

Modelle der direkten Demokratie

Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Stefan Vospernik

Baden-Baden 2014: Nomos, S. 742, EUR 149,00

Christoph Konrath

Parlamentsdirektion, Wien, Austria

E-Mail: christoph.konrath@parlament.gv.at

Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit direkter Demokratie hat sich in den letzten Jahren im deutschsprachigen Raum sehr verbreitert und wird nicht mehr ausschließlich mit Fokus auf die Schweiz oder einzelne deutsche Bundesländer geführt.

Stefan Vospernik hat diese vielfältigen Diskussionen in seiner nun publizierten Dissertation an der Universität Wien zusammengeführt. Vor dem Hintergrund von 183 Volksabstimmungen setzt er sich mit der Fülle an Modellen direkter Demokratie in Europa auseinander. Dies geschieht auf Grundlage eines neuen Theorieansatzes, der direkte Demokratie in die Demokratietypologie von Arend Lijphart einbindet. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, direkte Demokratie in empirisch-analytische Demokratietheorie einzubinden und Wirkungen und Funktionen von direktdemokratischen Instrumenten quantitativ zu analysieren.

Vospernik beginnt seine Auseinandersetzung mit einer Einführung in die Demokratietheorie und ihre unterschiedlichen Vorstellungen des Volkes und der Bürger/innen. An diese schließt eine Darstellung maßgeblicher verfassungs- und politikwissenschaftlicher Diskussionen über Grundlagen direkter Demokratie an, die für den Autor aber insoweit unbefriedigend bleiben, als sie kaum verallgemeinerungsfähig scheinen. Er schlägt daher eine umfassende Demokratietheorie vor, die das Mehrheits- und Konsensmodell der Demokratie bei Lijphart um direkte Demokratie erweitert. Die bisherigen Versuche einer solchen Erweiterung erscheinen Vospernik unzureichend. Sein Ansatz geht daher von einem binären Modell direkter Demokratie aus, das die Dichotomie von Regierung/Opposition auf die Fragen, wer direktdemokratische Prozesse anstoße und wem sie

nutze, umlege. Der Autor entwickelt nun einen gouvernementalen und einen oppositionellen Idealtyp direkter Demokratie – je nachdem von welchen Akteuren sie zur Unterstützung ihrer politischen Präferenzen eingesetzt werden. Er nimmt an, dass diese Idealtypen eine Nähe zu Lijpharts Demokratietypen aufweisen: Die gouvernementale Direktdemokratie wirkt mehrheitsdemokratisch, indem sie Regierungsakteure stärkt. Die oppositionelle Direktdemokratie wirkt konsensdemokratisch, weil sie Oppositionsakteuren zusätzliche Einflussmöglichkeiten eröffnet.

Daraus entsteht ein hochkomplexes Bewertungssystem, in dem aufgrund von 43 codierten Variablen 183 Volksabstimmungen in 15 Staaten analysiert werden (Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien und Ungarn). Grundbedingung für die Auswahl und Einbeziehung eines Staates in die Studie war, dass im Untersuchungszeitraum 1990-2012 zwei Volksabstimmungen stattgefunden haben. Österreich wird nicht untersucht, da es in diesen Jahren nur eine Volksabstimmung, nämlich jene über den EU-Beitritt 1994 gegeben hat. Auch die Schweiz fällt als Nicht-EU-Mitglied aus der Untersuchung heraus. Das zugrundeliegende Verständnis von Volksabstimmungen ist dabei sehr weit und reicht von obligatorischen Volksbefragungen bei Verfassungsänderungen, über Volksgesetzgebung bis zu unverbindlichen Volksbefragungen.

In den Länderstudien wird zunächst ein allgemeiner Überblick über das politische System vermittelt, an den sich Ausführungen über die Entwicklung und die theoretische und praktische Bedeutung der jeweiligen Instrumente der direkten Demokratie anschließen. Dies

bildet jeweils die Grundlage für eine funktionale Analyse der direkten Demokratie und deren Interaktion mit dem politischen Systemkontext.

Daraus leitet Vospernik im Ergebnis einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Demokratietypus (Exekutive-Parteien-Dimension) und Direktdemokratietypus ab, die eine Einteilung der untersuchten Staaten in vier Gruppen ermöglichen (Mehrheitsdemokratien mit gouvernementaler Direktdemokratie; Konsensdemokratien mit oppositioneller Direktdemokratie; Mehrheitsdemokratien mit oppositioneller Direktdemokratie; Konsensdemokratien mit gouvernementaler Direktdemokratie).

Das Grundanliegen von Vospernik, die Entwicklung einer umfassenden empirisch-analytischen Demokratietheorie und deren Überprüfung anhand ausgewählter Beispiele kann damit aber nur teilweise verwirklicht werden. Die Untersuchung wird mit 22 Hypothesen, die überprüft werden sollen, und der Vielzahl an kodierten Variablen extrem komplex und teilweise nur schwer nachvollziehbar. Dazu kommt die Heterogenität der untersuchten Instrumente direkter Demokratie, die aber in einem allgemeinen Referendumsbegriff aufgehen. Dieser wird dann einer eigenständigen Bewertung unterzogen, die teilweise willkürlich erscheint und die Komplexität abermals erhöht. Das Ziel, zwischen rechtlicher und politischer Wirkung der Instrumente zu unterscheiden, kann auf diese Weise aber nur bedingt erreicht werden. Angesichts des enormen Aufwands, den Vospernik auf sich genommen hat, wirkt der Erkenntnisgewinn in Folge oft dünn, und die Ausführungen zur Bestätigungen der Hypothesen bleiben knapp und lassen Fragen offen.

Demgegenüber liegen die Stärken der Untersuchung in ihrem Umfang und in der Konsistenz der Darstellung. Vospernik schafft es, einen gleichermaßen informativen, problemorientierten und tiefgehenden Überblick über Grundlagen und Praxis direkter Demokratie in 15 Staaten zu vermitteln, der so wohl kaum in einem Sammelband gelingen könnte. Dabei zeigt sich auch die hohe Kompetenz des Autors, der hauptberuflich als Außenpolitikjournalist tätig ist, komplexe Zusammenhänge anschaulich zu vermitteln. Ebenso gelungen ist der Überblick über die theoretischen Auseinandersetzungen mit direkter Demokratie und deren Begrifflichkeiten sowie der Kritik daran. Beides macht das Buch von Vospernik zu einem wichtigen Nachschlagewerk.