MEHR DEMOKRATIE !

Stuttgart, 12.03.2012
Sarah Händel

Pro und Contra Zustimmungsquorum beim Volksentscheid

Tabelle 1: Argumente für ein Zustimmungsquorum und Erwiderung

Argumente für ein Zustimmungsquorum	Erwiderung
1. Zustimmungsquoren sorgen für eine höhere Abstimmungsbeteiligung.	Dieses Argument ist nicht richtig. Für die Gegner lohnt sich der Boykott, denn je weniger öffentliche Aufmerksamkeit und Diskussion stattfinden, desto geringer wird die Chance, dass die Befürworter das Quorum überwinden. Weiter können durch Boykott Ressourcen für eine Kampagne gespart werden und das Risiko einer offenen Niederlage wird vermieden. Bei den Befürwortern kann ein Entmutigungseffekt auftreten, wenn das Quorum wegen seiner Höhe unüberwindbar wird. Allgemein werden sich die Menschen fragen, warum sie sich die Mühe machen sollten, sich zu informieren und zur Abstimmung zu gehen, wenn diese höchstwahrscheinlich wegen Nichterreichens des Quorums keine Rechtskraft erlangt. Zustimmungsquoren wirken also tendenziell in Richtung niedriger Beteiligung.
2. Zustimmungsquoren sorgen für eine zusätzliche demokratische Legitimation des Ergebnisses.	In der Tat wäre es wünschenswert, wenn eine besonders große Anzahl an Stimmberechtigten die Entscheidung mitträgt. Da Zustimmungsquoren jedoch entweder zu geringerer Wahlbeteiligung führen oder dafür sorgen, dass überhaupt keine gültige Abstimmung zustande kommt, sind sie nicht Garant einer höheren demokratischen Legitimation, sondern Verhinderer von direkter Demokratie. Dabei stärkt gerade direkte Demokratie die demokratische Legitimation durch Rückkoppelung der Politik an den Wählerwillen auch zwischen den Wahlen. Randnotiz: in der Schweiz müssen bestimmte Gesetze im Nachhinein noch von der

	Bevölkerung bestätigt werden: ca. 1/3 wird abgelehnt. Repräsentativ erstellte Gesetze, die gegen eine Abstimmungsmehrheit umgesetzt worden wären.
3. Nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates muss zu dem Begriff der einfachen Mehrheitsentscheidungen etwas außer jenem Begriff Liegendes, auf die Gesamtheit Bezogenes hinzutreten, um die demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit zu garantieren (Engelken 2000: 885).	Alle Macht geht von Volke aus, es ist damit als oberste Legitimationsquelle im GG definiert. Im Grundgesetz sind keine weiteren Legitimationsanforderungen an plebiszitäre Entscheide geknüpft. Die einfache Mehrheitsentscheidung ist bei Volksentscheiden so legitim wie bei Wahlen auch. So ist es zumindest fraglich, ob Politiker, die vom Volk mit einfacher Mehrheit gewählt wurden, das Volk darin beschränken sollten, selbst mit einfacher Mehrheit abzustimmen.
4. Parlamentsgesetzgebung liegt der Gedanken des Konsenses einer Mehrheit der Stimmberechtigten zugrunde, deswegen muss auch bei den Verfahren der direkten Demokratie von einem 50 Prozent-Zustimmungsquorum ausgegangen werden und alle Abweichungen davon müssen sachlich begründet werden (Engelken 2000: 882).	Der Gedanke einer Stimmberechtigtenmehrheit liegt zugrunde, in der Realität ist diese Anforderung jedoch nie erfüllt, da Wahlen keine Wahlbeteiligung von 100 Prozent aufweisen. Die Repräsentanten sind daher ebenso ausschließlich von den Wahlteilnehmenden mit einfacher Mehrheit gewählt. Dabei ist zu beobachten, dass die Wahlbeteiligung tendenziell sinkt. Bei Europawahlen gab es zuletzt eine Wahlbeteiligung von 43 Prozent, bei den Kommunalwahlen 2009 war ein Rekordtief von 50 Prozent zu verzeichnen. Das ruft jedoch in der Praxis keine Probleme hervor, weil die Nichtabstimmenden akzeptieren, dass die Abstimmenden für sie mitentscheiden, und die Allgemeingültigkeit der dann repräsentativ getroffenen Entscheidungen wird von niemandem in Frage gestellt. Bei Volksabstimmungen liegt der Fall gleich, deswegen muss nicht, genauso wenig wie es bei Wahlen getan wird, von einem 50 Prozent-Zustimmungsquorum ausgegangen werden.
5. Wenn die Hürden/ Quoren für die direktdemokratischen Verfahren zu niedrig sind, wird die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie gefährdet.	In anderen Ländern wie der Schweiz oder den USA existieren Kombinationen von sehr niedrigen Hürden auf allen drei Stufen der direktdemokratischen Verfahren. In Schweizer Kantonen müssen nur 2-3 Prozent der Wahlberechtigten für ein Begehren unterschreiben, wenn sich das Begehren gegen ein Vorhaben der Regierung richtet sogar nur 1 Prozent! Zusätzlich gibt es kein Zustimmungsquorum beim Entscheid. Diese niedrige Schwelle begünstigt dort die Einbindung referendumsstarker politischer Gruppen, gefährdet aber nicht die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Bleibt zu wiederholen: Direkte Demokratie muss gar nicht andauernd praktiziert werden. Bei ihren Instrumenten geht es darum, dass sie im Konfliktfall nutzbar zur Verfügung stehen. Dann kommt ihre positive Vorwirkung bestehend aus

	transparenter und intensiver Kommunikation, und größerer Sensibilität zwischen Politik und Bevölkerung, zur Geltung. Der Dialog auf Augenhöhe, auch bei unverbindlichen Beteiligungsverfahren, wird so erst ermöglicht.
6. (Hohe) Zustimmungsquoren sind notwendig, damit nicht extreme Minderheiten die schweigende Mehrheit überstimmen können.	In wissenschaftlichen Studien wurde belegt, dass diese Befürchtung sich in der Praxis nicht bewahrheitet. Auch bei Volksabstimmung mit geringen Beteiligungen und ohne Zustimmungsqorum entspricht die Entscheidung in aller Regel den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen in der Bevölkerung (Kobach 1993). Im Abstimmungskampf mobilisieren nun einmal die verschiedensten gesellschaftlichen Akteure, da eine pluralistische Demokratie kein Machtvakuum zulässt. Wenn es sich um ein kontroverses Thema handelt, ist die Abstimmungsbeteiligung in der Regel sowieso hoch, unter einen Wert von 25 Prozent sinkt sie kaum jemals. Die angesprochene Gefahr besteht also nur in verschwindend geringem Ausmaß, ein Quorum bringt jedoch je nach Höhe angesprochene negative Effekte mit sich. Allgemein ist zu erwähnen, dass ein Volksentscheid keine Bindungskraft besitzt, und daher jederzeit vom Parlament geändert werden kann. Wird diese Macht jedoch von den Parteien missbraucht, werden sie dies mit Sicherheit bei der nächsten Wahl zu spüren bekommen.
7. Es ist problematisch, in der Legitimationsfrage von einem hohen Begehrensquorum Schlüsse auf den Volkswillen zu ziehen und hieraus quorumslose Entscheide zu rechtfertigen (Engelken 2000: 889).	In der Tat ist dieser Schluss vom Begehren auf eine demokratische Legitimation nicht angebracht, er ist aber auch nicht notwendig in der Argumentation für quorumslose Entscheide. Durch die Begehrenshürde soll festgestellt werden, ob ein Thema relevant genug ist, dass die Volksmeinung dazu erfragt (und dann umgesetzt) werden soll. Die Legitimation erfolgt also immer erst im Entscheid durch die Mehrheitsentscheidung, vorher wird kein Volkswille geäußert. Für die Relevanzprüfung eines Anliegens erscheinen 5 % der letzten Wahlteilnehmer als ausreichend, wie auch 5 Prozent der Abgeordneten im Parlament ausreichen, um eine Abstimmung zu initiieren.
8. Zustimmungsquoren sind aufgrund hoher legitimatorischer Anforderungen an plebiszitäre Entscheide nur durch spezielle Einleitungshürden beim Begehren zu ersetzen, die folgende Bedingungen sicherstellen:	- Dass keine speziellen Legitimationsanforderungen neben dem Mehrheitsprinzip auszumachen sind, wurde schon geklärt. Deswegen sind die Anforderungen an die Stufe des Begehrens nicht aufgrund legitimatorischer Fragen zu erhöhen.

- kein Überreden, Bedrängen oder gar Täuschen für eine Unterschrift (gewährleistet wohl nur durch Amtseintragung anstatt freier Sammlung)	- Zudem wird dringend angeraten, die offene Sammlung zu ermöglichen, weil die Diskussion die Seele der Demokratie ist. Bei der freien Sammlung sind die Initiatoren auf den Straßen und Plätzen der Dörfer und Städte unterwegs und können mit den Menschen dort ins Gespräch kommen, wo deren Alltag stattfindet. Dass ein Gespräch nicht mit illegitimem Druck geführt wird und möglichst viele Sachargumente eingebracht werden sollen, ist selbstverständlich.
- Sind Unterschriften innerhalb eines nicht zu langen Zeitraums ohne zwischenzeitlichem Eintritt wesentlicher Änderungen der Lage gesammelt worden? Sonst haben sich vielleicht zu viele Leute in der Zwischenzeit umentschieden.	- Dass die Sammlung sich über mehrere Monate hinzieht ist unerheblich, denn die Menschen haben mit ihrer Unterschrift keine Entscheidung legitimiert, sondern nur das Anliegen unterstützt, eine Abstimmung zu einer Sachfrage herbeizuführen.
- Hatten die Unterschriftleistenden die Chance auf ausgewogene sachliche Information?	- Deshalb ist auch das Problem der einseitigen Information im Gespräch zu vernachlässigen; denn im eigentlichen Abstimmungskampf vor dem Volksentscheid werden durch eine dynamische öffentliche Debatte Informationen und Argumente von allen Seiten an die BürgerInnen herangetragen. Erst in dieser Phase findet bei vielen die intensivere Willensbildung statt, die dann der Endentscheidung zugrunde liegt.
- Gewährleistet das Begehrensquorum eine hinreichende allgemeine Unterstützung, deutlich über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus, so dass eine gewisse Allgemeinwohlorientierung der Entscheidung zu erwarten ist? (Engelken 2000: 892)	- 5 Prozent der Wahlberechtigten in Baden-Württemberg sind ca. 400.000 Menschen. Diese Zahl stellt sicher, dass nicht eine kleine Anzahl an direkt Betroffenen ein Begehren erfolgreich abschließen kann. Eine Initiative, die sich nur aus direkter Betroffenheit speist, würde sowieso schlechte Chancen im Entscheid haben, da ja landesweit alle BürgerInnen abstimmen können. Des Weiteren muss gefragt werden: Wenn 400.000 Menschen von einer Entscheidung betroffen sind, warum sollten sie dann nicht das Recht haben, einen Entscheid zu dieser zumindest für sie relevanten Frage herbeizuführen? Eigene Betroffenheit und Egoismus liegen auch Wahlentscheidungen zugrunde und motivieren zur Teilnahme. Dass langfristig gedacht gemeinwohlorientierte und auf Nachhaltigkeit bedachte Entscheidungen auch dem Einzelnen die größten Gewinne bringen, muss dabei jede und jeder für sich selbst erkennen. Darüber hinaus kann und muss Gemeinwohlorientierung auch bei parlamentarischen Entscheidungen nicht nachgewiesen werden.

9. Hohe Quoren müssen sein, weil Volksentscheide folgende Gefahren bergen: - Verzögerung von Entscheidungen - Aufreißen von Gräben - Verhinderung von Kompromissversuchen - Unzulässige Vereinfachung von komplexen Fragen	Es ist richtig: Volksentscheide haben auch Nachteile. Einige lassen sich jedoch entkräften oder durch ein geschicktes Design abschwächen. - In der Tat setzt ein Willensbildungsprozess eine gewisse Dauer voraus und auch die Sammlung der Unterschriften braucht Zeit. Entscheidungen gewinnen jedoch an Qualität, wenn sie ausführlich diskutiert werden und über die Zeit reifen können. - Die Ergebnisse fairer Volkabstimmungen genießen i.d.R. hohe Akzeptanz, weil die Chance auf Mitbestimmung bestand und das Mehrheitsprinzip große Legitimationskraft besitzt. Dadurch haben sie tatsächlich oft befriedende Wirkung in schwierigen Konflikten. - Der Landtag zu jedem Zeitpunkt bei direktdemokratischen Verfahren die Möglichkeit, eine Kompromisslösung zu beschließen. Sind die Initiatoren damit nicht zufrieden, führen sie den Prozess fort. Bei der Volksabstimmung selbst ist es möglich, eine vom Landtag erstellte Alternativvorlage zur Abstimmung zu stellen; auch auf diese Weise können Kompromisse erreicht werden. - Bis zur Bekanntgabe des Volksbegehrens sollte die Vorlage abgewandelt werden können. Durch alternative Vorlagen (sei es durch Initiativen oder durch den Landtag) bei der Abstimmung kann das starre Ja/Nein in ein flexibleres Entweder/Oder verwandelt werden.
10. Entscheide ohne Quorum sind eine Nichtachtung der Freiheit der Nichtteilnahme an Abstimmungen (Engelken 2000: 884)	Ganz im Gegenteil: Zustimmungsquoren werten Enthaltungen fälschlich als Nein-Stimmen, solange das Quorum nicht erreicht wurde.
….	….

Tabelle 2: Argumente gegen Abstimmungsquoren

Argument	Erläuterung
1. **Gefahr des formalen / unechten Scheiterns**	Eine Abstimmung findet statt, aber die Mehrheitsentscheidung für eine Vorlage hat keine Konsequenz, weil das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde. In diesem Fall sind die finanziellen Mittel und der personale Aufwand für das Verfahren umsonst gewesen, denn es wurde keine auf der Abstimmungsmehrheit beruhende Entscheidung herbeigeführt. Schlimmer noch: Die Bürger, die das Verfahren initiiert haben, und alle Bürger, die sich ja in einer demokratisch ermittelten Mehrheit für das Anliegen ausgesprochen haben, werden sich ungerecht behandelt fühlen und das Instrument direkte Demokratie als zahnlos empfinden. Kommt ein formales Scheitern häufig vor, ist es wahrscheinlich, dass die BürgerInnen sich gänzlich von der direkten Demokratie abwenden
2. **Ungleichgewichtung der Stimmen**	Durch ein Zustimmungsquorum haben Ja- Stimmen nicht dasselbe Gewicht wie Nein-Stimmen. In der Tat bekommen Ja-Stimmen überhaupt erst Stimmgewicht wenn das Zustimmunsgquorum überwunden ist. Unter der Quorumshürde haben sie nicht die Macht, die Nein-Stimmen aufzuwiegen. Eine Nein-Stimmen-Minderheit kann sich unterhalb des Zustimmungsquorums gegenüber der Ja-Abstimmungsmehrheit durchsetzen. Die Gleichwertigkeit der Stimmen wird verletzt. Dies sollte in einer Demokratie nicht vorkommen
3. **Einschränkung des engagierten Bürgers und ..** **..Unmöglichkeit der Stimmenthaltung**	Durch ein Quorum werden die Stimmen der Wahlberechtigten, die nicht an der Abstimmung teilnehmen automatisch dem Nein-Lager zugeordnet. Die Initiatoren müssen nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden, also der politisch aktiven Bürgerschaft überzeugen, sondern 33 Prozent der Wahlberechtigten Baden-Württembergs. Wenn aber die Mehrheit der Abstimmenden nicht das Ziel ist, dann wird das Schicksal einer Idee und das dahinterstehende Engagement einiger aktiver BürgerInnen abhängig gemacht von denen, die sich nicht an der Abstimmung beteiligen. Passivität und Desinteresse können so das Engagement der aktiven BürgerInnen ins Leere laufen lassen. Auch wird nicht berücksichtigt, dass sich BürgerInnen aus sehr unterschiedlichen Gründen nicht an einer Abstimmung beteiligen (wollen). Eine Stimmenthaltung aufgrund einer neutralen Position zur Abstimmungsthematik wird falsch gewertet, und der aktive Bürger/ die aktive Bürgerin muss ungerechtfertigter Weise die Konsequenzen tragen. Eine positive Anreizstruktur des heute vielfach geforderten bürgerlichen Engagements sieht anders aus.

4. Boykottverhalten als lohnenswerte Strategie	Zustimmungsquoren (und noch viel stärker Beteiligungsquoren) laden zu taktischen Manövern und Boykottverhalten ein. Ist das Zustimmungsquorum sehr hoch, lohnt es sich für die Gegner der Vorlage den Abstimmungskampf zu boykottieren. Je weniger öffentliche und mediale Aufmerksamkeit und Diskussion zur Thematik der bevorstehenden Abstimmung generiert werden, desto wahrscheinlicher wird es, dass die Befürworterseite das Quorum nicht erreicht, weil Reibungsfläche und öffentlicher Aktivierung fehlen. Boykottverhalten und Diskussionsverweigerung werden zur mehrfach lohnenswerten Strategie. Zum einen können Kosten gespart werden; denn wenn die Befürworter höchstwahrscheinlich am hohen Quorum scheitern, warum sich die Mühe machen, Ressourcen in einen Abstimmungskamp zu investieren? Außerdem kann durch Boykott auch das Risiko der offenen Stimmniederlage vermieden werden, die immer eine Möglichkeit ist, wenn man sich auf die argumentative Auseinandersetzung einlässt (Jung 2009: 54). Darunter leidet nicht nur die Repräsentativität des Ergebnisses, die ihren Feedback-Charakter verliert, sondern auch der wünschenswerte Bildungseffekt durch eine intensive gesellschaftliche Debatte zu der betreffenden Sachfrage. Demokratie setzt Beteiligung, Aktivität und Engagement voraus. Es ist eine Fehlsteuerung, wenn der passive Sachgegner, der zu Hause bleibt und die Kommunikation verweigert, mit dem Scheitern des ungeliebten Projekts belohnt wird.
5. Gefahr der Aufhebung des Abstimmungsgeheimnisse	Bei einem hohen Zustimmungsquorum lohnt es sich für die Gegner auf Boykott zu setzen, so dass nur die Befürworter einen Anreiz haben zur Abstimmung zu kommen. In diesem Fall ist das Recht auf geheime Abstimmung gefährdet und die Teilnehmer sehen sich möglicher Weise, wie in früheren Zeiten schon beobachtet, dem Einsatz sozialen Drucks ausgesetzt (Jung 2009: 55).
6. Hohe Quoren können zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung führen	Hohe Zustimmungsquoren können zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung führen, da sich Boykottstrategien aus beschriebenen Gründen für die Gegner der Vorlage lohnen. Außerdem können auch die Befürworter einer Initiative von einem hohen Quorum aufgrund der vielfachen Erwähnung der schieren Unmöglichkeit seiner Überwindung zum Beispiel in Presse, Fernsehen und durch Experten, einen Entmutigungseffekt verspüren, der zur Nichtteilnahme an der Abstimmung führen kann. Allgemein fördert die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns der Abstimmung am Quorum nicht den Willen, sich die Mühe zu machen, sich zum Abstimmungsthema zu informieren, sich eine Meinung zu bilden und dann denn Weg

	zum Abstimmungsort auf sich zu nehmen. In diesen Fällen bewirkt das Zustimmungsquorum das Gegenteil des erhofften Effekts, demokratische Legitimation durch eine hohe Beteiligung herbeizuführen.
7. Missachtung des Grundsatzes der Kompetenzeffektivität	Dieser (ungeschriebene) Verfassungsgrundsatz besagt, dass eingeräumten Rechten auch Verwirklichungschancen gegenüber stehen müssen. Wenn es dem Volk in der Verfassung zugesagt wird, dass es das Recht hat, über den Weg der direkten Demokratie an der Gesetzgebung mitzuwirken, müssen die Spielregeln der direkten Demokratie so gestaltet sein, dass diesem Recht auch Chancen auf Umsetzung gegenüberstehen. In Baden-Württemberg hat es noch nie einen von unten initiierten Volksentscheid oder auch nur ein Volksbegehren gegeben. Diese Tatsache und die Erfahrungen anderer Bundesländer, in welchen niedrigerer Hürden ähnlich selten überwunden werden, sprechen dafür, dass die Konditionen der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg so nutzungsfeindlich sind, dass der Grundsatz der Kompetenzeffektivität verletzt ist.
8. Positive Vorwirkung entfällt	Wenn die direkte Demokratie lebendig ist, muss sie gar nicht oft praktiziert werden. Allein die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme wird die Haltung der Politiker gegenüber dem Souverän verändern. Bei zu hohen Hürden stellen die direktdemokratischen Verfahren jedoch keine Konkurrenz zu parlamentarischen Entscheidungsprozessen mehr dar. Politiker sehen sich dann nicht dazu angehalten, durch Aufgeschlossenheit, transparente Kommunikation und Sensibilität für die Anliegen und Stimmungen in der Bevölkerung der Anwendung von direkter Demokratie vorzubeugen. Wenn den BürgerInnen die Druck- und Kontrollfunktion der direkten Demokratie vorenthalten wird, findet kein Dialog auf Augenhöhe statt. Die positive Vorwirkung, bestehend aus einer immer wünschenswerten prophylaktisch besseren Kommunikation zwischen Politik und den BürgerInnen entfällt.
9. Bei hohen Hürden geraten unverbindliche Beteiligungsverfahren in Gefahr zur Spielwiese zu werden	Sind die Hürden für die Verfahren der direkten Demokratie so hoch, dass sie in der Praxis nicht nutzbar sind, geraten auch die Verfahren der unverbindlichen Beteiligung in Gefahr, als pure Ruhigstellungsmaßnahmen und Partizipationsplacebos seitens der Politik wahrgenommen zu werden. Denn wenn ein unverbindlicher Beteiligungsprozess nicht im Sinn der Beteiligten ausgeht, also kein allerseits akzeptierter Kompromiss gefunden werden konnte, muss die Möglichkeit bestehen, auf Verfahren der verbindlichen Mitbestimmung zuzugreifen. Wissen alle Beteiligten, dass dies der Fall ist, findet ein Dialog auf Augenhöhe statt, und alle Verhandelnden haben die größtmögliche Motivation zu einer akzeptablen Lösung zu kommen.

10. Verengung des politischen Wettbewerbs	Die Legitimation politischer Herrschaft erwächst aus fairem politischem Wettbewerb. Quoren verengen im politischen Wettbewerb den Zugangskanal für neue Ideen und fördern Oligopole der mitglieder- und kapitalstarken Organisationen und tradierter Verbände mit guten Zugängen zur politischen Elite (Lobbyismus). Wenn ein Quorum so hoch ist, dass die Erfolgschancen eines Begehrens sehr gering sind, wer tut sich dann den erheblichen finanziellen und personalen Aufwand an eines zu starten? Organisationsschwache Interessen und Gruppen werden hierdurch strukturell benachteiligt bzw. vom Zugang zu den Instrumenten der direkten Demokratie ausgeschlossen.

Weitere Informationen zu den Hürden der direkten Demokratie in den Bundesländer im Vergleich (Volksentscheidsraning) und jährliche Berichte (Volksbegehrensberichte) zu den stattfindenden Verfahren finden Sie auf der Homepage von Mehr Demokratie e.V.:

http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html

http://www.mehr-demokratie.de/