

Volker Mittendorf

# Die Qualität kollektiver Entscheidungen

---

Kommunikationsprozesse  
direkter und repräsentativer  
Demokratie im Vergleich

Studien zur  
Demokratieforschung

**campus**

Die Qualität kollektiver Entscheidungen

Studien zur Demokratieforschung

Herausgegeben von Dirk Berg-Schlosser,  
Hans Joachim Giegel, Leo Kißler und Theo Schiller

Band 11

*Volker Mittendorf* ist Akademischer Rat im Fachgebiet Politikwissenschaft an der  
Universität Wuppertal.

© Campus Verlag GmbH

Volker Mittendorf

# Die Qualität kollektiver Entscheidungen

Kommunikationsprozesse direkter  
und repräsentativer Demokratie im Vergleich

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

*Für Narella*

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39038-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: [www.campus.de](http://www.campus.de)

© Campus Verlag GmbH

# Inhalt

Vorwort.....	9
1 Einleitung.....	13
1.1 Untersuchung indirekter Wirkungen . . . . .	15
1.2 Fragestellung und Aufbau dieser Arbeit . . . . .	19
1.3 Qualifizierung durch sachfokussierte Kommunikation? . . . . .	21
2 Demokratie und Repräsentation in der Deutungskonkurrenz . . . . .	25
2.1 Repräsentation und Demokratie als politische Begriffe . . . . .	27
2.2 Demokratie als zweistelliger Prädikator . . . . .	29
2.3 Repräsentation als dreistelliger Prädikator . . . . .	34
2.4 Direktdemokratische Verfahren in der repräsentativen Demokratie . . . . .	39
2.5 Direkte und repräsentative Demokratie . . . . .	41
3 Qualifizierung von Demokratie.....	43
3.1 Qualifizierung . . . . .	45
3.2 Deutungskonkurrenzen über mögliche Qualifizierungswirkungen direkter Demokratie . . . . .	49
3.3 Qualifizierung durch Integration von sozial-moralischen & kognitiven Kompetenzen . . . . .	51
3.4 Qualifizierung der Öffentlichkeit . . . . .	52
3.5 Welche indirekten Wirkungen von Volksabstimmungen qualifizieren die Öffentlichkeit? . . . . .	53
4 Wahlen und Abstimmungen: kommunikatives Handeln und kollektive Handlung . . . . .	55
4.1 Volkssouveränität . . . . .	55

4.2	Kollektive Aggregationshandlungen . . . . .	57
4.3	Kommunikatives Handeln . . . . .	59
4.4	Politisches Entscheiden . . . . .	60
4.5	Wahlen und Abstimmungen als kollektives Entscheidungs Handeln . . . . .	67
4.6	Souveränität kollektiven Handelns in Wahl- und Abstimmungssystemen . . . . .	68
5	Wahlen und repräsentative Demokratie . . . . .	71
5.1	Wahlforschung . . . . .	71
5.2	Themenkonkurrenz in Wahlen . . . . .	90
6	Abstimmungen und direkte Demokratie . . . . .	93
6.1	Abstimmungsforschung . . . . .	93
6.2	Themenfokussierung in Abstimmungen . . . . .	110
7	Hypothesen: Qualifizierung im Spiegel der Entscheidungsaktkommunikation . . . . .	113
7.1	Grund- und Menschenrechte . . . . .	115
7.2	Offenheit der Machtstruktur . . . . .	116
7.3	Politische Gleichheit . . . . .	118
7.4	Transparenz und Rationalität . . . . .	119
7.5	Politische Effektivität . . . . .	121
8	Untersuchungsdesign und Operationalisierung . . . . .	123
8.1	Untersuchungsdesign . . . . .	123
8.2	Die Städte Luzern, Marburg und St. Gallen als Untersuchungsfälle . . . . .	124
8.3	Operationalisierung der Variablen . . . . .	128
9	Wahlen im Vergleich . . . . .	131
9.1	Parteiensysteme, Kernthemen und Wahlanteile . . . . .	132
9.2	Luzern . . . . .	133
9.3	Marburg . . . . .	148
9.4	St. Gallen . . . . .	163
9.5	Entwicklung und Vergleich der Wahlkommunikation . . . . .	178
10	Das Politikfeld Verkehr . . . . .	179

---

10.1	Luzern . . . . .	182
10.2	Marburg . . . . .	195
10.3	St. Gallen . . . . .	199
10.4	Vorläufiger Vergleich von Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation . . . . .	207
11	Qualifizierung der Debatte . . . . .	209
11.1	Berichtsanteile . . . . .	209
11.2	Offenheit der Machtstruktur . . . . .	219
11.3	Politische Gleichheit . . . . .	229
11.4	Argumentationstransparenz und Rationalitätsnormen . . . . .	231
11.5	Politische Effektivität . . . . .	237
12	Fazit: Sachorientierung in direktdemokratischen Abstimmungen . . . . .	243
12.1	Diskussion der Ergebnisse . . . . .	243
12.2	Ausblick . . . . .	247
	Abkürzungen . . . . .	251
	Tabellenverzeichnis . . . . .	255
	Abbildungsverzeichnis . . . . .	257
	Literaturverzeichnis . . . . .	259



# Vorwort

Die Strukturen und Mechanismen der repräsentativen Parteiendemokratie sind in den letzten Jahren immer wieder unter Legitimationsdruck gekommen, was sich als Ausdifferenzierung der Parteiensysteme, zurückgehende Wahlbeteiligung, Parteienverdrossenheit der Bürger oder als Suche nach neuen Beteiligungsformen äußert. Auf diesem Hintergrund lässt sich ein wachsendes Interesse an weitergehenden Beteiligungsverfahren, insbesondere solchen der direkten Demokratie verzeichnen. In Deutschland wurden in den 1990er Jahren in die Verfassungen der neuen Bundesländer direktdemokratische Verfahren aufgenommen und in den meisten alten Ländern diese Beteiligungsformen entweder neu eingeführt oder bürgerfreundlicher ausgestaltet. Auch auf kommunaler Ebene besteht seit 2005 (Berlin) in allen Ländern die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die meisten Länder Mittel-Osteuropas haben im Zuge ihrer demokratischen Transformation ebenfalls Elemente direkter Demokratie etabliert und ihre Beitrittsentscheidungen zur Europäischen Union in Volksabstimmungen legitimiert. In mehreren westeuropäischen Ländern wurden vor allem zu Themen der politischen Verfassung Europas Referenden abgehalten. Auch der Reformvertrag von Lissabon enthält erstmalig für die europäische Ebene den Ansatz einer direktdemokratischen Beteiligung in Form einer Europäischen Bürgerinitiative (Art. 11.4), mit der eine Million Unionsbürger aus mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Kommission einen Gesetzesvorschlag unterbreiten können. All diese Entwicklungen sprechen für eine stärkere Beachtung direkter Demokratie im Rahmen kollektiven politischen Entscheidungshandelns.

Da diese erweiterten Beteiligungsverfahren das Modell der repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können, sind mögliche Funktionen direktdemokratischer Beteiligung im Rahmen der gesamten Strukturen und Prozesse einer institutionell erweiterten Demokratie zu reflektieren. In der politischen, zum Teil auch in der wissenschaftlichen Diskussion besteht freilich vor allem in Deutschland die Tendenz, die Vor- und Nachteile direkter Demokratie isoliert von diesem Gesamtkontext zu erörtern und den Verfahren von Initiative und Referendum pauschale Prozesseigenschaften zuzuschreiben. Verfahrensmerkmale sowie

kurz- und längerfristige Ergebnisse und Struktureffekte müssten jedoch im systematischen Vergleich parlamentarisch-repräsentativer und direktdemokratischer Prozesse analysiert werden. Die häufig anzutreffenden Klischees über mangelnde Rationalität von Bürger- oder Volksentscheiden wären ja nur dann wirklich begründet, wenn auch die Rationalität des Verlaufs und der Ergebnisse repräsentativ-parteiendemokratischer Entscheidungsprozesse sorgfältig untersucht und in einer strikten Gegenüberstellung als qualifizierter zu beurteilen wären. Ein großer Vorzug der Studie von Volker Mittendorf liegt darin, dass er eine solche systematische Vergleichsperspektive für wesentliche Verfahrensdimensionen zwischen repräsentativen Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen aufbaut.

Die Qualität politischen Entscheidungshandelns hängt in starkem Maße von gehaltvollen Kommunikationsprozessen ab, für die die breite Debatte um deliberative Demokratie wichtige Anstöße gegeben hat. Eine überwiegend von oben nach unten verlaufende Verkündungs- und Werbekommunikation der Parteien hat sich dafür als unzulänglich erwiesen. Beteiligungswünsche der Bürgerinnen und Bürger richten sich nicht nur auf Mitentscheidung in punktuellen Abstimmungen, sondern gerade auch auf aktive Teilnahme an Kommunikationsprozessen von unten, in denen Bedürfnisse, Interessen und gute Gründe verschiedenartiger sozialer Gruppen artikuliert werden können. Mit einer größeren Bandbreite der Akteure politischer Kommunikation und einer viel größeren Intensität des politischen Meinungsaustausches verbindet sich auch die Hoffnung, »politisches Gehör« zu finden. Wie die Abstimmungsentscheidung selbst, kann sich auch die vorgelagerte öffentliche Debatte wesentlich auf die Sachthematik zentrieren. Mit dieser Ausrichtung auf Probleme, Interessen, Werte, Lösungsalternativen und Realisierungsbedingungen politischer Entscheidungsfragen sind viele Beteiligte in ihrer politischen Urteilskraft und ihren Argumenten gefordert. Auch Wahlkämpfe sollten in der Demokratie idealtypisch inhaltlich-programmatischen Positionen zur Diskussion stellen, doch werden diese allzu leicht durch den Kompetenz- und Vertrauenswettbewerb von Kandidaten und Parteien überlagert. Mit ihrem systematischem Vergleich der öffentlichen Kommunikationsprozesse in Wahlen und bei Sachabstimmungen (hier exemplarisch auf kommunaler Ebene zwischen Städten in der Schweiz und in Deutschland) bietet die vorliegende Studie wichtige Einsichten über Qualitätsprobleme und Qualitätspotentiale demokratischer Meinungs- und Willensbildung.

*Theo Schiller*

*Marburg, August 2009*

# Dank

Das vorliegende Buch entstand während meiner Beschäftigung am der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg. Die Arbeit stellt die überarbeitete Form meiner Dissertation »Kommunikation in Wahlen und Abstimmungen. Qualifizierungspotentiale direkter Demokratie« dar, die am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie angenommen wurde. Den vielen Menschen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich in besonderer Weise danken.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich Prof. Theo Schiller, der mir nicht nur ein angenehmes und interessantes Arbeitsumfeld bot, sondern mir auch die Chance gegeben hat, im Rahmen der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie die Fähigkeiten zu erwerben, die für das Gelingen dieser Arbeit notwendig waren.

Prof. Dirk Berg-Schlosser danke ich als meinem Zweitgutachter für die Anregungen, die er mir in den Gesprächen über diese Arbeit gegeben hat. Andreas Gross, durch dessen Seminare ich mich erstmals mit dem Thema »direkte Demokratie« beschäftigt habe, möchte ich für viele Anregungen, Einsicht in die Funktionsweise und die Motivation, diese Arbeit zu beginnen, danken. Seine Anstöße und sein überaus großer Überblick im Thema haben mir geholfen, den Augenmerk auf wesentliche Fragen demokratischer Kommunikation zu legen.

Ebenso danke ich Prof. Leo Kißler, der als Reihenherausgeber die Aufnahme in die Reihe »Studien zur Demokratieforschung« ermöglicht hat sowie Prof. Hans-Jürgen Lange für alle Hilfen, die er mir auf meinem bisherigen akademischen Weg gegeben hat. Marcel Mayer und dem Stadtarchiv St. Gallen sowie den Mitarbeitern der ZHB Luzern verdanke ich die Möglichkeit, die Archivrecherchen und Artikelcodierung durchzuführen, ohne die dieses Werk nicht möglich gewesen wäre. Ebenfalls möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachbibliothek Politikwissenschaft an der Universität Marburg für ihre wertvolle und nicht zu überschätzende Hilfe bedanken, genauso wie auch bei Harald Schmiedel für seine Freundschaft und Hilfe in allen Lebenslagen.

Ein ganz besonderes Dankeschön gilt meiner Frau Anna Capretti, die mich in allen Höhen und Tiefen des Arbeitsprozesses an diesem Buch unterstützt hat, mir mit intensiven Diskussionen und in allen Phasen an dieser Studie hilfreich bei Seite gestanden hat, viel Geduld aufgebracht musste und mir die erfolgreiche Fertigstellung der Arbeit erst ermöglicht hat. Ihr sei dieses Buch gewidmet.

# 1 Einleitung

Die Frage, wer in welchem Umfang welche Entscheidungen über wen treffen dürfen soll, ist die Grundfrage demokratischer Legitimität. Spätestens mit der Aufklärung ist der Begriff der Volkssouveränität zentral geworden für die Bestimmung der Legitimität allgemein verbindlicher Entscheidungen. Das Ziel der Aufklärung, einen »*Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit*« (Kant 1914a, S. S. 33) zu finden, mithin also die Annahme, jeder sei in der Lage mündig und nach selbst gesetzten Zielen autonom zu handeln, schließt auch ein, dass niemand a priori – sei es aus religiösen oder gewohnheitsrechtlichen Begründungen – mehr Rechte besitzt, die Handlungsfreiheit anderer einzuschränken und Zwang über sie auszuüben, als irgend ein anderer. Um zu verhindern, dass es zu einer solchen übergebührlchen Einschränkung der individuellen Handlungsfreiheit kommt, besteht gleichzeitig die Notwendigkeit, die Handlungsfreiheit jedes Einzelnen in gleichem Umfang zu sichern, wodurch mitunter die Notwendigkeit besteht, die Handlungsmöglichkeiten anderer zu beschränken. Das bedeutet wiederum, dass auf Zwangsmaßnahmen gegebenenfalls nicht verzichtet werden kann, um Handlungsfreiheit zu sichern. Eine Regulierung des menschlichen Miteinander ist also notwendig. Die Sicherung der Handlungsfreiheit durch Begrenzung eben dieser Willkürfreiheit erfordert Regeln, die berücksichtigen müssen, dass jeder gleich frei, das heißt in gleicher Weise in seiner Freiheit begrenzt ist. Mehr noch: die Entscheidung, inwiefern diese Gleichheit besteht, sollte durch jeden Betroffenen selbst vorgenommen werden (können), mithin durch alle. Legitimes Regieren, so die Annahme, bedarf des »vereinigten Willen« (Kant 1914b, S. 313), der souveränen Entscheidungsfähigkeit des Volkes, jedenfalls soweit dadurch vernünftige Regeln zu Stande kommen. Die praktische Umsetzung dieses Anspruchs auf Volkssouveränität – von der autonomen Entscheidung des Einzelnen zur autonomen Entscheidung des Volkes – ist bekanntlich nicht trivial. Zentral ist dabei, dass es der vernünftige und verallgemeinerte »vereinigte Wille« und keine irrationale Willkür ist, die in der Entscheidung zum Ausdruck kommt.

Dass Herrschaft rechtsförmig ausgeübt werden muss und dass Wahlen als ein Verfahren zur legitimen Ausübung von Macht nahezu unverzichtbar sind, kann

zumindest in den westlichen Demokratien als unumstritten gelten; und selbst Diktaturen kommen heute nicht ohne den Bezug auf das Volk als Adressat des Regierungshandelns und auf die Fiktion von Wahlen aus – selbst dann, wenn auf Alternativen dort verzichtet wird, um das angestrebte Ergebnis zu sichern. Die Existenz von Alternativen und das Wissen um deren Sinn erscheinen daher essentiell; eine demokratische Öffentlichkeit, mittels derer die Informationsgrundlage für eine aufgeklärte Auswahl der Repräsentanten geschaffen wird, scheint also gleichfalls notwendig für souveräne Entscheidungen.

Während Wahlen und demokratische Öffentlichkeit in Form gesicherter Meinungsfreiheit als konstituierende Elemente von Demokratie wohl kaum mehr der Begründung bedürfen, verhält es sich mit Volksabstimmungen anders: Das Thema direkte Demokratie gibt Anlass zu intensiven politischen und wissenschaftlichen Diskussionen und ist demokratiethoretisch umstritten. Dabei unterscheiden sich Wahl und Abstimmung vor allem im Sinn der Entscheidung: Während bei freien Wahlen jeder und jede einzelne Wahlberechtigte die Möglichkeit hat, unter *persönlichen* Alternativen auszuwählen, hat bei freien (Volks-)Abstimmungen jeder und jede die Möglichkeit, unter verschiedenen verbindlichen *Sach-*Alternativen auszuwählen. Beide sind jedoch Entscheidungsakte aller Bürgerinnen und Bürger, beide stellen ein Verfahren zur Bündelung der Präferenzen der Bürger zu einer kollektiven Entscheidung dar, beide können unter nahezu identischen organisatorischen Bedingungen (zum Beispiel Wahllokale, Briefwahl, elektronische Wahl) durchgeführt werden. Stellt man sich einen Beobachter vor, der einer Sprache nicht mächtig ist, so lässt sich vermuten, dass dieser – sofern er nicht durch Bilder vom Inhalt der Entscheidung unterrichtet ist – bei unbefangener Beobachtung eines Wahl- bzw. Abstimmungslokals nicht ohne weiteres entscheiden könnte, ob er einer Wahl oder einer Abstimmung beiwohnt.

Der Unterschied im Bezug auf die Qualität des Entscheidungsgegenstands ist jedoch so entscheidend, dass die Meinungen über die direkte Demokratie in der demokratiepolitischen Diskussion zwischen vehementer Ablehnung und Befürwortung variieren. Die Diskussion über Sinn und Funktion direktdemokratischer Verfahren ist in der Bundesrepublik wie in Europa in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder geführt worden (vergleiche stellvertretend Heußner und Jung 1999; Rütter 1996; Heußner und Jung 2008). Dabei stieg die Popularität »plebiszitärer« Verfahren in allen Umfragen zu potentiellen Reformen des politischen Systems zwischen den 70er und den 90er Jahren stark an (Noelle-Neumann und Köcher 1993, S. 558-567; Niedermayer 2005, S. 86). In den Verfassungsreformen in der Folge der Barschel-Affäre und im Zuge der deutschen Einheit wurden in allen Landes- und Kommunalverfassungen direktdemokratische Verfahren neu einge-

führt, sofern sie vorher nicht existierten (vergleiche u. a. Jung 1997). Auch auf der Ebene des Grundgesetzes erhielt der Reformvorschlag zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid eine einfache Mehrheit: in der Gemeinsamen Verfassungskommission zur deutschen Einheit (vergleiche zum Beispiel Klages und Paulus 1996) ebenso wie bei der Abstimmung über einen Verfassungsänderungsantrag der Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen im April 2002 (Drs. 14/ 8503, vergleiche auch Schiller 2002). In den Staaten des Europarates kam es seit 1972 zu 53 (Stand: Ende 2009, vergleiche u. a. Kaufmann, Lamassoure und Meyer 2004; C2D o. J.) Referenden und Plebisziten zur europäischen Integration und in Deutschland wurden ebenfalls Forderungen laut, die europäische Integration bedürfe direktdemokratischer Fundierung (so etwa im Europawahlkampf 2009 die Forderungen der CSU zu deutschen EU-Referenden sowie Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen zu einem europaweiten Referendum, näheres zu Europareferenden vergleiche Auer 2004).

Ebenso wird in der wissenschaftlichen Diskussion das Thema direkte Demokratie zunehmend breiter diskutiert (einen guten Überblick zum Thema gibt Jung 2002, S. 86 sowie IRI-Europe 2004). In der jüngsten Zeit sind einige richtungweisende Arbeiten zum Thema direkte Demokratie erschienen, darunter finden sich einige, die einen systematischen Überblick liefern, aber auch solche, die wichtige Teilaspekte behandeln (näheres dazu in Kap. 6.1). Zu diesen Arbeiten versteht sich die vorliegende Arbeit insofern als Ergänzung, als die öffentliche Kommunikation in Abstimmungen im Vergleich zu Wahlen als Perspektive gewählt wird.

## 1.1 Untersuchung indirekter Wirkungen

Während Wahlen seit langem Gegenstand umfangreicher Forschungen sind, rückten (Volks-)Abstimmungen hingegen erst in den vergangenen Jahren zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Gerade angesichts der oben skizzierten zunehmenden Diskussion gilt es, viele Forschungsfragestellungen zur direkten Demokratie zu vertiefen, die für repräsentative Kontexte bereits seit langem intensiv beforscht werden. Spätestens mit der linguistisch-pragmatischen Wende bzw. dem *linguistic turn* (für die Politikwissenschaft zum Beispiel Edelman 1976) gerät dabei die Kommunikation in das Blickfeld des Interesses.

Die politikwissenschaftliche Diskussion in Deutschland bewegt sich zunehmend von der Frage »plebiszitäre« versus repräsentative Demokratie fort (Gross und Schiller 1996, S. 289 ff.) und damit von einem Schwarz-Weiß-Denken, das

bisher häufig zu beobachten war. Dies stand einer differenzierten Diskussion der Auswirkungen von direktdemokratischen Verfahren bzw. deren Ausgestaltungsmerkmalen auf das jeweilige politische System bis dahin oft im Wege. So lange die jeweilige normative Position entweder eine »Perhorreszierung« oder »übertriebene Befürwortung« betrieb (Kühne 1991) oder vor allem der jeweils anderen Position dies unterstellte, konnte eine fruchtbare Abwägung nur schwer stattfinden. Mit zunehmend differenzierten wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die neben den einschlägigen juristischen Veröffentlichungen (zur Entwicklung der Rechtsprechung vgl. Jürgens 1993; Neumann 2002b) mittlerweile unter anderem die Rechtsgeschichte direktdemokratischer Verfahren (zum Beispiel Jung 1989; 1994; Witte 1997; Schiffers 2002), Länderstudien (zum Beispiel Rehmet 2002; Weixner 2002; Kost 2005), Einzelfalluntersuchungen aus der Anwendungspraxis (zum Beispiel Seipel und Mayer 1997; Nemitz 1999b; Bull 2001; Kliegis und Kliegis 1999), den Institutionenvergleich (zum Beispiel Möckli 1994; Luthardt 1994; Butler und Ranney 1994; Wili 1997; Gross 2002; Marxer 2004), die potentiellen Wirkungen auf Machtverteilung und Akteursstrukturen sowie die Auswirkungen direktdemokratischer Ergänzungen auf die Struktur (zum Beispiel Jung 2001) oder den ökonomischen Outcome (zum Beispiel Kirchgässner, Feld und Savioz 1999; Feld und Matsusaka 2000) der jeweiligen politischen Systeme (für den Überblick s. den Beitrag von Jung 2002, stellvertretend vergleiche zum Beispiel auch Kranenpohl 2006; 2008 oder Decker 2002b, steigen die Chancen, das Forschungsfeld direkte Demokratie einer sachgerechteren Bewertung näher zu bringen. Letztlich lässt sich die gesamte politikwissenschaftliche Diskussion in Deutschland überwiegend dem Erkenntnisinteresse zuordnen, ob und in welcher Ausgestaltungsform direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene eingeführt bzw. ausgestaltet werden oder wie die Regelungen auf der Landes- und Kommunalebene sich im politischen Prozess auswirken (vergleiche z.B. Mehr Demokratie e.V./Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie 2008, Mittendorf 2008a oder Hofmann 2009).

Die Befürwortung innerhalb dieses Diskurses gründet sich im Allgemeinen auf normativen Einschätzungen der jeweiligen Proponenten: entweder negativ auf belegbaren oder empfundenen Funktionsdefiziten der repräsentativen Demokratie – jedenfalls in deren vorfindlicher Ausprägung – oder positiv auf der Überlegung, einem gestiegenen Partizipationsbedürfnis Rechnung tragen zu wollen. Die Ablehnung gründet sich demgegenüber häufig entweder negativ auf der Angst vor negativen Wirkungen für das politische System aufgrund erwarteter schlechter Entscheidungen bzw. Entscheidungsblockaden oder positiv auf der angenommenen Zufriedenheit mit den Politikergebnissen im gegebenen politischen Systemumfeld. Gleichzeitig wurde die Argumentation implizit oft auf Grundlage entweder eines

Vergleichs der empirischen Defizite der repräsentativen mit einem Idealbild der direkten Demokratie oder eines Idealtyps der repräsentativen Demokratie mit einem Negativbild bzw. worst-case-Szenario der direkten Demokratie betrieben.

Das Spannungsfeld, in dem sich die Diskussion befindet, ist also sehr weitreichend und je nach politiktheoretischer Tradition und Standpunkt verbunden mit unterschiedlichen Perspektiven und Wirkungserwartungen. Eine politikwissenschaftliche Erörterung muss eben dem Rechnung tragen und neben der Rechtfertigung von demokratischen Normen auch für eine empirische Unterfütterung der Annahmen sorgen.

### 1.1.1 Forschungsaspekte

In der multi- und interdisziplinär angelegten Forschungslandschaft zur direkten Demokratie in Deutschland nehmen rechtswissenschaftliche Arbeiten – wohl auch aufgrund fehlender Praxiserfahrungen – bislang den größten Raum ein. Die Forschung umfasst eine Reihe von Aspekten, die in die Fragestellungen der Politikwissenschaft und ihrer Nachbardisziplinen Rechtsgeschichte, Rechtswissenschaft, Kommunikationswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, politischen Soziologie u. ä. einfließen können. Je nach Aspekt sind dabei direktdemokratische Verfahren abhängige Variable gesellschaftlicher Entwicklungen (etwa in historischen Fragestellungen) oder unabhängige Variable, deren Auswirkungen auf das Akteurssystem (*politics*) und die inhaltlichen Politikergebnisse (*policy*) untersucht werden. Dabei bieten sich unterschiedliche Fachzugänge an, also etwa historische Herangehensweisen, wenn es um die Verfahrensausgestaltung als abhängige Variable geht oder politikfeldorientierte Methoden, wenn die Verfahren als unabhängige Variablen im Zentrum stehen. In dieser Arbeit werden Wahl- und Abstimmungsverfahren, die ein zu benennendes Mindestniveau erfüllen, als unabhängige Variablen betrachtet und in ihren Auswirkungen auf *politics* und *policy* untersucht werden.

### 1.1.2 Kommunikation

Wer direktdemokratische Verfahren befürwortet, erwartet positive bzw. zumindest überwiegend positive Wirkungen direkter Demokratie. Seit langem wird betont, dass es auch die »indirekten Wirkungen« sind, die solche positive Effekte haben (Möckli 1994; Bogumil 2001; Lackner 1999; zum Teil kritisch und differenzierend zur Begriffsbildung Vollrath 2002): Während es sich bei den Entscheidungsergeb-

nissen von Abstimmungen um direkte Wirkungen handelt, beziehen sich indirekte Wirkungen dabei nicht auf den formalen Ausgang des Verfahrens, sondern ohne Berücksichtigung des formalen Ergebnisses auf die Auswirkungen der Anwendung des Verfahrens auf das Verhalten der Bürger, organisierten Akteure und Institutionen (»Primär-indirekte Wirkungen«) bzw. die Rationalität oder Transparenz des Entscheidungshintergrunds und der Entscheidung selbst (»Sekundär-indirekte Wirkungen«, Lackner 1999, S. 94).

Ein direkter Nachweis dieser indirekter Wirkungen erscheint schwierig. Sowohl das Verhalten der Bürger, organisierter Akteure und Institutionen als auch die Transparenz des Entscheidungshintergrunds lassen sich nur langfristig und nur entweder über direkte Befragungen, über die Beobachtung der Handlungen oder Kommunikationsleistungen darstellen. Diese Arbeit beobachtet Wahl- und Abstimmungskämpfe, um diese möglichst als Wirkungen direkter Demokratie zu identifizieren.

### 1.1.3 Wahlen und Abstimmungen

Die politische Diskussion über die Einführung und in der Regel auch die wissenschaftliche Debatte über die Wirkung direktdemokratischer Verfahren ist in der Regel geprägt durch eine sachissuefokussierte Perspektive, also durch die implizit angenommene oder explizit geäußerte Frage, inwieweit die Ergebnisse von Volksabstimmungen qualitativ vergleichbar sind mit Sachabstimmungen zur gleichen Frage im Parlament. Mitunter (zum Beispiel Billerbeck 1989) setzt die Kritik an den Ergebnissen an dem – im Vergleich zum Parlament – geringeren Detaillierungsgrad der Sachdebatte an bzw. an der fehlenden Möglichkeit, im Abstimmungsverfahren Kompromisse einzugehen (Schneider 2003). Es wird angenommen, dass das Informationsniveau in den professionalisierten Parlamenten höher ist, als das Informationsniveau der Öffentlichkeit.<sup>1</sup>

Gegen diese sachissuefokussierte Perspektive lässt sich jedoch auch aus einer arenazentrierten Perspektive postulieren, dass Wahlen und Abstimmungen eine erhöhte Informationsnachfrage induzieren, die – zumindest auf lange Sicht – zu einer Qualifizierung des Publikums wie auch der Parlamente beitragen kann. Denn da Wahlen wie auch Abstimmungen immer ein Willensbildungsprozess voraus geht und bei wiederholten Wahlen bzw. Abstimmungen auch die Effekte der Entscheidungen als Erfahrung für folgende Wahlhandlungen erneut in den Willensbildungs-

---

<sup>1</sup> Beispielhaft illustriert findet sich dieses These etwa in IRI-Europe 2004, empirische Nachweise vergleiche Benz und Stutzer (2007), zur aktuellen Diskussion vergleiche von Weizsäcker (2009).

prozess einfließen, kommt es bei den Wählenden bzw. Abstimmenden genauso wie bei den Repräsentanten zu einem pfadabhängigen Anpassungsprozess, dessen Systemwirkung zunächst offen ist bzw. je nach eingenommenem Standpunkt unterschiedlich gedeutet werden könnte.

#### 1.1.4 Qualifizierung der Demokratie

Ob die beobachtbaren indirekten Wirkungen positiv oder negativ bewertet werden sollten, kann nur vor dem Hintergrund einer normativen Folie dessen erfolgen, was Demokratie leisten soll. Dabei kann die Deutung der Frage, was Demokratie ist, selbst wiederum nicht quasi von außen oktroyiert werden, sondern muss letztlich der aufgeklärten Entscheidung der Demokraten überlassen sein. Ein unumstößlicher, eindeutiger Begriff der Demokratie hätte womöglich sogar den Nachteil, dass er nicht mehr hinterfragt werden müsste und in Vergessenheit geraten würde – und mit ihm die Demokratie selbst. Der normative Gehalt von Demokratie muss also letztlich umstritten bleiben. Andererseits kann dieser Gehalt nicht beliebig sein – was jede Diskussion obsolet machen würde – sondern es muss angenommen werden, dass es einen gemeinsamen Kern dessen gibt, was Demokratie sein bzw. was als funktionierende Demokratie verstanden werden soll und was deren Funktionieren beeinträchtigt. Dieser gemeinsame Kern muss bestimmte Kriterien und Qualitäten von Demokratie enthalten, wenngleich letztlich eine Deutungsoffenheit über Ausmaß und Ausgestaltung erhalten bleibt. Es muss daher der Versuch unternommen werden, sich gleichsam innerhalb der Grenzen unterschiedlicher Deutungen von Demokratie zu bewegen, um die Frage von der demokratischen Qualität direktdemokratischer Verfahren zu beantworten.

Ausgehend von der oben gestellten Frage, wer welche allgemeinen Entscheidungen treffen soll und unter der Prämisse, dass a priori niemandem mehr Rechte dazu zugesprochen werden dürfen als anderen, gehören dazu die Sicherung der Handlungsfreiheit, die zur Herstellung allgemein verbindlicher Entscheidungen je individuell wie auch innerhalb von Gruppen notwendig ist (grundlegende Menschenrechte) sowie Sicherstellung, dass niemand a priori eine Bevorzugung bei der Herstellung allgemein verbindlicher Entscheidung besitzt (politische Gleichheit). In der politischen Entscheidungsfindung kann darüber hinaus davon ausgegangen werden, dass sowohl die möglichst gute Möglichkeit, Zugang zu den Entscheidungsressourcen zu erhalten (Offenheit der Machtstruktur), die Chance, möglichst vollständig die Grundlagen in den Entscheidungen zu berücksichtigen

(Transparenz und Rationalität) sowie die Sicherstellung, dass die Entscheidungen auch wirksam werden (Politische Effektivität) von Bedeutung ist (Schiller 1999b).

## 1.2 Fragestellung und Aufbau dieser Arbeit

Vor diesem Hintergrund lautet die Hauptfragestellung dieser Arbeit:

Qualifizieren direktdemokratische Verfahren die Demokratie über indirekte Wirkungen auf die Handlungskultur der Akteure und den Entscheidungshintergrund und, wenn ja, in welcher Hinsicht und in welchem Ausmaß?

Ziel der Arbeit ist es dabei, hierfür einen Kriterienkatalog erstellen und die Ergebnisse der je individuellen Bewertung zuzuführen. Dazu kann die Hauptfragestellung im Einzelnen noch weiter differenziert werden:

- a. Welche Auswirkungen haben direktdemokratische Verfahren auf die Berücksichtigung von Grund- und Menschenrechte in der politischen Handlungspraxis? Werden diese stärker oder weniger stark berücksichtigt?
- b. Wie wirken sich die Abstimmungen auf die Ansprüche von Beteiligten aus, an der Herstellung der Entscheidungen beteiligt zu sein? Wie dynamisch verläuft dieser Prozess?
- c. Welche Auswirkungen haben diese Verfahren auf die Wahrung der Gleichheit der Beteiligten in der Praxis? Wird der Gleichheitsanspruch besser oder schlechter berücksichtigt?
- d. Auf welche Entscheidungsgründe bezieht sich die Argumentation, welche Strukturen bilden sich heraus, wie unterscheiden sie sich von denen in Wahlen und wie werden Entscheidungsgründe und Entscheidungen zueinander in Beziehung gesetzt?
- e. Wie werden die Auswirkungen der direktdemokratischen Entscheidungen im Vergleich zu Wahlen wahrgenommen?

Zur Beantwortung der Frage, was Wahlen und Abstimmungen unterscheidet und inwiefern Abstimmungen moderne Demokratien qualifizieren können, wird zu Beginn der Untersuchung zunächst der Frage nachgegangen, inwiefern Wahlen als notwendige Verfahren das Grundproblem der demokratischen Legitimität lösen, in welcher Form dabei historisch auf die Begrifflichkeiten Demokratie und Repräsentation rekuriert wurde und welche Bedeutung direktdemokratische Entscheidung

vor dem Hintergrund dieser Deutung haben können (Kap. 2). Vor dem Hintergrund der modernen Deutung des Begriffs »Demokratie«, dem im 20. Jahrhundert eine große Deutungsoffenheit zugewachsen ist, wird in Kap. 3 versucht, die Minimalbedeutung des Begriffes »Demokratie« abzugrenzen und eine Folie dessen zu erarbeiten, was Qualifizierung bedeuten kann. Hierfür wird ausgehend von dem Konzept von Schiller (1997) ein Basisniveau definiert, das den meisten akzeptierten Demokratietheorien zu Grunde liegt. Aufbauend darauf wird ein Set von Qualifizierungskriterien systematisiert, die in der Regel von allen geteilt werden können. Im Hinblick auf die indirekten Wirkungen liegt der Fokus dabei auf der Transparenz von Entscheidungshintergründen.

Zur Erstellung eines Analysekonzeptes der Qualifizierungsleistung von Wahlen und Abstimmungen wird in anschließend in Kap. 4 ein Kommunikationsmodell entwickelt, was Wahlen und Abstimmungen unter dem Aspekt der Kommunikation für die Demokratie bedeuten. In den Kapiteln 5 und 6 zum Forschungsstand wird danach skizziert, wie Wahlen und Abstimmungen als Institutionen in ihrem gesellschaftlichen Kontext und als Kommunikationsgegenstand wissenschaftlich untersucht werden. Aufgrund des von Otmar Jung (1990; 1995a; 2002) umfassend dokumentierten Forschungsstandes wird in dieser Arbeit darauf verzichtet, umfassend auf alle Aspekte einzugehen. Statt dessen wird in Kap. 5 der Forschungsstand zu Wahlen in Wahlsystem-, Wahlmotiv- und Wahlkommunikationsforschung schlaglichtartig betrachtet und die Abstimmungsforschung in Kap. 6 analog dazu systematisiert. Hieraus können wichtige Untersuchungsvariablen identifiziert werden, die für eine empirische Überprüfung verwendet werden können. Auf dieser Grundlage werden in Kap. 7 einige Hypothesen zur potentiellen Qualifizierung direkter Demokratie unter der Fragestellung zusammengefasst, welche qualifizierende Wirkung Abstimmungen in der Demokratie haben können.

Im empirischen Teil wird zunächst ein most-similar-systems Untersuchungsdesign erarbeitet, um exemplarisch die indirekten Wirkungen auf den Kommunikationsprozess nachvollziehen zu können. Um die Anzahl der zu berücksichtigenden Variablen möglichst gering zu halten, werden als Untersuchungsgegenstände Mittelstädte in Deutschland und der Schweiz herangezogen, in denen die Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation besonders gut in Form der Zeitungsöffentlichkeit untersucht werden kann. Dabei werden Beispiele aus Städten Marburg, St. Gallen und Luzern in der Schweiz verglichen, die eine ähnliche Größe aufweisen und in denen Abstimmungen zu sehr ähnlichen Gegenständen nahezu gleichzeitig stattgefunden haben. Diese werden in den Kapiteln 9 und 10 anhand der gewählten Beispielfälle die konkreten Inhalte und Ergebnisse als konkrete Aktualisierung der

Kommunikationsereignisse Wahl und Abstimmung dargestellt, um im Kapitel 11 die Hypothesen empirisch zu betrachten.

Kernfrage am Ende der Arbeit ist die Diskussion, ob und wann anhand der untersuchten Fälle aus der Anwendungspraxis direktdemokratischer Verfahren von einer Qualifizierung durch direktdemokratische Verfahren gesprochen werden kann.

### 1.3 Qualifizierung durch sachfokussierte Kommunikation?

Eine Qualifizierung der Demokratie, so die Hauptthese, ergibt sich vor allem durch einen besser strukturierten Diskussionsprozess im Entscheidungsvorfeld, mithin also durch einen rationaleren Argumentationskontext. Die Strukturierung entsteht durch die spezifische kommunikative Verknüpfung der Entscheidungsgegenstände mit fundamentalen Werten und Zielen sowie individuellen und gruppenbezogenen Interessen und ermöglicht es, die Entscheidungsgegenstände vor dem Hintergrund von Rationalitätsnormen zu bewerten und zu entscheiden.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die Kommunikation im Entscheidungsvorfeld von besonderer Bedeutung für die jeweilige individuelle Entscheidung ist und dass daher eine gezielte Informationsaufbereitung durch die Akteure stattfindet, die dem Entscheidungsereignis nicht indifferent gegenüberstehen und sich öffentlich zu Wort melden. Die Kommunikation findet dabei grundsätzlich vor dem Hintergrund des Entscheidungskontextes statt und es kommt zur Herausbildung eines spezifischen Handlungssystems, indem die Haltung zum Entscheidungsereignis einen Kommunikationsanreiz darstellt und die Kommunikationshandlungen aktiviert.

Unterschiede zwischen Wahlen und Abstimmungen betreffen dabei die Auswahl der Kommunikationshandlungen:

Bei Wahlen steht für die jeweilige individuelle Entscheidung die Frage zur Entscheidung: *Wer ist vor dem Hintergrund der individuellen Haltungen zur Wahl und zum Systemumfeld geeignet, Entscheidungen stellvertretend für alle zu treffen?* während bei Abstimmungen die Frage lautet: *Was ist vor dem Hintergrund der individuellen Einstellung zur Abstimmungsvorlage und zum Systemumfeld die geeignete Alternative?*

In Anbetracht knapper Ressourcen, insbesondere der Aufmerksamkeit und damit der Informationsverarbeitungsmöglichkeiten der Individuen, findet eine Aufbereitung der Information statt, die eine Optimierung der Aktivierung von Entscheidungsanreizen zum Ziel hat (vergleiche zum Beispiel Campbell, Converse, Miller und Stokes 1944). Das verfügbare Wissen wird unterschiedlich verdichtet und gip-

felt schließlich in der Aussage, dass Person oder Partei X geeignet sei, gewählt zu werden bzw. dass die Alternative X geeignet sei, ein Problem angemessen zu lösen.

In Bezug auf den hier genannten Ausgangspunkt der Aufklärung bedeutet dies eine vergrößerte Möglichkeit der souveränen Entscheidung, sofern nicht Informationskapazitäten überschritten werden.

Eine Qualifizierung der demokratischen Kommunikation kann durch die Beobachtung der Frage, wie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in Abstimmungen zum Tragen kommen, genauso beobachtet werden, wie an der Frage, wie und in welchem Verhältnis Argumente und Gegenargumente ausgetauscht werden. Eine Qualifizierung kann auch daran beobachtet werden, welche Akteure die Möglichkeit zur politischen Interessenartikulation erhalten, welche Kernargumente im Zentrum stehen und wie auf diese Argumente eingegangen wird. Auch die Frage wie über die Umsetzung versprochener Maßnahmen und Ziele bzw. die Realisierungschancen von Maßnahmen diskutiert wird, kann für die Diskussion einer Qualifizierung der demokratischen Entscheidungskommunikation herangezogen werden.



## 2 Demokratie und Repräsentation in der Deutungskonkurrenz

Ziel dieses Kapitels ist es zu klären, worin sich die Prozeduren »Volksabstimmung« und »Volkswahl«, die sich in ihrem formalen Ablauf sehr ähneln, in ihrem Sinn unterscheiden. Hierzu soll zunächst die kulturelle Deutungsgeschichte der Begriffe »Demokratie« und »Repräsentation« in Europa untersucht werden, die für das moderne Verständnis von repräsentativer Demokratie entscheidend sind. Es wird angenommen, dass der Platz, den direktdemokratische Verfahren in modernen Demokratien besitzen können, sich vor diesem Hintergrund leichter ermitteln lassen.

Ausgangspunkt der Überlegungen war in Anlehnung an das Mündigkeitsziel der Aufklärung, dass niemand *a priori* ein Vorrecht besitzen solle, die Handlungsfreiheit Einzelner mehr einzuschränken als die der Anderen. Es kann vorausgesetzt werden, dass es im Allgemeinen nötig ist, Herrschaft auszuüben.<sup>2</sup> Es soll hier also die Annahme gelten, dass Konflikte zwischen den *a priori* gleichen Rechtsgenossen es erfordern, Handlungsfreiheit von Personen zu beschränken, um die Handlungsfreiheit anderer zu erhalten; oder anders ausgedrückt, dass ein von allen geteilter Konsens über allgemein gültige Normen und deren Einhaltung eher die Ausnahme als die Regel ist. Unter diesen Umständen sollen aber Beschränkungen nur dann legitim sein, wenn sie auf irgendeine Weise allgemein zustimmungsfähig sind.

Soll dieses nicht nur in der Fiktion geschehen, sondern auch eine pragmatische Annäherung finden, so benötigt man Prozeduren, die legitime Entscheidungen in Form von weithin als richtig angesehenen Entscheidungen hervorbringen können – also entweder eine Legitimation durch eine kollektive Entscheidung oder einer Entscheidung darüber, wer künftig legitime Entscheidungen treffen können soll. Während die Volksabstimmung ein solches Verfahren zur Legitimation darstellt, stellt die Wahl ein Verfahren zur Legitimation der Legitimation dar.<sup>3</sup>

---

2 Die Annahme, dass eine herrschaftsfreie, anarchische Gesellschaft stabile politische Strukturen erzeugen könnte, wird hier also nicht vertreten. Genauer zum Herrschaftsbegriff s. Kap. 4.

3 Die Argumentation setzt bis zu diesem Punkt an der *a priori* unterstellten Entscheidungsfähigkeit jedes Einzelnen an. Für die Aggregation von der Entscheidung des Einzelnen zur Entscheidung der Gesamtheit ist jedoch in der Praxis quasi immer ein Verzicht auf Einstimmigkeit notwendig. Vgl. hierzu unten die Ausführungen zur Mehrheitsregel ab S. 48.

*Wahlen und Abstimmungen sind als Aggregation von Einzelstimmen die einzigen Verfahren, durch welche die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Gesamtheit als Volk bzw. Bürgerschaft eines demokratischen Gemeinwesen souveräne Entscheidungen treffen können.* Jede Entscheidung, die vor dem Hintergrund einer Volkssouveränität legitime Geltung und Allgemeinverbindlichkeit beansprucht, kommt entweder durch direkte Legitimation mittels Wahl oder Volksabstimmung oder mediatisiert über solche Organe und Institutionen zustande, an deren Ursprung eine Wahl stehen muss. Das heißt eine Legitimationskette muss in dieser Lesart ihren Anfang in einer Abstimmung oder einer Wahl nehmen, damit der Anspruch auf Volkssouveränität erfüllt ist. Wahlen sind demzufolge (logisch) notwendig, um diesen Anspruch auf Volkssouveränität im Alltagsgeschäft demokratischer Politik einzulösen.

Dies gilt für Volksabstimmungen zunächst nicht: Da prinzipiell jede Entscheidung sowohl über eine Legitimationskette, als auch über direkte Entscheidung legitim sein könnte, muss keine Sachentscheidung direkt getroffen werden, wenn sie auch über eine Legitimationskette zustande kommen kann, die auf eine Wahl zurückzuführen ist. Andererseits kann auf eine Wahl nur verzichtet werden, wenn wirklich alle Entscheidungen direkt getroffen werden könnten – was am Problem der Fähigkeit, alle Informationen in angemessener Zeit zu vermitteln und angemessen zu verarbeiten, scheitern muss.<sup>4</sup>

Die Frage der Notwendigkeit direkter Entscheidungen kommt jedoch vor allem bei der Frage nach der Herkunft der Regeln der Entscheidungsfindung wieder zur Geltung: Vertragstheoretische Begründungen sehen oftmals in einem Verfassungsvertrag, durch den sich die Bürger der Herrschaft unterwerfen, in ihrer Freiheit beschränken und dem sie mit freiem Willen zustimmen können müssten, die einzige Legitimationsgrundlage für die Einschränkung der Freiheit. Obwohl es sich hierbei um ein Gedankenexperiment handelt,<sup>5</sup> kann auch praktisch in direktdemokratischen Verfahren ein historischer Versuch der Annäherung an dieses Ideal gesehen werden: Bereits 1639 fand in Connecticut die Einsetzung einer Verfassung durch Volksabstimmung statt (Gross 1999, S. 89). In den »klassischen« Republiken der USA, der Schweiz, Frankreichs, aber auch in vielen anderen Staaten haben Referenden bei der Verfassungsgebung wie auch bei der Verfassungsänderung einen festen Platz (zum Beispiel Griechenland, Irland, Italien, Spanien).

---

4 Zur Zentralität des Wahlaktes für alle liberalen Demokratietheorien vergleiche Nohlen (2000, S. 20), zur Vertragstheorie vergleiche zum Beispiel Kersting 2005; Hegmann 2001. Mit skeptischer Distanz zu (post-)moderner vertragstheoretischer Fundierung staatlicher Vokabulare vergleiche Noetzel 2008

5 Analog wie etwa das Repräsentationsprinzip im Mittelalter einen Konsens mit den Regierten unterstellte, vergleiche Kap. 2.3.1.

Außerhalb dieser Möglichkeit einer faktischen Annäherung an die – zunächst nur im Gedankenexperiment der klassischen Vertragstheorie begründeten – Errichtung einer republikanischen Staatsform scheinen also nur Wahlen unbedingt notwendig für Demokratien als Regierungsform respektive für demokratische politische Systeme zu sein. Von Demokratie soll jedoch in dieser Arbeit nicht allein im Sinne von Demokratie versus Nicht-Demokratie die Rede sein, sondern vielmehr in einem qualitativ ausgedehnten: Es liegt die Annahme zu Grunde, dass es ein Mehr oder Weniger an Demokratie geben kann.

Die Frage im Folgenden lautet: Wann können Volksabstimmungen über das Minimum der Nur-Wahl-legitimierten Demokratie hinaus sinnvoll sein?

Zur vertiefenden Beantwortung dieser Frage müssen grundlegende Darstellungen zu Wahlen und (möglichst analog dazu) zu Abstimmungen erfolgen. Zuvor sollen jedoch grundlegende Überlegungen zu den Begriffen der Demokratie, der Repräsentation und dem Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie angestellt werden (Kap. 2). Vor diesem Hintergrund werden die Möglichkeiten einer Qualifizierung von Demokratie diskutiert (Kap. 3) und schließlich durch ein Kommunikationsmodell konkretisiert (Kap. 4).

## 2.1 Repräsentation und Demokratie als politische Begriffe

In der Praxis kann Demokratie heute kaum gedacht werden, ohne Konzepte der Repräsentation zu Grunde zu legen, die über Selektionsmechanismen der freien Wahl aktualisiert werden. Es handelt sich dabei um begriffliche Deutungen, die in dieser Form freilich nicht immer selbstverständlich waren. So lehnte bekanntlich Jean-Jacques *Rousseau* (1762) das Prinzip der Repräsentation in seinen Vorstellungen zur Republik noch vehement ab, da er die tatsächliche Willensentscheidung des Einzelnen für ein unveräußerliches Recht hielt (Rousseau 1959, S. 368).<sup>6</sup> In Anknüpfung an Rousseau lehnte dagegen Kant – trotz ähnlicher Absicht – die Demokratie als Regierungsform der Republik ab, da sie eben weder Gewaltenteilung noch Repräsentation kannte. Kant kam unter Beibehaltung des Schlusses, dass jede gesetzgebende Gewalt nur dem gemeinsamen Willen des Volkes zukomme, zu einer theoretischen Rechtfertigung der Repräsentation, indem er subjektive Willkür respektive Wunsch und vernunftgeleiteten, an Verallgemeinerbarkeit orientierten Willen trennte und letzteren als zentral für die Herstellung von Recht betrachtete

<sup>6</sup> Wobei für ihn Demokratie nur eine Regierungsform unter mehreren war.

(Kant 1914b, S. 213).<sup>7</sup> Erst im Zuge der französischen Revolution begannen beide Begriffe zu verschmelzen und sind seitdem konstitutiv geworden für freiheitliche Demokratien. Repräsentation und Demokratie sind zentrale Begriffe im doppelten Sinne: Zum einen ist ihr Gegenstand die Bezeichnung zentraler Konzepte der politischen Entscheidungsfindung, zum anderen sind sie selbst wichtiger Gegenstand politischer Deutungskonkurrenzen. Eine solche Konkurrenz um Worte ist prinzipiell auf drei Arten denkbar: Zum einen als Wettbewerb um die Bewertung eines Wortes (*evaluative Lesartenkonkurrenz*), als Wettbewerb um unterschiedliche Bedeutungen eines eindeutig (zumeist positiv) bewerteten Begriffes (*denotative Lesartenkonkurrenz*) oder als Auseinandersetzung um unterschiedliche Worte, die einen Gegenstand in unterschiedlicher Abgrenzung und unter differierenden Bewertungen in verschiedene (politische) Konzeptionen einordnet (*Nominationskonkurrenz*).<sup>8</sup> Während beim Begriff der Demokratie in den 2.500 Jahren seiner Wirkungsgeschichte meist die evaluative Lesartenkonkurrenz vorherrschte (also umstritten war, ob der Begriff positiv oder negativ gewertet wird), unterlag der Repräsentationsbegriff, vielleicht aufgrund einer größeren konzeptionellen Offenheit, überwiegend einer denotativen Lesartenkonkurrenz, das heißt der Begriff war offener für die Interpretation dessen, was mit Repräsentation gemeint sei.

Ziel dieses Kapitels ist die Skizzierung der wesentlichsten Konkurrenzkonzepte um die Begriffe der Repräsentation, der Demokratie und die Klärung des begrifflichen Kontextes, in dem der Begriff »Direkte Demokratie« verwendet werden soll. Hierfür ist zunächst eine Schärfung der Verwendung der Begriffe Repräsentation und Demokratie notwendig, vor allem, um die Verortung der Direkten Demokratie in die moderne Deutungskonkurrenz von Demokratie zu bewerkstelligen und mit dem Begriff der Repräsentation zu kontrastieren. Da beide Begriffe sowohl in der Alltagssprache als auch im wissenschaftlichen Umfeld sehr große Bedeutungsräume umfassen können, werden sie hier zunächst nicht definiert, sondern durch elementare Prädikation eingeführt. Der Begriff der Prädikation geht auf Rudolf Carnap zurück und wird von Wilhelm Kamlah und Paul Lorenzen zur wissenschaftssprachlichen Rekonstruktion alltagssprachlicher Zeichen durch Beispiel und Gegenbeispiel verwendet.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Beiden ist jedoch gemeinsam, dass nicht der Begriff der Demokratie zentral war, sondern der zu diesem Zeitpunkt etwas unverfänglichere Begriff der Republik.

<sup>8</sup> Die Bezeichnung der Begriffe ist (Herrgen 2000, S. 198) entnommen, (vergleiche auch Girnth 2002, S. 68)

<sup>9</sup> Prädikation deutet dabei darauf hin, dass es sich um die Kennzeichnung von Gegenständen handelt, im Gegensatz zu Eigennamen. So handelt es sich etwa bei dem Satz »Dies ist eine Rose« um eine elementare Prädikation, die in den Gebrauch des Wortes Rose einführt. Ebenso handelt es sich bei »Dies ist rot« um eine Prädikation genau wie etwa »Dies wächst«. Der Satz