

Stefan Vospernik

***Direkte Demokratie in den EU-Staaten im Spannungsfeld von Regierung und Opposition***  
*Referat für die parlamentarische Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“,  
3. Sitzung, 18. Februar 2015*

Wer kann gegen direkte Demokratie sein? Niemand – der sie nicht kennt. Und so sind wir heute hier, um aus europäischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie etwas abzuleiten für die angestrebte Aufwertung direktdemokratischer Verfahren in Österreich. In den Mittelpunkt meiner Ausführungen möchte ich dabei den das politische Leben dominierenden Gegensatz von Regierung und Opposition stellen. Nüchtern betrachtet ist direkte Demokratie nur ein weiterer Schauplatz, auf dem einander Regierungs- und Oppositionsakteure begegnen.

In Europa befindet sich die direkte Demokratie seit Anfang der 1990er Jahre in einem ungebrochenen Aufschwung. In den heutigen EU-Mitgliedsstaaten haben seit dem Zweiten Weltkrieg 286 Referenden stattgefunden, 206 davon allein im letzten Vierteljahrhundert. Der Fall des Eisernen Vorhangs und der zusätzliche Legitimationsbedarf für den europäischen Einigungsprozess waren die wichtigsten Triebfedern für diese Entwicklung. *(Tabelle 1)*

Mittlerweile gibt es nur noch einen weißen Fleck auf der EU-Landkarte der direkten Demokratie. Einzig Deutschland hat seit dem Zweiten Weltkrieg kein landesweites Referendum abgehalten. Betrachtet man den Zeitraum seit 1990, fällt nur noch Griechenland aus dem Kreis der direktdemokratisch aktiven Staaten. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat es somit in 26 der 28 EU-Staaten zumindest eine Volksabstimmung gegeben. Spitzenreiter nach der Zahl der Referenden sind Italien (70), Irland (36), Slowenien (23), Litauen (21), Dänemark und die Slowakei (je 18). *(Abbildung 1)*

Die Vielfalt der direktdemokratischen Verfahren ist kaum zu überblicken. Sie reicht vom unverbindlichen Volksbegehren bis zur obligatorischen Volksabstimmung. Präsident, Regierung, Parlamentsmehrheit, eine bestimmte Anzahl von Stimmbürgern, die zweite Parlamentskammer oder auch regionale Körperschaften zählen zu den Initiatoren. In einigen Staaten wie Irland, Lettland, Portugal oder Polen werden Volksabstimmungen durch ein Zusammenspiel mehrerer Akteure ausgelöst. In einigen Ländern wie Litauen oder Portugal kann die parlamentarische Opposition ein Referendum vorschlagen, die Ausschreibung kann aber nur mit einem parlamentarischen Mehrheitsbeschluss erfolgen. Wichtig ist auch der jeweilige Kontext des politischen Systems bzw. die politische Kultur, die ein und dasselbe Verfahren in zwei Staaten ganz unterschiedliche wirken lassen können.<sup>1</sup>

Will man die politischen Wirkungen von direktdemokratischen Verfahren ergründen, ist eine Unterscheidung nach gouvernementalen (von der Regierung getragenen) und oppositionellen Verfahren am sinnvollsten. Den gouvernementalen Extrempunkt bildet das Präsidialreferendum, den oppositionellen das Volksbegehren. Dazwischen finden sich obligatorische Volksabstimmungen, die beim Beschluss eines bestimmten Rechtsaktes stattfinden müssen. Indem sie die Macht der Regierungsmehrheit einschränken, wirken sie oppositionell.

In den meisten EU-Mitgliedsstaaten wird die direkte Demokratie von Regierungsakteuren (Präsident, Regierung, Parlamentsmehrheit) kontrolliert. *(Abbildung 2)* Zu diesen 16 Staaten<sup>2</sup> zählt auch Österreich. Das Volk beziehungsweise die parlamentarische Opposition hat derzeit

---

1 Ein Beispiel dafür ist das parlamentarische Minderheitsreferendum. Während es in Dänemark seit Ende der 1960er Jahre totes Recht ist und nur als „Drohkulisse“ dient, wurde es in Slowenien von der parlamentarischen Opposition massiv eingesetzt. Dadurch kam es zu krisenhaften Erscheinungen und einer Abschaffung des Instruments im Jahr 2013.

2 Belgien, Estland, Finnland, Frankreich (Präsident), Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Rumänien (Präsident), Tschechien, Zypern

in zehn Staaten<sup>3</sup> die Möglichkeit, Referenden zu erzwingen. Was das obligatorische Referendums betrifft, so ist es in drei Staaten<sup>4</sup> für alle Verfassungsänderungen vorgesehen, zwölf weitere Staaten sehen Volksabstimmungen zumindest über bestimmte Fragen vor.<sup>5</sup> Bemerkenswerterweise sind Quoren und der Ausschluss bestimmter Fragen vom Referendum vor allem in jenen Staaten verbreitet, in denen dem Volk das Referendumsrecht zufällt. Von den genannten zehn Staaten lassen nur zwei (Litauen und Kroatien) Abstimmungen über Finanzgesetze zu. Kein Quorum gibt es lediglich in Kroatien.<sup>6</sup>

Die geplante Aufwertung von Volksbegehren ließe auch Österreich in die Gruppe von Staaten mit oppositionellen Volksrechten wechseln. Damit würde der konsensdemokratische Charakter des österreichischen politischen Systems gestärkt. Ein Vergleich der direktdemokratischen Praxis in 15 EU-Staaten<sup>7</sup> zeigt nämlich, dass Konsensdemokratien mit dem oppositionellen Modell der direkten Demokratie einhergehen. Ein interessanter Teilaspekt ist dabei, dass direkte Demokratie entgegen einer weit verbreiteten Annahme ganz und gar nicht mit dem Parlamentarismus auf Kriegsfuß steht. Tatsächlich haben die Staaten mit starken oppositionellen Volksrechten auch mächtige Parlamente. (*Abbildung 3*)

Im Rahmen der erwähnten Untersuchung von 15 EU-Staaten wurden 183 Referenden im Zeitraum zwischen 1990 und 2012 analysiert. Dabei zeigte sich zum einen, dass die durchschnittliche Stimmbeteiligung mit 46,5 Prozent fast um die Hälfte unter jener der vorangegangenen Wahlen (-26,5 Prozentpunkte) liegt. Trotzdem bilden die Referendumsergebnisse die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im Großen und Ganzen ab (*Abbildung 4*), wenn auch mit einigen bedeutenden Ausnahmen. Vor allem europapolitische Volksabstimmungen – wie in Irland oder Dänemark – gingen immer wieder deutlich gegen die Papierform aus. Es zeigt sich, dass der Einfluss der Parteien auf das Stimmverhalten umso geringer ist, je fester die Meinung der Stimmbürger in der konkreten Frage ist.

Zwei Drittel der Referenden unterstanden einem Quorum. Dieses wurde in der Mehrzahl der Fälle verfehlt. (*Abbildung 5*) Die meisten Staaten<sup>8</sup> setzen auf ein starres Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten. Dieses ist besonders problematisch, weil es die Gegner der Vorlage bevorzugt. Durch einen Boykottaufruf können sie sich die strukturelle Wahlenthaltung zunutze machen. Selbst in Staaten mit hoher Wahlbeteiligung gibt es nämlich einen Sockel von rund 20 Prozent der Bürger, die allen Urnengängen fernbleiben. In vielen neuen Demokratien Mittelosteuropas liegt die Wahlbeteiligung nahe an 50 Prozent oder gar darunter. Quoren können so auch die stärksten direktdemokratischen Instrumente zu zahnlosen Tigern machen, wie in der Slowakei, wo 17 von 18 Referenden am Quorum gescheitert sind. Das Mittel der Wahl sollten somit eher flexible Beteiligungsquoren bzw. Zustimmung- oder Ablehnungsquoren sein.<sup>9</sup>

3 Bulgarien, Dänemark, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien und Ungarn

4 Irland, Dänemark, Rumänien

5 Gesamtänderung der Verfassung bzw. Änderung bestimmter Kernartikel: Estland, Lettland, Litauen, Österreich, Malta, Spanien; Änderung der Territorialgliederung des Staates: Deutschland, Italien, Portugal, Slowenien; Beitritt zu Staatenbund bzw. EU: Slowakei, Tschechien

6 Dagegen sehen von den 16 Staaten, in denen das Referendum nur von Regierungsakteuren ausgeschrieben werden kann, lediglich Polen, Portugal und Rumänien ein Beteiligungsquorum vor. Eine Minderzahl dieser Staaten (Estland, Griechenland, Bulgarien, Portugal, Rumänien, die Slowakei und Ungarn) verbietet Volksabstimmungen über Finanzgesetze.

7 Italien, Irland, Dänemark, Frankreich, Portugal, Schweden, Malta; Slowenien, Litauen, Slowakei, Lettland, Ungarn, Polen, Rumänien, Estland

8 Italien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Slowakei, Rumänien, Ungarn

9 In Lettland etwa ändert sich das Quorum nach jeder Parlamentswahl, und wird mit der Hälfte der Wahlbeteiligung festgesetzt. In Bulgarien muss die Stimmbeteiligung jener an der vorigen Parlamentswahl entsprechen, damit das Referendumsergebnis gültig ist. In Dänemark gilt für das fakultative Vetoreferendum der parlamentarischen Minderheit ein Ablehnungsquorum von 30 Prozent. Die Nein-Mehrheit muss mindestens 30 Prozent aller Stimmbürger repräsentieren.

Bei den Abstimmungsmaterien zeigt sich eine große Selbstbezogenheit des politischen Systems. (*Abbildung 6*) Die meisten Referenden behandelten auf Fragen des politischen Systems wie das Wahlrecht. Dagegen beschäftigten sich nur sechs der 183 untersuchten Referenden mit Umweltfragen. Das zeigt, dass die direkte Demokratie in Europa sehr stark vom politischen Establishment dominiert wird, und zwar sowohl in ihrer gouvernementalen als auch in ihrer oppositionellen Ausprägung. Neben den Parteien sind nur wenige Akteure in der Lage, die erforderlichen Unterschriften (*Abbildung 7*) für ein Volksbegehren oder Referendum zu sammeln, insbesondere Gewerkschaftsverbände oder kirchennahe Organisationen.<sup>10</sup> Nicht zu unterschätzen sind weitere Hürden wie Sammelfristen oder Formvorschriften.<sup>11</sup>

Wie wirkt direkte Demokratie nun im Spannungsfeld von Regierung und Opposition? Drei Praxisbeispiele dazu: In Irland muss über jede Verfassungsänderung eine Volksabstimmung stattfinden, insgesamt 36 Referenden in den vergangenen sechs Jahrzehnten. Nur in sieben Fällen versuchte die jeweilige Regierung, eine Verfassungsänderung auf eigene Faust durchzudrücken und zog jeweils den Kürzeren. In allen anderen Fällen wagte sie es nur mit Unterstützung der größten Oppositionspartei, für die diese temporäre Allianz gleichwohl ein zweischneidiges Schwert ist. Kleinere Oppositionsparteien können sich nämlich als Gegner der Vorlage profilieren und schneiden dann auch bei den darauffolgenden Wahlen besser ab. Zweites Beispiel Slowenien: Dort setzte die konservative Opposition sehr erfolgreich Referenden ein, die zwei Mal sogar zum Sturz der Regierung führten. Bei den darauffolgenden Parlamentswahlen blieb der erhoffte Machtwechsel aber jeweils aus, weil viele Wähler der Opposition eine Mitschuld an der entstandenen politischen Instabilität gaben. Drittes Beispiel Dänemark: Dort zeigte sich bei vier Referenden zu EU-Themen ein frappierender Zusammenhang zwischen der Amtszeit der Regierung und Referendumserfolg. Die beiden „gewonnenen“ Referenden fanden nicht einmal 130 Tage nach dem Amtsantritt der Regierung statt, die beiden „verlorenen“ unter einer 538 bzw. 932 Tage im Amt befindlichen Regierung.

Abschließend möchte ich noch kurz auf die Frage eingehen, ob direkte Demokratie ein politisches System besser macht. Mehr Partizipation ist nie schlecht, möchte man meinen. Doch paradoxerweise zeigt eine Auswertung von Eurobarometer-Daten, dass die Bürger ihre politischen Beteiligungschancen ausgerechnet in jenen Staaten am schlechtesten einschätzen, in denen es besonders häufig Volksabstimmungen stattfinden. (*Abbildung 8*) Als Allheilmittel für Politikverdrossenheit taugt mehr direkte Demokratie offenbar nicht. Der Umkehrschluss, dass sie die Unzufriedenheit mit der Politik erhöht, ist aber wohl auch etwas gewagt. Vielleicht ist es einfach so, dass direkte Demokratie ein Krisenindikator ist. Je unzufriedener die Bürger mit der Politik sind, umso mehr drängen sie darauf, die Dinge selbst in die Hand zu nehmen.

## Literatur

*Eurobarometer* (2014): Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 81. Spring 2014, Brüssel: EU-Kommission, abgerufen unter: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring\\_eurobarometer\\_july\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf)

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

Vospernik, Stefan (2014): *Modelle der direkten Demokratie*, Baden-Baden: Nomos

---

10 In Litauen waren in den vergangenen 20 Jahren nur drei Volksbegehren erfolgreich. Zwei wurden von der größten konservativen Partei Sajudis beantragt, das jüngste im Jahr 2014 schaffte es nur nach zweimaliger Nachfrist knapp über die Schwelle von 300.000 Unterschriften.

11 In Kroatien müssen die erforderlichen Unterschriften von zehn Prozent der Stimmbürger in nur 15 Tagen gesammelt werden. In Lettland muss die gleiche Anzahl von Unterschriften in 30 Tagen gesammelt werden, und dies mit logistischer Unterstützung des Staates (Eintragungslokale in den Gemeindeämtern), in der Slowakei gibt es überhaupt keine zeitliche Beschränkung.

Tabelle 1: Referenden in Europa 1940-2014

	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-14	Gesamt
Belgien		1							<b>1</b>
Bulgarien	2			1				1	<b>4</b>
Dänemark		2	6	3	1	3	2	1	<b>18</b>
Deutschland									<b>0</b>
Estland						3	1		<b>4</b>
Finnland						1			<b>1</b>
Frankreich	4	1	4	1	1	1	2		<b>14</b>
Griechenland	1		1	2					<b>4</b>
Großbritannien				1				1	<b>2</b>
Irland		1	2	5	4	10	8	6	<b>36</b>
Italien	1			3	12	32	18	4	<b>70</b>
Kroatien						2		2	<b>4</b>
Lettland						3	5	2	<b>10</b>
Litauen						17	2	2	<b>21</b>
Luxemburg							1		<b>1</b>
Malta		1	1				1	1	<b>4</b>
Niederlande							1		<b>1</b>
Österreich				1		1		1	<b>3</b>
Polen					2	6	1		<b>9</b>
Portugal						2	1		<b>3</b>
Rumänien	1				1	1	5	1	<b>9</b>
Schweden		2			1	1	1		<b>5</b>
Slowakei						6	3	9	<b>18</b>
Slowenien						5	10	8	<b>23</b>
Spanien	1		1	2	1		1		<b>6</b>
Tschechien							1		<b>1</b>
Ungarn					4	2	6		<b>12</b>
Zypern		1					1		<b>2</b>
<b>Gesamt</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>96</b>	<b>71</b>	<b>39</b>	<b>286</b>

Quelle: Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie (<http://www.sudd.ch>), Stand 31.12.2014, eigene Berechnungen

Abbildung 2

EU-Staaten mit den meisten Referenden (seit 1940)

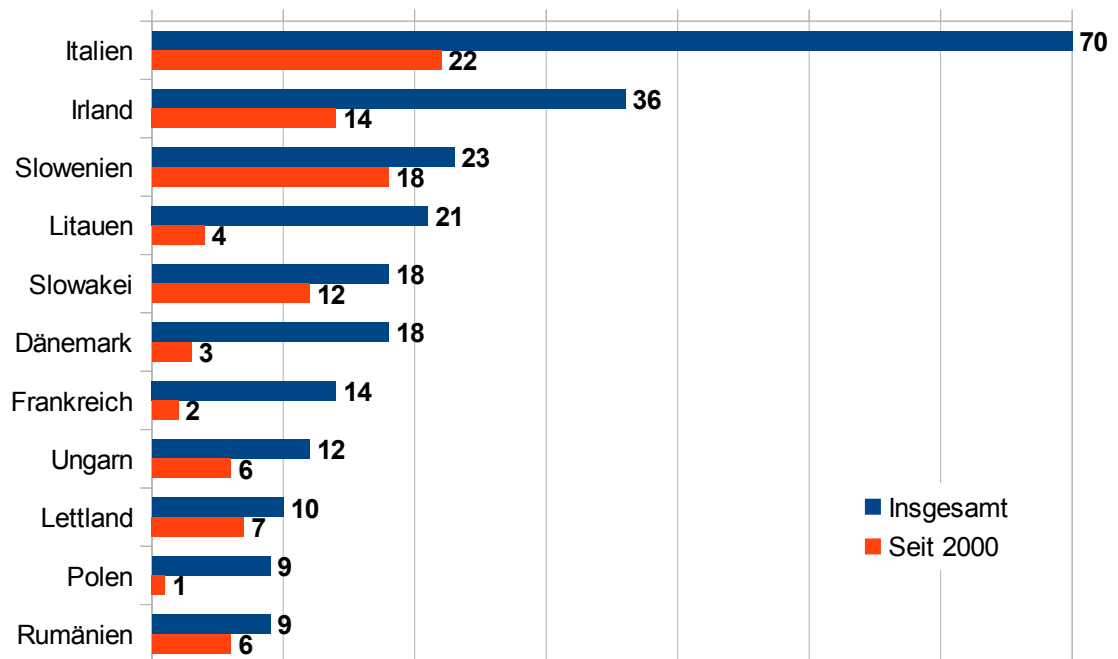


Abbildung 2

# Kontrolle über Referenden in den Staaten der Europäischen Union

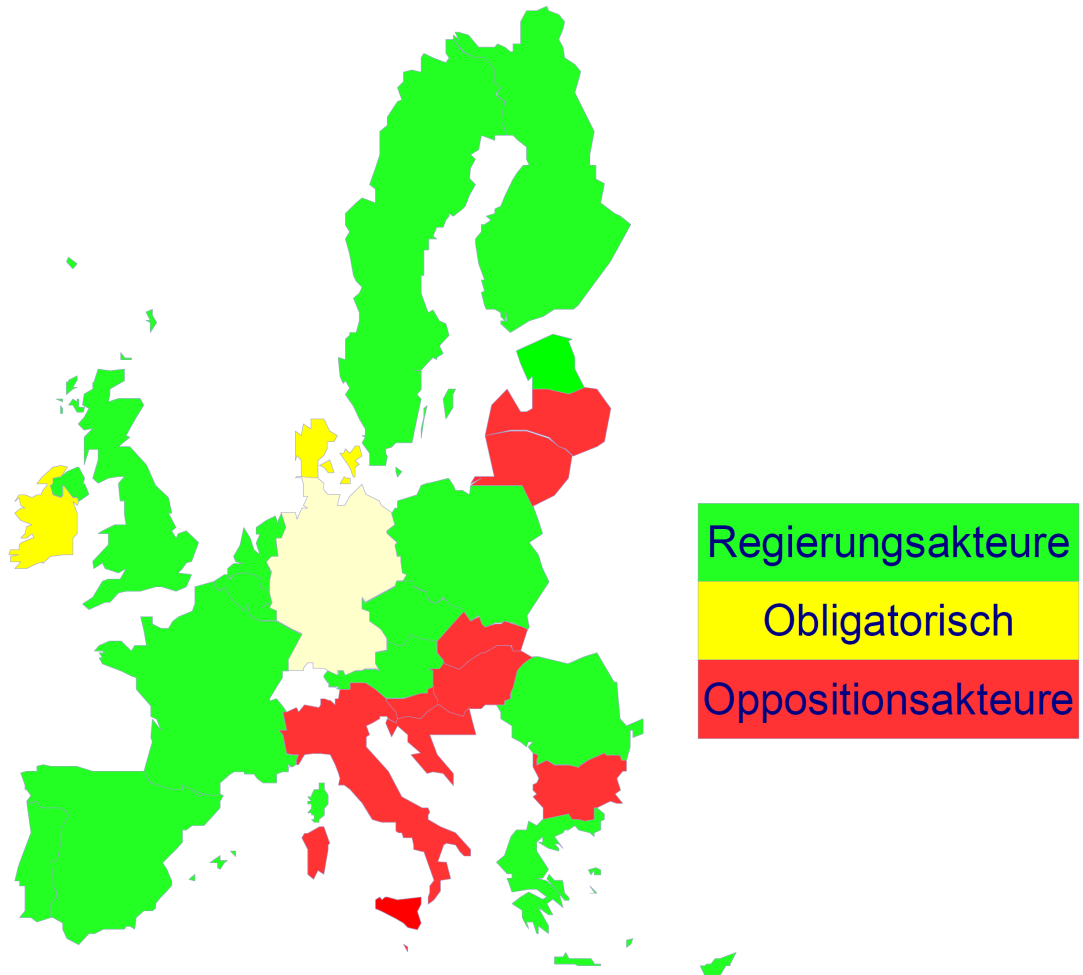
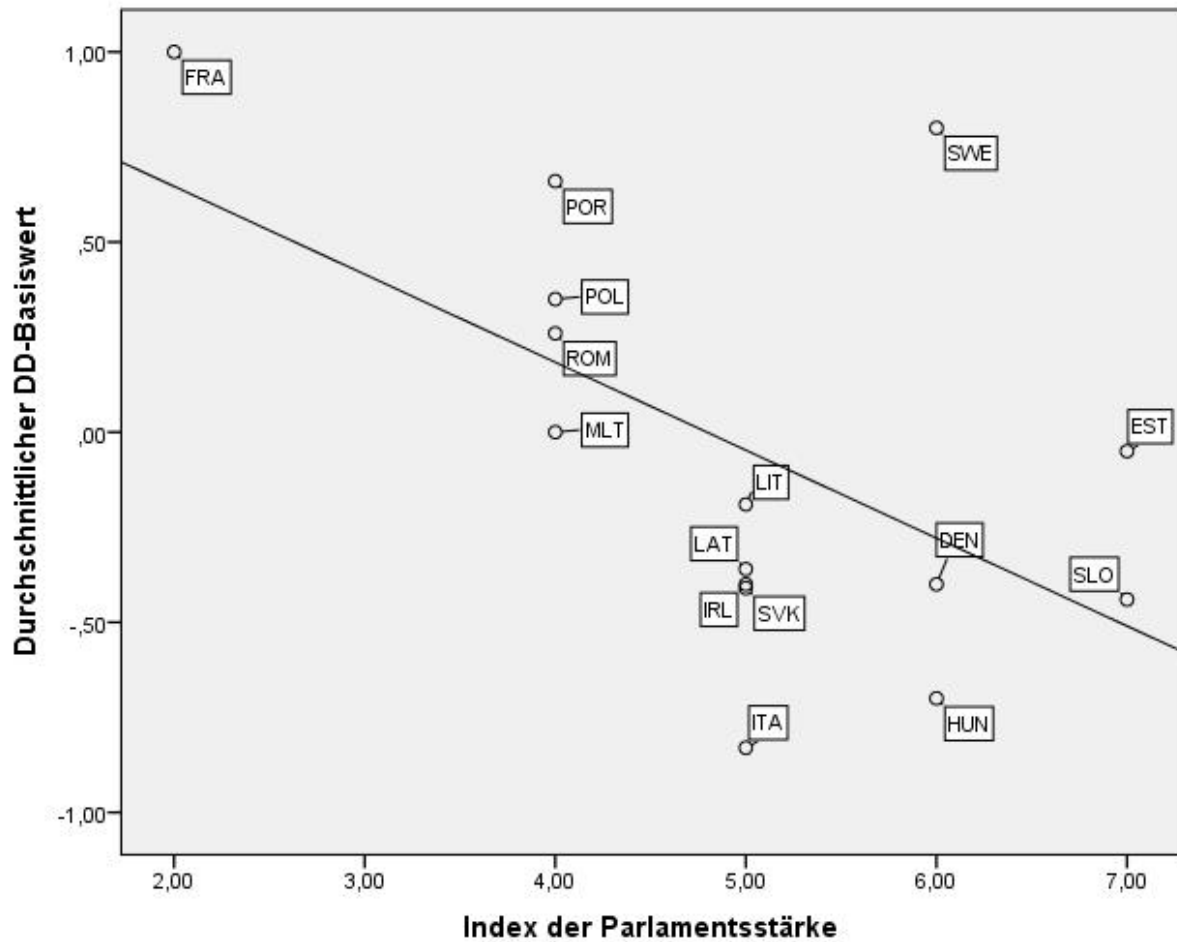


Abbildung 3

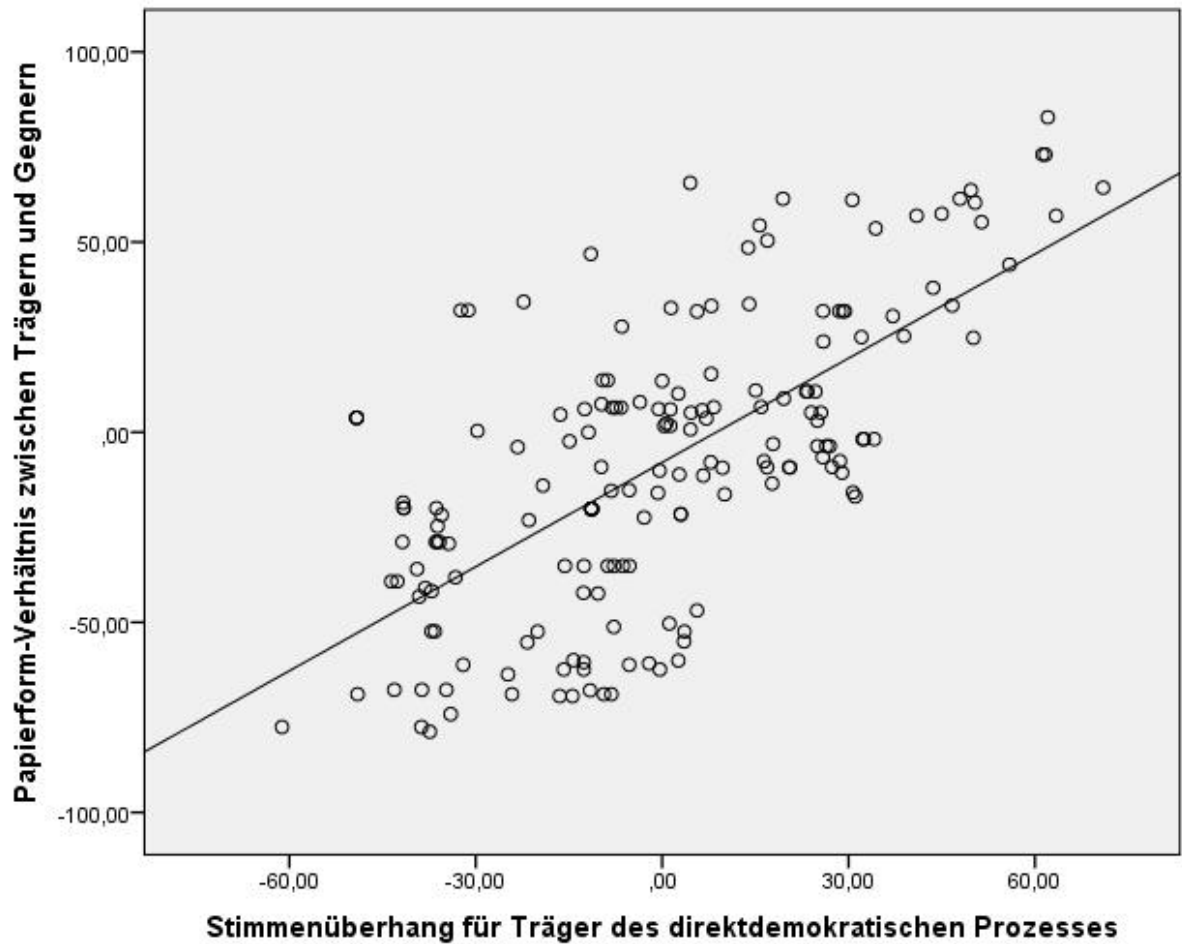


Legende

*Durchschnittlicher DD-Basiswert:* Bewertung der direktdemokratischen Verfahren in einem bestimmten Land zwischen gouvernemental (+1) und oppositionell (-1)

*Index der Parlamentsstärke:* Bewertung nach dem Vorhandensein von acht Merkmalen, die die Stärke der Volksvertretung bzw. die Abhängigkeit der Exekutive von ihr charakterisieren: (1) Exklusives Recht zur Auswechslung der Regierung, (2) Selektion des Regierungschefs, (3) Zustimmungsvotum für Ministerliste, (4) Keine Volkswahl des Staatspräsidenten, (5) Keine Auflösung des Parlaments möglich, (6) Kein Verordnungsrecht der Regierung, (7) Kein Gesetzesveto der Exekutive, (8) Keine Kontrolle der Parlamentsagenda durch Regierung

Abbildung 4



Legende

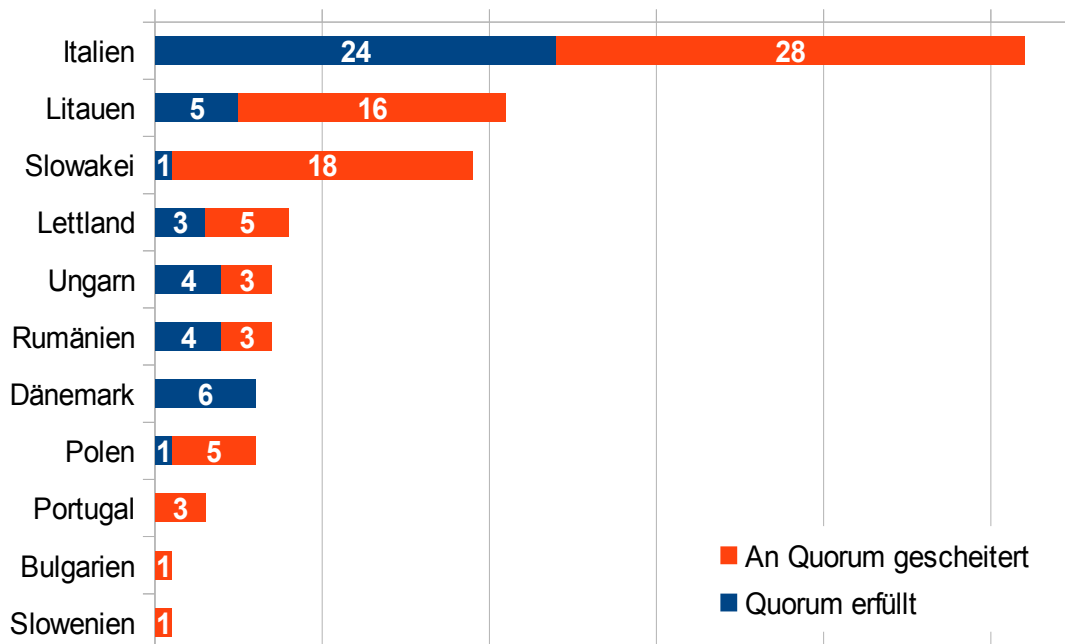
*Papierform-Verhältnis zwischen Trägern und Gegnern:* Kräfteverhältnis zwischen den Initiatoren eines Referendums und den Gegnern (gemessen am absoluten Stimmenanteil der jeweiligen Parteien bei der vorangegangenen Parlamentswahl)

*Stimmenüberhang für Träger des direktdemokratischen Prozesses:* Verhältnis zwischen Ja- und Nein-Stimmen (in Prozentpunkten aller Stimmberechtigten, bei Boykottverhalten wird die Differenz auf die höchstmögliche Stimmbeteiligung dem Nein-Lager zugerechnet)



Abbildung 5

### Referenden und Quoren (seit 1990)



#### Quorumserfordernisse

*Italien:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten

*Litauen:* verschiedene Quoren (Erfolgsquorum 33 bzw. 50 Prozent der Stimmberechtigten für Volksabstimmung, Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten für Volksbefragung)

*Slowakei:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten

*Lettland:* Beteiligungsquorum Hälfte der Beteiligung an jüngster Parlamentswahl

*Ungarn:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten (bis 1997, seit 2012), Zustimmungsquorum 25 Prozent der Stimmberechtigten (1997-2012)

*Rumänien:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten

*Dänemark:* Zustimmungsquorum 30 Prozent (Verfassungsänderungen: 40 Prozent) der Stimmberechtigten

*Polen:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten

*Portugal:* Beteiligungsquorum 50 Prozent der Stimmberechtigten

*Bulgarien:* Beteiligungsquorum entsprechend der Wahlbeteiligung an jüngster Parlamentswahl

*Slowenien:* Ablehnungsquorum 20 Prozent der Stimmberechtigten (seit 2013, davor kein Quorum)

Abbildung 6

# Volksabstimmungen nach Materien

## 15 EU-Staaten (1990-2012)

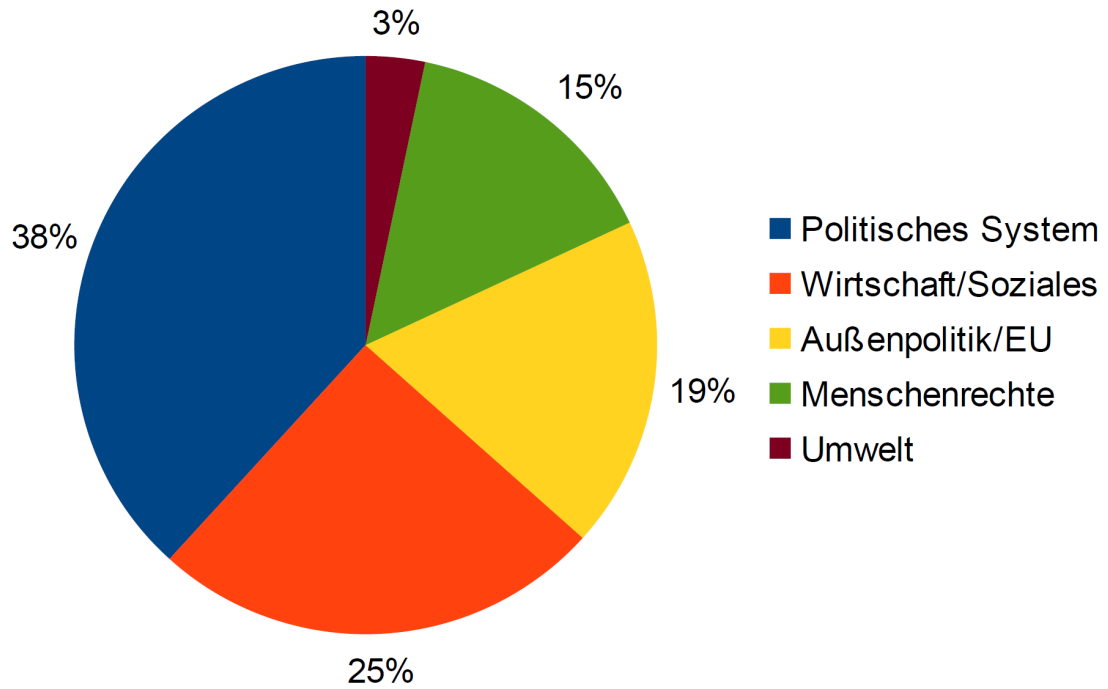
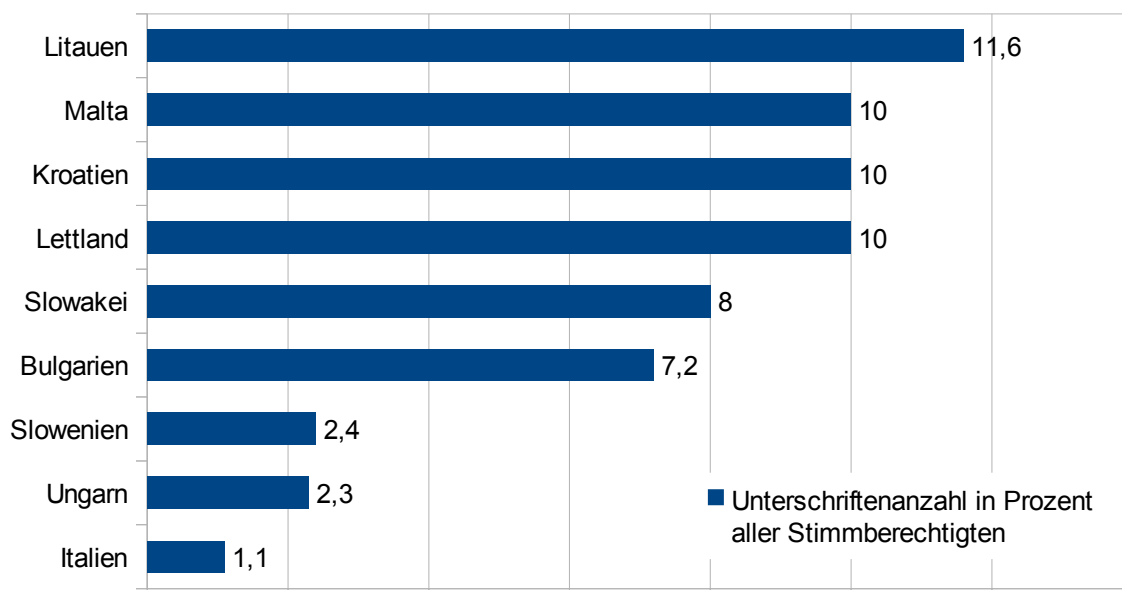


Abbildung 7

### Unterschriftenerfordernisse für Volksbegehren bzw. Referenden



#### Weitere Voraussetzungen für Unterschriftensammlung

*Litauen:* Sammelfrist 90 Tage

*Kroatien:* Sammelfrist 15 Tage

*Lettland:* Sammelfrist 30 Tage, staatliche Eintragungslokale

*Bulgarien:* Sammelfrist 90 Tage

*Slowenien:* Sammelfrist 30 Tage, Unterschrift muss persönlich am Bezirksamt beglaubigt werden

*Ungarn:* Sammelfrist 120 Tage

*Italien:* Sammelfrist 90 Tage

Abbildung 8

