

Volker Mittendorf

Die Qualität kollektiver Entscheidungen

Kommunikationsprozesse
direkter und repräsentativer
Demokratie im Vergleich

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

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 übergebührliehen 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-