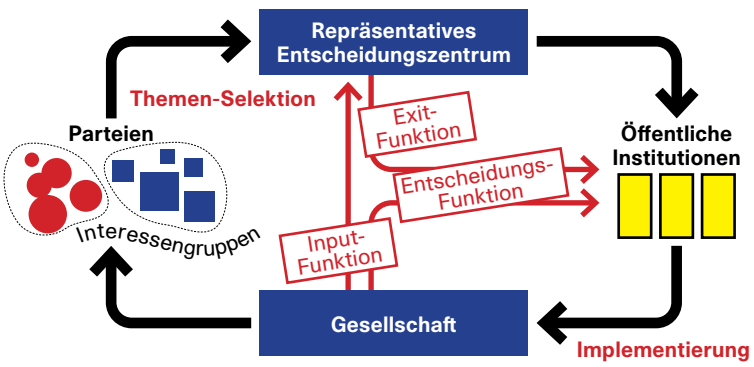
DIREKTE DEMOKRATIE IM WELTWEITEN VERGLEICH

Direkte Demokratie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als Instrument der demokratischen Entscheidungsfindung weltweit immer mehr etabliert. Vor diesem Hintergrund wurde ein neuer konzeptioneller Ansatz entwickelt, um die Systemfunktionen der direkten Demokratie in politischen Systemen zu messen und zu vergleichen. Dieser Ansatz und erste Ergebnisse für die nationale Ebene werden hier verkürzt dargestellt berichtet.

DIE SYSTEMFUNKTIONEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein einfaches Kreislaufmodell von Politik, wie in Abbildung 1 zu sehen ist. In der Gesellschaft entwickeln sich immer wieder neue gesellschaftliche Konflikte, die von der Politik bearbeitet und im besten Fall gelöst werden. Damit diese Konflikte die Politik auch erreichen, werden sie von Parteien oder Interessengruppen, wie von so einer Art «Zwischenhändler», gefiltert, gebündelt und transportiert. So angekommen im parlamentarischen Prozess beginnen die Verhandlungen und am Ende steht in der Regel eine Entscheidung in Form eines Gesetzes. Die Umsetzung erfolgt dann durch öffentliche Institutionen. Die Auswirkungen treffen dann wieder auf die Gesellschaft und generieren neue politische Konflikte und Anforderungen und der Kreislauf geht von vorne los. Instrumente der direkten (und auch der deliberativen) Demokratie setzen diese Prozesse partiell ausser Kraft. Dies wird an drei zentralen Funktionen der direkten Demokratie deutlich.

ABBILDUNG 1: VEREINFACHTES KREISLAUFMODELL DER POLITIK UNTER HINZUFÜGUNG DER DREI FUNKTIONEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE



Quelle: Hornig/Frommelt 2023; eigene Bearbeitung.

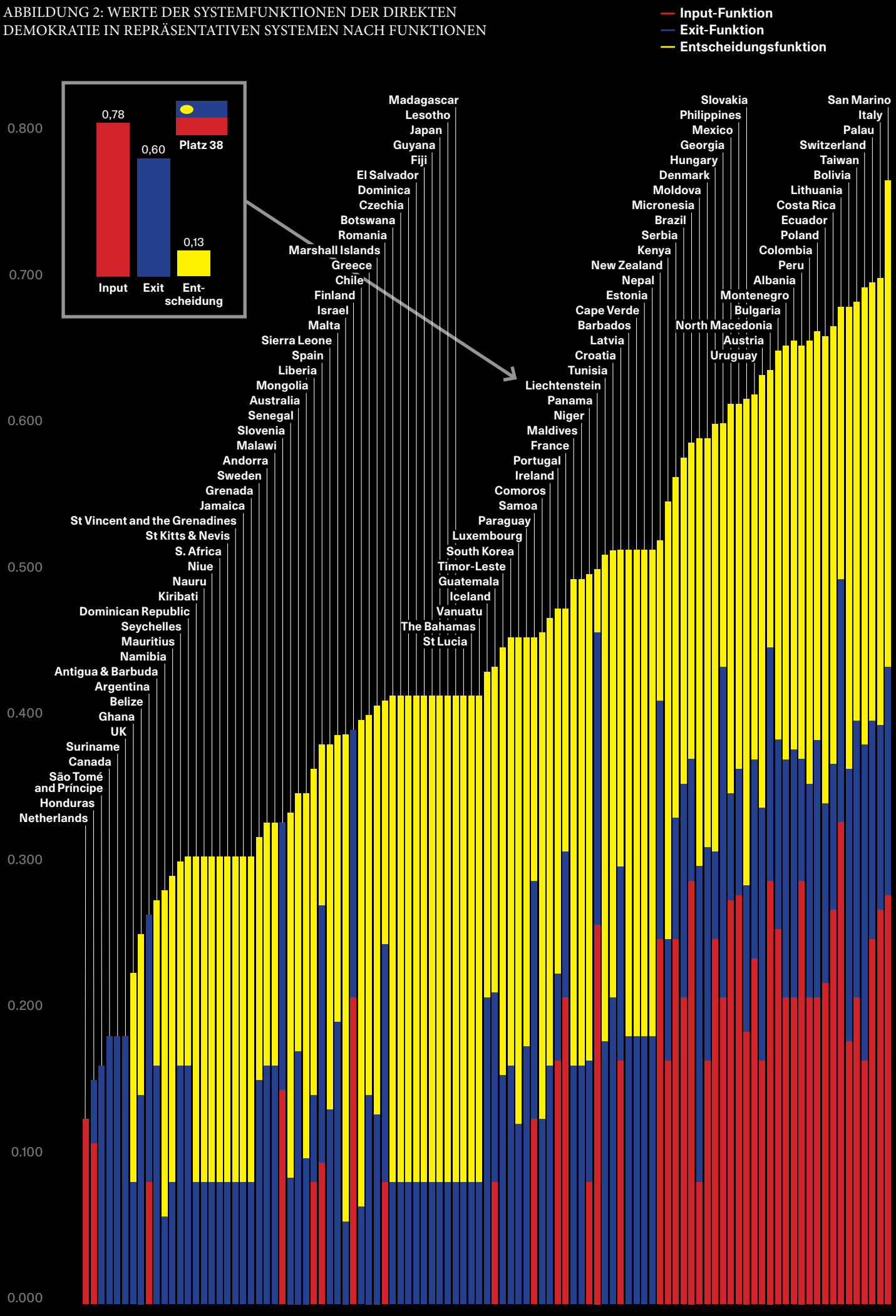
INPUT-FUNKTION: ZWEI DIREKTE KANÄLE IN DAS ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN

Die erste Funktion besteht in der direkten Kanalisierung von politischen Anforderungen in die Entscheidungsfindung. Der Punkt ist, dass dies unter Umgehung der «Zwischenhändler» in den Parteien und Interessengruppen geschieht. Diese Funktion wird als Input-Funktion bezeichnet, die aus zwei Kanälen bestehen kann, je nach Ausgestaltung in einem Land. Ein Kanal führt direkt in das parlamentarische Entscheidungssystem, was in der Typologie der direktdemokratischen Instrumente der sogenannten Agenda Initiative entspricht. Eine Volksabstimmung findet hier in der Folge aber nicht statt, sondern das Thema landet auch wieder im Parlament. Anders beim zweiten Kanal, der direkt zur Volksabstimmung führt. Mittels der sogenannten Gesetzesinitiative können Abstimmungen direkt eingeleitet und damit die repräsentative Arena vollständig umgangen werden.

EXIT-FUNKTION: ALLES AUF STOPP – ENTSCHEIDUNG GEHT ZUM REFERENDUM

Die zweite Funktion greift nun direkt in die Abläufe im Parlament ein. So können Instrumente der direkten Demokratie dortige Entscheidungsverfahren bei einem Thema stoppen. Bei der Exit-Funktion wird das Thema stattdessen dem Stimmvolk zur Entscheidung zugeleitet. Diese Auskopplung kann insbesondere für die Opposition oder politische Minderheiten im Allgemeinen relevant sein. Fünf Varianten der Ausleitung stellen unterschiedlich starke Eingriffe in die parlamentarische Logik dar. Schwach ist der Eingriff noch bei der Ausleitung durch die Regierung oder die Mehrheit im Parlament. Diese machen einfach von ihrer Mehrheit Gebrauch zu einem Thema und einem Zeitpunkt, der ihnen passt. Stärkere Eingriffe sind dann die Ausleitung eines Themas im Konflikt zwischen Regierung (Präsident) und Parlament, durch eine strukturelle Minderheit (Abgeordnete oder subnationale Einheiten), durch die Verfassung und schliesslich durch das Volk. Die letzte Stufe stellt den stärksten Eingriff in das parlamentarische Verfahren dar, da im Prinzip jeder politische Akteur berechtigt ist, durch eine Unterschrif-

ABBILDUNG 2: WERTE DER SYSTEMFUNKTIONEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN REPRÄSENTATIVEN SYSTEMEN NACH FUNKTIONEN



tensammlung ein Referendum zu verlangen. Die Frage ist also immer: Wer kann einen Entscheidungsprozess abbrechen und wie sehr ärgert das die politischen Mehrheiten?

ENTSCHEIDUNGSFUNKTION: NICHT DAS PARLAMENT, SONDERN DAS STIMMVOLK

Haben die Input- oder die Exit-Funktion stattgefunden, kommt die dritte Funktion ins Spiel: Es kommt zur Entscheidungsfindung durch das Stimmvolk, der Kern der direkten Demokratie. Zu beachten sind bei den Entscheidungen und ihrer möglichen Wirkung, ob – ähnlich wie bei Abstimmungen im Parlament – formale Voraussetzungen (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) erfüllt sein müssen, damit direktdemokratische Entscheidungen formell wirksam werden. Ähnlich wie im regulären Politikprozess erfolgt die Umsetzung der direktdemokratischen Entscheidungen durch die dafür zuständigen staatlichen Institutionen und generiert am Ende wieder neue politische Anforderungen in der Gesellschaft.

DIE DATENGRUNDLAGE

Wie häufig oder selten kommen diese Funktionen in der Realität der Länder vor, wie stark sind sie ausgeprägt und welche Kombinationen dominieren? Das Ausmass der Systemfunktionen der direkten Demokratie hängt von den formalen Regelungen der einzelnen Instrumente ab. Dies zeigt am besten ein breiter Vergleich von Daten aus dem Direct Democracy Navigator (www.direct-democracy-navigator.org), einem gemeinsamen Projekt von Liechtenstein-Institut, Democracy International und der Schweizer Demokratie Stiftung. Für die nationale Ebene kommen so im Folgenden 275 direktdemokratischen Instrumente in 103 Ländern in Betracht. Davon sind 87 obligatorische Referenden (32,4%), 80 Authority Referendums (Behördenreferenden) (27,8%), 41 Agenda-Initiativen (14,4%), 28 Citizen Initiatives oder Gesetzesinitiativen (11,9%), 21 Veto-Initiativen (6,8%) und 18 Veto-Referenden (6,1%). Unterscheidet man zwischen Bottom-up- und Top-down-Instrumenten, so entfallen auf die Bottom-up-Instrumente 92 Fälle (33,2%) und auf die Top-down-Instrumente 185 Fälle (66,7%).

Für jede Funktion werden zwei Hauptvariablen gemessen. Bei der Input- und Exit-Funktion sind dies die Vollständigkeit der Funktion (sind alle Varianten vorhanden?) und die inhaltliche Reichweite (lassen sich mit allen Instrumenten alle Themenbereiche erreichen?). Bei der Entscheidungsfunktion wird nach formalen Anforderungen geschaut. Demnach liegen zwischen den generell verbindlichen und generell unverbindlichen Abstimmungen solche mit speziellen Quoren für Beteiligung und/oder Zustimmung. Wichtig ist dabei der Hinweis, dass es nicht um die tatsächliche Abstimmungspraxis in einem Land geht, sondern um die rechtlichen Möglichkeiten der direkten Demokratie, ähnlich etwa wie bei einem Wahlsystem.

ERGEBNISSE

Die Stärke der Systemfunktionen der direkten Demokratie in repräsentativen Systemen pro Land sind in Abbildung 2 dargestellt. Zu sehen sind sowohl die einzelnen Länderwerte nach Funktion als auch der Gesamtwert, der sich aus dem Durchschnitt aller drei Funktionen ergibt. Alle drei Funktionen haben dabei das gleiche theoretische Gewicht.

Mit einem Gesamtwert von 0,77 Punkten steht San Marino an der Spitze des Rankings. Ausschlaggebend sind hier eine relativ starke Input-Funktion (0,81 Punkte) sowie die generelle Verbindlichkeit der Abstimmungen (1 Punkt). In San Marino bestand ein Partizipationsquorum von 25%, das aber 2016 in einem Referendum aufgehoben wurde. Auf den weiteren drei Plätzen folgen Italien, Palau und die Schweiz. Bei Italien macht insbesondere das abrogative Referendum den entscheidenden Unterschied, denn durch die Möglichkeit, auch Teile einzelner Gesetze zu streichen, wirkt es am Ende sinnstiftend wie eine Gesetzesinitiative.

Dass das (vermeintliche) Schwergewicht der direkten Demokratie, die Schweiz, «nur» auf Platz 4 liegt, hängt mit dem begrenzten Input-Wert von 0,5 Punkten zusammen. Zwar stellt die Verfassungsinitiative de facto ein mächtiges Instrument dar, doch ist dieses auf Verfassungsfragen begrenzt, während internationale Verträge, der Staatshaushalt oder einfache Gesetze ausgenommen sind. Auch die Exit-Funktion ist mit dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum begrenzt.

Liechtenstein liegt im Ranking sogar nur auf Platz 38. Trotz einer sehr starken Input-Funktion kommt insbesondere das Sanktionsrecht des Fürsten im Hinblick auf die Entscheidungsfunktion bei den meisten Abstimmungsverfahren zum Tragen, sodass diese hier als nicht letztverbindlich gewertet wurden.[1] Die Folge ist ein Gesamtwert von 0,5 Punkten, also eine sehr moderate Systemfunktion der direkten Demokratie.

Am unteren Ende der Skala befinden sich die Niederlande und Honduras mit Gesamtwerten von 0,13 und 0,15 Punkten. In den Niederlanden besteht lediglich eine Agenda Initiative, die nur sehr begrenzt Inhalte ins Parlament transportieren kann. Wie an dem rein roten Balken der Niederlande in Abbildung 2 zu sehen ist, fehlen die Exit- und die Entscheidungsfunktion dagegen vollständig.

Insgesamt ergeben sich grob drei Gruppen von Ländern. In der ersten Gruppe sind alle drei Funktionen ausgeprägt. Dies sind vor allen Dingen die obersten 30 Länder im Ranking. In diesen Ländern kann von einer starken oder stärkeren Systemfunktion der direkten Demokratie gesprochen werden. Dagegen gibt es Länder, bei denen die Entscheidungsfunktion stark ausgeprägt ist (da Abstimmungen immer verbindlich sind), die zuleitenden Input- und Exit-Funktionen aber entweder fehlen oder nur sehr schwach sind. Dies wird in Abbildung 2 besonders anhand eines mittleren Blocks von Ländern zwischen Vanuatu und Botswana deutlich. Die grosse Entscheidungsstärke von Abstimmungen wird durch die Schwäche der anderen beiden Funktionen konterkariert. Eine dritte, kleine Gruppe sind die Länder mit nur einer Systemfunktion, vornehmlich am Ende der Skala zwischen dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden. Hier gibt es nur eine schwache Exit-Funktion bei zugleich unverbindlichen Abstimmungen (0 Punkte bei der Entscheidungsfunktion).

—



Dr. Eike-Christian Hornig, Forschungsbeauftragter Politik am Liechtenstein-Institut

1 Wilfried Marxer hat dies ausführlich herausgearbeitet: Marxer (2018), S. 301–306.

Referenzen

- *Hornig, Eike-Christian/Frommelt, Christian (2023): The System Functions of Direct Democracy in 103 Countries in the World, in: Frontiers of Political Science, in Vorbereitung.*
- *Marxer, Wilfried (2018): Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, Liechtenstein Politische Schriften Bd. 60, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.*


Liechtenstein-Institut
Private Universität im Fürstentum Liechtenstein
Universität Liechtenstein
1969
2

160² – DEZEMBER 2023

Ein gemeinsames Magazin von

LIECHTENSTEIN-INSTITUT
PRIVATE UNIVERSITÄT IM FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN (UFL)
UNIVERSITÄT LIECHTENSTEIN

Herausgeber
Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern
www.liechtenstein-institut.li

Private Universität im Fürstentum Liechtenstein (UFL)
Dorfstrasse 24, 9495 Triesen
www.ufl.li

Universität Liechtenstein
Fürst-Franz-Josef-Strasse, 9490 Vaduz
www.uni.li

Redaktion
Martin Geiger, Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut);
Jens Eisfeld, Bernhard Güntert (Private Universität
im Fürstentum Liechtenstein);
Heike Esser (Universität Liechtenstein)

Auflage
21 750 Exemplare

Visuelles Konzept und Gestaltung
Screenlounge Grafik Studio

Umschlagbild
istock.com/loops7

Druck
BVD Schaan

100 % Recyclingpapier