalausgleichs) mit einer äußerst niedrigen Sperrklausel von zwei Prozent.⁸¹⁶ Obwohl sich das dänische Parteiensystem in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwischen einem pluralistischen und hoch fragmentierten bewegte,⁸¹⁷ ist es nicht weit von einem System mit Zweiparteiendominanz entfernt. Die beiden großen Parteien – die Sozialdemokraten (A) und die Liberalen (V) – kamen nämlich bei den letzten Wahlen zusammen auf bis zu 60 Prozent der Stimmen, wobei die kleinere von ihnen jeweils doppelt so stark war wie die drittplatzierte Partei.

Die hohe Fragmentierung ist auf die „Erdrutschwahl“ des Jahres 1973 zurückzuführen, als das dänische Parteiensystem, das zuvor jahrzehntelang bemerkenswert stabil war, in sich zusammenstürzte. Der Stimmenanteil der vier etablierten Parteien – Sozialdemokraten (A), Konservative (C), Liberale (V) und Radikalliberale (B) – brach von 90 auf 65 Prozent ein, die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien verdoppelte sich von fünf auf zehn.⁸¹⁸ Während die Sozialdemokraten in den 1970er Jahren noch stark genug für die Bildung von Minderheitsregierungen wa-

⁸¹⁴ De Winter (1995), S. 146

⁸¹⁵ Niedermeyer (2008), S. 360

⁸¹⁶ Nannestad (2009), S. 86

⁸¹⁷ Niedermeyer (2008), S. 362

⁸¹⁸ Nannestad (2009), S. 92

ren, stehen seit 1982 Koalitionsregierungen mit zwei bis vier Parteien an der Tagesordnung.

Im linken Parteienspektrum sind weiterhin die Sozialdemokraten die bestimmende Kraft, müssen sich aber mittlerweile auf zwei Bündnispartner – die Radikalliberalen (B) und die Sozialistische Volkspartei (F) – stützen. Bei den jüngsten Parlamentswahlen konnte auch die Anfang der 1990er Jahre gegründete rot-grüne Allianz, ein Zusammenschluss der ehemaligen Kommunisten und zweier Linksparteien – einen massiven Stimmenzuwachs verbuchen und duldet die Regierung der Sozialdemokratin Helle Thorning-Schmidt.

Im rechten Lager hat – ähnlich wie im benachbarten Schweden – die dominierende Kraft in den 1990er Jahren gewechselt. Nach der langen Regierungszeit unter Poul Schlüter (1982-1993) mussten die Konservativen nicht nur auf die Oppositionsbank, bei den Parlamentswahlen 1994 verloren sie auch die Führungsrolle im konservativen Lager an die Liberalen. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2001 etablierte sich die Venstre endgültig als dominierende Kraft unter den Rechtsparteien und regierte danach zehn Jahre lang mit den Konservativen als Juniorpartner, während zwei weitere traditionelle Rechtsparteien – die Zentrumsdemokraten und die Christliche Volkspartei – von der Bildfläche verschwanden.⁸¹⁹ Als Mehrheitsbeschaffer für die rechtsgerichtete Regierung fungierte die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF), die Mitte der 1990er Jahre gegründet worden war und im Jahr 2007 mit knapp 14 Prozent der Stimmen ihr bestes Wahlergebn erreichte. Damit konnte sie sich als drittstärkste Partei Dänemarks etablieren.

Die Fragmentierung und Volatilität des Parteiensystems geht einher mit einer bemerkenswerten Stabilität der ideologischen Trennlinien. Zwar haben sich die Bindungen der traditionellen Kernwählerschichten an ihre Parteien – der Bauern an die Liberalen, der städtischen Bürger an die Konservativen und der Arbeiter an die Sozialdemokraten – gelockert, doch sind die Wechselwähler nur innerhalb ihres angestammten ideologischen Lagers unterwegs. „Dänische Wähler sind also heute eher ideologisch festgelegt als an eine bestimmte Partei gebunden.“⁸²⁰ Nannestad

⁸¹⁹ Nannestad (2009), S. 94

⁸²⁰ Nannestad (2009), S. 87

weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es bisher noch bei keiner Wahl eine linksgerichtete Mehrheit gegeben hat, der Höchststand sei im Jahr 1966 mit 49,9 Prozent der Stimmen erreicht worden.⁸²¹ Durch den Wechsel der Radikalliberalen ins linke Lager gelang es diesem bei den Parlamentswahlen 2011 erstmals, mit 50,3 Prozent der Stimmen eine absolute Mehrheit zu erreichen.

Das dänische Interessensvermittlungssystem hat einen ausgeprägt korporatistischen Charakter. Er geht auf den „Septemberkompromiss“ von 1899 zurück, in dem sich die Spitzenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf die Beilegung von Streiks und Aussperrungen verständigten.

„Diese frühe Institutionalisierung hat nicht nur den dänischen Arbeitsmarkt zu einem der friedlichsten in der Welt gemacht, sondern auch dazu geführt, dass viele Fragen, die in anderen Ländern per Gesetz geregelt werden, in Dänemark der Absprache zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden überlassen bleiben.“⁸²²

So gibt es in Dänemark nicht nur eine Konsultation der Interessensverbände im vorparlamentarischen Raum, die Sozialpartner übernehmen teilweise sogar selbst die Ausarbeitung der Gesetzestexte. Als Beispiel führt Nannestad ein Ladenschlussgesetz an, das von Arbeitgebern und Gewerkschaften ausverhandelt und von Regierung und Parlament nur noch abgesegnet wurde.⁸²³

Auch der hohe Organisationsgrad der dänischen Gewerkschaften ist staatlicher Unterstützung zu verdanken. So wurde die Verwaltung der Arbeitslosenkassen den Gewerkschaften überantwortet, die auf diese Weise seit den 1970er Jahren zahlreiche neue Mitglieder werben konnten.⁸²⁴

821 Nannestad (2009), S. 87

822 Nannestad (2009), S. 96

823 Nannestad (2009), S. 97

824 Nannestad (2009), S. 97

5.4.3.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Dänemark hat die längste ungebrochene direktdemokratische Tradition unter den EU-Mitgliedsstaaten. Das obligatorische Verfassungsreferendum wurde bereits im Jahr 1915 in die Verfassung aufgenommen, um bürgerliche Besitzstände gegen mögliche sozialdemokratische Angriffe abzusichern.⁸²⁵ Damit wurden die Weichen für die weitere Nutzung der direkten Demokratie in Dänemark gestellt: Das Referendum sollte nicht der aktiven Bürgerbeteiligung, sondern dem Schutz der Opposition dienen.⁸²⁶ Bezeichnenderweise wurde die Verfassung selbst ohne Volksabstimmung in Kraft gesetzt. Neben Irland ist Dänemark der einzige EU-Staat, in dem jede Verfassungsänderung einem Referendum unterworfen werden muss.⁸²⁷

Für die Einführung direktdemokratischer Elemente hatten sich um die Jahrhundertwende vor allem Sozialdemokraten und Radikalliberale starkgemacht. Die Sozialdemokraten nahmen das Referendum bereits im Jahr 1874 in ihr Parteiprogramm auf⁸²⁸, die Radikalliberalen folgten im Jahr 1909 mit dem konkreten Vorschlag eines Gesetzesreferendums auf Antrag von 300.000 Wählern.⁸²⁹ Die Sozialdemokraten ließen aber nach ihrem Regierungsantritt im Jahr 1924 von entsprechenden Plänen ab. Vielmehr schlugen sie im Jahr 1936 die Einführung eines Regierungsreferendums vor, das bei Ablehnung einer Gesetzesvorlage durch das Parlament eingesetzt werden könnte.⁸³⁰ Dagegen waren die nunmehr oppositionellen Konservativen zu Fürsprechern der Volksrechte mutiert. Nachdem die Sozialdemokraten auch im bürgerlich dominierten Oberhaus des Parlaments (Landsting) zur stärksten Kraft geworden waren, sprach sich Konservativen-Chef John Christmas Møller dafür aus, die zweite Parlamentskammer durch ein Vetoreferendum auf Antrag von Wählern oder Opposition zu ersetzen.⁸³¹

Da auch der linksliberalen Regierungskoalition an einer Abschaffung des als Reformbremse geltenden Oberhauses gelegen war, einigten sich die vier großen Par-

825 Qvortrup (2002), S. 128

826 Svensson (1996), S. 33

827 Ismayr (2009), S. 13

828 Setälä (1999a), S. 123

829 Qvortrup (2002), S. 129

830 Qvortrup (2002), S. 129

831 Qvortrup (2002), S. 129

teien auf eine entsprechende Verfassungsnovelle.⁸³² Beim Referendum im Jahr 1939 scheiterte sie jedoch knapp am Erfolgsquorum von 45 Prozent der Stimmberechtigten, vor allem wegen eines Abstimmungsboykotts von bedeutenden Teilen der bürgerlichen Wählerschaft.⁸³³ Die Verfassungsnovelle wurde im zweiten Anlauf im Jahr 1953 angenommen, unter einer bürgerlichen Regierung und nur mit halber Unterstützung der Sozialdemokraten, die mittlerweile im Oppositionsreferendum ein Hindernis für ihre Reformpolitik erkannten und daher auf ein möglichst hohes Ablehnungsquorum bei diesem Instrument drängten.⁸³⁴

Svensson kritisiert den instrumentellen Charakter des fakultativen Gesetzesreferendums, das einzig den Interessen der parlamentarischen Opposition diene. „The principle of popular sovereignty was downplayed in favour of the protection of the minority in parliament, and direct democracy was disregarded in favour of representative democracy.“⁸³⁵

So blieb im Verfassungstext nichts mehr übrig vom ursprünglich vorgesehenen Initiativrecht der Wähler. Im gescheiterten ersten Entwurf fand sich noch die Bestimmung, dass das Referendum mit Unterstützung von 15 Prozent der Wähler erzwungen werden kann. Geschwächt wird das fakultative Gesetzesreferendum auch durch das Erfolgs- bzw. Ablehnungsquorum. Damit ein Gesetz an der Urne scheitert, muss die ablehnende Mehrheit 30 Prozent der Stimmbürger repräsentieren. Eingeschränkt wird die Reichweite des Referendums zudem durch zahlreiche Ausnahmetatbestände, darunter Budget- und Steuergesetze, Lohn- und Pensionsfragen, das Staatsbürgerschaftsrecht, internationale Verträge und Außenpolitik.⁸³⁶

Die neue Verfassung schuf noch zwei weitere Referendumsformen, ein Spezialreferendum zur Änderung des Wahlalters sowie das Referendum über die Übertragung nationaler Kompetenzen an supranationale Organisationen, das durch eine 5/6-Mehrheit im Parlament umgangen werden kann. Funktional handelte es sich dabei um eine Aushöhlung des obligatorischen Verfassungsreferendums, weil sich die neuen Referendumsformen auf bisherige materielle Verfassungsbestimmungen

832 Nannestad (2009), S. 67

833 Qvortrup (2002), S. 130

834 Setälä (1999a), S. 124

835 Svensson (1996), S. 35

836 Folketinget (2012), S. 23

bezogen, wobei für sie das niedrigere Erfolgsquorum des fakultativen Gesetzesreferendums zur Anwendung kommt: Die Rechtsakte scheitern nur, wenn die ablehnende Mehrheit 30 Prozent der Stimmbürger repräsentiert, während die Ja-Mehrheit in jedem Fall gilt. Geschwächt wurde das obligatorische Verfassungsreferendum, indem das Erfolgsquorum von 45 auf 40 Prozent der Stimmberechtigten gesenkt wurde.

Schließlich gibt es noch die Volksbefragung als gouvernementales Instrument direkter Demokratie, das aber nicht in der Verfassung verankert ist. Es wurde in den Jahren 1916 und 1986 eingesetzt, um Widerstände im Parlament zu brechen. Es ist zugleich das einzige Instrument direkter Demokratie, das keinem Quorum unterliegt.

Dänemark verfügt somit über fünf verschiedene direktdemokratische Verfahren, von denen drei obligatorischen Charakter haben. Bei der Berechnung des Basisindex direkter Demokratie wird die gouvernementale Volksbefragung mit 0,8 gewertet. Das oppositionelle Minderheitsreferendum wird wegen des Erfolgsquorums von 30 Prozent der Stimmberechtigten nur mit -0,6 gewertet. Beim obligatorischen Verfassungsreferendum erfolgt kein Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses ja den oppositionellen Charakter des Instruments nicht schmälert, sondern stärkt. Dasselbe gilt auch für das obligatorische Referendum über die Änderung des Wahlalters, doch kommt es hier wegen des eingeschränkten Wirkungskreises (das Referendum bezieht sich nur auf eine Spezialfrage) zu einer Einschränkung.

Das Referendum zur Übertragung von Souveränität an supranationale Organisationen kann je nach Sichtweise gouvernemental oder oppositionell gewertet werden. Die erste Deutung trifft zu, wenn man auf den Aspekt der Umgehung der für einen rein parlamentarischen Beschluss erforderlichen Supermajorität fokussiert. Die zweite Deutung trifft zu, wenn man diese Referendumsform angesichts der außerordentlich hohen Supermajorität von 5/6 als de facto obligatorisch wertet. Vor dem Hintergrund der politischen Realität des dänischen Parlaments wird diese Supermajorität wohl nur erreicht werden können, wenn es um technische und unstrittige Fragen geht, mit denen die Bürger nicht belästigt werden sollen. Doch schon bei einem mäßigen Konfliktpotenzial wird die Supermajorität außerhalb der Reichweite der Regierung bleiben, die somit keine Wahl zwischen dem parlamen-

tarischen und direktdemokratischen Ratifizierungsprozess mehr hat. Somit ist dieses Referendum funktional als obligatorisch und damit als oppositionell zu werten. Da es sich um ein oppositionelles DD-Instrument handelt, erfolgt kein Abzug für das Erfolgsquorum. Es gibt aber einen Abzug für den eingeschränkten Wirkungskreis.

Instrumente direkter Demokratie in Dänemark		
		Wert
1	Volksbefragung (Parlamentsmehrheit)	0,8
2	Obligatorisches Referendum bei Änderung des Wahlalters (<i>Ablehnungsquorum 30 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,2*
3	Obligatorisches Referendum für Gesetze zur Souveränitätsübertragung (mit 5/6-Mehrheit zu umgehen) (<i>Ablehnungsquorum 30 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,2*
4	Obligatorisches Verfassungsreferendum (<i>Zustimmungsquorum 40 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,4
5	Fakultatives Gesetzesreferendum auf Antrag der Opposition (<i>Ablehnungsquorum 30 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,6*
	Basiswert direkte Demokratie	-0,6 (0,8/-1,4)
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis (bei den obligatorischen Referenden gibt es keinen Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses die Erfolgchancen der oppositionellen Gegner nicht schmälert)		

5.4.3.3 Praxis direkter Demokratie

Seit Einführung des obligatorischen Referendums im Jahr 1915 haben in Dänemark insgesamt 20 Volksabstimmungen stattgefunden. Wenig überraschend entfällt davon der Löwenanteil auf die drei Formen obligatorischer Referenden, wobei das Referendum über die Souveränitätsübertragung in jüngster Zeit besondere Bedeutung erlangt hat. Vier der fünf Referenden während des Untersuchungszeitraums (1990-2012) sind nämlich diesem Typus zuzuordnen.

Überraschend selten kam das fakultative Gesetzesreferendum der Opposition zur Anwendung, nämlich nur bei einem Abstimmungstermin, bei dem über vier Vorlagen abgestimmt wurde. Offenkundig wirkt sich das hohe Ablehnungsquorum von 30 Prozent der Stimmberechtigten abschreckend auf die Opposition aus. Schließlich gab es noch zwei Volksbefragungen, von denen eine intergouvernementalen Charakter hatte.

Praxis direkter Demokratie in Dänemark 1916-2012	
Obligatorisches Referendum über Souveränitätsübertragung	5 (4)
Obligatorisches Referendum über Wahlalter	5 (0)
Verfassungsreferendum	4 (1)
Fakultatives Gesetzesreferendum auf Antrag der Opposition	4 (0)
Volksbefragung	2 (0)
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i> <i>Quellen: Solvenz 1996, Sud 2012</i>	

Nach dem Beschluss der Verfassung von 1915 dauerte es nur ein Jahr bis zur ersten Volksabstimmung. Dabei handelte es sich jedoch nicht um ein Verfassungsreferendum im engeren Sinn, sondern um eine Ad-hoc-Volksbefragung über die Veräußerung von Dänisch-Westindien an die USA. Hintergrund war ein Konflikt zwischen den beiden Parlamentskammern. Das konservativ dominierte Landsting widersetzte sich nämlich dem von der radikal-liberalen Regierung vereinbarten Verkauf der Kolonie und pochte auf die Abhaltung eines Verfassungsreferendums. Eine Verfassungsrevision hätte jedoch auch Neuwahlen nach sich gezogen, die man während Kriegszeiten vermeiden wollte.⁸³⁷ Schließlich einigte man sich auf die Abhaltung einer Volksbefragung, bei der die Bürger den Verkauf mit 64,2 Prozent der Stimmen guthießen, allerdings bei einer Beteiligung von nur 37,4 Prozent der Stimmberechtigten.

Während der folgenden fünf Jahrzehnte fanden ausschließlich Volksabstimmungen mit verfassungsänderndem Charakter statt. Im Jahr 1920 wurde der Anschluss von Nordschleswig, der eine Verfassungsänderung erforderte, mit 96,6 Prozent der Stimmen bei einer Beteiligung von 49,6 Prozent angenommen. Das Erfolgsquorum wurde mit 47,6 Prozent der Stimmberechtigten nur knapp erfüllt, weil die Sozialdemokraten indirekt zu einem Abstimmungsboykott aufgerufen hatten.⁸³⁸

Die Retourkutsche kam dann im Jahr 1939, als eine von Sozialdemokraten und Radikalliberalen getragene Verfassungsrevision knapp am Erfolgsquorum scheiterte. Bei einer Beteiligung von 48,9 Prozent stimmten 91,9 Prozent für die neue Verfassung, was aber nur 44,5 Prozent der Stimmbürger entsprach. Im zweiten

⁸³⁷ Svensson (1996), S. 45

⁸³⁸ Svensson (1996), S. 40

Anlauf 1953 wurde das Quorum dann knapp erfüllt (45,8 Prozent), bei einer deutlich höheren Stimmbeteiligung (59,1 Prozent) und einem geringeren Anteil an Ja-Stimmen (78,8 Prozent). Dabei lehnten von den Parlamentsparteien nur die Kommunisten die neue Verfassung ab, Sozialdemokraten, Radikalliberale, Konservative, Liberale und die Gerechtigkeitspartei riefen einmütig zu einem Ja auf.⁸³⁹ Das dennoch knappe Ergebnis zeigt, dass „eine Verfassungsänderung nur möglich (ist, Anm.), wenn sie von allen (bedeutenden) Parteien unterstützt wird“.⁸⁴⁰ An dieser Vetomacht der größeren Parteien hat auch die Senkung des Erfolgsquorums von 45 auf 40 Prozent der Stimmberechtigten nichts Wesentliches geändert.⁸⁴¹

Mit dem neuen Grundgesetz wurde das alte Streitthema Wahlalter⁸⁴² aus der Verfassung herausgelöst und einer einfachgesetzlichen Regelung mit obligatorischem Referendum unterstellt. Von 1953 bis 1978 wurde dann insgesamt fünf Mal über eine Senkung des Wahlalters abgestimmt, wobei das Erfolgsquorum eine ganz andere Wirkungsweise als beim Verfassungsreferendum hatte. Es dient nämlich nicht dem Schutz des Status Quo, sondern stärkt die Position derer, die ihn verändern wollten. Das Erfolgsquorum gilt nämlich nur für die Ablehnung von Wahlrechtsänderungen, nicht für ihre Annahme.

Beim ersten Referendum im Jahr 1953 wurde das Wahlalter auf 23 Jahre gesenkt. 54,6 Prozent votierten dafür, während 45,4 Prozent eine weitergehende Senkung auf 21 Jahre präferierten (Stimmbeteiligung 57,1 Prozent). Diese wurde dann acht Jahre später angenommen, allerdings bei einer deutlich geringeren Stimmbeteiligung. Nur 37,3 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich am Referendum im Jahr 1961, die Ja-Mehrheit von 55 Prozent repräsentierte somit nur 16,6 Prozent der Stimmbürger. Weitere acht Jahre später wurde dann eine Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre mit deutlicher Mehrheit verworfen. Bei einer Stimmbeteiligung von 63,6 Prozent votierten 78,6 Prozent dagegen, schon 18-Jährigen das Wahlrecht zu geben. Das klare Votum wurde als Zeichen der Ablehnung der Studenten-

839 Hornig (2011), S. 70

840 Nannestad (2009), S. 66

841 Svensson (1996), S. 39

842 Sozialdemokraten und Liberaldemokraten versuchten bereits in der Zwischenkriegszeit, das Wahlalter von 25 auf 21 Jahre zu senken, um sich politische Vorteile gegenüber den Konservativen zu verschaffen. Die gescheiterte Verfassungsnovelle 1939 sah als Kompromiss ein Wahlalter von 23 Jahren vor.

unruhen des Jahres 1968 gedeutet⁸⁴³, war aber auch ein Vorbote der tiefgreifenden Umgestaltung des dänischen Parteiensystems bei der „Erdrutschwahl“ 1973. Beim Referendum verweigerte nämlich ein Großteil der Anhänger der Sozialdemokraten, Sozialisten und Radikalliberalen ihren jeweiligen Parteiführungen die Gefolgschaft.⁸⁴⁴ Zwei Jahre später gelang es Konservativen und Liberalen dann bei einem neuerlichen Wahlaltersreferendum, ihren Vorschlag einer Senkung auf 20 Jahre durchzubringen. Dieses Referendum wurde zeitgleich mit den Parlamentswahlen abgehalten,⁸⁴⁵ weswegen die Stimmbeteiligung einen Rekordwert von 86,2 Prozent erreichte. 56,5 Prozent votierten für die Senkung des Wahlalters von 21 auf 20 Jahre. Während einer kurzlebigen Großen Koalition von Sozialdemokraten und Liberalen wurde das Wahlalter schließlich auf 18 Jahre gesenkt. Da die Reform diesmal von den größten Parteien beider Lager getragen wurde, fiel das Ergebnis beim Referendum 1978 ganz anders aus als neun Jahre zuvor. Bei einer Stimmbeteiligung von 63,2 Prozent votierten nämlich 53,8 Prozent für das Wahlalter 18 Jahre, über 30 Prozentpunkte mehr als im Jahr 1969. Damit erreichte das Wahlalter das international übliche Maß, doch könnte in den nächsten Jahren eine weitere Volksabstimmung über die Senkung auf 16 Jahre ins Haus stehen. Eine entsprechende Kampagne des Dänischen Jugendrates wird nämlich von Politikern aller Parteien, darunter Ministerpräsidentin Helle Thorning-Schmidt, unterstützt.⁸⁴⁶

Jedenfalls stehen die Chancen eines neuerlichen Wahlaltersreferendums höher als jene, dass es bald wieder zu einem von der parlamentarischen Opposition beantragten Referendum kommen wird. Dieses wurde nämlich das erste und bisher einzige Mal im Jahr 1963 abgehalten, als Konservative und Liberale vier Raumordnungsgesetze der linksliberalen Regierungskoalition bekämpften. Das Ergebnis war ein voller Erfolg für die beiden Parteien, die nach der Papierform deutlich in der Unterzahl waren.⁸⁴⁷ Mit Mehrheiten zwischen 57,4 und 61,6 Prozent wurden die von der Opposition als Angriff auf das Privateigentum dargestellten Gesetze

843 Luthardt (1994), S. 90

844 Hornig (2011), S. 91

845 Luthardt (1994), S. 89

846 Dansk Ungdoms Fællesråd (2012)

847 Laut Hornig (2011: 73) betrug das Kräfteverhältnis zwischen Pro- und Kontra-Lager bei den vier Abstimmungsfragen 49,99 zu 33,8 Prozent der Stimmberechtigten. Das Kontra-Lager schnitt um rund zehn Prozentpunkte besser ab als nach der Papierform, das Pro-Lager um rund 20 Prozentpunkte schlechter.

aufgehoben, bei einer Stimmbeteiligung von 73 Prozent wurde das Ablehnungsquorum deutlich überschritten.⁸⁴⁸ Somit hat sich das Oppositionsreferendum gleich bei der ersten Anwendung als „effective minority guarantee“⁸⁴⁹ erwiesen.

Warum ist das Oppositionsreferendum seitdem trotzdem nicht mehr zum Einsatz gekommen? Einer der Gründe ist sicher die hohe Fragmentierung der Parteiensystems, die es schwierig macht, die erforderlichen Unterschriften von einem Drittel der Parlamentsabgeordneten für ein Referendum zusammenzubringen. Faktisch sind nur die beiden großen Parteien in der Lage, diese Hürde zu nehmen.⁸⁵⁰ Zugleich stehen aber gerade die größeren Parteien einem Einsatz des Referendums reserviert gegenüber, weil sie befürchten, dass eine häufige Referendumspraxis auf sie zurückfallen könnte, wenn sie selbst an der Regierung sind.⁸⁵¹

Der wichtigste Grund liegt aber in der besonderen Verfasstheit des dänischen Regierungssystems, in dem die Opposition keine ohnmächtige Beobachterin des Entscheidungsprozesses ist, sondern diesen als potenzielle Mehrheitsbeschafferin für die jeweilige Minderheitsregierung aktiv beeinflussen kann. Ein Referendum, mit dem lediglich ein bereits beschlossenes Gesetz in Bausch und Bogen verworfen werden kann, verliert in diesem Kontext viel von seiner Anziehungskraft. Einerseits hat es wegen des Quorums äußerst unsichere Erfolgsaussichten, andererseits droht es die Gesprächsbasis mit der Regierungsseite nachhaltig zu beschädigen. Umgekehrt ist zu erwarten, dass die jeweilige Regierung im Bewusstsein ihrer schmalen Machtbasis besonders konzilient sein wird, um ein Kräftemessen an der Urne tunlichst zu vermeiden. Diesbezüglich geht ihr der Verfassungstext zur Hand. Selbst ein bereits beantragtes Referendum kann noch abgeblasen werden, wenn die Parlamentsmehrheit innerhalb von fünf Tagen das Gesetz zurückzieht.⁸⁵²

In Wirklichkeit hatten die Verfassungsväter eine tatsächliche Anwendung des Oppositionsreferendums nicht im Sinn. Es sollte nur eine Drohkulisse bilden, um eine konsensorientierte Politik der jeweiligen Regierungskoalition sicherzustellen. So sagte der konservative Chefverhandler in Verfassungsfragen, Aksel Møller, man

848 Svensson (1996), S. 44

849 Svensson (1996), S. 44

850 Qvortrup (2002), S. 136

851 Nannestad (2009), S. 90

852 Folketinget (2012), S. 22

habe die Erwartung gehegt, dass diese Referenden nie zur Anwendung kommen würden, „as the governments would be deterred from enacting or even proposing legislation which could provoke the minority to demand a referendum“.⁸⁵³

Tatsächlich zeigt eine genauere Analyse des Vierfach-Referendums im Jahr 1963, dass es auf einen „Betriebsunfall“ im konsensorientierten dänischen Regierungssystem zurückgeht. Beim Beschluss der als „Gesamtlösung“ bezeichneten Wirtschaftsgesetze ignorierte die linksliberale Regierungskoalition nämlich die langjährige Übung, dass bedeutende Rechtsakte wie diese nur nach Verhandlungen mit der Opposition verabschiedet werden sollen. Die Gesetze wurden stattdessen mit nur einer Stimme Mehrheit und gegen den erbitterten Widerstand der konservativen Opposition durch das Folketing gepeitscht.⁸⁵⁴

Die erfolgreichen Oppositionsreferenden des Jahres 1963 hatten laut Qvortrup „a lasting effect on the Danish political system“, indem sie seinen konsensdemokratischen Charakter stärkten. Allerdings hätten davon nur die großen Parteien profitiert, während die kleineren Oppositionsparteien mangels Referendumsfähigkeit links liegen gelassen worden seien.⁸⁵⁵ So würden die linksgerichtete Sozialistische Volkspartei (SF) sowie die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF) in seltener Einmütigkeit beklagen, dass die Hürde für das Oppositionsreferendum zu hoch sei.⁸⁵⁶

Bildeten die bis dahin stattgefundenen Volksabstimmungen weitgehend die parteipolitischen Kräfteverhältnisse ab, sollte sich mit der EG-Mitgliedschaft Dänemarks ein neues direktdemokratisches Spielfeld öffnen, das nach gänzlich anderen Regeln funktionierte.⁸⁵⁷ Bei den europapolitischen Referenden gelte nämlich, dass

⁸⁵³ Qvortrup (2002), S. 131

⁸⁵⁴ Qvortrup (2002), S. 131f.

⁸⁵⁵ Qvortrup (2002), S. 136

⁸⁵⁶ Qvortrup (2002), S. 136

⁸⁵⁷ Die begrenzte Reichweite von Parteiempfehlungen zeigt sich etwa bei einer Analyse des Abstimmungsverhaltens sozialdemokratischer Wähler. Beim EG-Beitrittsreferendum 1972, abgehalten unter einer sozialdemokratischen Regierung, votierten rund 60 Prozent mit Ja. Beim Referendum über die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1986 waren es 19 Prozent – trotz einer Nein-Parole der Parteiführung und der Oppositionsrolle der Sozialdemokraten. Beim Maastricht-Vertrag 1992 folgten 35 Prozent der sozialdemokratischen Wähler der nunmehrigen Ja-Parole der Parteiführung. Ein Jahr später wurde dann fast wieder der Wert des Jahres 1972 erreicht, da auch die Umstände gleich waren (sozialdemokratische Regierung, Ja-Parole): 53 Prozent der sozialdemokratischen Wähler stimmten mit Ja. Auf den ersten Blick könnte man diese Veränderungen als Beleg für den Einfluss von Parteiempfehlungen auf das

„the number of mandates in Parliament supporting a 'yes' does not correlate in any significant way with the 'yes' votes, indicating that party loyalty is weak when it comes to following the party line“.⁸⁵⁸

Die Volksabstimmung über den EG-Beitritt Dänemarks im Oktober 1972 war somit die erste, bei dem sich das für europapolitische Referenden mittlerweile charakteristische Bild eines hohen Elitenkonsenses mit geringer Gefolgschaft seitens der Wähler zeigen sollte. Nach der Papierform waren die befürwortenden Parteien im Verhältnis 9:1 in der Überzahl⁸⁵⁹, beim Referendum wurde dann nicht einmal ein 2:1 erreicht. Angesichts von Umfragewerten, die ein noch knapperes Ergebnis signalisiert hatten⁸⁶⁰ und der realen Gefahr einer Denkkettelabstimmung gegen die sozialdemokratische Regierung⁸⁶¹ kann die Ja-Mehrheit von 63,3 Prozent dennoch als Erfolg gewertet werden, zumal die Stimmbeteiligung mit 90 Prozent exorbitant hoch war – höher als bei jeder Parlamentswahl zuvor.⁸⁶²

Rein verfassungsrechtlich wäre die Volksabstimmung nicht erforderlich gewesen, da die Ja-Parteien gemeinsam eine 5/6-Mehrheit im Parlament hatten. Allerdings verständigten sie sich bereits im Jahr 1971 darauf, ein Beitrittsreferendum abzuhalten. Darauf drängten vor allem die regierenden Sozialdemokraten, deren Anhängerschaft in der Frage der EG-Mitgliedschaft gespalten war.⁸⁶³ Mit dem Referendum, das bewusst in zeitlichem Abstand zur Parlamentswahl abgehalten wurde, sollte ein Abwandern von europakritischen Sympathisanten zur Sozialistischen Volkspartei verhindert werden.⁸⁶⁴ Dieses Kalkül ging jedoch nicht auf. Bei der Erdrutschwahl 1973 büßten die Sozialdemokraten fast ein Drittel ihrer Stimmen ein. Wie sich später auch im benachbarten Schweden zeigen sollte, trug die Europapo-

Abstimmungsverhalten nehmen, wie dies etwa Franklin (2002: 754) tut. In Wirklichkeit zeigt sich jedoch eine – auch im Hinblick des langen Zeitraum von 20 Jahren – bemerkenswerte Resistenz der sozialdemokratischen Wähler gegenüber den Parteiempfehlungen. Knapp die Hälfte der Anhänger votiert ungeachtet der Umstände der Abstimmung mit Nein, knapp ein Viertel sind eingefleischte EU-Befürworter, beim Rest handelt es sich um Pragmatiker, deren Abstimmungsverhalten von der Parole bzw. der Oppositions- oder Regierungsrolle der Partei abhängig ist.

858 Buch/Hansen (2002), S. 12

859 Buch/Hansen (2002), S. 14

860 Buch/Hansen (2002), S. 2

861 Svensson (2002), S. 736f.

862 Hornig (2011), S. 76

863 Buch/Hansen (2002), S. 7

864 Svensson (1996), S. 41

litik bedeutend zur Erosion des zuvor über Jahrzehnte hinweg bemerkenswert stabilen Parteiensystem bei.⁸⁶⁵

In einem anderen politischen Umfeld fand 14 Jahre später das zweite europapolitische Referendum statt. In den 1980er Jahren sah sich eine bürgerliche Minderheitsregierung mit einer kompakten „alternativen Mehrheit“ der Linksparteien im Parlament konfrontiert, die auch die mit den EG-Partnern ausverhandelte Einheitliche Europäische Akte (EEA) zur Schaffung eines Binnenmarktes der damals zwölf Mitgliedsstaaten ablehnte. Statt das Parlament aufzulösen setzte die Minderheitsregierung eine Ad-hoc-Volksbefragung an.⁸⁶⁶ Es handelte sich um ein betont gouvernementales Referendum, mit dem die Regierung Widerstände im Parlament zu brechen versuchte. Entgegen der Papierform ging das Referendum positiv aus, wobei die Gegner deutlich unter ihrem Stimmpotenzial blieben.⁸⁶⁷ Bei einer Stimmbeteiligung von 75,3 Prozent votierten am 27. Februar 1986 56,2 Prozent der Referendumsteilnehmer für die Einheitliche Europäische Akte, die daraufhin vom Parlament mit der vorgeschriebenen 5/6-Mehrheit beschlossen wurde. Entscheidend für den Referendumsausgang war, dass die Anhänger der Radikalliberalen und der Fortschrittspartei entgegen der Nein-Parole der Parteiführungen mehrheitlich mit Ja stimmten.⁸⁶⁸

Das Referendum über die Einheitliche Europäische Akte legte in gewisser Weise den Grundstein für den Misserfolg des Referendums über den EU-Vertrag von Maastricht sechs Jahre später. Sein Gegenstand war nämlich jene politische Union, die der konservative Ministerpräsident Poul Schlüter im Jahr 1986 anlässlich des EEA-Referendums noch kategorisch in Abrede gestellt hatte.⁸⁶⁹ Doch nicht nur die regierenden Konservativen hatten Erklärungsbedarf, auch die oppositionellen Sozialdemokraten, die in der Europapolitik eine 180-Grad-Wende vollzogen hatten. Nachdem sie 1986 gegen die Einheitliche Europäische Akte mobil gemacht hatten, riefen sie 1992 zur Annahme des Vertrags von Maastricht auf – doch nur ein geringerer Teil der sozialdemokratischen Wähler machte diesen Meinungssum-

⁸⁶⁵ Aylott (2002), S. 443

⁸⁶⁶ Svensson (1996), S. 42

⁸⁶⁷ Laut Hornig (2011: 95) verwandelte sich eine Papierform von 37,6 zu 45,8 Prozent in ein Ergebnis von 42,5 zu 33,1 Prozent der Wahlberechtigten.

⁸⁶⁸ Hornig (2011), S. 96

⁸⁶⁹ Setälä (1999a), S. 130

schwung mit: Der Ja-Anteil unter den Sozialdemokraten erhöhte sich nämlich nur von 19 auf 35 Prozent.⁸⁷⁰

Dennoch hätte das Referendum nach der Papierform nicht scheitern dürfen. Die fünf befürwortenden Parteien hatten nämlich bei der Parlamentswahl 1990 einen Wähleranteil von 77,8 Prozent der Stimmen erreicht. Zu einem Nein riefen nur die drei randständigen Kleinparteien Christliche Volkspartei, Sozialistische Volkspartei und Fortschrittspartei auf, die 17 Prozent der Wählerstimmen repräsentierten. Dennoch ergab das Referendum eine Nein-Mehrheit von 50,7 Prozent, und dies bei einer hohen Beteiligung von 83,1 Prozent. „This outcome was the strongest expression in modern Danish history of a deep divergence between the political elite, who overwhelmingly backed the treaty, and the voters, who rejected it.“⁸⁷¹

Das Referendumsergebnis war aber auch ein Schock für die Europäische Gemeinschaft, die mit der Vollendung des Binnenmarktes Anfang 1992 gerade ihren größten Erfolg gefeiert hatte. Erstmals seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses in den 1950er Jahren wurde nämlich ein Integrationsschritt durch ein Wählervotum aufgehalten.

Die Lösung bestand darin, die politische Basis für den Maastricht-Vertrag zu verbreitern. Auf Initiative der Sozialistischen Volkspartei vereinbarten die drei linksgerichteten Oppositionsparteien einen Katalog von vier Ausnahmen aus dem Maastricht-Vertrag, dem sich dann auch die bürgerlichen Regierungsparteien anschlossen.⁸⁷² Diesem „Nationalen Kompromiss“ verweigerte sich von den acht Parlamentsparteien nur die rechtspopulistische Fortschrittspartei. Er sah vor, dass Dänemark in den Bereichen Verteidigungs-, Währungs- und Justizpolitik sowie bei der Unionsbürgerschaft abseits stehen darf.⁸⁷³ Diese Ausnahmen wurden von den anderen EG-Staaten beim Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992 weitgehend akzeptiert, was in der dänischen Öffentlichkeit als großer Erfolg gefeiert wurde.⁸⁷⁴

Der Vertrag von Edinburgh wurde im dänischen Parlament mit der erforderlichen

870 Svensson (2002), S. 739 und 741

871 Svensson (1996), S. 43

872 Svensson (1996), S. 44

873 Setälä (1999a), S. 132

874 Setälä (1999a), S. 132

5/6-Mehrheit angenommen, was eine Volksabstimmung eigentlich obsolet machte.⁸⁷⁵ Allerdings war im „Nationalen Kompromiss“ auch vereinbart worden, dass künftig alle Änderungen in der Beziehung Dänemarks mit der Europäischen Union dem Volk vorgelegt werden müssen. Zudem schien das Risiko für die befürwortenden Parteien überschaubar, da sie mit einem Wähleranteil von 88,4 zu 6,4 Prozent eine erdrückende Übermacht hatten. Dies reichte beim Referendum am 18. Mai 1993 zwar für ein klares Ja von 56,7 Prozent der Stimmen (Stimmbeteiligung 86,5 Prozent), doch bedeutete dies zugleich „eine noch geringere Übereinstimmung zwischen direktdemokratischem Abstimmungsergebnis und repräsentativen Kräfteverhältnissen“, so Hornig unter Verweis auf eine durchschnittliche Gefolgschaft der Parteianhänger von lediglich 54,3 Prozent.⁸⁷⁶

Abstimmungsanalysen ergaben, dass rund zehn Prozent der Stimmbürger zwischen dem ersten und zweiten Referendum vom Nein- ins Ja-Lager wechselten.⁸⁷⁷ Ein wichtiges Element war dabei sicher die Tatsache, dass zwischen den beiden Volksabstimmungen die Regierung wechselte: Infolge einer Justizaffäre machte das konservative Minderheitskabinett Anfang 1993 einer sozialdemokratisch geführten Mehrheitsregierung Platz. Während die Zustimmung im traditionell pro-europäischen bürgerlichen Lager unverändert blieb, stieg der Ja-Anteil bei den Sozialdemokraten von 35 auf 52 Prozent.⁸⁷⁸ Entscheidend dürfte aber die veränderte Dynamik der Referendumskampagne gewesen sein. Einerseits seien im Gegensatz zum ersten Maastricht-Referendum die positiven Aspekte des Vertragswerks in der öffentlichen Debatte stärker betont worden, andererseits lastete das Argument, Dänemark würde bei einem neuerlichen Nein definitiv isoliert sein, schwer auf dem gegnerischen Lager.

„In 1992 the 'yes' option was framed as a more irreversible option, involving a commitment to the deepening integration process, whereas the 'no' option left these questions open. After the Edinburgh Agreement, the 'no' option seemed to be more irreversible, leaving Denmark outside the European mainstream, whereas the 'yes' alternative left solutions to the most difficult issues open.“⁸⁷⁹

875 Hornig (2011), S. 81

876 Hornig (2011), S. 83

877 Setälä (1999a), S. 133

878 Svensson (2002), S. 742 und 744

879 Setälä (1999a), S. 135

Schon fünf Jahre später wurde die Europapolitik erneut auf den Prüfstand einer Wählerentscheidung gestellt. Der linksliberalen Regierung gelang es nämlich nicht, die erforderliche 5/6-Mehrheit zur Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam im Folketing zustandezubringen. Wie schon beim ersten Maastricht-Referendum machten nämlich die am linken und rechten Rand des Parteienspektrums liegenden Parteien (Sozialistische Volkspartei, Einheitsliste, Fortschrittspartei, Dänische Volkspartei) Front gegen den neuen EU-Vertrag. Auch die Stärke der beiden Lager war ähnlich (79,5 zu 19,9 Prozent Stimmenanteil bei den Parlamentswahlen im März 1998).

Um eine „Kontaminierung“ der spätestens im Herbst 1998 anstehenden Parlamentswahlen zu verhindern, zog der sozialdemokratische Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen diese auf März 1998 vor.⁸⁸⁰ Mit diesem Schachzug sicherte er seiner Partei eine weitere Amtszeit, nachdem Umfragen bereits einen Sieg der oppositionellen Liberalen vorhergesagt hatten.

Somit fand das Amsterdam-Referendum am 28. Mai 1998 in einem ähnlichen politischen Umfeld wie das zweite Maastricht-Referendum statt, das mit einem Sieg der Regierungsparteien geendet hatte. Auch verlief die Referendumskampagne nicht so hitzig wie die beim ersten Maastricht-Referendum 1992, da der neue EU-Vertrag kaum einen inhaltlichen Integrationsfortschritt darstellte. Dies spiegelte sich vor allem in einer auf 76,2 Prozent gesunkenen Stimmbeteiligung wider. 55,1 Prozent stimmten für den Vertrag von Amsterdam, was als weiterer Sieg für die überraschend im Amt bestätigte sozialdemokratische Regierung gewertet wurde.⁸⁸¹ Doch wieder trug dieses Referendum bereits den Keim für die nächste Abstimmungsniederlage in sich. Analysen zeigten nämlich, dass die die Europabegeisterung unter den Sympathisanten der bürgerlichen Parteien im Vergleich zu den früheren EU-Referenden massiv auf 63 Prozent (Zentrumsdemokraten) bis 70 Prozent (Konservative) eingebrochen war.⁸⁸² Beim Referendum über den Euro-Beitritt im Jahr 2000 gab der gestiegene Nein-Stimmenanteil im bürgerlichen Lager den Ausschlag zugunsten der Gegner.⁸⁸³

880 Aylott (2002), S. 450

881 Svensson (2002), S. 745

882 Svensson (2002), S. 746

883 Qvortrup (2001), S. 193

Das Euro-Referendum ging wohl vor allem deswegen verloren, weil es im achten Amtsjahr einer ausgelaugten linksliberalen Regierung stattfand. Während nämlich die Sozialdemokraten die Europaskepsis im eigenen Lager kaum je wesentlich verringern hatten können – auch beim Euro-Referendum betrug der Ja-Stimmenanteil nur 49 Prozent – nahm die Denkketteneigung unter den Anhängern der traditionell pro-europäischen bürgerlichen Oppositionsparteien zu. Offenbar in Bewusstsein dieser Situation versuchten führende Sozialdemokraten zunächst, das Referendum hinauszuzögern⁸⁸⁴, doch mussten sie schließlich dem Druck der bürgerlichen Opposition und des radikalliberalen Koalitionspartners nachgeben.⁸⁸⁵

Qvortrup weist darauf hin, dass der Zeitpunkt alles andere als gut gewählt war. So war die Regierung gezwungen, die gute wirtschaftliche Lage zu relativieren, um die Notwendigkeit der Euro-Mitgliedschaft zu betonen. Viele Dänen fragten sich nämlich, ob es angesichts der guten Konjunkturdaten und eines Budgetüberschusses sinnvoll sei „to experiment with a currency which was anything but successful on the international financial markets“.⁸⁸⁶ Einen wesentlichen Rückschlag erlitt das Ja-Lager durch einen Bericht der dänischen Wirtschaftsweisen im Mai 2000, in dem es hieß, dass die wirtschaftlichen Vorteile einer Mitgliedschaft in der Währungsunion „gering und ungewiss“ wären.⁸⁸⁷ Nach dem Verlust ihres wichtigsten Arguments sorgten die Befürworter dann auch noch mit widersprüchlichen Aussagen für Verwirrung, etwa als der sozialdemokratische Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen die skeptische dänische Öffentlichkeit zu besänftigen suchte, indem er einen späteren *Austritt* Dänemarks aus der Währungsunion nicht ausschloss.⁸⁸⁸

Negativ wirkte sich auch die Auseinandersetzung um die „EU-Sanktionen“ gegen die schwarz-blaue Regierung Österreichs aus, die in Dänemark das Schreckgespenst einer politischen Union heraufbeschwörte und Ministerpräsident Rasmussen in Erklärungsnot brachte.⁸⁸⁹ Schließlich war auch die Übermacht des Ja-Lagers nach der Papierform längst nicht so groß wie bei früheren Referenden. Den vier

884 Aylott (2002), S. 450

885 Bille (2001), S. 285

886 Qvortrup (2001), S. 192

887 Bille (2001), S. 286

888 Miller (2000), S. 15

889 Qvortrup (2001), S. 193

Nein-Parteien beim Referendum 1998 schloss sich diesmal nämlich auch die Christliche Volkspartei an, was eine Papierform von 77 zu 22,4 Prozent zugunsten der Befürworter ergab. Bei einer deutlich höheren Stimmbeteiligung von 87,6 Prozent stimmten schließlich 53,2 Prozent der Referendumsteilnehmer mit Nein.

Das verlorene Referendum hatte zwar keine unmittelbaren innenpolitischen Folgen, wurde aber allgemein als herbe Niederlage für die Regierung gedeutet. Als Siegerin galt vor allem die rechtspopulistische Dänische Volkspartei, die sich in der Referendumskampagne zur Verteidigerin „von Krone und Vaterland“ aufgeschwungen hatte.⁸⁹⁰ Die Auswirkungen auf die Parlamentswahlen, die rund ein Jahr später stattfanden, waren unverkennbar. Nicht nur wurde die linksliberale Regierung durch ein bürgerliches Kabinett abgelöst, auch die Rechtspopulisten konnten ihre Mandatszahl fast verdoppeln und machten sich als Mehrheitsbeschaffer für die Rechtsparteien unentbehrlich.

Das dänische Nein zum Euro war hatte nicht die spektakulären Folgen des gescheiterten ersten Maastricht-Referendums 1992, aber eine viel größere inhaltliche Tragweite. Die Stimmbürger hatten nämlich die Position Dänemarks in der Gruppe der integrationsskeptischen Mitgliedsstaaten bestätigt, was sich schon in der Position Dänemarks bei den Verhandlungen über den EU-Vertrag von Nizza Ende 2000 niederschlug. Um eine weitere Referendumsniederlage zu vermeiden, war es „imperative to the government that the member states not adopt changes of the Amsterdam Treaty that would further transfer national sovereignty to the EU“.⁸⁹¹ Infolge des missglückten Euro-Referendums scheint die dänische Politik endgültig die Ambition aufgegeben zu haben, zum politischen Mainstream in der Europäischen Union zu zählen. Bezeichnenderweise wurden sowohl der Vertrag von Nizza (2001) als auch der Vertrag von Lissabon (2008) ohne Referendum mit einfacher Parlamentsmehrheit ratifiziert, weil das Justizministerium bei der Prüfung der Vertragstexte zur Einschätzung gelangte, dass sie keinen Kompetenztransfer an die Europäische Union mit sich brächten.⁸⁹²

Somit blieben den dänischen Wählern im vergangenen Jahrzehnt drei EU-Ver-

⁸⁹⁰ Bille (2001), S. 285

⁸⁹¹ Bille (2001), S. 288

⁸⁹² Dazu näher Laursen (2009)

tragsreferenden erspart – die bereits für 27. September 2005 terminierte Volksabstimmung über die EU-Verfassung wurde nach dem französischen und niederländischen Nein gegenstandslos –, doch gänzlich zum Erliegen ist die direktdemokratische Praxis nicht gekommen. Im Jahr 2009 fand nämlich nach über einem halben Jahrhundert wieder ein obligatorisches Verfassungsreferendum statt. Mit einer Änderung des im Verfassungsrang stehenden Thronfolgegesetzes sollte die Diskriminierung weiblicher Nachkommen bei der Sukzession dänischer Monarchen beseitigt werden. Nach geltendem Recht kamen weibliche Mitglieder der dänischen Königsfamilie nämlich nur zum Zuge, wenn es keine männlichen Nachkommen gibt. Das neue Thronfolgegesetz sollte den Erstgeborenen ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht zu ihrem Recht verhelfen.

Den Anstoß zur Gesetzesrevision gab die erste Schwangerschaft von Kronprinzessin Mary im Jahr 2005. Obwohl sie einen Buben zur Welt brachte, wurde das Vorhaben vom damaligen Ministerpräsidenten Anders Fogh Rasmussen weiterverfolgt. Die beiden vorgeschriebenen Parlamentsbeschlüsse (vor und nach der Parlamentswahl 2007) erfolgten ohne Gegenstimme, nur einzelne linksgerichtete Abgeordnete enthielten sich. Bei der Volksabstimmung war nur die republikanische Einheitsliste, die 2,2 Prozent der Wählerstimmen repräsentierte, aus prinzipiellen Gründen gegen die Novelle. Die Ja-Parteien hatten eine Wählerstärke von 96,9 Prozent. Allerdings wurde von der Opposition kritisiert, dass die Gelegenheit nicht für eine umfassendere Verfassungsrevision genutzt werde.⁸⁹³

Das vorgeschriebene Referendum wurde zeitgleich mit der Europawahl am 7. Juni 2009 angesetzt, um die traditionell niedrige Wahlbeteiligung in die Höhe zu treiben. Tatsächlich führte das Referendum dazu, dass die Beteiligung an der Europawahl 2009 mit 59,5 Prozent einen Rekordwert erreichte.

Das Zustimmungsquorum von 40 Prozent beim Referendum wurde deutlich übertroffen (45,2 Prozent Ja-Stimmen-Anteil), da 85,4 Prozent für die Änderung der Thronfolgeregelung stimmten. Angesichts der einmütigen Unterstützung der Vorlage durch das politische Establishment und des populären Themas überrascht der Nein-Stimmenanteil von 14,6 Prozent. Berücksichtigt man außerdem die unge-

⁸⁹³ Bille (2010), S. 951

wöhnlich hohe Anzahl ungültiger Stimmen (fast zehn Prozent), bedeutet dies, dass nur drei Viertel der Referendumsteilnehmer mit Ja stimmten. Über die Motive des restlichen Viertels kann nur spekuliert werden. Neben Republikanern, die ein Zeichen gegen die Monarchie setzen wollten, dürften sich darunter wohl auch Traditionalisten befunden haben, die ein Problem mit der Geschlechtergerechtigkeit haben. Wegen der signifikanten Anzahl an Dissidenten ist nicht möglich, dieses Referendum als rein legitimatorisch anzusehen. Es zeigt sich, dass in Dänemark selbst äußerst populäre Themen, gegen die „wirklich niemand sein kann“, nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen.

Referenden in Dänemark 1916-2012							
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Quor.	Beteil.
1	14/12/16	Verkauf Dänisch-Westindiens	Volksbefragung	64,2	35,8	-	37,4
2	6/9/20	Anschluss von Nordschleswig	obligatorisch	96,9	3,1	47,5*	49,6
3	23/5/39	<i>Verfassungsreform</i>	<i>obligatorisch</i>	91,9	8,1	44,5*	48,9
4	28/5/53	Verfassungsreform	Obligatorisch	78,8	21,2	45,8*	59,1
5		Wahlalter 23 oder 21 Jahre	Obligatorisch	54,6	45,4	24,9	57,1
6	30/5/61	Wahlalter 21 Jahre	Obligatorisch	55,0	45,0	16,6	37,3
7	25/6/63	Kauf von Bauernhöfen	Fakult. Opp.ref.	38,4	61,6	44,5	73,0
8		Kleinbauerngesetz	Fakult. Opp.ref.	38,6	61,4	44,3	
9		Kommunales Vorkaufsrecht	Fakult. Opp.ref.	39,6	60,4	43,7	
10		Naturschutz	Fakult. Opp.ref.	42,6	57,4	41,5	
11	24/6/69	Wahlalter 18 Jahre	Obligatorisch	21,4	78,6	49,8	63,6
12	21/9/71	Wahlalter 20 Jahre	Obligatorisch	56,5	43,5	36,5	86,2
13	2/10/72	EG-Beitritt	Souveränitätsref.	63,3	36,7	32,9	90,1
14	19/9/78	Wahlalter 18 Jahre	Obligatorisch	53,8	46,2	29,1	63,2
15	27/2/86	Einheitliche Europäische Akte	Volksbefragung	56,2	43,8	-	75,4
16	2/6/92	Vertrag von Maastricht	Souveränitätsref.	49,3	50,7	41,7	83,1
17	18/5/93	Edinburgh-Abkommen	Souveränitätsref.	56,7	43,3	37,0	86,5
18	28/5/98	Vertrag von Amsterdam	Souveränitätsref.	55,1	44,9	33,6	76,2
19	28/9/00	Beitritt zum Euro	Souveränitätsref.	46,8	53,2	46,1	87,6
20	7/6/09	Verfass.ref. Thronfolge	Obligatorisch	85,4	14,6	45,2*	58,3

Legende: * Quorum-Prozentsatz bezieht sich auf Ja-Stimmen, bei allen anderen Referenden auf Nein-Stimmen (da Ablehnungsquorum), *kursiv*: Referendum an Quorum gescheitert

Quelle: Statistics Denmark (2010), S. 64

5.4.3.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie

Während des Untersuchungszeitraums haben in Dänemark fünf Volksabstimmungen stattgefunden, die allesamt in die Kategorie eines obligatorischen Referendums fallen und als mäßig oppositionell (-0,4) kodiert wurden. Die Berechnungen erfolgen somit jeweils aus Sicht der Gegner der Vorlage. Es gab kein gouvernementales oder oppositionelles Referendum im engeren Sinn. Für die fünf Prozesse ergibt sich ein DD-Praxiswert von -0,6.

Kennzahlen direkter Demokratie in Dänemark			
DD-Basiswert (g/o)	-0,6 (0,8/-1,4)	DD-Praxiswert	-0,6
Durchschnittlicher Basiswert	-0,4	Durchschnittl. Praxiswert	-0,12
Referenden pro Legislatur	0,83	Referenden pro Jahr	0,22
Verhältnis gouv/oppos.	0/5	DD-Proz. mit Elitenkonsens	100%
Anteil gouvernementaler Prozesse			0%
Erfolgsquote			40 %
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			39,14%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-10%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			78,34%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-5,74%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+22,13%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-26,88%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-59,02%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+49,01%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +0,3%		- Gegner: -0,46%	
- größte Regierungspartei: -1,44%		- größte Oppositionspart.: +0,22%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Alle fünf Referenden waren von einem Elitenkonsens getragen, der sich aber nur unzureichend im Abstimmungsergebnis widerspiegelte. Nicht einmal beim unstrittigen Referendum über die Neuregelung der Thronfolge konnten die Mehrheitsverhältnisse nach der Papierform annähernd erreicht werden. Zwar setzten sich in

diesem Fall die Verteidiger der Vorlage klar durch, doch war die Stimmbeteiligung relativ niedrig. Die vier anderen Referenden, die sich alle auf EU-Themen bezogen, wiesen dagegen ähnliche Charakteristika auf. Es gab jeweils eine haushohe Überlegenheit des verteidigenden Lagers im Verhältnis von 4:1 – die Wählerstärke der Träger des direktdemokratischen Prozesses lag im Durchschnitt um 59,03 Prozent unter jener des Ja-Lagers -, doch gingen alle Referenden vergleichsweise knapp aus: Der Ja-Stimmenanteil bewegte sich zwischen 46,8 und 55,1 Prozent.

Insgesamt erwiesen sich 40 Prozent der Referenden als effektiv im Sinne des Nein-Lagers, das bei obligatorischen Referenden aus analytischen Gründen als Träger des direktdemokratischen Prozesses angesehen wird. Angesichts der großen Unterlegenheit dieses Lagers ist dies ein bemerkenswert hoher Wert.

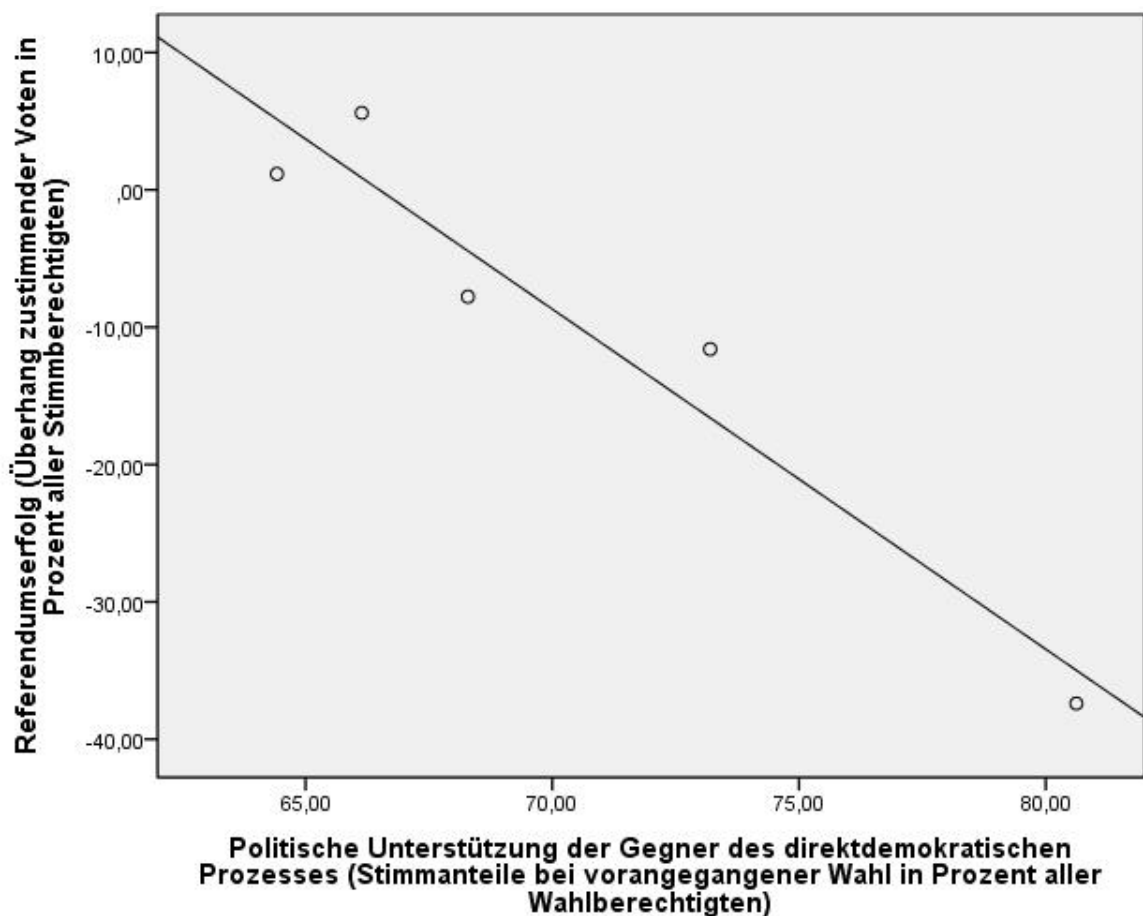
Kein einziges Referendum scheiterte am Quorum, was für die dänische Regelung eines an die jeweiligen Ja- und Nein-Stimmenanteile gekoppelten Quorums spricht. Es zeigt sich nämlich, dass Boykottstrategien in diesem System schwerer durchzuführen sind als in einem System mit einem starren Beteiligungsquorum.

Insgesamt zeigt sich bei den Referenden eine äußerst hohe Stimmbeteiligung. Sie betrug im Durchschnitt 78,34 Prozent und lag nur 5,74 Prozentpunkte unter der Beteiligung an der vorangegangenen Parlamentswahl. Lässt man den Ausreißer des Verfassungsreferendums 2009 beiseite, liegt die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei 80 Prozent und nur einen Prozentpunkt unter der jeweiligen Referenzwahl. Drei der fünf Volksabstimmungen (Maastricht I, Maastricht II und Euro) wiesen eine höhere Stimmbeteiligung als die Referenzwahl auf.

Was die Mobilisierung der beiden Lager betrifft, so hatten die Träger der direktdemokratischen Prozesse eindeutig das bessere Ende für sich. Im Durchschnitt erreichten sie nämlich einen um 22,13 Prozentpunkte über ihrer Wählerstärke liegenden Stimmenanteil, die Verteidiger der Vorlage schnitten um 26,88 Prozentpunkte unter der Papierform ab. Dies ergibt eine Differenz zwischen Papierform und Referendumsergebnis von 49 Prozent, wobei es die größte Abweichung mit 56,3 Prozent beim zweiten Maastricht-Referendum 1993 gab, die geringste beim Verfassungsreferendum 2009 mit 41,4 Prozent.

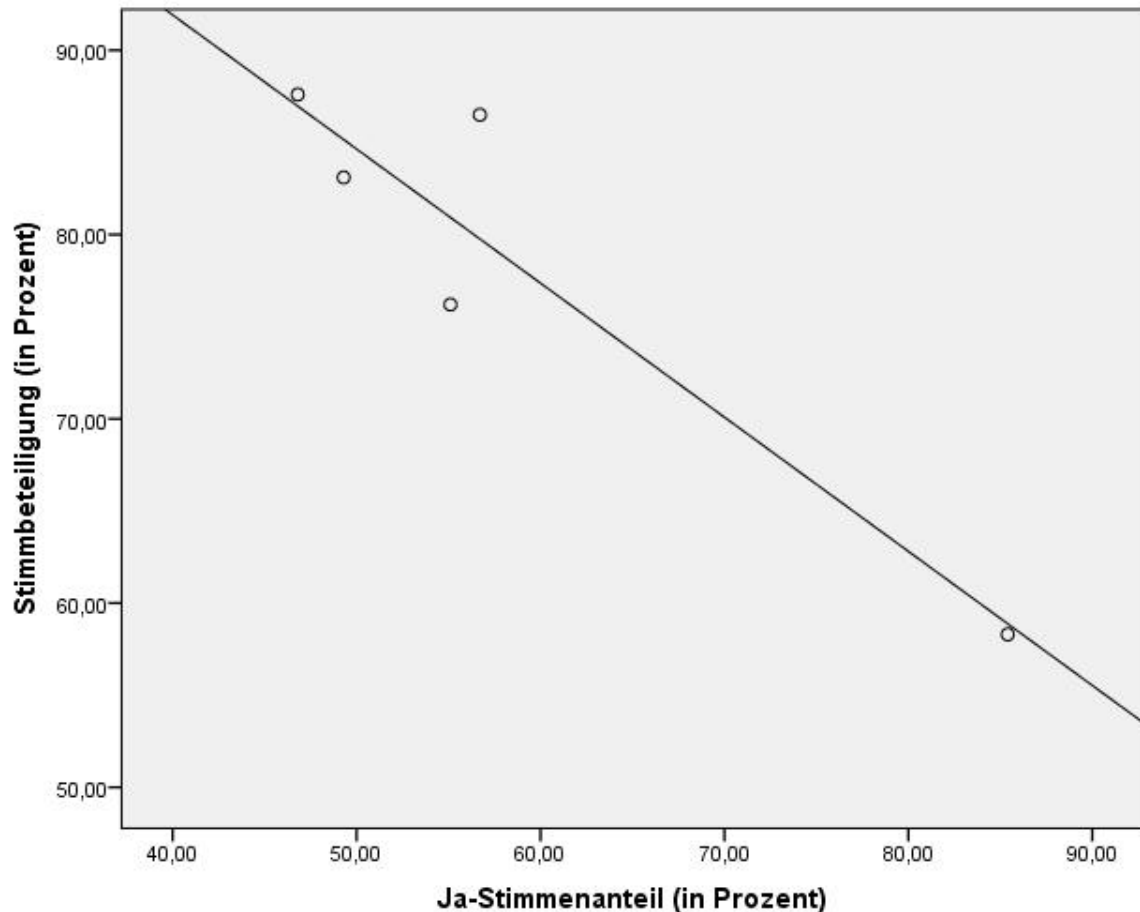
Bivariate Analysen bestätigen den Eindruck eines nur losen Zusammenhangs zwi-

schen der numerischen Stärke der beiden Lager und dem Abstimmungsergebnis. So gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Stärke der Initiatoren und dem Abstimmungserfolg. Immerhin zu 95 Prozent signifikant ist der Zusammenhang zwischen der politischen Unterstützung der Verteidiger der Vorlage und dem Prozentsatz der Ja-Stimmen (0,944). Allerdings gibt es einen beinahe linearen negativen Zusammenhang zwischen dem Stimmenüberhang der Initiatoren und der politischen Stärke der Verteidiger der Vorlage (-0,964, zu 99 Prozent signifikant). Die Korrelation besteht somit über Kreuz: Je stärker die Verteidiger der Vorlage, umso geringer ist der Abstimmungserfolg der Initiatoren.



Ebenfalls stark ist die (negative) Korrelation zwischen der Stimmbeteiligung und dem Prozentsatz der Ja-Stimmen. Sie beträgt -0,935 und ist zu 95 Prozent signifikant. Der Ja-Stimmenanteil war somit umso höher, je geringer die Stimmbeteiligung war. Dies lässt den Schluss zu, dass die Abstimmungssiege der Verteidiger der Vorlagen auch einer vergleichsweise niedrigen Stimmbeteiligung zu verdanken waren. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei den von den Initiatoren gewon-

nenen Referenden betrug 85,35 Prozent, bei den von den Verteidigern gewonnenen Referenden dagegen nur 73,66 Prozent. Dies ergibt die paradoxe Situation, dass das nach der Papierform haushoch unterlegene Nein-Lager die besseren Erfolgsaussichten hatte, je höher die Stimmbeteiligung war.

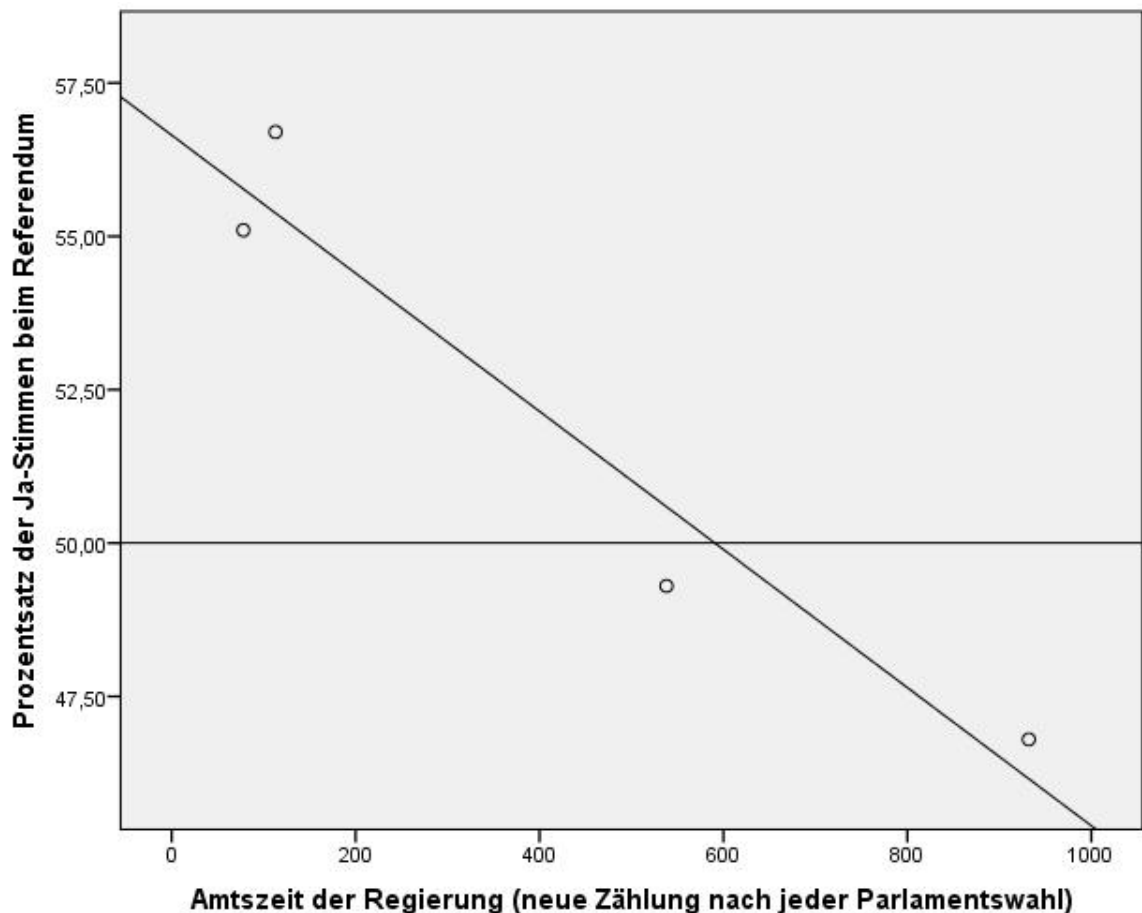


Was die Materien betrifft, so ist die Diversität nicht besonders groß. Es wurden nur die beiden Kategorien Außenpolitik und politisches System abgedeckt, wobei die erste mit 80 Prozent klar dominiert. Die Stimmbeteiligung war bei den außenpolitischen Referenden mit 83,28 Prozent deutlich höher als bei dem einen Referendum, das Fragen des politischen Systems zum Inhalt hatte (58,3 Prozent), womit sich ein bereits vor dem Untersuchungszeitraum bestehendes Muster fortsetzt.

5.4.3.5 Interaktion mit dem Systemkontext

Eine Analyse der Variablen zur Interaktion der direktdemokratischen Prozesse mit dem Systemkontext zeigt, dass sich die repräsentativ-demokratischen Akteure gut mit der Herausforderung des Referendums arrangiert haben. Nur eines der fünf

Referenden (das erste Maastricht-Votum 1992) hatte einen Regierungswechsel zur Folge und es gibt keinen Hinweis auf durchschlagende Wahlerfolge nach Referenden. Im Durchschnitt legten die Initiatoren bei der folgenden Wahl um 0,3 Prozentpunkte zu, die Verteidiger der Vorlage verloren -0,46 Prozentpunkte. Die größte Regierungspartei verlor im Durchschnitt -1,44 Prozentpunkte, die größte Oppositionspartei gewann 0,22 Prozentpunkte. Angesichts der Tatsache, dass bei allen fünf Referenden die führende Regierungs- und Oppositionspartei in einem Boot saßen, kommen diese Ergebnisse nicht überraschend.



Allerdings gibt es starke Hinweise darauf, dass unverbrauchte Regierungen bessere Chancen auf einen Referendumserfolg haben. Lässt man den Sonderfall des Verfassungsreferendums 2009 beiseite, so ergibt sich eine starke negative Korrelation (-0,967, zu 99 Prozent signifikant) zwischen der Amtsdauer der Regierung und dem Prozentsatz der Ja-Stimmen. Beide gewonnenen Referenden fanden innerhalb von 130 Tagen ab Antritt bzw. Bestätigung der Regierung statt, die beiden verlorenen Referenden wurden 538 bzw. 932 Tage nach der Bestätigung der jewei-

ligen Regierungen abgehalten.

Dänemark: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Maastricht 1992	OTR	-0,4	1	2	-0,8	42,1	14,1	41	64,4	51,5	+0,3	-5,6
2	Maastricht 1993	OTR	-0,4	-1	1	0,4	37,5	5,3	49,1	73,2	56,3	+3,7	0
3	Amsterdam	OTR	-0,4	-1	1	0,4	34,2	17,1	42	68,3	43,4	-9,7	+1,4
4	Euro-Beitritt	OTR	-0,4	1	2	-0,8	46,6	19,2	41	66,1	52,5	+1,7	+1,2
5	Thronfolge	OVR	-0,4	-1	0,5	0,2	7,8	1,8	45,2	80,6	41,4	-24,7	+4,5
	<i>Durchschnitte</i>		-0,4	-0,2	1,3	-0,12	33,6	11,5	43,6	70,5	49	-5,7	0,3
Legende Init – Initiator, BW – Basiswert DD, Eff. – Effektivität, W. – Wirkmacht, PW – Praxiswert DD Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), PU-B – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), Abl – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), PU-G – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlbere.), PF-RE – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – Bet. – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – WE – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben. OTR – Obligatorisches Referendum über Souveränitätstransfer, OVR – Obligat. Verfassungsreferendum													

5.4.3.6 Zusammenfassung

Bedürfte es einen Beweises, dass Dänemark eine Konsensdemokratie ist, so wird dieser durch die direktdemokratische Praxis des Landes erbracht. Während nämlich das Regierungssystem nicht die für konsensdemokratische Systeme charakteristische breite Machtbasis aufweist, bilden die relevanten Parteien bei Volksabstimmungen fast immer eine „Große Koalition“. Dieser Elitenkonsens ist im Großen und Ganzen eine Verlängerung des parlamentarischen Verhandlungssystems, an dem die Parteien der jeweiligen Minderheitsregierung sowie die moderaten Oppositionsparteien beteiligt sind. Den aus diesem System ausgeschlossenen Kleinparteien am linken und rechten Rand des politischen Spektrums bieten die obligatorischen Volksabstimmungen dagegen eine Gelegenheit, ihre Ohnmacht zu durchbrechen. Trotz ihrer hoffnungslosen Unterlegenheit gelang es ihnen dank des parteipolitisch gering präformierten Themas Europapolitik gleich zwei Mal, einen Referendumssieg davonzutragen. Während sich der Sieg beim ersten Maastricht-Referendum für die drei kleinen Oppositionsparteien eher als kontraproduktiv herausstellte – bei den Wahlen 1994 büßten sie sogar an Stimmen ein – stellte das Nein der Dänen zum Euro im Jahr 2000 eine Steilvorlage für die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF) dar. Bei den Parlamentswahlen im da-

rauffolgenden Jahr konnte sie ihre Mandatszahl fast verdoppeln.

Der vielleicht stärkste Beleg für die konsensdemokratische Orientierung des dänischen politischen Systems ist die Tatsache, dass das parlamentarische Oppositionsreferendum nicht zur Anwendung kommt. Zwar sind die Voraussetzungen für den Einsatz desselben angesichts der Fragmentierung des dänischen Parteiensystems vergleichsweise hoch und auch das Ablehnungsquorum dürfte sich abschreckend wirken, der entscheidende Grund für seine geringe Anwendung liegt aber in der faktischen Einbindung der referendumsfähigen großen Oppositionsparteien in den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Das Oppositionsreferendum kommt nur zum Einsatz, wenn sich die Regierung über die konsensdemokratischen Verhandlungsmuster hinweggesetzt hat. Deren Stärke zeigt sich auch darin, dass das gouvernementale Referendum kaum eingesetzt wird. Auch hier wäre vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen politischen Systemen eigentlich ein reger Einsatz zu erwarten, bietet es doch gerade den in Dänemark vorherrschenden Minderheitsregierungen ein nützliches Mittel zur Umgehung einer feindlichen Parlamentsmehrheit.

Was die Ignoranz der Stimmbürger für die jeweiligen Parteiparolen betrifft, so ist Dänemark unübertroffen. Die Differenz zwischen der Wählerstärke der Parteien und dem Referendumsergebnis beträgt im Durchschnitt fast 50 Prozentpunkte. Doch schlägt sich dieser „Ungehorsam“ der Wähler nicht in erdrutschartigen Umwälzungen bei Wahlen nieder. Die Fluktuation der Wählerstärke der führenden Regierungs- und Oppositionspartei ist gering, auch können die Träger der direktdemokratischen Prozesse nicht wirklich von ihren Erfolgen profitieren, nimmt man den erwähnten Fall des Euro-Referendums 2000 aus. Es scheint, als würde das „Dampfablassen“ der Stimmbürger im Sinne des Konzepts von Resnick⁸⁹⁴ das dänische Elitenkartell sogar stabilisieren. Mittels der per Volksentscheid verteilten roten und gelben Karten werden die führenden Parteien auf den richtigen Weg zurückgebracht, die Notwendigkeit von Denkmittelwahlen entfällt. Auffallend sind in diesem Zusammenhang die vergleichsweise langen Amtszeiten der dänischen Re-

⁸⁹⁴ Resnick (1994) bezeichnet Referenden als „demokratische Sicherheitsventile“, die insbesondere von der Parteipolitik entfremdeten Bürgern ermöglichen, ihren Unmut auf geordnete Weise zu artikulieren.

gierungen, gerade unter Berücksichtigung ihrer schmalen parlamentarischen Machtbasis. So amtierten die Sozialdemokraten fast neun Jahre lang (Anfang 1993 bis Ende 2001), die rechtsliberale Venstre war danach zehn Jahre lang an der Macht (Herbst 2001 bis Herbst 2011), ehe es wieder einen Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten gab.

Somit lässt sich festhalten, dass die direktdemokratische Praxis in Dänemark mit dem konsensdemokratischen Systemkontext harmoniert, indem sie kompensatorisch für das oftmals hermetisch wirkende Elitenkartell wirkt. Die beiden obligatorischen Referendumsformen ermöglichen es Bürgern und repräsentativ-demokratischen Außenseitern, den dominierenden Parteien Nadelstiche zu versetzen. Die vergleichsweise hohe Erfolgsquote dieser quasi-oppositionellen Referenden zeigt die Notwendigkeit und Funktionalität dieser direktdemokratischen Prozesse. Zugleich kommen die rein gouvernementalen und rein oppositionellen Instrumente nicht zur Anwendung, weil sie eine mehrheitsdemokratische Entscheidungslogik ins dänische Konsenssystem brächten und somit dysfunktional wären.

5.4.4 Frankreich

5.4.4.1 Das politische System Frankreichs

Eines ist gewiss: Frankreich ist eine Mehrheitsdemokratie. Ab da fängt es aber an, kompliziert zu werden. Der Grund dafür ist das Auseinanderklaffen zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit, in der sich Frankreich zwischen den beiden Extrempunkten eines Präsidialsystems mit beigeordneter Legislative und eines parlamentarischen Systems mit Exekutivdominanz und politisch marginalisiertem Präsidenten bewegt. Oder anders gesagt: Das französische Regierungssystem weist entweder eine extreme Machtkonzentration in der Person des Präsidenten auf oder eine Machtteilung zwischen Präsident, Regierung und Parlament auf.⁸⁹⁵

Die Lijphartschen Indikatoren zeigen ein hohes Maß an Machtkonzentration im französischen politischen System an. Die Zahl der effektiven Parteien ist gering (2,78), die Exekutivdominanz hoch (Regierungsdauer 3,97 Jahre), das Wahlsystem disproportional (18,38) und die Interessenvermittlung pluralistisch (Korporatismusgrad -0,10). Einzig der vergleichsweise niedrige Prozentsatz an prototypisch mehrheitsdemokratischen Kabinetten (41,97 Prozent) fällt aus der Reihe, was sich aber dadurch erklären lässt, dass das absolute Mehrheitswahlrecht im Zusammenwirken mit den Wahlabsprachen unter ideologisch nahestehenden Parteien oft übergroße Regierungsmehrheiten produziert.⁸⁹⁶

Weniger ausgeprägt ist die Machtkonzentration in der zweiten Dimension, wo Bikameralismus und Verfassungsgericht ein gewisses Störpotenzial entwickeln (Wert je 3). Dagegen ist die Verfassung leicht änderbar (2) und auch die vertikale Gewaltenteilung gegenüber den Regionen hat nur symbolischen Charakter (1,5).

⁸⁹⁵ Abromeit/Stoiber (2006), S. 108

⁸⁹⁶ Unter den Bedingungen des absoluten Mehrheitswahlrechts gehen die Parteien Bündnisse aufgrund ideologischer Nähe ein, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Damit steht auch die künftige Regierungskoalition im Voraus fest, obwohl noch unklar ist, wie viele der beteiligten Parteien tatsächlich für die Bildung einer Regierungsmehrheit erforderlich sind.

Charakteristika des politischen Systems Frankreichs nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	2,78	Föderalismus	1,5
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	41,97	Bikameralismus	3
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	3,97	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	18,38	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-0,10		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	61,33	Stärke des Parlaments	2
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	32,94	Exekutivdominanz-Index	2,91
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das französische Regierungssystem wird meist als semi-präsidentiell beschrieben, was in der Theorie durchaus seine Berechtigung hat. Tatsächlich sind die eigentlichen Machtbefugnisse des französischen Präsidenten sogar geringer als die seiner Pendants in anderen semi-präsidentiellen Regierungssystemen. So hat er weder ein Gesetzesveto (wie in Polen oder Portugal) noch kann er den Regierungschef entlassen (wie in Österreich).⁸⁹⁷ Auf der Habenseite stehen für den französischen Staatspräsidenten lediglich das Recht zur Parlamentsauflösung und das fast uneingeschränkte Recht zur Ansetzung von Volksabstimmungen.

Betrachtet man die politische Realität Frankreichs, wäre es freilich ein Euphemismus, von einem lediglich semi-präsidentiellen Regierungssystem zu sprechen. Das *semi* hat nämlich nur seine Berechtigung, wenn die politischen Gegner des Staatspräsidenten die Parlamentsmehrheit innehaben. Während einer solchen *cohabitation* ist die französische Exekutive nämlich doppelköpfig, wobei sich der Staatspräsident auf seine Kernkompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik zurückziehen muss.⁸⁹⁸ Das tatsächliche Entscheidungszentrum bildet in diesem Fall der Pre-

⁸⁹⁷ Vgl. Übersicht bei Döring/Hönnige (2008), S. 467

⁸⁹⁸ Döring/Hönnige (2008), S. 469

mierminister, wobei der Präsident mitunter die Rolle eines Oppositionsführers übernimmt.⁸⁹⁹

Dagegen ist die Macht des Präsidenten „quasi unumschränkt“⁹⁰⁰, wenn er Führer der parlamentarischen Mehrheit ist. Dies war in der Geschichte der Fünften Französischen Republik seit 1958 der Regelfall, wobei nicht einmal die lange *Cohabitation* der Jahre 1997 bis 2002 die Gewichte nachhaltig in Richtung eines parlamentarisch dominierten Systems verschoben hat. Stattdessen wurde der präsidentiale Charakter des französischen Regierungssystems weiter zementiert, indem die Amtszeiten von Präsident und Parlament auf fünf Jahre vereinheitlicht wurden. Die Parlamentswahlen finden seit 2002 immer wenige Wochen nach den Präsidentenwahlen statt, damit der frisch gewählte Staatschef jeweils mit einer „eigenen“ Parlamentsmehrheit ausgestattet wird. Damit bekommt das französische Regierungssystem „einen noch stärkeren präsidentialen Drall“.⁹⁰¹

Entsprechend ist der politische Wettkampf mittlerweile ganz auf die Präsidentenwahlen zugeschnitten, deren Ausgang auch jenen der Parlamentswahlen vorwegnimmt. Diese haben nur noch den Charakter von *second order votes*, was sich auch in Beteiligungsraten niederschlägt, die deutlich unter jenen der Präsidentenwahlen liegen.⁹⁰² Vielleicht wäre es treffender, das französische Regierungssystem als *semi-parlamentarisch* zu bezeichnen, zumal die faktische Machtfülle des französischen Staatschefs dank der Exekutivdominanz im Regierungssystem deutlich größer ist als jene des US-Präsidenten.

Freilich beruht diese präsidentiale Machtfülle auf einer Usurpation der Kompetenzen des Premierministers. Dieser hat nämlich nach der Verfassung umfassende Zuständigkeiten und ist sogar vor einer Entlassung durch den Präsidenten geschützt. Tatsächlich ist der Premier in dem zum Normalfall gewordenen „Ausnahmefall“⁹⁰³ einer präsidentialen Parlamentsmehrheit nur der oberste Mitarbeiter des Staatschefs. Seine Aufgabe ist es, den „Transmissionsriemen“⁹⁰⁴ zwischen Elysee-Palast und

899 Kempf (2009), S. 353

900 Döring/Hönnige (2008), S. 468

901 Hartmann (2011), S. 172

902 Kempf (2009), S. 374

903 Abromeit/Stoiber (2006), S. 108

904 Kempf (2009), S. 360

Parlament zu spielen und die politischen Pläne des Präsidenten durch exekutive und legislative Akte zu konkretisieren. Dabei hat er nicht einmal eine Hausmacht innerhalb seines Kabinetts, zumal der Präsident den Ministern oft direkt Weisungen erteilt. Gerät die Regierungspolitik in die Kritik, muss der Premier oft als Blitzableiter für den Präsidenten herhalten, der sich durch eine Entlassung des Regierungschefs Luft zu verschaffen sucht.⁹⁰⁵ So gelang in der Geschichte der Fünften Republik nur Francois Fillon (2007-2012) das Kunststück, während der gesamten Amtszeit eines Präsidenten Regierungschef gewesen zu sein. Dagegen dienten unter Francois Mitterrand (1981-1995) insgesamt fünf sozialistische Regierungschefs (sowie zwei konservative während der kurzen Kohabitationsperioden).

Anders als in klassischen Präsidialsystemen bildet auch die Legislative kein Gegengewicht zur Exekutive. „Die Nationalversammlung steckt in der Zwangsjacke des rationalisierten Parlamentarismus.“⁹⁰⁶ So ist keine Investitur des Premierministers vorgesehen, während die Anzahl der Misstrauensanträge, die ein Abgeordneter unterstützen darf, auf drei pro Legislaturperiode beschränkt ist.⁹⁰⁷ Die Regierung verfügt über zahlreiche Instrumente zur Disziplinierung des Parlaments, allen voran die Vertrauensfrage nach Artikel 49 Abs. 3 der Verfassung. Verknüpft der Regierungschef ein Gesetz mit der Vertrauensfrage, gilt es als beschlossen, wenn nicht innerhalb von 24 Stunden ein Misstrauensantrag eingebracht und mit absoluter Mehrheit angenommen wird.⁹⁰⁸

Die Regierung legt die Tagesordnung des Parlaments fest und kann die Parlamentsdebatte zu jedem Zeitpunkt beenden und eine Abstimmung erzwingen (*guillotine*)⁹⁰⁹ sowie darüber entscheiden, welche Ergänzungsanträge aus den Reihen der Parlamentarier zur Abstimmung zugelassen werden (*vote bloqué*).⁹¹⁰ Überhaupt haben im parlamentarischen Prozess die Regierungsvorlagen Vorrang vor jenen der Abgeordneten.⁹¹¹ Das Parlament darf höchstens an 240 Tagen zwischen Oktober und Juni tagen und auch die Zahl der parlamentarischen Ausschüsse ist

905 Hartmann (2011), S. 174

906 Hartmann (2011), S. 162

907 Kempf (2009), S. 365f.

908 Kempf (2009), S. 369

909 Abromeit/Stoiber (2006), S. 104

910 Kempf (2009), S. 368

911 Hartmann (2011), S. 162

auf acht beschränkt, weswegen diese teilweise über 150 Mitglieder haben und „kaum als unmittelbar arbeitsfähige Gremien gelten“⁹¹² können. Überhaupt hat das Parlament keine allgemeine Regelungszuständigkeit. Gesetzesbeschlüsse sind nur zu den in Art. 34 der Verfassung aufgelisteten Materien möglich, in allen anderen Fällen entscheidet die Regierung mit Verordnungen. Auch das Initiativrecht der Parlamentarier ist eingeschränkt, da keine finanzwirksamen Vorlagen und Änderungsanträge zugelassen sind.⁹¹³

Ist schon die Nationalversammlung kaum ein ebenbürtiger Gegenspieler der Regierung, kann dies für den Senat noch umso weniger gelten. Die in indirekter Wahl durch Lokalvertreter bestimmten 331 Senatoren haben nämlich in den meisten Fällen nur ein aufschiebendes Veto.⁹¹⁴ Zwar kommt es durchaus zu einem Hin- und Herpendeln von Gesetzesentwürfen zwischen den beiden Kammern (*navette*), doch kann die Regierung dieses Kräfteressen nach Gutdünken beenden, indem sie eine endgültige Beschlussfassung in der Nationalversammlung anordnet.⁹¹⁵ Bezeichnenderweise steht allein dem Regierungschef das Recht zu, einen Vermittlungsausschuss zwischen den Häusern des Parlaments einzusetzen.⁹¹⁶ Der Senat ist der Nationalversammlung somit „nur ebenbürtig [...], wenn und solange die Regierung es zulässt“⁹¹⁷. So ist auch der Senat ein Instrument in der Hand der Regierung, die auf diese Weise Gesetzesprojekte einer vom politischen Gegner dominierten Nationalversammlung torpedieren kann.

Die parlamentarische Opposition hat in diesem Machtgefüge nur einen äußerst begrenzten Spielraum. Immerhin darf sie seit Anfang der 1990er Jahre jährlich einen Untersuchungsausschuss beantragen.⁹¹⁸ Wirksamer als alle parlamentarischen Kontrollmittel ist aber das Recht der parlamentarischen Opposition, die Normenkontrolle des Verfassungsrates in Gang zu setzen.⁹¹⁹ 60 Abgeordnete oder Senatoren können das Höchstgericht anrufen, damit es die Verfassungsmäßigkeit eines

⁹¹² Schüttemeyer/Siefken (2008), S. 496

⁹¹³ Abromeit/Stoiber (2006), S. 103

⁹¹⁴ Kempf (2009), S. 366

⁹¹⁵ Abromeit/Stoiber (2006), S. 104

⁹¹⁶ Kempf (2009), S. 360

⁹¹⁷ Abromeit/Stoiber (2006), S. 104

⁹¹⁸ Kempf (2009), S. 365

⁹¹⁹ Kempf (2009), S. 372

Gesetzes überprüft. Der Verfassungsrat hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von seiner ursprünglichen Funktion als „verlängerter Arm der Präsidenten“ zu einem effektiven Vetospieler gemausert und eine unabhängige Rechtssprechung insbesondere im Bereich des Grundrechtsschutzes entwickelt, die das Regierungshandeln wiederholt einschränkte.⁹²⁰ Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die französische Verfassung vergleichsweise leicht zu ändern ist – durch eine Dreifünftel-Mehrheit in dem aus beiden Parlamentskammern bestehenden Kongress oder durch eine Volksabstimmung.

In der Binnenstruktur weist das französische Regierungssystem einen bemerkenswerten Pluralismus auf, der nur auf den ersten Blick im Widerspruch zum monokratischen Präsidialsystem steht. Das Streben der Politiker nach dem Präsidentenamt ist nämlich dem Zusammenhalt der einzelnen politischen Gruppierungen nicht gerade zuträglich, wie Abromeit und Stoiber treffend analysieren. Zwar benötigen die Aspiranten auf die Präsidentschaft eine starke politische Unterstützung, was die Bildung von Sammelparteien begünstigt, „aber da *jeder* das will, steht jeder Partei-Zusammenschluss zugleich ständig vor der Gefahr der Spaltung“.⁹²¹

Das französische Parteiensystem ist folglich von ständigen Zusammenschlüssen, Spaltungen und Neugründungen geprägt, wobei sich das Mehrheitswahlrecht⁹²² nur bedingt stabilisierend auswirkt. Die Parlamentswahl 1997 ergab etwa eine pluralistische Parteienstruktur mit drei großen Parteien. 2002 konstituierte der Erdrutschsieg der konservativen UMP ein System mit einer prädominanten Partei. Bei den drei anderen Wahlen (1993, 2007 und 2012) zeigte sich das für das Mehrheitswahlrecht erwartbare Muster einer Zweiparteiendominanz.⁹²³ Somit ist Frankreich das einzige Land Westeuropas, dessen Parteiensystem in den vergangenen zwei Jahrzehnten „mehrere übergreifende Typenwechsel vollzog“.⁹²⁴

⁹²⁰ Abromeit/Stoiber (2006), S. 105

⁹²¹ Abromeit/Stoiber (2006), S. 106

⁹²² Die 577 Abgeordneten der Nationalversammlung werden in zwei Runden in Einer-Wahlkreisen gewählt. In der ersten Runde ist die absolute Mehrheit zur Wahl erforderlich, in der zweiten Runde, an der nur noch Kandidaten mit mindestens 12,5 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang teilnehmen dürfen, reicht die einfache Mehrheit. Dieses System erhält die Parteienvielfalt durch getrenntes Antreten der Parteien im ersten Wahlgang, zwingt sie aber zugleich zur Bildung von Bündnissen, um ihre Erfolgsaussichten im zweiten Wahlgang zu steigern.

⁹²³ Niedermayer (2008), S. 360

⁹²⁴ Niedermayer (2008), S. 365

Die Instabilität des Parteiensystems spiegelt sich auch in den häufigen Machtwechseln wider. So wurde in den vergangenen drei Jahrzehnten die jeweilige Regierungsmehrheit nur bei einer Parlamentswahl (von insgesamt sieben) bestätigt, und zwar im Jahr 2007.

In den ersten Jahrzehnten der Fünften Republik war das Parteiensystem von einer „quadrille bipolaire“ aus vier annähernd gleich starken Parteien geprägt, die sich zu zwei Lagern zusammenschlossen. Rechts der Mitte die Gaullisten (RPR) und die zentristische Union pour la Démocratie Française (UDF), links der Mitte die Sozialisten (PS) und die Kommunisten (PCF).⁹²⁵ Von dieser Vierergruppe ist nichts mehr übrig geblieben, da Kommunisten und Zentristen in die Bedeutungslosigkeit abgerutscht sind.

Die Zentristen hatten sich ihrer zunehmenden Marginalisierung durch die Gaullisten in den 1990er Jahren zu entziehen versucht, indem sie sich unter ihrem Vorsitzenden François Bayrou zwischen den ideologischen Blöcken positionierten. Der Versuch, im Jahr 2007 eine dritte Kraft unter dem Namen „Mouvement Démocrate“ (MoDem) zu etablieren, schlug jedoch wegen der Zwänge des Mehrheitswahlrechts fehl. Um ihrer sicheren Niederlage zu entgehen, liefen zahlreiche MoDem-Politiker ins rechte Lager über⁹²⁶, bei der jüngsten Parlamentswahl errang die Partei nur zwei Mandate in der Nationalversammlung. Somit hat die neogaullistische UMP (Union pour un Mouvement Populaire) mittlerweile das gesamte rechte Lager aufgesogen und konnte mit einer restriktiven Ausländerpolitik auch viele Wähler des nationalistischen Front National (FN) zurückgewinnen, der in den 1990er Jahren großen Zuspruch erhalten hatte.

Links der Mitte haben die Sozialisten (PS) zwar eine dominierende Position, doch reicht es nicht für die absolute Mehrheit. Wurde die PS früher von den Kommunisten gestützt, muss sie sich nun mit einer pluralistischen Linken aus Kommunisten, anderen Linksparteien und Grünen arrangieren. Die Schwächen dieser *gauche plurielle* zeigten sich insbesondere bei der Präsidentschaftswahl 2002, als der sozialistische Kandidat Lionel Jospin wegen der zahlreichen Konkurrenz aus dem ei-

⁹²⁵ Abromeit/Stoiber (2006), S. 169

⁹²⁶ Kempf (2009), S. 385

genen Lager überraschend bereits im ersten Wahlgang ausschied.

Aufgrund ihrer fehlenden gesellschaftlichen Verankerung haben die französischen Parteien vor allem den Charakter von „Präsidentenwahlvereinen“. Besonders offenkundig ist dies im rechten Parteienspektrum, beginnend mit der zu Zeiten de Gaulles gegründeten „Union für die Neue Republik“ (UNR).⁹²⁷ Sie wurde 1976 vom neuen starken Mann der Gaullisten, Jacques Chirac, in die „Bewegung für die Republik“ (RPR) umbenannt, ehe sie sich im Jahr 2002 zur UMP wandelte, die zunächst den treffenden Namen „Union für eine Präsidentenmehrheit“ trug. Die zentristische UDF wiederum war ein Zusammenschluss mehrerer kleinerer konservativer Parteien, mit denen Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing Ende der 1970er Jahre seine Chancen auf eine Wiederwahl wahren wollte.⁹²⁸ Auch die Sozialistische Partei ist eng mit den Namen des späteren Staatspräsidenten François Mitterrand verbunden, der die Partei im Jahr 1971 gründete. Die PS war „von Anfang an darauf angelegt, eine sozialistische Präsidentschaftskandidatur zu unterstützen“.⁹²⁹ Trotz einer bewegten Geschichte mit zahlreichen Tiefpunkten wie der katastrophalen Niederlage bei der Parlamentswahl 1993, als die Sozialisten nur noch ein Zehntel der Mandate in der Nationalversammlung erreichten, bleiben der Partei Spaltungen und Umbenennungen erspart. Allerdings erholten sich die PS nach dem Wahldesaster Jospins, nach dem der Richtungsstreit zwischen Pragmatikern und Traditionalisten voll entbrannte, nur langsam.

Ähnlich wie das Parteiensystem ist auch das System der Interessensvermittlung gelagert. Frankreich besitzt eine ausgeprägt pluralistische Verbändestruktur mit schwacher gesellschaftlicher Verankerung. Die Gewerkschaften weisen einen „äußert niedrigen Organisationsgrad“ von nur noch 8 Prozent der Beschäftigten⁹³⁰ auf und sind überdies organisatorisch zersplittert und inhaltlich zerstritten. Insgesamt gibt es fünf Dachverbände, die kommunistische CGT, die sozialistische CFDT, die radikale CGT-Abspaltung Force Ouvrière (FO), die katholische CFTC, und die Angestelltengewerkschaft CFE-CGC.⁹³¹ Dazu kommen noch beiden bedeu-

⁹²⁷ Kempf (2009), S. 382

⁹²⁸ Abromeit/Stoiber (2006), S. 170

⁹²⁹ Hartmann (2011), S. 181

⁹³⁰ Kempf (2009), S. 387

⁹³¹ Abromeit/Stoiber (2006), S. 218

tenden Lehrergewerkschaften FEN und FSU sowie zahlreiche kleinere Branchengewerkschaften, die oft auf Konfrontationskurs zu den etablierten Gewerkschaften gehen.⁹³² Aufgrund der Zersplitterung und Schwäche der Arbeitnehmervertretungen haben sich in Frankreich nicht einmal in Ansätzen korporatistische Strukturen herausbilden können, weswegen Arbeitskonflikte meist auf betrieblicher Ebene oder durch Demonstrationen und Streiks ausgetragen werden. Weniger ausgeprägt ist der Pluralismus auf Arbeitgeberseite sowie bei den Bauernverbänden, die auch bessere Kommunikationskanäle zur Regierung aufweisen.⁹³³ Während die tripartite Kooperation „die absolute Ausnahme“ bildet, gibt es dennoch eine vielgestaltige Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Staat, von „staatlicher Domestizierung“ bis „Ablehnung aller Kontakte und Kolonisierung der Verwaltung“.⁹³⁴ Dabei gilt, dass die Parteien selbst, abgesehen von der kommunistischen Gewerkschaft CGT, kaum Einflussmöglichkeiten auf die Verbände haben.

5.4.4.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Die Franzosen werden oft als Volk von Individualisten beschrieben, die grundsätzlich in einem Abwehrverhältnis zum Staat stehen. Diese Haltung spiegelt sich auch in der französischen Konzeption der direkten Demokratie wieder. Die Idee, als „Volk“ gemeinsam am Regierungshandeln teilzunehmen, ist den Franzosen nämlich eigentümlich fremd. In der langen direktdemokratischen Tradition Frankreichs spielten die Bürger nämlich niemals die Rolle eines aktiven Akteurs, sondern immer nur jene eines Resonanzkörpers für die jeweilige Regierung, der sie auch nur selten die Gefolgschaft verweigerten.

Die spezifische Ausprägung der direkten Demokratie in Frankreich geht laut Luthardt auf die Ideen von Jean-Jacques Rousseau und die Französische Revolution zurück.⁹³⁵ Tatsächlich lässt Rousseaus monistischer Gemeinwohl-Gedanke eine direktdemokratische Praxis „von unten“ kaum zu, weil in ihr zwangsläufig Partikularinteressen zum Ausdruck kommen, die es hinten zu halten gilt.

Diese Einstellung kommt auch in der Konventsverfassung aus dem Jahr 1793 zuta-

⁹³² Kempf (2009), S. 389f.

⁹³³ Kempf (2009), S. 390

⁹³⁴ Abromeit/Stoiber (2006), S. 220

⁹³⁵ Luthardt (1994), S. 59

ge, die als Meilenstein in der Geschichte der direkten Demokratie gilt, da erstmals konsequent direktdemokratische Praktiken in einem Flächenstaat verankert wurden.⁹³⁶ Sie sah vor, dass Gesetze erst als angenommen gelten sollten, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist vom Volk beeinsprucht worden sind.⁹³⁷ Diese extensive Referendumsregelung kontrastiert mit einer restriktiveren Handhabung der Initiative, für die in 42 Departementen mindestens ein Zehntel der Primärversammlungen entsprechende Beschlüsse fassen mussten.⁹³⁸ Diese Verfassung wurde zwar in einem Referendum angenommen, trat aber nie in Kraft. Sie entfaltete aber insofern Präzedenzwirkung, als sie das (obligatorische) Verfassungsreferendum in der französischen Rechtstradition etablierte. Tatsächlich sind in den vergangenen zwei Jahrhunderten alle bedeutenden Verfassungsänderungen in einem Referendum abgesegnet worden.

Nach der Revolutionsära wurden Volkabstimmungen von Napoleon I. und Napoleon III. zur Stärkung der Position auf Kosten der repräsentativ-demokratischen Institutionen eingesetzt. Beide ließen sich durch Volksabstimmungen zu Königen machen. Diese Plebiszite „diskreditierten Sachabstimmungen für die weitere Zukunft. Sie erhielten den Ruf, einzelnen Personen unter Umgehung aller institutionellen Vorkehrungen den Griff nach der totalen Macht zu ermöglichen.“⁹³⁹ Die einzige Ausnahme von dieser Regel war das Verfassungsreferendum des Jahres 1870, mit dem der bedrängte König Napoleon III. einen letzten Versuch unternahm, seine Macht durch eine zaghafte Liberalisierung zu retten.⁹⁴⁰ Die Verfassung wurde zwar mit großer Mehrheit angenommen, doch schon vier Monate später musste Napoleon III. abdanken.

Die Dritte Republik (1870-1946) übte sich angesichts der negativen Erfahrungen mit den napoleonischen Plebisziten in direktdemokratischer Abstinenz, und auch

936 So schreibt etwa Kielmansegg (1994: 163) über die Konventsverfassung, dass es „in der Verfassungsgeschichte wohl kaum einen zweiten Text [gibt], der so offenkundig und unbeirrbar konsequent das Ziel verfolgt, das Modell der Versammlungsdemokratie auf einen Flächenstaat zu übertragen, wie der Entwurf des Konventes von 1793. Das ganze französische Volk berät, debattiert, wählt, entscheidet, und da dies nicht in einer einzigen gigantischen Volksversammlung geschehen kann, geschieht es in Tausenden von kleinen Volksversammlungen.“

937 Fenske et al. (1996), S. 406, Kempf (1999), S. 226

938 Möckli (1994), S. 43

939 Möckli (1994), S. 73

940 Morel (1996), S. 68

die Vierte Republik ab 1946 „was hostile to the referendum“⁹⁴¹, obwohl sie in insgesamt vier Volksabstimmungen begründet wurde. Diese Referenden waren die ersten in der französischen Geschichte, die als wirklich frei gelten konnten und hoben das Ansehen der direkten Demokratie in der französischen Öffentlichkeit.⁹⁴² Die parteipolitische Elite stand direktdemokratischen Elementen dennoch reserviert gegenüber, weswegen nur das fakultative Verfassungsreferendum den Weg in die Rechtsordnung fand.

Dies sollte sich in der Fünften Republik ändern, in deren Verfassungsordnung das Referendum als präsidentiales Machtinstrument aufgenommen wurde. In gewisser Weise kann man von einer Wiederkehr der napoleonischen Referendumspraxis sprechen, wiewohl rechtsstaatlich domestiziert und in einen liberal-demokratischen Kontext eingebettet. So ließ Charles de Gaulle nicht nur die von ihm ausgearbeitete Verfassung in einem Volksentscheid legitimieren, sondern baute in den folgenden Jahren seine Machtfülle durch weitere Referenden sukzessive aus. Bedeutsam war vor allem jenes über die Einführung der Volkswahl des Staatspräsidenten im Oktober 1962, mit dem das präsidentiale Regierungssystem der Fünften Republik nachhaltig etabliert wurde. De Gaulle sah im Referendum ein „Bindeglied“ zwischen Präsident und Bevölkerung und ein Mittel, um Konflikte zwischen Legislative und Regierung zu lösen.⁹⁴³ Dies macht die französische Referendumsordnung zu einem europäischen Unikum.⁹⁴⁴

Die Verfassung von 1958 sieht zwei Arten landesweiter Referenden vor, die beide vom Präsidenten angesetzt werden. Politisch bedeutsamer ist das Gesetzesreferendum nach Artikel 11, obwohl dieses formell nur für bestimmte Materien zulässig ist. Ursprünglich durfte nur über die Organisation der öffentlichen Gewalten sowie die Ratifizierung eines Vertrages abgestimmt werden, durch Verfassungsnovellen der Jahre 1995 und 2009 kamen auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik, öffentliche Dienstleistungen sowie die Umweltpolitik hinzu. Wegen der Unbestimmtheit

941 Morel (1996), S. 69

942 Morel (1996), S. 70

943 Kempf (1999), S. 229

944 Laut Morel (2007: 1052) gibt es unter den 22 westlichen Demokratien mit gouvernementaler Praxis direkter Demokratie nur in Frankreich und Island ein allein vom Staatsoberhaupt anzusetzendes Referendum, in allen anderen Staaten ist eine Zustimmung des Parlaments erforderlich.

der Formulierungen, die eine „broad interpretation“⁹⁴⁵ zulassen, kann von keiner substanziellen Einschränkung des Referendumsrechts gesprochen werden, weswegen es zu keinen Abzügen für einen eingeschränkten Wirkungskreis kommt und das präsidentiale Referendum mit +1,0 bewertet wird. Der gouvernementale Charakter dieses Referendums wird zusätzlich verstärkt, indem nur Regierungsvorlagen (*projets de loi*) zur Abstimmung gelangen können, nicht aber vom Parlament beschlossene Gesetze.⁹⁴⁶

Das fakultative Verfassungsreferendum nach Artikel 89 wird ebenfalls vom Staatspräsidenten ausgeschrieben, erfordert aber einen vorherigen Parlamentsbeschluss. Funktional handelt es sich um ein gouvernementales Referendum zur Umgehung eines erhöhten Zustimmungserfordernisses im Parlament, ähnlich der italienischen Regelung. Die französische Verfassung kann nämlich entweder durch eine Drei-Fünftel-Mehrheit des Kongresses (gemeinsame Sitzung beider Parlamentskammern) oder durch einfache Mehrheitsbeschlüsse von Senat und Nationalversammlung bei anschließender Volksabstimmung geändert werden. Es ist somit mäßig gouvernemental (0,4).

Anlassbezogen wurde im Jahr 2005 eine dritte Referendumsform eingeführt, nämlich das obligatorische Referendum über die Aufnahme neuer EU-Mitglieder („Türkei-Artikel“). Nach Art. 88 Abs. 5 muss der Präsident eine Volksabstimmung über das Gesetz zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags ansetzen. Mit der umfassenden Verfassungsreform 2008 wurde der Artikel jedoch wieder entschärft, da die Referendumpflicht entfällt, wenn der Beitrittsvertrag vom Parlament mit Drei-Fünftel-Mehrheit beschlossen wird.⁹⁴⁷ Wegen dieser Entschärfung des obligatorischen Charakters wird es nur als schwach oppositionell (-0,2) eingestuft.

Als viertes direktdemokratisches Instrument gibt es seit der Verfassungsreform 2008 eine unverbindliche Volksinitiative auf ein Referendum nach Artikel 11 der Verfassung.⁹⁴⁸ Die Idee wurde im Kontext der sozialistischen Minderheitsregierungen Anfang der 1990er Jahre geboren, später aber nicht mehr weiterverfolgt.⁹⁴⁹

945 Morel (1996), S. 71

946 Kempf (1999), S. 231

947 Kempf (2009), S. 401

948 Constitution (1958), Art. 11

949 Kempf (1999), S. 244

Erst der konservative Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy griff sie während seines Wahlkampfs 2007 wieder auf.⁹⁵⁰ Die Volksinitiative kann sich nur auf die im Artikel 11 aufgezählten Materien beziehen und keinesfalls auf Gesetze, die weniger als ein Jahr in Kraft sind. Die Hürden sind für eine unverbindliche Initiative sehr hoch, da sie von einem Fünftel der Parlamentarier und zehn Prozent der Stimmberechtigten unterstützt werden muss. Kommt die Initiative zustande, kann das Parlament eine Volksabstimmung schon allein dadurch verhindern, dass es innerhalb einer – durch ein Ausführungsgesetz festzulegenden – Frist über die Vorlage debattiert. Die oppositionellen Sozialisten haben im Wahlkampf 2012 angekündigt, dem Parlament diese „Blockademöglichkeit“⁹⁵¹ zu nehmen, wodurch ein verbindliches Referendumsbegehren entstünde, das mit -1,0 zu bewerten wäre. Damit verlore die Konfiguration der direktdemokratischen Instrumente Frankreichs auf einen Schlag ihren betont gouvernementalen Charakter.

Schließlich gibt es in der französischen Verfassung noch die Spezialform des territorialen Referendums nach Artikel 53, mit dem sich Überseegebiete für ihre Unabhängigkeit von Frankreich entscheiden können. Nachdem die Dekolonialisierung praktisch abgeschlossen ist, hat diese Referendumsform jedoch keine praktische Bedeutung mehr, mit Ausnahme des Neukaledonien-Konflikts, wo 1987 und 1998 entsprechende Referenden stattfanden.⁹⁵²

Instrumente direkter Demokratie in Frankreich		
		Wert
1	Volksinitiative (1/5 des Parlaments und 1/10 der Wähler)	0,0
2	Territoriales Referendum nach Art. 53	0,0
3	Gesetzesreferendum nach Art. 11 (Präsident)	1,0
4	Fakultatives Verfassungsreferendum zur Umgehung von Drei-Fünftel-Mehrheit im Kongress nach Art. 89 (Präsident)	0,4
5	Obligat. Referendum über EU-Beitritte nach Art 88-5 (Präsident)	-0,2*
	Basiswert direkte Demokratie	1,2 (1,4/-0,2)
* Abschlag für eingeschränkten Wirkungsbereich bzw. zusätzliche Hürden		

⁹⁵⁰ Le Monde (2012)

⁹⁵¹ Parti Socialiste (2012), S. 54

⁹⁵² Kempf (1999), S. 233

5.4.4.3 Praxis direkter Demokratie

In Frankreich haben seit dem Zweiten Weltkrieg 14 Referenden stattgefunden, davon neun in der Fünften Republik. Eines davon war ein Verfassungsreferendum nach Artikel 89, die restlichen waren Gesetzesreferenden nach Artikel 11. Dazu kommen zwei territoriale Referenden (Neukaledonien) sowie zehn lokale Referenden zu Autonomieregelungen in verschiedenen Überseegebieten sowie Korsika.

Praxis direkter Demokratie in Frankreich 1946-2012	
Gesetzesreferendum	8 (2)
Verfassungsreferendum	1 (1)
Verfassungsreferenden III. und IV. Republik	5 (0)
Territoriales Referendum	2 (1)
Autonomiereferenden	10 (9)
<i>Quellen: Kempf 1999, Sudd (2012)</i>	

Die heutige französische Verfassungsordnung verdankt ihre Entstehung gleich fünf Volksabstimmungen, die zwischen den Jahren 1945 und 1958 stattfanden. In diesem Zeitraum vollzog sich der Übergang von der III. zur V. Republik, wobei es erst der bürgerkriegsähnlichen Unruhen in Algerien bedurfte, damit sich die Ansichten des Anführers der französischen Exilregierung im Zweiten Weltkrieg, Charles De Gaulle, durchsetzen konnten. Im Oktober 1945 fanden zwei Referenden statt über das Ende der III. Republik und die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung. De Gaulle trat schon im Jänner 1946 zurück, weil er sich gegenüber den Parteien mit seiner Forderung nach einer starken Exekutive in der neuen Verfassung nicht durchsetzen konnte.⁹⁵³ Die Verfassung der IV. Republik wurde erst im zweiten Anlauf im Oktober 1946 angenommen, nachdem ein erster Versuch im Mai 1946 knapp scheiterte. Wegen des sich zuspitzenden Algerien-Konflikts wandte sich die Regierung im Juni 1958 an De Gaulle, der aber sein Eingreifen an die Bedingung knüpfte, dass eine neue Verfassung ausgearbeitet werde. Trotz des Widerstands namhafter Linkspolitiker, darunter der spätere Präsident Francois Mitterrand, wurde die neue Verfassung am 28. September 1958 in einer Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit angenommen.⁹⁵⁴ Der Wahlsieg der Unterstüt-

⁹⁵³ Luthardt (1994), S. 60

⁹⁵⁴ Die Volksabstimmung fand auf Grundlage von Artikel 90 der Verfassung der IV. Republik

zer de Gaulles bei der Parlamentswahl im November sowie seine Wahl zum Staatspräsidenten im darauffolgenden Monat komplettierten den Übergang zur V. Republik.

De Gaulle setzte das Referendum während seiner knapp zehnjährigen Amtszeit vier Mal ein. Mit den beiden ersten Volksabstimmungen im Jänner 1961 und im April 1962 ließ er seine Bemühungen zur Beilegung des Algerien-Konflikts legitimieren. Das Referendum erwies sich in diesem Zusammenhang als äußerst effizientes Instrument zur Befriedung eines politischen Konflikts, der das Land an den Rand des Bürgerkriegs gebracht hatte. Trotz seiner großen Autorität als Kriegsheld hätte es General de Gaulle nämlich ohne die unwiderrufliche „Gottesentscheidung“ der Stimmbürger innenpolitisch wohl nur schwer durchgesetzt, Algerien in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die Parlamentsparteien lehnten De Gaulles Pläne nämlich entweder rundweg ab oder wollten keine Verantwortung dafür übernehmen, dass Frankreich diesen bedeutenden Teil seines Staatsgebiets verliert.⁹⁵⁵

Mit den beiden anderen Volksabstimmungen trachtete De Gaulle danach, seine Machtposition zu stärken. Bei der ersten im Oktober 1962 ging es ihm darum, sich eine unabhängige Machtbasis jenseits der Parlamentsparteien aufzubauen, die das Elektorengremium bei der Präsidentenwahl dominierten. Er fürchtete nämlich um seine im Jahr 1965 anstehende Wiederwahl.⁹⁵⁶ De Gaulle setzte daher im Windschatten der Algerien-Lösung ein Referendum über die Einführung der Volkswahl des Präsidenten an. Bei diesem direktdemokratischen Prozess trat der präsidentiale Charakter dieses Instruments am stärksten zutage. Einerseits handelte es sich um das erste und einzige Referendum, mit dem die Rolle des Staatsherrn im Institutionengefüge gestärkt werden sollte. Die direkte Legitimation sollte es ihm ermöglichen, sich über das Parlament zu stellen, dessen Mitglieder ja nicht das gesamte Volk, sondern nur ihre jeweiligen Wahlkreise vertraten. Zudem kam schon die Ausschreibung des Referendums einer Ausweitung präsidentialer Befugnisse gleich. Obwohl De Gaulle eigentlich den Weg eines Verfassungsreferendums nach Artikel 89 hätte wählen müssen, setzte er ein Gesetzesreferendum nach Artikel 11 an, weil

statt und wurde durch ein eigenes Verfassungsgesetz ausgeschrieben (Hornig 2011: 107)
 955 Morel (1996), S. 73
 956 Hornig (2011), S. 117

dieses keinen vorherigen Parlamentsbeschluss erforderte. Im Parlament unterstützte aber nur die gaullistische UNR die Initiative des Präsidenten, alle anderen Parteien waren strikt dagegen, wobei diese Ablehnung in einem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen De Gaulles Ministerpräsidenten Georges Pompidou gipfelte.⁹⁵⁷ De Gaulles Vorgehen wurde von den meisten Rechtsgelehrten als Verfassungsbruch eingestuft, was aber angesichts seiner Sanktionierung durch den Wähler ohne Folgen blieb. Diese stimmten der Volkswahl des Präsidenten mit 62 Prozent der Stimmen zu und bedachten in den kurz danach durchgeführten vorgezogenen Parlamentswahlen die Gaullisten mit einer klaren Mehrheit.

Das Referendum im April 1969 sollte dazu dienen, De Gaulle zur Mitte seiner zweiten Amtszeit ein frisches Wählermandat zu verschaffen. Im Jahr 1968 hatte sich De Gaulle nämlich mit seinem populären Ministerpräsident Georges Pompidou überworfen, der daraufhin einen klaren Sieg bei der Parlamentswahl einfuhr. Das Referendum hatte den Charakter eines Kräftemessens innerhalb des gaullistischen Lagers. De Gaulle verknüpfte den Ausgang des Referendums, bei dem es formell um die Einführung von Regionen und die Umgestaltung des Senats in eine Lokal- und Ständevertretung ging, mit seinem politischen Schicksal. Die Rücktrittsdrohung erwies sich jedoch als Bumerang, weil sie nicht nur die linksgerichtete Opposition mobilisierte, sondern auch von Pompidou ausgeschlachtet wurde. Dieser kündigte nämlich an, im Fall eines Rücktritts von De Gaulle als Präsidentschaftskandidat bereitstehen zu wollen. Nachdem nur 47 Prozent für die Vorlage gestimmt hatten, erklärte de Gaulle noch in der Wahlnacht seinen Rücktritt. Zwei Monate später gewann Pompidou die dadurch erforderliche Präsidentenwahl mit großer Mehrheit.

Unter de Gaulles Nachfolgern verlor das Referendum seine Funktion als Instrument zum Ausbau präsidentieller Macht weitgehend. Anders als der erste Präsident mussten seine Nachfolger nämlich nicht mehr für ihre führende Rolle im Institutionengefüge kämpfen, da sie nicht nur auf die von de Gaulle errungenen faktischen Prärogative des Staatsoberhauptes bauen konnten, sondern vor allem auf eine zunehmend kompaktere Unterstützung im Parlament. Somit dienten die Volksab-

⁹⁵⁷ Morel (1996), S. 74

stimmungen fortan nicht mehr der Durchsetzung von Entscheidungen, sondern „eher der Vergewisserung des Staatschefs, ob er sich noch der Gunst einer Mehrheit der Franzosen erfreute“. ⁹⁵⁸

Doch schon das erste Referendum nach Charles de Gaulle erwies sich als Fehlschlag für den Präsidenten. Georges Pompidou setzte im Jahr 1972 – zur Mitte seiner Amtszeit – ein Referendum über die anstehende Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften (EG) an, um sich mit einem unstrittigen Thema eine Wählerlegitimation zu verschaffen. Das Referendum hatte wenige Monate vor der Parlamentswahl 1973 auch parteitaktische Gründe: Einerseits wollte er die europafreundlichen Zentrumsparteien an die regierenden Gaullisten binden ⁹⁵⁹, andererseits sollte ein Keil zwischen die sich vor den Parlamentswahlen 1973 formierende Oppositionsallianz aus Sozialisten und Kommunisten getrieben werden, die in der Europafrage unterschiedlicher Ansicht waren. ⁹⁶⁰ Die Sozialisten durchkreuzten jedoch Pompidous Pläne, indem sie zur Stimmenthaltung aufriefen, wodurch sie ihre europafreundliche Haltung mit einem Nein zu Pompidou und seiner Regierung in Einklang bringen konnten. ⁹⁶¹ Tatsächlich erreichte die Stimmenthaltung mit 47,6 Prozent (39,5 Prozent der Stimmberechtigten blieb zuhause, 7,1 Prozent stimmte ungültig) einen Höchstwert. Während die Anzahl der Nein-Stimmen (17,2 Prozent) fast genau dem Stimmenanteil der Kommunisten entsprach, konnten die befürwortenden bürgerlichen Parteien ihr Stimmenpotenzial (40,5 Prozent bei der Parlamentswahl 1973) nicht voll ausschöpfen, da nur 36,1 Prozent der Stimmberechtigten mit Ja votierten. ⁹⁶² Das Referendum konnte somit den Niedergang der Gaullisten nicht aufhalten: Sozialisten und Kommunisten einigten sich schon wenige Monate nach der Volksabstimmung auf ein gemeinsames Regierungsprogramm und konnten bei den Parlamentswahlen 1973 deutlich zulegen ⁹⁶³, während bei der Präsidentenwahl 1974 – nach dem überraschenden Tod Pompidous – der Zentrumsolitiker Valéry Giscard d'Estaing siegte.

Nach dem Misserfolg Pompidous sollte es 16 Jahre bis zur nächsten Volksabstim-

⁹⁵⁸ Hartmann (2011), S. 174

⁹⁵⁹ Leleu (1976), S. 25

⁹⁶⁰ Kempf (1999), S. 240

⁹⁶¹ Leleu (1976), S. 26

⁹⁶² Leleu (1976), S. 31f.

⁹⁶³ Morel (1996), S. 82

mung dauern. Das Referendum über die Unabhängigkeit Neu-Kaledoniens im Jahr 1988 war insofern ein Sonderfall, als es das erste und bisher einzige ist, „dem nicht nur ein formeller, sondern auch substanzieller Vorschlag des Premierministers vorausging“. ⁹⁶⁴ Regierungschef Michel Rocard galt nämlich als Architekt der Verträge über die Kolonie, in der es zuvor bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen zwischen französischen Siedlern und indigenen Bewohnern gegeben hatte. ⁹⁶⁵ Da die sozialistische Regierung keine Mehrheit im Parlament hatte, hatte das Referendum legislativen Charakter, es sollte aber auch dazu dienen, die bürgerlichen Zentrumsparteien zum Eintritt in die Regierung zu bewegen. ⁹⁶⁶ Die gaullistische Opposition wollte der sozialistischen Regierung keinen Erfolg gönnen und rief daher zum Boykott des Referendums auf, was die Stimmbeteiligung auf nur 36,9 Prozent drückte. 80 Prozent der Teilnehmer des Referendums stimmten für die Unabhängigkeit Neu-Kaledoniens. Für ein Ja hatten Sozialisten, Kommunisten, Grüne und Demokraten geworben, für ein Nein die nationalistische FN und die radikale Linke (MRG). ⁹⁶⁷ Da nur rund 25 Prozent der Stimmberechtigten die Position der Regierung billigten, ist das Referendum „als politischer Mißerfolg der sozialistischen Staatsführung zu bewerten“. ⁹⁶⁸

Dies hielt den sozialistischen Präsidenten Francois Mitterrand jedoch nicht davon ab, vier Jahre später erneut eine Volksabstimmung anzusetzen, und zwar aus ähnlichen Motiven wie Georges Pompidou im Jahr 1972. Wieder sollte eine europapolitische Frage – die Ratifikation des EU-Vertrags von Maastricht – dazu dienen, die Legitimität des Präsidenten zur Mitte der Amtszeit zu bekräftigen und die bürgerliche Opposition zu spalten, da es innerhalb der gaullistischen RPR einen bedeutenden europaskeptischen Flügel gab. ⁹⁶⁹ Doch der Schuss ging beinahe nach

⁹⁶⁴ Kempf (1999), S. 240

⁹⁶⁵ Die Verträge sahen eine Ausweitung der Autonomie Neu-Kaledoniens und ein neuerliches Unabhängigkeitsreferendum in frühestens zehn Jahren vor, nachdem ein erstes regionales Referendum im Jahr 1987 wegen eines Boykottaufrufs der Unabhängigkeitsbewegungen kein valides Ergebnis erbracht hatte.

⁹⁶⁶ Morel (2001), S. 58

⁹⁶⁷ Hornig (2011), S. 124

⁹⁶⁸ Kempf (1999), S. 241

⁹⁶⁹ Laut Closa (2007: 1326) war Mitterrand auch von europapolitischen Überlegungen geleitet, machte er seine Entscheidung einen Tag nach dem dänischen Nein zum Maastricht-Vertrag öffentlich. Mit dem zu diesem Zeitpunkt sicher scheinenden französischen Ja sollte offenbar auch Druck auf die Dänen ausgeübt werden, dem Maastricht-Vertrag in einem zweiten Referendum zuzustimmen.

hinten los: Bei einer mäßigen Stimmbeteiligung von knapp 70 Prozent votierten nur 51,5 Prozent der Abstimmenden mit Ja, nachdem Umfragen zuvor eine deutliche Zustimmung vorhergesagt hatten. Nach der Papierform waren die befürwortenden Parteien (Sozialisten, RPR, UDF und Grüne) gegenüber den Gegnern (FN, MRG, PCF) mit 3:1 in der Überzahl gewesen.⁹⁷⁰ Das Referendumsergebnis (Nein-Swing 31 Prozentpunkte) zeigt deutliche Züge nicht nur eines Denkkzettels gegen den unpopulären sozialistischen Staatspräsidenten, sondern auch eines Misstrauensvotums gegen die politische Elite als Ganzes, ähnlich zahlreichen anderen Volksabstimmungen zu EU-Themen in den vergangenen zwei Jahrzehnten, wo jeweils eine klare Pro-Ja-Papierform mit einem überdurchschnittlich starken Abschneiden des Nein-Lagers korrelierte. Morel weist darauf hin, dass die Wählerschaft aller drei großen Parteien (PS, RPR, UDF) in der Frage des Maastricht-Vertrags gespalten gewesen sei – unter den RPR-Anhängern stimmte sogar eine Mehrheit mit Nein⁹⁷¹ – und beim Referendum eine neue Cleavage zutagegetreten sei, jene „between an educated France and a ‚France without diplomas‘, hostile to Europe“.⁹⁷²

Für die regierenden Sozialisten erwies sich das Maastricht-Referendum auch insofern als kontraproduktiv, als es ein Thema von der politischen Agenda nahm, das die bürgerliche Opposition spaltete. Somit war es den Sozialisten nicht mehr möglich, während des Parlamentswahlkampfs 1993 durch die Betonung europapolitischer Fragen Zwietracht zwischen RPR und UDF zu säen. Umgekehrt verschaffte die Debatte über den Maastricht-Vertrag linksgerichteten Europaskeptikern Auftrieb, zulasten der Sozialisten. Jedenfalls zeigte der Ausgang der Maastricht-Volksabstimmung, dass das Referendum „für den Präsidenten einigermaßen gefährlich geworden“⁹⁷³ ist. Es machte nämlich mehr als deutlich, „wie schnell das Instrument des Plebiszits entgegen der Absicht der verantwortlichen Politiker zu einer ‚Abrechnung‘ mit der Politik der Regierenden werden kann“.⁹⁷⁴

Da verwundert es nicht, dass Mitterrands konservativer Nachfolger Jacques Chirac

970 Hornig (2011), S. 126

971 Oge (2008), S. 22

972 Morel (1996), S. 75

973 Hartmann (2011), S. 174

974 Kempf (2009), S. 356

bei seinem ersten Referendum auf Nummer sicher ging. Im Jahr 2000 legte er dem Volk eine Frage zur Abstimmung vor, die nicht unstrittiger hätte sein können, nämlich jene nach der Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre. Nachdem es innerhalb eines Jahrzehnts bereits zum dritten Mal zu einer Kohabitation gekommen war, sollte diese Maßnahme die Wahrscheinlichkeit ideologischer Kongruenz von Elysee-Palast und Parlament erhöhen, da beide Institutionen künftig die gleiche Amtsdauer hätten. Die Initiative für die Verfassungsänderung kam ursprünglich vom sozialistischen Premier Lionel Jospin, doch machte sich Chirac die populäre Idee zu eigen, um sich in der Öffentlichkeit als Reformator zu präsentieren.⁹⁷⁵ Es handelte sich um das erste Verfassungsreferendum überhaupt, und aus legislativer Sicht wäre es nicht erforderlich gewesen. In beiden Parlamentskammern wurde nämlich die vorgeschriebene Drei-Fünftel-Mehrheit erreicht, nur das Erfordernis einer Annahme der Verfassungsnovelle in gemeinsamer Sitzung wurde nicht erfüllt, weswegen Chirac die Volksabstimmung ansetzen konnte. Da gemeinhin von einer Annahme der Verfassungsreform ausgegangen wurde, fand von den Pro-Parteien „kaum eine Mobilisierung statt“. Die Folge war eine Stimmbeteiligung von 30,1 Prozent, die Ja-Mehrheit betrug 73,2 Prozent. Während die Kommunisten zum Boykott aufgerufen hatten, sprachen sich die FN und kleinere Parteien der extremen Rechten gegen die Verkürzung aus, alle anderen Parteien waren dafür.

Zu seinem zweiten Referendum musste Chirac im Jahr 2005 fast schon gezwungen werden. Aufgrund der schlechten Erfahrungen Mitterrands unterließ er es, die EU-Vertragsrevisionen von Amsterdam (1999) und Nizza (2001) dem Volk vorzulegen, doch bei der im Jahr 2004 beschlossenen EU-Verfassung kam er nicht umhin, dies zu tun. Einerseits konnte er in diesem Fall schwerlich argumentieren, dass es sich nur um eine begrenzte Vertragsänderung handelte, andererseits drängte diesmal auch ein bedeutender Teil der konservativen Regierungspartei UMP auf ein Referendum.⁹⁷⁶ Dazu kam der internationale Druck durch die Ankündigung mehrerer Regierungen, Volksabstimmungen über die EU-Verfassung abhalten zu wollen. So schreibt Qvortrup, dass Chiracs Position nach der Referendumsankündigung des

⁹⁷⁵ Hornig (2011), S. 109

⁹⁷⁶ Closa (2007), S. 1319

britischen Premiers Tony Blair im April 2004 „untenable“ geworden sei.⁹⁷⁷ Das französische Referendum über die EU-Verfassung gilt somit als Musterbeispiel für den neuen Typus des „politisch verbindlichen“ Referendums, bei dem der gouvernementale Akteur kaum eine andere Wahl hat als es anzusetzen.⁹⁷⁸

Doch kann das Referendum durchaus auch als versuchter Befreiungsschlag eines mit dem Rücken zur Wand stehenden Präsidenten gewertet werden. Zur Mitte seiner zweiten Amtszeit hatte Chiracs Popularität nämlich aufgrund des Sparkurses seiner Regierung einen Tiefpunkt erreicht, während die UMP immer mehr in den Einflussbereich des ambitionierten Innenministers Nicolas Sarkozy driftete, der keinen Hehl daraus machte, Chirac bei der Präsidentenwahl 2007 beerben zu wollen. In dieser Hinsicht erinnert das EU-Verfassungsreferendum an das letzte Referendum de Gaulles 1969, der mit einem Abstimmungssieg seinen Rivalen Georges Pompidou in die Schranken weisen wollte. Zudem hatte das Referendum für Chirac den Zusatznutzen, die Spaltung der oppositionellen Sozialisten in der Europafrage zu verschärfen. PS-Chef Francois Hollande sah sich nämlich mit einer bedeutenden innerparteilichen Opposition gegen die EU-Verfassung konfrontiert, mit dem früheren Premierminister Laurent Fabius als Wortführer.⁹⁷⁹

Die Trennlinien verliefen ähnlich wie beim Maastricht-Referendum, die Führungen der Großparteien warben gegen bedeutende innerparteiliche Widerstände für ein Ja, die Kleinparteien an den ideologischen Rändern für ein Nein. Im Nein-Lager fanden sich nationalistische Gegner eines Souveränitätstransfers an die EU mit linksgerichteten Verteidigern des französischen Sozialstaats zusammen, während im Ja-Lager ein Spannungsverhältnis bestand zwischen Wirtschaftsliberalen und Verfechtern der etwas konstruiert wirkenden These, nur eine handlungsfähige EU könne den Zwängen der globalisierten Wirtschaft etwas entgegensetzen.

Wie beim Maastricht-Referendum schmolz auch diesmal ein klarer Vorsprung des Ja-Lagers in den Umfragen dahin, sodass zum Schluss die Gegner die Nase vorne hatten.⁹⁸⁰ Die klare Nein-Mehrheit von 54,68 Prozent der Stimmen war dann keine

⁹⁷⁷ Qvortrup (2006), S. 90

⁹⁷⁸ Morel (2007), S. 1058ff.

⁹⁷⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung (2005)

⁹⁸⁰ Laut Qvortrup (2006: 91) war das Ja-Lager am 4. März 2005, als Präsident Chirac den Referendumstermin bekanntgab, um 20 Prozentpunkte voran, doch in nur zwei Wochen kehrte

Überraschung mehr. Die Stimmbeteiligung lag bei vergleichsweise hohen 69,36 Prozent. Das Votum hatte nach Ansicht vieler Beobachter „den Charakter eines massiven Protests gegen die Wirtschafts- und Sozialpolitik des Präsidenten und der Regierung“.⁹⁸¹ Tatsächlich dürften sich die schlechten Beliebtheitswerte des in seinem elften Amtsjahr stehenden Präsidenten (auch dies eine Parallele zu Mitterrand, der zum Zeitpunkt des Maastricht-Referendums schon das zwölfte Jahr amtierte) negativ auf die Erfolgchancen der EU-Verfassung ausgewirkt haben.

Es wäre aber zu kurz gegriffen, das Referendum über die EU-Verfassung nur als Denkmittelvotum zu sehen. Schließlich gaben nur 18 Prozent der Nein-Wähler an, gegen die Regierung und Präsident Chirac gestimmt zu haben, 31 Prozent nannten vor dem Hintergrund der hitzigen Debatte über die EU-Dienstleistungsrichtlinie die Angst um den französischen Arbeitsmarkt.⁹⁸² Außerdem zeigten Referendumsanalysen, dass Chirac seine eigenen Parteigänger gut mobilisieren konnte: UMP-Sympathisanten beteiligten sich nicht nur überdurchschnittlich am Referendum (72 Prozent Stimmbeteiligung), sie votierten auch zu 80 Prozent mit Ja. Entscheidend für das Scheitern des Referendums war vielmehr das Stimmverhalten der sozialistischen Wähler, die zu 56 Prozent mit Nein votierten.⁹⁸³ In gewisser Weise zeigte sich ein spiegelverkehrtes Bild zum Maastricht-Referendum, als 56 Prozent der RPR-Anhänger entgegen der offiziellen Parteilinie mit Nein votierten, während der Nein-Anteil unter den Sozialisten des damaligen Präsidenten Francois Mitterrand nur 22 Prozent betrug.⁹⁸⁴

Das Referendum hatte weitreichende innen- und außenpolitische Folgen. Die Signalwirkung des französischen *non* trug maßgeblich dazu bei, dass wenige Tage später auch das niederländische Referendum zur EU-Verfassung scheiterte, wodurch das Regelwerk politisch tot war. Erst nach einer mehrjährigen Nachdenkpause gelang mit dem EU-Vertrag von Lissabon die überfällige institutionelle Generalüberholung der erweiterten Europäischen Union, wobei diesmal alle Mitgliedsstaaten bis auf Irland auf eine Volksabstimmung verzichteten. Innenpolitisch

sich das Verhältnis um in einen Vorsprung des Nein-Lagers von vier Prozentpunkten.
 981 Kempf (2009), S. 356
 982 Oge (2008), S. 20
 983 Qvortrup (2006), S. 94
 984 Oge (2008), S. 22

musste Ministerpräsident Jean-Pierre Raffarin die Verantwortung für das gescheiterte Referendum übernehmen, der wahre Verlierer war aber Staatspräsident Jacques Chirac. Er konnte etwaige Ambitionen auf eine dritte Amtszeit endgültig begraben, da sich die UMP seinem Rivalen Nicolas Sarkozy zuwandte.

Referenden in Frankreich 1945-2012						
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Beteil.
1	21/10/45	Ende der Dritten Republik	Regierung	96,4	3,6	79,1
2		Verfassungsgebende Versammlung	Regierung	66,5	33,5	79,1
3	5/5/46	Verfassung der Vierten Republik	Parlament	47,2	52,8	79,6
4	13/10/46	Verfassung der Vierten Republik	Parlament	53,2	46,8	67,6
5	18/9/58	Verfassung der Fünften Republik	Regierung	85,1	14,9	79,5
6	8/1/61	Selbstbestimmung Algeriens	Präsident	75,0	25,0	73,8
7	8/4/62	Unabhängigkeit Algeriens und umfassende Legislativbefugnisse	Präsident	90,8	9,2	75,3
8	28/10/62	Direktwahl des Staatspräsidenten	Präsident	62,2	37,8	77,0
9	27/4/69	Senatsreform und Schaffung von Regionen	Präsident	47,6	52,4	80,1
10	23/4/72	Erweiterung der Europ. Gemeinschaft	Präsident	68,3	31,7	60,2
11	6/11/88	Selbstbestimmung von Neu-Kaledonien	Präsident	80,0	20,0	36,9
12	20/9/92	Maastricht-Vertrag	Präsident	51,0	49,0	69,8
13	24/9/00	Kürzere Amtszeit des Präsidenten	Verfassung	73,21	26,79	30,19
14	29/5/05	EU-Verfassung	Präsident	45,32	54,68	69,36
Legende: Zahlen in den drei rechten Spalten sind Prozentwerte						
Quellen: Morel (1996), S. 70ff., Sudd (2012)						

5.4.4.4 Funktionale Analyse der direkten Demokratie

In Frankreich haben während des Untersuchungszeitraums drei Volksabstimmungen stattgefunden. Alle hatten gouvernementalen Charakter, die Erfolgsquote betrug 66 Prozent. Da das verlorene Referendum über die EU-Verfassung eine hohe Wirkmächtigkeit aufwies, das gewonnene Referendum über die Amtszeit des Präsidenten dagegen eine geringe, ergibt sich kumulativ nur ein Praxiswert von 0,5.

Kennzahlen direkter Demokratie in Frankreich			
DD-Basiswert	1,2 (1,4/-0,2)	DD-Praxiswert	0,5
Durchschnittlicher Basiswert	1,0	Durchschnittlicher Praxiswert	0,16
Referenden pro Legislatur	0,2	Referenden pro Jahr	0,13
Verhältnis gouv/oppos.	3/0	DD-Proz. mit Elitenkonsens	100%
Anteil gouvernementaler Prozesse			100%
Erfolgsquote			66,6%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			56,5%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			+2,98%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			56,45%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-24,53%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-15,25%
Maastricht: -12,19%	Amtszeit: -21,72%	EU-Verfassung: -11,85%	
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+13,13%
Maastricht: +19,04%	Amtszeit: -2,06%	EU-Verfassung: +22,4%	
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+31,36%
Maastricht: +32,65%	Amtszeit: +33,67%	EU-Verfassung: +27,75%	
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			-28,38%
Maastricht: -31,23%	Amtszeit: -19,66%	EU-Verfassung: -34,25%	
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +0,96%		- Gegner: -3,12%	
- größte Regierungspartei: -3,43%		- größte Oppositionspart.: +6,39%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Alle drei Volksabstimmungen waren von einem Elitenkonsens getragen, da die größte Regierungspartei und die größte Oppositionspartei zu einem Ja aufriefen. Die Stimmpotenzial-Analyse zeigt das charakteristische Bild für diese Art von Referenden, und zwar eine massive Unterausschöpfung des Wählerreservoirs der Ja-Parteien, wobei diese beim Referendum über die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten auf die niedrige Stimmbeteiligung zurückzuführen ist und somit nicht mit einer überdurchschnittlich besseren Performance des gegnerischen Lagers korreliert.

Bemerkenswert ist, dass die Befürworter beim verlorenen Referendum über die EU-Verfassung ihr Stimmenpotenzial besser ausschöpfen konnten als beim gewonnenen Referendum über den Maastricht-Vertrag. Im Jahr 1992 lag die Anzahl der Ja-Stimmen um 12,19 Prozentpunkte unter dem Potenzial der befürwortenden Parteien, im Jahr 2005 um nur um 11,85 Prozentpunkte. Das klare Nein kam durch die bessere Ausgangsposition der Gegner – ihre Unterlegenheit nach der Papierform lag um fünf Prozentpunkte unter dem Wert des Jahres 1992 – und die Überausschöpfung des Stimmenpotenzials (um 22,4 Prozentpunkte verglichen mit 19 Prozentpunkten im Jahr 1992) zustande.

Allerdings gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Gegner ihre Referendumserfolge in Wählerstimmen ummünzen konnten. Ihr Wahlergebnis lag im Durchschnitt um -3,12 Prozentpunkte unter jenem der vorangegangenen Wahl, während die referendumsbefürwortenden Parteien um 0,96 Prozentpunkte besser abschnitten. Die Performance der größten Regierungspartei und der größten Oppositionspartei zeigt dagegen das gewohnte Bild (-3,43 Prozentpunkte bzw. 6,39 Prozentpunkte).

5.4.4.5 Zusammenfassung

In den Anfangsjahren der V. Republik diente das präsidiale Referendum dazu, den mehrheitsdemokratischen Charakter des neuen politischen Systems zu stärken. Die vom Gründungspräsidenten Charles de Gaulle betriebene *plebiszitäre Demokratie* war ein durchschlagender Erfolg, da sich eine auf die Position des Staatspräsidenten zugeschnittene Mehrheitsdemokratie etabliert hat, mit einer subalternen Bedeutung von Regierung und Parlament.

Damit hat das Referendum in gewisser Weise seine Schuldigkeit getan. Als Instru-

ment zur Stärkung der präsidentialen Autorität, wie es von de Gaulle etwa beim Referendum über die Direktwahl des Staatschefs im Jahr 1962 eingesetzt wurde, ist es nicht mehr erforderlich. Auch seine Funktion als präsidentielle „mid term election“ hat es durch die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre verloren.⁹⁸⁵ Eine zweite von Morel⁹⁸⁶ identifizierte Funktion des präsidentialen Referendums, nämlich jene der Schwächung des politischen Gegners, ist aufgrund der negativen Erfahrungen bei den europapolitischen Referenden der Jahre 1972, 1992 und 2005 wohl nicht mehr gegeben.

Es ist somit zu erwarten, dass Präsidenten künftig nur noch aus drei Motiven zum Referendum greifen werden: Wenn Entscheidungen zusätzlichen Legitimationsbedarf erfordern, wie etwa die Unabhängigkeit Algeriens (1962) oder Neu-Kaledoniens (1988), wenn ein Referendum aufgrund der Präzedenzwirkung und von massivem innen- und außenpolitischem Druck „politisch obligatorisch“ ist, wie jenes über die EU-Verfassung 2005 oder wenn sich der Staatschef in einer Oppositionsrolle gegenüber dem Parlament befindet.

Der dritte Typus könnte immer dann aktuell werden, wenn der Präsident ohne parlamentarische Mehrheit oder in einer Kohabitation regieren muss, wobei letzteres durch die im Jahr 2002 erfolgte Synchronisierung der Amtszeiten von Staatschef und Parlament unwahrscheinlich geworden ist. Sechs der neun Referenden der Fünften Republik fielen in Zeiten ohne Präsidentenmehrheit im Parlament. De Gaulles erste drei Referenden waren zur Umgehung der parlamentarischen Mehrheit gedacht, die beiden Referenden Mitterrands sollten die damalige sozialistische Minderheitsregierung stärken und das erste Referendum Chiracs fand während einer *Cohabitation* statt.⁹⁸⁷

Keines der drei Referenden während des Untersuchungszeitraums hat die Erwar-

985 Morel (2007: 1053) weist darauf hin, dass die Volksabstimmungen der Jahre 1969, 1972, 1992 und 2000 jeweils in der Mitte der Amtszeit – drei bis fünf Jahre nach der Präsidentenwahl – stattfanden und somit den Hauptzweck hatten, die Autorität des Staatschefs angesichts des sich nähernden Wahltermins zu stärken.

986 Morel (1996), S. 80ff. sowie Morel (2007)

987 Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass nur ein Referendum von einem Präsidenten ergriffen wurde, der eine stabile Parlamentsmehrheit hinter sich wusste, nämlich das EG-Referendum 1972. Das EU-Verfassungsreferendum 2005 war „politisch obligatorisch“, während das Referendum über die Senatsreform 1969 den Versuch von Präsident Charles de Gaulle darstellte, die Kontrolle über die ihm entgleitende rechte Parlamentsmehrheit wiederzugewinnen.

tungen seines Initiators erfüllt. Präsident Mitterrand blieb zwar die Blamage eines Neins zum Vertrag von Maastricht erspart, doch er ging deutlich geschwächt aus dem Referendum hervor, mit dem er seiner sozialistischen Partei ein knappes Jahr vor der Parlamentswahl Schützenhilfe leisten wollte. Tatsächlich erlitten die Sozialisten dann eine vernichtende Wahniederlage, die konservativen Parteien errangen vier Fünftel der Parlamentssitze. Das Referendum über die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten verschaffte Amtsinhaber Jacques Chirac keine politischen Vorteile, er hatte seine Wiederwahl zwei Jahre später nur der Tatsache zu verdanken, dass er in der Stichwahl mit dem Nationalistenführer Jean-Marie Le Pen einen von der gesamten politischen Elite des Landes geächteten Gegenkandidaten hatte. Das Referendum über die EU-Verfassung schließlich versenkte nicht nur das bedeutende europäische Vertragswerk, sondern besiegelte auch das Ende der politischen Laufbahn Chiracs, obwohl er es bewusst vermieden hatte, sein politisches Schicksal mit jenem der EU-Verfassung zu verknüpfen.

Das Referendum hat sich somit nicht nur als präsidentiales Machtmittel überlebt, es erweist sich auch zunehmend als dysfunktional für seine Initiatoren. In gewisser Weise fällt den jetzigen Präsidenten die extensive direktdemokratische Praxis ihrer Vorgänger auf den Kopf, da sie durch die von diesen geschaffenen Präzedenzfälle nicht umhin kommen, in bedeutsamen Fragen Volksabstimmungen anzusetzen. Aus der präsidentialen Prärogative wird somit schleichend ein Instrument zur Zügelung der gouvernementalen Machtfülle, ein oppositionelles Element in einem mehrheitsdemokratischen System. Die durch die Verfassungsreform 2008 eingeführte Volksinitiative fügt sich ein in diese Entwicklung, in deren Zuge Frankreich der erste Staat werden könnte, in dem ein mehrheitsdemokratisches Präsidialsystem mit oppositioneller Direktdemokratie koexistiert.

5.4.5 Portugal

5.4.5.1 Das politische System Portugals

Die dritte Demokratisierungswelle der 1970er Jahre hat in mehreren südeuropäischen Staaten einen besonderen Typus der Mehrheitsdemokratie hervorgebracht, der auf dem Verhältniswahlrecht beruht. So hat sich auch in Portugal – wenn auch nicht auf Anhieb – ein starkes mehrheitsdemokratisches System entwickelt, das auf einer klaren Zwei-Parteien-Dominanz (Anzahl effektiver Parteien 2,6), einem hohen Prozentsatz von Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinetten (Durchschnittswert 77,1 Prozent) und einer äußerst langen Regierungsdauer von 5,8 Jahren fußt. Berücksichtigt man die niedrige Parlamentsstärke (4), ist Portugal nach Frankreich das untersuchte Land mit der größten Exekutivdominanz (2,46). In dieses Bild passt auch der niedrige Wert auf der Korporatismus-Skala (0,4). Dagegen weist das Wahlrecht nur geringe Verzerrungseffekte auf, was belegt, dass ein mehrheitsförderndes Wahlrecht keine notwendige Voraussetzung für die Entstehung mehrheitsdemokratischer Verhaltensmuster sind.

Einen „Ausreißer“ vom mehrheitsdemokratischen Muster gibt es auch in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension. Der zentralistische Staatsaufbau (1), das Einkammern-Parlament (1) und das schwache Verfassungsgericht (2) kontrastieren nämlich mit der vergleichsweise schweren Abänderbarkeit der Verfassung (3). Auch dies ist ein Charakteristikum, das sich Portugal mit den beiden anderen jungen Demokratien Südeuropas teilt. Entwicklungsgeschichtlich lassen sich die beiden Ausreißer mit den Umständen der demokratischen Transition begründen, die sowohl ein möglichst repräsentatives Wahlsystem als auch eine Absicherung des Verfassungsgefüges gegen mögliche Angriffe von Anhängern des früheren Regimes erforderlich machten.

Charakteristika des politischen Systems Portugals nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	2,6	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	77,1	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	5,8	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	5,7	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	0,4		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	52,9	Stärke des Parlaments	4
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	87,6	Exekutivdominanz-Index	2,46
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Im Zuge der „Nelkenrevolution“ (1974) wurde in Portugal ein einzigartiges Verfassungssystem etabliert, das liberal-demokratische und kommunistische Elemente mit einer starken Rolle des Militärs kombinierte.⁹⁸⁸ Die linksgerichteten Offiziere, die eine entscheidende Rolle bei der Überwindung des autoritären Salazar-Regimes spielten hatten, erhielten die Kontrolle über das Amt des Staatspräsidenten. Allerdings konnte wegen des Widerstands der politischen Parteien nur ein semi-präsidentielles Regierungssystem eingeführt werden, dessen hervorstechendes Charakteristikum die Vetokompetenz des Staatsoberhauptes im Gesetzgebungsprozess ist.⁹⁸⁹ „No other popularly elected president in Western Europe has this kind of reactive power – not even the powerful French head of state.“⁹⁹⁰

Anders als das französische hat das portugiesische Regierungssystem im Laufe der Zeit keine „präsidiale Schlagseite“ entwickelt. Die Befugnisse des Staatspräsidenten wurden nämlich durch eine Verfassungsreform im Jahr 1982 zurechtgestutzt, die präsidialen Regierungen einen Riegel vorschob. Zwar wird der Regierungschef wie in Frankreich vom Präsidenten ernannt, es ist aber auch ein parlamentarisches

⁹⁸⁸ Claro da Fonseca (2009), S. 766

⁹⁸⁹ Neto/Lobo (2009), S. 246

⁹⁹⁰ Neto/Lobo (2009), S. 251

Investiturvotum vorgesehen.⁹⁹¹ Eine Regierung kann ihre Arbeit erst aufnehmen, wenn das Parlament ihr Arbeitsprogramm bestätigt hat, wobei für die Ablehnung eine absolute Stimmenmehrheit erforderlich ist.⁹⁹² Auf den ersten Blick scheint diese Abweichung vom französischen Modell marginal, sie ist aber entscheidend für das Binnenverhältnis der Exekutive. Indem der Regierungschef vom Parlament gewählt wird, kann er nie in ein so starkes Abhängigkeitsverhältnis vom Präsidenten geraten wie der französische Premierminister.⁹⁹³

Das Verhältnis von Regierung und Parlament weist eine klare Exekutivdominanz auf, was sich schon in den Abberufungsregeln zeigt. Für den Sturz einer Regierung per Misstrauensvotum ist die absolute Mehrheit erforderlich, bei der Vertrauensfrage genügt hingegen schon die einfache Mehrheit.⁹⁹⁴ Die Regierung hat zwar keine so weitreichenden Befugnisse zur Kontrolle der parlamentarischen Tagesordnung wie in den Westminster-Demokratien oder Frankreich, sie kann die Volksvertretung aber in vielen Politikbereichen überhaupt umgehen. Das unikamerale Parlament (*Asssembleia da República*) hat nämlich nur bei einigen besonders wichtigen Materien wie dem Budget oder der Verfassung die exklusive Gesetzgebungskompetenz, in allen anderen Bereichen kann die Regierung per Verordnung regieren, wenn sie von der Volksvertretung dazu ermächtigt wird.⁹⁹⁵

Die interne Organisation des portugiesischen Parlaments ist dagegen weit vom Modell des rationalisierten Parlamentarismus entfernt. Döring zählt es sogar zu den stärksten westeuropäischen Parlamenten, gemessen an den Befugnissen der Ausschüsse und den Befugnissen der Opposition.⁹⁹⁶ So ist etwa die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ein Minderheitenrecht, das schon einem Fünftel der Abgeordneten zusteht.⁹⁹⁷ Die starke Rolle der Opposition spiegelt sich auch in der parlamentarischen Übung wieder, wonach auch die Kleinpar-

991 Döring/Hönnige (2008), S. 467

992 Claro da Fonseca (2009), S. 776

993 Bezeichnenderweise haben weder der französische noch der portugiesische Präsident das Recht zur Entlassung des Premierministers. Während diese Bestimmung im französischen Kontext – mit Ausnahme von Zeiten der Kohabitation – totes Recht ist, stärkt es im portugiesischen die Position des Regierungschefs gegenüber dem Präsidenten zusätzlich.

994 Claro da Fonseca (2009), S. 776

995 Claro da Fonseca (2009), S. 785

996 Döring (1994), S. 345

997 Claro da Fonseca (2009), S. 776

teien am Proporz bei der Ernennung der Verfassungsrichter beteiligt werden.⁹⁹⁸

Freilich sind diese oppositionellen Befugnisse immer in den Kontext der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz der Volksvertretung zu stellen. Tatsächlich zielt nämlich „stets ein hoher Anteil der Regierungsinitiativen darauf, eine Gesetzgebungsermächtigung zu erlangen und damit über Gegenstände relativer Kompetenz des Parlaments ohne dessen Mitsprache zu entscheiden“.⁹⁹⁹ Zwischen 1977 und 1993 standen 1249 Parlamentsgesetzen 8451 Regierungsverordnungen gegenüber.¹⁰⁰⁰ Die tatsächliche Stärke des Parlaments ist somit wesentlich von der Machtbasis der Regierung im Parlament abhängig. Handelt es sich um eine Minderheitsregierung, ist die Abtretung von Legislativbefugnissen durch die Volksvertretung nämlich eher unwahrscheinlich.

Die Besonderheit des portugiesischen Regierungssystems ist, dass das Machtdreieck Präsident-Regierung-Parlament weitgehend unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Konfiguration dieser drei Gewalten funktioniert. Der Staatspräsident nimmt in diesem Gefüge die Rolle eines weitgehend neutralen Schiedsrichters zwischen Regierung und Opposition ein, indem er umstrittene Rechtsakte der Prüfung durch das Verfassungsgericht vorlegen und auch selbst beeinspruchen kann. In diesem Zusammenhang ist er auch ein Hüter der parlamentarischen Befugnisse, da ein Veto gegen Regierungsverordnungen nur durch einen formellen Parlamentsbeschluss übergangen werden kann. Wegen der für den Beharrungsbeschluss erforderlichen absoluten Stimmenmehrheit ist der Präsident gerade bei knappen Regierungsmehrheiten ein mächtiger Gegenspieler.¹⁰⁰¹ Funktional kompensiert sein Vetorecht das Fehlen einer zweiten Parlamentskammer im Gesetzgebungsprozess.

Das Gesetzesveto wurde von den bisherigen Amtsinhabern äußerst umsichtig eingesetzt. Im Durchschnitt wurden zwei bis drei Prozent aller Gesetze beanstandet¹⁰⁰², wobei die Präsidenten weitgehend der Versuchung widerstanden, reine Oppositionspolitik zu betreiben. So verlief etwa die „gleichgewichtige Kohabitation“

998 Claro da Fonseca (2009), S. 806

999 Claro da Fonseca (2009), S. 787

1000Claro da Fonseca (2009), S. 787

1001 Neto/Lobo (2009), S. 251

1002Neto/Lobo (2009), S. 248

zwischen dem Sozialisten Mário Soares und der rechtsgerichteten Regierung von Aníbal Cavaco Silva so gut, dass die Regierungspartei PSD (Sozialdemokratische Partei) bei der Wiederwahl von Soares im Jahr 1991 auf einen Gegenkandidaten verzichtete.¹⁰⁰³ Cavaco Silva wiederum zog sich als Präsident seit 2006 immer wieder den Unmut seiner Parteifreunde zu, weil er es ablehnte, auf Konfrontationskurs mit den nunmehr regierenden Sozialisten zu gehen und von seinem Vetorecht nur zurückhaltend Gebrauch machte.¹⁰⁰⁴ Gerade in ihrer ersten Amtszeit versuchen die Präsidenten verbindend zu wirken, um ihre Wiederwahl-Chancen zu erhöhen.

Zusammengenommen ist das portugiesische Regierungssystem mit seinen drei ebenbürtigen Akteuren ziemlich weit vom mehrheitsdemokratischen Ideal entfernt. Tatsächlich standen Präsident, Regierung und Parlament bis 1987 in einem intensiven Konkurrenzverhältnis, was sich in häufigen Regierungskrisen und einer durchschnittlichen Kabinettsdauer von 13 Monaten äußerte.¹⁰⁰⁵ Dies änderte sich, als das fragmentierte und polarisierte Parteiensystem in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre durch ein System mit Zwei-Parteien-Dominanz abgelöst wurde, in dem PS und PSD einen kombinierten Stimmenanteil von 80 Prozent haben.¹⁰⁰⁶ Erst durch diese Umwälzungen im Parteiensystem wurde Portugal zu einer Mehrheitsdemokratie mit Ein-Parteien-Mehrheiten, stabilen Regierungen und einer starken Exekutive.¹⁰⁰⁷

Die Konzentration des portugiesischen Parteiensystems ist umso bemerkenswerter, als sie nicht durch eine Wahlrechtsänderung ausgelöst wurde. Dies sei „a unique phenomenon for Western Europe“¹⁰⁰⁸. Nach wie vor werden die Sitze im portugiesischen Parlament nämlich nach dem Verhältniswahlrecht vergeben, wenngleich die geringe Wahlkreisgröße (durchschnittlich 10,5 Mandate) eine Eintrittshürde für kleinere Parteien darstellt.¹⁰⁰⁹ In kleineren Wahlkreisen fördert dies taktische Wahlentscheidungen zugunsten der beiden Großparteien PS und PSD, zugleich haben in den großen Wahlkreisen der Ballungsräume Lissabon und Porto

¹⁰⁰³Claro da Fonseca (2009), S. 773

¹⁰⁰⁴Claro da Fonseca (2009), S. 774

¹⁰⁰⁵Claro da Fonseca (2009), S. 781

¹⁰⁰⁶Freire (2004), S. 63, für einen Vergleich mit anderen Staaten Niedermayer (2008), S. 370

¹⁰⁰⁷Freire (2010), S. 595

¹⁰⁰⁸Lobo (2001), S. 634

¹⁰⁰⁹Freire (2004), S. 58

aber auch Kleinstparteien mit unter drei Prozent der Stimmen die Chance auf ein Parlamentsmandat.¹⁰¹⁰

Die Dominanz der beiden Großparteien wird zusätzlich durch den bipolaren Charakter der Präsidentenwahlen gefördert, bei denen sich die Wähler hinter die Kandidaten von PS und PSD scharen.¹⁰¹¹ Die Präsidentenwahlen nahmen die Konzentration des Parteiensystems gewissermaßen vorweg; nur einer von acht Urnengängen wurde in der Stichwahl entschieden, bei sieben Präsidentenwahlen schaffte der Sieger auf Anhieb die absolute Stimmenmehrheit.¹⁰¹²

Die nominelle Konfiguration des portugiesischen Parteiensystems ist seit 1976 praktisch unverändert. Die beiden gemäßigten Großparteien PS und PSD werden von der rechtskonservativen CDS/PP (*Centro Democrático e Social / Partido Popular*) und der kommunistischen PCP flankiert, aufgrund deren Schwäche sich seit 1999 auch der Linksblock (BE) etablieren konnte. Als Wendepunkt in der Entwicklung des Parteiensystems gilt die Parlamentswahl 1985, als die vom scheidenden Präsidenten Ramalho Eanes unterstützte Partei PRD (*Partido Renovador Democrático*) auf Anhieb 17,9 Prozent der Stimmen erreichte und knapp an die Sozialisten heranrückte. Unmittelbarer Nutznießer waren die Sozialdemokraten, die zunächst eine Minderheitsregierung bildeten.¹⁰¹³ Bei den Parlamentswahlen 1987 konnte die PSD dann einen Großteil der PRD-Stimmen einsammeln und erzielte als erste Partei überhaupt eine absolute Mandatsmehrheit.¹⁰¹⁴

Die Hegemonie der PSD trieb viele linksgerichtete Wähler zur PS, weil nur sie eine realistische Chance hatte, die rechtsgerichtete Regierungspartei zu überflügeln. Dies gelang im Jahr 1995, als die PS nur knapp unter der absoluten Mehrheit blieb. Die PS-Minderheitsregierung blieb bis 2002 im Amt. Nach einer turbulenten PSD-CDS/PP-Regierung konnten die Sozialisten dann bei der Parlamentswahl 2005 erstmals die absolute Mehrheit erringen.¹⁰¹⁵

Bei den jüngsten Wahlen (2009 und 2011) schwächte sich die Zwei-Parteien-Do-

1010 Claro da Fonseca (2009), S. 788

1011 Lobo (2001), S. 650

1012 CNE (2012)

1013 Freire (2004), S. 62

1014 Lobo (2001), S. 649

1015 Freire (2010), S. 595 und Freire (2004), S. 66

minanz jedoch deutlich ab, PS und PSD blieben nur noch knapp über 70 Prozent der Stimmen, während die effektive Anzahl der Parteien mit 4,09 den höchsten Wert seit 1985 erreichte.¹⁰¹⁶ 2009 verloren die Sozialisten deutlich, konnten aber eine von den Linksparteien geduldete Minderheitsregierung bilden. 2011 stürzte sie über die drastischen Sparmaßnahmen zur Bekämpfung der Finanzkrise, nach den vorgezogenen Parlamentswahlen kam neuerlich eine PSD-CDS/PP-Koalition an die Macht.

Insgesamt ist für den Untersuchungszeitraum eine klare Dominanz von Ein-Parteien-Regierungen zu konstatieren, auf die 87 Prozent der Kabinettsdauer entfallen (54 Prozent Mehrheitsregierungen, 33 Prozent Minderheitsregierungen). Den Rest der Zeit amtierten Koalitionsregierungen, wobei sich diese als instabiler erwiesen als Minderheitsregierungen.¹⁰¹⁷ Diese Machtkonzentration kontrastiert jedoch mit der personellen Zusammensetzung der Regierungen, der zunehmend parteilose Minister angehören. So hatten in den Jahren 1991 bis 2005 im Durchschnitt rund ein Drittel der Minister kein Parteibuch.¹⁰¹⁸ Ihnen fällt offenbar die Aufgabe zu, die gesellschaftliche Basis der monokoloren Regierungen zu verbreitern. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bedeutenden Entscheidungen vom Premierminister und einem kleinen Kreis höchster Parteifunktionäre getroffen werden, die über dem eigentlichen Kabinett stehen.¹⁰¹⁹

Um gesellschaftliche Repräsentativität sind die portugiesischen Regierungen auch bemüht, was die Einbindung bedeutender Interessensgruppen in den politischen Entscheidungsprozess betrifft. Unter der kurzlebigen Großen Koalition und vor dem Hintergrund einer schweren Wirtschaftskrise wurden im Jahr 1984 Sozialpartner-Verhandlungen zur Eindämmung von Lohnsteigerungen gestartet, die im Jahr 1987 in ein erstes Abkommen mündeten.¹⁰²⁰ Unter wechselnden Regierungen folgten zahlreiche weitere Abkommen, die ein immer breiteres Themenspektrum abdeckten, von der Verringerung der Wochenarbeitszeit über die Berufsausbildung bis zur Sozialversicherungsreform oder der Festlegung des Mindestlohns.¹⁰²¹

¹⁰¹⁶ Freire (2010), S. 608

¹⁰¹⁷ Claro da Fonseca (2009), S. 783

¹⁰¹⁸ Neto/Lobo (2009), S. 242

¹⁰¹⁹ Claro da Fonseca (2009), S. 780

¹⁰²⁰ Royo (2002), S. 85

¹⁰²¹ Claro da Fonseca (2009), S. 799

Diese korporatistischen Ansätze ändern nichts daran, dass die portugiesische Verbandsstruktur eindeutig pluralistische Züge trägt. Sowohl Arbeitgeberverbände als auch Gewerkschaften sind wenig repräsentativ und fragmentiert, wobei auf letzteren auch enge Verbindungen mit politischen Parteien lasten. So ziehen die kommunistische CGTP und die von Sozialisten und Sozialdemokraten getragene UGT nur selten an einem Strang.¹⁰²² Während sich die UGT aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen im Rahmen des staatlichen Wirtschafts- und Sozialrates beteiligt, scherte die CGTP mehrmals als einziger der Sozialpartner aus dem Konsens aus.¹⁰²³

5.4.5.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Die portugiesische Nelkenrevolution gilt als leuchtendes Beispiel für eine friedliche Demokratisierung unter massiver Anteilnahme des Volkes. Nicht zufällig gab sie den Startschuss für die dritte Demokratisierungswelle, die in den kommenden zwei Jahrzehnten autoritäre Regime in fast 100 Staaten hinwegfegen sollte. Umso mehr verwundert es, dass die Nelkenrevolution in Sachen direkte Demokratie ein glatter Fehlstart war. Die neue Verfassung sah nämlich keinerlei direktdemokratische Verfahren vor und sie wurde auch nicht in einem Referendum angenommen.

Einer der Gründe dafür lag sicher darin, dass die klassischen direktdemokratischen Instrumente im basisdemokratischen Revolutionstaumel des damaligen Portugal keinen wirklichen Mehrwert zu haben schienen.

*„Mitte der 1970er Jahre bedeutete 'direkte Demokratie' mehr als Referenden und Gesetzesinitiativen. Die Arbeiter experimentierten mit der Selbstverwaltung, verschiedene Wirtschaftssektoren wurden nationalisiert, Wohnblöcke wurden von ihren Bewohnern übernommen, die Studenten warfen 'faschistische' Professoren aus den Universitäten, überall schienen die Massen eine immer größere Kontrolle über den Lauf der Ereignisse zu übernehmen.“*¹⁰²⁴

Zum Desinteresse an direktdemokratischen Instrumenten gesellte sich die negative historische Erfahrung mit ihnen. Das einzige Referendum bis dahin war nämlich ausgerechnet vom verhassten Salazar-Regime durchgeführt worden, das sich

¹⁰²² Claro da Fonseca (2009), S. 796f.

¹⁰²³ Royo (2002), S. 86

¹⁰²⁴ Freire/Baum (2001), S. 11, Übersetzung S.V.

im Jahr 1933 seine autoritäre Verfassung plebiszitär bestätigen ließ.¹⁰²⁵ Ein zwei Jahre später beschlossenes Gesetz gab der Regierung zudem das Recht, Verfassungsänderungen in einem Referendum bestätigen zu lassen.¹⁰²⁶ In den Beratungen der verfassunggebenden Versammlung 1975/76 war dieses „tragische Erbe“¹⁰²⁷, wie sich der Sozialist José Luís Nunes ausdrückte, das Hauptargument gegen eine Institutionalisierung direktdemokratischer Instrumente.

Dabei geriet in Vergessenheit, dass es auch einen liberalen Traditionsstrang in Sachen direkter Demokratie gab. Schon 1872 schlug der spätere Ministerpräsident Jose Luciano de Castro die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums vor, doch schaffte es das Referendum erst 1911 in die Verfassung – in abgespekter Form auf lokaler Ebene.¹⁰²⁸ Ein Mandatar schlug damals eine besonders ausgefallene Form des Referendums vor, das vom Verfassungsgericht ausgeschrieben werden sollte, nachdem es ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt hatte.¹⁰²⁹

Nach der Nelkenrevolution machte sich vor allem die unterlegene politische Rechte für direktdemokratische Instrumente stark. So verlangte die PSD-Vorläuferin PPD (*Partido Popular Democrático*) Anfang Jänner 1976 eine Volksabstimmung über die neue Verfassung.¹⁰³⁰ Die Linksparteien PS und PCP sahen darin einen fadenscheinigen Angriff auf die sozialen Errungenschaften der Revolution, die per Referendum ausgehebelt werden sollten. „Heute ein Plebiszit über die Verfassung, morgen ein Referendum zur Landreform, so werden die vom Volk am meisten gespürten und gelebten Errungenschaften infrage gestellt“, kritisierte der sozialistische Abgeordnete Nunes in einer Debatte der verfassunggebenden Versammlung.¹⁰³¹ Der PPD-Abgeordnete Alfonso Moura Guedes warf den Sozialisten daraufhin vor, „Angst vor dem Willen des Volkes“ zu haben, da in diesem anti-marxistische Vorstellungen vorherrschen würden.¹⁰³²

Tatsächlich waren die dominierenden Linksparteien bestrebt, die in der Verfas-

1025 Miranda (2005), S. 8

1026 Miranda (2005), S. 8

1027 Assembleia Constituinte (1975/76), S. 3360

1028 Miranda (2008), S. 154

1029 Miranda (2008), S. 154

1030 Assembleia Constituinte (1975/76), S. 3359

1031 Assembleia Constituinte (1975/76), S. 3360

1032 Assembleia Costituinte (1975/76), S. 3362

sung niedergeschriebenen politischen und sozialen Errungenschaften möglichst gegen vermutete reaktionäre Initiativen zu immunisieren, etwa indem zahlreiche Verfassungsartikel für unabänderlich erklärt wurden. Auch in direktdemokratischen Verfahren wurde ein Einfallstor für die Gegner der neuen Verfassungsordnung gesehen. Sie wurden daher strikt abgelehnt. Doch auch die Rechtsparteien hatten Vorbehalte gegen direktdemokratische Elemente. So sah die PPD in ihrem Verfassungsentwurf zwar ein gesetzgebendes Referendum vor, doch konnte dieses nur durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss von zwei Dritteln aller Mitglieder des Parlaments herbeigeführt werden.¹⁰³³

Erst durch spätere Verfassungsrevisionen wurden sukzessive direktdemokratische Verfahren eingeführt. Treibende Kraft waren die mittlerweile im Bündnis *Aliança Democrática* (AD) zusammengeschlossenen Rechtsparteien, die nach den Parlamentswahlen 1979 an die Macht kamen. Sie planten eine umfassende Verfassungsreform, mit der die Macht des Präsidenten beschnitten, marxistische Rhetorik entfernt und ein Paket direktdemokratischer Elemente eingeführt werden sollte, darunter das obligatorische Verfassungsreferendum und das Volksbegehren.¹⁰³⁴ Weil wegen des massiven Widerstands aller Linksparteien im Parlament keine Zweidrittel-Mehrheit für die Verfassungsänderungen zu organisieren war, sollten sie auf direktdemokratischem Wege durchgesetzt werden. Die ambitionierten Pläne der Rechtsparteien wurden jedoch hinfällig, nachdem ihr linksgerichteter Gegenspieler Antonio Ramalho Eanes bei der Präsidentenwahl im Dezember 1980 mit deutlicher Mehrheit im Amt bestätigt wurde.¹⁰³⁵ So fand bei der ersten Verfassungsrevision 1982 lediglich das Gemeindereferendum den Weg ins Grundgesetz (Artikel 240)¹⁰³⁶, womit zumindest der direktdemokratische Bestand der Verfassung 1911 erreicht wurde.

Der Durchbruch sollte erst gelingen, als die PSD-Alleinregierung die geschwächten Sozialisten im Jahr 1989 für eine umfassende Verfassungsrevision gewinnen konnte, die auch die Einführung des Gesetzesreferendums (Artikel 115) vorsah. Dieses

1033 Assambleia Constituinte (1975/76), No. 16S, S. 14

1034 Sá Carneiro (1979), S. 28 und 30

1035 Miranda (2008), S. 157

1036 Da die Artikel der portugiesischen Verfassung mit jeder Novelle neu durchnummeriert werden, sind jeweils die derzeit aktuellen Nummern angeführt.

sollte vom Präsidenten nach einem entsprechenden Beschluss von Parlament oder Regierung angesetzt werden, sich aber nicht auf Materien aus dem ausschließlichen Kompetenzbereich der Volksvertretung beziehen dürfen.

Acht Jahre später wurde das direktdemokratische Instrumentarium unter einer sozialistischen Regierung weiter ausgebaut. Auf Drängen der oppositionellen PSD¹⁰³⁷ wurde ein obligatorisches Referendum für die Schaffung von Regionen (Artikel 256) eingeführt und Wählergruppen ein unverbindliches Initiativrecht für Gesetze und Referenden eingeräumt (Artikel 167). Die erforderlichen Unterschriftenzahlen wurden durch Ausführungsgesetze¹⁰³⁸ mit 35.000 (Gesetzesinitiative) und 75.000 (Referendumsinitiative) festgesetzt. Einen gewissen Rückschritt stellte jedoch die Tatsache dar, dass das Gesetzesreferendum mit der Verfassungsnovelle 1997 unter ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten gestellt wurde. Ebenfalls unter sozialistischer Ägide wurde schließlich mit der jüngsten Verfassungsnovelle (2005) die Möglichkeit eines Referendums über EU-Verträge (Artikel 295) geschaffen.

Insgesamt gibt es somit auf landesweiter Ebene fünf direktdemokratische Verfahren, wovon allerdings zwei unverbindlich sind und somit nicht in die Berechnung des DD-Basiswertes einfließen. Nur eine spezifische Materie – die Gründung von Regionen – steht unter dem obligatorischen Referendum. Aufgrund seines eingeschränkten Wirkungskreises wird dieses Verfahren mit Abschlag als leicht oppositionell (-0,2) eingestuft. Das Gesetzesreferendum wird doppelt gewertet, weil es sowohl von der Parlamentsmehrheit als auch von der Regierung angesetzt werden kann. Durch das Beteiligungsquorum gibt es jeweils einen Abzug, wodurch die Werte 0,8 (Regierungsreferendum) und 0,6 (Parlamentsreferendum) lauten. Das neue EU-Vertragsreferendum fließt in die Berechnung des Basiswertes nicht ein, weil es sich faktisch nur um eine Ausweitung des Geltungsbereichs des einfachen Gesetzesreferendums handelt.

Das portugiesische Gesetzesreferendum weist im internationalen Vergleich einige Besonderheiten auf. Zunächst einmal fällt der komplizierte Auslösemechanismus

¹⁰³⁷ Freire/Baum (2003), S. 136

¹⁰³⁸ LORR 1998, Art. 16 sowie ILC 2003, Art. 6

auf. Das Referendum wird nämlich vom Staatspräsidenten auf Vorschlag der Parlamentsmehrheit oder der Regierung ausgeschrieben, wobei das Verfahren auch von einzelnen Abgeordneten oder 75.000 Wählern eingeleitet werden kann. Die Ähnlichkeiten zum Gesetzgebungsverfahren sind kaum zu übersehen, wobei jedoch ein präsidentielles Veto gegen das Referendum nicht übergangen werden kann. Der Präsident ist nämlich in seiner Entscheidung, ein Referendum anzusetzen, völlig frei.¹⁰³⁹ Dies relativiert den gouvernementalen Charakter des Referendums, da der Staatspräsident als Kontrollinstanz einem rein machtpolitischen Gebrauch dieses direktdemokratischen Instruments einen Riegel vorschieben dürfte.¹⁰⁴⁰

Eine weitere Eigenart des portugiesischen Gesetzesreferendums besteht darin, dass es zwar als verbindlich und legislativ definiert wird, aber trotzdem keine unmittelbare Wirkung entfaltet. Selbst wenn das Referendum einen konkreten Gesetzestext zum Gegenstand hat¹⁰⁴¹, wird dieser nicht automatisch angenommen oder verworfen. Es bedarf immer eines formellen Umsetzungsaktes durch Legislative oder Exekutive, wobei dafür eine Frist von 90 bzw. 60 Tagen eingeräumt wird.¹⁰⁴² Das Referendumsergebnis bindet auch den Staatspräsidenten, der kein Veto gegen ein in Umsetzung des Volksvotums beschlossenes Gesetz einlegen darf. Umgekehrt ist er zu einem Veto verpflichtet, wenn ein Gesetz dem beim Referendum zum Ausdruck gekommenen Volkswillen widerspricht.¹⁰⁴³

Bei den sich sonst im internationalen Rahmen (Verfassung, Finanzgesetze) bewegenden Ausnahmetatbeständen sticht ins Auge, dass keine Referenden über Kernkompetenzen des Parlaments möglich sind. Dabei handelt es sich um einen Schutz vor der Aushebelung parlamentarischer Prärogative durch die Exekutive. Ebenfalls dem Schutz der repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse dient das Verbot der gleichzeitigen Abhaltung von Parlamentswahlen und Volksabstimmungen. Diese Bestimmung ähnelt den zeitlichen Restriktionen in anderen Ländern wie etwa Italien, und auch die Ex-Ante-Prüfung der Vorlagen sowie das Beteiligungs-

¹⁰³⁹ Cardoso (oJ), S. 5

¹⁰⁴⁰ Miranda (2005), S. 19

¹⁰⁴¹ Das Referendum kann sich sowohl auf geltende Gesetze als auch auf parlamentarische oder von Wählern eingebrachte Gesetzesentwürfe beziehen. (Giese 2008: 149)

¹⁰⁴² Miranda (2008), S. 159/165

¹⁰⁴³ Miranda (2008), S. 167

quorum von 50 Prozent findet sich in vielen Referendumsordnungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im internationalen Vergleich nur oppositionelle oder obligatorische Verfahren direkter Demokratie mit Erfolgsquoren belegt sind. In Portugal kommt es dagegen zu einer Selbstbindung der gouvernementalen Referendumsinitiatoren durch das Beteiligungsquorum. Faktisch erweitert das Quorum aber den Handlungsspielraum der Regierung, die unangenehme oppositionelle Referendumsinitiativen neutralisieren kann, indem sie sie in Erwartung einer zu niedrigen Stimmbeteiligung zur Abstimmung bringt.

Der hybride Charakter der portugiesischen Gesetzesreferendums wird schließlich durch die basisdemokratische Organisation der Referendumskampagne bestätigt, in der Wählergruppen mit mindestens 5.000 Mitgliedern gleichberechtigten kostenlosen Zugang zu Werbung in Radio, Fernsehen und auf Plakaten erhalten.¹⁰⁴⁴

Instrumente direkter Demokratie in Portugal		
		Wert
1	Volksinitiative (35.000 Wähler)	0,0
2	Referendumsinitiative (75.000 Wähler)	0,0
3	Fakultatives Gesetzesreferendum (Regierung) (Beteiligungsquorum 50 Prozent)	0,8*
4	Fakultatives Gesetzesreferendum (Parlamentsmehrheit) (Beteiligungsquorum 50 Prozent)	0,6*
5	Obligatorisches Referendum zur Regionalisierung	-0,2*
	Basiswert direkte Demokratie	1,2 (0,8/-0,2)
<i>**Abschlag wegen des Erfolgsquorums oder eingeschränkten Wirkungskreises</i>		

5.4.5.3 Praxis direkter Demokratie

In den zwei Jahrzehnten seit der Einführung des landesweiten Referendums haben in Portugal drei Volksabstimmungen stattgefunden. Dabei handelte es sich um zwei Gesetzesreferenden zum Thema Abtreibung in den Jahren 1998 und 2007 sowie um ein obligatorisches Referendum zur Regionalisierung Portugals im Jahr 1998, das wegen des überwiegenden gouvernementalen Charakters mit einem positiven Vorzeichen versehen wird. Zwei weitere vom Parlament beschlossene

¹⁰⁴⁴Freire/Baum (2003), S. 139

Volksabstimmungen, über den EU-Vertrag von Amsterdam (1998) und die EU-Verfassung (2004) wurden vom Verfassungsgerichtshof verhindert.¹⁰⁴⁵

Insgesamt weist die Datenbank des portugiesischen Parlaments 41 Referendumsinitiativen für den Zeitraum seit 1991 auf. 38 Referenden wurden von Parlamentariern beantragt, wobei sich sowohl die Großparteien PS und PSD als auch die Kleinparteien unter den Initiatoren befinden. Die meisten Initiativen beziehen sich auf die Ratifizierung von EU-Verträgen. Bezeichnenderweise hat seit der Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für solche Referenden im Jahr 2005 kein Vorstoß mehr die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit gefunden. Ansonsten dominieren Umweltthemen (Wasserprivatisierung, Atomkraftwerke) und gesellschaftspolitische Fragen (Drogenliberalisierung, Abtreibung).¹⁰⁴⁶

Drei Referendumsinitiativen wurden von Wählern lanciert, doch war keine von ihnen erfolgreich. 2004 beantragten 120.000 Wähler eine Volksabstimmung zur Entkriminalisierung der Abtreibung, ihr Vorschlag wurde jedoch von der damaligen konservativen Parlamentsmehrheit abgelehnt.¹⁰⁴⁷ Drei Jahre setzte die neue sozialistische Regierung ein Abtreibungsreferendum an.

Ebenfalls keinen unmittelbaren Erfolg hatten im Jahr 2006 eine Referendumsinitiative von 78.000 Wählern zur Künstlichen Befruchtung¹⁰⁴⁸ und im Jahr 2009 eine Initiative von 92.000 Wählern zur Gleichstellung homosexueller Partnerschaften.¹⁰⁴⁹ Ähnlich wie die Abtreibungsinitiative setzte sich diese letztere zumindest inhaltlich durch. Im Jänner 2010 wurde nämlich das Referendumsbegehren abgelehnt, zugleich aber ein Gesetz zur Einführung der Homo-Ehe beschlossen.

Überraschend hoch ist die Erfolgsquote beim vermeintlich schwächsten direktdemokratischen Instrument, der Volksinitiative. Eine Initiative des Architektenverbandes führte zum Beschluss des geforderten berufsständischen Gesetzes, die zweite Volksinitiative – für ein Gesetz zur Bekämpfung der sozialen Sicherheit – wartet jedoch bereits ein Jahr auf eine abschließende Behandlung im Parlament.

¹⁰⁴⁵Miranda (2008), S. 169

¹⁰⁴⁶Asssembleia de República (2013)

¹⁰⁴⁷Projeto de Resolução 230/IX

¹⁰⁴⁸Projeto de Resolução 159/X

¹⁰⁴⁹Projeto de Resolução 50/XI

Praxis direkter Demokratie in Portugal 1991-2012	
Gesetzesreferendum (Parlament)	2
Gesetzesreferendum (Regierung)	0
Obligatorisches Regionalreferendum	1
Referendumsinitiative	3
Volksinitiative	2
<i>Alle direktdemokratischen Prozesse wurden während des Untersuchungszeitraums 1990-2012 durchgeführt</i>	
<i>Quellen: Assembleia de República (2013), CNE (2013)</i>	

Auf den ersten Blick ist es überraschend, dass alle bisherigen Volksabstimmungen in Portugal von sozialistischen Regierungen durchgeführt worden sind. Kein Referendum geht auf das Konto der rechtsgerichteten Parteien, die jahrelang so vehement auf die Institutionalisierung direktdemokratischer Verfahren in der portugiesischen Verfassung gedrängt hatten. Allerdings wurden zumindest die Volksabstimmungen des Jahres 1998 von der sozialistischen Regierung nicht aus freien Stücken angesetzt. Jenes über die Regionalisierung war verfassungsrechtlich geboten, jenes über die Abtreibung ging ebenfalls auf eine Vereinbarung zwischen PS und PSD im Zuge der Verfassungsreform 1997 zurück.¹⁰⁵⁰

In beiden Fragen war die regierende Sozialistische Partei gespalten. Ministerpräsident António Guterres wollte mit den Referenden die Einheit der Partei wahren und zugleich die Position seiner Minderheitsregierung stärken. So sagte der PS-Spitzenpolitiker Pacheco Pereira, Guterres sei „fixiert“ auf die Idee der Regierungsinstabilität gewesen. „Er wollte zeigen, dass die Sozialisten mit einer Minderheitsregierung bestehen können, dass sie nicht auf die Kommunisten angewiesen sind und dass er die Legislaturperiode ohne vorgezogene Parlamentswahlen abschließen kann.“¹⁰⁵¹ Die beiden Referenden sollten auch das Wohlwollen der oppositionellen PSD sichern, die sich erst langsam von ihrer schweren Wahlniederlage 1995 erholte. Sie sah in den Volksabstimmungen eine Chance zur Konsolidierung.

Das Abtreibungsreferendum am 28. Juni 1998 endete mit einem knappen Sieg der Gegner, die 50,9 Prozent der Stimmen erreichten. Entscheidend war die niedrige Stimmbeteiligung von 31,9 Prozent, da repräsentative Umfragen vor dem Referen-

¹⁰⁵⁰Freire/Baum (2003), S. 136

¹⁰⁵¹ zitiert nach Freire/Baum (2001b), S. 153 (Übersetzung S.V.)

dum eine klare Ja-Mehrheit gezeigt hatten. Diese Umfragewerte wirkten sich demobilisierend auf das befürwortende Lager aus.¹⁰⁵² Dazu kam, dass das linke Lager alles andere als geschlossen auftrat. Die Kommunisten unterstützten die geplante völlige Straffreiheit des Abtreibung in den ersten zehn Schwangerschaftswochen, lehnten aber eine Volksabstimmung darüber ab. Die Sozialisten, unter deren Federführung im Jahr 1984 das geltende restriktive Abtreibungsrecht beschlossen worden war¹⁰⁵³, waren inhaltlich gespalten. Das Lager der Abtreibungsgegner wurde von Ministerpräsident Guterres persönlich angeführt. Die Spaltung ging so weit, dass die Parteiführung den Abtreibungsgegnern sogar einen Teil der offiziellen PS-Werbezeit in der Referendumskampagne abtrat.¹⁰⁵⁴ Viele Sympathisanten der Regierungspartei zogen es angesichts dieser konfuse Situation vor, dem Referendum überhaupt fernzubleiben.

Dagegen war die konservative Opposition geschlossen in ihrer Ablehnung des Schwangerschaftsabbruchs. Neben populären Ex-Politikern wie dem früheren Regierungschef Anibal Cavaco Silva machten auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen gegen die Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs mobil.¹⁰⁵⁵ Eine aktive Rolle in der Referendumskampagne spielte auch die katholische Kirche. Zwar durften sich ihre Geistlichen keinem der Referendumskomitees anschließen, doch wurden sie von der Kirchenführung gleichwohl ermuntert, die Gläubigen zu einem Nein aufzurufen. Auch zahlreiche Bischöfe wandten sich über landesweite Medien mit „teilweise ziemlich extremistischen“¹⁰⁵⁶ Botschaften gegen die Legalisierung der Abtreibung an die Wähler. So sagte etwa der Bischof von Bragança, António Rafael, die Abtreibung sei „schlimmer als der Holocaust“.¹⁰⁵⁷ Freire und Baum kommen nach einer Analyse des Abstimmungsergebnisses nach sozio-demographischen Kriterien zum Schluss, dass die katholische Kirche eine bedeutendere

1052 Freire/Baum (2003), S. 142

1053 Dieses stellte Abtreibungen nur bei ernster Gesundheitsgefährdung der Mutter, nach Vergewaltigungen oder bei Missbildungen des Fötus innerhalb der ersten zwölf Schwangerschaftswochen straffrei und konnte somit das Problem des „aborto clandestino“, tausender unter gefährlichen Umständen durchgeführter Abtreibungen im Geheimen, nicht eindämmen. (Alves et al. 2009: 3)

1054 Freire/Baum (2003), S. 140

1055 Freire/Baum (2003), S. 141

1056 Freire/Baum (2001a), S. 23

1057 Alves et al. (2009), S. 10

Rolle für das Nein gespielt hat als die rechtsgerichteten Parteien.¹⁰⁵⁸

Ein halbes Jahr später sollten die Linksparteien beim Referendum über die Regionalisierung eine noch deutlichere Schlappe hinnehmen müssen. Bei einer höheren Stimmbeteiligung von 48,1 Prozent votierten 63,5 Prozent gegen die von Sozialisten und Kommunisten geplante Aufteilung Portugals in acht Regionen.¹⁰⁵⁹ Wiederstand mit dem populären Ex-Präsidenten Mário Soares ein hochrangiger sozialistischer Politiker im gegnerischen Lager. Soares verurteilte die Regionalisierung öffentlich als „kolossalen Fehler“ und wurde in seiner Ablehnung auch von einer Reihe früherer sozialistischer Finanzminister unterstützt.¹⁰⁶⁰ Dazu kam die mangelnde Begeisterung regionaler Autonomiebewegungen, die sich mit dem Zuschnitt der als künstlich kritisierten neuen Verwaltungseinheiten unzufrieden zeigten.

Die konservative Opposition konnte sich dagegen als Verteidigerin der nationalen Einheit gegen vermeintliche separatistische Tendenzen präsentieren und auch ihre Warnung vor höheren Verwaltungskosten durch die neuen Regionalregierungen fiel auf fruchtbaren Boden.¹⁰⁶¹ Von den politischen Parteien traten nur die Kommunisten geeint für die Regionalisierung ein, doch nicht aus Idealismus. Tatsächlich winkte der PCP die politische Kontrolle über die neue Region Alentejo, wo sie ihre Hochburgen hatte.¹⁰⁶² Eine Aussicht, die das konservative Lager noch zusätzlich in seiner Ablehnung der Regionalisierung bestärkte.

Das Referendumsergebnis war umso bemerkenswerter, als die konservative PSD in der Regionalisierungsfrage eine 180-Grad-Wende vollzogen hatte. Die Regionalisierung war nämlich sogar in ihrem Programm der letzten PSD-Regierung enthalten, doch wandelte sich Ministerpräsident Aníbal Cavaco Silva ein Jahr vor dem Ende seiner Amtszeit plötzlich zum Regionalisierungsgegner.¹⁰⁶³ Zwar konnte die PSD mit dieser Wende einen Referendumserfolg landen, doch stieß sie zugleich einen bedeutenden Teil ihrer Kernwählerschaft vor den Kopf. Die rechtsgerichtete

¹⁰⁵⁸Freire/Baum (2003), S. 152

¹⁰⁵⁹Das Referendum bestand aus zwei Fragen, die sich auf die prinzipielle Zustimmung zur Regionalisierung sowie die spezifische Zustimmung zum territorialen Zuschnitt „ihrer“ Region. Allerdings differenzierten die Stimmbürger nicht zwischen diesen beiden Fragen, die Nein-Mehrheiten waren praktisch gleich hoch (63,5 bzw. 63,9 Prozent)

¹⁰⁶⁰Gallagher (1999), S. 140

¹⁰⁶¹Freire/Baum (2003), S. 145

¹⁰⁶²Gallagher (1999), S. 141

¹⁰⁶³Freire/Baum (2001b), S. 153

Partei hat ihre Hochburgen nämlich gerade im nördlichen Landesteil, wo seit Jahren auf eine größere Autonomie von Lissabon gedrängt wird.

Die doppelte Niederlage war für die regierenden Sozialisten äußerst schmerzlich, weil sie nach der Papierform beide Referenden hätten gewinnen müssen.¹⁰⁶⁴ Die linksgerichteten Befürworter waren nämlich nach ihrer Wählerstärke deutlich in der Überzahl. Weil es den beiden Linksparteien aber nicht gelang, ihre Anhänger zu mobilisieren, setzte sich in beiden Fällen das Nein durch. Allerdings blieb die Freude der oppositionellen Rechtsparteien über ihren Doppel-Sieg nur von kurzer Dauer. Es gelang ihnen nämlich nicht, den Referendumserfolg in einen Sieg bei der Parlamentswahl knapp ein Jahr später umzumünzen. Die PS konnte bei der Wahl im Oktober 1995 sogar leicht hinzugewinnen, während PSD und CSD 2,5 Prozentpunkte verloren. Somit bestätigten auch die beiden portugiesischen Volksabstimmungen des Jahres 1998 das bekannte Muster, dass auf verlorene gouvernementale Referenden oft ein Wahlsieg der Regierungspartei folgt.

Neun Jahre nach dem misslungenen Abtreibungsreferendum und einem Intermezzo als Oppositionspartei unternahmen die Sozialisten dann im Jahr 2007 einen weiteren Versuch zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Das Thema rückte im Sommer 2004 wieder stärker ins öffentliche Bewusstsein, als die damalige konservative Regierung dem niederländischen Abtreibungsschiff „*Borndiep*“ die Einfahrt in portugiesische Gewässer untersagte. Einer damals durchgeführten Umfrage zufolge zeigten sich 66 Prozent der Portugiesen mit dieser Entscheidung nicht einverstanden, 80 Prozent sprachen sich für ein neues Abtreibungsreferendum aus.¹⁰⁶⁵ Wasser auf die Mühlen der Abtreibungsbefürworter war zudem, dass sich gerade zum damaligen Zeitpunkt eine 21-Jährige wegen eines Schwangerschaftsabbruchs, den sie im Alter von 17 Jahren medikamentös vornehmen hatte lassen, vor Gericht zu verantworten hatte. „Sogar unter den Gegnern der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs verbreitete sich nun der Eindruck, dass diese Strafmaßnahmen überschießend und unangemessen waren.“¹⁰⁶⁶

Wenige Monate später feierten die Sozialisten bei der vorgezogenen Parlaments-

¹⁰⁶⁴Freire/Baum (2003), S. 156

¹⁰⁶⁵Alves et al. (2009), S. 20

¹⁰⁶⁶Alves et al. (2009), S. 21 (Übersetzung S.V.)

wahl im Februar 2005 einen historischen Wahlerfolg. Erstmals überhaupt errangen sie die absolute Mandatsmehrheit, auch mit dem Versprechen eines neuen Abtreibungsreferendums im Wahlprogramm.¹⁰⁶⁷ Das Referendum im Februar 2007 fand unter gänzlich anderen Vorzeichen wie jenes des Jahres 1998 statt. Zwar konnten die von der katholischen Kirche massiv unterstützten Abtreibungsgegner noch stärker mobilisieren als im Jahr 1998 – bei den Referendumskomitees hatte das Nein-Lager mit 14:5 ein klares Übergewicht¹⁰⁶⁸ – doch hatten sich die Gewichte in der parteipolitischen Arena massiv zu ihren Ungunsten verschoben.

Die im Vergleich zum Jahr 1995 elektoral ohnehin gestärkten Sozialisten traten diesmal nämlich weitaus geeinter auf. Der populäre neue Ministerpräsident José Socrates warb in der Referendumskampagne intensiv für ein Ja zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Zudem zog sich die konservative PSD auf eine neutrale Position zurück¹⁰⁶⁹, nachdem sie als Regierungspartei nicht gerade gute Erfahrungen mit einer harten Linie in der Abtreibungsfrage gemacht hatte. Somit rief nur die kleinere konservative CDS-PP zu einem Nein auf, was den Befürwortern eine massive Überlegenheit nach der Papierform bescherte.

Tatsächlich wurde die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs im zweiten Anlauf – die Abstimmungsfrage war identisch mit jener des Jahres 1998 – mit einer überzeugenden Mehrheit von 59,3 Prozent der Stimmen angenommen. Deutlich höher war mit 43,6 Prozent auch die Stimmbeteiligung, allerdings wurde das für die Verbindlichkeit des Votums erforderliche Beteiligungsquorum nicht erfüllt. Für alle Parteien mit Ausnahme der CDS-PP war aber der Wählerentscheid eindeutig genug, weswegen das Parlament mit dem Stimmen der Linksparteien PS, BE, PCP und PEV die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs beschloss. Als Zugeständnis an die Abtreibungsgegner sah das Gesetz vor, dass der Eingriff erst nach einer dreitägigen „Reflexionsperiode“ vorgenommen werden durfte.¹⁰⁷⁰ Das elektorale Nachspiel des Referendums verlief ähnlich wie jenes nach den beiden Volksabstimmungen 1998. Wieder verlor der Sieger des Referendums, diesmal die sozialistische Regierung, an Stimmen.

1067 Alves et al. (2009), S. 21

1068 Alves et al. (2009), S. 22

1069 Claro da Fonseca (2009), S. 790

1070 Público (2007)

5.4.5.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Im Untersuchungszeitraum fanden in Portugal drei Volksabstimmungen statt, zwei Parlamentsreferenden und ein obligatorisches Referendum, das wegen seines gouvernementalen Charakters und aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den beiden anderen direktdemokratischen Prozessen ein positives Vorzeichen hat. Wegen der geringen Erfolgsquote von 33 Prozent wird aus dem positiven DD-Basiswert (1,2) ein negativer DD-Praxiswert (-0,4).

Kennzahlen direkter Demokratie in Portugal			
DD-Basiswert	1,2 (1,4/-0,2)	DD-Praxiswert	-0,4
Durchschnittlicher Basiswert	0,66	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,13
Referenden pro Legislatur	0,5	Referenden pro Jahr	0,13
Verhältnis gouv/oppos./neutr.	2/0/1	DD-Proz. mit Elitenkonsens	0%
Anteil gouvernementaler Prozesse			66,6%
Erfolgsquote			33,3%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			48,3%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-1,7%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			41,2%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-24,4%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-16,6%
Abtreibung I: -19,3% Regionalisierung: -12,5% Abtreibung II: -12,5%			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+0,3%
Abtreibung I: -12,6% Regionalisierung: +0,7% Abtreibung II: +12,8%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+15,1%
Abtreibung I: +6,1% Regionalisierung: +6,1% Abtreibung II: +33,21%			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			-16,8%
Abtreibung I: -6,6% Regionalisierung: -18,6% Abtreibung II: -25,3%			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -1,1%		- Gegner: -0,6%	
- größte Regierungspartei: -2,6%		- größte Oppositionspart.: -1,1%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, mit der gesamten Wählerschaft als Bezugspunkt.			

Zwar gehen alle drei Volksabstimmungen im Kern auf eine Vereinbarung zwischen den beiden dominierenden Parteien PS und PSD zurück, doch zogen diese in keiner der Kampagnen an einem Strang. Mit Ausnahme des zweiten Abtreibungsreferendums, wo die große Oppositionspartei PSD aus taktischen Gründen eine neutrale Position einnahm, verliefen die parteipolitischen Fronten immer entlang der Trennlinie zwischen Regierung und Opposition.

Am stärksten im Einklang mit den repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnissen stand das erste Abtreibungsreferendum 1998. Die Abweichung von Papierform und Abstimmungsergebnis betrug -6,64 Prozentpunkte, doch reichte dies aus, um eine Ja-Mehrheit im Parlament in eine Nein-Mehrheit an der Urne umzuwandeln.

Beim Regionalisierungsreferendum gelang es den Gegnern überdurchschnittlich gut, ihre Anhänger zu mobilisieren. Der Nein-Stimmenanteil lag um 0,68 Prozentpunkte über der Wählerstärke der Nein-Parteien, obwohl die Stimmbeteiligung um 18 Prozentpunkte unter jener der vorangegangenen Parlamentswahl lag. Unter dem Strich zeigte sich somit eine Abweichung von Papierform und Ergebnis im Ausmaß von -18,6 Prozentpunkten.

Noch größer ist die Abweichung beim zweiten Abtreibungsreferendum (-25,3 Prozentpunkte), doch kommt diese aufgrund der neutralen Position der größten Oppositionspartei zustande. Folglich wurden die Nein-Stimmen allesamt der kleineren konservativen Partei CDS-PP zugerechnet. Die Befürworter konnten ihr Stimmpotenzial bei diesem Referendum besser ausschöpfen als bei den beiden ersten Volksabstimmungen, die Ja-Stimmen lagen nur noch um -12,5 Prozentpunkte unter der Papierform.

Im Durchschnitt blieb die Regierungsseite um 16,6 Prozentpunkte unter der Papierform, während die gegnerische Seite um 0,3 Prozentpunkte besser abschnitt als es ihr Wahlerfolg erwarten ließ. Die Differenz zwischen potenziellem und tatsächlichem Kräfteverhältnis beträgt somit -16,8 Prozent zugunsten der Gegner. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung lag mit 41,2 Prozent um 24,4 Prozentpunkte unter der jeweiligen Referenzwahl.

Zur Interaktion der direktdemokratischen Praxis mit dem Systemkontext lassen sich aufgrund der geringen Fallzahl nur vage Annahmen machen. Eine Analyse der

Portugal: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Abtreibung I	PG	0,8	-1	1	-0,8	15,4	34,7	16	28,6	-6,6	-34,4	0,7
2	Regionalisierg.	OG	0,4	-1	1	-0,4	16,8	34,7	29,3	28,6	-18,6	-18,2	0,7
3	Abtreibung II	PG	0,8	1	1	0,8	25,3	37,9	17,4	4,7	-25,3	-20,7	-4,7
	Durchschnitte		0,66	-0,3	1	-0,13	19,2	35,7	20,9	20,6	-16,8	-24,4	-1,1

Legende
Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** - Effektivität, **W.** - Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller StimMBER.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller WahlBER.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** - Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
PG – Parlamentarisches gouvernementales Referendum, **OG** – Obligatorisches gouvernementales Ref.

5.4.5.5 Zusammenfassung

Es fällt schwer, das politische System Portugals eindeutig auf dem Kontinuum von Mehrheits- und Konsensdemokratie zu verorten. Auf der institutionellen Seite verfügt es nämlich über einige starke konsensdemokratische Elemente, allen voran das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis von Präsident, Regierung und Parlament sowie der besondere Bestandsschutz der Verfassung. Andererseits zeigen sich auf behavioraler Ebene, insbesondere im Wahlverhalten, eindeutige mehrheitsdemokratische Tendenzen.

So gibt es seit Ende der 1980er Jahre eine mit klassischen Mehrheitsdemokratien vergleichbare Konzentration des Parteiensystems, die sich in einer hohen Anzahl von Ein-Parteien-Regierungen niederschlägt. Allerdings können diese aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse im Parlament, der Vetomacht des Staatspräsidenten sowie der erhöhten Quoren für Verfassungsänderungen nicht unumschränkt regieren. Diesem Konsensdruck wird jedoch nur widerwillig und punktuell nachgegeben, eine Entwicklung beständiger Strukturen der Machtteilung hat bisher nicht stattgefunden. Weder die Regierung noch die Opposition, die damit ihren Handlungsspielraum für das angestrebte nächste Regierungsmandat einschränken würde, hat nämlich ein Interesse daran.

Dieses widersprüchliche Muster zeigt sich auch in der Institutionalisierung und Praxis direkter Demokratie. So ist das Referendum in Portugal vom Grundprinzip her ein gouvernementales Instrument, doch wird seine Wirkungsweise durch mehrere oppositionelle Elemente eingeschränkt. So wird auf der Input-Seite auch den Wählern ein (unverbindliches) Initiativrecht eingeräumt, während auf der Output-Seite der gouvernementale Spielraum durch das Vetorecht des Präsidenten und das Beteiligungsquorum eingeschränkt ist.

Dieser hybride Status des portugiesischen Referendums wird auch durch die bisherigen direktdemokratischen Prozesse bestätigt. Sie wurden zwar von der jeweiligen Regierung angesetzt, doch handelte es sich dabei in zwei Fällen um die Umsetzung einer politischen Vereinbarung mit der größten Oppositionspartei. Inhaltlich konnten sich die beiden großen Parteien aber nicht auf gemeinsame Vorschläge verständigen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass ein solcher Elitenkonsens

bei einem künftigen Referendum über EU-Fragen oder bei einem neuen Anlauf zur Regionalisierung des Landes entstehen könnte.

Auch wenn die Referenden zivilgesellschaftlichen Gruppen und kleineren Parteien wie dem nicht zufällig infolge des ersten Abtreibungsreferendums 1998 entstandenen Linksblock (BE) nützen, so zementiert ihre bipolare Logik tendenziell die Dominanz der beiden Großparteien ein. Zwar legen die Referenden die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der beiden großen Parteien schonungslos offen, doch gefährden sie nicht ihr Duopol. Indem sie nämlich auf unterschiedlichen Seiten stehen und keine gemeinsame Position vertreten, mindern sie effektiv die Profilierungschancen anderer Parteien. Doch das Abtreibungsreferendum 2007 hat gezeigt, dass schon ein leichtes Abrücken von diesem Muster deutliche Folgen haben kann. Bei diesem Referendum verhielt sich die PSD nämlich neutral und überließ ihrem Juniorpartner CDS-PP das Feld. Die Kleinpartei konnte sich somit als Anlaufstelle für Abtreibungsgegner profilieren und bei der folgenden Parlamentswahl ihren Stimmenanteil um fast die Hälfte steigern.

5.4.6 Schweden

5.4.6.1 Das politische System Schwedens

Schweden zählt zu jenen Staaten, in denen sich Machtdiffusion in der Exekutive-Parteien-Dimension mit Machtkonzentration in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension paart. Das skandinavische Land verfügt nämlich weder über ausgeprägte föderalistische Strukturen (2), noch über eine zweite Parlamentskammer (1), eine rigide Verfassung (2) oder ein starkes Verfassungsgericht (2). Was die vertikale Machtteilung betrifft, ist Schweden somit ein ausgeprägt mehrheitsdemokratisches Land.

In der Exekutive-Parteien-Dimension weisen hingegen vier von fünf Merkmalen in die konsensdemokratische Richtung. Eine hohe Anzahl effektiver Parteien (4,11) paart sich mit einem vergleichsweise geringen Anteil an Ein-Parteien- oder Minimalgewinn-Kabinetten (43,23 Prozent), einer geringen Disproportionalität des Wahlsystems (1,63) und einem hohen Korporatismusgrad (3,98). Der einzige Ausreißer ist die große Exekutivdominanz (Regierungsdauer 5,46 Jahre).

Charakteristika des politischen Systems Schwedens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,11	Föderalismus	2
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	43,23	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	5,46	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	1,63	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	3,98		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	45,15	Stärke des Parlaments	6
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	0	Exekutivdominanz-Index	0,68
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Ähnlich wie in Dänemark stellen auch in Schweden Minderheitsregierungen den Regelfall dar. Die durchschnittliche Regierungsunterstützung im Parlament während des Untersuchungszeitraums betrug 45,15 Prozent, wobei es nur während vier von 22 Jahren (unter dem konservativen Premier Fredrik Reinfeldt 2006-2010) eine Mehrheitsregierung gab.

Minderheitsregierungen sind in Schweden deswegen möglich, weil keine positive Wahl des Kabinetts erforderlich ist. So ist etwa nach Parlamentswahlen ein Investiturvotum nicht zwingend vorgesehen.¹⁰⁷¹ Die bestehende Regierung kann nämlich weiter im Amt bleiben, solange sich keine absolute Mandatsmehrheit gegen sie konstituiert. Dies ist, zumal unter den Bedingungen eines fragmentierten Parteiensystems, eine sehr hohe Hürde für die Opposition. Die Position einer Minderheitsregierung wird zusätzlich durch den verfassungsrechtlich festgelegten Vier-Jahres-Rhythmus der Parlamentswahlen stabilisiert.¹⁰⁷² Zwar sind vorgezogene Neuwahlen infolge eines Regierungsturzes möglich, doch bleibt der Termin der darauffolgenden Wahl unverändert. Diese Regelung ist eine effektive Abschreckung für die Opposition, eine Regierung während der Legislaturperiode zu stürzen, weil es sich mehr auszahlt, auf den regulären Wahltermin mit Aussicht auf eine volle vierjährige Amtszeit zu warten.

Diese beiden Faktoren begünstigen eine lange Amtszeit der Regierung, die von Lijphart als Maßzahl für die Exekutivdominanz herangezogen wird. Betrachtet man nur das institutionelle Verhältnis, zeigt sich in der Tat eine dominierende Stellung der Regierung. Das Parlament ist nämlich nicht nur bei Ernennung und Abwahl der Regierung, sondern auch in seinem legislativen Handlungsspielraum deutlich eingeschränkt. So werden parlamentarische Anträge nur einmal jährlich eingebracht und nach einem festgelegten Rhythmus abgearbeitet, während die Regierung jederzeit mit Vorlagen aktiv werden kann.¹⁰⁷³ Zudem mangelt es dem Parlament an den personellen und fachlichen Kapazitäten, um der Regierung im Gesetzgebungsprozess halbwegs auf Augenhöhe gegenüberzutreten zu können. Dies zeigt sich an der Praxis, Untersuchungen durch unabhängige Kommissionen anzu-

¹⁰⁷¹ Jahn (2009), S. 115

¹⁰⁷² Abromeit / Stoiber (2006), S. 98

¹⁰⁷³ Jahn (2009), S. 109f.

regen, die erst wieder bei der Regierung angesiedelt sind.¹⁰⁷⁴

Allerdings können diese Untersuchungen auch als „zusätzliche Machtressource“¹⁰⁷⁵ gesehen werden, weil mit ihnen auch die parlamentarische Opposition Anteil an der Formulierung von Gesetzesprojekten erhält. Eine Besonderheit des schwedischen Gesetzgebungsprozesses ist nämlich, dass das Begutachtungsverfahren nicht unter der Obhut der Regierung abläuft. Das sogenannte *Remiss*-Verfahren, bei dem Stellungnahmen der relevanten gesellschaftlichen Akteure eingeholt werden, ist nämlich beim zuständigen parlamentarischen Ausschuss angesiedelt, der dann Empfehlungen für die Regierung formuliert. Damit wird die „Agenda-Setzer-Funktion“ der Regierung eingeschränkt.¹⁰⁷⁶ Für die Relevanz dieses Verfahrens spricht, dass rund 15 Prozent der Gesetzesprojekte der Regierung in ihm scheitern.¹⁰⁷⁷ Daran zeigt sich, dass die institutionelle Schwäche des schwedischen Parlaments mehr als aufgewogen wird durch die Machtposition, die sich aus dem Fehlen einer Regierungsmehrheit ergibt.

So wie sich die Stärke des schwedischen Parlaments erst auf den zweiten Blick ergibt, wartet das politische System noch mit einer Reihe weiterer „versteckter“ Vetospieler auf, die den oberflächlichen Eindruck einer Machtkonzentration nach britischem Vorbild relativieren. Abromeit und Stoiber verweisen etwa auf die zahlreichen zentralstaatlichen Agenturen und Behörden, die große Eigenständigkeit gegenüber der Regierung haben und im westeuropäischen Vergleich eine „nahezu einzigartige Einrichtung“ seien¹⁰⁷⁸ und punktuell die direkte Demokratie. Zu erwähnen ist außerdem die starke horizontale Dezentralisierung in Richtung Provinzen, vor allem aber Gemeinden.¹⁰⁷⁹ Eher gering ausgeprägt ist dagegen die rechtliche Kontrolle der Politik, so fehlt etwa ein zentrales Verfassungsgericht.

Ähnlich wie jenes der Schweiz oder Großbritanniens weist auch das politische System Schwedens eine lange historische Tradition ohne nennenswerte Brüche auf, da es von Umwälzungen durch Kriege oder autoritäre Herrschaftsformen verschont

1074 Jahn (2006), S. 118

1075 Abromeit / Stoiber (2006), S. 98

1076 Abromeit / Stoiber (2006), S. 98

1077 Jahn (2009), S. 109

1078 Abromeit / Stoiber (2006), S. 100

1079 Jahn (2009), S. 139ff.

geblieben ist. So gilt das schwedische Parteiensystem als eines der stabilsten Westeuropas, allerdings sind die gesellschaftlichen Umbrüche der vergangenen drei Jahrzehnte nicht spurlos an ihm vorbeigegangen. Von 1921 bis 1985 waren kontinuierlich fünf Parteien – die Sozialdemokraten (SAP), die Kommunisten/Linkspartei (VP), die Zentrumspartei (CP), die Volkspartei (FP) und die konservative Moderate Partei (M) – im Parlament vertreten.¹⁰⁸⁰ Ende der 1980er Jahre differenzierte sich das Parteienspektrum mit dem Aufstieg der Grünen und der Christdemokraten (KD) weiter aus, bei den jüngsten Wahlen schaffte mit den Schwedendemokraten auch eine rechtspopulistische Partei den Einzug in den Reichstag.

Diese Wahl ist auch insofern von epochaler Bedeutung, als sie den Schlusspunkt unter die jahrzehntelange Dominanz der schwedischen Arbeiterpartei (SAP) setzte, die von 1932 bis 1976 ununterbrochen und danach während 20 von 30 Jahren die Regierung führte und zwischen 1936 und 1988 niemals weniger als 42 Prozent der Stimmen bei einer Parlamentswahl errichtete.¹⁰⁸¹ Bei der Reichstagswahl 2010 wurde mit Fredrik Reinfeldt nicht nur erstmals ein konservativer Regierungschef im Amt bestätigt, seine Moderate Sammlungspartei rückte auch bis auf Zehntelprozentpunkte an die SAP heran, die nur noch 30 Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnte. Damit hat sich auch in Schweden ein „normales“ gemäßigt-pluralistisches Parteiensystem mit zwei dominierenden Parteien herausgebildet, wie es in den meisten kontinentaleuropäischen Staaten anzutreffen ist.

Die langjährige Dominanz der Arbeiterpartei verdankte sich nicht nur ihrer informellen Macht in allen gesellschaftlichen Bereichen und der engen Verzahnung mit der starken Gewerkschaftsbewegung, sondern auch der Schwäche des zerstrittenen bürgerlichen Lagers.¹⁰⁸² Indem sie sich inhaltlich in der Mitte des Parteienspektrums positionierte, konnte die SAP bei Koalitionsverhandlungen regelmäßig aus dem Vollen schöpfen und kooperierte zunächst mit dem Bauernbund (der Vorläuferin der Zentrumspartei), dann mit der Volkspartei und zuletzt mit der Umweltpartei, während sie in der Linkspartei (Nachfolgerin der Kommunistischen Partei) ohnehin meistens eine verlässliche Stütze hatte.

¹⁰⁸⁰Abromeit / Stoiber (2006), S. 165

¹⁰⁸¹Widfeldt (2003), S. 1094

¹⁰⁸²Jahn (2009), S. 125

Viele Beobachter bringen den Niedergang der schwedischen Sozialdemokratie in Zusammenhang mit der radikalen Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren. Vor allem unter dem pragmatischen Regierungschef Göran Persson wurden die Sozialwerke den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft angepasst und der Staatsanteil an der Wirtschaftsleistung massiv verringert. Die Sozialdemokraten entzogen sich mit dieser Politik gleichsam selbst den Boden unter den Füßen. Einerseits wanderten enttäuschte Wähler zu linksgerichteten Parteien ab, andererseits konnten die bürgerlichen Parteien so weiter in die politische Mitte vorstoßen. Indem die SAP den Wohlfahrtsstaat selbst zurechtstutzte, verlor das Schreckgespenst eines bürgerlichen Angriffs auf das schwedische Modell immer mehr an Zugkraft.

Erstaunliche Vitalität weist angesichts dieser Entwicklung der schwedische Korporatismus auf, ist er doch eng mit dem auf dem Prüfstand stehenden „Schwedischen Modell“ verbunden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt immer noch rund 80 Prozent, wobei die sozialdemokratische Arbeitergewerkschaft LO eine dominierende Stellung innehat.¹⁰⁸³ Den Gewerkschaften steht auf Arbeitgeberseite der Dachverband SN (Verband Schwedischer Unternehmen) gegenüber, in dem Industrielle und Branchenverbände zusammengeschlossen sind.¹⁰⁸⁴ Allerdings hat in den 1980er Jahren eine Erosion der zentralen Tarifverhandlungen eingesetzt,¹⁰⁸⁵ die auch von den sozialdemokratischen Regierungen nicht aufgehalten wurde.¹⁰⁸⁶

5.4.6.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Instrumente direkter Demokratie haben in der schwedischen Verfassungsordnung eine lange Tradition, die bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurückreicht. Damals setzten sich vor allem die Sozialdemokraten und Liberalen für die Einführung des Referendums ein. Aufgrund des Widerstands des konservativen Lagers scheiterten Versuche zur Verankerung des Volksbegehrens in der Verfassungsordnung.¹⁰⁸⁷ Die Einführung des konsultativen Referendums im Jahr 1922 erfolgte

¹⁰⁸³Jahn (2009), S. 131

¹⁰⁸⁴Abromeit/Stoiber (2006), S. 214

¹⁰⁸⁵Jahn (2009), S. 132

¹⁰⁸⁶Abromeit/Stoiber (2006), S. 216

¹⁰⁸⁷Setälä (1999), S. 111

schließlich anlassbezogen, um ein Volksvotum über die Prohibition zu ermöglichen. In den 1950er Jahren flammte die Diskussion über die Einführung oppositioneller Volksrechte neuerlich auf. So wurde neben einem Verfassungsreferendum auch ein Vetoreferendum der parlamentarischen Minderheit vorgeschlagen, doch war diesmal die – mittlerweile zur dominierenden Partei aufgestiegene – Sozialdemokratische Partei skeptisch. Von den Reformplänen blieb nur das fakultative Verfassungsreferendum auf Antrag eines Drittels der Parlamentsabgeordneten übrig, das im Jahr 1974 beschlossen wurde.¹⁰⁸⁸

Keines der beiden direktdemokratischen Verfahren ist geeignet, die repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse zu erschüttern. Während das einfache Referendum nur von der Parlamentsmehrheit ausgeschrieben werden kann, ist auch das oppositionelle fakultative Verfassungsreferendum so konstruiert, dass es die repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse abbildet.

Das konsultative Referendum (Kapitel 8, §4 der schwedischen *Regierungsform*), kann als Prototyp eines parlamentarisch-gouvernementalen Instruments gelten. Das Initiativrecht kommt einzig dem Reichstag (Parlament) zu, was einen oppositionellen Gebrauch ausschließt. Zugleich bietet es der jeweiligen Parlamentsmehrheit einen großen Gestaltungsspielraum, als sie hinsichtlich des Themas, der Fragestellung und des Zeitpunkts des Referendums völlig frei ist und sich nicht einmal an sein Ergebnis gebunden zu fühlen hat.¹⁰⁸⁹ Somit bleibt der Grundsatz der Parlamentssouveränität durch das Referendum völlig unangetastet.

Das fakultative Verfassungsreferendum (Kapitel 8, §15 der schwedischen *Regierungsform*) lässt zwar einen oppositionellen Gebrauch zu, stellt aber funktional keine Abweichung vom repräsentativ-demokratischen Entscheidungsmechanismus dar. Das Verfassungsreferendum findet nämlich zeitgleich mit jener Parlamentswahl statt, die im Normalverfahren über das Schicksal der in Beratung stehenden Verfassungsänderung entscheidet. Für Verfassungsänderungen sind in Schweden nämlich gleichlautende Beschlüsse zweier Reichstage erforderlich.

Nun kann zwar ein Drittel der Parlamentsabgeordneten nach dem ersten Votum

¹⁰⁸⁸Setälä (1999), S. 112

¹⁰⁸⁹Ruin (1996), S. 171

eine Volksabstimmung über die eingeleitete Verfassungsänderung erzwingen. Dieses Referendum hat aber insofern keinen Mehrwert, weil sie zeitgleich mit der nächsten Parlamentswahl stattfindet. Die Synchronisierung des direktdemokratischen Prozesses mit den repräsentativ-demokratischen Machtverhältnissen geht dabei so weit, dass die ablehnende Mehrheit mindestens die Hälfte aller bei der Reichstagswahl abgegebenen Stimmen betragen muss.¹⁰⁹⁰ Da Referendums- und Wahlerfolg in der Regel zusammenfallen, bedarf es für die Opposition im Fall eines Wahlsieges keines Referendums, um die bekämpfte Verfassungsänderung in der Schublade verschwinden zu lassen. Aus diesem Grund wird das fakultative Verfassungsreferendum nur leicht oppositionell (-0,2) gewertet.

Einem theoretisch möglichen gouvernementalen Gebrauch des Verfassungsreferendums steht indes die Bestimmung entgegen, wonach eine Ja-Mehrheit keine Bindungswirkung für den zeitgleich gewählten neuen Reichstag entfaltet.

Sowohl das zweite Reichstagsvotum als auch das Referendum können verhindert werden, wann die Verfassungsänderung im ersten Anlauf mit einer Supermajorität von 5/6 der Parlamentsabgeordneten beschlossen wird. Dieses verkürzte Verfahren bietet beiden Seiten Vorteile: Die Regierung kann die Verfassungsänderung umsetzen, ohne auf einen positiven Wahlausgang hoffen zu müssen, während sich die Opposition inhaltlich einbringen kann statt einfach nur auf ein Scheitern der Verfassungsänderung zu spekulieren.

Instrumente direkter Demokratie in Schweden		
		Wert
1	Volksbefragung (Parlamentsmehrheit)	0,8
2	Fakultatives Verfassungsreferendum auf Antrag der Opposition (<i>Abhaltung mit Parlamentswahl, Erfolgsquorum in Höhe der Hälfte der Stimmen bei Wahl, nur Nein ist verbindlich</i>)	-0,2*
	Basiswert direkte Demokratie	0,6 (0,8/-0,2)
* Abschlag für eingeschränkten Wirkungskreis bzw. zusätzliche Hürden		

¹⁰⁹⁰Ruin (1996), S. 172

5.4.6.3 Praxis direkter Demokratie

In den vergangenen 90 Jahren haben in Schweden sechs Volksabstimmungen stattgefunden. Es handelte sich ausschließlich um einfache Volksbefragungen, das komplizierte Verfassungsreferendum kam bisher nicht zur Anwendung. Die Themenpalette reicht von der Prohibition (1922) über den Rechtsverkehr auf den Straßen (1955), das Pensionssystem (1957) und die Atomkraft (1980) bis zu EU-Fragen, wobei nur die beiden letzten Volksabstimmungen über die EU-Mitgliedschaft (1994) und den Euro-Beitritt (2003) in den Untersuchungszeitraum fallen.

Praxis direkter Demokratie in Schweden 1922-2012	
Volksbefragung	6 (2)
Fakultatives Verfassungsreferendum	0
Zahlen in Klammer beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum (1990-2012) Quellen: Ruin 1996, eigene Berechnung	

Der gemeinsame Nenner dieser thematisch so unterschiedlichen Referenden ist, dass sie die jeweiligen Regierungsparteien vor einer Zerreißprobe bewahren sollten. Dies war schon beim Referendum über die Prohibition so, als die regierenden Sozialdemokraten und Liberalen sich vom Wunsch leiten ließen „to neutralise a question that threatened party cohesion“.¹⁰⁹¹ Während das Referendum über den Rechtsverkehr von der mitregierenden Zentrumsparterie erzwungen wurde, diente das Pensionsreferendum dazu, einen Zerfall der Regierungskoalition von Sozialdemokraten und Zentrumsparterie zu verhindern.¹⁰⁹² Beide Referenden erwiesen sich als ineffektiv: Das überwältigende Votum der Bürger für eine Beibehaltung des Rechtsverkehrs wurde wenige Jahre später durch eine Parlamentsentscheidung widerrufen, während beim Pensionsreferendum keine der drei Vorschläge eine Mehrheit erzielte und die Regierung unmittelbar nach dem Referendum zerfiel.

Das Atomkraftreferendum¹⁰⁹³ schließlich ist insofern ein Sonderfall, als es auf Vorschlag der damals oppositionellen Sozialdemokraten angesetzt wurde. Parteichef Olof Palme wollte so eine Parteispaltung verhindern, nachdem seine Pro-Atom-Linie infolge des AKW-Unfalls von Three Mile Island und der österreichischen Anti-

¹⁰⁹¹ Ruin (1996), S. 174

¹⁰⁹² Ruin (1996), S. 175f.

¹⁰⁹³ Für eine eingehende Analyse des schwedischen Atomkraftreferendums: Setälä (1999), S. 112ff.

Atom-Volksabstimmung unter Druck geraten war.¹⁰⁹⁴ Insbesondere sollte die Streitfrage aus dem Wahlkampf 1979 herausgehalten werden, weswegen das Referendum auf März 1980 angesetzt wurde. Wie beim Pensionsreferendum gab es drei Vorschläge, wieder erreichte der sozialdemokratische die relative Mehrheit.

Auch beim EU-Beitrittsreferendum ging es den Sozialdemokraten darum, ein kontroverses Thema aus dem Wahlkampf herauszuhalten. Daher fand die Volksbefragung erst Mitte November 1994 statt, sechs Wochen nach der Reichstagswahl. Während die Sozialdemokraten und die drei bürgerlichen Parteien für ein Ja waren, traten die Grünen und die Linkspartei für ein Nein ein.¹⁰⁹⁵

Das Referendumsergebnis bestätigte das Kalkül der Sozialdemokraten auf überzeugende Weise. Der überwältigende Vorsprung der Pro-EU-Parteien nach der Papierform – 86,7 zu 11,2 Prozent – reichte nämlich nur für eine magere Ja-Mehrheit von 52,2 Prozent der Stimmen. Insgesamt lagen Papierform und Ergebnis 61,05 Prozentpunkte auseinander, wobei die Zahl der Nein-Stimmen das Vierfache des Wähleranteils der Anti-EU-Parteien betrug. Abstimmungsanalysen zeigten, dass neben den Sozialdemokraten auch die Zentrumsparterie und die Christdemokraten große Mobilisierungsprobleme hatten. Rund die Hälfte ihrer Wähler verweigerte sich nämlich der Ja-Parole der Parteiführung.¹⁰⁹⁶ Jenssen und Listhaug sehen einen der Gründe darin, dass alle drei Parteien Schwierigkeiten damit hatten, ihre Pro-EU-Position in Einklang mit ihrer historischen Tradition zu bringen, die von einer europaskeptischen Haltung geprägt war.¹⁰⁹⁷

Beim EU-Beitrittsreferendum zeigte sich erstmals jene tiefe Kluft zwischen der politischen Elite und der Wählerschaft, die sich dann auch beim Euro-Referendum neun Jahre später manifestieren sollte. Jenssen und Listhaug sehen das Referendumsergebnis im Zusammenhang mit dem „long-term decline in trust in government and politicians“ in Schweden.¹⁰⁹⁸ So zeigen Jahn und Storsved, dass Mobilisierungsleistung der Sozialdemokraten in keinem Land der Erweiterungsrunde

1094 Luthardt (1994), S. 91

1095 Ruin (1996), S. 177

1096 Laut Hornig (2011: 216) folgten nur 46 Prozent der Sozialdemokraten der Parteiempfehlung, bei den Christdemokraten waren es 52 Prozent, bei der Zentrumsparterie 43 Prozent.

1097 Jenssen / Listhaug (2001), S. 186

1098 Jenssen / Listhaug (2001), S. 186

1995 so schlecht war wie in Schweden. In Österreich, Finnland und sogar in Norwegen, wo das Beitrittsreferendum negativ ausging, lag die Zustimmungsrage unter den sozialdemokratischen Wählern über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.¹⁰⁹⁹

Letztendlich ging die Rechnung der schwedischen Sozialdemokraten auf. Durch den getrennten Termin von Parlamentswahl und Referendum sicherten sie sich die Rückkehr an die Macht und ein Ja für den EU-Beitritt des Landes. Hätte das Referendum zeitgleich mit der Wahl, also noch unter der bürgerlichen Vorgängerregierung, stattgefunden, wären laut Aylott beide Ziele ernsthaft in Gefahr gewesen:

„It was acknowledged by leading Social Democrats that having to argue for the same outcome as the bourgeois coalition was their biggest problem in persuading SAP members and supporters to vote yes. With a Moderate-led government, SAP supporters would be less likely to accept that the Union could advance the cause of social democracy.“¹¹⁰⁰

Strategisch betrachtet trug der EU-Beitritt Schwedens jedoch zum politischen Abstieg der Sozialdemokraten bei, da die Grenzen für den schwedischen Sonderweg innerhalb der Europäischen Union immer enger werden. Tatsächlich machte sich schon wenige Monate nach dem EU-Beitritt eine prononciert europaskeptische Stimmung in Schweden breit, die sich unter anderem im katastrophalen Abschneiden der Sozialdemokraten bei der Europawahl im September 1995 äußerte. Die SAP erreichte mit 28 Prozent der Stimmen ihr schlechtestes Ergebnis seit Einführung des allgemeinen Wahlrechts, während die europaskeptischen Parteien Linke und Grüne zulegen konnten.¹¹⁰¹ Dieser Trend manifestierte sich auch bei der Parlamentswahl 1998.

Diese europaskeptische Stimmung sollte sich im Jahr 2003 mit voller Wucht anlässlich des Referendums über den Beitritt Schwedens zur Eurozone entladen. Dieses hat eine lange Vorgeschichte, die fast bis zum EU-Beitritt Mitte der 1990er Jahre zurückreicht. Die damalige sozialdemokratische Regierung spielte wegen der Strittigkeit des Themas, das während der EU-Beitrittskampagne bewusst ausgeklammert worden war, zunächst auf Zeit. So empfahl eine Untersuchungskommission des Parlaments im November 1996, dass Schweden dem Euro-Raum nicht

¹⁰⁹⁹ Jahn / Storsved (1995), S. 31

¹¹⁰⁰ Aylott (2002), S. 450

¹¹⁰¹ Pierre / Widfeldt (1996), S. 467

von Beginn an angehören solle, obwohl es damals gute Aussichten hatte, die Konvergenzkriterien rechtzeitig zu erfüllen.¹¹⁰² Damals zeigten nicht nur Meinungsumfragen eine ablehnende Haltung der Schweden zum Euro-Beitritt, sogar unter den Abgeordneten der regierenden Sozialdemokraten überwog die Gegnerschaft. Eine im Februar 1997 durchgeführte Umfrage ergab, dass 40 Prozent der SAP-Abgeordneten gegen die Euro-Mitgliedschaft Schwedens eingestellt war und nur 20 Prozent dafür.¹¹⁰³ Vor diesem Hintergrund legte sich die sozialdemokratische Parteiführung im Juni 1997 darauf fest, dass Schweden dem Euro-Raum nicht von Beginn an angehören werde und ein späterer Beitritt nur nach einer entsprechenden Wahlkampagne oder einem Referendum infrage komme. „It seems quite clear that the decision was primarily motivated by concerns about party unity“, analysieren Pierre und Widfeldt.¹¹⁰⁴ Außerdem wollten die Sozialdemokraten durch das Referendumsversprechen ihre europaskeptischen Mehrheitsbeschaffer, die Grünen und Linken, im Boot halten, während etwa die oppositionellen Konservativen zunächst keine Freude mit dem Plan einer Volksabstimmung über den Euro-Beitritt hatten.¹¹⁰⁵

Der erfolgreiche Start der europäischen Gemeinschaftswährung verschaffte auch den Euro-Befürwortern in Schweden Rückenwind. So schwenkten im Jahr 2000 die Christdemokraten auf eine Pro-Euro-Linie um, und auch beim Parteitag der Sozialdemokraten gab es eine Zwei-Drittel-Mehrheit für einen Euro-Beitritt, der jedoch nach britischem Vorbild an die Erfüllung politischer und wirtschaftlicher Bedingungen geknüpft war. Zugleich legte sich die Parteiführung endgültig auf die Ausschreibung eines Referendums in dieser Frage fest.¹¹⁰⁶ Die Euro-Frage wurde solcherart vor den Parlamentswahlen 2002 politisch neutralisiert, was zum Sieg der Sozialdemokraten beitrug. Schon wenige Wochen nach der Wahl verständigten sich die Parlamentsparteien auf den 14. September 2003 als Termin für das Euro-Referendum. Obwohl sich das Meinungsbild zugunsten der Euro-Befürworter verschoben hatte, war ihr Sieg beim Referendum keineswegs sicher. Insbesondere

1102 Pierre / Widfeldt (1997), S. 497f.

1103 Pierre / Widfeldt (1998), S. 528

1104 Pierre / Widfeldt (1998), S. 528

1105 Widfeldt (2004a), S. 506

1106 Widfeldt (2001), S. 424

hielt die Skepsis in großen Teilen der sozialdemokratischen Wählerschaft an, und auch Perssons Regierung gehörten weiterhin fünf deklarierte Euro-Gegner an.¹¹⁰⁷

Wie schon jenes über den EU-Beitritt offenbarte auch das Euro-Referendum einen tiefen Graben zwischen der politischen Elite und der Wählerschaft.¹¹⁰⁸ Nach der Papierform hätten die Gegner des Euro-Beitritts nämlich überhaupt keine Chance beim Referendum haben dürfen. Das Stimmenverhältnis von Pro- und Anti-Euro-Parteien betrug nämlich 4:1, die befürwortenden Parteien hatten bei den Parlamentswahlen 77,7 Prozent der Stimmen auf sich vereinen können, die gegnerischen 19,2 Prozent. Dazu kommt, dass auch die Führung der großen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften für ein Ja warb.¹¹⁰⁹ Dennoch setzten sich beim Referendum die Euro-Gegner mit 55,9 zu 42 Prozent durch, und dies noch dazu bei einer *höheren* Beteiligung als an den Parlamentswahlen ein Jahr zuvor. Das Referendumsergebnis wich somit um 58,35 Prozentpunkte von dem aufgrund der Parteienstärke zu erwartenden ab.

Als entscheidend für den Ausgang des Referendums gilt, dass diesmal auch eine bürgerliche Partei, die agrarische Zentrumspartei, dem Nein-Lager angehörte.¹¹¹⁰ Die Euro-Gegner standen somit nicht im „linken Eck“ und konnten gemäßigte Wähler rechts der Mitte besser ansprechen. Die Nein-Kampagne konnte vor allem mit dem Argument punkten, dass ein Euro-Beitritt nicht rückgängig zu machen wäre, weswegen man lieber abwarten solle.

Während die Parteiparole der Zentrumspartei diesmal im Einklang mit den Präferenzen ihrer Wähler stand, überwogen bei Sozialdemokraten und Christdemokraten diesmal sogar die Gegner.¹¹¹¹ Doch auch bei den europafreundlichen bürgerlichen Parteien Moderate und Volkspartei stimmte fast ein Drittel gegen den Euro-Beitritt. „In many ways, these patterns were similar to those observed in the 1994 referendum on EU membership, but with an overall swing towards ‚No‘“, fasst Widfeldt zusammen.¹¹¹²

1107 Widfeldt (2003), S. 1099

1108 Widfeldt (2004b), S. 1147

1109 Widfeldt (2004b), S. 1146f.

1110 Widfeldt (2004a), S. 510

1111 Laut Hornig (2011: 222) stimmten nur 41 Prozent der Christdemokraten mit Ja, bei den Sozialdemokraten waren es 45 Prozent.

1112 Widfeldt (2004a), S. 512

Die Folgen des Euro-Referendums für die schwedische Innenpolitik können kaum überschätzt werden. Die deutliche Abfuhr der Wähler für den Euro war ein „shock to the political and organizational establishment“¹¹¹³, der größte Leidtragende war aber gewiss Ministerpräsident Göran Persson. Ein Jahr nach der Parlamentswahl, bei der er die Sozialdemokraten zum ersten Stimmengewinn als Regierungspartei seit 1968 geführt hatte, versetzte ihm die Referendumsniederlage einen Schlag, von dem er sich nicht mehr erholen sollte. Persson hatte nämlich seit Jahren auf den Euro-Beitritt hingearbeitet und seine gesamte politische Autorität für ein Ja in die Waagschale geworfen, bis hin zu Entlassungsdrohungen gegenüber euro-skeptischen Ministern. Entsprechend begaben sich seine Beliebtheitswerte nach dem verlorenen Referendum auf Sinkflug¹¹¹⁴, während die bürgerliche Opposition in den Umfragen zulegen konnte, obwohl beim Referendum auch sie auf der Verliererseite gestanden war.

Tatsächlich traten bei den folgenden Parlamentswahlen deutliche Machtverschiebungen zutage. Die Sozialdemokraten verloren fünf Prozentpunkte, während die Konservativen elf Prozentpunkte zulegen konnten. Die vier bürgerlichen Parteien gewannen eine absolute Mehrheit im Reichstag, vier Jahre später wurde das Kabinett von Moderaten-Chef Fredrik Reinfeldt im Amt bestätigt, die Sozialdemokraten blieben nur noch hauchdünn stärkste Partei. Natürlich ist es vermessen, diese tektonischen Verschiebungen in der schwedischen Parteienlandschaft allein auf das Euro-Referendum zurückzuführen. Unbestritten ist jedoch, dass die Erosion des sozialdemokratischen Wählerzuspruchs zu einem großen Teil auf das Spannungsverhältnis zwischen den europafreundlichen Haltung der Parteispitze und der weit verbreiteten Europaskepsis an der Parteibasis zurückzuführen ist. Von dieser Entwicklung profitierten insbesondere die Konservativen, die sich unter Fredrik Reinfeldt als glaubwürdige Vertreter der „europarealistischen“ Mehrheit im Land profilieren konnten.

¹¹¹³ Widfeldt (2004b), S. 1147

¹¹¹⁴ Widfeldt (2006), S. 1271

Referenden in Schweden 1922-2012

[illegible]

5.4.6.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Prozesse

Während des Untersuchungszeitraums fanden in Schweden zwei Referenden statt. Beide hatten gouvernementalen Charakter, doch nur eines war effektiv. Da das zweite kontraproduktiv war (und somit „halb“ oppositionell gezählt wird) ergibt sich für Schweden ein leicht gouvernementaler Praxiswert von 0,4. Bemerkenswert ist die hohe Stimmbeteiligung, die im Fall des Euro-Referendums sogar über der Beteiligung an der vorangegangenen Parlamentswahl lag.

Kennzahlen direkter Demokratie in Schweden			
DD-Basiswert	0,6 (0,8/-0,2)	DD-Praxiswert	0,4
Durchschnittlicher Basiswert	0,8	Durchschnittlicher Praxiswert	0,2
Referenden pro Legislatur	0,35	Referenden pro Jahr	0,09
Verhältnis gouv/oppos.	2/0	DD-Proz. mit Elitenkonsens	100%
Anteil gouvernementaler Prozesse			100 %
Erfolgsquote			50 %
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			47,1%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			82,95%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-0,51%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler) - EU-Referendum: -31,79% - Euro-Referendum: -27,56%			-29,68%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler) - EU-Referendum: +29,26% - Euro-Referendum: +30,79%			30,03%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse) - EU-Referendum: +65,55% - Euro-Referendum: +46,87%			56,2%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen) - EU-Referendum: -61,05% - Euro-Referendum: -58,35%			-59,7%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -6,7% - Gegner: +2,54%			
- größte Regierungspartei: -6,9% - größte Oppositionspart.: +5,7%			
Hinweise: Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte. Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Obwohl zwischen den beiden Referenden neun Jahre liegen, zeigt sich das Stimmverhalten erstaunlich konstant. Die befürwortenden Parteien lagen jeweils um rund 30 Prozentpunkte unter der Papierform, die Gegner in ähnlichem Ausmaß besser. In vielerlei Hinsicht kann das Euro-Referendum somit als Neuauflage des EU-Beitrittsreferendums gesehen werden.

Obwohl das Euro-Referendum in absoluten Zahlen mit einer herben Niederlage für die Befürworter endete, schnitten sie im Vergleich zu ihrer Papierform besser ab als beim gewonnenen EU-Referendum. Zwischen den beiden Voten hatten sich nämlich die politischen Kräfteverhältnisse verschoben: Die europaskeptischen Parteien hatten an Wählerzuspruch gewonnen, während die agrarische Zentrums-partei ins Nein-Lager wechselte. Somit hatte sich der Papierform-Vorsprung der Befürworter um 19 Prozentpunkte verringert, die Zahl der Ja-Stimmen lag aber nur um neun Prozentpunkte unter jener des EU-Beitrittsreferendums.

Bemerkenswerte Ergebnisse zeigt auch eine Analyse der Wahlergebnisse nach dem Referendum. Die Befürworter schnitten nach dem gewonnenen EU-Beitrittsreferendum (-11 Prozentpunkte) schlechter ab als nach dem verlorenen Euro-Referendum (-2,4 Prozentpunkte), während es bei den Gegnern umgekehrt war. Nach dem EU-Referendum konnten sie um 5,3 Prozentpunkte zulegen, nach dem Euro-Referendum verringerte sie ihr kumulierter Stimmenanteil um -0,2 Prozentpunkte.

Ein etwas anderes Bild zeigt der Vergleich der Ergebnisse von Regierungs- und größter Oppositionspartei. Während die Sozialdemokraten nach dem gewonnenen EU-Beitrittsreferendum um neun Prozentpunkte abstürzten, betrug ihr Minus nach dem Euro-Referendum „nur“ fünf Prozentpunkte. Die oppositionellen Konservativen blieben nach dem gewonnenen EU-Referendum unverändert, nach dem Euro-Referendum legten sie hingegen um elf Prozentpunkte zu. Diese Ergebnisse stützen die These, dass verlorene gouvernementale Referenden und der damit verbundene Autoritätsverlust der Opposition nützen, selbst wenn sich diese selbst auf der Verliererseite befindet.

5.4.6.5 Zusammenfassung

Müsste man das politische System Schwedens in einem Satz beschreiben, würde er folgendermaßen lauten: Schweden ist eine Mehrheitsdemokratie, die nach kon-

sensdemokratischen Mustern funktioniert. Ein Institutionengefüge, das sogar noch „schlanker“ ist als das britische¹¹¹⁵, koexistiert mit einer politischen Praxis, die auf Konsens und Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition beruht. Ähnlich sieht es mit der direkten Demokratie aus, die eine betont gouvernementale Konfiguration aufweist. Allerdings wurde dieses Instrument niemals *offensiv* eingesetzt, zur Stärkung der eigenen Position gegenüber dem politischen Gegner, sondern immer nur *defensiv*, um Spaltungen in den eigenen Reihen zu verhindern.

Zwar sind wegen des kleinen Untersuchungssamples von nur zwei Referenden Vorbehalte angebracht, doch können aus der direktdemokratischen Praxis dennoch einige Annahmen abgeleitet werden. Beide Referenden haben ihren wichtigsten politischen Zweck erfüllt, indem die Einheit der Regierungspartei und/oder der Bestand der Regierung gewahrt wurden.

Inhaltlich beträgt die Erfolgsquote nur 50 Prozent, und auf das verlorene Euro-Referendum folgte ein Machtwechsel. Eine Analyse der Wahlergebnisse zeigt auch klar, dass die Opposition von verlorenen gouvernementalen Referenden profitiert. Die sozialdemokratische Regierungspartei büßte paradoxerweise nach dem gewonnenen Referendum stärker an Wählerzuspruch ein als nach dem verlorenen.

Während die repräsentativ-demokratischen Mehrheitsverhältnisse beim EU-Beitrittsreferendum knapp bestätigt wurden, hat sich das Euro-Referendum klar als „Störfaktor im repräsentativen System“¹¹¹⁶ erwiesen. Nach der klaren Abfuhr der Wähler könnte man annehmen, dass keine schwedische Regierung mehr das Wagnis eines direktdemokratischen Prozesses eingehen wird. Doch gerade bei europapolitischen Fragen ist das erneute Auftreten jener Zwickmühle aus Vereinbarungen mit den EU-Partnern, von denen nicht abgewichen werden kann, und dem Fehlen der erforderlichen Mehrheit in den eigenen Reihen sehr wahrscheinlich. Der Primärzweck von gouvernementalen Prozessen direkter Demokratie ist es nämlich, Defizite in der repräsentativ-demokratischen Machtbasis auszugleichen. Oder anders gesagt: Als Land der Minderheitsregierungen wird Schweden weiterhin ein ideales Biotop für gouvernementale DD-Prozesse sein.

1115 Abromeit / Stoiber (2006), S. 101

1116 Hornig (2011), S. 219

5.4.7 Malta

5.4.7.1 Das politische System Maltas

Malta sticht in mehrerer Hinsicht aus dem Untersuchungssample hervor. Die britische Kolonie, die im Jahr 1964 unabhängig wurde und erst 2004 der Europäischen Union beitrug, bildet gewissermaßen eine Schnittstelle zwischen den „alten“ westeuropäischen und „neuen“ osteuropäischen Demokratien. Zugleich ist der Mittelmeer-Archipel mit einer Fläche von 316 Quadratkilometern und 420.000 Einwohnern der mit Abstand kleinste untersuchte Staat. Gerade dieser Zwergstaat-Status hat auch wesentlich dazu beigetragen, dass sich Malta in den vergangenen Jahrzehnten zur reinsten Mehrheitsdemokratie Europas entwickelt hat und dabei das britische Original in vielerlei Hinsicht in den Schatten stellt.

Malta verfügt seit fünf Jahrzehnten über ein reines Zwei-Parteien-System (Anzahl effektiver Parteien 1,99), kennt keine Koalitionsregierungen (100 Prozent Ein-Parteien-Regierungen, die zugleich allesamt Mehrheitsregierungen waren), wobei diese Konzentration nicht einmal auf einem verzerrenden Wahlrecht beruht (Disproportionalität 1,21). Die Exekutivdominanz ist hoch (Regierungsdauer 5,21 Jahre), die Parlamentsstärke niedrig (4), was kombiniert die dritthöchste Exekutivdominanz nach Frankreich und Portugal ergibt (2,1). Zugleich weist Malta knapp nach Frankreich die am stärksten pluralistische Interessensvermittlung (-0,01) im westeuropäischen Raum auf.

In der zweiten Dimension liegen die Werte für Föderalismus und Bikameralismus (jeweils 1) klar im mehrheitsdemokratischen Bereich, was aber angesichts der geringen Größe des Staates nicht verwunderlich ist. Schwach ist auch die Verfassungsgerichtsbarkeit (2), allerdings ist die Verfassung vergleichsweise schwer zu ändern (3).

Charakteristika des politischen Systems Maltas nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	1,99	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	100	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	5,21	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	1,21	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)			
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	52,3	Stärke des Parlaments	4
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	100	Exekutivdominanz-Index	2,1
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Von der institutionellen Seite ähnelt das maltesische Regierungssystem sehr dem irischen. Beide orientieren sich nämlich sehr stark am Regierungssystem der langjährigen Kolonialmacht Großbritannien, der sie unter anderem auch ihr spezifisches Präferenz-Wahlsystem (STV) zu verdanken haben. Auch die Adaptionen des Westminster-System sind ähnlich: Beide Staaten verfügen über eine vergleichsweise rigide Verfassung, ein eigenes Verfassungsgericht sowie einen Staatspräsidenten als formelle Exekutivspitze.

Wie in Großbritannien wird die Gewaltenverbindung von Regierung und Parlament auch in Malta vorausgesetzt, eine formelle Wahl des Premierministers durch die Volksvertretung findet nicht statt. Vielmehr hält die Verfassung den Staatspräsidenten dazu an, jene Person zum Premierminister zu ernennen, „who, in his judgment, is best able to command the support of a majority of the members of the House“.¹¹¹⁷ Die Minister werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Premierministers ernannt, wobei alle Regierungsmitglieder zugleich auch Abgeordnete sein müssen. Die Regierung tritt in der Regel zurück, wenn sie eine wichtige Abstimmung im Parlament verliert. Spricht dieses der Regierung formell das Misstrauen

¹¹¹⁷ Constitution (1964), Artikel 80

aus, kann der Staatspräsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ansetzen, ist jedoch nicht verpflichtet, dies zu tun.¹¹¹⁸ Damit ist die Disziplinierungsmacht des maltesischen Premiers gegenüber dem Parlament formal geringer als im britischen System, wiewohl der Staatspräsident faktisch kein Vetospieler ist. Das Staatsoberhaupt befindet sich nämlich in einem massiven Abhängigkeitsverhältnis von der Parlamentsmehrheit, von der er auch aus politischen Gründen wieder abberufen kann. In der Regel handelt es sich um vom Regierungschef handverlesene Kandidaten, die aufgrund der über ihnen hängenden Abwahldrohung kaum ein unabhängiges Profil gewinnen können.¹¹¹⁹ Immerhin wurde im Jahr 2009 erstmals ein Oppositionspolitiker – der damalige MLP-Vizechef George Abela – zum Staatspräsidenten gewählt.

Größeres Gewicht haben da schon einzelne Abgeordnete. Zwar ist die Fraktionsdisziplin im maltesischen Parlament äußerst streng, doch genügt wegen der meist knappen Mehrheitsverhältnisse oft schon ein einziger Abgeordneter, um die Machtverhältnisse auf den Kopf zu stellen. So brachte etwa Ex-Premier Dom Mintoff die MLP-Regierung in den 1990er Jahren durch zahlreiche Stimmenthaltungen in Bedrängnis, und dann durch ein formelles Gegenvotum auch zum Sturz.¹¹²⁰ Auch die PN-Regierung verlor im 2012 durch den Austritt des Abgeordneten Jeffrey Pullicino Orlando ihre Parlamentsmehrheit, doch konnte sie sich noch bis zu den Wahlen im Amt halten, weil er nicht zur MLP überlief.¹¹²¹

Die Opposition, deren Anführer vom Präsidenten förmlich ernannt wird, hat nur wenig Einflussmöglichkeiten. Laut Verfassung muss der Premier den Oppositionsführer bei der Besetzung von Spitzenposten in Aufsichtsbehörden oder staatsnahen Betrieben konsultieren.¹¹²² Faktisch ist die Opposition aber wegen der klaren Machtverhältnisse im 65-köpfigen Parlament machtlos. Selbst die Abgeordneten der Regierungsfraktion haben nur beschränkte Einflussmöglichkeiten auf den Gesetzgebungsprozess, dessen Initiierung faktisch ein Monopol der Regierung ist.¹¹²³ Wie in Großbritannien und Irland wird auch in Malta die parlamentarische Agen-

1118 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 873

1119 Refalo (2012)

1120 Bestler/Waschkuhn (2009); S. 873

1121 TVM (2012)

1122 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 877

1123 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 879

da fast ausschließlich von der Regierung bestimmt, die auch das Beschlussverfahren abkürzen kann.¹¹²⁴ Gegenüber dem britischen System ist die Position der Exekutive insofern stärker, als die umfassenden Befugnisse der früheren Kolonialverwaltung in der Praxis der *Ministerial Discretion* weiterwirken.¹¹²⁵ Die Regierungsmitglieder haben nämlich einen äußerst großen Gestaltungsspielraum, weil die Gesetze bewusst vage gehalten werden.

Vor diesem Hintergrund kann auch die Justiz keine bedeutende Rolle bei der Regierungskontrolle spielen. Zwar gibt es ein spezialisiertes Verfassungsgericht (bestehend aus drei Richtern), doch kann es faktisch nur über den normalen Instanzenzug angerufen werden. Zudem gelten von den Höchststrichern als verfassungswidrig erkannte Rechtsakte nicht automatisch als aufgehoben, sondern werden nur in offiziellen Veröffentlichungen als solche gekennzeichnet.¹¹²⁶ Immerhin sind die bedeutendsten Verfassungsbestimmungen dem Zugriff der jeweiligen Regierungsmehrheit entzogen, da sie nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit geändert werden können, bezüglich der Änderung der Legislaturperiode des Parlaments ist sogar ein obligatorisches Referendum vorgesehen.¹¹²⁷ Neben der Verfassung erhebt sich sonst nur noch die im Jahr 1995 eingeführte Institution des Ombudsmanns, der Bürgerbeschwerden gegen die Verwaltung nachgehen soll, über die Regierungspolitik. Auch er muss nämlich vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ernannt werden.¹¹²⁸

Wie in anderen Ländern ist auch in Malta die Konfiguration des Parteiensystems entscheidend für die Wirkungsweise des Regierungssystems. Malta bildet diesbezüglich einen Sonderfall, da es nicht nur über eines der reinsten Zwei-Parteiensysteme international verfügt, sondern dieses auch noch unter den Bedingungen eines Verhältniswahlrechts entstanden ist.¹¹²⁹ Malta hat nämlich dasselbe Präferenzwahlrecht wie Irland. In 13 Wahlkreisen werden jeweils fünf Mandate verteilt, wobei das Präferenzsystem theoretisch auch kleineren Parteien die Chance auf parlamentarische Vertretung gäbe. Tatsächlich waren in der Anfangszeit nach dem

1124 Ismayr (2009), S. 37

1125 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 879

1126 Constitutional Court of Malta (2002), S. 7

1127 Constitution (1964), Art. 66

1128 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 875

1129 Cini (2002), S. 16

Zweiten Weltkrieg mehrere Parteien im maltesischen Parlament vertreten und es wurden chronisch instabile Koalitionsregierungen gebildet.¹¹³⁰ Aufgrund dieser Erfahrung etablierte sich ein Zwei-Parteien-System, das nun schon seit Jahrzehnten besteht „despite the lack of institutional safeguards against party system fragmentation“.¹¹³¹ Oder umgekehrt formuliert: Das maltesische Wahlsystem kann „aufgrund der Existenz eines fast perfekten Zweiparteiensystem auf der elektoralen Ebene so gut wie keine Konzentrationswirkungen mehr entfalten“¹¹³².

Das Duopol der rechtsgerichteten Nationalistischen Partei (PN) und der linksgerichteten Labour Party (MLP) entstand im Jahr 1966 – bei der ersten Parlamentswahl nach Erlangung der Unabhängigkeit. Seitdem kam keine Partei bei landesweiten Wahlen über zwei Prozent hinaus – mit Ausnahme der Europawahl 2004, als die Grün-Partei Alternattiva Demokratika (AD) knapp zehn Prozent der Stimmen erreichte.¹¹³³ Dagegen erhielt seit 1971 keine der beiden Großparteien bei einer Wahl weniger als 46,5 Prozent der Stimmen (MLP im Jahr 1992).

Die Erklärung für die Beständigkeit des Parteien-Duopols liegt darin, dass PN und MLP mehr als nur Parteien sind; sie repräsentieren zwei Subkulturen, die praktisch die gesamte maltesische Gesellschaft – vom Medienbereich bis zu Volksfesten – durchdringen: „Partisanship in this polarized polity is so pervasive, ingrained and liked to class ideology and locality that preference patterns are known by street. Loyalties are strong, stable, and rooted in social and family background.“¹¹³⁴ Mit zusammen fast 70.000 Mitgliedern stellen die beiden Parteien rund ein Viertel der gesamten Wählerschaft Maltas.¹¹³⁵ Die Möglichkeit eines großflächigen Wähler-austausches ist minimal, da PN und MLP gleich bei drei bedeutenden Cleavages gegensätzliche Positionen repräsentieren: Religion (katholisch – säkular), außenpolitische Orientierung (früher: Italien – Großbritannien, heute EU – Neutralität) und Sozialstruktur (Mittelklasse – Arbeiterschicht).¹¹³⁶

Gefestigt wird das Duopol auch durch die hochgradige Zentralisierung des Regie-

1130 Pace (2005), S. 124

1131 Hirczy (1995), S. 262

1132 Niedermayer (2008), S. 359

1133 Pace (2005), S. 125

1134 Hirczy (1995), S. 258

1135 Bestler/Waschkuhn (2009), S. 888

1136 Cini (2002), S. 17ff.

runssystem, dessen einzige Eintrittsschleuse die alle fünf Jahre stattfindenden Parlamentswahlen sind. „More is indeed at stake in Maltese elections than in comparable events.“¹¹³⁷ Dazu kommt, dass in der Regel nur tausend Stimmen über Sieg und Niederlage entscheiden¹¹³⁸ und sich kein Wähler durch die Stimmabgabe für eine dritte Partei selbst aus dem Spiel nehmen will. Entscheidend für den Wahlausgang ist neben der kleinen Gruppe von Wechselwählern vor allem die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft. Eben weil die parteipolitischen Loyalitäten so gefestigt sind, können die für einen Wahlsieg erforderlichen Stimmen nämlich nur durch eine besonders hohe Stimmbeteiligung zusammenbekommen werden.¹¹³⁹ Aus diesem Grund zählt Malta mit beständig über 90 Prozent liegenden Beteiligungsraten zur absoluten internationalen Spitze.

Seit einer Verfassungsänderung im Jahr 1987 ist sichergestellt, dass die landesweit siegreiche Partei die Mandatsmehrheit stellt. Die PN hatte nämlich 1981 mehrere Monate lang die Parlamentsarbeit blockiert, nachdem sie bei der Wahl trotz einer absoluten Stimmenmehrheit um drei Mandate weniger erhalten hatte als die regierenden MLP. Daher wurde vereinbart, dass die Partei mit der absoluten Stimmenmehrheit in einem solchen Fall so viele Bonussitze bekommen soll, bis sie um ein Mandat mehr hat als die anderen Parteien zusammen.¹¹⁴⁰

Malta wird seit 1966 ununterbrochen von Ein-Parteien-Mehrheitskabinetten regiert. Es ist nur einer von drei EU-Staaten (neben Großbritannien und Griechenland), in dem dieses Regierungsformat dominiert¹¹⁴¹, wobei es in den beiden anderen Staaten anders als in Malta kurze Perioden von Koalitions- oder Minderheitsregierungen gegeben hat – und das trotz Wahlrechtsgesetzen, die mehrheitsfördernder sind als das maltesische.

Die beiden Großparteien lösen einander in der Regel alle zwei bis drei Legislaturperioden an der Macht ab. Nachdem die MLP in den 1970er und 1980er Jahren

¹¹³⁷ Hirczy (1995), S. 259

¹¹³⁸ Im Zeitraum 1971 bis 2008 trennten die beiden Parteien meist nur ein bis zwei Prozentpunkte, der größte Abstand wurde bei der Wahl 1992 – 51,8 zu 46,5 Prozent für die PN – verzeichnet. Bei der Wahl 2008 lagen PN und MLP nur knapp 1.500 Stimmen oder 0,5 Prozentpunkte auseinander.

¹¹³⁹ Hirczy (1995), S. 264

¹¹⁴⁰ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 881

¹¹⁴¹ Kropp (2008), S. 526

entsprechend dem damaligen europäischen Trend eine auf Staatsinterventionen gegründete Wirtschaftspolitik führte und sich außenpolitisch stark der Blockfreien-Bewegung annäherte, schwenkte die PN ab 1987 auf eine klare Europaorientierung um. Im Widerstreit mit der einen EU-Beitritt ablehnenden MLP konnte die PN ihre Regierungsmacht konsolidieren, da sie die Interessen einer Mehrheit der Maltesen repräsentierte. Tatsächlich gab es während des Untersuchungszeitraums nur ein kurzes Intermezzo (1996-98) einer an innerparteilichen Streitigkeiten zerbrochenen MLP-Regierung, die restliche Zeit regierte die NP, allerdings zeichnete sich für die Parlamentswahl 2013 wieder ein Regierungswechsel ab.

Eng mit der Parteipolitik verknüpft ist auch das System der Interessensvermittlung. Diese folgt in groben Zügen dem britischen Modell, in dem Verhandlungsprozesse auf Betriebsebene dominieren.¹¹⁴² Allerdings sind in den vergangenen Jahren deutliche Trends in Richtung Korporatismus erkennbar. So werden die Verbände formalisiert am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, indem sie Stellungnahmen zu sogenannten *White Papers* abgeben dürfen.¹¹⁴³ Außerdem hat die Regierung mit dem *Malta Council for Economic and Social Development* ein Gremium für tripartite Verhandlungen eingerichtet, wobei sich die Sozialpartner aber über eine unzureichende Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die Regierung beklagen.¹¹⁴⁴ Zwar gehören 60 Prozent der Beschäftigten einer Gewerkschaft an, doch werden diese durch ihre politische Zerstrittenheit geschwächt. So war die größte Gewerkschaft des Landes, die General Workers' Union, jahrzehntelang faktisch eine Sektion der MLP. Darüber hinaus gibt es zwölf kleinere Branchengewerkschaften, die der PN nahestehen.¹¹⁴⁵

Umso größer ist dafür der Einfluss der katholischen Kirche, die sich von den anderen einheimischen Institutionen vor allem durch „eine lange und ungebrochene Tradition“ abhebt.¹¹⁴⁶ Durch ihr Wirken trug die Kirche bedeutend zur Zementierung der politischen Gegensätze in Malta bei, zumal MLP-Politiker noch in den 1970er Jahren mit einer Exkommunikations-Drohung belegt waren. Allerdings

¹¹⁴² Debono/Borg (2009), S. 3

¹¹⁴³ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 875

¹¹⁴⁴ Debono/Borg (2009), S. 6

¹¹⁴⁵ Bestler/Waschkuhn (2009); S. 888f.

¹¹⁴⁶ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 889

macht der allgemeine Trend zur Säkularisierung der Gesellschaft auch vor Malta nicht halt, wie sich beim Scheidungsreferendum 2011 zeigte. Ähnlich wie 15 Jahre zuvor die irischen Stimmbürger votierten auch die Bürger Maltas mit knapper Mehrheit für die Einführung der Ehescheidung.

5.4.2.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Die Entwicklung der direkten Demokratie in Malta ist eng mit dem Ringen um die Unabhängigkeit der damaligen britischen Kolonie verbunden. In den Jahren 1870, 1956 und 1964 sollte mit Volksabstimmungen ein Konsens über die politische Zukunft der polarisierten maltesischen Gesellschaft hergestellt werden. Das Referendum galt den maltesischen Spitzenpolitikern als notwendiges Übel, das man akzeptierte, wenn es nicht anders ging. Tatsächlich waren es die britischen Kolonialherren, die im Jahr 1964 das maltesische Unabhängigkeitsreferendum „erzwingen“. So machte etwa ein britischer Gesandter dem damaligen maltesischen Ministerpräsidenten Borg Olivier klar, dass London zwar einen Verfassungstext für das unabhängige Malta ausarbeiten könne, ihn aber nicht in Kraft setzen werde „unless it has received endorsement by the people of Malta at either referendum or elections“ (Dokument CO926/1887, no 322 vom 4. März 1964).¹¹⁴⁷

Der Verfassungskompromiss zwischen den beiden großen Parteien wurde unter anderem durch einen besonderen Bestandsschutz für die wichtigsten Artikel der Unabhängigkeitsverfassung 1964 abgesichert. Sie waren entweder nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit oder durch ein obligatorisches Referendum zu ändern.¹¹⁴⁸

Diese Bestimmungen blieben aber totes Recht. Im Jahr 1974 nutzte die linksgerichtete MLP-Regierung nämlich ein juristisches Schlupfloch¹¹⁴⁹, um eine umfassende Verfassungsrevision mit einem einfachen Mehrheitsbeschluss im Parlament umzusetzen.¹¹⁵⁰ Angesichts der Polarisierung des Landes schien der Regierung ein

¹¹⁴⁷ Smith (2006), S. 320

¹¹⁴⁸ Refalo (2012)

¹¹⁴⁹ Ausgerechnet Artikel 6 der Verfassung, der den Vorrang des Verfassungsrechts vor allen anderen Gesetzen normierte, war nämlich nicht mit einem besonderen Bestandsschutz ausgestattet. Damit stand faktisch der gesamte Verfassungstext zur Disposition der parlamentarischen Mehrheit, die sich nicht um die vorgeschriebenen höheren Zustimmungserfordernisse für einzelne Verfassungsartikel zu kümmern hatte (Trigona 2004, Sunday Times 1974)

¹¹⁵⁰ Sunday Times (1974), S. 3

Referendum nämlich „too big a political risk to take“. ¹¹⁵¹ Zwar bestätigte die Verfassungsreform für einen großen Teil der Artikel das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit, vom obligatorischen Referendum blieb aber nur ein Restbestand übrig, der im Schutz gegen eine Verlängerung der Legislaturperiode bestand. ¹¹⁵²

Während sie einerseits das obligatorische Verfassungsreferendum weitgehend aushebelte, führte die Labour-Regierung andererseits das gouvernementale Referendum in die maltesische Rechtsordnung ein. Mit dem im Juli 1973 beschlossenen *Referenda Act* wurden die Grundlagen für die Durchführung von Referenden geschaffen, die entsprechend der britischen Tradition der Parlamentsouveränität nur konsultativen Charakter haben konnten. Der Hintergrund waren Pläne zur Entmachtung der konservativ dominierten Lokalverwaltung auf der Insel Gozo, die mit einem Referendum legitimiert werden sollten. Dieses fand im November 1973 statt und wurde von den Bewohnern der Insel flächendeckend boykottiert. Obwohl sich nur zwei Prozent der Stimmberechtigten an dem Urnengang beteiligt hatten, setzte die Regierung ihren Plan zur Abschaffung der Lokalautonomie um.

Ende der 1980er Jahre kamen dann erste Impulse in Richtung einer Einführung direktdemokratischer Instrumente „von unten“. Den Anfang der konservative Oppositionspolitiker Josie Muscat, der im September 1987 die Institutionalisierung eines Volksbegehrens forderte. Demnach sollen 20 Prozent der Wähler ein Referendum über eine Verfassungsänderung oder ein Gesetz verlangen dürfen. ¹¹⁵³

Das Thema direkte Demokratie blieb in den folgenden Jahren auf der Tagesordnung, da sich die maltesische Politik den epochalen Entwicklungen im großen Nachbarland Italien nicht verschließen konnte. Anfang der 1990er Jahre wurde dort nämlich das politische System in einer Referendumswelle „von unten“ umgestaltet. Nach italienischem Vorbild versuchten auch die maltesischen Parteien, das Thema direkte Demokratie zu domestizieren, indem sie es sich zueigen machten.

So forderte der Labour-Abgeordnete Joe Brincat im Dezember 1994 die Einführung von Volksbegehren und abrogativen Referenden, um die Responsivität der Politik wiederherzustellen. Die Wahlprogramme der Parteien seien nämlich „mea-

¹¹⁵¹ Refalo (2012)

¹¹⁵² Constitution (1964), Art. 66.3

¹¹⁵³ The Times (1987), S. 3f

ningless“ und „counted nothing after elections“, weswegen die Mitsprache der Bürger gestärkt werden müsste.¹¹⁵⁴

Die regierenden Nationalisten nahmen die linksgerichtete Opposition beim Wort und schlugen im September 1995 die Einführung eines abrogativen Referendums nach italienischem Vorbild vor. Dieses soll mit den Unterschriften von zehn Prozent der Stimmbürger erzwungen werden. Die PN wollte sich mit dieser Maßnahme bürgernah präsentieren und sich zugleich für den Fall eines Regierungswechsels bei den anstehenden Parlamentswahlen absichern.

In der Debatte über den Beschluss des Gesetzes trat das instrumentelle Verhältnis der beiden Parteien zur direkten Demokratie deutlich zutage. So wandte sich die MLP gegen abrogative Referenden, weil sie eine Korrektur der bei den Parlamentswahlen geschaffenen Mehrheitsverhältnisse seien. Daher sollten sich Referendumsbegehren nur auf Themen beziehen können „which would not have featured in the electoral manifesto of the government of the day“.¹¹⁵⁵ PN-Ministerpräsident Eddie Fenech Adami bezeichnete dieses Argument nicht ohne Berechtigung als „unannehmbar“ und wies darauf hin, dass damit etwa auch eine Volksabstimmung über den EU-Beitritt schon allein durch eine entsprechende Passage im Wahlmanifesto verhindert werden könnte.¹¹⁵⁶ Zugleich wies er die Forderung der MLP nach einer Einführung von Volksbegehren mit der lapidaren Begründung zurück, die Zeit dafür sei noch nicht reif. Gemeint war das umstrittene Thema der von der konservativen PN abgelehnten Ehescheidung, die mangels eines geltenden Gesetzes nur per Volksbegehren hätte eingeführt werden können.

Die Regierungspartei war auch sonst bestrebt, den Gebrauch des abrogativen Referendums möglichst unter Kontrolle zu halten. Das neue Gesetz sieht nämlich nicht nur die üblichen Ausnahmematerien (Verfassung, Finanzgesetze, Wahlrecht und internationale Verträge) sowie eine materielle Prüfung durch das Verfassungsgericht vor, sondern auch eine doppelte „Guillotine“-Klausel für jene Begehren, die den rigorosen Prüfungsprozess überstanden haben. Das Referendum findet nämlich nicht statt, wenn Neuwahlen ausgeschrieben werden oder das bekämpfte Ge-

¹¹⁵⁴ The Times (1994), S. 6

¹¹⁵⁵ The Times (1996), S. 7

¹¹⁵⁶ The Times (1996), S. 7

setz aufgehoben oder *ergänzt* wird.¹¹⁵⁷ Schließlich gibt es noch eine zusätzliche Absicherung in Form des Beteiligungsquorums von 50 Prozent. Im hochgradig konzentrierten maltesischen Zwei-Parteien-System läuft diese Bestimmung faktisch auf ein Vetorecht der jeweiligen gegnerischen Partei hinaus, die jedenfalls in der Lage sein sollte, die Stimmbeteiligung mit einem Boykottaufruf unter 50 Prozent zu drücken.

Schließlich wurde im Zuge des Beschlusses des Scheidungsgesetzes 2011 auch der Wirkungskreis des obligatorischen Referendums geringfügig erweitert. Das Gesetz legte nämlich fest, dass die Bedingungen, unter denen eine Scheidung möglich ist, nur per Volksabstimmung geändert werden können.¹¹⁵⁸ Damit sollte verhindert werden, dass das Ergebnis des Scheidungsreferendums vom Mai 2011 durch einen einfachen Gesetzesbeschluss wieder relativiert werden kann. Somit gibt es mittlerweile zwei Materien, in denen obligatorische Volksabstimmungen vorgeschrieben sind.

Insgesamt verfügt Malta somit über drei direktdemokratische Verfahren, das vom Parlament anzusetzende konsultative Referendum (0,8), das obligatorische Referendum zur Revision zweier Spezialfragen (mit Abzug wegen des eingeschränkten Wirkungskreises -0,2) sowie das abrogative Referendum auf Antrag von zehn Prozent der Wähler (ebenfalls mit Abzug wegen des Beteiligungsquorums: -0,8). Aus institutioneller Sicht verfügt Malta somit über eine leicht oppositionelle Spielart der direkten Demokratie, was nicht zum ausgeprägt mehrheitsdemokratischen Charakter des politischen Systems passt.

Instrumente direkter Demokratie in Malta		
		Wert
1	Fakultatives Referendum (Parlament, konsultativ)	0,8
2	Obligatorisches Referendum (Legislaturperiode, Scheidungsgesetz)	-0,2**
3	Abrogatives Referendum auf Antrag von 10 Prozent der Wähler (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,8**
	Basiswert direkte Demokratie	-0,2 (0,8/-1,0)
** Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis		

¹¹⁵⁷ Referenda Act (1973), Art. 19

¹¹⁵⁸ Aquilina (2012), S. 17f.

5.4.7.3 Praxis direkter Demokratie

Die Funktionsweise des maltesischen politischen Systems lässt nur wenig Spielraum für eine Anwendung direktdemokratischer Instrumente. Im beinahe perfekten Zwei-Parteien-System haben die Parlamentswahlen nämlich quasi-plebiszitären Charakter. Dazu kommt, dass die beiden Parteien in praktisch allen bedeutenden politischen Fragen an verschiedenen Ufern stehen. Aufgrund der äußerst starken Parteiloyalitäten ist unwahrscheinlich, dass Referenden deutlich andere Ergebnisse hervorbringen als Parlamentswahlen. Volksabstimmungen haben in Malta somit nur einen Sinn bei Fragen, die mit erhöhtem Legitimationsbedarf verbunden sind oder innerparteilichen Widerstand generieren.

Nur vor diesem Hintergrund lässt sich verstehen, warum in Malta bisher noch kein einziges abrogatives Referendum stattgefunden hat. Dieses Oppositionsrecht der direkten Demokratie läuft nämlich ähnlich ins Leere wie das Verhältniswahlrecht. Faktisch sind nämlich nur die beiden Großparteien – und die eng mit ihnen verbundenen großen Verbände – in der Lage, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Doch gerade für die Großparteien ist dies ein sinnloses Unterfangen. Warum sich den großen Aufwand zur Sammlung von Unterschriften bei äußerst ungewissem Ausgang antun, wenn das bekämpfte Gesetz nach einem Regierungswechsel viel bequemer geändert werden kann? Warum aus kurzsichtigen parteipolitischen Interessen die Büchse der Pandora öffnen, um sich damit selbst das Leben als künftige Regierungspartei schwer zu machen?

Der Einsatz des abrogativen Referendums wurde in den vergangenen Jahren nur einige wenige Male überhaupt erwogen. Im Jahr 1997 überlegte die damals oppositionelle PN, die von der MLP geplante Abschaffung der Oppositionsvertreter in Aufsichtsbehörden und staatsnahen Betrieben per Referendum zu bekämpfen. Dieses Ansinnen scheiterte aber, weil das abrogative Referendum noch gar nicht rechtswirksam geworden war: Der damalige PN-Premierminister Eddie Fenech Adami hatte es nämlich verabsäumt, das Gesetz vor dem Machtwechsel im Herbst 1996 in Kraft zu setzen.¹¹⁵⁹ Dies geschah dann erst nach dem neuerlichen Regierungswechsel im Jahr 1998.

¹¹⁵⁹ The Times (1998), S. 4

Im Jahr 2005 drohte die Gewerkschaft GWU nach gescheiterten Sozialpartner-Verhandlungen mit einem Referendum gegen die Abschaffung von Feiertagen¹¹⁶⁰, doch verschwand dieser Plan ebenso in der Schublade wie eine Initiative der Kleinpartei AD zur Abschaffung von Privilegien im Mietrecht. Obwohl AD Broschüren an alle Haushalte verschickte und Aktivisten sogar Hausbesuche absolvierten, kamen die erforderlichen 30.000 Unterschriften nicht zustande.¹¹⁶¹

Praxis direkter Demokratie in Malta 1870-2012	
Fakultatives Referendum	5 (2)
Obligatorisches Referendum über Legislaturperiode	0
Abrogatives Referendum auf Antrag von 10 Prozent der Wähler	0
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i> <i>Quellen: Sudd (2012)</i>	

In Malta haben in den vergangenen 140 Jahren fünf landesweite Volksabstimmungen stattgefunden, bei denen es sich allesamt um fakultative Referenden mit gouvernementalem Charakter handelte. Kein Referendum war verfassungsmäßig vorgeschrieben oder kam aufgrund einer oppositionellen Initiative zustande. Sie alle tangierten die gesellschaftliche Kluft zwischen dem in britischer Tradition stehenden säkularen Lager und dem in italienischer Tradition stehenden katholischen Lager. Entsprechend gab es – hochgerechnet auf das gesamte Wahlvolk – bei keinem Referendum eine überzeugende Ja-Mehrheit.

Beim ersten Referendum im Jahr 1870 ging es darum, katholischen Geistlichen die Bekleidung politischer Funktionen in der damaligen britischen Kolonie zu ermöglichen. Das maltesische Parlament setzte das Referendum an, um ein von den britischen Kolonialherren im Jahr 1857 verfügt Verbot des passiven Wahlrechts für Kleriker aufzuheben.¹¹⁶² 96 Prozent votierten mit Ja, doch blieben rund 40 Prozent der Stimmberechtigten den Urnen fern.¹¹⁶³

1956 legte die damalige linksgerichtete Regierung den Wählern ihren Plan zur Eingliederung Maltas ins Vereinigte Königreich vor. Nach dem Plan von Labour-Premier Dom Mintoff sollte die bisherige Kolonie ein gleichberechtigter Bestandteil

¹¹⁶⁰ Malta Today (2005)

¹¹⁶¹ Timesofmalta.com (2005)

¹¹⁶² Sudd (2012)

¹¹⁶³ Timesofmalta.com (2003)

Großbritanniens nach dem Vorbild Nordirlands werden, mit eigenen Abgeordneten im britischen Parlament. Mintoff erhoffte sich von diesem Schritt vor allem positive Auswirkungen auf die maltesische Wirtschaft, die in einer tiefen Krise steckte. Widerstand gegen die Pläne kam von der katholischen Kirche, die bei einer Integration Maltas in das protestantische Großbritannien um ihre Privilegien fürchtete. Das Referendum endete mit einem Misserfolg für die MLP-Regierung. Zwar setzten sich die Befürworter mit 77 zu 23 Prozent der Stimmen durch, doch erreichte die Stimmbeteiligung aufgrund eines Boykotts des katholischen Lagers nur 59 Prozent. Somit hatte nur eine Minderheit des gesamten Wahlvolks (44 Prozent) die Integrationspläne Mintoffs unterstützt. Keineswegs war aus dem Referendumsergebnis jene „klare und unmissverständliche“ Unterstützung der Maltesen abzulesen, die von London zur Bedingung für eine Integration der Mittelmeerinsel ins Vereinigte Königreich gemacht worden war.¹¹⁶⁴

Durch den Sieg der Nationalisten bei den Parlamentswahlen 1962 wurde das Schicksal der Integrationspläne dann endgültig besiegelt. Der neue Regierungschef Borg Olivier machte sich nämlich daran, seinen Plan einer Unabhängigkeit Maltas im Rahmen des Commonwealth zu realisieren.¹¹⁶⁵ Zwar war mittlerweile auch die MLP auf einen Unabhängigkeitskurs eingeschwenkt, doch konnten sich die beiden großen Parteien nicht auf die ideologischen Grundlagen des neuen Staates verständigen. Labour pochte nämlich auf eine strikte Trennung von Kirche und Staat, während die Nationalisten ebenso vehement an der privilegierten Rolle der katholischen Kirche festhielten. Auch der vermittelnde britische Commonwealth-Staatssekretär Duncan Sandys warf im März 1964 das Handtuch und stellte fest, dass sich die beiden Seiten weder auf den Verfassungstext noch auf die Modalitäten des Referendums hätten verständigen können. „There was a complete deadlock.“¹¹⁶⁶

Daraufhin wagten die regierenden Nationalisten einen Alleingang und beschlossen Anfang April sowohl die Verfassung als auch ein Referendum darüber. MLP-Chef Dom Mintoff protestierte geharnischt gegen die „Constitution that would set up a fascist dictatorship“¹¹⁶⁷, gab aber keine eindeutige Nein-Parole für die Volksabstim-

¹¹⁶⁴ Smith (2007), S. 56

¹¹⁶⁵ Smith (2007), S. 65

¹¹⁶⁶ House of Commons (1964), 1186-90

¹¹⁶⁷ The Times (1964a), S. 2

mung aus. Er wisse noch nicht, ob er mit Nein stimmen, sich enthalten oder gar mit Ja stimmen werde, sagte Mintoff bei der Ausschreibung des Referendums.¹¹⁶⁸

Obwohl das Referendum vom 2. bis 4. Mai 1964 ein weniger überzeugendes Ergebnis hervorbrachte als jenes im Jahr 1956, wurde das Votum von der britischen Regierung respektiert. Bei einer Beteiligung von 74,1 Prozent der Stimmberechtigten votierten 54,5 Prozent mit Ja, was unter Berücksichtigung der ungültigen Stimmen nur 40,4 Prozent des gesamten Wahlvolks entsprach.

Vier Jahrzehnte später sollte sich das Szenario des Unabhängigkeitsreferendums anlässlich des maltesischen EU-Beitritts wiederholen. Wieder versuchte eine PN-Regierung gegen den erbitterten Widerstand der MLP, eine weitreichende Weichenstellung für das Land per Referendum durchzusetzen. Und wieder setzte sie sich an der Wahlurne knapp durch und gewann in Folge auch die Parlamentswahlen, die von der nationalistischen Regierung unmittelbar nach dem Referendum ausgeschrieben wurden, weil die Opposition angekündigt hatte, den EU-Beitritt bei einem Wahlsieg wieder zur Disposition stellen zu wollen.

Der Konflikt um den Platz Maltas in der europäischen Staatenordnung geht auf die 1960er Jahre zurück. Die damalige nationalistische Regierung betrieb eine Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung und Öffnung, die 1970 zum Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft führte. Dieses wurde jedoch nach dem Machtwechsel im Jahr 1971 von der neuen MLP-Regierung auf Eis gelegt. Regierungschef Mintoff verfolgte eine linksgerichtete Wirtschaftspolitik und suchte die Kooperation mit den blockfreien und sozialistischen Staaten.¹¹⁶⁹

Nach der Regierungsübernahme der Nationalisten im Jahr 1987 wurde die EG-Annäherung Maltas wieder aufgenommen, 1990 stellte Valletta einen Beitrittsantrag. Allerdings hatten die Beitrittsverhandlungen noch gar nicht richtig begonnen, als sie durch einen neuerlichen Machtwechsel im Jahr 1996 zum Stillstand kamen. Die MLP-Regierung legte den Beitrittsantrag nämlich auf Eis.¹¹⁷⁰

Dabei blieb es aber nur 21 Monate, weil ausgerechnet der pointierte EU-Gegner

¹¹⁶⁸ The Times (1964b), S. 2

¹¹⁶⁹ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 896

¹¹⁷⁰ Cini (2003), S. 133

und Ex-Premier Mintoff die MLP-Regierung zu Fall brachte und damit der neuerlichen PN-Regierungsübernahme in vorgezogenen Neuwahlen 1998 den Weg bereite-
tete.¹¹⁷¹ Nur sicherte sich Malta noch einen Platz in der Erweiterungsrunde 2004.

Angesichts dieser Geschichte von „many twists and turns“ war klar, dass die Frage des maltesischen EU-Beitritts nur mit einer Volksabstimmung abschließend geklärt werden konnte. So hatte sich die PN bereits in ihrem Wahlprogramm 1998 auf die Abhaltung eines Beitrittsreferendums festgelegt.¹¹⁷² Oppositionsführer Alfred Sant wandte sich jedoch strikt gegen das Referendum und bezweifelte schon im Voraus seine Legitimität. „Those who organise referenda, usually the government in power, set the basic rules and dominate the running of the process, no matter what law is in place to 'regulate' the matter“, beklagte er.¹¹⁷³ Zugleich versuchte er die Erfolgchancen seines Lagers zu maximieren, indem er seinen Anhängern drei Optionen zur Wahl stellte: Sie sollten entweder mit Nein stimmen, den Stimmzettel ungültig machen oder das Referendum boykottieren.¹¹⁷⁴ Dies bedeutete, dass Sant einen Sieg der Befürworter nur anerkennen würde, wenn mindestens die Hälfte aller *Stimmberechtigten* mit Ja gestimmt hätte.

Die Kampagne vor dem Referendum am 8. März 2003 dauerte fünf Wochen und war „acrimonious, to say the least“. ¹¹⁷⁵ Hauptthema waren die erwarteten wirtschaftlichen Folgen des EU-Beitritts, wobei die MLP vor Jobverlusten in traditionellen Sektoren wie dem Schiffsbau warnte, die PN dagegen neue Entwicklungsmöglichkeiten durch die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt versprach.

Angesichts ihrer niedrigen Beliebtheitswerte war die nationalistische Regierung bestrebt, die Ja-Kampagne auf eine möglichst breite Basis zu stellen. So wurde ein Referendumskomitee gegründet, das von 30 Organisationen getragen wurde, darunter alle Wirtschaftsverbände und die rechtsgerichteten Gewerkschaften.¹¹⁷⁶ Auch die oppositionelle AD, die ideologisch eher dem linken Lager zuzurechnen ist, unterstützte den EU-Beitritt. Zugleich konnte die einflussreiche katholische Kirche,

¹¹⁷¹ Pace (2011), S. 145

¹¹⁷² Pace (2011), S. 146

¹¹⁷³ Independent.com (2007)

¹¹⁷⁴ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 898

¹¹⁷⁵ Cini (2003), S. 136

¹¹⁷⁶ Cini (2003), S. 135

die eine Aufweichung des maltesischen Scheidungs- oder Abtreibungsrechts durch die Europäische Union befürchtete, durch den Abschluss eines Zusatzprotokolls zum Beitrittsvertrag zumindest ruhiggestellt werden.¹¹⁷⁷

Ein entscheidender Nachteil für das Nein-Lager waren die tiefen Gräben zwischen den linksgerichteten und rechtsgerichteten EU-Gegnern. So fand die MLP keine gemeinsame Basis mit erzkonservativen Abtreibungsgegnern oder der einflussreichen Jägerlobby, die den EU-Beitritt aus Furcht um ihre Privilegien ablehnte.

Das Referendum endete mit einem Sieg der EU-Befürworter, die 53,7 Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnten. Die Stimmbeteiligung lag mit 91 Prozent im für Malta üblichen Rahmen, 1,5 Prozent der abgegebenen Stimmen waren ungültig. Da nur 48 Prozent der registrierten Wähler mit Ja gestimmt hatten, reklamierte die MLP den Sieg für sich.¹¹⁷⁸ Oppositionsführer Alfred Sant bekräftigte, dass das Referendumsergebnis eine künftige MLP-Regierung nicht binden werde.

Ministerpräsident Adami kündigte daher bereits am Tag nach dem Referendum die Ausschreibung vorgezogener Parlamentswahlen an. Zwar versuchte die MLP in der Wahlkampagne zurückzurudern und versprach ein neuerliches EU-Referendum, doch konnte sie das EU-Thema damit nicht entschärfen.¹¹⁷⁹ Die PN spielte weiterhin die nationale Karte und versuchte die Parlamentswahl zu einem zweiten Referendum über den EU-Beitritt hochzustilisieren, „with the Prime Minister going so far as to ask the electorate to forgive the mistakes of his administration and focus on the vital importance of the issue at hand.“¹¹⁸⁰ Die PN konnte so viele enttäuschte Anhänger bei der Stange halten und einen Großteil der bisherigen AD-Stimmen einsammeln. Die Strategie ging auf und bescherte der Regierungspartei einen glänzenden Sieg. Bei einer Wahlbeteiligung von 96 Prozent votierten 51,8 Prozent für die PN, die MLP erhielt 47,5 Prozent.

Damit war die Frage der maltesischen EU-Mitgliedschaft endgültig geklärt, doch hielt die MLP ihre Forderung nach einer Nachverhandlung der Beitrittsbedingun-

¹¹⁷⁷ Pace (2011), S. 136

¹¹⁷⁸ Bestler/Waschkuhn (2009), S. 898

¹¹⁷⁹ Cini (2003), S. 142

¹¹⁸⁰ Fenech (2004), S. 1081

gen noch bei der Parlamentswahl 2008 aufrecht.¹¹⁸¹ Als aber auch diese Wahl verloren ging und der Europaabgeordnete Joseph Muscat neuer MLP-Chef wurde, schwenkte die Partei auf eine Pro-EU-Linie um.

Es bedurfte dreier Referenden innerhalb eines halben Jahrhunderts, um den Platz der ehemaligen britischen Kolonie in der europäischen Staatenordnung endgültig zu bestimmen. Mit einem weiteren Referendum wurde im Jahr 2011 ein bedeutender Schritt zur Normalisierung der maltesischen Innenpolitik gesetzt. Mit 53,2 Prozent votierten die Maltesen am 28. Mai 2011 für die Einführung der Ehescheidung und versetzten damit der bis dahin unangreifbar scheinenden katholischen Kirche einen massiven Schlag. Das Votum erinnert in vielerlei Hinsicht an das irische Scheidungsreferendum 1995, an dem die Initiatoren bewusst Anleihe nahmen, etwa durch eine fast identisch formulierte Abstimmungsfrage.

Vordergründig beendete das Referendum das faktische Primat der katholischen Kirche bei der Normierung moralischer Fragen, das auch während der langen Regierungszeit der säkularen MLP (1971-87) nicht angetastet worden war. Keine der beiden großen Parteien wollte das Reizthema Scheidung angehen, weil angenommen wurde „that many people's allegiance to their Church matched or surpassed their allegiance to their political parties“.¹¹⁸²

So wurde zwar im Jahr 1975 die Zivilehe eingeführt, doch schreckte die MLP-Regierung vor dem nächsten logischen Schritt – der Legalisierung der Scheidung – zurück.¹¹⁸³ Einerseits wollte man die einflussreiche katholische Kirche, die schon wegen anderer Eingriffe in ihre traditionellen Vorrechte im Schulbereich verstimmt war, nicht weiter vergraulen, andererseits war das Thema Scheidung auch innerhalb der MLP umstritten. Entsprechend wurde im Jahr 1984 die Frauensektion der MLP von der Parteiführung zurückgepiffen, als sie eine Resolution für die Einführung der Scheidung annahm. Der nächste Schritt erfolgte während der kurzen MLP-Regierungsperiode Mitte der 1990er Jahre, als ein Abgeordneter auf eigene Faust den Entwurf für ein Scheidungsgesetz im Parlament einbrachte.¹¹⁸⁴

¹¹⁸¹ Pace (2011), S. 152

¹¹⁸² Fenech (2012b), S. 211

¹¹⁸³ Fenech (2012a), S. 222

¹¹⁸⁴ Pace (2012), S. 579

Diesmal versuchte die Parteiführung, die heiße Kartoffel durch die Einsetzung einer Expertenkommission sowie durch ein Referendumsversprechen loszuwerden. Im Wahlprogramm 1998 legte sich die MLP darauf fest, zum Thema Scheidung ein Referendum abhalten zu wollen. Es sei darum gegangen „to preserve political balance while allowing new issues to be aired“, erläuterte MLP-Chef Sant in einem späteren Interview.¹¹⁸⁵ Sein Nachfolger Joseph Muscat ging im Jahr 2008 noch einen Schritt weiter, indem er einen parlamentarischen Vorstoß zum Thema Scheidung ankündigte – aber erst, wenn die PN ihren Fraktionszwang aufhebt.¹¹⁸⁶

Tatsächlich sollte es erst zu einem Durchbruch kommen, als die Ablehnungsfront in der PN zu bröckeln begann. So sagte der damalige Sozialminister John Dalli im Jahr 2008 mit Blick auf die wachsende Zahl gescheiterter Ehen, es sei höchste Zeit für eine Diskussion über das Thema Scheidung.¹¹⁸⁷ Ministerpräsident Lawrence Gonzi versuchte das Thema zu entschärfen, indem er zwar eine juristische Regelung der nach dem Scheitern von Ehen entstandenen neuen Partnerschaften ankündigte, die Einführung der Ehescheidung aber zugleich ablehnte.¹¹⁸⁸

Der entscheidende Schritt wurde vom PN-Abgeordneten Jeffrey Pullicino Orlando gesetzt, der sich schon mehrmals als Freigeist in Szene gesetzt hatte und somit keine Chancen mehr auf eine neuerliche Kandidatur hatte.¹¹⁸⁹ Er gab im Juli 2010 bekannt, ein Ehescheidungsgesetz im Parlament initiieren zu wollen. Dort hatte die Regierungspartei nur eine hauchdünne Mehrheit von eben Pullicino Orlandos Stimme, und als sich weitere PN-Abgeordnete seiner Initiative anschlossen, schien eine Niederlage für das Regierungslager in dieser Frage unausweichlich.¹¹⁹⁰ Premierminister Gonzi nahm daraufhin Zuflucht in einer Referendumsankündigung. Sie sollte verhindern, dass der Dissens in der Scheidungsfrage weitere Kreise bis hin zum Sturz seiner Regierung zieht.¹¹⁹¹ Darüber hinaus war ein Referendum auch aus formellen Gründen geboten: Da keine der beiden Parteien das Thema Scheidung in ihren Wahlprogrammen angesprochen hatten, fehlte es ihnen an einem

¹¹⁸⁵ Independent.com (2007)

¹¹⁸⁶ Pace (2012), S. 580

¹¹⁸⁷ Pace (2012), S. 580

¹¹⁸⁸ Pace (2012), S. 580

¹¹⁸⁹ Fenech (2012a), S. 223

¹¹⁹⁰ Pace (2012), S. 581

¹¹⁹¹ Fenech (2011), S. 1067

entsprechenden Mandat für einen rein parlamentarischen Beschluss.¹¹⁹²

Das Referendum wurde gemeinsam von Regierung und Opposition ausgeschrieben, funktional hatte es aber eindeutig oppositionellen Charakter. Die genauen Modalitäten der Abstimmung wurden der Regierung von der linksgerichteten Opposition und den Dissidenten innerhalb der PN aufgezwungen. Zunächst forderte die PN nämlich ein abrogatives Referendum, dann versuchte sie, ihre Erfolgchancen durch eine möglichst liberale Abstimmungsfrage zu erhöhen. In beiden Fragen setzte sich die Opposition durch. Das Referendum wurde vor der parlamentarischen Beratung über das Scheidungsgesetz abgehalten und die Abstimmungsfrage wurde bewusst nach irischem Vorbild modelliert, um möglichst viele konservative Wähler ins Boot zu holen.¹¹⁹³ PN-Außenminister Tonio Borg sprach von einer manipulative Frage, die dazu diene, „die bittere Pille zu versüßen“.¹¹⁹⁴

In der Referendumskampagne standen einander die regierende PN sowie die Oppositionsparteien MLP und AD gegenüber. Faktisch ging es aber um einen Schlagabtausch zwischen der katholischen Kirche, flankiert von einem Anti-Scheidungs-Komitee und einer von namhaften Politikern aller drei Parteien getragenen Pro-Scheidungs-Bewegung.¹¹⁹⁵ Diese bedeutende Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure spiegelte sich in einer für maltesische Verhältnisse fast schon revolutionären parteipolitischen Unabhängigkeit der Stimmbürger nieder. So gaben in einer Umfrage im Mai 2011 nur 60 Prozent der PN-Sympathisanten an, mit Nein stimmen zu wollen. 25 Prozent kündigten eine Ja-Stimme an. Bei der MLP lagen die Befürworter mit 72 zu 15 Prozent vorne.¹¹⁹⁶ Somit zeigte sich beim Scheidungsreferendum erstmals eine wahrnehmbare Aufweichung der strikten Parteidisziplin unter den Stimmbürgern, Referenden sind nunmehr auch in Malta keine weitgehende Replikation der repräsentativ-demokratischen Stärkeverhältnisse mehr.

Doch zeigte das parlamentarische Nachspiel des Referendums, dass sich die maltesische Politik immer noch schwer tut mit der direkten Demokratie. So stimmten

¹¹⁹² Pace (2012), S. 581

¹¹⁹³ Die Frage legte drei Voraussetzungen für die Gewährung der Scheidung fest: Eine mindestens vierjährige Trennungsperiode der Ehepartner, das Fehlen einer Aussicht auf Versöhnung sowie der gesicherte Unterhalt von Kindern und verlassenen Ehepartner.

¹¹⁹⁴ Timesofmalta.com (2011)

¹¹⁹⁵ Pace (2012), S. 584

¹¹⁹⁶ Pace (2012), S. 586

zwölf PN-Abgeordnete, darunter Ministerpräsident Gonzi, gegen das Scheidungsgesetz. Dieses Verhalten wurde mit der beharrlichen Weigerung von MLP-Chef Sant, das Ergebnis des EU-Beitrittsreferendums im Jahr 2003 zu akzeptieren, verglichen.¹¹⁹⁷ Zugleich wurde aber im Scheidungsgesetz auch schon die Grundlage für ein mögliches weiteres Referendum in dieser Frage geschaffen. Die vom Wahlvolk abgesegneten Voraussetzungen für die Gewährung der Ehescheidung (vier Jahre Trennung, keine Aussicht auf Versöhnung, gesicherter Unterhalt) können nämlich nur durch ein Referendum geändert werden, wobei dieser Gesetzesartikel selbst unter keinem besonderen Bestandsschutz steht und das Referendumserfordernis ähnlich ausgehebelt werden könnte wie im Fall der Verfassungsänderung 1974.¹¹⁹⁸

So wie das Referendum über den EU-Beitritt wirkte sich auch das Scheidungsreferendum unmittelbar auf die repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse aus. Das Ergebnis war eine Ohrfeige für Premier Gonzi, der innerhalb des Regierungslagers immer stärker unter Druck kam. Im Mai 2012 setzte die Opposition mit Unterstützung des PN-Abgeordneten Franco Debono einen Misstrauensantrag gegen Innenminister Carm Mifsud Bonnici durch. Kurze Zeit später verlor die Regierung formell ihre Mehrheit, weil Jeffrey Pullicino Orlando aus der PN austrat. Zu Fall gebracht wurde die Regierung dann Anfang Dezember, als Debono bei der Budgetabstimmung mit der Opposition votierte.¹¹⁹⁹ Gonzi hatte diese Abstimmung mit der Vertrauensfrage verknüpft. Bei der für 9. März angesetzten Parlamentswahl ließen Umfragen einen klaren Sieg der oppositionellen MLP erwarten.¹²⁰⁰

Referenden in Malta 1870-2011

	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Weiß	Beteil.
1	29/4/1870	Passives Wahlrecht für Kleriker	Parlament	96,1	3,9	-	59,8
2	12/2/1956	Integration in Großbritannien	Parlament	77,0	23,0	2,8	61,4
3	4/5/1964	Unabhängigkeitsverfassung	Parlament	54,5	45,5	7,0	82,7
4	8/3/2003	EU-Beitritt	Parlament	53,6	46,4	1,5	90,9
5	28/5/2011	Ehescheidung	Parlament	53,2	46,8	0,9	72,0

Quelle: Sudd (2012)

¹¹⁹⁷ Pace (2012), S. 587

¹¹⁹⁸ Aquilina (2012), S. 18

¹¹⁹⁹ Europeanvoice.com (2012)

¹²⁰⁰ Timesofmalta.com (2013)

Die direktdemokratische Praxis Maltas ist äußerst effektiv. Sowohl das gouvernementale EU-Beitrittsreferendum als auch das oppositionelle Scheidungsreferen-

dum erbrachten das von den Initiatoren intendierte Ergebnis. Die Übereinstimmung zwischen parteipolitischen Kräfteverhältnissen und dem Referendumsergebnis ist sehr hoch. In beiden Fällen behielt das nach der Papierform stärkere Lager beim Referendum die Oberhand. Die durchschnittliche Abweichung zwischen Papierform und Referendumsergebnis belief sich auf 2,3 Prozentpunkte zugunsten der Initiatoren. Beim Scheidungsreferendum schnitten die Initiatoren vergleichsweise besser ab als beim EU-Beitrittsreferendum (+3,85 bzw. +0,72 Prozentpunkte).

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei der Stimmbeteiligung. Am Scheidungsreferendum beteiligten sich nur 72 Prozent der Stimmberechtigten, was für Malta ein äußerst niedriger Wert ist. Damit bestätigt sich auch in Malta das Muster einer niedrigeren Stimmbeteiligung an direktdemokratischen Prozessen mit oppositionellem Charakter. Einerseits dürften angesichts des Dissenses innerhalb der PN viele Anhänger der Regierungspartei den Urnen ferngeblieben sein, andererseits hielt sich auch die oppositionelle MLP zurück, indem sie formell keine Abstimmungsempfehlung abgab.

Was die Auswirkungen der direktdemokratischen Prozesse auf die repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse betrifft, so können aufgrund der geringen Fallzahl nur vage Annahmen gemacht werden. Das erfolgreiche EU-Beitrittsreferendum stärkte jedenfalls die Position der Regierungspartei PN und bescherte ihr bei den unmittelbar darauf stattgefundenen Parlamentswahlen eine weitere Amtszeit. Die PN konnte trotz der Enttäuschung vieler ihrer Anhänger ihren hohen Stimmenanteil bei der Parlamentswahl 1998 halten (51,8 Prozent), die oppositionelle MLP legte um 0,5 Prozentpunkte zu.

Dagegen verschaffte der Sieg beim Scheidungsreferendum der linksgerichteten Opposition massiv Auftrieb und verstärkte die zentrifugalen Tendenzen innerhalb der regierenden PN, die sich im erfolgreichen Misstrauensvotum gegen Justizminister Carm Mifsud Bonnici, dem Parteiaustritt des PN-Abgeordneten Jeffrey Pullicino Orlando sowie der verlorenen Budgetabstimmung manifestierten. Das Scheidungsreferendum führte somit indirekt zum Zerfall der Regierung und in der Folge zum Erdrutschsieg der oppositionellen MLP bei der vorgezogenen Parlamentswahl am 9. März 2013. Mit 55 Prozent der Stimmen erreichte sie das beste

Ergebnis einer Partei seit Malta im Jahr 1964 seine Unabhängigkeit erlangte, die PN stürzte auf 43 Prozent ab.

Somit verschafften sowohl das EU-Referendum als auch das Scheidungsreferendum dem jeweils siegreichen Lager einen Schub bei der nächsten Parlamentswahl, im Durchschnitt legten die siegreichen Träger der direktdemokratischen Initiative bei der folgenden Parlamentswahl um 3,15 Prozentpunkte zu, die unterlegenen Gegner verloren -2,87 Prozentpunkte.

Malta: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	EU-Beitritt 2004	PG	0,8	1	1	0,8	48	50,6	41,5	44,8	0,7	-4,5	0
2	Scheidung 2011	PO	-0,8	1	1	-0,8	37,8	46	33,3	46,7	3,9	-21,3	-
	<i>Durchschnitte</i>		<i>0,0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	0	<i>42,9</i>	<i>48,7</i>	<i>37,4</i>	<i>45,4</i>	<i>2,3</i>	<i>-12,9</i>	
Legende <i>Init – Initiator, BW – Basiswert DD, Eff. – Effektivität, W. – Wirkmacht, PW – Praxiswert DD Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), PU-B – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), Abl – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmer.), PU-G – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), PF-RE – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – Bet. – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – WE – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben. PG – Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit, gouvernemental, PO – Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit, oppositionell) </i>													

5.4.7.5 Zusammenfassung

Das mehrheitsdemokratische System Maltas sucht im europäischen Vergleich seinesgleichen. Die hohe Machtkonzentration auf institutioneller Ebene wird abgesichert durch ein fast perfektes Zwei-Parteien-System, in dem die größere Partei über ihre Parlamentsmehrheit praktisch uneingeschränkt herrschen kann. Ihre Machtfülle wird lediglich durch die qualifizierte Mehrheit für einige Verfassungsänderungen eingeschränkt.

Für den Einsatz direktdemokratischer Instrumente lässt ein solches politisches System nur wenig Platz, da keine der beiden dominierenden Parteien ein Interesse an der Einschränkung der parlamentarischen Souveränität hat. Somit wurden nicht nur Bestimmungen über das obligatorische Referendum fast restlos aus der Verfassung entfernt, auch das fakultative Referendum fand nur bei Fragen mit besonderem Legitimationsbedarf Anwendung.

Das EU-Beitrittsreferendum kann als Musterbeispiel für einen effektiven gouvernementalen Einsatz direkter Demokratie gelten. Der damaligen Regierungspartei PN gelang es nämlich nicht nur, eine gesellschaftlich umstrittene Frage auf dem Referendumsweg zu entscheiden, dank des „Mitspielens“ der oppositionellen MLP konnte sie sich auch noch ein weiteres Mandat bei der unmittelbar nach dem Referendum ausgeschriebenen vorgezogenen Parlamentswahl sichern. Viele von der Regierungspolitik enttäuschte PN-Anhänger hätten nämlich durchaus erwogen, der oppositionellen MLP die Stimme zu geben, hätte diese nicht fest an ihrer Anti-EU-Linie festgehalten. Dass sich die Unzufriedenheit der Wähler mit der Regierung negativ auf ihre Erfolgchancen bei einem Referendum auswirken kann, ist empirisch mannigfach belegt. In Fall des maltesischen EU-Beitrittsreferendum aber war die Wirkungsweise umgekehrt: Ein positives Referendumsergebnis erhöhte die Wahlchancen einer vergleichsweise unpopulären Regierung.

Dagegen hatte das Scheidungsreferendum im Jahr 2011 trotz der formellen Zustimmung der Regierungspartei PN eindeutig oppositionellen Charakter. Der PN-Regierung blieb nämlich nichts anderes übrig, als dem Referendum zuzustimmen, nachdem sie in der Scheidungsfrage den Rückhalt der Parlamentsmehrheit verloren hatte. Es ist bezeichnend für den Charakter der direkten Demokratie in Malta, dass dieser oppositionelle DD-Prozess durch die „Umpolung“ eines gouvernementalen Instruments zustande kam. Dagegen ist das eigentliche Oppositionsinstrument – das abrogative Referendum – bisher noch nicht zur Anwendung gekommen. Dieses stellt sich nämlich bei näherer Betrachtung als direktdemokratisches Feigenblatt heraus, weil das Unterschriftenerfordernis von zehn Prozent unter den spezifischen Bedingungen des maltesischen politischen Systems eine äußerst hohe Hürde darstellt.

Das Scheidungsreferendum ist auch insofern bedeutsam, als es ein Aufbrechen der bisher starren Parteidisziplin der maltesischen Wähler signalisierte. Obwohl das Ergebnis in absoluten Zahlen jenem des EU-Beitrittsreferendums entsprach, belegten Umfragen doch einen deutlichen Wählertransfer zwischen den beiden Lagern. So stimmten viele PN-Sympathisanten entgegen der Parteilinie für die Einführung der Scheidung, während einige konservative MLP-Anhänger die PN-Position unterstützten. Damit ist der Weg für das Entstehen eines von den parlamenta-

rischen Machtverhältnissen unabhängigen direktdemokratischen Entscheidungsforums geebnet, an dem insbesondere die jeweilige Opposition ein Interesse haben könnte. Allerdings dürfte eine lebendige oppositionelle Praxis direkter Demokratie wohl erst nach einer Schwächung des Parteienduopols aus PN und MLP entstehen, weil die maltesischen Referenden dann endgültig ihren Nullsummenspiel-Charakter verlören.

5.4.8 Slowenien

5.4.8.1 Das politische System Sloweniens

Es ist zwar schon eine Weile her, dass sich Slowenien wegen seiner wirtschaftlichen Prosperität mit dem Beinamen „Schweiz Jugoslawiens“ schmücken durfte, doch im politischen Bereich hat der Vergleich des kleinen Alpen-Adria-Staates mit der Eidgenossenschaft immer noch seine Berechtigung. Unter den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas ist Slowenien nämlich jener Staat, der am stärksten dem Modell einer Konsensdemokratie nach Arend Lijphart entspricht.

In Slowenien paart sich nämlich eine hohe Anzahl effektiver Parteien (4,99) mit geringer Exekutivdominanz (durchschnittliche Regierungsdauer 1,7 Jahre), einem geringen Anteil von Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinetten (30,4 Prozent) und einer niedrigen Unverhältnismäßigkeit des Wahlrechts (3,68 Prozent). Zwar erfüllen auch andere mittel- und osteuropäische Staaten diese vier Kriterien, doch ist Slowenien die einzige Konsensdemokratie der Region, die auch starke korporatistische Strukturen aufweist und somit keinen „Ausreißer“ bei der fünften Lijphartschen Variable produziert.

Auch in der zweiten Dimension findet sich die für Konsensdemokratien postulierte Korrelation zwischen ausgeprägtem Bikameralismus (3), rigider Verfassung (3) und starker Verfassungsgerichtsbarkeit (4). Nur beim Föderalismus (1) liegt Slowenien quer zur Theorie, wobei allerdings die geringe Bevölkerungsanzahl des Landes zu berücksichtigen ist. Es wäre nämlich eine Überraschung, wenn Slowenien mit seinen zwei Millionen Einwohnern eine föderalistische Staatsstruktur aufwiese, zumal im ursprünglichen Sample Lijpharts kein dezentraler Staat weniger als vier Millionen Einwohner hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in Slowenien bereits mehrere Anläufe zu einer Regionalisierung des Staatsaufbaus gegeben hat. Diese scheiterten paradoxerweise an den starken regionalen Identitäten, die eine zu kleinteilige Struktur aufweisen, als dass sie im Rahmen einer neuen Verwaltungsorganisation umfassend berücksichtigt werden können.¹²⁰¹ Als „Ersatz-

¹²⁰¹ Die von Experten empfohlene Aufteilung in drei subnationale Einheiten würde nämlich „Kunstregionen“ schaffen, die von der Bevölkerung aufgrund ihrer fehlenden historischen

handlung“ für die ausgebliebene Regionalisierung war in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Zersplitterung der Lokalverwaltung zu beobachten: die Zahl der Gemeinden verdreifachte sich auf 210.¹²⁰²

Charakteristika des politischen Systems Sloweniens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,99	Föderalismus	1
Ein-Parteien-Kabinette (in Prozent)	30,42	Bikameralismus	3
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,7	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	3,68	Stärke der Verfassungsgerichte	4
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	2,88		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	55,78	Stärke des Parlaments	7
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	0	Exekutivdominanz-Index	-2,4
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Grundsätzlich lässt sich auch für Slowenien eine in neuen Demokratien nicht unübliche idealistische Demokratiekonzeption konstatieren. In Abgrenzung zur Machtkonzentration des kommunistischen Ein-Parteien-Regimes wurde besonders viel Wert auf die Rückbindung der Repräsentativorgane an den Wählerwillen gelegt. Dies schlägt sich in einer Überparlamentarisierung des Regierungssystems nieder, das stark an das versammlungsdemokratische System des sozialistischen Jugoslawien erinnert, in dem die Regierung nur ein Anhängsel der Volksvertretung war.¹²⁰³

Tradition nicht akzeptiert wurden. Umgekehrt haben viele der historischen Regionen nicht die für eine effektive Regionalverwaltung erforderliche Bevölkerungsanzahl.

¹²⁰² Lukšič (2009), S. 767

¹²⁰³ Zajc (2000), S. 93f., Ribičič (2000), S. 83, Grad et al. (1999), S. 48

Darüber hinaus stehen weitere institutionelle Lösungen der neuen slowenischen Verfassung in der sozialistischen Verfassungstradition, etwa die zweite Parlamentskammer und die Referendumsregelung. Es scheint, als wären die slowenischen Verfassungsväter vom Wunsch beseelt gewesen, die basisdemokratischen Verheißungen des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus postum zu erfüllen.

So spiegeln sich in der einzigartigen Zusammensetzung des Staatsrates (22 Lokalvertreter und 18 Interessensvertreter) die frühere zweite und dritte Kammer der Republikversammlung wi-

Slowenien verfügt somit über ein parlamentarisches Regierungssystem in Reinkultur.¹²⁰⁴ Der Staatspräsident wird zwar in direkter Volkswahl gewählt, hat aber nur zeremonielle Funktionen. Ihm steht zwar nach der Parlamentswahl das Vorschlagsrecht für den Posten des Regierungschefs zu, doch wird dieses durch die erforderliche Wahl des Ministerpräsidenten durch das Parlament unterlaufen. Somit ist eine Präsidialregierung nur eine theoretische Möglichkeit, ein (präsidiales) Minderheitskabinett logisch ausgeschlossen.

Neben dem Regierungschef ernennt das Parlament in einer separaten Abstimmung auch die Regierung, wobei sich die einzelnen Minister zuvor Anhörungen in den zuständigen Parlamentsausschüssen stellen müssen. Entsteht während der Legislaturperiode eine Vakanz, ist für jedes neue Regierungsmitglied ein eigenes parlamentarisches Zustimmungsvotum erforderlich. Umgekehrt kann der Regierungschef einen Minister nur entlassen, wenn er dafür die parlamentarische Zustimmung erhält. Somit können auch Minderheitsregierungen, die während der Legislaturperiode durch Koalitionsaustritte entstehen, kaum längere Zeit überleben. Im Jahr 2000 und 2011 stürzten die jeweiligen Regierungschefs, weil ihnen das Parlament die Zustimmung zu einer Regierungsumbildung nach Koalitionsaustritten verweigerte. Über das Recht zur Parlamentsauflösung als Disziplinierungsmittel verfügen weder Präsident noch Regierungschef. Die einzige „Absicherung“ der Exekutive gegenüber dem Parlament besteht darin, dass sie nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden kann.

Zur geringen Exekutivdominanz gesellt sich eine Reihe von konkurrierenden Machtzentren, allen voran die parlamentarische Opposition, sofern sie ein Drittel der Abgeordneten zählt. Sie kann nicht nur parlamentarische Untersuchungsausschüsse einsetzen und vor dem Verfassungsgericht klagen, sondern auch Volksabstimmungen über jedes Gesetz erzwingen. Gestärkt wird die Opposition zudem

der. Auch die slowenische Eigenart, gleich vier Akteuren des politischen Systems das Referendumsrecht zu geben, ist direkt auf das frühere Regime zurückzuführen. Im Referendumsgesetz aus dem Jahr 1972 hatten ein Fünftel der Abgeordneten der Republikversammlung, jede einzelne ihrer drei Kammern und ein Zehntel der Wähler in mindestens einem Drittel der Gemeinden das Recht, ein Referendum zu verlangen. (Kaučič 1994: 108)

¹²⁰⁴ Wie bedeutend das Parlament als eigenständige politische Institution ist, lässt sich schon daran ermesen, dass das Amt des Parlamentsvorsitzenden in den Koalitionsverhandlungen als zweitwichtigster Posten nach jenem des Regierungschefs gilt und daher in der Regel vom Chef der zweitgrößten Regierungspartei besetzt wird.

durch die detaillierte Verfassung, die den Rahmen für das Regierungshandeln eng zieht und auch in mehreren Fällen ein höheres Mehrheitserfordernis für Gesetze normiert.¹²⁰⁵ Während sich das Verfassungsgericht¹²⁰⁶ und der Rechnungshof¹²⁰⁷ in Ausschöpfung ihrer Kontrollkompetenzen als einflussreiche Machtfaktoren etabliert haben, blieb die zweite Parlamentskammer bisher hinter ihren Möglichkeiten zurück.¹²⁰⁸ Das suspensive Veto hat sich vor dem Hintergrund der stabilen Mehrheiten in der Staatsversammlung als stumpfe Waffe erwiesen¹²⁰⁹, zugleich setzte der Staatsrat sein eigentliches Machtmittel, das Referendum, kaum ein. Beobachter sehen darin einen Beleg für das unterentwickelte politische Selbstbewusstsein des Staatsrates, der offenbar davor zurückschreckt, das Volk als Schiedsrichter in Streitigkeiten mit der Staatsversammlung einzuschalten. Ribičič verweist darüber hinaus auf die unklaren Machtverhältnisse in der zweiten Parlamentskammer, der 22 Lokalpolitiker und 18 Interessensvertreter, die in fünf Kurien organisiert sind, angehören. Vor diesem Hintergrund stellt das Erfordernis einer absoluten Mehrheit für ein Referendumsbegehren eine hohe Hürde dar. Sollte sich im Staatsrat einmal eine deutliche politische Gegenmehrheit zur Staatsversammlung formieren, könnte das Referendum als „starkes Mittel zur Umsetzung der eigenen Standpunkte“ öfter zum Einsatz kommen.¹²¹⁰

Wie viele neue Demokratien Ostmitteleuropas¹²¹¹ weist auch das Parteiensystem in

1205 Konkret müssen etwa das Wahlgesetz und das Referendumsgesetz mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen werden. Die Verfassung selbst gilt als „hart“ (Cerar 2010: 754) und ist nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit *aller* Abgeordneten zu ändern, was faktisch einer Zustimmung von 68,1 Prozent der in allgemeiner Wahl bestimmten Mandatare entspricht, da auch die beiden „unpolitischen“ Volksgruppenparlamentarier Teil der Grundgesamtheit sind.

1206 Dazu näher Lukšič (2009: 765), der das slowenische Höchstgericht „zu den politisch aktivsten Verfassungsgerichten der Welt“ zählt.

1207 Dieses kann in seiner Prüfberichten unter anderem die Entlassung von Regierungsmitgliedern fordern, was nicht nur eine theoretische Möglichkeit ist. Im Jänner 2010 trat der damalige Umweltminister Karl Erjavec zurück, nachdem Ministerpräsident Borut Pahor angekündigt hatte, dem Parlament wegen eines entsprechenden Rechnungshof-Berichtes seine Entlassung vorschlagen zu wollen.

1208 Laut Grad et al. (1999: 106) hat der slowenische Staatsrat nämlich „so starke Kompetenzen, dass sie die Kompetenzen so mancher anderer zweiter Kammer in zeitgenössischen Parlamenten übersteigen“.

1209 Ein Gesetzesveto des Staatsrates kann durch einen von der absoluten Mehrheit der Parlamentsabgeordneten (46 von 90) gefassten Beharrungsbeschluss überstimmt werden. In den Jahren 2008 wurden nur 4 von insgesamt 32 Gesetzesvetos von der Staatsversammlung nicht überstimmt (Državni svet 2012: 27)

1210 Ribičič (2000), S. 64

1211 Siehe Tabelle zur Fragmentierung der Parteiensysteme bei Niedermayer (2008), S. 357

Slowenien eine hohe Fragmentierung und Volatilität auf. Seit Anfang der 1990er Jahre zogen bei keiner Wahl weniger als sieben Parteien ins 90-köpfige Parlament ein, doch weisen nur drei Parteien - Sozialdemokraten (SD), Slowenische Demokratische Partei (SDS) und Slowenische Volkspartei (SLS) - eine ungebrochene Kontinuität der parlamentarischen Vertretung auf. Eine Konstante ist dabei die ideologische Bipolarisierung zwischen dem linken postkommunistischen Lager und dem rechten Lager der „Frühlingsparteien“, die alle nominellen Veränderungen im Parteiensystem unbeschadet überstanden hat. Demnach gruppieren sich die Parteien zentral um ihre (positive oder negative) Einstellung zum früheren sozialistischen System, verbunden mit den Gegensatzpaaren Stadt/Land und konservativ-katholisch/liberal-atheistisch.¹²¹²

Abgesehen von je einem Abgeordneten für die ungarische und italienische Volksgruppe wird das Parlament nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, wobei kleinere Parteien zunächst noch durch ein Reststimmenverfahren bevorzugt wurden. So erreichte im Jahr 1996 die größte Partei mit 27 Prozent der Stimmen 25 Mandate, während die kleinste mit 3,2 Prozent der Stimmen auf vier Mandate kam.¹²¹³ Erst durch eine Wahlrechtsreform im Jahr 2000, die auch eine Vier-Prozent-Sperrklausel einführte, wurde diese Anomalie behoben.

Von 1992 bis 2004 war das Parteiensystem von der Dominanz der Liberaldemokraten (LDS) geprägt, die in lagerübergreifenden und zumeist auch übergroßen Koalitionen¹²¹⁴ mit wechselnden Bündnispartnern regierten. Durch den Aufstieg der rechtsgerichteten Slowenischen Demokratischen Partei (SDS) hat sich mittlerweile ein bipolares Parteiensystem etabliert, in dem zwei dominante Parteien mit Stimmenanteilen zwischen 25 und 30 Prozent um die Regierungsmacht konkurrieren, während die restlichen Parteien nicht über zehn Prozent hinauskommen.¹²¹⁵

¹²¹² Zu den Cleavages im slowenischen Parteiensystem näher Brezovšek (2010), S. 162f.

¹²¹³ Lukšič (2009), S. 751

¹²¹⁴ So klassifiziert Lukšič (2009: 746) sechs der neun Regierungskoalitionen zwischen 1990 und 2004 als „Große Koalition“, seitdem gab es aber nur noch „Einblockkoalitionen“. In diesem Zeitraum kratzten vier Regierungskoalitionen an der Zwei-Drittel-Mehrheit, eine Minderheitsregierung gab es nur im Jahr 1996.

¹²¹⁵ Allerdings ist diese Entwicklung insofern noch nicht abgeschlossen, als sich im linken Lager noch kein „Hegemon“ herauskristallisiert hat: Bei den vergangenen drei Wahlen gab es nämlich jeweils eine andere dominante Linkspartei: LDS, SD und zuletzt die neue linkspopulistische Partei „Positives Slowenien“ (PS).

Zwischen 1992 und 2011 ist so der kombinierte Stimmenanteil der beiden größten Parteien von 38 auf 54,7 Prozent gestiegen. Während das slowenische Parteiensystem noch Anfang der 1990er Jahre hoch fragmentiert war, steht es mittlerweile an der Schwelle zu einem System mit Zweiparteiendominanz.¹²¹⁶

Auf den ersten Blick schwächt diese Entwicklung den konsensdemokratischen Charakter des slowenischen Regierungssystems, weil sie eine Logik in Richtung Minimalgewinnkabinette aufweist. Allerdings sind auch diese meist lagerübergreifend, weil mit Ausnahme der Parlamentswahl 2000 niemals eines der beiden ideologischen Lager eine eigene absolute Mehrheit erreicht hat.¹²¹⁷ Abgesehen davon bemühen sich die designierten Regierungschefs weiterhin, eine möglichst breite Koalition auf die Beine zu stellen¹²¹⁸, um insbesondere das Referendumsrecht der parlamentarischen Opposition zu neutralisieren. Die durchschnittliche parlamentarische Unterstützung von Regierungen liegt bei 55,8 Prozent, wobei dieser Prozentsatz insofern tiefgestapelt ist, als er die beiden traditionell mit der Regierungskoalition stimmenden Volksgruppenabgeordneten nicht miteinbezieht.

Gewaltenverbindend wirkt auch die korporatistische Gesellschaftsstruktur. Einer Wirtschaftskammer mit Pflichtmitgliedschaft, die zu den personell und technisch bestdotierten Europas zählt¹²¹⁹, stehen starke Gewerkschaften gegenüber. Mit einem Organisationsgrad von 60 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung¹²²⁰ sticht Slowenien unter den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas hervor. Das Fehlen eines gemeinsamen Dachverbandes wird durch eine intensive Kooperation der einzelnen Gewerkschaften kompensiert, die auch bei unterschiedlichen Interessenslagen – etwa zwischen Staatsbediensteten und Beschäftigten in der Privatwirt-

¹²¹⁶ Bei den Wahlen 2008 und 2011 wurden zwei der drei von Niedermayer (2008: 360) formulierten Anforderungen an ein solches Parteiensystem erfüllt: Die beiden größten Parteien erreichten jeweils mehr als 25 Prozent der Mandate, wobei die nächstgrößere Partei weniger als die Hälfte der Sitze der kleineren Großpartei erreichte. Lediglich das Erfordernis einer kombinierten Mandatszahl von zwei Drittel für die beiden Großparteien wurde knapp verfehlt.

¹²¹⁷ Bei der jüngsten Parlamentswahl kam es zu einem Patt von 44 zu 44 Mandaten zwischen Links- und Rechtsparteien. Der linksgerichtete Wahlsieger Zoran Janković zog schließlich den Kürzeren, als die linkslastige Demokratische Pensionistenpartei (DeSUS) zu den vier Rechtsparteien wechselte.

¹²¹⁸ So lud etwa der rechtsgerichtete designierte Ministerpräsident Janez Janša auch die Sozialdemokraten (SD) in seine Koalition ein, weil er mit ihnen die Verfassungsmehrheit im Parlament erreicht hätte (Planet Siol 2012)

¹²¹⁹ Širaj (2010), S. 181

¹²²⁰ Semolič (2010), S. 169

schaft – an einem Strang ziehen und ihre Verhandlungsposition gegenüber der Regierung damit stärken.¹²²¹ Im seit 1994 bestehenden „Wirtschafts- und Sozialrat“ (Ekonomsko-socialni svet) stimmen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierung Gesetzesprojekte im Sozialbereich ab, doch hat sich die Lösungskapazität dieses Gremiums seit Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 deutlich verringert, was sich in einer Zunahme von Streiks und gewerkschaftlichen Referendumsbegehren widerspiegelt.

5.4.8.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Instrumente direkter Demokratie spielen in der slowenischen Verfassungsordnung eine herausragende Rolle. So heißt es in Artikel 3 der Verfassung explizit, dass die Staatsbürger ihre oberste Gewalt „unmittelbar und in Wahlen“ ausüben.¹²²² Entsprechend breit gefächert ist das direktdemokratische Instrumentarium, dessen Kernstück das fakultative Gesetzesreferendum mit seiner vierfachen Initiatorenschaft ist.

Entwicklungsgeschichtlich ist dies mit dem Zusammenwirken zweier Faktoren zu erklären. Auf normativer Ebene war bei den slowenischen Verfassungsvätern das Bestreben zu erkennen, dass das nach jahrhundertelanger Fremdherrschaft entstandene Slowenien eine Rechtsordnung erhält, in dem tatsächlich das Volk das Sagen hätte – auch auf Kosten der eigenen Repräsentanten. In dieser Frage herrschte Konsens zwischen den Nachfolgeparteien des früheren sozialistischen Regimes, dessen Verfassungen umfassende direkte Beteiligungsrechte enthielten¹²²³, und den anti-kommunistischen „Frühlingsparteien“, die bestrebt waren, diese direktdemokratischen Verheißungen mit Leben zu erfüllen. Ausschlaggebend für die starke Verankerung direkter Demokratie in der neuen slowenischen Verfassung waren jedoch machtpolitische Überlegungen: Beide Lager sahen in der Aus-

¹²²¹ Semolič (2010), S. 170

¹²²² „In Slowenien steht die oberste Gewalt dem Volke zu. Die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger üben diese unmittelbar und in Wahlen nach dem Prinzip der Teilung der Gewalten auf die gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt aus.“ (Übersetzung nach Polzer et. al. 2010: 757)

¹²²³ Vgl. Kristan (1998: 12), der von „sehr weitherzigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über das Referendum“ berichtet. In Wirklichkeit blieb das Referendum im früheren Jugoslawien natürlich totes Recht, mit Ausnahme von zahlreichen Abstimmungen über sogenannte „Selbstbeiträge“ (samoprispevki), bei denen Gemeindebürger über die Finanzierung von lokalen Infrastrukturprojekten wie Telefonleitungen befanden.

gestaltung des Referendums als Oppositionsrecht eine Rückversicherung gegen eine mögliche Majorisierung. „Man wollte auf jeden Fall Formen der Partizipation der Leute finden, aus Angst, dass die eine oder andere Politik die Übermacht gewinnen würde, damit sie kontrolliert bliebe“, erläuterte der langjährige kommunistische und spätere sozialdemokratische Spitzenpolitiker Miran Potrč in einem Interview.¹²²⁴

Das Überwiegen von machtpolitischen Interessen bei der Institutionalisierung der direkten Demokratie ist schon daran erkennbar, dass kein Wert auf starke Instrumente mit *legitimierender Funktion* gelegt wurde. So gibt es in Slowenien weder eine verbindliche Verfassungsinitiative¹²²⁵ noch ein obligatorisches Verfassungsreferendum. Vor allem letzteres verwundert, da das obligatorische Referendum zumindest bei einer Totalrevision der Verfassung sogar zum Grundbestand vieler ansonsten rein repräsentativ-demokratischer Staaten zählt.

Die im Jahr 1991 beschlossene Verfassung normiert fünf direktdemokratische Verfahren: Die unverbindliche Volksinitiative (Art. 88) von 5.000 Wählern, die unverbindliche Verfassungsinitiative (Art. 168) von 30.000 Wählern, das fakultative Gesetzesreferendum (Art. 90) auf Betreiben von 30 Abgeordneten, des Staatsrates, 40.000 Wählern oder der Parlamentsmehrheit, das fakultative Verfassungsreferendum (Art. 170) auf Antrag von 30 Abgeordneten¹²²⁶ mit einem Beteiligungsquorum von 50 Prozent sowie das obligatorische Referendum zur Gründung neuer Gemeinden (Art. 139). Später kamen noch die Volksbefragung (Art. 26 ff. des Referendumsgesetzes 1994) sowie das Referendum zur Übertragung von Souveränitätsrechten an internationale Organisationen (Verfassungsnovelle 2003, neuer Art.

¹²²⁴ Vospernik (2000), S. 71

¹²²⁵ Laut dem Sekretär der Verfassungskommission, Miro Cerar, flog die Verfassungsinitiative erst in der Endphase der parlamentarischen Beratungen aus dem Entwurf des Grundgesetzes. Dies sei „unter dem Einfluss von France Bučar“ geschehen, dem Vorsitzenden der Verfassungskommission und Parlamentspräsidenten. Sein Bestreben sei gewesen, die Verfassung vor der Möglichkeit zu leichter Änderungen (über Verfassungsinitiativen) zu schützen. Tatsächlich habe sich die letztlich beschlossene restriktive Regelung als „Schutzmechanismus“ bewährt und verhindert, „dass es über Referendumspopulismus zu Verfassungsänderungen gekommen wäre, die schädlich für Slowenien sind“ (Cerar 2011).

¹²²⁶ Damit ist das fakultative Verfassungsreferendum nur eine theoretische Möglichkeit, da es kaum jemals vorkommen wird, dass eine Verfassungsänderung mit der Minimalzahl an Stimmen (60 von 90) beschlossen wird und die unterlegene Minderheit dann auch noch geschlossen für das Referendum stimmt. Wegen des hohen Beteiligungsquorums scheidet auch der Beweggrund aus, dass die Autoren der Verfassungsänderungen diese nachträglich durch das Volk legitimieren lassen.

3a) hinzu, beide ausgeschlossen von der parlamentarischen Mehrheit.¹²²⁷

Das eng ins parlamentarische System eingebettete Gesetzesreferendum¹²²⁸ spielt im direktdemokratischen Instrumentarium Sloweniens aus mehreren Gründen eine überragende Rolle. Erstens durch seinen weltweit einzigartig breiten Initiatorenkreis, zweitens durch das Fehlen von Ausschlussmaterien und drittens durch die Absenz eines Beteiligungs- oder Erfolgsquorums. Die slowenische Regelung bedeutet, „dass die jeweilige Opposition jederzeit jegliches von der Regierung beschlossene Gesetz auf den Prüfstand des Referendums stellen kann, was vergleichend gesehen einmalig, zu breit gefasst ist“, meint Cerar.¹²²⁹ Geschmälert wird seine Bedeutung einzig dadurch, dass es sich mittlerweile nur noch um ein nachträgliches Vetoreferendum handelt und es somit anders als das italienische *referendum abrogativo* keine legislativen Funktionen mehr entfalten kann.

Bis zum Jahr 2005 gab es noch das sogenannte *vorgängige Referendum*, das bereits während des Gesetzgebungsprozesses beantragt werden konnte. Dieses slowenische Unikum¹²³⁰ wirkte funktional wie eine Initiative, indem etwa Bürgergruppen ein Referendum über mehr oder weniger lose mit dem Gesetz verbundene Einzelfragen beantragen konnten.¹²³¹ Nachdem mehrere Versuche zur Umgestaltung

¹²²⁷ Das neue Staatsvertragsreferendum schränkt den Wirkungsbereich des einfachen Gesetzesreferendums ein. Schließlich heißt es, dass nach einem solchen Referendum, das auch schon vor der Unterzeichnung des betreffenden Staatsvertrags durchgeführt werden kann, kein nachträgliches Referendum über das Gesetz zur Ratifizierung des Staatsvertrags mehr möglich ist. So kann die parlamentarische Mehrheit einen Staatsvertrag zu dem ihr genehmen Zeitpunkt gegen spätere Referendumsbegehren der Opposition „immunisieren“.

¹²²⁸ So wird das Referendum durch einen Erlass der Staatsversammlung ausgeschlossen, die auch das Verfassungsgericht zur Prüfung eines Referendumsbegehrens anrufen kann. Im Fall von Volksreferendumsbegehren sind die Unterschriften beim Parlamentspräsidenten einzubringen. Das Referendumsverfahren beginnt mit der Einbringung von (mittlerweile) 2.500 Wählerunterschriften. Nach Prüfung der Authentizität der Unterschriften durch das Innenministerium setzt der Parlamentspräsident einen 35-tägigen Zeitraum für die Sammlung der 40.000 Wählerunterschriften fest. In diesem Zeitraum können die Unterschriften vor Beamten der Bezirksverwaltungsbehörden geleistet werden.

¹²²⁹ Cerar (2011)

¹²³⁰ Laut Cerar (2011) ist der Beschluss dieser Referendumsform dem Zeitdruck bei der Annahme der Verfassung geschuldet: „Wir haben erst nach dem Beschluss der Verfassung festgestellt, dass es solche Referenden auf der Welt gar nicht gibt.“

¹²³¹ Diese Referendumsform erlaubte es zudem schon relativ kleinen Gruppen, den Gesetzgebungsprozess für mehrere Wochen aufzuhalten. So konnte eine Referendumsinitiative ursprünglich bereits mit 200 Wählerunterschriften gestartet werden, woraufhin den Initiatoren eine 45-tägige Frist zur Sammlung der 40.000 Unterschriften für ein Referendumsbegehren eingeräumt werden musste. Vielfach wurden die Initiativen von Gruppen lanciert, die weder die Absicht noch im entferntesten die Fähigkeit hatten, ein Referendumsbegehren zustandezubringen. Durch eine Gesetzesnovelle im Jahr 2001 (ZRLI-B) wurde die Hürde für die Referen-

dieser Referendumsform in eine Initiative nach Schweizer Muster gescheitert waren¹²³², wurde es aufgrund seiner materiellen Mängel vom Verfassungsgericht im Jahr 2005 restlos abgeschafft.

Insgesamt waren im Untersuchungszeitraum 13 unterschiedliche direktdemokratische Verfahren vorhanden, wobei die beiden unverbindlichen Initiativen nicht gezählt werden, ebenso wie das obligatorische Gemeindegründungsreferendum, da dieses zwar vom Parlament ausgeschrieben, aber nicht landesweit durchgeführt wird.

Um Verzerrungen zu verhindern, wird pro repräsentativ-demokratischem Initiator nur jeweils das stärkste direktdemokratische Verfahren gezählt.¹²³³ Zu einem Abzug von 0,2 Punkten kommt es beim fakultativen Verfassungsreferendum (wegen des Erfolgsquorums). Zusammengenommen ergibt sich für Slowenien ein hoher oppositioneller DD-Basiswert von -2,2 (bzw. -3,6 bis zum Jahr 2005), was für den Zeitraum von 1996 bis 2012 einen Durchschnitt von -3,02 ergibt.

rendumsinitiative auf 1.000 Unterschriften angehoben, doch löste dies nicht das Hauptproblem dieser Referendumsform, nämlich die Frage, wie Abstimmungsergebnisse umzusetzen sind. Das Parlament ist nämlich an das Abstimmungsergebnis gebunden, zugleich steht das freie Mandat der Abgeordneten einem Zwang zum Beschluss einer konkreten Lösung entgegen.

1232 Unter anderem im Rahmen der Verfassungsnovelle 2003 (UZ3a, 47, 68), die das Referendum über Staatsverträge zur Übertragung von Souveränitätsrechten an internationale Organisationen einführte. Als Mitglieder einer Fachkommission der Regierung schlugen die Juristen Miro Cerar und Gregor Virant damals vor, das Institut der Volksinitiative mit jenem des Gesetzesreferendums zu verknüpfen, um ein dreistufiges Modell der Volksgesetzgebung nach deutschem Vorbild zu bekommen (vgl. Vlada 2001: 42-47). Hierbei ist zu erwähnen, dass die damalige slowenische Verfassungsordnung ein solches Volksgesetzgebungsverfahren ermöglichte, und zwar durch eine Kombination von Volksinitiative und vorgängigem Referendum. 5.000 Wähler konnten mit der Volksinitiative einen Gesetzesvorschlag einbringen und dann mit weiteren 40.000 Unterschriften ein Referendum über diesen erzwingen (Vospernik 2000: 78, Kaučič 2010: 144) In der Praxis wurde dieses Verfahren nie angewandt, was für die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens auf der Input-Seite spricht.

1233 Konkret gilt dies für die drei Referendumsformen der Parlamentsmehrheit (Gesetzesreferendum, Volksbefragung und Staatsvertragsreferendum) sowie der parlamentarischen Opposition (fakultativer Verfassungsreferendum, vorgängiges Referendum und Vetoreferendum) sowie die beiden Referendumsformen des Staatsrates (vorgängiges und Vetoreferendum).

Instrumente direkter Demokratie in Slowenien		
		Wert
1	Volksinitiative (5.000 Wähler)	0
2	Verfassungsinitiative (30.000 Wähler)	0
3	Obligatorisches Referendum bei Gründung neuer Gemeinde	0
4	Gesetzesreferendum (Parlamentsmehrheit)	0,8
5	Volksbefragung (Parlamentsmehrheit)	(0,8)
6	Referendum über Staatsverträge zur Übertragung von Souveränität an internationale Organisationen (Parlamentsmehrheit), seit 2003	0,6*
7	Fakultatives Verfassungsreferendum auf Antrag von 30 Abgeordn. (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent</i>)	-0,4
8	Vetoreferendum (30 Abgeordnete)	-0,8
9	Vetoreferendum (Staatsrat)	-0,8
10	Vetoreferendum (40.000 Wähler)	-1
11	<i>Vorgängiges Referendum (30 Abgeordnete), bis 2005</i>	-0,8
12	<i>Vorgängiges Referendum (Staatsrat), bis 2005</i>	-0,8
13	<i>Vorgängiges Referendum (40.000 Wähler), bis 2005</i>	-1
	Basiswert direkte Demokratie (bis 2003)	(0,8/-5,6) -4,8
	Basiswert direkte Demokratie (2003-2005)	(1,4/-5,6) -4,2
	Basiswert direkte Demokratie (seit 2006)	(1,4/-3) -1,6
* Abzug für eingeschränkten Wirkungskreis (kein Abzug für Beteiligungsquorum, weil dieses die Erfolgschancen des oppositionellen Initiators erhöht) Werte in Klammer werden bei Berechnung des DD-Basiswerts nicht berücksichtigt, da es sich um anderen DD-Verfahren funktional äquivalente (nach Initiator und Wirkungskreis) Verfahren handelt.		

5.4.8.3 Praxis direkter Demokratie

Slowenien hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der europäischen Spitzenreiter in Sachen direkte Demokratie entwickelt. Im vergangenen Jahrzehnt gab es nur in der Schweiz und Italien mehr Volksabstimmungen, im aktuellen Jahrzehnt konnte Slowenien seinen großen Nachbarstaat sogar überrunden. Seit Beschluss des Referendumsgesetzes im Jahr 1994 gab es 19 Volksabstimmungen (mit insgesamt 21 Vorlagen), was einem Durchschnitt von einem Volksvotum jährlich entspricht.¹²³⁴ In 16 Fällen (18 Vorlagen) handelte es sich um Gesetzesreferenden (da-

¹²³⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass 16 der 19 Volksabstimmungen auf den Zeitraum 2003 bis 2012 entfallen, was einen Jahresdurchschnitt von 1,6 Referenden ergibt. Aufgrund dieser Häufung von Volksabstimmungen wird bereits darüber diskutiert, die Referenden nach dem

von fünf „vorgängige“), in drei Fällen um Volksbefragungen. Während die Volksinitiative und die Verfassungsinitiative ein Schattendasein fristen, sind das Verfassungs- und Staatsvertragsreferendum totes Recht.

Da es beim slowenischen Gesetzesreferendum keine Ausnahmetatbestände gibt, ist die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts begrenzt. Bisher haben die Höchstrichter nur einigen grundrechtsrelevanten Referendumsbegehren einen Riegel vorgeschoben, wobei die Spruchpraxis nicht frei von Widersprüchen ist.¹²³⁵

Praxis direkter Demokratie in Slowenien 1994-2012	
Gesetzesreferendum	16 (18)
<i>Gesetzesreferendum auf Antrag von Wählern</i>	7
<i>Gesetzesreferendum auf Antrag von 30 Abgeordneten (Opposition)</i>	7
<i>Gesetzesreferendum auf Antrag von Staatsrat</i>	2
<i>Gesetzesreferendum auf Antrag von Koalition</i>	2
Volksbefragung	3
Gemeindegründungsreferendum	3
Staatsvertragsreferendum	0
Fakultatives Verfassungsreferendum	0
Volksinitiative	6
Verfassungsinitiative	1
<i>Quellen: Državni zbor 2011, Vospernik 2000, Zajc 2000, eigene Berechnung</i>	

Nach dem Beschluss des Referendumsgesetzes dauerte es über zwei Jahre, ehe die erste Volksabstimmung in Slowenien stattfand. Diese hatte es dann aber in sich: Im Dezember 1996 wurde nicht nur über drei Vorlagen gleichzeitig abgestimmt, das Ergebnis des Wahlrechtsreferendums sollte die slowenische Politik noch vier Jahre lang intensiv beschäftigen und hatte maßgeblichen Anteil daran, dass die liberaldemokratische Regierung im Frühjahr 2000 zerfiel und von einer Mitte-Rechts-Koalition abgelöst wurde. Erzwungen wurde die Volksabstimmung von

Vorbild der Schweiz oder Italiens an einem oder zwei fixen Abstimmungsterminen im Jahr zu bündeln.

¹²³⁵ So ließ das Verfassungsgericht im Jahr 2004 ein Referendum gegen das Gesetz zur Rehabilitierung der „Ausgelöschten“ (mit dem gerade ein Urteil des Verfassungsgerichts umgesetzt werden sollte) zu, während es ein weiteres Referendum im Jahr 2010 untersagte. Im Jahr 1997 hoben die Höchstrichter große Teile eines Referendumsbegehrens der linksgerichteten Vereinigten Liste der Sozialdemokraten (ZLSD), das eine Rückgabe von unter den Kommunisten verstaatlichtem Kirchengut verhindern sollte, auf.

der damaligen kleinen Oppositionspartei SDS (Slowenische Demokratische Partei), die im Frühjahr 1996 rund 43.000 Wählerunterschriften für ihren Vorschlag eines Mehrheitswahlrechts sammelte.

Die Regierungsparteien versuchten das Wahlrechtsreferendum zunächst durch eine Änderung des Referendumsgesetzes zu verhindern. Diese erste ZRLI-Novelle¹²³⁶ untersagte Volksabstimmungen über das Wahlrecht innerhalb eines Jahres vor Parlamentswahlen. Damit wurde das Referendum hinter die für Herbst 1996 angesetzten Wahlen verschoben. Zudem normierte die Novelle, dass bei Volksabstimmungen, die sich auf mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließende Gesetze bezogen (darunter das Wahlgesetz), das Beteiligungsquorum des Verfassungsreferendums (50 Prozent) zur Anwendung kommen sollte. Diese Bestimmung wurde jedoch vom Verfassungsgericht aufgehoben.¹²³⁷

In der Folge sollte das oppositionelle Referendumsbegehren durch zwei Gegenvorlagen torpediert werden. So stellten die regierenden Liberaldemokraten mit 30 Abgeordnetenunterschriften ein eigenes Referendumsbegehren, das ein Festhalten am Verhältniswahlrecht vorsah. Zudem machte der von den regierenden Linksparteien dominierte Staatsrat von seinem Referendumsrecht Gebrauch und schlug den Wählern die Einführung eines kombinierten Wahlrechts nach deutschem Muster vor. Die Volksabstimmung am 8. Dezember 1996 endete erwartungsgemäß unentschieden, keine der Vorlagen erhielt die absolute Mehrheit.

Zwei Jahre später entschied jedoch das Verfassungsgericht in einem äußerst umstrittenen Urteil, dass die SDS-Vorlage umgesetzt werden müsse.¹²³⁸ Die drei Vorlagen müssten nämlich getrennt ausgewertet werden, hieß es. Die Parlamentarier verweigerten sich jedoch dem Auftrag der Verfassungsrichter, das Mehrheitswahlrecht mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit in Gesetzesform zu gießen. Nach fast zwei Jahren politischem Tauziehen, das auch zum Sturz der liberaldemokratischen Regierung führte, wurde das politische Patt im Sommer 2000 durch die Festschreibung des Verhältniswahlrechts in der Verfassung durchbrochen¹²³⁹, um

1236 ZRLI-A (1996)

1237 Ustavno sodišče (1996)

1238 Ustavno sodišče (1998)

1239 UZ80 (2000). Der Beschluss führte auch zur Spaltung der damaligen größten Regierungspartei SLS+SKD, die erst kurz davor durch den Zusammenschluss der beiden konservativen Par-

jegliche Zweifel an der Legitimität der für Oktober 2000 vorgesehenen Parlamentswahlen zu zerstreuen.

Als ob sich die slowenische Politik von diesem Referendumsschock erholen müsste, fand dann bis zur Jahrtausendwende nur noch eine Volksabstimmung statt. Der Hauptgrund dafür war die Schwäche der damaligen parlamentarischen Opposition. Der liberaldemokratische Regierungschef Janez Drnovšek war nämlich seit seinem Amtsantritt im Jahr 1992 bestrebt, breite und lagerübergreifende Koalitionen zu bilden, die im Parlament an der Zwei-Drittel-Mehrheit kratzten. Zwar sprang gegen Ende der Legislaturperiode regelmäßig mindestens ein Koalitionspartner ab, wegen der Zersplitterung und Zerstrittenheit der Opposition war jedoch die Wahrscheinlichkeit gering, dass die erforderlichen 30 Abgeordnetenunterschriften für ein Referendum zusammen kommen würden.

Während der linkslastige Staatsrat in dieser Hinsicht ebenfalls keine Gefahr darstellte, war das Sammeln der 40.000 Wählerunterschriften zunächst eine sehr hohe Hürde. Die Unterschriften mussten nämlich auf den Bezirksverwaltungsämtern beglaubigt werden, wovor viele Bürger zurückschreckten - wegen des damit verbundenen Aufwands, aber auch wegen der noch frischen Erinnerungen an das kommunistische Ein-Parteien-Regime, in dem es nicht vorteilhaft war, gegenüber Amtsträgern mit regierungskritischen Meinungen in Erscheinung zu treten.

Somit scheiterten in den 1990er Jahren die Referendumsinitiativen reihenweise am Unterschriftenerfordernis.¹²⁴⁰ Experten zufolge gab es in Slowenien nur eine Hand voll Akteure, die über eine entsprechend gute Organisation verfügten, die 40.000 Unterschriften innerhalb der Frist von 45 bzw. 30 Tagen (vorgängiges bzw. nachträgliches Referendum) zusammen zu bringen. Neben der SDS bewiesen dies die postkommunistische Vereinigte Liste der Sozialdemokraten (ZLSD)¹²⁴¹ und

teien SLS und SKD entstanden war. Frühere SLS-Abgeordnete sicherten gemeinsam mit Mandatären der Linksparteien die Verfassungsmehrheit, während ehemalige SKD-Abgeordnete gemeinsam mit der SDS weiterhin am Beschluss des Mehrheitswahlrechts festhielten. Zu diesem Zweck hatte der damalige Minister ohne Geschäftsbereich für die Gesetzgebung, Tone Jerovšek, im Juli 2000 sogar einen Gesetzesvorschlag für ein neuerliches Wahlrechtsreferendum ins Parlament geschickt, bei dem die Wähler zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht entscheiden sollten (Državni zbor 2000)

¹²⁴⁰ Zwischen 1996 und 1998 wurden zehn Volks-Referendumsinitiativen lanciert, davon erreichten nur zwei die erforderliche Unterschriftenzahl (Vospernik 2000: 122)

¹²⁴¹ Die damalige Regierungspartei sammelte im Frühjahr 1997 52.278 Unterschriften für eine

später mehrmals auch die Gewerkschaften.

Bis zum nächsten Referendum sollte es somit drei Jahre dauern. Im Jahr 1999 bekam die Opposition erstmals die erforderlichen 30 Abgeordnetenunterschriften zusammen. Mit Unterstützung der mitregierenden Slowenischen Volkspartei (SLS) erzwangen die Oppositionsparteien SDS und SKD (Christdemokraten) im Jänner 1999 eine vorgängige Volksabstimmung über staatliche Bürgschaften für den Bau des Wärmekraftwerks TET3 in Trbovlje. Lediglich 27 Prozent der Stimmbürger beteiligten sich an dem Referendum, das mit einem klaren Nein (78,04 Prozent) zum Kraftwerksprojekt endete.

Das Referendum war ein Menetekel, denn wenige Monate später verließ die SLS auch offiziell die Regierungskoalition. Regierungschef Janez Drnovšek verlor eine Vertrauensabstimmung im Parlament, woraufhin die drei konservativen Parteien SLS, SDS und SKD im Sommer 2000 eine Übergangsregierung bildeten, die sich in internen Streitigkeiten aufrieb. Drnovšeks LDS gewann die Parlamentswahlen im Oktober 2000 haushoch und setzte neuerlich auf eine *oversized coalition* mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament. Wenig überraschend machte auch die direkte Demokratie mehr als zwei Jahre lang Pause. Es gab nur eine Ausnahme, und zwar eine umstrittene Volksabstimmung gegen das in einer Gesetzesnovelle vorgesehene Recht für alleinstehende Frauen, sich künstlich befruchten zu lassen. Der Theologiestudent Dominik Frelih leitete am 19. April 2001 mit 1.900 Unterschriften den Referendumsprozess ein, doch schon am gleichen Tag kam im Parlament die erforderliche Stimmenzahl für ein Referendumsbegehren der Opposition zusammen. Es wurde von den konservativen Parteien SDS, NSi und SLS-SKD sowie von der Jugendpartei (SMS) und der nationalistischen Slowenischen Nationalpartei (SNS) getragen. Das Referendum am 17. Juni 2001 ergab das schon bekannte Bild: Eine satte Nein-Mehrheit (72,36 Prozent) bei mäßiger Beteiligung (35,66 Prozent).¹²⁴²

Volksabstimmung über die Aufhebung des umstrittenen Denationalisierungsgesetzes, das eine Rückgabe des von den Kommunisten verstaatlichten Eigentums in natura vorsah. Nachdem jedoch das Verfassungsgericht wesentliche Teile der Vorlage als grundrechtswidrig aufgehoben hatte, verzichteten die Initiatoren von sich aus auf das Referendum.

¹²⁴² Zum Referendum und der Diskussion über seine Zulässigkeit aus menschenrechtlicher Sicht näher: Novak (2003)

Unter Drnovšeks Nachfolger Anton Rop änderten sich die Dinge: Der frühere Finanzminister, der im Dezember 2002 das Regierungsruder übernahm, manövrierte sich in eine Sandwich-Position zwischen konservativer Opposition und Gewerkschaften, indem er gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch einen liberalen Kurs einschlug. Die Folge waren sechs Referenden in nur zwei Jahren.

Im Jahr 2003 fanden gleich drei Volksabstimmungen über wirtschaftliche Fragen statt, zwei davon wurden von den Gewerkschaften erzwungen. Am 19. Jänner 2003 stimmten 76 Prozent der Wähler für eine großzügigere Rückerstattung von Telekom-Investitionsbeiträgen an die betroffenen Bürger, nachdem eine landesweite Initiative 62.000 Wählerunterschriften für ein vorgängiges Referendum zum Thema gesammelt hatte. Am gleichen Tag fand eine von den Gewerkschaften mit 59.470 Unterschriften erzwungene Volksabstimmung gegen die Privatisierung der staatlichen Eisenbahnen (SŽ) statt, die jedoch knapp mit 50 Prozent der Stimmen abgelehnt wurde.¹²⁴³ Dafür setzte sich die Gewerkschaft im September 2003 bei einem Referendum zur Einschränkung der Sonntagsöffnung durch. 58 Prozent der Stimmbürger votierten dafür, dass die Geschäfte nur noch an zehn Sonntagen im Jahr geöffnet bleiben dürfen. Die Gewerkschaft der Handelsangestellten (SDT) hatte das vorgängige Referendum mit 47.000 Unterschriften herbeigeführt, nachdem Verhandlungen über höhere Sonntagszuschläge gescheitert waren.¹²⁴⁴

Die konservative Opposition vereitelte im April 2004 die Rehabilitierung von rund 18.000 jugoslawischen Staatsbürgern, die Anfang der 1990er Jahre widerrechtlich aus dem slowenischen Bevölkerungsregister gestrichen worden waren und damit ihre Rechte verloren. Es handelte sich um ein nachträgliches Referendum über ein Gesetz, mit dem die Mitte-Links-Regierung eine Vorgabe des Verfassungsgerichts umsetzen wollte. Das Referendum, für das auch Abgeordnete der mitregierenden SLS stimmten¹²⁴⁵, endete mit einer beispiellosen Niederlage für die Regierungskoalition, die nur 3,89 Prozent der Abstimmenden von einem Ja überzeugen konnte.¹²⁴⁶ Knapp ein halbes Jahr vor der Parlamentswahl kündigte sich dieses Referen-

¹²⁴³ Finance (2003)

¹²⁴⁴ Goljevšček (2003)

¹²⁴⁵ Insgesamt trugen Abgeordnete von fünf Parteien – SDS, NSi, SNS, SLS und SMS – das Referendumsbegehren.

¹²⁴⁶ Im Frühjahr 2010 starteten die Linksparteien einen weiteren Anlauf zur Lösung der „Ausgelöschten“-Frage und beschlossen mit ihrer parlamentarischen Mehrheit ein neues Rehabilita-

dumsergebnis bereits die Niederlage der langjährigen Regierungspartei LDS an.

Allerdings konnte die Regierung Rop auch zwei Referendumserfolge verbuchen: Die lagerübergreifend¹²⁴⁷ unterstützten Referenden (formell Volksbefragungen nach Art. 26 ZRLI) über den Beitritt zu EU und NATO am 23. März 2003 brachten große Ja-Mehrheiten. Lediglich die kleine nationalistische Slowenische Nationalpartei (SNS) hatte für ein Nein geworben. Die Stimmbeteiligung lag mit 60 Prozent fast so hoch wie bei Parlamentswahlen – ein deutlicher Kontrast zu den vier anderen Volksabstimmungen der Jahre 2003 und 2004, an denen nur 27 bis 31 Prozent der Stimmbürger teilnahmen. Die Zustimmungsraten unterschieden sich deutlich. Während es bei der EU-Volksbefragung nur darum ging, eine unstrittige Entscheidung direktdemokratisch zu legitimieren, wollte die Mitte-Links-Regierung mit dem NATO-Referendum vor allem Dissidenten in den eigenen Reihen den Wind aus den Segeln nehmen.

Bei den Parlamentswahlen im Oktober 2004 kam mit der SDS des Langzeit-Oppositionsführers Janez Janša die „fleißigste“ Referendumpartei an die Macht, die für drei der sechs Volksabstimmungen gegen die Regierung verantwortlich zeichnete. Ruhig wurde es dennoch nicht. Bereits im September 2005 versuchten die nunmehr oppositionellen Linksparteien LDS und SD (Sozialdemokraten) das von der Mitte-Rechts-Regierung beschlossene neue Rundfunkgesetz zu Fall zu bringen. Dank seiner disziplinierten Anhängerschaft setzte sich das konservative Lager mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,5 Prozent der Stimmen durch, die Beteiligung lag wieder nur bei 30 Prozent. Es handelte sich um das erste und bis heute einzige von der parlamentarischen Opposition beantragte Referendum, bei dem sich die Regierungskoalition durchsetzen konnte.

Mehr Glück hatte im November 2007 der Staatsrat mit seinem Referendum gegen die Änderung der Eigentumsverhältnisse bei halb-staatlichen Versicherungsanstal-

tions-Gesetz. Wieder wollte die konservative Opposition, die vor staatlichen Entschädigungen in Millionenhöhe für die mittlerweile 25.000 Betroffenen warnte, eine Volksabstimmung erzwingen. Doch schritt nun das Höchstgericht ein und untersagte das beantragte Referendum mit der Begründung, dass durch ein Scheitern des Rehabilitierungs-Gesetzes eine verfassungswidrige Lage entstünde. (Ustavno sodišče 2010)

¹²⁴⁷ Die beiden konservativen Parteien SDS und NSi unterstützten die Ausschreibung der beiden Volksbefragungen nicht, weil sie die mangelnde Rechtsverbindlichkeit monierten, riefen ihre Anhänger aber zum Ja auf. Für die Ausschreibung der Referenden stimmten die Regierungsparteien LDS, ZLSD, DeSUS und SLS sowie die Oppositionsparteien SMS und SNS.

ten. Bei einer Rekordbeteiligung von 58 Prozent (wegen der am gleichen Tag abgehaltenen Präsidentenwahlen) stimmten 71 Prozent gegen ein Gesetz der Mitte-Rechts-Koalition, mit dem Kleinaktionäre der Versicherungsanstalt Triglav ausgebootet werden sollten. Als Überbleibsel aus sozialistischer Zeit hielten die Versicherten insgesamt 35,25 Prozent des Triglav-Kapitals.¹²⁴⁸

In einem Debakel endete im Juni 2008 die von Regierungschef Janša betriebene Volksbefragung über die Regionalisierung Sloweniens. Der Premier wollte das langjährige Tauziehen um die Schaffung einer zweiten Verwaltungsebene in dem auf über 200 Gemeinden zersplitterten Land beenden. Mit dem Referendum sollte Druck auf die linksgerichtete Opposition aufgebaut werden, im Parlament die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für die Regionalisierung zu ermöglichen.

Dem Vorschlag zufolge sollte Slowenien in 13 Regionen aufgeteilt werden. Die Opposition kritisierte das Referendum als Wahlkampfgag vor den Parlamentswahlen im Herbst 2008, während die Stimmbürger es vorzogen, dem Urnengang fernzubleiben. Mit knapp elf Prozent Beteiligung markiert die Volksbefragung den Tiefpunkt der bisherigen slowenischen Referendumsgeschichte. Wegen der folglich geringen Aussagekraft der Ergebnisse - im Umland von Ljubljana und dem südlichen Küstenland gab es Nein-Mehrheiten (61,6 bzw. 50,98 Prozent), in den anderen elf Regionen Ja-Mehrheiten von 52,68 bis 85,25 Prozent – wurde das Projekt nicht mehr weiterverfolgt. Weil das Referendum auch keine sekundären Funktionen erfüllte und die Regierungskoalition wenige Monate vor der Parlamentswahl schwächte, wird es als kontraproduktiv gewertet.

Tatsächlich verlor Janšas SDS drei Monate später die Parlamentswahl knapp gegen die Sozialdemokraten (SD) von Borut Pahor, die zusammen mit drei anderen Mitte-Links-Parteien die neue Regierung bildeten. Pahors Kabinett hielt nur drei Jahre durch, nachdem wichtige Reformprojekte in einem Referendumsstakkato¹²⁴⁹ von konservativer Opposition und Gewerkschaften gekippt wurden.

¹²⁴⁸Žurnal (2007)

¹²⁴⁹Laut dem Tätigkeitsbericht der Staatsversammlung für die Mandatsperiode 2008-2011 wurden in diesem Zeitraum insgesamt 21 Referendumsinitiativen gestartet, davon zwei Initiativen für eine Volksbefragung und 19 Initiativen für ein Gesetzesreferendum. Diese Initiativen führten zu sechs Volksabstimmungen (Državni zbor 2011: 11)

Die erste Volksabstimmung seiner Amtszeit hatte Pahor jedoch selbst – und gegen Kritik in eigenen Reihen – durchgesetzt.¹²⁵⁰ Gegenstand des Votums im Juni 2010 war das umstrittene Schiedsabkommen mit Kroatien, das den seit Anfang der 1990er Jahre schwelenden Grenzverlaufsstreit lösen sollte. Die rechtsgerichtete Opposition lief Sturm gegen das Abkommen und warf dem Regierungschef vor, slowenische Gebietsansprüche gegenüber Kroatien preisgegeben zu haben. Die des langjährigen Konflikts überdrüssigen Slowenen stimmten jedoch mit 51 Prozent für das Abkommen, bei einer Beteiligung von 42 Prozent.¹²⁵¹

Von da an setzte es nur noch Referendumsniederlagen für die Regierung Pahor. Insgesamt fünf Gesetze der Regierungskoalition wurden mit Volksabstimmungen bekämpft. Janšas SDS fehlten nur drei Abgeordnete auf die magische 30er-Marke, weswegen sie fast nach Belieben Referenden erzwingen konnte – mit der konservativen Volkspartei (SLS) oder den Nationalisten (SNS) als Steigbügelhalter.

Die wegen der Wirtschaftskrise massiv gesunkene Popularität der Regierung machte direktdemokratische Initiativen zudem zu einem relativ risikolosen Unterfangen. Opposition und Gewerkschaften konnten davon ausgehen, dass die Referenden zumindest wegen des Daheimbleibens enttäuschter Anhänger der Regierungsparteien mit einem klaren Nein enden würden.

Dies zeigte sich am deutlichsten beim von der SDS (mit Unterstützung der SNS) erzwungenen Referendum über die Rundfunkreform im Dezember 2010. Das Gesetz, mit dem die als politischer Eingriff kritisierte Reform der SDS-Vorgängerregierung zurückgenommen werden sollte, scheiterte mit einer Drei-Viertel-Mehrheit an der Urne. Die Regierungspolitiker redeten sich diese Niederlage noch mit der niedrigen Stimmbeteiligung von knapp 15 Prozent schön.

Bei den folgenden Volksabstimmungen war es eine steigende Stimmbeteiligung

¹²⁵⁰ Das Referendum wurde auf Antrag von 86 der 90 Abgeordneten der Staatsversammlung ausgeschrieben. Premier Pahor entschied sich für das Referendum, weil er sich bewusst war, dass eine Volksabstimmung in dieser Frage nicht zu verhindern sein würde. Indem er das Referendum selbst initiierte, demonstrierte er Führungsstärke und behielt das Heft in der Hand, was wohl entscheidend zum knappen Ja beitrug.

¹²⁵¹ Dieses Referendum ist insofern bemerkenswert, als es wie kein anderes die parteipolitischen Stärkeverhältnisse abbildete. Die Papierform (Ergebnis der Parlamentswahlen 2008) wich nämlich nur um 4,67 Prozentpunkte vom Referendumsergebnis ab, der niedrigste Wert aller 21 untersuchten Vorlagen.

mit gleichbleibenden Nein-Mehrheiten, die die immer größere Unzufriedenheit der Bürger mit der Mitte-Links-Regierung deutlich machte. Im April 2010 ging ein von den Gewerkschaften und Studentenvertretern gegen das Mini-Job-Gesetz beantragtes Referendum mit fast 80 Prozent der Stimmen verloren, die Beteiligung verdoppelte sich im Vergleich zum vorigen Urnengang auf fast 30 Prozent. Die Oppositionsparteien SDS, SLS und NSi hatten für eine Ablehnung des Gesetzes geworben und verlangten nach ihrem Abstimmungserfolg den Rücktritt des zuständigen Arbeitsministers Ivan Svetlik.

Für Juni kündigte sich dann ein Showdown an. Die Gewerkschaften hatten nämlich mit 50.000 Unterschriften eine Volksabstimmung über die Anhebung des Pensionsalters erzwungen. Die Demokratische Pensionistenpartei (DeSUS) trat aus der Regierungskoalition aus und schlug sich auf die Seite der Gewerkschaften, während die konservative Opposition (SDS und SNS) zwei weitere Volksabstimmungen erzwang: Über ein Gesetz zur Schließung von Geheimdienstarchiven und über ein Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit.¹²⁵²

Das „Superreferendum“ am 5. Juni endete mit einer dreifachen klaren Niederlage der Regierungskoalition, obwohl Ministerpräsident Pahor in dramatischen Worten insbesondere vor dem Scheitern der Pensionsreform gewarnt hatte. Slowenien drohe ein ähnliches Schicksal wie dem Euro-Schuldenstaat Griechenland, da ohne Pensionsreform Belastungen in Milliardenhöhe auf das Staatsbudget zukämen. Die Bürger zeigten sich unbeeindruckt. Bei einer Beteiligung von 40 Prozent votierten 72 Prozent gegen die Pensionsreform, die beiden anderen Gesetze wurden mit ähnlichen Mehrheiten abgelehnt.

Die zweitgrößte Regierungspartei „Zares“ forderte als Konsequenz aus der Niederlagenserie einen Rücktritt des Ministerpräsidenten, was dieser jedoch ablehnte. Daraufhin verließ die liberale Partei die Koalition, Pahor hatte nur noch die 33 Abgeordneten seiner SD und der Liberaldemokraten (LDS) hinter sich. Erwartungsgemäß verlor er Ende September eine von ihm selbst betriebene Vertrauensab-

¹²⁵² Die beiden initiiierenden Parteien SDS und SNS riefen gemeinsam mit der außerparlamentarischen Partei NSi zur Ablehnung aller drei Gesetzesvorlagen auf, um damit die Regierung zu Fall zu bringen. Dagegen hielt sich die konservative Oppositionspartei SLS aus der Kampagne heraus. Die frühere Koalitionspartei DeSUS unterstützte das Referendum gegen die Pensionsreform.

stimmung anlässlich der Wahl neuer Minister durch das Parlament, was vorgezogene Neuwahlen zur Folge hatte. Diese endeten mit einem politischen Erdbeben, brachten aber überraschend nicht den erwarteten Sieg der konservativen Opposition. Vielmehr wurde die erst wenige Wochen vor der Wahl gegründete linkspopulistische Partei „Positives Slowenien“ des Bürgermeisters von Ljubljana, Zoran Janković, auf Anhieb stärkste Kraft. Da Janković die Regierungsbildung misslang, wurde letztlich doch Oppositionsführer Janez Janša neuer Premier.

Wie sein Vorgänger startete auch Janša mit einem gewonnenen Referendum. Die Stimmbürger folgten dem Aufruf der neuen konservativen Regierung und lehnten im April 2012 das von der Mitte-Links-Koalition beschlossene neue Familiengesetzbuch ab (Beteiligung 30,3 Prozent, Nein-Stimmen 54,55 Prozent). Das Referendum war von der kirchennahen Organisation „Bürgerinitiative für die Familie und Kinderrechte“ erzwungen worden, der die Gleichstellung homosexueller Partnerschaften ein Dorn im Auge war. Das noch vor den Parlamentswahlen beantragte Referendum erhielt durch den Regierungswechsel einen gouvernementalen Charakter. Innerhalb der neuen Regierungskoalition gab es nämlich keine Mehrheit für eine Änderung der strittigen Artikel des Familiengesetzbuchs, weil die liberale Bürgerliste (DL) und die Pensionistenpartei DeSUS, die schon der vorigen Regierung angehört hatte, an diesen festhielten. Also erfüllte das Volksbegehren einen gouvernementalen Zweck für die beiden konservativen Regierungsparteien SDS und NSi.

Referenden in Slowenien 1996-2012

	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Beteil.
1	8/12/96	Kombiniertes Wahlrecht (*)	Staatsrat	14,38	40,64	37,9
2	8/12/96	Mehrheitswahlrecht (*)	43.000 Wähler	44,52	23,9	37,9
3	8/12/96	Reines Verhältniswahlrecht (*)	30 Abg. (Koal.)	26,19	35,65	37,9
4	10/1/99	Bau des Wärmekraftwerks TET3 (*)	30 Abg.	19,76	78,04	27,33
5	21/6/01	Künstliche Befruchtung für alleinstehende Frauen	34 Abg.	26,38	72,36	35,66
6	19/1/03	Gegen Privatisierung der Staatsbahn (*)	59.470 Wähler (Gewerkschaft)	47,17	50,84	31,1
7	9/1/03	Für Rückerstattung von Investitionen ins Telekommunikationsnetz (*)	62.000 Wähler (Betroffene)	76,72	22,15	31,1
8	23/3/03	<i>Beitritt zur Europäischen Union</i>	<i>Parlament</i>	89,64	10,36	60,44
9	23/3/03	<i>Beitritt zur NATO</i>	<i>Parlament</i>	66,08	33,92	60,43
10	21/9/03	Einschränkung der Sonntagsöffnung (*)	47.000 Wähler (Gewerkschaft)	57,53	41,67	27,54
11	4/4/04	Gesetz über Rehabilitierung der „Ausgelöschten“	30 Abg.	3,89	94,59	31,54
12	25/9/05	Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunksender RTV Slovenija	31 Abg.	50,3	48,92	30,71
13	29/11/07	Gesetz über Versicherungs-Privatisierung	Staatsrat	28,88	71,12	57,98
14	22/6/08	<i>Schaffung von Regionen</i>	<i>Parlament</i>	38,4 85,25	61,6 14,75	10,98
		<i>13 parallele Abstimmungen in zu schaffenden Regionen über ihre Grenzen und Namen (oben Extremwerte angeführt). In elf Regionen gab es eine Ja-Mehrheit, in zwei Regionen ein Nein (Umland von Ljubljana sowie südliches Küstenland)</i>				
15	6/6/10	Ratifizierung des Schiedsabkommens über den Grenzverlauf mit Kroatien	86 Abg.(Reg. und Oppos.)	51,54	48,46	42,66
16	12/12/10	Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunksender RTV Slovenija	30 Abg.	27,67	72,33	14,78
17	10/4/11	Gesetz über Mini-Jobs	50.000 Wähler (Gewerkschaft)	19,93	80,07	33,99
18	5/6/11	Gesetz über die Bekämpfung von Schwarzarbeit	31 Abg.	24,59	75,41	40,44
19	5/6/11	Gesetz über die Reform der Pensionsversicherung	50.000 Wähler (Gewerkschaft)	27,95	72,05	40,46
20	5/6/11	Gesetz über den Zugang zu Geheimdienstarchiven	33 Abg.	29,12	70,88	40,42
21	25/3/12	Familiengesetzbuch (Homosexuelle Paare)	40.000 Wähler (Kath. NGO)	45,45	54,55	30,31

Legende: Zahlen in den drei rechten Spalten sind Prozentwerte, Volksbefragungen in kursiver Schrift, vorgängige Gesetzesreferenden mit () gekennzeichnet.*

Quellen: Staatliche Wahlkommission der Republik Slowenien: <http://www.dvk.gov.si>, Medienberichte, Akte über die Ausschreibung der Volksabstimmungen

5.4.8.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Die slowenische Referendumspraxis ist betont oppositionell. 15 der 21 Vorlagen waren oppositionell, fünf gouvernemental und eine neutral (DD-Praxiswert -7,20). Zwölf Prozesse hatten Veto-Charakter, initiiert waren die Volksbefragungen, das Grenzreferendum und die vorgängigen Referenden außer jenes über TET3.

Kennzahlen direkter Demokratie in Slowenien			
DD-Basiswert	-1,6 (1,4/-3)	DD-Praxiswert	-7,2
Durchschnittlicher Basiswert	-0,44	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,34
Referenden pro Legislatur	5,3	Referenden pro Jahr	0,91
Verhältnis gouv/oppos.	5/15	DD-Proz. mit Elitenkonsens	9,53%
Anteil gouvernementaler Prozesse			
Erfolgsquote			76,2%
- oppositionell: 86,7%			
- konservative Opposition: 100%			
- Staatsrat: 50%			
- NGOs: 100%			
- vorgängiges Referendum: 50%			
- gouvernemental: 60%			
- linksgerichtete Opposition: 0%			
- Gewerkschaften: 75%			
- Parteien: 100%			
- Vetoreferendum: 100%			
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			63,14%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			36,27%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-30,97%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-6,04%
- oppositionelle Prozesse: -0,90%			
- gouvernementale Prozesse: -14,62%			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-14,45%
- oppositionelle Prozesse: -18,72%			
- gouvernementale Prozesse: -3,75%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			4,17%
- oppositionelle Prozesse: - 6,9%			
- gouvernementale Prozesse: +22,6%			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			9,65%
- oppositionelle Prozesse: +21,96%			
- gouvernementale Prozesse: -10,87%			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -3,45%			
- Gegner: -8,61%			
- größte Regierungspartei: -8,94%			
- größte Oppositionspart.: +2,68%			
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, mit der gesamten Wählerschaft als Bezugspunkt			

Unter den gouvernementalen Referenden befinden sich zwei Volksbefragungen (NATO-Beitritt 2003, Regionalisierung 2008) sowie drei Gesetzesreferenden (Wahlrechtsreferendum 1996, Grenzabkommen mit Kroatien 2010, Familiengesetzbuch 2012). Mit dem NATO-Referendum wollte die Regierungskoalition Dissidenten in den eigenen Reihen den Wind aus den Segeln nehmen, mit der Volksbefragung zur Regionalisierung sollte Wahlwerbung betrieben und Druck auf die Opposition ausgeübt werden. Die Initiative der Regierungspartei LDS zum Wahlrecht sollte eine Vorlage der Opposition konterkarieren, das Referendum zum Grenzabkommen kam einer sicher scheinenden Oppositionsvorlage zuvor. Das Referendum über das Familiengesetzbuch war zwar von einer katholischen NGO mit Wählerstimmen erzwungen worden, bekam aber durch den Regierungswechsel gouvernementalen Charakter.

Als neutral wird das EU-Beitrittsreferendum im Jahr 2003 gewertet, das rein legitimatorischen Charakter hatte. Es wurde nämlich nicht nur lagerübergreifend unterstützt, sondern ergab – bei einer hohen Stimmbeteiligung – auch eine überwältigende Zustimmung. Das EU-Referendum ist neben dem gleichzeitig durchgeführten NATO-Referendum das einzige, bei dem es einen Elitenkonsens (größte Regierungspartei und größte Oppositionspartei im gleichen Lager) gab.

Bei den oppositionellen Prozessen direkter Demokratie handelt es sich ausschließlich um fakultative Gesetzesreferenden, darunter sechs vorgängige Referenden, die einem Volksbegehren funktional äquivalent sind. Sieben Gesetzesreferenden wurden von der parlamentarischen Opposition beantragt, davon sechs von konservativen Parteien. Sie alle endeten mit einer Niederlagen für die linksgerichtete Regierungskoalition. Nur das einzige Referendum der Links-Opposition (Rundfunkgesetz 2005) brachte einen knappen Sieg der (konservativen) Regierung.

Sieben Volksabstimmungen (darunter das oben erwähnte funktional gouvernementale Referendum über das Familiengesetzbuch) wurden mit Wählerunterschriften erzwungen, wobei in vier Fällen die Gewerkschaften die (Haupt-)Träger der Initiative waren. In zwei Fällen sammelten Bürgerinitiativen die Unterschriften, im Fall des Wahlrechtsreferendums die konservative Demokratische Partei (SDS). Bis auf eine Gewerkschaftsinitiative waren alle diese Initiativen erfolgreich.

Der Staatsrat schließlich ist für zwei Vorlagen verantwortlich, darunter ein Gegen-

vorschlag beim Wahlrechtsreferendum 1996. Die „eigene“ Volksabstimmung gewann die zweite Parlamentskammer klar, beim Wahlrechtsreferendum landete sie auf dem zweiten von drei Plätzen.

Die direktdemokratische Praxis in Slowenien weist eine hohe Effektivität auf. 16 von 21 Referenden erwiesen sich als effektiv im Sinne ihrer Initiatoren, was eine Erfolgsquote von 76,2 Prozent ergibt. Oppositionelle Initiativen waren zu 86,7 Prozent (13 von 15 Vorlagen) erfolgreich, gouvernementale zu 60 Prozent (3 von 5).

Immer einen Treffer landeten die konservative Opposition (6 Vorlagen), außerparlamentarische NGOs (2 Vorlagen) und Parteien mit Wählerunterschriften (1 Vorlage), die Gewerkschaften waren in 3 von 4 Fällen erfolgreich. Der Staatsrat setzte sich mit einer von zwei Vorlagen durch, die linksgerichtete Opposition ging bei ihrer einzigen Vorlage leer aus. Während das Vetoreferendum eine 100-prozentige Erfolgsquote aufweist, beträgt sie beim vorgängigen Referendum nur 50 Prozent. Dieses Ergebnis bestätigt die in anderen Systemen gewonnene und mehrfach bestätigten Forschungserkenntnisse über die geringere Erfolgsquote direktdemokratischer Instrumente mit Initiativcharakter.

Entscheidend für die hohe Effektivität direktdemokratischer Prozesse in Slowenien ist das völlige Fehlen von Quoren. Gäbe es in Slowenien ein Beteiligungsquorum wie in Italien oder der Slowakei (50 Prozent), wären 18 von 21 Referenden gescheitert. Übrig blieben nur das EU- und NATO-Referendum sowie ein zeitgleich mit den Präsidentenwahlen durchgeführtes Gesetzesreferendum.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung liegt bei 36,27 Prozent, um 30,97 Prozentpunkte unter der jeweils vorangegangenen Parlamentswahl. Bemerkenswert ist dabei, dass die deutliche Zunahme der Abstimmungen in den vergangenen Jahren keineswegs zu einer Referendumsmüdigkeit geführt hat, im Gegenteil. Bei den sieben Referenden der Jahre 2010 bis 2012 betrug die Stimmbeteiligung 34,13 Prozent, der Abstand zu den Parlamentswahlen schrumpfte auf 28,73 Prozentpunkte.

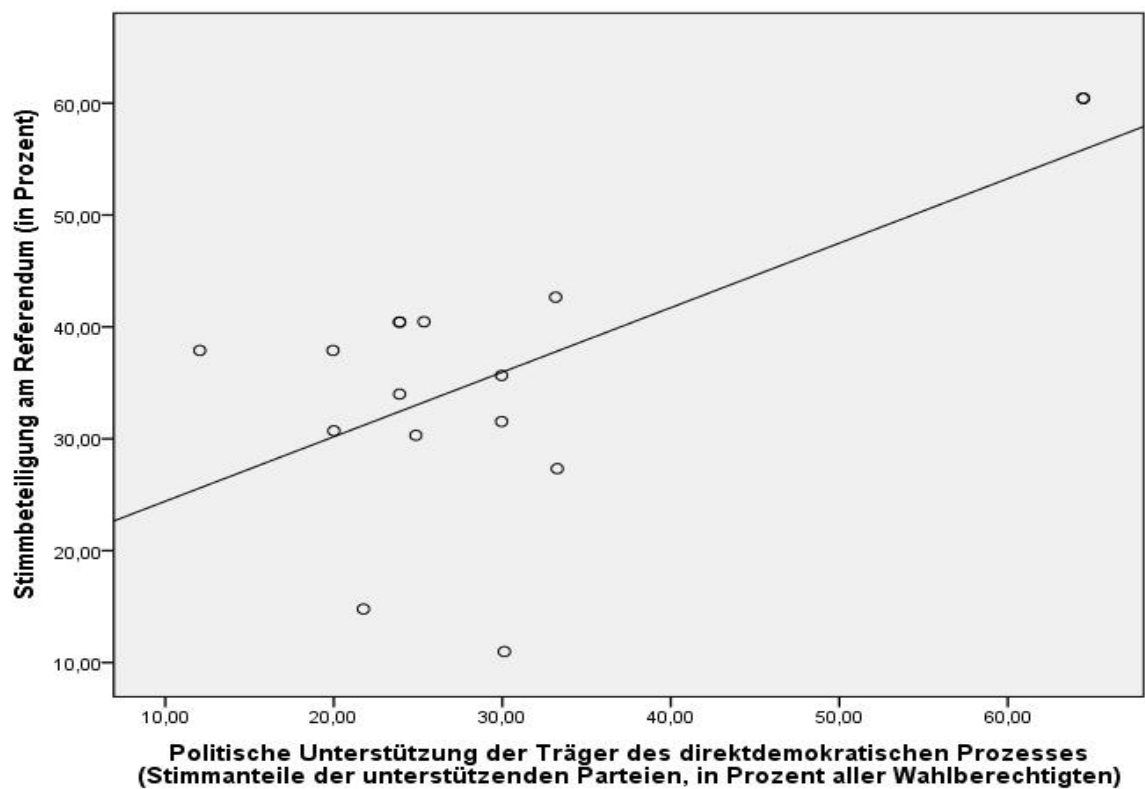
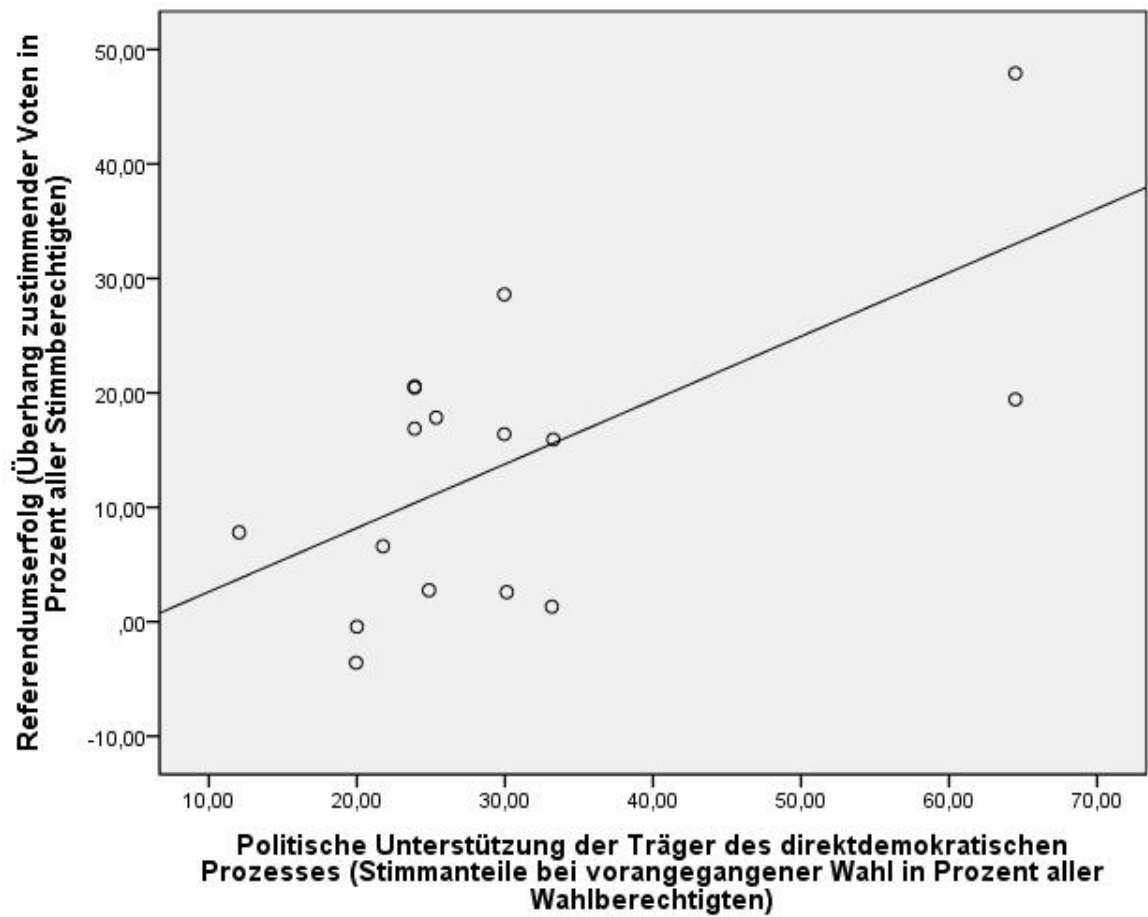
Angesichts der niedrigen Stimmbeteiligung spielt die Mobilisierung der Anhängerschaft eine entscheidende Rolle für den Ausgang des Referendums. Hier zeigt eine genaue Analyse, dass es oppositionellen Initiatoren sehr gut gelingt, ihre Wählerpotenziale auszuschöpfen. So liegt die Anzahl der zustimmenden Voten bei opposi-

tionellen Referenden nur um 0,9 Prozentpunkte unter der Wählerstärke der Referendumsbetreiber bei der vorangegangenen Parlamentswahl. Die (gouvernementale) Gegenseite hat dagegen massive Schwierigkeiten, ihre Anhänger an die Wahlurne zu bringen. Die Zahl der ablehnenden Voten bei oppositionellen DD-Prozessen liegt nämlich um 18,73 Prozentpunkte unter der „Papierform“. Analog ist das Bild bei gouvernementalen DD-Prozessen. Die Unterstützer bleiben um 14,62 Prozentpunkte unter ihrem Wählerpotenzial, die Gegner um lediglich 3,75 Prozentpunkte.

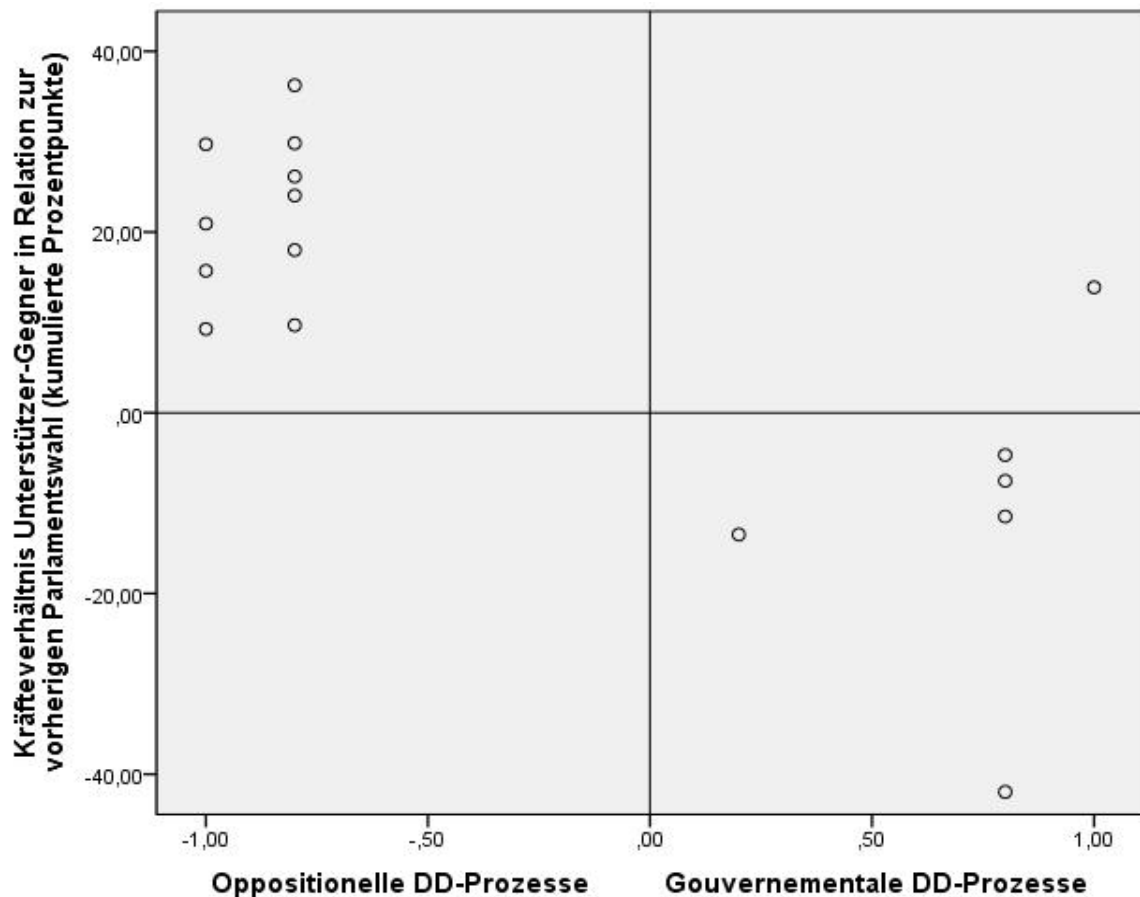
Noch deutlicher wird diese Diskrepanz, wenn man das Kräfteverhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern bei Wahlen in Relation zum Referendumsresultat setzt. Im Durchschnitt aller Referenden übertrafen die Initiatoren das Kräfteverhältnis nach der „Papierform“ um 9,65 Prozentpunkte. Bei den oppositionellen DD-Prozessen betrug der relative Stimmenüberschuss 21,96 Prozentpunkte, während gouvernementale DD-Prozesse einen negativen Saldo von -10,87 Prozentpunkten aufwiesen. Die Extremwerte markieren das NATO-Referendum (2003) mit -42 Prozentpunkten sowie das Referendum über die Rehabilitierung der „Ausgelöschten“ (2004) mit +36,25 Prozentpunkten. Am stärksten der „Papierform“ entsprach das Referendum über das Grenzabkommen mit Kroatien (2010) mit einer Abweichung von -4,67 Prozentpunkten zugunsten der oppositionellen Gegner. Dass die „Papierform“ keine Aussage darüber erlaubt, welche Seite beim Referendum gewinnen wird, bestätigt auch die statistische Überprüfung: Bei oppositionellen Prozessen gibt es praktisch keinen Zusammenhang der beiden Variablen (Korrelation 0,195), auch bei einer Betrachtung aller direktdemokratischen Prozesse ist er äußerst schwach (Korrelation 0,485).

Allerdings gibt es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der politischen Unterstützung der Träger eines direktdemokratischen Prozesses (gemessen am vorangegangenen Wahlergebnis) und dem Referendumserfolg. Dieser stellt sich eher ein, je stärker die Initiatoren sind (Korrelation 0,622*).

Die politische Unterstützung der Träger eines direktdemokratischen Prozesses weist zudem einen sehr signifikanten Zusammenhang mit der Stimmbeteiligung auf. Je mehr Wähler die Initiatoren laut Papierform hinter sich wissen, umso höher ist auch die Stimmbeteiligung. Der Zusammenhang ist zu 99 Prozent signifikant (Korrelation 0,642**).



Erwartungsgemäß ein sehr starker Zusammenhang zeigt sich zwischen den institutionellen Charakteristika direktdemokratischer Prozesse und ihrem Erfolg. Bei allen oppositionellen Prozessen, für die entsprechende Daten vorlagen¹²⁵³, schnitten die Unterstützer besser ab als nach der „Papierform“, während es bei den gouvernementalen Prozessen (mit einer Ausnahme) umgekehrt war. Die Korrelation beträgt -0,742 und ist zu 99 Prozent signifikant.



Die direktdemokratische Praxis in Slowenien bestätigt auch die Annahme, dass sich die Erfolgchancen der Opposition erhöhen, je länger die Amtszeit einer Regierung dauert. Die Länge des Regierungsmandats (in Tagen) korreliert positiv mit Referendumsniederlagen von Regierungsakteuren (Korrelation 0,528*).

Analysiert man die direktdemokratischen Prozesse nach den behandelten Materien, so liegt der Themenbereich Wirtschaft und Soziales (acht Referenden)¹²⁵⁴ ein-

¹²⁵³ Es handelt sich um 11 von 16 oppositionellen DD-Prozessen, bei den restlichen fünf konnte die politische Unterstützung der Befürworter nicht festgestellt werden, da es sich um Initiativen von Wählergruppen ohne offene Unterstützung von politischen Parteien handelte.

¹²⁵⁴ Dabei ging es vier Mal um Arbeitnehmerrechte (Pensionsreform, Mini-Jobs und Schwarzar-

deutig voran, doch schon an der zweiten Stelle finden sich Fragen des politischen Systems (fünf Referenden)¹²⁵⁵, was auf eine gewisse Selbstbezogenheit der direktdemokratischen Praxis in Slowenien hinweist. Jeweils drei Mal wurde über außenpolitische Fragen¹²⁵⁶ und Menschenrechte¹²⁵⁷ abgestimmt. Wenig überraschend wird bei den Volksabstimmungen zu außenpolitischen Fragen die höchste Beteiligung (54,51 Prozent) verbucht, gefolgt von den Volksabstimmungen über Wirtschaft und Soziales (36,24 Prozent) und jenen über Menschenrechte (32,5 Prozent). Abgeschlagen auf dem letzten Platz liegen Volksabstimmungen über Fragen des politischen Systems (26,96 Prozent).

5.4.8.5 Interaktion mit dem Systemkontext

Wie wirkt sich die direktdemokratische Praxis nun auf das politische Machtgefüge aus? Slowenien bietet reichlich Anschauungsmaterial für die konsensdemokratischen Wirkungen des oppositionellen Typus direkter Demokratie. Dieser steht nämlich in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis mit mehrheitsdemokratischen Entscheidungsmustern, weil er ein um die parlamentarische Opposition oszillierendes zweites Machtzentrum schafft, das in Konkurrenz mit Regierung und Parlamentsmehrheit tritt.

Wird dieses Spannungsverhältnis nicht durch eine Verbreiterung der parlamentarischen Machtbasis gemildert oder aufgehoben, kommt es zu Entscheidungsblockaden, die Koalitionskrisen heraufbeschwören und zum Zerfall der Regierung

beit 2011, Sonntagsöffnung 2003), drei Mal um die Privatisierung von Staatsunternehmen (Staatsbahn 2003, Telekommunikation 2003, Versicherungsprivatisierung 2003) und ein Mal um große Infrastrukturinvestitionen (Wärmeleistung TET3 1999). Fünf Referenden wurden mit Wählerunterschriften erzwungen, davon vier von Gewerkschaften, zwei von der parlamentarischen Opposition und eines vom Staatsrat.

1255 Wahlrechtsreferendum 1996, Referenden über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 2005 und 2010, Volksbefragung über Regionalisierung 2008 sowie Referendum über Öffnung von Geheimdienstarchiven 2011. Vier Referenden wurden von der parlamentarischen Opposition erzwungen, in einem Fall handelte es sich um eine Volksbefragung auf Betreiben der Regierungskoalition.

1256 Volksbefragungen über Beitritt zu EU und NATO 2003 sowie Referendum über Grenzabkommen mit Kroatien 2010. Alle Referenden wurden lagerübergreifend von Regierungskoalition und Opposition im Parlament getragen.

1257 Referendum über künstliche Befruchtung für alleinstehende Frauen 2001, Referendum über Rehabilitation der „Ausgelöschten“ 2004 sowie Referendum über das Familiengesetzbuch (Gleichstellung Homosexueller) 2012. Die ersten beiden wurden von der parlamentarischen Opposition erzwungen, das dritte von einer katholischen Organisation mit Wählerunterschriften.

führen können. Tatsächlich stürzten in Slowenien bereits zwei Regierungen infolge verlorener Volksabstimmungen. Im Jahr 2000 zerbrach die damalige Große Koalition am Konflikt über die Einführung des Mehrheitswahlrechts in Umsetzung eines Referendumsergebnisses aus dem Jahr 1996. Die konservative Slowenische Volkspartei (SLS) verließ die Koalition und bildete mit zwei anderen konservativen Parteien eine Übergangsregierung bis zu den Wahlen im Oktober 2000.

Im Jahr 2011 zerbröselte die Mitte-Links-Koalition wegen einer Kaskade verlorener Volksabstimmungen über wichtige Reformgesetze. Zwei der vier Koalitionspartner verließen die Regierung, woraufhin Ministerpräsident Borut Pahor eine Vertrauensabstimmung im Parlament verlor.

Untersucht man die Wahlergebnisse der jeweiligen größten Regierungs- und Oppositionspartei, ergeben sich starke Zusammenhänge mit der Anzahl der Volksabstimmungen in der jeweiligen Legislaturperiode. Je mehr Volksabstimmungen stattgefunden haben, umso besser schneidet die größte Oppositionspartei bei darauffolgenden Parlamentswahl im Vergleich zur vorangegangenen ab (Korrelation 0,777**). Für die größte Regierungspartei zeigt sich ein fast ebenso starker, erwartungsgemäß negativer, Zusammenhang zwischen Referendumsanzahl und Wahlerfolg (Korrelation -0,768**).

Trotzdem gibt es auch Hinweise, dass die rege Referendumsaktivität den Alternanzdruck im slowenischen Regierungssystem schwächt. Ähnlich wie in der Schweiz bleiben nämlich auch in Slowenien die Machtverhältnisse zwischen den politischen Lagern weitgehend unverändert. Die zahlreichen Referendumserfolge der konservativen Opposition haben zwar zwei Mal zum Sturz der jeweiligen Regierung geführt, aus den Wahlen ging dann aber in der Regel wieder die Linke als Siegerin hervor. Bei fünf von sechs Parlamentswahlen wurde eine Linkspartei die stärkste Kraft, sogar bei der jüngsten, der eine Serie von Referendumsniederlagen der Mitte-Links-Regierung vorausgegangen war.

So zeigen die quantitativen Daten, dass die parteipolitischen Träger oppositioneller DD-Prozesse bei den darauffolgenden Wahlen sogar schlechter abschnitten als bei den vorangegangenen (um -0,19 Prozentpunkte). In eine ähnliche Richtung weist auch eine Untersuchung des Nachreferendums-Wahlerfolgs der jeweiligen größten Oppositionspartei. Sie legte nach Volksabstimmungen durchschnittlich

um 2,68 Prozentpunkte zu. Betrachtet man nur oppositionelle DD-Prozesse, fällt der Zuwachs mit 2,48 Prozentpunkten niedriger aus. Einen leichten pro-oppositionellen Trend zeigt nur die Gegenprobe: Das Wahlergebnis der jeweiligen größten Regierungspartei verschlechtert sich nach oppositionellen DD-Prozessen um 9,37 Prozentpunkte, während es in der Gesamtbetrachtung 8,94 Prozentpunkte sind.

Die slowenische Erfahrung zeigt, dass das Referendum für die Opposition ein zweiseitiges Schwert ist. Einerseits kann sie sich mit dem Referendumsrecht in den politischen Entscheidungsprozess reklamieren, andererseits setzt sie sich dadurch der Gefahr aus, für Misserfolge in der Regierungspolitik mitverantwortlich gemacht zu werden, vor allem dann, wenn diese auf den inflationären Einsatz von Vetoreferenden zurückgeführt werden.

Ungeachtet dessen sind die konsensdemokratischen Wirkungen des Referendums unverkennbar. Slowenien ist unter den post-sozialistischen Demokratien eine Ausnahme mit seiner Präferenz für lagerübergreifende Koalitionen. Natürlich ist dies nicht allein auf das Vorhandensein des Referendums zurückzuführen, doch hat sich gezeigt, dass die Referendumsaktivität während der „monolithischen“ Regierungskoalitionen seit 2004 deutlich zugenommen hat. Diesen Regierungen steht nämlich eine kompakte und referendumsfähige Opposition gegenüber, während es die Großen Koalitionen bis 2004 mit einer heterogenen Opposition zu tun hatten, die sich nur schwer auf gemeinsame Initiativen verständigen konnte.

Vor diesem Hintergrund ist das Streben nach einer *oversized coalition* mittlerweile zu einer Art Verfassungskonvention in Slowenien geworden. Jeder designierte Ministerpräsident macht es sich zum Ziel, eine Regierung mit Verfassungsmehrheit zu bilden. *Minimum winning coalitions* werden im öffentlichen Diskurs schon im Vorhinein für gescheitert erklärt, weil sie dem zu erwartenden Dauerfeuer an Volksabstimmungen nichts entgegenzusetzen hätten.¹²⁵⁸

¹²⁵⁸ Als beispielhaft können diesbezüglich die Vorgänge nach der Parlamentswahl 2011 gelten. So setzte sich der linksgerichtete Wahlsieger Zoran Janković eine Verfassungsmehrheit zu Ziel, konnte aber nur 44 der 90 Abgeordneten auf seine Seite ziehen. Beim Zustimmungsvotum im Parlament fiel er auch deswegen durch, weil – insbesondere nach den Erfahrungen der über mehrere Volksabstimmungen gestolperten Vorgängerregierung – bezweifelt wurde, dass sein Kabinett gegen die referendumsbewehrte Opposition lange durchhalten würde können. Janković' rechtsgerichteter Kontrahent Janez Janša sagte, dass er keine Regierung mit einer „knappen Mehrheit“ von 46 Mandaten bilden würde und gab 50 Mandate, eine Drei-Fünftel-Mehrheit, als Zielgröße an. Tatsächlich bildete er dann eine lagerübergreifende Fünf-Parteien-Ko-

Slowenien: Kennzahlen für alle Referenden

	Name	Init	BW	Eff.	W.	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Wahlrecht-StR	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	5,45	/	15,4	/	/	-35,8	/
2	Wahlrecht-SDS	W	-1	1	1	-1	16,87	12,05	9,06	19,95	15,7	-35,8	-0,3
3	Wahlrecht-LDS	SR	-1	-0,5	0,5	0,25	9,93	19,95	13,51	12,05	-11,5	-35,8	9,3
4	Kraftwerk TET3	PO	-1	1	0,5	-0,5	21,33	33,26	5,4	26,6	9,3	-46,3	-19,7
5	Künstl. Befrucht.	PO	-0,8	1	1	-0,8	25,8	29,96	9,41	37,61	24	-34,5	9,3
6	Bahn-Privatis.	W	-1	-0,5	0,5	0,25	14,67	/	15,81	25,47	/	-39	/
7	Telekom-Investit.	W	-1	1	0,5	-0,5	23,86	/	6,89	25,47	/	-39	/
8	EU-Beitritt	PN	0,2	1	1	0,2	54,18	64,48	6,26	3,09	-13,5	-9,7	-9,2
9	NATO-Beitritt	PG	0,8	1	1	0,8	39,93	64,48	20,5	3,09	-42	-9,7	-9,2
10	Sonntagsöffnung	W	-1	1	0,5	-0,5	15,84	/	11,48	25,47	/	-42,6	/
11	Ausgelöschte	PO	-0,8	1	1	-0,8	29,83	29,96	1,23	37,61	36,3	-38,6	9,3
12	Rundfunkgesetz	PO	-0,8	0,5	1	-0,4	15,02	20	15,45	30,1	9,69	-29,9	13,2
13	Versicherung	SR	-0,8	1	0,5	-0,4	41,24	/	16,74	30,1	/	-2,67	/
14	Regionalisierung	PG	0,8	-0,5	1	-0,4	6,79	30,12	4,2	20	-7,53	-49,7	-7,7
15	Grenzvertrag	PG	0,8	1	1	0,8	21,99	33,17	20,7	27,18	-4,7	-20,4	-33
16	Rundfunkgesetz	PO	0,8	1	1	-0,8	10,69	21,76	4,09	33,17	18	-48,3	-6,5
17	Mini-Jobs	W	-1	1	1	-1	27,22	23,9	6,77	33,17	29,7	-29,1	0
18	Schwarzarbeit	PO	-0,8	1	1	-0,8	30,5	21,76	9,94	33,17	29,8	-22,7	-5
19	Pensionsreform	W	-1	1	2	-2	29,15	25,35	11,31	28,4	20,9	-22,6	-2,2
20	Geheimarchive	PO	-0,8	1	0,5	-0,4	28,65	23,9	11,77	33,17	26,15	-22,7	0
21	Familiengesetzb.	W	-1	1	1	-1	16,53	24,87	13,78	36	13,88	-35,3	/
	<i>Durchschnitte</i>		<i>-0,43</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>-0,3</i>	<i>23,1</i>	<i>30,07</i>	<i>10,9</i>	<i>25,4</i>	<i>9,64</i>	<i>-30,9</i>	<i>-3,4</i>

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
PG – Parlament/gouvernemental, **PO** – Parlament/oppositionell, **PN** – Parlament/neutral, **SR** – Staatsrat, **W** – Wähler

alition der drei Rechtsparteien, der liberalen Bürgerliste und der linkslastigen Demokratischen Pensionistenpartei (DeSUS) in der entsprechenden Größe. Zugleich äußerte Janša sein Bedauern darüber, dass sich die Sozialdemokraten (SD) dem Bündnis nicht anschlossen, das so die Verfassungsmehrheit erreicht hätte.

5.4.8.6 Zusammenfassung und Ausblick

In Slowenien paaren sich starke konsensdemokratische Strukturen mit einem betont oppositionellen Einsatz der direkten Demokratie. Die einzige Abweichung vom idealtypischen Modell ist die unitaristische Staatsgliederung, die der geringen Größe Sloweniens geschuldet ist.

Direktdemokratische Prozesse haben sich in Slowenien als äußerst effektives Machtmittel in den Händen der Opposition etabliert, die vor allem vom Fehlen jeglicher Beteiligungsquoten profitiert. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung erreicht nämlich nicht einmal die Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung, wobei die Opposition ihre Anhänger – mit der Ausnahme des jüngsten Referendums – immer deutlich besser mobilisieren konnte als die Regierungsseite, und zwar sowohl bei oppositionellen als auch bei gouvernementalen Initiativen und quer durch alle Themenbereiche. Nur bei einem Referendum, jenem über das Grenzabkommen Sloweniens mit Kroatien, betrug die Differenz zwischen parteipolitischer „Papierform“ und Referendumsergebnis weniger als fünf Prozentpunkte, im Durchschnitt aller 16 Referenden, die parteipolitisch verortet werden konnten, betrug der oppositionelle Stimmenüberhang im Vergleich zum vergangenen Wahlergebnis 16,6 Prozentpunkte.

Trotz dieser klaren Vorteile für die Opposition in der Referendumsarena kann die Frage nach den Auswirkungen direktdemokratischer Prozesse auf das repräsentativ-demokratische Machtgefüge nicht abschließend beantwortet werden. Zwar lässt ein Vergleich der Wahlergebnisse vor und nach den DD-Prozessen auf eine Stärkung oppositioneller Akteure schließen, doch liegt hier das Vorhandensein intervenierender Variablen auf der Hand. Zudem weist eine isolierte Betrachtung der oppositionellen DD-Prozesse sogar einen geringeren Wahlerfolg der jeweiligen größten Oppositionspartei bei der darauffolgenden Wahl aus. In diese Richtung deutet auch die Tatsache, dass die zahlreichen Referendumssiege der (konservativen) Opposition die langjährige Hegemonie der Mitte-Links-Parteien nicht zu brechen vermochten. Bei fünf von sechs Parlamentswahlen hatte eine linksgerichtete Partei die Nase vorne, sogar bei der jüngsten Wahl, die nach fünf Referendumsniederlagen der Mitte-Links-Koalition innerhalb eines halben Jahres vorzeitig ausgeschrie-

ben worden war.

Jedenfalls kann von einer starken strukturprägenden Wirkung des Referendums inbezug auf das Regierungssystem ausgegangen werden. Gerade das Schicksal der Mitte-Links-Koalition der Jahre 2008 bis 2011 zeigt, dass Slowenien nur durch längerübergreifende Regierungskoalitionen effizient regiert werden kann. Fehlt nämlich eine Große Koalition auf Regierungsebene, wird sie durch das Referendumsrecht der Opposition „erzwungen“. Die Regierungsakteure haben nämlich nur die Wahl zwischen einer punktuellen Kooptierung der referendumsfähigen Akteure oder einem Verzicht auf die bekämpfte Maßnahme, sei es freiwillig oder über den Umweg der sicher scheinenden Referendumsniederlage. Diese Referendumsniederlagen zehren den politischen Kredit der Regierung rasant auf, weil sie eine Negativspirale in Gang setzen, beginnend mit dem an der Urne manifest gewordenen Legitimitätsmangel, der die Opposition zu weiteren Vetoreferenden ermuntert, was wiederum das Bild der Handlungsunfähigkeit der Regierung verfestigt, weitere Popularitätseinbußen bewirkt und so die Wahrscheinlichkeit oppositioneller Referendumsinitiativen ob ihres noch sicher scheinenderen Erfolgs erhöht.

Entsprechend wird die Referendumsdrohung mittlerweile bei jeder Regierungsbildung mitbedacht, doch haben sich die in den vergangenen Jahren verschärften Gegensätze zwischen den Parteien der beiden Lager, die sich teilweise auch in persönlichen Feindschaften der jeweiligen Parteichefs äußern, diesbezüglich als hinderlich erwiesen. Eine Große Koalition der führenden Parteien beider Lager wäre gleichwohl das effektivste Mittel, den dysfunktionalen Wirkungen direkter Demokratie in Slowenien die Spitze zu nehmen, ohne gleich das Kind mit dem Bade auszuschütten, indem das Referendumsrecht drastisch beschränkt wird.

5.4.9 Litauen

5.4.9.1 Das politische System Litauens

Wie die meisten neuen Demokratien Mittelosteuropas¹²⁵⁹ liegt auch Litauen in mehreren Punkten quer zum Lijphartschen Kategorienschema. In der ersten Dimension tanzen die pluralistische Interessensvermittlung und das mehrheitsfördernde Wahlrecht aus der sonst konsensdemokratischen Reihe (hohe Anzahl effektiver Parteien, wenig Ein-Parteien- und Minimalgewinnkabinette, geringe Exekutivdominanz), in der zweiten Dimension findet sich die für fast alle MOE-Staaten charakteristische Verbindung aus den mehrheitsdemokratischen Elementen Zentralstaat und Ein-Kammer-Parlament und den konsensdemokratischen Elementen rigide Verfassung und starke Verfassungsgerichtsbarkeit.

Litauen nimmt somit in vielerlei Hinsicht eine Mitteposition zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie ein, die sich wie in Irland nicht aus entsprechend gemäßigten Werten der einzelnen Variablen ergibt, sondern aus der Koexistenz von vergleichsweise stark konsensdemokratischen (Parteienanzahl, Regierungsformat, Verhältnis Regierung-Parlament, Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit) mit vergleichsweise stark mehrheitsdemokratischen (Wahlrecht, Interessensvermittlung, Staatsaufbau, Parlament).

¹²⁵⁹ Grotz/Müller-Rommel (2011), S. 18

Charakteristika des politischen Systems Litauens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,4	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	31,9	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	2,2	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	8,8	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-3,95		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	55,3	Stärke des Parlaments	5
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	19,9	Exekutivdominanz-Index	-0,54
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Der unentschiedene Charakter des litauischen politischen Systems zeigt sich bereits in der Konfiguration des engeren Regierungssystems, das eine einzigartige Kombination präsidentieller und parlamentarischer Elemente aufweist. So hat der in direkter Volkswahl bestimmte Staatspräsident zwar bedeutende Kompetenzen, doch gehen diese nicht zulasten des Parlaments. Das schwache Glied in der Trias des litauischen Regierungssystems ist vielmehr die Regierung, die wegen ihrer fehlenden Machtressourcen gegenüber dem Parlament auch in der Fähigkeit zur Marginalisierung des Staatspräsidenten eingeschränkt ist. Dieser wiederum ist bei entsprechend fragilen Mehrheitsverhältnissen im Parlament in der Lage, Regierung und Volksvertretung „gegeneinander auszuspielen“.¹²⁶⁰

Die Regierung ist sowohl dem Präsidenten als auch dem Parlament gegenüber verantwortlich. Der Staatspräsident hat nämlich das Vorschlagsrecht für den Regierungschef, der sein Programm dann aber einem Zustimmungsvotum im Parlament unterziehen muss. Da bereits die einfache Mehrheit ausreicht, können auch Minderheitsregierungen ohne stabile Unterstützung ins Amt kommen. Die Regierung verfügt über keine Disziplinierungsmittel gegenüber dem Parlament, nur der Prä-

¹²⁶⁰ Beichelt/Keudel (2011), S. 75

sident kann unter sehr eng gezogenen Bedingungen – keine Entscheidung über das Regierungsprogramm innerhalb von 30 Tagen oder zweimalige Ablehnung des Regierungsprogramms innerhalb von 60 Tagen – die Volksvertretung auflösen, wobei das neugewählte Parlament im Gegenzug mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit vorgezogene Präsidentenwahlen anordnen kann.¹²⁶¹ Die Regierung kann durch ein Misstrauensvotum der absoluten Mehrheit der Abgeordneten gestürzt werden, wobei die Abstimmung geheim erfolgt.¹²⁶²

Dem Parlament (*Seimas*) kommt im litauischen politischen System „de jure und de facto eine starke Stellung zu“.¹²⁶³ Diese beruht auf der einseitigen Abhängigkeit der Regierung vom Parlament sowie dem massiven Einfluss der Volksvertreter auf die Regierungstätigkeit. So bestimmt das Parlament „die Grundrichtung der Regierungspolitik“¹²⁶⁴ und entscheidet über alle bedeutenden Postenbesetzungen vom Geheimdienstchef bis zu den Vorsitzenden der Höchstgerichte.¹²⁶⁵ Gerade diese Personalentscheidungen veranschaulichen die vergleichsweise schwache Position der Regierung, weil die Ernennungen auf Vorschlag des Präsidenten mit Zustimmung des Parlaments erfolgen.¹²⁶⁶ Auch bei der Auswahl seiner Minister ist der Regierungschef nicht völlig frei: Wenn die Hälfte der Ressorts neue Chefs erhalten hat, schreibt die litauische Verfassung eine neue Legitimierung der Regierung vor.¹²⁶⁷ In vielerlei Hinsicht lebt im litauischen Parlamentarismus das alte Sowjetsystem weiter, das eine Konzentration aller Gewalten in der Volksvertretung vorsah.¹²⁶⁸ Dass dieses System mental noch stark verankert ist, zeigt sich unter anderem an der großen politischen Bedeutung, die von den politischen Akteuren dem Amt des Parlamentspräsidenten zugemessen wird. So nahm etwa nach der Parlamentswahl 2000 der Chef der zweitgrößten Regierungspartei, Arturas Paulauskas,

¹²⁶¹ Tauber (2010), S. 176f.

¹²⁶² Tauber (2010), S. 181f.

¹²⁶³ Armbrüster/Lukošaitis (2002), S. 249

¹²⁶⁴ Armbrüster/Lukošaitis (2002), S. 250

¹²⁶⁵ Armbrüster/Lukošaitis (2002), S. 251

¹²⁶⁶ Ein instruktives Beispiel für die untergeordnete Rolle der Regierung bei diesen Postenbesetzungen ist der Konflikt um die Ernennung eines neuen Chefs für den litauischen Rechnungshof im Jahr 1999. Der von Präsident Valdas Adamkus vorgeschlagene Kandidat Kestutis Lapinskas wurde vom Parlament abgelehnt, was aber nicht zu einem Rückzieher des Staatsoberhaupts führte, sondern zum Rücktritt des Regierungschefs. (Talat-Kelpša 2001: 164)

¹²⁶⁷ Tauber (2010), S. 183

¹²⁶⁸ Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 152

nicht ein Regierungsamt an, sondern jenes des Parlamentspräsidenten, das zuvor auch politische Schwergewichte wie der Vaterlandsunions-Chef Vytautas Landsbergis oder der Führer der Sozialdemokraten, Algirdas Brazauskas, besetzt hatten. Bezeichnend ist auch dass die Vorsitzenden der litauischen Regierungsparteien bisher immer Abgeordnete waren, „nur in Ausnahmefällen dagegen Regierungsmitglieder“.¹²⁶⁹

Ein Indikator für die Stärke des litauischen Parlaments ist auch das differenzierte Ausschusswesen. Die Ausschüsse entsprechen „fast vollständig dem Ressortzuschnitt der Regierung“ und haben auch das Gesetzes-Initiativrecht.¹²⁷⁰ Die institutionelle Stärke des Parlaments wird auch erhöht durch die bedeutenden Oppositionsrechte. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist ein Minderheitenrecht, das bereits einem Viertel der Abgeordneten zusteht.¹²⁷¹ Die Opposition hat auch das Recht, Ausschussberichten einen Minderheitsbericht hinzuzufügen.¹²⁷² Zudem hat die Opposition ein faktisches Vetorecht bei der Festlegung der parlamentarischen Tagesordnung sowie bei Geschäftsordnungsänderungen, was es sonst nur noch in der Slowakei bzw. Ungarn gibt.¹²⁷³ Eine Besonderheit ist auch, dass sich die Oppositionsparteien förmlich als solche deklarieren müssen. Gehört mehr als die Hälfte der Oppositionsabgeordneten einer Fraktion an, wird ihr Vorsitzender als „Führer der Opposition“ bezeichnet und gehört automatisch dem Parlamentspräsidium an.¹²⁷⁴ Allgemein steht auch die im europäischen Vergleich äußerst schwache Fraktionsdisziplin einer Domestizierung des Parlaments durch die Regierung entgegen.¹²⁷⁵

Auf der anderen Seite hat der litauische Präsident eine Machtfülle, die im mitteleuropäischen Raum nur noch vom polnischen Staatsoberhaupt übertroffen wird.¹²⁷⁶ Neben seinen Kompetenzen in der Außenpolitik, über deren grundlegende Ausrichtung er laut Verfassung entscheidet¹²⁷⁷ und dem Vorschlagsrecht bei zahl-

¹²⁶⁹ Armbrüster/Lukošaitis (2002), S. 259

¹²⁷⁰ Tauber (2010), S. 180

¹²⁷¹ Tauber (2010), S. 180

¹²⁷² Armbrüster/Lukošaitis (2002), S. 260

¹²⁷³ Steinsdorff (2011), S. 185

¹²⁷⁴ Tauber (2010), S. 181

¹²⁷⁵ Steinsdorff (2011), S. 184

¹²⁷⁶ Beichelt/Keudel (2011), S. 72

¹²⁷⁷ Tauber (2010), S. 176

reichen Personalentscheidungen sind vor allem seine Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess zu nennen, die über das klassische Gesetzesveto hinausgehen. Der litauische Präsident kann nämlich ein Gesetz nicht nur mit einem Veto belegen, sondern auch Abänderungsanträge unterbreiten. Dies versetzt ihn in die Lage „to engage in the decision-making process in a constructive manner“. ¹²⁷⁸ Freilich hängen die Erfolgchancen des Vetos maßgeblich von der Kompaktheit der jeweiligen Parlamentsmehrheit ab. ¹²⁷⁹

Darüber hinaus steht dem Präsidenten auch ein Gesetzesinitiativrecht zu, mit dem er Regierung und Parlament vor sich hertreiben kann. Die präsidentialen Gesetzesinitiativen haben auch bei einer „feindlich“ gestimmten Parlamentsmehrheit eine hohe Erfolgsquote. So konnte etwa der linksgerichtete Präsident Algirdas Brazauskas (1993-98) vier von neun Gesetzesvorschlägen im konservativ dominierten Parlament durchsetzen, unter der vorigen linksgerichteten Mehrheit waren es sogar 44 von 63. ¹²⁸⁰

Trotz des parlamentarischen Zustimmungsvotums spielt der Staatspräsident bei der Regierungsbildung eine bedeutende Rolle. Kann er sich auf eine ihm gewogene Mehrheit stützen, ist er „relatively independent in selecting the prime minister“. ¹²⁸¹ Relativ groß ist sein Spielraum bei unklaren Mehrheitsverhältnissen in der Legislative, lediglich im Fall einer *cohabitation* mit einer kompakten gegnerischen Parlamentsmehrheit muss er deren Kandidaten akzeptieren. ¹²⁸² Drei der acht Kabinette der Jahre 1993 bis 2004 gingen auf eine präsidentielle Initiative zurück, in vier Fällen wurde der Regierungschef von der Parlamentsmehrheit gekürt. ¹²⁸³ Allerdings waren die präsidentiellen Kabinette mit einer durchschnittlichen Amtszeit

¹²⁷⁸ Talat-Kelpša (2001), S. 162

¹²⁷⁹ So konnte etwa der sozialdemokratische Präsident Algirdas Brazauskas während der Alleinregierung seiner LDDP 81,9 Prozent seiner Gesetzesvetos durchbringen, nach dem Regierungswechsel im Jahr 1996 aber nur noch 9,1 Prozent. Sein rechtsgerichteter Nachfolger Valdas Adamkus hatte gegenüber der konservativ dominierten Legislative dann wiederum mit 94,7 Prozent seiner Gesetzesvetos Erfolg. (Talat-Kelpša 2002: 162)

¹²⁸⁰ Talat-Kelpša (2001), S. 163

¹²⁸¹ Talat-Kelpša (2001), S. 166

¹²⁸² So versuchte Staatspräsidentin Dalia Grybauskaitė nach den Parlamentswahlen 2012, einen Regierungseintritt der linkspopulistischen Arbeitspartei (DP) mit Verweis auf die Korruptionsaffären von Parteichef Viktor Uspaskich zu verhindern (15min.lt 2012b), musste dann aber doch klein beigeben, als sich das Dreier-Bündnis aus LSDP, DP und TT standfest zeigte (President.lt 2012)

¹²⁸³ Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 151

von sieben Monaten wesentlich kurzlebiger als die parlamentarischen (34 Monate)¹²⁸⁴, was auf die fehlende Hausmacht des Präsidenten in der Volksvertretung zurückzuführen ist. Dieser ist zwar durchaus in der Lage, einen Premierminister zu installieren oder auch aus dem Amt zu drängen – die Regierungsstürze der Jahre 1996 und 1999 gingen auf das Konto des damaligen Präsidenten¹²⁸⁵ – doch fehlen ihm die (parteipolitischen) Machtmittel, einer Präsidialregierung mittelfristig das Überleben zu sichern.

Auch in Litauen wird der Charakter des politischen System maßgeblich von der Konfiguration des Parteiensystems bestimmt. Dessen Entwicklung weist mehrere Brüche auf. In den 1990er Jahren wechselten einander die postkommunistische Demokratische Arbeiterpartei (LDDP, später LSDP) und die aus der Unabhängigkeitsbewegung Sajudis hervorgegangene konservative Vaterlandsunion (TS/LK) als prädominante Parteien ab. Mit der Parlamentswahl 2000 vollzog sich ein abrupter Übergang zu einem Mehrparteiensystem, in dem alle politischen Kräfte weit von einer Regierungsmehrheit entfernt sind. Bei drei aufeinanderfolgenden Wahlen feierten neugegründete Parteien Erdrutschsiege und wurden auf Anhieb stärkste oder zweitstärkste Kraft. Im Jahr 2000 kam das sozial-liberale „Neue Bündnis“ (NSS) aus dem Stand auf knapp 20 Prozent der Stimmen, vier Jahre später schaffte die linkspopulistische „Arbeitspartei“ (DP) auf Anhieb 28,4 Prozent der Stimmen, 2008 wiederum feierte die „Partei der Auferstehung des Volkes“ (TPP) mit 15,1 Prozent einen Überraschungserfolg. Erst bei der jüngsten Wahl ist wieder etwas Ruhe eingeleitet. Als einziger Newcomer kam die Anti-Korruptions-Partei „Weg des Mutes“ (DK) auf acht Prozent der Stimmen. Das litauische Parteiensystem stabilisiert sich auch insofern, als bei den Parlamentswahlen 2008 und 2012 jeweils die Sozialdemokraten (LSDP) und die Vaterlandsunion (TS/LK) die Spitzenplätze belegten.

Trotz des mehrheitsfördernden Wahlrechts – nur 70 der 140 Mandate werden nach dem Verhältniswahlrecht vergeben, der Rest in absoluter Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen¹²⁸⁶ – gehört das litauische Parteiensystem zu den am höchsten

¹²⁸⁴ Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 151

¹²⁸⁵ Talat-Kelpša (2001), S. 166

¹²⁸⁶ Litauen ist das einzige europäische Land mit einem segmentierten Wahlsystem („Grabensystem“), es werden jeweils die Hälfte der Mandate nach dem Mehrheits- und Verhältniswahl-

fragmentierten in ganz Europa.¹²⁸⁷ Die Zahl der effektiven Parlamentsparteien hat von 2,98 (1992) auf 5,27 (2008) zugenommen, wobei der Höchststand im Jahr 2008 mit 5,79 erreicht wurde. Tatsächlich führen die Einer-Wahlkreise nicht zu einer Konzentration des Parteienspektrums, sondern sind vielmehr ein Sprungbrett für Kleinparteien. Fast bei jeder Wahl schafften es nämlich kleine Parteien, die landesweit an der Sperrklausel von fünf Prozent gescheitert wären, über Einer-Wahlkreise ins Parlament, bei der Parlamentswahl 1996 waren es sogar neun Parteien, die insgesamt elf Mandate erhielten.¹²⁸⁸ Dazu kommt, dass regelmäßig drei bis fünf Mandate an unabhängige Kandidaten gehen. Insgesamt weist das litauische Parteiensystem eine extrem hohe Volatilität von 49,7 Prozent (1990-2011) auf.¹²⁸⁹

Am weitesten fortgeschritten scheint die Konsolidierung des Parteiensystems im rechten Spektrum, wo Konservative und Christdemokraten in der Vaterlandsunion aufgegangen sind. Links der Mitte bündelten Postkommunisten und Sozialdemokraten ihre Kräfte in der LSDP, doch ist im Jahr 2004 mit der Arbeitspartei ein neuer Konkurrent entstanden.

Äußerst unübersichtlich ist das Geschehen im Zentrum des Parteiensystems, wo Fusionen, Spaltungen und Neugründungen an der Tagesordnung zu stehen scheinen. Ihren größten Erfolg konnten die Mitteparteien bei der Parlamentswahl 2000 feiern, als die Liberale Union (LLS) und das sozialliberale Neue Bündnis (NSS) zusammen fast die Hälfte der Mandate erreichten. Das Neue Bündnis (NSS) ist mittlerweile völlig von der Bildfläche verschwunden, die Nachfolgerin der Liberalen Union flog bei der Wahl 2012 aus dem Parlament, in dem jedoch weiterhin ihre Abspaltungen „Ordnung und Gerechtigkeit“ (TT) und „Liberale Bewegung“ (LRLS) vertreten sind.¹²⁹⁰

recht vergeben, wobei es zu keinem Proportionalausgleich kommt (Ismayr 2010: S. 50)

1287 Niedermayer (2008), S. 364

1288 Martinaitis (2012), S. 396

1289 Kneuer (2012), S. 87

1290 Von der Liberalen Union spaltete sich im Jahr 2002 die populistische Liberaldemokratische Partei (LDP) unter Rolandas Paksas ab, die sich mittlerweile „Ordnung und Gerechtigkeit“ (TT) nennt und sich als viertstärkste politische Kraft im Land etablieren konnte. Die derart massiv geschwächten Liberalen fusionierten daraufhin im Jahr 2003 mit zwei kleineren Mitteparteien in die „Union der Liberalen und des Zentrums“ (LICS), doch schon drei Jahre später spaltete sich eine Gruppe von Gegnern des Parteichefs Arturas Zuokas als „Liberale Bewegung“ (LRLS) ab. Mittlerweile hat auch Zuokas seine eigene Partei gegründet, bei der Parla-

Aufgrund der turbulenten Entwicklung des Parteiensystems hat sich in Litauen bisher kein typisches Regierungsformat herauskristallisieren können. Jedenfalls ist eine Neuauflage der Ein-Parteien-Regierungen äußerst unwahrscheinlich geworden. Seit 1996 amtierten durchgehend Koalitionsregierungen, wobei *surplus coalitions* deutlich überwiegen. Sie amtierten rund die Hälfte der Zeit seit 1996 und während 40,3 Prozent des gesamten Untersuchungszeitraums. Offenbar werden bewusst übergroße Koalitionen gebildet, um die Stabilität der Regierungen angesichts der starken Fragmentierung und Volatilität des Parteiensystems zu erhöhen. Minimalgewinnkoalitionen folgen erst an zweiter Stelle (24 Prozent) vor den Ein-Parteien-Mehrheitsregierungen (19,8 Prozent) und Minderheitskoalitionen (15,9 Prozent). Die Regierungsstabilität ist vergleichsweise hoch, mit einer durchschnittlichen Amtszeit von 63 Prozent der Legislaturperiode im Zeitraum von 1992 bis 2006 liegt Litauen im oberen Mittelfeld der mittelosteuropäischen Staaten.¹²⁹¹

Litauen ist neben Bulgarien der letzte EU-Staat, in dem bisher noch jede Parlamentswahl einen Regierungswechsel mit sich gebracht hat. 1992 errang die postkommunistische LDDP eine absolute Mehrheit, 1996 wurde sie von der Vaterlandsunion abgelöst, die eine *surplus coalition* mit den Christdemokraten einging. Allerdings erzwang der neue Staatspräsident Valdas Adamkus im April 1999 wegen dessen angeblichen Versagens in der russischen Finanzkrise den vorzeitigen Rücktritt von Premierminister Gediminas Vagnorius, woraufhin sich die Vaterlandsunion weigerte, einen neuen Regierungschef namhaft zu machen. Adamkus kürte daraufhin den populären Bürgermeister von Vilnius, Rolandas Paksas, zum Premier. Paksas trat aber schon wenige Monate später zurück, weil er sich weigerte, die größte Öltraffinerie des Landes an ein US-Unternehmen zu verkaufen. In der Folge berief der Präsident Andris Kubilius zum Regierungschef, der wie Paksas ein Gegenspieler von Vaterlandsunion-Chef Vytautas Landsbergis war.

Bei der Parlamentswahl 2000 erlitt die Vaterlandsunion ein Wahldesaster, während die von Präsident Adamkus unterstützten Mitteparteien gemeinsam eine Re-

mentwahl 2012 schaffte es aber nur die LRLS ins Parlament. Das Neue Bündnis schaffte es bei der Parlamentswahl 2008 mit nur noch einem Abgeordneten ins Parlament und ging drei Jahre später in der Arbeitspartei auf.
¹²⁹¹ Grotz/Weber (2011), S. 530

gierung unter Liberalen-Chef Paksas bilden konnten.¹²⁹² Die Koalition zerbrach jedoch bereits im Jahr 2001, woraufhin die Sozialdemokraten von Ex-Präsident Brazauskas mit Unterstützung des sozial-liberalen „Neuen Bündnisses“ ein Comeback feiern konnten.¹²⁹³

Die Sozialdemokraten mussten bei der Parlamentswahl 2004 massive Einbußen hinnehmen und wurden nur noch zweitstärkste Kraft hinter der Arbeitspartei (DP), die dennoch als Juniorpartner ins Kabinett eintrat.¹²⁹⁴ Unter tatkräftiger Mithilfe des im Jahr 2004 wieder gewählten Staatspräsidenten Adamkus¹²⁹⁵ zerbrach die Koalition wegen Korruptionsvorwürfen gegen DP-Chef Uspaskich im Jahr 2006. Die LSDP bildete danach eine von den Konservativen tolerierte Minderheitsregierung.¹²⁹⁶ Bei der Parlamentswahl 2008 schlug das Pendel in Richtung der Vaterlandsunion aus, die wieder eine übergroße Regierungskoalition mit den beiden liberalen Kräften LLS und LCS sowie der Partei der Auferstehung des Volkes (TPP) bildete, neuerlich geführt von Andris Kubilius.¹²⁹⁷ Im zweiten Anlauf gelang es Kubilius als erstem lettischem Premier, eine volle Legislaturperiode an der Regierungsspitze zu bleiben. Eine Wiederwahl blieb ihm jedoch versagt. Bei der Parlamentswahl 2012 setzte sich das oppositionelle Dreierbündnis aus Sozialdemokraten (LSDP), Arbeitspartei (DP) und der Paksas-Partei TT durch, das bereits im Vorfeld des Urnenganges geschmiedet worden war.¹²⁹⁸ Wieder wurde eine übergroße Koalition gebildet, da das siegreiche Dreierbündnis auch die polnische Minderheitenpartei LLRA mit ins Boot nahm.¹²⁹⁹

Von den Vetospielern außerhalb des Regierungssystems ist vor allem das Verfassungsgericht zu nennen, das maßgeblichen Einfluss auf die litauische Politik hat. So stellten die Höchstrichter in einer wegweisenden Entscheidung im Jahr 1998 fest, dass sich der Staatspräsident seinen Regierungschef nicht frei aussuchen

1292 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 161ff.

1293 Tauber (2010), S. 185

1294 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 168

1295 So forderte Adamkus den DP-Chef im Jahr 2005 in einem Fernsehauftritt auf, seinen Posten als Wirtschaftsminister niederzulegen (Matsuzato/Gudžinskas 2006: 169)

1296 Tauber (2010), S. 185

1297 Tauber (2010), S. 184

1298 15min.lt (2012a)

1299 15min.lt (2013)

kann, sondern an die Mehrheitsverhältnisse im Parlament gebunden ist.¹³⁰⁰ Sechs Jahre später machten die Höchstrichter durch ihr deutliches Urteil in der Affäre Paksas den Weg zur ersten Amtsenthebung eines Präsidenten in Europa überhaupt frei.¹³⁰¹ Die neun Richter werden vom Parlament ernannt, doch ist ihre Unabhängigkeit durch die lange Amtszeit (neun Jahre) ohne Wiederwahlmöglichkeit sowie die Tatsache, dass drei Richter vom Präsidenten des Gerichts vorgeschlagen werden, gestärkt.¹³⁰² Das litauische Verfassungsgericht zählt somit zu den am stärksten unabhängigen Gerichten in der Europäischen Union.¹³⁰³ Von der Opposition kann es vergleichsweise leicht angerufen werden. Bereits ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten kann ein Normenkontrollverfahren einleiten¹³⁰⁴, doch ist ihre Zahl seit 1993 nicht rasant angestiegen, „was darauf hinweist, dass vor allem die Opposition das Verfassungsgericht nicht als politisches Kampfmittel missbraucht“.¹³⁰⁵

Die Hürden für eine Änderung der litauischen Verfassung sind wie in anderen mitteleuropäischen Staaten hoch. Für Verfassungsänderungen ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Seimas erforderlich, wobei die Abschnitte „Der litauische Staat“ und „Änderung der Verfassung“ zusätzlich einem obligatorischen Referendum unterstehen. Der Artikel 1 der Verfassung, in dem Litauen als unabhängige und demokratische Republik definiert wird, kann nur durch ein Votum von drei Viertel der Stimmberechtigten geändert werden.¹³⁰⁶ Eine litauische Besonderheit ist auch die starke Kontrolle der öffentlichen Verwaltung. So wählt das litauische Parlament fünf Ombudsleute, die Bürgerbeschwerden nachgehen.¹³⁰⁷ Dagegen fehlt eine vertikale Machtdiffusion völlig, obwohl auch mit Blick auf eine bessere Ausschöpfung von EU-Fördermitteln im vergangenen Jahrzehnt intensiv über die Aufwertung der zehn Verwaltungsbezirke zu Regionen diskutiert wurde.¹³⁰⁸

Ebenfalls äußerst schwach ausgebildet ist das litauische System der Interessensvermittlung. Das zivilgesellschaftliche Engagement erholt sich nur langsam vom

1300 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 159

1301 Tauber (2010), S. 202

1302 Tauber (2010), S. 202

1303 Kneip (2008), S. 648

1304 Kneip (2008), S. 648

1305 Tauber (2010), S. 202

1306 Tauber (2010), S. 175

1307 Tauber (2010), S. 181

1308 Brusis (2011), S. 90

jahrzehntelangen Missbrauch des Verbändewesens im Sowjetregime.¹³⁰⁹ Besonders hart zu tragen an ihrer Delegitimierung durch die kommunistische Diktatur hat die Gewerkschaftsbewegung, die politisch weitgehend bedeutungslos ist. Die litauischen Gewerkschaften haben nämlich nicht nur den niedrigsten Organisationsgrad Europas (acht Prozent)¹³¹⁰, sondern auch eine geringe Durchschlagskraft, da nur 15 Prozent der Beschäftigten des Landes einem Kollektivvertrag unterliegen.¹³¹¹ Verstärkt wird diese Machtlosigkeit durch die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung in drei Dachverbände und 155 Einzelgewerkschaften.¹³¹² Die Position der Arbeitgeberverbände, deren zwei Dachorganisationen meist an einem Strang ziehen, ist weitaus stärker.¹³¹³ Der Eindruck einer pluralistischen Interessensvertretung wird auch durch die Tatsache verstärkt, dass die Kollektivverträge auf Betriebsebene ausverhandelt werden.¹³¹⁴ Zwar gibt es seit Mitte der 1990er Jahre institutionalisierte Sozialpartnerverhandlungen unter der Schirmherrschaft der Regierung, doch handelt es sich dabei um einen „illusionary corporatism“, der den Gewerkschaften eher schadet, weil es sie an einer Profilierung durch härtere Positionen in Arbeitskonflikten hindert.¹³¹⁵ So hätten die drei Gewerkschaftsverbände im Zuge der Wirtschaftskrise 2009 einem neuen Sozialpartnerabkommen zugestimmt, das vorgeblich den Lebensstandard der Beschäftigten sichern sollte, tatsächlich aber Lohn- und Leistungskürzungen beinhaltet habe.¹³¹⁶

5.4.9.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Wie in den anderen baltischen Staaten hat die direktdemokratische Tradition auch in Litauen ihre Wurzeln in der Zwischenkriegszeit. Die litauische Verfassung aus dem Jahr 1922 sah eine unverbindliche Gesetzes- und Verfassungsinitiative sowie ein fakultatives Verfassungsreferendum vor.¹³¹⁷ Bemerkenswerterweise wurden für die Initiierung einer Verfassungsänderung weniger Unterschriften benötigt

¹³⁰⁹ Tauber (2010), S. 198

¹³¹⁰ Krašenkiene (2011), S. 108

¹³¹¹ Blažiene (2009), S. 4

¹³¹² Krašenkiene (2011), S. 107

¹³¹³ Tauber (2010), S. 196

¹³¹⁴ Blažiene (2009), S. 4

¹³¹⁵ Woolfson/Kallaste (2011), S. 58

¹³¹⁶ Woolfson/Kallaste (2011), S. 67

¹³¹⁷ Council of Europe (1998), S. 9

(10.000) als für die einfache Gesetzesinitiative (25.000). Das fakultative Verfassungsreferendum konnte nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss vom Präsidenten angesetzt oder von 50.000 Wählern verlangt werden. Litauen hatte die vergleichsweise schwächsten direktdemokratischen Institutionen der baltischen Staaten, da anders als in Lettland oder Estland weder ein Volksbegehren noch ein fakultatives Gesetzesreferendum auf Antrag der Bürger vorgesehen war. Auch kam es niemals zu einer Anwendung der Bestimmungen in der Praxis; schon im Jahr 1926 wurde nämlich in Litauen ein rechtsgerichtetes autoritäres Präsidialregime etabliert. Zwar blieben die direktdemokratischen Bestimmungen formell in Geltung, hatten aber in der Praxis keine Relevanz. Nach der Eingliederung Litauens in die Sowjetunion dauerte es bis zum Jahr 1978, ehe das Referendum wieder den Weg in die Verfassung fand. Allerdings handelte es sich um eine reine Alibiaktion, da der Beschluss eines Ausführungsgesetzes ausblieb.¹³¹⁸

Die Institutionalisierung direkter Demokratie im Zuge der litauischen Unabhängigkeitsbewegung Ende der 1980er Jahre verdankt sich somit weniger dem Anknüpfen an historische Traditionen als dem damaligen politischen Kontext. Nach den Worten des Anführers der litauischen Unabhängigkeitsbewegung Sajudis, Vytautas Landsbergis waren direktdemokratische Verfahren ein Vehikel, um Litauen neuerlich als unabhängigen Staat zu etablieren:

„Through direct democracy we achieved representative democracy and succeeded in restoring Lithuanian independence and afterwards in liberating our capital and country by peaceful means. By making its voice heard, the people seized its right to be a nation.“¹³¹⁹

Es war der Druck von unten, der sich unter anderem in Massendemonstrationen wie der Menschenkette zum 50. Jahrestag des Hitler-Stalin-Pakts im August 1989 geäußert hatte, der in Litauen direktdemokratische Instrumente entstehen ließ. So wurde Litauen zur ersten Sowjetrepublik, in der ein Referendumsgesetz beschlossen wurde.¹³²⁰ Dieses wurde im November 1989 noch vom kommunistisch dominierten Obersten Sowjet Litauens beschlossen. Der Beschluss war Teil der Versuche der Reformkommunisten von Algirdas Brazauskas, sich an die Spitze der politischen Umwälzungen in Litauen zu setzen. Tatsächlich erreichten die Kommunis-

¹³¹⁸ Modlitbová (2007), S. 7

¹³¹⁹ Landsbergis, zitiert in: Council of Europe (1998), S. 7

¹³²⁰ Venice Commission (1995), S. 122

ten bei den ersten freien Wahlen zum Obersten Sowjet im März 1990 ein passables Ergebnis, konnten aber die absolute Mehrheit der Unabhängigkeitsbewegung Sajudis nicht verhindern.

Das Referendumsgesetz führte das Institut des Volksbegehrens in die litauische Rechtsordnung ein. Demnach sollten Volksabstimmungen nicht nur auf Initiative des Obersten Sowjet stattfinden, sondern auch von 300.000 Wählern erzwungen werden können. Allerdings wurde ein prohibitives Erfolgsquorum von 50 Prozent der *Stimmberechtigten* normiert.¹³²¹ Ein ähnliches Quorum sah unter anderem die Verfassungsordnung des sozialistischen Jugoslawien vor. Im damaligen politischen Kontext Litauens wurde dieses hohe Quorum nicht problematisiert, weil es funktional war. Das Referendum wurde damals nämlich nicht als Mittel zur Beilegung innenpolitischer Konflikte gesehen, sondern in erster Linie als Instrument gegen den gemeinsamen Gegner Moskau. Es ging somit um die Außenwirkung des Referendums, die durch eine möglichst hohe Zustimmungsrage erhöht werden sollte. Das Erfolgsquorum sollte jeden Zweifel an der Legitimität der Entscheidungen zerstreuen, da sie jedenfalls von einer Mehrheit aller litauischen Stimmbürger unterstützt werden mussten. Tatsächlich hatten direktdemokratische Instrumente in der Anfangsphase des litauischen Staates eine doppelte Funktion: „On the one hand, the referendum was an instrument for the expression of political protest against the Soviet regime, and, on the other, it was an instrument to legitimize democratic institutions in Lithuania.“¹³²²

In der unmittelbar nach dem Wahlsieg von Sajudis im März 1990 beschlossenen Übergangsverfassung nahm die direkte Demokratie einen prominenten Platz ein. So hieß es in Artikel 2, dass die Bürger Litauens ihre souveräne Gewalt durch Gesetzesinitiativen, die Wahl von Abgeordneten, Abstimmungen über Verfassungsfragen sowie demokratische Referenden ausüben. In Artikel 3 wurde festgelegt, dass grundlegende Fragen des Staates und öffentlichen Lebens in Volksabstimmungen entschieden werden sollen, wobei Referenden vom Parlament oder auf Verlangen von 300.000 Wahlberechtigten ausgeschrieben werden.¹³²³ Artikel 3

¹³²¹ Mažylis/Unikaite (2003), S. 1f.

¹³²² Krupavičius (2012), S. 135

¹³²³ Provisional Basic Law (1990)

wurde kaum verändert in die endgültige Verfassung übernommen (als Artikel 9), dafür wurde aber die Aufzählung der unterschiedlichen direktdemokratischen Beteiligungsrechte in Artikel 2 gestrichen.¹³²⁴

Schiller zählt Litauen zu jenen Staaten, die direktdemokratische Instrumente zwar zur Legitimierung ihrer Unabhängigkeit einsetzten, sie dann aber eher restriktiv handhabten, durch eine Beschränkung auf Verfassungsmaterien oder hohe Unterschriftenerfordernisse und Quoren.¹³²⁵

Tatsächlich erfolgte die Verankerung direktdemokratischer Verfahren in der litauischen Rechtsordnung einigermaßen chaotisch und kam erst durch den Beschluss eines neuen Referendumsgesetzes im Jahr 2002 zu einem Abschluss. Da die Referendumsordnung dabei aber nicht von Grund auf verändert wurde – auch wegen der schweren Abänderbarkeit der in der Verfassung verankerten Teilbestimmungen – ist sie äußerst unübersichtlich. So gibt es mittlerweile vier verschiedene Quorumsregelungen, die alle auf der Grundbedingung einer mindestens 50-prozentigen Stimmbeteiligung aufbauen.

Die im Jahr 1992 beschlossene Verfassung ergänzte das direktdemokratische Instrumentarium um die Gesetzesinitiative (50.000 Wähler), die Verfassungsinitiative (300.000 Wähler) sowie das obligatorische Verfassungsreferendum. Demnach können die Abschnitte „Der litauische Staat“ und „Änderung der Verfassung“ nur durch ein Referendum abgeändert werden (Erfolgsquorum 50 Prozent), Artikel 1 der Verfassung („Der litauische Staat ist eine unabhängige und demokratische Republik“) kann nur durch ein Votum von 75 Prozent der Stimmberechtigten geändert werden.¹³²⁶ Dieses hohe Quorum gilt auch für eine Änderung des 1992 in einem Referendum angenommenen Verfassungsgesetzes, wonach Litauen keinen „post-sowjetischen östlichen Allianzen“ angehören dürfe.¹³²⁷

Bis zum Jahr 2000 wurde das litauische Referendumsgesetz acht Mal novelliert,¹³²⁸ unter anderem nach Erkenntnissen des Verfassungsgerichts, das zu restriktive Re-

¹³²⁴ Constitution (1992)

¹³²⁵ Schiller (2012), S. 40

¹³²⁶ Tauber (2010), S. 175

¹³²⁷ Law on Referendum (2002), Art. 4

¹³²⁸ Krupavičius (2012), S. 135

gelungen beanstandet hatte.¹³²⁹ So wurde etwa 1996 die Frist für das Sammeln der 300.000 Unterschriften von zwei auf drei Monate verlängert.¹³³⁰ Im gleichen Jahr wurde auch einer parlamentarischen Minderheit das Vorschlagsrecht für Referenden eingeräumt, wobei die Schwelle im Jahr 2002 von einem Drittel auf ein Viertel der Abgeordneten gesenkt wurde.¹³³¹

Wegen des bevorstehenden EU-Beitrittsreferendums wurde Ende der 1990er Jahre die Frage des hohen Zustimmungsquorums aktuell, an dem zuvor mehrere Volksabstimmungen gescheitert waren. Um dieses Problem zu lösen, wurde im Jahr 1999 die Einführung eines konsultativen Referendums vorgeschlagen, das nur noch unter einem Beteiligungsquorum von 50 Prozent stehen sollte.¹³³² Tatsächlich führte das neue Referendumsgesetz im Jahr 2002 die Volksbefragung als zusätzliches direktdemokratisches Verfahren ein, zugleich wurde aber für den EU-Beitritt eine Sonderform des obligatorischen Referendums geschaffen.¹³³³ Für dieses Referendum wurde das bisherige Zustimmungsquorum von 50 auf 33 Prozent gesenkt. Das niedrigere Quorum wurde auch für alle anderen fakultativen Referenden eingeführt, lediglich für die Kernbestimmungen der Verfassung blieben die hohen Zustimmungsquoren (50 bzw. 75 Prozent der Stimmberechtigten) bestehen. Schon Anfang 2003 wurde das Referendumsgesetz neuerlich novelliert, um das Zustimmungsquorum für das EU-Beitrittsreferendum gänzlich zu streichen. Damit stehen Volksabstimmungen über den Transfer von Souveränität auf internationale Organisationen unter dem gleichen Quorum wie Volksbefragungen (50 Prozent Beteiligung).¹³³⁴

Eine Besonderheit der litauischen Referendumsordnung besteht darin, dass Volksabstimmungen in Verfassungsfragen Präzedenzcharakter haben. Wurde nämlich

¹³²⁹ Krupavičius/Zvailiauskas (2001), S. 113

¹³³⁰ Krupavičius/Zvailiauskas (2001), S. 115

¹³³¹ Krupavičius (2012), S. 137

¹³³² Mažylis/Unikaite (2003), S. 2

¹³³³ Dieses Referendum bezieht sich laut der sperrigen Formulierung im Referendumsgesetz auf die „participation by the Republic of Lithuania in international organisations, should this participation be linked with the partial transfer of the scope of competence of Government bodies to the institutions of international organisations or the jurisdiction thereof“ (Law on Referendum 2002: Art 4(5))

¹³³⁴ Letztlich erwies sich die Vorsicht als unangebracht, da beim EU-Referendum 57 Prozent der Stimmbürger mit Ja stimmten – wodurch selbst das restriktive Kriterium des ursprünglichen Referendumsgesetzes erfüllt wurde.

ein Verfassungsgesetz in einem Referendum beschlossen, so kann es nur durch eine weitere Volksabstimmung aufgehoben oder geändert werden.¹³³⁵ Damit soll offenbar einem Missbrauch des Referendums zur Umgehung der höheren parlamentarischen Zustimmungserfordernisse bei Verfassungsänderungen vorgebeugt werden. Das Referendumsgesetz enthält keine spezifischen Ausschlussmaterien. Eine Bestimmung aus dem Jahr 1994, wonach Volksabstimmungen über wirtschaftliche Fragen nur nach einer vorherigen Überprüfung ihrer künftigen Auswirkungen stattfinden können, wurde vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig aufgehoben.¹³³⁶

Insgesamt gibt es in Litauen acht verschiedene direktdemokratische Verfahren. Die Volksinitiative und die Verfassungsinitiative werden wegen ihres unverbindlichen Charakters nicht bewertet, die restlichen Verfahren erhalten allesamt Abzüge wegen der bestehenden Quoren bzw. des eingeschränkten Wirkungskreises. So werden die beiden von der Parlamentsmehrheit auszuschreibenden Verfahren Gesetzesreferendum und Volksbefragung mit 0,6 bewertet, die auf Antrag von 300.000 Wählern stattfindenden Verfahren mit -0,8 und die beiden obligatorischen Referendumsformen mit -0,2.

¹³³⁵ Krupavičius (2012), S. 137

¹³³⁶ Krupavičius/Zvaliauskas (2001), S. 112f.

Instrumente direkter Demokratie in Litauen		
		Wert
1	Volksinitiative (50.000 Wähler)	0
2	Verfassungsinitiative (300.000 Wähler)	0
3	Fakultatives Referendum (Parlament) (Zustimmungsquorum 50 bzw. 33 Prozent)	0,6*
4	Volksbefragung (Parlament) (Beteiligungsquorum 50 Prozent)	(0,6*)
5	Obligatorisches Verfassungsreferendum (für bestimmte Kernbestimmungen, Erfolgsquorum 50 bzw. 75 Prozent)	-0,2*
6	Obligatorisches Referendum über Souveränitätstransfer (Beteiligungsquorum 50 Prozent)	-0,2*
7	Volksbefragung (300.000 Wähler) (Beteiligungsquorum 50 Prozent)	-0,8*
8	Volksbegehren / Fakultatives Referendum (300.000 Wähler) (Zustimmungsquorum 33 Prozent)	(-0,8*)
	Basiswert direkte Demokratie (0,6/-1,2)	-0,6
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis (bei den obligatorischen Referenden gibt es keinen Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses die Erfolgchancen der oppositionellen Gegner nicht schmälert)		

5.4.9.3 Praxis direkter Demokratie

Litauen hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten als einer der Vorreiter der direkten Demokratie in Europa etabliert. Zwischen 1991 und 2012 fanden 20 Referenden statt, allerdings wurde das Privatisierungsreferendum 1996 nur aus juristischen Gründen auf acht Vorlagen aufgeteilt. Die litauische Referendumspraxis ist deswegen besonders interessant, weil sie äußerst vielgestaltig ist. Gouvernamentale und oppositionelle Prozesse halten sich in etwa die Waage, ihrem formellen Charakter nach reicht die Palette von Volksbefragungen bis verfassungsändernden Vorlagen. Klassische Gesetzesreferenden sind in der Minderzahl. Schließlich bringen es die unklaren Mehrheitsverhältnisse im litauischen Parlament mit sich, dass auch vom Parlament per Mehrheitsbeschluss ausgeschriebene Referenden – wie etwa die jüngste Volksbefragung über den AKW-Bau – oppositionellen Charakter haben.

Als äußerst hoch hat sich das Unterschriftenerfordernis erwiesen. Schließlich müssen innerhalb von drei Monaten rund zwölf Prozent der Stimmbürger dazu animiert werden, ein Referendumsbegehren zu unterstützen. Faktisch sind dazu nur

die großen Parteien in der Lage, und auch ihnen gelingt es nur in Ausnahmefällen. Seit 1994 wurden 20 Unterschriftenaktionen bei der litauischen Wahlkommission registriert, davon aber war nur eine erfolgreich. Knapp scheiterte im Jahr 1996 eine Initiative der „Nationalen Fortschrittspartei“, die Ausländern den Grundbesitz ermöglichen wollte. Sie gab im März 1996 bekannt, 296.178 Unterschriften gesammelt werden, doch wurden tausende Unterschriftenformulare aus der Parteizentrale entwendet.¹³³⁷

Ebenfalls nicht erfolgreich waren die Sozialdemokraten mit einer Referendumsinitiative gegen die Privatisierung von Staatsbetrieben (1997), mehrmals scheiterten Initiativen zur Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechts (1995, 1999) und zur Verringerung der Unterschriftenerfordernisse für Referendumsbegehren auf 100.000 (2002, 2004 und 2009). Die linkspopulistische Arbeitspartei hatte im Jahr 2003 keinen Erfolg mit Vorschlägen zur Einführung der Bürgermeister-Direktwahl und der Abberufung von Abgeordneten (Recall), 2010 scheiterte eine Initiative des früheren Parlamentspräsidenten Arturas Paulauskas zur Auslösung vorzeitiger Parlamentswahlen mit 300.000 Wählerunterschriften.¹³³⁸

Dagegen hat die Bedeutung parlamentarischer Referendumsinitiativen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Seit der Senkung der Antragsschwelle auf ein Viertel der Seimas-Abgeordneten im Jahr 2002 wurden neun Referendumsinitiativen lanciert, die in zwei Fällen zur Ausschreibung eines Referendums führten (AKW-Volksbefragungen 2008 und 2012). Nicht erfolgreich waren dagegen unter anderem Initiativen für ein Referendum über die Einführung des Euro (2005), die Doppelstaatsbürgerschaft (2007) oder das Verbot der Homo-Ehe (2012).¹³³⁹

Die unverbindliche Gesetzes- und Verfassungsinitiative haben bisher in der Praxis nur eine geringe Rolle gespielt.¹³⁴⁰ Nach Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes zur Volksinitiative im Jahr 1998 kamen acht von 15 registrierten Volksinitiativen zustande¹³⁴¹, doch nur eine war materiell erfolgreich. Es handelte sich um einen Gesetzesentwurf der oppositionellen Sozialdemokraten (LSDP), die im Dezember

¹³³⁷ Krupavičius/Zvaliauskas (2001), S. 117

¹³³⁸ VRK (2012a)

¹³³⁹ Seimas (2013)

¹³⁴⁰ Tauber (2010), S. 185

¹³⁴¹ VRK (2013b)

2000 eine Mehrwertsteuersenkung für Heizkosten im Parlament durchsetzen konnten.¹³⁴² Die Themenpalette reichte dabei vom Atomkraftwerk Ignalina bis zu Studiengebühren oder niedrigeren Einkommenssteuern. Besonders erfolgreich war eine Volksinitiative der Partei „Neues Bündnis“ im Vorfeld der Parlamentswahlen 2000 zur Senkung der Militärausgaben, die von 87.000 Bürgern unterstützt wurde, wegen des Regierungseintritts der sozial-liberalen Partei dann aber in Vergessenheit geriet.¹³⁴³

Selbst die 50.000 Unterschriften für die Volksinitiative sind für Bürgergruppen kaum zu sammeln. Die Parteien weichen mitunter auf dieses Instrument aus, weil es mit weitaus weniger Aufwand verbunden ist, aber dennoch ein Druckmittel im Gesetzgebungsprozess darstellt. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Initiierung direktdemokratischer Prozesse bisher fest in der Hand der politischen Parteien geblieben ist, wie Krupavičius festhält: „No single successful referendum initiative has been implemented without the active role of political parties.“¹³⁴⁴

Praxis direkter Demokratie in Litauen 1991-2012		
Volksbegehren (300.000 Wähler)		9
- <i>gouvernemental</i>	1	
- <i>oppositionell</i>	8	
Fakultatives Referendum (Parlament)		5
- <i>gouvernemental</i>	4	
- <i>oppositionell</i>	1	
Volksbefragung (Parlament)		2
- <i>gouvernemental</i>	1	
- <i>oppositionell</i>	1	
Staatsgründungsreferenden (neutral)		2
Verfassungsreferendum (neutral)		1
Obligatorisches Referendum zur Souveränitätsübertragung (neutral)		1
Volksinitiative (50.000 Wähler)		8
Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012 Quellen: <i>Sudd.ch</i> , VRK (2013)		

Die direktdemokratische Praxis Litauens beginnt mit einer „Meinungsumfrage“. Am 9. Februar 1991 werden die Bürger Litauens zur Abstimmung darüber aufgeru-

¹³⁴² Krupavičius (2012), S. 146

¹³⁴³ Krupavičius (2012), S. 145

¹³⁴⁴ Krupavičius (2012), S. 139

fen, ob ihre Republik unabhängig und demokratisch sein soll. Das vom Obersten Sowjet einmütig unterstützte Referendum – bei der Ausschreibung enthielten sich nur sechs Abgeordnete der moskautreuen Kommunisten – sollte dem für März 1990 vom sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow ausgeschriebenen Unionsreferendum zuvorkommen. Offiziell ging es bei dem Votum nur um die Zustimmung zu Artikel 1 der künftigen litauischen Verfassung („Litauen ist eine unabhängige demokratische Republik.“), der Terminus Unabhängigkeitsreferendum wurde von den litauischen Behörden tunlichst vermieden. Aus ihrer Sicht hat Litauen nämlich nie als unabhängiger Staat zu existieren aufgehört, sondern war während der Sowjetzeit nur okkupiert. Ein Unabhängigkeitsreferendum wäre somit einer nachträglichen Legitimation der Sowjetherrschaft gleichgekommen.¹³⁴⁵

Der Status Litauens als unabhängiger Staat war vom Republiksparlament bereits im März 1990 festgestellt worden, unmittelbar nach den ersten freien Wahlen für den damaligen Obersten Sowjet, bei dem die Unabhängigkeitsbewegung Sajudis eine Zwei-Drittel-Mehrheit errang.¹³⁴⁶ Um die Kontinuität zur Zwischenkriegszeit zu betonen, wurde damals für einige Minuten die litauische Verfassung aus dem Jahr 1938 in Kraft gesetzt, ehe eine Übergangsverfassung verabschiedet wurde.¹³⁴⁷

Somit stimmten die litauischen Bürger am 9. Februar 1991 über ein *fait accompli* ab, weswegen das Referendum innenpolitisch nicht umstritten war. Lediglich die moskautreuen Kommunisten, die bei der Parlamentswahl 1990 nur sieben von 141 Mandaten errungen hatten, lehnten die Frage als suggestiv ab. „Wer ist nicht für Demokratie und Unabhängigkeit?“ kritisierte der KP-Politiker Juosas Rakauskas. Eine „so dumme Frage“ könne man nicht zur Grundlage einer Volksbefragung machen.¹³⁴⁸

Tatsächlich brachte das Referendum das von der litauischen Politik gewünschte plebiszitäre Ergebnis. Bei einer Stimmbeteiligung von 84,7 Prozent votierten 90,24 Prozent mit Ja und 6,54 Prozent mit Nein. Analysen des Abstimmungsergebnisses zeigten, dass der Urnengang von russischsprachigen Bewohnern Litauens mehr-

¹³⁴⁵ APA (1991a)

¹³⁴⁶ Seimas (1999)

¹³⁴⁷ Tauber (2010), S. 174

¹³⁴⁸ APA (1991a)

heitlich boykottiert wurde. Diese stellten aber anders als in den beiden anderen baltischen Republiken nur eine kleine Minderheit. Unmittelbar nach dem Referendum hob das litauische Parlament den von den Bürgern gutgeheißenen Satz in Verfassungsrang und legte fest, dass dieser Artikel nur mit einer Drei-Viertel-Mehrheit aller Stimmbürger geändert werden dürfe. Die Ja-Stimmen beim Referendum entsprachen 76,5 Prozent aller Stimmbürger.

Mit dem Plebiszit war aber das Ringen um die litauische Unabhängigkeit keineswegs beendet. Schließlich hatten die Behörden noch nicht die volle Kontrolle über den Staat, was sich bereits beim Unionsreferendum im März 1991 zeigte. Obwohl es von Vilnius als illegal gebrandmarkt wurde, beteiligten sich fast 20 Prozent der Stimmbürger an dem Urnengang.¹³⁴⁹ Erst infolge des misslungenen Putsches gegen den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow im August 1991 wurde die Unabhängigkeit Litauens eine unumstößliche Realität.¹³⁵⁰

Es sollte noch eines Referendums bedürfen, um den ungeliebten „großen Bruder“ endgültig aus Litauen zu vertreiben. Die Sowjetunion hörte zwar im Dezember 1991 auf zu existieren, blieb aber noch mit tausenden Soldaten in Litauen präsent. In Verhandlungen mit der sowjetischen Rechtsnachfolgerin Russland verlangten die litauischen Behörden einen restlosen Truppenabzug bis Ende 1992, was Moskau als unrealistisch zurückwies. Zudem forderte Russland, dass Litauen eine Entschädigung für die überlassenen Militärobjekte zahle und den sowjetischen Soldaten einen Anspruch auf die litauische Staatsbürgerschaft einräume, was aber Vilnius zurückwies.¹³⁵¹ In dieser Situation versuchte das litauische Parlament, den Druck auf Moskau mit einem Referendum zu erhöhen. Dieses wurde am 27. April 1992 ausgeschrieben und am 14. Juni 1992 abgehalten. Eine Woche vor dem Referendum stellte das litauische Parlament zudem in einem eigenen Verfassungsgesetz klar, dass Litauen keinen post-sowjetischen Allianzen angehören werde – wobei dieses Gesetz zugleich dem obligatorischem Referendum bei 75-prozentigem Zustimmungsquorum unterstellt wurde.

Das Ergebnis des Referendums über den Abzug der Sowjettruppen fiel dann ähn-

¹³⁴⁹ Modlitbová (2007), S. 17

¹³⁵⁰ Seimas (1999)

¹³⁵¹ Stankevičius (2004), S. 88f.

lich eindeutig aus wie jenes des Unabhängigkeitsreferendums Anfang 1991, allerdings war die Stimmbeteiligung mit 76,05 Prozent um acht Prozentpunkte niedriger. 90,67 Prozent der Referendumsteilnehmer votierten für einen bedingungslosen Abzug aller Sowjettruppen bis Ende 1992 und eine Bezahlung der verursachten Schäden, was 68,95 Prozent der Stimmbürger entsprach. Das neuerliche klare Votum der litauischen Bevölkerung verfehlte seine Wirkung nicht. Schon im August 1992 gab es einen Durchbruch in den Verhandlungen zwischen Moskau und den drei baltischen Staaten, es wurde ein Truppenabzug bis Ende August 1993 vereinbart.¹³⁵²

Der Sieg über den „Außenfeind“ Moskau hatte den Zusammenhalt zwischen den litauischen Parteien deutlich schwinden lassen. Das Zweckbündnis zwischen den Unabhängigkeitsbefürwortern und den Reformkommunisten zerbrach bereits Anfang 1991, symbolisiert durch den Rücktritt der parteilosen Ministerpräsidentin Kazimiera Prunskiene. Der stramme anti-kommunistische Kurs von Parlamentspräsident Vytautas Landsbergis führte zum Zerfall der Unabhängigkeitsbewegung Sajudis, die sich im Parlament auf mehrere Fraktionen aufteilte.¹³⁵³ Damit gab es keine klare Regierungsmehrheit mehr, was sich in mehrere Regierungsstürzen äußerte. In der Folge bildeten sich drei Blöcke heraus, ein oppositioneller Linksblock bestehend aus der postkommunistischen Arbeiterpartei LDLP, den Liberalen und den polnischen Abgeordneten, der die Regierung stützende Rechtsblock aus den in zwei Fraktionen zusammengeschlossenen übriggebliebenen Sajudis-Abgeordneten, den Nationalisten und Moderaten sowie als Zünglein an der Waage ein gemäßigtes Lager aus Zentrumsabgeordneten und der Nationalen Fortschrittspartei.¹³⁵⁴

Wegen der unklaren Mehrheitsverhältnisse kamen auch die Beratungen über die neue litauische Verfassung zum Stillstand. Parlamentspräsident Vytautas Landsbergis konnte sich nämlich mit seinem Ansinnen, ein semi-präsidentielles Regierungssystem nach französischem Vorbild einzuführen, in der Volksvertretung nicht durchsetzen.¹³⁵⁵ Eine Mehrheit aus Links- und Zentrumsabgeordneten trat nämlich für die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems ein und

¹³⁵² Stankeivičius (2004), S. 91f.

¹³⁵³ Novagrokiene (2001), S. 145

¹³⁵⁴ Clark (1995), S. 63

¹³⁵⁵ Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 155

begründete dies mit den negativen Erfahrungen des autoritären Präsidialregimes in der Zwischenkriegszeit.

Landsbergis hielt dennoch an seinen Plänen fest und entschied sich zum Einsatz des Volksbegehrens, um dem Parlament seinen Willen aufzuzwingen. So ließ er im Frühjahr 1992 350.000 Unterschriften für ein Referendum zur Einführung des Präsidentenamtes sammeln – einer der wenigen Fälle eines gouvernementalen (präsidialen) Einsatzes des Volksbegehrens in Europa. Der Parlamentspräsident vertraute nicht nur auf seine Autorität als Führer der litauischen Unabhängigkeitsbewegung und faktisches Staatsoberhaupt, sondern baute auch auf den Wunsch vieler Litauer nach einem starken Präsidenten. Im Dezember 1991 stimmten in einer Umfrage 56 Prozent der Aussage zu, dass Litauen einen starken Präsidenten benötige, der alle unbegründeten Entscheidungen der Parlamentsmehrheit zurückweisen könne.¹³⁵⁶

Doch das Zustimmungsquorum von 50 Prozent aller Stimmberechtigten erwies sich beim Referendum am 23. Mai 1992 als zu hohe Hürde. Die internen Streitigkeiten und die schlechte Wirtschaftslage hatten das Regierungslager massiv geschwächt, doch trotzdem konnte es beim Referendum doppelt so viele Stimmen mobilisieren wie es seine Fraktionsstärke im Parlament vermuten ließ.¹³⁵⁷ Die absolute Anzahl der Ja-Stimmen hätte bei einer Parlamentswahl locker für eine absolute Mehrheit gereicht, für einen Erfolg des Referendums war sie aber zu wenig. 69 Prozent Ja-Stimmen entsprachen nämlich nur 41 Prozent des Stimmvolkes, das Zustimmungsquorum von 50 Prozent wurde klar verfehlt. Die Stimmbeteiligung war mit 59,2 Prozent deutlich niedriger als beim vorherigen und nächsten Referendum, es dürfte ein gewisses Boykottverhalten gegeben haben.

Das Referendum führte nicht unmittelbar zu einer Lösung des Konflikts zwischen dem pro-präsidentiellen und pro-parlamentarischen Lager, sondern ließ ihn weiter

¹³⁵⁶ Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 153

¹³⁵⁷ Aufgrund der unübersichtlichen Lage im litauischen Parlament können die Kräfteverhältnisse der beiden Lager beim Referendum nur annäherungsweise bestimmt werden, wobei die von Banks (1993) wiedergegebenen Fraktionsgrößen herangezogen werden. Für die Stimmpotential-Analyse wird angenommen, dass die beiden Sajudis-Fraktionen und die Nationalisten zu einem Ja aufriefen, die Abgeordneten der drei linken Fraktionen sowie der Zentrumspartei zu einem Nein. Damit ergibt es sich ein Kräfteverhältnis von 25,5 zu 34,7 Prozent zugunsten der Gegner des Präsidialsystems. Die restlichen Fraktionen fallen außer Betracht, weil keine genaue Zuordnung möglich war.

eskalieren. Die durch das Scheitern des Referendums gestärkten Landsbergis-Gegner stürzten im Juli 1992 seinen Ministerpräsidenten Gediminas Vagnorius,¹³⁵⁸ während die Sajudis-Abgeordneten die Plenarsitzungen boykottierten.¹³⁵⁹ Im Herbst 1992 gelang dann doch ein Kompromiss zwischen den beiden Lagern. Ausschlaggebend dürften die gesunkenen Beliebtheitswerte von Landsbergis gewesen sein, die unter seinen Anhängern Vorbehalte gegen die Einführung eines Präsidialsystems wachsen ließen: „Fearing the possibility of another figure (possibly a leftist one) becoming the president, Landsbergis's supporters decided not to vest him with large powers.“¹³⁶⁰ So wurde der Staatspräsident in der Verfassung zwar mit beachtlichen Kompetenzen – insbesondere im Gesetzgebungsprozess und bei Postenbesetzungen – ausgestattet, doch hatte er in keinem Bereich das letzte Wort gegenüber dem Parlament.

Entsprechend einer früheren Ankündigung von Landsbergis¹³⁶¹ wurde die neue Verfassung in einem Referendum bestätigt, das gleichzeitig mit der Parlamentswahl am 25. Oktober 1992 ausgetragen wurde. Bei einer Stimmbeteiligung von 75,3 Prozent votierten 75,4 Prozent mit Ja, was 56,7 Prozent des gesamten Stimmvolks entspricht. Obwohl der Verfassungskompromiss von allen Parteien mitgetragen worden war, votierte gut ein Fünftel der Referendumsteilnehmer mit Nein. Es kann angenommen werden, dass es sich dabei um ein Protestvotum vieler von der Regierungspolitik und der schlechten Wirtschaftslage enttäuschter Bürger handelte. Diese Enttäuschung manifestierte sich noch deutlicher bei der Parlamentswahl, bei der die regierende Sajudis auf 20 Prozent der Stimmen absackte. Die postkommunistische LDLP errang dagegen zu ihrer eigenen Überraschung die absolute Mandatsmehrheit im neuen Seimas.

Allerdings sollte sich das Blatt schon bald wenden, weil die linksgerichtete Regierung eine rigorose Sparpolitik unter Aufsicht des Internationalen Währungsfonds führen musste. Für Unmut in der Bevölkerung sorgten zudem immer neue Enthüllungen über intransparente Privatisierungsprozesse, von denen postkommunistische Kreise profitierten. Umgekehrt haben zehntausende litauische Sparer wegen

1358 Banks (1993)

1359 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 156

1360 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 157

1361 Matsuzato/Gudžinskas (2006), S. 155

der Hyperinflation der Jahre 1991 bis 1993 ihr Vermögen verloren. Die konservative Opposition versuchte aus diesem Unmut Kapital zu schlagen, indem sie im Frühjahr 1994 ein Volksbegehren für eine Revision der Privatisierungsprozesse und eine Entschädigung der kleinen Sparer lancierte. Zwei Jahre nach ihrer vernichtenden Wahniederlage zeigten sich die Konservativen, die sich zwischenzeitig in „Vaterlandsunion (Litauens Konservative)“ (TS/LK) umbenannt hatten, wiedererstarkt. In nur zwei Monaten wurden 560.000 Unterschriften unter das Volksbegehren gesammelt, ein bis heute nicht eingestellter Rekord.

Weil das Volksbegehren mehrere miteinander nicht verbundene Teilaspekte enthielt, wurde es aus rechtlichen Gründen auf acht verschiedene Fragen aufgeteilt.¹³⁶² Die Linksparteien LDLP und LSDP übten scharfe Kritik am Volksbegehren, das sie als populistisch brandmarkten. Das Referendum sei kein Zauberstab, mit dem man die Privatisierung rückgängig machen könne, betonte der LDLP-Abgeordnete Vytautas Astrauskas während der Seimas-Plenardebatte im Juli 1994. „Welchen Nutzen hat es für Litauen, Geld von einer Hosentasche in die andere zu schieben?“¹³⁶³ Dagegen betonte der konservative Abgeordnete Kestutis Skrebys, dass das Referendum nichts weniger als die Wiederherstellung des Rechtsstaates zum Ziel habe. Er führte Beispiele von Unternehmen an, die von der linksgerichteten Regierung weit unter ihrem tatsächlichen Wert veräußert worden seien. Dies „ermuntert die Menschen nicht dazu, ehrlich zu arbeiten und Wohlstand zu schaffen“.¹³⁶⁴

Die Regierungsabgeordneten versuchten die Erfolgsaussichten des Referendums zu minimieren, indem sie den Abstimmungstag auf den 27. August – mitten in die Urlaubszeit – legten. Die Initiatoren hatten sich dagegen für eine Zusammenlegung mit den für Oktober 1994 anstehenden Lokalwahlen starkgemacht. Entschei-

¹³⁶² Sie lauteten: (1) Erlass eines Gesetzes über „Gesetzeswidrige Privatisierungen, entwertete Konten und Aktien und Verletzung des gesetzlichen Schutzes“, (2) Aufhebung gesetzeswidriger Privatisierungen, (3) Beseitigung der Folgen der ungesetzlichen Privatisierungen und zukünftiger Privatisierungen von Staatseigentum, (4) Wiederherstellung und Entschädigung entwerteter Privat-Bankkonten, (5) Indexierung des Wertes langfristiger Kapitalanlagen, (6) Wiederherstellung des entwerteten Aktienkapitals in Staatsbesitz, (7) Vereinheitlichung und Offenheit beim gesetzlichen Schutz sowie (8) Umsetzung des Gesetzes über „Gesetzeswidrige Privatisierungen, entwertete Konten und Aktien und Verletzung des gesetzlichen Schutzes“ (Sudd 2012)

¹³⁶³ Seimas (1994)

¹³⁶⁴ Seimas (1994)

dend für den Misserfolg des Referendums dürfte aber die internationale Schützenhilfe für die Regierung gewesen sein. So hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) davor gewarnt, dass eine Umsetzung des Referendums Litauen in den Bankrott treiben würde, weil dies zwei Milliarden Dollar kosten würde.¹³⁶⁵ Es war somit nicht nur die Ferien- und Erntezeit, die einen Großteil der Litauer zur Stimmenthaltung bewog. Nur 37 Prozent gingen in die Abstimmungslokale, davon befürworteten rund 84 Prozent die acht Vorlagen. Erstmals zeigte sich bei einem Referendum ein klares Boykottmuster seitens der Gegner.

Zwei Jahre später sollte dann erstmals die Linke nach dem Referendum greifen, um den sich bei den Parlamentswahlen 1996 abzeichnenden Machtwechsel zu verhindern. In einem „desperate attempt (...) to mobilise diffused supporters“ setzte die regierende LDDP für den Wahltag ein Referendum über eine neue Verfassungsbestimmung an, wonach mindestens die Hälfte der Budgetausgaben für Soziales, Gesundheit und Kultur reserviert werden müssen.¹³⁶⁶ Drei weitere Vorlagen betrafen die Reduktion der Abgeordnetenzahl im Seimas (von 141 auf 111), die Abhaltung der Parlamentswahlen jeweils am zweiten April-Sonntag jeden vierten Jahres sowie die Liberalisierung des Grundverkehrs mit landwirtschaftlichen Liegenschaften. Über die letzte Vorlage wurde gleichzeitig mit der zweiten Runde der Parlamentswahlen am 10. November abgestimmt, über die drei anderen gleichzeitig mit der ersten Runde am 20. Oktober.

Die vier Referenden wurden von der konservativen Opposition scharf kritisiert. Der nationalistische Abgeordnete Leonas Milčius sprach von einem „rein populistischen Referendum, das nur dazu dient, die Beteiligung an den Parlamentwahlen zu erhöhen.“¹³⁶⁷ Inhaltlich wandten sich die Rechtsparteien vor allem gegen die Grundverkehrsliberalisierung. „Damit ein Tor aufgestoßen, damit die Mafia unser Land schlucken kann“, sagte der TS/LK-Abgeordnete Vaclovas Lapė.¹³⁶⁸ In dieser Frage wandten sich auch die Sozialdemokraten gegen die Regierungspartei, die ihr bei den anderen Vorlagen Unglaubwürdigkeit vorwarfen. So erinnerte der Abgeordnete Kazimieras Antanavičius daran, dass die LDDP die längste Zeit gegen eine

¹³⁶⁵ NYTimes.com (1994)

¹³⁶⁶ Krupavičius/Zavliauskas (2001), S. 119

¹³⁶⁷ Seimas (1996a)

¹³⁶⁸ Seimas (1996c)

Reduktion der Abgeordnetenzahl gewesen sei, nun aber plötzlich Kurs gewechselt habe. „Besser spät als nie“, sagte Antanavičius sarkastisch.¹³⁶⁹

Um die Erfolgsaussichten ihrer Referenden zu erhöhen, ließ die LDDP auch eine Vorlage der oppositionellen Konservativen zu. In einer Neuauflage des gescheiterten Volksbegehrens aus dem Jahr 1994 schlug die TS/LK eine Entschädigung von Sparern mit künftigen Privatisierungserlösen vor.¹³⁷⁰ Obwohl die LDDP-Abgeordneten diese Vorlage wieder als populistisch kritisierten, ließen sie sie aus taktischen Gründen passieren. Das Referendum hätte nämlich nicht ausgeschrieben werden müssen, weil es sich diesmal nur um eine parlamentarische Initiative und kein Volksbegehren handelte. Weil sich die LDDP-Abgeordneten mehrheitlich der Stimme enthielten, konnte sich die konservative Opposition bei der Parlamentsabstimmung durchsetzen.¹³⁷¹

Die Strategie der regierenden Arbeitspartei ging nicht auf. Der gewünschte Mobilisierungseffekt durch die „populistischen“ Referenden trat nicht ein, die Beteiligung an der Parlamentswahl betrug nur 53 Prozent, um 22 Prozentpunkte weniger als im Jahr 1992. Weil viele enttäuschte Linkswähler zuhause geblieben waren, verlor die LDDP fast vier Fünftel ihrer Stimmen. Immerhin gelang es, in der ersten Wahlrunde alle drei Vorlagen „im Windschatten“ des konservativen Privatisierungsreferendums durchzubringen. Dieses erzielte gleichwohl die höchste Zustimmung, mit 79 Prozent der Stimmen oder 39 Prozent der Stimmbürger. Bei den drei Regierungsvorlagen betrug das Ja 65 Prozent (33 Prozent aller Stimmbürger). Deutlich schlechter fiel das Ergebnis beim Grundverkehrsreferendum aus, das mit der zweiten Wahlrunde abgehalten wurde. An ihm beteiligten sich nur knapp 40 Prozent der Stimmbürger, das Ja setzte sich knapp mit 43 zu 40 Prozent durch.¹³⁷² Gerade diese von den Wählern in geringstem Ausmaß unterstützte Vorlage wurde dann aber doch umgesetzt, allerdings erst im Jahr 2003 als Teil der von Litauen in den EU-Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen.¹³⁷³

¹³⁶⁹ Seimas (1996a)

¹³⁷⁰ Seimas (1996b)

¹³⁷¹ Seimas (1996b)

¹³⁷² Aufgrund der vergleichsweise hohen Anzahl ungültiger Stimmen bei den vier LDDP-Referenden werden diese in die Berechnung miteinbezogen.

¹³⁷³ Modlitbová (2007), S. 31

Obwohl die LDDP diesbezüglich Schiffbruch erlitten hatte, sollte sich in den kommenden Jahren ein festes Muster der wahltaktischen Instrumentalisierung direktdemokratischer Initiativen herausbilden.¹³⁷⁴ Regelmäßig vor Parlamentswahlen stieg das Interesse der Parteien an Referenden, Volksbegehren und Volksinitiativen sprunghaft an. Newcomern wie dem sozial-liberalen „Neuen Bündnis“ konnten auf diese Weise öffentliche Aufmerksamkeit aufziehen¹³⁷⁵, während die etablierten Parteien auf eine Mobilisierung ihrer Stammwählerschaft zielten. Zu erwähnen ist etwa die sozialdemokratische Referendumsinitiative gegen den Verkauf der staatlichen Raffinerie Mazeiku im Jahr 1999, die aber keine Mehrheit im Parlament fand sowie die beiden AKW-Initiativen der Jahre 2008 und 2012.

Beim Referendum 2008 ging es um die Verlängerung der Laufzeit des litauischen Atomkraftwerks Ignalina, dessen Schließung bis Ende 2009 im EU-Beitrittsvertrag festgehalten worden war. Das Thema wurde Anfang 2008 von einer Bürgerinitiative um die kleine Parlamentspartei „Liberale Bewegung“ aufgebracht, der es aber nicht gelang, die erforderlichen 300.000 Unterschriften für ein Referendum zu sammeln. Mit Blick auf die Parlamentswahlen im Herbst 2008 wurde das Thema von Abgeordneten hauptsächlich aus dem links-liberalen Regierungslager aufgegriffen, die sich einen Mobilisierungseffekt erhofften.¹³⁷⁶ Zugleich war das Eintreten für eine Laufzeitverlängerung für diese Parteien ein weitgehend risikoloses Unterfangen, da Umfragen einen Sieg der konservativen TS/LK bei der Parlamentswahl signalisierten. TS/LK-Chef Andrius Kubilius ging zwar auf Distanz zum Referendum und sprach von einer „Irreführung“ der Wähler, ließ sich aber nicht zu einer offenen Nein-Parole hinreißen.¹³⁷⁷ Ein offenes Agitieren gegen die von einer großen Mehrheit der Litauer unterstützte AKW-Laufzeitverlängerung hätte nämlich die Wahlchancen der Konservativen in Mitleidenschaft ziehen können. Hin- und hergerissen war auch der konservative Staatspräsident Valdas Adamkus. Nachdem er zunächst zu einem Boykott des Referendums aufgerufen hatte, überlegte er es sich kurz vor der Abstimmungstag doch noch anders und rief die Litauer

¹³⁷⁴ Krupavičius (2012), S. 144

¹³⁷⁵ Krupavičius (2012), S. 145

¹³⁷⁶ Jurkynas (2009), S. 331

¹³⁷⁷ Mažylis (2012), S. 131

auf, sich mit einer Ja-Stimme zur atomaren Zukunft des Landes zu bekennen.¹³⁷⁸

Wie zwölf Jahre zuvor verfehlte auch dieses Referendum sein Ziel, einen Machtwechsel zu verhindern. Immerhin wurde aber eine im Vergleich zur vorigen Wahl höhere Beteiligung (48,6 Prozent) verbucht. Die konservative TS/LK wurde mit Abstand stärkste Partei, die neugegründete „Partei der Auferstehung des Volkes“ (TPP) landete landesweit an zweiter Stelle. TPP-Chef Arunas Valinskas hatte sich im Vorfeld ebenfalls kritisch über das Referendum geäußert.¹³⁷⁹ Weil das Beteiligungsquorum von 50 Prozent verfehlt wurde, galt das Referendum als nicht stattgefunden. Im Einklang mit der Papierform hatten 88,6 Prozent der Referendums Teilnehmer mit Ja gestimmt, was 42,9 Prozent der Stimmberechtigten entsprach.

Pünktlich vor den Parlamentswahlen 2012 kam das Thema Atomkraft dann neuerlich auf die politische Tagesordnung. Diesmal ging es um den Bau eines milliardenschweren neuen Atomkraftwerkes gemeinsam mit Estland und Lettland. Nachdem die Katastrophe im japanischen Fukushima (März 2011) auch in Litauen die traditionell atomfreundliche Stimmung hatte kippen lassen, wurde das Thema von Dissidenten innerhalb des Regierungslagers entdeckt, die bei der Parlamentswahl im Oktober 2012 aus dem Parlament zu fliegen drohten. Die Initiative wurde von den oppositionellen Sozialdemokraten begierig aufgegriffen und so wurde im Juli 2012 gegen den erklärten Willen des konservativen Ministerpräsidenten Andrius Kubilius eine Volksbefragung über den Bau des AKW Visaginas ausgeschrieben.¹³⁸⁰

Das Referendum verschaffte der linksgerichteten Opposition willkommene Wahlkampfmunition gegen die Mitte-Rechts-Regierung, die wegen ihres rigiden Sparurses an Beliebtheit eingebüßt hatte. „Wir sollten lieber Wohnblöcke renovieren als über den Bau neuer Atomkraftwerke diskutieren“, begründete der sozialdemokratische Abgeordnete Birute Vesaite seine Zustimmung zum Referendum.¹³⁸¹ Dagegen verteidigte die Regierung die AKW-Pläne mit der Sicherung einer unabhängigen Energieversorgung für Litauen. Unterstützung für ihre Position erhielt sie von der mitregierenden Liberalen Bewegung sowie der oppositionellen Arbeitspar-

¹³⁷⁸ Krupavičius (2012), S. 144

¹³⁷⁹ Mažylis (2012), S. 131

¹³⁸⁰ Die Referendumsfrage lautete schlicht: „Ich unterstütze den Bau eines neuen Atomkraftwerks in der Republik Litauen.“

¹³⁸¹ 15min.lt (2012c)

tei (DP).¹³⁸²

Der 14. Oktober brachte nicht nur eine klare Wahlniederlage der konservativen Regierung, sondern auch eine unerwartet deutliche Ablehnung ihrer AKW-Pläne. 62,7 Prozent sprachen sich gegen das geplante Atomkraftwerk aus und dieses Ergebnis war gültig, weil sich 52,6 Prozent der Stimmbürger am Referendum beteiligten. Das Votum war deutlicher, als es den sozialdemokratischen Wahlsiegern lieb war. Der designierte Premier Algirdas Butkevičius ließ sich zunächst einen Monat Zeit, um den Bau des Atomkraftwerks abzusagen.¹³⁸³ Im Regierungsprogramm der linksgerichteten Drei-Parteien-Koalition fand sich dann aber kein Hinweis darauf, sondern vielmehr ein Bekenntnis zur Sicherung der Energieunabhängigkeit Litauens.¹³⁸⁴ Die Sozialdemokraten mussten nämlich der Tatsache Rechnung tragen, dass die zweitgrößte Koalitionspartei, die Arbeitspartei (DP), den Bau des Atomkraftwerks unterstützte. DP-Chef Viktoras Uspaskichas hatte unmittelbar nach Bekanntwerden des Abstimmungsergebnisses ein mögliches zweites Referendum zum AKW-Bau ins Spiel gebracht. Wenn die Vorbereitungen abgeschlossen und die meisten Fragen geklärt sein werden, „kann man die Leute in zwei Jahren wieder befragen“, sagte er.¹³⁸⁵

Schließlich soll noch das EU-Beitrittsreferendum im Jahr 2003 erwähnt werden, das ein Musterbeispiel für eine neutrale Volksabstimmung mit Legitimationscharakter ist. Das EU-Beitrittsreferendum war eine Bestätigung des Anfang der 1990er Jahre beschrittenen Weges der früheren Sowjetrepublik in Richtung Westen, und entsprechend ähnelte auch sein Ergebnis jenem des Unabhängigkeitsreferendums 1991. 91 Prozent der Referendumsteilnehmer stimmten mit Ja, die Stimmbeteiligung lag mit 63,7 Prozent deutlich über dem Niveau der jüngsten Wahlen.

Tatsächlich war die Stimmbeteiligung der einzige Spannungsmoment in der Kampagne gewesen, galt doch auch beim EU-Beitrittsreferendum ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. Letztlich wurde mit 57 Prozent auch das strikte Zustim-

¹³⁸² Delfi.lt (2012)

¹³⁸³ APA (2012a)

¹³⁸⁴ APA (2012b)

¹³⁸⁵ Reuters (2012)

mungsquorum für „normale“ Referenden erfüllt – erstmals bei einer Volksabstimmung seit 1992.

Alle bedeutenden Parteien hatten zu einem Ja aufgerufen, nur drei Parlamentarier und zwei außerparlamentarische Parteien firmierten als Gegner, abgesehen von der russischen Volksgruppe, deren Angehörige aber wie beim Unabhängigkeitsreferendum 1991 mehrheitlich für einen Boykott optierten.¹³⁸⁶ Im Bewusstsein ihres niedrigen Ansehens in der litauischen Öffentlichkeit hielten sich die Parteien in der Referendumskampagne bewusst zurück, wodurch zivilgesellschaftliche Akteure eine für litauische Verhältnisse ungewohnt bedeutende Rolle spielten, „most notably the Catholic Church and the mass media which are the most authoritative social institutions enjoying high levels of voter confidence since the 1990s“.¹³⁸⁷

Seinem neutralen Charakter entsprechend hatte das Referendumsergebnis keine Auswirkungen auf die Umfragewerte der litauischen Parteien. „Although there were several statements by the ruling coalition representatives such as 'this successful referendum showed the strength of our party', in fact no one party particularly benefited from it.“¹³⁸⁸

¹³⁸⁶ Mažylis/Unikaite (2003), S. 8

¹³⁸⁷ Krupavičius (2012), S. 143

¹³⁸⁸ Mažylis/Unikaite (2003), S. 10

Referenden in Litauen 1990-2012							
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Quo.	Beteil.
1	9/2/91	Unabhängigkeit	Parl. (neutr.)	90,24	6,54	76,5	84,7
2	23/5/92	Präsidialsystem	Wähler (gouv.)	69,27	25,57	40,99	59,18
3	14/6/92	Abzug der Sowjettruppen	Parl. (neutr.)	90,67	7,25	68,95	76,05
4	25/10/92	Neue Verfassung	Parl. (neutr.)	75,42	20,98	56,75	75,26
5	27/8/94	Illegale Privatisierung	Wählergruppe (Opposition, 560.000 Unterschriften)	83,63	10,34	30,85	36,89
6		Aufhebung gesetzw. Privatis.		Nur Ergebnis des ersten Referendums, da sich jene der sieben anderen Referenden nur im Zehntelprozentbereich unterscheiden			
7		Beseitigung der Folgen					
8		Entschädigung entwerteter Bankguthaben					
9		Wertindexierung v. Guthaben					
10		Herstellung v. Staatskapital					
11		Gesetzlicher Schutz					
12		Umsetzung des Gesetzes					
13	20/10/96	Reduktion Abgeordnetenzahl	Parlament (Reg.)	64,98	17,63	33,86	52,11
14		Fixer Termin für Parl.wahl	Parlament (Reg.)	63,56	18,67	33,12	
15		Hälfte des Budgets für Soziales	Parlament (Reg.)	63,4	18,99	33,05	
16		Entschädigung f. Privatisierg.	Parlament (Opp.)	74,31	19,1	38,97	52,46
17	10/11/96	Verkauf von Agrarland	Parlament (Reg.)	43,4	40,1	17,24	39,73
18	10/5/03	EU-Beitritt	Parl. (neutr.)	89,95	8,82	57,0	63,37
19	12/10/08	Schließung AKW Ignalina	Parlament (Reg.)	88,58	8,33	42,9	48,43
20	28/10/12	Bau von neuem AKW	Parlament (Opp.)	34,09	62,68	17,92	52,58
Quelle: LRS 2013 Referenden in kursiv an Quorum gescheitert, wobei für die Referenden 1-17 ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent galt, für die Referenden 18-20 ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent.							

5.4.9.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Kein anderes untersuchtes Land hat eine so „bunte“ direktdemokratische Praxis wie Litauen. Mit Ausnahme des obligatorischen Referendums kommen nämlich alle funktionalen Varianten direktdemokratischer Verfahren vor, mit der gouvernementalen und oppositionellen Spielart des Volksbegehrens als Extrempunkten. Auch das fakultative Referendum und die Volksbefragung traten in beiden Ausgestaltungen auf. 10 der 20 direktdemokratischen Prozesse hatten einen oppositionellen Charakter (50 Prozent), sechs einen gouvernementalen (30 Prozent) und

vier einen neutralen (20 Prozent).¹³⁸⁹ Aufgrund der niedrigen Erfolgsquote der oppositionellen DD-Prozesse liegt der DD-Praxiswert im positiven Bereich (1,5).

Kennzahlen direkter Demokratie in Litauen			
DD-Basiswert	-0,8 (0,6/-1,2)	DD-Praxiswert	1,5
Durchschnittlicher Basiswert	-0,19	Durchschnittlicher Praxiswert	0,08
Referenden pro Legislatur	9,4	Referenden pro Jahr	0,87
Verhältnis gouv/oppos.	6/10	DD-Proz. mit Elitenkonsens	20%
Anteil gouvernementaler Prozesse			30%
Erfolgsquote			25%
- oppositionell: 10% - gouvernemental: 0% - neutral: 100 %			
- Wähler: 0% - Parlament: 45%			
- Parlamentsmehrheit: 37,5% - Parlamentarische Opposition: 50%			
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			77,3%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			+15,9% (+3,0%)**
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			50,1%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-15,8%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+7,4%
- gouv.: +0,8% - oppos.: +12,4% - neutral: +4,7%			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-1,1%
- gouv.: -10,1% - oppos.: +1,0% - neutral: +7,2%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+6,2%
- gouv.: +8,7% - oppos.: -16,1% - neutral: +58,3%			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+2,6% (-3,3%)**
- gouv.: +14,1% (-1,4%) - oppos.: -2,7% (-5,0%) - neutral: -1,7% (-1,7%)			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -5,1% - Gegner: -12%			
- größte Regierungspartei: -24,3 - größte Oppositionspart.: +9,9%			
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
(*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			
(**) Werte unter Abzug des Abstands zum verfehlten Erfolgs- oder Beteiligungsquorum in Prozentpunkten			

¹³⁸⁹ Fasst man allerdings die acht Vorlagen des Jahres 1994 zusammen, liegen in der Gesamtschau die gouvernementalen Prozesse mit 6 von 13 (46 Prozent) vorne, gefolgt von den neutralen Prozessen (30,8 Prozent) und den oppositionellen (23 Prozent).

Auffallend ist jedoch, dass die direktdemokratischen Verfahren von den politischen Parteien monopolisiert werden. Es kamen nur zwei Volksbegehren zustande (eines davon führte zu acht Referenden), beide wurden von der konservativen Sajudis/Vaterlandsunion getragen. Alle anderen Referenden wurden vom Parlament ausgeschrieben.

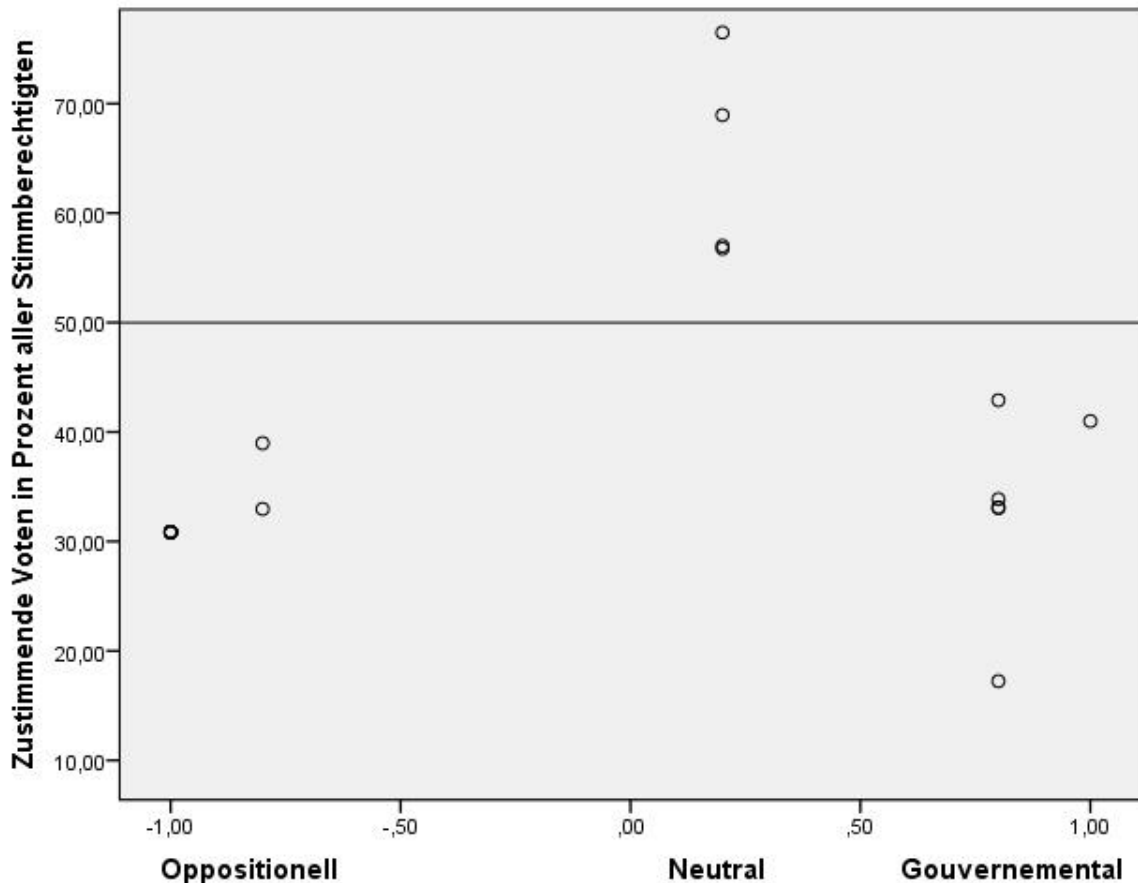
Sechs direktdemokratische Verfahren hatten gouvernementalen Charakter. Es handelt sich um das Sajudis-Volksbegehren zur Einführung des Präsidialsystems 1992, das gegen eine gegnerische Parlamentsmehrheit gerichtet war, die vier verfassungsändernden Vorlagen der regierenden LDDP anlässlich der Parlamentswahlen 1996 sowie das ebenfalls von der regierenden Linken gemeinsam mit den Mitteparteien getragene Referendum zur Laufzeitverlängerung des AKW Ingnalina bei der Parlamentswahl 2008.

Oppositionellen Charakter hatten die konservativen Privatisierungsreferenden 1994 und 1996 – die acht Vorlagen des Jahres 1994 wurden mit Wählerunterschriften erzwungen, jenes im Jahr 1996 von der regierenden Linken aus taktischen Gründen zugelassen – sowie das zweite AKW-Referendum im Jahr 2012, bei dem sich die oppositionellen Sozialdemokraten mit Teilen der Regierungskoalition zusammentaten.

Neutralen Charakter hatten die drei Volksabstimmungen der Staatsgründungsphase – Unabhängigkeitsreferendum 1991, Sowjetabzug 1992 und Verfassung 1992 – sowie das EU-Beitrittsreferendum 2003. Sie alle wurden von den Parlamentsparteien einmütig getragen und erbrachten die von den Initiatoren intendierten Mehrheiten.

Die Effektivität der direktdemokratischen Prozesse ist sehr gering (25 Prozent), was angesichts des bis zum Jahr 2002 ausnahmslos geltenden Erfolgsquorums von 50 Prozent aller Stimmberechtigten nicht verwundert. Dieses Quorum wurde nur bei den vier im Konsens getragenen Referenden erfüllt, wobei beim EU-Beitrittsreferendum 2003 dafür eine besondere Kraftanstrengung erforderlich war – abgesehen davon, dass bei diesem Votum nur noch ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent galt. Diese Hürde wurde auch bei der Volksbefragung über den Bau eines neuen Atomkraftwerks im Jahr 2012 knapp übersprungen, während das AKW-Referendum im Jahr 2008 knapp am Beteiligungsquorum scheiterte. Bei keinem ande-

ren direktdemokratischen Prozess wurde das Zustimmungsquorum von 50 Prozent aller Stimmberechtigten auch nur annähernd erfüllt. Die litauische Erfahrung zeigt somit eindeutig, dass ein solches Quorum das Referendum als Instrument zur Austragung innenpolitischer Konflikte völlig entwertet. Eine mehrheitliche Unterstützung des gesamten Wahlvolks ist nämlich faktisch nur bei unumstrittenen Themen oder in Umsturzphasen zu erreichen.



Es ist zu erwarten, dass es durch die Senkung der Quoren zu einer „Normalisierung“ der litauischen Referendumspraxis kommen wird. Einen Hinweis darauf bietet das jüngste Referendum, das als erster direktdemokratischer Prozess über eine innenpolitische Streitfrage nicht am Quorum scheiterte. Zugleich war es auch das erste Referendum mit einer Nein-Mehrheit, sieht man vom Referendum über die Grundverkehrsliberalisierung im Jahr 1996 ab, bei dem es weniger Ja-Stimmen gab als Nein- und ungültige Stimmen zusammengerechnet. Alle anderen Referenden ergaben zum Teil klare Ja-Mehrheiten, wobei die geringe Stimmbeteiligung am Präsidentialreferendum 1992 und am Privatisierungsreferendum 1994 auf

ein Boykottverhalten des gegnerischen Lagers hinweist. Insgesamt haben sich bei allen 20 Referenden die jeweiligen Initiatoren durchgesetzt, niemals votierte eine Mehrheit der teilnehmenden Stimmbürger gegen die Parole der Initiatoren. Dies gilt auch für das AKW-Referendum 2012, bei dem die oppositionellen Initiatoren zu einem Nein aufgerufen hatten.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung an den Referenden liegt bei 50,1 Prozent oder um 15,3 Prozentpunkte unter der Referenzwahl, doch zieht das achtfache Privatisierungsreferendum 1994 (-38,4 Prozentpunkte) den Durchschnitt nach unten. Dagegen wurde bei allen vier neutralen Referenden eine höhere Stimmbeteiligung als bei der vorangegangenen Parlamentswahl verbucht. Zu berücksichtigen ist weiters, dass sechs Volksabstimmungen zeitgleich mit der ersten Runde der Parlamentswahlen abgehalten wurden.

Dass die direktdemokratischen Prozesse in Litauen einer starken parteipolitischen Kontrolle unterliegen, zeigt sich an der hervorragenden Mobilisierungsleistung der beiden Lager. Die Träger der direktdemokratischen Prozesse konnten ihre Wählerstärke im Durchschnitt um 7,4 Prozentpunkte übertreffen, die Gegner lagen um -1,1 Prozentpunkte unter der Papierform. Am deutlichsten wurde die Papierform beim Referendum über die Einführung des Präsidialsystems 1992 übertroffen (+22,69 Prozentpunkte), am deutlichsten unterschritten beim Grundverkehrsreferendum 1996 (-15,89 Prozentpunkte). Das gegnerische Lager schnitt am besten ab beim Verfassungsreferendum 1992 (+15,79 Prozentpunkte), am schlechtesten beim Privatisierungsreferendum 1996 (-27,63 Prozentpunkte).

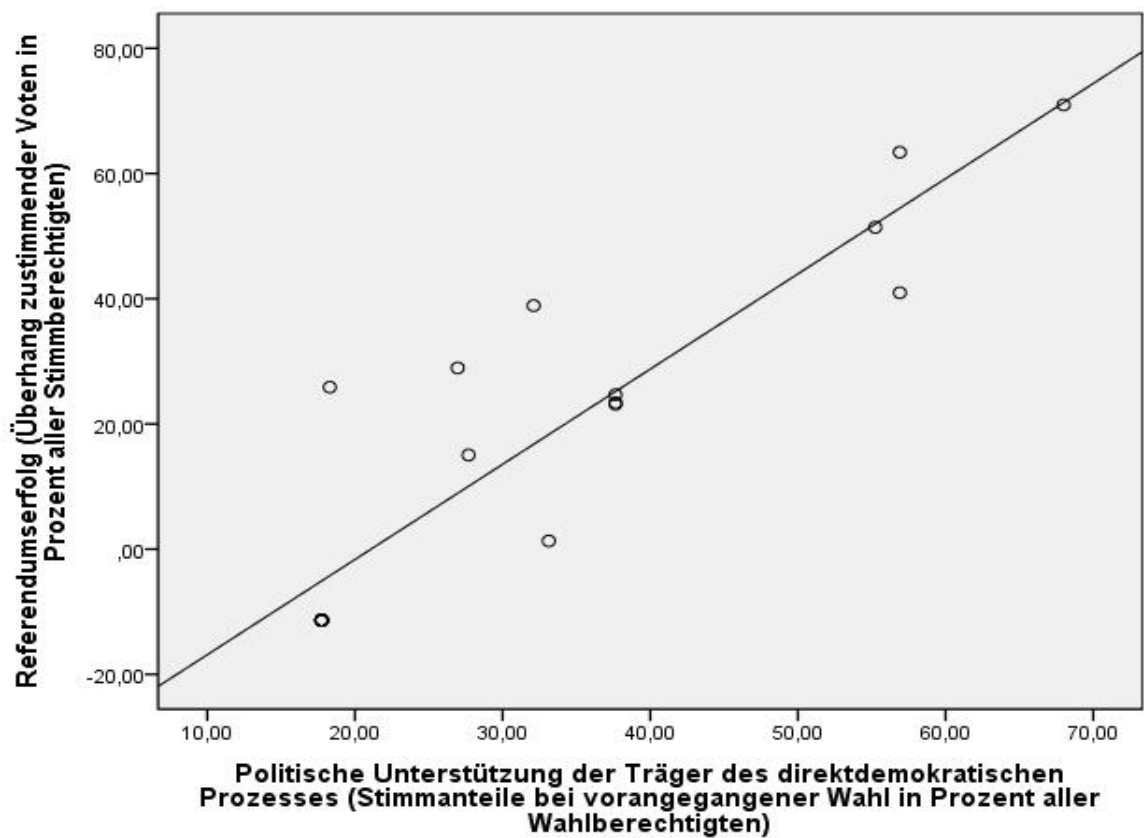
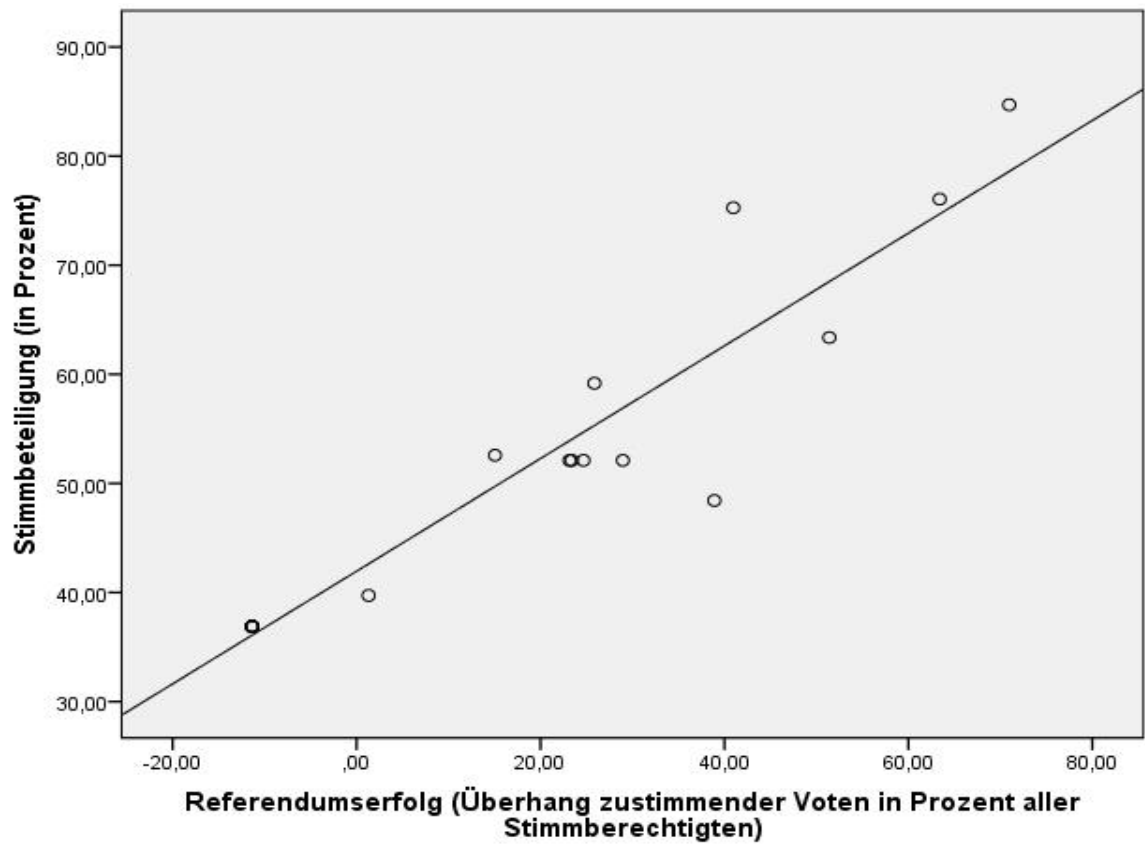
Oppositionelle Träger übertrafen ihr Stimmpotenzial um 12,4 Prozentpunkte, gouvernementale nur um 0,8 Prozentpunkte. Die Gegner lagen bei gouvernementalen Prozessen um -10,1 Prozentpunkte unter der Papierform, bei oppositionellen Prozessen um 1,0 Prozentpunkte darüber. Die litauische Referendumspraxis lässt somit keine Oppositionsfreundlichkeit erkennen, tendenziell scheinen immer die Initiatoren die Oberhand zu haben.

Von der Papierform her sind die direktdemokratischen Prozesse ziemlich kompetitiv. Im Durchschnitt ist die Wählerstärke der Träger des direktdemokratischen Prozesses um 6,2 Prozentpunkte des gesamten Stimmvolkes größer als jene des gegnerischen Lagers, wobei die neutralen Referenden (+58,2 Prozentpunkte) deut-

lich aus der Reihe tanzen. Gouvernementale Initiatoren haben einen Vorteil von 8,7 Prozentpunkten, oppositionelle sind um 16,1 Prozentpunkte unterlegen.

Die meisten Referenden brachten das nach der Papierform zu erwartende Ergebnis, die durchschnittliche Abweichung betrug nur +2,6 Prozentpunkte zugunsten der Träger des direktdemokratischen Prozesses. Berücksichtigt man den Abstand zum verfehlten Erfolgsquorum (in Prozentpunkten), ergibt sich eine Differenz von -3,3 Prozentpunkten zulasten der Träger des direktdemokratischen Prozesses. Hier zeigt sich, dass gouvernementale Initiatoren in der Regel erfolgreicher waren als oppositionelle (+14,1 bzw. -2,7 Prozentpunkte), bei den neutralen Prozessen kam es indes zu einer bemerkenswerten Replikation der repräsentativdemokratischen Kräfteverhältnisse (Abweichung -1,7 Prozentpunkte). Die größten Abweichungen zwischen Papierform und Referendumsergebnis zeigten sich beim Privatisierungsreferendum 1996 mit +39,64 Prozentpunkten und beim Verfassungsreferendum 1992 mit -15,94 Prozentpunkten.

Erwartungsgemäß zeigt sich eine starke Korrelation zwischen der Stimmbeteiligung und den zustimmenden Voten für die Träger des direktdemokratischen Prozesses (0,908^{**}). Noch stärker ist der Zusammenhang zwischen der Stimmbeteiligung und dem Referendumserfolg (0,943^{**}). Die politische Unterstützung der Träger des direktdemokratischen Prozesses ist ein guter Indikator für ihren Referendumserfolg, der Zusammenhang beträgt (0,901^{**}).



Bei den Materien dominiert eindeutig der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales, auf den 13 direktdemokratische Prozesse entfallen (65 Prozent). Vier Referenden hatten Fragen des politischen Systems zum Inhalt (20 Prozent), drei Referenden hatten außenpolitischen Charakter (15 Prozent). Die Erfolgsquote unterscheidet sich beträchtlich: Alle außenpolitischen Referenden waren erfolgreich, aber nur 25 Prozent der Referenden zum politischen System und 8 Prozent der Referenden zu wirtschaftlichen und sozialen Fragen.

Auch nach der Stimmbeteiligung unterscheiden sich die drei Materienkomplexe deutlich: Außenpolitik (74,7 Prozent, +7,4 Prozentpunkte), politisches System (59,7 Prozent, -2,3 Prozentpunkte), Wirtschaft und Soziales (41,5 Prozent, -24,6 Prozentpunkte). Während bei den außenpolitischen und innenpolitischen Referenden die Träger des direktdemokratischen Prozesses der Papierform nach dominieren (60 zu 1,2 Prozent bzw. 37,6 zu 19,7 Prozent), sind es beim dritten Themenkomplex die Gegner (23 zu 32,2 Prozent).

5.4.9.5 Interaktion mit dem Systemkontext

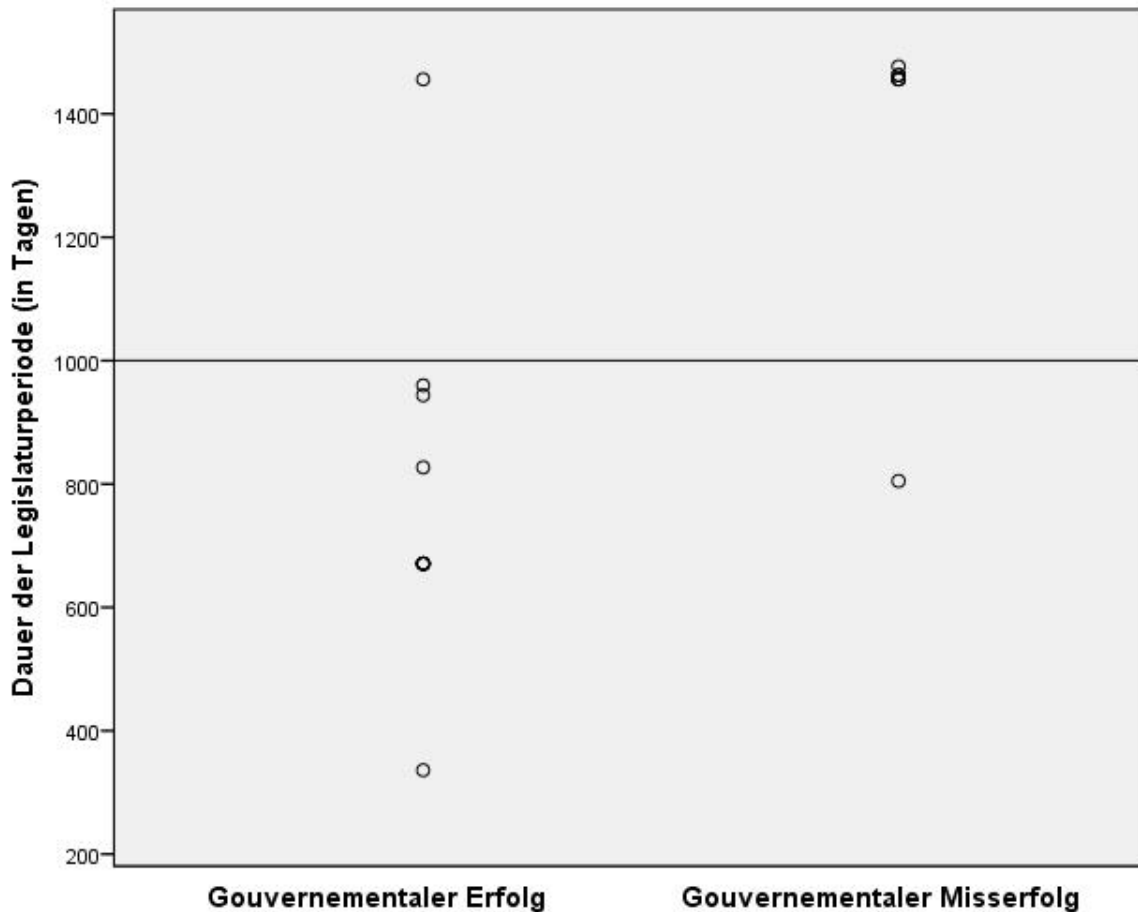
Wegen der turbulenten Entwicklungen im Parteien- und Wahlsystem können nur begrenzt Aussagen über die Interaktion der direkten Demokratie mit dem Systemkontext getroffen werden. So ist etwa eine Untersuchung der Variable „Machtwechsel“ nicht möglich, weil jede Parlamentswahl in einem solchen resultiert hat. Es gab jeweils massive Verluste für die Regierungspartei, von der aber die größte Oppositionspartei wegen Sensationserfolgen neuer Gruppierungen meist nur in geringem Maße profitierte. Diese Überraschungserfolge kamen aber auch durch – jeweils nicht erfolgreiche – direktdemokratische Initiativen zustande: Vor der Parlamentswahl 2000 lancierte das liberale „Neue Bündnis“ mehrere Volks- und Referendumsinitiativen,¹³⁹⁰ darunter eine zur Senkung der Rüstungsausgaben und wurde dann auf Anhieb zweitstärkste Partei. Vor der Parlamentswahl 2004 sammelte die Arbeitspartei (DP) Unterschriften zur Einführung der Abberufung von Abgeordneten und schaffte es sogar zur stärksten Partei.¹³⁹¹

Jedenfalls bestätigt sich auch in Litauen, dass die Erfolgsaussichten von Regierun-

¹³⁹⁰ Krupavičius (2012), S. 145

¹³⁹¹ Krupavičius (2012), S. 149

gen bei Referenden mit Fortschreiten der Legislaturperiode sinken (Korrelation 0,767**). Tatsächlich endete nur eines der sieben zeitgleich mit der Parlamentswahl abgehaltenen Referenden nicht mit einer Niederlage für die scheidende Regierung, dagegen musste die Regierung bei den 13 innerhalb der ersten 1000 Tage nach der Parlamentswahl abgehaltenen Referenden nur eine Niederlage hinnehmen.¹³⁹²

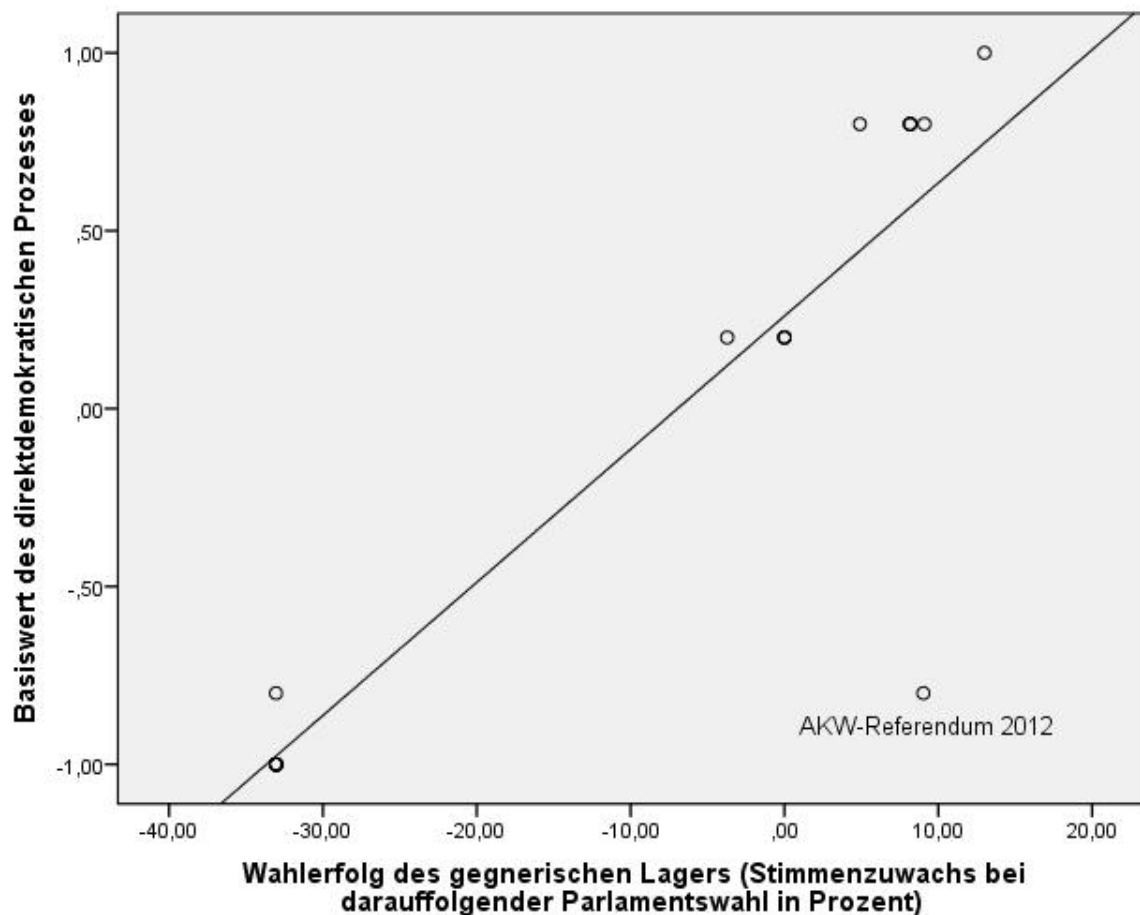


Die Wahlergebnisse nach den Referenden zeigen die aufgrund des litauischen Wahlverhaltens zu erwartenden starken Schwankungen. Die gouvernementalen Träger direktdemokratischer Initiativen büßten im Durchschnitt -26,5 Prozentpunkte bei der darauffolgenden Wahl ein, die oppositionellen Träger gewannen 7,4 Prozentpunkte dazu. Erwähnenswert ist, dass die jeweilige Regierungspartei nach oppositionellen DD-Prozessen noch schlechter abschnitt als nach gouvernementalen DD-Prozessen (-31,1 bzw. -25 Prozentpunkte Stimmenverlust). Das Wahlergeb-

¹³⁹² Als Erfolg gilt ein siegreiches gouvernementales Referendum oder ein missglücktes oppositionelles Referendum, sei es durch eine ablehnende Mehrheit oder ein Verfehlen des Quorums.

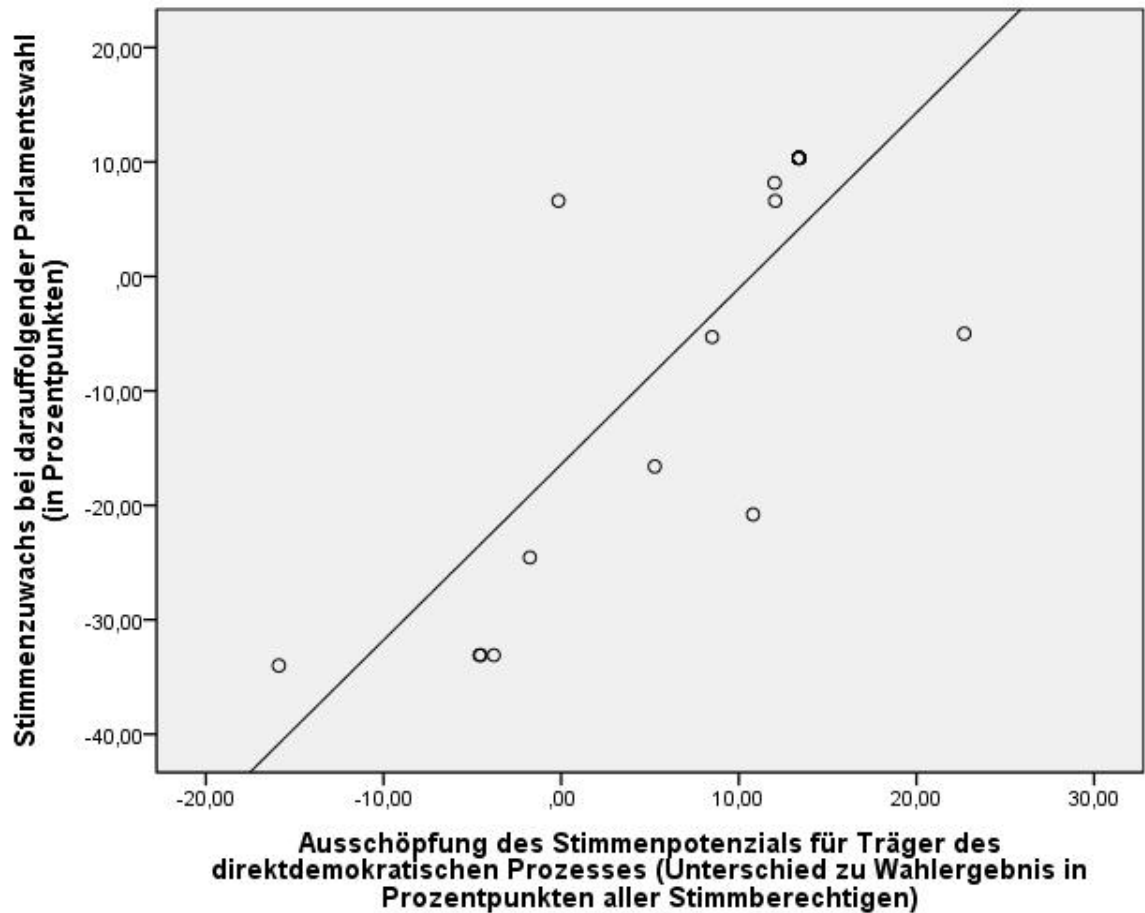
nis der größten Oppositionspartei war dagegen jeweils um 9,6 Prozentpunkte besser. Somit bestätigt auch die litauische Referendumspraxis die Annahme, dass direktdemokratische Prozesse mit oppositionellem Charakter den Wahlchancen der jeweiligen Regierung besonders schaden.

Diese Vermutung wird auch durch eine weitere starke Korrelation gestützt. So gibt es einen starken Zusammenhang zwischen dem direktdemokratischen Basiswert und dem Wahlergebnis der Gegner des direktdemokratischen Prozesses. Je oppositioneller der direktdemokratische Prozess ist, umso schlechter schneidet das gegnerische Lager bei der darauffolgenden Wahl ab. Der einzige Ausreißer ist das oppositionelle AKW-Referendum 2012 mit *Stimmengewinnen* für das gegnerische Lager. Interessanterweise handelt es sich bei diesem Referendum auch um das einzige erfolgreiche oppositionelle Referendum in Litauen.

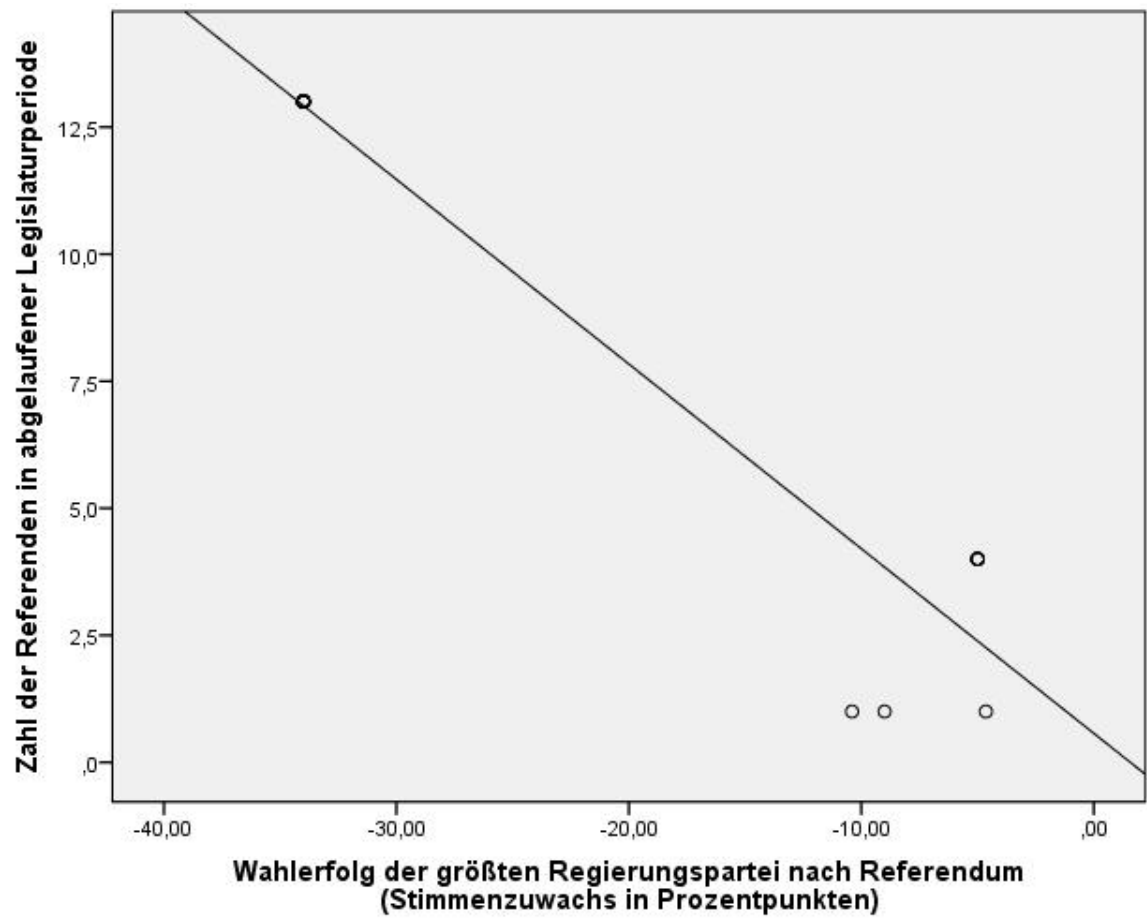


Doch nicht nur der funktionale Charakter des direktdemokratischen Prozesses, sondern auch das Abstimmungsergebnis hat eine manifeste Indiktorwirkung für den Ausgang der folgenden Parlamentswahl. Je besser die Träger des direktdemo-

kratischen Prozesses mobilisieren, umso besser schneiden sie dann auch bei der Wahl ab. Die Korrelation zwischen dem Zustimmungspotenzial und dem Wahlergebnis der Träger des direktdemokratischen Prozesses beträgt $0,792^{**}$.



Äußerst stark ist schließlich der negative Zusammenhang zwischen der Referendumsanzahl pro Legislaturperiode und dem Abschneiden der Regierungspartei bei der darauffolgenden Parlamentswahl ($-0,968^{**}$). Je höher die Referendumsintensität in einer Legislaturperiode, umso größer sind die Stimmenverluste für die Regierungspartei.



Litauen: Kennzahlen für alle Referenden

	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Unabhängigkeit	PN	0,2	1	1	0,2	76,5	68	5,5	3,7	6,7	13	-5,3
2	Präsidialsystem	WG	1	-0,5	1	-0,5	41	18,3	15,1	24,9	32,5	-12,5	-5
3	Sowjetabzug	PN	0,2	1	1	0,2	69	56,9	5,5	0	6,5	4,3	6,6
4	Verfassung	PN	0,2	1	1	0,2	56,8	56,9	15,8	0	-15,9	3,5	6,6
5	Privatisierung 1	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
6	Privatisierung 2	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
7	Privatisierung 3	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
8	Privatisierung 4	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
9	Privatisierung 5	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
10	Privatisierung 6	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
11	Privatisierung 7	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
12	Privatisierung 8	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	30,9	17,7	42,2	37,7	-8,8	-38,4	10,3
13	Abgeordn.zahl	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	33,9	37,7	9,2	27	14	0	-33
14	Wahltermin	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	33,1	37,7	9,7	27	12,7	0	-33
15	Sozialbudget	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	33,1	37,7	9,9	27	12,5	0	-33
16	Privatisierung	PO	-0,8	-0,5	1	0,4	39	27	10	37,7	39,6	0	-8,1
17	Grundverkehr	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	17,2	33,1	15,9	31,5	-0,3	-12,4	-34
18	EU-Beitritt	PN	0,2	1	1	0,2	57	55,2	5,6	0	-3,8	4,8	-25
19	AKW Ignalina	PG	0,8	0,5	1	0,4	42,9	32,1	4	4	13,6	0	-21
20	AKW-Bau	PO	-0,8	1	1	-0,8	33	27,7	18	16,7	4,1	0	-17
	Durchschnitte		-0,19	-0,1	0,7	0,08	39	31,5	23,1	25	2,6	-15,3	-5,1

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
PG – Parlament (gouvernemental), **PO** – Parlament (oppositionell), **PN** – Parlament (neutral), **WG** – Wähler (gouvernemental), **WO** – Wähler (oppositionell)

5.4.9.6 Zusammenfassung

Das hervorstechende Merkmal des litauischen politischen Systems ist sein Hybridcharakter. Es vereint Aspekte der Mehrheits- und Konsensdemokratie, kombiniert ein betont parlamentarisches Regierungssystem mit starken präsidentiellen Elementen und es verfügt über das einzige Grabenwahlsystem Europas, in dem das

Parlament je zur Hälfte nach dem Mehrheits- und Verhältniswahlrecht beschickt wird. Ähnliches gilt auch für die Praxis direkter Demokratie in Litauen. Hier geht die Verschränkung des gouvernementalen und oppositionellen Typus sogar bis zur „Umpolung“ von prototypischen Verfahren – etwa in Form des präsidentiellen Volksbegehrens oder des oppositionellen Parlamentsreferendums.

Aufgrund der hohen Hürden für die Auslösung – innerhalb von drei Monaten müssen die Unterschriften von 11,4 Prozent der Stimmberechtigten gesammelt werden – fristen Volksbegehren ein Schattendasein. Nur zwei Volksbegehren kamen gültig zustande, beide initiiert von der konservativen Sajudis/Vaterlandsunion. Selbst großen Parteien wie der LDDP gelang es nicht, die erforderlichen 300.000 Unterschriften zu sammeln. Abschreckend wirkte sich auch das Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten aus, das jedes Volksbegehren schon im voraus zum Scheitern verurteilte. Warum sollte eine Partei aufwändiges Unterschriftensammeln betreiben, wenn die Aussichten auf eine rechtsverbindliche Entscheidung verschwindend sind?

Verstärkt wurde dieser Trend durch eine Senkung der Antragsschwelle für das parlamentarische Referendum, das nun auch oppositionellen Initiativen offensteht. Diese haben wegen der schwankenden Mehrheitsverhältnisse in der fragmentierten litauischen Volksvertretung durchaus Erfolgsaussichten, zumal im Vorfeld von Parlamentswahlen, wenn kleinere Koalitionsparteien ihr Heil in populistischen Referendumsinitiativen suchen, um ihre Haut zu retten. Der oppositionelle Einsatz des Parlamentsreferendums illustriert auch eines der wichtigsten Charakteristika des litauischen politischen Systems, nämlich die schwache institutionelle Stellung der Regierung. Anders als in klassischen parlamentarischen Systemen ist die Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit keineswegs fest. Kaum eine Regierung steht eine volle Legislaturperiode durch, aus Mehrheitskoalitionen werden oft Minderheitsregierungen, manchmal kommt es auch zu einem Wechsel an der Regierungsspitze.

Zwar wird es in Litauen wohl nie einen „rationalisierten Parlamentarismus“ wie in Frankreich oder Großbritannien geben, doch dürfte die bei den jüngsten Wahlen erkennbare Stabilisierung des Parteiensystems auch den Zusammenhalt der Regierungsmehrheit festigen, zumal diese in Form übergroßer Koalitionen zusätzlich

abgesichert ist. Dies bedeutet, dass das Zustandekommen von oppositionellen Parlamentsreferenden weniger wahrscheinlich wird. Die jeweilige Opposition wird ihren Blick dann wohl wieder stärker auf das Instrument des Volksbegehrens richten, das vermehrt zum Einsatz kommen dürfte.

Insgesamt hatte die direktdemokratische Praxis eindeutig konsensdemokratische Auswirkungen. Keiner der sechs gouvernementalen direktdemokratischen Prozesse war erfolgreich, weder in seiner primären Zielsetzung (Annahme des betreffenden Rechtsaktes) noch in seiner sekundären Zielsetzung (Stärkung der eigenen politischen Position gegenüber dem Gegner). Dagegen waren die oppositionellen direktdemokratischen Prozesse allesamt zumindest mittelbar erfolgreich, das AKW-Referendum 2012 sogar unmittelbar. Nach Zeiten mit hoher Referendumsfrequenz schnitt die jeweilige Regierungspartei bei Wahlen besonders schlecht ab, während bestehende und neue Oppositionsparteien ihre Wahlerfolge auch auf direktdemokratischen Initiativen aufbauten. Direktdemokratische Prozesse trugen somit bedeutend dazu bei, das bestehende Machtgleichgewicht zu wahren, indem sie die Volatilität des Wahlverhaltens unterstützten und das Entstehen einer stabilen Regierungsmehrheit im Parlament behinderten.

5.4.10 Slowakei

5.4.10.1 Das politische System der Slowakei

Mehrheitsdemokratisch ist am politischen System der Slowakei vor allem das Regierungsformat: Der gemittelte Anteil von Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinetten liegt bei 37,5 Prozent, was der höchste Wert aller MOE-Staaten ist und auch knapp über dem Durchschnitt aller 15 untersuchten Staaten (35,8 Prozent) liegt. Dagegen tendiert das System der Interessensvermittlung (-1,3) nur in Slowenien und Rumänien stärker in Richtung Korporatismus. Während die Slowakei bei der Zahl der effektiven Parteien (4,65) stark konsensdemokratische Züge aufweist, bewegen sich die beiden restlichen Variablen der ersten Dimension eher im Mittelfeld: Die Exekutivdominanz beträgt 1,88, die Disproportionalität des Wahlrechts 6,67.

In der zweiten Dimension weicht die Slowakei von der für die meisten MOE-Staaten Kombination aus Unitarismus, Unikameralismus und geschützter Verfassung ab. Zwar gibt es ein Ein-Kammer-Parlament (1), doch auch Ansätze einer Dezentralisierung in Richtung neu geschaffener Verwaltungsbezirke (1,5). Die Verfassung ist bereits durch eine Drei-Fünftel-Mehrheit zu ändern (2), doch gibt es gleichzeitig ein starkes Verfassungsgericht (3).

Charakteristika des politischen Systems der Slowakei nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,65	Föderalismus	1,5
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	37,5	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,88	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	6,67	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-1,3		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	55,29	Stärke des Parlaments	5
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	3,4	Exekutivdominanz-Index	-0,72
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das slowakische Regierungssystem ist von einer Machtbalance zwischen den drei Kerninstitutionen Parlament, Präsident und Regierung geprägt.¹³⁹³ Zwar hat der slowakische Nationalrat das Gesetzgebungsmonopol und das letzte Wort bei allen bedeutenden Personalentscheidungen, doch bildet der Staatspräsident ein nicht zu vernachlässigendes Gegengewicht. Dieser hat nämlich das Recht zur Ernennung der Regierung, bekräftigt durch das Recht zur Parlamentsauflösung¹³⁹⁴ sowie ein suspensives Veto im Gesetzgebungsprozess. Außerdem entscheidet er über die Ausschreibung von Volksabstimmungen, was sowohl einen präsidentialen Einsatz dieses Instruments als auch eine Vereitelung entsprechender Initiativen von Regierung, Parlamentsmehrheit oder Opposition ermöglicht.

Durch die Verfassungsreform 1999 wurde die Machtbalance zwischen den drei Institutionen noch weiter akzentuiert, da es zu einer Aufwertung der Regierung gegenüber dem Präsidenten kam. Dieser verlor sein Recht zur Teilnahme an Regie-

¹³⁹³ Beichelt/Keudel (2011), S. 74

¹³⁹⁴ Die slowakische Verfassung sieht nämlich vor, dass der Staatspräsident das Parlament auflösen kann, wenn innerhalb von sechs Monaten nach der Wahl drei Mal eine Regierung das Vertrauen verweigert wird (Kipke 2010: 321). Der Präsident kann somit versuchen, dem Parlament einen genehmen Kandidaten aufzuzwingen.

rungssitzungen und zur Ablehnung von Ministerernennungen.¹³⁹⁵ Nunmehr muss er die vom Regierungschef vorgelegte Ministerliste billigen. Obwohl der Präsident somit eine institutionelle Schwächung erfuhr, wurde durch die Verfassungsreform auch seine Volkswahl eingeführt. Die Verfassungsentwicklung der Slowakei zeigt somit klar, wie wenig die Volkswahl des Präsidenten zur Abgrenzung von parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen taugt.

Alle drei bisherigen Staatspräsidenten hatten ein aktives Amtsverständnis. Die Einschränkung der präsidentialen Kompetenzen durch die Verfassungsreform 1999 war in großem Maße anlassbezogen, da Michal Kovač mehrmals die Ernennung von Ministern abgelehnt hatte. Rudolf Schuster und Ivan Gašparovič bauten ihre Autorität auf der direkten Legitimation durch das Volk auf und gerieten auch mehrmals mit der jeweiligen Regierung in Konflikt.¹³⁹⁶

Doch gibt es in der Slowakei eine effektive Schranke für die Herausbildung eines Regierungssystems mit Präsidentialdominanz, die vorgeschriebene parlamentarische Zustimmung zur Regierung. Da bei der Investiturabstimmung die absolute Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist, kann der Staatspräsident keine Minderheitsregierung durchsetzen.¹³⁹⁷ Die Relevanz dieser Bestimmung zeigte sich etwa nach der Parlamentswahl 2010, als Staatspräsident Ivan Gašparovič zwar den ihm nahestehenden Wahlsieger Robert Fico mit der Regierungsbildung betraute, dieser aber wegen der kompakten knappen Mehrheit einer bürgerlichen Vier-Parteien-Allianz das Handtuch werfen musste.

Der slowakische Nationalrat weist eine für die „überparlamentarisierten“ postkommunistischen Demokratien Mitteleuropas charakteristische Machtfülle auf. Wie erwähnt kann in der Slowakei keine Regierung ohne explizite Zustimmung der Parlamentsmehrheit ihr Amt antreten. Auch die einzelnen Minister sind an das Vertrauen des Parlaments gebunden. So kann der Ministerpräsident die Abberufung eines Regierungsmitglieds nur vorschlagen, die Entscheidung darüber obliegt den Abgeordneten.¹³⁹⁸

1395 Kipke (2010), S. 321

1396 Kipke (2010), S. 322f.

1397 Döring/Hönnige (2008), S. 465

1398 Malová/Haughton (2002), S. 134

Umgekehrt betrachtet sind amtierende Regierungen jedoch vergleichsweise gut abgesichert, da das Erfordernis eines Beschlusses mit absoluter Mehrheit auch für Misstrauensvoten gilt.¹³⁹⁹ Somit können sich durch Koalitionszerfall entstandene Minderheitsregierungen weiter im Sattel halten, sofern sich keine kompakte oppositionelle Mehrheit im Parlament herausbildet.

Neben der Regierung können zahlreiche weitere Spitzenfunktionäre (Generalstaatsanwalt, die Präsidenten der Höchstgerichte und des Rechnungshofs und auch einfache Richter) nur durch ein parlamentarisches Votum in ihr Amt kommen.¹⁴⁰⁰ Auch im legislativen Bereich hat das Parlament umfassende Zuständigkeiten. Anders als andere Volksvertretungen tagt der slowakische Nationalrat nämlich in Permanenz¹⁴⁰¹ und es gibt keinerlei Verordnungsrecht der Regierung.¹⁴⁰² Der einzige Gegenspieler im Gesetzgebungsprozess ist der Staatspräsident, doch hat sich sein suspensives Vetorecht bisher als wenig effektiv erwiesen.¹⁴⁰³

Zwar beruhen die meisten beschlossenen Gesetze auf Regierungsvorlagen, doch konnte das Parlament „strong control over its own agenda“¹⁴⁰⁴ behalten. Dabei hat auch die Opposition ein starkes Mitspracherecht. Mittlerweile ist die Slowakei neben Litauen das einzige mittelosteuropäische Land, in dem die parlamentarische Tagesordnung immer noch uneingeschränkt im Konsens aller Fraktionen beschlossen wird.¹⁴⁰⁵ Die Opposition wird auch an der Verteilung der Ausschussvorsitze beteiligt und hat das Recht, ihre abweichende Meinung den Ausschussberichten hinzuzufügen.¹⁴⁰⁶

Als zentrale Institution des politischen Systems spielt das Parlament auch eine bedeutende Rolle für die Entwicklung des Parteiensystems. Nur in den seltensten Fällen ist bisher nämlich außerparlamentarischen Parteien der Einzug in den Nationalrat gelungen. Neue Parteien entstehen meist durch Fraktionsspaltungen, die dann die Basis für einen erfolgreichen Antritt bei den darauffolgenden Parlaments-

¹³⁹⁹ Kipke (2010), S. 326

¹⁴⁰⁰ Malová/Haughton (2002), S. 128

¹⁴⁰¹ Kipke (2010), S. 324

¹⁴⁰² Malová/Haughton (2002), S. 134

¹⁴⁰³ Kipke (2010), S. 331

¹⁴⁰⁴ Malová/Haughton (2002), S. 128

¹⁴⁰⁵ Steinsdorff (2011), S. 185

¹⁴⁰⁶ Malová/Haughton (2002), S. 138

wahlen bilden.

Zwei Jahrzehnte nach der ersten freien Wahl kann das slowakische Parteiensystem immer noch nicht als völlig konsolidiert gelten. Immer noch fliegt bei jeder Wahl mindestens eine Partei aus dem Nationalrat, während eine andere neue Wahlpartei den Einzug in die Volksvertretung schafft.¹⁴⁰⁷ Solche „Eintagsfliegen“ sind etwa die vom Medienmagnaten Pavol Rusko gegründete liberale „Allianz des neuen Bürgers“ (ANO, 2002), die Kommunistische Partei (KSS, 2006) oder die Partei der Bürgerverständigung (SOP, 1998). Einzig der nationalistischen Slowakischen Nationalpartei (SNS) gelang bisher ein parlamentarisches Comeback: Sie zog im Jahr 2006 wieder in den Nationalrat ein, aus dem sie im Jahr 2002 geflogen war.

Die einzige politische Kraft mit kontinuierlicher parlamentarischer Präsenz seit 1992 sind die Christdemokraten (KDH), die ihre treue Wählerbasis im katholischen Milieu der Slowakei haben. Dagegen ist die Bewegung für eine Demokratische Slowakei (HZDS), die das politische Leben des Landes unter ihrem umstrittenen Anführer Vladimir Mečiar während der 1990er Jahre dominierte, bei den Wahlen 2010 an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert.

Unverkennbar ist ein Trend zur Konzentration des slowakischen Parteiensystems. Nachdem bei der Parlamentswahl 2002 mit einer effektiven Parteienanzahl von 6,12 ein Höchststand erreicht wurde, sank sie bei der Wahl 2012 auf 2,85 ab. Die jüngste Parlamentswahl signalisiert auch insofern einen Wendepunkt, als mit der linksgerichteten *Smer* (Richtung) erstmals eine Partei die absolute Mandatsmehrheit erringen konnte. Damit verfügt die Slowakei derzeit über ein Parteiensystem mit einer dominanten Partei, nachdem es zuvor die längste Zeit pluralistischen Charakter hatte, mit Ausnahme der hoch fragmentierten Phase zwischen 2002 und 2006.¹⁴⁰⁸ Bei der Wahl 2002 erreichte die Zahl der effektiven Parlamentsparteien einen Spitzenwert von 6,12, während sie in den 1990er Jahren zwischen 3,19 und 4,75 lag. Diese Schwankungen sind umso bemerkenswerter, als die absolute Parteienanzahl konstant blieb: Bei jeder Wahl schafften es sechs oder sieben Parteien, die Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug ins Parlament zu überspringen.¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰⁷ Stískala (2012), s. 246

¹⁴⁰⁸ Niedermayer (2008), s. 373

¹⁴⁰⁹ Die 150 Abgeordneten des Slowakischen Nationalrates werden nach dem Verhältniswahlrecht

Eine Besonderheit des slowakischen Parteiensystems ist die Affinität von linksgerichteten und nationalistischen Kräften, die auf die programmatische Ausrichtung der „Staatspartei“ HZDS zurückgeht, die nationale und soziale Elemente verknüpfte und sich insbesondere in Ablehnung der von dem im tschechischen Landesteil dominierenden wirtschaftsliberalen Reformkurs definierte.¹⁴¹⁰ Dem links-nationalen Lager stehen die bürgerlichen Parteien gegenüber, die traditionell äußerst zersplittert sind. Diese Trennlinie wurde nur bei der Parlamentswahl 1998 überwunden, als eine aus insgesamt zehn Parteien bestehende Regenbogenkoalition – sie reichte von der postkommunistischen Demokratischen Linkspartei (SDL) bis zur KDH – die international wegen ihrer autoritären Züge in Verruf geratene HZDS-Regierung aus dem Amt drängen konnte. In dieser Zeit überlagerte die *cross-cutting-cleavage* von „autoritären“ und „demokratischen“ Kräften die anderen Konfliktlinien und ermöglichte insbesondere auch eine Annäherung zwischen den Nachfolgeparteien des kommunistischen Regimes und den im Zuge der demokratischen Transition neu gebildeten Parteien.¹⁴¹¹

Mit der Ablöse der HZDS im Jahr 1998 war dann der Weg frei für eine Normalisierung des Parteiensystems entlang der klassischen sozio-ökonomischen Trennlinie zwischen Links- und Rechtsparteien. Diese Konfliktlinie akzentuierte sich ab dem Jahr 2002, als eine Mitte-Rechts-Regierung unter Führung der Slowakischen Demokratischen und Christlichen Union (SDKU) ins Amt kam, die eine betont wirtschaftsliberale Politik verfolgte.¹⁴¹² Die im Jahr 2001 von Ministerpräsident Mikuláš Dzurinda gegründete SDKU blieb im folgenden Jahrzehnt die führende Kraft im rechten Lager, ehe sie bei der Umsturzwahl 2012 auf nur noch sechs Prozent der Stimmen absackte.

Das rechte Parteienspektrum leidet unter einer chronischen Zersplitterung, die in den vergangenen Jahren noch deutlich zugenommen hat. Teilten sich im Jahr 1998 noch drei Parteien das bürgerliche Wählerpotenzial auf, schafften bei der Wahl 2012 fünf Rechtsparteien den Einzug ins Parlament – mit Stimmenanteilen zwischen sechs und acht Prozent. Zu den traditionellen Rechtsparteien SDKU,

gewählt, wobei das gesamte Land einen Wahlkreis bildet (Kipke 2010: 332)

¹⁴¹⁰ Rybar (2006), S. 157

¹⁴¹¹ Kropp (2008), S. 527

¹⁴¹² Rybar (2006), S. 159

KDH und der Partei der Ungarischen Minderheit (seit 2009 „Most/Hid“, davor SMK) gesellten sich nämlich zwei weitere Gruppierungen, die Anti-Korruptions-Partei „Einfache Bürger und unabhängige Persönlichkeiten“ (OlaNO) sowie die wirtschaftsliberale SaS, die als erste „neue“ Partei überhaupt den Wiedereinzug ins Parlament schaffte.¹⁴¹³

Im linken Parteienspektrum lief die Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung. Dort hat die vom charismatischen SDL-Politiker Robert Fico im Jahr 1999 gegründete linkspopulistische Partei *Smer* (Richtung) das gesamte Wählerpotenzial an sich binden können, nachdem die Kommunistische Partei (2006), die HZDS (2010) und auch die nationalistische Slowakische Nationalpartei (2012) aus dem Parlament flogen. Nach ihrem Sieg bei der Parlamentswahl 2006 ging die *Smer* ein international scharf kritisiertes Regierungsbündnis mit HZDS und Nationalpartei (SNS) ein, vier Jahre später musste sie wegen des schlechten Abschneidens ihrer Koalitionspartner trotz deutlichen Mandatsgewinnen auf die Oppositionsbank. Der Zerfall des Mitte-Rechts-Bündnisses im Jahr 2011 ebnete *Smer* dann den Weg zur absoluten Mehrheit bei der vorgezogenen Parlamentswahl 2012.

Das vorherrschende Regierungsformat sind Minimalgewinnkoalitionen, die während 71,7 Prozent des Untersuchungszeitraums amtierten. Verschwindend ist der Anteil von Ein-Parteien-Regierungen (3,14 Prozent) und Minderheitskabinetten (5,2 Prozent). Übergroße Regierungen gab es während 23,1 Prozent des Untersuchungszeitraums. Mit Ausnahme von Mikulaš Dzurinda, der jedoch mit einer gänzlich anderen Regierungskoalition weiterregierte, ist bisher noch kein Ministerpräsident bei Wahlen im Amt bestätigt worden. Alle Machtwechsel waren vollständig, mit der Abwahl der Regierungspartei mussten jeweils auch ihre Juniorpartner auf die Oppositionsbank, so sie überhaupt den Wiedereinzug ins Parlament schafften. Bereits drei Mal (1994, 2006 und 2012) gab es vorgezogene Parlamentswahlen, die durchschnittliche Koalitionsdauer (0,75 des höchstmöglichen Zeitraums in den Jahren 1992 bis 2008) liegt aber über dem Durchschnitt der MOE-Staaten.¹⁴¹⁴

¹⁴¹³ Stískala (2012), S. 225

¹⁴¹⁴ Grotz/Weber (2011), S. 530

Die in den 1990er Jahren dominierende HZDS regierte nur wenige Monate allein, in der restlichen Zeit bildete sie Zweier- oder Dreier-Koalitionen mit der SNS als bevorzugtem Partner. Schon während der ersten Legislaturperiode kam es zu einer Spaltung innerhalb der großen Regierungspartei, eine Gruppe abtrünniger HZDS-Abgeordneter bildete zusammen mit den Christdemokraten und Postkommunisten eine Übergangsregierung. Dieses Intermezzo dauerte jedoch nur wenige Monate, da die HZDS die vorgezogene Parlamentswahl 1994 für sich entschied.¹⁴¹⁵

Zwischen 1998 und 2002 regierte eine Regenbogenkoalition aus zehn Parteien, die durch die Gegnerschaft zu Vladimir Mečiar und das außenpolitische Ziel der EU- und NATO-Mitgliedschaft zusammengehalten wurden. Nach der Wahl 2002 machte der rechtsgerichtete Ministerpräsident Mikulaš Dzurinda dann an der Spitze einer Koalition der Mitte-Rechts-Parteien SDKU, KDH, SMK und ANO weiter, die nach dem Zerfall der letztgenannten Partei ab Ende 2003 keine eigene Parlamentsmehrheit mehr hatte. Die Koalition zerbrach aber erst Anfang 2006, als die KDH im Streit um ein Konkordat mit dem Vatikan die Regierung verließ. Bei der Parlamentswahl im Juli 2006 kam es zu einem Machtwechsel, die siegreiche linksgerichtete *Smer* bildete eine Dreier-Koalition mit der HZDS und der SNS.¹⁴¹⁶

Vier Jahre später schlug das Pendel dann wieder in Richtung der Mitte-Rechts-Parteien aus, die wieder eine knappe absolute Mehrheit erreichten. SDKU, KDH, die SMK-Nachfolgerin Most/Hid sowie die neue liberale Partei SaS bildeten eine Regierungskoalition, die jedoch schon nach gut einem Jahr am Streit über den von der SaS abgelehnten Euro-Rettungsschirm zerbrach. Die Folge war ein Erdrutschsieg von *Smer* bei der vorgezogenen Parlamentswahl im März 2012, die eine Ein-Parteien-Mehrheitsregierung bilden konnte.

Außerhalb des engeren Regierungssystems gibt es keine nennenswerten Vetospieler. Die Verfassung kann vergleichsweise leicht mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit geändert werden, doch ist wegen der in der Regel schmalen Parlamentsmehrheit der Regierungsparteien dafür meist die Zustimmung der Opposition erforderlich. Ein obligatorisches Referendum ist nur bei Souveränitätsübertragungen an inter-

¹⁴¹⁵ Kipke (2010), S. 327

¹⁴¹⁶ Kipke (2010), S. 328f.

nationale Organisationen vorgeschrieben.¹⁴¹⁷ Das Verfassungsgericht, dessen Mitglieder vom Parlament für eine Amtszeit von zwölf Jahren gewählt werden¹⁴¹⁸, zählt zu den institutionell stärksten und unabhängigsten Höchstgerichten der EU-Staaten.¹⁴¹⁹ Es wurde von der Opposition immer wieder erfolgreich angerufen, um von der Regierungskoalition beschlossene Gesetze aufzuheben.¹⁴²⁰

Die Interessenvermittlung trägt für postkommunistische Staaten vergleichsweise starke korporatistische Züge. Zwar leidet der Gewerkschaftsverband KOZ unter Mitgliederschwund¹⁴²¹, doch hat er eine Monopolstellung bei der Arbeitnehmervertretung. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt rund 20 Prozent, etwa 35 Prozent der Arbeitnehmer unterstehen Kollektivverträgen.¹⁴²² Die Kollektivverhandlungen finden hauptsächlich auf überbetrieblicher Ebene statt, doch war in jüngster Zeit ein Trend zur Dezentralisierung zu bemerken.¹⁴²³ Parallel dazu ist eine Fragmentierung der Arbeitgeberverbände zu erkennen. Von der Vereinigung der Unternehmervverbände (AZZZ) spaltete sich im Jahr 2004 die „Union der Arbeitgeber der Republik“ (RUZ) ab, wobei sich beide Organisationen schwer tun, ihre Mitgliederzahl zu halten: Mehrere Unternehmen verließen die Dachverbände, um sich der Geltung der Kollektivverträge zu entziehen.¹⁴²⁴

Die Zurückdrängung korporatistischer Strukturen war auch ein erklärtes Ziel der zweiten Regierung Dzurinda (2002-2006), die eine wirtschaftsliberale Reformpolitik vertrat. So wurde im Jahr 2004 der institutionalisierte Sozialpartner-Dialog im Rahmen des „Rates für Wirtschaftliche und Soziale Übereinkunft“ (RHSD) beendet, der zuvor erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik gehabt hatte.¹⁴²⁵ Nachdem die Nachfolgegremien ein Schattendasein gefristet hatten, versuchte die *Smer*-Alleinregierung im Jahr 2012 einen Neustart unter der Bezeichnung „Rat für Entwicklung und Solidarität“. Dieser wöchentlich über Gesetzesprojekte der Regierung beratenden Institution gehören neben den

1417 Kipke (2010), S. 330

1418 Kipke (2010), S. 345

1419 Kneip (2008), S. 648

1420 Kipke (2010), S. 345

1421 Kipke (2010), S. 340

1422 Cziria (2009), S. 1f.

1423 Cziria (2009), S. 4

1424 Cziria (2009), S. 3

1425 Kipke (2010), S. 341

Sozialpartnern auch Lokalpolitiker, Kirchen, Experten und Pensionistenvertreter an.¹⁴²⁶

Neben Polen und Rumänien ist die Slowakei das einzige untersuchte MOE-Land mit einer nennenswerten Dezentralisierung der Staatsverwaltung. Im Jahr 2001 wurden acht Regionen als Selbstverwaltungseinheiten geschaffen, die vor allem Kompetenzen bei der Wirtschaftsentwicklung, im Umweltschutz sowie dem Schulwesen haben. Allerdings leidet dieses System an seiner geringen Akzeptanz durch die Bevölkerung, die sich unter anderem in extrem niedrigen Beteiligungsraten an den Regionalwahlen (im Jahr 2005 weniger als 20 Prozent) äußert.¹⁴²⁷ Belastet wird der Dezentralisierungsprozess auch durch die Autonomiebestrebungen der ungarischen Volksgruppe, die rund ein Zehntel der Bevölkerung ausmacht. Aus Furcht vor einer Sezession des mehrheitlich ungarisch bewohnten südlichen Landesteils lehnen die slowakischen Parteien eine Aufwertung der Regionen ab.

5.4.10.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Die Slowakei verfügt nur über eine bescheidene direktdemokratische Tradition. Der gemeinsame tschechoslowakische Staat hatte nämlich einen ausgeprägt repräsentativ-demokratischen Charakter. Zwar hatte sich Staatsgründer Tomas Masaryk in der Washingtoner Deklaration im Oktober 1918 zur Einführung von Initiative und Referendum bekannt¹⁴²⁸, in der 1920 angenommenen Verfassung fand sich aber nur eine randständige Form des gouvernementalen Referendums, die niemals angewendet werden sollte.¹⁴²⁹ Die Verfassungen der kommunistischen Tschechoslowakei kamen überhaupt ohne Referendum aus.¹⁴³⁰

Paradoxerweise verdankt sich die Einführung direktdemokratischer Instrumente in das politische System der Slowakei einem Referendum, dessen Abhaltung von den damaligen Machthabern in Bratislava verhindert wurde. Als einziger im Zuge

¹⁴²⁶ Hofbauer/Noack (2012), S. 219

¹⁴²⁷ Kipke (2010), S. 348f.

¹⁴²⁸ Láštík (2011), S. 15

¹⁴²⁹ §46 der Verfassung sah vor, dass die Regierung ein vom Parlament abgelehntes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen konnte (Constitution 1920). Láštík (2011: 15) weist aber darauf hin, dass es im Zuge der Verfassungsberatungen des Jahres 1919 auch eine Initiative zur Einführung eines Vetoreferendums auf Antrag von 200.000 Bürgern und eines Volksbegehrens auf Antrag von 500.000 Bürgern gab.

¹⁴³⁰ Láštík (2011), S. 16

der Umbrüche der 1980er und 1990er Jahre entstandenen neuen Staaten Mittel- und Osteuropas hielt die Slowakei nämlich kein Unabhängigkeitsreferendum ab, obwohl ein solches nach dem Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Föderativen Republik (CSFR) erforderlich gewesen wäre.

Im Juli 1991 beschloss das Bundesparlament nämlich ein Referendumsgesetz, das einen etwaigen Austritt eines der beiden Landesteile aus dem Staatsverbund einer Volksabstimmung unterstellte.¹⁴³¹ Da das Initiativrecht für ein solches Referendum jedoch ausschließlich in den Händen der drei Parlamente – des gesamtstaatlichen, des tschechischen und des slowakischen – lag, konnten die beiden politischen Führer Václav Klaus und Vladimír Mečiar die Auflösung des gemeinsamen Staates trotzdem durch ein einfaches Verfassungsgesetz beschließen, obwohl zuvor eine Million Bürger eine Volksabstimmung gefordert hatte.¹⁴³² Verhindert wurde dieses Referendum vor allem von slowakischer Seite, die ein Scheitern der Unabhängigkeitspläne im eigenen Landesteil befürchtete.¹⁴³³

Vor diesem Hintergrund entbehrt die Einführung des Volksbegehrens durch die im September 1992 beschlossene slowakische Verfassung nicht einer gewissen Ironie. Der Beschluss verdankt sich dem erwähnten tschechoslowakischen Referendumsgesetz aus dem Jahr 1991, auf das die damals oppositionelle Slowakische Nationalpartei (SNS) mit dem Vorschlag für ein eigenes slowakisches Referendumsgesetz reagierte. Dieses zielte darauf ab, dass die slowakischen Behörden die Kontrolle über ein etwaiges Unabhängigkeitsreferendum behielten. Um ein solches Referendum auch gegen den Willen der damaligen christdemokratischen Regierung zu erzwingen, sollte das Initiativrecht bei 300.000 Wählern liegen. Das Gesetz sah weiters vor, dass sich die Slowakei nur durch einen von zwei Dritteln der Wähler zu fassenden Volksentscheid in einen anderen Staat eingliedern können solle.¹⁴³⁴

Durch den Sieg des links-nationalistischen Lagers bei der slowakischen Parlamentswahl 1992 wurde diese Konzeption direkter Demokratie zur Regierungspolitik. In dem von der neuen Regierung vorgelegten Verfassungsentwurf wurde ledig-

¹⁴³¹ Bárány et al. (2001), S. 171

¹⁴³² Láštík (2012), S. 152

¹⁴³³ Pehe (1992), S. 36

¹⁴³⁴ Láštík (2011), S. 23

lich die für ein Referendum erforderliche Wähleranzahl auf 350.000 angehoben. Demnach sollten Volksabstimmungen über alle bedeutenden Fragen des Staates stattfinden können, für die Mitgliedschaft der Slowakei in einem Staatenbund war ein obligatorisches Referendum vorgesehen.¹⁴³⁵

Diese Bestimmungen wurden von einem breiten Konsens getragen, zumal nun auch die abgewählten Christdemokraten zu Fürsprechern oppositioneller Volksrechte geworden waren. So sprach sich der KDH-Abgeordnete Ján Figel bei den Beratungen über die slowakische Verfassung dafür aus, den Bestandsschutz für per Referendum angenommene Gesetze von drei auf fünf Jahre zu verlängern.¹⁴³⁶ Zwar fand dieser Vorschlag keine Mehrheit, doch wurde der Bestandsschutz insofern verstärkt, als direktdemokratisch beschlossene Gesetze nur durch ein neuerliches Referendum oder einen Parlamentsbeschluss mit Verfassungsmehrheit verändert oder aufgehoben werden können.¹⁴³⁷

Es waren somit besondere politische Umstände, die es möglich machten, dass die Slowakei entgegen der bisherigen tschechoslowakischen Verfassungstradition, die nur „von oben“ initiierte Referenden kannte¹⁴³⁸, stark oppositionelle direktdemokratische Verfahren einführte. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass weder die Staatsgründung noch die Verfassung selbst einer Volksabstimmung unterzogen wurden. Ein Vorschlag der Partei der ungarischen Minderheit für ein nachträgliches Verfassungsreferendum wurde bei der Schlussabstimmung über das neue Grundgesetz am 1. September 1992 mit 106 zu 26 Stimmen abgelehnt.¹⁴³⁹

Die slowakische Verfassung enthält insgesamt vier direktdemokratische Verfahren, das obligatorische Referendum über die Mitgliedschaft der Slowakei in Staatenbünden nach Art. 93 (1) sowie das gesetzgebende Referendum nach Art. 93 (2), das drei verschiedene Verfahren vereint: Volksbegehren und Vetoreferendum auf Antrag von 350.000 Wählern sowie fakultatives Referendum auf Betreiben der Parlamentsmehrheit. Für alle Referenden gilt ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten. Zudem findet sich in der Geschäftsordnung des slowaki-

1435 Láštík (2011), S. 25

1436 Láštík (2011), S. 26

1437 Láštík (2011), S. 25

1438 Žilák (2012), S. 27

1439 Láštík (2011), S. 11

schen Parlaments seit 1996 noch ein weiteres direktdemokratisches Verfahren, die Volksinitiative. Kommen 100.000 Unterschriften zusammen, muss eine solche Initiative bei der folgenden Plenarsitzung des Parlaments durch eine Debatte und den Beschluss einer EntschlieÙung behandelt werden.¹⁴⁴⁰

Referenden nach Art. 93 (2) sind auf „wichtige Fragen öffentlichen Interesses“ beschränkt, wobei die Grund- und Freiheitsrechte, Steuern und Budgetfragen als Ausschlussmaterien normiert werden.

In der slowakischen Verfassung werden Volksabstimmungen als Teil der Gesetzgebung angesehen. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Referendumsartikel in Kapitel 5 der Verfassung („Gesetzgebende Gewalt“) aufgenommen wurde. Die in einem Referendum angenommenen Vorlagen haben unmittelbar Gesetzeskraft und genießen einen besonderen Schutz. Laut Artikel 99 der Verfassung können sie nämlich erst drei Jahre nach dem Referendum aufgehoben oder abgeändert werden, wobei entweder eine neuerliche Volksabstimmung oder ein Parlamentsbeschluss mit Verfassungsmehrheit (Drei-Fünftel-Mehrheit) erforderlich ist.¹⁴⁴¹

Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Durchführung direktdemokratischer Prozesse spielt der Staatspräsident. Er kann nämlich die Ansetzung eines Referendums, das er als verfassungswidrig ansieht, verweigern¹⁴⁴² und legt auch den Termin für die Volksabstimmung fest.¹⁴⁴³ Damit kann er die Erfolgsaussichten der Initiative entscheidend beeinflussen. So kann er Vorlagen, die er unterstützt, bewusst zeitgleich mit allgemeinen Wahlen zur Abstimmung bringen, damit das Beteiligungsquorum eher erfüllt wird – oder umgekehrt.¹⁴⁴⁴ Zudem entscheidet der Präsident nach freiem Ermessen, ob er eine Vorlage dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorlegt. Hegt er Sympathie für die Vorlage, kann er von einer Einschaltung der Höchst Richter absehen, auch wenn ihre Verfassungsmäßigkeit fraglich ist. Durch eine Novelle des Referendumsgesetzes im Jahr 1994 erhielt der Präsident

¹⁴⁴⁰ Láštic (2012), S. 156

¹⁴⁴¹ Constitution (1992)

¹⁴⁴² Láštic (2012), S. 157

¹⁴⁴³ Laut Verfassung muss der Präsident das Referendum innerhalb von 30 Tagen ab Einlangen des Referendumsbegehrens ausschreiben, wobei die Abstimmung spätestens 90 Tage nach der Ausschreibung stattfinden muss. Im Zeitraum von 90 Tagen vor der Parlamentswahl darf kein Referendum stattfinden, eine Zusammenlegung mit dem Wahltermin ist möglich.

¹⁴⁴⁴ Tornic (2012), S. 12

auch noch das Recht zur Überprüfung der Authentizität der Wählerunterschriften.¹⁴⁴⁵

Die Unterschriftensammlung ist ansonsten wenig geregelt, es gibt keine Fristen und nur eine Ex-Post-Kontrolle. Dies senkt die effektive Hürde für die Initiatoren, die sich bei ihrer Kampagne Zeit lassen können. Zugleich können sie das Einbringen ihrer Initiative mit dem kommenden Wahltermin abstimmen.¹⁴⁴⁶ Die freie Unterschriftensammlung birgt aber auch das Risiko, dass das Volksbegehren nachträglich scheitert, weil Unterschriften von den Behörden für ungültig erklärt werden.

Von den vorhandenen direktdemokratischen Verfahren werden vier zur Berechnung des DD-Basiswerts herangezogen. Bei allen kommt es zu einem Abschlag wegen des Beteiligungsquorum. Damit wird das fakultative Referendum mit 0,6 Punkten bewertet, das obligatorische Referendum über die Mitgliedschaft im Staatenbund mit -0,2 und die beiden wählerinitiierten Verfahren Vetoreferendum und Volksbegehren mit jeweils -0,8. Insgesamt ergibt sich somit ein oppositioneller DD-Basiswert von -1,2.

1445 Diese Novelle verdankte sich vor allem dem damaligen politischen Kontext, in dem die „demokratischen“ Parteien in Staatspräsident Michal Kováč einen Verbündeten hatten. Die Gesetzesänderung wurde nach dem Sturz der HZDS-Regierung beschlossen. Nachdem die HZDS die vorgezogenen Parlamentswahlen im September 1994 gewann, versuchte sie den Staatspräsidenten durch eine weitere Novelle des Referendumsgesetzes völlig aus dem Spiel zu nehmen. Dieses Gesetz hielt jedoch einer Prüfung des Verfassungsgerichts nicht stand. (Bárány et al. 2001: 175f.)

1446 Láštík (2012), S. 158

Instrumente direkter Demokratie in der Slowakei		
		Wert
1	Volksinitiative (100.000 Wähler)	0
2	Fakultatives Referendum (Parlament) (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	0,6*
3	Obligatorisches Referendum für Mitgliedschaft in Staatenbund (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,2*
4	Vetoreferendum (350.000 Wähler) (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,8*
5	Volksbegehren (350.000 Wähler) (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,8*
	Basiswert direkte Demokratie (0,6/-1,8)	-1,2
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis (bei den obligatorischen Referenden gibt es keinen Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses die Erfolgchancen der oppositionellen Gegner nicht schmälert)		

5.4.10.3 Praxis direkter Demokratie

Wie in vielen anderen Ländern markiert auch in der Slowakei ein „Fehlstart“ den Beginn der direktdemokratischen Entwicklung. Anfang 1994 lancierte die HZDS ein Volksbegehren zur Einführung des *Recall*, nachdem mehrere ihrer Abgeordneten die Fraktion verlassen und damit den Sturz der Regierung von Vladimir Mečiar herbeigeführt hatten. Staatspräsident Michal Kováč wies das Volksbegehren jedoch als verfassungswidrig und mit zu wenig gültigen Unterschriften unterstützt zurück, eine Klage beim Verfassungsgericht blieb erfolglos.¹⁴⁴⁷

Die HZDS scheiterte im Jahr 1999 mit zwei weiteren Volksbegehren. Eines sah die Pflicht zur alleinigen Verwendung des Slowakischen in der behördlichen Kommunikation vor, das andere war eine Neuauflage des 1998 am Beteiligungsquorum gescheiterten Referendums gegen die Privatisierung von strategischen Staatsbetrieben. Staatspräsident Rudolf Schuster verweigerte in beiden Fällen die Ausschreibung einer Volksabstimmung. Beim Sprachenreferendum, weil es gegen die Grundrechte verstoße, und beim Privatisierungsreferendum wegen Verstoßes gegen die dreijährige Sperrfrist nach Volksabstimmungen.¹⁴⁴⁸

Weiters gab es noch zwei parlamentarische Referendumsinitiativen, die keine

¹⁴⁴⁷ Láštík (2012), S. 157f.

¹⁴⁴⁸ Tornic (2012), S. 6

Mehrheit fanden. Im Jänner 2002 schlug die linkspopulistische *Smer* ein Referendum gegen die von der Mitte-Rechts-Regierung geplante Privatisierung des staatlichen Gasversorgers SPP vor, das aber mit knapper Mehrheit abgelehnt wurde. Ein Jahr später scheiterte die Kommunistische Partei (KSS) klar mit einer Initiative für ein NATO-Beitrittsreferendum.¹⁴⁴⁹ Parallel dazu scheiterte auch ein Versuch von Intellektuellen und politischen Aktivisten, unterstützt von KSS und SNS, ein NATO-Referendum per Volksbegehren zu erzwingen. Von Jänner bis April 2003 kamen nur 191.000 Unterschriften zusammen.¹⁴⁵⁰

Als wenig effektiv hat sich auch das Instrument der Volksinitiative erwiesen. Zwischen 1997 und 2010 kamen neun Volksinitiativen zustande, wobei rund 200 lanciert wurden. Nur drei Volksinitiativen wurden vom Parlament legislativ aufgegriffen, die restlichen sechs wurden mit der in der Geschäftsordnung des Nationalrates vorgeschriebenen Entschließung abgehandelt.¹⁴⁵¹

Praxis direkter Demokratie in der Slowakei 1994-2010	
Volksbegehren (350.000 Wähler) - gouvernemental 1 - oppositionell 9	10
Fakultatives Referendum (Parlament) - gouvernemental 3 - oppositionell 1 - neutral 1	5
Vetoreferendum (350.000 Wähler)	0
Obligatorisches Referendum über Mitgliedschaft in Staatenbund	0
Referendumsbegehren (insgesamt)	13
Volksinitiativen	9
<i>Quellen: Sudd 2013, Láštík 2012</i>	

Das erste Referendum, über ein Gesetz zur Transparenz bei Privatisierungsprozessen, fand am 22. Oktober 1994 statt. Seine Entstehungsgeschichte ist kurios und sie verdankt sich den damaligen unklaren Mehrheitsverhältnissen im slowakischen Parlament. Treibende Kraft hinter dem Referendum war der linkspopulistische Politiker Ján Lupták, der bereits seit 1992 für ein Gesetz zur Überprüfung der Her-

¹⁴⁴⁹ Aktuality.sk (2013)

¹⁴⁵⁰ Láštík (2012), S. 164

¹⁴⁵¹ Láštík (2011), S. 99

kunft von Finanzmitteln bei den nach dem Ende des Kommunismus durchgeführten Privatisierungen kämpfte. Nachdem er mit seinem Anliegen bei der links-nationalistischen Regierung lange Zeit auf taube Ohren gestoßen war, änderte sich dies mit ihrem Sturz im März 1994 schlagartig. HZDS und SNS stellten sich auf Seite des SDL-Abgeordneten Lupták, sodass im Parlament eine Mehrheit für ein Referendum über das Transparenzgesetz zustandekam. Die von HZDS-Dissidenten und Christdemokraten angeführte neue Regierung versuchte die Volksabstimmung zu verhindern, indem sie umgehend einen Entwurf für ein Transparenzgesetz beschloss und ins Parlament schickte. Die Abgeordneten nahmen das Gesetz zwar am 10. August 1994 an, hielten aber zugleich am Referendum fest. Lupták hatte die – von seiner Partei SDL unterstützte – Regierungsvorlage nämlich als wahltaktisches Manöver zurückgewiesen und insbesondere kritisiert, dass das neue Transparenzgesetz keine rückwirkende Geltung haben sollte. Es war dann aber der den Regierungsparteien nahestehende Staatspräsident Michal Kováč, der das Schicksal des Referendums besiegelte. Entgegen der Aufforderung der Parlamentarier setzte er die Volksabstimmung nämlich nicht zeitgleich mit den Parlamentswahlen im September 1994 an, sondern für den 22. Oktober.¹⁴⁵²

Der Konflikt um das Transparenzgesetz bewog Lupták dazu, mit seiner zunächst nur als Verein organisierten „Arbeitervereinigung der Slowakei“ (ZRS) bei den Parlamentswahlen anzutreten. Die linkspopulistische Partei erhielt auf Anhieb 13 Mandate, nur um fünf weniger als die SDL. Diesen Wahlerfolg hatte die neue Partei zu einem großen Teil ihrem Eintreten für „saubere“ Privatisierungsprozesse zu verdanken. Nach der Wahl ließ jedoch Luptáks Engagement in dieser Frage merklich nach. Tatsächlich trat die ZRS sogar in eine Regierungskoalition mit der HZDS ein, jener Partei, die als Hauptverantwortliche für die intransparenten Privatisierungsprozesse Anfang der 1990er Jahre galt. Das Referendum selbst wurde von den laufenden Koalitionsverhandlungen von HZDS, SNS und ZRS überschattet; nur 19,96 Prozent der Stimmberechtigten gingen zu den Urnen, 93,64 Prozent votierten mit Ja. Überdurchschnittlich war die Stimmbeteiligung in jenen Wahlbezirken, in denen die ZRS bei der Parlamentswahl im September besonders gut abge-

¹⁴⁵² Láštík (2011), S. 63f.

schnitten hatte.¹⁴⁵³

Zwei Jahre später griff erstmals die „demokratische“ Opposition nach dem Instrument des Volksbegehrens. In Erwartung einer Pattsituation bei den für 1998 geplanten Präsidentenwahlen lancierten die Oppositionsparteien im Dezember 1996 eine Initiative, mit der die Volkswahl des Staatspräsidenten eingeführt werden sollte. Was dann folgte, ist laut Láštic ein „Musterbeispiel für die Funktionsweise des Referendums in der Slowakei“ und seiner Instrumentalisierung durch die politischen Parteien.¹⁴⁵⁴

Die HZDS-Regierung bekämpfte das oppositionelle Volksbegehren, das innerhalb weniger Wochen die erforderliche Unterschriftenanzahl erreichte,¹⁴⁵⁵ nämlich mit allen Mitteln bis hin zur Manipulation der Stimmzettel. Zunächst wurde das Volksbegehren mit dem Argument zurückgewiesen, dass Verfassungsmaterien kein Gegenstand von Volksabstimmungen sein dürfen.¹⁴⁵⁶ Dann reagierte die Regierungskoalition mit einer eigenen direktdemokratischen Initiative, um das Volksbegehren zu konterkarieren. Mit Unterstützung der oppositionellen Linksdemokraten beschloss die Parlamentsmehrheit im Februar 1997 gleich drei Vorlagen zum Themenkomplex NATO-Beitritt (neben der Beitrittsfrage auch Fragen zur Stationierung von Nuklearwaffen und zur Errichtung von Militärbasen).

Mit diesem Dreier-Referendum wollte Ministerpräsident Vladimír Mečiar nicht nur vom oppositionellen Volksbegehren ablenken, sondern auch von der Tatsache, dass die Slowakei von der laufenden NATO-Erweiterungsrunde eingeladen wurde. Zudem sollte das Referendum den koalitionsären Richtungsstreit in der NATO-Frage entscheiden. Die linkspopulistische Arbeitervereinigung (ZRS) und die nationalistische Slowakische Nationalpartei (SNS) wandten sich nämlich gegen einen Beitritt zum westlichen Verteidigungsbündnis, während sich die HZDS dafür aussprach. Um seine nationalistische Wählerbasis nicht zu vergraulen, gab Ministerpräsident Mečiar keine Stimmempfehlung ab, während die Oppositionsparteien

¹⁴⁵³ Láštic (2011), S. 65

¹⁴⁵⁴ Láštic (2011), S. 39

¹⁴⁵⁵ Insgesamt sammelten die Initiatoren 521.580 Unterschriften, von denen die Präsidienkanzlei 495.241 als gültig anerkannte (Láštic 2011: 43)

¹⁴⁵⁶ Láštic (2012), S. 160

geschlossen zu einem Ja aufriefen.¹⁴⁵⁷

Das Manöver der Regierung ging jedoch nicht auf, da der oppositionsnahe Staatspräsident Michal Kováč das Volksbegehren über die Direktwahl des Staatspräsidenten zuließ und einen gemeinsamen Abstimmungstermin für alle vier Vorlagen ansetzte. Die Regierung rief daraufhin das Verfassungsgericht an, das die oppositionelle Vorlage für zulässig erklärte, ihr aber nur beratenden Charakter zubilligte. Das Innenministerium nahm dies zum Anlass, die vierte Frage vom Stimmzettel zu streichen. Die Opposition und Staatspräsident Kováč forderten die Stimmbürger daraufhin zum Boykott des Referendums auf.¹⁴⁵⁸ Nur 9,8 Prozent der Stimmbürger beteiligten sich am 24. Mai 1997 am Referendum, dessen Ergebnis niemals offiziell bekanntgegeben wurde. Die Wahlkommission erklärte die Volksabstimmung nämlich für unzulässig, weil entgegen der Anordnung des Staatspräsidenten nur über drei Vorlagen abgestimmt worden sei.¹⁴⁵⁹ Umfragen hatten zuvor eine überwältigende Mehrheit für die Direktwahl des Präsidenten gezeigt und auch das Beteiligungsquorum schien in Reichweite.¹⁴⁶⁰

Die niedrige Stimmbeteiligung war eine Ohrfeige für die links-nationalistischen Regierungsparteien, die gerade einmal ein Viertel ihrer Wählerschaft des Jahres 1994 zur Stimmabgabe bewegen konnten. Die Verantwortung für das Fiasko musste Außenminister Pavol Hamžík übernehmen, der nach dem Referendum zurücktrat.¹⁴⁶¹

Inoffizielle Ergebnisse des Innenministeriums zeigen, dass sich vor allem NATO-Gegner am Referendum beteiligten. Demnach stimmten 54,7 Prozent gegen den NATO-Beitritt, 82,5 Prozent gegen die Stationierung von Atomwaffen und 77,8 Prozent gegen die Errichtung von Militärstützpunkten.¹⁴⁶² Eine repräsentative Umfrage im Vorfeld des Referendums hatte eine 63-prozentige Ja-Mehrheit für den NATO-Beitritt ergeben, 44 Prozent der Befragten wollten sich an dem Referendum

¹⁴⁵⁷ Simon (2004), S. 171

¹⁴⁵⁸ Kipke (2010), S. 335

¹⁴⁵⁹ Láštík (2012), S. 161

¹⁴⁶⁰ Einer im Jänner und Februar 1997 durchgeführten Umfrage zufolge wollten sich 50 Prozent der Befragten am Referendum über die Präsidenten-Direktwahl beteiligen und davon 88 Prozent mit Ja stimmen. (Láštík 2011: 43)

¹⁴⁶¹ Malová / Učen (1998), S. 514

¹⁴⁶² Sudd (2013)

beteiligen.¹⁴⁶³

Damit war der Konflikt um das oppositionelle Volksbegehren aber noch nicht ausgestanden. Nach einem entsprechenden Urteil des Verfassungsgerichts unternahm Staatspräsident Kováč Anfang 1998 einen weiteren Anlauf zur Abhaltung des Referendums über die Direktwahl des Staatsoberhauptes und setzte den 19. April 1998 als Abstimmungstermin fest. Diese Entscheidung wurde jedoch von Ministerpräsident Mečiar wieder rückgängig gemacht, der nach dem Auslaufen von Kováč' Amtszeit im März 1998 die Vollmachten des Staatspräsidenten übernommen hatte. Wie erwartet hatten sich nämlich Regierung und Opposition nicht auf einen Nachfolger für den scheidenden Präsidenten verständigen können.¹⁴⁶⁴

Stattdessen lancierte Mečiar selbst ein Volksbegehren, um den sich abzeichnenden Machtwechsel bei der Parlamentswahl im September 1998 abzuwenden.¹⁴⁶⁵ Unter Einsatz der Staatsverwaltung ließ er im Sommer 1998 rund 600.000 Unterschriften für eine Vorlage gegen die Privatisierung von Staatsunternehmen im Energiebereich sammeln. Als amtierendes Staatsoberhaupt setzte er das Referendum für den Tag der Parlamentswahl an, um seine Erfolgchancen zu erhöhen. Die Oppositionsparteien riefen zum Boykott auf. Somit scheiterte das Referendum am Beteiligungsquorum, obwohl die Wahlbeteiligung einen Rekordwert von 84 Prozent erreichte. Nur 44,06 Prozent der Stimmbürger nahmen am Referendum teil, 80,85 Prozent stimmten mit Ja. Wie schon beim Referendum 1994 gab es einen klaren Zusammenhang zwischen der Stimmbeteiligung und der Wählerstärke der initiiierenden Partei.¹⁴⁶⁶

Bei den gleichzeitig Parlamentswahlen verlor die regierende HZDS fast acht Prozentpunkte zulasten der SNS und der demokratischen Opposition, die im neuen Parlament die Verfassungsmehrheit erreichte. Das Referendum war somit weder primär noch sekundär erfolgreich. Vielmehr scheiterte es, weil „eine große Anzahl

¹⁴⁶³ Láštík (2011), S. 43

¹⁴⁶⁴ Láštík (2012), S. 161

¹⁴⁶⁵ Umfragen zeigten nämlich im Jahr 1998 einen deutlichen Vorsprung der Oppositionsparteien an, die nach den Vorgängen rund um das Referendum über die Volkswahl des Staatspräsidenten enger zusammenrückten und sich in der „Slowakischen Demokratischen Koalition“ zusammenschlossen (Žilák 2012: 43)

¹⁴⁶⁶ Láštík (2011), S. 71

der Bürger sich von der bisherigen Politik der HZDS distanzieren wollte“.¹⁴⁶⁷

Trotzdem lancierte die nunmehr auf die Oppositionsbank verbannte HZDS in den folgenden zwei Jahren insgesamt drei Volksbegehren. Die beiden im August 1999 eingebrachten Volksbegehren zum Gebrauch der Slowakischen Sprache im öffentlichen Leben und zur Privatisierung strategischer Betriebe, unterstützt von 381.529 Wählern, wurden vom neuen Staatspräsidenten Rudolf Schuster wegen ihrer Verfassungswidrigkeit nicht zugelassen (siehe oben).¹⁴⁶⁸

Ein Jahr später sammelte die Oppositionspartei die Rekordanzahl von 639.991 Unterschriften für ein Volksbegehren zur Ausschreibung vorgezogener Parlamentswahlen.¹⁴⁶⁹ Diesmal hatte sich die HZDS im Vorfeld bei Staatspräsident Schuster abgesichert und ihm die Referendumsfrage vor Beginn der Unterschriftenaktion zur Prüfung vorgelegt.¹⁴⁷⁰ Nachdem im März 2000 die erforderliche Unterschriftenanzahl erreicht wurde, stellten HZDS und SNS im Parlament einen Misstrauensantrag gegen Regierungschef Mikuláš Dzurinda. Wenn der Misstrauensantrag nicht angenommen wird, „dann werden wir es am Parlament vorbei versuchen“, sagte Mečiar damals. Die plebiszitäre Drohung erwies sich aber als wenig überzeugend, da Umfragen ein Scheitern des Referendums am Beteiligungsquorum erwarten ließen: Nur 30 Prozent der Befragten gaben an, sich an dem Referendum über vorgezogene Parlamentswahlen beteiligen zu wollen.¹⁴⁷¹

Während die Regierungsparteien, die zunächst erfolglos das Verfassungsgericht angerufen hatten,¹⁴⁷² geschlossen zum Boykott aufriefen, erhielt die HZDS auch von der aufstrebenden linkspopulistischen Oppositionspartei *Smer* keine Rücken- deckung. *Smer*-Chef Róbert Fico sprach sich dafür aus, der Regierung „eine Chance“ zu geben.¹⁴⁷³ Tatsächlich waren baldige Neuwahlen nicht im Interesse der außerparlamentarischen Partei, die erst Ende 1999 als Abspaltung der SDL entstanden war. Somit beteiligten sich faktisch nur die Anhänger von HZDS und SNS am Referendum, die Beteiligung betrug 20,03 Prozent. 92,74 Prozent der Referen-

1467 Žilák (2012), S. 45

1468 Aktuality.sk (2013)

1469 Láštic (2012), S. 162

1470 Láštic (2011), S. 83

1471 Láštic (2011), S. 83

1472 Žilák (2012), S. 46

1473 Láštic (2011), S. 84

dumsteilnehmer votierten für vorgezogene Parlamentswahlen. Wieder war die Beteiligung in den mittelslowakischen HZDS-Hochburgen wesentlich höher als in jenen der Regierungsparteien.¹⁴⁷⁴

Vier Jahre später sollte sich dann auch *Smer* an einem Referendum für vorgezogene Parlamentswahlen die Finger verbrennen. Sein Hintergrund war der Protest der Gewerkschaften gegen die liberalen Sozialreformen der Mitte-Rechts-Regierung.¹⁴⁷⁵ Um die Initiative auf eine breitere Basis zu stellen, überließ die linkspopulistische Oppositionspartei dem Gewerkschaftsverband KOZ den Vortritt. Zusammen sammelten KOZ und *Smer* zum Jahreswechsel 2003/2004 557.282 Unterschriften für die vorzeitige Auflösung des im Jahr 2002 gewählten Parlaments.¹⁴⁷⁶ Die Erfolgsaussichten des Referendums standen gut, zumal *Smer* laut Umfragen die mit Abstand beliebteste Partei des Landes war.¹⁴⁷⁷ Außerdem unterstützte auch Staatspräsident Rudolf Schuster die Initiative, indem er das Referendum mit der ersten Runde der Präsidentenwahlen am 3. April 2004 zusammenlegte.¹⁴⁷⁸ Die Abstimmungsfront verlief diesmal genau entlang der Trennlinie zwischen Regierung und Opposition: Während das Referendum von *Smer*, HZDS und KSS unterstützt wurde, riefen die vier Regierungsparteien SDKU, ANO, SMK und KDH zum Boykott auf.¹⁴⁷⁹

Beim Referendum zeigte sich „a strange pattern within the Slovak population of widespread dissatisfaction with the incumbents that is also marked by a high degree of distrust in the opposition offering itself as an alternative to current government“. ¹⁴⁸⁰ Obwohl Umfragen eine Stimmbeteiligung von 60 Prozent hatten erwarten lassen, gaben nur 35,9 Prozent der Stimmberechtigten ihre Stimme ab. 86,8 Prozent votierten für vorgezogene Parlamentswahlen.

An der gleichzeitig abgehaltenen Präsidentenwahl beteiligten sich 47,9 Prozent der Wahlberechtigten. Was die Präsidentenwahlen betrifft, schnitten sich die Mitte-Rechts-Parteien mit ihrer Boykottstrategie ins eigene Fleisch. Der im Vorfeld fa-

1474 Láštík (2011), S. 86

1475 Kipke (2010), S. 335

1476 Láštík (2012), S. 162

1477 Láštík (2011), S. 90

1478 Láštík (2012), S. 158

1479 Láštík (2011), S. 94

1480 Učen (2005), S. 1174

vorisierte SDKU-Kandidat Eduard Kúkan landete nämlich überraschend nur auf dem dritten Platz, weil viele Anhänger der Regierungsparteien dem Urnengang überhaupt ferngeblieben waren statt nur das Referendum zu boykottieren.¹⁴⁸¹ Somit schafften es mit Mečiar und seinem früheren Parteifreund Ivan Gašparovič zwei Oppositionskandidaten in die Stichwahl.

Die Misserfolgsserie ließ den Referendumseifer der slowakischen Parteien merklich sinken. Erst nach einer Pause von sechs Jahren fand das nächste Referendum statt, das aus sechs Vorlagen bestand. Es handelte sich um den klassischen Fall eines direktdemokratischen Prozesses zur Bewerbung einer neuen politischen Partei. Im Vorfeld der Parlamentswahlen 2010 tauchte mit der Partei „Freiheit und Solidarität“ (SaS) eine neue Partei auf, die sich als neues Angebot für die von den Korruptionsskandalen der Regierungszeit 1998 bis 2006 enttäuschte rechtsgerichtete Wähler verstand. Nachdem eine im Jahr 2008 gestartete Unterschriftenaktion zur Abschaffung der Rundfunkgebühren eher schleppend verlief, entschloss sich die Partei im Jahr 2009 zur Ausweitung um fünf Vorlagen mit größerer Breitenwirkung unter dem Sammelthema „Gegen politische Privilegien“.¹⁴⁸²

SaS-Chef Richard Súlík sagte zu Beginn der Unterschriftenkampagne im Februar 2009 offen, dass das Volksbegehren in erster Linie der Wahlwerbung für seine Partei diene. „Das erste Ziel ist es, die neu entstehende Partei sichtbar werden zu lassen, die im Jahr 2010 im Parlament und im Jahr 2014 in der Regierung sein will, und das zweite Ziel ist es, einige vernünftige Sachen voranzutreiben, derer sich unsere Politiker nie annehmen.“¹⁴⁸³

Allerdings verzettelte sich die neue Partei bei der Einbringung ihres mit 401.126 Unterschriften versehenen Volksbegehrens. In der Hoffnung auf eine gleichzeitige Abhaltung des Referendums mit den Parlamentswahlen hielt die SaS das Volksbegehren mehrere Monate lang zurück und brachte es wenige Tage vor dem Urnen-

¹⁴⁸¹ Láštík (2011), S. 95

¹⁴⁸² Die sechs Fragen waren: (1) Abschaffung der Konzessionsgebühren für Fernsehen und Radio, (2) Begrenzung der parlamentarischen Immunität, (3) Verkleinerung des Parlaments von 150 auf 100 Abgeordnete, (4) Höchstpreis 40.000 Euro für Dienstfahrzeuge, (5) Einführung der Stimmabgabe übers Internet für Parlaments- und Europawahlen, (6) Kein Recht auf Gegen-darstellung für Amtsinhaber in Zeitungen (Sudd 2013)

¹⁴⁸³ Láštík (2011), S. 73

gang im Juni 2010 in der Präsidentschaftskanzlei ein.¹⁴⁸⁴ Der regierungsnahe Staatspräsident Ivan Gašparovič ließ sich daraufhin einen Monat Zeit, die Unterschriften zu prüfen und setzte das Sechser-Referendum für den 18. September an.¹⁴⁸⁵

Das Volksbegehren erfüllte seinen Werbezweck für die SaS, die bei den Parlamentswahlen auf Anhieb 12,14 Prozent der Stimmen erreichte. Ihr Erfolg war ausschlaggebend für den knappen Sieg der oppositionellen Mitte-Rechts-Parteien. In den Koalitionsverhandlungen konnte die SaS dann drei von sechs Forderungen durchsetzen (Abschaffung der Rundfunkgebühren, der parlamentarischen Immunität und des Gegendarstellungsrechts für Amtsträger), mit den anderen scheiterte sie am Widerstand der Koalitionspartner, die zugleich heftige Kritik daran übten, dass die SaS an ihren Referendumsplänen festhielt. Ministerpräsidentin Iveta Radičová sprach von einer „Verschwendung staatlicher Gelder“¹⁴⁸⁶ und auch die Oppositionsparteien riefen zu einem Boykott auf.¹⁴⁸⁷ Somit wurde das Referendum nur von der SaS unterstützt. Vor diesem Hintergrund kann die Stimmbeteiligung von 22,8 Prozent als Erfolg für die liberale Partei gelten, konnte sie doch drei Mal so viele Bürger zur Stimmabgabe motivieren als sie bei der Parlamentswahl im Juni Wähler hatte.

Allerdings gab es deutliche Unterschiede bei den Ja-Stimmenanteilen. So wurde die Vorlage zur Abschaffung der parlamentarischen Immunität von 95,4 Prozent der Referendumsteilnehmer unterstützt, während sich für E-Voting nur 70,5 Prozent erwärmen konnten.

Von den 15 Referenden seit 1993 war nur ein einziges erfolgreich, jenes über den EU-Beitritt am 17. Mai 2003. Es war nämlich auch das einzige, bei dem es keinerlei Boykottverhalten gab, da alle Parlamentsparteien – einschließlich der HZDS, der SNS und der KSS – den EU-Beitritt der Slowakei unterstützten: „There was no ‘No’ campaign, because there was no one to run one.“¹⁴⁸⁸ In der Referendumskampagne zogen sogar die beiden politischen Erzfeinde der 1990er Jahre, Ex-Premier Mečiar

¹⁴⁸⁴ Láštic (2012), S. 159

¹⁴⁸⁵ Láštic (2011), S. 74

¹⁴⁸⁶ Láštic (2011), S. 74

¹⁴⁸⁷ Tornic (2012), S. 9

¹⁴⁸⁸ Henderson (2003), S. 7

und Ex-Präsident Kováč an einem Strang und nahmen kurz vor dem Abstimmungstag an einem Treffen der slowakischen Spitzenpolitiker in einem Café in Bratislava teil, wo sie einträchtig Apfelstrudel aßen.¹⁴⁸⁹

Es ging somit nur um die Frage, ob das Beteiligungsquorum von 50 Prozent erreicht würde. Doch selbst ein Verfehlen des Quorums hätte keine rechtlichen Konsequenzen gehabt, weil die Parteien den EU-Beitrittsvertrag jedenfalls ratifizieren wollten. Das Beitrittsreferendum war nämlich fakultativ, da die Europäische Union nicht als Staatenbund nach Artikel 93 der Verfassung gewertet wurde. Letztlich wurde das Quorum knapp erreicht: 52,1 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich an dem Referendum, 93,71 Prozent stimmten mit Ja.

Abstimmungsanalysen zeigten, dass sich vor allem HZDS-Anhänger dem Elitenkonsens verweigerten. Alle drei Wahlbezirke mit einer Stimmbeteiligung von unter 40 Prozent waren nämlich Hochburgen der Partei von Vladimir Mečiar, der sich in der Referendumskampagne als EU-Befürworter zeigte. Unterdessen entschieden sich viele Anhänger der Kommunisten, mit Nein zu stimmen. Der höchste Nein-Stimmenanteil des gesamten Landes wurde mit 13,42 Prozent im ostslowakischen Medzilaborce registriert, wo die Kommunisten bei der Parlamentswahl 2002 fast ein Viertel der Stimmen erreicht hatten.¹⁴⁹⁰ Allgemein zeigte sich in den Hochburgen der regierenden Mitte-Rechts-Parteien eine deutlich höhere Stimmbeteiligung als in jenen der links-nationalistischen Oppositionsparteien, die Bandbreite betrug 47,7 Prozent (Wahlbezirk Žilina) bis 59,5 Prozent (Wahlbezirk Bratislava).¹⁴⁹¹

¹⁴⁸⁹ Láštík (2011), S. 97

¹⁴⁹⁰ Henderson (2003), S. 9

¹⁴⁹¹ Láštík (2011), S. 106

Referenden in der Slowakei 1994-2010						
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Beteil.
1	22/10/94	<i>Offenlegung Privatisierungen</i>	<i>P (opp.)</i>	93,6	4	20
2	24/4/97	NATO-Beitritt	<i>P (gouv.)</i>	/	/	9,5
3		<i>Stationierung Atomwaffen</i>	<i>P (gouv.)</i>	/	/	9,5
4		<i>Militärstützpunkte</i>	<i>P (gouv.)</i>	/	/	9,5
5		<i>Direktwahl des Staatspräsidenten</i>	<i>W (opp.)</i>	/	/	/
6	25/9/98	Verbot von Privatisierungen	<i>P (gouv.)</i>	84,3	15,7	44,1
7	11/11/00	Vorgezogene Parlamentswahlen	<i>W (opp.)</i>	92,7	4,8	20
8	17/5/03	EU-Beitritt	P (neutral)	93,7	6,3	52,2
9	3/4/04	Vorgezogene Parlamentswahlen	<i>W (opp.)</i>	87,9	12,1	35,9
10	18/9/10	Abschaffung Rundfunkgebühren	<i>W (opp.)</i>	87,2	9	22,8
11		<i>Abschaffung Abgeordnetenimmunität</i>	<i>W (opp.)</i>	95,4	1,7	22,8
12		<i>Verkleinerung des Parlaments</i>	<i>W (opp.)</i>	92,8	3,9	22,8
13		<i>Kostenobergrenze für Dienstautos</i>	<i>W (opp.)</i>	88,8	6,2	22,8
14		<i>E-Voting bei Parlamentswahlen</i>	<i>W (opp.)</i>	70,5	22,2	22,8
15		<i>Keine Gegendarstellungen für Amtsträger</i>	<i>W (opp.)</i>	75	13,4	22,8
Legende: Am Beteiligungsquorum gescheiterte Referenden in kursiver Schrift Quellen: Sudd (2013), Láštík (2012), S. 163f.						

5.4.10.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Mit 15 Volksabstimmungen innerhalb von 17 Jahren zählt die Slowakei zu den Staaten mit der höchsten Frequenz direktdemokratischer Prozesse in Europa. Es gibt eine klare Dominanz oppositioneller Prozesse, was sich auch in einem betont negativen Praxiswert (-6,2) niederschlägt. Obwohl das direktdemokratische Instrumentarium auch mit Vetoabsicht eingesetzt werden könnte, hatten alle direktdemokratischen Prozesse initiierenden Charakter. Die Zahl von Prozessen mit Elitenkonsens beträgt 46 Prozent. Dieser vergleichsweise hohe Wert ergibt sich daraus, dass die größte Regierungs- und Oppositionspartei nicht nur beim EU-Beitrittsreferendum, sondern auch beim Sechser-Referendum über politische Privilegien 2010 an einem Strang zogen.

Kennzahlen direkter Demokratie in der Slowakei			
DD-Basiswert	-1,2 (0,6/-1,8)	DD-Praxiswert	-6,2
Durchschnittlicher Basiswert	-0,41	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,13
Referenden pro Legislatur	5,13	Referenden pro Jahr	0,71
Verhältnis gouv/oppos.	4/10	DD-Proz. mit Elitenkonsens	46%
Anteil gouvernementaler Prozesse			33%
Erfolgsquote - oppositionell: 0% - gouvernemental: 0% - neutral: 100 %			6,6%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			87,4%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-14,3%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			24,1%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-44,8%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler) - gouv.: -18,3% - oppos.: +8,2% - neutral: -9,2%			-0,6%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler) - gouv.: +25,7% - oppos.: -9,3% - neutral: +3,2%			+1,6%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse) - gouv.: +4,7% - oppos.: -27,1% - neutral: +57,4%			-12%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen) - gouv.: -44% - oppos.: +17,4% - neutral: -12,4%			-2,2%
Wahlerfolg nach Referendum - Befürworter: -5,2% - Gegner: +0,4% - größte Regierungspartei: -6,7% - größte Oppositionspart.: +7,1%			
Hinweise: Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte. (*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Vier direktdemokratische Prozesse hatten gouvernementalen Charakter. Sie wurden allesamt während vom wegen seiner autoritären Regierungsführung umstrittenen Ministerpräsidenten Mečiar initiiert. Die drei Vorlagen zum NATO-Beitritt im Jahr 1997 hatten vor allem den Zweck, vom oppositionellen Volksbegehren über die Direktwahl des Staatspräsidenten abzulenken. Mit dem Referendum gegen Privatisierungen von strategisch bedeutenden Staatsbetrieben wollte Mečiar seine Anhänger bei der Parlamentswahl 1998 mobilisieren. Die Mobilisierungsabsicht zeigte sich auch in der Tatsache, dass die Regierungskoalition das Referen-

dum nicht mit ihrer parlamentarischen Mehrheit ansetzte, sondern per Volksbegehren. Das Kalkül der Regierungspartei ging in beiden Fällen nicht auf, die Boykottaufrufe der Opposition erwiesen sich als erfolgreich, die HZDS wurde bei der Parlamentswahl 1998 abgewählt.

Das EU-Beitrittsreferendum 2003 hatte neutralen Charakter, da es von allen Parlamentsparteien einmütig unterstützt wurde. Dennoch wurde das Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten nur knapp erfüllt.

Neun der zehn oppositionellen Referenden wurden mit Wählerunterschriften erzwungen, eines vom Parlament ausgeschrieben. Es handelte sich um das Referendum über das Transparenzgesetz für Privatisierungen im Jahr 1994, das während Interregnums nach dem Sturz der HZDS-Regierung zustandekam. Dieses Referendum diente vor allem der Wahlwerbung für die neue linkspopulistische Partei ZRS, die bei der Parlamentswahl im September 1994 auf Anhieb knapp acht Prozent der Stimmen erreichte. Das Referendum selbst fand erst nach der Wahl statt und wurde von den Regierungsverhandlungen der ZRS mit der HZDS überschattet. Ähnlich war der Ablauf beim Sechser-Referendum der neoliberalen Partei SaS im Jahr 2010. Die Kampagne gegen politische Privilegien trug wesentlich zum Überraschungserfolg der SaS bei der Parlamentswahl im Juni 2010 bei. Obwohl sie drei von sechs Forderungen im Regierungsprogramm der neuen Mitte-Rechts-Koalition unterbringen konnte, hielt die Partei am Referendum fest. Zwar scheiterten beide Initiativen klar am Beteiligungsquorum, doch werden sie als sekundär effektiv gewertet, weil sie teilweise umgesetzt wurden und auch den Zweck der Wahlwerbung erfüllten. Weniger erfolgreich waren die drei restlichen oppositionellen Prozesse. Das Volksbegehren über die Direktwahl des Präsidenten 1997 wurde von den Behörden trotz guten Erfolgsaussichten vereitelt, während die beiden Initiativen für vorgezogene Parlamentswahlen klare Misserfolge waren. In beiden Fällen behielt nämlich die Regierung mit einem Boykottaufruf klar die Oberhand.

Bezüglich der Effektivität der direktdemokratischen Prozesse ist die Slowakei das Schlusslicht der untersuchten Staaten. 14 von 15 Referenden scheiterten am Beteiligungsquorum und waren ungültig, nur das von allen Parlamentsparteien unterstützte EU-Beitrittsreferendum schaffte es knapp über die 50-Prozent-Marke. Bemerkenswert ist, dass auch die zusammen mit allgemeinen Wahlen durchgeführ-

ten Volksabstimmungen (1998 und 2004) das Beteiligungsquorum verfehlten, wobei sich im zweiten Fall der Boykottaufruf auch negativ auf die Beteiligung an der gleichzeitig stattgefundenen Präsidentenwahl auswirkte. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung lag bei nur 24,1 Prozent oder um 44,8 Prozentpunkte unter der Referenzwahl.

Das Abstimmungsverhalten weicht kaum von der Wählerstärke der beiden Lager ab. Die Träger der Initiative blieben im Durchschnitt um -0,6 Prozentpunkte unter der Papierform, die Gegner um 1,6 Prozentpunkte darüber. Diese Werte kommen aber in großem Maße durch eine gegenseitige Aufhebung von oppositionellen und gouvernementalen Prozessen zustande. Während bei den oppositionellen Prozessen nämlich die Initiatoren deutlich über der Papierform abschnitten (8,2 Prozentpunkte), lagen sie bei gouvernementalen Prozessen deutlich unter ihrer Wählerstärke (-18,3 Prozentpunkte). Die Werte der Gegner sind spiegelbildlich: -9,3 Prozentpunkte bei oppositionellen Prozessen, +25,7 Prozentpunkte bei gouvernementalen.

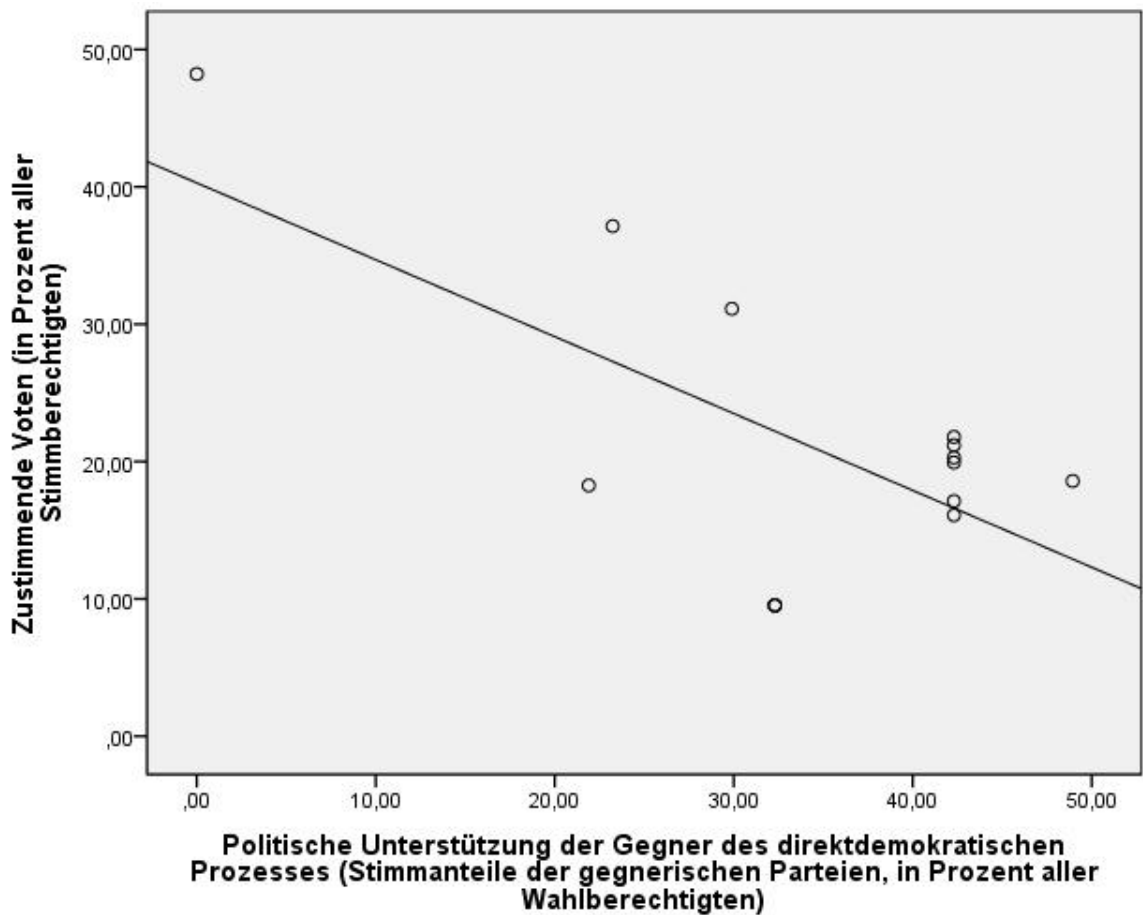
Wegen der Vorherrschaft oppositioneller Prozesse überrascht es wenig, dass die Träger der direktdemokratischen Prozesse meist gegenüber den Gegnern in der Unterzahl sind, und zwar um -12 Prozentpunkte. Bei den oppositionellen Prozessen beträgt das Missverhältnis -27,1 Prozentpunkte. Doch auch bei den gouvernementalen Prozessen ist die Wählerstärke der Träger im Durchschnitt nur um 4,7 Prozentpunkte höher als jene der Gegner.

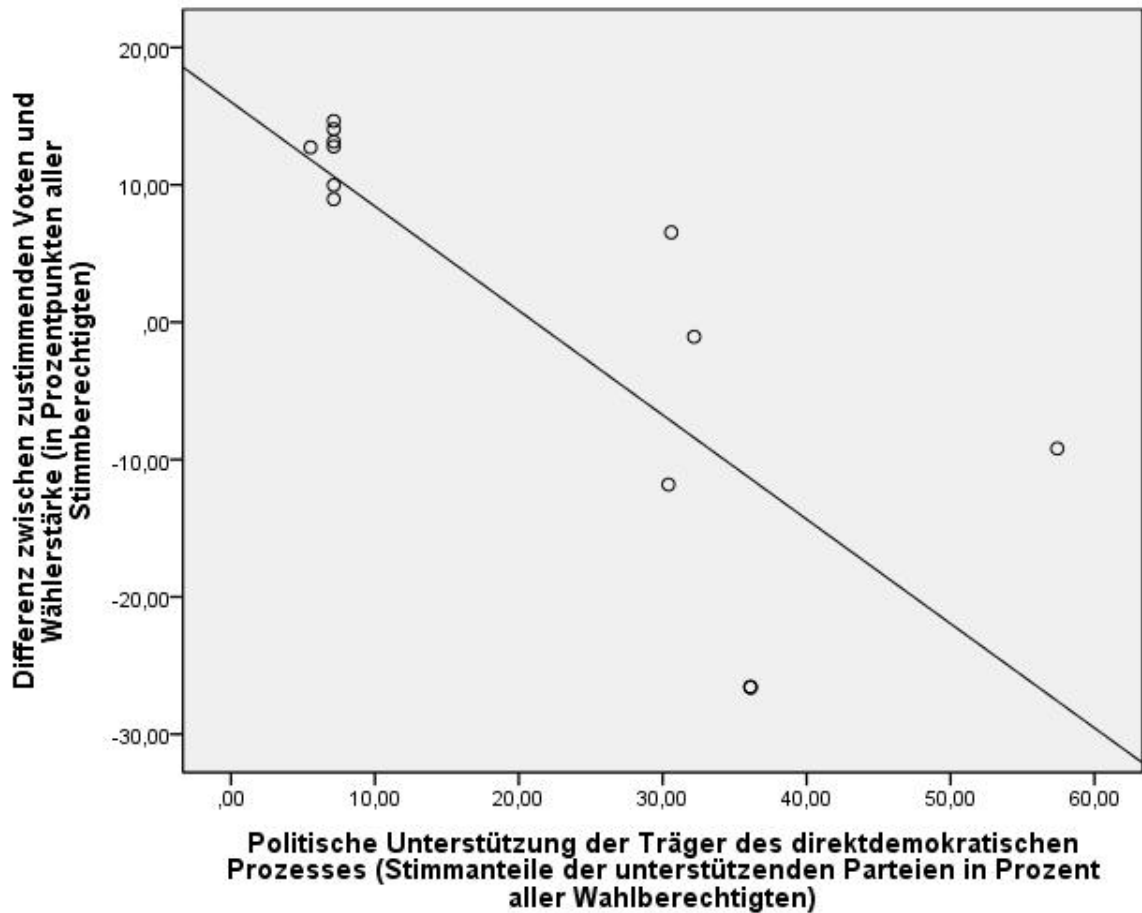
Die stärkste Abweichung zwischen Papierform und Resultat (-53 Prozentpunkte) zeigte sich bei den drei NATO-Referenden 1997, wo die initiiierende Regierungsseite nur ein Viertel ihrer Anhänger zu den Urnen bringen konnte. Am stärksten im Einklang mit den repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnissen war das Referendum über vorgezogene Parlamentswahlen 2004 mit einer Abweichung von -1,62 Prozent. Es handelte sich auch um das einzige Referendum, bei dem einander Regierungs- und Oppositionsparteien geschlossen gegenüberstanden.

Bivariate Analysen zeigen, dass die politische Stärke der Träger des direktdemokratischen Prozesses keine Aussagen über das Ausmaß der Zustimmung oder die Beteiligung erlaubt. Es bestehen lediglich negative Korrelationen zwischen der Stärke der Gegner des direktdemokratischen Prozesses und der Höhe der Zustim-

mung (-0,648**) und Beteiligung (-0,597*).

Von der politischen Stärke der Träger des direktdemokratischen Prozesses können jedoch Rückschlüsse auf ihre Mobilisierungskraft gezogen werden. Je stärker das initiiierende Lager ist, umso schlechter schöpft sie ihr Wählerpotenzial aus, es besteht eine stark negative Korrelation (-0,784**) zwischen den beiden Variablen.





Wie in vielen anderen Ländern fixiert sich auch in der Slowakei die direktdemokratische Praxis auf einige wenige Themen. An der Spitze liegen Fragen des politischen Systems, die Gegenstand von neun direktdemokratischen Prozessen waren (66,6 Prozent), gefolgt von außenpolitischen Themen (vier bzw. 26,6 Prozent) und Wirtschaftsfragen (zwei bzw. 6,6 Prozent). Was die Stimmbeteiligung betrifft, ist kein eindeutiges Muster auszumachen. Diese hängt nämlich stärker von der Stärke der jeweiligen Boykottvorgaben und der gleichzeitigen Abhaltung mit Wahlen als vom Interesse der Bürger an den behandelten Themen ab.

5.4.10.5 Interaktion mit dem Systemkontext

Anders als in den meisten untersuchten Staaten können die slowakischen Regierungsparteien nicht von oppositionellen DD-Prozessen profitieren. Eine getrennte Untersuchung der oppositionellen Prozesse fördert nämlich inbezug auf den Wahlerfolg der größten Regierungs- und Oppositionspartei nur geringe Abweichungen zur Untersuchungsgesamtheit zutage. Schneiden diese im Durchschnitt bei der

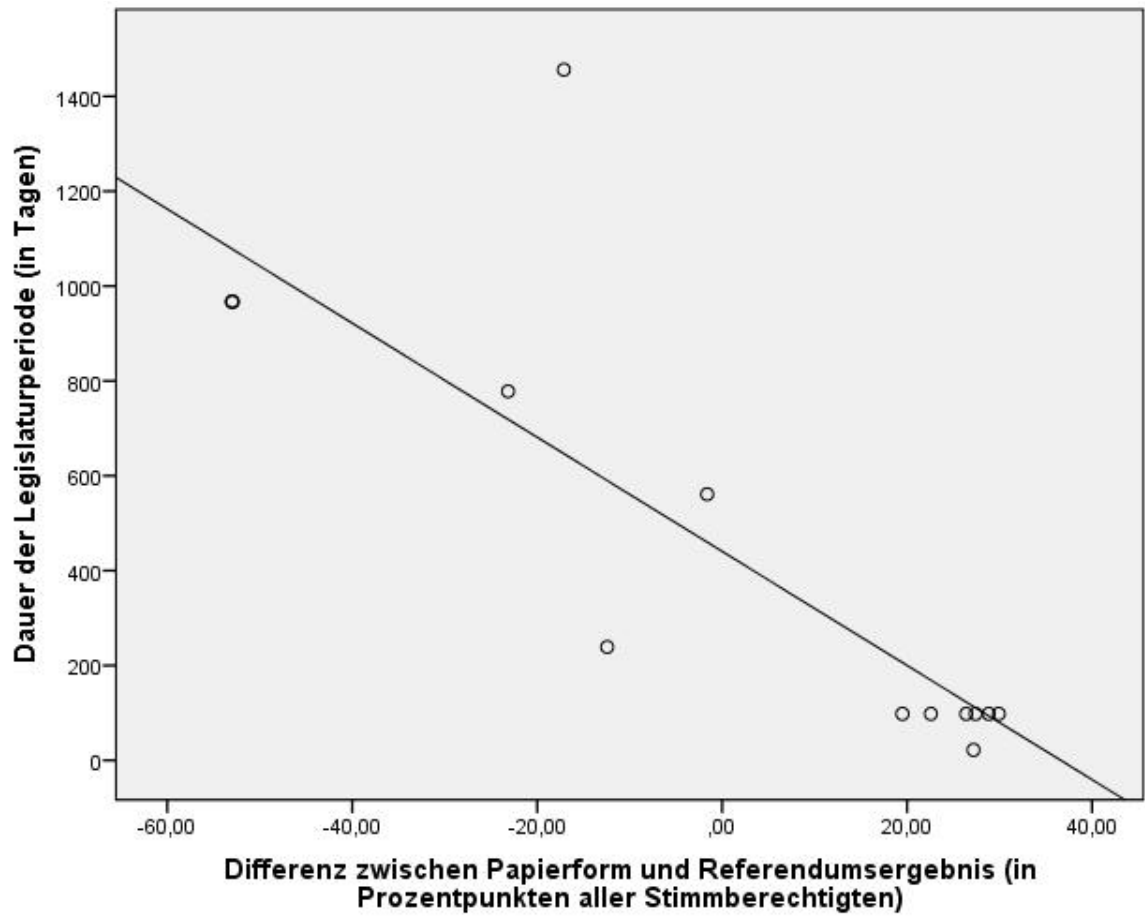
nächsten Wahl um -6,7 Prozentpunkte schlechter (Regierungspartei) bzw. 7,1 Prozentpunkte besser (Oppositionspartei) ab, betragen die Werte bei den oppositionellen DD-Prozessen -7,1 bzw. + 7,4 Prozentpunkte. Die Werte für gouvernementale Prozesse unterscheiden sich ebenfalls nur geringfügig (Regierungspartei -8 Prozentpunkte, Oppositionspartei +4,3 Prozentpunkte).

Volksabstimmungen scheinen somit in der Slowakei kaum Auswirkungen auf den Wettbewerb von Regierung und Opposition zu haben. Den großen politischen Parteien ist es somit nicht nur gelungen, den Referenden durch Boykottaufrufe die primäre Effektivität zu nehmen, es bleibt auch die sekundäre Wirkung auf die Stärkeverhältnisse bei Wahlen aus. Während die großen Parteien keinen Nutzen aus direktdemokratischen Prozessen ziehen konnten, erleichterten sie neuen Parteien den Auftritt auf der politische Bühne. Die linkspopulistische ZRS und die neoliberale SaS haben ihre Anfangserfolge bei Parlamentswahlen wesentlich ihren jeweiligen Volksbegehren zu verdanken. Freilich mussten beide Parteien bei den folgenden Wahlen massive Stimmenverluste hinnehmen.

Immerhin stützt aber auch die slowakische Referendumspraxis die Erkenntnis, dass die Erfolgsaussichten der Opposition umso größer sind, je später in der Legislaturperiode die Abstimmung stattfindet. Es gibt eine positive Korrelation (0,674**) zwischen den in der Legislaturperiode vergangenen Tagen und dem Stimmenerfolg der größten Oppositionspartei.¹⁴⁹²

Einen äußerst starken Zusammenhang gibt es schließlich zwischen der Referendumsfrequenz (Anzahl der Referenden pro Legislaturperiode) und dem Wahlergebnis der größten Regierungspartei. Dieses ist umso schlechter, je öfter in der abgelaufenen Legislaturperiode abgestimmt wurde (-0,896**). In der Slowakei wirkt sich also nicht die Art direktdemokratischer Prozesse oder ihr Ergebnis auf die Wahlchancen der jeweiligen Regierungspartei, sondern schlicht ihre Quantität.

¹⁴⁹² Hierbei wird die kumulierte Differenz zwischen Papierform und Stimmenerfolg beim Referendum herangezogen, wobei das Vorzeichen entsprechend der Zuordnung der größten Oppositionspartei zum jeweiligen Lager vergeben wird. War sie im Lager der Initiatoren, bleibt das Vorzeichen unverändert, war sie im Lager der Gegner, wird das Vorzeichen umgedreht. Auf diese Weise kann jeder direktdemokratische Prozess in die Dichotomie zwischen Regierung und Opposition einbezogen werden, ungeachtet der konkreten (oppositionellen oder gouvernementalen) Urheberschaft.



Slowakei: Kennzahlen für alle Referenden

	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Transparenzges	PO	-0,8	0,5	1	-0,4	18,3	5,5	8,2	21,9	27,2	-55,7	-6
2	NATO-Beitritt	PG	0,8	-0,5	1	-0,4	9,5	36,1	58,7	32,3	-53	-66,2	-10,3
3	Atomwaffen	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	9,5	36,1	58,7	32,3	-53	-66,2	-10,3
4	Militärstützpunkte	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	9,5	36,1	58,7	32,3	-53	-66,2	-10,3
5	Präsident.wahl	WO	-1	0	0	0	-	32,3	-	36,1	-	-	7,4
6	Anti-Privatisg.	WG	1	-0,5	1	-0,5	37,1	30,6	46,9	23,2	-17,1	-40	-4,3
7	Neuwahl I	WO	-1	-0,5	1	0,5	18,6	30,4	60,3	48,9	-23,2	-64,2	-13,3
8	EU-Beitritt	PN	0,2	1	1	0,2	48,2	57,4	3,2	0	-12,4	-18	-1,7
9	Neuwahl II	WO	-1	-0,5	1	0,5	31,1	32,2	30,5	29,9	-1,6	-34,2	7,6
10	Rundfunkgeb.	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	19,9	7,1	28,7	42,3	26,4	-36	-6,2
11	Immunität	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	21,8	7,1	27	42,3	29,9	-36	-6,2
12	Kleineres Parl.	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	21,2	7,1	27,5	42,3	28,8	-36	-6,2
13	Dienstautos	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	20,3	7,1	28,1	42,3	27,4	-36	-6,2
14	E-Voting	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	16,1	7,1	31,8	42,3	19,5	-36	-6,2
15	Gegendarstellg.	WO	-1	0,5	0,5	-0,25	17,1	7,1	29,7	42,3	22,6	-36	-6,2
	Durchschnitte		-0,41	0,1	0,7	-0,13	21,3	22,6	35,6	34,1	-2,2	-45	-5,2

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.
PG – Parlament (gouvernemental), **PO** – Parlament (oppositionell), **PN** – Parlament (neutral), **WG** – Wähler (gouvernemental), **WO** – Wähler (oppositionell)

5.4.10.6 Zusammenfassung

Das politische System der Slowakei kann schwerlich als ausbalanciert bezeichnet werden. Die Analyse der einzelnen Systemmerkmale lässt klar auf die Konfliktgeladenheit der slowakischen Politik schließen. Die hohe Fragmentierung des Parteiensystems würde übergroße Koalitionen oder Minderheitsregierungen erwarten lassen, doch in der Slowakei herrscht das mehrheitsdemokratische Modell von Minimalgewinnregierungen vor. In der zweiten Dimension geht eine leicht zu ändernde Verfassung mit einem starken Verfassungsgericht einher.

Die direktdemokratische Praxis fügt sich nicht nur nahtlos ein in dieses konfliktive Muster, sie verstärkt es noch. Das Referendum ist in der Slowakei eindeutig ein In-

strument „in den Händen der Parteien“¹⁴⁹³, auch wenn es formell wählerinitiiert ist. Nur einer von 15 direktdemokratischen Prozessen wurde nicht exklusiv von den politischen Parteien initiiert. Dieses Faktum an sich ist nicht problematisch, da die Aggregation und Artikulation gesellschaftlicher Interessen wichtige und unerlässliche Funktionen politischer Parteien sind.

Ein Missbrauch direktdemokratischer Instrumente liegt aber vor, wenn sie, wie in der Slowakei, primär zur Verfolgung der Einzelinteressen von Parteien eingesetzt werden. Mit Ausnahme des EU-Beitrittsreferendums 2003 und des gescheiterten Referendums über die Direktwahl des Staatspräsidenten 1998 stand bei allen Vorschlägen das Interesse der initiiierenden Partei im Vordergrund. Im Fall des jüngsten Sechser-Referendums hat dies der Chef der initiiierenden Partei SaS, Richard Súlík, sogar offen eingeräumt.

Weil es eben nicht um die Sache ging, reagierte die Gegenseite jeweils mit Boykottaufrufen, die bei den Bürgern auch auf fruchtbaren Boden fielen. Sie hatten nämlich keine Lust, sich vor den Karren von Parteiinteressen spannen zu lassen. Doch scheint die verbreitete Abstinenz der Bürger – mit fast 45 Prozentpunkten unter der Referenzwahl markiert die Slowakei auch in puncto Stimmbeteiligung das Schlusslicht der im Rahmen dieser Studien untersuchten Staaten – den Initiatoren ohnehin nicht viel Kopfzerbrechen zu bereiten. Denn wie erwähnt geht es ihnen nicht um die Durchsetzung eines konkreten Anliegens, sondern um die Förderung (wahl-)taktischer Interessen. Das Abstimmungsergebnis ist zweitrangig, insbesondere wenn das Referendum ohnehin erst nach der Wahl stattfindet. Den Parteiinteressen diene nämlich weniger die Abstimmung an sich, als die mit großer medialer Aufmerksamkeit und Mobilisierung der eigenen Anhänger verbundene Referendumskampagne.

Man kann im Fall der Slowakei nur schwer von einem sinnvollen Einsatz direktdemokratischer Instrumente sprechen. Der jahrelange Missbrauch als Spielball der Parteipolitik hat Volksbegehren und Referenden nachhaltig geschädigt, doch kann sich das Blatt schon durch eine „gelungene“ direktdemokratische Initiative wieder wenden. Auch wäre es verfehlt, direktdemokratischen Verfahren die Schuld an der

1493 Láštík (2012)

verspäteten und mit Rückschlägen verbundenen Demokratisierung der Slowakei zu geben.¹⁴⁹⁴ Zwar war die umstrittene Regierungspartei HZDS besonders eifrig bei der Instrumentalisierung von Volksbegehren und Referenden, doch hatte sie damit keinen Erfolg. So läutete das klägliche Scheitern des NATO-Referendums im Jahr 1997 den Machtwechsel im darauffolgenden Jahr ein, während das gleichzeitige „Abdrehen“ des Präsidentenreferendums durch die Regierung die zerstrittenen Oppositionsparteien enger zusammenrücken ließ.

¹⁴⁹⁴ So schreiben Belko und Kopeček (2003), dass das Referendum die Konsolidierung der slowakischen Demokratie „in a rather negative way“ beeinflusst habe.

5.4.11 Lettland

5.4.11.1 Das politische System Lettlands

Lettland zählt zu den Staaten mit der geringsten Machtkonzentration im Untersuchungssample. Die Exekutivdominanz ist niedrig (Regierungsdauer 0,88 Jahre), das Parteiensystem hochgradig fragmentiert (Zahl der effektiven Parteien 5,6) und Ein-Parteien- oder Minimalgewinn-Kabinette haben Seltenheitswert (Durchschnittswert 19,6 Prozent). Die Disproportionalität des Wahlsystems ist gering (4,6). Aus dem Rahmen fällt – wie bei allen mittelosteuropäischen Staaten mit Ausnahme Sloweniens – lediglich das System der Interessensvermittlung, das pluralistische Züge aufweist (-3,36). In der Föderalismus-Unitarismus-Dimension zeigt sich die für die MOE-Staaten ebenfalls charakteristische Verbindung aus rigider Verfassung und starker Verfassungsgerichtsbarkeit mit einem unitaristischen Staatsaufbau und einem Ein-Kammern-Parlament.

Charakteristika des politischen Systems Lettlands nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	5,6	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	19,6	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	0,88	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	4,6	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-3,36		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	56,5	Stärke des Parlaments	5
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	6,1	Exekutivdominanz-Index	-1,3
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Im lettischen Regierungssystem hat das Parlament eine Schlüsselstellung.¹⁴⁹⁵ So ist

¹⁴⁹⁵ Schmidt (2002), S. 222

in Lettland ein fast perfektes parlamentarisches Regierungssystem verwirklicht, in dem alle anderen Akteure des politischen Systems in einem mehr oder weniger starken Abhängigkeitsverhältnis von der Volksvertretung stehen. Alle wichtigen Amtsträger werden vom Parlament mit einfacher Mehrheit gewählt, auch der Staatspräsident.¹⁴⁹⁶ Von den untersuchten Staaten kennt sonst nur Malta eine so starke Rückbindung des Staatsoberhauptes an die jeweilige parlamentarische Mehrheit. Immerhin kann der lettische Präsident nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit abberufen werden.

Anders als in vielen anderen postkommunistischen Staaten steht die starke Stellung des Parlaments nicht in der Tradition des sozialistischen „Versammlungssystems“, sondern in jener der ersten Demokratisierungswelle nach dem Ersten Weltkrieg. Lettland ist nämlich das einzige untersuchte Land, in dem eine damals beschlossene Verfassung fast unverändert gilt. Im Zuge der Unabhängigkeitserklärung von der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre wurde nämlich in Lettland die ursprüngliche Verfassung aus dem Jahr 1922 wieder in Kraft gesetzt.¹⁴⁹⁷ Diese hatte sich stark an der Weimarer Reichsverfassung und der Verfassung der III. Republik Frankreichs orientiert.¹⁴⁹⁸

Der lettische Staatspräsident hat das formelle Vorschlagsrecht bei der Regierungsbildung, doch ist dieses durch das zwingende Erfordernis einer absoluten Mehrheit bei der parlamentarischen Investitur der neuen Regierung faktisch deutlich eingeschränkt.¹⁴⁹⁹ Die Einsetzung präsidialer Kabinette gegen den Willen des Parlaments ist somit logisch unmöglich, Minderheitsregierungen können nur durch einen späteren Koalitionszerfall entstehen. Freilich hat der Präsident bei unklaren Mehrheitsverhältnissen im Parlament einen gewissen Spielraum. So beauftragte er nach den Wahlen 1998 nicht den Vertreter der stärksten Partei, sondern den Bewerber der zweitstärksten Fraktion, dem es dann auch gelang, eine Mehrheit im Parlament zustandezubringen.¹⁵⁰⁰

Während der Staatspräsident immerhin durch ein erhöhtes Quorum vor der Ab-

¹⁴⁹⁶ Schmidt (2010), S. 225

¹⁴⁹⁷ Vaičaitis (2012), S. 155

¹⁴⁹⁸ Schmidt (2010), S. 127

¹⁴⁹⁹ Schmidt (2010), S. 139

¹⁵⁰⁰ Schmidt (2010), S. 130

wahl durch das Parlament geschützt ist, befindet sich die in der lettischen Verfassung treffenderweise als „Ministerkabinett“¹⁵⁰¹ bezeichnete Regierung in einem starken Abhängigkeitsverhältnis von der Volksvertretung. Die Regierung muss nicht nur bei einem erfolgreichen Misstrauensvotum zurücktreten – wobei schon die einfache Mehrheit reicht¹⁵⁰² – sondern auch bei einer verlorenen Budgetabstimmung.¹⁵⁰³ Zugleich verfügt sie über keinerlei Disziplinierungsmittel gegenüber der Volksvertretung, etwa ein Auflösungsrecht infolge einer verlorenen Vertrauensabstimmung.

Das Recht zur Parlamentsauflösung steht nur dem Staatspräsidenten zu, allerdings muss diese Entscheidung noch in einem Referendum bestätigt werden.¹⁵⁰⁴ Votiert eine Mehrheit der Wähler gegen Neuwahlen, muss der Staatspräsident seinen Posten zur Verfügung stellen. Das Auflösungsrecht ist ein durchaus starkes Machtmittel in der Hand des Staatspräsidenten, doch hat es die Funktionslogik eines Bienenstichs. Durch die Auflösung des Parlaments bringt der Präsident nämlich auch sich selbst zu Fall – entweder unmittelbar durch ein negatives Volksvotum oder mittelbar durch die Zerstörung seiner Chancen auf eine Wiederwahl durch die Volksvertretung, mit der er sich angelegt hatte. Tatsächlich verwehrten die Parlamentarier im Juli 2011 Staatspräsident Valdis Zatlers eine zweite Amtszeit, nachdem dieser im Konflikt um die parlamentarische Immunität für den korruptionsverdächtigen Oligarchen Ainars Šlesers eine Auflösung der Volksvertretung in einem Referendum durchgesetzt hatte.¹⁵⁰⁵

Das lettische Parlament hat umfassende Gesetzgebungsbefugnisse, seit die Regierung im Jahr 2007 das – sehr intensiv genutzte – Recht zur Erlassung von Verordnungen mit Gesetzeskraft in parlamentarischen Sitzungspausen verloren hat.¹⁵⁰⁶ Die Saeima ist ein Arbeitsparlament, die Gliederung der Ausschüsse nach Sachgebieten entspricht jener der Ministerien.¹⁵⁰⁷ Die Opposition spielt im parlamentarischen Geschehen eine bedeutende Rolle und kann sich insbesondere über die Ein-

1501 Vaičaitis (2012), S. 166

1502 Döring/Hönnige (2008), S. 463

1503 Schmidt (2010), S. 141

1504 Vaičaitis (2012), S. 164f.

1505 Kneuer (2012), S. 86

1506 Schmidt (2010), S. 147

1507 Schmidt (2002), S. 228

setzung von Untersuchungsausschüssen, die von einem Drittel der Abgeordneten beantragt werden können, profilieren.¹⁵⁰⁸ Das einem Fünftel der Abgeordnete zustehende Recht der Bekämpfung von Gesetzen vor dem Verfassungsgericht wird kaum genutzt.¹⁵⁰⁹

Gestärkt wird die Stellung der Opposition und damit auch die institutionelle Rolle des Parlaments durch die oft unklaren Mehrheitsverhältnisse in der Volksvertretung. Zwar werden zwei Drittel der Gesetzesentwürfe von der Regierung eingebracht, doch ist die Saeima alles andere als eine Abstimmungsmaschine. Es kommt nämlich immer wieder vor, dass einzelne Koalitionsparteien bei Abstimmungen ausscheren und damit der Regierung eine Niederlage verpassen oder dass eine vom Regierungskonsens abweichende Koalitionspartei mit Stimmen der Opposition überstimmt wird. Damit verschwimmen die klaren Linien zwischen Regierung und Opposition beim Abstimmungsverhalten in der Saeima.¹⁵¹⁰

Im Gesetzgebungsprozess ist somit eine Arbeitsteilung zwischen Regierung, Parlament und Präsident erkennbar. Die Abgeordneten überlassen der Regierung weitgehend die Gesetzesinitiative, bringen sich dann aber im parlamentarischen Rahmen intensiv in die Formulierung des Gesetzestextes ein. Nach dem Gesetzesbeschluss erfolgt dann noch eine materielle Prüfung durch den Staatspräsidenten, der immer wieder von seinem Vetorecht Gebrauch macht. Obwohl sein suspensives Veto schon durch einen einfachen Mehrheitsbeschluss überstimmt werden kann,¹⁵¹¹ berücksichtigt das Parlament die Einwände des Staatsoberhauptes üblicherweise bei der neuerlichen Beratung über den Gesetzestext.¹⁵¹² Faktisch wird das präsidentiale Veto nämlich durch eine Referendumsdrohung gestärkt. Der Präsident kann nämlich die Verlautbarung eines von ihm missbilligten Gesetzes um zwei Monate aussetzen, um das Zustandekommen eines Vetoreferendums auf Antrag von zehn Prozent der Stimmberechtigten zu ermöglichen.¹⁵¹³

Das lettische Parteiensystem ist äußerst unübersichtlich, da es sich praktisch nach

¹⁵⁰⁸ Schmidt (2010), S. 135

¹⁵⁰⁹ Schmidt (2002), S. 239

¹⁵¹⁰ Schmidt (2002), S. 241

¹⁵¹¹ Vaičaitis (2012), S. 162

¹⁵¹² Schmidt (2010), S. 131

¹⁵¹³ Schmidt (2010), S. 131

jeder Parlamentswahl grundlegend geändert hat.¹⁵¹⁴ Keine einzige Partei „überlebte“ den gesamten Untersuchungszeitraum, nachdem bei der Parlamentswahl 2011 mit „Lettlands Weg“ auch die letzte Partei mit einer ungebrochenen Kontinuität seit 1993 aus der Saeima geflogen ist.¹⁵¹⁵ Zur hohen Volatilität kommt eine extreme Fragmentierung des Parteienspektrums, die Zahl der effektiven Parlamentsparteien lag konstant über fünf. Lettland ist das einzige Land, das über den gesamten Untersuchungszeitraum zu den hoch fragmentierten Parteiensystemen gehört, wobei bis zum Jahr 2002 bei jeder Wahl neu auftauchende Parteien aus dem Stand zu stärksten Partei wurden.¹⁵¹⁶

Es hat wenig Sinn, die rasante Abfolge von Parteigründungen, Bündnisbildungen und dem Verschwinden politischer Allianzen im Detail nachzuzeichnen. Grundsätzlich ist zu sagen, dass es im lettischen Parteienspektrum nur eine relevante Cleavage gibt, nämlich die sich um die Integration des russischen Bevölkerungsteils drehende sprachlich-nationale Konfliktlinie.¹⁵¹⁷ Diese Cleavage wurde jüngst durch den gemäßigten Kurs des im Jahr 2005 durch einen Zusammenschluss moderater pro-russischer Kräfte mit der Postkommunisten und Sozialdemokraten entstandenen Harmoniezentrums (SC) etwas aufgeweicht. Mit dem charismatischen Bürgermeister von Riga, Nils Ušakovs, als Galionsfigur wurde das Harmoniezentrum bei der Parlamentswahl 2011 mit 28,4 Prozent der Stimmen die mit Abstand stärkste Partei. Das SC wird vermehrt auch von ethnischen Letten gewählt, da es nicht nur eine „saubere“ Alternative zu den von Korruptionsaffären belasteten etablierten Parteien ist, sondern auch das einzige relevante politische Angebot für linksgerichtete Wähler.

Trotz seines großen Wahlerfolgs wurde das Harmoniezentrum bei der Regierungsbildung übergangen, weil eine Kooperation mit pro-russischen Kräften von national-lettischen Parteien immer noch kategorisch abgelehnt wird.¹⁵¹⁸ In dieser Hinsicht erinnert die Konfiguration des lettischen Parteiensystems an die erste italienische Republik, in der den Kommunisten die Regierungsfähigkeit abgesprochen

¹⁵¹⁴ Krupavičius (2012), S. 227

¹⁵¹⁵ Krupavičius (2012), S. 228

¹⁵¹⁶ Niedermayer (2008), S. 366

¹⁵¹⁷ Schmidt (2010), S. 155

¹⁵¹⁸ Pryce (2012), S. 615

wurde und damit kein Machtwechsel möglich war.

Der große Unterschied zu Italien ist freilich, dass es in Lettland keine *Democrazia Cristiana* als Dreh- und Angelpunkt des Machtkartells gibt. Dieses besteht aus drei bis fünf Parteien mit einem Stimmenanteil von jeweils zehn bis 20 Prozent, die sich ideologisch kaum unterscheiden, ihr Konfliktpotenzial ergibt sich vor allem aus den Persönlichkeiten der jeweiligen Parteiführer, bei denen es sich oft um einflussreiche Wirtschaftstreibende („Oligarchen“) handelt. Ein Beispiel ist das Verhältnis der Union Bauern und Grüne (ZSS) und der Volkspartei (TP), das sich schlagartig wandelte, nachdem sich die beiden Parteiführer und Oligarchen Aivars Lembergs und Andris Škele „über ihre bis dahin konkurrierenden Geschäftsinteressen geeinigt hatten“.¹⁵¹⁹

Die längste Tradition hat die liberale Partei „Lettlands Weg“ (LC), die im Jahr 1993 von Reformkommunisten, zentristischen Mitgliedern der Unabhängigkeitsbewegung „Volksfront“ und Persönlichkeiten des Exils gegründet worden war.¹⁵²⁰ Sie war bis zum Jahr 2002 an allen Koalitionsregierungen beteiligt, doch setzte dann ein rasanter Niedergang ein, den auch Bündnisse mit der im Jahr 2002 gegründeten christlich orientierten „Ersten Partei“ (LPP) und der konservativen Volkspartei (TP) nicht stoppen konnten.¹⁵²¹ Die TP bestand von 1998 bis 2010, wobei sie bei den Parlamentswahlen 2006 die stärkste Kraft war. Sie galt als Inbegriff des Typus der lettischen Oligarchenpartei, da ihr Anführer Andris Škele auch Inhaber einer vermögenden Unternehmensgruppe war und die TP dementsprechend über große finanzielle Ressourcen verfügte.¹⁵²²

Ideologisch steht der Volkspartei die Mitte-Rechts-Partei „Neue Zeit“ (JL) nahe, die im Jahr 2002 vom ehemaligen Notenbankgouverneur Einars Repše gegründet wurde. Allerdings heftete sich diese Partei den Kampf gegen die Korruption auf die Fahnen und ging somit auf Konfrontationskurs zu den Oligarchenparteien LPP, LC, TP und ZSS. Die „Neue Zeit“ feierte ihren größten Wahlerfolg im Jahr 2010, als sie mit ihrem Bündnis „Einigkeit“ 31,2 Prozent der Stimmen erreichte. Nur ein

¹⁵¹⁹ Schmidt (2010), S. 159

¹⁵²⁰ Schmidt (2010), S. 155

¹⁵²¹ Krupavičius (2012), S. 228

¹⁵²² Schmidt (2010), S. 155

Jahr später stürzte sie dann aber wieder auf 18 Prozent der Stimmen ab, weil sich die neue „Reformpartei“ von Ex-Präsident Valdis Zatlers in ihrem Wählerreservoir bedinete. Zatlers hatte die Partei nach dem Konflikt um die vom Parlament verweigerter Immunitätsaufhebung für den Oligarchen Ainars Šlesers (LPP/LC) gegründet und wurde bei der Parlamentswahl 2011 mit 20,8 Prozent der Stimmen auf Anhieb zweitstärkste Kraft hinter dem pro-russischen Harmoniezentrum.¹⁵²³

Während das Geschehen in der politischen Mitte weiterhin stark im Fluss ist, ist im rechts-nationalen Lager schon Ende der 1990er Jahre eine Stabilisierung eingetreten. Nachdem der Sprachenstreit mehrere nationalistische Parteien, darunter die vom deutschen Rechtsextremisten Joachim Siegerist geführte „Volksbewegung für Lettland“ entstehen und nach kurzen Erfolgsphasen wieder verschwinden hatte lassen, konzentriert sich das Geschehen auf die „Nationale Allianz“ (TB/LNNK), die 1997 durch einen Zusammenschluss der Rechtsparteien „Nationale Unabhängigkeitsbewegung Lettlands (LNNK) und „Vereinigung für Vaterland und Freiheit“ (TB) entstand.¹⁵²⁴ 1998 und 2006 wurde die Allianz mit jeweils rund 20 Prozent der Stimmen stärkste Partei, bei der letzten Parlamentswahl kam sie auf 13,9 Prozent der Stimmen.

Eine Besonderheit des lettischen Parteiensystems ist die Zusammenarbeit von grünen und bäuerlichen Kräften im „Bündnis der Grünen und Bauern“ (ZZS), das vor den Parlamentswahlen 2002 gegründet wurde, nachdem sowohl die Bauernpartei als auch die Grünen bei der vorangegangenen Wahl aus der Saeima geflogen waren. Ihr bestes Ergebnis erzielte die ZZS bei der Parlamentswahl 2010 mit 19,1 Prozent der Stimmen, bei der Wahl 2011 blieb sie als einzige der in Verruf geratenen „Oligarchenparteien“ im Parlament (12,9 Prozent der Stimmen).¹⁵²⁵ Keine andere Partei war in den vergangenen Jahren so stark im Visier der Korruptionsbekämpfer wie die ZZS, die maßgeblich vom Oligarchen und Bürgermeister der Hafenstadt Ventspils, Aivars Lembergs, gestützt wird.¹⁵²⁶

Insgesamt ist seit 2010 eine Stabilisierung des lettischen Parteiensystems erkenn-

¹⁵²³ Krupavičius (2012), S. 228

¹⁵²⁴ Schmidt (2010), S. 155

¹⁵²⁵ Pryce (2012), S. 615

¹⁵²⁶ Schmidt (2010), S. 156

bar, die aber nicht auf institutionelle Faktoren zurückzuführen ist, da bereits seit dem Jahr 1995 eine Sperrklausel von fünf Prozent für den Einzug ins Parlament galt.¹⁵²⁷ Trotzdem schafften bis zum Jahr 2006 regelmäßig sechs bis acht Gruppierungen den Einzug ins Parlament. Bei den jüngsten Wahlen kamen jeweils „nur“ noch fünf Parteien in die Saeima. Die siegreiche Partei erreichte etwa 30 Prozent der Stimmen, nachdem bei früheren Wahlen 15 bis 24 Prozent für die relative Mehrheit gereicht hatten. Der Grund für diese Konzentrationstendenz ist der Aufstieg des Harmoniezentriums, der zu intensiveren Bündnisbildungen bei den „lettischen“ Parteien führt.¹⁵²⁸ Das beste Ergebnis für eine Einzelpartei hält aber weiterhin die LC mit 32,3 Prozent der Stimmen oder 36 Mandaten im Jahr 1993.¹⁵²⁹

Fast noch unübersichtlicher als jenes im Parteiensystem ist das Geschehen auf der lettischen Regierungsbank. Die durchschnittliche Amtszeit der lettischen Regierungen betrug 0,9 Jahre, doch standen vier Regierungschefs – Ivars Godmanis, Andris Šķele, Aigars Kalvitis und Valdis Dombrovskis – an der Spitze mehrerer Kabinette. Mit Ausnahme des Jahres 1993, als die LC eine Minderheitsregierung führte, gab es aufgrund der Zersplitterung des Parteiensystems nur Koalitionsregierungen. Mehrheitskoalitionen waren erst ab drei Parteien möglich. Unter den Regierungsformaten dominieren übergroße Koalitionsregierungen (51,2 Prozent der Regierungszeit zwischen 1993 und 2010), gefolgt von Minimalgewinnkoalitionen (27,9 Prozent) und Minderheitsregierungen (20,9 Prozent).¹⁵³⁰

Bemerkenswert ist, dass es trotz der hohen Anzahl von Kabinetten und der starken Volatilität im lettischen Parteiensystem bisher keinen vollständigen Regierungswechsel gegeben hat: Immer blieb zumindest eine Partei weiterhin in der Regierung.¹⁵³¹ Der Hauptgrund dafür dürfte das eingeschränkte Koalitionspotenzial im lettischen Parlament sein, da es einen Mehrheitskonsens gibt, das pro-russische Lager von einer Regierungsbeteiligung fernzuhalten. Lettland ist mit Estland das einzige untersuchte Land, in dem keine einzige Koalitionsregierung die gesamte Legislaturperiode durchgehalten hat.¹⁵³²

1527 Schmidt (2010), S. 148

1528 Millard (2011), S. 314

1529 Schmidt (2010), S. 138

1530 Andersson/Ersson (2012)

1531 Beichelt/Keudel (2011), S. 79

1532 Grotz/Weber (2011), S. 207

In den Jahren 1993 bis 1995 wurde Lettland von einer Zwei-Parteien-Minderheitsregierung unter Führung der liberalen LC regiert, doch nach der Parlamentswahl 1995 schlug das Pendel ins andere Extrem aus. Eine Pattstellung zwischen den nationalistischen und liberalen Kräften im Parlament konnten nur durch eine Sechs-Parteien-Regenbogenkoalition durchbrochen werden¹⁵³³, die sich auf 72 der 100 Abgeordneten stützen konnte.¹⁵³⁴ Die vom parteilosen Unternehmer Andris Šķele geführte Regierung zerbrach im Jahr 1997 an internen Konflikten, neuer Premier wurde der TB/LNNK-Politiker Guntars Krasts.¹⁵³⁵

Trotz ihres Sieges bei der Parlamentswahl 1998 wurde die von Šķele gegründete Volkspartei nicht an der Regierung beteiligt, sondern es wurde eine Drei-Parteien-Minderheitsregierung von LC, TB/LNNK und der links-liberalen „Neuen Partei“ (JP) gegründet. Eine Koalitionsbeteiligung der pro-russischen Sozialdemokraten scheiterte am Widerstand der nationalistischen TB/LNNK. Diese wechselte aber bereits 1999 die Seiten und ermöglichte TP-Chef Šķele eine Rückkehr als Premier einer Dreier-Koalition aus TP, TB/LNNK und LC. Die Regierung zerbrach aber schon nach knapp einem Jahr an einem Konflikt über Privatisierungen, neuer Regierungschef wurde im Jahr 2000 der Bürgermeister von Riga, Andris Berzinš (LC), wobei die Dreier-Koalition um die JP erweitert wurde.¹⁵³⁶

Nach der Parlamentswahl 2002 führte der ehemalige Notenbankgouverneur Einarš Repše die Regierung, nachdem seine Partei „Neue Zeit“ (JL) auf Anhieb stärkste Kraft geworden war. Die Vierer-Koalition aus JL, LPP, ZZS und TB/LNNK war von ständigen Streitigkeiten geprägt und schon im Jahr 2004 wurde Repše von LPP und ZZS mit Hilfe der oppositionellen Volkspartei gestürzt, neuer Regierungschef wurde der ZZS-Politiker Indulis Emšis. Bis zur nächsten Parlamentswahl sollte es aber noch einen Regierungswechsel geben, und zwar infolge der massiven Niederlage der Koalitionsparteien bei der Europawahl im Juni 2004. Zu Sturz gebracht wurde die Regierung durch ein negatives Votum der TP bei der Budgetabstimmung im Oktober 2004. TP-Chef Aigars Kalvītis wurde daraufhin Premier einer um die JL erweiterten Regierung. Nachdem diese Anfang 2006 die

1533 Grotz/Weber (2011), S. 533

1534 Schmidt (2010), S. 142

1535 Schmidt (2010), S. 143

1536 Schmidt (2010), S. 143

Koalition verließ, wurde die Minderheitsregierung bis zu den Parlamentswahlen im Herbst von der nationalistischen TB/LNNK toleriert.¹⁵³⁷

Kalvitis wurde nach der Parlamentswahl 2006 als erster lettischer Regierungschef im Amt bestätigt, die drei Koalitionsparteien TP, ZZS und LPP/LC erhielten eine knappe absolute Mehrheit, bildeten aber dennoch eine um die TB/LNNK erweiterte übergroße Regierung. Trotzdem hielt diese Regierung nur knapp ein Jahr durch, Kalvitis musste nach Massenprotesten und auf Druck von Staatspräsident Zatlers im Jahr 2007 zurücktreten, weil er den obersten Korruptionsbekämpfer des Landes aus parteitaktischen Erwägungen abgesetzt hatte. Kalvitis' Nachfolger Ivars Godmanis (LPP/LC) gelang es, den Behördenchef wegen angeblichen Veruntreuungen in seinem Tätigkeitsbereich aus dem Amt zu drängen.¹⁵³⁸ Nach weiteren Massenprotesten wegen der schweren Wirtschaftskrise musste Anfang 2009 auch Godmanis zurücktreten, neuer Premier wurde der JL-Politiker Valdis Dombrovskis, der eine Fünf-Parteien-Regierung (JL, TP, ZZS, TB/LNNK und Bürgerunion - PS) bildete. Sie verfügte über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament.¹⁵³⁹

Mit seinem Wahlbündnis „Einheit“ feierte Dombrovskis bei der Parlamentswahl 2010 einen fulminanten Wahlerfolg und ging danach eine Koalition mit der ZZS ein. Es handelte sich um die erste Zwei-Parteien-Mehrheitskoalition in der lettischen Geschichte. Trotz der Turbulenzen um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Valdis Šlesers, die Staatspräsident Zatlers zur Auflösung der Volksvertretung bewogen, konnte sich Dombrovskis auch nach der vorgezogenen Parlamentswahl im September 2011 im Amt halten, an der Spitze einer Dreier-Koalition mit Zatlers Reformpartei und der nationalistischen TB/LNNK.¹⁵⁴⁰

Wie in den beiden anderen baltischen Staaten leidet auch in Lettland das System der Interessensvermittlung stark an der Diskreditierung des Verbändewesens während der Sowjetzeit. So ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften mit 18 Prozent sehr gering, weniger als 20 Prozent der Arbeitnehmer unterstehen Kollektivverträgen.¹⁵⁴¹ Anders als in den anderen baltischen Staaten gibt es aber nur einen

1537 Schmidt (2010), S. 144

1538 Schmidt (2010), S. 144

1539 Schmidt (2010), S. 142

1540 Pryce (2012), S. 615

1541 Karnite (2009), S. 1

Gewerkschaftsdachverband, die Lettische Konföderation der Gewerkschaften (LBAS).¹⁵⁴² Trotz sinkenden Mitgliederzahlen hat der Einfluss der Gewerkschaften in den vergangenen Jahren zugenommen, da sie sich als faktische Linksopposition zum rechtsgerichteten Machtkartell etabliert haben. So lancierte die LBAS im Jahr 2008 ein Volksbegehren für vorzeitige Parlamentswahlen. Obwohl das Referendum im August 2010 am Zustimmungsquorum scheiterte, galten die für das Volksbegehren gesammelten 250.000 Unterschriften als „an incredible achievement in the Latvian context“.¹⁵⁴³

Sozialpartnerverhandlungen im Rahmen tripartistischer Räte gibt es seit 1992, doch spielen diese „bei der Politikgestaltung der Regierung eine untergeordnete Rolle“.¹⁵⁴⁴ Immerhin gibt es erste Ansätze sektoraler Kollektivverträge, etwa bei den Eisenbahnen oder in der Stahlindustrie.¹⁵⁴⁵ Das Haupthindernis für die Entstehung sozialpartnerschaftlicher Strukturen ist die Schwäche der Arbeitgeberseite, die sich nur formell – eben für die tripartistischen Räte – in einer eigenen Konföderation (LDDK) zusammengeschlossen hat.¹⁵⁴⁶ Tatsächlich divergieren die Interessen der unterschiedlichen Branchen stark, wobei oft auch einzelne Unternehmen – wie etwa die Ölfirma Ventspils Nafta, die einen großen Teil der Transportindustrie des Landes kontrolliert – erheblichen Einfluss auf die Politik haben.¹⁵⁴⁷ „Hinter mehreren Parteien wie der LPP/LC, ZZS, TP, DPS; LPP oder JP stecken Gruppen von Unternehmen und manchmal auch dubiose Geschäftsleute.“¹⁵⁴⁸

Die Machtdiffusion außerhalb des engeren Regierungssystems ist stark, aber nicht extrem ausgeprägt. So ist die Verfassung durch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit vor dem Zugriff der jeweiligen Regierungsmehrheit geschützt, unter Referendumpflicht stehen nur einige wenige Kernartikel des Grundgesetzes.¹⁵⁴⁹ Das im Jahr 1996 geschaffene Verfassungsgericht ist vergleichsweise unabhängig – seine Mitglieder werden vom Parlament für eine Amtszeit von zehn Jahren ge-

¹⁵⁴² Woolfson/Kallaste (2011), S. 60

¹⁵⁴³ Woolfson/Kallaste (2011), S. 64

¹⁵⁴⁴ Schmidt (2010), S. 158

¹⁵⁴⁵ Karnite (2009), S. 5

¹⁵⁴⁶ Karnite (2009), S. 5

¹⁵⁴⁷ Schmidt (2010), S. 158

¹⁵⁴⁸ Schmidt (2010), S. 159

¹⁵⁴⁹ Schmidt (2012), S. 147

wählt¹⁵⁵⁰, doch zählt es von der Kompetenzausstattung zu den schwächsten spezialisierten Verfassungsgerichten, etwa durch das Fehlen einer konkreten Verfassungsbeschwerde gegen exekutive oder gerichtliche Einzelakte.¹⁵⁵¹

Einen Ombudsmann zur Überwachung der Staatsverwaltung gibt es erst seit dem Jahr 2007.¹⁵⁵² Eine wichtige Rolle als unabhängige Kontrollinstanz spielte auch das aufgrund von Kritik seitens der Europäischen Union eingerichtete Anti-Korruptionsbüro KNAB, das selbstständig in Korruptionsfällen ermittelt und unter anderem die Einhaltung der Vorschriften zur Parteienfinanzierung überwacht.¹⁵⁵³ Eine horizontale Machtteilung ist nicht vorhanden, da Lettland ein Zentralstaat ist. Anders als in den meisten mittelosteuropäischen Staaten, wo zumindest zaghafte Schritte in Richtung Regionalisierung unternommen wurden, gab es diesbezüglich in Lettland sogar einen Rückschritt. Im Jahr 2009 wurden nämlich die regionalen Ausschüsse, gebildet aus den jeweiligen Bürgermeistern von Städten und Gemeinden, abgeschafft.¹⁵⁵⁴

5.4.11.2 Direkte Demokratie in der Theorie

In Sachen direkte Demokratie könnte Lettland durchaus zur Rehabilitierung der verrufenen Weimarer Reichsverfassung dienen. Die lettische Verfassung aus dem Jahr 1922 orientierte sich nämlich sehr stark an der Weimarer Verfassung, auch und gerade im Bereich der direkten Demokratie.¹⁵⁵⁵ So stimmen etwa die Bestimmungen zum Volksbegehren – Auslösung durch zehn Prozent der Stimmberechtigten, Beteiligungsquorum 50 Prozent, Zustimmungsquorum 50 Prozent aller Stimmberechtigten bei verfassungsändernden Vorlagen – völlig überein.¹⁵⁵⁶ Auch die eigentümliche Form des Vetoreferendums, bei dem parlamentarische Minderheit, Präsident und Wähler zusammenwirken, wurde nach Weimarer Vorbild modelliert.¹⁵⁵⁷ Dieses Referendum wird vom Staatspräsidenten oder einem Drittel der

1550 Schmidt (2012), S. 163

1551 Kneip (2008), S. 644

1552 Schmidt (2010), S. 139

1553 Schmidt (2010), S. 145

1554 Brusiš (2011), S. 90

1555 Auers (2012), S. 54

1556 Artikel 75 und 76 WRV (1919) sowie Artikel 78 und 79 Satversme (1922)

1557 Artikel 72 der lettischen Verfassung (Satversme 1922) sieht vor, dass der Staatspräsident die Verkündung eines Gesetzes für zwei Monate aussetzen kann, um ein Referendumsbegehren von mindestens zehn Prozent der Wahlberechtigten zu ermöglichen. Der Präsident kann dies

Parlamentsabgeordneten initiiert, es kommt aber nur zustande, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten der Initiative zustimmen. Anders als in Dänemark oder Slowenien hat die parlamentarische Opposition in Lettland somit kein volles Referendumsrecht, sie „can only *invite the people to demand a referendum*“ (Hervorhebung im Original).¹⁵⁵⁸

Für die Einführung direktdemokratischer Instrumente hatte sich in der verfassungsgebenden Versammlung vor allem die große Fraktion der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei starkgemacht. Viele ihrer Anführer hatten während des zaristischen Russlands im Schweizer Exil gelebt und „returned to Latvia with a lasting affection for Swiss-style referendums“.¹⁵⁵⁹ So strich etwa der sozialdemokratische Politiker und Dichter Rainis die volksbildnerischen Aspekte des Referendums hervor und verwies explizit auf das Beispiel der Schweiz.¹⁵⁶⁰

Bemerkenswert ist dabei, dass das direktdemokratische Regime im Zuge der Beratungen des lettischen Verfassungskonvents sogar noch gestärkt wurde, sah doch der vom Sozialdemokraten Margers Skujenieks ausgearbeitete ursprüngliche Entwurf noch ein 20-prozentiges Unterschriftenerfordernis für Verfassungsinitiativen vor.¹⁵⁶¹ Unterstützung für eine möglichst liberale Referendumsregelung kam unter anderem auch aus dem sozialistischen Lager, dessen Abgeordneter Karlis Dzēlītis im Volksbegehren ein „außerparlamentarisches Revolutionsinstrument“ gegenüber dem „bourgeoisien Parlament“ erkannte.¹⁵⁶² Gegen die referendumsfreundliche Mehrheitsmeinung stellte sich einzig der republikanische Parteiführer und spätere Ministerpräsident Arveds Bergs, der direktdemokratische Verfahren ablehnte, weil er in ihnen ein Vehikel für eine kommunistische Revolution wie in Russland erkannte. Direkte Demokratie sei in einer modernen Gesellschaft eine

auf eigene Initiative tun, er muss die Verkündung des Gesetzes aber aussetzen, wenn ein Drittel der Parlamentsabgeordneten dies verlangt (Ušacka 2001: 95). Artikel 73 der Weimarer Reichsverfassung sieht das identische Verfahren vor, nur mit einem niedrigeren Unterschriftenerfordernis von fünf Prozent der Wahlberechtigten. Beide Verfassungen sahen ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent vor, damit der Referendumsentscheid gültig ist. Die lettische Verfassung sieht jedoch zusätzlich noch die Möglichkeit eines Beharrungsbeschlusses durch drei Viertel der Parlamentsabgeordneten vor zur Verhinderung des Referendums.

1558 Bulmer (2011), S. 115

1559 Auers (2012), S. 54

1560 Job (2012), S. 6

1561 Job (2012), S. 4

1562 Job (2012), S. 6

Utopie und würde nur dazu führen, dass die Macht erst recht in den Händen einer kleinen Gruppe von Menschen konzentriert sei, „deren Namen wir nicht einmal kennen“, gab er in den Beratungen der verfassungsgebenden Versammlung zu Protokoll.¹⁵⁶³

Letztlich ging die lettische Verfassung aber in zwei Punkten sogar über die Weimarer Reichsverfassung hinaus. Einerseits durch das obligatorische Referendum für Änderungen von Kernbestimmungen der Verfassung (Artikel 1, 2, 3 und 6)¹⁵⁶⁴ und andererseits durch die Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch ein präsidiales Referendum (Artikel 48).

Von der Aufrichtigkeit des Engagements der lettischen Politik für die direkte Demokratie zeugt auch die Verfassungsreform 1933. Diese flexibilisierte nämlich das starre Beteiligungsquorum von 50 Prozent, an dem zuvor mehrere Volksabstimmungen gescheitert waren. Nach der neuen Bestimmung, die immer noch gilt, muss die Stimmbeteiligung mindestens halb so hoch sein wie bei der vorangegangenen Parlamentswahl.¹⁵⁶⁵

Nach der neuerlichen Inkraftsetzung der Verfassung Anfang der 1990er Jahre wurde das direktdemokratische Instrumentarium in drei Schritten weiter ausgebaut. Zunächst wurde im Jahr 1998 auch die lettische Staatssprache in Artikel 4 der Verfassung festgeschrieben und das obligatorische Referendum auf diesen sowie auf Artikel 77 (Änderung der Verfassung) ausgedehnt.¹⁵⁶⁶

Im Jahr 2003 wurden die Voraussetzungen für ein EU-Beitrittsreferendum geschaffen. In Artikel 69 der Verfassung wurde festgeschrieben, dass über die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union ein Referendum stattzufinden hat. Darüber hinaus wurde normiert, dass auch eine „bedeutende Änderung in den Bedingungen der Mitgliedschaft Lettlands in der EU“ einer Volksabstimmung unterzogen werden soll, allerdings nur auf Antrag einer Mehrheit der Saeima-Abgeordneten. Zugleich wurde in Artikel 79 festgelegt, dass bei EU-Referenden ein Be-

¹⁵⁶³ Job (2012), S. 7

¹⁵⁶⁴ Es handelt sich um die Bestimmungen zur Staatsform (Artikel 1), der Volkssouveränität (2), dem Staatsgebiet (3) und den Wahlrechtsgrundsätzen (6).

¹⁵⁶⁵ Satversme (1933)

¹⁵⁶⁶ Satversme (1998)

teiligungsquorum in Höhe des einfachen Gesetzesreferendums (Hälfte der Beteiligung an der vorangegangenen Saeima-Wahl) gilt.¹⁵⁶⁷ Erst durch diese Novelle war es möglich, ein EU-Beitrittsreferendum durchzuführen, da die Verfassung grundsätzlich keine Volksabstimmungen über internationale Verträge zulässt. Mit dem Referendum sollte jeglicher Zweifel an der Legalität des lettischen EU-Beitritts zerstreut werden, da dieser nach Einschätzung einiger Rechtsexperten eine implizite Änderung des unter dem obligatorischen Referendum stehenden ersten Verfassungsartikel (Unabhängigkeit des Staates) bedeutete.¹⁵⁶⁸

Im Jahr 2009 wurde schließlich die Möglichkeit der Parlamentsauflösung per Volksbegehren eingeführt. Nur ein Jahr davor hatten 40 Prozent der Stimmbürger in einem Referendum für eine entsprechende Verfassungsinitiative der Gewerkschaften votiert. Um in dieser Frage das Heft in der Hand zu behalten und einen Erfolg der Verfassungsinitiative in einem zweiten Anlauf zu verhindern, einigten sich die lettischen Parteien auf eine abgespeckte Variante der wählerinitiierten Parlamentsauflösung. Demnach kann die entsprechende Initiative nicht im Jahr vor Parlamentswahlen oder nach ihnen lanciert werden und zur Gültigkeit des Referendums ist eine Stimmbeteiligung von mindestens zwei Dritteln der vorangegangenen Saeimas-Wahl erforderlich.¹⁵⁶⁹

Eine gewisse Einschränkung des Referendumsrechts erfolgte jedoch durch eine Novelle des Referendumsgesetzes im Jahr 2009, mit dem die Schwelle für die Einleitung eines Volksbegehrens von 1.000 auf 10.000 Unterschriften angehoben wurde. Da jede dieser Unterschriften von den Initiatoren auf eigene Kosten notariell beglaubigt werden muss, stellt dies gerade für kleinere Gruppen eine bedeutende organisatorische und finanzielle Hürde dar. Allerdings haben die Initiatoren ein Jahr Zeit, um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln.¹⁵⁷⁰

Insgesamt ist die lettische Referendumsordnung äußerst elaboriert und von einer positiven Einstellung gegenüber der Wählerbeteiligung am Entscheidungsprozess getragen. Dies zeigt sich schon an der flexiblen Quorumsregelung, die eine Entwer-

¹⁵⁶⁷ Satversme (2003)

¹⁵⁶⁸ Usačka (2011), S. 96

¹⁵⁶⁹ Satversme (1922), Artikel 14.

¹⁵⁷⁰ Auers (2012), S. 55

tung direktdemokratischer Verfahren durch allgemein sinkende Partizipationsraten verhindern soll. Auch das hohe Unterschriftenerfordernis für Volksbegehren relativiert sich bei näherer Betrachtung. Die Unterschriftensammlung erfolgt nämlich mit staatlicher Infrastruktur. So schreibt das Referendumsgesetz in Artikel 7 vor, dass die Wahlkommission während der 30-tägigen Frist eine Mindestanzahl an Eintragungslokalen (eines pro 10.000 Einwohner) einrichten und ihre Standorte unter anderem in Zeitungsanzeigen kundmachen muss.¹⁵⁷¹ Die Unterstützungserklärungen können auch vom Ausland aus – an den diplomatischen Vertretungen Lettlands – geleistet werden, für bettlägerige Personen sind auch mobile Wahlkommissionen vorgesehen.¹⁵⁷²

Auch ist dem Parlament nicht möglich, die Referendumsinitiatoren durch juristische Winkelzüge – wie die Ausschreibung vorgezogener Parlamentswahlen oder eine rein formelle Gesetzesänderung – auszuspielen. Eine Volksabstimmung kann nämlich nur verhindert werden, wenn das per Volksbegehren eingebrachte Gesetz in unveränderter Form beschlossen wird. Freilich ist die Volksvertretung direktdemokratischen Initiativen nicht „schutzlos“ ausgeliefert. Einerseits gibt es einen detaillierten Katalog an Ausnahmebestimmungen für Rechtsakte im finanziellen und militärischen Bereich sowie internationale Verträge.¹⁵⁷³ Gesetze können außerdem dem Referendum entzogen werden, indem sie mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit für dringlich erklärt werden.¹⁵⁷⁴ Schließlich kann das Parlament mit Drei-Viertel-Mehrheit einen Beharrungsbeschluss gegen ein Referendumsbegehren fassen.¹⁵⁷⁵

Bemerkenswert ist auch, dass die lettische Verfassung der Regierung und dem Parlament kein Recht zur Initiierung von Volksabstimmungen gibt.¹⁵⁷⁶ Lediglich die Wähler und die beiden Vetoakteure Staatspräsident und parlamentarische Minderheit haben das Referendumsrecht.

Insgesamt gibt es in Lettland eine breite Palette an direktdemokratischen Instru-

¹⁵⁷¹ Law on National Referendums (2012)

¹⁵⁷² Law on National Referendums (2012), Artikel 7.1

¹⁵⁷³ Laut Artikel 73 der Verfassung (Satversme 1922) sind nämlich das Budget sowie Gesetze über Darlehen, Steuern, Zölle, Eisenbahntarife, die Wehrpflicht, die Kriegserklärung, Friedensverträge, die Erklärung des Ausnahmezustandes und seine Beendigung, die Mobilisierung und Demobilisierung sowie Staatsverträge von Referendumsentscheidungen ausgenommen.

¹⁵⁷⁴ Artikel 75 (Satversme 1922)

¹⁵⁷⁵ Artikel 72 (Satversme 1922)

¹⁵⁷⁶ Usačka (2001), S. 96

menten, allerdings mit einem deutlichen oppositionellen Übergewicht. Wegen der vorhandenen Quoren und des eingeschränkten Wirkungskreises bestimmter Verfahren kommt es bei allen Verfahren zu einem Punkteabzug.

Der gouvernementale Gebrauch direkter Demokratie ist sachlich und formell stark eingeschränkt. So ist das präsidentiale Gesetzesreferendum an die Unterstützung von zehn Prozent der Wahlberechtigten gebunden. Selbst auslösen können gouvernementale Akteure ein Referendum nur in den Spezialfällen Parlamentsauflösung (Präsident) und EU-Verträge (Parlamentsmehrheit). Entsprechend kommt es bei allen drei Verfahren zu einem Abzug von 0,2 Punkten. Sie werden mit +0,8 (präsidentiale Referenden) und +0,6 (parlamentarisches EU-Referendum) bewertet.

Ebenfalls einen Abzug gibt es beim obligatorischen Verfassungsreferendum, das sich nur auf einige wenige Kernartikel des Grundgesetzes bezieht (-0,2).

Auf der oppositionellen Seite finden sich vier Verfahren mit Wählerbeteiligung, die aufgrund der geltenden Quoren und/oder des eingeschränkten Wirkungskreises jeweils mit -0,8 bewertet werden. Es handelt sich um das fakultative Gesetzesreferendum auf Antrag von parlamentarischer Opposition und zehn Prozent der Wahlberechtigten sowie die von zehn Prozent der Wähler allein auszulösenden Verfahren auf vorgezogene Neuwahl des Parlaments (Beteiligungsquorum zwei Drittel der vorigen Saeima-Wahlen), einfachgesetzliches Volksbegehren (Beteiligungsquorum 50 Prozent der vorigen Saeima-Wahlen) und verfassungsänderndes Volksbegehren (Zustimmungsquorum 50 Prozent aller Stimmberechtigten).

Zu berücksichtigen ist bei dieser Bewertung jedoch, dass je nach Akteurskonstellation ein idealtypisch als gouvernemental oder oppositionell bewertetes Verfahren auch die gegenteilige Wirkung entfalten kann. Wenn etwa ein in Opposition zur Regierungsmehrheit im Parlament stehender Staatspräsident die Volksvertretung auflöst, handelt es sich um einen oppositionellen DD-Prozess. Greift dagegen eine im Parlament überstimmte Regierungspartei zum wählerunterstützten Vetoreferendum, hat dieses gouvernementalen Charakter.

Instrumente direkter Demokratie in Lettland		
		Wert
1	Präsidiales Referendum über Auflösung des Parlaments	0,8*
2	Fakultatives Referendum über EU-Verträge (Parlamentsmehrheit)	0,6*
3	Obligatorisches Referendum über Kernartikel der Verfassung (<i>Beteiligungsquorum Hälfte der Beteiligung an voriger Parlamentswahl</i>)	-0,2*
4a	Fakultatives Gesetzesreferendum (zehn Prozent der Wahlberechtigten auf Antrag des Präsidenten) (<i>Beteiligungsquorum Hälfte der Beteiligung an voriger Parlamentswahl</i>)	-0,6*
4b	Fakultatives Gesetzesreferendum (zehn Prozent der Wahlberechtigten auf Antrag der Opposition) (<i>Beteiligungsquorum Hälfte der Beteiligung an voriger Parlamentswahl</i>)	-0,6*
5	Volksbegehren auf Auflösung des Parlaments (zehn Prozent der Wahlberechtigten, <i>Beteiligungsquorum zwei Drittel der Beteiligung an voriger Parlamentswahl</i>)	-0,8*
6	Volksbegehren (zehn Prozent der Wahlberechtigten, <i>Beteiligungsquorum Hälfte der Beteiligung an voriger Parlamentswahl</i>)	-0,8*
7	Verfassungsänderndes Volksbegehren (zehn Prozent der Wahlberechtigten, <i>Zustimmungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,8*
	Basiswert direkte Demokratie (1,4/-3,8)	-2,4
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis		

5.4.11.3 Praxis direkter Demokratie

In Lettland entwickelte sich bereits in der Zwischenkriegszeit eine für damalige Verhältnisse bemerkenswert rege direktdemokratische Praxis. Zwischen 1923 und 1934 fanden vier Volksabstimmungen statt, seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit von der Sowjetunion kamen zehn weitere Referenden hinzu. Aufgrund der besonderen institutionellen Voraussetzungen wurden nur drei der 14 Referenden ausschließlich von repräsentativ-demokratischen Akteuren getragen. Dabei handelt es sich um das Unabhängigkeitsreferendum 1991, das EU-Beitrittsreferendum 2003 und das präsidiale Referendum zur Auflösung des Parlaments 2011. Daraus ergibt sich auch ein deutliches Übergewicht funktional oppositioneller Prozesse (9) vor neutralen (2) und präsidialen (2). Nur ein direktdemokratischer Prozess hatte gouvernementalen Charakter.

Die Zahl am Unterschriftenerfordernis gescheiterter Volksbegehren ist vergleichsweise gering. In der Zwischenkriegszeit kam nur eines von sieben eingeleiteten Volksbegehren nicht auf die erforderliche Anzahl an Wahlberechtigten. Zwei Volksbegehren wurden vom Parlament angenommen, vier wurden dem gesamten Stimmvolk vorgelegt. Sie alle scheiterten am Beteiligungsquorum.¹⁵⁷⁷

Nach der Wiederherstellung der lettischen Unabhängigkeit wurden elf Unterschriftenaktionen lanciert (acht Volksbegehren und drei Vetoreferenden). Nur in zwei Fällen lag die Unterstützung unter zehn Prozent der Wahlberechtigten, beim Volksbegehren der Nationalisten zur Verschärfung des Staatsbürgerschaftsrechts 1995 und bei einem von der parlamentarischen Opposition eingeleiteten Vetoreferendum gegen Änderungen beim Mutterschutzgesetz 2011.¹⁵⁷⁸ Dagegen war ein Volksbegehren mit 307.000 Unterschriften so erfolgreich, dass es gar nicht zu einem Referendum kam. Das Parlament nahm die Vorlage gegen die Privatisierung des Energieunternehmens „Latvenergo“ ohne wesentliche Änderungen an.¹⁵⁷⁹

Praxis direkter Demokratie in Lettland 1922-2012	
Volksbegehren (zehn Prozent der Wähler, oppositionell)	5 (1)
Vetoreferendum (zehn Prozent der Wähler)	4 (4)
- gouvernemental	1 (1)
- oppositionell	1 (1)
- präsidential	2 (2)
Verfassungsinitiative (zehn Prozent der Wähler, oppositionell)	2 (2)
Referendum über Parlamentsauflösung (Präsident, oppositionell)	1 (1)
Staatsgründungsreferendum (Parlament, neutral)	1 (1)
Referendum über EU-Mitgliedschaft (Parlament, neutral)	1 (1)
Erfolgreiche Unterschriftenaktionen insgesamt	18 (11)
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i>	
<i>Quellen: Sudd (2012), CVK (2013)</i>	

Von Anfang an dienten direktdemokratische Initiativen in Lettland dazu, ethnische Konflikte auszutragen. In der Zwischenkriegszeit gab es vor allem Auseinandersetzungen zwischen den neuen lettischen Machthabern und der marginalisierten deutschen Oberschicht. So lancierten die Deutschbalten im Jahr 1923 ein

¹⁵⁷⁷ Auers (2012), S. 55

¹⁵⁷⁸ CVK (2013)

¹⁵⁷⁹ Pape Møller (2002), S. 286

Volksbegehren, nachdem die Saeima ein Gesetz zur Übergabe der evangelisch-lutherischen Jakobikirche in Riga an den katholischen Bischof beschlossen hatte, in Umsetzung des zuvor mit dem Vatikan geschlossenen Konkordats.¹⁵⁸⁰ Die Deutschbalten hatten 143.577 Unterschriften gesammelt, was rund 15 Prozent der Stimmberechtigten entsprach. Am Referendum beteiligten sich nur unwesentlich mehr Personen, weswegen es klar am Beteiligungsquorum von 50 Prozent scheiterte. Bei einer Stimmbeteiligung von 21,4 Prozent votierten 99,7 Prozent für das Gesetz, es zeigte sich somit ein ausgeprägtes Boykottverhalten seitens der lettischen Wähler.

Im Jahr 1927 sollte erstmals das lettische Staatsbürgerschaftsrecht Gegenstand einer Volksabstimmung werden. Es handelte sich um ein Volksbegehren gegen das vom Parlament beschlossene neue Staatsbürgerschaftsgesetz, das Erleichterungen für die während der russischen Machtübernahme im Ersten Weltkrieg vertriebenen Minderheitenangehörigen vorsah.¹⁵⁸¹ Allerdings regte sich in nationalistischen Kreisen Widerstand dagegen, Personen die Staatsbürgerschaft zu erteilen, von denen „viele mit Lettland oder den Letten nichts zu tun hatten“.¹⁵⁸² Das nationalistische Lager sammelte 200.000 Unterschriften für das Volksbegehren, doch wieder scheiterte das Referendum am Beteiligungsquorum. Die Stimmbeteiligung betrug lediglich 21,7 Prozent, weitere Angaben waren nicht zu erhalten.¹⁵⁸³

Beim nächsten Referendum sollte es wieder um die Kirchenfrage gehen. Im Jahr 1931 starteten nationalistische Kreise ein Volksbegehren, um die Übergabe der immer noch deutsch dominierten Domkirche von Riga an den lutherischen Bischof Lettlands zu erzwingen. Das Volksbegehren wurde von 231.000 Personen (19 Prozent der Stimmberechtigten) unterstützt und scheitert im Parlament nur knapp. Bei der Volksabstimmung am 6. September 1931 wurde das Quorum wieder nicht erreicht. Bei einer Beteiligung von 32,03 Prozent hießen 97,6 Prozent das Volksbe-

¹⁵⁸⁰ Ceruzis (2012), S. 1

¹⁵⁸¹ Demnach wurde das Erfordernis einer 20-jährigen Ansässigkeit in Lettland – mit dieser langen Frist sollte eine Naturalisierung der vom Zarenreich angesiedelten russischen „Kolonisatoren“ verhindert werden – auf eine Stichtagsregelung umgestellt. Jede Person, die am 1. Jänner 1925 in Lettland lebte, sollte die Staatsbürgerschaft erhalten, sofern sie nachweisen konnte, dass sie zumindest während eines Zeitraums von sechs Monaten vor dem 1. August 1914 in Lettland ansässig war. Diese Änderung nützte vor allem Minderheitenangehörigen, insbesondere der jüdischen Minderheit.

¹⁵⁸² Ceruzis (2012), S. 2

¹⁵⁸³ Sudd (2012)

gehen gut. Die lettische Regierung nutzte daraufhin die Parlamentsferien, um in einer Notverordnung die Übergabe der Domkirche an den lettischen Bischof zu verfügen. Diese Entscheidung wurde vom Parlament dann nachträglich bestätigt.¹⁵⁸⁴ Die damaligen Vorgänge verschärften die nationalen Gegensätze in Lettland, die deutsche Minderheit reagierte empört auf den „Kirchenraub“.¹⁵⁸⁵

Kurz vor dem Putsch von Staatspräsident Karlis Ulmanis kam es dann im Jahr 1934 noch zu einem Referendum mit sozialpolitischem Inhalt. Vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftskrise lancierte die oppositionelle Sozialdemokratische Arbeiterpartei ein Volksbegehren zur Einführung eines Alters- und Invaliditätspensionssystems. Dieses sollte von Unternehmen und Vermögenden sowie aus der Staatskasse finanziert werden. Das Volksbegehren wurde von 200.000 Personen unterstützt, aber von der rechtsgerichteten Parlamentsmehrheit abgelehnt.¹⁵⁸⁶ Das Referendum scheiterte vergleichsweise knapp am neuen Quorumserfordernis (Hälfte der Wahlbeteiligung an den vorangegangenen Saeima-Wahlen). Statt der erforderlichen 487.411 beteiligten 414.897 Stimmberechtigte an dem Referendum.¹⁵⁸⁷ Bei einer Beteiligung von 31,9 Prozent votierten 92,9 Prozent mit Ja.¹⁵⁸⁸

Somit scheiterten während der Zwischenkriegszeit alle vier Referenden am Quorumserfordernis. Dennoch waren drei Volksbegehren materiell erfolgreich. Neben der per Notverordnung in Kraft gesetzten Enteignung der Domkirche im (1931) wurden nämlich zwei Volksbegehren zur Landreform in den Jahren 1923 und 1929 umgesetzt. Beim ersten ging es um Entschädigung von früheren Großgrundbesitzern¹⁵⁸⁹, beim zweiten um die Streichung von Privilegien von Angehörigen der deutschsprachigen Landeswehr, die nach dem Ersten Weltkrieg gegen die Bolschewiken gekämpft hatten.¹⁵⁹⁰

Auch das erste Referendum des zeitgenössischen Lettland sollte die nationale Frage zum Gegenstand haben: Am 3. März 1991 stimmten die Letten über die Unabhängigkeit ihres Landes ab. Lettland war in der Frage des Unabhängigkeitsreferen-

¹⁵⁸⁴ Sudd (2012)

¹⁵⁸⁵ Ceruzis (2012), S. 3

¹⁵⁸⁶ Ceruzis (2012), S. 3

¹⁵⁸⁷ Ušacka (2001), S. 100

¹⁵⁸⁸ Ceruzis (2012), S. 3

¹⁵⁸⁹ Ušacka (2001), S. 104

¹⁵⁹⁰ Ceruzis (2012), S. 4

dums zurückhaltender als die beiden anderen baltischen Republiken, weil es eine besonders starke russische Volksgruppe hatte. Daher befürchtete die regierende Volksfront, dass das Referendum zu einem Bumerang werden und die als völkerrechtswidrig angesehene Eingliederung Lettlands in die Sowjetunion nachträglich legitimieren könnte. Taurens verweist in diesem Zusammenhang auf ein im Jahr 1990 verabschiedetes sowjetisches Gesetz, das eine Zwei-Drittel-Mehrheit für den Abzug sowjetischer Truppen aus den einzelnen Republiken normierte, der lettische Bevölkerungsteil aber laut der Volkszählung 1989 nur noch 52 Prozent der Einwohnerschaft Lettlands ausmachte.¹⁵⁹¹

Aus rechtlicher Sicht war das Unabhängigkeitsreferendum nicht nur unnötig, sondern auch unmöglich – anders als im benachbarten Litauen gab es nämlich kein Referendumsgesetz, und auch die in wieder Kraft gesetzte lettische Verfassung aus dem Jahr 1922 sah keine Möglichkeit für ein fakultatives Referendum vor. So betonte der Volksfront-Fraktionschef und spätere Außenminister Janis Dinevičs noch Ende Jänner 1991, dass das Ergebnis der „Umfrage“ über die Unabhängigkeit die am 4. Mai 1990 vom ersten frei gewählten Obersten Sowjet proklamierte Wiederherstellung der Unabhängigkeit Lettlands nicht in Zweifel ziehen könne.¹⁵⁹²

Letztlich wartete die lettische Politik das Ergebnis des litauischen Unabhängigkeitsreferendums ab, das am 9. Februar 1991 eine überwältigende Ja-Mehrheit ergab. Zwei Tage später votierte der von der Volksfront dominierte Oberste Sowjet Lettlands für die Ausschreibung einer „Umfrage“ zur Frage, ob Lettland ein demokratischer und unabhängiger Staat sein soll. Das Parlamentsvotum wurde von der pro-sowjetischen Fraktion, die 57 der 200 Abgeordneten im lettischen Parlament stellte, boykottiert.¹⁵⁹³ Das Referendum, das nur drei Wochen nach seiner Ausschreibung stattfand, übertraf die Hoffnungen der Unabhängigkeitsbefürworter. Bei einer Beteiligung von 84,8 Prozent votierten nämlich 73,9 Prozent für die Unabhängigkeit Lettlands. Damit stimmten nicht nur die ethnischen Letten für die Unabhängigkeit, sondern auch ein bedeutender Teil der russischsprachigen Bevölkerung.¹⁵⁹⁴ In der Hauptstadt Riga etwa, wo der Anteil der Letten laut Volkszäh-

¹⁵⁹¹ Taurens (2012), S. 1

¹⁵⁹² Taurens (2012), S. 2

¹⁵⁹³ Millard (2011), S. 309

¹⁵⁹⁴ Taurens (2012), S. 5

lung nur 36 Prozent betrug, stimmten 63 Prozent mit Ja.¹⁵⁹⁵

Als einzige der drei baltischen Republiken hatte sich Lettland für eine lückenlose Verfassungskontinuität zur Zeit vor der sowjetischen Okkupation entschieden. Indem die Verfassung aus dem Jahr 1922 unverändert wieder in Kraft gesetzt wurde, konnte der Zeitraum zwischen 1940 und 1990 ausgeblendet werden – und mit ihm auch der in diesen Jahren deutlich angewachsene russische Bevölkerungsteil. Die Staatsbürgerschaft erhielten nämlich nur die bereits vor 1940 in Lettland ansässigen Personen und ihre Nachfahren, womit 700.000 russischsprachige Bewohner des Landes staatenlos wurden.¹⁵⁹⁶ Über diese restriktive Politik herrschte ein weitgehender Konsens unter den lettischen Parteien, da man glaubte, nur so das Überleben der lettischen Nation sichern zu können. Allerdings kam Lettland aufgrund anhaltender russischer Proteste in den 1990er Jahren auch von den westlichen Partnerstaaten immer stärker unter Druck, seine Staatsbürgerschaftsgesetze zu lockern. Als diese Frage zunehmend auch die EU- und NATO-Annäherung des Landes in Mitleidenschaft zu ziehen drohte, zerbrach der nationale Konsens der lettischen Parteien in dieser Frage. Im Juni 1998 beschloss das Parlament mit großer Mehrheit eine Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes, das unter anderem die scharf kritisierten „Naturalisierungsfenster“ – sie legten eine jährliche Obergrenze für Einbürgerungen fest – abschaffte und auch eine automatische Staatsbürgerschaft für alle nach August 1991 in Lettland geborenen Kinder vorsah.¹⁵⁹⁷

Das Gesetz wurde von einer Regenbogenallianz aus Mitte-Rechts-Parteien, den Sozialdemokraten und der pro-russischen Linken gegen den erklärten Willen der führenden Regierungspartei, der nationalistischen TB/LNNK, beschlossen. Diese beantragte umgehend ein Vetoreferendum, das insgesamt von 36 Abgeordneten (darunter auch Mandatare der Grünen, der Christdemokraten und der Bauernunion) unterstützt wurde. Die Referendumsinitiative wurde von 223.999 Stimmbürgern unterstützt, fast doppelt so viel wie erforderlich.

Die Kampagne vor dem zeitgleich mit dem Saeima-Wahlen am 3. Oktober 1998 abgehaltenen Referendum war äußerst hitzig. Die Befürworter der Gesetzesnovelle

1595 Uibopuu (1997), S. 61

1596 Schmidt (2010), S. 128

1597 Schmidt (2010), S. 129

argumentierten, dass ein Festhalten an der bisherigen restriktiven Politik die Westintegration Lettlands gefährden würde. „People must understand that support for the Citizenship Law is support for a strong Latvian state and its strong future in connection with EU and NATO“, sagte etwa der LC-Chef Andrejs Pantelejevs.¹⁵⁹⁸ Dagegen sahen die Nationalisten durch die automatische Einbürgerung von nach dem August 1991 geborenen ethnischen Russen den Fortbestand der lettischen Nation akut gefährdet. Für die TB/LNNK hatte das Referendum insbesondere den Zweck, in der Staatsbürgerschaftsdebatte das Gesicht zu wahren. Diese hatte sich im Februar 1998 in einer Parteitagsresolution strikt gegen jede Aufweichung der damals geltenden Gesetze gewandt.¹⁵⁹⁹ Als Regierungspartei musste sie aber zugleich auch die EU-Annäherung Lettlands im Auge behalten, die gerade wegen der Staatsbürgerschaftsfrage ins Stocken geraten war. So kam es, dass sich Ministerpräsident Guntars Krasts vor der parlamentarischen Schlussabstimmung von der Kernbestimmung des neuen Gesetzes – der Einbürgerung junger Russen – distanzierte¹⁶⁰⁰ und sich dann nicht nur für ein Referendum aussprach, sondern auch aktiv gegen das von seiner eigenen Regierung ausgearbeitete Gesetz eintrat.¹⁶⁰¹

Letztlich stimmten aber nur 45 Prozent für eine Aufhebung des Gesetzes¹⁶⁰², die Stimmbeteiligung betrug 69,2 Prozent. Das Referendum war in zweierlei Hinsicht eine Premiere: Es war das erste Referendum in der Geschichte Lettlands, das nicht am Beteiligungsquorum scheiterte und zugleich das erste, bei dem das nationalistische Lager den Kürzeren zog. Während die Bestätigung des Gesetzes aufgrund der Papierform erwartet worden war, blieben die Nationalisten bei der zeitgleich abgehaltenen Parlamentswahl überraschenderweise unter den Erwartungen. Mit knapp 15 Prozent erreichten sie um drei Prozentpunkte weniger als bei der Parlamentswahl 1995. Davies und Ozolins vermuten, dass die „aggressiveness“ der TB/LNNK in der Referendumskampagne der Partei bei der Parlamentswahl Stimmen gekos-

1598 Stern/Hansén (2004), S. 88

1599 Morris (2004), S. 557

1600 Ušacka (2001), S. 106

1601 Morris (2004), S. 560

1602 Allerdings wurden nach dem Referendum in den lettischen Medien Vorwürfe erhoben, dass viele Wähler wegen der umständlichen Formulierung der Referendumsfrage – ein „Ja“ war ein Votum für die Aufhebung des Gesetzes, ein „Nein“ ein Votum für seine Beibehaltung – gegen ihren eigentlichen Willen gestimmt hätten. (Schmidt 2010: 150)

tet haben könnte.¹⁶⁰³

Bereits ein Jahr später fand das nächste Vetoreferendum statt. Gegenstand war die von den rechtsgerichteten Regierungsparteien TP, LC und TB/LNNK beschlossene Pensionsreform, die unter anderem eine deutliche Anhebung des Eintrittsalters vorsah. Die drei Oppositionsparteien, die pro-russische Partei der nationalen Harmonie (TSP), die Sozialdemokraten (LSDSP) und die Neue Partei (JP), initiierten mit 35 Abgeordnetenunterschriften ein Referendum, das von rund 184.000 Wählern unterstützt wurde.¹⁶⁰⁴

Schon die Referendumsinitiative führte zu einer deutlichen Aufweichung der Position der drei Regierungsparteien. So gab es vor Beginn der Eintragsfrist Versuche, die oppositionellen Sozialdemokraten für eine Kompromissvariante zu gewinnen, um eine Drei-Viertel-Mehrheit zur Verhinderung des Referendums im Parlament zustandezubringen. Später präsentierten die Regierungsparteien LC und TB/LNNK eine Kompromissvariante, die unter anderem eine langsamere Anhebung des Pensionsalters vorsah. Die Linksparteien blieben aber zusammen mit dem Pensionistenverband und dem Gewerkschaftsbund weiter auf Referendumskurs. Die Verhandlungen über eine Kompromisslösung gingen auch nach Zustandekommen des Referendumsbegehrens am 5. Oktober weiter. Neun Tage vor dem Referendum beschlossen die Regierungsparteien dann aber von sich aus eine mildere Variante der Pensionsreform, die wesentliche Kritikpunkte der Initiatoren aufnahm. Diese Novelle konnte aber nur in Kraft treten, wenn die ursprüngliche Pensionsreform in Kraft bliebe. Dieses Manöver verfehlte seine Wirkung nicht: Das Referendum scheiterte am 13. November 1999 an einer zu niedrigen Beteiligung von 25,1 Prozent. 94,2 Prozent votierten für die Aufhebung, 5,3 Prozent dagegen.¹⁶⁰⁵ Ein Jahr später sollten die regierenden Rechtsparteien in ihrer Kompromissbereitschaft sogar noch einen Schritt weiter gehen: Nachdem die Linksopposition über 300.000 Unterschriften für ein Volksbegehren gegen die Privatisierung des Energieunternehmens Latvenergo gesammelt hatte, wurde das Gesetz vom Parlament beschlossen, weil die Regierung kein Referendum riskieren wollte, das

1603 Davies/Ozolins (2001), S. 141

1604 Schmidt (2010), S. 151

1605 Ušacka (2001), S. 102ff.

es höchstwahrscheinlich verlieren würde.¹⁶⁰⁶

Das nächste Referendum war jenes über den EU-Beitritt am 20. September 2003. Wie schon beim Unabhängigkeitsreferendum 1991 entschied sich die lettische Politik auch in der EU-Frage bewusst für einen späten Abstimmungstermin, um die Chancen für ein positives Votum zu steigern.¹⁶⁰⁷ Umfragen zufolge gehörte Lettland nämlich zu den Staaten mit der geringsten EU-Begeisterung, weil sowohl der große russischsprachige Bevölkerungsteil als auch das nationalistische Lager Vorbehalte gegen die Eingliederung Lettlands in die Europäische Union hatten – freilich aus unterschiedlichen Gründen. Viele lettische Nationalisten erinnerte die Europäische Union an die Sowjetunion und sie lehnten es ab, sich neuerlich in Abhängigkeit eines supranationalen Gebildes zu begeben. Die russische Volksgruppe wiederum befürchtete, dass der EU-Beitritt die Grenzen zwischen Lettland und Russland noch undurchlässiger machen wird.¹⁶⁰⁸

Die EU-Gegner hatten dennoch keine realistische Siegeschance, da von den Parlamentsparteien nur die postkommunistischen Sozialisten (LSP) zu einem Nein aufriefen.¹⁶⁰⁹ Als entscheidend galt der Schwenk der nationalistischen TB/LNNK und der Russenpartei „Gleiche Rechte“, die sich nach den Parlamentswahlen im Herbst 2002 auf einen Pro-EU-Kurs festlegten.¹⁶¹⁰ Damit riefen nur noch extreme Splittergruppen beider Volksgruppen zu einem Nein auf.¹⁶¹¹ Wie im benachbarten Litauen hielten sich auch in Lettland die Politiker während der Referendumskampagne im Hintergrund, vielmehr sollten angesehene Experten und beliebte Kunstschaffende die Werbetrommel für die EU-Mitgliedschaft rühren.¹⁶¹²

Das Referendumsergebnis fiel klarer aus, als es die Umfragen erwarten ließen. Bei einer hohen Stimmbeteiligung von 71,5 Prozent stimmten 67 Prozent mit Ja. Umfragen hatten zuvor eine Mehrheit von 60 zu 40 Prozent für die EU-Befürworter erwarten lassen.¹⁶¹³ Laut Szczerbiak und Taggart waren es die „strong (and, in

¹⁶⁰⁶ Auers (2012), S. 60

¹⁶⁰⁷ Mikkil/Pridham (2004), S. 730

¹⁶⁰⁸ Mikkil/Pridham (2004), S. 722

¹⁶⁰⁹ Mikkil/Pridham (2004), S. 720

¹⁶¹⁰ Mikkil/Pridham (2004), S. 719

¹⁶¹¹ Schmidt (2010), S. 152

¹⁶¹² Mikkil/Pridham (2004), S. 733

¹⁶¹³ Szczerbiak/Taggart (2004b), S. 760

some cases, credible) pro-accession elite cues“, die den Ja-Stimmenanteil in die Höhe trieben.¹⁶¹⁴ Trotzdem stimmte fast ein Drittel der Referendumsteilnehmer mit Nein, dessen Hochburgen vor allem die mehrheitlich russischsprachigen Regionen im Osten des Landes waren. In der zweitgrößten lettischen Stadt Daugavpils befürworteten nur 31 Prozent den EU-Beitritt.¹⁶¹⁵

Auf das EU-Beitrittsreferendum, das ja erst durch eine Verfassungsänderung möglich gemacht wurde, folgte im Frühjahr 2007 eine weitere Premiere: Erstmals machte das lettische Staatsoberhaupt von seinem direktdemokratischen Vetorecht Gebrauch. Wenige Monate vor dem Ende ihrer zweiten und letzten Amtszeit ging Staatspräsidentin Vaira Vike-Freiberga im Konflikt über zwei neue Staatssicherheitsgesetze bis zum Äußersten und konnte 215.000 Wähler (14 Prozent des Wahlvolks) für die Unterstützung ihres Referendumsbegehrens gewinnen.¹⁶¹⁶ Die Präsidentin monierte, dass durch die Gesetzesänderungen die Zahl der Personen mit Zugang zu Geheimdienstinformationen zu groß werde.¹⁶¹⁷ Im Kern ging es um die Rolle der „Oligarchen“ in der lettischen Politik, denen die Staatspräsidentin den Zugriff auf sensible Informationen vorenthalten wollte.¹⁶¹⁸

Die überraschende Aktion der Staatspräsidentin erwischte die Regierung von Ministerpräsident Aigars Kalvitis (Volkspartei/TP) am falschen Fuß. Wenige Monate nach ihrem historischen Erfolg bei der Parlamentswahl im Oktober 2006, bei der Kalvitis als erster Regierungschef in der lettischen Geschichte im Amt bestätigt wurde, nutzten viele Wähler das Referendumsbegehren dazu, der Regierung einen Denkmalsentwurf zu verpassen.¹⁶¹⁹

Der weitere Verlauf ähnelte jenem beim Vetoreferendum über die Pensionsreform im Jahr 1999. Um die sich abzeichnende Niederlage an der Wahlurne zu verhindern, nahm die Regierungskoalition einen Teil der Gesetzesänderungen bereits vor dem Referendum zurück. Tatsächlich scheiterte die Volksabstimmung an einer zu niedrigen Stimmbeteiligung. 23 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich an

1614 Szczerbiak/Taggart (2004b), S. 761

1615 Schmidt (2010), S. 152

1616 CVK (2013)

1617 Schmidt (2010), S. 131

1618 Latvian Abroad (2007)

1619 Ikstens (2008), S. 1043

dem Referendum am 7. Juli 2007, davon stimmten 96,5 bzw. 96,4 Prozent für eine Aufhebung der bekämpften Gesetze. Die oppositionelle JL nahm das Referendumsergebnis dennoch zum Anlass, den Rücktritt von Ministerpräsident Kalvitis zu fordern.

Kalvitis musste wenige Monate später tatsächlich seinen Hut nehmen, nachdem er mit der Absetzung des obersten Korruptionsbekämpfers Lettlands, Aleksejs Loskutovs¹⁶²⁰ den Bogen seines „majoritarian style in policy-making“¹⁶²¹ überspannt hatte. Das Vorgehen gegen Loskutovs führte zu Massenprotesten, die sich bald in einem weiteren direktdemokratischen Prozess kanalisierten. Auf der Welle der Empörung über Korruptionsfälle innerhalb der Regierungsparteien initiierte der Gewerkschaftsverband LBAS im März 2008 ein verfassungsänderndes Volksbegehren, das eine Auflösung des Parlaments per Referendum ermöglichen sollte.¹⁶²²

Das von 217.000 Wählern unterschriebene Volksbegehren¹⁶²³ traf auf heftigen Widerstand des politischen Establishments. So malte etwa Parlamentspräsident Gunars Daudze das Schreckgespenst einer Russifizierung Lettlands an die Wand, sollte das Referendum von Erfolg gekrönt sein.¹⁶²⁴ Zum Missvergnügen der Initiatoren wurde der Referendumstermin von der Parlamentsmehrheit mitten in die Urlaubszeit gelegt, um das Erreichen des Beteiligungsquorums von 50 Prozent der Stimmberechtigten zu erschweren.¹⁶²⁵ Trotzdem fanden am 2. August 2008 fast 42 Prozent der Stimmberechtigten ihren Weg in die Stimmlokale, 96,8 Prozent stimmten für die geplante Verfassungsänderung.

Das klare Referendumsergebnis verfehlte seine Wirkung nicht. TP-Chef Aigars Kalvitis, der noch am Abstimmungstag vor einer Zerstörung der Verfassungsgrundlagen Lettlands gewarnt hatte, sprach sich nach dem massiven Ja-Votum für eine Verfassungsänderung aus, ebenso Ministerpräsident Ivars Godmanis.¹⁶²⁶ Tatsächlich wurde die Abberufbarkeit des Parlaments per Volksbegehren im Jahr 2009 durch eine Verfassungsänderung ermöglicht, wenn auch mit mehreren

¹⁶²⁰ Ikstens (2008), S. 1046

¹⁶²¹ Ikstens (2008), S. 1041

¹⁶²² Schmidt (2010), S. 152

¹⁶²³ CVK (2013)

¹⁶²⁴ Auers (2012), S. 64

¹⁶²⁵ Ikstens (2009), S. 1017

¹⁶²⁶ Lettische Presseschau (2008a)

Schutzklauseln – darunter ein Beteiligungsquorum in Höhe von zwei Dritteln der vorangegangenen Saeimas-Wahl – versehen.

Nur drei Wochen später, am 23. August 2008, waren die lettischen Stimmbürger erneut zu einem Referendum aufgerufen. Dabei ging es um ein Volksbegehren zur Erhöhung der Pensionen, das von der neuen Mitte-Links-Partei „Union für eine andere Politik“, gegründet von den ehemaligen TP-Politikern Aigars Štokenbergs und Artis Pabriks, und Pensionistenverbänden getragen wurde.¹⁶²⁷ Das Volksbegehren, das von 177.000 Wählern unterstützt wurde, diente vor allem der politischen Profilierung der neuen Partei, die sich als sozialdemokratisch präsentierte.¹⁶²⁸ Die Fronten verliefen ähnlich wie beim Referendum Anfang August. Während die rechtsgerichtete Regierungskoalition zu einem Boykott der Volksabstimmung aufrief, unterstützten die linksgerichteten Oppositionsparteien sowie die „Neue Zeit“ (JL) die Vorlage.¹⁶²⁹ Dieses Referendum endete mit einem klaren Misserfolg für die Initiatoren, die nur 22,9 Prozent der Stimmberechtigten in die Abstimmungslokale locken konnten, von denen 96,4 Prozent mit Ja stimmten. Die Vorlage stand nicht nur im Schatten des kurz zuvor stattgefundenen Referendums über die Abberufung des Parlaments, sondern wurde auch als populistisch und unfinanzierbar kritisiert. Nach Angaben von Experten hätte die vorgesehene automatische Erhöhung der Mindestpensionen das gesamte Pensionssystem in den finanziellen Ruin treiben können.¹⁶³⁰

Das Thema Korruption sollte dann im Jahr 2011 wieder akut werden. Ende Mai 2011 lehnte es das Parlament ab, die Immunität des korruptionsverdächtigen Abgeordneten und Unternehmers Ainars Šlesers von der Ersten Partei (LPP) aufzuheben. Staatspräsident Valdis Zatlers übte scharfe Kritik an dieser „Privatisierung der Demokratie“ und verfügte eine Auflösung des Parlaments. Es handelte sich um eine Premiere, hatte doch noch kein Staatspräsident in der Geschichte Lettlands das Parlament aufgelöst – wegen des hohen politischen Risikos, das mit diesem Schritt verbunden ist. Über die Parlamentsauflösung müssen nämlich die Wähler in einem Referendum befinden. Leisten sie dem Vorschlag des Präsidenten nicht

¹⁶²⁷ Ikstens (2009), S. 1018

¹⁶²⁸ Auers (2012), S. 61

¹⁶²⁹ Lettische Presseschau (2008b)

¹⁶³⁰ Ikstens (2009), S. 1018

Folge, ist er automatisch abgesetzt.

Funktional hatte das Referendum gouvernementalen Charakter, auch wenn vorgezogene Parlamentswahlen naturgemäß im Interesse der Opposition lagen. Es diente nämlich dem Staatspräsidenten dazu, seine politische Position gegenüber dem Parlament zu stärken. Seine Entscheidung kann nämlich als „Akt der Vergeltung“¹⁶³¹ gesehen werden, nachdem ihm einige Parteien zu verstehen gegeben hatten, dass sie ihm eine zweite Amtszeit als Staatsoberhaupt verweigern werden. Tatsächlich unterlag Zatlers, der von der größten Regierungspartei JL unterstützt wurde, bei der Präsidentenwahl am 2. Juni 2011 gegen den Kandidaten der mitregierenden Union Grüne und Bauern (ZZS), Andris Berzinš.¹⁶³²

Zatlers agierte somit im Bewusstsein seines baldigen Abschieds von der politischen Bühne und konnte sich wegen des niedrigen Ansehens von Parlament und Politik in der lettischen Öffentlichkeit eines Erfolges des Referendums sicher sein.¹⁶³³ Tatsächlich wagte es keine Partei, zu einem Nein aufzurufen.¹⁶³⁴ Auch eine Boykottparole wäre ins Leere gelaufen, da es bei diesem Referendum keinerlei Beteiligungsquorum gab. 44,7 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich am Referendum am 23. Juli, 94,3 Prozent votierten für eine Auflösung des Parlaments. Somit wurde die Volksvertretung im September 2011 nicht einmal ein Jahr nach dem letzten Urnengang erneut gewählt. Der größte Profiteur war Ex-Präsident Zatlers, der mit seiner neuen „Reformpartei“ (ZRP) auf Anhieb zweitstärkste Kraft wurde hinter dem erstmals zur stärksten Partei aufgestiegenen pro-russischen Harmoniezentrum (SC). Ministerpräsident Valdis Dombrovskis konnte trotz massiven Verlusten mit Unterstützung der Zatlers-Partei und der ebenfalls gestärkten Nationalisten weiterregieren, von den Oligarchenparteien schaffte nur noch die ZZS mit deutlichen Verlusten den Wiedereinzug ins Parlament.

Nach einer mehrjährigen Dominanz wirtschaftlicher und sozialer Fragen kehrte

¹⁶³¹ Ikstens (2012), S. 180

¹⁶³² Lettische Presseschau (2011a)

¹⁶³³ Ikstens (2012), S. 180

¹⁶³⁴ Freilich ist es möglich, die Parteien nach ihrer jeweiligen Interessenslage einem der beiden Lager beim Referendum zuzuordnen. Das Pro-Lager bilden neben den beiden Oppositionsparteien SC und TB/LNNK auch das Bündnis „Einheit“ um die größte Regierungspartei JL, die Zatlers unterstützte. Das Nein-Lager bilden die beiden „Oligarchenparteien“ ZZS und „Für ein gutes Lettland“ (TP, LPP/LC)

jüngst wieder der Nationalitätenkonflikt als Thema direktdemokratischer Prozesse zurück. Im Februar 2012 stimmten die Letten über ein verfassungsänderndes Volksbegehren zur Einführung von Russisch als zweiter Landessprache ab. Das Referendum bewies eindrucksvoll, dass diese Konfliktlinie immer noch starke Bindungskraft hat. Bei einer Stimmbeteiligung von 71,1 Prozent votierten nur 24,9 Prozent für das Volksbegehren, zumal es auch vom pro-russischen Harmoniezentrum nur halbherzig unterstützt worden war. So stimmten etwa auch in der Hauptstadt Riga, die mehrheitlich von ethnischen Russen bewohnt wird, 61 Prozent gegen Russisch als Staatssprache.¹⁶³⁵

Eigentlich handelte es sich um die Gegenvorlage zu einem Volksbegehren lettischer Nationalisten, die im März 2011 die erforderlichen 10.000 Unterschriften für die Abschaffung des Russischen als Unterrichtssprache in den Schulen gesammelt hatten. Die beiden russischsprachigen Kleinparteien „Vereinigtes Lettland“ und „Muttersprache“ leiteten daraufhin ein Volksbegehren für die Verankerung des Russischen als zweite Landessprache in der Verfassung ein.¹⁶³⁶ Politischer Träger der Initiative war die durch den Aufstieg des Harmoniezentums in die Bedeutungslosigkeit gerutschte Russenpartei „Für Menschenrechte in einem Vereinten Lettland“ (PCTVL), die durch eine Radikalisierung ihrer Standpunkte auf ein politisches Comeback hofft. Während das lettisch-nationale Volksbegehren an mangelnder Teilnahme scheiterte¹⁶³⁷, wurde das russische von 187.378 Wählern (12,1 Prozent der Stimmberechtigten) unterstützt.¹⁶³⁸

Der unerwartete Erfolg des Volksbegehrens brachte vor allem das oppositionelle Harmoniezentrum (SC) in die Bredouille, kurz nach seinem historischen Sieg bei der Parlamentswahl im September 2011. Das Volksbegehren drängte die Partei, die in den Jahren zuvor durch einen gemäßigten Kurs vermehrt auch für ethnische Letten wählbar wurde, nämlich wieder in die russische Ecke. Entsprechend zögerte Parteichef Nils Ušakovs lange Zeit, das Volksbegehren zu unterstützen, tat es dann aber doch, um ein Zeichen gegen Diskriminierung der russischen Volksgruppe im

1635 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012)

1636 Auers (2012), S. 63

1637 Lettische Presseschau (2011b)

1638 CVK (2013)

Land zu setzen.¹⁶³⁹ Bei der Parlamentsabstimmung über das Volksbegehren Ende Dezember verließen die SC-Abgeordneten den Plenarsaal, um keine Position beziehen zu müssen.

Die lettischen Parteien votierten geschlossen mit Nein und riefen die Stimmbürger auf, durch eine starke Beteiligung am Referendum ein deutliches Zeichen gegen Russisch als zweite Landessprache zu setzen.¹⁶⁴⁰ Tatsächlich lag die Stimmbeteiligung dann um über zehn Prozentpunkte höher als bei der Parlamentswahl im September 2011. Das Referendum war somit ein klarer Erfolg für die lettischen Parteien, während er zugleich zu einer Radikalisierung der Standpunkte unter den ethnischen Russen führte. Nur wenige Monate nach dem Sprachenreferendum wurde nämlich von der Initiative „Für gleiche Rechte“ ein weiteres Volksbegehren lanciert, das eine radikale Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechts vorsah. Dieses Volksbegehren wurde von der Zentralen Wahlkommission verhindert, weil es verfassungswidrig sei.¹⁶⁴¹

Referenden in Lettland 1923-2012							
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Quor.	Beteil.
1	2/9/23	Verbot von Kirchenenteignung	W (Deutschbalt.)	99,7	0,3	21,3	21,4
2	18/12/27	Schärferes Staatsbürgerges.	W (Nationalist.)				21,7
3	6/9/31	Übergabe des Doms von Riga	W (Nationalist.)	99,6	2,1	31,3	32,0
4	25/2/34	Aufbau von Pensionssystem	W (Sozialdem.)	92,9	6,7	29,6	31,9
5	3/3/91	Unabhängigkeit	P (Volksfront)	73,9	26,1	64,5	84,8
6	3/10/98	Staatsbürg.gesetz - Veto	WG (LNNK)	44,9	52,5	31,1	69,2
7	13/11/99	Pensionsreform – Veto	WO (Pension.)	94,2	5,3	23,6	25,1
8	8/5/03	EU-Beitritt	Obl. (neutral)	67	32,3	47,9	71,5
9	7/7/07	Sicherheitsgesetz - Veto	WPr (opp.)	96,5	3	22,3	23
10		Sicherheitsbehörden - Veto	WPr (opp.)	96,4	3,1	22,3	23
11	2/8/08	Abberufung Parlament (Vf)	WO (Gewerk.)	96,8	3	40,7	42
12	23/8/08	Pensionsreform	WO (Partei)	96,4	3,3	22,1	22,9
13	23/7/11	Abberufung Parlament	Präs. (gouv.)	94,3	5,5	-	44,7
14	18/2/12	Sprache Russisch (Vf)	WO (Partei)	24,9	74,8	17,7	71,1
Quelle: Sudd (2012), CVK (2013)							

1639 Lettische Presseschau (2011b)

1640 Lettische Presseschau (2011c)

1641 CVK (2013)

5.4.11.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Sieben der zehn direktdemokratischen Prozesse während des Untersuchungszeitraums hatten oppositionellen Charakter, drei gouvernementalen. Wegen der geringen Effektivität der oppositionellen Prozesse ergibt sich ein DD-Praxiswert von +0,7, der auffallend mit dem stark oppositionellen DD-Basiswert von -2,4 kontrastiert. Die Durchschnittswerte sind -0,36 (Basiswert) und +0,07 (Praxiswert). Weitgehend balanciert ist auch das Verhältnis zwischen DD-Prozessen mit Initiativ- und Vetocharakter. Vier Prozesse zielten auf die Aufhebung eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes, drei Prozesse auf den Beschluss eines Rechtsaktes (in zwei Fällen handelte es sich um Verfassungsänderungen), einer auf die Ausschreibung vorgezogener Parlamentswahlen und zwei hatten den internationalen Status Lettlands zum Gegenstand.

Kennzahlen direkter Demokratie in Lettland			
DD-Basiswert	-2,4 (1,4/-3,8)	DD-Praxiswert	0,7
Durchschnittlicher Basiswert	-0,36	Durchschnittlicher Praxiswert	0,07
Referenden pro Legislatur	2,33	Referenden pro Jahr	0,44
Verhältnis gouv/oppos.	3/7	DD-Proz. mit Elitenkonsens	0,33
Anteil gouvernementaler Prozesse			33%
Erfolgsquote			50%
- oppositionell: 29%			
- Wähler: 0%			
- gouvernemental: 67%			50%
- Präsident: 100%			
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			78,7%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Stimmvolk)**			+0,8%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			48%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-20,7%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+8,6%
- gouvernemental: +8,1%			
- oppositionell: +8,8%			+8,6%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			
- gouvernemental: +2,2%			-3,7%
- oppositionell: -6,2%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-11,4%
- gouvernemental: +15,5%			
- oppositionell: -23%			-11,4%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			
- gouvernemental: +5,9%			+13,3%
- oppositionell: +16,5%			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +8,8%			
- Gegner: -13,6%			
- größte Regierungspartei: -10%			
- größte Oppositionspart.: +4,8%			
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
(*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			
(**) Um Verzerrungen bei von den Gegnern boykottierten DD-Prozessen zu vermeiden, wird dem gegnerischen Lager die Differenz zur aktiven Wählerschaft (abzüglich der Stimmenanteile, die bei der Analyse der Parteiparolen nicht zugeordnet werden konnten) zugeschlagen.			

Die DD-Prozesse mit gouvernementalem Charakter sind das Unabhängigkeitsreferendum 1991, das Vetoreferendum der regierenden Nationalisten gegen die Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 1998 und das vom scheidenden Staatspräsidenten Valdis Zatlers initiierte Referendum zur Auflösung des Parlaments 2011. Anders als im benachbarten Litauen konnte das Unabhängigkeitsreferendum wegen der großen russischen Volksgruppe nicht als neutral klassifiziert

werden. Sonderfälle sind auch die beiden anderen Referenden, die jeweils gegen die Parlamentsmehrheit gerichtet waren. Sie könnten somit auch als oppositionell klassifiziert werden. Dennoch zeigt eine Analyse der sekundären Funktionen den eindeutig *gouvernementalen* Charakter beider Prozesse. Das Staatsbürgerschaftsreferendum ermöglichte der TB/LNNK, den Spagat zwischen ihren Verpflichtungen als Regierungspartei und ihren nationalistischen Prinzipien zu wahren. So gab sie zunächst dem massiven internationalen Druck zur Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechts nach, suchte dann aber Zuflucht beim Referendum, weil sie ihrer Anhängerschaft in dieser zentralen Frage keinen radikalen Kurswechsel zumuten wollte. Das Referendum über die Parlamentsauflösung 2011 wurde zwar naturgemäß auch von der Opposition unterstützt, es diente aber vor allem zur Stärkung der Position von Staatspräsident Zatlers. Faktisch handelte es sich um eine Vergeltung dafür, dass ihn das Parlament nicht für eine weitere Amtszeit als Staatspräsident bestätigen wollte. Mit seinem Schritt profilierte sich Zatlers als Korruptionsbekämpfer und sicherte sich so seine politische Zukunft. Bezeichnenderweise gab er am Referendumstag die Gründung einer neuen Partei bekannt, die dann zwei Monate später bei der Parlamentswahl auf Anhieb zweitstärkste Kraft wurde.

Sieben direktdemokratische Prozesse haben ein negatives Vorzeichen, darunter auch das obligatorische Referendum über den EU-Beitritt Lettlands. Jeweils drei oppositionelle DD-Prozesse waren Vetoreferenden (das Referendum der linksgerichteten Opposition gegen die Pensionsreform 1999 sowie die beiden präsidentialen Referenden gegen die Sicherheitsgesetze 2007) und Volksbegehren (Verfassungsänderung für Parlamentsauflösung sowie Pensionsreform 2008, Verfassungsänderung zweite Staatssprache Russisch 2012).

Die formelle Erfolgsquote der lettischen Volksabstimmungen ist ziemlich gering: Nur drei von zehn Volksabstimmungen erbrachten einen vollen Erfolg für die Initiatoren (Unabhängigkeitsreferendum 1991, EU-Beitrittsreferendum 2003 und Referendum über Parlamentsauflösung 2011). Keines davon hatte oppositionellen Charakter. Materiell erfolgreich waren auch die beiden Sicherheitsreferenden, die zwar am Beteiligungsquorum scheiterten, aber nur, weil die Regierung die bekämpften Gesetze bereits vor dem Abstimmungstag zurückgezogen hatte. Damit

liegt die Erfolgsquote insgesamt bei 50 Prozent.

Überraschend ist angesichts der vergleichsweise milden Quorumserfordernisse – für die meisten direktdemokratischen Prozesse ist nur eine Mindestbeteiligung der Hälfte der aktiven Wählerschaft vorgeschrieben – die Effektivität von Boykottstrategien. In allen fünf Referenden, bei denen die Gegner auf Boykottparolen setzten, waren diese erfolgreich. Freilich mussten Erfolge dieser Art mitunter teuer erkauft werden – durch eine teilweise (Pensionsreform 1999) oder sogar gänzliche (Sicherheitsgesetze 2007) Aufhebung der bekämpften Vorlagen. Zugleich zeigte der Fall des Volksbegehrens zur Parlamentsauflösung 2008, dass auch ein gescheitertes Referendum bei entsprechend hoher Beteiligung im Nachhinein große Wirkungen entfalten kann.

Insgesamt erwiesen sich die gouvernementalen DD-Prozesse mit einer Erfolgsquote von 67 Prozent als deutlich effektiver als die oppositionellen (Erfolgsquote 29 Prozent). Analysiert man die Prozesse nach Initiatorengruppen, so erwies sich das Staatsoberhaupt als erfolgreichster Initiator (100 Prozent). Erfolgreich waren auch das einzige obligatorische Referendum und das einzige vom Parlament ausgeschriebene. Dagegen endeten alle fünf mit (Abgeordneten- und) Wählerunterschriften herbeiführten Referenden mit einem Misserfolg.

Obwohl fünf von zehn direktdemokratischen Prozessen von den Gegnern erfolgreich boykottiert wurden, beträgt die durchschnittliche Stimmbeteiligung 48 Prozent (-18,4 Prozent). Beim Unabhängigkeitsreferendum 1991 und beim Sprachenreferendum 2012 wurde die Beteiligung an der vorangegangenen Parlamentswahl deutlich übertroffen, den Tiefpunkt markierte das Pensionsreferendum 1999 mit einem Abstand von 45 Prozent.

Auffallend an der lettischen Referendumspraxis ist die gute Mobilisierungsleistung nicht nur der Träger, sondern auch der Gegner des direktdemokratischen Prozesses. Die Werte liegen bei +8,6% bzw. -3,7%. Zwischen oppositionellen und gouvernementalen Prozessen gibt es kaum Unterschiede.

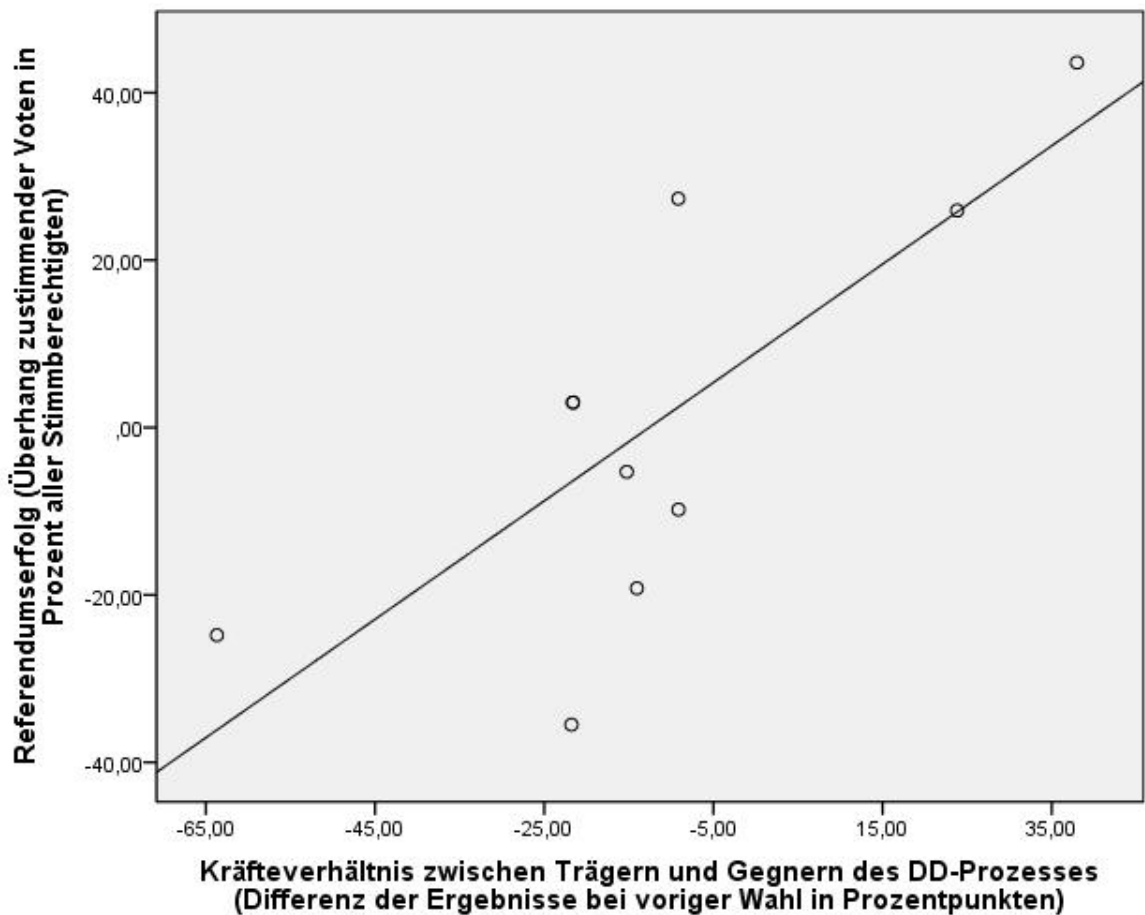
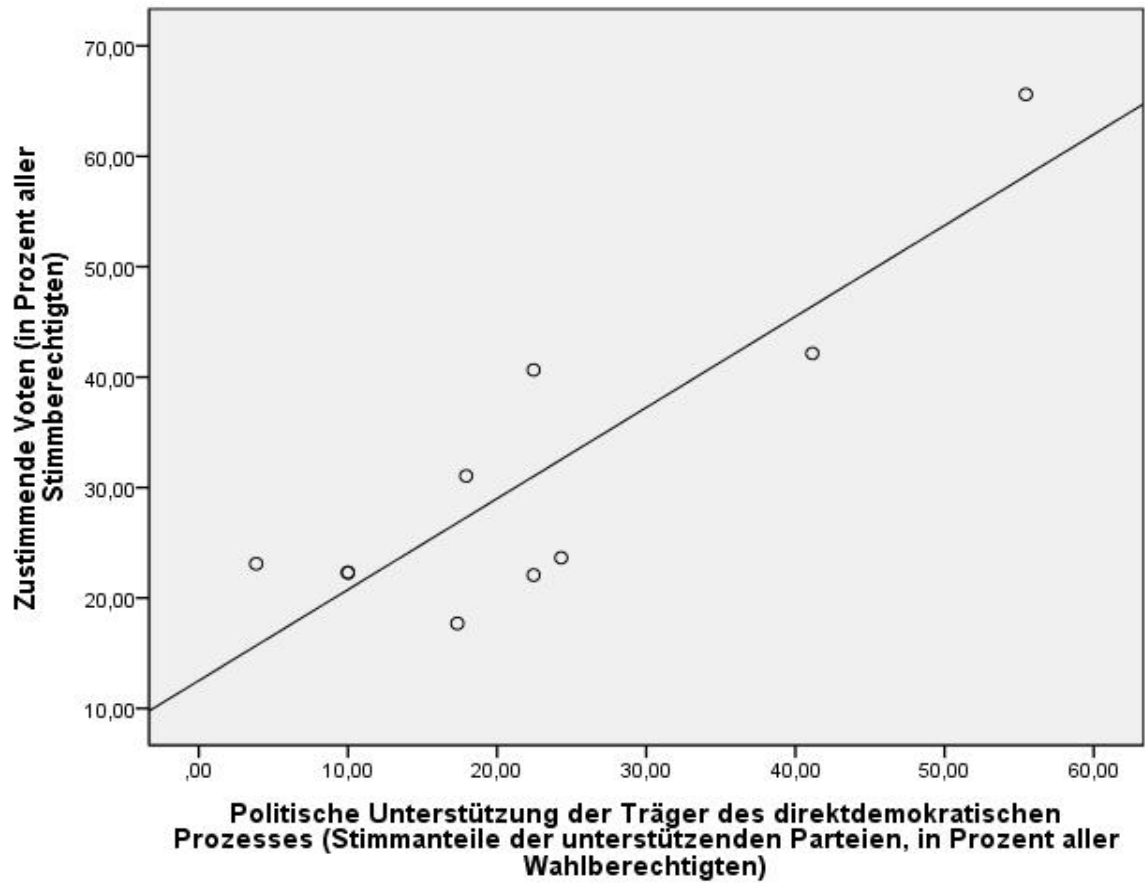
Die Abweichung zwischen Papierform und Referendumsergebnis ist mit +13,3 Prozent moderat. Dies gilt auch für die Stärkeverhältnisse der beiden Lager. Im Durchschnitt aller DD-Prozesse war die Wählerstärke der Initiatoren um 11,4 Pro-

zentpunkte geringer als jene der Gegner, bei gouvernementalen Prozessen waren die Träger um 15,5 Prozentpunkte stärker, bei oppositionellen Prozessen um -23 Prozentpunkte schwächer als die Gegner.

Sieht man vom Unabhängigkeitsreferendum 1991 und dem EU-Beitrittsreferendum 2003 ab, betrug die Differenz zwischen den Stärken beider Lager in keinem Fall mehr als 24 Prozentpunkte. Die größte Abweichung zwischen Papierform und tatsächlichem Ergebnis gab es beim EU-Beitrittsreferendum (-38 Prozentpunkte), dagegen war das Volksbegehren über die Pensionsreform 2008 mit einer Abweichung von nur -0,68 Prozentpunkten eine fast haargenaue Replikation der repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnisse.

Die starke Übereinstimmung der Abstimmungsergebnisse mit den repräsentativ-demokratischen Stärkeverhältnissen wird auch durch bivariate Analysen bestätigt. So gibt es eine starke Korrelation zwischen der politischen Stärke der Träger des direktdemokratischen Prozesses und dem erzielten Stimmenanzahl (0,867**), bei den Gegnern ist er etwas schwächer (0,681*). Grundsätzlich hat das Verhältnis der beiden Lager nach der Papierform eine starke Prognosewirkung für den Referendumserfolg der Initiatoren (0,770**).

Aufgrund der Boykottstrategie bei fünf von zehn direktdemokratischen Prozessen gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Papierform und der Stimmbeteiligung. Indes kann man von der Stimmbeteiligung auf den Ausgang des Referendums schließen: Der relative Abstand der Stimmbeteiligung zur vorangegangenen Wahl hat eine starke negative Korrelation mit dem Ja-Stimmenanteil (-0,818**) und eine stark positive Korrelation mit dem Nein-Stimmenanteil (0,821**) – sprich: Je höher die Stimmbeteiligung, umso höher der Nein-Stimmenanteil. Je niedriger die Stimmbeteiligung, umso höher ist der Ja-Stimmenanteil.



Die direktdemokratische Praxis in Lettland ist stark auf Fragen des politischen Systems bezogen. 4 der 10 Referenden bezogen sich auf das politische System (Sicherheitsgesetze 2007, Parlamentsauflösung 2008 und 2011), jeweils zwei Mal wurde über Außenpolitik (Unabhängigkeit 1991, EU-Beitritt 2003), Wirtschaft/Soziales (Pensionen 1999 und 2008) und Menschenrechte (Staatsbürgerschaft 1998, Russisch 2012) abgestimmt. Bei der Stimmbeteiligung gibt es eklatante Unterschiede: Äußerst hoch lag die Beteiligung an den Referenden zu Außenpolitik und Menschenrechten (79,6 und 70,2 Prozent), die Referenden zum politischen System und zu wirtschaftlich-sozialen Fragen litten dagegen unter einem mehr oder weniger ausgeprägten Boykottverhalten der politischen Eliten. Hier betrug die Beteiligung nur 33,2 und 24 Prozent.

Bei den behandelten Materien zeigt sich eine erstaunliche Kontinuität zur direktdemokratischen Praxis in der Zwischenkriegszeit: So wurde insgesamt drei Mal über das Pensionssystem abgestimmt, zwei Mal ging es um das Staatsbürgerschaftsrecht im engeren Sinne, drei Mal um Minderheitenrechte. Aktuell steht die Frage der politischen Reform, mit dem Subtext der Korruptionsbekämpfung im Zentrum der direktdemokratischen Praxis. Tatsächlich war der Kampf gegen korrupte Praktiken in der lettischen Politik bei allen vier Referenden zum politischen System die bedeutendste Triebfeder. Der Wunsch nach politischen Reformen äußerte sich auch in mehreren Initiativen für eine Direktwahl des Staatspräsidenten, die aber bisher allesamt nicht die erste Hürde für die Einleitung eines Volksbegehrens nahmen.¹⁶⁴²

5.4.11.5 Interaktion mit dem Systemkontext

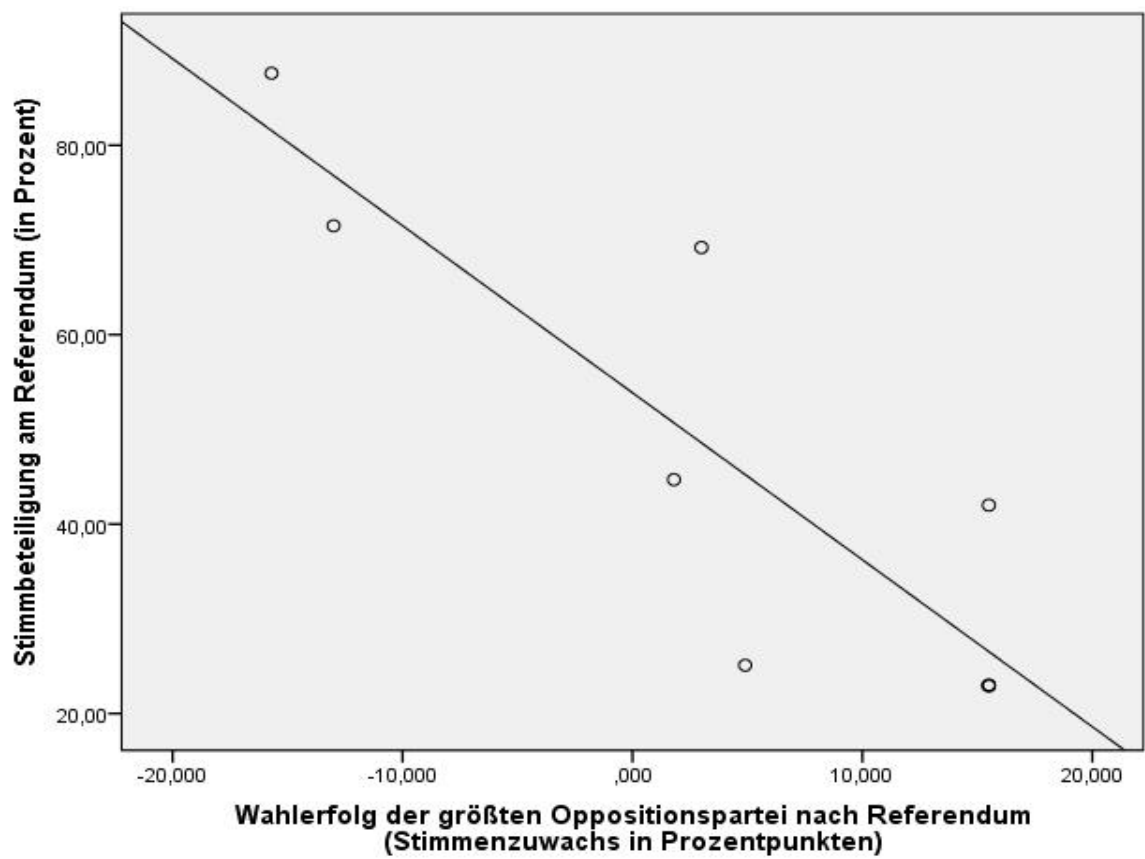
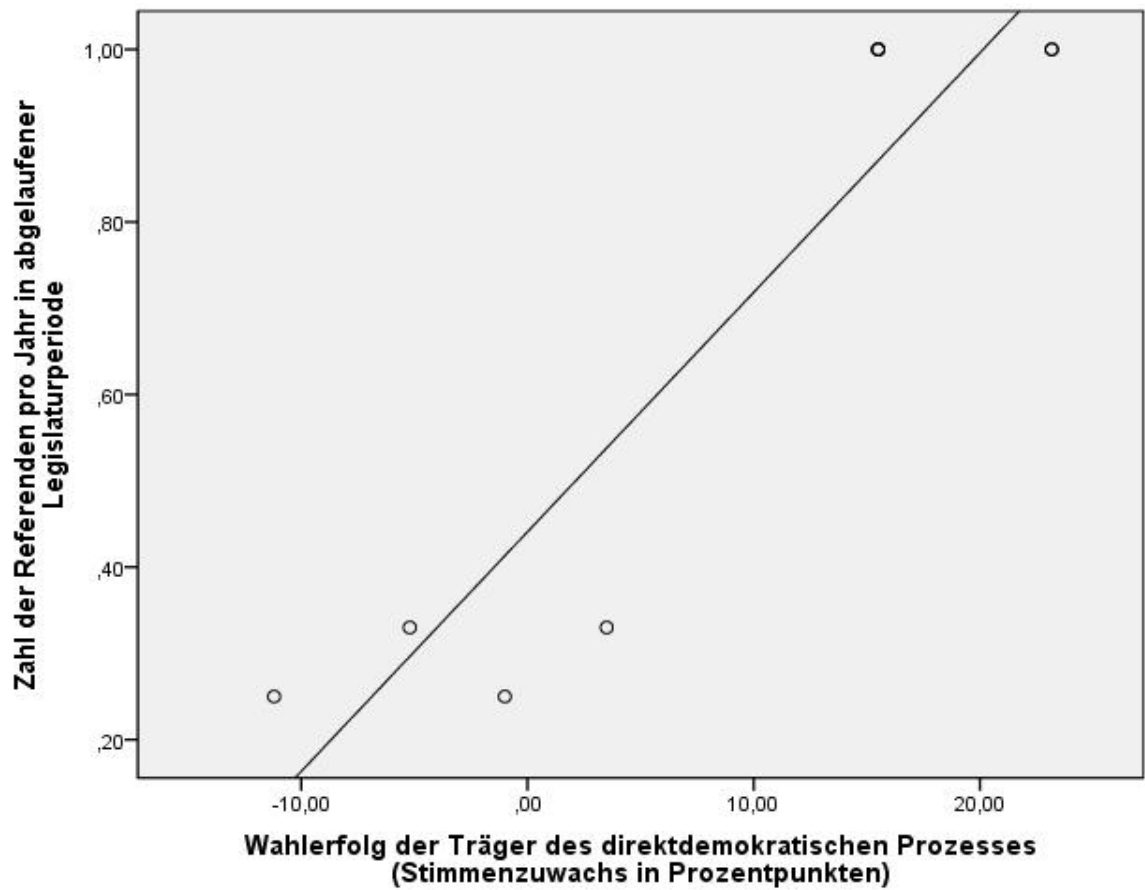
Obwohl die geringe Fallzahl keine gesonderte Auswertung von oppositionellen und gouvernementalen DD-Prozessen erlaubt, gibt die lettische Referendumspraxis einige Hinweise zum Wechselspiel zwischen Direkt- und Repräsentativdemokratie. So gibt es einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der Regierungsgröße und dem Stimmenerfolg des Regierungslagers beim Referendum (-0,703*). Je größer der parlamentarische Rückhalt der Regierung ist, umso schlechter schneidet das Lager um die größte Regierungspartei beim Referendum ab. Zu-

¹⁶⁴² Auers (2012), S. 65

gleich gibt es eine negative Korrelation zwischen der Regierungsgröße und der Wahrscheinlichkeit einer gouvernementalen Niederlage ($-0,706^*$). Das einzige Referendum, bei dem es eine gouvernementale Niederlage gab – jenes über das Staatsbürgerschaftsrecht 1998 – war nämlich zugleich aus das einzige, bei dem die jeweilige Regierungskoalition keine Mehrheit im Parlament hatte.

Gleich mehrere Indikatoren belegen einen starken Zusammenhang zwischen dem Referendumsergebnis und dem Abschneiden der involvierten Parteien bei den folgenden Parlamentswahlen. So gibt es eine starke negative Korrelation zwischen der Stimmbeteiligung beim Referendum und dem Wahlergebnis der größten Oppositionspartei ($-0,870^{**}$) – je niedriger die Beteiligung, umso schlechter das Wahlergebnis. Die Träger des direktdemokratischen Prozesses hatten ein umso schlechteres Wahlergebnis, je höher die Anzahl der gegnerischen Stimmen beim Referendum war ($-0,739^*$).

Einen beinahe perfekten Zusammenhang gibt es schließlich zwischen der Referendumsintensität (gemessen an der Zahl der Referenden pro Jahr in der abgelaufenen Legislaturperiode) und dem Wahlergebnis der Träger des direktdemokratischen Prozesses. Je mehr Referenden es gab, umso besser schnitten sie bei der darauffolgenden Wahl ab ($0,931^{**}$). Etwas schwächer, aber immer noch hoch signifikant ist der Zusammenhang zwischen der Referendumsanzahl und dem Abschneiden der größten Oppositionspartei ($0,763^*$). Somit zeigt sich auch in Lettland, dass eine rege Referendumspraxis den Trägern der direktdemokratischen Verfahren im Allgemeinen und der jeweiligen größten Oppositionspartei im Besonderen nützt.



Lettland: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Unabhängigkeit	PG	0,8	1	1	0,8	65,6	55,5	22	55,5	5,6	6,3	3,5
2	Staatsbürger.	WG	1	-0,5	1	-0,5	31,1	17,9	36,4	17,9	10	0	-5,2
3	Pensionsreform	WO	-1	0,5	1	-0,5	23,6	24,3	42,8	24,3	5,2	-45,9	-11,2
4	EU-Beitritt	Obl.	-0,4	-1	1	0,4	23,1	3,9	47,9	3,9	38,9	-5,5	-1
5	Sicherheitsg. 1	PrO	-1	1	0,5	-0,5	22,3	10	19,3	10	24,6	-38	15,5
6	Sicherheitsg. 2	PrO	-1	1	0,5	-0,5	22,3	10	19,3	10	24,6	-38	15,5
7	Parl.auflösung	WO	-1	0,5	1	-0,5	40,7	22,5	13,3	22,5	36,5	-19	23,2
8	Pensionsreform	WO	-1	-0,5	1	0,5	22,1	22,5	21,9	22,5	-0,7	-38,1	23,2
9	Neuwahl	PrG	1	1	1	1	42,2	41,1	16,2	41,1	2,1	-17,3	15,5
10	Russisch	PO	-1	-0,5	1	0,5	17,7	17,3	53,2	39,1	-13,7	11,6	
	Durchschnitte		-0,36	0,3	0,9	0,07	31,1	22,5	30,2	33,9	13,3	-21	8,8

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** - Effektivität, **W.** - Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD

Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller StimMBER.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller WahlBER.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** - Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.

P G – Regierung (gouvernemental), **PO** – Parlament (oppositionell), **WG** – Wähler (gouvernemental), **WO** – Wähler (oppositionell), **PrG** – Präsident (gouvernemental), **PrO** – Präsident (oppositionell), **Obl.** - Obligatorisch

5.4.11.6 Zusammenfassung

Lettland hat unter den 15 untersuchten Staaten gleich in mehrerer Hinsicht einen Ausnahmecharakter. Mit seiner großen russischsprachigen Minderheit, die fast zwei Fünftel der Bevölkerung stellt, ist es der einzige binationale Staat im Untersuchungssample. Dies schlägt sich auch in der Konfiguration des Regierungssystems nieder, das aufgrund der politischen Marginalisierung der pro-russischen Kräfte Alternanzprobleme aufweist. Die stille Übereinkunft der lettischen Parteien, keine Koalition mit einer der „Russenparteien“ einzugehen, hat bisher nur partielle Machtwechsel zugelassen. In dieser Hinsicht erinnert das politische System Lettlands an jenes der Ersten italienischen Republik, die eine hohe Frequenz an Regierungswechseln bei starker Kontinuität in der personellen und parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen aufwies.

Eine weitere Besonderheit Lettlands ist, dass es als einzige der „neuen Demokratien“ Mittelosteuropas ihre Verfassung aus der Zwischenkriegszeit wieder in Kraft gesetzt hat. Damit ist Lettland zugleich eines der wenigen europäischen Länder, in dem eine nach dem Ersten Weltkrieg beschlossene Verfassung ohne wesentliche Änderung in Kraft ist. Dies gilt auch und gerade für das direktdemokratische Instrumentarium, das in Anlehnung an die Weimarer Verfassung entworfen wurde.

Somit ist Lettland einer der wenigen Staaten, der noch den Geist des (direkt-)demokratischen Enthusiasmus der republikanischen Aufbruchszeit nach dem Ersten Weltkrieg atmet. Nach dem Ende der großen Monarchien wurden in vielen Verfassungen Verfahren zur direkten Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung geschaffen, auch und gerade als Gegengewicht zum parlamentarischen System, das von vielen Revolutionären als Teil des *ancien régime* gesehen wurde.

Während in den meisten anderen europäischen Staaten direktdemokratische Verfahren als randständige Ergänzung des parlamentarischen Entscheidungssystems gesehen werden, ist in Lettland zumindest eine Gleichrangigkeit, wenn nicht sogar ein Primat der direkten Beteiligung des Volkes zu konstatieren. Dies zeigt sich zunächst einmal auf normativer Ebene – etwa dass Volksabstimmungen nur mit Wählerunterschriften angesetzt werden können, Volksbegehren mit staatlichen Mitteln unterstützt werden oder den flexiblen Beteiligungsquoren –, aber auch im

Verhalten der politischen Akteure, die direktdemokratische Initiativen oft schon im vorausseilenden Gehorsam umsetzen.

Gerade dieser Respekt vor den direktdemokratischen Verfahren – sowohl von Seiten der Initiatoren, als auch ihrer Gegner – unterscheidet Lettland von der konfliktgeladenen Praxis der Weimarer Republik. Dass Volksbegehren und Referenden in Lettland nicht die Sprengkraft der deutschen Zwischenkriegszeit entfalten, ist wegen des Vorhandenseins starker ethnischer Konflikte umso bemerkenswerter. Für die Befriedung solcher Konflikte sind direktdemokratische Verfahren nämlich wenig geeignet, weil nur die bereits bekannten Stärkeverhältnisse der beiden ethnischen Gruppen bekräftigt werden. Dieses Muster zeigte sich auch in Lettland bei vier von fünf Volksabstimmungen dieser Art, zuletzt beim Referendum über die Einführung von Russisch als zweiter Landessprache. Doch erfüllte diese Volksabstimmung zumindest den Zweck, der vom lettischen Staat geleugneten großen Volksgruppe eine Stimme zu geben und sie in das Gemeinwesen einzubinden. Das Staatsbürgerschaftsreferendum 1998 wiederum ermöglichte es der lettischen Politik, sich per Volksvotum aus dem Würgegriff eines extrem nationalistischen Kurses zu lösen und eine zaghafte Normalisierung der ethnischen Beziehungen einzuleiten.

Neben dem Nationalitätenkonflikt gab es nur noch zwei weitere Materien, die Gegenstand direktdemokratischer Prozesse wurden: Das Pensionssystem und die Reform des politischen Systems, mit dem bedeutenden Subtext der Korruptionsbekämpfung. Auch in diesen Fragen zeigte sich ein hohes Maß an Responsivität der Machthaber. Zwar war keines der sieben oppositionellen Referenden an der Abstimmungsurne erfolgreich, doch gab es in vier Fällen (Pensionsreform 1999, Sicherheitsgesetze 2007, Parlamentsauflösung 2008) eine weitgehende Umsetzung der von den Initiatoren vertretenen Anliegen. Bei der Pensionsreform 1999 und den Sicherheitsgesetzen 2007 gab die Regierung bereits vor der Volksabstimmung nach, um einer Niederlage zu entgehen. Bei der Verfassungsinitiative zur Parlamentsauflösung war das Volksvotum so machtvoll, dass die Regierungsseite zum Einlenken gezwungen war. Unter dem Strich ergibt sich somit ein neutraler DD-Praxiswert.

Was die Auswirkungen direktdemokratischer Prozesse auf die Machtverhältnisse

im Allgemeinen und die Konfiguration des Parteiensystems im Speziellen betrifft, so ist die Bilanz in Lettland gemischt. Es gibt nämlich sowohl Beispiele erfolgreicher Parteigründungen aufgrund von direktdemokratischen Prozessen (Parlamentsauflösung 2011), als auch Indizien für eine Stabilisierung von Regierungsparteien (Staatsbürgerschaftsreferendum 1998) und die Schwächung von Oppositionsparteien durch unliebsame Volksbegehren aus ihrem Umfeld (Staatssprache Russisch 2012). Während die Referenden zu den Sicherheitsgesetzen 2007 und zur Parlamentsauflösung 2008 den Oppositionsparteien nützten, schlug der Versuch zur Etablierung einer neuen Oppositionspartei durch den Misserfolg des Pensionsreferendums 2008 fehl.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die jeweilige führende Regierungspartei keinen Wahlnutzen aus oppositionellen DD-Prozessen ziehen kann. Für die größte Oppositionspartei gilt sogar, dass sie nach oppositionellen DD-Prozessen deutlich besser abschnitt als nach gouvernementalen. Dagegen liegt Lettland bezüglich des Zusammenhangs von Referendumsfrequenz und Wahlerfolg der Opposition im internationalen Trend.

Auffallend ist auch, dass die deutliche Zunahme der Referendumsfrequenz seit der Jahrtausendwende mit einer Konzentration im Parteiensystem einhergegangen ist. Nach den vier Referenden der Jahre 2007 und 2008 schafften bei den Wahlen 2010 erstmals nur noch fünf Parteien den Einzug ins Parlament, was sich auch bei den Wahlen im darauffolgenden Jahr bestätigte. Zugleich setzten sich die beiden größten Parteien deutlich gegenüber den Mitbewerbern ab. Die Referenden wirkten in zweierlei Hinsicht konzentrierend, einerseits durch die bipolare Mechanik direktdemokratischer Prozesse und andererseits indem sie inhaltlich vor allem den kleineren „Oligarchenparteien“ schaden, die sich in der Folge zusammenschließen mussten, um ihr politisches Überleben zu sichern.

Institutionell wurde durch direktdemokratische Prozesse vor allem die Rolle des Staatspräsidenten gestärkt. Alle drei Referenden, die vom Staatsoberhaupt initiiert wurden, waren materiell erfolgreich. Dank seines Referendumsrechts hat der Staatspräsident in Lettland somit eine weitaus stärkere politische Rolle, als es seine verfassungsmäßigen Kompetenzen und seine – rein parlamentarische – Legitimationsbasis vermuten ließen.

5.4.12 Ungarn

5.4.10.1 Das politische System Ungarns

In Ungarn hat sich nach dem Ende des Kommunismus ein politisches System mit stark konsensdemokratischen Zügen herausgebildet.¹⁶⁴³ Der Machtausübung der Regierungsmehrheit sind im europäischen Vergleich enge Grenzen gesetzt, einerseits durch die starke institutionelle Stellung des Parlaments und andererseits durch die bedeutenden oppositionellen Vetorechte. Dies erklärt, warum Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette mit einem Durchschnittswert von 19,9 Prozent nur ein Minderheitenprogramm darstellen und die durchschnittliche parlamentarische Regierungsunterstützung während des Untersuchungszeitraums 59,4 Prozent betrug.

Ungarn verfügt im Vergleich zu anderen postkommunistischen Transitionsstaaten über starke korporatistische Strukturen, eine schwer zu ändernde Verfassung sowie eines der mächtigsten Verfassungsgerichte aller untersuchten Länder. Eher in die mehrheitsdemokratische Richtung tendiert die Konfiguration des Parteiensystems, die sich aus mehrheitsfördernden Wahlrecht (Disproportionalität 10,1) ergibt. So weist Ungarn die niedrigste Anzahl effektiver Parlamentsparteien unter den mittelosteuropäischen Staaten (2,8) auf. Auch kontrastiert die hohe Exekutivdominanz (Regierungsdauer 3,86 Jahre) mit einem hohen Parlamentsstärke-Index (6).

Insgesamt zeigt sich das Bild einer *konfliktiven* Konsensdemokratie, ähnlich der italienischen, in der die politischen Akteure durch starke institutionelle Zwänge zur Zusammenarbeit gezwungen werden, innerlich aber weiter dem Konkurrenzprinzip verpflichtet sind. Die Etablierung machtdispersiver Strukturen im Zuge des demokratischen Übergangs war nämlich „nicht die Folge konsensorientierter Elitestregien, sondern des gegenseitigen Misstrauens der politischen Akteure“ während der damaligen Zeit.¹⁶⁴⁴

¹⁶⁴³ Körösenyi et al. (2010), S. 411f.

¹⁶⁴⁴ Körösenyi et al. (2010), S. 412

Charakteristika des politischen Systems Ungarns nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	2,8	Föderalismus	1,5
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	19,9	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	3,86	Rigidität der Verfassung	3
Disproportionalitäts-Index	10,1	Stärke der Verfassungsgerichte	4
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-1,59		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	59,4	Stärke des Parlaments	6
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	10,25	Exekutivdominanz-Index	-0,29
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das ungarische Regierungssystem ist von einer starken Autonomie der beiden Kerninstitutionen Regierung und Parlament geprägt, die ein wenig an Präsidialsysteme erinnert. Die Volksvertretung hat nicht nur ein verstärktes Gesetzgebungsmonopol, da es einen breiten Kreis von Fragen gibt, die nicht per Regierungsverordnung geregelt werden dürfen¹⁶⁴⁵, es hat auch das letzte Wort bei jeder wichtigen Personalentscheidung im Staat, vom Staatspräsidenten über die Gerichtspräsidenten bis zum Notenbankgouverneur.¹⁶⁴⁶

Kernelement dieses „Dualismus“ ist jedoch, dass Regierung und Parlament kaum Verfügungsgewalt übereinander haben. So kann das Parlament „frei agieren, weil der Regierungschef nicht über da Recht zu dessen Auflösung verfügt“, andererseits stärkt das konstruktive Misstrauensvotum und die fehlende Möglichkeit zur Abberufung einzelner Minister die Rolle der Regierung.¹⁶⁴⁷

Zwar ist die Fraktionsdisziplin im ungarischen Parlament „relativ hoch“¹⁶⁴⁸, doch bedeutet dies nicht, dass die Regierung in „ihren“ Abgeordneten willfährige Erfül-

¹⁶⁴⁵ Machos (2002), S. 65

¹⁶⁴⁶ Körösenyi et al. (2010), S. 371

¹⁶⁴⁷ Machos (2002), S. 65

¹⁶⁴⁸ Machos (2002), S. 68

lungsgelhilfen hat. Tatsächlich spielen die Ausschüsse eine wichtige Rolle bei der Korrektur von Gesetzesprojekten: In der Regel müssen mehr als zehn Prozent der Regierungsvorlagen nach der Ausschussdebatte zur Überarbeitung zurückgezogen werden. Einer der Gründe dafür ist auch die Tatsache, dass die parlamentarische Opposition in den Ausschüssen traditionell überrepräsentiert ist.¹⁶⁴⁹

Die parlamentarische Opposition verfügt über starke Mitwirkungsrechte.¹⁶⁵⁰ So kann schon ein Fünftel der Abgeordneten einen Untersuchungsausschuss erzwingen, der paritätisch besetzt und von einem Oppositionspolitiker geleitet wird.¹⁶⁵¹ Die parlamentarische Tagesordnung wird grundsätzlich im Konsens aller Fraktionen entschieden, doch ist im Konfliktfall auch ein Mehrheitsbeschluss durch das Plenum möglich.¹⁶⁵² Eine Besonderheit des ungarischen Verfassungssystems ist auch die hohe Anzahl von Gesetzesmaterien, die eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erfordern. In 35 Gesetzgebungsbereichen, von der parlamentarischen Geschäftsordnung bis zum Streikgesetz, hat die Opposition somit ein „Quasi-Vetorecht“, auch bei der Besetzung der wichtigsten Staatsämter ist meist eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorgeschrieben.¹⁶⁵³ Relativiert wird die Rolle der Opposition jedoch durch die umfassenden Rechte der Regierungsmehrheit zur „negativen Agendakontrolle“ (institutionelle Mechanismen zur Einschränkung des oppositionellen Initiativrechts), die weitaus stärker sind als in anderen mitteleuropäischen Staaten – mit Ausnahme Polens.¹⁶⁵⁴

Der vom Parlament mit Zwei-Drittel-Mehrheit gewählte Staatspräsident spielt im Entscheidungsprozess nur eine marginale Rolle. Dies liegt weniger an seinen Kompetenzen – immerhin hat er das Vorschlagsrecht bei der Regierungsbildung, ein eingeschränktes Recht zur Auflösung des Parlaments sowie ein Initiativrecht und suspensives Vetorecht in der Gesetzgebung¹⁶⁵⁵ – als an den in der Regel klaren Machtverhältnissen im Parlament. Die genannten Kompetenzen können nämlich

1649 Machos (2002), S. 72

1650 Laut Steinsdorff (2011: 187) sind die Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter in den zehn mittelosteuropäischen EU-Staaten nur in Litauen ähnlich groß wie in Ungarn.

1651 Machos (2002), S. 79

1652 Körösenyi et al. (2010), S. 367

1653 Machos (2002), S. 79

1654 Zubek (2011), S. 184

1655 Körösenyi et al. (2010), S. 364

nur bei entsprechend knappen oder ungewissen Mehrheitsverhältnissen eine gewisse Wirkung entfalten. Wie in anderen Transitionsstaaten Mittelosteuropas war die Rolle des Staatspräsidenten auch in Ungarn der wichtigste Zankapfel in den Beratungen über die neue demokratische Grundordnung. Den rechtsgerichteten Kräften gelang es damals, die vom postkommunistischen Lager betriebene Einführung der Volkswahl für den Staatspräsidenten per Referendum zu verhindern, womit auch die Errichtung eines semi-präsidentiellen Regierungssystems vom Tisch war.¹⁶⁵⁶ Dem Versuch des ersten Staatspräsidenten Árpád Göncz (1990-2000), seine Position durch eine von der linksgerichteten Opposition unterstützte Obstruktionspolitik gegen die konservative Regierung zu stärken, schob dann das Verfassungsgericht einen Riegel vor.¹⁶⁵⁷

Im Bereich der Exekutive ist somit der Ministerpräsident die uneingeschränkte Führungsperson. Seine herausgehobene Stellung ergibt sich schon daraus, dass die Ernennung und Abberufung der Minister in seiner alleinigen Zuständigkeit ist. Weder der Staatspräsident noch das Parlament haben diesbezüglich Kompetenzen. Durch die Reform der Regierungsstruktur im Jahr 2006, mit der die Autonomie der Minister zugunsten von Entscheidungen des Kabinetts beziehungsweise Sachverständigengremien unter Aufsicht des Regierungschefs beschnitten wurde, wurde das „Kanzlerprinzip“ weiter gestärkt.¹⁶⁵⁸

Hinsichtlich der Stabilität des Parteiensystems gilt Ungarn „als mittelosteuropäischer Musterknabe“.¹⁶⁵⁹ So ist Ungarn der einzige Staat der Region, „dessen Parteiensystem über einen etwas längeren Zeitraum eine Zweiparteiendominanz aufweist“.¹⁶⁶⁰ Bei zwei Wahlen konnten die Großparteien auch den im internationalen Vergleich seltenen Status einer prädominanten Partei erlangen, im Jahr 1994 die Sozialisten (MSZP) und im Jahr 2010 die konservative Fidesz, die sogar eine Zweidrittel-Mandatsmehrheit errang. Die Zahl der effektiven Parteien ist seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich zurückgegangen, von 3,8 auf nur noch 1,98 im Jahr 2010.

1656 Körösenyi et al. (2010), S. 363

1657 Körösenyi et al. (2010), S. 365

1658 Körösenyi et al. (2010), S. 365

1659 Kropp (2008), S. 529

1660 Niedermayer (2008), S. 372

Gestützt wird das Parteiensystem durch die mehrheitsfördernden Effekte des kombinierten Wahlrechts, das den beiden großen Parteien in der Regel um einen fünf bis zehn Prozent über ihren Stimmenanteilen liegenden Sitzanteil im Parlament beschert.¹⁶⁶¹ In dem komplizierten dreistufigen Wahlsystem werden nämlich drei Viertel der Mandate nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht bzw. in kleinen Mehrpersonenwahlkreisen (vier bis 14 Mandate) vergeben, für den Proportionalausgleich auf gesamtstaatlicher Ebene bleiben meist nur rund 90 der 386 Mandate übrig.¹⁶⁶² An diesem Reststimmungsverfahren können wiederum nur Parteien teilnehmen, die landesweit die Fünf-Prozent-Hürde überspringen. Dies gelingt aber tendenziell immer weniger Parteien, da ihre Sympathisanten wegen der verzerrenden Wirkungen des Wahlrechts zu den aussichtsreicheren Großparteien abwandern. Zugleich spricht es für die starke Verankerung der ungarischen (Groß-)Parteien, dass das Mehrheitswahlrecht anders als in anderen neuen Demokratien (wie etwa Litauen) kaum unabhängige Kandidaten ins Parlament bringt.¹⁶⁶³

Seit 1998 formiert sich das ungarische Parteiensystem um die beiden Großparteien MSZP und Fidesz, die zusammen auf 70 bis 90 Prozent der Abgeordnetenmandate kommen. Ihre Dominanz ist umso bemerkenswerter, als sie bei den ersten freien Wahlen im Jahr 1990 mit einem gemeinsamen Mandatsanteil von 14 Prozent gestartet waren. Sie sind zugleich auch die einzigen damaligen Parlamentsparteien – abgesehen von den nur dank einer Listenverbindung mit Fidesz überlebt habenden Christdemokraten – die auch im aktuellen Parlament vertreten sind.

Im rechten Lager konnte der „Bund der Jungen Demokraten“, der während der Wendezeit eine prononciert anti-kommunistische Politik verfolgte, nämlich die traditionellen Parteien MDF (Demokratenforum), FKGP (Kleinlandwirtepartei) und KDNP (Christlich-Demokratische Volkspartei) – allesamt ins Aus drängen oder kooptieren. Allerdings konnte bei der jüngsten Parlamentswahl die rechtsextreme Jobbik-Partei einen Überraschungserfolg verbuchen, der an den (kurzzeitigen) Höhenflug der „Partei für Ungarische Gerechtigkeit und Ungarisches Leben“ (MIEP) in den 1990er Jahren erinnert.

1661 Körösenyi et al. (2010), S. 382

1662 Körösenyi et al. (2010), S. 382

1663 Ilonszki/Olson (2011), S. 123

Links der Mitte ist die Situation weniger eindeutig. Zwar ist auch hier der langjährige Juniorpartner der dominierenden MSZP, der liberale Bund der Freien Demokraten (SZDSZ) bei der letzten Parlamentswahl aus dem Parlament geflogen, dafür gelang aber der Grün-Partei „Politik kann anders sein“ (LMP) der Einzug in die Volksvertretung. Zudem kam es infolge der vernichtenden Wahlniederlage zu einer Spaltung der Sozialisten: Im Herbst 2010 traten neun Abgeordnete rund um den umstrittenen Ex-Premier Ferenc Gyurcsány aus der Partei aus und gründeten eine neue Gruppierung mit dem Namen „Demokratische Koalition“ (DK).

Die Bipolarität des ungarischen Parteiensystems wird auch durch das Akteursverhalten gestärkt. Während es in den meisten anderen neuen Demokratien Mitteleuropas zumindest einen Seitenwechsel gegeben hat, hielten die beiden politischen Lager in Ungarn seit 1990 eisern zusammen.¹⁶⁶⁴ Ein Grund dafür ist das Wahlrecht, dass die Parteien spätestens zur zweiten Runde der Parlamentswahl zu Bündnisabsprachen zwingt.¹⁶⁶⁵ Zum Teil erklärt dieses Akteursverhalten auch das häufige Auftreten von übergroßen Koalitionen. Oft liegen die siegreichen Bündnisse nämlich wegen der Verzerrungseffekte des Wahlsystems deutlich über der Minimalgewinnschwelle und werden dann „in eine übergroße Regierungskoalition hinein verlängert“.¹⁶⁶⁶

Ähnlich stabil wie das Parteiensystem waren auch die ungarischen Regierungen. In den Jahren 1990 bis 2008 betrug die durchschnittliche Koalitionsdauer 0,89 des Maximalwerts, was der höchste Wert der mitteleuropäischen EU-Staaten ist.¹⁶⁶⁷ Einer der Gründe dafür ist die Prävalenz von übergroßen Koalitionen, die während 60,3 Prozent des Untersuchungszeitraums amtierten. Es folgen Minimalgewinnkabinette (29,5 Prozent) und Ein-Parteien-(Minderheits-)Regierungen (10,3 Prozent).

In den vergangenen fünf Legislaturperioden gab es keine vorgezogenen Parlamentswahlen¹⁶⁶⁸ und nur ein erfolgreiches konstruktives Misstrauensvotum, wobei der betroffene Ministerpräsident Ferenc Gyurcsány seine Abwahl im Jahr 2009

¹⁶⁶⁴ Ilonszki/Olson (2011), S. 121

¹⁶⁶⁵ Körösenyi et al. (2010), S. 382

¹⁶⁶⁶ Kropp (2008), S. 529

¹⁶⁶⁷ Grotz/Weber (2011), S. 530

¹⁶⁶⁸ Machos (2002), S. 82

selbst unterstützte, um der schwer unter Druck geratenen Regierungspartei MSZP einen Neustart unter dem parteilosen Experten Gordon Bajnai zu ermöglichen.¹⁶⁶⁹

Gyurcsány war zuvor als erstem ungarischen Ministerpräsidenten das Kunststück gelungen, bei einer Parlamentswahl im Amt bestätigt zu werden. Die seit 2002 amtierende MSZP-SZDSZ-Koalition konnte ihren Stimmenanteil bei der Parlamentswahl 2006 sogar noch ausbauen und war somit die erste Regierung in einem osteuropäischen Land nach 1990, die in der gleichen parteipolitischen Zusammensetzung eine zweite Wahlperiode im Amt blieb.¹⁶⁷⁰ Allerdings überdauerte das Bündnis nicht einmal die Hälfte der zweiten Legislaturperiode, infolge des Konflikts um Gyurcsánys „Lügenrede“ verließen die Liberalen die Regierung, die fortan keine Mehrheit im Parlament mehr hatte.¹⁶⁷¹

Bei den drei vorangegangenen Wahlen hatte es jeweils einen klaren Richtungswechsel gegeben. Im Jahr 1990 kam eine konservative Drei-Parteien-Regierung aus MDF, KDNP und FKGP an die Macht, vier Jahre später schlug das Pendel massiv in Richtung der postkommunistischen MSZP aus. Trotz ihrer absoluten Mandatsmehrheit holte der neue Ministerpräsident und Ex-Kommunisten-Führer Gyula Horn die SZDSZ ins Boot, „um Befürchtungen einer Rückkehr zum alten Regime entgegenzuwirken“.¹⁶⁷² 1998 bildeten nach einem knappen Wahlsieg wieder drei bürgerliche Parteien, diesmal unter Führung von Fidesz und mit FKGP und MDF als Juniorpartnern, die Regierung, ehe es im Jahr 2002 zu einer Neuauflage des vier Jahre zuvor abgewählten sozial-liberalen Bündnisses kam.¹⁶⁷³

Während die MSZP-Ministerpräsidenten einen eher zurückhaltenden und oppositionsfreundlichen Regierungsstil pflegten, setzte sich Fidesz-Chef Viktor Orbán schon während seiner ersten Amtszeit eine tiefgreifende Umgestaltung des politischen Systems zum Ziel. Mit ihrer Zwei-Drittel-Mehrheit hat die bürgerliche Partei nach den Wahlen 2010 zahlreiche Schritte zur Festigung ihrer Macht gesetzt und etwa die Kompetenzen des Verfassungsgerichts deutlich beschnitten. Auch setzte die Fidesz-Mehrheit im April 2011 eine neue Verfassung in Kraft, die unter ande-

1669 Körösenyi et al. (2010), S. 372

1670 Niedermayer (2008), S. 366

1671 Körösenyi et al. (2010), S. 372

1672 Grotz/Weber (2011), S. 533

1673 Körösenyi et al. (2010), S. 373

rem die Position des Regierungschefs stärkte und die Möglichkeiten zur Auflösung des Parlaments erweiterte.¹⁶⁷⁴

Das Verfassungsgericht geriet nicht von ungefähr ins Visier der FIDESZ-Regierung, da es in den 1990er Jahren ein äußerst aktivistisches Rollenverständnis entwickelt hat. So prägte der damalige Verfassungsgerichtspräsident Lászlo Sólyom den Begriff der „unsichtbaren Verfassung“, die von den Höchststrichtern zur Begründung für Entscheidungen herangezogen wurde.¹⁶⁷⁵ Dies trug dazu bei, dass das ungarische Verfassungsgericht zusammen mit dem slowenischen als das unabhängigste Höchstgericht aller 27 EU-Staaten gewertet wird.¹⁶⁷⁶ Seine Richter werden vom Parlament mit Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Amtszeit von neuen Jahren gewählt, eine Wiederwahl ist zulässig.

Das System der Interessenvermittlung trägt vergleichsweise stark korporatistische Züge, was angesichts der Schwäche der auf sechs Dachverbände zersplitterten Gewerkschaften verwundert. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt nämlich nur 16,9 Prozent, 25 Prozent der Arbeitnehmer unterstehen einem Kollektivvertrag.¹⁶⁷⁷ Wie zur Kompensation für die Schwächung der Gewerkschaften im Zuge der wirtschaftlichen Transformationsprozesse nach dem Ende des Kommunismus wurden nämlich schon von der ersten konservativen Regierung starke neokorporatistische Strukturen geschaffen, etwa im Form eines „Rates der Interessenvermittlung“, der Mitbestimmungsrechte in der Arbeits- und Lohnpolitik hatte.¹⁶⁷⁸ Unter der ersten Orban-Regierung wurde dieses tripartistische Gremium jedoch entmachtet, auch die Selbstverwaltung der Sozialversicherung wurde aufgehoben.¹⁶⁷⁹ Die Kollektivvertragsverhandlungen werden hauptsächlich auf betrieblicher Ebene geführt, nur im staatlichen Bereich gibt es auch sektorübergreifende Kollektivverträge.¹⁶⁸⁰

Obwohl Ungarn ein Einheitsstaat ohne historische Regionen ist, gab es in den vergangenen Jahren bedeutenden Dezentralisierungstendenzen. Zusätzlich zu den

¹⁶⁷⁴ Grundgesetz (2011)

¹⁶⁷⁵ Körösenyi et al. (2010), S. 407

¹⁶⁷⁶ Kneip (2008), S. 648

¹⁶⁷⁷ Neumann (2009), S. 1f.

¹⁶⁷⁸ Körösenyi et al. (2010), S. 398f.

¹⁶⁷⁹ Körösenyi et al. (2010), S. 399

¹⁶⁸⁰ Neumann (2009), S. 9

Komitaten wurden nämlich sieben Regionen eingeführt, die über beachtliche Kompetenzen verfügen. Es fehlt ihnen aber die demokratische Legitimation der Komitate.¹⁶⁸¹

5.4.10.2 Direkte Demokratie in der Theorie

In keinem anderen untersuchten Land weist die Entwicklung des direktdemokratischen Instrumentariums so viele Brüche auf wie in Ungarn. In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurden die Spielregeln für Volksbegehren und Referenden mehrmals durch Gesetzesänderungen und Gerichtsentscheidungen grundlegend verändert, zuletzt durch das Inkrafttreten der neuen Verfassung im Jahr 2012.

Der Grund für diese erratische Entwicklung liegt in einer weiteren Besonderheit begründet: Ungarn ist nämlich das einzige Land, in dem noch das autoritäre Vorgängerregime (oppositionelle) Instrumente direkter Demokratie einführte. Das Referendumsgesetz wurde nämlich im Juni 1989 noch vor den ersten freien Wahlen und ohne Beteiligung der demokratischen Opposition einseitig vom noch kommunistisch dominierten Parlament beschlossen.¹⁶⁸²

Im politischen Denken Ungarns hat die direkte Demokratie schon seit dem Ende des 18. Jahrhunderts einen festen Platz. Inspiriert von der Französischen Revolution bildete sich damals eine Jakobinerbewegung in Ungarn, angeführt vom ehemaligen Franziskanermönch Ignác Martinovics. Er arbeitete einen – niemals angenommenen – Verfassungsentwurf aus, der unter anderem ein Vetoreferendum und ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsah.¹⁶⁸³

Es sollte mehr als ein Jahrhundert dauern, ehe das Thema direkte Demokratie wieder aktuell wurde. Im Zuge des Zusammenbruchs der Donau-Monarchie versuchte die neue ungarische Regierung den ungarischen Landesteil durch das Konzept einer „Östlichen Schweiz“ zusammenzuhalten. Demnach sollte den einzelnen Volksgruppen – nach einem Referendum – eine Autonomie im Rahmen von Kantonen angeboten werden. Dieses Konzept wurde aber nur in einem Fall angewandt, und zwar in jenem der Hauptstadt des Österreich zugeschlagenen Deutsch-Wes-

1681 Körösenyi et al. (2010), S. 409

1682 Deszö/Bragyova (2001), S. 66

1683 Komáromi (2010), S. 1f.

tungarn, Sopron (Ödenburg). In einem umstrittenen Referendum entschieden sich die Bewohner der Stadt im Dezember 1921 für einen Verbleib bei Ungarn.¹⁶⁸⁴

Erstmals kodifiziert wurde das Referendum ausgerechnet unter einer kommunistischen Regierung. Nach sowjetischem Vorbild wurde im Jahr 1949 eine gouvernementale Form des Referendums eingeführt, das vom „Präsidialrat“, einem ständig tagenden Ausschuss des Parlaments, „in Fragen von nationaler Bedeutung“ initiiert werden konnte.¹⁶⁸⁵ Freilich blieb diese Bestimmung bis Ende der 1980er Jahre totes Recht. Erst durch den Beschluss eines Ausführungsgesetzes im Jahr 1989, das auch den Bürgern das Initiativrecht zuerkannte, erlangte das Referendum Wirksamkeit.

Der damalige Beschluss geht auf Massenproteste gegen das von den sozialistischen Regierungen der Tschechoslowakei und Ungarns vereinbarte Donaukraftwerk Gabčíkovo-Nagymaros zurück, in deren Zuge auch Unterschriften für ein Referendum gesammelt wurden. Mit dem Referendumsgesetz wollte das kommunistische Parlament in Budapest den Druck kanalisieren und neutralisieren. Das Gesetz sah nämlich einerseits einen äußerst liberalen Zugang zu Volksbegehren und Volksabstimmungen vor – das Initiativrecht stand bereits 100.000 Bürgern zu – schloss aber andererseits Volksabstimmungen über internationale Verträge aus. Faktisch schuf das neue Referendumsgesetz somit eine rechtliche Grundlage für die *Verweigerung* einer Volksabstimmung über Nagymaros.¹⁶⁸⁶

Das von den Reformkommunisten unter Miklós Németh ausgearbeitete Gesetz sah vier direktdemokratische Verfahren vor, die allesamt von Wählern (mit-)initiiert werden konnten. Für die unverbindlichen Verfahren der Volksinitiative und der Referendumsinitiative waren 10.000 bzw. 50.000 Unterschriften erforderlich, für das Volksbegehren und das Referendumsbegehren 100.000 Unterschriften. Die Referendumsinitiative stand darüber hinaus noch dem Präsidenten, der Regierung sowie einem Drittel der Parlamentsabgeordneten zu.¹⁶⁸⁷ Das Parlament selbst konnte eine Volksabstimmung nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ansetzen.¹⁶⁸⁸

1684 Komáromi (2010), S. 6

1685 Komáromi (2010), S. 7

1686 Deszö/Bragyova (2001), S. 65

1687 Komáromi (2010), S. 26

1688 Deszö/Bragyova (2001), s. 67

Der Katalog der Ausschlussmaterien war gering (Finanzgesetze, Ernennungen und bereits eingegangene internationale Verpflichtungen). Restriktiv war einzig die hohe Gültigkeitschürde. Für eine valide Entscheidung war nämlich die Beteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich. Das Parlament war zwei Jahre lang an das Ergebnis des Referendums gebunden.¹⁶⁸⁹

Das Gesetz krankte aber zuallererst daran, dass seine Bestimmungen nicht umfassend verfassungsrechtlich abgesichert wurden. So sah die am „Runden Tisch“ von Regierung und Opposition ausgehandelte neue Verfassung nur einen Artikel zum Referendum vor, das vom Parlament ausgeschrieben und vom Präsidenten initiiert werden darf, die weiteren Bestimmungen sollen in einem mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließenden Ausführungsgesetz festgelegt werden.¹⁶⁹⁰

Diese ungewöhnliche Vorgangsweise spiegelt die Einstellung der damaligen politischen Akteure zur direkten Demokratie wider. Während nämlich die Linke zu den größten Befürwortern der direkten Demokratie zählte, war das bürgerlich dominierte oppositionelle Lager eher zurückhaltend. Für die konservativen Parteien ist der Volkswille nämlich „definitely not an empirical will and certainly not that of the majority of the citizens“, während sich die liberalen Parteien für eine „constitutionally limited democracy“, beruhend auf dem Repräsentationsprinzip, einsetzten.¹⁶⁹¹

Dies ermöglichte es dem Verfassungsgericht, den Spielraum für die Anwendung direktdemokratischer Instrumente deutlich einzuengen. Im Jahr 1992 entschieden die Höchststrichter, dass Verfassungsänderungen kein Gegenstand von Volksbegehren sein dürfen. Auch Vorstöße zur Auflösung des Parlaments seien nicht zulässig, weil sie dem Grundsatz der Gewaltenteilung widersprächen.¹⁶⁹²

Die Abgeordneten kamen dem Auftrag des Höchstgerichts erst im Jahr 1997 durch eine Verfassungsänderung nach. Die Novelle (neue Artikel 28 B-E) hob das gesamte direktdemokratische Instrumentarium auf Verfassungsebene, schränkte aber zugleich seine Zugänglichkeit ein. Die Unterschriftenerfordernisse wurden auf

¹⁶⁸⁹ Dezsö/Bragyova (2001), S. 66

¹⁶⁹⁰ Komáromi (2010), S. 10

¹⁶⁹¹ Dezsö/Bragyova (2001); s. 85f.

¹⁶⁹² Komáromi (2010), S. 12f.

50.000 (Volksinitiative), 100.000 (Referendumsinitiative) und 200.000 (Volksbegehren bzw. Referendumsbegehren) angehoben.¹⁶⁹³

Zugleich wurde eine umfassende Liste von Ausnahmetatbeständen beschlossen, darunter die Auflösung des nationalen und lokaler Parlamente, das Referendums-gesetz selbst, Regierungserklärungen, Kriegserklärungen, Militäreinsätze und Amnestiefragen. „Taking these provisions literally would practically render impos-sible the initiation of a referendum.“¹⁶⁹⁴ Tatsächlich ging diese Einschränkung of-fenbar auch dem Verfassungsgericht zu weit, zumal dieses seine Spruchpraxis jüngst liberalisierte und auch budgetrelevante Volksabstimmungen zuzulassen be-gann.¹⁶⁹⁵

Die Verfassungsnovelle und das in Folge erlassene neue Referendumsgesetz eng-ten den Zugang zu direktdemokratischen Verfahren auch insofern ein, als eine Zu-lässigkeitsprüfung durch die Nationale Wahlkommission und eine zeitliche Be-grenzung der Unterschriftenaktionen eingeführt wurde. Für Referenden hatten die Initiatoren vier Monate Zeit, für Volksbegehren zwei Monate, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln.¹⁶⁹⁶

Eine Lockerung gab es dagegen auf der Output-Seite: Statt des Beteiligungs-quorums wurde ein Erfolgsquorum eingeführt, um Boykottstrategien zu erschwe-ren. Das Referendumsergebnis sollte gültig sein, wenn die jeweilige Mehrheit 25 Prozent aller Stimmberechtigten entspricht.¹⁶⁹⁷ Was die Bindungskraft von Refe-renden betrifft, gab es im neuen Gesetz keine Regelung. Dies wurde jedoch durch eine Novelle im Jahr 2007 nachgeholt, die eine dreijährige Sperre einführt.¹⁶⁹⁸

Durch das von der Fidesz-Regierung im Jahr 2011 beschlossene Grundgesetz wur-de das schwächste der vier direktdemokratischen Verfahren, die Volksinitiative ab-geschafft. Zugleich wurde das ursprüngliche höhere Gültigkeitsquorum – eine Be-teiligung von mindestens 50 Prozent der Stimmbürger – wieder eingeführt.¹⁶⁹⁹

1693 Komáromi (2010), S. 10

1694 Pállinger (2012), S. 119

1695 Pállinger (2012), S. 119

1696 Deszö/Bragyova (2001), S. 70f.

1697 Deszö/Bragyova (2001), S. 70

1698 Komáromi (2010), S. 15

1699 Pállinger (2012), S. 118

Auf die Berechnung des direktdemokratischen Basiswertes wirken sich diese Änderungen jedoch nicht aus, da die unverbindliche Volksinitiative ohnehin nicht berücksichtigt wird und es beim Quorum mangels Praktikabilität keine Differenzierung gibt. Insgesamt gibt es fünf direktdemokratische Verfahren, da es auch ein fakultatives gouvernementales Referendum gibt. Dieses ergibt sich aus dem Initiatorenkreis für das sog. „konsultative Referendum“, der neben 100.000 Wählern und der parlamentarischen Minderheit auch die Regierung und den Staatspräsidenten erfasst. Regierung und Parlamentsmehrheit können somit zusammen ein Referendum ansetzen, wobei bei der Ausschreibung festgelegt werden kann, ob das Referendumsergebnis für das Parlament bindend ist – anders als beim von 200.000 Wählern erzwungenen Referendum, das in der ungarischen Rechtsterminologie auch als „obligatorisch“ bezeichnet wird.¹⁷⁰⁰ Das fakultative Referendum wird mit 0,6 Punkten bewertet, weil es von der Parlamentsmehrheit angesetzt wird (Ausgangswert 0,8 Punkte) und wie alle anderen Verfahren einem Quorum unterliegt (Abzug 0,2 Punkte).

Ein Grenzfall ist das obligatorische Referendum über den EU-Beitritt nach Artikel 79 der früheren Verfassung. Dieser Artikel wurde im Jahr 2002 in die ungarische Verfassung eingefügt, um ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft zu ermöglichen. Laut den Ausnahmetatbeständen von Artikel 28C der Verfassung kann nämlich über „Verpflichtungen aus geltenden internationalen Verträgen“ keine Volksabstimmung stattfinden.¹⁷⁰¹ Da Artikel 79 der Verfassung durch das EU-Betrtrittsreferendum konsumiert wurde, wird dieses Einzelbeispiel eines obligatorischen Referendums nicht bei der Berechnung des DD-Basiswerts berücksichtigt, ebenso wenig wie das in der Verfassung nicht explizit erwähnte, aber mögliche, fakultative Verfassungsreferendum über einen entsprechenden Parlamentsbeschluss.

¹⁷⁰⁰ Pállinger (2012), S. 118

¹⁷⁰¹ Pállinger (2012), S. 121

Instrumente direkter Demokratie in Ungarn		
		Wert
1	Volksinitiative (50.000 Bürger, bis 2012)	0
2	Referendumsinitiative (100.000 Bürger, Opposition, Regierung Präsident)	0
3	Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit/Regierung) <i>(Zustimmungsquorum 25 Prozent der Stimmberechtigten, 1989-1997 und seit 2012: Beteiligungsquorum 50 Prozent)</i>	0,6**
4	Vetoreferendum (200.000 Bürger, 1989-97: 100.000 Bürger) <i>(Zustimmungsquorum 25 Prozent der Stimmberechtigten, 1989-1997 und seit 2012: Beteiligungsquorum 50 Prozent)</i>	-0,8**
5	Volksbegehren (200.000 Bürger, 1989-97: 100.000 Bürger) <i>(Zustimmungsquorum 25 Prozent der Stimmberechtigten, 1989-1997 und seit 2012: Beteiligungsquorum 50 Prozent)</i>	-0,8**
	Basiswert direkte Demokratie (0,6/-1,6)	-1,0
** Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis (bei den obligatorischen Referenden gibt es keinen Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses die Erfolgchancen der oppositionellen Gegner nicht schmälert)		

5.4.10.3 Praxis direkter Demokratie

In Ungarn legte die direkte Demokratie einen Blitzstart hin. Nach dem Beschluss des liberalen Referendumsgesetzes im Juni 1989 dauerte es nicht einmal ein halbes Jahr bis zur ersten Volksabstimmung, die dann zur Abrechnung mit dem kommunistischen Regime wurde. In der Folge entwickelte sich die direktdemokratische Praxis in mehreren Schüben, wobei das Verfassungsgericht eine wichtige Rolle als Schleusenwärter spielte. Insgesamt fanden zwischen 1989 und 2008 zwölf Referenden statt.

Seinen Höhepunkt erreichte die Entwicklung während der hitzigen innenpolitischen Situation des Jahres 2007, als insgesamt 412 Volksinitiativen und Referendumsinitiativen lanciert wurden.¹⁷⁰² Freilich kam nur ein Bruchteil davon zustande. Zwischen 1995 und 2010 wurden insgesamt elf Volksinitiativen vom Parlament diskutiert, nur in zwei Fällen (Tierschutzgesetz, Beamtengehälter) kam es zu einem Gesetzesbeschluss.¹⁷⁰³ Im Vergleich zu Referendumsinitiativen haben Volksinitiativen aber nicht nur den Vorteil des niedrigeren Unterschriftenerfordernisses, son-

¹⁷⁰² Ilonszki/Papp (2012), S. 343

¹⁷⁰³ Pállinger (2012), S.121

dern auch jenen des größeren Geltungsbereichs. Volksinitiativen können sich nämlich auch auf Themen beziehen, die „referendum-proof“¹⁷⁰⁴ sind. Mehrere Volksbegehren scheiterten nämlich daran, dass sie sich auf Ausschlussmaterien bezogen, wie etwa im Jahr 1993 eine überparteiliche Initiative zur Auflösung des Parlaments¹⁷⁰⁵ oder Vorlagen zur Einführung der Direktwahl des Präsidenten (1995 und 1999).¹⁷⁰⁶ Alle drei wurden vom Verfassungsgericht gestoppt.

Praxis direkter Demokratie in Ungarn 1989-2012	
Volksbegehren (200.000 Wähler)	6 (6)
Fakultatives Referendum (200.000 Wähler)	4 (0)
Fakultatives Referendum (Parlament)	1 (1)
Obligatorisches Referendum	1 (1)
Volksinitiative (1995-2010)	11 (11)
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i> <i>Quellen: Sudd 2013, Ilonszki/Papp 2012</i>	

Das Vierfach-Referendum des Jahres 1989 gilt als „the most significant and controversial referendum ever held in Hungary“.¹⁷⁰⁷ Die vier Vorlagen waren gegen die regierenden Kommunisten gerichtet, die der gemäßigten Opposition in den Gesprächen am „Runden Tisch“ unter anderem einen Kompromiss zur Direktwahl des Staatspräsidenten abgerungen hatten. Die MSZP hoffte nämlich, ihre sichere Niederlage bei den ersten freien Parlamentswahlen durch den Erhalt des Präsidentenamtes abfedern zu können. Bei den Präsidentenwahlen rechnete sich nämlich der populäre MSZP-Chef Imre Pozsgay Chancen aus.

Die radikaleren Oppositionsparteien FIDESZ und FKGP initiierten ein Volksbegehren, um den von MSZP und der größten Oppositionspartei MDF ausgehandelten Kompromiss in der Präsidentenfrage zu vereiteln. Drei weiteren Fragen bezogen sich auf Privilegien der Staatspartei, die aber zum Zeitpunkt des Referendums ohnehin kein Streitthema mehr waren. Entsprechend gab es zu diesen Vorlagen – Auflösung der Arbeiterwache, Offenlegung der MSZP-Finzen, Einstellung der Parteiarbeit in Betrieben – „plebiszitäre“ Mehrheiten von 94,9 bis 95,1 Prozent.

¹⁷⁰⁴ Dezsö/Bragyova (2001), S. 71

¹⁷⁰⁵ Dezsö/Bragyova (2001), S. 72

¹⁷⁰⁶ Dezsö/Bragyova (2001), S. 73 u. 76

¹⁷⁰⁷ Dezsö/Bragyova (2001), S. 77

Umso knapper war der Ausgang des Referendums über die Direktwahl des Präsidenten. Hier entschieden nur 6.000 Stimmen gegen den Kompromiss vom Runden Tisch, 50,07 Prozent votierten für eine Präsidentenwahl durch das Parlament. Ausschlaggebend war die Referendumsparole des MDF, das seine Anhänger zur Stimmenthaltung aufrief. Die Stimmbeteiligung betrug 58 Prozent, ein immer noch unerreichter Rekordwert.¹⁷⁰⁸ Das Referendum half den beiden radikaleren Oppositionsparteien SZDSZ und FIDESZ, ihr Profil vor den ersten freien Parlamentswahlen im März 1990 auf Kosten der Sozialisten und der gemäßigten Oppositionsparteien zu schärfen.¹⁷⁰⁹

Ein Jahr später kam es zu einer Neuauflage des Präsidentenreferendums mit umgekehrten Vorzeichen. Nachdem sich die neue konservative Regierungspartei MDF mit der größten Oppositionspartei SZDSZ auf die indirekte Wahl des Staatspräsidenten geeinigt hatte, konterten die politisch marginalisierten Sozialisten mit einem Volksbegehren für die Direktwahl. Diesmal ging die Taktik jedoch nicht auf, unter anderem deswegen, weil die Regierungsmehrheit den Wunsch der MSZP nach einer Zusammenlegung des Referendums mit den Kommunalwahlen im September 1990 ignorierte und den Abstimmungstermin in den Hochsommer legte.¹⁷¹⁰ Bei einer Stimmbeteiligung von lediglich 14 Prozent votierten am 29. Juli 1990 nur 85,9 Prozent für die Direktwahl des Präsidenten.¹⁷¹¹ Die MSZP konnte somit kaum mehr als ihre eigene Wählerschaft zu den Urnen bringen. Vier Jahre später triumphtierte die postkommunistische Partei jedoch bei den Parlamentswahlen, die konservative Regierung wurde vernichtend geschlagen.

Das nächste Referendum fand erst sieben Jahre später statt, nachdem in der Zwischenzeit mehrere Volksbegehren nicht zugelassen worden waren, weil die erforderlichen Unterschriften nicht zusammenkamen oder das Thema gegen den Katalog der Ausschlussmaterien verstieß.¹⁷¹² Zwei Volksbegehren wurden vom Parlament schlicht ignoriert, eine Vorlage der oppositionellen MDF zum Schutz ungarischer Grundstücke vor Ausverkauf¹⁷¹³ sowie eine von der linksgerichteten außer-

¹⁷⁰⁸ Dezsö/Bragyova (2001), S. 77

¹⁷⁰⁹ Pállinger (2012), S. 125

¹⁷¹⁰ Pállinger (2012), S. 125

¹⁷¹¹ Dezsö/Bragyova (2001), S. 78

¹⁷¹² Dezsö/Bragyova (2001), S. 79ff.

¹⁷¹³ Das Parlament versuchte das im Jahr 1997 initiierte Volksbegehren zunächst durch die Aus-

parlamentarischen Kommunistischen Arbeiterpartei initiiertes Volksbegehren über den NATO-Beitritt Ungarns. Dieses wurde vom Parlament im Jahr 1996 mit der bemerkenswerten Begründung abgelehnt, es sei noch zu früh für ein Referendum. Immerhin verpflichteten sich die Abgeordneten, das NATO-Referendum selbst auszuschreiben „when the appropriate time came“.¹⁷¹⁴

Tatsächlich fand dann am 16. November 1997 ein Referendum über den NATO-Beitritt Ungarns statt, mehrere Monate nach der offiziellen Einladung des Bündnisses. Dieses hatte auch den politischen Zweck, vom im August 1997 eingebrachten oppositionellen Volksbegehren zum Grundverkehr abzulenken, das von der sozial-liberalen Regierungsmehrheit im Parlament schubladisiert wurde.¹⁷¹⁵

Da die Mitgliedschaft Ungarns im nordatlantischen Verteidigungsbündnis von allen Parlamentsparteien unterstützt wurde, hatte das Votum „a slight plebiscitarian flavour“¹⁷¹⁶. Neben der linksgerichteten Kommunistischen Arbeiterpartei (MKM) rief nur die rechtsextreme Partei der Gerechtigkeit und des Lebens (MIEP) zu einem Nein auf¹⁷¹⁷, doch war die Ja-Mehrheit zu keinem Punkt in Gefahr.

Die größte Schwierigkeit war die Mobilisierung der Stimmbevölkerung. In weiser Voraussicht wurde vor dem Referendum durch eine Verfassungsänderung das Gültigkeitsquorum gesenkt.¹⁷¹⁸ Statt einer Beteiligung von 50 Prozent sollte die Zustimmung von 25 Prozent der Stimmberechtigten für eine gültige Entscheidung reichen. Damit wurde ein Scheitern des Referendums verhindert, da die Beteiligung nur 49,27 Prozent erreichte. 85,33 Prozent der Referendumsteilnehmer votierten mit Ja. Bei der Parlamentswahl ein halbes Jahr später konnten die beiden Nein-Parteien ihren Stimmenanteil auf 9,6 Prozent verdoppeln, MIÉP gelang sogar der Einzug in die Volksvertretung.

In den folgenden Jahren erlebten die Beobachter der direkten Demokratie mehre-

schreibung eines Referendums zum selben Thema zu konterkarieren, doch entschied das Verfassungsgericht überraschend, dass das Volksbegehren Vorrang habe. Daraufhin beschloss die Regierungsmehrheit im Parlament, dass es überhaupt kein Referendum zum Thema geben werde. (Ilonszki/Kurtán 1998: 421)

¹⁷¹⁴ Dezsö/Bragyova (2001), S. 73

¹⁷¹⁵ Ilonszki/Kurtán (1998), S. 421

¹⁷¹⁶ Dezsö/Bragyova (2001), S. 81

¹⁷¹⁷ Dezsö/Bragyova (2001), S. 82

¹⁷¹⁸ Pállinger (2012), S. 114

re déjà-vus. Wieder scheiterten Volksbegehren am Widerstand des Verfassungsgerichts, sogar die Themen waren identisch (Direktwahl des Präsidenten 1999), und die nächste Volksabstimmung war dann auch ein Abziehbild des NATO-Referendums, nämlich das Votum über den EU-Beitritt am 12. April 2003.¹⁷¹⁹ Wieder riefen alle Parlamentsparteien zu einem Ja auf, was entsprechende Mobilisierungsprobleme verursachte. Das Ergebnis wich kaum von jenem des NATO-Referendums ab: Bei einer Stimmbeteiligung von 45,6 Prozent votierten 83,8 Prozent mit Ja, es war die niedrigste Beteiligung bei den neun Volksabstimmungen der EU-Erweiterungsrunde 2004.

Die niedrige Stimmbeteiligung lässt sich zum Teil auch durch die zweideutige Haltung der konservativen FIDESZ-Partei erklären.¹⁷²⁰ Oppositionsführer Viktor Orbán rief zwar zu einem Ja auf, versuchte aber zugleich seine nationale Wählerschaft mit EU-kritischen Tönen bei Laune zu halten. Zugleich betonte er, dass das Referendum kein Vertrauensvotum für die sozial-liberale Regierung sei. Umfragen nach dem Referendum ergaben, dass die Wahlabstinenz bei FIDESZ-Anhängern weitaus höher war als bei Sympathisanten der regierenden Sozialisten.¹⁷²¹ Viele dürften auch mit Nein gestimmt haben, da von den Parteien diesmal nur die – seit 2002 wieder außerparlamentarische – MIÉP gegen den EU-Beitritt war, während die Kommunistische Arbeiterpartei eine Ja-Parole ausgegeben hatte.¹⁷²²

Nach dem EU-Referendum nahm die Intensität der direktdemokratischen Praxis deutlich zu. Zwischen 2004 und 2008 fanden insgesamt fünf Volksabstimmungen statt, die allesamt oppositionellen Charakter hatten. Vier der fünf Vorlagen wurden von der führenden konservativen Oppositionspartei FIDESZ instrumentalisiert,

¹⁷¹⁹ Der einzige wesentliche Unterschied zum NATO-Referendum bestand in der Rechtsnatur. Das EU-Beitrittsreferendum war nämlich obligatorisch. Es beruhte auf einem neuen Verfassungsartikel, der sich einzig und allein auf den EU-Beitritt bezog und durch diesen konsumiert wurde. Künftige europäische Vertragswerke oder auch der Austritt Ungarns aus der Europäischen Union wurden explizit nicht unter Referendumpflicht gestellt. Sinn und Zweck des Artikels war es, das EU-Beitrittsreferendum verfassungsrechtlich abzusichern, da Volksabstimmungen über internationale Verträge eigentlich unzulässig sind. Funktionell kann dieses Referendum nicht als obligatorisch klassifiziert werden, weil die entsprechende Verfassungsbestimmung keine über den konkreten Fall und dieselbe Legislaturperiode hinausgehende Wirkung entfaltete. Derselbe Gesetzgeber, der das EU-Beitrittsreferendum ansetzte, hatte es nämlich zuvor per Verfassungsbestimmung als obligatorisch klassifiziert.

¹⁷²⁰ Fowler (2003), S. 4ff.

¹⁷²¹ Fowler (2003), S. 9

¹⁷²² Fowler (2003), S. 7

um die sozial-liberale Regierungskoalition unter Druck zu bringen. Diese war bei den Parlamentswahlen 2006 als erstes Kabinett seit dem Ende des Kommunismus im Amt bestätigt worden.

Am 5. Dezember 2004 fanden zwei Volksabstimmungen statt, die beide von außerparlamentarischen Akteuren beantragt worden waren. Es ging um Volksbegehren der Kommunistischen Arbeiterpartei gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens sowie des Weltverbandes der Ungarn für die Einführung der Doppelstaatsbürgerschaft für Auslandsungarn. Bei einer Stimmbeteiligung von 37,5 Prozent scheiterten beide Referenden am Zustimmungsquorum. Die Vorlage gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens wurde von 65 Prozent gutgeheißen (23,9 Prozent der Stimmbevölkerung), die Vorlage über die Doppelstaatsbürgerschaft von 51,6 Prozent (18,9 Prozent der Stimmbevölkerung).

Das Referendum über die Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn war insofern eine Premiere, als erstmals nicht eine politische Partei federführend tätig war.¹⁷²³ Allerdings wurde der rechtsgerichtete Verband in der Referendumskampagne massiv von FIDESZ unterstützt. Etwas seltsamer mutete die Haltung der großen Oppositionspartei bei der zweiten Vorlage an, machte sie doch in diesem Fall mit ihren kommunistischen Erzfeinden gemeinsame Sache im Eintreten gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens. In beiden Fragen rückte FIDESZ von der während ihrer eigenen Regierungszeit (1998-2002) verfolgten Politik ab, wobei im Fall des Privatisierungsreferendums offenbar gezielt linksgerichtete Wähler angesprochen werden sollten.¹⁷²⁴

Die Strategie der großen Oppositionspartei ging aber nicht auf. Die regierenden Sozialisten spielten die Bedeutung der beiden Referenden nämlich erfolgreich herunter¹⁷²⁵ und konnten eine ausreichende Zahl an Wählern zum Daheimbleiben oder einer negativen Stimmabgabe bewegen. Das Scheitern der beiden Referenden am Zustimmungsquorum war ein Misserfolg für FIDESZ, deren Hoffnungen auf eine Rückkehr an die Macht sich eineinhalb Jahre später bei der Parlamentswahl nicht erfüllten. Die sozial-liberale Regierungskoalition konnte ihren Vorsprung so-

¹⁷²³ Komáromi (2010), S. 20

¹⁷²⁴ Ilonszki/Kurtán (2005), S. 1039

¹⁷²⁵ Pállinger (2012), S. 126

gar noch ausbauen.

Dagegen war der Einsatz direktdemokratischer Verfahren als Oppositionsinstrument in der folgenden Legislaturperiode ein voller Erfolg. Schon wenige Monate nach der Parlamentswahl im April 2006 lancierte FIDESZ mehrere Volksbegehren, um die wegen ihrer unpopulären Sparpolitik in die Defensive geratene sozial-liberale Regierung in die Enge zu treiben. Die Fragen sollten einen großen Teil der von den Sparmaßnahmen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen „abdecken“ - von Schülern bis Pensionisten.¹⁷²⁶ Die sieben Referendumsbegehren der oppositionellen Fidesz wurden „widely criticized for touching on issues that are banned from referenda (like the state budget)“.¹⁷²⁷

Nach einem monatelangen Tauziehen um die Zulassung der Vorlagen – eine negative Entscheidung der Wahlkommission wurde vom Verfassungsgericht aufgehoben – blieben drei von sieben Fragen übrig, die sich alle um neue Gebühren drehten (Ambulanz-, Praxis- und Studiengebühren).¹⁷²⁸ Dass die Höchststrichter diese offensichtlich budgetrelevanten Vorlagen zuließen, „war durchaus überraschend“.¹⁷²⁹

Beim Dreier-Referendum am 9. März 2008 kletterte die Stimmbeteiligung kletterte das erste Mal seit 1990 wieder über die 50-Prozent-Marke (50,5 Prozent) und lag damit höher als bei den von allen Parteien unterstützten Volksabstimmungen über die Beitritt zu EU und NATO. Die drei neuen Gebühren wurden erwartungsgemäß mit erdrückenden Mehrheiten von 82 bis 84 Prozent abgelehnt, obwohl die sozial-liberale Regierungskoalition eindringlich für ein Ja geworben hatte.

Die politischen Folgen dieser verheerenden Niederlage waren bedeutend. Wenige Wochen nach dem Referendum verließ die liberale SZDSZ die Regierung, die MSZP führte fortan eine Minderheitsregierung.¹⁷³⁰ Ministerpräsident Gyurcsány hielt nur noch ein Jahr durch, ehe er im März 2009 dem parteilosen Experten Gordon Bajnai Platz machte. Das Referendum hatte die ungarische Regierung zu einer

¹⁷²⁶ Konkret ging es um die Studiengebühren, Spitäler in Gemeindeeigentum, Praxisgebühren bei Ärzten, die Einschränkung der Medikamentenabgabe, Arbeitserlaubnisse für Pensionisten, das Vorkaufsrecht für Bauern bei Pachtland sowie die Verantwortlichkeit der Regierung für Budgetüberschreitungen (Sudd 2013).

¹⁷²⁷ Ilonszki/Papp (2012), S. 342

¹⁷²⁸ Pállinger (2012), S. 128

¹⁷²⁹ Körösenyi et al. (2010), S. 381

¹⁷³⁰ Körösenyi et al. (2010), S. 375

„lahmen Ente“ gemacht, da der Machtwechsel bei der in zwei Jahren fälligen Parlamentswahl ausgemacht schien. Tatsächlich errang die konservative Opposition bei der Wahl im April 2010 einen Erdrutschsieg.

Zudem führte der durchschlagende Erfolg der drei Sozialreferenden zu einer wahren Inflation an direktdemokratischen Initiativen. Zahlreiche Gruppen leiteten Volksbegehren ein, doch war keines erfolgreich. Zwei erfüllten alle formalen Kriterien für ein Referendum, wurden aber durch Winkelzüge der politischen Elite verhindert. Regierungs- und Oppositionsparteien unterbreiteten Dutzende Vorlagen der Nationalen Wahlkommission zur Prüfung. „The referendum threat had become part of the political 'game'“. ¹⁷³¹ In keinem Fall gingen die Parteien jedoch bis zur letzten Konsequenz, nicht nur aus Kostengründen, sondern auch aus Furcht vor einer strukturellen Schwächung der eigenen Position durch direktdemokratische Praktiken. ¹⁷³²

Referenden in Ungarn 1989-2008							
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Quo.	Beteil.
1	26/11/89	Indirekte Präsidentenwahl	W (Fid./SzDSz)	50,1	49,9	58	58,04
2		Ende Parteiarbeit in Betrieben	W (Fid./SzDSz)	95,14	4,86	58	58,04
3		Offenlegung MSZP-Vermögen	W (Fid./SzDSz)	95,37	4,63	58	58,04
4		Auflösung Arbeiterwache	W (Fid./SzDSz)	94,93	5,07	58	58,04
5	29/7/90	Präsidenten-Direktwahl	W (MSZP)	85,9	14,1	14	13,98
6	16/11/97	NATO-Beitritt	P (neutral)	85,3	14,7	41,5	49,24
7	12/4/03	EU-Beitritt	Obl. (neutral)	83,8	16,2	38	45,62
8	5/12/04	<i>Keine privaten Spitäler</i>	<i>W (Arbeit.part)</i>	<i>65</i>	<i>35</i>	<i>23,9</i>	<i>37,49</i>
9		<i>Doppelstaatsbürgerschaft</i>	<i>W (Ausl.ung.)</i>	<i>51,6</i>	<i>48,4</i>	<i>18,9</i>	<i>37,49</i>
10	9/3/08	Gegen Ambulanzgebühren	W (Fidesz)	84,1	15,9	42,1	50,51
11		Gegen Praxisgebühren	W (Fidesz)	82,4	17,6	41,3	50,51
12		Gegen Studiengebühren	W (Fidesz)	82,2	17,8	41,2	50,51

Quelle: Sudd 2013, Pállinger (2012b), S. 98

5.4.10.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

In keinem anderen untersuchten Land ist die direktdemokratische Praxis nach der Papierform so stark oppositionell wie in Ungarn: Der durchschnittliche DD-Basis-

¹⁷³¹ Pállinger (2012b), S. 100

¹⁷³² Pállinger (2012b), S. 100

wert beträgt -0,7. Sechs von acht direktdemokratischen Prozessen waren oppositionelle Volksbegehren (-1,0), die beiden restlichen funktional neutral (+0,2). Weil aber nur die Hälfte der oppositionellen Prozesse erfolgreich war, ergibt sich ein neutraler DD-Praxiswert (-0,1 bzw. -0,0125). Inhaltlich hatten vier direktdemokratische Prozesse Vetocharakter (Sozialreferenden 2004 und 2008), die restlichen vier initiierten Charakter.

Kennzahlen direkter Demokratie in Ungarn			
DD-Basiswert	-1,0 (0,6/-1,6)	DD-Praxiswert	-0,1
Durchschnittlicher Basiswert	-0,7	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,013
Referenden pro Legislatur	2,5	Referenden pro Jahr	0,35
Verhältnis gouv/oppos.	0/6/2	DD-Proz. mit Elitenkonsens	25%
Anteil gouvernementaler Prozesse			0%
Erfolgsquote			62,5%
- oppositionell: 50% - neutral: 100%			
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			77,5%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Stimmvolk)**			+3,9%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			41,9%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-26,2%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-3,3%
- oppositionell: +2,4% - neutral: -20,7%			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-7,1%
- oppositionell: -10,8% - neutral: +4,2%			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+8,1%
- oppositionell: -8,3% - neutral: +57,3%			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+3,7%
- oppositionell: +13,2% - neutral: -24,8%			
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +5,9% - größte Regierungspartei: -9,9%			
- Gegner: -12,7% - größte Oppositionspart.: +5,3%			
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
(*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			
(**) Um Verzerrungen bei von den Gegnern boykottierten DD-Prozessen zu vermeiden, wird dem gegnerischen Lager die Differenz zur aktiven Wählerschaft (abzüglich der Stimmenanteile, die bei der Analyse der Parteiparolen nicht zugeordnet werden konnten) zugeschlagen.			

Bei den oppositionellen DD-Prozessen handelte es sich allesamt um Volksbegehren, beginnend mit jenem über die Direktwahl des Präsidenten im Jahr 1990, das von den oppositionellen Sozialisten beantragt wurde. Nach mehreren gescheiterten Anläufen kamen im Jahr 2004 zwei weitere Volksbegehren zur Abstimmung, initiiert von der linksgerichteten außerparlamentarischen Arbeiterpartei bzw. dem Weltverband der Ungarn. Beide wurden von der konservativen Oppositionspartei FIDESZ unterstützt, die auch die drei Volksbegehren des Jahres 2008 initiierte.

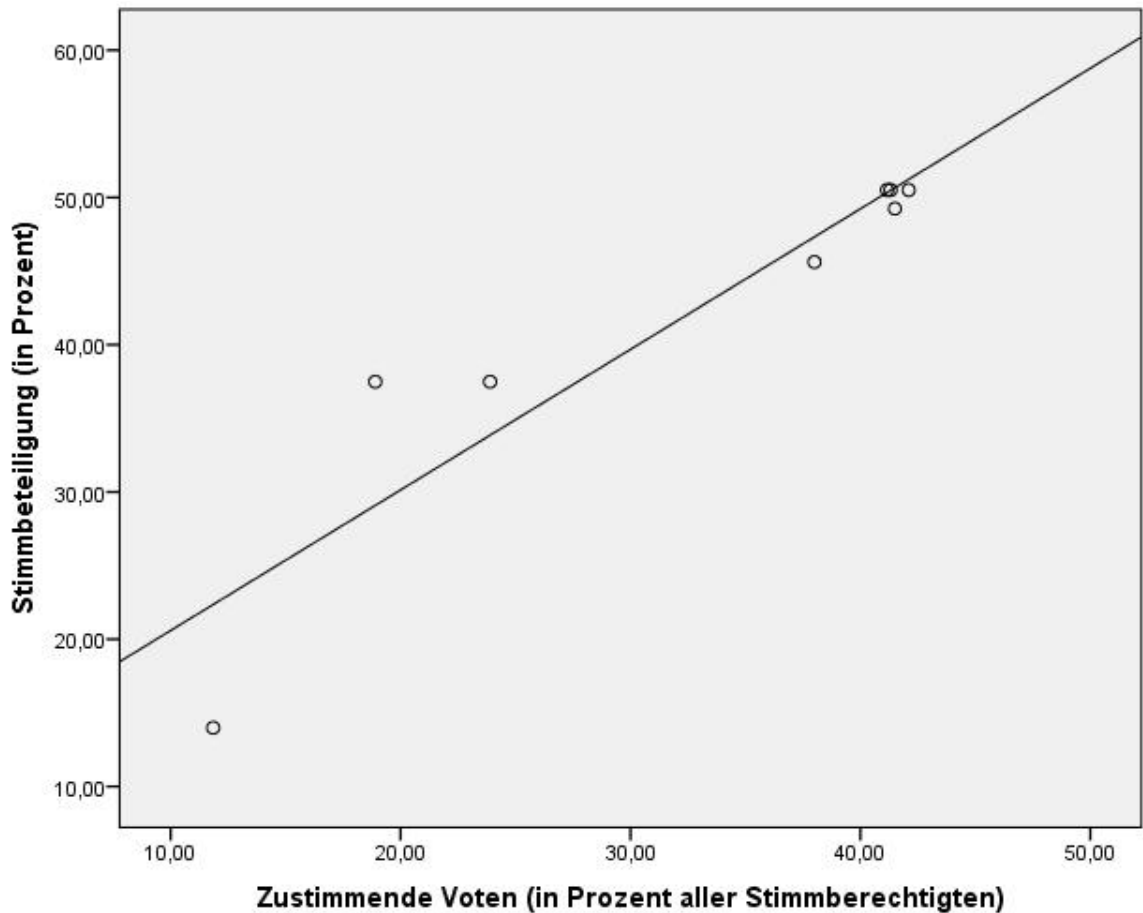
Als neutral werden die beiden Referenden über den NATO-Beitritt 1997 und den EU-Beitritt 2003 klassifiziert, die beide von allen Parlamentsparteien getragen wurden. Das Referendum über den EU-Beitritt war formell obligatorisch, jenes über den NATO-Beitritt die verspätete Umsetzung eines nicht zugelassenen oppositionellen Volksbegehrens. Beide wurden vom Parlament ausgeschrieben.

Die Effektivität der direktdemokratischen Prozesse ist vergleichsweise hoch. Fünf von acht Referenden brachten ein gültiges Ergebnis im Sinne der Initiatoren. Drei Referenden scheiterten am Erfolgsquorum, jenes gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens im Jahr 2004 nur äußerst knapp. Bemerkenswert ist jedoch, dass die beiden von einem Elitenkonsens getragenen Referenden (NATO- und EU-Beitritt) gescheitert wären, wenn das ursprüngliche Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten gegolten hätte. Die drei Referenden des Jahres 2008 erfüllten dagegen dieses strengere Quorum, das mit der Verfassungsreform 2012 wieder eingeführt wurde. Es ist somit nur der zwischenzeitlichen Lockerung des Quorums zu verdanken, dass die neutralen DD-Prozesse eine höhere Erfolgsquote (100 Prozent) haben als die oppositionellen (50 Prozent). Bei keinem Referendum gab es eine Nein-Mehrheit, der durchschnittliche Prozentsatz der Ja-Stimmen betrug 77,5 Prozent.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung lag bei 41,9 Prozent oder um 26,2 Prozentpunkte unter dem Wert der vorangegangenen Parlamentswahl. Damit liegt Ungarn im Mittelfeld der untersuchten Staaten. Die oppositionellen DD-Prozesse weisen eine Stimmbeteiligung von 40,1 Prozent (-28,2 Prozentpunkte) auf, die neutralen eine Stimmbeteiligung von 47,4 Prozent (-20,3 Prozentpunkte). Anders als in anderen Staaten mit einem Erfolgsquorum sind die Boykottaufrufe der Vorklagengegner wenig effektiv.

In der Gesamtschau stehen die Referendumsresultate im Einklang mit den repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnissen. Die Träger der direktdemokratischen Initiativen lagen im Durchschnitt um -3,3 Prozentpunkte unter ihrer Papierform, die Gegner um -7,1 Prozentpunkte. Bei den von allen Parlamentsparteien getragenen neutralen Referenden zeigte sich die charakteristische Mobilisierungsschwäche der Befürworter (-20,7 Prozentpunkte), doch konnten die Gegner davon kaum profitieren (+4,2 Prozentpunkte). Bei den oppositionellen Prozessen betrugen die Werte +2,4 Prozentpunkte (Initiatoren) bzw. -10,8 Prozentpunkte (Gegner). Insgesamt betrug die Differenz zwischen Papierform und Referendumsergebnis aus Sicht der Initiatoren +3,7 Prozentpunkte bzw. +13,2 Prozentpunkte (oppositionelle DD-Prozesse) und -24,8 Prozentpunkte (neutrale DD-Prozesse). Allerdings fördern bivariate Analysen keine signifikanten Zusammenhänge zwischen der Stärke der jeweiligen Lager und dem Referendumsergebnis zutage.

Die stärkste Abweichung zwischen Papierform und Ergebnis gab es beim Referendum über die Ambulanzgebühren 2008 mit +36 Prozentpunkten zugunsten der oppositionellen Initiatoren. Die geringste Abweichung wurde beim Referendum über die Direktwahl des Präsidenten im Jahr 1990 mit +6,9 Prozentpunkten verbucht.



Die bivariate Analyse zeigt eine beinahe perfekte Korrelation zwischen der Stimmbeteiligung und den zustimmenden Voten ($0,925^{**}$). Die Zahl der Ja-Stimmen steigt linear mit der Stimmbeteiligung, die Gegner legen somit ein klares Boykottmuster an den Tag. Für das gegnerische Lager zeigt sich erwartungsgemäß ein negativer Zusammenhang mit der Stimmbeteiligung ($-0,847^{**}$): Je zahlreicher die ablehnenden Stimmen (Nein-Voten ergänzt um die Differenz zur aktiven Wählerschaft), umso niedriger ist die Stimmbeteiligung. Folglich hat die Stimmbeteiligung auch eine hohe Aussagekraft für die Erfolgchancen einer Vorlage: Je höher die Beteiligung, umso positiver ist der Stimmensaldo für die Initiatoren ($0,884^{**}$).

Bei den Materien dominieren eindeutig wirtschaftliche und soziale Themen (50 Prozent), gefolgt von der Außenpolitik (25 Prozent) sowie dem politischen System und Menschenrechten (jeweils 12,5 Prozent). Die höchste Stimmbeteiligung gab es bei den außenpolitischen Referenden (47,4 Prozent), knapp vor den Abstimmungen zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen (47,3 Prozent). Das geringste Interesse gab es an Fragen des politischen Systems (14 Prozent). Das Referendum über

Menschenrechtsfragen hatte eine Stimmbeteiligung von 37,5 Prozent.

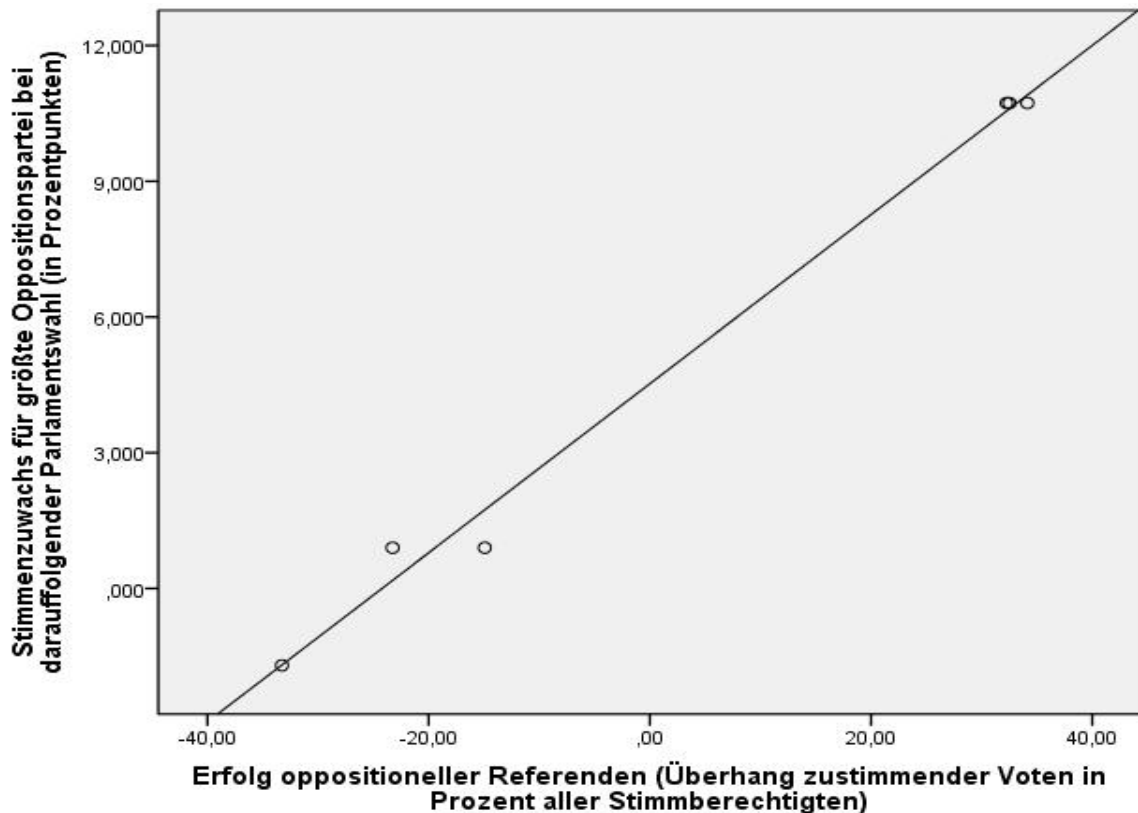
5.4.10.5 Interaktion mit dem Systemkontext

Wie in anderen neuen Demokratien Mittelosteuropas ist das politische Geschehen auch in Ungarn äußerst volatil. Bei den sechs Parlamentswahlen zwischen 1990 und 2010 kam es nur einmal nicht zu einem Machtwechsel. Nach den acht Volksabstimmungen verlor die größte Regierungspartei im Durchschnitt -9,9 Prozentpunkte bei der nächsten Parlamentswahl, während die größte Oppositionspartei um +5,3 Prozentpunkte zulegte.

Vom Referendumsergebnis lässt sich in hohem Maße auf das spätere Wahlergebnis schließen. Die Korrelation von gouvernementalen Niederlagen bei Referenden und dem Wahlerfolg der größten Regierungspartei ist stark negativ (-0,919**), jene mit dem Wahlerfolg der größten Oppositionspartei positiv (+0,809*).

Während die Referendumsfrequenz keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Wahlerfolg der politischen Akteure zeigte, korreliert sie stark negativ mit der Regierungsgröße (-0,849**). Während der Amtszeit übergroßer Regierungen fanden weniger Volksabstimmungen statt als unter Regierungen mit knappen Mehrheiten. Ungarn bestätigt somit die allgemeine Annahme, dass übergroße Regierungen die (oppositionelle) Referendumsaktivität bremsen.

Betrachtet man nur die sechs oppositionellen DD-Prozesse, zeigt sich eine weitere nahezu perfekte Korrelation zwischen dem Referendumserfolg und dem Abschneiden der jeweiligen größten Oppositionspartei bei der darauffolgenden Wahl (+0,996**). Je erfolgreicher das Referendum, umso besser fiel auch das Wahlergebnis der großen Oppositionspartei aus. Diesbezüglich liegt Ungarn quer zum Trend anderer Staaten, wo oppositionelle Referendumserfolge eher die Wahlchancen der jeweiligen Regierungsparteien erhöhten.



Ungarn: Kennzahlen für alle Referenden

	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Präsident.wahl	WO	-1	-0,5	1	0,5	11,9	9,5	45,1	47,7	6,9	-51	21,6
2	NATO-Beitritt	PN	0,2	1	1	0,2	41,5	56,7	7,1	3,1	-19,2	-15,8	-5,3
3	EU-Beitritt	PN	0,2	1	1	0,2	38	61,2	7,4	3,1	-30,5	24,9	5,9
4	Gesundh.priv.	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	23,9	30,5	38,8	32,9	-12,5	-33	-0,9
5	Staatsbürger.	WO	-1	-0,5	0,5	0,25	18,9	29	42,2	32,9	-19,3	-33	0,9
6	Spitalsgebühr	WO	-1	1	0,5	-0,5	42,1	31,9	8	33,7	36	-17,3	8,4
7	Praxisgebühr	WO	-1	1	0,5	-0,5	41,3	31,9	8,8	33,7	34,3	-17,3	8,4
8	Studiengebühr	WO	-1	1	0,5	-0,5	41,2	31,9	8,9	33,7	34,1	-17,3	8,4
	Durchschnitt		-0,7	0,4		-0,01	32,3	35,3	20,8	27,6	3,7	-26	5,9

Legende

Init – Initiator, **BW** – Basiswert DD, **Eff.** – Effektivität, **W.** – Wirkmacht, **PW** – Praxiswert DD
Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), **PU-B** – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), **Abl** – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), **PU-G** – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), **PF-RE** – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – **Bet.** – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – **WE** – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben.

P G – Parlament (gouvernemental), **PO** – Parlament (oppositionell), **PN** – Parlament (neutral), **WG** – Wähler (gouvernemental), **WO** – Wähler (oppositionell)

5.4.10.6 Zusammenfassung

Im ungarischen politischen System besteht ein starkes Spannungsverhältnis zwischen institutionellen Konsenszwängen und einem konkurrenzdemokratischen Akteursverhalten. Die direktdemokratische Praxis fügt sich nahtlos in dieses Systemgefüge ein. Ihr starker oppositioneller Charakter erzeugt einen Konsensdruck, dem die gouvernementale Seite jedoch nicht nachgibt. Sie lässt es vielmehr auf eine Austragung des Konflikts an der Urne ankommen, wobei sie in der Hälfte der Fälle den kürzeren zog.

Wie in den meisten anderen Ländern wird auch in Ungarn die Referendumspraxis von den politischen Parteien dominiert.¹⁷³³ Nur einer von zehn direktdemokratischen Prozessen – das Referendum über die doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn im Jahr 2004 – hatte keine politische Partei als federführenden Initiator.

Der Ausgang der Referenden erwies sich als zuverlässiger Indikator für den späteren Wahlausgang. Nach den beiden am Erfolgsquorum gescheiterten Referenden des Jahres 2004 verlor die konservative Opposition auch die Parlamentswahl 2006, während die drei gewonnenen Sozialreferenden des Jahres 2008 ihren Erdrutschsieg bei der Parlamentswahl 2010 ankündigten. Ungarn liegt diesbezüglich quer zum Trend in den meisten anderen Staaten, wo oppositionelle Referendumsiege eine Entlastungsfunktion für die jeweiligen Regierungsparteien haben.

¹⁷³³ Ilonszki/Papp (2012), S. 342

5.4.13 Polen

5.4.10.1 Das politische System Polens

Polen ist mit deutlichem Abstand das größte mitteleuropäische Land und unterscheidet sich auch nach den Charakteristika seines politischen Systems von den anderen Staaten der Region. So verfügt es über die stärkste vertikale Machtdiffusion (2) und hat anders als die anderen mitteleuropäischen Staaten mit Ausnahme Sloweniens und Rumäniens ein bikamerales Parlament (3). Stark in Richtung Konsensdemokratie tendieren auch die Variablen Verfassungsänderung (3,5) und Verfassungsgerichtsbarkeit (4).

Auch in der ersten Dimension tendiert Polen eher in Richtung Konsensdemokratie, mit der Interessensvertretung (-2,68) als Ausreißer. Die Zahl der effektiven Parteien ist hoch (4,1), die Exekutivdominanz gering (1,57 Jahre Regierungsdauer). Mehrheitsdemokratischer als der Durchschnitt sind jedoch die Variablen Regierungsformat (46,5) und Disproportionalität (8,5). Bemerkenswert ist schließlich die geringe Parlamentsstärke (4). Nur Frankreich hat ein schwächeres Parlament als Polen, das gleichauf mit Malta, Portugal und Rumänien liegt.

Charakteristika des politischen Systems Polens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,06	Föderalismus	2
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	46,5	Bikameralismus	3
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,57	Rigidität der Verfassung	3,5
Disproportionalitäts-Index	8,547	Stärke der Verfassungsgerichte	4
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-2,68		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	51,7	Stärke des Parlaments	4
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	24,2	Exekutivdominanz-Index	-0,13
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Polen ist neben Litauen das einzige mittelosteuropäische Land mit einem semi-präsidentiellen Regierungssystem. Im Unterschied zu anderen semi-präsidentiellen Systemen kann der polnische Präsident sein Gewicht vor allem im legislativen Bereich in die Waagschale werfen. Er verfügt über ein Gesetzesinitiativrecht sowie über ein Vetorecht, das nur mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit zu überstimmen ist. Da die jeweilige Regierungskoalition meist nicht über diese Mehrheit verfügt, handelt es sich um ein äußerst effektives Vetorecht.¹⁷³⁴ Anders als der litauische Präsident ist der polnische nicht mit einem starken Parlament als Gegenspieler konfrontiert, sondern mit einer starken Regierung, die über zahlreiche Mittel zur Disziplinierung des Parlaments verfügt. „Polen kommt damit dem Idealtyp der ‚doppelten Exekutive‘ besonders nahe.“¹⁷³⁵

Die polnische Verfassung setzt nämlich einer Präsidentialisierung der Exekutive enge Grenzen. Einerseits muss sich die Regierung einem Zustimmungsvotum des Parlaments unterziehen, bei der eine absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich ist, was präsidentialen Minderheitsregierungen einen Riegel vorschiebt.¹⁷³⁶ Das einzige Machtmittel des Präsidenten ist die Neuwahldrohung im Fall unklarer Mehrheitsverhältnisse im Parlament. So gelang es Präsident Aleksander Kwasniewski im Jahr 2004, im dritten Anlauf den ihm nahestehenden Premier Marek Belka durch das Parlament zu bringen, weil bei einem neuerlichen Scheitern vorgezogene Neuwahlen die Folge gewesen wären.¹⁷³⁷ Ist ein Regierungschef aber einmal gewählt, schützt ihn das Institut des konstruktiven Misstrauensvotums sowohl gegenüber dem Staatspräsidenten als auch gegenüber dem Parlament.

Ursprünglich verfügte der polnische Präsident über ein großes Mitspracherecht bei der Bestellung der Regierung. In der Übergangsverfassung 1989 hieß es, dass sich Regierungschef und Staatspräsident auf die Ministerliste verständigen mussten. Die extensive Auslegung dieser Bestimmung durch Lech Walesa (1990-95) führte zu mehreren politischen Krisen und einer Beschneidung des Mitspracherechts durch die Verfassungsrevisionen 1992 und 1997. Zunächst blieb dem Präsidenten noch ein explizites Mitspracherecht bei der Bestellung des Außen-, Innen- und

¹⁷³⁴ Ziemer (2013), S. 110

¹⁷³⁵ Beichelt/Keudel (2011), S. 75

¹⁷³⁶ Döring/Hönnige (2008), S. 468

¹⁷³⁷ Ziemer (2013), S. 96

Verteidigungsministers. Weil Walesa diese Prärogative während der *Cohabitation* mit einer linksgerichteten Regierung (1993-95) ausreizte, wurde das Mitspracherecht des Präsidenten durch die Verfassung 1997 gänzlich gestrichen.¹⁷³⁸ Schon 1992 verlor der Präsident auch das ursprüngliche Recht, dem Parlament die Entlassung des Ministerpräsidenten vorzuschlagen. Durch die Verfassung 1997 wurde dieser zusätzlich gestärkt, da seine Ablöse nur auf dem Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums erfolgen kann.¹⁷³⁹

Da der Präsident wenige Möglichkeiten zur Unterordnung der Regierung und zugleich starke Kompetenzen im Gesetzgebungsbereich hat, bleibt das Verhältnis zwischen den drei zentralen Institutionen des Regierungssystems weitgehend konstant. Es kommt es in Zeiten einer *Cohabitation* nicht zu einer nennenswerten Parlamentarisierung des Regierungssystems, das seinen semi-präsidentiellen Charakter auch bei einem ideologischen Gleichklang von Präsident und Parlamentsmehrheit behält. So mischte sich etwa der linksgerichtete Präsident Aleksander Kwasniewski (1995-2005) aktiv in Gesetzgebungsprozesse der ihm nahestehenden Links-Regierung ein, ohne aber dem Regierungschef den Rang ablaufen zu können.¹⁷⁴⁰ Die stärksten Friktionen gab es während der *Cohabitation* zwischen dem rechtskonservativen Präsidenten Lech Kaczynski und dem rechtsliberalen Regierungschef Donald Tusk (2007-2010), die von Kompetenzstreitigkeiten im Bereich der Außen- und Europapolitik geprägt war.¹⁷⁴¹ Innenpolitisch versuchte Kaczynski durch eine exzessive Anwendung von Gesetzesvetos zu punkten, spielte damit aber nur dem Regierungschef in die Hände. Kaczynski lieferte Tusk nämlich eine Ausrede für nicht umgesetzte Wahlversprechen und ebnete so dem neuerlichen Sieg der rechtsliberalen Bürgerplattform (PO) bei der Parlamentswahl 2011 den Boden.

Gleichwohl werden die politischen Weichen in Polen in der Regel bei Präsidentenwahlen gestellt. So nahm der überraschende Sieg Kaczynskis im Jahr 2005 auch jenen seiner rechtskonservativen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) bei den darauffolgenden Parlamentswahlen vorweg. Im Jahr 1995 verlor Lech Walesa zwar die Präsidentenwahl, doch konnte er im zweiten Wahlgang das zersplitterte anti-

¹⁷³⁸ Ziemer (2013), S. 111f.

¹⁷³⁹ Ziemer (2013), S. 98

¹⁷⁴⁰ Ziemer/Matthes (2010), S. 220

¹⁷⁴¹ Ziemer (2013), S. 126

kommunistische Lager hinter sich vereinen, was den Grundstein für die Sammlungsbewegung AWS (Wahlaktion Solidarnosc) gab, die zwei Jahre später die Parlamentswahl gewann.¹⁷⁴²

Unter der Verfassung 1997 ist der Regierungschef eindeutig die dominante Figur in der Exekutive. Dies gilt sowohl im Außenverhältnis gegenüber Präsident und Parlament, als auch im Innenverhältnis gegenüber den anderen Regierungsgliedern. Anders als der Premier können die Minister nämlich vom Parlament ohne Gegenvorschlag abgewählt werden.¹⁷⁴³ Der Premier kann die Anzahl und den Zuschnitt der Ministerien selbstständig bestimmen und Minister ohne Zustimmung des Parlaments austauschen.¹⁷⁴⁴ Laut Verfassung „leitet, (...) bestimmt, (...) koordiniert und kontrolliert“ der Regierungschef die Arbeit der Regierung, er hat somit eine Rolle, „die weit über einen *primus inter pares* hinausgeht“.¹⁷⁴⁵

Das polnische Parlament ist der doppelköpfigen Exekutive klar untergeordnet. Zwar verfügt es über umfangreiche Wahlfunktionen und es sind auch Hearings der Ministerkandidaten in den zuständigen Parlamentsausschüssen vorgesehen, doch ist eine Regierung einmal bestellt, kann ihr das Parlament kaum mehr das Wasser reichen. Einerseits ist sie durch das konstruktive Misstrauensvotum abgesichert, andererseits verfügt sie über zahlreiche Disziplinierungsmittel gegenüber dem Parlament. So kann das Parlament aufgelöst werden, wenn es nicht innerhalb von vier Monaten ab Vorlage das Budget beschließt.¹⁷⁴⁶ Im Gesetzgebungsprozess verfügt die Regierung über zahlreiche Vorrechte und kann etwa ein beschleunigtes Verfahren für als dringlich bezeichnete Gesetzesentwürfe fordern; es finden dann nur zwei Lesungen statt, zwischen denen höchstens 30 Tage liegen dürfen.¹⁷⁴⁷ Die Disziplinierung der parlamentarischen Opposition erfolgt über den Präsidenten des *Sejm* (erste Parlamentskammer), der in der Regel der größten Regierungspartei angehört. Dieser kann etwa die Behandlung von Gesetzesvorlagen der Opposition um bis zu sechs Monate hinausschieben.¹⁷⁴⁸ Gesetzesinitiativen können auch in den

¹⁷⁴² Ziemer (2013), S. 119f.

¹⁷⁴³ Ziemer/Matthes (2010), S. 232

¹⁷⁴⁴ Ziemer (2013), S. 101

¹⁷⁴⁵ Ziemer (2013), S: 94

¹⁷⁴⁶ Ziemer/Matthes (2010), S. 217

¹⁷⁴⁷ Matthes (2002), S. 101

¹⁷⁴⁸ Zubek (2011), S. 182f.

Ausschüssen „versenkt“ werden, da die parlamentarische Geschäftsordnung keine Fristen für die Ausschussberatungen vorsieht.¹⁷⁴⁹ Insgesamt hat das polnische Parlament die schwächsten Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter aller zehn MOE-Staaten.¹⁷⁵⁰ Anders als in den meisten anderen Staaten ist etwa die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse kein Minderheitenrecht.¹⁷⁵¹

Die zweite Parlamentskammer (*Senat*) ist ebenfalls kein Gegenspieler der Regierung im Gesetzgebungsprozess, im Gegenteil. Weil die 100 Senatoren nach dem relativen Mehrheitswahlrecht bestellt werden, hat die jeweilige Regierung in der zweiten Parlamentskammer meist eine noch größere Mehrheit als im *Sejm*. Es verwundert somit nicht, dass sich zwischen Sejm und Senat ein kooperatives Verhältnis herausgebildet hat. Die Änderungsvorschläge der zweiten Parlamentskammer werden von der ersten in hohem Maße akzeptiert, da sie in der Regel redigierenden Charakter hatten.¹⁷⁵² Als Beispiel sei etwa die Gesetzgebungsperiode 2007 bis 2011 genannt. Der Senat beschloss zu 48,8 Prozent aller Gesetze Abänderungen, die zu 95 Prozent zumindest teilweise vom Sejm akzeptiert wurden. Dieser nahm zudem 63 Prozent der Gesetzesvorschläge des Senats an.¹⁷⁵³

Das polnische Parteiensystem hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten äußerst dynamisch entwickelt und ist „bis in die Gegenwart labil“¹⁷⁵⁴ geblieben. Statistisch betrachtet vollzog es mehrere übergreifende Typwechsel.¹⁷⁵⁵ Bei der ersten Wahl im Jahr 1991 war es hochgradig fragmentiert: 29 Parteien gelangten ins Parlament, wobei die stärkste Fraktion 13,5 Prozent der Stimmen erreichte, die Anzahl der effektiven parlamentarischen Parteien betrug 10,85. Nachdem im Jahr 1993 das Wahlsystem geändert und eine Fünf-Prozent-Hürde eingeführt wurde, schwang das Pendel ins andere Extrem aus: Die Wahl 1997 ergab ein System mit Zwei-Parteien-Dominanz (AWS und SLD), die Anzahl der effektiven Parteien sank auf 2,95. Nachdem das Wahlrecht wieder zugunsten kleinerer Parteien geändert

¹⁷⁴⁹ Zubek (2011), S. 183

¹⁷⁵⁰ Steinsdorff (2011), S. 187

¹⁷⁵¹ Matthes (2002), S. 104

¹⁷⁵² Ziemer (2013), S. 56

¹⁷⁵³ Ziemer (2013), S. 55

¹⁷⁵⁴ Bos (2010), S. 588

¹⁷⁵⁵ Niedermayer (2008), S. 365

wurde¹⁷⁵⁶, ergaben die Wahlen 2001 und 2005 eine pluralistische Struktur. Bei den Wahlen 2007 und 2011 zeigte sich dann wieder eine Zwei-Parteien-Dominanz (PO und PiS). Auch was die nominelle Parteienstruktur betrifft, ist die Entwicklung der vergangenen beiden Jahrzehnte voller Brüche. Bei der Parlamentswahl 1993 flogen die meisten aus der Solidarnosc hervorgegangenen Parteien aus dem Sejm, um dann vier Jahre später vereint in der Sammlungsbewegung AWS die Wahl zu gewinnen. Im Jahr 2001 wiederum waren vier von sechs Parlamentsparteien Newcomer, nur die postkommunistischen Parteien SLD und PSL blieben im Sejm.¹⁷⁵⁷

Von der weltanschaulichen Konfiguration ähnelt das derzeitige polnische Parteiensystem dem traditionellen irischen. Es dominieren nämlich zwei rechtsgerichtete Parteien, deren Spannungsverhältnis sich aus dem unterschiedlichen Umgang mit der gleichen historischen Herkunft ergibt. Die Wurzeln beider Parteien liegen nämlich in der anti-kommunistischen Gewerkschaftsbewegung Solidarnosc, die die Vorgründungswahlen (1989) gewann, dann aber in zahlreiche kleinere Gruppen zersplitterte, um als Sammlungsbewegung AWS (Wahlaktion Solidarnosc) bei den Parlamentswahlen 1997 ein kurzzeitiges politisches Comeback zu feiern. Vor den Parlamentswahlen 2001 zersplitterte die AWS wieder, wobei sich die vom strammen Justizminister Lech Kaczyński gegründete Law-and-Order Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) und die von mehreren liberalen Reformpolitikern ins Leben gerufene „Bürgerplattform“ (PO) als führende Kräfte etablierten. Ihr gemeinsamer Stimmenanteil stieg von 22 Prozent (2001) auf 51 Prozent (2005) und 73 Prozent (2007).

Der Hauptkonflikt der beiden Parteien besteht darin, wie sie mit der kommunistischen Vergangenheit des Landes umgehen. Während die PiS für eine radikale Säuberung von den im Zuge des verhandelten Übergangs zur Demokratie übriggebliebenen Versatzstücken des kommunistischen Regimes eintritt, verfolgt die PO eine pragmatische und zukunftsorientierte Politik.

Bis zur Parlamentswahl 2005 war die weltanschauliche Ausrichtung des polni-

¹⁷⁵⁶ Durch die Wahlrechtsreform 2001 wurde die Landesliste abgeschafft, sodass die Mandate nur noch in 41 Wahlkreisen (zuvor 37) vergeben wurden, und zwar nach dem minderheitenfreundlicheren System Sainte-Lague statt D'Hondt. (Ziemer/Matthes 2010: 241)

¹⁷⁵⁷ Gwiazda (2009), S. 363

schen Parteiensystems jenem der meisten anderen Staaten vergleichbar, das linke und rechte Lager waren annähernd gleich groß. Dominierende Kraft im linken Parteienspektrum war das „Bündnis der Demokratischen Linken“ (SLD), das im Jahr 1991 aus 30 Gruppierungen rund um die frühere kommunistische Arbeiterpartei entstanden war. Die SLD erreichte ihren Zenit bei der Parlamentswahl 2001, als sie nur wegen der kurz zuvor von den Rechtsparteien beschlossenen – für sie nachteiligen – Wahlrechtsänderung die absolute Mandatsmehrheit verfehlte. Bei der nächsten Parlamentswahl sackte die SLD infolge von Korruptionsaffären und Abspaltungen von 41 Prozent auf 11,3 Prozent der Stimmen ab.¹⁷⁵⁸ Zwei Jahre später schaffte sie trotz eines Bündnisses mit den aus der Freiheitsunion (UW) hervorgegangenen Demokraten nur 13,1 Prozent der Stimmen, bei den Wahlen 2011 lief der Linkspartei schließlich die vom früheren PO-Politiker und Kirchengegner Janusz Palikot gegründete Bewegung (10,1 Prozent) den Rang ab. Die SLD rutschte mit 8,2 Prozent der Stimmen sogar hinter die Bauernpartei (PSL) auf den fünften Rang ab. Diese ist aufgrund ihrer stabilen Wählerbasis auf dem Land die einzige Partei mit kontinuierlicher parlamentarischer Vertretung in den vergangenen zwei Jahrzehnten.

Die geringe Stabilität des Parteiensystems eröffnet auch populistischen Bewegungen große Möglichkeiten. Längerfristig etablieren konnte sich aber bisher keine dieser Parteien. Die erste war die „Bewegung für den Wiederaufbau Polens“ (ROP), die im Jahr 1997 knapp den Einzug ins Parlament schaffte. Die im Jahr 1992 gegründete Bauernpartei „Samoobrona“ (Selbstverteidigung) schaffte mit Anti-EU-Parolen im Jahr 2001 einen Sensationserfolg (10,2 Prozent) und nach den Wahlen 2005 sogar eine Regierungsbeteiligung, gemeinsam mit der erzkonservativen „Liga der polnischen Familien“ (LPR), die mit Unterstützung des katholischen Radiosenders „Radio Maryja“ völlig überraschend auf 7,9 Prozent der Stimmen kam.¹⁷⁵⁹ Beide Parteien verschwanden nach dem vorzeitigen Zerfall der von der PiS angeführten heterogenen Dreier-Koalition im Jahr 2007 in der Versenkung.

Das vorherrschende Regierungsformat sind Minimalgewinnkabinette (68,7 Prozent). Die restliche Zeit amtierten Minderheitsregierungen (31,3 Prozent), über-

¹⁷⁵⁸ Ziemer/Matthes (2010), S. 246

¹⁷⁵⁹ Ziemer/Matthes (2010), S. 249f.

große Koalitionsregierungen hat es bisher noch nicht gegeben. Knapp ein Viertel des Zeitraums amtierten Ein-Parteien-Kabinette, die allesamt Minderheitsregierungen waren. In der Regel handelte es sich um Regierungen, die nach dem Austritt von Juniorpartnern durch das Institut des konstruktiven Misstrauensvotums abgesichert wurden. Die durchschnittliche Koalitionsdauer in den Jahren 1991 bis 2006 betrug 0,44, was deutlich unter dem Durchschnitt der MOE-Staaten liegt.¹⁷⁶⁰

Sieht man von der ersten Legislaturperiode ab, als bis zu fünf Parteien an der Regierung beteiligt waren, dominierten Ein- und Zwei-Parteien-Regierungen. Nach der turbulenten Gründungsphase (1991-93), in der vier Regierungschefs amtierten, kam es bei der Parlamentswahl 1993 zu einem politischen Comeback der post-kommunistischen Parteien. Während die zerstrittenen Rechtsparteien reihenweise den Wiedereinzug ins Parlament verfehlten, erreichten SLD und PSL zusammen fast eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Sejm. Die Koalition hielt die gesamte vierjährige Legislaturperiode durch, verschliss aber drei Regierungschefs. Bei der Wahl 1997 gab es einen neuerlichen Machtwechsel, es bildete sich eine Koalitionsregierung aus den Rechtsparteien AWS und UW. Diese wurde eineinhalb Jahre vor der Parlamentswahl 2001 zu einer AWS-Minderheitsregierung. Bei der Parlamentswahl triumphierte die SLD und es kam zu einer Neuauflage der SLD-PSL-Koalition. Diese zerfiel bereits nach gut einem Jahr, von Anfang 2003 bis Ende 2005 regierte eine SLD-Minderheitsregierung, zunächst unter Parteichef Leszek Miller, dann unter dem parteilosen Finanzexperten Marek Belka.

Die Wahl 2005 brachte nicht nur einen neuerlichen Machtwechsel, sondern auch einen Paradigmenwechsel in Hinblick auf die Regierungsbildung.¹⁷⁶¹ Erstmals wurde nämlich die *regime divide* zwischen post- und anti-kommunistischen Parteien transzendiert, da die rechtskonservative PiS neben der erzkonservativen LPR auch die linkspopulistische Bauernpartei *Samoobrona* ins Boot holte, zunächst als Unterstützer einer PiS-Minderheitsregierung, dann als formelle Koalitionspartner. Das ungleiche Bündnis hielt aber nur zwei Jahre durch, in denen es zwei Regierungschefs gab. Die Wahl 2007 brachte neuerlich eine lagerübergreifende Koalition aus PO und PSL an die Macht, die vier Jahre später als erste Regierung seit Ein-

¹⁷⁶⁰ Grotz/Weber (2011), S. 530

¹⁷⁶¹ Ziemer (2013), S. 101

führung der Demokratie im Amt bestätigt wurde. Insgesamt hatten nur zwei Koalitionen die volle Legislaturperiode Bestand – die von drei Premiers geführte SLD-PSL-Koalition der Jahre 1993-97 sowie die PO-PSL-Koalition unter Donald Tusk zwischen 2007 und 2011. Dagegen gab es gleich fünf vollständige Regierungswechsel, womit Polen unter den MOE-Staaten den zweiten Platz hinter Rumänien (6) belegt.¹⁷⁶²

Im Bereich der Interessensvermittlung weist Polen nur schwache korporatistische Strukturen auf. Einer der Gründe dafür ist paradoxerweise die bedeutende Rolle, die die Gewerkschaftsbewegung beim politischen Übergang spielten. Als parteipolitischer Akteur unterstützte die Solidarnosc nämlich die vom anti-kommunistischen Lager gebildeten Regierungen Anfang der 1990er Jahre, doch stand deren wirtschaftsliberale Reformpolitik in diametralem Gegensatz zu den Interessen der Arbeitnehmer.¹⁷⁶³ Zugleich verhinderten die ideologischen Gräben lange Zeit eine Zusammenarbeit zwischen der Solidarnosc und dem postkommunistischen Gewerkschaftsverband OPZZ. Die Folge war ein rapider Rückgang des Organisationsgrades, der auf 12 Prozent sank.¹⁷⁶⁴ Zwar konnte die OPZZ einige Mitglieder der Solidarnosc abwerben und darüber hinaus entstand mit dem Gewerkschaftsforum noch ein weiterer Dachverband (2002),¹⁷⁶⁵ doch bleibt die Solidarnosc immer noch mit Abstand die größte Gewerkschaft.¹⁷⁶⁶ Schwach ist auch der Organisationsgrad der Arbeitgeber, die zugleich auf vier Spitzenverbände fragmentiert sind.¹⁷⁶⁷ Entsprechend werden die Kollektivverhandlungen in der Regel auf Betriebsebene geführt.¹⁷⁶⁸ Tripartite Verhandlungen gibt es bereits seit 1994, doch wurde der Sozialpartner-Rat erst im Jahr 2001 gesetzlich verankert.¹⁷⁶⁹ Die mit Abstand stärkste zivilgesellschaftliche Organisation ist die katholische Kirche, deren überragender Status sich vor allem ihrer Funktion als Stabilitätsanker während der wechselvollen Geschichte des polnischen Volkes verdankt. So spielte die Kirche auch eine entscheidende Rolle bei der Überwindung der kommunistischen Diktatur im Land.

¹⁷⁶² Beichelt/Keudel (2011), S. 79

¹⁷⁶³ Ziemer (2013), S. 247

¹⁷⁶⁴ Czarzasty/Mrozowski (2013), S. 5

¹⁷⁶⁵ Ziemer/Matthes (2010), S. 253

¹⁷⁶⁶ Czarzasty/Mrozowski (2013), S. 5

¹⁷⁶⁷ Czarzasty/Mrozowski (2013), S. 6

¹⁷⁶⁸ Czarzasty/Mrozowski (2013), S. 7

¹⁷⁶⁹ Ziemer/Matthes (2010), S. 255

Nach dem Übergang zur Demokratie spielte etwa das kirchliche *Radio Maryja* eine bedeutende politische Rolle und verhalf durch Wahlaufrufe mehrmals konservativen Parteien – ab 2001 vor allem LPR und PiS – zu Wahlerfolgen.¹⁷⁷⁰ Wie in den meisten europäischen Staaten nimmt der kirchliche Einfluss auch in Polen ab, was sich nicht zuletzt durch den überraschenden Erfolg der antiklerikalen Palikot-Bewegung bei der Parlamentswahl 2011 zeigte.¹⁷⁷¹

Die Machtdispersion außerhalb des engeren Regierungssystems ist stark ausgeprägt. Die Verfassung ist stark gegen eine Veränderung geschützt, da neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Sejm auch eine absolute Mehrheit im Senat erforderlich ist. Kernartikel der Verfassung sind zusätzlich durch ein fakultatives Referendum, das bereits von einem Fünftel der Sejm-Abgeordneten erzwungen werden kann, geschützt.¹⁷⁷² Das polnische Verfassungsgericht gehört seit der Verfassungsänderung 1997 zu den stärksten und unabhängigsten Europas¹⁷⁷³ und kann unter anderem bereits von 50 der 460 Sejm-Abgeordneten angerufen werden.¹⁷⁷⁴ Die zwölf Verfassungsrichter werden vom Sejm mit absoluter Stimmenmehrheit für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt.¹⁷⁷⁵ Schließlich ist Polen auch das mittelosteuropäische Land mit der stärksten vertikalen Machtdiffusion, was angesichts seiner Größe nicht verwunderlich ist. In keinem anderen Land haben die subnationalen Einheiten einen so großen Anteil an den Staatsausgaben (14,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts).¹⁷⁷⁶ Durch die Verringerung der Zahl der Wojewodschaften von 49 auf 16 im Jahr 1999 wurde die regionale Ebene noch zusätzlich gestärkt. Die Regionen verfügen über eigene Parlamente, die einen Regionalhauptmann (Marshall) wählen.¹⁷⁷⁷

5.4.10.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Polen hat keine lange Tradition der direkten Demokratie. Im Zuge der ersten Demokratisierungswelle nach dem Ersten Weltkrieg setzten sich vor allem die Sozial-

¹⁷⁷⁰ Ziemer (2013), S. 282

¹⁷⁷¹ Ziemer (2013), S. 190

¹⁷⁷² Ziemer (2013), S. 87

¹⁷⁷³ Kneip (2008), S. 648

¹⁷⁷⁴ Ziemer/Matthes (2010), S. 263

¹⁷⁷⁵ Ziemer (2013), S. 136

¹⁷⁷⁶ Brusis (2011), S. 91

¹⁷⁷⁷ Ziemer/Matthes (2010), S. 266f.

demokraten für eine Verankerung direktdemokratischer Instrumente ein. In ihrem Verfassungsentwurf war das Volksbegehren, das Vetoreferendum und auch ein Referendum zur Auflösung des Parlaments vorgesehen. Im Jahr 1930 gab es einen weiteren Vorstoß zur Einführung eines Volksbegehrens, doch scheiterte dieser ebenfalls.¹⁷⁷⁸ Auch die nach dem Zweiten Weltkrieg beschlossene kommunistische Verfassung enthielt keinen direktdemokratischen Instrumente, obwohl die Machtergreifung im Jahr 1946 durch ein Referendum abgesegnet worden war.

Erst im Mai 1987 wurden durch den zeitgleichen Beschluss einer Verfassungsnovelle und eines Referendumsgesetzes die Voraussetzungen für die Durchführung von Volksabstimmungen geschaffen.¹⁷⁷⁹ Das kommunistische Regime ließ damit grundsätzlich auch Initiativen von unten zu, versuchte ihr Potenzial aber zugleich durch ein hohes Erfolgsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten zu minimieren.¹⁷⁸⁰ Für die Ausschreibung eines Referendums war eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Sejm erforderlich, antragsberechtigt waren Staatsrat und Ministerrat sowie das Führungsgremium der parastaatlichen „Patriotischen Bewegung für nationale Wiedergeburt“.¹⁷⁸¹

Die „Kleine Verfassung“ des Jahres 1992 normierte ein obligatorisches Verfassungsreferendum, das sich aber offenbar nur auf den Beschluss der auszuarbeitenden neuen Verfassung bezog. Der Verfassungstext sah auch ein fakultatives Referendum in Fragen besonderer Bedeutung für den Staat vor, das vom Sejm oder dem Staatspräsidenten mit Zustimmung des Senats initiiert werden konnte.¹⁷⁸²

Wählerinitiierte Verfahren waren nicht vorgesehen, allerdings wurde im Jahr 1994 ein zeitlich befristetes Initiativrecht für die laufenden Beratungen über eine endgültige Verfassung geschaffen. Demnach sollten 500.000 Bürger der mit der Aus-

¹⁷⁷⁸ Rytel-Warzocha (2012), S. 212

¹⁷⁷⁹ Gebethner (2001), S. 130

¹⁷⁸⁰ Ziemer (2013), S. 160

¹⁷⁸¹ APA (1987a)

¹⁷⁸² Gebethner (2001), S. 130

Diese Initiatorenkonfiguration spiegelt die politischen Machtverhältnisse während des Übergangs zur Demokratie dar. Mit der Bindung des präsidentialen Antragsrechts an die Zustimmung des Senats sollte ein Alleingang des kommunistischen Präsidenten Wojciech Jaruzelski verhindert werden, da die anti-kommunistische Opposition die zweite Parlamentskammer dominierte. Der Sejm stand damals noch unter kommunistischer Kontrolle, weil er nur zu 35 Prozent frei gewählt worden war.

arbeitung des neuen Grundgesetzes betrauten Nationalversammlung (Sejm und Senat) einen Verfassungsentwurf vorlegen können.¹⁷⁸³ Der gleichen Anzahl von Bürgern wurde mit der Novelle des Referendumsgesetzes 1995 auch ein Initiativrecht für das fakultative Referendum gegeben. Es gibt aber keinerlei Verpflichtung für den Sejm, dieser Aufforderung Folge zu leisten. Budget-, Verteidigungs- und Amnestiegesetze dürfen nicht Gegenstand solcher auf Antrag von Wählern ausgeschriebener Volksabstimmungen sein.¹⁷⁸⁴

Die im Jahr 1997 beschlossene Verfassung führte zwei neue direktdemokratische Verfahren ein. So wurde auch die einfache Volksinitiative eingeführt. 100.000 Bürger erhielten das Recht, dem Parlament einen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag zur Beratung zuzuleiten.¹⁷⁸⁵ Weiters wurde ein fakultatives Referendum zur Ratifizierung von Staatsverträgen, die eine Übertragung von Kompetenzen an internationale Organisationen vorsehen, eingeführt.¹⁷⁸⁶ Demnach kann der Sejm alternativ zur Annahme des Staatsvertrags durch beide Parlamentskammern mit Zwei-Drittel-Mehrheit (ein höheres Quorum als bei Verfassungsänderungen!) mit einfacher Mehrheit ein Referendum ansetzen. Das obligatorische Verfassungsreferendum durch ein fakultatives ersetzt, das aber nur bei Änderungen von Kernbestimmungen des Grundgesetzes zulässig ist. Werden Kapitel I (Grundprinzipien), Kapitel II (Menschenrechte) oder Kapitel XII (Verfassungsänderung) geändert, können Staatspräsident, Senat oder ein Fünftel der Sejm-Abgeordneten eine Volksabstimmung verlangen. Unverändert blieben die Bestimmungen beim gewöhnlichen fakultativen Referendum und die Quorumsregelungen (Beteiligungsquorum 50 Prozent mit Ausnahme von Verfassungsreferenden).¹⁷⁸⁷

Insgesamt gibt es in Polen damit sechs direktdemokratische Verfahren. Die Volks- und Referendumsinitiative werden wegen ihres unverbindlichen Charakters mit 0 bewertet, von den restlichen hat nur eines – das fakultative Verfassungsreferendum – ein negatives Vorzeichen. Hier kommt es zu einem Abzug von 0,2 Punkten, weil es sich nur auf Kernbestimmungen der Verfassung bezieht (-0,2). Die gouver-

¹⁷⁸³ Rytel-Warzocha (2012), S. 213

¹⁷⁸⁴ Gebethner (2001), S. 134

¹⁷⁸⁵ Rytel-Warzocha (2012), S. 214

¹⁷⁸⁶ Ziemer (2013), S. 161

¹⁷⁸⁷ Ziemer (2013), S. 81

nementalen Verfahren sind das fakultative Referendum der Parlamentsmehrheit, das fakultative Referendum des Präsidenten mit Zustimmung des Senats (jeweils +0,6, Abzug wegen des Beteiligungsquorums) sowie das fakultative Referendum über die Ratifizierung von Staatsverträgen, bei dem es sich um ein Verfahren zur Umgehung einer parlamentarischen Supermajorität handelt (+0,2, Abzug wegen des Beteiligungsquorums). Zu erwähnen ist schließlich noch das obligatorische Verfassungsreferendum, das bis zur Annahme der neuen Verfassung im Jahr 1997 bestand. Eine Änderung des DD-Basiswertes ergibt sich aber nicht, da dieses Referendum mit -0,2 Punkten bewertet wird (Abzug wegen eingeschränkten Wirkungskreises: Nur Gesamtrevisionen), also gleich wie das fakultative Verfassungsreferendum, das im Jahr 1997 an die Stelle des obligatorischen Verfassungsreferendums trat.

Instrumente direkter Demokratie in Polen		
		Wert
1	Volksinitiative (100.000 Bürger)	0
2	Referendumsinitiative (500.000 Bürger)	0
3	Fakultatives Referendum (Staatspräsident mit Zustimmung des Senats, Beteiligungsquorum 50 Prozent)	0,6*
4	Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit, Beteiligungsquorum 50 Prozent)	0,6*
5	Fakultatives Staatsvertragsreferendum zur Umgehung von Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament (Parlamentsmehrheit, Beteiligungsquorum 50 Prozent)	0,2*
6a	Fakultatives Verfassungsreferendum (1/5 der Abgeordneten, Staatspräsident oder Senat) (seit 1997)	-0,2*
6b	<i>Obligatorisches Verfassungsreferendum (bis 1997)</i>	-0,2*
	Basiswert direkte Demokratie (1,4/-0,4)	1,2
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis		

5.4.10.3 Praxis direkter Demokratie

In Polen haben in den vergangenen sieben Jahrzehnten 12 Volksabstimmungen stattgefunden, zehn davon zwischen 1987 und 1997, als Referenden eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des demokratischen Übergangs spielten. Mit Ausnahme des obligatorischen Verfassungsreferendums 1997 wurden alle Prozesse von Parlamentsmehrheit oder Staatspräsident initiiert.

Die drei wählerinitiierten Verfahren – Verfassungsinitiative, Volksinitiative und Referendumsinitiative – konnten ihrem unverbindlichen Charakter entsprechend bisher keine Rolle spielen. Der im Jahr 1994 von der Gewerkschaft Solidarnosc mit 500.000 Unterschriften eingebrachte Verfassungsentwurf – „the so-called citizens' draft constitution“¹⁷⁸⁸ – wurde von der damaligen linksgerichteten Parlamentsmehrheit verworfen.

Rege genutzt wurde bisher die Volksinitiative. Seit ihrer Einführung im Jahr 1999 wurden 83 Gesetzesvorschläge von Wählergruppen im Parlament eingebracht.¹⁷⁸⁹ Bis August 2012 beschloss der Sejm zehn Gesetze auf Grundlage von Volksinitiativen.¹⁷⁹⁰ Die behandelten Materien reichten von moralischen Fragen wie dem Abtreibungsrecht über soziale Themen (Mindestlohn, Mietrecht, Pensionen, freie Fahrt in öffentlichen Verkehrsmitteln) bis zu Umweltfragen (Tier- und Naturschutz). Budgetgesetze und Verfassungsänderungen dürfen nicht Gegenstand von Volksinitiativen sein.

Dagegen fristet die Referendumsinitiative ein Schattendasein. Es wurden insgesamt nur vier Initiativen gezählt: Zwei Mal zur Privatisierung von Staatsunternehmen (2000), zum Verkauf von Grundstücken an Ausländer (2002) und schließlich zum Pensionsalter (2012).¹⁷⁹¹ Keine Initiative führte zu einem Referendum.

Praxis direkter Demokratie in Polen 1946-2012	
Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit)	9 (4)
Fakultatives Referendum (Präsident)	1 (1)
Verfassungsreferendum	1 (1)
Referendum über Ratifizierung von Staatsverträgen	1 (1)
Referendumsinitiativen	4 (4)
Volksinitiativen	83 (83)
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012</i> <i>Quellen: Ziemer 2013: 78, Rytel-Warzocha 2012: 215, Sejm 2013</i>	

Die polnische Referendumsgeschichte beginnt am 30. Juni 1946. An diesem Tag fanden drei Volksabstimmungen statt, mit denen die neuen kommunistischen

¹⁷⁸⁸ Gebethner (2001), S. 135

¹⁷⁸⁹ Ziemer (2009), S. 235 sowie Sejm (2011) und Sejm (2013)

¹⁷⁹⁰ Ziemer (2013), S. 78

¹⁷⁹¹ Rytel-Warzocha (2012), S. 215, Sejm (2013)

Machthaber ihr Regime legitimieren und die bürgerliche Opposition, insbesondere die Bauernpartei, ausschalten wollten.¹⁷⁹² Inhaltlich ging es um die Abschaffung des Senats, die Verstaatlichung der Wirtschaft sowie die Westverschiebung Polens an die Oder-Neiße-Linie.

Diese drei Fragen wurden bewusst gewählt, um die Chancen für ein positives Referendumsergebnis zu erhöhen. So hatten sich in der Zwischenkriegszeit auch bürgerliche Parteien für eine Abschaffung des Senats stark gemacht. Auch war eine große Mehrheit der Polen ungeachtet ihrer ideologischen Ausrichtung für eine Bodenreform und eine Verstaatlichung der Industrien, und auch gegen die Vergrößerung des Staatsterritoriums auf Kosten des besiegten Deutschlands hatten sie nichts einzuwenden. „So würde es kaum einen großen Zweifel über die Beantwortung der Frage Nr. 2 geben und überhaupt keinen Zweifel über Nr. 3“, erinnert sich der damalige PSL-Chef Stanislaw Mikolajczyk.¹⁷⁹³

In der ersten Frage forderte Mikolajczyk seine Anhänger auf, mit Nein zu stimmen, um ein Zeichen gegen die kommunistischen Machtaspirationen zu setzen. Allerdings bewirkte dies eine Parteispaltung; führende PSL-Mitglieder gründeten eine „Fortschrittliche Gruppe“, die eine Abschaffung des Senats befürwortete.¹⁷⁹⁴ Obwohl die Umstände für ein klares Ja beim Dreier-Referendum äußerst günstig waren, mussten die kommunistischen Behörden am Abstimmungstag „helfend“ eingreifen. Bemerkenswert sind dabei nicht die umfangreichen Manipulationen, sondern die Tatsache, dass darüber akribisch Buch geführt wurde. So entdeckten polnische Historiker Anfang der 1990er Jahre Aufzeichnungen, in denen die Kommunisten ihr Abstimmungsfiasco genau bezifferten. Im Durchschnitt war die Zustimmung der Bevölkerung um 30 Prozentpunkte geringer als nach dem amtlichen Ergebnis. Für die Abschaffung des Senats stimmten 26,9 Prozent (statt 68,2 Prozent), für die neue Grenzziehung im Westen 66,9 Prozent (statt 91,4 Prozent) und für die Bodenreform 42 Prozent (statt 77,1 Prozent).¹⁷⁹⁵ Die Stimmbeteiligung betrug 90,1 Prozent.¹⁷⁹⁶

¹⁷⁹² Gebethner (2001), S. 129

¹⁷⁹³ Mikolajczyk (1948), S. 15

¹⁷⁹⁴ Die Zeit (1946), S. 2

¹⁷⁹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung (1946), S. 6

¹⁷⁹⁶ Sudd (2013)

Aufgeflogen war der Betrug schon im Jahr 1946, da es „beherzten Ausschüssen“ in 14 von 16 Provinzen gelang, die Wahlurnen zu retten. Im Fall der südpolnischen Stadt Krakau gelang es dem anti-kommunistischen Lager sogar, die Auszählung abzuschließen und die Ergebnisse nach Warschau zu melden. „Diese Ergebnisse wurden in amtlichen Bekanntmachungen abgedruckt und sind der Grund dafür, daß die kommunistische Propaganda Krakau als „reaktionäre Stadt“ bezeichnete, „die bestraft werden muß“.¹⁷⁹⁷

Die Manipulationen diskreditierten das Instrument des Referendums nachhaltig. Die kommunistischen Machthaber wiederum verloren nach den Pannen bei der Fälschung des Urnenganges ihr Interesse an diesem risikobehafteten Legitimationsmittel. So sah die kommunistische Verfassung von 1952 kein Referendum vor. Es wurde erst durch eine Verfassungsnovelle 1987 eingeführt, die eine Volksabstimmung über wirtschaftliche und politische Reformen ermöglichen sollte.

Die Volksabstimmung am 29. November 1987 fand in einem gänzlich anderen politischen Kontext statt wie jene des Jahres 1946. In beiden Fällen ging es nicht um inhaltliche Entscheidungen, sondern um den Machtanspruch der Kommunistischen Partei. Diente das Referendum 1946 dazu, die laufende kommunistische Machtergreifung zu unterstützen, sollte das Referendum 1987 der von der erstarkenden Oppositionsbewegung an die Wand gedrückten Staatspartei wieder etwas Luft verschaffen. Wie schon im Jahr 1946 operierten die Kommunisten wieder mit einem populären Thema – dem Versprechen politischer Reformen –, um ihre Erfolgchancen zu steigern. Teil der Inszenierung war auch ein Fernsehauftritt von Staats- und Parteichef Wojciech Jaruzelski, der sich kritischen Fragen von Jugendlichen stellte und auch bereitwillig Auskunft über sein Privatleben gab.¹⁷⁹⁸

Die Rechnung wäre fast aufgegangen, hätte die Staatspartei der Opposition nicht ein unfreiwilliges Geschenk in Form eines hohen Erfolgsquorums gemacht. Das neue Referendumsgesetz normierte nämlich die Zustimmung von 50 Prozent der Stimmberechtigten als Gültigkeitserfordernis. Die anti-kommunistische Opposition konnte das Referendum somit durch einen Boykottaufruf zum Scheitern brin-

¹⁷⁹⁷ Mikolajczyk (1948), S. 16

¹⁷⁹⁸ APA (1987b)

gen, was ihr knapp gelang. Die Stimmbeteiligung betrug nur 67,05 Prozent. Von den Teilnehmern des Referendums votierte jeweils rund ein Drittel gegen die Vorlagen. Der Vorschlag für wirtschaftliche Reformen wurde somit nur von 44,28 Prozent der Stimmbürger unterstützt, jener für politische Reformen von 46,29 Prozent. Das Referendum hatte historische Ausmaße: Es war das erste Mal überhaupt, dass eine kommunistische Regierung ein von ihr selbst angesetztes Referendum verlor.¹⁷⁹⁹ Allerdings gab es damals auch Spekulationen, Jaruzelski habe ein Scheitern des Referendums bewusst in Kauf genommen, um seine Verhandlungsposition gegenüber den einen rigiden Sparkurs fordernden internationalen Geldgebern zu verbessern.¹⁸⁰⁰ Tatsächlich nahm die Regierung als Konsequenz aus dem gescheiterten Referendum die angekündigten drastischen Preissteigerungen für Güter des täglichen Lebens zum Teil zurück.¹⁸⁰¹

Entgegen den Befürchtungen führte das Abstimmungsfiasco nicht zu einem Erstarken der Hardliner innerhalb der Kommunistischen Partei, sondern war eine bedeutende Etappe beim Übergang zur Demokratie. Das Referendum stärkte nämlich insbesondere die Rolle der katholischen Kirche als Vermittlerin zwischen Regierung und der verbotenen Gewerkschaft Solidarnosc. Die Kirche hatte sich nämlich weder dem Boykottaufruf der Opposition angeschlossen noch eine eindeutige Ja-Parole ausgegeben. Eineinhalb Jahre später brachte sie die Streitparteien dann an jenen „Runden Tisch“, an dem der geordnete Übergang zu einem Mehr-Parteien-System ausgehandelt werden sollte.

Die ersten Volksabstimmungen im neuen System fanden im Jahr 1996 statt. Zum Thema hatten sie die Privatisierung des Staatsvermögens, ein in Polen wie in anderen postkommunistischen Staaten in den Jahren nach Übergang zur Marktwirtschaft besonders kontrovers diskutiertes Thema.¹⁸⁰² Auch die Konfiguration der insgesamt fünf Vorlagen war typisch für die jungen mittelosteuropäischen Demokratien, deren politische Akteure ein äußerst instrumentelles Verhältnis zur direk-

¹⁷⁹⁹ Ziemer (2013), S. 160

¹⁸⁰⁰ Der Spiegel (1987), S. 139

¹⁸⁰¹ APA (1987c)

¹⁸⁰² So drehten sich auch in Lettland und der Slowakei die im Jahr 1994 durchgeführten ersten Volksabstimmungen um die Privatisierungsfrage, in Slowenien wurde 1997 eine Volksabstimmung gegen die Denationalisierung von verstaatlichtem ehemaligem Kircheneigentum vom Verfassungsgericht vereitelt.

ten Demokratie an den Tag legten. Den Beginn machte der scheidende Staatspräsident Lech Walesa, der die linksgerichtete SLD-PSL-Koalition zu einer umfassenden „Volksprivatisierung“ zwingen wollte. Nachdem Walesa für sein Referendumsbegehren die erforderliche Zustimmung des Senats erhalten hatte, konterte die Regierungskoalition mit vier Spezialfragen, um das Thema Privatisierung in die eigenen politischen Bahnen zu lenken – etwa indem die Privatisierungserlöse in einen staatlichen Fonds eingebracht oder zur Finanzierung des Pensionssystems verwendet werden sollten. Um die Opposition zu spalten, wurde schließlich auch eine alte Forderung der liberalen Freiheitsunion (UW) nach einer „Coupon-Privatisierung“ nach tschechischem Muster in den Fragenkatalog aufgenommen.¹⁸⁰³

Nachdem also die Regierungsparteien nicht umhin kamen, die populistische Initiative Walesas zu unterstützen, ergänzten sie diese um ebensowenig ablehnbare Fragen, etwa zur Finanzierung von Pensionserhöhungen durch Privatisierungserlöse. Strittig war nur die Frage der Übertragung von Privatisierungsgewinnen an den Nationalen Investitionsfonds. In dieser Frage verliefen die Fronten sogar quer zur Trennlinie Regierung/Opposition. SLD und UW riefen zu einem Ja auf, PSL und Solidarnosc zu einem Nein.¹⁸⁰⁴ Walesas Initiative wird als oppositionell, die vier anderen werden als *gouvernemental* gewertet.

Das Referendum endete mit einem deutlichen Misserfolg für den rechtsgerichteten Ex-Präsidenten Walesa. Zwar wurde seine Vorlage mit 96 Prozent der Stimmen unterstützt, doch blieb die Stimmbeteiligung mit 32 Prozent weit unter den erforderlichen 50 Prozent. Damit war das Referendum nicht bindend. Das Kalkül der regierenden Linken, die auch die oppositionellen Liberalen hatten ins Boot holen können, war aufgegangen: Wegen der teilweise unvereinbaren Privatisierungsmodelle hatte es eine Mehrheit der Polen vorgezogen, der Abstimmung fernzubleiben.¹⁸⁰⁵ Freilich bedeutete dies auch, dass auch die vier vom Regierungslager initiierten Referenden am Beteiligungsquorum scheiterten. Dass sich am Referendum hauptsächlich Solidarnosc-Sympathisanten beteiligten, zeigt sich im Ergebnis der nur von SLD und UW unterstützten vierten Vorlage, die mit 76,9 Prozent abge-

¹⁸⁰³FAZ (1996b), S. 7

¹⁸⁰⁴NZZ (1996), S. 22

¹⁸⁰⁵SN (1996)

lehnt wurde. Die restlichen Vorlagen erhielten Ja-Mehrheiten von 90 bis 95 Prozent.

Schon gut ein Jahr später fand ein weiteres Referendum statt, zur Inkraftsetzung einer neuen Verfassung. Nach langem Tauziehen konnten sich die Regierungsparteien SLD und PSL mit der rechtsliberalen Freiheitsunion (UW) sowie der linksgerichteten Arbeitsunion (UP) auf einen Kompromisstext einigen, der von der Nationalversammlung (Sejm und Senat) mit 451 zu 40 Stimmen angenommen wurde.¹⁸⁰⁶ Erbittert bekämpft wurde das neue Grundgesetz von dem rechtskonservativen Lager.¹⁸⁰⁷ Aufgrund seiner Zersplitterung war es bei der Wahl 1993 größtenteils aus dem Parlament geflogen und formierte sich gerade unter der Sammelbewegung „Wahlaktion Solidarnosc“ (AWS) neu. Diese rief das – aufgrund des damaligen Grundgesetzes obligatorische – Verfassungsreferendum zum „Test“ für die Parlamentswahl wenige Monate später aus.¹⁸⁰⁸ Unterstützt wurde ihre Nein-Parole von der katholischen Kirche, die vor allem das Fehlen eines Abtreibungsverbots in der neuen Verfassung bemängelte.¹⁸⁰⁹ Die Entscheidung fiel dann deutlich knapper aus als nach der Papierform zu erwarten, weswegen das Verfassungsreferendum als „Achtungserfolg für die Konservativen“¹⁸¹⁰ gewertet wurde. Bei einer Beteiligung von 43 Prozent der Stimmberechtigten votierten 53 Prozent mit Ja.¹⁸¹¹ Das Referendum kündigte somit den Machtwechsel bei der Parlamentswahl vier Monate später an. Den Urnengang gewann die AWS mit deutlichem Vorsprung auf die SLD, die in Opposition musste.

Das nächste und bisher letzte Referendum hatte politisch-obligatorischen Charakter. Wie anderen Kandidatenländer der EU-Erweiterungsrunde 2004 mit Ausnahme des Sonderfalls Zypern hielt nämlich auch Polen ein Beitrittsreferendum ab. Es beruhte auf einer Verfassungsbestimmung zur Ratifizierung von internationalen Verträgen mit Souveränitätsübertragung, die alternativ mit einfacher Parlamentsmehrheit und Referendum oder nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erfolgen kann. Da die großen Parteien den EU-Beitritt unterstützten, wäre diese

¹⁸⁰⁶Zierner (2013), S. 198

¹⁸⁰⁷Zierner (1999), S. 337

¹⁸⁰⁸Tagesanzeiger (1997), S. 3

¹⁸⁰⁹Wiener Zeitung (1997), S. 3

¹⁸¹⁰Tagesanzeiger (1997), S. 3

¹⁸¹¹Zierner/Matthes (2010), S. 214

Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament gesichert und das Referendum eigentlich nicht erforderlich gewesen. Es sollte auch kein Zweifel am positiven Ausgang der Volksabstimmung bestehen – lediglich die erzkatholische Liga der Polnischen Familien (LPR) und die radikale Bauernpartei „Samoobrona“ riefen zu einem Nein auf. Doch bildeten diese Parteien mit einer Wählerstärke von fast 20 Prozent eines der größten explizit europaskeptischen Lager aller Beitrittsländer. Dazu kam, dass es auch innerhalb der mitregierenden Bauernpartei und der rechtskonservativen PiS eine bedeutende Minderheit von EU-Gegnern gab, die sich vor allem an den Übergangsbestimmungen stießen, die Polen in den Beitrittsverhandlungen hatte akzeptieren müssen.¹⁸¹² Den Gegnern gelang es aber nicht, ein glaubwürdiges Alternativszenario zur EU-Mitgliedschaft zu entwerfen, insbesondere vor dem Hintergrund der bereits stattgefundenen positiven Referenden in einer Mehrheit der Beitrittsländer.

Der große Unsicherheitsfaktor war, ob das Beteiligungsquorum von 50 Prozent erreicht werden kann. Aus diesem Grund wurden die Öffnungszeiten der Wahllokale auf zwei Tage ausgedehnt: Mit Erfolg. Die Beteiligung am Referendum betrug 58,9 Prozent – deutlich mehr als bei allen Parlamentswahlen bis dahin. Das Abstimmungsergebnis entsprach weitgehend der Papierform. 77,4 Prozent der Referendumsteilnehmer votierten mit Ja, 22,6 Prozent mit Nein.

Nachwahlbefragungen bestätigten eine große Übereinstimmung zwischen dem Abstimmungsverhalten und den Parteiempfehlungen, insbesondere im Ja-Lager. So votierten die Sympathisanten von SLD und PO zu 90 Prozent mit Ja, gefolgt von den PiS- und PSL-Anhängern (80 bzw. 73 Prozent). Die Anhänger der Samoobrona waren in zwei gleiche Hälften gespalten, während von den LPR-Wählern 64 Prozent mit Nein stimmten.¹⁸¹³

Prognosekraft für die Parlamentswahl hatte das Referendum nur bedingt. Schließlich hatten die extrem niedrigen Beliebtheitswerte der SLD-Regierung – ihre Amtsführung wurde nur noch von zehn bis 15 Prozent der Polen gutgeheißen – keinen Niederschlag im Referendumsergebnis gefunden.¹⁸¹⁴ Das Linksbündnis,

¹⁸¹² Szczerbiak (2003), S. 3

¹⁸¹³ Szczerbiak (2003), S. 9

¹⁸¹⁴ Szczerbiak (2003), S. 4

dem wenige Wochen vor der Volksabstimmung der Koalitionspartner PSL abgesprungen war, konnte sich zwar noch zwei Jahre lang als Minderheitsregierung an der Macht halten, schrumpfte aber bei der Parlamentswahl im Oktober 2005 von 41 auf 11 Prozent der Stimmen und es etablierte sich schlagartig eine neue Zwei-Parteien-Dominanz der rechtsgerichteten Kräfte PO und PiS.

Referenden in Polen 1946-2003						
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Beteil.
1	30/6/46	Abschaffung des Senats	Übergangsregierung	68,03	31,97	90,1
2		Bodenreform/Verstaatlichung	Übergangsregierung	77,15	22,85	90,1
3		Oder-Neisse-Linie neue Westgrenze	Übergangsregierung	91,36	8,64	90,1
4	29/11/87	Wirtschaftliche Reformen	Sejm	44,28	18,57	67,32
5		Politische Reformen	Sejm	46,29	15,79	67,05
6	18/2/96	Privatisierungsprogramm	Präsident/Senat	96,15	3,85	32,40
7		Priv.erlöse für Pensionen	Sejm	95,07	4,93	32,44
8		Priv.erlöse für Pensionsfonds	Sejm	95,99	4,01	32,44
9		Priv.erlöse in Staatsfonds	Sejm	23,15	76,85	32,44
10		Coupon-Privatisierung	Sejm	91,31	8,69	32,44
11	25/5/97	Neue Verfassung	Obligatorisch	53,45	46,55	42,86
12	8/6/03	EU-Beitritt	Sejm	77,44	22,56	58,85
<i>Quelle: Sudd (2013)</i>						

5.4.10.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

In Polen weicht die direktdemokratische Praxis kaum von der institutionellen Konfiguration der Instrumente direkter Demokratie ab. Der DD-Basiswert ist so gouvernemental (1,2 bzw. 0,35) wie der Praxiswert (1,6 bzw. 0,23). Fünf direktdemokratische Prozesse wurden als gouvernemental kodiert (die vier Gegenvorlagen beim Privatisierungsreferendum sowie das EU-Beitrittsreferendum), zwei als oppositionell (das Privatisierungsreferendum sowie das obligatorische Verfassungsreferendum). Inhaltlich hatte ein direktdemokratischer Prozess Vetocharakter (Verfassungsreferendum), die restlichen initiierenden Charakter.

Kennzahlen direkter Demokratie in Polen			
DD-Basiswert	1,2	DD-Praxiswert	1,6
Durchschnittlicher Basiswert	0,35	Durchschnittlicher Praxiswert	0,23
Referenden pro Legislatur	5,3	Referenden pro Jahr	0,3
Verhältnis gouv/oppos.	5/2	DD-Proz. mit Elitenkonsens	100%
Anteil gouvernementaler Prozesse			71%
Erfolgsquote			15%
- oppositionell: 0%			- gouvernemental: 20%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			75,1%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Stimmvolk)			+18%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			37,7%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-13,6%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+0,7%
- oppositionell: +5,4%			- gouvernemental: -1,1%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-2%
- oppositionell: -3,2%			- gouvernemental: +4%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+19,2%
- oppositionell: +4,7%			- gouvernemental: +25%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			-1,3%
- oppositionell: +8,6%			- gouvernemental: -5,2%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +14,8%		- Gegner: +3,7%	
- größte Regierungspartei: +1,5%		- größte Oppositionspartei.: +4%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
(*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Bemerkenswert an der polnischen Referendumspraxis ist, dass alle sieben Referenden von einem Elitenkonsens getragen waren. In allen Fällen gaben nämlich die größte Regierungspartei und die größte Oppositionspartei die gleiche Parole aus. Die fünf Privatisierungsreferenden gingen zwar auf eine oppositionelle Initiative (durch den abgewählten Staatspräsidenten Lech Walesa) zurück, doch wagten es die anderen Parteien nicht, gegen die populäre Vorlage aufzutreten. In diesem Fall war der Elitenkonsens dem Versuch des Regierungslagers geschuldet, die oppositionelle Initiative zu domestizieren. Dieses versuchte die Erfolgchancen der Opposition durch vier weitere Vorlagen zur Privatisierung zu untergraben, die

durch ihre Widersprüchlichkeit und Redundanz Verwirrung unter den Wählern stifteten. Jedoch waren sie so formuliert, dass sie von der Opposition unterstützt werden mussten. Lediglich eine Vorlage (jene zum nationalen Investitionsfonds) wurde nicht von allen Parteien getragen, doch standen die größte Regierungs- und Oppositionskraft hinter ihr.

Die beiden anderen Referenden betrafen traditionell lagerübergreifend unterstützte Fragen: den EU-Beitritt sowie die Inkraftsetzung einer neuen Verfassung. Entsprechend dem Untersuchungsschema wird das EU-Beitrittsreferendum mit +0,4 (Referendum zur Umgehung einer Supermajorität im Parlament) gewertet, das obligatorische Verfassungsreferendum mit -0,4.

Die Effektivität der polnischen Referendumspraxis ist auf primärer Ebene äußerst gering. Nur eine von sieben Vorlagen endete mit einem Abstimmungserfolg für die Betreiber, wobei das obligatorische Verfassungsreferendum aus Sicht der Gegner betrachtet wird. Das ergibt eine Effektivität von lediglich 15 Prozent. Beide oppositionellen Initiativen waren erfolglos, die gouvernementalen zu 80 Prozent. Drei weitere Vorlagen erwiesen sich als effektiv auf der sekundären Ebene. Es handelt sich um drei der vier Sejm-Vorlagen zur Privatisierungsthematik, die zwar am Beteiligungsquorum scheiterten, aber mit einer ähnlich hohen Mehrheit wie die oppositionelle Vorlage angenommen wurden und diese neutralisierten. Zumindest sekundär erfolgreich waren somit 50 Prozent aller Vorlagen, allesamt gouvernementale. Die gouvernementalen Referenden haben somit eine sekundäre Erfolgsquote von 80 Prozent. Ein voller Misserfolg war lediglich die Vorlage zum Nationalen Investitionsfonds, die – wegen des Boykottverhaltens einer Mehrheit der Regierungsanhänger beim Referendum – klar abgelehnt wurde.

Sechs von sieben Referenden unterlagen einem Beteiligungsquorum, wobei nur eines (das EU-Beitrittsreferendum) dieses erreichte. Dies ist wenig verwunderlich, liegt doch die durchschnittliche Beteiligungsrate an Parlamentswahlen unter der vorgeschriebenen Mindestbeteiligung für Volksabstimmungen (50 Prozent). Eine Nein-Mehrheit gab es nur bei einem Referendum, der dritten Vorlage beim Privatisierungsreferendum.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung betrug 37,7 Prozent, was angesichts der erwähnten niedrigen Wahlbeteiligungsraten ein passabler Wert ist. Durchschnitt-

lich lag die Beteiligung um 13,6 Prozentpunkte unter jener der vorangegangenen Parlamentswahl. Diese Werte sind aber insofern verzerrend, als das fünffache Privatisierungsreferendum den Durchschnitt massiv nach unten drückt. Würde man diese Referenden zusammennehmen, ergäbe sich nur noch ein Abstand von 5,5 Prozentpunkten auf die Referenzwahl. Beim EU-Beitrittsreferendum lag die Beteiligung sogar um 12,6 Prozentpunkte höher als bei der vorangegangenen Parlamentswahl.

Die Referendumsergebnisse weichen kaum von den repräsentativ-demokratischen Kräfteverhältnissen ab. Die Abweichung beträgt -1,3 Prozentpunkte aus Sicht der Initiatoren. Bei den oppositionellen Prozessen gibt es einen positiven Wert (+8,6 Prozentpunkte), bei den gouvernementalen einen negativen Wert (-5,2 Prozentpunkte). Die Extremwerte markieren die verlorene dritte Sejm-Vorlage zum Thema Privatisierung (-21 Prozentpunkte) und das EU-Beitrittsreferendum (+12,6 Prozentpunkte).

Initiatoren und Gegner konnten ihr jeweiliges Wählerpotenzial annähernd ausschöpfen (+0,7 bzw. -2 Prozentpunkte). Am besten gelang dies den oppositionellen Initiatoren beim obligatorischen Verfassungsreferendum (+12,6 Prozentpunkte), am schlechtesten den gouvernementalen Initiatoren bei der abgelehnten dritten Sejm-Vorlage zur Privatisierung (-11,1 Prozentpunkte).

Aufgrund der geringen Fallanzahl – die sieben Referenden fanden an nur drei Abstimmungstagen statt – ist die Durchführung bivariater Analysen wenig zielführend. Zwar gibt es einige signifikante Korrelationen, doch sind diese auf die ähnlichen Ergebnisse der fünf Privatisierungsreferenden zurückzuführen. Somit sind von der polnischen Referendumspraxis auch keine Erkenntnisse hinsichtlich der Interaktion zwischen direkter Demokratie und den repräsentativ-demokratischen Institutionen abzuleiten.

Die sieben Referenden lassen sich drei Themenbereichen zuordnen. Dank der fünf Privatisierungsreferenden führt der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales (71,5 Prozent) vor Außenpolitik und Politisches System (jeweils 14,3 Prozent). Bezüglich der Stimmbeteiligung gibt es eine klare Rangordnung. Den Spitzenwert markiert das außenpolitische EU-Beitrittsreferendum mit 58,9 Prozent, gefolgt von der Abstimmung zum Thema politisches System mit 42,9 Prozent und dem Wirtschafts-

thema Privatisierung mit 32,4 Prozent.

Wie in fast allen anderen untersuchten Staaten schnitt auch in Polen die jeweilige größte Oppositionspartei nach den Referenden bei Wahlen besser ab als die größte Regierungspartei (+4 bzw. +1,5 Prozentpunkte). Interessanterweise schnitt die Oppositionspartei nach gouvernementalen Prozessen noch besser ab (+4,5 bzw. -0,6 Prozentpunkte), während die Regierungspartei nach oppositionellen Prozessen die Nase vorne hatte (+6,7 bzw. +2,8 Prozentpunkte). Somit scheint auch Polen die These zu stützen, wonach der oppositionelle Einsatz direkter Demokratie die Wahlchancen der jeweiligen großen Regierungspartei verbessert.

Polen: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Privatisierung	PrO	-0,8	-0,5	1	0,4	30,6	31,8	1,2	0	-2,4	-19,7	20,5
2	P-Pensionen	PG	0,8	0,5	0,5	0,2	30,1	31,8	1,6	0	-3,3	-19,7	20,5
3	P-Pensionsfond	PG	0,8	0,5	0,5	0,2	30,4	31,8	1,3	0	-2,7	-19,7	20,5
4	P-Invest.fonds	PG	0,8	-0,5	0,5	-0,2	7,1	18,2	23,5	0	-21	-19,7	5,5
5	P-Coupons	PG	0,8	0,5	0,5	0,2	28,6	31,8	2,7	13,6	-5,9	-19,7	20,5
6	Verfassung	OVR	-0,4	-1	1	0,4	19,7	7,7	22,6	0	-19,5	-9,2	19,1
7	EU-Beitritt	GVR	0,4	1	1	0,4	45,3	33,4	13,2	30,1	7	12,6	-2,8
	Durchschnitte		0,35	0,1	0,7	0,23	27,4	26,7	9,4	7,4	-1,3	-13,6	14,8
Legende Init – Initiator, BW – Basiswert DD, Eff. – Effektivität, W. – Wirkmacht, PW – Praxiswert DD Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), PU-B – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), Abl – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), PU-G – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), PF-RE – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – Bet. – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – WE – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben. P G – Parlament (gouvernemental), PrO – Präsident (oppositionell), OVR – Obligatorisches Verfassungsreferendum, GVR – gouvernementales Verfassungsreferendum													

5.4.10.5 Zusammenfassung

Plakativ ausgedrückt ist Polen das Deutschland Mittelosteuropas. Der mit Abstand bevölkerungsreichste Staat unter den postkommunistischen neuen Demokratien erinnert auch mit seinen politischen Systemcharakteristika an sein westliches Nachbarland. Wie in Deutschland geht nämlich auch in Polen eine starke vertikale Machtdiffusion mit einem Hang zur Machtkonzentration in der horizontalen Ebene einher. So sind Ein-Parteien- und Minimalgewinnkabinette in Polen häufiger

anzutreffen als in den anderen Staaten der Region, auch die Disproportionalität des Wahlrechts ist größer. Erwähnenswert ist ferner, dass Polen über das schwächste Parlament aller CEE-Staaten verfügt.

Diese Systemkonfiguration lässt nicht unbedingt eine oppositionelle Ausprägung der direkten Demokratie erwarten. Tatsächlich verfügt Polen über eine gouvernementale Form direkter Demokratie, in Theorie und Praxis. Von sieben direktdemokratischen Prozessen waren nur zwei oppositionell, wobei es sich in einem Fall um ein obligatorisches Referendum handelte. Zwar wird von dem im Jahr 1997 eingeführten Instrument der Volksinitiative reger Gebrauch gemacht, doch hat sie wegen ihres unverbindlichen Charakters nur geringe Auswirkungen.

Insgesamt ist die direkte Demokratie in der polnischen Politik nur wenig verankert. Durch die zwiespältigen Erfahrungen mit den Volksabstimmungen der kommunistischen Ära, die nicht im Sinne ihrer Initiatoren ausgingen, schrecken gouvernementale Akteure nämlich vor dem Einsatz dieses Instruments zurück. Genau genommen wurde es nur einmal originär eingesetzt, nämlich von Staatspräsident Lech Walesa im Jahr 1996. Die vier weiteren Privatisierungsreferenden wurden nämlich von der Regierungsmehrheit lanciert, um Walesas Initiative zum Scheitern zu bringen. Das Verfassungsreferendum 1997 war rechtlich geboten, das EU-Beitrittsreferendum 2003 durch die Durchführung von Volksabstimmungen in den anderen Kandidatenländern politisch verpflichtend.

Eine Intensivierung der direktdemokratischen Praxis ist unter der derzeitigen institutionellen Konfiguration kaum zu erwarten. Einem effektiven gouvernementalen Einsatz steht das Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten entgegen, das kaum zu erreichen ist, selbst wenn die Opposition auf einen Boykottaufruf verzichtet. Für einen oppositionellen Einsatz braucht es einen oppositionellen Staatspräsidenten, der sich auf eine Mehrheit im Senat stützen kann. Gerade dort ist aber wegen des Mehrheitswahlrechts üblicherweise die größte Regierungspartei überrepräsentiert. Denkbar wäre eine solche Konstellation nur im Fall einer politisch isolierten Wahlsiegerin, die zwar im Senat die absolute Mehrheit erreicht, im Sejm aber von einer Mehr-Parteien-Koalition ausgebootet worden wäre und der zugleich der Staatspräsident nahesteht.

5.4.14 Rumänien

5.4.14.1 Das politische System Rumäniens

Rumänien hat das nach Slowenien am stärksten konsensdemokratische politische System aller untersuchten Staaten. In der ersten Dimension tendieren alle Variablen konsensdemokratisch: Der Prozentsatz der Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette ist niedrig (13,2 Prozent), die effektive Anzahl der Parteien hoch (3,7), die Disproportionalität des Wahlrechts niedrig (5,2) und auch die Interessensvermittlung ist korporatistisch (1,0). Allerdings relativiert die Schwäche des Parlaments (4) den Eindruck einer schwachen Exekutive etwas, wiewohl der angepasste Exekutiv-Dominanz-Index weiterhin ein negatives Vorzeichen (-0,33) trägt.

In der zweiten Dimension gibt es für das rumänische Zwei-Kammer-Parlament (3) und die nur per Referendum änderbare Verfassung (4) konsensdemokratische Werte, stärker mehrheitsdemokratisch sind die Werte für Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit (jeweils 2). Insgesamt erinnern die Werte an das politische System Italiens, mit dem Rumänien tatsächlich einige Ähnlichkeiten hat, ergänzt um einen Semipräsidentialismus nach französischem Vorbild.

Charakteristika des politischen Systems Rumäniens nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	3,7	Föderalismus	2
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	13,2	Bikameralismus	3
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,2	Rigidität der Verfassung	4
Disproportionalitäts-Index	5,2	Stärke der Verfassungsgerichte	2
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	1,0		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	48,8	Stärke des Parlaments	4
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	22,8	Exekutivdominanz-Index	-0,33
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das rumänische Regierungssystem ist nur schwer zu klassifizieren. Betrachtet man die Lijphartschen Variablen, ist Rumänien eindeutig als Konsensdemokratie zu kategorisieren. Ähnlich wie in Italien legen die Akteure des politischen Systems jedoch ein betont konkurrenzdemokratisches Verhalten an den Tag. Entsprechend konstatieren Müller-Rommel et al. für Rumänien ein „durch eine starke Machtkonzentration gekennzeichnet[es]“ Demokratiemuster.¹⁸¹⁵

Schon allein die Typologisierung des Regierungssystems bereitet der Forschung große Schwierigkeiten. Die Bandbreite reicht von einem „mit Fug und Recht (...) parlamentarischen System“¹⁸¹⁶ über eine „Gewaltenbalance“ zwischen den drei Kerninstitutionen¹⁸¹⁷ bis hin zu einer „true slippery slope“ in Richtung eines vollkommenen Präsidialsystems.¹⁸¹⁸ Der Grund dafür ist das starke Auseinanderklaffen zwischen geschriebener und Realverfassung. Nach dem Buchstaben der Verfassung hat der rumänische Präsident kaum nennenswerte Kompetenzen bei der Regierungsbildung oder im Gesetzgebungsprozess, doch verstanden es die bisherigen Amtsinhaber äußerst geschickt, ihre tatsächliche Machtfülle auf Kosten von Regierung und Parlament auszubauen. Den Spielraum dafür verschaffte ihnen vor allem das volatile und wenig strukturierte Parteiensystem, dessen Akteure sie gegeneinander ausspielen konnten.

Als wichtige Grundvoraussetzung dafür erwies sich die Gleichzeitigkeit von Parlaments- und Präsidentenwahlen. So kam es in den Jahren 1992 und 2000 nach Präsidentenwahlen, die der Sozialdemokrat Ion Iliescu gewann, jeweils zu PSD-Siegen bei der Parlamentswahl.¹⁸¹⁹ Im Jahr 2004 gelang es dem neugewählten Präsidenten sogar, das Ergebnis der kurz davor stattgefundenen Parlamentswahl „umzudrehen“. Der rechtsgerichtete Wahlsieger Traian Basescu vereitelte eine bereits paktierte Koalitionsregierung von PSD und Ungarn-Partei UDMR, indem er den ihm nahestehenden zweitplatzierten nationalliberalen Parteichef Călin Popescu Tăriceanu zum Ministerpräsidenten ernannte.¹⁸²⁰

¹⁸¹⁵ Müller-Rommel et al. (2008), S. 691

¹⁸¹⁶ Gabanyi (2010), S. 635

¹⁸¹⁷ Beichelt/Keudel (2011), S. 74

¹⁸¹⁸ Tanasescu (2008), S. 97

¹⁸¹⁹ Tanasescu (2008), S. 68

¹⁸²⁰ Gabanyi (2010), S. 646

Schon Iliescu (1990-1996 sowie 2000-2004) und Emil Constantinescu (1996-2000) nutzten ihre Befugnisse voll aus, was zahlreiche Konflikte, mehrere Regierungswechsel und schließlich eine Einschränkung der präsidentialen Kompetenzen durch die Verfassungsänderung 2003 zur Folge hatte. Trotz dieser institutionellen Schwächung gelang es dem dritten Präsidenten Basescu (seit 2004) jedoch, sich unter Ausnutzung der Rivalitäten unter den politischen Parteien als eigentlicher starker Mann in der rumänischen Politik zu etablieren – wenn auch um den Preis zweier Volksabstimmungen zu seiner Amtsenthebung (2007 und 2012).

Nach französischem Vorbild verfügt der rumänische Präsident über das Recht, Volksabstimmungen anzusetzen und an Regierungssitzungen teilzunehmen. Obwohl damit keine unmittelbaren Rechtswirkungen verbunden sind, handelt es sich um die politisch stärksten Kompetenzen des rumänischen Staatsoberhauptes. Der Vorsitz bei Regierungssitzungen ermöglicht es ihm – eine entsprechend unklare parlamentarische Basis des Ministerpräsidenten vorausgesetzt – sich als eigentlicher Regierungschef in Szene zu setzen.¹⁸²¹ Formell ist sein Spielraum bei der Regierungsbildung begrenzt, da der von ihm designierte Ministerpräsident vom Parlament bestätigt werden muss und er seit 2003 auch kein Recht zur Entlassung des Premiers mehr hat.¹⁸²² Allerdings ist es ihm möglich, geduldete Minderheitskabinette ins Amt bringen, da bei der Investiturabstimmung nur eine einfache Mehrheit erforderlich ist.¹⁸²³

Äußerst eingeschränkt ist das Recht des Präsidenten zur Auflösung des Parlaments, die erst nach zwei gescheiterten Vertrauensabstimmungen innerhalb von 60 Tagen möglich ist.¹⁸²⁴ Auch auf den Gesetzgebungsprozess kann der Präsident formell kaum Einfluss nehmen, da er kein Initiativrecht hat (außer bei Verfassungsgesetzen) und nur nachträglich mit seinem suspensiven Vetorecht und der Anrufung des Verfassungsgerichts tätig werden kann. Auch hier tat sich insbesondere Basescu hervor, der diese beide Kompetenzen als Druckmittel gegenüber dem Parlament einsetzte und sich in der Regel auch durchsetzte – spätestens vor dem

¹⁸²¹ Gabanyi (2010), S. 637

¹⁸²² Gabanyi (2010), S. 637

¹⁸²³ Döring/Hönnige (2008), S. 467

¹⁸²⁴ Tanasescu (2008), S. 84

Verfassungsgericht.¹⁸²⁵

Ähnlich ambivalent wie jenes zwischen Staatspräsident und Regierungschef ist auch das Verhältnis von Exekutive und Legislative im Allgemeinen. In institutioneller Hinsicht ist die Regierung nämlich stark vom Zwei-Kammer-Parlament abhängig, da sie jederzeit durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden kann. Umgekehrt hat das Kabinett auch zwei bedeutende Instrumente zur Steuerung des Gesetzgebungsprozesses in der Hand, einerseits die Verknüpfung eines Gesetzesprojekts mit der Vertrauensfrage – in diesem Fall gilt das Gesetz ohne parlamentarisches Votum als angenommen, wenn kein Misstrauensvotum zustande kommt – und andererseits das Recht, Dringlichkeitsverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Diese Verordnungen unterliegen keinerlei materieller Beschränkung und werden mittlerweile extensiv genutzt. Sie ermöglichen vor allem Minderheitskabinetten ohne eigene parlamentarische Mehrheit ein effektives Regieren. So wurden im Jahr 2000 fast doppelt so viele Regierungsverordnungen erlassen wie Gesetze.¹⁸²⁶ Das Parlament machte von seinem Recht, Dringlichkeitsverordnungen vor ihrem Inkrafttreten aufzuheben, bisher kaum Gebrauch und ließ somit eine massive Aushöhlung seiner Kernkompetenzen zu.

Ähnlich wie in Italien sind Regierungsverordnungen in Rumänien ein Instrument, die Dysfunktionalität des blockadeanfälligen Bikameralismus zu sanieren. Bis zur Verfassungsänderung 2003 waren Abgeordnetenversammlung und Senat nämlich völlig gleichberechtigt und Gesetzesprojekte versandeten oft in langwierigen Vermittlungsverfahren.¹⁸²⁷ Mittlerweile gibt es eine Aufgabenteilung: Der Senat hat bei internationalen Verträgen, Ernennungen und dem Bildungswesen das letzte Wort, die Abgeordnetenversammlung bei den meisten anderen Gesetzen. Die erste Kammer muss sich innerhalb von 45 Tagen zu einem Gesetzesentwurf äußern, der zweiten obliegt dann die endgültige Entscheidung, ein Vermittlungsverfahren gibt es nicht mehr.¹⁸²⁸ In gemeinsamer Sitzung beraten die Parlamentskammern unter anderem über Verfassungsänderungen und das Budget.¹⁸²⁹

¹⁸²⁵ Tanasescu (2008), S. 78

¹⁸²⁶ Roth/Nève (2002), S. 200

¹⁸²⁷ Roth/Nève (2002), S. 196

¹⁸²⁸ Gabanyi (2010), S. 640

¹⁸²⁹ Gabanyi (2010), S. 641

Die Einflussmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition auf das parlamentarische Geschehen sind vergleichsweise groß. So steht schon einem Drittel der Abgeordneten und Senatoren das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu,¹⁸³⁰ und die Opposition wird auch bei der Festsetzung der parlamentarischen Tagesordnung und der Besetzung der Ausschüsse berücksichtigt.¹⁸³¹ Die geringe Fraktionsdisziplin¹⁸³² und der die jeweilige Parteibindung oft transzendierende Wettbewerb zwischen den beiden Parlamentskammern¹⁸³³ eröffnen ihr zusätzliche Gelegenheiten, dem Regierungslager überraschende Abstimmungsniederlagen zuzufügen. Von der Papierform her dürfte es nämlich keinen Gegensatz zwischen den beiden Parlamentskammern geben, werden sie doch zum gleichen Zeitpunkt nach dem gleichen (wenn auch im Zeitverlauf mehrfach geänderten) Wahlrecht gewählt – nur die Anzahl der Mitglieder (315 Abgeordnete und 137 Senatoren bei der Wahl 2012) und das passive Wahlalter (23 Jahre in der Abgeordnetenversammlung und 30 Jahre im Senat) unterscheiden sich. Tatsächlich war das Ergebnis der Wahlen für Abgeordnetenhaus und Senat bisher immer praktisch deckungsgleich.¹⁸³⁴ Eine Besonderheit des rumänischen Wahlsystems ist, dass die Abgeordneten in Einer-Wahlkreisen gewählt werden, zur Direktwahl aber eine absolute Stimmenmehrheit erforderlich ist und es – unter Anwendung einer Fünf-Prozent-Klausel – ein Reststimmenverfahren zum Proportionalausgleich gibt, was meist die Vergabe von Überhangmandaten zur Folge hat.

Das rumänische Parteiensystem hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten äußerst dynamisch entwickelt und fast alle denkbaren Konstellationen durchlaufen. Nach der erdrückenden Zwei-Drittel-Mehrheit der postkommunistischen FSN (Front der Nationalen Rettung) bei den Gründungswahlen 1990 bildete sich zunächst ein pluralistisches (1992) und dann sogar ein hoch fragmentiertes Parteiensystem heraus (1996).¹⁸³⁵ Die nächste Wahl ergab wieder ein pluralistisches System mit der PSD als dominanter Partei, gefolgt von zwei Wahlen mit Zwei-Parteien-Dominanz (2004 und 2008) und schließlich wieder einem System mit einer prädo-

¹⁸³⁰ Gabanyi (2010), S. 642

¹⁸³¹ Steinsdorff (2011), S. 187

¹⁸³² Roth/Nève (2002), S. 193

¹⁸³³ Roth/Nève (2002), S. 196

¹⁸³⁴ Gabanyi (2010), S. 653f.

¹⁸³⁵ Niedermayer (2008), S. 364

minanten Partei (2012). Konzentrierend wirken das Wahlrecht, da Parteienbündnisse bessere Chancen auf Direktmandate haben, sowie die präsidentielle Einschlag des politischen Systems, wobei dieser auch destabilisierende Effekte auf das Parteiensystem hat.

Nominell ist das rumänische Parteiensystem jedoch in den vergangenen zwei Jahrzehnten bemerkenswert stabil geblieben. Vier Parteien – die Sozialdemokraten (PSD), die Demokraten (PD), die National-Liberalen (PNL) und die Ungarn-Partei UDMR – weisen nämlich eine praktisch ungebrochene Kontinuität auf. Bis zur jüngsten Wahl galt dies auch für die nationalistische Großrumänien-Partei (PRM), die im Jahr 2000 einen Höchststand von 20 Prozent der Stimmen erreichte. Ihren Platz im Parlament nahm bei der Wahl 2012 die populistische „Volkspartei“ des Unternehmers Dan Diaconescu (PP-DD) ein. Die größte Konstanz weist dabei wenig überraschend die Ungarn-Partei auf, die dank ihrer stabilen Wählerbasis in der Volksgruppe immer zwischen fünf und sieben Prozent der Stimmen erreichte.

Die dominierenden und heute unversöhnlichen Großparteien PSD und PD haben beide ihre Wurzeln in der postkommunistischen FSN, die sich im Jahr 1992 in einen traditionalistischen Flügel unter Präsident Ion Iliescu (PSD) und einen technokratischen Flügel unter Ministerpräsident Petre Roman (PD) spaltete.¹⁸³⁶ Während die PSD bei allen Wahlen mit Ausnahme des Jahres 1996 stimmenstärkste Partei wurde und niemals unter 23 Prozent der Stimmen fiel, musste sich die PD zunächst mit Werten um die Zehn-Prozent-Marke bescheiden. Erst mit der Wahl von Traian Basescu zum Staatspräsidenten im Jahr 2004 gelang der Partei der Durchbruch. Im Bündnis mit der National-liberalen Partei (PNL) kam sie auf über 30 Prozent der Stimmen, vier Jahre später wurde sie allein mit 33 Prozent der Stimmen knapp stärkste Parlamentspartei.

Das Bündnis der Demokratischen Partei mit der PNL war allerdings nur von kurzer Dauer. Der zum glühenden Antikommunisten gewandelte PD-Führer Basescu überwarf sich nämlich schon im Jahr 2005 mit seinem Bündnispartner und Regierungschef Călin Popescu Tăriceanu und trieb die traditionelle Mitte-Rechts-Partei PNL der postkommunistischen PSD in die Arme. Vor der Parlamentswahl 2012

¹⁸³⁶ Gabanyi (2010), S. 654

wurde diese Kooperation als „Sozial-Liberale Union“ (USL) formalisiert. Der USL gehört mit der Konservativen Partei (PC) eine weitere rechtsgerichtete Kraft an, die als „Humanistische Partei“ (PUR) schon seit 2000 gemeinsam mit der PSD bei Wahlen angetreten war. Gemeinsam erreichten die drei Parteien bei der jüngsten Wahl 60 Prozent der Stimmen, während die PD – sie nennt sich seit 2007 PD-L, nachdem sich ihr eine Gruppe von PNL-Dissidenten angeschlossen hatte - mit zwei Bündnispartnern nur noch auf 16,7 Prozent kam.

Einer der heutigen PD-Bündnispartner ist die Christdemokratische Nationale Bauernpartei (PNTCD), wie die PNL eine der traditionellen Vorkriegsparteien. Ihren Zenit errichteten die traditionellen Mitte-Rechts-Parteien im Jahr 1996, als sie mit Unterstützung von Bürgerrechts- und Umweltgruppen als Wahlbündnis Rumänische Demokratische Konvention (CDR) mit 30 Prozent der Stimmen die Wahl gewannen. Während die PNTCD als Einzelpartei niemals über drei Prozent hinaus kam, erzielte die PNL bei der Wahl 2008 mit knapp 19 Prozent ihr bestes Ergebnis.¹⁸³⁷

Weniger stabil als das Parteiensystem sind die Regierungen. Mit einer durchschnittlichen Regierungsdauer von 1,2 Jahren ist die Instabilität der Kabinette in Rumänien fast so hoch wie in den diesbezüglich führenden baltischen Staaten. Der Grund dafür sind aber nicht vorgezogene Neuwahlen (bisher wurde keine Legislaturperiode vorzeitig beendet) oder Misstrauensvoten (erst eine Regierung, jene von Emil Boc im Jahr 2009 wurde auf diese Weise gestürzt), sondern Interventionen von (neugewählten) Staatspräsidenten und ihre meist schmale Machtbasis. Das dominierende Regierungsformat in Rumänien sind nämlich Minderheitskabinette, die während 72,4 Prozent des Untersuchungszeitraums amtierten, gefolgt von übergroßen Koalitionsregierungen (23,8 Prozent). Nur während 3,7 Prozent des Untersuchungszeitraums waren Minimalgewinnkabinette an der Macht. Ein-Parteien-Regierungen haben einen Anteil von 22,8 Prozent. Koalitionsregierungen waren vergleichsweise stabil: Im Zeitraum 1990 bis 2006 erreichten sie im Durchschnitt 56 Prozent ihrer maximalen Lebensdauer.¹⁸³⁸

¹⁸³⁷ Gabanyi (2010), S. 653f.

¹⁸³⁸ Grotz/Weber (2011), S. 530

Seit den Gründungswahlen gab es bereits sieben vollständige Regierungswechsel, davon zwei während der Legislaturperiode (1994 und 2012).¹⁸³⁹ Bei jeder Wahl kam es zu einer Ablösung der Regierung durch die jeweilige Opposition.¹⁸⁴⁰ Die Parlamentswahl 2012 durchbrach dieses Muster nur scheinbar. Zwar gewann das vom PSD-Ministerpräsidenten Victor Ponta geführte Bündnis, doch war es erst wenige Monate davor infolge des Sturzes der PD-Minderheitsregierung an die Macht gekommen.

Die erste Regierung der postkommunistischen FSN zerbrach schon nach gut einem Jahr am Streit über die Durchführung von Wirtschaftsreformen. Ministerpräsident Petre Roman wurde im Oktober 1990 durch gewaltsame Proteste von Bergarbeitern aus dem Amt getrieben. Eine Expertenregierung unter Theodor Stolojan führte die Amtsgeschäfte bis zu den Wahlen im November 1992, die von der sozialdemokratischen Partei des Staatspräsidenten Ion Iliescu gewonnen wurde. Sie bildete eine Minderheitsregierung und ging eine informelle Allianz mit drei kleineren linksgerichteten Parteien ein. Die erste richtige Koalitionsregierung wurde nach den Wahlen 1996 gebildet, als das Mitte-Rechts-Bündnis CDR ein Kabinett mit der Sozialdemokratischen Union (USD) und der UDMR bildete. Diese Koalition war von Anfang an krisenanfällig und verschliss zwei Ministerpräsidenten (Victor Ciorbea 1998 und Radu Vasile 1999). Der dritte Ministerpräsident Mugur Isarescu amtierte dann nur bis zu den Parlamentswahlen im Dezember 2000, die von der PSDR gewonnen wurden. Obwohl er an der Spitze einer Minderheitsregierung stand, konnte Ministerpräsident Adrian Nastase als erster Regierungschef eine volle Legislaturperiode erfüllen. Die Niederlage Nastases bei der Präsidentenwahl im Dezember 2004 führte zu einem Machtwechsel, obwohl sich die PSD infolge der Parlamentswahlen zwei Wochen davor bereits eine Regierungsmehrheit gesichert zu haben schien. Der neue Staatspräsident Traian Basescu erteilte nämlich seinem Bündnispartner Calin Popescu Tăriceanu den Regierungsbildungsauftrag, der daraufhin eine Koalition von PNL, PD, UDMR und den in einem Wahlbündnis mit der PSD angetretenen Konservativen (PC) bildete. Wegen des Aktivismus des Präsidenten zerbrach die Regierungskoalition Anfang 2007. Den beiden Kontra-

¹⁸³⁹ Beichelt/Keudel (2011), S. 79, eigene Berechnung

¹⁸⁴⁰ Gabanyi (2010), S. 652

henten gelang es aber nicht, einander loszuwerden. Basescu überstand ein Amtsenthebungsverfahren im Mai 2007, während Premier Tăriceanu als Chef einer von der oppositionellen PSD geduldeten Minderheitsregierung aus PNL und UDMR weitermachen konnte. Nach den Parlamentswahlen 2008 wurde aufgrund einer Pattsituation zwischen PD und PSD eine Große Koalition unter Führung des PD-Politikers Emil Boc gebildet, doch zerbrach sie schon nach knapp einem Jahr im Streit über die Organisation der Präsidentschaftswahlen im November 2009. Zwar wurde Boc durch ein Misstrauensvotum gestürzt, doch konnte er nach dem Sieg Basescus bei der Präsidentenwahl an der Spitze einer PD-UDMR-Minderheitsregierung weitermachen. Erst infolge von Massenprotesten gegen seine Sparpolitik nahm Boc im Februar 2012 seinen Hut. Sein Nachfolger wurde der frühere Außenminister Mihai Razvan Ungureanu, der mit den bisherigen Koalitionsparteien PD, UDMR und UNPR (eine im Jahr 2010 entstandene Gruppierung von Basescu unterstützenden PSD- und PNL-Abgeordneten) eine Minderheitsregierung bildete. Diese wurde jedoch bereits im April 2012 durch ein Misstrauensvotum gestürzt, weil zahlreiche PD-Abgeordnete ins Oppositionslager übergelaufen waren. Neuer Regierungschef wurde der Sozialdemokrat Victor Ponta an der Spitze einer Koalitionsregierung aus PSD, PNL, PC und UNPR. Ein von der neuen Koalition eingeleitetes Amtsenthebungsverfahren gegen Basescu verlief erfolglos, doch gewannen die zum Bündnis USL zusammengeschlossenen Regierungsparteien die Parlamentswahl im Dezember 2012 klar.

Im Bereich der Interessensvermittlung verfügt Rumänien über vergleichsweise starke Gewerkschaften. Aktuelle Schätzungen zufolge sind 40 Prozent der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert, 35 bis 40 Prozent arbeiten im Geltungsbereich von Kollektivverträgen.¹⁸⁴¹ Allerdings ist die Gewerkschaftsbewegung auf fünf große Dachverbände zersplittert, die teilweise eine starke Parteinähe aufweisen.¹⁸⁴² Äußerst schwach sind die Arbeitgeberverbände, die auf 13 Verbände zersplittert sind und eine nur geringe Repräsentativität aufweisen.¹⁸⁴³ Seit 1997 gibt es in Rumänien einen „Wirtschafts- und Sozialrat“, in dem sich Regierung, Arbeit-

¹⁸⁴¹ Chivu (2013), S. 1

¹⁸⁴² Gabanyi (2010), S. 661

¹⁸⁴³ Chivu (2013), S. 4

nehmer und Arbeitgeber zu Wirtschafts- und Sozialgesetzen abstimmen.¹⁸⁴⁴ So konnten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber Anfang 2009 auf ein gemeinsames Anti-Krisen-Programm verständigen, das aber aus ihrer Sicht von der Regierung nur unzureichend umgesetzt wurde. In den 1990er Jahren hatten die Gewerkschaften mehrere Regierungen mit Streiks in die Knie gezwungen.¹⁸⁴⁵ So musste etwa die reformorientierte Regierung von Petre Roman im September 1991 nach gewaltsamen Bergarbeiter-Protesten in Bukarest zurücktreten.

Was schließlich die Machtdiffusion außerhalb des engeren Regierungssystems betrifft, so ist zunächst die Rigidität der Verfassung zu erwähnen. Diese kann nämlich nur per Referendum nach Beschlüssen mit Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Parlamentskammern (oder mit Drei-Viertel-Mehrheit in gemeinsamer Sitzung des Parlaments) geändert werden.¹⁸⁴⁶ Das Verfassungsgericht – je drei Mitglieder werden vom Präsidenten, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat für eine Amtszeit von neun Jahren ernannt¹⁸⁴⁷ – zählt im europäischen Vergleich nicht zu den stärksten Höchstgerichten.¹⁸⁴⁸ Präsident und Opposition machen aber rege von der Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle durch das Höchstgericht Gebrauch.¹⁸⁴⁹ Die vertikale Machtteilung ist jedoch trotz der großen Ausdehnung des Landes gering. Rumänien ist ein Einheitsstaat, der in 41 Kreise gegliedert ist. Eine weitergehende Regionalisierung des Landes ist bisher vor allem am Misstrauen der rumänischen Mehrheitsbevölkerung gegenüber den Autonomieforderungen der ungarischen Minderheit gescheitert.¹⁸⁵⁰ Vergleichsweise stark ist dagegen die institutionelle Stellung des von beiden Kammern des Parlaments gewählten Volksanwalts, der über vier Stellvertreter und 14 Regionalbüros verfügt¹⁸⁵¹, sowie des Rechnungshofs, dessen Mitglieder vom Parlament für eine neunjährige Amtszeit gewählt werden und die unabhängig und unabsetzbar sind.¹⁸⁵²

1844 Gabanyi (2010), S. 661

1845 Culic (2001), S. 149f.

1846 Gabanyi (2010), S. 635

1847 Gabanyi (2010), S. 666

1848 Kneip (2008), S. 648

1849 Tanasescu (2008), S. 78, Gabanyi (2010), S. 667

1850 Gabanyi (2010), S. 668

1851 Gabanyi (2010), S. 642

1852 Gabanyi (2010), S. 650

5.4.14.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Sieht man von Frankreich ab, hat kein anderes untersuchtes Land eine so lange direktdemokratische Tradition wie Rumänien. Sie reicht zumindest bis ins Jahr 1857 zurück, als auf Wunsch Großbritanniens in Moldau ein Referendum über die Vereinigung mit der Moldaus zum neuen Staat Rumänien stattfand.¹⁸⁵³ Die Unabhängigkeit Rumäniens ist somit zentral mit einem direktdemokratischen Akt verbunden. Seitdem fanden mehrere Volksabstimmungen über tiefgreifende Änderungen des politischen Systems statt, doch wurde das Referendum erst im Jahr 1938 zu einer Verfassungskategorie. Die von Karl II. oktroyierte neue Verfassung sah nämlich ein obligatorisches Verfassungsreferendum vor, allerdings mit dem Schönheitsfehler „that whatever the outcome of the plebiscite, it automatically entered into force“.¹⁸⁵⁴

Die autoritäre Königsverfassung schuf einen Standard, hinter den auch das kommunistische Rumänien nicht mehr zurückkonnte. So fand das fakultative Referendum Eingang in die Verfassungen der Jahre 1948 und 1965.¹⁸⁵⁵ Während es in der Verfassung 1948 als vorletzte der Zuständigkeiten der Großen Nationalversammlung erwähnt wurde, rückte es in der Verfassung 1965 an die dritte Stelle (gleich nach Verfassung und Wahlrecht) vor. Die politische Aufwertung des Referendums ist auch daraus ersichtlich, dass dem Staatspräsidenten das Initiativrecht zuerkannt wurde. Laut Artikel 75 (3) der Verfassung sollte der Präsident nämlich jene Maßnahmen „von Bedeutung für die obersten Interessen des Staates“ formulieren, über die das Parlament dann eine Volksabstimmung ansetzen würde.¹⁸⁵⁶ Allerdings wurde das Ausführungsgesetz zum Referendum erst im Jahr 1986 anlassbezogen beschlossen.¹⁸⁵⁷

Nach dem Ende des Kommunismus wurde das direktdemokratische Instrumentarium im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Tradition weiterausgebaut. Der plebiszitäre Einsatz des Referendums durch die rumänischen Staatsoberhäupter seit Mitte des 19. Jahrhunderts lebt im präsidentialen Referendum weiter. Das neu

¹⁸⁵³ Qvotrup (2012b), S. 136

¹⁸⁵⁴ Barisanu (2010b), S. 74

¹⁸⁵⁵ Barisanu (2010b), S. 74

¹⁸⁵⁶ Constitutia (1965)

¹⁸⁵⁷ Gabanyi (2010), S. 628

eingeführte Referendum zur Absetzung des Staatspräsidenten ist ebenso vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen mit autoritären Präsidialregimes zu begreifen. Das obligatorische Verfassungsreferendum schließlich trägt der Tradition Rechnung, wesentliche Änderungen des Systemgefüges in einer Volksabstimmung bestätigen zu lassen.

Insgesamt verfügt die derzeitige rumänische Verfassungsordnung über fünf direkt-demokratische Verfahren. Zwei davon sind unverbindlich, die Volksinitiative (seit der Verfassungsrevision 2003: 100.000 Unterschriften, davor 250.000 Unterschriften) und die Verfassungsinitiative (500.000 Unterschriften). Diese beiden Verfahren sind mit besonderen Hürden versehen, als ein Mindestmaß an regionaler Dispersion der Unterschriften vorgeschrieben ist.¹⁸⁵⁸ Sie werden jeweils mit 0 Punkten bewertet.

Das fakultative Referendum des Staatspräsidenten nach Artikel 90 der Verfassung ist stark an das französische Präsidialreferendum angelehnt. Allerdings gibt es zwei Einschränkungen. Erstens kann das Referendum erst nach Befassung des Parlaments angesetzt werden und zweitens entfaltet es keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Der Staatspräsident kann dem Volk zwar jede Frage „in Angelegenheiten des nationalen Interesses“ vorlegen, doch muss das Abstimmungsergebnis danach noch im vorgeschriebenen Legislativverfahren in Gesetzesform gegossen werden. Der Präsident kann das Parlament nicht zwingen, das Referendumsergebnis umzusetzen.¹⁸⁵⁹ Wegen des Beteiligungsquorums von 50 Prozent, das auch bei den beiden anderen Referendumsformen gilt, wird das Präsidialreferendum mit 0,8 Punkten (Abzug von 0,2 Punkten für das Quorum) bewertet.

Das Referendum über die Absetzung des Staatspräsidenten nach Artikel 95 der Verfassung wird mit 0,6 Punkten bewertet (ebenfalls Abzug von 0,2 Punkten). Es findet statt, wenn die Parlamentsmehrheit für die Absetzung des Staatspräsidenten stimmt. Das Referendum ergibt sich aus der Annahme, dass ein direkt vom Volk gewählter Staatspräsident auch nur von diesem wieder abgesetzt werden kann.

¹⁸⁵⁸Die Volksinitiative kommt nur gültig zustande, wenn die Unterschriften aus mindestens einem Viertel aller 41 Kreise stammen, wobei jeweils 5.000 Unterschriften (bis 2003: 10.000 Unterschriften) gesammelt werden müssen. Für die Verfassungsinitiative erhöht sich dieses Erfordernis auf die Hälfte aller 41 Kreise und mindestens 20.000 Unterschriften pro Kreis.

¹⁸⁵⁹Tanasescu (2008), S. 80f.

Als einziges oppositionelles Verfahren findet sich schließlich das obligatorische Verfassungsreferendum, das wie üblich mit -0,4 Punkten bewertet wird. Das Erfolgsquorum ist in diesem Fall unerheblich, da die Opposition gerade ein Scheitern des Referendums im Auge hat. Es findet statt, nachdem beide Parlamentskammern die Verfassungsänderung mit Zwei-Drittel-Mehrheit (in getrennten Abstimmungen) oder Drei-Viertel-Mehrheit (in gemeinsamer Sitzung) angenommen haben.¹⁸⁶⁰

Instrumente direkter Demokratie in Rumänien		
		Wert
1	Volksinitiative (100.000 Bürger)	0
2	Verfassungsinitiative (500.000 Bürger)	0
3	Fakultatives Referendum (Staatspräsident) (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	0,8*
4	Referendum zur Absetzung des Präsidenten (Parlamentsmehrheit) (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	0,6*
5	Obligatorisches Verfassungsreferendum (<i>Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten</i>)	-0,4
	Basiswert direkte Demokratie (1,4/-0,4)	1,0
* Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis (bei den obligatorischen Referenden gibt es keinen Abzug für das Erfolgsquorum, weil dieses die Erfolgschancen der oppositionellen Gegner nicht schmälert)		

5.4.14.3 Praxis direkter Demokratie

Die beiden unverbindlichen direktdemokratischen Verfahren fristen in Rumänien bisher ein Schattendasein. In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind erst drei Volksinitiativen zustande gekommen. Im Jahr 1994 sammelte die UDMR fast eine halbe Million Unterschriften für ein Gesetz zur Regelung des Minderheitenschulwesens gesammelt, doch wurde dieses vom Parlament nicht behandelt.¹⁸⁶¹ Nach dem Beschluss des Ausführungsgesetzes zur Volksinitiative im Jahr 1999 wurden neun Volksinitiativen und zwei Verfassungsinitiativen lanciert.¹⁸⁶² Obwohl das Unterschriftenerfordernis durch die Verfassungsreform 2003 gesenkt wurde, kamen bisher erst zwei Volksinitiativen gütig zustande. Im Jahr 2004 wurde eine

¹⁸⁶⁰Culic (2001), S. 142

¹⁸⁶¹Culic (2001), S. 149

¹⁸⁶²Consiliul Legislativ (2013)

Erhöhung des Bildungsbudgets auf mindestens sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts beantragt – und vom Parlament auch umgesetzt – im Jahr 2005 eine Erhöhung des Gesundheitsbudgets auf denselben Wert.¹⁸⁶³

Praxis direkter Demokratie in Rumänien 1864-2012	
Plebiszite	4 (0)
(Obligatorisches) Verfassungsreferendum	4 (2)
Fakultatives Referendum (Staatspräsident)	3 (3)
Referendum zur Absetzung des Staatspräsidenten	2 (2)
Verfassungsinitiative	0
Volksinitiative	3
<i>Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012 Quellen: Sudd (2013), Romania Curata (2011)</i>	

Drei Jahre nach der Proklamation der rumänischen Unabhängigkeit fand 1864 bereits die erste Volksabstimmung im neuen Staat Rumänien statt. Sie zeichnete den Weg für die weitere Entwicklung der direkten Demokratie in dem Land vor, diente es doch dem damaligen Staatsherrn dazu, seine politischen Vorstellungen gegen den Widerstand des Parlaments durchzusetzen. Alexandru Ioan Cuza hatte im Jahr 1859 die beiden Fürstentümer Moldau und Walachei vereinigt und zwei Jahre später die Unabhängigkeit Rumäniens proklamiert. Mit seinen liberalen Reformplänen bringt der Staatsgründer jedoch das von Adeligen dominierte Parlament (Diwan) gegen sich auf. Cuza will eine Bodenreform durchführen, die Leibeigenschaft abschaffen und das allgemeine Wahlrecht einführen. Seine Verfassungsreform sieht zugleich eine massive Ausweitung der fürstlichen Befugnisse vor. Der Fürst soll künftig allein die Gesetzesinitiative und ein absolutes Gesetzesveto haben und auch alle Mitglieder der zweiten Parlamentskammer ernennen können. Weil der Diwan Cuzas Reform ablehnt, löst er ihn im Mai 1864 auf und setzt wenige Tage später eine Volksabstimmung darüber an. Bei diesem Plebiszit stimmen 99,8 Prozent für die neue Verfassung, die Stimmbeteiligung beträgt 90,7 Prozent.¹⁸⁶⁴

Eineinhalb Jahre später wird Fürst Cuza durch einen Staatsstreich von Offizieren gestürzt. Zum neuen Fürsten wird der deutsche Adelige Karl von Hohenzollern-

¹⁸⁶³ Romania Curata (2011)
¹⁸⁶⁴ Sudd (2013)

Sigmaringen gewählt. Diese Entscheidung wird am 20. April 1866 in einem weiteren Plebiszit bestätigt, bei dem es nur 224 Gegenstimmen gibt. Bei einer Beteiligung von 84,6 Prozent votieren 99,97 Prozent für den neuen Fürsten Carol I., der 1881 auch zum ersten König Rumäniens.

Auch bei den drei Volksabstimmungen der Jahre 1938 bis 1940 ging es darum, die Machtposition des Staatsoberhauptes zu festigen. Nachdem die Parlamentswahlen im Jahr 1937 ein politisches Patt ergeben haben, durchschlägt König Carol II. den Gordischen Knoten kurzerhand durch die Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Wie Cuza ein Dreivierteljahrhundert vor ihm fordert nun auch Carol II. das alleinige Gesetzesinitiativrecht und Ernennungsrechte für die zweite Parlamentskammer, während die erste Parlamentskammer eine ständische Struktur erhält. Zudem kann der König das Parlament jederzeit vertagen und mit Verordnungen regieren. Bemerkenswerterweise sieht der Verfassungstext ein Referendum vor, doch tritt das neue Grundgesetz ungeachtet des Abstimmungsergebnisses in Kraft. Beim Referendum am 24. Februar 1938 votieren 99,87 Prozent mit Ja.¹⁸⁶⁵

Doch wie Cuza kann sich auch Carol II. nicht einmal zwei Jahre seiner neuen Machtfülle erfreuen. Auf Druck Hitler-Deutschlands muss er im September 1940 den General Ion Antonescu zum Ministerpräsidenten ernennen, der daraufhin mit Unterstützung der faschistischen Legionärsbewegung (Eiserne Garde) eine Militärdiktatur errichtet. Nach einem misslungenen Putsch der Faschisten lässt Antonescu seine Politik am 5. März 1941 in einem Plebiszit bestätigen. Abgestimmt wurde mündlich, wobei ein Schweigen als Ja gewertet wurde. 99,9 Prozent der Abstimmungsteilnehmer schwiegen.¹⁸⁶⁶ Dieser große Erfolg bewegt Antonescu dazu, wenige Monate später ein weiteres Plebiszit zu organisieren. Bei der Abstimmung am 2. Oktober 1941 sollen sich die Rumänen zur kriegsbedingten Verlängerung der Arbeitszeiten äußern. Diesmal schweigen 99,99 Prozent der Abstimmenden. Nur 74 Stimmbürger erheben ihre Stimme gegen die Vorlage.¹⁸⁶⁷

Doch auch dieser Zustimmungsrekord wird noch übertroffen werden, und zwar vom kommunistischen *Conducator* Nicolae Ceaușescu. Er lässt sein Volk am 23.

¹⁸⁶⁵ Sudd (2013)

¹⁸⁶⁶ Sudd (2013)

¹⁸⁶⁷ Sudd (2013)

November 1986 über eine Senkung des Militärbudgets um fünf Prozent abstimmen und bringt es bei über 17 Millionen Referendumsteilnehmern auf eine Zustimmungsrate von 100 Prozent.¹⁸⁶⁸ Offene Abstimmung am Arbeitsplatz samt Angabe von Wohnadresse und Unterschrift, keine Gegenstimmen und nur 228 Nichtwähler: „The Romanian referendum epitomized the mockery that could be made of the referendum device.“¹⁸⁶⁹

Die Volksabstimmung diente vor allem der innenpolitischen Mobilisierung, nachdem Ceaușescu durch die Reform- und Öffnungspolitik des neuen sowjetischen KP-Chefs Michail Gorbatschow unter Zugzwang geraten war. Ceaușescu ließ sich vor dem Referendum zum „Friedenshelden“ hochstilisieren und bekräftigte zugleich seinen Sonderweg innerhalb des Ostblocks, indem er die Truppenreduzierung als Impuls für die stockenden Abrüstungsverhandlungen darstellte.¹⁸⁷⁰

Das rumänische Referendum war das erste in einem Land des kommunistischen Ostblocks – und zugleich das einzige, das noch mit einer „kommunistischen Mehrheit“ ausging. Fast genau ein Jahr später scheiterte nämlich in Polen ein von den kommunistischen Machthabern angesetztes Referendum am Zustimmungsquorum, obwohl es auch politische Reformen zum Inhalt hatte. In der Folge sollten Volksabstimmungen eine wichtige Rolle bei der ausgehandelten politischen Umgestaltung des Ostblocks spielen.

Nicht so in Rumänien, wo das kommunistische Regime gewaltsam gestürzt wurde und es dennoch keinen klaren Bruch mit der autoritären Vergangenheit gab. Die „Front der Nationalen Rettung“ (FSN) wurde nämlich von Ex-Parteifunktionären gebildet, die im Zuge des politischen Übergangs die anti-kommunistische Opposition weitgehend marginalisieren konnten. Bei den ersten freien Wahlen erhielt die FSN zwei Drittel der Stimmen und konnte so weitgehend im Alleingang die künftige Staatsordnung bestimmen. So lehnte sie die Forderung der bürgerlichen Oppositionsparteien, auch über eine Wiedereinführung der Monarchie abzustimmen, ab. Auch die Autonomieforderungen der ungarischen Volksgruppe blieben weitge-

1868 Sudd (2013)

1869 Brady/Kaplan (1994), S. 183

1870 APA (1986)

hend unberücksichtigt.¹⁸⁷¹ Teilweise durchsetzen konnte sich die Opposition jedoch in der Frage der Kompetenzen des Staatspräsidenten. Sie fielen bescheidener aus als vom FSN-Führer Ion Iliescu zunächst gewünscht. Letztlich stimmten die UDMR- und PNL-Abgeordneten geschlossen gegen den Verfassungsentwurf, während die Nationale Bauernpartei sogar zum Boykott aufrief.¹⁸⁷² Entsprechend niedrig fiel beim Referendum am 8. Dezember 1991 die Stimmbeteiligung aus. Mit 67,3 Prozent lag sie um fast 20 Prozentpunkte unter der Beteiligung an der ersten freien Wahl im Frühjahr. 79,1 Prozent der Referendumsteilnehmer votierten mit Ja.¹⁸⁷³

Bis zum nächsten Referendum sollte es zwölf Jahre dauern, und wieder hatte es die Verfassung zum Gegenstand. Mit Blick auf den EU-Beitritt verabschiedete das Parlament eine umfassende Verfassungsrevision, das unter anderem den Grunderwerb von Ausländern ermöglichen sollte. Indirekt handelte es sich damit auch um ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft Rumäniens, da sich die Beitrittsverhandlungen zwischen Brüssel und Bukarest bereits in der Schlussphase befanden. Die Verfassungsänderung, die auch eine Verlängerung der Amtszeit des Staatspräsidenten von vier auf fünf Jahre vorsah, wurde auch von der bürgerlichen Opposition unterstützt. Einzig die nationalistische Großrumänien-Partei (PRM) sprach sich wegen der in der Novelle enthaltenen Ausweitung der Minderheitenrechte dagegen aus.¹⁸⁷⁴ Die große Frage war jedoch, ob das Beteiligungsquorum von 50 Prozent erreicht wird. Die PSD-Regierung verlängerte die Abstimmung eigens auf zwei Tage und setzte unkonventionelle Mittel wie mobile Wahlkommissionen und Tombolas ein, um die Stimmbeteiligung über die magische Grenze zu heben. Oppositionelle und Bürgerrechtler berichteten von Unregelmäßigkeiten und Mehrfach-Stimmabgaben.¹⁸⁷⁵

Die fünf weiteren direktdemokratischen Prozesse sind eng mit dem kontroversen Staatspräsidenten Traian Băsescu verbunden. Nach seiner überraschenden Wahl im Jahr 2004 versuchte er das rumänische Regierungssystem stärker in Richtung eines Präsidialregimes zu rücken, scheiterte damit aber insbesondere am Wider-

¹⁸⁷¹ Culic (2001), S. 144

¹⁸⁷² APA (1991b)

¹⁸⁷³ Sudd (2013)

¹⁸⁷⁴ FAZ (2003), S. 6

¹⁸⁷⁵ APA (2003)

stand seiner eigenen Bündnispartner. So verweigerte sich der nationalliberale Regierungschef Călin Popescu Triceanu im Juli 2005 der Forderung Băsescus, mit einem Rücktritt vorgezogene Parlamentswahlen zu ermöglichen.¹⁸⁷⁶ Der Machtkampf zwischen den beiden schaukelte sich im folgenden Jahr weiter hoch und es kam zu einer offenen Spaltung der Exekutive. PD-Minister stellten sich nämlich offen gegen Tăriceanu, ohne ihre Regierungsposten aufzugeben.¹⁸⁷⁷ Das Fass zum Überlaufen brachte im Februar 2007 die Weigerung Băsescus, den von Premier Tăriceanu gekürten neuen Außenminister anzugeloben. Dies führte zur „formation of a parliamentary majority united only by its dislike of the President“.¹⁸⁷⁸ So erhielt ein von den Oppositionsparteien PSD und PRM eingebrachter Antrag zur Amtsenthebung Băsescus, in dem mehrere Verstöße gegen die Verfassung aufgelistet waren, im April 2007 auch die Unterstützung der PNL-Abgeordneten und damit die Mehrheit.¹⁸⁷⁹ Premier Tăriceanu bildete auch sein Kabinett um und setzte allen PD-Ministern den Stuhl vor die Tür. Die neue Minderheitsregierung aus PNL und UDMR hatte nur noch ein Viertel der Parlamentsabgeordneten hinter sich.¹⁸⁸⁰

In der hitzigen Referendumskampagne versuchte sich Băsescu als Opfer einer korrupten und um ihre Pfründe fürchtenden politischen Klasse darzustellen, während seine Gegner ihn als autoritäre Führerpersönlichkeit porträtierten.¹⁸⁸¹ Mit einer Änderung des Referendumsgesetzes wurde das Beteiligungsquorum von 50 Prozent außer Kraft gesetzt, um die Gültigkeit des Votums sicherzustellen und alle Zweifel an den Konsequenzen des Referendums auszuräumen.¹⁸⁸² Wäre das Referendum nämlich am Quorum gescheitert, hätte man die Absetzung Băsescus je nach Sichtweise als bestätigt oder verworfen ansehen können. In der Tat blieb die Beteiligung mit 44,5 Prozent unter der Quorumsgrenze, was die Gegner Băsescus als Erfolg werteten. Băsescu konnte jedoch darauf verweisen, dass von den Referendumsteilnehmern nur 24,9 Prozent für die Amtsenthebung stimmten.

Abstimmungsanalysen verfestigten den Eindruck einer klaren Abfuhr für die Bă-

¹⁸⁷⁶ Tanasescu (2008), S. 87

¹⁸⁷⁷ Stan/Zaharia (2007), S. 1094

¹⁸⁷⁸ Stan/Zaharia (2008), S. 1120

¹⁸⁷⁹ Tanasescu (2008), S. 87ff.

¹⁸⁸⁰ Stan/Zaharia (2008), S. 1120

¹⁸⁸¹ Stan/Zaharia (2008), S. 1121

¹⁸⁸² Tanasescu (2008), S. 89

sescu-Gegner. So stimmten etwa 58 Prozent der PNL-Anhänger gegen die Absetzung des Staatspräsidenten, und auch bei den traditionell disziplinierten PSD-Sympathisanten war es ein Viertel. Am größten war die Schere zwischen Parteiführung und Parteibasis bei der Ungarn-Partei UDMR. Sechs von zehn UDMR-Anhängern votierten für Băsescu.¹⁸⁸³

Das unerwartet klare Referendumsergebnis führte zu massiven Turbulenzen innerhalb der Anti-Băsescu-Parteien. In der PSD erhielten die Kritiker von Parteichef Mircea Geoana Auftrieb, während sich Ministerpräsident Tăriceanu nur mit Mühe in seinem Sessel halten konnte. Erst in einer Krisensitzung konnte er die PNL-Spitzen vom geforderten Gang in die Opposition abbringen.¹⁸⁸⁴ Dagegen musste UDMR-Chef Béla Marko, der schon wegen Korruptionsvorwürfen unter Druck stand, seinen Posten als Vizepremier räumen.¹⁸⁸⁵

Der im Amt bestätigte Staatspräsident holte umgehend zum Gegenschlag aus. Er forderte das Parlament ultimativ auf, ein Mehrheitswahlrecht zu beschließen. Damit solle die Korruption in der rumänischen Politik ausgemerzt werden.¹⁸⁸⁶ Als die Volksvertretung dem nicht nachkam und sich lediglich für ein kombiniertes Wahlrecht nach deutschem Vorbild aussprach, setzte Băsescu im Oktober eine Volksabstimmung zu dieser Frage an.¹⁸⁸⁷ Um die Erfolgsaussichten des Referendums zu erhöhen und zugleich einen Mobilisierungseffekt für seine PD zu erzielen, legte er das Votum mit der Europawahl am 25. November 2007 zusammen. Die Rumänen konnten sich nicht für den Vorschlag des Präsidenten erwärmen. Nur 26,5 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich an dem Referendum, 77,8 Prozent votierten mit Ja. Der Mobilisierungseffekt für die Europawahl trat jedoch ein. Die PD wurde mit 29 Prozent der Stimmen erstmals bei einem landesweiten Urnengang stärkste Kraft.

Zwei Jahre später griff Băsescu neuerlich zum Referendum, um seine Anhänger im Wahlkampf zu mobilisieren. Zeitgleich mit der ersten Runde der Präsidentenwahlen am 22. November 2009 setzte er zwei Volksabstimmungen zur Abschaffung

¹⁸⁸³FAZ (2007), S. 6

¹⁸⁸⁴APA (2007a)

¹⁸⁸⁵APA (2007b)

¹⁸⁸⁶Stan/Zaharia (2008), S. 1121

¹⁸⁸⁷Sudd (2013)

der zweiten Parlamentskammer und der Verkleinerung des Abgeordnetenhauses auf höchstens 300 Abgeordnete an. Ein populistisches Manöver, das seine Wirkung nicht verfehlte. Obwohl er während seiner fünfjährigen ersten Amtszeit deutlich an Popularität eingebüßt hatte, konnte er sich bei der Präsidentenwahl knapp gegen seinen linksgerichteten Herausforderer Mircea Geoana durchsetzen.

Die beiden Referenden brachten erwartungsgemäß klare Ja-Mehrheiten. 88,8 Prozent stimmten für die Senkung der Abgeordnetenzahl auf 300, 77,8 Prozent für das Ein-Kammer-Parlament. Während in der Frage der Senkung der Anzahl der Parlamentarier weitgehend Konsens unter den Parteien herrschte (mit Vorbehalten seitens kleinerer Parteien wie der UDMR), war die Abschaffung des Senats umstritten. Hier wagte sich allerdings nur die PNL vor dem Referendum aus der Deckung und präsentierte einen eigenen Reformvorschlag, der eine Beibehaltung des Zweikammer-Parlaments mit insgesamt 316 Mandataren (99 Senatoren und 216 Abgeordneten) vorsah.¹⁸⁸⁸

Obwohl das Referendum wegen der zeitgleichen Abhaltung mit der Präsidentenwahl gültig war (51 Prozent, um 3,3 Prozentpunkte weniger als bei der Präsidentenwahl), wurde das Votum vom Parlament nicht umgesetzt. Die formelle Abstimmung darüber fand erst im Mai 2013 statt, nachdem Băsescu selbst sich über ein Jahr Zeit gelassen hatte, den dafür erforderlichen Verfassungsrevisionsprozess einzuleiten. Bei der Parlamentsabstimmung stimmten nur Băsescus PD und die populistische neue Volkspartei Dan Diaconescu (PP-DD) für den beim Referendum angenommenen Vorschlag, PSD, PNL und UDMR votierten dagegen.¹⁸⁸⁹

Einen dramatischen Höhepunkt erreichte die rumänische Referendumsgeschichte am 29. Juli 2012, als neuerlich über die Absetzung Băsescus abgestimmt wurde. Dieses Referendum war von zahlreichen Verwicklungen begleitet und wurde von den Anhängern des Präsidenten in die Nähe eines Staatsstreichs gerückt. Wieder wurde das Verfahren von PSD und PNL in Gang gesetzt, die im April 2012 zunächst die PD-Regierung gestürzt und dann mit Blick auf die Parlamentswahlen im Herbst im Eiltempo die Konfiguration des Institutionengefüges zu ihren Güns-

¹⁸⁸⁸SETimes.com (2009)

¹⁸⁸⁹Nineoclock.ro (2013)

ten verändert hatten. So wurden die Vorsitzenden beider Parlamentskammern und auch der Volksanwalt abgelöst und das Beteiligungsquorum für das Referendum per Regierungsverordnung abgeschafft. Nachdem diese Maßnahme auf Druck der EU-Kommission wieder zurückgenommen werden musste, setzte die Regierung alle Hebel in Bewegung, um eine möglichst hohe Stimmbeteiligung sicherzustellen. So wurden mobile Referendumskommissionen in Urlaubsorten gebildet und die Öffnungszeiten der Stimmlokale verlängert.

Weil er das Referendum aufgrund seiner gesunkenen Beliebtheitswerte kaum gewinnen konnte, verlegte sich Băsescu auf eine Boykottstrategie. Sie glückte, weil ihm die nicht bereinigten Wählerverzeichnisse – in den vergangenen Jahren waren fast drei Millionen Rumänen in andere EU-Staaten ausgewandert – und ein Boykottaufruf des ungarischen Regierungschefs Viktor Orban halfen. Letztlich fehlten knapp vier Prozentpunkte auf das Quorum, was in etwa dem ungarischen Wähleranteil entsprach. Bei einer Stimmbeteiligung von 46,2 Prozent votierten 88,7 Prozent für die Absetzung Băsescus. Der Präsident konnte sich zwar knapp im Amt halten, doch nahm das klare Abstimmungsergebnis den Erdrutschsieg des neuen Mitte-Links-Bündnisses USL, gebildet aus PSD und PNL, bei der Parlamentswahl im Dezember 2012 vorweg. Wie schon das erste Absetzungsverfahren endete auch dieses mit einem Unentschieden. Băsescu blieb Staatspräsident, sein Kontrahent Ponta Ministerpräsident.

Referenden in Rumänien 1864-2012						
	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Beteil.
1	26/5/1864	Verfassung und Wahlgesetz	Fürst	99,8	0,2	90,7
2	20/4/1866	Karl Ludwig Hohenzollern als Fürst	Regenz	99,97	0,03	84,6
3	24/2/38	Verfassung	König	99,87	0,13	-
4	5/3/41	Vollmachten für General Antonescu	Diktator	99,9	0,1	-
5	9/11/41	Vollmachten für General Antonescu	Diktator	99,99	0,01	-
6	23/11/86	Verkleinerung des Heeres	Parlament	100	0	99,99
7	8/12/91	Neue Verfassung	Parlament	79,1	20,9	67,25
8	19/10/03	Verfassungsreform	Obligatorisch	91,1	8,9	55,7
9	19/5/07	Absetzung Staatspräsident Băsescu	Parlament	24,9	75,1	44,5
10	25/11/07	Einführung Mehrheitswahlrecht	Präsident	83,4	16,6	26,5
11	22/11/09	Einkammerparlament	Präsident	77,8	22,2	51
12	22/11/09	Höchstens 300 Abgeordnete	Präsident	88,8	11,2	51
13	29/7/12	Absetzung Staatspräsident Băsescu	Parlament	88,7	11,3	46,2
<i>Quelle: Sudd (2013)</i>						

5.4.14.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

In Rumänien haben während des Untersuchungszeitraums sieben Volksabstimmungen stattgefunden, wobei sich gouvernementale (4) und oppositionelle (3) DD-Prozesse annähernd die Waage halten. Konkret handelte es sich um zwei oppositionelle Verfassungsreferenden (-0,4), zwei gouvernementale Referenden zur Absetzung des Staatspräsidenten (0,8) sowie zwei gouvernementale Präsidialreferenden und ein oppositionelles (1,0 bzw. -1,0). Weil die oppositionellen DD-Prozesse allesamt erfolglos waren und zwei der vier gouvernementalen erfolgreich, ergibt sich ein leicht gouvernementaler DD-Praxiswert (1,2 bzw. 0,19). Die direktdemokratische Praxis weicht somit kaum von den Basiswerten (1,0 bzw. 0,26) ab. Veto-Charakter hatten nur die beiden obligatorischen Verfassungsreferenden, während die fünf restlichen auf eine Änderung des Status Quo abzielten. Materiell erfolgreich war jedoch keines dieser Referenden – eines wurde abgelehnt, zwei scheiterten am Erfolgsquorum und die beiden restlichen wurden vom Gesetzgeber ignoriert.

Kennzahlen direkter Demokratie in Rumänien			
DD-Basiswert	1,0 (1,4/-0,4)	DD-Praxiswert	1,3
Durchschnittlicher Basiswert	0,26	Durchschnittlicher Praxiswert	0,19
Referenden pro Legislatur	2,1	Referenden pro Jahr	0,3
Verhältnis gouv/oppos.	4/3	DD-Proz. mit Elitenkonsens	29%
Anteil gouvernementaler Prozesse			57%
Erfolgsquote			29%
<i>- oppositionell: 0% - gouvernemental: 50%</i>			
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller abgegebenen Stimmen)			56,2%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Stimmvolk)			+0,9%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			48,9%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-7,2%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+5,4%
<i>- oppositionell: +5,3% - gouvernemental: +5,4%</i>			
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+3,3%
<i>- oppositionell: -2,7% - gouvernemental: +7,7%</i>			
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-1,2%
<i>- oppositionell: -27,1% - gouvernemental: +18,2%</i>			
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+2,1%
<i>- oppositionell: +8% - gouvernemental: -2,3%</i>			
Wahlerfolg nach Referendum			
<i>- Befürworter: -1,4% - Gegner: -2,8%</i>			
<i>- größte Regierungspartei: -8,6% - größte Oppositionspart.: -4%</i>			
Hinweise: Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte. (*) Diese Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Alle vier gouvernementalen Referenden haben den umstrittenen Staatspräsidenten Traian Băsescu als Dreh- und Angelpunkt. Zwei Mal versuchte eine feindliche Regierungsmehrheit im Parlament – angeführt jeweils von Koalitionspartnern, mit denen sich Băsescu überworfen hatte (im Jahr 2007 die PNL, im Jahr 2012 die PSD) – den Staatspräsidenten abzusetzen. Der erste Versuch scheiterte klar, beim zweiten konnte sich Băsescu nur dank des verfehlten Beteiligungsquorums retten. Băsescu selbst initiierte drei Volksabstimmungen, mit denen er populäre politische Reformvorhaben umsetzen wollte. Er setzte sie jeweils zeitgleich mit Wahlen an,

um einen Mobilisierungseffekt zu erzielen. Im November 2007 ließ er über das Mehrheitswahlrecht abstimmen und seine Demokratische Partei wurde bei den gleichzeitig abgehaltenen Europawahlen erstmals landesweit stärkste Kraft. Dieses Referendum wird aufgrund der damaligen Mehrheitsverhältnisse als oppositionell gewertet. Zur Präsidentenwahl im November 2009 legte Băsescu zwei weitere Vorlagen – zur Abschaffung der zweiten Parlamentskammer und der Verringerung der Abgeordnetenzahl auf 300 – vor, die entscheidend dazu beitrugen, dass er sich knapp eine zweite Amtszeit sichern konnte.

Als oppositionell gewertet werden neben Băsescus erstem präsidialen Referendum auch die beiden obligatorischen Verfassungsreferenden 1991 und 2003. Sie fanden jeweils unter einer linksgerichteten Regierung statt. Während im Jahr 1991 das gesamte – damals allerdings politisch noch äußerst schwache – bürgerliche Lager gegen die von der postkommunistischen FSN ausgearbeitete Verfassung auftrat, wurde die Verfassungsrevision 2003 von einem Elitenkonsens getragen. Lediglich die nationalistische PRM trat offen gegen die Revision auf. Einen impliziten Elitenkonsens gab es auch beim Präsidialreferendum über die Senkung der Abgeordnetenzahl, die auch von den oppositionellen Parteien PNL und PSD unterstützt wurde.

Die Effektivität der direktdemokratischen Prozesse in Rumänien ist gering. Nur zwei von sieben Referenden waren effektiv im Sinne der Initiatoren (29 Prozent), wobei die beiden obligatorischen Referenden wegen ihrer Ja-Mehrheit als „gescheitert“ gewertet werden. Freilich handelt es sich dabei um die einzigen, deren Ergebnis materiell umgesetzt wurde – durch Inkrafttreten der vom Stimmvolk abgesegneten Verfassung(srevision). Die fünf „Băsescu“-Referenden blieben allesamt ohne rechtliche Konsequenzen. Beide Versuche zur Absetzung des Staatspräsidenten scheiterten, beim zweiten Mal am Beteiligungsquorum. Von den drei Präsidialreferenden scheiterte jenes zum Mehrheitswahlrecht 2007 am Beteiligungsquorum, die beiden anderen kamen gültig zustande und ergaben überwältigende Ja-Mehrheiten, wurden aber vom Parlament nicht umgesetzt.

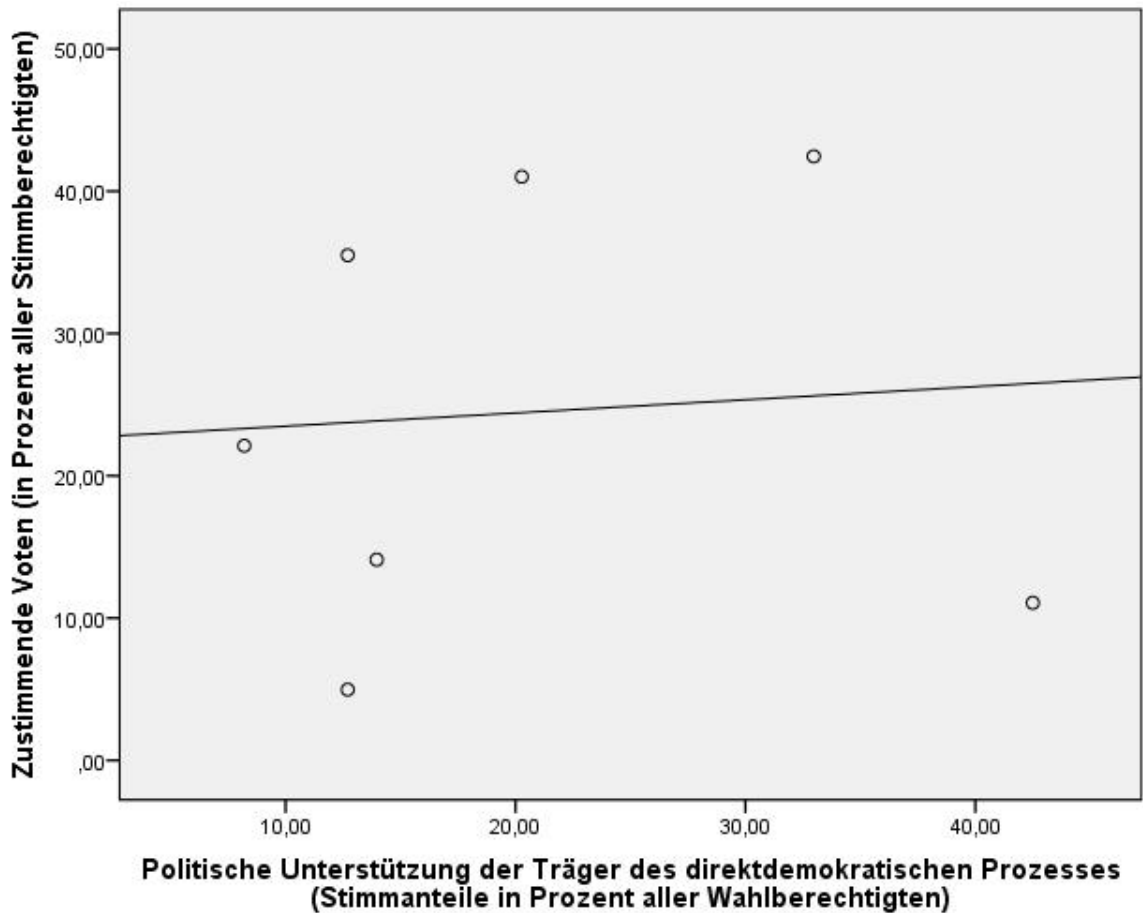
Die Stimmbeteiligung weist eine hohe Varianz auf. Im Durchschnitt liegt sie bei 48,8 Prozent oder um 7,2 Prozentpunkte unter der Beteiligung an der jeweils vorangegangenen Parlamentswahl. Die ersten vier Referenden lagen zum Teil deutlich

unter der Referenzwahl, die drei letzten um bis zu 12 Prozentpunkte darüber. In vier von sechs Fällen wurde das Beteiligungsquorum erreicht.

Der Vergleich des Referendumsergebnisse mit den Parteienstärken zeigt auf den ersten Blick eine große Übereinstimmung. Die Träger des direktdemokratischen Prozesses schnitten im Durchschnitt um 5,4 Prozentpunkte besser ab, als es ihre Wählerstärke vermuten ließ, die Gegner um 3,3 Prozentpunkte besser. Insgesamt ergibt dies eine nur minimale Abweichung (2,1 Prozentpunkte) zwischen Papierform und Referendumsergebnis. Auch eine getrennte Betrachtung von gouvernementalen und oppositionellen DD-Prozessen fördert keine stärkeren Abweichungen zutage. Bei den oppositionellen Prozessen konnten die Gegner unterdurchschnittlich mobilisieren (Differenz Papierform/Ergebnis +8 Prozentpunkte zugunsten der Initiatoren), bei gouvernementalen Prozessen schnitten die Gegner überdurchschnittlich ab (Differenz -2,3 Prozentpunkte zulasten der Initiatoren).

Allerdings kommt diese hohe Übereinstimmung nur durch die gegenseitige Aufhebung extremer Ausschläge zustande. Die größte Abweichung zwischen Papierform und Referendumsergebnis gab es beim ersten Absetzungsreferendum gegen Băsescu. Hier kehrte sich eine repräsentativ-demokratische Übermacht von 34,3 Prozentpunkten in einen Rückstand von 22,3 Prozentpunkten an der Abstimmungsurne um, was eine Differenz von 56,6 Prozentpunkten ergibt. Nur bei zwei Referenden betrug die Abweichung weniger als zehn Prozentpunkte, den geringsten Wert verbuchte das Verfassungsreferendum 1991 (4,14 Prozentpunkte).

Die jeweiligen Parteienstärken haben somit kaum Prognosekraft für den Ausgang des Referendums. Bei vier von sieben Referenden lag die Abweichung von Papierform und Ergebnis bei über 18 Prozentpunkten, in zwei Fällen kehrte sich ein klares repräsentativ-demokratisches Kräfteverhältnis ins Gegenteil um. Wie das Streudiagramm zeigt, lässt sich von der politischen Stärke der Befürworter praktisch überhaupt nicht auf die Unterstützung für ihre Position beim Referendum schließen.



Aufgrund der geringen Fallzahl sind auch in Rumänien keine quantifizierbaren Rückschlüsse auf die Wechselwirkung von DD-Prozessen und dem Systemkontext möglich. Gerade die turbulente Referendumsgeschichte der Ära Băsescu zeigt jedoch, wie stark sich Volksabstimmungen auf das Machtgefüge auswirken können. Die Referenden des Jahres 2007 – die misslungene Absetzung und das Wahlrechtsreferendum – legten den Grundstein für den historischen Durchbruch der Băsescu-Partei PD bei der Parlamentswahl im Jahr darauf. Die beiden Volksabstimmungen spitzten den politischen Machtkampf auf die Person Băsescus zu, wovon dieser und die oppositionelle PSD profitierten, während die PNL von Regierungschef Tăriceanu in diesem Konflikt aufgerieben wurde. Ironischerweise kam es nach der Wahl gerade zu einer Koalition der beiden großen Parteien, die aber schon nach knapp einem Jahr zerbrach.

In der Folge war es wieder ein Referendum, das entscheidend dazu beitrug, die politischen Weichen umzustellen. Mit dem populären Thema der Verschlinkung des Parlaments zog Băsescu im Herbst 2009 in die Kampagne für seine Wiederwahl

und legte sein doppeltes Präsidialreferendum auf den Termin der Präsidentenwahl. Die klaren Mehrheiten für beide Vorlagen bewiesen, wie populär das Thema war – und Băsescu konnte bei der Präsidentenwahl seinen sozialistischen Herausforderer Mircea Geoana knapp besiegen. Daraufhin gelang es dem Präsidenten – wie schon im Jahr 2004 – seinen Willen bei der Regierungsbildung durchzusetzen und ermöglichte seinem Parteifreund Emil Boc trotz verlorenen Misstrauensvotums eine weitere Amtszeit mit den Stimmen von Überläufern aus den Reihen von PSD und PNL.

Hinsichtlich der Materien sticht die Selbstbezogenheit der rumänischen Referendumspraxis ins Auge. Alle sieben Referenden hatten Themen des politischen Systems zum Inhalt, ein im Ländervergleich unerreichter Wert.

Unauffällig sind die Werte zum Wahlerfolg von Trägern und Gegnern sowie der größten Regierungs- und größten Oppositionspartei. Im Durchschnitt aller Referenden verloren sowohl Träger als auch Gegner bei der darauffolgenden Wahl an Boden (-1,4 bzw. -2,8 Prozentpunkte). Die Regierungspartei schnitt – wie in den meisten anderen untersuchten Staaten – schlechter ab als die Oppositionspartei, doch verloren beide (-8,6 bzw. -4 Prozentpunkte). Betrachtet man nur die oppositionellen Initiativen, ist der Wahlerfolg der Träger deutlich besser als jener der Gegner (7,4 bzw. -7,2 Prozentpunkte), während es bei den gouvernementalen Initiativen umgekehrt ist (-8 bzw. +0,5 Prozentpunkte).

Rumänien: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Verfassung	OVR	-0,4	-1	1	0,4	14,1	14	53,2	57,2	4,1	-19	10,8
2	Verf.novelle	OVR	-0,4	-1	1	0,4	5	12,7	50,7	37,4	-11,5	-9,6	-6,5
3	Amtsenth. 1	PG	0,8	-0,5	1	-0,4	11,1	42,5	33,4	8,2	-56,6	-22,1	-14,1
4	Wahlrecht	PrO	-1	0,5	1	-0,5	22,1	8,2	4,4	21,7	31,2	-30	17,9
5	Abschaff.Senat	PrG	1	1	0,5	0,5	35,5	12,7	20,5	9,7	22	11,8	-15,9
6	Abgeord.zahl	PrG	1	1	0,5	0,5	42,5	33	5,3	2,4	6,6	11,8	-9
7	Amtsenth. 2	PG	0,8	0,5	1	0,4	41	20,3	5,2	15,1	18,9	7	6,9
	Durchschnitte		-0,26	0,07	0,9	0,19	24,5	20,5	24,7	21,7	2,1	-7,2	-1,4
Legende Init – Initiator, BW – Basiswert DD, Eff. – Effektivität, W. – Wirkmacht, PW – Praxiswert DD Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), PU-B – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), Abl – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), PU-G – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), PF-RE – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – Bet. – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – WE – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben (höchster Wert dunkelgrau, niedrigster Wert hellgrau). PrG – Präsident (gouvernemental), PrO – Präsident (oppositionell), PG – Parlament (gouvernemental), OVR – Obligatorisches Verfassungsreferendum													

5.4.14.5 Zusammenfassung

Rumänien ist wie Italien eine konfrontative Konsensdemokratie. Die Verfassung übt auf die politischen Akteure einen hohen Konsenszwang aus, dem sich diese aber nur widerwillig fügen. Beispielhaft dafür ist der Dauerkonflikt zwischen Staatspräsident, Regierung und Parlamentsmehrheit. In den vergangenen zwei Jahrzehnten konnte sich jeweils nur kurzzeitig eine geschmeidige Zusammenarbeit aller drei Kerninstitutionen des Regierungssystems etablieren. In der übrigen Zeit wechselten einander präsidential gestützte Minderheitsregierungen und Mehrheitsregierungen, die einem opponierenden Staatspräsidenten gegenüberstanden, ab.

In kaum einem anderen Land waren direktdemokratische Prozesse ein so unmittelbarer Katalysator der Machtkämpfe zwischen den konkurrierenden Akteuren des Regierungssystems wie in Rumänien. Alle sieben Referenden bezogen sich auf Fragen des politischen Systems, doch nur zwei waren – weil es sich um Verfassungsänderungen handelte – rechtlich geboten.

Die fünf restlichen Referenden drehten sich allesamt um die politische Stellung des Staatspräsidenten, namentlich Traian Băsescu, der entweder von einer feind-

lichen Parlamentsmehrheit abgesetzt werden sollte oder populistische Referendumsinitiativen zeitgleich mit Wahlen lancierte, um seine Position zu stärken. Obwohl keines dieser fünf Referenden rechtliche Folgen hatte, verschoben sie die politischen Gewichte nachhaltig. Mit dem direktdemokratischen Rückenwind machte Băsescu nicht nur seine PD zu stärksten politischen Kraft in Rumänien, sondern sicherte sich auch eine zweite Amtszeit. Doch schweißte seine plebiszitäre Politik auch seine Gegner zusammen und führte zur lagerübergreifenden Koalition aus Nationalliberalen und Sozialdemokraten. Ihr gelang es nicht nur, Băsescu beinahe aus dem Amt zu treiben, sondern sie erzielte bei der Parlamentswahl 2012 auch einen Erdrutschsieg. Die von ihm mit direktdemokratischen Mitteln vorangetriebene Polarisierung der rumänischen Politik fiel wie ein Bumerang auf Băsescu zurück.

Wieder einmal schloss sich in der rumänischen Referendumsgeschichte ein Kreis. Ob Monarchie, Militärdiktatur, kommunistischer Ein-Parteien-Staat oder parlamentarische Demokratie – die rumänischen Referenden der Jahre 1864 bis 2012 gleichen einander auf bemerkenswerte Weise in Intention und Wirkung. Immer stand die Machtposition der jeweiligen politischen Führungspersonlichkeit im Zentrum von Volksabstimmungen „and its temptation to access the people's opinion to ratify its own political decision“.¹⁸⁹⁰

Die Führungspersonlichkeit erhielt die gewünschte Legitimation immer – nicht nur in der vordemokratischen Zeit, auch im parlamentarischen Regime. Und wie das Amen im Gebet folgte nach dem überwältigenden plebisitären Vertrauensbeweis meist nicht lange, bis die Führungspersonlichkeit gestürzt wurde. Cuza wurde 1866 entmachtet, Carol II. im Jahr 1940, Nicolae Ceaușescu im Jahr 1989. Dieses Muster setzte sich auch nach der Demokratisierung fort.

¹⁸⁹⁰Baisanu (2010a), S. 64

5.4.15 Estland

5.4.15.1 Das politische System Estlands

Estland nimmt unter den baltischen Staaten eine Mitteposition zwischen dem mehrheitsdemokratischeren Litauen und dem konsensdemokratischeren Lettland ein. Dies gilt für die Zahl der effektiven Parteien (4,77), die Exekutivdominanz (1,76 Jahre), das Wahlsystem (4,9) und die Interessensvermittlung (-3,83). Lediglich beim Regierungsformat weist Estland den stärksten mehrheitsdemokratischen Charakter aller drei baltischen Staaten mit einem Durchschnittswert von 35,7 Prozent für Ein-Parteien- und Minderheitsregierungen auf. Andererseits verfügt Estland über das stärkste Parlament der drei Staaten (7) und folglich auch den niedrigsten Wert bei der kombinierten Exekutivdominanz (-2,36).

In der zweiten Dimension unterscheidet sich Estland nur nach seiner vergleichsweise flexiblen Verfassung (2) von den beiden anderen baltischen Staaten. Es ist ein unitaristischer Staat (1) mit unikameralem Parlament (1) und hat ein starkes Verfassungsgericht (3).

Charakteristika des politischen Systems Maltas nach Lijphart			
Exekutive-Parteien-Dimension		Föderalismus-Unitarismus-Dimension	
Zahl der effektiven Parteien	4,77	Föderalismus	1
Ein-Parteien- und Minimalgewinn-Kabinette (in Prozent)	35,7	Bikameralismus	1
Dominanz der Exekutive (Regierungsdauer in Jahren)	1,76	Rigidität der Verfassung	2
Disproportionalitäts-Index	4,9	Stärke der Verfassungsgerichte	3
Grad des Korporatismus (nach Vatter/Bernauer 2006)	-3,83		
Regierungsunterstützung im Parlament (in Prozent)	53,18	Stärke des Parlaments	7
Prozentsatz Ein-Parteien-Reg.	12,6	Exekutivdominanz-Index	-2,36
Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von Armingeon et al. (2012), Döring (2001), Fish/Kroenig (2009), Roberts (2006), Svensson/Andersson (2012), Vatter/Bernauer (2006) und Visser (2011)			

Das estnische Regierungssystem ist stark parlamentarisch geprägt. Die Staatsversammlung (*Riigikogu*) ist mit ihrem slowenischen Pendant die stärkste Volksvertretung im Untersuchungssample und erreicht sieben von acht Punkten des angepassten Parlamentsstärke-Index. Die Suprematie der Volksvertretung im estnischen Regierungssystem kommt symbolhaft in §103 der Verfassung zum Ausdruck, wonach das Parlament die Regierung mit absoluter Mehrheit auffordern kann, „einen von ihm gewünschten Gesetzesvorschlag einzubringen“. ¹⁸⁹¹

Weitere Indizien für die überragende Rolle des Parlaments sind seine umfangreichen Interpellationsrechte, die sich weit über das engere Regierungssystem hinaus erstrecken. So muss etwa auch der Notenbankchef, der Generalstaatsanwalt oder der Oberbefehlshaber der Streitkräfte den Abgeordneten Frage und Antwort stehen. ¹⁸⁹² Zur Wahrung der Unabhängigkeit des Parlaments ist in der Verfassung auch die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und anderen Staatsämtern, ausgenommen der Mitgliedschaft in einem Gemeinderat, explizit festgeschrieben. ¹⁸⁹³

Wie in fast allen neuen Demokratien ist auch in Estland ein parlamentarisches Zustimmungsvotum vor Antritt der neuen Regierung erforderlich. Allerdings ist die Rolle des estnischen Parlaments insofern stärker, als es einen Regierungschef auch am Willen des Staatspräsidenten vorbei ins Amt bringen kann. Dieser hat das erste und zweite Vorschlagsrecht für den Ministerpräsidenten, das dritte und letzte liegt beim Parlament. ¹⁸⁹⁴ Ähnliche Regelungen gibt es sonst nur in Polen, Slowenien und Albanien. ¹⁸⁹⁵

Vor einer Abwahl ist die estnische Regierung nur durch das Erfordernis einer absoluten Mehrheit aller Abgeordneten beim Misstrauensvotum geschützt. ¹⁸⁹⁶ Eine gewisse Einschränkung erfährt die Überordnung des Parlaments jedoch durch die vergleichsweise breiten Möglichkeiten vorgezogener Neuwahlen. Der Präsident kann das Parlament nach einem verlorenen Vertrauensvotum der Regierung auflö-

¹⁸⁹¹ Lagerspetz/Maier (2010), S. 94

¹⁸⁹² Meurs/Pettai (2002), S. 215

¹⁸⁹³ Meurs/Pettai (2002), S. 212

¹⁸⁹⁴ Lagerspetz/Maier (2010), S. 91

¹⁸⁹⁵ Ismayr (2010), S. 30

¹⁸⁹⁶ Lagerspetz/Maier (2010), S. 91

sen, die somit ein mittelbares Disziplinierungsmittel gegenüber den Abgeordneten kann. Ein starkes Druckmittel verfügt die Regierung auch durch im Budgetbereich, da es zwingend Neuwahlen geben muss, wenn das Parlament eine Budgetvorlage nicht innerhalb von zwei Monaten beschlossen hat.¹⁸⁹⁷ Schließlich wird das Parlament auch aufgelöst, wenn ein Gesetz in einer Volksabstimmung abgelehnt wird.¹⁸⁹⁸

Die estnische Volksvertretung ist ein Arbeitsparlament mit mindestens zehn Ausschüssen, die von den Regierungsparteien dominiert werden.¹⁸⁹⁹ Obwohl es kein Minderheitenrecht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gibt, leistet die Regierungsmehrheit entsprechenden oppositionellen Initiativen aufgrund des öffentlichen Drucks meist Folge.¹⁹⁰⁰ Insgesamt liegt das estnische Parlament, was die Mitwirkungsrechte der Oppositionsparteien betrifft, im Mittelfeld der MOE-Staaten.¹⁹⁰¹ Doch auch für Estland gilt wie für die anderen baltischen Staaten, dass die Koppelung zwischen Mehrheitsfraktion und Regierung im Parlament immer noch „kaum vorhanden“ ist.¹⁹⁰²

Der estnische Staatspräsident ist zwar aufgrund seiner breiten Legitimationsbasis – Wahl durch das Parlament mit Zwei-Drittel-Mehrheit oder durch ein Elektoren-gremium aus Parlamentariern und Lokalpolitikern¹⁹⁰³ – weitgehend unabhängig, hat aber kaum Kompetenzen, die er der Übermacht des Parlament entgegenstellen könnte. Um eine autoritäre Entartung des Präsidentenamtes wie in den 1930er Jahren unter Konstantin Päts zu verhindern, ging man bewusst von der Volkswahl des Staatsoberhauptes ab und verpflichtete dieses auf Überparteilichkeit, damit weder das Volk noch das von den Parteien dominierte Parlament als Grundlage für die Entstehung eines Präsidialregimes dienen können.

Dennoch gelang es dem ersten Präsidenten Lennart Meri, das Regierungssystem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in Richtung eines „parlamentarisch-präsidenti-

1897 Ismayr (2010), S. 35

1898 Lagerspetz/Maier (2010), S. 88

1899 Meurs/Pettai (2002), S. 211

1900 Lagerspetz/Maier (2010), S. 88

1901 Steinsdorff (2011), S. 187

1902 Steinsdorff (2011), S. 189

1903 Vaičaitis (2012), S. 162

ellen Mischsystems“ zu führen.¹⁹⁰⁴ Meri stammte nämlich aus der damaligen Regierungspartei *Vaterland* und hatte somit einen starken Rückhalt in Regierung und Parlament. Er machte vergleichsweise häufig von seinem suspensiven Veto-recht im Gesetzgebungsprozess Gebrauch und setzte sich in fast allen Fällen spätestens durch die Anrufung des Verfassungsgerichts durch.¹⁹⁰⁵ Neben diesen beiden zentralen Kompetenzen hat der Präsident auch das Vorschlagsrecht für die Besetzung der wichtigsten staatlichen Institutionen (Regierung, Oberstes Gericht, Generalstaatsanwaltschaft, Zentralbank, Rechnungshof und Streitkräfte), wobei aber jeweils die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.¹⁹⁰⁶ Zudem verfügt der Präsident über ein Notverordnungsrecht, das während Sitzungspausen des Parlaments eingesetzt werden kann, wozu es aber bisher noch nie gekommen ist.¹⁹⁰⁷

Estland verfügt über das vergleichsweise stabilste Parteiensystem des Baltikums. In den Jahren 1990 bis 2011 betrug die Volatilität 28,1 Prozent, was deutlich weniger ist als in Lettland und Litauen.¹⁹⁰⁸ Zugleich ist Estland das baltische Land mit der vergleichsweise höchsten Parteiidentifikation: Laut dem European Social Survey stehen 45,2 Prozent der Esten einer Partei besonders nahe, während es in Litauen nur 28,4 Prozent und in Lettland nur 22,3 Prozent sind.¹⁹⁰⁹ Stabilisierend wirken sich institutionelle Vorkehrungen aus. So werden die 101 Abgeordneten zwar nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, doch gilt eine Fünf-Prozent-Hürde, die durch das Verbot von Wahlbündnissen zusätzlich verstärkt wird.¹⁹¹⁰

Die beiden hervorstechendsten Merkmale des estnischen Parteiensystems sind „the general weakness of left-wing parties and a relatively marginal role of ethnic parties“.¹⁹¹¹ Obwohl der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung ähnlich hoch ist wie in Lettland, schafften es „Russenparteien“ nur zwei Mal knapp den Sprung über die Fünf-Prozent-Hürde.¹⁹¹² Mittlerweile sind sie völlig marginalisiert, weil es den etablierten Parteien offenbar gelungen ist, das russische Wählersegment zu in-

1904 Lagerspetz/Maier (2010), S. 82f.

1905 Meurs/Pettai (2002), S. 216

1906 Lagerspetz/Maier (2010), S. 83

1907 Meurs/Pettai (2002), S. 214

1908 Kneuer (2012), S. 87

1909 Krupavičius (2012), S. 229

1910 Lagerspetz/Maier (2010), S. 96f.

1911 Mikkel (2006), S. 23

1912 Mikkel (2006), S. 24

tegrieren.¹⁹¹³ Zugleich ist es seit 1992 keiner estnisch-nationalistischen Partei der Sprung ins Parlament gelungen.¹⁹¹⁴

Allgemein ist das estnische Parteiensystem kaum polarisiert, ein *regime divide* wie in den meisten anderen post-sozialistischen Staaten ist nicht erkennbar. So kam es im Jahr 2002 sogar zu einer Koalition zwischen den beiden politisch am weitesten entfernten Kräften, der neoliberalen Reformpartei und der populistischen Zentrumspartei.¹⁹¹⁵

Nachdem in den 1990er Jahren alle Parteien für wirtschaftsliberale Reformen eintraten, beginnt sich das Parteiensystem erst in jüngster Zeit stärker entlang der klassischen Konfliktlinie Arbeit/Kapital auszurichten.¹⁹¹⁶ Die zentralen Parteien der beiden Lager sind die im Jahr 1994 vom damaligen Notenbankpräsidenten Siim Kallas gegründete wirtschaftsliberale Reformpartei und die populistische Zentrumspartei von Edgar Savisaar, die als einzige Partei auch von russischsprachigen Wählern unterstützt wird.¹⁹¹⁷

Rechts der Mitte die zweite bedeutende Kraft ist die konservative *Vaterland und Res Publica*, hervorgegangen aus dem Zusammenschluss der namensgebenden Parteien im Jahr 2006, deren Wurzeln in der estnischen Unabhängigkeitsbewegung Ende der 1980er Jahre liegen.¹⁹¹⁸ Vaterland hatte seine Blütezeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, *Res Publica* erlebte zur Jahrtausendwende einen kurzen Höhenflug. Die Fusion bewahrte die beiden Parteien vor dem politischen Aus.

Im linken Parteienspektrum haben jüngst die Sozialdemokraten der traditionsreichen, eher agrarisch orientierten Volksunion des letzten kommunistischen Parteichefs und späteren estnischen Präsidenten Arnold Rüütel den Rang abgelaufen. Bei den jüngsten Parlamentswahlen flog die Volksunion aus der Volksvertretung, der nun erstmals seit 1992 nur noch vier Parteien angehören.

Insgesamt ist die Entwicklung des estnischen Parteiensystems viel weniger sprunghaft als jene der anderen baltischen Republiken. Seit Mitte der 1990er Jah-

1913 Lagerspetz/Maier (2010), S. 90

1914 Mikkel (2006), S. 25

1915 Mikkel (2006), S. 25

1916 Lagerspetz/Maier (2010), S. 90

1917 Lagerspetz/Maier (2010), S. 99

1918 Lagerspetz/Maier (2010), S. 100

re sind große Verschiebungen im Parteiensystem ausgeblieben, sieht man vom Zwischenerfolg der im Jahr 2001 gegründeten und fünf Jahre später mit der Partei Vaterland fusionierten *Res Publica* ab. Vielmehr konnte die wirtschaftsliberale Reformpartei bei der Wahl 2011 trotz eines umstrittenen Sparkurses ihre führende Position zum zweiten Mal in Folge behaupten.¹⁹¹⁹ Bei den vier Wahlen zuvor siegte die Partei *Vaterland* (1992), die mittlerweile verschwundene Sammlungspartei (1995) mit dem Rekordergebnis von 32,2 Prozent der Stimmen, die Zentrumspartei (1999) sowie *Res Publica* (2003).¹⁹²⁰

Während des größten Teils des Untersuchungszeitraums hatte das estnische Parteiensystem einen pluralistischen Charakter, bei zwei von sechs Wahlen wurde die Schwelle zum hoch fragmentierten System (fünf effektive Parlamentsparteien) überschritten.¹⁹²¹

Die durchschnittliche Amtszeit der estnischen Regierungen ist vergleichsweise hoch, was aber nichts an der Unübersichtlichkeit der Koalitionsformen ändert. Den Beginn machte im Jahr 1992 eine Drei-Parteien-Koalition aus *Vaterland*, Sozialdemokraten (Moderaten) und Estnischer Nationalpartei, die durch den Sturz von Regierungschef Mart Laar im Jahr 1994 zerbrach. Nach einer vom Sozialdemokraten Andres Tarand geführten Minderheitsregierung kam es bei den Wahlen 1995 zu einem Machtwechsel. Es siegte nämlich die post-kommunistische Sammlungspartei, die eine Koalition mit der Volksunion des früheren KP-Chefs Rüütel bildete. Das Regierungsbündnis hielt jedoch nur zwei Jahre, ab 1997 amtierte eine Minderheitsregierung der Sammlungspartei. Bei der Wahl 1999 kamen wieder die Rechtsparteien an die Macht, Laar wurde neuerlich Regierungschef einer Dreier-Koalition aus Vaterland, Sozialdemokraten und Reformpartei. Ein Jahr vor dem Ende der Legislaturperiode zerfiel die Koalition, Reformpartei-Gründer Siim Kallas wurde Chef einer Minderheitsregierung mit der populistischen Zentrumspartei. Bei der Wahl 2003 feierte die neue Rechtspartei *Res Publica* einen fulminanten Erfolg und stellte mit Juhan Parts den Regierungschef in einer Koalition mit der Reformpartei und der Volksunion. Wieder übernahm während der Legislaturperi-

¹⁹¹⁹ Krupavičius (2012), S.227

¹⁹²⁰ Krupavičius (2012), S. 238

¹⁹²¹ Niedermayer (2008), S. 366

ode die Reformpartei das Ruder. Andrus Ansip wurde Regierungschef einer ansonsten unveränderten Koalition. Nachdem die Reformpartei bei der Wahl 2007 zulegen konnte, bildete Ansip eine Koalition mit *Vaterland/Res Publica* und den Sozialdemokraten.¹⁹²² Nach weiteren neuerlichen Wahlsieg 2011 ging sich dann eine Zweierkoalition von Reformpartei und *Vaterland/Res Publica* aus.¹⁹²³

Das vorherrschende Regierungsformat in Estland sind Minimalgewinnkoalitionen, die während 71 Prozent des Untersuchungszeitraums amtierten. Die restliche Zeit waren Minderheitsregierungen der Macht (29 Prozent), Ein-Parteien-Minderheitsregierungen amtierten während 12,6 Prozent des Zeitraums. Keine einzige Regierung hat die volle Legislaturperiode durchgehalten, im Zeitraum 1992 bis 2004 betrug die durchschnittliche Koalitionsdauer nur 0,46.¹⁹²⁴ Trotz der häufigen Regierungswechsel gab es keine einzige vorgezogene Parlamentswahl.¹⁹²⁵ Vollständige Regierungswechsel fanden zwei Mal (1995 und 1999) statt.¹⁹²⁶

Das Parlament hat als zentrales Entscheidungsorgan weder im engeren noch im weiteren Regierungssystem einen relevanten Gegenspieler.¹⁹²⁷ Präsident und Regierung sind stark an die parlamentarischen Vorgaben gebunden beziehungsweise haben keine eigenständigen Kompetenzen. Es gibt weder eine zweite Parlamentskammer noch eine territoriale Machtdiffusion. Auch die funktionelle Differenzierung der Verwaltungstätigkeit ist eher schwach ausgeprägt.

Auch die Verfassung ist vergleichsweise leicht zu ändern. Im ordentlichen Verfahren erfordert eine Novelle zwar eine Neuwahl des Parlaments, doch sind die Mehrheitserfordernisse vergleichsweise niedrig – einfache Mehrheit beim ersten Votum, Drei-Fünftel-Mehrheit beim zweiten. Alternativ kann die Verfassungsänderung auch per Referendum angenommen werden (nach einem Votum mit Drei-Fünftel-Mehrheit im Parlament) oder im dringlichen Verfahren, für das aber höhere Quoren gelten (Vier-Fünftel-Mehrheit für die Verfahrensänderung, Zwei-Drittel-Mehrheit für das materielle Votum).¹⁹²⁸ Kapitel I (Allgemeine Bestimmungen)

¹⁹²² Lagerspetz/Maier (2010), S. 92f.

¹⁹²³ Krupavičius (2012), S. 238

¹⁹²⁴ Grotz/Weber (2011), S. 530

¹⁹²⁵ Steinsdorff (2011), S. 181

¹⁹²⁶ Beichelt/Keudel (2011), S. 79

¹⁹²⁷ Zubek (2011), S. 179

¹⁹²⁸ Lagerspetz/Maier (2010), S. 94

und Kapitel XV (Verfassungsänderung) stehen unter Referendumpflicht.¹⁹²⁹

Die einzige relevante Einschränkung der parlamentarischen Macht ist die Verfassungsgerichtsbarkeit, die in Estland durch das Oberste Gericht ausgeübt wird.¹⁹³⁰ Teilweise gehen die Kompetenzen des estnischen Höchstgerichts über jene spezialisierter Verfassungsgerichte hinaus, zumal es Gesetze auch schon vor ihrem Inkrafttreten prüfen kann.¹⁹³¹

In diesem Zusammenhang spielt der Justizkanzler eine bedeutende Rolle, entscheidet er doch über die Anrufung des Verfassungsgerichts. Dieser Beamte, der vom Parlament für eine Amtszeit von sieben Jahren gewählt wird, wacht über die Verfassungsmäßigkeit der Staatstätigkeit und kann bei vermuteten Rechtsverletzungen von allen Bürgern eingeschaltet werden. Er entscheidet auch über die Einleitung von Amtsenthebungsverfahren.¹⁹³²

Korporatistische Strukturen sind in Estland nicht einmal in Ansätzen vorhanden. Die politische Schwäche der Linksparteien spiegelt sich auch in einer niedrigen Gewerkschaftsdichte wider, nur 7,6 Prozent der Arbeitnehmer sind gewerkschaftlich organisiert.¹⁹³³ Die beiden Dachverbände EAKL (Estnischer Gewerkschaftsbund) und TALO (Estnischer Angestelltengewerkschaftsbund) fassen mehrere Branchengewerkschaften von Arbeitern bzw. Angestellten zusammen.¹⁹³⁴ Immerhin unterstehen 25 Prozent der Arbeitnehmer kollektivvertraglichen Vereinbarungen, die jedoch größtenteils auf betrieblicher Ebene geschlossen werden.¹⁹³⁵ Auf Arbeitgeberseite gibt es vier zentrale Organisationen, drei Industrieverbände und ein Verband von Klein- und Mittelbetrieben.¹⁹³⁶

Wie in den meisten anderen postkommunistischen Staaten wurde auch in Estland ein Sozialpartnergremium unter Schirmherrschaft der Regierung eingerichtet, doch blieb es ohne Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, und in jüngster Zeit trat es nicht einmal mehr zusammen. Immerhin konnten sich Regierung und

1929 Lagerspetz/Maier (2010), S. 82

1930 Vaičaitis (2012), S. 170

1931 Vaičaitis (2012), S. 171

1932 Lagerspetz/Maier (2010), S. 111

1933 Nurmela (2009), S. 3

1934 Woolfson/Kallaste (2011), S. 60

1935 Nurmela (2009), S. 3

1936 Lagerspetz/Maier (2010), S. 104

Sozialpartner im Jahr 2008 auf ein neues Arbeitsgesetzbuch verständigen, das eine Aufweichung des Kündigungsschutzes und eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes vorsah, doch setzte die Regierung aus Spargründen nur den ersten Teil der Übereinkunft um.¹⁹³⁷

5.4.15.2 Direkte Demokratie in der Theorie

Abgesehen von Deutschland hat es in keinem europäischen Land einen so radikalen Rückbau von direktdemokratischen Rechten wie in Estland gegeben. In der Zwischenkriegszeit ein Paradies für Anhänger der direkten Wählerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess, zählt es heute zu den europäischen Schlusslichtern. Der Grund dafür liegt in den negativen Erfahrungen mit direktdemokratischen Prozessen in der Zwischenkriegszeit. Wie in der Weimarer Republik führten nämlich auch in Estland direktdemokratische Prozesse zu einer Zuspitzung politischer Konflikte und einer Demontage des Parlamentarismus.

Die im Jahr 1920 beschlossene estnische Verfassung „reflected the democratic idealism of the center-left majority in the Estonian Constituent Assembly“.¹⁹³⁸ Das neue Grundgesetz, das sich unter anderem an den Verfassungen Deutschlands, der Schweiz, Frankreichs und der USA orientierte, sah eine breite Palette direktdemokratischer Verfahren vor, beginnend mit einem obligatorischen Referendum für jegliche Verfassungsänderung.¹⁹³⁹ Das Volk hatte somit in der estnischen Verfassung „the position of the supreme body of the state“.¹⁹⁴⁰

In Anlehnung an die Weimarer Regelung war ein Vetoreferendum vorgesehen, das von einem Drittel der Parlamentsabgeordneten initiiert und von 25.000 Wählern erzwungen werden konnte. Dieselbe Anzahl von Wählern konnte verlangen, dass ein Gesetz beschlossen, verändert oder aufgehoben wird.¹⁹⁴¹ Damit konnten die Wähler an jedem Punkt des Gesetzgebungsprozesses direkt eingreifen – sei es mit einem Volksbegehren, einem Vetoreferendum zu einem gerade erst beschlossenen Gesetz oder einem abrogativen Referendum zu einem schon länger geltenden Ge-

1937 Woolfson/Kallaste (2011), S. 62

1938 Raun (2001a), S. 113

1939 Uibopuu (1997), S. 52

1940 Schneider (1997)

1941 Kendall Metcalf (1998), S. 336

setz. Die Begeisterung der estnischen Verfassungsväter für die direkte Demokratie ging sogar so weit, dass sie sogar eine automatische Auflösung des Parlaments vorsahen, sollte der im Referendum zum Ausdruck gebrachte Volkswille mit jenem der Abgeordneten kontrastieren.¹⁹⁴²

Allerdings scheiterte der idealistische „Referendumsparlamentarismus“ an der politischen Realität, die von einem verbissenen Kampf der regierenden Parteien gegen direktdemokratische Initiativen geprägt war. Im mittels dreier Referenden ausgetragenen Konflikt um die Einführung eines Präsidialregimes schaukelten sich die politischen Gegensätze so weit auf, dass im Jahr 1934 ein autoritäres Regime unter Konstantin Päts etabliert wurde. Dieser schaffte im Jahr 1935 per Dekret sämtliche Volksgesetzgebungsrechte ab, was dann auch durch die neue Verfassung im Jahr 1938 bestätigt wurde. Übrig blieben nur das Verfassungsreferendum sowie das präsidiale Referendum.

Nach der Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit drängte das national-radikale Lager darauf, die Verfassung aus dem Jahr 1938 unverändert wieder in Kraft zu setzen.¹⁹⁴³ Diese Forderung hatte aber von Anfang an keine Erfolgsaussichten, da eine Mehrheit der estnischen Politiker nach den gemischten Erfahrungen der Zwischenkriegszeit einen Neustart wünschte. Während heftig um das künftige Regierungssystem gestritten wurde – die Befürworter eines parlamentarischen Systems setzten sich nur knapp durch¹⁹⁴⁴ – drängten nur vereinzelte Rechtsgelehrte auf eine Rehabilitierung der direkten Demokratie.¹⁹⁴⁵

So fanden nur drei direktdemokratische Verfahren ihren Weg in die neue estnische Verfassung: Das obligatorische Verfassungsreferendum (bei Änderung der Allgemeinen Bestimmungen und jener zur Verfassungsänderung), das fakultative Verfassungsreferendum zur Umgehung eines höheren parlamentarischen Quorums sowie das fakultative Gesetzesreferendum auf Initiative der Parlamentsmehrheit. Dieses ist aber de facto totes Recht, da ausgerechnet die Bestimmung über die automatische Parlamentsauflösung nach einem negativen Abstimmungsausgang aus

¹⁹⁴² Kendall Metcalf (1998), S. 336

¹⁹⁴³ Kendall Metcalf (1998), S. 341

¹⁹⁴⁴ Kendall Metcalf (1998), S. 341

¹⁹⁴⁵ Liivik (2011), S. 25

der alten Verfassung übernommen wurde. Dieser Automatismus hat aber nur bei der echten Volksgesetzgebung seine Berechtigung, in Verbindung mit fakultativen Referenden der Parlamentsmehrheit ist er widersinnig, „as there is no parliament that would risk holding a referendum if the failure of the submitted draft act results in extraordinary parliamentary elections“.¹⁹⁴⁶

Zudem schiebt die estnische Rechtsordnung dem Einsatz des Referendums zur Entscheidung von Streitigkeiten innerhalb der Parlamentsmehrheit einen Riegel vor. Die Volksvertretung kann die heiße Kartoffel nämlich nicht einfach den Bürgern zur Entscheidung übergeben, sondern muss sich zuvor inhaltlich durch einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss festlegen. Nur vom Parlament beschlossene Gesetze können den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Analog zum Gesetzgebungsprozess hat jeder einzelne Abgeordnete das Recht zur Initiierung eines Referendums.¹⁹⁴⁷ Ausgenommen sind Budget-, Steuer- und Finanzgesetze sowie die Ratifizierung von Staatsverträgen und die Erklärung oder Beendigung des Ausnahmezustandes.¹⁹⁴⁸

Ebenfalls aus der ursprünglichen Referendumsregelung übernommen wurden die Ausschlussmaterien – Finanz- und Budgetgesetze sowie internationale Verträge – sowie der Verzicht auf jegliche Quorumserfordernisse.

Immerhin gab es noch bis zum Jahr 1995 einen Nachhall der starken direktdemokratischen Praxis der Zwischenkriegszeit in Form einer (unverbindlichen) Verfassungsinitiative, die 10.000 Bürgern zustand. Drei Jahre nach dem Beschluss der neuen Verfassung sollten Wähler noch das Recht haben, Änderungen an dem neuen Grundgesetz zu initiieren. 1994 wurde per Verfassungsinitiative unter anderem die Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten beantragt, doch lehnte das Parlament diese Initiative ohne Debatte ab.¹⁹⁴⁹

Während in den vergangenen Jahren mehrere Versuche zur Ausweitung des direktdemokratischen Instrumentariums scheiterten, stellte der anstehende EU-Beitritt die estnische Politik vor ein Dilemma. Einerseits handelte es sich dabei um

¹⁹⁴⁶ Liivik (2011), S. 25

¹⁹⁴⁷ Liivik (2011), S. 20

¹⁹⁴⁸ Ruus (2001), S. 51

¹⁹⁴⁹ Liivik (2011), S. 20f.

einen Eingriff in die unter dem obligatorischen Referendum stehenden Kernartikel der Verfassung, andererseits untersagte dieselbe Verfassung ein Referendum über internationale Verträge wie den EU-Beitrittsvertrag. Das Problem wurde durch den Beschluss eines Verfassungsgesetzes gelöst, über das dann eine Volksabstimmung abgehalten wurde.¹⁹⁵⁰ Folgerichtig wurde im Gesetzestext festgehalten, dass das Verfassungsgesetz nur durch eine Volksabstimmung geändert werden kann. Dies bedeutet, dass eine gravierende Änderung der Rechtsnatur der Europäischen Union eine weitere Volksabstimmung in Estland erfordert. Allerdings schmälert dies den Spielraum des estnischen Parlaments nur scheinbar, schließlich obliegt ihm die Entscheidung darüber, „whether (...) an issue concerning the future structure of the European Union is so fundamental that in order to form a stance a referendum is required to be held in Estonia“. ¹⁹⁵¹ Dies zeigte sich deutlich bei der Diskussion über den EU-Reformvertrag, als sich das Parlament über Bedenken unter anderem des unabhängigen Justizkanzlers hinwegsetzte und auf ein Referendum verzichtete.¹⁹⁵²

Wegen der Unklarheit über den Charakter dieser neuen Referendumsform – obligatorisch oder fakultativ – wird das neue EU-Referendum nicht eigens bewertet. Das fakultative Referendum der Parlamentsmehrheit hat einen Wert von 0,8, das fakultative Verfassungsreferendum einen Wert von 0,4 – weil es eine Abkürzung der rein parlamentarischen Beschlussfassung darstellt – und das obligatorische Verfassungsreferendum einen Wert von -0,2 (Abzug wegen des eingeschränkten Wirkungskreises). Insgesamt ergibt dies einen gouvernementalen DD-Basiswert von +1,0.

1950 Liivik (2011), S. 21f.

1951 Liivik (2011), S. 22

1952 Liivik (2011), S. 24

Instrumente direkter Demokratie in Estland		
		Wert
1	Fakultatives Referendum (Parlamentsmehrheit)	0,8
2	Fakultatives Verfassungsreferendum (nach parlamentarischem Beschluss mit Drei-Fünftel-Mehrheit anstelle von weiterem Votum nach Neuwahlen)	0,4
3	Obligatorisches Verfassungsreferendum (Kernartikel)	-0,2**
	Basiswert direkte Demokratie (1,2/-0,2)	1,0
** Abschlag wegen zusätzlicher Hürden oder eingeschränktem Wirkungskreis		

5.4.15.3 Praxis direkter Demokratie

Estland zählte in der Zwischenkriegszeit zur direktdemokratischen Avantgarde in Europa. Die breite Institutionalisierung direktdemokratischer Instrumente führte zu einer regen Praxis, die sich jedoch hauptsächlich um das Thema der Verfassungsreform drehte. Aufgrund des Widerstandes der parlamentarischen Eliten kamen jedoch nur zwei Volksbegehren (1923 und 1932) zustande, die beide erfolgreich waren.

Praxis direkter Demokratie in Estland 1923-2003	
Obligatorisches Referendum (Parlament)	3 (1)
Fakultatives Referendum (Parlament)	2 (2)
Volksbegehren	2
Fakultatives Referendum (Präsident)	1
Fakultatives Referendum (Opposition)	1 (1)
Zahlen in Klammern beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum 1990-2012 Quellen: Sudd 2012	

Die turbulente Entwicklung der direkten Demokratie in Estland begann vergleichsweise harmlos, mit einem Volksbegehren über die Einführung des Religionsunterrichts. Nachdem das Parlament im Herbst 1922 eine entsprechende Vorlage abgelehnt hatte, sammeln kirchennahe Kreise 88.000 Unterschriften für Verfassungsänderung. Das Gesetz wird am 19.2.1923 bei einer Stimmbeteiligung von 66,2 Prozent mit 71,9 Prozent der Stimmen angenommen. Damit kommt es auch zu einer Neuwahl des Parlaments, die im Mai 1923 stattfindet.¹⁹⁵³

¹⁹⁵³ Sudd (2013)

Das Referendum war ein Schock für die Parlamentsmehrheit, da sich die Bürger auf die Seite der gläubigen Minderheit gestellt hatten. „This fact put the Riigikogu on its guard, causing it to frustrate two subsequent attempts to make decisions by referendum.“¹⁹⁵⁴ So wurde im Jahr 1926 eine Vorlage der Sozialdemokraten, die eine Entschädigung für Enteignungen vorsah, mit Verweis auf das Verbot von Referenden über Steuerfragen vereitelt.¹⁹⁵⁵

Ebenfalls im Jahr 1926 wurde ein von der Bauernpartei initiiertes Verfassungsreferendum über die Einführung eines Präsidialsystems durch schiere Verschleppungstaktik seitens der Parlamentsführung vereitelt. Die Initiative wurde so lange nicht behandelt, bis sie durch die Parlamentswahlen hinfällig wurde.¹⁹⁵⁶

Die Wirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre ließ dann aber die Defizite des instabilen parlamentarischen Regierungssystems immer deutlicher zutage treten, weswegen sich die Volksvertretung im Jahr 1932 dann doch auf eine Verfassungsreform zur Einführung eines Präsidialsystems einigte. Demnach sollte der vom Volk gewählte Staatspräsident die Regierung ernennen, das Parlament auflösen und Gesetze mit einem Veto belegen können. Das Referendum am 15. August 1932 scheiterte denkbar knapp mit 49,2 zu 50,8 Prozent der Stimmen, bei einer äußerst hohen Beteiligung von 90,5 Prozent. Ausschlaggebend für das Scheitern war „a combination of left and extreme right opposition“.¹⁹⁵⁷ Während nämlich die Sozialisten am parlamentarischen System festhalten wollten, wünschten sich die im Kriegs veteranenverband zusammengeschlossenen Rechten einen Präsidenten mit noch mehr Kompetenzen.¹⁹⁵⁸

Im August 1932 lancierte der Veteranenverband ein Volksbegehren, das die Einführung eines starken Präsidenten und eine Halbierung der Zahl der Abgeordneten auf 50 vorsah. Das Volksbegehren kam im Februar 1933 mit 55.723 Unterschriften zustande, woraufhin das Parlament seinen eigenen Reformvorschlag neuerlich beschloss und im Juni 1933 allein zur Abstimmung stellte. Dabei wurde das seit dem Jahr 1926 bei Verfassungsreferenden geltende Zustimmungsquorum

1954 Schneider (1997)

1955 Kendall Metcalf (1998), S. 345

1956 Schneider (1997)

1957 Kendall Metcalf (1998), S. 337

1958 Valge (2011), S. 790

von 50 Prozent auf 30 Prozent gesenkt, um die Erfolgschancen zu erhöhen.¹⁹⁵⁹ Die Stimmbürger erteilten diesen Machenschaften eine deutliche Abfuhr, bei einer Beteiligung von 66,5 Prozent votierten 67,3 Prozent gegen die Verfassungsreform.¹⁹⁶⁰

Nach diesen beiden gescheiterten Versuchen zur Durchsetzung der eigenen Reform versuchten Regierung und Parlament mit aller Kraft, die Vorlage des Veteranenverbandes zu vereiteln.¹⁹⁶¹ So erklärte die Regierung im August 1933 den Ausnahmezustand, doch verfehlte diese Maßnahme ihre Wirkung, da der Referendumstermin schon davor festgelegt worden war.¹⁹⁶² Daraufhin änderte das Parlament neuerlich das Wahlgesetz und erhöhte das Zustimmungsquorum auf 50 Prozent aller Stimmberechtigten. Tatsächlich verschaffte diese Maßnahme den Kriegsveteranen nur weiteren Zulauf.¹⁹⁶³ Beim Referendum am 16. Oktober 1933 stimmte dann 57 Prozent des Wahlvolkes für das Präsidialregime, die Stimmbeteiligung betrug 77,9 Prozent.¹⁹⁶⁴ Nach diesem auch als „unblutige Revolution“ bezeichneten Referendum trat die Regierung zurück, der frühere Ministerpräsident Konstantin Päts übernahm die Führung einer Übergangsregierung.¹⁹⁶⁵

Die Aufgabe der Übergangsregierung war die Vorbereitung von Parlaments- und Präsidentenwahlen, doch wegen der zunehmenden Popularität des Veteranenverbandes entschloss sich Päts im März 1934 zu einem Putsch. Mit Zustimmung des Parlaments erklärte er den Ausnahmezustand, verbot den Veteranenverband und verschob die geplanten Wahlen. Daraufhin regierte er mit Notverordnungen.¹⁹⁶⁶ Mit einem dieser Dekrete strich Päts im September 1935 alle direktdemokratischen Verfahren auf Initiative der Stimmbürger, nur noch der Präsident konnte Volksabstimmungen initiieren.¹⁹⁶⁷

Es sollte eines weiteren Referendums bedürfen, um das dramatische Ringen um das estnische Regierungssystem zu beenden. Am 25. Februar 1936 holte sich Päts die Zustimmung der Stimmbürger zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die

1959 Sudd (2013)

1960 Uibopuu (1997), S. 54

1961 Schneider (1997)

1962 Schneider (1997)

1963 Schneider (1997)

1964 Sudd (2013)

1965 Uibopuu (1997), S. 54

1966 Kendall Metcalf (1998), S. 338

1967 Sudd (2013)

eine Machtbalance herstellen sollte. 82,6 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten sich am Referendum, 76,11 Prozent stimmten für die Einsetzung eines Verfassungsrates.

Die neue Verfassung sah unter anderem ein starkes Gesetzesveto des Präsidenten vor, das nur durch einen gemeinsamen Beschluss der beiden Parlamentskammern oder eine Drei-Fünftel-Mehrheit im Abgeordnetenhaus überstimmt werden kann. Das Staatsoberhaupt erhält außerdem das Referendumsrecht und seine während parlamentarischen Sitzungspausen erlassenen Dekrete können von den Abgeordneten nur in den ersten beiden Wochen der neuen Sitzungsperiode wieder aufgehoben werden.¹⁹⁶⁸ Nach den turbulenten Erfahrungen mit direktdemokratischen Prozessen rückte die im Jahr 1938 in Kraft getretene Verfassung von der Idee der Volksgesetzgebung ab. Nur in Verfassungsfragen sollte es noch Volksabstimmungen geben können, „but then only if the President considered a referendum necessary“.¹⁹⁶⁹

Nach der Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit im Jahr fanden vier Volksabstimmungen statt, je zwei zum internationalen Status des Landes und zu Verfassungsfragen. Wie die beiden anderen baltischen Republiken hielt auch Estland Anfang 1991 ein Unabhängigkeitsreferendum ab, das vor allem als Kontrapunkt zu dem vom sowjetischen Präsidenten angesetzten Unionsreferendum gedacht war. Anders als in den beiden Schwesterrepubliken handelte es sich bei diesem Referendum um keine Abstimmung über eine vollendete Tatsache, da der Oberste Sowjet Estlands noch keine Unabhängigkeitserklärung angenommen hatte. Diese sollte erst im August 1991, nach dem gescheiterten Putsch gegen den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow, verkündet werden.

Die Besonderheit der estnischen Unabhängigkeitsbewegung bestand in ihrer Doppelstruktur. Die radikalen Nationalisten hatten es nämlich abgelehnt, an den ersten freien Wahlen zum estnischen Obersten Sowjet im März 1990 teilzunehmen und riefen einen „Estnischen Kongress“ ins Leben, der in die Tradition der untergegangenen Zwischenkriegsrepublik gestellt wurde und Parallelwahlen unter den

¹⁹⁶⁸ Kendall Metcalf (1998), S. 339

¹⁹⁶⁹ Schneider (1997)

ethnischen Esten organisierte. Bei den Sowjet-Wahlen gewann die oppositionelle Volksfront nur eine relative Mehrheit und war auf die Unterstützung der Reformkommunisten angewiesen, fast ein Drittel der Abgeordneten waren – mehrheitlich russische – Unabhängigkeitsgegner. Diese boykottierten die Ausschreibung des Unabhängigkeitsreferendums im Jänner 1991, war dieses doch auch „a litmus test for disloyal Russians living in Estonia, whose aim was to avoid independence“.¹⁹⁷⁰

Der Lackmустest ging in überraschend hohem Maße zugunsten eines unabhängigen Estlands aus. Viele Orte mit einer russischen Bevölkerungsmehrheit votierten nämlich für die Unabhängigkeit des Landes. In der Stadt Sillamäe mit einer zu 95 Prozent nicht-estnischen Bevölkerung votierten 89 Prozent mit Ja.¹⁹⁷¹ Landesweit betrug der Ja-Stimmenanteil 78 Prozent, bei einer Stimmbeteiligung von 83 Prozent. Allerdings war die Stimmbeteiligung in mehrheitlich russischsprachigen Gebieten deutlich niedriger als im Landesdurchschnitt.

Das Bekenntnis vieler Russen zum neuen Staat führte zu einer Aufweichung der strikten Haltung der estnischen Politik in der Staatsbürgerschaftsfrage. So legte sich die Volksfront im Sommer 1991 auf eine liberale Linie fest, wonach fast alle im Land lebenden Russen die Staatsbürgerschaft erhalten sollten.¹⁹⁷² Durch den Moskauer Putsch und das Abseitsstehen der russischsprachigen Abgeordneten bei der Unabhängigkeitserklärung im August 1991 schlug das Pendel jedoch wieder in die andere Richtung aus, und es gewannen wieder die Befürworter einer harten Haltung in der Staatsbürgerschaftsfrage die Oberhand.¹⁹⁷³ Tatsächlich erhielten nur jene Personen automatisch die estnische Staatsbürgerschaft, die diese schon in der untergegangenen Zwischenkriegsrepublik hatten oder Nachfahren ihrer Bürger waren. Durch diesen faktischen Ausschluss der russischen Volksgruppe aus dem politischen Leben verringerte sich das Stimmvolk fast um die Hälfte. Hatten noch beim Unabhängigkeitsreferendum 1,1 Millionen Menschen das Stimmrecht, waren es beim Verfassungsreferendum 1992 nur noch 670.000.¹⁹⁷⁴

Die im August 1991 angenommene Unabhängigkeitserklärung sah auch die Ausar-

¹⁹⁷⁰ Ruus (2001), S. 52

¹⁹⁷¹ Uibopuu (1997), S. 58

¹⁹⁷² Pettai (2001), S. 119

¹⁹⁷³ Pettai (2001), S. 119

¹⁹⁷⁴ Sudd (2013)

beitung einer neuen estnischen Verfassung vor. Anders als in Lettland entschied man sich in Estland somit für einen Neustart, obwohl sich die den Estnischen Kongress dominierenden Nationalisten für eine Reaktivierung der Verfassung von 1938 einsetzten.¹⁹⁷⁵ Mit der Ausarbeitung des Grundgesetzes wurde eine verfassungsgebende Versammlung betraut, die jeweils zur Hälfte vom Obersten Sowjet und dem Estnischen Kongress beschickt wurde. Jeweils ein Drittel der Abgeordneten gehörten der Volksfront und den radikalen Nationalisten an, ein Viertel waren Reformkommunisten und ein Zehntel ethnische Russen.¹⁹⁷⁶

Die Beratungen dauerten von September 1991 bis April 1992, wobei der Oberste Sowjet formell das letzte Wort über den Verfassungsentwurf hatte. Durch kreative Lösungen – etwa die leichtere Veränderbarkeit der Verfassung in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten oder die einmalige Volkswahl des Präsidenten im Jahr 1992 – konnte ein Konsens aller politischen Lager erreicht werden.¹⁹⁷⁷ Die Hauptstreitpunkte betrafen das Regierungssystem und das Staatsbürgerschaftsrecht. Während sich in der ersten Frage relativ schnell die Befürworter eines parlamentarischen Systems gegen die Anhänger eines starken Staatspräsidenten durchsetzten, wurde über die zweite Frage bis zuletzt gestritten. Die Reformkommunisten und bedeutende Teile der Volksfront drangen mit ihrer Forderung nach einer Staatsbürgerschaft für alle in Estland ansässigen Personen nicht gegen das nationalistische Lager durch.¹⁹⁷⁸ Staatsbürger sollten somit nur die Bürger der ersten estnischen Republik und ihre Nachfahren werden.

Allerdings unternahmen die Volksfront-Abgeordneten noch in letzter Minute einen Versuch, den Nichtbürgern zumindest das Wahlrecht zu verschaffen. Als der Oberste Sowjet Anfang Juni 1992 über das Ausführungsgesetz zur Verfassung beriet, schlugen sie eine Klausel vor, wonach sich an den ersten Parlaments und Präsidentenwahlen ausnahmsweise auch jene Nichtbürger beteiligen dürfen sollten, die bis 5. Juni 1992 einen Antrag auf estnische Staatsbürgerschaft gestellt hatten. Obwohl es dabei nur um eine kleine Gruppe von 5.000 Personen ging und es sich

¹⁹⁷⁵ Ruus (2001), S. 54

¹⁹⁷⁶ Raun (2001b), S. 22

¹⁹⁷⁷ Pettai (2001), S. 125f.

¹⁹⁷⁸ Ruus (2001), S. 54

ohnehin mehrheitlich um ethnische Esten handelte¹⁹⁷⁹, waren die Nationalisten aus Furcht vor einer Relativierung der historisch begründeten Staatsvolksdefinition dagegen. Es gelang ihnen, in dieser Frage ein Referendum zu erzwingen.¹⁹⁸⁰

So wurde am 28. Juni 1992 nicht nur über den Verfassungstext abgestimmt, sondern auch über das Wahlrecht für Nichtbürger. Die Verfassung wurde von allen Parlamentsparteien mit Ausnahme der russischen Volksgruppe, die aber beim Referendum selbst faktisch kein Stimmrecht hatte, getragen. Politisch relevanter war der Versuch einer außerparlamentarischen nationalistischen Gruppe, die kurz vor dem Referendum zu einem Nein aufrief, weil nur eine neuerliche Inkraftsetzung der Verfassung aus dem Jahr 1938 legal und gerecht wäre.¹⁹⁸¹ Das Auftreten dieser Gruppe führte aber nur dazu, dass die Parlamentsparteien ihre Reihen schlossen und ihre Ja-Kampagne verstärkten. Laut dem damaligen Parlamentspräsidenten Tunne Kelam gab es vor dem Referendum „some nervousness“ unter den estnischen Politikern, die weitreichende Konsequenzen eines Scheiterns der Verfassung befürchteten.¹⁹⁸² Diese Angst erwies sich als unbegründet: Bei einer Stimmbeteiligung von 66,9 Prozent hießen 91,9 Prozent der Referendumsteilnehmer das neue Grundgesetz gut. Die Gegner der Verfassung hatten nämlich entweder kein Stimmrecht – oder sie bleiben dem Urnengang fern.

Mit einem knappen Sieg für das nationalistische Lager endete das Referendum über das Wahlrecht für Nicht-Bürger. 53 Prozent folgten der Nein-Parole der den Estnischen Kongress dominierenden nationalistischen Gruppierungen, „while many moderate Estonian politicians simply avoided taking a public stand“.¹⁹⁸³

Wegen des völligen Fehlens oppositioneller Verfahren fand seit 1992 nur noch ein weiteres Referendum in Estland statt. Es handelte sich um das EU-Beitrittsreferendum 2003, das den Charakter eines obligatorischen Verfassungsreferendums hatte. Weil die EU-Mitgliedschaft nämlich auch in den durch ein obligatorisches Referendum vor Änderungen geschützten ersten Abschnitt der Verfassung eingriff,

1979 Ruus (2001), S. 55

1980 Pettai (2001), S. 127

1981 Pettai (2001), S. 127f.

1982 Zit. n. Council of Europe (1997), S. 16

1983 Pettai (2001), S. 127

war eine Volksabstimmung juristisch geboten.¹⁹⁸⁴ Zudem hatten sich die estnischen Parteien schon frühzeitig politisch darauf festgelegt, dass die grundlegende Frage der EU-Mitgliedschaft nur per Referendum entschieden werden soll.¹⁹⁸⁵

Nach kontroversen parlamentarischen Beratungen wurde eine zweiteilige Referendumsfrage beschlossen, in der der Aspekt der EU-Mitgliedschaft mit jenem des dafür erforderlichen Verfassungsgesetzes verknüpft ist („Befürworten Sie den Beitritt zur Europäischen Union und den Beschluss des Gesetzes zur Ergänzung der Verfassung der Republik Estland?“)¹⁹⁸⁶

Anders als in vielen anderen post-kommunistischen Kandidatenländern gab es keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren, doch zugleich war das euroskeptische Lager nirgends so stark wie in Estland. Laut Eurobarometer war das Ja-Lager nur mit 46 zu 31 Prozent vorne, einheimische Umfragen ließen eine Ja-Mehrheit von 60 bis 65 Prozent der Stimmen erwarten.¹⁹⁸⁷ Das europaskeptische Lager ist in Estland deswegen so stark, weil zu den traditionellen baltischen Vorbehalten gegenüber der Eingliederung in einen neuen Superstaat auch der Einfluss des peripheren Euroskeptizismus skandinavischer Prägung kommt.¹⁹⁸⁸ Außerdem gab es innerhalb zweier großer Parteien zumindest zeitweise starke euroskeptische Strömungen. So gingen Teile der wirtschaftsliberalen Reformpartei auf Distanz zur EU, weil diese überreguliert sei und die wirtschaftliche Entwicklung Estlands gefährden könnte.¹⁹⁸⁹ Bei der linkspopulistischen Zentrumspartei ging die Skepsis sogar so weit, dass sie sich in einem Parteitagsbeschluss auf ein Nein zum EU-Beitritt festlegte, wiewohl namhafte Vertreter der Partei für ein Ja warben und Parteichef Edgar Savisaar keine Empfehlung abgab.¹⁹⁹⁰

Die Zentrumspartei war bei der Parlamentswahl im März 2003 mit 25,4 Prozent der Stimmen erstmals in ihrer Geschichte die stärkste Kraft geworden, wegen ihrer europaskeptischen Haltung wurde sie aber bei der Regierungsbildung übergangen. Dies führte zu einer Verschärfung ihrer Standpunkte, zumal sie im Jahr 2002 als

¹⁹⁸⁴ Mikkil/Pridham (2004), S. 728

¹⁹⁸⁵ Ruus (2001), S. 61

¹⁹⁸⁶ Liivik (2011), S. 21f.

¹⁹⁸⁷ Szczerbiak/Taggart (2004b), S. 759

¹⁹⁸⁸ Mikkil/Pridham (2004), S. 725

¹⁹⁸⁹ Mikkil/Pridham (2004), S. 720

¹⁹⁹⁰ Mikkil/Pridham (2003), S. 736

Regierungspartner der liberalen Reformpartei am erfolgreichen Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen beteiligt war. Durch die Nein-Parole der Zentrumspartei ist Estland damit eines der wenigen post-kommunistischen Länder, in denen es keinen Regierungs-Oppositions-Konsens beim EU-Beitrittsreferendum gab.

Abgesehen von der Zentrumspartei waren die Fronten in der Referendumskampagne klar: Alle restlichen Parlamentsparteien riefen zu einem Ja auf, wobei sich die regierende Res Publica von Ministerpräsident Juhan Parts besonders aktiv zeigte, während die außerparlamentarischen Parteien vom linken und rechten Rand ihr öffentliches Profil mit Nein-Aufrufen zu stärken versuchten.¹⁹⁹¹ Auch die wichtigste Partei der russischsprachigen Bevölkerung schwenkte auf einen Nein-Kurs um, wohl in Reaktion auf den massiven Einbruch der Europabegeisterung unter den Volksgruppenangehörigen, die bis 2001 eine positivere Einstellung gegenüber der EU hatten als die estnische Volksgruppe, ehe sich das Verhältnis umkehrte.¹⁹⁹²

Das Referendum übertraf die Erwartungen der Meinungsforscher bezüglich Stimmbeteiligung und Ja-Stimmenanteil. Die Beteiligung betrug 64,1 Prozent, 66,8 Prozent votierten für den EU-Beitritt Estlands. Selbst unter den Anhängern der Zentrumspartei gab es eine Ja-Mehrheit von 56 Prozent.¹⁹⁹³ Bei den anderen Parteien bewegten sich die Ja-Stimmenanteile zwischen 70 und 86 Prozent, wobei die wirtschaftsliberale Reformpartei den höchsten Prozentsatz an EU-Befürwortern unter ihren Anhängern hatte.¹⁹⁹⁴ Unter den russischsprachigen Bürgern war der Anteil der EU-Befürworter deutlich niedriger (56,2 Prozent) als unter der estnischen Mehrheitsbevölkerung (72,8 Prozent).¹⁹⁹⁵

1991 Mikkil/Pridham (2004), S. 736

1992 Mikkil/Pridham (2004), S. 741

1993 Mikkil/Pridham (2004), S. 741

1994 Mikkil/Pridham (2004), S. 740

1995 Mikkil/Pridham (2004), S. 741

Referenden in Estland 1923-2003

	Datum	Thema	Initiator	Ja	Nein	Weiß	Beteil.
1	19/2/23	Religionsunterricht in Schulen	Christl. Partei	71,9	28,1	0,5	66,2
2	15/8/32	Präsidialregime	Parlament (OVR)	49,2	50,8	1,8	90,5
3	12/6/33	Präsidialregime	Parlament (OVR)	32,7	67,3	0,7	66,5
4	16/10/33	Präsidialregime	Veteranen (WVR)	56,4	21,2	0,3	77,9
5	25/2/36	Verfassungsrat	Präsident	76,1	23,9	1,0	82,9
6	3/3/91	Unabhängigkeit	Parlament (gouv)	78,4	21,6	0,7	83
7	28/6/92	Neue Verfassung	Parlament (legit)	91,9	8,1	0,6	66,8
8		Wahlrecht f. Nicht-Bürger	Parlament (opp)	46,5	53,5	0,8	66,7
9	14/9/03	EU-Beitritt	Parlament (OVR)	66,8	33,2	0,5	61,1

Quelle: Liivik (2011), Sudd 2013

5.4.15.4 Funktionale Analyse der direktdemokratischen Praxis

Während des Untersuchungszeitraums haben in Estland vier Volksabstimmungen stattgefunden, wobei aufgrund der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen alle von der Parlamentsmehrheit ausgeschrieben wurden. Funktionell handelte es sich um ein gouvernementales Referendum (Unabhängigkeit 1991), ein legitimatisches Referendum (Verfassung 1992), ein obligatorisches Referendum (EU-Beitritt 2003) und ein oppositionelles Referendum (Wahlrecht 1992). Der DD-Basiswert entspricht mit einem Wert von 1,0 dem DD-Praxiswert. Die Durchschnittswerte sind -0,05 bzw. 0,25. Es ist somit eine leichte gouvernementale Tendenz in der direktdemokratischen Praxis Estlands erkennbar. Von den vier DD-Prozessen hatte einer Vetocharakter, die restlichen drei Initiativcharakter.

Kennzahlen direkter Demokratie in Estland			
DD-Basiswert	1,0 (1,2/-0,2)	DD-Praxiswert	1,0
Durchschnittlicher Basiswert	-0,05	Durchschnittlicher Praxiswert	0,25
Referenden pro Legislatur	2,5	Referenden pro Jahr	0,17
Verhältnis gouv/oppos.	2/2	DD-Proz. mit Elitenkonsens	25%
Anteil gouvernementaler Prozesse			50%
Erfolgsquote			100%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			64,2%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			+21,4%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			70,1%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-5,9%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+7,6%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+1%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+14,8%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+6,6%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -1,9%		- Gegner: -6,2%	
- größte Regierungspartei: -8,4%		- größte Oppositionspart.: -3,8%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Das Wahlrechtsreferendum 1992 wird als oppositionell gewertet, weil es auf Druck der nationalistischen Minderheit im Obersten Sowjet zustande kam. Sie konnte eine Parlamentsmehrheit für ein Referendum über das geplante Wahlrecht für Nicht-Bürger organisieren, weil die regierende Volksfront zu diesem Zeitpunkt bereits Auflösungserscheinungen zeigte.

Das EU-Beitrittsreferendum wird als obligatorisch gewertet, weil es auf einer in die Kernartikel der estnischen Verfassung eingreifenden Grundgesetzänderung ruhte. Zugleich war es auch aus politischer Sicht obligatorisch, hatten sich doch schon frühzeitig die meisten Parteien auf ein Referendum über den EU-Beitritt verständigt, während auch alle anderen Beitrittsländer mit Ausnahme Zyperns Volksabstimmungen abhielten.

Die unterschiedliche Bewertung des Unabhängigkeitsreferendums 1991 und des Verfassungsreferendums 1992 verdankt sich einer Änderung in der Akteurskonstellation zwischen den beiden direktdemokratischen Prozessen. Das erste Referendum fand noch im politischen Rahmen der Sowjetrepublik Estland statt, mit der großen russischen Minderheit als Opposition. Daher wird es als *gouvernemental* gewertet. Vor dem Verfassungsreferendum wurde die russische Volksgruppe aus dem politischen Leben Estlands ausgeschlossen, das Wahlvolk schrumpfte um zwei Fünftel. Damit ging eine politische Differenzierung innerhalb der estnischen Parteien einher, mit der Volksfront als Regierung und den Nationalisten als Opposition.¹⁹⁹⁶

Einen Elitenkonsens gab es nur beim Verfassungsreferendum 1992, bei den anderen Referenden standen die größte Regierungs- und Oppositionspartei jeweils in verschiedenen Lagern.

Die Effektivität der direktdemokratischen Prozesse in Estland beträgt 75 Prozent. Lediglich das EU-Beitrittsreferendum ging nicht im oppositionellen Sinne aus, alle anderen Referenden brachten die von ihren Initiatoren intendierten Ergebnisse. Die Stimmbeteiligung entspricht der politischen Bedeutung der zur Abstimmung stehenden Fragen und beträgt im Durchschnitt 70,1 Prozent, was 5,9 Prozentpunkte unter den Referenzwahlen liegt.

Die Detailanalyse der direktdemokratischen Prozesse zeigt ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Parteienstärken und dem Referendumsergebnis. Die Träger des direktdemokratischen Prozesse schnitten im Durchschnitt um 7,6 Prozentpunkte über ihrer Wählerstärke ab, die Gegner um 1 Prozentpunkt. Die durchschnittliche Differenz zwischen der Papierform und dem Erfolg beträgt 6,6 Prozentpunkte, wobei sich beim Wahlrechtsreferendum 1992 die größte Übereinstimmung (-0,41 Prozentpunkte zulasten der oppositionellen Träger) und beim Unabhängigkeitsreferendum 1991 die stärkste Abweichung (+13,34 Prozentpunkte zugunsten der *gouvernementalen* Träger).

¹⁹⁹⁶ Diese Verschiebungen machen auch eine andere Berechnungsweise der politischen Stärkeverhältnisse erforderlich. Während für das Unabhängigkeitsreferendum die Wahlen zum Obersten Sowjet 1990 herangezogen werden, sind es beim Verfassungs- und Wahlrechtsreferendum 1992 die Wahlen zum Estnischen Kongress 1990, bei dem die russischen Bewohner Estlands nicht mitstimmen durften.

Aufgrund der geringen Fallzahl ist es allerdings nicht möglich, aussagekräftige Korrelationsrechnungen vorzunehmen. Auch eine Differenzierung nach gouvernementalen und oppositionellen Prozessen ist nicht zielführend.

Die direktdemokratischen Prozesse lassen sich drei Themengruppen zuordnen: Außenpolitik (2), politisches System (1) und Menschenrechte (1). Die beiden außenpolitischen Referenden zeigten eine hohe Mobilisierungskraft: In beiden Fällen wurde die Wahlbeteiligung der Referenzwahl übertroffen, im Durchschnitt um 5,4 Prozentpunkte. Beim Verfassungs- und Wahlrechtsreferendum, die am gleichen Tag stattfanden, lag die Beteiligung dagegen um 11,3 Prozentpunkte unter der vorangegangenen Parlamentswahl.

Was die Interaktion der direktdemokratischen Prozesse mit dem Systemkontext betrifft, so sind aufgrund der geringen Fallzahl nur vage Annahmen möglich. Die Initiatoren kamen bei den darauffolgenden Wahlen glimpflicher davon (-1,8 Prozentpunkte Verlust) als ihre jeweiligen Gegner (-6,2 Prozentpunkte), die Wahlergebnisse von größter Regierungspartei und größter Oppositionspartei bewegen sich im Rahmen der Erwartungen (-8,4 bzw. -3,8 Prozentpunkte).

Estland: Kennzahlen für alle Referenden													
	Name	Init	BW	Eff.	W	PW	Zust	PU-B	Abl	PU-G	PF-RE	Bet.	WE
1	Unabhängigkeit	PG	0,8	1	1	0,8	64,5	52	17,8	18,6	13,3	+5	/
2	Verfassung	PN	0,2	1	1	0,2	61,3	51,1	5,4	7,1	11,9	-11,2	-3,3
3	Wahlrecht	PO	-0,8	1	0,5	-0,4	35,7	35,7	31	26,6	-0,4	-11,2	3,9
4	EU-Beitritt	OVR	-0,4	-1	1	0,4	21,1	17,3	42,6	40,5	1,7	+5,9	-6,2
	<i>Durchschnitte</i>		-0,05	0,5	0,9	0,25	45,7	32,6	24,2	23,2	6,6	-5,9	-1,9
Legende Init – Initiator, BW – Basiswert DD, Eff. – Effektivität, W. – Wirkmacht, PW – Praxiswert DD Zust – Zustimmung zur Initiative (Prozent aller Stimmberechtigten), PU-B – Stimmenanteil der Unterstützer bei vorangegangener Parlamentswahl (Prozent aller Wahlberechtigten), Abl – Ablehnung der Initiative (Prozent aller Stimmbere.), PU-G – Stimmenanteil der Gegner bei voriger Parlamentswahl (Prozent aller Wahlber.), PF-RE – Diskrepanz zwischen Stärkeverhältnis Unterstützer/Gegner bei Referendum und Wahl (Prozentpunkte) – Bet. – Abstand zu Beteiligung an voriger Parlamentswahl (Prozentpunkte) – WE – Veränderung des Stimmenanteils der Unterstützer bei nächster Parlamentswahl (Prozentpunkte), Extremwerte hervorgehoben. PG – Parlament (gouvernemental), PO – Parlament (oppositionell), PN – Parlament (neutral), OVR – Obligatorisches Verfassungsreferendum													

5.4.15.5 Zusammenfassung

Die Besonderheit des estnischen politischen Systems ist die überaus starke Rolle des Parlaments, in der sowohl der „Superparlamentarismus“ der Zwischenkriegs-

zeit als auch das sowjetische Versammlungssystem weiterleben. Bemerkenswert ist weiter, dass sich die vom zersplitterten Parteiensystem ausgehenden Konsenszwänge nicht in einem entsprechend breiten Regierungsformat niederschlagen, es dominieren nämlich eindeutig Minimalgewinnkoalitionen. Einzigartig unter den post-kommunistischen Staaten ist die geringe Polarisierung im Parteiensystem mit einer praktisch universellen Koalitionsfähigkeit unter den Akteuren, es gibt weder eine *regime divide* noch einen permanenten Ausschluss bestimmter Parteien von der Regierung. Das estnische Parteiensystem orientiert sich somit klar an skandinavischen Vorbildern und nicht an der Konfrontationslogik der anderen postkommunistischen Transitionsstaaten.

Aufgrund der negativen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit wurde mit der neuen estnischen Verfassung eine radikale Abkehr von direktdemokratischen Elementen vollzogen. Abgesehen vom obligatorischen Referendum für die Kernartikel der Verfassung unterliegen direktdemokratische Verfahren einer strikten Kontrolle der Parlamentsmehrheit. Diese ist gewissermaßen vor ihrem eigenen direktdemokratischen Mut geschützt, weil sie durch einen Referendumsbeschluss immer auch ihr eigenes politisches Überleben aufs Spiel setzt. Somit verwundert es nicht, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten keine lebendige direktdemokratische Praxis entwickeln konnte. Es gab zwar vier Referenden, aber nur eines davon war nicht zumindest politisch-obligatorischen, nämlich das gleichzeitig mit dem Verfassungsreferendum durchgeführte Votum über das Wahlrecht für Nicht-Bürger.

Dabei zeigt eine Analyse der Abstimmungsergebnisse, dass sich die estnischen Parteien keineswegs vor direktdemokratischen Verfahren fürchten müssen. Anders als in der Zwischenkriegszeit, als vier von fünf Referenden gegen den Willen der Parlamentsmehrheit ausgingen, bildeten die seit 1992 durchgeführten Volksabstimmungen die repräsentativ-demokratischen Mehrheitsverhältnisse so gut ab wie in kaum einen anderen untersuchten Staat. Die durchschnittliche Abweichung betrug nur sechs Prozentpunkte – zugunsten der jeweiligen Initiatoren. Nur in einem von vier Fällen setzte sich die Opposition durch, beim Wahlrechtsreferendum 1992.

5.5 Modelle der direkten Demokratie

5.5.1 Mehrheits- und Konsensdemokratien im neuen Europa

Eines der Ziele der vorliegenden Arbeit ist es, die Demokratietyologie von Arend Lijphart auf die veränderten politischen Gegebenheiten des neuen Europa zu übertragen. Untersuchungszeitraum und -sample wurden bewusst so gewählt, um auch die neuen Demokratien des postkommunistischen Mittel- und Osteuropas in vollem Umfang berücksichtigen zu können.

Da die Anwendbarkeit des Lijphartschen Variablenschemas für den postkommunistischen Raum bezweifelt wurde¹⁹⁹⁷, soll es anhand einer Faktorenanalyse (Varimax-Rotation) überprüft und gegebenenfalls adaptiert werden. Hierbei ist festzuhalten, dass eine vollständige Replikation der von Lijphart festgestellten Zusammenhänge nicht erwartet werden kann. Während seine Demokratietyologie auf einer Untersuchung *aller* Demokratien fußt, wurde das Untersuchungssample für die vorliegende Studie willkürlich nach dem Vorhandensein einer bestimmten direktdemokratischen Praxis in einem bestimmten Zeitraum zusammengestellt. Dadurch kommt es notwendigerweise auch zu Verzerrungseffekten, die sich negativ auf die erwarteten Zusammenhänge auswirken.

Tatsächlich zeigt eine Analyse der neun im Rahmen dieser Studie berücksichtigten Variablen lediglich bei sechs von ihnen starke Zusammenhänge – und einer davon befindet sich in der „falschen“ Dimension. Die beiden Cluster lauten Ein-Parteien-Regierung (0,833), Parteiensystem (0,802) und Exekutivdominanz (0,795) sowie Pluralität der Interessensgruppen (0,852), Verfassungsgerichtsbarkeit (0,698) und Wahlsystem (0,587).

Betrachtet man die acht neuen Demokratien Mitteleuropas isoliert, zeigt sich bemerkenswerterweise ein stärker am Modell Lijpharts orientierter Zusammenhang. Hier korrelieren Wahlsystem, Exekutivdominanz und Parteiensystem beziehungsweise Verfassung, Bikameralismus, Föderalismus und Korporatismus. Bei den westeuropäischen Staaten rutscht die Variable Interessensgruppen auf den

¹⁹⁹⁷ Fortin (2008)

„richtigen“ Platz, dafür bleibt aber das Wahlsystem in der zweiten Dimension, zusammen mit Bikameralismus, Verfassungsgerichtsbarkeit und (mit negativem Vorzeichen) Exekutivdominanz.

In der Folge sollen zwei Anpassungen am Variablenschema vorgenommen werden, um die Zusammenhänge zu stärken. Zunächst wird der Indikator für die Variable „Exekutivdominanz“ ausgetauscht. Damit wird der Kritik an Lijpharts Entscheidung, die Stärke der Exekutive gegenüber der Legislative allein an der Kabinettsdauer festzumachen, Rechnung getragen. Lijpharts Indikator „cabinet life I“ wird somit in Bezug gesetzt mit dem von Fish und Kroenig entwickelten Index der Parlamentsstärke.¹⁹⁹⁸ Um die Aussagekraft der Faktorenanalyse weiter zu erhöhen, wird auch die Variable Regierungsformat geändert.¹⁹⁹⁹ Diese beiden Anpassungen verringern insbesondere die Unterschiede zwischen den beiden Staatengruppen. Die Zusammenhänge lauten wie folgt:

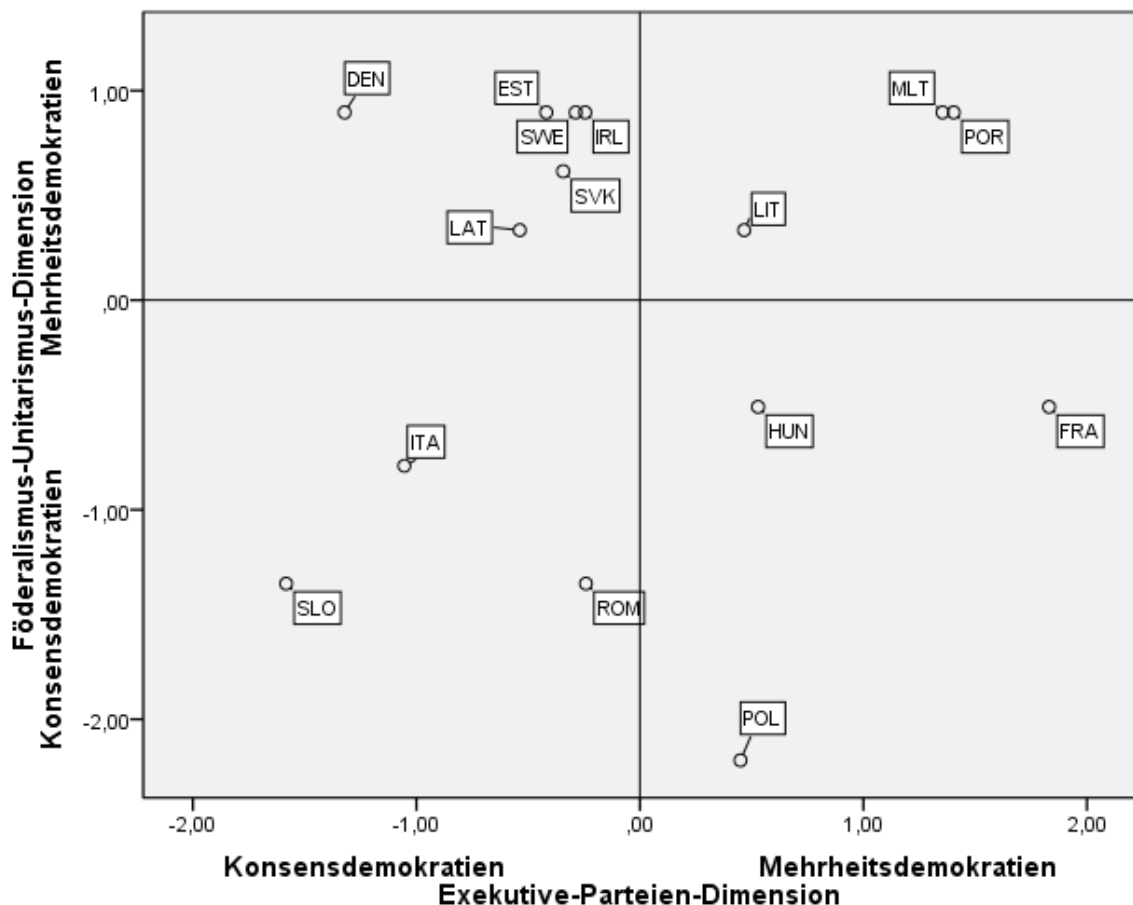
Faktorenanalyse von Lijpharts Demokratievariablen (15 europäische Staaten im Zeitraum 1990-2012)						
Variablen	Alle Staaten		Westeuropa		Mittelosteur.	
	I	II	I	II	I	II
Exekutivdominanz	0,917		0,914		0,925	
Parteiensystem	0,892		0,971		0,853	
Ein-Parteien-Kabinette	0,873		0,743		0,763	
Wahlsystem		0,784		0,902	0,835	
Interessensgruppen		0,715	0,845			-0,828
Föderalismus		-0,287	-0,852		0,710	0,522
Bikameralismus	-0,238	0,270		0,952		0,937
Verfassungsgerichtsbarkeit	-0,568	0,672		0,921		
Rigidität der Verfassung		0,436	0,803		0,505	-0,705

¹⁹⁹⁸ Dazu werden der standardisierte Wert des Parlamentsstärken-Index vom standardisierten Wert der Regierungsdauer abgezogen. In Systemen mit starken Parlamenten wird somit eine etwaige lange Regierungsdauer relativiert, während in Systemen mit schwachen Parlamenten auch bei vergleichsweise niedriger Regierungsstabilität eine höhere Exekutivdominanz dargestellt werden kann. Damit wird insbesondere dem Charakter von Präsidialsystemen Rechnung getragen, die faktisch eine hohe Exekutivdominanz aufweisen, zugleich aber auch instabile Regierungen, die ein Spielball von Präsident und Parlament sind.

¹⁹⁹⁹ Statt des Durchschnittswerts aus Ein-Parteien- und Minimalgewinnkabinetten kommt nur noch der Prozentsatz von Ein-Parteien-Kabinetten zur Anwendung.

5.5.1.1 Die neuen *Patterns of Democracy*

Die Neuberechnung der *Patterns of Democracy* zeigt, dass Arend Lijpharts Kategorienschema auch eineinhalb Jahrzehnte nach seiner letzten Aktualisierung weiterhin aussagekräftig ist. Die für den Untersuchungszeitraum 1990 bis 2012 errechneten Werte unterscheiden sich nämlich kaum von jenen Lijpharts für den Zeitraum 1945 bis 1996. Wie bei Lijphart bilden Frankreich und Malta sowie Dänemark und Italien die westeuropäischen Extremwerte der Skala, und bemerkenswerterweise liegt Irland auch im Rahmen dieser Untersuchung ziemlich genau im Durchschnitt. Deutlich verändert hat sich lediglich die Position Portugals, das sich von einer moderaten Konsensdemokratie zu einer starken Mehrheitsdemokratie gewandelt hat und nach der neuen Berechnungsmethode sogar an die zweite Stelle gleich nach Frankreich rückt. Am anderen Ende der Skala findet Dänemark in Slowenien, das für *Patterns of Democracy* nicht untersucht wurde, seinen Meister.



Lijpharts <i>Patterns of Democracy</i> neu berechnet (15 europäische Staaten im Zeitraum 1990-2012)						
Land	Exekutive-Parteien-Dimension				Föd.-Unit.-D.	
	45-96	orig.	neu	(o. IG)	45-96	o. ZB
Frankreich	1,00	1,45	1,83	1,94	0,39	-0,51
Portugal	-0,36	1,42	1,40	1,56	0,70	0,90
Malta	0,89	1,52	1,35	1,45	0,40	0,90
Ungarn		0,73	0,53	0,35		-0,51
Polen		0,35	0,45	0,11		-2,20
Litauen		0,37	0,47	-,05		0,33
Irland	0,01	-0,09	-0,25	0,03	0,42	0,90
Rumänien		-0,85	-0,24	-0,10		-1,35
Schweden	-0,82	-0,28	-0,29	0,27	0,67	0,90
Slowakei		-0,18	-0,34	-0,54		0,61
Estland		-0,03	-0,42	-0,97		0,90
Lettland		-0,74	-0,54	-1,03		0,33
Italien	-1,07	-1,23	-1,05	-0,84	0,21	-0,79
Dänemark	-1,25	-1,32	-1,32	-0,92	0,31	0,90
Slowenien		-1,19	-1,58	-1,26		-1,35
<i>Legende:</i> Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem DD-Indizes wurden die Vorzeichen der Lijphartschen Werte geändert. Niedrige Werte kennzeichnen Konsensdemokratien, hohe Werte Mehrheitsdemokratien. Die Exekutive-Parteien-Dimension wurde für den Untersuchungszeitraum (1990-2012) drei Mal berechnet: Einmal mit den Lijphartschen Variablen, das zweite Mal mit angepassten Indikatoren für die Variablen Exekutivdominanz und Ein-Parteien-Kabinette und das dritte Mal ohne die Variable Interessensgruppen. Bei der Berechnung der Föderalismus-Unitarismus-Dimension wurde lediglich die Variable Zentralbanken weggelassen.						

5.5.2 Eine Landkarte der direkten Demokratie

In weiterer Folge soll nun auch eine konzeptionelle Landkarte von Theorie und Praxis direkter Demokratie in den 15 untersuchten Staaten entwickelt werden. Als Grundlage dienen die durch die Kategorisierung der in diesen Staaten vorhandenen direktdemokratischen Verfahren sowie der quantitativen Untersuchung aller 183 Referenden, die während des Untersuchungszeitraums dort stattgefunden haben, gewonnenen Daten.

Alle Verfahren und Prozesse wurden auf einem Kontinuum zwischen *gouvernemental* (1) und *oppositionell* (-1) lokalisiert, wobei im Zweifelsfall jeweils das Verhältnis des (tonangebenden) Initiators zur jeweiligen Regierung den Ausschlag gab. Willkürlich erfolgte die Zuordnung bei den obligatorischen Referendumsformen, die als „halb“ *oppositionell* gewertet wurden, da sie den Bewegungsspielraum der jeweiligen Regierung einengen. Eine eigene schwach *gouvernementale* Kategorie wurde für „neutrale“ Referenden geschaffen, die unstrittig sind und stattfinden, obwohl sie nicht obligatorisch sind. Zur Berechnung des Praxiswerts werden die Ausgangswerte mit Koeffizienten für Effektivität (primärer oder sekundärer Erfolg) und Wirkmacht multipliziert.

Die wichtigsten Daten – der Basiswert direkter Demokratie, der Praxiswert direkter Demokratie sowie die Abstimmungshäufigkeit werden in der folgenden Tabelle aufgelistet. Entsprechend dem vermuteten Zusammenhang werden die Werte analog zur Tabelle mit den Lijphart-Variablen von *gouvernemental* bis *oppositionell* angeführt.

Kennzahlen direkter Demokratie (15 europäische Staaten im Zeitraum 1990-2012)						
Land	DD-Basiswert		DD-Praxiswert		Trend (g/o)	Ref./ Jahr
	absolut	Schnitt	absolut	Schnitt		
Polen	1,20	0,35	1,60	0,26	-0,09	0,30
Frankreich	1,20	1,00	0,50	0,16	-0,84	0,13
Portugal	1,20	0,66	-0,40	-0,13	-0,79	0,13
Rumänien	1,00	0,26	1,30	0,19	-0,07	0,30
Estland	1,00	-0,05	1,00	0,25	0,26	0,17
Schweden	0,60	0,80	0,40	0,20	-0,60	0,09
Malta	-0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09
Italien	-0,40	-0,83	-11,20	-0,21	+0,62	2,35
Litauen	-0,60	-0,19	1,50	0,08	+0,27	0,87
Dänemark	-0,60	-0,40	-0,60	-0,12	+0,28	0,22
Slowakei	-1,20	-0,41	-6,20	-0,13	+0,28	0,65
Irland	-1,00	-0,40	3,80	0,17	+0,57	0,96
Ungarn	-1,00	-0,70	-0,10	-0,01	+0,69	0,35
Lettland	-2,40	-0,36	0,70	0,07	+0,43	0,43
Slowenien	-2,91	-0,44	-7,20	-0,34	+0,10	0,91
Legende: Die Reihenfolge der Staaten ergibt sich nach dem Basiswert direkter Demokratie (ganz links). Der Praxiswert gibt die kumulierten Werte aller direktdemokratischen Prozesse wieder, die Durchschnitte ergeben sich im Fall des Praxiswerts, indem dieser durch die Zahl direktdemokratischer Prozesse dividiert wird. Der durchschnittliche DD-Basiswert wird errechnet, indem die kumulierten Ausgangswerte aller Prozesse (basierend auf der Bewertung des zum Einsatz kommenden direktdemokratischen Instruments) durch die Referendenzahl dividiert werden. Die Differenz zwischen den beiden Durchschnittswerten zeigt an, ob die direktdemokratische Praxis im Vergleich zur Ausgangslage eher gouvernemental oder oppositionell tendiert.						

Die sechs Maßzahlen offenbaren deutliche Unterschiede in der direktdemokratischen Verfasstheit der einzelnen Staaten. So liegt etwa Italien mit seinem Basiswert nur im Mittelfeld, während es aufgrund der hohen Referendumsfrequenz den mit Abstand höchsten (oppositionellen) Praxiswert hat. In Lettland, Litauen und Irland verkehrt sich ein oppositioneller Basiswert in einen gouvernementalen Praxiswert, in Portugal ist es umgekehrt. Portugal und Frankreich sind die Staaten, die aufgrund von verlorenen gouvernementalen Referenden den stärksten oppositionellen Drall in der Referendumspraxis aufweisen. Am stärksten gouvernemental tendieren – aufgrund schief gegangener oppositioneller Referenden – Italien, Un-

garn und Irland.

5.5.3 Direkte Demokratie und Lijpharts Demokratietyologie

Im theoretischen Teil dieser Arbeit wurde ein Zusammenhang zwischen den von Lijphart festgestellten allgemeinen Charakteristika demokratischer Regierungssysteme und der Wirkungsweise direkter Demokratie postuliert. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten nun 15 EU-Staaten mit einer nennenswerten Praxis direkter Demokratie (mindestens zwei Volksabstimmungen im Zeitraum 1990 bis 2012) einem binären Modell direkter Demokratie zugeordnet werden. In weiterer Folge soll nun festgestellt werden, ob dieses Modell mit der ebenfalls binären Demokratietyologie von Arend Lijphart kovariiert.

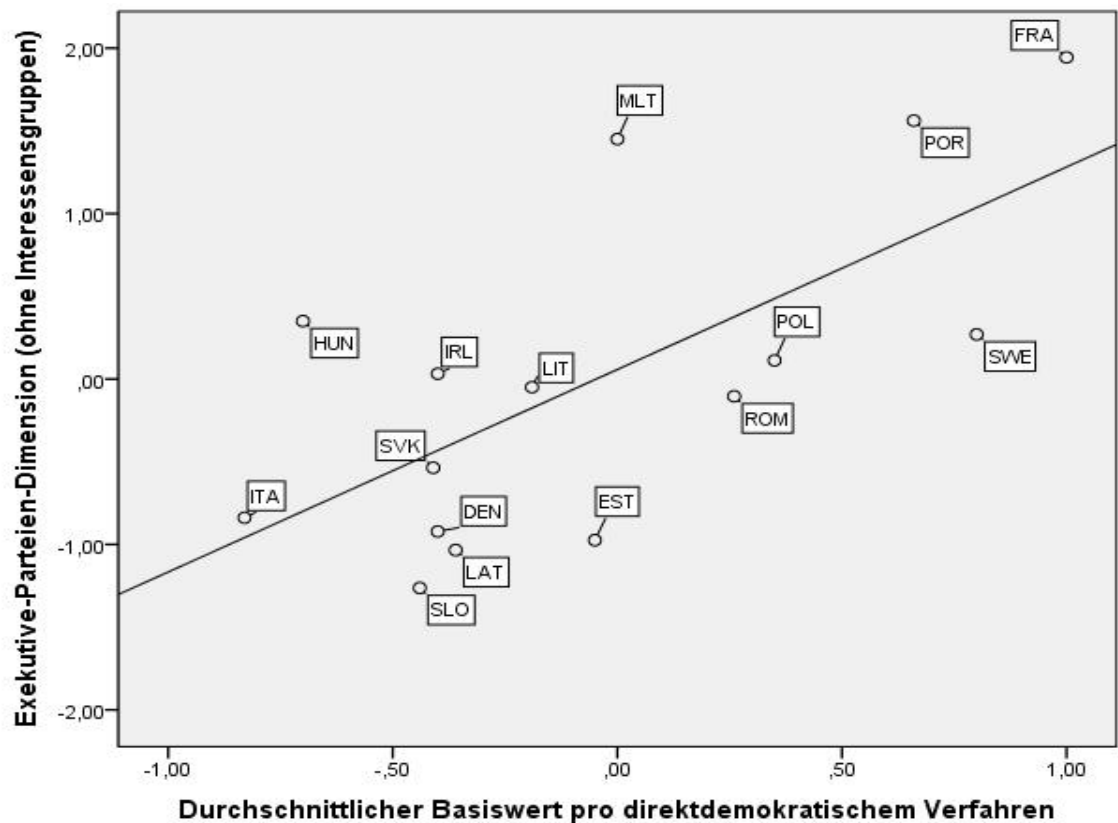
Zu diesem Zweck soll zunächst eine Faktorenanalyse vorgenommen werden, in die neben den neun Lijphartschen Variablen auch drei aussagekräftige Variablen zur direktdemokratischen Praxis einfließen, und zwar der durchschnittliche DD-Basiswert (dies entspricht der durchschnittlichen „Ausgangsposition“ der stattgefundenen direktdemokratischen Prozesse), die Anzahl der Referenden pro Jahr und die Variable „Mobilisierung der Befürworter“ als Näherungswert für den politischen Erfolg der direktdemokratischen Verfahren.

Faktorenanalyse von DD-Kennzahlen und Lijphart (15 europäische Staaten im Zeitraum 1990-2012)			
	Faktor I	Faktor II	Faktor III
Exekutivdominanz	0,890		
Ein-Parteien-Kabinette	0,850	-0,187	-0,274
Durchschnittlicher DD-Basiswert	0,846	0,103	0,104
Konzentration des Parteiensystems	0,808		-0,127
Mobilisierung der Befürworter	-0,687		-0,258
Referenden pro Jahr	-0,589		0,470
Disproportionalität des Wahlsystems	0,238	0,783	0,270
Verfassungsgerichtsbarkeit	-0,411	0,752	0,149
Interessensgruppen-Pluralismus	-0,175	0,695	-0,565
Rigidität der Verfassung	0,124	0,420	-0,146
Bikameralismus		0,344	0,809
Föderalismus		-0,188	0,692

Die Faktorenanalyse zeigt zunächst, dass es praktisch keinen Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension gibt. Einzig die Referendumsanzahl lädt (neben dem Korporatismus) schwach auf Faktor III, in dem Föderalismus und Bikameralismus dominieren.

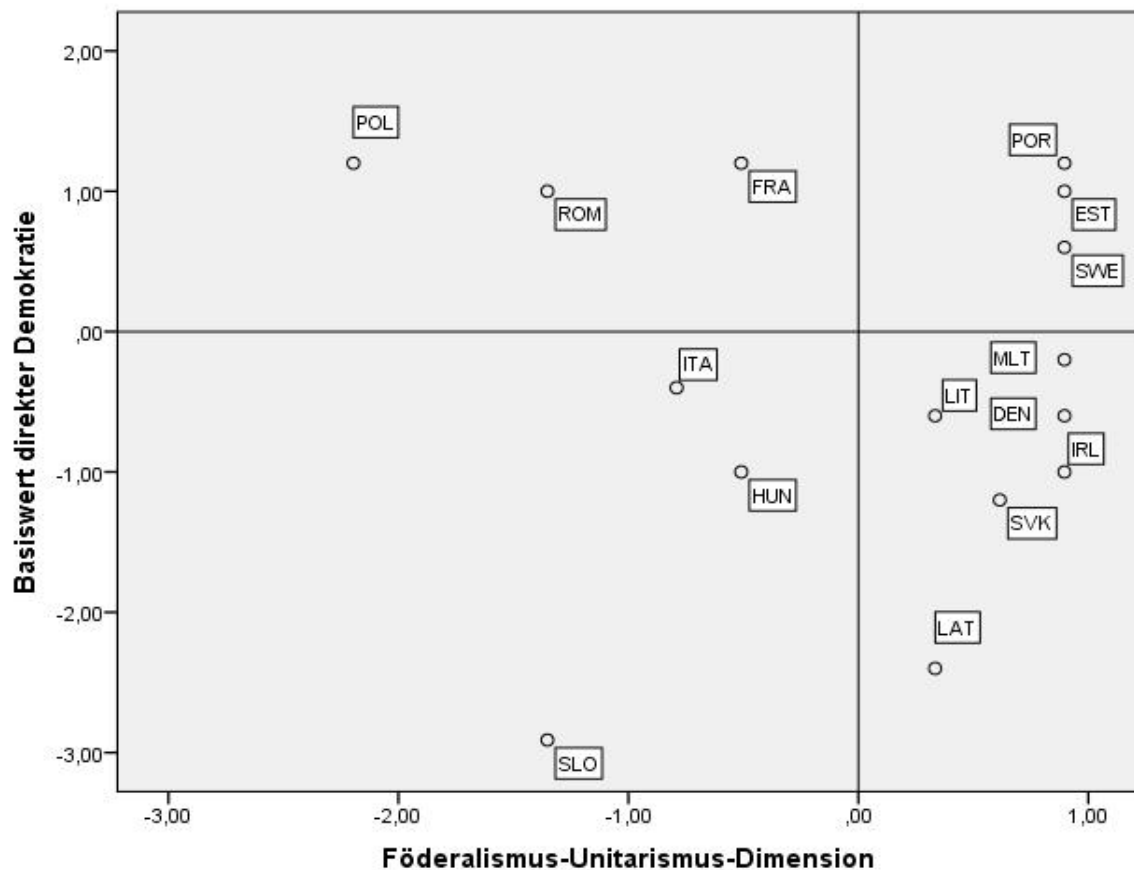
Dagegen finden sich starke Zusammenhänge der DD-Variablen mit den drei Kernvariablen der Exekutive-Parteien-Dimension. Sie bilden einen gemeinsamen Cluster mit den drei Variablen zur Beschreibung der direkten Demokratie. Demnach korrelieren Exekutivdominanz, Ein-Parteien-Kabinette und ein konzentriertes Parteiensystem mit einem positiven (also gouvernementalen) durchschnittlichen DD-Praxiswert, einer geringen Referendumsanzahl und einer unterdurchschnittlichen Mobilisierung der Befürworter. Dies bedeutet im Umkehrschluss: In Systemen mit geringer Exekutivdominanz, Mehr-Parteien-Regierungen und einem fragmentierten Parteiensystem gibt es mehr Referenden und auch eine höhere Mobilisierung der Referendumsinitiatoren. Dieser Cluster lässt sich auch um weitere Variablen erweitern, etwa die Anzahl oppositioneller bzw. gouvernementaler Referenden, die dann jeweils das „passende“ Vorzeichen tragen. Faktor II bilden die Disproportionalität des Wahlrechts, die Verfassungsgerichtsbarkeit und der umgekehrte Korporatismus-Index.

Der Zusammenhang zwischen Exekutive-Parteien-Dimension und dem durchschnittlichen DD-Basiswert wird auch durch eine bivariate Korrelation bestätigt. Sie hat ein Signifikanzniveau von 5 Prozent (0,611). Wendet man den Exekutive-Parteien-Index ohne Interessensgruppen an, steigt das Signifikationsniveau sogar auf 1 Prozent (0,675). Signifikant ist der Zusammenhang auch mit dem gesamten DD-Basiswert. Keinerlei Korrelation gibt es erwartungsgemäß zwischen direkter Demokratie und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension.



Diese Korrelation bestätigt die beiden grundlegenden Annahmen dieser Studie, die in den Hypothesen H1 und H2 formuliert wurden. Da der Zusammenhang jedoch nur in der Exekutive-Parteien-Dimension besteht, müssen die Hypothesen entsprechend angepasst werden:

H1: Der gouvernementale Typus direkter Demokratie hat eine Affinität zur Mehrheitsdemokratie in der Exekutive-Parteien-Dimension.



H2: Der oppositionelle Typus direkter Demokratie hat eine Affinität zur Konsensdemokratie in der Exekutive-Parteien-Dimension.

5.5.4. Überprüfung der Hypothesen

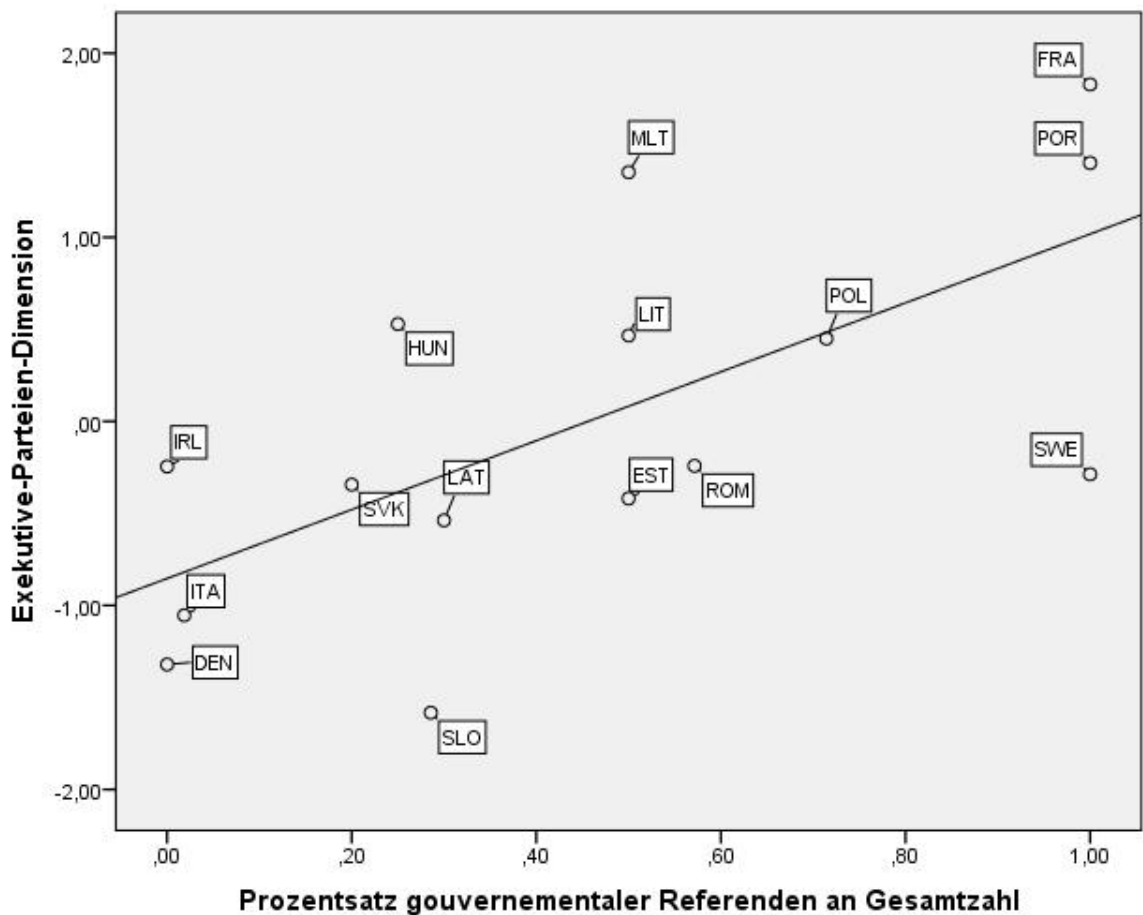
Nachdem ein grundsätzlicher Zusammenhang mit der allgemeinen Konfiguration des Regierungssystems hergestellt werden konnte, sollen nun die weiteren in Kapitel 5.1 formulierten Hypothesen zur spezifischen Wirkungsweise direktdemokratischer Verfahren in Konsens- und Mehrheitsdemokratien überprüft werden. Zunächst wird die Abstimmungshäufigkeit untersucht.

H3: In Mehrheitsdemokratien wird seltener von direktdemokratischen Verfahren Gebrauch gemacht. (Abstimmungshäufigkeit korreliert mit Lijphart)

Diese Hypothese konnte durch die Untersuchung nicht unmittelbar bestätigt werden. Zwar gibt es einen Zusammenhang zwischen der Abstimmungshäufigkeit und der Verortung des politischen Systems in der Exekutive-Parteien-Dimension, doch bleibt dieser unter der Schwelle zur Signifikanz.

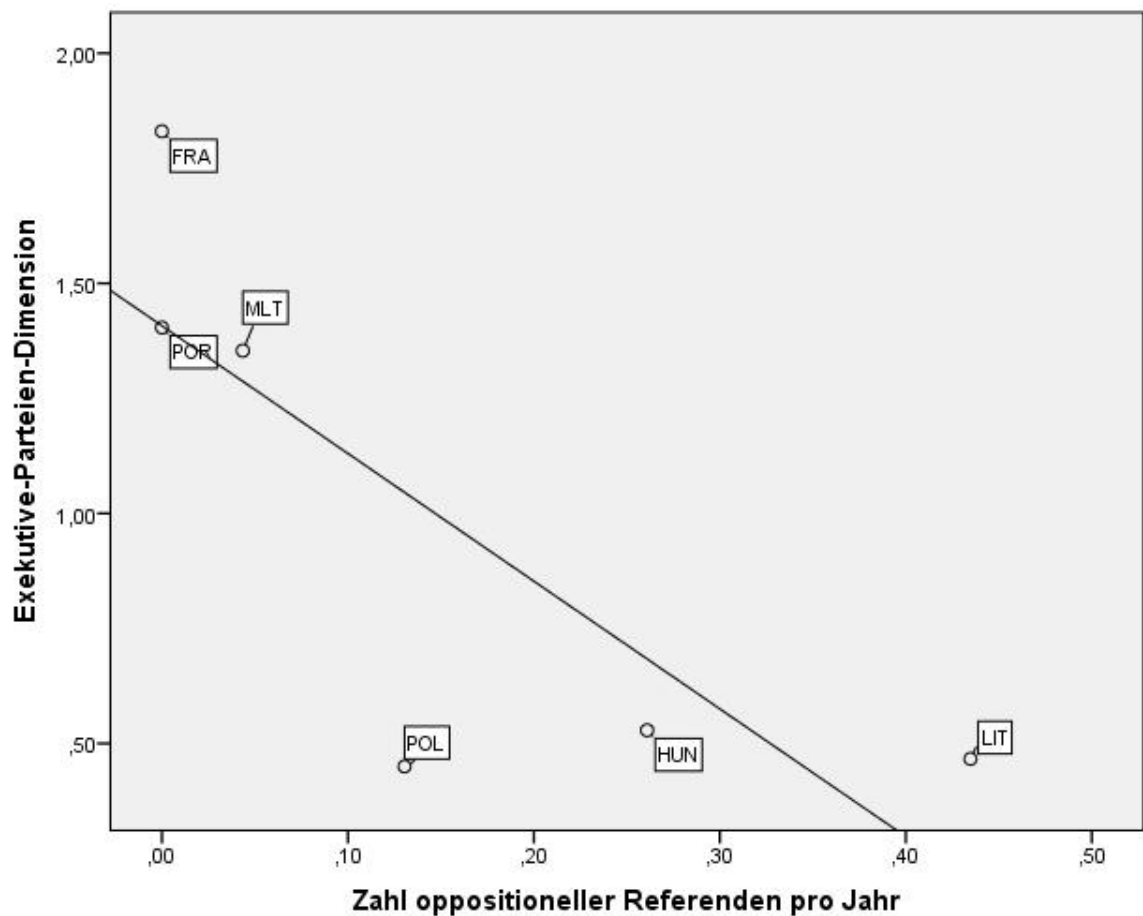
H4: Je konsensueller eine Demokratie ist, umso weniger wird von gouvernementalen Instrumenten direkter Demokratie Gebrauch gemacht und umgekehrt. (Prozentsatz gouvernementaler Referenden korreliert mit Lijphart).

Diese Hypothese konnte klar bestätigt werden. Der Zusammenhang ist zu 99 Prozent signifikant und hat einen Wert von 0,660. In Konsensdemokratien ist somit der Anteil gouvernementaler Referenden an der Gesamtzahl direktdemokratischer Prozesse geringer als in Mehrheitsdemokratien.



H5: Eine Mehrheitsdemokratie ist mit einer regen oppositionellen Praxis direkter Demokratie unvereinbar (Anzahl oppositioneller Referenden korreliert mit Lijphart)

Diese Hypothese konnte bestätigt werden. Bei den sechs Staaten, die im Lijphart-schen Variablenschema ein positives Vorzeichen aufweisen (Frankreich, Portugal, Malta, Polen, Ungarn und Litauen) zeigt sich ein zu 5 Prozent signifikanter Zusammenhang zwischen ihrer Position in der Exekutive-Parteien-Dimension und der durchschnittlichen Anzahl oppositioneller Referenden pro Jahr (-0,852).

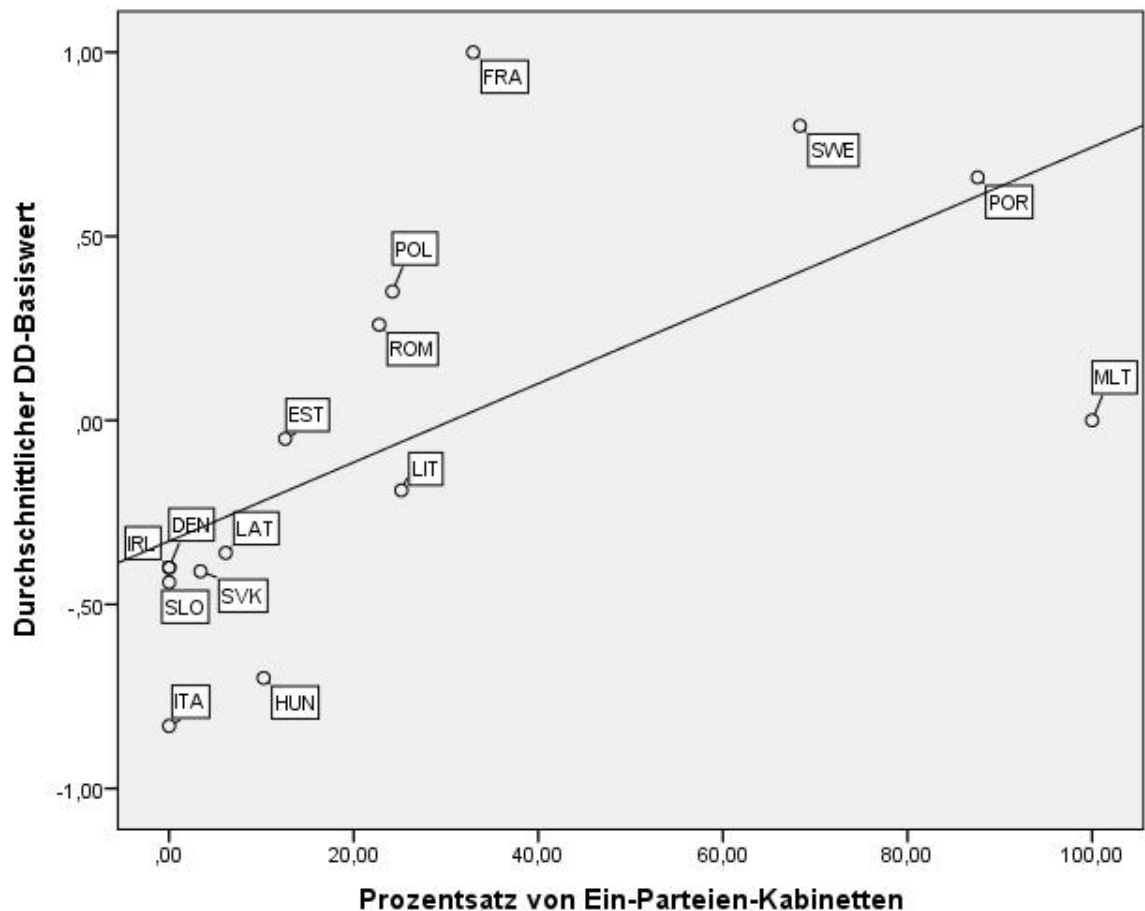


In weiterer Folge wird nach Zusammenhängen zwischen einzelnen Systemmerkmalen und der jeweiligen Ausprägung direkter Demokratie gesucht.

H6: Eine starke gouvernementale Praxis direkter Demokratie korreliert mit Ein-Parteien-Regierungen. (Variable Ein-Parteien-Kabinette korreliert mit dem durchschnittlichen DD-Basiswert)

Auch diese Hypothese konnte bestätigt werden. Sie ist zu 95 Prozent signifikant (0,638). Je höher der Prozentsatz von Ein-Parteien-Kabinetten in einem Land ist, umso höher ist auch der durchschnittliche DD-Basiswert – es kommt somit häufiger zu einem stark gouvernementalen Einsatz direkter Demokratie. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Wo es keine Ein-Parteien-Regierungen gibt, wird direkte Demokratie seltener gouvernemental eingesetzt. Sei es, weil oppositionelle Verfahren zur Anwendung kommen, sei es, weil Koalitionszwänge einen gouvernementalen Einsatz unwahrscheinlich machen. Malta ist hier der interessanteste „Outlier“. Obwohl es den höchsten Prozentsatz von Ein-Parteien-Regierungen auf-

weist, ist der durchschnittliche DD-Basiswert neutral – weil sich ein gouvernementales und ein oppositionelles Referendum die Waage halten.



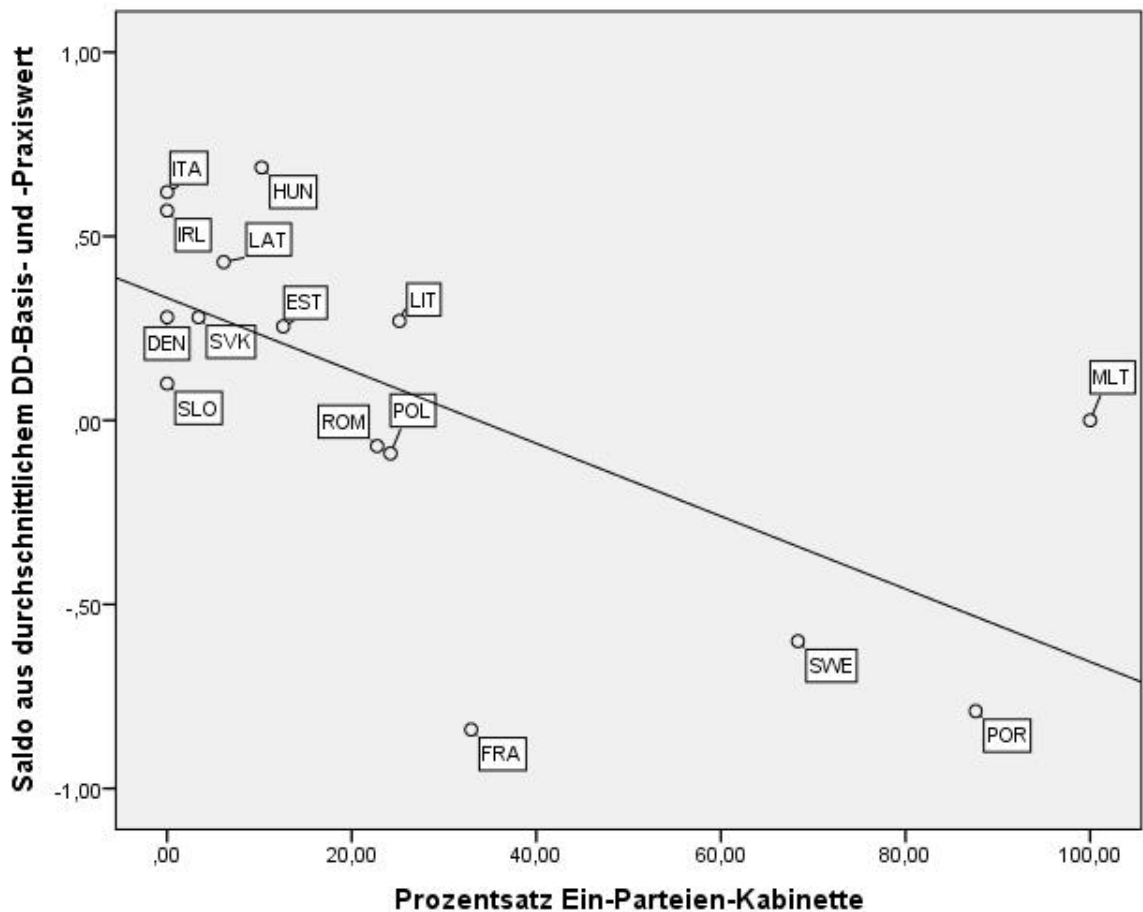
H7: Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit breiten Regierungsmehrheiten (Variable Regierungsunterstützung im Parlament korreliert mit durchschnittlichem DD-Basiswert)

Diese Hypothese konnte nicht bestätigt werden. Der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist weit vom Signifikanzniveau entfernt.

H8: In Systemen mit Ein-Parteien-Kabinetten hat die Praxis direkter Demokratie eine starke oppositionelle Tendenz. (Variable Ein-Parteien-Kabinette korreliert mit der Differenz aus durchschnittlichem DD-Basiswert und durchschnittlichem DD-Praxiswert)

Diese Hypothese wurde bestätigt. Es gibt einen zu 99 Prozent signifikanten Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Ein-Parteien-Kabinetten und einem negativen Saldo von durchschnittlichem DD-Basiswert und durchschnittli-

chem DD-Praxiswert. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass gouvernementale Referenden unter Ein-Parteien-Kabinetten keine großen Erfolgsaussichten haben und meist anti-hegemonische Wirkungen entfalten. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass sich Ein-Parteien-Kabinette meist mit einer starken und geschlossenen Opposition konfrontiert sehen, der es somit leichter fällt, ein gouvernementales Referendum zum Scheitern zu bringen.



H9: Gouvernementale Niederlagen bei Referenden sind weniger wahrscheinlich, je höher die Regierungsunterstützung im Parlament ist. (Variable gouvernementale Niederlagen korreliert negativ mit Mandatsanteil der Regierungskoalition)

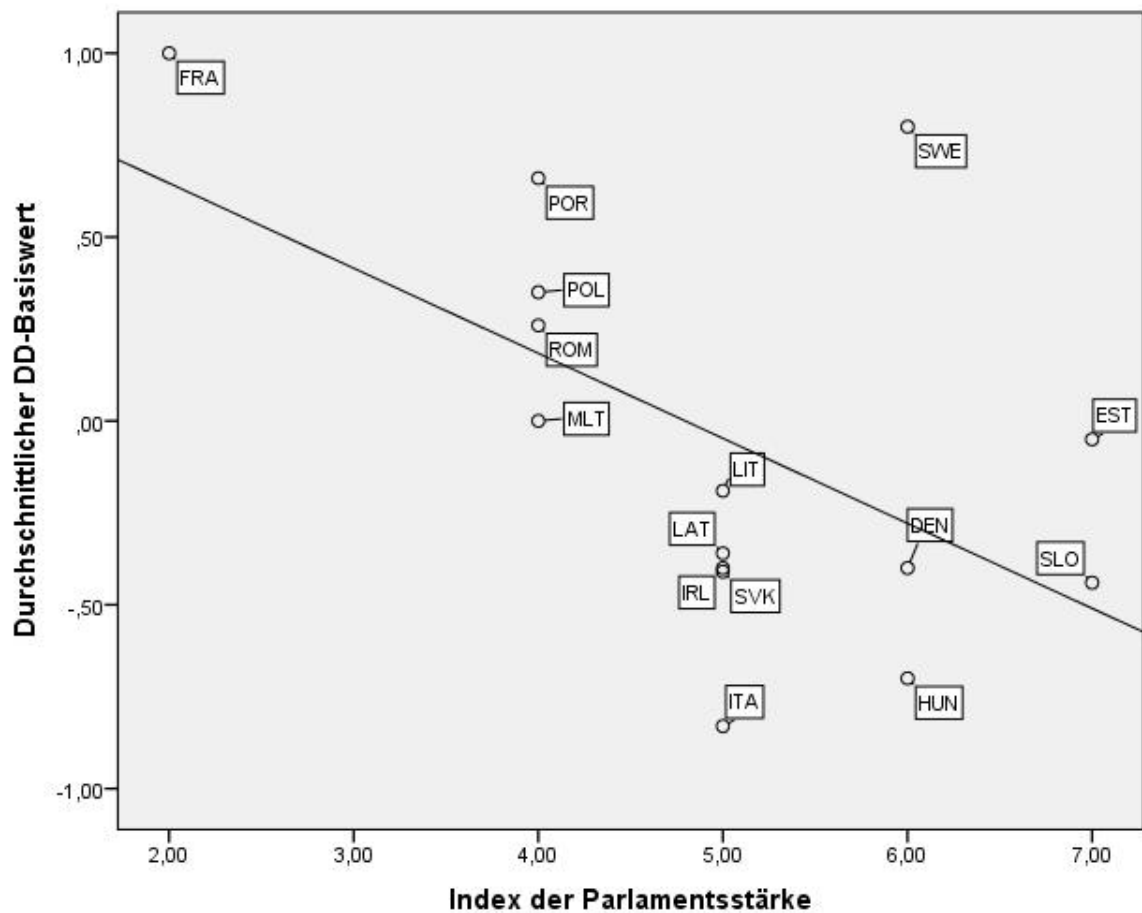
Diese Hypothese zielt in die gleiche Richtung wie die vorangegangene, allerdings aus dem gegenüberliegenden Blickwinkel. Da die Regierungsunterstützung für jeden direktdemokratischen Prozess separat festgelegt wurde, kann diese Hypothese auf der Mikroebene untersucht werden. Hier zeigt sich eine zu 99 Prozent signifikante Korrelation zwischen den beiden Variablen (0,173).

H10: *Die durchschnittliche Regierungsdauer ist geringer, je stärker allgemeiner Systemtypus und direktdemokratische Praxis auseinanderfallen.* (Regierungsdauer korreliert mit Differenz aus Exekutive-Parteien-Index und DD-Praxiswert).

Diese Hypothese konnte nicht bestätigt werden. Es gibt somit keine Hinweise darauf, dass sich ein Auseinanderklaffen zwischen dem allgemeinen Systemtypus und der Konfiguration der direkten Demokratie negativ auf die Regierungstabilität auswirkt. Die Regierungsdauer korreliert auch mit keinem anderen Indikator zur Beschreibung von Theorie und Praxis direkter Demokratie, auch nicht mit der Referendumsfrequenz.

H11: *Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit einem starken Parlament* (Der durchschnittliche DD-Basiswert korreliert mit dem Index der Parlamentsstärke)

Diese Hypothese konnte bestätigt werden. Je machtvoller das Parlament ist, umso oppositioneller ist die Praxis direkter Demokratie, gemessen am durchschnittlichen DD-Basiswert. Die Korrelation beträgt -0,549 und ist zu 95 Prozent signifikant.



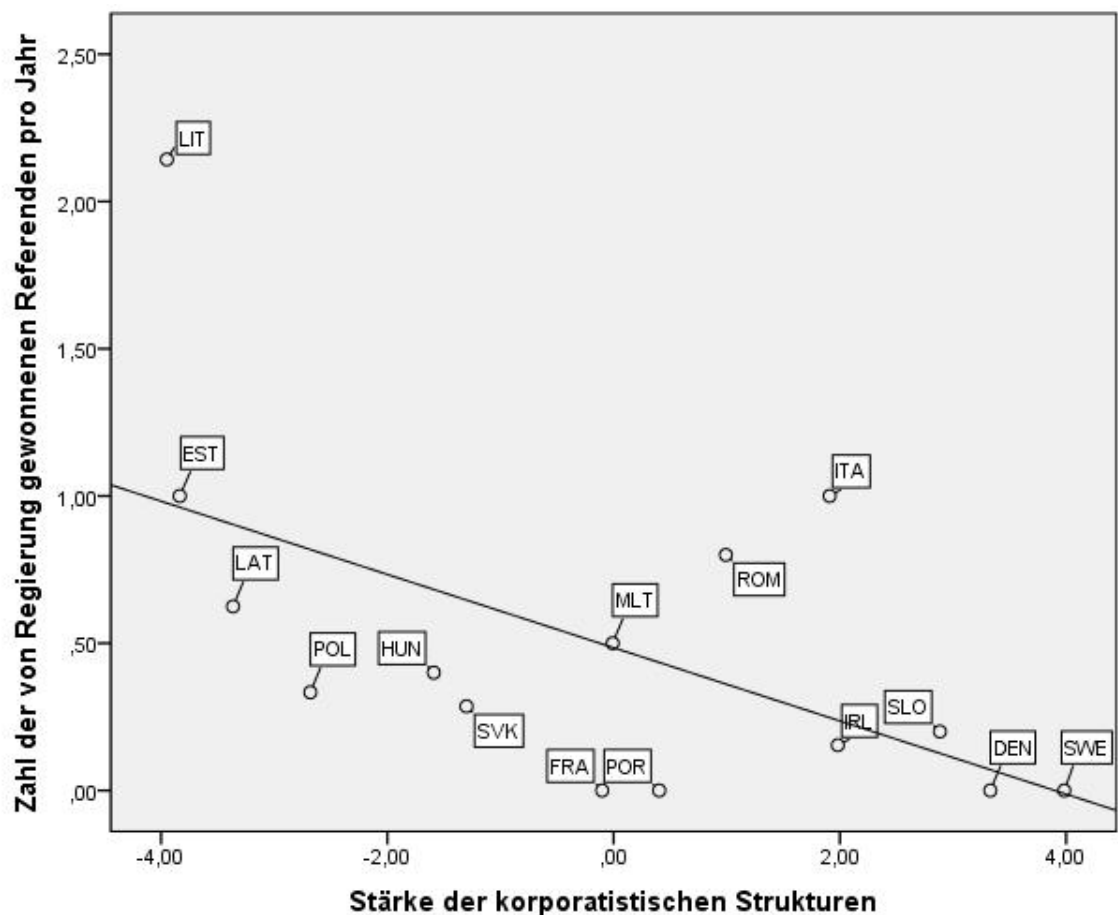
H12: *Je fragmentierter Parteiensystem, umso oppositioneller ist die Praxis direkter Demokratie* (Konzentration des Parteiensystems korreliert mit DD-Praxiswert)

Diese Hypothese konnte nicht bestätigt werden. Auch eine getrennte Untersuchung der beiden Staatengruppen, die sich nach der Fragmentierung ihres Parteiensystems stark unterscheiden, erbrachte keine signifikanten Zusammenhänge mit dem DD-Praxiswert oder anderen DD-Indizes. Tatsächlich zeigt sich bei genauerer Analyse, dass von der Konzentration des Parteiensystems nicht auf eine gouvernementale oder oppositionelle Praxis direkter Demokratie geschlossen werden kann. So gibt es hochgradig fragmentierte Parteiensysteme wie Schweden oder Lettland, die eine gouvernementale direktdemokratische Praxis haben, während umgekehrt stark konzentrierte Parteiensystem wie Ungarn über eine oppositionelle DD-Praxis verfügen.

H13: *Je korporatistischer das System der Interessensvertretung, umso schlechter sind die gouvernementalen Erfolgsaussichten bei Referenden* (Korporatismus-In-

dex korreliert mit Erfolgsquote gouvernementaler Referenden)

Diese Hypothese konnte bestätigt werden, allerdings nicht mit der ursprünglich angeführten Variable. Sie wurde mit der Variable „Zahl für die Regierungsseite erfolgreicher Referenden pro Jahr“ ersetzt. Sie umfasst nicht nur die gouvernementalen Referenden, sondern alle Referenden ungeachtet ihres Vorzeichens, bei denen sich die Regierung auf der Gewinnerseite wiederfand. In Staaten mit starken korporatistischen Strukturen war die Anzahl solcher Referenden deutlich geringer als in Staaten mit einer pluralistischen Interessensvertretung. Die Korrelation ist zu 95 Prozent signifikant (-0,571).



In weiterer Folge soll auch nach möglichen Zusammenhängen zwischen direkter Demokratie und den Variablen der Föderalismus-Unitarismus-Dimension gesucht werden.

H14: Eine starke oppositionelle direktdemokratische Theorie und Praxis korreliert negativ mit einer ausgeprägten vertikalen Machtteilung (DD-Basiswert korreliert mit Lijphart Föderalismus-Unitarismus-Dimension)

Wie aufgrund des Ergebnisses der eingangs durchgeführten Faktorenanalyse zu erwarten, gibt es keinerlei Zusammenhang zwischen den verschiedenen Ausprägungen der direkten Demokratie und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension. Einzig eine Korrelation zwischen der Zahl direktdemokratischer Verfahren und der Stärke der Verfassungsgerichtsbarkeit (0,607, zu 95 Prozent signifikant) konnte festgestellt werden.

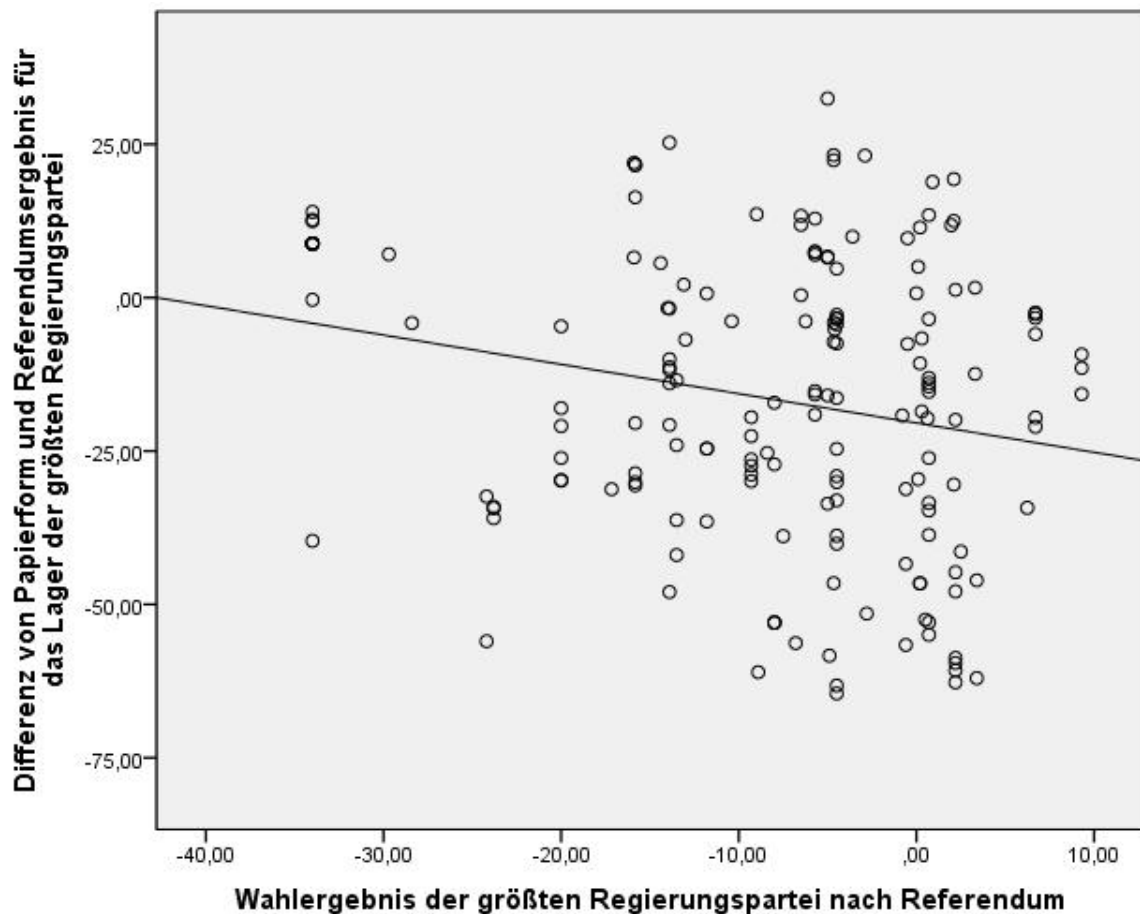
Während die vier Variablen der zweiten Dimension nicht einmal untereinander korrelieren, gibt es einen starken Zusammenhang der Bevölkerungsgröße und dem Föderalismus (0,523*) und dem Bikameralismus (0,708**). Somit bestätigt sich im Rahmen dieser Untersuchung die Annahme, dass diese beiden zentralen Variablen der zweiten Lijphartschen Dimension in Wirklichkeit durch die intervenierende Variable der Bevölkerungsgröße determiniert werden.

H15: Eine erfolgreiche oppositionelle Praxis direkter Demokratie verringert die Aussichten auf einen oppositionellen Wahlsieg (oppositioneller DD-Praxisindex korreliert mit Stimmenzuwachs bei folgender Parlamentswahl)

Diese Hypothese konnte nicht bestätigt werden, im Gegenteil. Die Detailanalyse der direktdemokratischen Prozesse deutet nämlich genau in die andere Richtung. Betrachtet man lediglich die 133 oppositionellen DD-Prozesse, zeigt sich eine starke Korrelation zwischen dem jeweiligen DD-Basiswert und dem Wahlergebnis der größten Oppositionspartei bei der nächsten Wahl. Je oppositioneller der DD-Basiswert, umso besser schneidet die Oppositionspartei bei der Wahl ab. Der Zusammenhang ist zu 99 Prozent signifikant (-0,348). Noch stärker ist die Korrelation zwischen DD-Basiswert und der Wahrscheinlichkeit eines Machtwechsels bei der nächsten Wahl (-0,448, zu 99 Prozent signifikant). Je oppositioneller der Basiswert ist, umso größer sind die Aussichten auf einen Machtwechsel – ungeachtet des jeweiligen Ergebnisses. Der DD-Praxiswert korreliert etwas schwächer, aber immer noch signifikant, mit der Variable Machtwechsel (-0,183, zu 95 Prozent signifikant).

H16: Das Referendumsergebnis hat Prognosewirkung für den Ausgang der kommenden Parlamentswahl (Referendumserfolg gemessen an der Papierform korreliert mit dem Wahlerfolg)

Diese Hypothese wird durch die einzelnen direktdemokratischen Prozesse klar bestätigt, allerdings nur für die jeweilige größte Regierungspartei. Ein unterdurchschnittliches Abschneiden beim Referendum (negativer Saldo aus Papierform und Referendumsergebnis für das Regierungslager) korreliert mit Stimmenverlusten bei der darauffolgenden Parlamentswahl (-0,220, zu 99 Prozent signifikant). Noch stärker ist die Korrelation zwischen einem überdurchschnittlichen Abschneiden des Oppositionslagers und Stimmenverlusten für die Regierungspartei (-0,233, zu 99 Prozent signifikant).



H17: Gouvernamentale DD-Prozesse enthalten mehr Sprengkraft für den Bestand der Regierung als oppositionelle. (DD-Basiswert korreliert mit der Variable Zerfall der Regierung)

Es gibt einen Zusammenhang zwischen den beiden Variablen, doch hat er ein negatives Vorzeichen (-0,187, zu 95 Prozent signifikant). Dies bedeutet, dass ein Zerfall der Regierung nach einem oppositionellen Referendum wahrscheinlicher ist als nach einem gouvernementalen. Dieses Ergebnis lässt sich damit erklären, dass

Regierungen davor zurückschrecken, ihren Bestand durch umstrittene Referenden zu gefährden. Dagegen zielen viele oppositionelle Referendumsinitiativen gerade auf einen Sturz der Regierung ab.

H18: Je breiter die Regierungsmehrheit ist, umso unwahrscheinlicher ist ein Regierungszerfall nach dem Referendum. (Parlamentarische Unterstützung der Regierung korreliert negativ mit der Variable Zerfall der Regierung nach Referendum).

Diese Hypothese konnte für gouvernementale Referenden bestätigt werden. Die Korrelation ist zu 95 Prozent signifikant und beträgt -0,331.

H19: Je länger die Amtsdauer der Regierung ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie eine Referendumsniederlage erleidet (Amtsdauer in Tagen korreliert mit Niederlagen gouvernementaler Akteure)

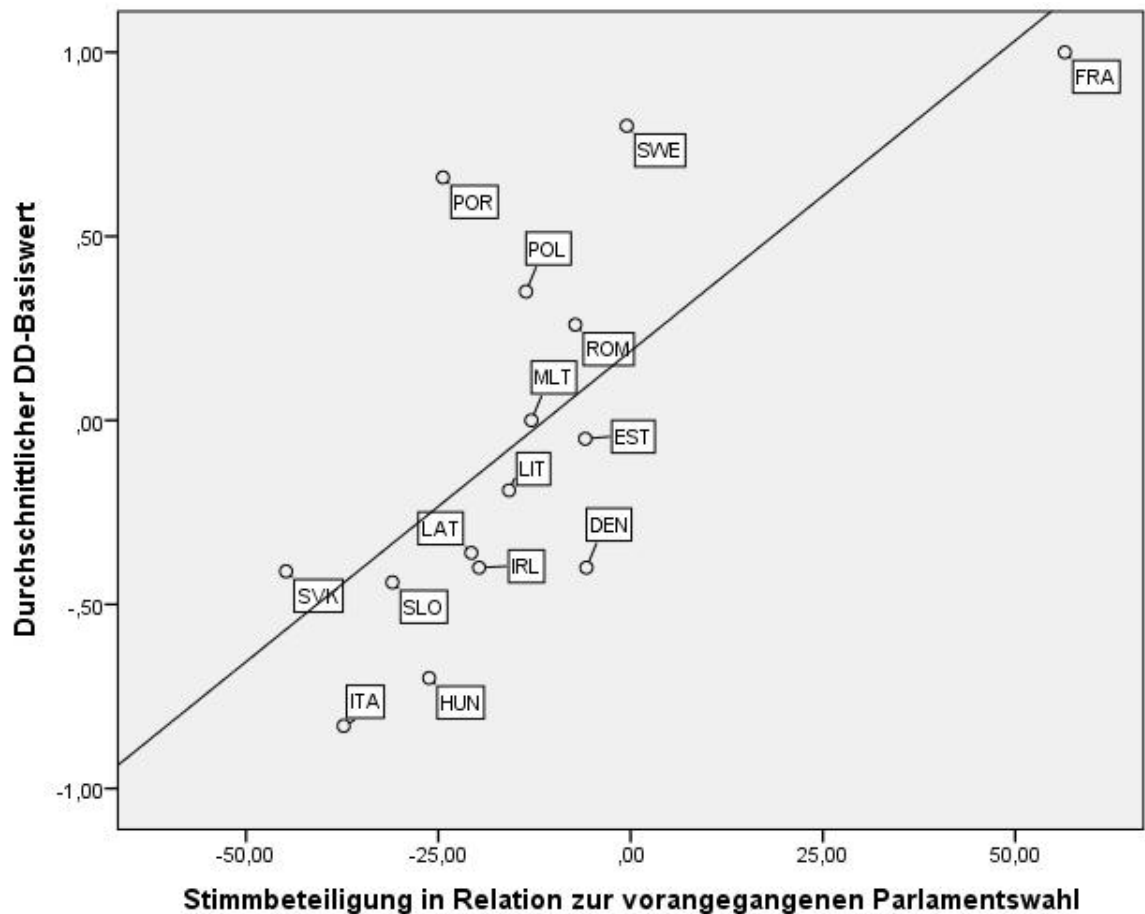
Auch diese Hypothese konnte bestätigt werden. Die Korrelation zwischen der Amtsdauer der Regierung (in Tagen) und der Variable „gouvernementale Niederlage“ beträgt 0,214 und ist zu 99 Prozent signifikant.

H20: Regierungsparteien können bei Referenden ihr Stimpfpotenzial schlechter ausschöpfen als Oppositionsparteien (Kräfteverhältnis beim Referendum in Relation zu Kräfteverhältnis bei vorangegangener Wahl)

Da nur wenige Referenden ausschließlich von Regierungs- bzw. Oppositionsparteien getragen und bekämpft werden, muss diese Hypothese im Annäherungsverfahren überprüft werden. Dazu wird die für jedes Referendum ermittelte Differenz aus Papierform und Abstimmungsergebnis – je nach Parole – der großen Regierungs- oder Oppositionspartei zugeordnet. Lässt man jene Referenden unberücksichtigt, die von beiden Parteien einmütig getragen wurden, zeigt sich ein klarer Vorteil für die Opposition. Sie schnitt im Durchschnitt um 6,7 Prozentpunkte besser ab als dies die Papierform erwarten ließ, während die Regierung um denselben Wert unter der Papierform blieb.

H21: Eine starke oppositionelle Praxis direkter Demokratie korreliert mit vergleichsweise niedriger Stimmbeteiligung (DD-Praxiswert korreliert mit hoher Differenz aus Stimmbeteiligung zur Beteiligung an vorangegangenen Parlamentswahlen)

Diese Hypothese kann gleich dreifach bestätigt werden. Die relative Stimmbeteiligung bei den Referenden korreliert nämlich signifikant sowohl mit dem DD-Basiswert als auch mit dem durchschnittlichen DD-Praxiswert und - am stärksten - mit dem durchschnittlichen DD-Basiswert (0,705, zu 99 Prozent signifikant). Somit kann als gesichert gelten, dass die Stimmbeteiligung mit dem oppositionellen Charakter der direkten Demokratie in einem politischen System sinkt.



Mit den gesammelten Daten konnten 15 von 21 Hypothesen bestätigt werden, für vier Hypothesen fand sich kein Zusammenhang zwischen den jeweiligen Variablen. In zwei Fällen gab es einen Zusammenhang, doch hatte dieser ein gegenläufiges Vorzeichen.

Es konnte nicht nur eine robuste Korrelation zwischen dem bipolaren Modell direkter Demokratie und der Lijphartschen Demokratietyologie allgemein herausgearbeitet werden, sondern eine Reihe von zusätzlichen Detailerkennntnissen gewonnen werden. So korreliert der oppositionelle Typus direkter Demokratie unter anderem auch mit starken Parlamenten, während der gouvernementale Typus di-

rekter Demokratie eine Affinität zu Ein-Parteien-Regierungen hat. Die Konfiguration des Parteiensystems lässt sich nicht zuordnen, doch verringern starke korporatistische Strukturen die Erfolgsaussichten gouvernementaler Referenden.

Grundsätzlich wird in Mehrheitsdemokratien seltener nach direktdemokratischen Instrumenten gegriffen als in Konsensdemokratien. Für beide Demokratietypen gilt, dass sie eine Präferenz für die ihnen zugeordneten direktdemokratischen Verfahren haben. Dies gilt insbesondere für Mehrheitsdemokratien, in denen oppositionelle Verfahren praktisch nicht zur Anwendung kommen. Dies bedeutet aber nicht, dass direkte Demokratie in Mehrheitsdemokratien nicht oppositionell wirken kann, im Gegenteil. Gerade für Staaten mit Ein-Parteien-Kabinetten wurde nämlich ein starker oppositioneller Drall der direktdemokratischen Praxis festgestellt, der sich aus ineffektivem gouvernementalen Einsatz von Referenden ergibt.

Referenden wirken sich auch auf die Wahlchancen der politischen Akteure aus oder zeigen diese zumindest an. Die Annahme, dass oppositionelle Referenden den Bürgern zum Dampfablassen dienen und indirekt die Regierung stabilisieren, wurde nicht bestätigt. Vielmehr nehmen Referenden spätere Wahlniederlagen gouvernementaler Akteure vorweg. Diese haben umso schlechtere Aussichten auf einen Referendumssieg, je länger sie im Amt sind. Und sie können ihr Stimmpotenzial wesentlich schlechter ausschöpfen als oppositionelle Akteure. Diesen wiederum ist es – zumindest in Abwesenheit von Quorumserfordernissen – somit wohl gar nicht so unrecht, dass die Stimmbeteiligung bei oppositionellen DD-Prozessen signifikant niedriger ist als bei gouvernementalen.

5.5.5. Zusammenfassende Darstellung aller Referenden

Bevor im abschließenden Teil dieser Arbeit der Versuch unternommen werden soll, die untersuchten Staaten zu Mischtypen zusammenzufassen, werden noch einmal die Merkmale aller 183 direktdemokratischen Prozesse zusammenfassend dargestellt.

Kennzahlen direkter Demokratie in 15 Staaten			
DD-Basiswert	-0,27	DD-Praxiswert	-11,20
Durchschnittlicher Basiswert	-0,40	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,06
Referenden pro Legislatur	6,6	Referenden pro Jahr	0,53
Verhältnis gouv/oppos.	50/133	DD-Proz. mit Elitenkonsens	45,5%
Erfolgsquote - oppositionell: 36,8% - gouvernemental: 46%			39,3%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			68,1%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-0,01%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			46,5%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-26,5%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler) - oppositionelle Prozesse: +5,13% - gouvernementale Prozesse: -6,80%			-1,76%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler) - oppositionelle Prozesse: -10,05% - gouvernementale Prozesse: +4,06%			-6,17%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse) - oppositionelle Prozesse: -20,98% - gouvernementale Prozesse: +24,53%			-8,13%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen) - oppositionelle Prozesse: +14,14% - gouvernementale Prozesse: -5,63%			+8,55%
Wahlerfolg nach Referendum - Befürworter: -1,56% - Gegner: -5,97% - größte Regierungspartei: -8,08% - größte Oppositionspart.: +3,07%			
Hinweise: Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte. Die mit Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

Insgesamt wurden 183 Referenden analysiert, die während des Untersuchungszeitraums (1990-2012) in den 15 Staaten des Samples stattgefunden haben. 133 direktdemokratische Prozesse (72,6 Prozent) hatten ein negatives Vorzeichen, die oppo-

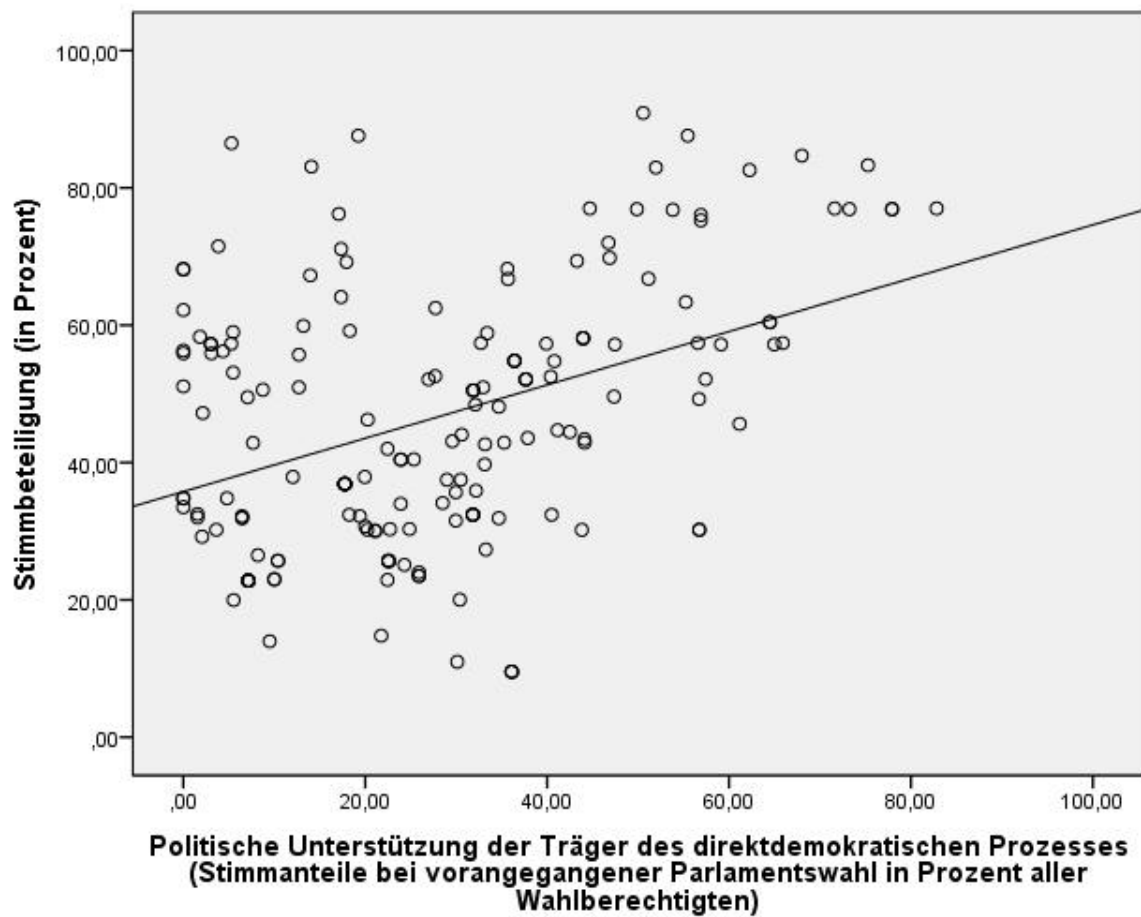
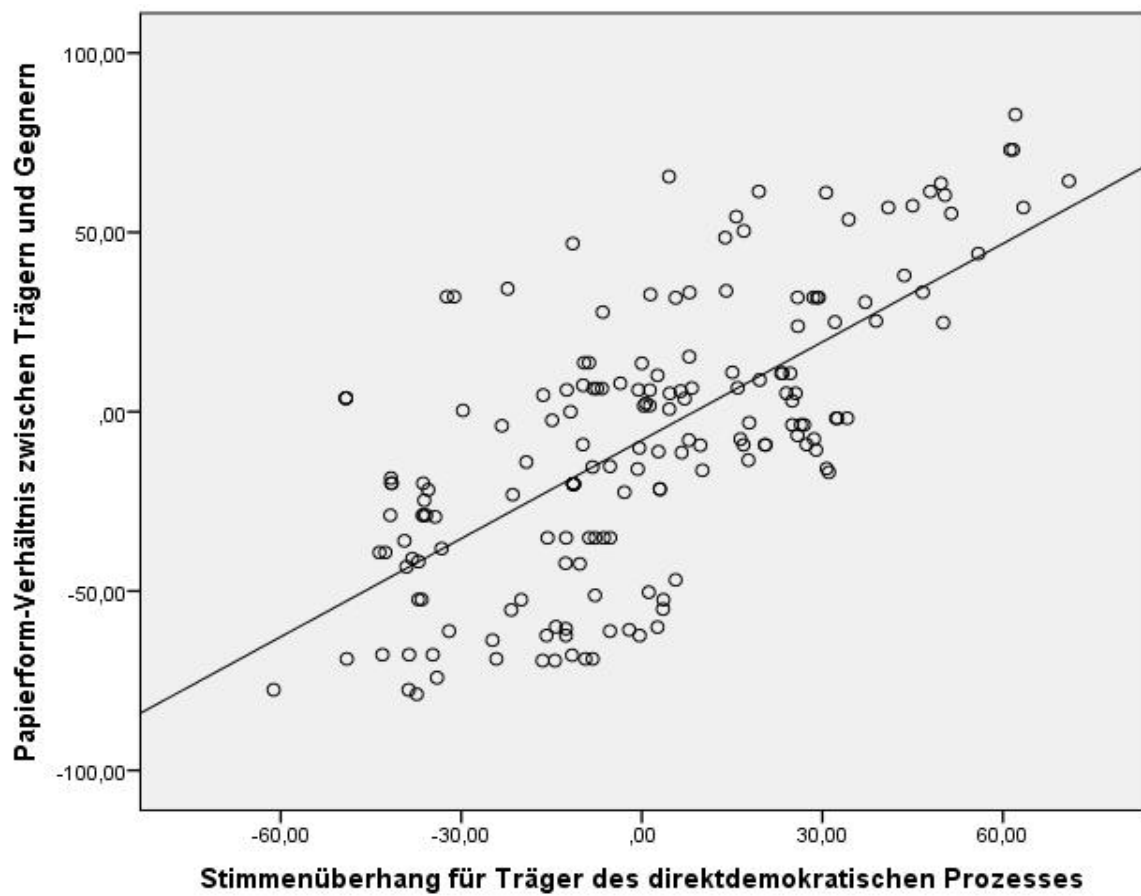
sitionellen Prozesse waren somit deutlich in der Überzahl. Die restlichen 50 Referenden (27,3 Prozent) hatten ein positives Vorzeichen.

Fast die Hälfte der direktdemokratischen Prozesse waren Volksbegehren oder präsidiale Oppositionsreferenden (86 bzw. 47,6 Prozent). Es folgen obligatorische Verfassungsreferenden (34 bzw. 18,6 Prozent) und gouvernementale Referenden der Parlamentsmehrheit (25 bzw. 13,7 Prozent). Danach kommen gouvernementale Exekutivreferenden bzw. Volksbegehren (14 bzw. 7,7 Prozent) sowie parlamentarische Oppositionsreferenden (13 bzw. 7,1 Prozent). Neun direktdemokratische Prozesse wurden als neutral gewertet (4,9 Prozent).

Nur 60 der 183 direktdemokratischen Prozesse (32,8 Prozent) unterstanden keinerlei Beteiligungs- oder Erfolgsquorum. Von den restlichen erfüllte ebenfalls nur eine Minderzahl das vorgeschriebene Quorum. Bei 49 direktdemokratischen Prozessen (26,8 Prozent) wurde das Quorum erfüllt, in 74 Fällen (40,4 Prozent) wurde es verfehlt.

72 der 183 Referenden waren erfolgreich (39 Prozent), wobei die Erfolgsquote bei den gouvernementalen Volksabstimmungen leicht höher lag als bei den oppositionellen. In 63 Fällen musste die jeweilige Regierung eine Niederlage hinnehmen, was einer Misserfolgsrate von 34 Prozent entspricht. Nur bei 50 Referenden zählte die jeweilige große Regierungspartei zu den numerischen Siegern und schnitt besser ab als nach der Papierform erwartet. Im Durchschnitt betrug die Differenz zwischen Papierform und Referendumserfolg für das Regierungslager -16,8 Prozentpunkte, doch auch das Oppositionslager konnte sein Stimmenpotenzial aufgrund der niedrigen Stimmbeteiligung nicht voll ausschöpfen (-9,5 Prozentpunkte).

Obwohl es diesbezüglich in einigen Staaten deutliche Abweichungen aufgrund von Boykottstrategien gab, zeigt sich insgesamt eine starke Prognosekraft der repräsentativ-demokratischen Stärkeverhältnisse für das Referendumsergebnis. Das Verhältnis zwischen Trägern und Befürwortern des direktdemokratischen Prozesses korreliert mit einer Signifikanz von 99 Prozent (0,674) mit dem Referendumserfolg der beiden Lager. Um einiges lockerer, aber im selben Zuverlässigkeitsintervall, ist der Zusammenhang zwischen der politischen Stärke der Befürworter des direktdemokratischen Prozesses und der Stimmbeteiligung. Hier zeigen sich deutlich die Auswirkungen von Boykottstrategien der jeweiligen Gegner.



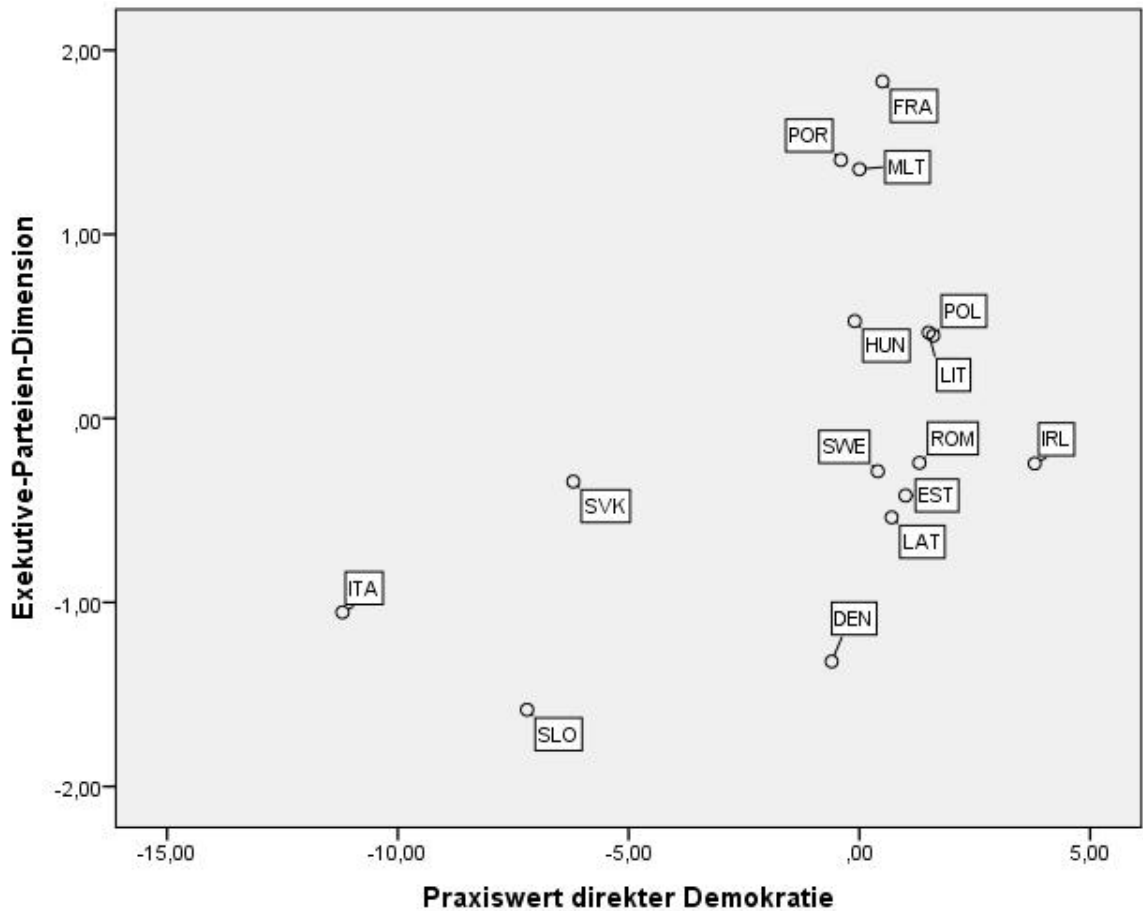
Bei den Materien dominieren eindeutig Fragen des politischen Systems mit 38,3 Prozent (70 Referenden), vor dem Themenkomplex Wirtschaft und Soziales mit 25,1 Prozent (46), der Außenpolitik mit 18,6 Prozent (34) und den Menschenrechten mit 14,8 Prozent (27). Sechs direktdemokratische Prozesse beschäftigten sich mit Umweltfragen.

5.5.6 Kategorisierung der untersuchten Staaten

Abschließend soll versucht werden, das bipolare Modell direkter Demokratie weiter zu differenzieren. Eine Auswertung des DD-Praxiswerts, der die Gesamtheit aller direktdemokratischen Prozesse in den einzelnen Ländern abbildet, zeigt eine aufschlussreiche Klumpenbildung. Die Mehrheitsdemokratien Frankreich, Portugal und Malta sowie die Konsensdemokratien Italien und Slowenien setzen sich merklich von den restlichen Staaten ab, wobei letztere eine stark oppositionelle Praxis direkter Demokratie aufweisen.

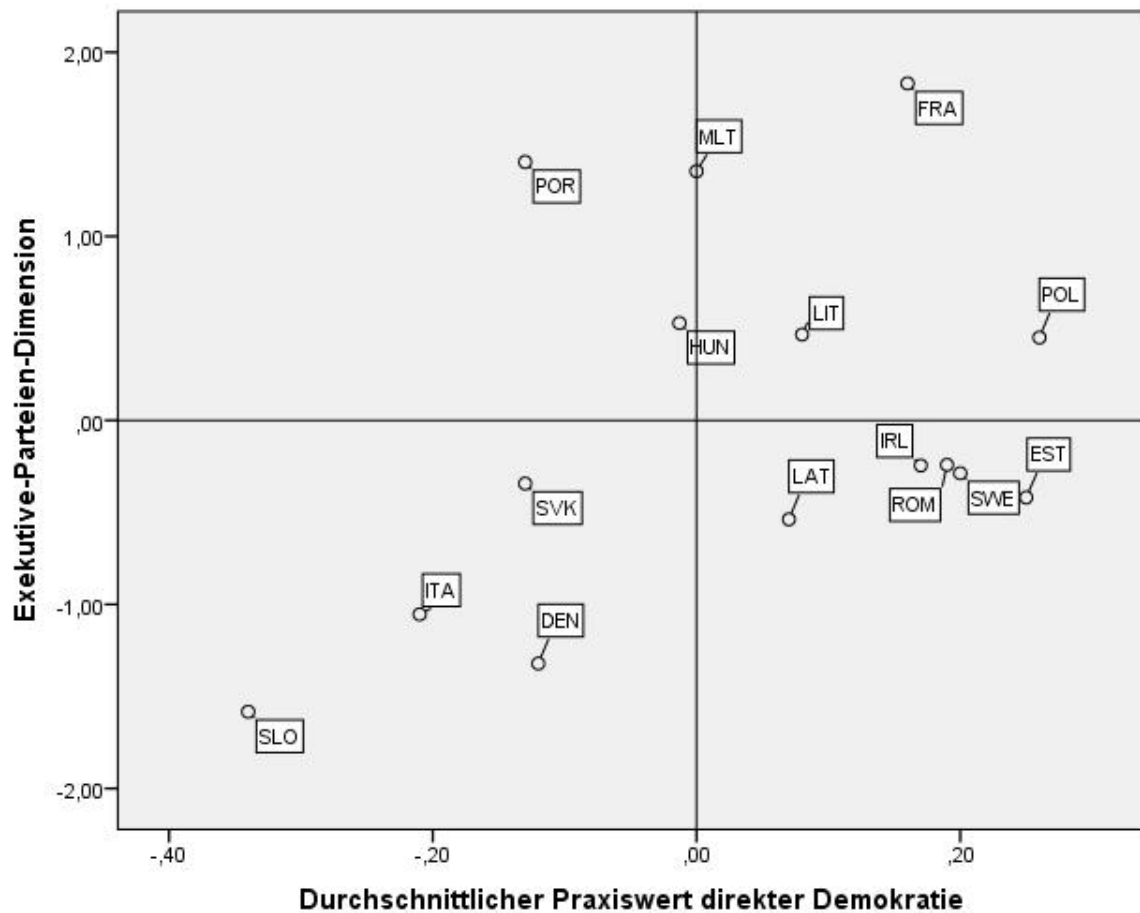
Sieben weitere Staaten lassen sich zu zwei weitgehend homogenen Gruppen zusammenfassen, eine leicht mehrheitsdemokratische (Polen, Litauen und Ungarn) sowie eine leicht konsensdemokratische (Rumänien, Schweden, Estland und Lettland). Mit Ausnahme Ungarns (-0,1) weisen sie allesamt leicht gouvernementale DD-Praxiswerte auf.

Es bleiben noch drei „Ausreißer“ übrig. Die Slowakei verbindet einen stark oppositionellen DD-Praxiswert mit einem leicht konsensdemokratischen, während Dänemark einen für seinen stark konsensdemokratischen Charakter zu wenig oppositionellen DD-Praxiswert hat. Irland schließlich ist das Land mit dem am stärksten gouvernementalen DD-Praxiswert, obwohl es eine Konsensdemokratie ist.



Allerdings berücksichtigt diese Darstellung nicht die großen Unterschiede in der Referendumshäufigkeit zwischen den untersuchten Staaten. So kommt der stark oppositionelle DD-Praxiswert Italiens vor allem durch die hohe Fallzahl (54) zustande, während umgekehrt Schweden mit seinen lediglich zwei Volksabstimmungen weniger gouvernemental wirkt als es eigentlich ist.

Tatsächlich zeigt sich bei einer Analyse des durchschnittlichen DD-Praxiswerts ein anderes Bild. Die 15 Staaten lassen sich nun gut in einem Vier-Felder-Schema verorten. Sieben Staaten liegen dabei in den „richtigen“ Feldern, sind also entweder Mehrheitsdemokratien mit gouvernementaler Praxis direkter Demokratie oder Konsensdemokratien mit oppositioneller Praxis direkter Demokratie. Portugal, Ungarn und Malta bilden den Mischtyp einer Mehrheitsdemokratie mit oppositioneller Praxis direkter Demokratie, während Irland, Lettland, Rumänien, Schweden und Estland den zweiten Mischtyp ein Konsensdemokratien mit gouvernementaler Praxis direkter Demokratie konstituieren.



5.5.5.1 Extremtyp I: Mehrheitsdemokratien mit gouvernementaler DD

Frankreich, Polen und Litauen verbinden mehrheitsdemokratische Systemmerkmale mit einer gouvernementalen Ausprägung direkter Demokratie. Charakteristisch für diese Staatengruppe ist eine unterdurchschnittliche Referendumsanzahl (0,4), ein hoher Prozentsatz von Referenden mit Elitenkonsens (73 Prozent) und auch ein hoher Prozentsatz von gouvernementalen Referenden (66 Prozent). Die Abweichung von potenziellem und tatsächlichem Kräfteverhältnis beim Referendum beträgt -9 Prozentpunkte und ist ebenfalls überdurchschnittlich. Bei Wahlen nach den Referenden schnitt die jeweilige größte Oppositionspartei deutlich besser (+6,8 Prozentpunkte) ab als die größte Regierungspartei (-8,7 Prozentpunkte). Auffallend ist auch die große Übermacht der Initiatoren nach der Papierform (18,9 Prozentpunkte), von der jedoch im Referendumsergebnis nur noch rund die Hälfte übrig bleibt (Differenz zwischen Papierform und Referendumsergebnis -9,0 Prozentpunkte)

Insgesamt zeigt sich die gouvernementale Praxis direkter Demokratie in diesen

drei Mehrheitsdemokratien als wenig effektiv. Im Durchschnitt endete mehr als die Hälfte der direktdemokratischen Prozesse (55,5 Prozent) mit einer gouvernementalen Niederlage. Folglich zeigt die Gegenüberstellung von DD-Basiswert und DD-Praxiswert einen oppositionellen Trend (-0,22).

Polen und Litauen unterscheiden sich von Frankreich durch das Vorhandensein oppositioneller DD-Prozesse. Diese wechselten wegen ihrer Erfolglosigkeit das Vorzeichen. In Frankreich gab es nur gouvernementale DD-Prozesse, von denen aber einer negativ ausging und somit oppositionelle Wirkungen entfaltete.

Zusammenfassend weist diese Staatengruppe eine wenig überzeugende gouvernementale Praxis direkter Demokratie auf. Einerseits gelingt es den gouvernementalen Akteuren nicht, ihre Übermacht nach Wählerstärke an der Abstimmungsurne zu replizieren – mehr als die Hälfte der Referenden hatte ein anti-hegemoniales Ergebnis – andererseits schneiden sie bei den darauffolgenden Wahlen schlechter ab als die Regierungsparteien anderer Staaten. 88,9 Prozent der Referenden hatten einen Machtwechsel bei der nächsten Wahl zur Folge, was der höchste Wert aller untersuchten Gruppen ist.

Kennzahlen direkter Demokratie: Typ I (gouv. MD)			
DD-Basiswert	1,2	DD-Praxiswert	0,3
Durchschnittlicher Basiswert	0,4	Durchschnittlicher Praxiswert	0,1
Referenden pro Legislatur	5,3	Referenden pro Jahr	0,4
Verhältnis gouv/oppos.	18/12	DD-Proz. mit Elitenkonsens	73,3%
Anteil gouvernementaler Prozesse			67%
Erfolgsquote			32,2%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			69,6%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			+12,3%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			48,1%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-17,8%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-2,4%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+4,7%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+18,9%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			-9%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -3,5%		- Gegner: -3,8%	
- größte Regierungspartei: -8,7%		- größte Oppositionspart.: +6,8%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

5.5.5.2 Extremtyp II: Konsensdemokratien mit oppositioneller DD

Am anderen Ende des Kontinuums befinden sich die vier Konsensdemokratien mit oppositioneller direkter Demokratie Italien, Slowenien, Slowakei und Dänemark. Diese Gruppe hat die mit Abstand höchste Referendumsfrequenz (1,0 pro Jahr) und ist für mehr als die Hälfte aller Volksabstimmungen des gesamten Untersuchungssamples verantwortlich. In diesen Staaten sind nur 14 Prozent der Referenden gouvernemental und auch diese gehen zu einem großen Teil verloren. Der Anteil gouvernementaler Niederlagen beträgt 92,6 Prozent. Ein Grund dafür ist die niedrige Stimmbeteiligung. Ein Abstand von -29,7 Prozentpunkten zur vorangegangenen Wahl markiert den Tiefpunkt der vier Systemtypen.

Während die (oppositionellen) Initiatoren ihr Wählerreservoir um 3,5 Prozent-

punkte überausschöpfen können, bleiben die (gouvernementalen) Gegner um 10,4 Prozentpunkte unter ihrer Papierform. Diese Erfolge schlagen sich nicht unbedingt an der Wahlurne nieder. Sowohl Initiatoren der (mehrheitlich erfolgreichen) Referenden als auch ihre Gegner müssen bei der darauffolgenden Wahl Federn lassen (jeweils rund drei Prozentpunkte). Allerdings gab es nach 86,5 Prozent aller Referenden einen Machtwechsel bei der Wahl.

Kennzahlen direkter Demokratie: Typ II (oppos. KD)			
DD-Basiswert	-2,1	DD-Praxiswert	-0,8
Durchschnittlicher Basiswert	-0,5	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,2
Referenden pro Legislatur	5,7	Referenden pro Jahr	1,0
Verhältnis gouv/oppos.	13/80	DD-Proz. mit Elitenkonsens	49,1%
Anteil gouvernementaler Prozesse			14%
Erfolgsquote			55,9%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			66,2%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			-4,8%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			46,3%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-29,7%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			3,4%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-10,4%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			-18,6%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			14,2%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -3,3%		- Gegner: -3,6%	
- größte Regierungspartei: -5,8%		- größte Oppositionspart.: +2,9%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

5.5.5.3 Mischtyp III: Mehrheitsdemokratien mit oppositioneller DD

In Portugal, Ungarn und Malta gehen Mehrheitsdemokratie und oppositionelle Praxis direkter Demokratie eine Verbindung ein. Keiner dieser Staaten verfügt – so wie etwa die diesbezüglich „reine“ Mehrheitsdemokratie Frankreich – ausschließlich über gouvernementale Verfahren direkter Demokratie. In Portugal gibt

es das obligatorische Referendum, in Ungarn das Volksbegehren und in Malta beides.

Entsprechend sind diese drei Staaten sowohl beim DD-Basiswert als auch beim DD-Praxiswert leicht im oppositionellen Bereich. Die Referendumshäufigkeit ist die niedrigste aller vier Gruppen (0,2 pro Jahr). Der Anteil gouvernementaler Prozesse beträgt 30 Prozent, 70 Prozent aller Referenden endeten mit gouvernementalen Niederlagen. Auffallend ist auch der niedrige Elitenkonsens. Nur in 8,3 Prozent der Fälle zogen die größte Regierungspartei und die größte Oppositionspartei an einem Strang, was mit Abstand der niedrigste Wert aller vier Typen ist. In Portugal und Malta gab es überhaupt keinen Fall von Elitenkonsens.

In dieser Staatengruppe ist die höchste Erfolgsquote bei Referenden zu verzeichnen. 83,3 Prozent aller Referenden waren im Sinne der Initiatoren erfolgreich. Damit ist die oppositionelle Erfolgsquote (70 Prozent) in dieser Gruppe fast so hoch wie in der Gruppe der Konsensdemokratien mit oppositioneller DD-Praxis. Die Stimmbeteiligung ist ähnlich niedrig wie in Typ II (Differenz -21,2 Prozent zur vorangegangenen Parlamentswahl), doch gibt es keine so großen Unterschiede in der Mobilisierungsfähigkeit der beiden Lager. Das tatsächliche Kräfteverhältnis liegt nur um -3,6 Prozentpunkte unter dem potenziellen. Bei der darauffolgenden Wahl schneiden die (mehrheitlich oppositionellen) Träger der direktdemokratischen Prozesse besser ab (+2,7 Prozentpunkte), die Gegner schlechter (-5,4 Prozentpunkte). Lediglich 37,5 Prozent der Referenden hatten einen Machtwechsel bei der nächsten Wahl zur Folge, was der niedrigste Wert aller Gruppen ist.

Kennzahlen direkter Demokratie: Typ III (opp. MD)			
DD-Basiswert	-0,03	DD-Praxiswert	-0,15
Durchschnittlicher Basiswert	-0,01	Durchschnittlicher Praxiswert	-0,05
Referenden pro Legislatur	1,1	Referenden pro Jahr	0,2
Verhältnis gouv/oppos./neutr.	3/7/3	DD-Proz. mit Elitenkonsens	8,3%
Anteil gouvernementaler Prozesse			30%
Erfolgsquote			83,3%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			59,7%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			+5,1%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			54,9%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-21,2%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			-8,6%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			-4,9%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+8,8%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			-3,6%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: +2,7%		- Gegner: -5,4%	
- größte Regierungspartei: -5,2%		- größte Oppositionspart.: +2,5%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

5.5.5.4 Mischtyp IV: Konsensdemokratien mit gouvernementaler DD

Die letzte und größte Gruppe bilden jene Staaten, die konsensdemokratische Strukturen mit einer gouvernementalen Praxis direkter Demokratie verbinden. Es sind dies Estland, Irland, Lettland, Rumänien und Schweden. In dieser Gruppe haben Irland und Lettland eine Sonderstellung. Irland wegen seiner hohen Referendumsfrequenz, Lettland wegen seines stark oppositionellen DD-Basiswertes. Das baltische Land rutscht nur deswegen in den gouvernementalen Bereich, weil sich die bisher durchgeführten Volksbegehren als hochgradig ineffektiv erwiesen haben, während zugleich gouvernementale Prozesse wie etwa ein präsidiales Referendum zur Auflösung des Parlaments erfolgreich waren.

Sowohl DD-Basiswert als auch DD-Praxiswert sind im Durchschnitt der fünf Staa-

ten positiv. Dies kommt jedoch nicht durch eine hohe Anzahl gouvernementaler DD-Prozesse zustande (ihr Anteil beträgt 24 Prozent), sondern durch mangelnde Effektivität der oppositionellen, darunter im Fall Irlands das obligatorische Verfassungsreferendum. Lediglich 33 Prozent der Referenden endeten mit einer gouvernementalen Niederlage, die durchschnittliche Erfolgsquote betrug 46,7 Prozent. Die Referendumsfrequenz (0,38 pro Jahr) liegt im Durchschnitt.

In Typ IV gibt es die größte Übereinstimmung zwischen repräsentativ-demokratischen Mehrheitsverhältnissen und dem Referendumsergebnis. Die Abweichungen betragen nur Zehntelprozentpunkte (Differenz zwischen Papierform und Erfolg: +0,6 Prozentpunkte). Auch bei der Stimmbeteiligung wird ein Rekordwert (-10,8 Prozentpunkte zur vorangegangenen Parlamentswahl) verbucht. Bei den darauffolgenden Wahlen schneiden die Initiatoren unverändert ab (-0,1 Prozentpunkte), während die Gegner deutlich verlieren (-4,5 Prozent). Beim Prozentsatz der Referenden, die zu einem Machtwechsel führten, bewegt sich dieser Typus mit (61,5 Prozent im Mittelfeld.

Kennzahlen direkter Demokratie: Typ IV (gouv. KD)			
DD-Basiswert	0,25	DD-Praxiswert	0,88
Durchschnittlicher Basiswert	0,05	Durchschnittlicher Praxiswert	0,18
Referenden pro Legislatur	2,7	Referenden pro Jahr	0,38
Verhältnis gouv/oppos.	11/34	DD-Proz. mit Elitenkonsens	55,6%
Anteil gouvernementaler Prozesse			24%
Erfolgsquote			46,9%
Abstimmungserfolg der Initiatoren (in Prozent aller Stimmen)			56,2%
Relativer Abstimmungserfolg der Initiatoren (Stimmenüberhang in Prozentpunkten, gemessen am gesamten Wahlvolk)			1,6%
Durchschnittliche Stimmbeteiligung			60,3%
Stimmbeteiligung in Relation zur vorigen Parlamentswahl			-10,8%
Mobilisierung der Befürworter* (%-Wert Zustimmung abzgl. %-Wert Wähler)			+0,9%
Mobilisierung der Gegner* (%-Wert Ablehnung abzgl. %-Wert Wähler)			+0,6%
Kräfteverhältnis Befürworter - Gegner* (Differenz der %-Wahlergebnisse)			+1,3%
Abweichung potenzielles und tatsächliches Kräfteverhältnis* (Überhang zustimmender Voten abzüglich Überhang Wählerstimmen)			+0,6%
Wahlerfolg nach Referendum			
- Befürworter: -0,1%		- Gegner: -4,5%	
- größte Regierungspartei: -7,1%		- größte Oppositionspart.: +0,4%	
Hinweise:			
Prozentwerte mit einem führenden + oder – bezeichnen Prozentpunkte, errechnet durch die Addition oder Subtraktion nomineller Prozentwerte.			
Die mit einem Stern (*) gekennzeichneten Werte ergeben sich durch eine Zusammenrechnung der Wahlergebnisse der jeweiligen Parteien, wobei die gesamte Wählerschaft als Bezugspunkt herangezogen wird.			

6. Zusammenfassung

Am Anfang dieser Arbeit stand eine klaffende Lücke, jene in der ansonsten bahnbrechenden und immer noch unerreichten Demokratietyologie von Arend Lijphart. In seiner Studie zu den Strukturmerkmalen repräsentativ-demokratischer politischer Systeme klammerte er den Aspekt direkter Demokratie aus, weil er ihn nicht auf dem Kontinuum von Mehrheits- zu Konsensdemokratie einzuordnen wusste. Dieser Mangel sollte durch die vorliegende Studie behoben werden.

Wie im theoretischen Teil der Arbeit gezeigt wurde, ist die Ausklammerung des Aspekts direkter Demokratie symptomatisch für das Schattendasein, das dieses Strukturmerkmal moderner politischer Systeme in der vergleichenden Politikwissenschaft fristet. Die Forschung hinkt diesbezüglich der dynamischen Entwicklung der politischen Systeme in der jüngsten Vergangenheit hinterher. Insbesondere in den beiden vergangenen Jahrzehnten haben nämlich direktdemokratische Verfahren einen festen Platz in den Verfassungen und politischen Entscheidungsprozessen zahlreicher europäischer Staaten erlangt. Somit sind sie auch eine wichtige Determinante für das Wirken politischer Systeme.

Doch so wenig kalkulierbar der Volkswille für die politischen Akteure ist, so schwer ist die direkte Demokratie auch analytisch zu fassen. Es handelt sich nämlich nicht um eine feste Institution des politischen Systems wie Regierung oder Parlament und auch nicht um eine ständig vorhandene Akteurskonstellation wie etwa das Parteiensystem, sondern um einen sporadischen „Ad-hoc-Akteur“.

Dazu kommt, dass unter dem Oberbegriff direkte Demokratie äußerst unterschiedliche Verfahren zusammengefasst werden, deren Wirkung maßgeblich vom jeweiligen Initiator determiniert wird und die zugleich auf äußerst komplexe Weise mit dem jeweiligen politischen Kontext interagieren. Jedes politische System hat seine eigene direktdemokratische Theorie und Praxis, die nicht so wie Wahlsystem, Parlamentsstruktur oder Parteiensystem länderübergreifend verglichen werden kann.

Um im Bereich direkte Demokratie Vergleichbarkeit herzustellen, wurde im Rahmen dieser Studie ein komplexes Bewertungssystem entwickelt, das drei Aspekte berücksichtigt: Die Initiative, die Effektivität und die Häufigkeit der Anwendung. Zugegebenermaßen ist dieses Bewertungssystem arbiträr, doch ist dies der Preis,

um eine Quantifizierbarkeit erst möglich zu machen. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass direktdemokratische Verfahren *gouvernemental* oder *oppositionell* wirken können – je nachdem, ob sie (erfolgreich) von Regierungs- oder Oppositionsakteuren eingesetzt werden. Je nach ihrer „Sprengkraft“ für die bestehenden repräsentativ-demokratischen Machtverhältnisse bekommen sie höhere oder niedrigere Werte. Durch die Addition aller solcherart bewerteten Verfahren entsteht ein „Basiswert direkter Demokratie“, der einen Vergleich des untersuchten politischen Systems mit anderen möglich macht.

Während bisherige Studien meist bei der Analyse der Institutionen direkter Demokratie halt machten, war ein bedeutender Aspekt dieser Arbeit die Untersuchung und Quantifizierung aller direktdemokratischen Prozesse. Dazu wurde berücksichtigt, ob die jeweiligen Abstimmungen im Sinne ihrer Initiatoren effektiv waren und welche Tragweite sie hatten. Solcherart konnte für jeden Staat ein „Praxiswert direkter Demokratie“ errechnet werden.

Um eine höchstmögliche Repräsentativität der Untersuchungsergebnisse zu erzielen, wurde die Studie an 15 Staaten der Europäischen Union durchgeführt. Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1990 bis 2012 gewählt, damit auch die neuen Demokratien Mittelosteuropas gleichberechtigt berücksichtigt werden konnten.

Im umfangreichen Länderteil der Studie wurden alle politischen Systeme anhand des Lijphartschen Variablensets kurz charakterisiert, danach wurde die Bewertung der direktdemokratischen Institutionen vorgenommen, ehe dann die einzelnen direktdemokratischen Verfahren charakterisiert und bewertet wurden. Für jedes der 183 Verfahren wurden 43 Variablen kodiert – vom direktdemokratischen Basiswert über die Relation von Referendumsergebnis und Wählerstärke der die beiden Lager bildenden Parteien bis hin zur Zahl der seit dem Regierungsantritt vergangenen Tage. Diese Werte wurden länderspezifisch ausgewertet und im abschließenden Teil der Arbeit auch länderübergreifend.

Die beiden grundlegenden Annahmen dieser Untersuchung lauteten, dass es eine Affinität zwischen der Mehrheitsdemokratie und der *gouvernementalen* Spielart der direkten Demokratie gibt sowie eine Affinität zwischen der Konsensdemokratie und der *oppositionellen* Spielart der direkten Demokratie. Diese beiden Hypothesen konnten – allerdings nur für die Exekutive-Parteien-Dimension – bestätigt

werden. Insgesamt wurden 15 von 21 aufgestellten Hypothesen affirmiert, bei zwei weiteren wurden Zusammenhänge zwischen den beiden Variablen festgestellt, doch hatten diese ein negatives Vorzeichen. So konnte etwa bestätigt werden, dass in Mehrheitsdemokratien seltener von direktdemokratischen Verfahren Gebrauch gemacht wird, dass gouvernementale Niederlagen bei Referenden umso wahrscheinlicher sind, je älter die Regierung ist, und dass starke Parlamente mit einer starken oppositionellen Praxis direkter Demokratie korrelieren. Es zeigte sich auch, dass in Systemen mit Ein-Parteien-Kabinetten die Chance auf einen oppositionellen Referendumssieg höher ist.

Damit lässt sich auch erklären, warum gerade Mehrheitsdemokratien einen pro-oppositionellen Trend in ihrer Referendumspraxis aufweisen. Besonders deutlich ist dieser in Frankreich und Portugal. Umgekehrt gibt es Konsensdemokratien, deren direktdemokratische Praxis spürbar gouvernemental tendiert, wie etwa Italien oder Lettland.

Abschließend wurden alle 15 Staaten in einem Vier-Felder-Schema mit den allgemeinen Systemcharakteristika und der direktdemokratischen Praxis verortet. Auf dieser Grundlage konnten vier Gruppen von Staaten gebildet werden. Die Extremgruppen bildeten Frankreich, Polen und Litauen (Typ I, mehrheitsdemokratisch-gouvernemental) sowie Italien, Slowenien, Slowakei und Dänemark (Typ II, konsensdemokratisch-oppositionell). Den Mischtypen gehören Portugal, Malta und Ungarn (Typ III, mehrheitsdemokratisch-oppositionell) sowie Estland, Irland, Lettland, Rumänien und Schweden (Typ IV, konsensdemokratisch-gouvernemental) an.

Bei der Analyse dieser Gruppen wurde etwa festgestellt, dass Typ IV (KD-G) die größte Übereinstimmung zwischen Papierform und Referendumsergebnis aufweist, es bei Typ II (KD-O) den höchsten Prozentsatz gouvernementaler Niederlagen gibt, während die gouvernementale Erfolgsquote bei Typ III (MD-O) besonders hoch ist. Bemerkenswert ist schließlich, dass der Prozentsatz von Referenden, denen ein Machtwechsel folgte, bei den beiden Extremtypen wesentlich höher ist als bei den Mischtypen.

Insgesamt ist jedoch das Ergebnis vor allem für die Mehrheitsdemokratien ernüchternd. Ein effektiver gouvernementaler Einsatz des Instruments gelang in keiner

von ihnen. Dagegen zeigt sich bei den oppositionellen Konsensdemokratien (Typ II) ein gutes Zusammenspiel von allgemeinem Systemcharakter und direkter Demokratie. Diese Gruppe ist die einzige, in der alle Länder sowohl einen negativen DD-Basiswert als auch einen negativen DD-Praxiswert haben.

Schließlich soll noch erwähnt werden, dass diese Untersuchung auch die grundsätzliche Validität der Lijphartschen Demokratietyologie bestätigt hat. Durch die Anpassung von zwei Variablen (Regierungsformat und – der in der Literatur ohnehin stark kritisierten Variable – Exekutivdominanz) konnte für die drei Kernvariablen der Exekutive-Parteien-Dimension ein hoch signifikanter Zusammenhang bei allen 15 Staaten festgestellt werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als das Untersuchungssample eklektizistisch – nach dem Aspekt der direkten Demokratie – zusammengestellt wurde.

Diese Untersuchung könnte als Ausgangspunkt für weitergehende Untersuchungen, auch mit qualitativem Charakter, dienen. So könnten die direktdemokratischen Prozesse der in den vier Gruppen zusammengefassten Staaten eingehender analysiert werden. Auch eine Querschnittsuntersuchung nach den einzelnen direktdemokratischen Verfahren – etwa nur zum Volksbegehren oder nur zum fakultativen Parlamentsreferendum – könnte lohnend sein. Eine „Baustelle“ ist auch das Parteiensystem, zu dessen Konfiguration diese Untersuchung keine Erkenntnisse zutage fördern konnte. Hier hat sich offenbar der Gradmesser der effektiven Anzahl parlamentarischer Parteien als zu unscharf erwiesen, und es muss nach spezifischeren Variablen Ausschau gehalten werden. Es geht darum, Stück für Stück dieses spannende, aber immer noch in großem Maße unbekannte Territorium der direktdemokratischen Praxis in den zeitgenössischen politischen Systemen für die empirisch-analytische Forschung zu erschließen.

7. Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun (2001)

Ein Maß für Demokratie. Europäische Demokratien im Vergleich, Manuskript eines Vortrags, gehalten am 15. 3. 2001 am Institut für höhere Studien in Wien

Abromeit, Heidrun / Michael Stoiber (2006)

Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Adams, Angela / Adams, Willi Paul (Hg.) (1987)

Die Amerikanische Revolution und die Verfassung 1754 – 1791, München: Deutscher Taschenbuch Verlag

Aimer, Peter / Raymond Miller (2002)

„Partisanship and principle: Voters and the New Zealand electoral referendum of 1993“, in: *European Journal of Political Research*, Vol 41 (2002): S. 795-809

Alves, Magda et al. (2009)

„A despenalização do aborto em Portugal – discursos, dinamicas e acção colectiva: os referendos de 1998 e 2007“, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Oficina no 320, abgerufen am 1.2.1013 unter: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/index.php?id=2790>

Aquilina, Kevin (2012)

„The Public Law Aspects of Maltese Divorce Law“, in: *ELSA Law Review*, Edition II, 2012, S. 11-20, abgerufen am 4.2.2013 unter: http://www.elsamaltalawreview.com/sites/elsamaltalawreview.com/files/imce_uploads/pdf/issue2/4b-2012.pdf

Armingeon, Klaus (2004)

„Direkte Demokratie und Demokratie in Europa“, in: *LeGes* (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft), Nr. 3, Jg. 2004, S. 59-72, abgerufen unter: <http://tinyurl.com/39cppe2>

Armbrüster, Georg / Alvidas Lukošaitis (2002)

„Zur Konsolidierung von Parlament und Demokratie in Litauen“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Opladen: Leske + Budrich, S. 247-268

Arnold, Bernd (2003)

Politische Parteien, Volksbegehren und Volksabstimmungen. Studien zum Verhältnis der direkten und repräsentativen Demokratie in der Schweiz, Univ.Diss, Erlangen-Nürnberg

Auer, Andreas (2001)

„General Conclusion“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*, Aldershot: Ashgate, S. 345- 355

Auers, Daunis (2012)

„An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia“, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 53-68

Aylott, Nicholas (2002)

„Let's Discuss This Later. Party Responses to Euro-Division in Scandinavia“, in: *Party Politics*, Vol. 8, No. 4, S. 441-461

Banks, Tony (1993)

„Report on the application of the Republic of Lithuania for membership of the Council of Europe“, Doc. 6787 vom 2.3.1993, Strasbourg: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, abgerufen am 14.2.2013 unter:

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=7139&Language=EN>

Bárány, Eduard / Radoslava Brhlíková / Peter Colotka (2001)

„Slovakia“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 170-191

Baisanu, Stefan Alexandru (2010a)

„The Referendum in Different Political and Constitutional Systems“, in: Cucu, Marius (ed.): Annals of „Stefan cel Mare“ University of Suceava. Philosophy, Social and Human Disciplines Series“, Volume I, University of Suceava Press, S. 59-66, abgerufen am 26.5.2013 unter: <http://apshus.usv.ro/arhiva/2010I.pdf>

Baisanu, Stefan Alexandru (2010b)

„The Origin and Evolution of the Referendum“, in: Cucu, Marius (ed.): Annals of „Stefan cel Mare“ University of Suceava. Philosophy, Social and Human Disciplines Series“, Volume II, University of Suceava Press, S. 71-81, abgerufen am 26.5.2013 unter: <http://apshus.usv.ro/arhiva/2010II.pdf>

Beichelt, Timm / Dorothea Keudel (2011)

„Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente“, in: Grotz, Florian / Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 68-85

Belko, Marián / Kopeček, Lubomir (2003)

„Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences“, in: Central European Political Studies Review, Vol. V, No. 2-3, abgerufen am 21.3.2013 unter: <http://www.cepsr.com/tisk.php?ID=165>

Bestler, Anita / Arno Waschkuhn (2009)

„Das politische System Maltas“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Aufl., S. 869-900

Bille, Lars (2001)

„Political Data in 2000: Denmark“, in: European Journal of Political Research, Vol. 40, S. 283-290

Bille, Lars (2010)

„Political Data in 2009: Denmark“, in: European Journal of Political Research, Vol. 49, S. 947-954

Blažiene, Inga (2009)

„Lithuania: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 12.2.2013 unter:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/lithuania.pdf>

Bogdanor, Vernon (1981)

The people and the party system, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge

Bogdanor, Vernon (1994)

„Western Europe“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy, London: Macmillan, S. 24 – 97

Bowler, Shaun / Todd Donovan (2001)

„Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights“, in: Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation

- in Referendum Campaigns, New York/Houndsmill: Palgrave, S. 125-146
- Bowler, Shaun / Todd Donovan (2006)*
 „Direct Democracy and Political Parties in America“, in: Party Politics, Vol. 12 (2006), No. 5, S. 649-669
- Brady, Henry E. / Kaplan, Cynthia S. (1994)*
 „Eastern Europe and the Former Soviet Union“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy, London: Macmillan, S. 174 – 217
- Brezovšek, Marjan (1990)*
 „Nekatere izkušnje z referendumom“, Teorija in praksa, Jg. 27, Nr. 12, Ljubljana, S. 1440 – 1449
- Brezovšek, Marjan (2010)*
 „Politische Parteien“, in: Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srienz: Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU Beitritt, Hermagoras/Mohorjeva: Klagenfurt, S. 151-168
- Brunkhorst, Hauke (1994)*
 Demokratie und Differenz: Vom klassischen zum modernen Begriff des Politischen, Frankfurt/Main: Fischer
- Brunner, Georg (2001)*
 „Direct vs. Representative Democracy“, in : Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 215 – 227
- Brusis, Martin (2011)*
 „Vertikale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten“, in: Grotz, Florian / Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 86 – 103
- de Bruyn, Martyn (2012)*
 „The Irish Referendums on the Lisbon Treaty: Did the Recession Save Lisbon?“, in: Journal of Contemporary European Studies, Vol. 20, No. 1, S. 91-101
- Buch, Roger / Kasper M. Hansen (2002)*
 „The Danes and Europe: From EC 1972 to Euro 2000 – Elections, Referendums and Attitudes“, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 25, No.1 , S. 1-26
- Büchi, Rolf (2007)*
 „Reflections on the social production of incompetent citizens“, in: Pállinger, Zoltán Tibor / Bruno Kaufmann / Wilfried Marxer / Theo Schiller (eds.): Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-81
- Budge, Ian (1992)*
 „Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate“, in: Held, David (ed.): Prospects for Democracy. North, South, East, West, Cambridge: Polity Press, S. 136 – 155
- Budge, Ian (1996)*
 The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge: Polity Press
- Budge, Ian (2001)*
 „Political Parties in Direct Democracy“, in: Mendelsohn, Matthew / Parkin, Andrew: Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns, New York/Houndsmill: Palgrave, S. 67-87

Bulmer, W. Elliot (2011)

„Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?“, in: *Politics*, Vol. 31, No. 3, S. 107-120

Busia Giuseppe (2003)

„Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un 'cammino carsico' di oltre cinquant'anni“, in: *Nomos: le attualità nel diritto*, Vol. 8, No. 2, abgerufen am 29.11.2012 unter: http://www.astrid-online.it/rassegna/I-2005/10-05-2005/BUSIA_Referendum-costituzionale-02_o.pdf

Butler, David / Ranney, Austin (1978a)

„Theory“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington: American Enterprise Institute, S. 23 – 37

Butler, David / Ranney, Austin (1978b)

„Practice“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington: American Enterprise Institute, S. 3 – 21

Butler, David / Ranney, Austin (1994a)

„Theory“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): *Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy*, London: Macmillan, S. 11 – 23

Butler, David / Ranney, Austin (1994b)

„Practice“, in: Butler, David / Ranney, Austin (ed.): *Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy*, London: Macmillan, S. 1 – 10

Bützer, Michael (2001)

„Introduction“, in : Auer, Andreas/ Michael Bützer: *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*, Aldershot: Ashgate, S. 1-10

Caciagli, Mario (1999)

„Die dramatische Umwandlung und das ungewisse Schicksal des italienischen Parteiensystems“, in: Merkel, Wolfgang / Andreas Busch (Hg.): *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 455-474

Cahillane, Laura (2011)

„The Influence of the Post-war European Constitutions on the Constitution of the Irish Free State“, in: *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol 15, No. 1, abgerufen am 18.1.2012 unter: <http://www.ejcl.org/151/art151-3.pdf>

Calzaretto, Fabrizio (oJ)

La nascita della Costituzione, abgerufen am 27.11.2012 unter: <http://www.nascitacostituzione.it/index.htm>

Cardoso, Sérgio Ramos (oJ)

„O referendo e a participação dos grupos de cidadãos no direito comparado“, abgerufen am 29.1.2013 unter: http://ww3.lfg.com.br/portal_imagem/SERGIO_Artigo_Referendo.pdf

Cerar, Miro (2010)

„Kurzer Kommentar zur Verfassung der Republik Slowenien“, in: Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srienz: *Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU Beitritt*, Hermagoras/Mohorjeva: Klagenfurt, S. 723-755

Cerar, Miro (2011)

Persönliches Gespräch mit dem Autor am 22. November 2011 in Ljubljana

Cerulis, Raimonds (2012)

„Tautas nobalsošanas Latvijā starpkaru periodā 20.gadsimta 20. - 30.gados“ (Das Referendum in der lettischen Zwischenkriegszeit), Vortrag bei einer Konferenz der

- lettischen Zentralen Wahlkommission am 20.7.2012, abgerufen am 23.2.2013 unter: http://web.cvk.lv/pub/upload_file/Konference_R_Ceruzis_Tautas%20nobalsosanas%20Latvija%20starpkaru%20perioda.pdf
- Chimenti, Anna (2007)*
„Referendum, quel no di Togliatti“, in: Corriere della Sera, 27. Dezember 2007, S. 49
- Chivu, Luminita (2013)*
„Romania: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 26.5.2013 unter: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/romania.htm>
- Christin, Thomas / Simon Hug (2002)*
„Referendums and Citizen Support for European Integration“, in: Comparative Political Studies, Vol. 35 (2002), No. 5, S. 586-617
- Christin, Thomas / Simon Hug / Pascal Sciarini (2002)*
„Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41 (2002): S. 759-776
- Cini, Michelle (2002)*
„A Divided Nation: Polarization and the Two-Party System in Malta“, in: South European Society & Politics, Vol. 7, No. 1, S. 6-23
- Cini, Michelle (2003)*
„Malta Votes Twice for Europe: The Accession Referendum and General Election, March/April 2003“, in: South European Society & Politics, Vol. 8, No. 3, S. 132-146
- Clark, Terry (1995)*
„Coalitional Behaviour in the Lithuanian Parliament: The First Four Years“, in: Democratisatsiya, Vol. 3, No. 1, S. 61-75, abgerufen am 14.2.2013 unter: http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/03-1_Clark.PDF
- Claro da Fonseca, Sara (2009)*
„Das politische System Portugals“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 765-818
- Closa, Carlos (2007)*
„Why convene referendums? Explaining choices in EU constitutional politics“, in: Journal of European Public Policy, Vol. 14 (2007), No. 8 (December), S. 1311-1332
- Coakley, John (2010a)*
„The foundations of statehood“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): Politics in the Republic of Ireland. 5th edition, London: Routledge, S. 3-36
- Coakley, John (2010b)*
„Society and political culture“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): Politics in the Republic of Ireland. 5th edition, London: Routledge, S. 37-71
- Coakley, John (2010c)*
„Appendices“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): Politics in the Republic of Ireland. 5th edition, London: Routledge, S. 434-470
- Constitutional Court of Malta (2002)*
„Report of the Constitutional Court of Malta“, Conference of European Constitutional Courts, XIIth Congress, Brussels, Mai 2002, abgerufen am 5.2.2013 unter: <http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xii/Malta-EN.pdf>
- Council of Europe (1997)*

- „Seminar on Participatory Democracy in Central and Eastern Europe Today. Challenges and Perspectives“, Strasbourg: Council of Europe Publishing, abgerufen am 13.2.2013 unter:
http://assembly.coe.int/Conferences/2008Strasbourg/Doc/Seminar97_Participatory-democracy.pdf
- Cronin, Thomas E. (1999)*
 Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall, New York: toExcel (unveränderte Taschenbuchausgabe des 1989 erschienenen Buchs)
- Culic, Irina (2001)*
 „Romania“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 141-154
- Czarzasty, Jan / Adam Mrozowski (2013)*
 „Poland: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 12.2.2013 unter:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/poland.htm>
- Cziria, Ludovit (2009)*
 „Slovakia: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 13.3.2013 unter:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/Slovakia.pdf>
- Dahl, Robert Alan (1998)*
 On Democracy, New Haven/London: Yale University Press
- Davies, Philip John / Andrejs Valdis Ozolins (2001)*
 „The 1998 parliamentary election in Latvia“, in: Electoral Studies, Vol. 20, S. 135-141
- Debono, Manwel / Anna Borg (2009)*
 „Malta: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 2.2.2013 unter:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/malta.pdf>
- Decker, Frank (2012)*
 „Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?“, in: Mörschel, T. / C. Krell (Hg.): Demokratie in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-198
- Dékány-Szénási, Eva (2001)*
 „Democracy: The Ideal and the Real“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 207-214
- Deszö, Márta (2001)*
 „Plebiscites and Referendums“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 264 – 270
- Deszö, Márta / Bragyova, András (2001)*
 „Hungary“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 63-93
- Döring, Herbert (1995)*
 „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda“, in: Döring, Herbert (Hg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press, S. 223-247
- Döring, Herbert (2001)*
 „Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe“, in:

- Legislative Studies Quarterly, Vol. 26, No. 1, February 2001, S. 145-165
- Döring, Herbert (1994)*
„Parlament und Regierung“, in: Gabriel, Oskar (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 2. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 336-357
- Döring, Herbert / Christoph Hönnige (2008)*
„Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt“, in: Gabriel, Oskar / Sabine Kropp (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 451-481
- Druwe, Ulrich (1995)*
Politische Theorie, Neuried: Ars Una, 2. Auflage
- Državni svet (2012)*
Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2011, Ljubljana: Državni svet, abgerufen am 25. 10. 2012 unter: <http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS-2011.pdf>
- Državni zbor (2011)*
Mandatno poročilo o delu Državnega zbora 2008-2011, 21.10.2011, abgerufen am 7.12.2011 unter: <http://imss.dz-rs.si/imis/5focabd47b9ca4988coa.pdf>
- Economist Intelligence Unit (2008)*
„The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008“, abgerufen unter: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>
- Elgie, Robert (1998)*
„The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions“, in: European Journal of Political Research, Jg. 33, S. 219-238
- Elvert, Jürgen (2009)*
„Das politische System Irlands“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 307-347
- Ewert, Benjamin (2007)*
Potentiale der direkten Demokratie in Litauen, Slowenien und Ungarn unter besonderer Berücksichtigung der politischen Kultur, Frankfurt/Main: Peter Lang
- Fabbrini, Sergio (2001)*
„Has Italy rejected the referendum path to change? The failed referenda of May 2000“, in: Journal of Modern Italian Studies, Vol. 6 (1), S.38-56
- Feld, Lars P. (1997)*
„Exit, voice and income taxes: The loyalty of voters“, in: European Journal of Political Economy, Vol. 13 (1997), S. 455-478
- Feld, Lars P. / Gebhard Kirchgässner (2000)*
„Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience“, in: European Journal of Political Economy, Vol. 16 (2000), S. 287-306
- Feld, Lars P. / Gebhard Kirchgässner (2001)*
„Local fiscal referenda. The dampening effect on taxes and spending“, in Economic Policy, October 2001, London S. 329-367
- Feld, Lars P. / Gebhard Kirchgässner (2007)*
„On the economic efficiency of direct democracy“, in: Pállinger, Zoltán Tibor / Bruno Kaufmann / Wilfried Marxer / Theo Schiller (eds.): Direct Democracy in Europe.

- Developments and Prospects, Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2007, S. 108-124
- Fenech, Dominic (2004)*
„Political Data in 2003: Malta“, in: European Journal of Political Research, Vol. 43, S. 1078-1083
- Fenech, Dominic (2011)*
„Political Data in 2010: Malta“, in: European Journal of Political Research, Vol. 50, S. 1065-69
- Fenech, Dominic (2012b)*
„Political Data in 2012: Malta“, in: European Journal of Political Research Political Data Yearbook, Vol. 51, S. 210-214
- Fiorino, Nadia / Roberto Ricciuti (2007)*
„Determinants of Direct Democracy“, CESifo Working Paper No. 2035, June 2007
- Fischer, Justina A. (2005)*
„Do Institutions of Direct Democracy Tame the Leviathan? Swiss Evidence on the Structure of Expenditure for Public Education“, unveröffentlichtes Arbeitspapier, zur Vorstellung bei der ECPS-Konferenz 2006 bestimmt
- Fischer, Justina A (2005b)*
The Impact of Direct Democracy on Society, Univ.Diss, St. Gallen, 2005
- Fortin, Jessica (2008)*
„Patterns of Democracy? Counterevidence from Nineteen Post-Communist Countries“, in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, Nr. 2, 2008, S. 198-220
- Fowler, Brigid (2003)*
„Referendum Briefing No 4. The Hungarian EU Accession Referendum 12 April 2003“, European Parties Elections and Referendums Network, abgerufen am 26.3.2013 unter: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-4.pdf&site=266>
- Fraenkel, Ernst (1968)*
Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer, vierte, unveränderte Auflage
- Franklin, Mark N. (2002)*
„Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson's critique of the Franklin thesis“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41, S. 751-757
- Freire, André (2004)*
„Second-Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal“, in: South European Society & Politics, Vol. 9, No. 3, So. 54-79
- Freire, André (2010)*
„A New Era in Democratic Portugal? The 2009 European, Legislative and Local Elections“, in: South European Society and Politics, Vol. 15, No. 4, S. 593-613
- Freire, André / Michael A. Baum (2001a)*
„Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização“, Análise Social, Vol. 36, No. 158-159, S. 9-41
- Freire, André / Michael A. Baum (2001b)*
„O referendo português sobre a regionalização numa perspectiva comparada“, Penélope, No. 24, S. 147-178
- Freire, André / Michael A. Baum (2003)*

- „Referenda voting in Portugal, 1998: The effects of party sympathies, social structure and pressure groups“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, S. 135-161
- Freitag, Markus / Adrian Vatter (2006)*
 „Initiatives, referendums and the tax state“, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No.1 (January 2006), S. 89-112
- Frey, Bruno S, Marcel Kucher & Alois Stutzer (2001)*
 „Outcome, process and power in direct democracy“, in: *Public Choice*, Vol. 107 (2001), S. 271-293
- Frey, Bruno S. / Alois Stutzer (2000)*
 „Happiness, Economy and Institutions“, in: *The Economic Journal*, Vol 110 (October), The Royal Economic Society, Oxford, S. 918–938
- Funk, Patricia / Christina Gathmann (2011)*
 „Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data. 1890-2000“, *The Economic Journal*, Vol. 121, S. 1252-1280
- Gabanyi, Anneli Ute (2010)*
 „Das politische System Rumäniens“, in: Ismayr, Wolfgang: *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 627-675
- Gandolfi, Luca (1998)*
 I referendum del 15 giugno 1997: Fallimento della democrazia diretta?, abgerufen am 2.12.2012 unter:
<http://www.lucagandolfi.it/dottorescienzepolitiche/appendice.htm>
- Ganghof, Steffen (2005a)*
 „Sabine Jung: die Logik direkter Demokratie“, Rezension, <http://www.uni-potsdam.de/db/vergleich/wordpress/wp-content/uploads/2009/08/direktedemokratie.pdf>, abgerufen am 5.10.2012
- Ganghof, Steffen (2005b)*
 „Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 46, Heft 3, S. 406-431
- Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri (eds.) (1996)*
The Referendum Experience in Europe, London: Sage
- Gallagher, Michael (1996)*
 „Ireland: the referendum as conservative device?“, in: Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri (eds.): *The Referendum Experience in Europe*, London: Sage, S. 86-106
- Gallagher, Michael (2003)*
 „Referendum Campaigns in Ireland“, Manuskript, das bei der 8. internationalen SISE-Konferenz zum Thema „Le campagne elettorali“ im Dezember 2003 in Venedig präsentiert wurde, abgerufen am 20.1.2013 unter:
http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Gallagher_ing.pdf
- Gallagher Michael (2010a)*
 „The changing constitution“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. 5th edition, London: Routledge, S. 72-108
- Gallagher Michael (2010b)*
 „The Oireachtas: President and parliament“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. 5th edition, London: Routledge, S. 198-229

- Gallagher, Michael (2011)*
 „Parties and Referendums in Ireland 1937-2011“, in: Irish Political Studies, Vol. 26, No. 4, S. 535-544
- Gallagher, Tom (1999)*
 „Unconvinced by Europe of the Regions: The 1998 Regionalization Referendum in Portugal“, in: South European Society & Politics, Vol. 4, No. 1, S. 132-148
- Gebethner, Stanislaw (2001)*
 „Poland“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 129-140
- Gebhardt, Thomas (2001)*
 „Gas und Bremse. Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. September 2001, Seite 11
- Gerber, Elisabeth R. / Simon Hug (2001)*
 „Legislative Response to Direct Legislation“, in: Mendelsohn / Parkin (2001), S. 88-108
- Gerber, Elisabeth R. / Justin H. Phillips (2005)*
 „Evaluating the Effects of Direct Democracy on Public Publicity: California's urban Growth Boundaries“, in: American Politics Research, Vol. 33:2, S. 310–330
- Giannotti, Donato (1997)*
 Die Republik Florenz (1534), München: Wilhelm Fink
- Giese, Karim (2008)*
 „Direkte Demokratie in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“, in: Pichler, Johannes W. (Hg.): Verändern wir Europa! Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon, Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 91-187
- Githens, Marianne (ed.) (1996)*
 Abortion Politics: Public Policy in Cross-Cultural Perspective, New York: Routledge
- Grad, Franc et al. (1999)*
 Državna ureditev Slovenije, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 3. Auflage
- Grofman, Bernard (2000)*
 „Arend Lijphart and the New Institutionalism“, in: Crepaz, M., T. Koelble, D. Wilsford: Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart, Ann Arbor: The University of Michigan Press, S. 43-73
- Gross, Andreas / Kaufmann, Bruno (2002)*
 IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002, Initiative & Referendum Institute Europe, <http://www.iri-europe.org/reports/countryindex.pdf>
- Grotz, Florian (2009)*
 „Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung“, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 50, S. 286-305
- Grotz, Florian (2011)*
 „Hornig, Eike-Christian. 2011. Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa“, Rezension, in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, 2011, No. 5, S. 360-363
- Grotz, Florian / Ferdinand Müller-Rommel (2011)*
 „Die Regierungssysteme der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten als Gegenstand der Vergleichenden Demokratieforschung“, in: Grotz, Florian / Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-24

Grotz, Florian / Till Weber (2011)

„Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Ein internationaler Vergleich“, in: Schrenk, Klemens H. / Markus Soldner (Hg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 525-543

Gwiazda, Anna (2009)

„Poland's Quasi-Institutionalized Party System: The Importance of Elites and Institutions“, in: Perspectives on European Politics and Society, Vol. 10. No. 3, S. 350-376

Habermas, Jürgen (1993)

Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/Main: Suhrkamp, dritte Auflage

Hajnal, Zoltan L. / Elisabeth R. Gerber / Hugh Louch (2002)

„Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections“, in: The Journal of Politics, Vol. 64, No. 1, Blackwell: Malden/Oxford, S. 154–177

Hamlin, Alan (1999)

„The Voice of the People“, in: Constitutional Political Economy, Vol 10 (1999), S. 367-374

Hamon, Francis (1998)

Referendum. Primerjalna študija, Ljubljana: Državna založba Slovenije

Hansen, Ralf (2005)

„Im Schatten des Leviathan. Eine Rezension zu Karl Loewenstein: Verfassungslehre“, <http://www.jurawelt.com/literatur/rechtssoziologie/2015?stylelite=1> (4.2.2005)

Hartmann, Jürgen (2011)

Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage

Hausmann, Friederike (1997)

Kleine Geschichte Italiens von 1943 bis heute, Berlin: Wagenbach, aktualisierte Neuausgabe

Hayward, Katy (2003)

„If at first you don't succeed: the second referendum on the treaty of Nice, 2002“, in: Irish Political Studies, Vol. 18, No. 1, S. 120-132

Held, David (1987)

Models of Democracy, Oxford: Polity Press

Helms, Ludger (2004)

„Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies“, in: Government and Opposition, Jg. 39, S. 22-54

Henderson, Karen (2003)

„Referendum Briefing No 7. The Slovak EU Accession Referendum 16-17 May 2003“, European Parties Elections and Referendums Network, abgerufen am 19.3.2013 unter: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-7.pdf&site=266>

Hobolt, Sarah Binzer (2006a)

„Direct Democracy and European Integration“, in: Journal of European Public Policy, Vol. 13 (January 2006), No. 1, S. 153-166

- Hobolt, Sarah Binzer (2006)*
„How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendums“, in: *Party Politics*, Vol. 12 (2006), No. 5, S. 623-647
- Hofbauer, Hannes / David X. Noack (2012)*
Slowakei. Der mühsame Weg nach Westen, Wien: Promedia Verlag
- Hornig, Eike-Christian (2005)*
„Wieder scheitert das italienische Referendum an der Blockade der Parteien“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, No. 10/05, S. 22-29, abgerufen am 7.12.2012 unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.7510/>
- Hornig, Eike-Christian (2011)*
Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Nomos: Baden-Baden
- Hug, Simon (2004)*
„Occurrence and policy consequences of referendums. A theoretical model and empirical evidence“, in: *Journal of Theoretical Politics*, Jg. 16 (2004), Heft 3, S. 321-356
- Hug, Simon (2005)*
„The political effects of referendums: An analysis of institutional innovations in Eastern and Central Europe“, in: *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 38 (2005), S. 475-499
- Hug, Simon / Tsebelis, George (2002)*
„Veto Players and referendums around the world“, in: *Journal of Theoretical Politics*, Jg. 14 (2002), Heft 4, S. 465-515
- Ikstens, Janis (2008)*
„Political Data in 2007: Latvia“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 47, S. 1039-1047
- Ikstens, Janis (2009)*
„Political Data in 2008: Latvia“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 48, S. 1015-1021
- Ikstens, Janis (2012)*
„Political Data in 2011: Latvia“, in: *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Vol. 51, S. 175-186
- Ilonszki, Gabriella / Sándor Kurtán (1998)*
„Political Data 1997: Hungary“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 34, S. 413-422
- Ilonszki, Gabriella / Sándor Kurtán (2005)*
„Political Data 2004: Hungary“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 44, S. 1033-1040
- Ilonszki, Gabriella / David M. Olson (2011)*
„Questions about Legislative Institutional Change and Transformation in Eastern and East Central Europe: Beyond the Initial Decade“, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 2, S. 116-127
- Ilonszki, Gabriella / Zsófia Papp (2012)*
„The Paradoxes of Parliament-Citizen Connections in Hungary: A Window on the Political System“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18, No. 3-4, S. 334-350
- Ismayr, Wolfgang (2009)*
„Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die Politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden: VS Verlag für

Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 9-63

Jahn, Detlef (2009)

„Das politische System Schwedens“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 107-149

Jahn, Detlef / Ann-Sofie Storsved (1995)

„Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway“, in: West European Politics, Vol. 18, No. 4, S. 18-37

James, Christine P. (1997)

„Cead Mile Failte? Ireland Welcomes Divorce: The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996“, in: Duke Journal of Comparative & International Law, Vol. 8, S. 175-228

Jenssen, Anders Todal / Ola Listhaug (2001)

„Voters' Decisions in the Nordic EU Referendums of 1994: the Importance of Party Cues“, in: Mendelsohn, Matthew / Andrew Parkin (eds.): Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns, New York/Houndsmill: Palgrave, S. 169-190

Job, Ivar (2012)

„Tautas attīstības robežas: tautas nobalsošanas un iniciatīvas jautājums“ (Die Frage der menschlichen Entwicklung: Referendum und Initiative), Vortrag bei einer Konferenz der Lettischen Zentralen Wahlkommission am 20.7.2012, abgerufen am 23.2.2013 unter:

http://web.cvk.lv/pub/upload_file/Konference_I_Ijabs_20072012.pdf

Jung, Sabine (1996)

„Lijpharts Demokratietypen und direkte Demokratie“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 6 (1996), Heft 3, S. 623-645

Jung, Sabine (2001)

Die Logik direkter Demokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag

Jurkynas, Mindaugas (2009)

„The parliamentary election in Lithuania, October 2008“, in: Electoral Studies Vol. 28, S. 329-333

Kant, Immanuel (1965)

Politische Schriften, Opladen: Westdeutscher Verlag

Karnite, Raita (2009)

„Latvia: Industrial relations profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 22.2.2013 unter:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/latvia.pdf>

Kaufmann, Bruno (ed.) (2004)

Initiative & Referendum monitor 2004/2005, Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, <http://www.iri-europe.org/files/monitoringreport.pdf>

Kaučič, Igor (1994)

Referendum in sprememba ustave, Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije

Kaučič, Igor (2010)

„Formen unmittelbarer Demokratie“, in: Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srienz: Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU-Beitritt, Klagenfurt: Hermagoras/Mohorjeva, S. 133-150

Kelsen, Hans (1981)

Vom Wesen und Wert der Demokratie, Aalen: Scientia [1929, 2. Auflage]

Kempf, Udo (1999)

„Die Referendumsdemokratie in der V. Französischen Republik. Ein Überblick“, in: Merkel, Wolfgang (Hg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt: Suhrkamp, S. 225-248

Kempf, Udo (2009)

„Das politische System Frankreichs“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 549-404

Kendall Metcalf, Lee (1998)

„The evolution of presidential power in Estonia, 1920-1992“, in: Journal of Baltic Studies, Vol. XXIX, No 4, S. 333-352

Kennedy, Fiachra (2002)

„Abortion Referendum 2012“, in: Irish Political Studies, Vol. 17, No. 1, S. 114-128

Kielmansegg, Peter (1994)

Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart: Klett-Cotta

Kipke, Rüdiger (2010)

„Das politische System der Slowakei“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 317-355

Kissane, Bill (2012)

„Is the Irish Referendum a Majoritarian Device?“, in: Marxer, Wilfried (ed.): Direct Democracy and Minorities, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 145-154

Kneip, Sascha (2008)

„Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich“, in: Gabriel, Oskar / Sabine Kropp (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 631-655

Kneuer, Marianne (2012)

„Die baltischen Staaten als Transformationsstaaten“, in: Knodt, Michèle / Sigita Urdze: Die politischen Systeme der baltischen Staaten, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 75-96

Komáromi, László (2010)

„Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th Century until Our Days“, C2D Working Paper Series, No. 35/2010, Aarau: Centre for Research on Direct Democracy, abgerufen am 23.3.2013 unter: http://www.c2d.ch/files/C2D_WP35.pdf

Kost, Andreas (2008)

Direkte Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Körösiényi, András / Gábor G. Fodor / Jürgen Dieringer (2010)

„Das politische System Ungarns“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 357-417

Krašenkiene, Asta (2011)

„The power of trade unions in industrial relations: The case of Lithuania“, in: Changes in Social and Business Environment (CISABE), No. 04/2011, S. 104-112,

abgerufen am 13.2.2013 unter: <http://www.cceol.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=b2663cf6-a1fb-4c26-998e-2bba84fb7ecd>

Kriele, Martin (1994)

Einführung in die Staatslehre, Opladen: Westdeutscher Verlag, 5., überarbeitete Auflage

Kriesi, Hanspeter (2006)

„Role of the Political Elite in Swiss Directdemocratic Votes“, in: *Party Politics*, Vol. 12 (2006), No. 5, S. 599-622

Kropp, Sabine (2008)

„Koalitionsregierungen“, in: Gabriel, Oskar / Sabine Kropp (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 514-549

Krupavičius, Algis (2012)

„Citizens' Initiatives in Lithuania: Initiative Institutions and Their Political Impact in a New Democracy“, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 134-151

Krupavičius, Algis / Giedrius Zvaliauskas (2001)

„Lithuania“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*, Aldershot: Ashgate, S. 109-127

La Palombara, Joseph (1988)

Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst, München: Wilhelm Heyne Verlag

Ladner Andreas / Michael Brändle (1999)

„Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons“, in: *Party Politics*, Vol. 5 (1999), No. 3, S. 283-302

Laffan, Brigid / Ben Tonra (2010)

„Europe and the international dimension“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. 5th edition, London: Routledge, S. 407-433

Lagerspetz, Mikko / Konrad Maier (2010)

„Das politische System Estlands“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg): *Die Politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 79-121

Lang, Helmut (1996)

Direkte Demokratie. Vergleichende Bewertung der Forderungen von FPÖ und Grünen nach mehr direkter Demokratie in Österreich, Wien: Univ.Dipl.arb.

Láštík, Erik (2011)

V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993-2010, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave

Láštík, Erik (2012)

„If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia“, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 152-171

Laursen, Finn (2009)

Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was avoided, unveröffentlichtes Manuskript für den 21st World Congress of Political Science, IPSA Congress, Santiago de Chile, abgerufen am 14.1.2013 unter: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2189.pdf

- Lauth, Hans-Joachim (2010)*
 „Demokratietypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft“, in: Schrenk, Klemens H. / Markus Soldner (Hg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60
- LeDuc, Lawrence (2002)*
 „Opinion change and voting behaviour in referendums“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41 (2002), S. 711-732
- LeDuc, Lawrence (2003)*
 The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective,
- Leleu, Claude (1976)*
 „The French Referendum of April 23, 1972“, in: European Journal of Political Research, Vol. 4, S. 25-46
- Liivik, Ero (2011)*
 „Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects“, in: Juridica International, Vol. XVIII, S. 17-26
- Lijphart, Arend (1977)*
 Democracy in Plural Societies. A comparative exploration, New Haven/London: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1991)*
 Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo, Barcelona: Ariel, 2. Aufl.
- Lijphart, Arend (ed.) (1992)*
 Parliamentary versus Presidential Government, Oxford: Oxford University Press
- Lijphart, Arend (1997)*
 „Reflections: Dimensions of democracy“, in: European Journal of Political Research, Jg. 31, S. 193-204
- Lijphart, Arend (1999)*
 Patterns of democracy. New Haven/London: Yale University Press
- Lijphart, Arend (2000)*
 „Varieties of Nonmajoritarian Democracy“, in: Crepaz, M., T. Koelble, D. Wilsford: Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart, Ann Arbor: The University of Michigan Press, S. 225-245
- Lijphart, Arend (2003)*
 „Debate: Measurement Validity and Institutional Engineering – Reflections on Rein Taagepera's Meta-Study“, in: Political Studies, Vol. 51, S. 20-25
- Lijphart, Arend (2005)*
 „Response by Arend Lijphart“,
<http://www.mobergpublications.se/positions/lijphart.htm>
- Lijphart, Arend (2008)*
 Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice, New York: Routledge
- Lobo, Marina Costa (2001)*
 „The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation“, in: Party Politics, Vol. 7, No. 5, S. 643-653
- Luhmann, Niklas (1984)*
 Soziologische Aufklärung 4, Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, Niklas (2000)

Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp

Lukšič, Igor (2010)

„Das politische System Sloweniens“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die Politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 729-771

Luthardt, Wolfgang (1998a)

„Elemente ‚direkter Demokratie‘ als Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe?“, in: Luthardt/Waschkuhn (Hg.): Politik und Repräsentation. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg: SP-Verlag Schüren, S. 45-64

Luthardt, Wolfgang (1998b)

„Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich. Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz“, in: Luthardt/Waschkuhn (Hg.): Politik und Repräsentation. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg: SP-Verlag Schüren, S. 225-248

Luthardt, Wolfgang (1994)

Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos

Machos, Csilla (2002)

„Das postsozialistische Parlament in Ungarn – Strukturen und Akteure“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 63-85

Macpherson, C.B. (1983)

Nachruf auf die liberale Demokratie, Frankfurt: Suhrkamp

Malová, Darina / Tim Haughton (2002)

„Parliament and System Change in Slovakia“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 127-143

Malová, Darina / Peter Učen (1998)

„Political Data 1998: Slovakia“, in: European Journal of Political Research, Vol. 34, S. 513-522

Mansergh, Lucy (1999)

„Two referendums and the referendum commission: The 1998 experience“, in: Irish Political Studies, Vol. 14, No. 1, S. 123-131

Manweller, Mathew (2005)

„Coalition Building in Direct Democracy Campaigns“, in: American Politics Research, Vol. 33 (2005), No. 2, S. 246-282

Marsh, Michael (1997)

„Political Data 1996: Ireland“, in: European Journal of Political Research, Vol. 32, S. 399-404

Marsh, Michael (2010)

„Voting behaviour“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): Politics in the Republic of Ireland. 5th edition, London: Routledge, S. 168-197

Marsh, Michael et al. (2012)

Report on Reasons Behind Voter Behaviour in the Oireachtas Inquiry Referendum 2011, Bericht für die irische Regierung, abgerufen am 24.1.2013 unter:
<http://per.gov.ie/wp-content/uploads/OIReferendum-Report-Final-2003-corrected.pdf>

- Martinaitis, Žilvinas (2012)*
 „Explaining Electoral Reforms in Lithuania“, in: Journal of Baltic Studies, Vol. 43, No. 3, S. 389-400
- Marxer, Wilfried (2004)*
 „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Liechtenstein-Institut, Beiträge Nr. 24/2004, BERN
- Matsuzato, Kimitaka / Liutauras Gudžinskas (2006)*
 „An Eternally Unfinished Parliamentary Regime. Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics“, in: Acta Slavica Iaponica, Vol. 23, S. 146-170
- Matthes, Claudia-Yvette (2002)*
 „Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 87-109
- Mažylis, Liudas / Ingrida Unikaite (2003)*
 „Referendum Briefing No 8. The Lithuanian EU Accession Referendum 10-11 May 2003“, European Parties Elections and Referendums Network, abgerufen am 13.2.2013 unter: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-8.pdf&site=266>
- Mažylis, Liudas (2012)*
 „The Lithuanian Referendum on Extending the Working of the Ignalina Power Station: The Rationality of Actors Within (Un-)Changing Structures“, Baltic Journal of Law & Politics, Volume 5 (1), S. 117-136
- McGann, Anthony J. / Michael Latner (2006)*
 Consensus Without Veto-Players: Testing Theories of Consensual Democracy, Working Paper des Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, Mai 2006, <http://repositories.cdlib.org/csd/06-03>
- Mendelsohn, Matthew / Andrew Parkin (eds.) (2001)*
 Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns, New York/Houndsmill: Palgrave
- Merkel, Wolfgang (2010)*
 „Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa“, in: Schrenk, Klemens / Markus Soldner (Hg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 550-559
- van Meurs, Wim / Vello Pettai (2002)*
 „Die Riigikogu – das Parlament Estlands“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 207-219
- Mikkel, Evald (2006)*
 „Patterns of Party Formation in Estonia: Consolidation Unaccomplished“, in: Jungerstam-Mulders, Susanne: Post-Communist EU Member States. Parties and Party Systems, Aldershot: Ashgate, S. 23-49
- Mikkel, Evald / Geoffrey Pridham (2004)*
 „Clinching the 'Return to Europe': The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia“, in: West European Politics, Vol. 27, No. 4, S. 716-748
- Mikolajczyk, Stanislaw (1947)*
 „Die Memoiren Mikolajczyks (8. Fortsetzung)“, Der Spiegel Nr. 11, 13.3.1948, S. 14-16

Millard, Frances (2011)

„Electoral-system change in Latvia and the elections of 2010“, in: *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, S. 309-218

Miller, Vaughne (2000)

„The Danish Referendum on Economic and Monetary Union“, House of Commons Research Paper No. 00/78, 29 September 2000, abgerufen am 13.1.2013 unter: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2000/rp00-078.pdf>

Miranda, Jorge (2005)

„Algumas notas sobre o referendo nacional“, Lisboa: Comissão Nacional de Eleições, abgerufen am 30.1.2013 unter: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/6_livro_jorge_moranda_30anos.pdf

Miranda, Jorge (2008)

„O referendo e o plebiscito: A experiencia portuguesa“, *Cuestiones Constitucionales*, Ciudad de Mexico, No. 19, S. 149-171, abgerufen am 30.1.2013 unter: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/19/ard/ard6.pdf>

Moberg, Erik (2005)

Kritik von Arend Lijpharts „Patterns of democracy“ (Ohne Titel), <http://www.mobergpublications.se/positions/comment1.htm>

Möckli, Silvano (1994)

Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern: Paul Haupt

Möckli, Silvano (1996)

Direkt-demokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates, Bericht an die Parlamentarische Versammlung des Europarates, Nr. 249/1996, Straßburg

Modlitbová, Jana (2007)

„Referendum na Litve“, Bakkalaureats-Arbeit der Politikwissenschaft, Masaryk-Universität Brno, abgerufen am 13.2.2013 unter: http://is.muni.cz/th/143758/fss_b/Bakalarska_prace.pdf

Morel, Laurence (1996)

„France: towards a less controversial use of the referendum?“, in: Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri: *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan, S. 66-85

Morel, Laurence (2001)

„The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies“, in: Mendelsohn/Parkin (eds.) (2001), S. 47 – 64

Morel, Laurence (2007)

„The Rise of ‚Politically Obligatory‘ Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective“, in: *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, S. 1041-1067

Morris, Helen (2004)

„President, Party and Nationality Policy in Latvia, 1991-1999“, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, No. 4, S. 543-569

Morrone, Andrea (2005)

„È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?“, in: *Il Reformista*, 23.5.2005, abgerufen am 30.11.2012 unter: <http://alturl.com/preem>

Murphy, Gary (2010)

„Interest-groups in the policy-making process“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. 5th edition, London: Routledge, S. 327-358

Müller-Rommel, Ferdinand (2008)

„Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Kritische Anmerkungen zu Arend Lijphart's ‚Patterns of Democracy‘“, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 2 (2008), No. 1, S. 78-94

Müller-Rommel, Ferdinand / Philipp Harfst / Henrike Schultze (2008)

„Von der typologischen zur dimensionalen Analyse parlamentarischer Demokratien: konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mittelosteuropas“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 49, No. 4, S. 669-694

Nagel, Jack H. (2000)

„Expanding the Spectrum of *Democracies*: Reflections on Proportional Representation in New Zealand“, in: Crepaz, Markus / Thomas Koelble / David Wilsford (eds.): *Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, S. 113 – 128

Newell, James L. / Martin Bull (1993)

„The Italian Referenda of April 1993: Real Change at Last?“, in: *West European Politics*, Vol. 16, No. 4 (October 1993), S. 607-615

Neto, Octavio Amorim / Lobo, Marina Costa (2009)

„Portugal's semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 48, S. 234-255

Neumann, Laszlo (2009)

„Hungary: Industrial Relations Profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 23.3.2013 unter:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/hungary.pdf>

Ní Mhurchú, Aoileann (2011)

„Thinking citizenship and its constitutive subject: interrogating the 2004 Irish citizenship referendum debate“, in: *Citizenship Studies*, Vol. 15, No. 2, S. 161-180

Niedermayer, Oskar (2008)

„Parteiensysteme“, in: Gabriel, Oskar / Sabine Kropp (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalte*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 351-388

Nijeboer, Arjen (2005)

„Peoples' Vengeances. The Dutch Referendum“, in: *European Constitutional Law Review*, No. 1 (2005), S. 393-405

Nurmela, Kirsti (2009)

„Estonia: Industrial relations profile“, European Industrial Relations Observatory on-line (eiro), abgerufen am 6.3.2013 unter:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/estonia.pdf>

Oge, Ibrahim K. (2008)

„French Referendum on the European Constitution: What is the verdict?“, bei der ISA Convention in San Francisco am 28. März 2008 vorgelegtes Arbeitspapier, abgerufen unter: <http://www.allacademic.com/>

O'Mahony, Jane (2001)

„'Not so nice': The treaty of nice, the international criminal court, the abolition of the

- death penalty – the 2001 referendum experience“, in: Irish Political Studies, Vol. 16, No. 1, S. 201-213
- Pace, Roderick (2005)*
„The Maltese Electorate Turns a New Leaf? The First European Parliament Election in Malta“, in: South European Society & Politics, Vol. 10, No. 1, S. 121-136
- Pace, Roderick (2012)*
„Growing Secularisation in a Catholic Society: The Divorce Referendum of 28 May 2011 in Malta“, in: South European Society & Politics, Vol. 17, No. 4, S. 573-589
- Pállinger, Zoltán Tibor (2012)*
Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (ed.): Citizens' Initiatives in Europe, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 134-151
- Pállinger, Zoltán Tibor (2012b)*
„Direct Democracy, the Rule of Law and the Protection of Minorities: The Case of Hungary“, in: in: Marxer, Wilfried (ed.): Direct Democracy and Minorities, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91-105
- Papadopoulos, Yannis (2001)*
„How does direct democracy matter?“, in: Jan-Eric Lane (ed.): The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcome and Redesign, Routledge: London, S. 35-57
- Pape Møller, Luise (2002)*
„Moving Away from the Ideal: The Rational Use of Referendums in the Baltic States“, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 25, No. 3, S. 281-293
- Parti Socialiste (2012)*
Projet Socialiste 2012. Le Changement, Wahlprogramm 2012, abgerufen am 19.12.2012 unter: <http://www.parti-socialiste.fr/static/10142/nouveau-modele-de-developpement-international-agriculture-institutions-les-textes-adoptes-par-le-ps-123578.pdf?issuusi=ignore>
- Pehe, Jiří (1992)*
„The Referendum Controversy in Czechoslovakia“, RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 43, 30.10.1992, abgerufen am 15.3.2013 unter: <http://www.pehe.cz/clanky/1992/1992-30October1992-RFERL43.pdf>
- Pelinka, Anton (1994a)*
„Die Zukunft der direkten Demokratie“, in: Pelinka, Anton (Hg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien: Signum, S. 185 – 196
- Pelinka, Anton (1994b)*
„Der Aufstieg des Plebiszitären“, in: Pelinka, Anton (Hg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien: Signum, S. 9 – 22
- Pelinka, Anton (1999)*
„Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept“, in: SWS-Rundschau (39. Jg.), Heft 2/1999, Wien: SWS, S. 109 – 119
- Pelinka, Anton (2001)*
„Karpfen und Hechte im Demokratieteich“, in: Die Furche Nr. 38, 20.9.2001, S. 13
- Pettai, Vello (2001)*
„Estonia: Positive and Negative Institutional Engineering“, in: Zielonka, Jan: Democratic Consolidation in Eastern Europe Volume 1: Institutional Engineering“, Oxford: Oxford University Press, S. 111-138
- Pierre, Jon / Anders Widfeldt (1996)*

- „Political Data in 1995: Sweden“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 30, S. 463-468
- Pierre, Jon / Anders Widfeldt (1997)*
 „Political Data in 1996: Sweden“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 32, S. 495-500
- Pierre, Jon / Anders Widfeldt (1998)*
 „Political Data in 1997: Sweden“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 34, S. 527-530
- Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srienz (2010)*
 Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU-Beitritt, Klagenfurt: Hermagoras/Mohorjeva
- Popper, Karl R. (1996)*
 Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik, München: Piper
- Pryce, Paul (2012)*
 „The 2011 parliamentary election in Latvia“, in: *Electoral Studies*, Vol. 31, S. 613-616
- Quill, William (2011)*
 „Opposition to the cabinet confidentiality referendum held at the last presidential election“, abgerufen am 22.1.2013 unter:
<http://williamquill.com/2011/10/26/opposition-to-the-cabinet-confidentiality-referendum-held-at-the-last-presidential-election/>
- Quinlan, Stephen (2012)*
 „The Lisbon Experience in Ireland: 'No' in 2008 but 'Yes' in 2009 – How and Why?“, in: *Irish Political Studies*, Vol. 27, No. 1, S. 139-153
- Qvortrup, Mads (2000)*
 „Are Referendums Controlled and Pro-hegemonic?“, *Political Studies*, Vol. 48, S. 821-826
- Qvortrup, Mads (2001)*
 „How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro“, *The Political Quarterly* Vol. 72, No. 2, S. 190-96
- Qvortrup, Mads (2002)*
 A comparative study of referendums. Government by the people, New York: Manchester University Press
- Qvortrup, Matt (2006)*
 „The Three Referendums on the European Constitution Treaty in 2005“, in: *The Political Quarterly*, Vol. 77 (2006), No. 1 (January-March), S. 89-97
- Qvortrup, Matt (2012)*
 „Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom“, in: *The Political Quarterly*, Vol. 83 (2012), No. 1, S. 108-116
- Qvortrup, Matt (2012b)*
 „The History of Ethno-National Referendums 1791-2011“, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 18, No. 1, S. 129-150
- Raun, Toivo U. (2001a)*
 Estonia and the Estonians, Stanford: Hoover Press, 2. ed.
- Raun, Toivo U. (2001b)*
 „Estonia in the 1990s“, in: *Journal of Baltic Studies*, Vol. 32, No. 1, S. 19-43

Resnick, Philip (1994)

Democratic Safety Valves. The Therapeutic Effects of Antipolitical Referenda,
Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 16, 1994, Wien

Reynolds, Andrew (2000)

„Majoritarian or Power-Sharing Government, in: Crepaz, M., T. Koelble, D.
Wilsford: Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart, Ann Arbor:
The University of Michigan Press, S. 155 – 195

Ribičič, Ciril (2000)

Podobe Parlamentarne desetletja, Ljubljana: Eigenverlag

Riklin, Alois (1997)

„Donato Giannotti – ein verkannter Staatsdenker“, in: Giannotti, Donato: Die
Republik Florenz (1534), München: Wilhelm Fink, S. 17 – 75

Refalo, Ian (2012)

„Constitutional Change in Malta“, Vorschlag für das Verfassungsänderungs-Forum
des maltesischen Präsidenten, abgerufen am 2.2.2013 unter:
<http://president.gov.mt/file.aspx?f=216>

Roberts, Andrew (2006)

„What Kind of Democracy Is Emerging in Eastern Europe?“, in: Post-Soviet Affairs,
Vol. 22, No. 1, S. 37-64

Roth, Alexander / Dorothee de Nève (2002)

„Rumänien – Zustimmungsmaschine oder 'einziger Gesetzgeber des Landes'?“, in:
in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und
Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S.
183-206

Rousseau, Jean-Jacques (1986)

Vom Gesellschaftsvertrag, Stuttgart: Reclam Verlag

Royo, Sebastián (2001)

„A New Century of Corporatism? Corporatism in Spain and Portugal“, in: West
European Politics, Vol. 25, No. 3, S. 77-104

Ruin, Olof (1996)

„Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues“, in:
Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri: The Referendum Experience in Europe,
London: Macmillan, S. 171-184

Ruus, Jüri (2001)

„Estonia“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and
Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 47-61

Rybár, Marek (2006)

„Old Parties and New: Changing Patterns of Party Politics in Slovakia“, in:
Jungerstam-Mulders, Susanne: Post-Communist EU Member States. Parties and
Party Systems, Aldershot: Ashgate, S. 147-175

Rytel-Warzocha, Anna (2012)

„Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up
Appearances?“, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (ed.): Citizens' Initiatives in Europe,
Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 212-227

Sa Carneiro, Francisco (1979)

„Textos – Sexto Volume 1979“, Instituto Sa Carneiro, abgerufen am 30.1.2013 unter:
http://institutosacarneiro.pt/wp-content/manup/docs/obra/volume_6.pdf

Saalfeld, Thomas (2010)

„Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze“, in: Schrenk, Klemens H. / Markus Soldner (Hg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 499-523

Sartori, Giovanni (1992)

Demokratiethorie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Scarrow, Susan (2001)

„Direct Democracy and institutional change. A comparative investigation“, in: Comparative Political Studies, Jg. 34 (2001), Heft 6, S. 651-665

Schäfer, Markus (1998)

Referenden, Wahlrechtsreformen und politische Akteure im Strukturwandel des italienischen Parteiensystems, Münster: LIT Verlag

Schiller, Theo (2002)

Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt am Main: Campus

Schiller, Theo (2012)

„The Emergence of Direct Democracy – a Typological Approach“, in: Marxer, Wilfried (ed.): Direct Democracy and Minorities, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-46

Schlangen, Walter (1980)

Politische Grundbegriffe, Stuttgart: Kohlhammer, 2. Auflage

Schmidt, Manfred G. (1995a)

Demokratiethorien, Opladen: Leske + Budrich, 1. Auflage

Schmidt, Manfred G. (1995b)

Wörterbuch zur Politik, Tübingen: Alfred Kröner Verlag

Schmidt, Manfred G. (2002)

„Political performance and types of democracy: Findings from comparative studies“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41 (2002), S. 147-163

Schmidt, Manfred G. (2008)

Demokratiethorien. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag f Sozialwissenschaften

Schmidt, Thomas (2002)

„Die lettische Saeima zwischen Kontinuität und Wandel“, in: Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff (Hg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 221-245

Schmidt, Thomas (2010)

„Das politische System Lettlands“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 123-170

Schmitt, Carl (1989)

Verfassungslehre, Berlin: Duncker & Humblot, 8. Auflage [1928]

Schmitter, Philippe C. / Trechsel, Alexander (2004)

The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green paper for the Council of Europe, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004

Schneider, Heinrich (1997)

„The Principle of Separate and Balanced Powers in Estonian Constitutions“, Juridica International, Vol. II, S. 35-49, abgerufen am 6.3.2013 unter:
<http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=12461>

- Schüttemeyer, Suzanne S. / Sven T. Siefken (2008)*
 „Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation“, in: Gabriel, Oskar / Sabine Kropp (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 482-513
- Semolič, Dušan (2010)*
 „Die Gewerkschaften, Vertreter der Arbeitnehmerinteressen“, in: Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srien: Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU Beitritt, Hermagoras/Mohorjeva: Klagenfurt, S. 169-174
- Setälä, Maija (1999a)*
 Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions, Houndmills: MacMillan
- Setälä, Maija (1999b)*
 „Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy?“, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 22, No. 4, S. 327-340
- Shell, Kurt L. (1987)*
 „Typen von Regierungssystemen I: Westliche Demokratien“, in: Beyme, Klaus et al. (Hg.): Politikwissenschaft. Eine Grundlegung. I: Theorien und Systeme, Stuttgart: Kohlhammer, S. 109 –140
- Siaroff, Alan (2003)*
 „Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies“, in: International Political Science Review, Vol. 24, No. 4, S. 445-464
- Simon, Jeffrey (2004)*
 NATO and the Czech & Slovak Republics. A comparative study in civil-military relations, Oxford: Rowman & Littlefield
- Sinnott, Richard (2002)*
 „Cleavages, parties and referendums: Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41, S. 811-826
- Sinnott, Richard (2010)*
 „The electoral system“, in: Coakley, John / Michael Gallagher (eds.): Politics in the Republic of Ireland. 5th edition, London: Routledge, S. 111-136
- Smith, Daniel / Caroline J. Tolbert (2001)*
 „The Initiative to Party. Partisanship and Ballot Initiatives in California“, in: Party Politics, Vol. 7 (2001), No. 6, S. 739-757
- Smith, Gordon (1976)*
 „The functional properties of the referendum“, in: European Journal of Political Research, Vol. 4, S. 1-23
- Smith, Simon C. (2006)*
 British Documents on the End of Empire: Malta, London: Institute of Commonwealth Studies
- Smith, Simon C. (2007)*
 „Integration and Disintegration: The Attempted Incorporation of Malta into the United Kingdom in the 1950s“, in: The Journal of Imperial and Commonwealth History, Vol. 35, No. 1, S. 49-71
- Stan, Lavinia / Razvan Zaharia (2007)*
 „Political Data in 2006: Romania“, in: European Journal of Political Research, Vol.

- 46, S. 1082-1095
- Stan, Lavinia / Razvan Zaharia (2008)*
„Political Data in 2007: Romania“, in: European Journal of Political Research, Vol. 47, S. 1115-1126
- Stankevičius, Česlovas Vytautas (2004)*
„Lithuanian – Russian Negotiations in 1990-1993“, in: Lithuanian Foreign Policy Review, Vol. 13-14, S. 82-94, abgerufen am 14.2.2013 unter:
<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2004-13%2014/Stankevicius.pdf>
- Steffani, Winfried (1979)*
Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Stein, Eric K. / Dan Hansén (2004)*
Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience“, Stockholm: Försvarshögskolan, abgerufen am 25.2.2013 unter:
http://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/Crismart/Publikationer/Publikationsserier/VOLUME_12.PDF
- Steinsdorff, Silvia (2011)*
„Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz“, in: Grotz, Florian / Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 171-193
- Stiskala, Jozef (2012)*
„Party System of Slovak Republic and its Stability after 2010 and 2012 Elections in Comparative Perspective“, in: Slovak Journal of Political Sciences, Vol. 12, No. 3, S. 224-251
- Stutzer, Alois / Bruno S. Frey (2000)*
„Stärkere Volksrechte — Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz“, in: Swiss Political Science Review Vol. 6(3), S. 1—30
- Suksi, Markku (1993)*
Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht: Martinus Nijhoff
- Sullivan, J.W. (1893)*
Direct Legislation by the citizenship through initiative and referendum, New York: True Nationalist publishing company, abgerufen von
<http://www.gutenberg.org/files/17751/17751-h/17751-h.htm>
- Svensson, Palle (1996)*
„Denmark: the referendum as minority protection“, in: Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri: The Referendum Experience in Europe, London: Macmillan, S. 33-51
- Svensson, Palle (2002)*
„Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41, S. 733-750
- Svensson, Palle (2007)*
„Voting Behaviour in the European Constitution Process“, in: Pállinger, Zoltán Tibor / Bruno Kaufmann / Wilfried Marxer / Theo Schiller (eds.): Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects, Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2007, S. 163-173
- Szczerbiak, Aleks (2003)*
„Referendum Briefing No 5. The Polish EU Accession Referendum 7-8 June 2003“,

- European Parties Elections and Referendums Network, abgerufen am 14.5.2013 unter: <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epern-ref-no-5.pdf>
- Szczerbiak, Aleks / Paul Taggart (2004a)*
„The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models“, in: *West European Politics*, Vol. 27 (2004), No. 4 (September), S. 557-583
- Szczerbiak, Aleks / Paul Taggart (2004b)*
„Conclusion: Towards a Model of (European) Referendums“, in: *West European Politics*, Vol. 27 (2004), No. 4 (September), S. 749-777
- Širaj, Marjan et al. (2010)*
„Wirtschaftsverbände, Wirtschaftskammern und Arbeitgeberverbände“, in: Polzer, Miroslav / Neven Brandt / Mirjam Polzer-Srien: *Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU Beitritt*, Hermagoras/Mohorjeva: Klagenfurt, S. 175-209
- Tauber, Joachim (2010)*
„Das politische System Litauens“, in: Ismayr, Wolfgang: *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 171-207
- Taagepera, Rein (2000)*
„Arend Lijphart and Dimensions of Democracy“, in: Crepaz, M., T. Koelble, D. Wilsford: *Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, S. 75-89
- Taagepera, Rein (2003)*
„Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design“, in: *Political Studies*, Vol. 51 (2003), S. 1-19
- Talat-Kelpša, Laimonas (2001)*
„The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania“, in: *Journal of Baltic Studies*, Vol. 32, No. 2, S. 156-169
- Tanasescu, Elena Simina (2008)*
„The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System“, in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 4, S. 64-97
- Taurens, Janis (2012)*
„1991. gada 3. marta referendums un tā nozīme Latvijas neatkarības atjaunošanā“ (Das Referendum des 3. März 1991 und seine Rolle bei der Wiederherstellung der lettischen Unabhängigkeit), Vortrag bei einer Konferenz der lettischen Zentralen Wahlkommission am 20.7.2012, abgerufen am 23.2.2013 unter: http://web.cvk.lv/pub/upload_file/Konference_J_Taurens_1991_gada_3_marta_referendums.pdf
- Tornic, Ana (2012)*
„Direct democracy in the Slovak Republic“, C2D Working Paper Series, No. 41/2012, Aarau: Centre for Research on Direct Democracy, abgerufen am 15.3.2013 unter: http://www.c2d.ch/files/C2D_WP41.pdf
- Trechsel, Alexander / Frédéric Esposito (2001)*
„Why Plebiscites? A Critique of a Nebulous Concept“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*, Aldershot: Ashgate, S. 271 - 278
- Tschannen, Pierre (1995)*
Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel / Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn

Trigona, Alex Sceberras (2004)

„Section 6 of the Constitution: a polarising or unifying factor?“, The Malta Sunday Times, 12.12.2004, abgerufen am 5.2.2013 unter:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20041212/opinion/section-6-of-the-constitution-a-polarising-or-unifying-factor.104578>

Tsebelis, George (2002)

Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton/New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation

Tsebelis, George (2009)

„Agenda Setting and Executive Dominance in Politics“, in: Ganghof, Steffen / Christoph Hönnige / Christian Stecker (Hg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-24

Ucakar, Karl (1985)

Demokratie und Wahlrecht in Österreich: Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationspolitik, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik

Učen, Peter (2005)

„Political Data 2004: Slovakia“, in: European Journal of Political Research, Vol. 44, S. 1167-1178

Uibopuu, Henn-Jüri (1997)

„Plebiscites in Baltic States“, in: Seminar on Participatory Democracy in Central and Eastern Europe Today. Challenges and Perspectives. Vilnius, 3-5 July 1997, Strasbourg: Council of Europe Publishing, S. 48-64, abgerufen am 13.2.2013 unter: http://assembly.coe.int/Conferences/2008Strasbourg/Doc/Seminar97_Participatory-democracy.pdf

Uleri, Pier Vincenzo (1996)

„Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime“, in: Gallagher, Michael / Pier Vincenzo Uleri: The Referendum Experience in Europe, London: Macmillan, S. 106-125

Uleri, Pier Vincenzo (2002)

„On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums“, in: European Journal of Political Research, Vol. 41, S.863-883

Uleri, Pier Vincenzo (2012)

„Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization“, in: Setälä, Maija / Theo Schiller (eds.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 71-88

Ullrich, Hartmut (2009)

„Das politische System Italiens“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, S. 643-711

Ušacka, Anita (2001)

„Latvia“, in: Auer, Andreas/ Michael Bützer: Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate, S. 94-107

Vaičaitis, Vaidotas A. (2012)

„Konstitutionelle Verfasstheit der baltischen Staaten“, in: Knodt, Michèle / Sigita Urdze: Die politischen Systeme der baltischen Staaten, Wiesbaden: VS Verlag für

- Sozialwissenschaften, S. 155-172
- Valge, Jaak (2011)*
„Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“, *Journal of Contemporary History*, Vol. 46, No. 4, S. 788-808
- Vatter, Adrian (1997)*
„Die Wechselbeziehungen von Konkordanz und Direktdemokratie“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 38. (1997), Heft 4, S. 743-770
- Vatter, Adrian (2000)*
„Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages“, *European Journal of Political Research*, Vol. 38, S. 171-192
- Vatter, Adrian (2005)*
„The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism“, in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 15 (2005), No. 1, S. 1-17
- Vatter, Adrian / Julian Bernauer (2009)*
„The Missing Dimension of Democracy. Institutional Patterns in 25 EU Member States between 1997 and 2006“, in: *European Union Politics*, Vol. 10, No. 3, S. 335-359
- Venice Commission (1995)*
„Constitutional Justice and democracy by referendum“, Strasbourg: Council of Europe
- Verhulst, Jos / Arjen Nijboer (2007)*
Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen, Democracy International, Brüssel
- Di Virgilio, Aldo (1999)*
„Le elezioni in Italia“, in: *Quaderni dell'Osservatore Elettorale*, No. 42 (Settembre 2001), S.129-153, abgerufen am 5.12.2012 unter:
<http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Quaderni/Qua45/q45art5.pdf>
- Di Virgilio, Aldo (2001)*
„Le elezioni in Italia“, in: *Quaderni dell'Osservatore Elettorale*, No. 45 (Novembre 1999), S. 135-147 abgerufen am 5.12.2012 unter:
<http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Quaderni/Qua42/q42art4.pdf>
- Di Virgilio, Aldo (2003)*
„Le elezioni in Italia“, in: *Quaderni dell'Osservatore Elettorale*, No. 50 (Dicembre 2003), S. 209-223 abgerufen am 5.12.2012 unter:
<http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Quaderni/Qua50/q50rub2.pdf>
- Vospernik, Stefan (2000)*
Direkte Demokratie in Slowenien, Wien: Univ.DA
- de Vreese, Claes H. (2006)*
„Political Parties in Dire Straits? Consequences of National Referendums for Political Parties“, in: *Party Politics*, Vol. 12, No. 5, S. 581-598
- de Vreese, Claes H. / Hajo G. Boomgaarden (2005)*
„Projecting EU Referendums. Fear of Immigration and Support for European Integration“, in: *European Union Politics*, Vol. 6. (2005), No. 1, S. 59-82
- Walker, Mark Clarence (2003)*
The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy and Democracy, New York: Palgrave Macmillan
- Walzer, Michael (1996)*

- Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Frankfurt: Fischer
- Waschkuhn, Arno (1998)*
Demokratietheorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München/Wien: R. Oldenbourg
- White, John Kenneth / Philip Davies (eds.) (1998)*
Political parties and the collapse of the old orders, Albany: State University of New York Press
- Widfeldt, Anders (2001)*
„Political Data in 2000: Sweden“, in: European Journal of Political Research, Vol. 40, S. 421-425
- Widfeldt, Anders (2003)*
„Political Data in 2002: Sweden“, in: European Journal of Political Research, Vol. 42, S. 1091-1101
- Widfeldt, Anders (2004a)*
„Elite Collusion and Public Defiance: Sweden's Euro Referendum in 2003“, in: West European Politics, Vol. 27 (2004), No. 3, May 2004, S. 503-517
- Widfeldt, Anders (2004b)*
„Political Data in 2003: Sweden“, in: European Journal of Political Research, Vol. 43, S. 1144-1150
- Widfeldt, Anders (2006)*
„Political Data in 2005: Sweden“, in: European Journal of Political Research, Vol. 45, S. 1270-1274
- Wiesenthal, Helmut (2005)*
„Überlegungen und Messkriterien für den Vergleich von System- und Leistungsprofilen konsolidierter marktwirtschaftlicher Demokratien in der OECD-Welt“, <http://www.afs-ev.de/div-pap/oecd-vgl-gutachten.pdf>
- De Winter, Lieven (1995)*
„The Role of Parliament in Government Formation and Resignation“, in: Döring, Herbert (ed.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/New York: Campus Verlag / St. Martin's Press, S. 115-151
- Woolfson, Charles / Epp Kallaste (2011)*
„Illusory Corporatism 'Mark 2' in the Baltic States“, in: Warsaw Forum of Economic Sociology, Vol. 2:1, S. 51-72, abgerufen am 12.2.2013 unter: http://www.sgh.waw.pl/katedry/kase/wfes/atompag.2011-12-23.5124126041/3.3woolfson_kallaste_wfes.pdf
- Zajc, Drago (2000)*
Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Zdeb, Marian (2004)*
Study about constitutional conditions concerning referendums on the EU constitution in the EU member states, <http://www.european-referendum.org/fileadmin/pdf/papers/di-refsum.pdf>
- Ziemer, Klaus (1999)*
„Wie konsolidiert ist Polens Demokratie?“, in: Merkel, Wolfgang / Andreas Busch (Hg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 332-360
- Ziemer, Klaus (2013)*
Das politische System Polens, Wiesbaden: Springer Fachmedien

Ziemer, Klaus / Claudia-Yvette Matthes (2010)

„Das politische System Polens“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg): Die Politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage, S. 209-273

Zimmerman, Joseph F. (2001)

The Referendum. The People Decide Public Policy, Praeger: Westport, Connecticut

Zubek, Radoslaw (2011)

„Negative Agenda Control and Executive-Legislative Relations in East Central Europe, 1997-2008“, in: The Journal of Legislative Studies, Vol. 17, No. 2 (June 2011), S. 172-192

Žilák, Tomáš (2012)

Referendum ve Slovenské Republice, Diplomarbeit, Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brne

Medienartikel und Internetquellen

15min.lt (2012a)

„Lithuania's three major opposition parties sign electoral agreement“, 25.5.2012, abgerufen am 12.2.2013 unter: <http://www.15min.lt/en/article/politics/lithuania-s-three-major-opposition-parties-sign-electoral-agreement-526-221526#ixzz2KgdW3nMo>

15min.lt (2012b)

„Lithuanian President: Labour Party cannot participate in new government“, 29.10.2012, abgerufen am 12.2.2013 unter: <http://www.15min.lt/en/article/politics/lithuanian-president-labour-party-cannot-participate-in-new-government-526-268831>

15min.lt (2012c)

„Lithuania to hold referendum on nuclear plant simultaneously with general elections in October“, 16.7.2012, abgerufen am 15.2.2013 unter: <http://www.15min.lt/en/article/politics/lithuania-to-hold-referendum-on-nuclear-plant-simultaneously-with-general-elections-in-october-526-234236>

15min.lt (2013)

„Lithuania's Polish party threatens to leave ruling coalition“, 12.2.2013, abgerufen am 12.2.2013 unter: <http://www.15min.lt/en/article/politics/lithuania-s-polish-party-threatens-to-leave-ruling-coalition-526-306018>

Aktuality.sk (2013)

„Chronológia: Referendá na Slovensku“, undatiert, abgerufen am 16.3.2013 unter: <http://tema.aktuality.sk/referenda-na-slovensku/>

APA (1986)

„Abrüstungsreferendum in Rumänien am Sonntag“, Austria Presse Agentur, Meldung 0117 vom 21.11.1986

APA (1987a)

„Polnisches Parlament verabschiedet Gesetz über Volksabstimmung“, Austria Presse Agentur, Meldung 0267 vom 6.5.1987

APA (1987b)

„Letzte Aufrufe vor Volksabstimmung in Polen“, Austria Presse Agentur, Meldung 0085 vom 28.11.1987

APA (1987c)

„Jaruzelski beschwört die Reformkräfte der Partei“, Austria Presse Agentur,

Meldung 0272 vom 15.12.1987

APA (1991a)

„Abstimmung in Litauen – Volksbefragung oder Referendum?“, Austria Presse Agentur, Meldungen 0128 und 0130 vom 8.2.1991

APA (1991b)

„Verfassungsreferendum in Rumänien“, Austria Presse Agentur, Meldung 0192 vom 8.12.1991

APA (2003)

„Opposition: Unregelmäßigkeiten bei Referendum in Rumänien“, Austria Presse Agentur, Meldung 0796 vom 21.10.2003

APA (2007a)

„Nach Referendum: Keine Neuwahlen in Rumänien“, Austria Presse Agentur, Meldung 0486 vom 21.5.2007

APA (2007b)

„Rumänischer Vizepremier Bela Marko zurückgetreten“, Austria Presse Agentur, Meldung 0535 vom 3.7.2007

APA (2012a)

„Designierter litauischer Premier sagt Bau von Atomkraftwerk ab“, Austria Presse Agentur, Meldung 0144 vom 9.11.2012

APA (2012b)

„Regierung in Litauen vereidigt“, Austria Presse Agentur, Meldung 0391 vom 13.12.2012

Buone Notizie (2012)

„Referendum anti-casta: oltre 1.300.000 firme valide“, abgerufen am 28.11.2012 unter: <http://www.buonenotizie.it/cronaca-e-societa/2012/08/12/referendum-anti-casta-oltre-1-300-000-firme/>

Corriere della Sera (1993a)

„Guida ai referendum“, Corriere della Sera, 14.4.1993, S.5, 15.4.1993, S.7, 15.4.1993, S. 9, abgerufen am 1.12.2012 unter: http://archiviostorico.corriere.it/1993/aprile/14/guida_referendum_co_o_930414595.shtml, http://archiviostorico.corriere.it/1993/aprile/15/guida_referendum_co_o_930415916.shtml und http://archiviostorico.corriere.it/1993/aprile/16/guida_referendum_co_o_930416241.shtml

Corriere della Sera (1993b)

„Le Regioni al ministro: 'Riforma o le urne'“, 7.2.1993, S.24, abgerufen am 2.12.2012 unter: http://archiviostorico.corriere.it/1993/febbraio/07/Regioni_ministro_riforma_urne_co_o_9302075567.shtml

Corriere della Sera (1993c)

„Ministero Spettacolo: Pro contro una morte annunciata“, 28.3.1993, S.29, abgerufen am 2.12.2012 unter: http://archiviostorico.corriere.it/1993/marzo/28/ministero_Spettacolo_pro_contr_o_una_co_o_93032815531.shtml

Corriere della Sera (1995)

„Voglia di normalità, cade la politica urlata“, 26.6.1995, S. 5, abgerufen am 4.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/1995/giugno/26/Voglia_normalita_cade_politica_urlata_co_o_95062611789.shtml

Corriere della Sera (1997)

„Agricoltura: sì o no a una legge varata dieci giorni fa“, 14.6.1997, S.7, abgerufen am 2.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/1997/giugno/14/Agricoltura_una_legge_varata_dieci_co_o_97061417150.shtml

Corriere della Sera (1999a)

„Referendum, Forza Italia frena: per il sì ma con libertà di voto“, 9.4.1999, S.13, abgerufen am 5.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/1999/aprile/09/Referendum_Forza_Italia_frena_per_co_o_9904093537.shtml

Corriere della Sera (1999b)

„Berlusconi vota a seggio quasi chiuso“, 19.4.1999, S.5, abgerufen am 5.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/1999/aprile/19/Berlusconi_vota_seggio_quasi_chiuso_co_o_990419816.shtml

Corriere della Sera (1999c)

„L'Italia non va a votare, referendum nullo“, 19.4.1999, S.2, abgerufen am 5.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/1999/aprile/19/Italia_non_votare_referendum_nullo_co_o_990419796.shtml

Corriere della Sera (2000)

„Referendum, in gioco il futuro dei magistrati“, 16.5.2000, S. 6, abgerufen am 5.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/2000/maggio/16/Referendum_gioco_futuro_dei_magistrati_co_o_0005168723.shtml

Corriere della Sera (2001a)

„Federalismo, Amato esclude l' election day Il premier: unire il referendum alle elezioni senza l' accordo di tutti sarebbe una bomba nucleare“, 23.3.2001, S.13, abgerufen am 6.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/2001/marzo/23/Federalismo_Amato_esclude_election_day_co_o_010323353.shtml

Corriere della Sera (2001b)

„Referendum, l'Ulivo punta sugli ultimi 15 giorni“, 23.9.2001, S.19, abgerufen am 6.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/2001/settembre/23/Referendum_Ulivo_punta_sugli_ultimi_co_o_01092311644.shtml

Corriere della Sera (2006)

„Costituzione, l'Italia sceglie I Poli alla prova-referendum“, 25.6.2006, S.2, abgerufen am 6.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/2006/giugno/25/Costituzione_Italia_sceglie_Poli_alla_co_o_060625134.shtml

Corriere della Sera (2005)

„Berlusconi: la Margherita venga con noi moderati“, 15.6.2005, S.2, abgerufen am 8.12.2012 unter:

http://archiviostorico.corriere.it/2005/giugno/15/Berlusconi_Margherita_venga_con_noi_co_o_050615023.shtml

Corriere della Sera (2009)

„Fallisce il referendum. Maroni: si cambia“, 23.6.2009, S. 19, abgerufen am 8.12.2012 unter:

http://archivioistorico.corriere.it/2009/giugno/23/Fallisce_referendum_Maroni_cambia_co_9_090623005.shtml +

Corriere della Sera (2011)

„Bersani: il governo si deve dimettere Ma Di Pietro lo frena“, 14.6.2011, S.10, abgerufen am 7.12.2012 unter:

http://archivioistorico.corriere.it/2011/giugno/14/Bersani_governo_deve_dimettere_Pietro_co_9_110614010.shtml

Dansk Ungdoms Faellesraad (2012)

„Politikere om umges valget“, abgerufen am 10.1.2013 unter:

http://duf.dk/maerkesager/valget_til_16_aarige/politikernes_mening/

Delfi.lt (2012)

„Iš didžiųjų partijų prieš VAE referendume siūlo pasisakyti socdemai ir tvarkiečiai“ („Die großen Parteien vor dem AKW-Referendum“), 16.9.2012, abgerufen am 15.2.2013 unter:

<http://www.delfi.lt/archive/is-didziuju-partiju-pries-vae-referendume-siulo-pasisakyti-socdemai-ir-tvarkieciai.d?id=59522829#ixzz2LoygzliX>

Europeanvoice.com (2012)

„Gonzi calls March election after losing budget vote“, 13.12.2012, abgerufen am 6.2.2013 unter:

<http://www.europeanvoice.com/article/imported/gonzi-calls-march-election-after-losing-budget-vote/75971.aspx>

France 24 (2012)

„Ireland makes children's rights a constitutional priority“, abgerufen am 24.1.2013

unter: <http://www.france24.com/en/20121109-focus-ireland-children-rights-referendum-constitution-catholic-church-abuse-nuns-bishops-paedophilia>

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996a)

„Enthüllungen über Referendum von 1946“, 2.7.1996, S. 6

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996b)

„Kampf um den Weg zur Privatisierung“, 19.2.1996, S. 7

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003)

„Referendum in Rumänien“, 18.10.2003, S. 6

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2005)

„Französischer Poker“, 25.5.2005, abgerufen am 29.12.2012 unter:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-referendum-franzoesischer-poker-1234533.html#Drucken>

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2007)

„Rumänen lehnen Amtsenthebung Basescus ab“, 21.5.2007, S. 6

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012)

„Gegen Russisch als Staatssprache“, 19.2.2012, abgerufen am 27.2.2013 unter:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/abstimmung-in-lettland-gegen-russisch-als-staatssprache-11655243.html>

Independent.com (2007)

„A nationwide referendum on hunting? - Not likely“, 18.3.2007, abgerufen am

5.2.2013 unter: <http://www.independent.com.mt/articles/2007-03-18/news/a-nationwide-referendum-on-hunting-not-likely-170694/>

Irish Examiner (2012)

„Catholic Church supports yes vote in upcoming Children Referendum“, 6.11.2012,

abgerufen am 24.1.2013 unter: <http://www.irishexaminer.com/ireland/catholic-church-supports-yes-vote-in-upcoming-children-referendum-213069.html>

La Repubblica (1995)

„La 'Roulette' del Sì e del No“, La Repubblica, 10.6.1995, S.4, abgerufen am 2.12.2012 unter:

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1995/06/10/la-roulette-del-si-del-no.html?ref=search>

La Repubblica (1997)

„Cosi uccidono i referendum“, Interview mit Indro Montanelli, 11.6.1997, S.6, abgerufen am 5.12.2012 unter:

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1997/06/11/cosi-uccidono-referendum.html?ref=search>

Latvian Abroad (2007)

„Latvia's forgotten referendum“, Internet-Blog, 7.7.2007, abgerufen am 27.2.2013 unter: <http://latvianabroad.blogspot.co.at/2007/07/latvias-forgotten-referendum.html>

Le Monde (2012)

„Le référendum d'initiative populaire, vaine promesse de Sarkozy en 2007“, 23.2.2012, abgerufen am 19.12.2012 unter: http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/02/23/le-referendum-d-initiative-populaire-vaine-promesse-de-sarkozy-en-2007_1646626_1471069.html

Lettische Presseschau (2008a)

„Verfassungsreferendum in Lettland gescheitert, Präsident übernimmt“, 4.8.2008, abgerufen am 26.2.2013 unter: <http://www.lettische-presseschau.de/politik/lettland/259-gescheitertes-verfassungsreferendum-in-lettland>

Lettische Presseschau (2008b)

„In Lettland: Rentenerhöhung per Referendum?“, 19.8.2008, abgerufen am 26.2.2013 unter: <http://www.lettische-presseschau.de/politik/lettland/262-volksabstimmung--he-renten-in-lettland>

Lettische Presseschau (2011a)

„Lettland: Saeima-Abgeordnete wählen Ex-Banker Andris Berzins zum neuen Staatspräsidenten“, 2.6.2011, abgerufen am 26.2.2013 unter: <http://www.lettische-presseschau.de/politik/lettland/445-lettland-saeima-abgeordnete-waehlen-ex-banker-andris-brzi-zum-neuen-staatspraesidenten>

Lettische Presseschau (2011b)

„Lettland: Verfassungsreferendum für die Staatssprache Russisch spaltet die öffentliche Meinung“, 11.11.2011, abgerufen am 26.2.2013 unter: <http://www.lettische-presseschau.de/politik/lettland/489-lettland-verfassungsreferendum-fuer-die-staatssprache-russisch-spaltet-die-oeffentliche-meinung>

Lettische Presseschau (2011c)

„Lettland: Parlamentarier lehnen das Russisch-Referendum ab“, 27.12.2011, abgerufen am 26.2.2013 unter: <http://www.lettische-presseschau.de/politik/lettland/498-lettland-parlamentarier-lehnen-das-russisch-referendum-ab>

Maltatoday.com (2005)

„Unions discuss referendum proposal on public holidays“, 17.4.2005, abgerufen am 5.2.2013 unter: <http://www.maltatoday.com.mt/2005/04/17/t8.html>

Neue Zürcher Zeitung (1996)

„Gretchenfragen zur Privatisierung in Polen“, 17.2.1996, S. 22

Nineoclock.ro (2013)

„Deputies reject ‚Basescu's Constitution‘“, 21.5.2013, abgerufen am 29.5.2013 unter: <http://www.nineoclock.ro/deputies-reject-%E2%80%99Cbasescu%E2%80%99s-constitution%E2%80%99D/>

NYTimes.com(1994)

„Economic Referendum in Lithuania Fails“, 28.8.1994, abgerufen am 15.2.2013 unter: <http://www.nytimes.com/1994/08/28/world/economic-referendum-in-lithuania-fails.html>

Planet Siol (2012)

„Pet parlamentarnih strank Janšo predlagalo za mandatarja“, 25.1.2012, abgerufen am 25.10.2012 unter: http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/podpis_koalicijske_pogodbe.aspx

President.lt (2012)

„The President's statement on the Government's Composition“, 7.12.2012, abgerufen am 12.2.2013 unter: http://president.lt/en/press_center/press_releases/the_presidents_statement_on_the_governments_composition.html

Público (2007)

„Cavaco Silva não enviou lei do aborto para o Tribunal Constitucional“, 30.3.2007, abgerufen am 1.2.2013 unter: <http://www.publico.pt/politica/noticia/cavaco-silva-nao-enviou-lei-do-aborto-para-o-tribunal-constitucional-1289827>

Reuters (2012)

„Lithuanians send nuclear plant back to drawing board“, Reuters, 15.10.2012, abgerufen am 15.2.2013 unter: <http://www.reuters.com/article/2012/10/15/lithuania-nuclear-idUSL5E8LF5Q320121015>

Romania Curata (2011)

„Eficienta initiativei legislative a cetatenilor trebuie sa creasca“ (Die Wirksamkeit der Gesetzesinitiative der Bürger muss wachsen), 10.9.2011, abgerufen am 26.5.2013 unter: <http://www.romaniacurata.ro/ltfont-colorblackgteficienta-initiativei-legislative-a-cetatenilor-tre-1755.htm>

Salzburger Nachrichten (1996)

„Referendum in Polen war Total-Flop“, 20.2.1996

Seimas (1999)

„Supreme Council (Reconstituent Seimas) 1990-1992“, abgerufen am 14.2.2012 unter: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=281&p_d=3248&p_k=2

SETimes.com (2009)

„PNL introduces bill to downsize Romanian parliament“, 23.10.2009, abgerufen am 29.5.2013 unter: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2009/10/23/nb-09

Der Spiegel (1987)

„Wunder an der Weichsel“, Nr. 50/1987, S. 139

The Sunday Times (1974)

„Amending the Constitution by denying its supremacy“, The Sunday Times of Malta, November 17, S. 3

Tagesanzeiger (1997)

„Achtungserfolg für die Konservativen“, 27.5.1997, S. 3

The Times (1964a)

„Debate on Draft Independence Constitution Approved by Government Members“, The Times of Malta, 2.4.1964, S. 2

The Times (1964b)

„Legislative Assembly: Referendum Bill Passed in All-Night Sitting“, The Times of Malta, 6.6.1964, S. 2

The Times (1987)

„Memorandum to select committee. Call for appointment of Council of State“, The Times of Malta, 11.9.1987, S.3-4

The Times (1994)

„Labour MP calls for holding of referenda“, The Times of Malta, 20.12.1994, S.6

The Times (1996)

„Government rejects opposition amendments on referenda law“, The Times of Malta, 2.2.1996, S. 7

The Times (1998)

„Opposition wants abrogative referendum law to be brought into force“, The Times of Malta, 3.3.1998, S. 4

Timesofmalta.com (2003)

„Referenda in Malta“, 18.3.2003, abgerufen am 5.2.2013 unter:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20030318/opinion/referenda-in-malta.154255>

Timesofmalta.com (2005)

„AD's drive to collect signatures for rent law reform referendum“, 28.8.2005, abgerufen am 5.2.2013 unter:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20050828/local/ads-drive-to-collect-signatures-for-rent-law-reform-referendum.79851>

Timesofmalta.com (2011)

„Foreign minister slams divorce referendum question“, 15.3.2011, abgerufen am 7.2.2013 unter:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110315/local/foreign-minister-slams-divorce-referendum-question.354855>

Timesofmalta.com (2013)

„PN voters not keen on early election...“, 15.1.2013, abgerufen am 7.2.2013 unter:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120115/local/pn-voters-not-keen-on-early-election.402310>

TVM (2012)

„Jeffrey Pullicino Orlando resigns from PN“, 20.7.2012, abgerufen am 4.2.2013 unter: <http://tvm.com.mt/news/jeffrey-pullicino-orlando-resigns-from-pn/>

Wiener Zeitung (1997)

„Polen erhält eine neue Verfassung“, 27.5.1997, S. 3

Die Zeit (1946)

„Polen stimmt ab“, Nr. 19, 27. Juni 1946, S. 2

Gesetzestexte und Parlamentsprotokolle

Assamblea Costituzionale della Repubblica Italiana (1946-48)

Sammlung von Protokollen, abgerufen am 29.11.2012 unter:

http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre_sezionism%2F304%2F329%2F330%2Fdocumentoxml.asp%3Fcost%3D4

Assamblea Constituente (1975-76)

Diário da Assembleia Constituinte, Assembleia da República, abgerufen am 30.1.2013 unter <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dac>

Constituição (2005)

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional [2005], abgerufen am 30.1.2013 unter:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

Constitutia (1965)

Constitutia Republicii Socialiste Romania 1965, abgerufen am 26.5.2013 unter:

<http://www.constitutia.ro/const1965.htm>

Constitution (1920)

The Constitution of the Czechoslovak Republic, Prague: Edition de la Société L'Effort de la Tchécoslovaquie, abgerufen am 14.3.2013 unter:

<http://ia600304.us.archive.org/33/items/constitutionofczoozec/constitutionofczoozec.pdf>

Constitution (1922)

Constitution of the Irish Free State Act, 1922, abgerufen am 18.1.2013 unter:

<http://www.irishstatutebook.ie/1922/en/act/pub/0001/print.html>

Constitution (1937)

Constitution of Ireland (Stand August 2012), abgerufen am 18.1.2013 unter:

http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/About_the_Constitution,_Flag,_Anthem_Harp/Constitution_of_Ireland_August_2012.pdf

Constitution (1958)

Constitution du 4 Octobre 1958, aktuelle Version, abgerufen am 19.12.2012 unter:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FDE7AEF9EE554C71E20AE449C255B19F.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000571356&dateTexte=20121219

Constitution (1964)

Constitution of Malta, geltende Fassung, abgerufen am 4.2.2013 unter:

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>

Constitution (1992)

Constitution of Slovakia, ursprüngliche Fassung, abgerufen am 14.3.2013 unter:

http://www.servat.unibe.ch/icl/1000000_.html

Diário (1998)

Diário da Assembleia da República, Jahrgänge 1998, abgerufen am 31.1.2013 unter:

http://debates.parlamento.pt:9091/dar_imagens/lo7/sl3/no86/s1l7sl3n86.pdf
(Plenarsitzung 29.6.1998)

European Union Act 2011

abgerufen am 8.10.2012 unter:

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf

Folketinget (2012)

„My Constitutional Act With Explanations“ (Text der dänischen Verfassung mit

Kommentar), abgerufen am 11.1.2013 unter:

http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/My%20Constitutional%20Act_with_explanations_version%2009.ashx

Grundgesetz (2011)

Grundgesetz Ungarns, abgerufen am 22.3.2013 unter:

<http://www.kormany.hu/download/7/81/40000/Grundgesetz%20Ungarns%202011.pdf>

House of Commons (1964)

House of Commons Debates, 17 March 1964, vol 691, cc 1186-90, abgerufen am 5.2.2013 unter:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/mar/17/malta>

ILC (2003)

Iniciativa legislativa de cidadãos, Gesetz No. 17/2003 vom 4. Juni 2003, abgerufen am 31.1.2013 unter: <http://dre.pt/pdf1sdip/2003/06/129A00/33493351.pdf>

Law on Referendum (2002)

Law on Referendum 2002 as amended 2005, Seimas of the Republic of Lithuania, abgerufen am 13.2.2012 unter:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=269831

Law on National Referendums (2012)

Law on National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, 20.9.2012, abgerufen am 23.2.2013 unter:

<http://web.cvk.lv/pub/public/28862.html>

L.Cost 1989/2

Legge Costituzionale No. 2/1989: Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989, abgerufen am 30.11.2012 unter:

http://www.camera.it/files/leggi_costituzionali/2_1989.pdf

Legge no. 352/1970

Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, abgerufen am 29.11.2012 unter: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970:352>

LORR (1998)

Lei organica de regime do referendo, Gesetz No. 15-A/98 vom 3. April 1998, abgerufen am 30.1.2013 unter <http://www.cne.pt/content/lei-organica-do-regime-do-referendo>

Projeto de Resolução 50/XI (2009)

Propõe a realização de um referendo sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo, abgerufen am 31.1.2013 unter:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=35014>

Projeto de Resolução 159/X (2006)

Propõe a realização de um referendo nacional sobre as questões da procriação medicamente assistida, abgerufen am 31.1.2013 unter:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=33299>

Projeto de Resolução 230/IX (2004)

Propõe a realização de um referendo sobre a descriminalização da interrupção

voluntária da gravidez, abgerufen am 31.1.2013 unter:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=20159>

Provisional Basic Law (1990)

Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania, 11.3.1990, abgerufen am 13.2.2013 unter:

<http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/131.HTM>

Referenda Act (1973)

Chapter 237. Referenda Act. To make provision for the taking of referenda, geltende Fassung (mit Änderungen 1974, 1983, 1996 und 2002), abgerufen am 5.2.2013

unter: <http://legislationline.org/download/action/download/id/994/file/6bc466dcc1976c877062aa25f438.pdf>

Satversme (1922)

Constitution of the Republic of Latvia, 15.2.1922 (in der Fassung des Jahres 2009), abgerufen am 23.2.2013 unter:

<http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Constitution.doc>

Satversme (1933)

„Pārgrozījumi Latvijas Republikas Satversmes 74. un 79. pantā“ (Änderung von Artikel 74 und 79 der lettischen Verfassung), 21.3.1933, abgerufen am 23.2.2013

unter: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=88967>

Satversme (1998)

„Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē“ (Änderungen der lettischen Verfassung), 15.10.1998, abgerufen am 23.2.2013 unter: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=50292>

Satversme (2003)

„Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē“ (Änderungen der lettischen Verfassung),

8.5.2003, abgerufen am 23.2.2013 unter: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=75141>

Seimas (1994)

Stenogramm der Plenarsitzung am 11.7.1994, abgerufen am 15.2.2013 unter:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=238854&p_query=referendumo&p_tr2=2#zymas_4s65poreferend

Seimas (1996b)

Stenogramm der Plenarsitzung am 17.9.1996, abgerufen am 15.2.2013 unter:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=240835&p_query=referendumo&p_tr2=2#zymas_9s5poref

Seimas (1996b)

Stenogramm der Plenarsitzung am 8.10.1996, abgerufen am 15.2.2013 unter:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=240843&p_query=referendumo&p_tr2=2#zymas_9s14poinkompensav

Seimas (1996c)

Stenogramm der Plenarsitzung am 9.10.1996, abgerufen am 15.2.2013 unter:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=240845&p_query=referendumo&p_tr2=2

WRV (1919)

„Die Verfassung des Deutschen Reichs“ (Weimarer Reichsverfassung), 11.8.1919,

abgerufen am 23.2.2013 unter: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>

Datenquellen

Andersson, Staffan / Svante Ersson (2012)

The European Representative Democracy Data Archive, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, abgerufen am 12.10.2012 unter <http://www.erdda.se>

Armingeon, Klaus et al. (2012)

Comparative Political Data Set III 1990-2010, Institute of Political Science, University of Berne, abgerufen am 12.10.2012 unter: <http://www.unibe.ch>

Assambleia de República (2013)

Atividade Parlamentar e Processo Legislativo, Datenbank der Assambleia de República, abgerufen am 31.1.2013 unter:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

C2D (2012)

Direct Democracy Databases, Aarau: Centre for Research on Direct Democracy / Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), abgerufen am 29.11.2012 unter:

<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>

Consiliul Legislativ (2013)

Repertoriul Legislativ (Legislativdatenbank), Verzeichnis aller Gesetzesinitiativen, abgerufen am 26.5.2013 unter: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame

CNE (2013)

Comissão Nacional de Eleições (CNE), Daten zu Wahlen und Volksabstimmungen in Portugal, abgerufen am 28.1.2013 unter: <http://eleicoes.cne.pt>

CVK (2013)

Centrālā vēlēšanu komisija (CVK), Daten zu Volksbegehren und Volksabstimmungen in Lettland, abgerufen am 25.2.2013 unter:

<http://web.cvk.lv/pub/public/27094.html>

Fish, M. Steven / Matthew Kroenig (2009)

„Parliamentary Powers Index“, in: The Handbook of National Legislatures. A Global Survey, New York: Cambridge University Press, abgerufen am 7.1.2013 unter:

<http://polisci.berkeley.edu/people/faculty/FishM/PPIdata.xls>

Gallagher, Michael (2012)

Election indices, abgerufen am 10.12.2012 unter:

http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Istat (2011)

L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010, Rom: Istituto nazionale di statistica, abgerufen am 29.11.2012 unter:

http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120118_00/

Radicali (2005)

I referendum in Italia, dal 1974 a 2005, Rom: Partito Radicale, abgerufen am 30.11.2012 unter: <http://www.radicali.it/sites/default/files/Referendum%20in%20Italia%201974-2005.pdf>

Seimas (2013)

Übersicht aller Referendumsinitiativen („Seimo nutarimo referendumo projektas“) der Jahre 1996 bis 2012 in der Gesetzgebungsdatenbank des litauischen Seimas, abgefragt am 15.2.2013 unter: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.rezult_e?p_nr=&p_nuo=&p_iki=&p_org=&p_drus=&p_kalb_id=1&p_title=PROJEKTAS%20NUTARIMO

[%20REFERENDUM&p_text=&p_pub=&p_met=&p_lnr=&p_denr=&p_es=0&p_tid=&p_tkid=1&p_t=0&p_tr1=2&p_tr2=2&p_gal=&p_rus=1](#)

Sejm (2011)

„Prace Sejmu VI kad.: Projekty ustaw, które wpłynęły do Sejmu“ (Tätigkeit des Sejms der 6. Legislaturperiode: Im Sejm eingebrachte Gesetzesprojekte), abgerufen am 20.4.2013 unter: <http://orka.sejm.gov.pl/projustall6.htm>

Sejm (2013)

„Druki sejmowe: Obywatele“ (Unterlagen des Sejm: Bürger), abgerufen am 20.4.2013 unter: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druki.xsp?view=2&WSK=Obywatele>

Senato (2012a)

Statistiche sull' attività legislativa, Rom: Senat der Republik Italien, Datenbank abgefragt am 29.11.2012 unter: http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Statistiche/index.html

Senato (2012b)

Ricerca nelle schede dei Progetti di Legge (VIII-XII Leg.), Rom: Senat der Republik Italien, Datenbank abgefragt am 29.11.2012 unter: <http://www.senato.it/ric/sddlold/nuovaricerca.do?params.legislatura=10>

Statistics Denmark (2010)

Statistical Yearbook 2010, abgerufen am 12.1.2013 unter: <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/15198/sy2010.pdf>

Sudd (2012)

Suchmaschine für direkte Demokratie, abgefragt am 30.11.2012 unter: <http://www.sudd.ch>

Transparency International (2012)

Corruption Perceptions Index 2011, abgerufen am 12.10.2012 unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Visser, Jelle (2011)

ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, Version 3 – May 2011, Amsterdam: University of Amsterdam, abgerufen am 7.1.2013 unter: <http://www.uva-aias.net/208>

VRK (2012a)

„Nuo 1991 m. Iki šiol paskelbtu referendumu rezultatai“ (Referendumsergebnisse seit 1991), Litauische Wahlkommission VRK, abgerufen am 13.2.2013 unter: <http://www.vrk.lt/dynamic/files/2340/referendumai2012-06.pdf>

VRK (2012b)

„2000 – 2012 Metais Registraruotos Istatymu Leidybos Iniciatyvos“ (Registrierte Volksinitiativen der Jahre 2000 bis 2012), Litauische Wahlkommission VRK, abgerufen am 13.2.2013 unter: <http://www.vrk.lt/dynamic/files/2341/istatymuleidybosiniciatyvos2012-06.pdf>

Abstract

Stefan Vospernik: Modelle direkter Demokratie.

Direkte Demokratie ist in aller Munde, doch lange nicht in aller Theorie. Von der vergleichenden Demokratieforschung wird dieses immer bedeutendere Phänomen stiefmütterlich behandelt, weil seine Einbettung in die Analyse politischer Systeme zahlreiche theoretische und praktische Probleme aufwirft. Die vorliegende Arbeit soll dieses Manko auf theoretischer und empirisch-analytischer Ebene beheben. Anhand ihrer Funktion im Entscheidungsprozess werden direktdemokratische Verfahren binär – gouvernemental oder oppositionell – kodiert und in eine Beziehung zur Demokratietheorie von Arend Lijphart gesetzt. Im empirischen Teil werden 15 EU-Staaten (Italien, Irland, Dänemark, Frankreich, Portugal, Schweden, Malta sowie Slowenien, Litauen, Slowakei, Lettland, Ungarn, Polen, Rumänien und Estland) analysiert. Neben dem jeweiligen direktdemokratischen Instrumentarium und seiner Entstehung werden auch die insgesamt 183 Volksabstimmungen, die in diesen Ländern zwischen 1990 und 2012 stattgefunden haben, eingehend untersucht. Die Untersuchung bekräftigt nicht nur die Validität des Lijphartschen Kategorienschemas, sondern bestätigt auch den angenommenen Zusammenhang zwischen gouvernementaler Direktdemokratie und Mehrheitsdemokratie sowie zwischen oppositioneller Direktdemokratie und Konsensdemokratie. Abschließend werden die untersuchten Staaten in vier Kategorien gruppiert, die Extremtypen Mehrheitsdemokratie/gouvernementale DD (Frankreich, Polen, Litauen) und Konsensdemokratie/oppositionelle DD (Italien, Slowenien, Slowakei, Dänemark) sowie die Mischtypen Mehrheitsdemokratie/oppositionelle DD (Polen, Ungarn, Malta) und Konsensdemokratie/gouvernementale DD (Estland, Irland, Lettland, Rumänien, Schweden).

Stefan Vospernik: Models of direct democracy.

There is a lot of talk about direct democracy, but theory remains scarce. Due to analytical problems, direct democracy has been treated stepmotherly by comparative politics. This dissertation is aiming to close this gap on theoretical and empirical level. According to their function in the decision-making process, direct democratic processes are coded as either governmental or oppositional. This dichotomy is then connected to Arend Lijphart's theory of democracy. The empirical part of this dissertation analyses 15 EU member states (Italy, Ireland, Denmark, France, Portugal, Sweden, Malta and Slovenia, Lithuania, Slovakia, Latvia, Hungary, Poland, Romania and Estonia) and 183 referendums that have taken place there between 1990 and 2012. The analysis does not only reaffirm the validity of Lijphart's scheme of institutional variables, it also confirms the basic assumption that there is a correlation between governmental direct democracy and majoritarian democracy on one hand, and between oppositional direct democracy and consensual democracy on the other. Finally, the analysed political systems are grouped into four categories: majoritarian democracy/governmental DD (France, Poland, Lithuania), consensual democracy/oppositional DD (Italy, Slovenia, Slovakia, Denmark), majoritarian democracy/oppositional DD (Poland, Hungary, Malta) and consensual democracy/governmental DD (Estonia, Ireland, Latvia, Romania, Sweden).

Lebenslauf

Name: Stefan Vospernik
Geboren: 19. Dezember 1977 in Klagenfurt
Sprachen: Deutsch, Slowenisch, Englisch, Spanisch

Wissenschaftlicher Werdegang

2011 Jahrestagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD), Dresden; Vortrag über „Direkte Demokratie in Slowenien“.

2001-2014 Doktoratsstudium der Politikwissenschaft, Universität Wien.

2001 Tutor am Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien.

1998-1999 Studien-Auslandsaufenthalt an der Universität Granada (Spanien).

1996-2001 Studium der Politikwissenschaften und Publizistik, Universität Wien; Magister der Philosophie.

1988-96 Bundesgymnasium für Slowenen, Klagenfurt; Matura.

1984-88 Volksschule, Goritschach/Goriče (Österreich).

Beruflicher Werdegang

2007 „Medien-Mittler“-Stipendiat der Robert-Bosch-Stiftung bei der slowenischen Nachrichtenagentur STA, Ljubljana.

2002- Außenpolitik-Redakteur der Austria Presse Agentur, Wien.

2001 Robert-Schuman-Stipendiat des Europaparlaments, Informationsbüro Wien.

1997-99 Freier Mitarbeiter in der Lokalredaktion der *Kleinen Zeitung*, Klagenfurt.