

1. Referenden: eine begriffliche und konzeptionelle Verortung

In wenigen politikwissenschaftlichen Teilgebieten findet man eine so große Begriffs- und Konzeptvielfalt wie in der Referendumsforschung. Bevor sich der Fokus auf den konkreten Untersuchungsgegenstand – Ratsreferenden – richtet, ist es deshalb erforderlich, deren Bezugsrahmen – das Referendum – begrifflich und konzeptionell zu verorten. Zunächst gilt es dafür aus Perspektive der Referendumsforschung den Referendumsbegriff zu definieren sowie einen Überblick über die wichtigsten Referendumstypen zu geben (Kap. 1.1). Die folgende Abgrenzung zwischen Referendumsbegriff und zum Teil synonym verwandten Begriffen (Volksabstimmung, Plebisitz und Initiative) dient der weiteren terminologischen Klarheit (Kap. 1.2 – 1.4). Abschließend erfolgt eine Darstellung der Schnittmengen und Differenzen zwischen Referendums- und Direktdemokratieforschung (Kap. 1.5).

1.1 Historie, Definition und Typen

1778 legte das Parlament von Massachusetts in Folge seiner zuvor von Großbritannien gewonnenen Unabhängigkeit der (männlichen) Bevölkerung einen Verfassungsvorschlag zur Abstimmung vor. Wenngleich die Verfassungsvorlage am Volksvotum scheiterte, bedeutete dies, dass erstmalig die Bevölkerung eines Flächenstaats unmittelbar über ihre eigene Verfassung entschied, womit dieses Ereignis als Geburtsstunde des modernen (Verfassungs-)Referendums gilt (Möckli 1994: 66, 2013: 36). Das Beispiel machte nicht nur in weiteren US-Bundesstaaten Schule. Auch die französischen Revolutionsverfassungen aus den Jahren 1793 und 1795 sowie die zweite Helvetische Verfassung aus dem Jahr 1802 wurden durch Referenden vom Volk angenommen (Suksi 1993: 41-48). Referenden blieben aber nicht ausschließlich auf Verfassungsfragen begrenzt. Ab etwa Mitte des 19. Jahrhunderts ermöglichten es zunächst die Schweizer Kantone und später auch der Schweizer Bundesstaat seinen Bürgern ebenso über einfache Gesetze abzustimmen (Kobach 1993: 18-30). Inspiriert durch die Schweizer Entwicklungen und angetrieben von der fundamentalen Abneigung gegenüber den vorherrschenden Parteienapparaten setzte sich in den US-Bundesstaaten das *Progressive Movement* seit Ende des 19. Jahrhunderts ebenfalls erfolgreich für die Erweiterung von Referenden auf einfachgesetzliche Regelungen ein (Magleby 1984: 21-25). Inzwischen,

also gut 100 Jahre später, ist das Referendum als Instrument zur politischen Entscheidungsfindung weltweit verbreitet (Qvortrup 2014).

Der Referendumsbegriff selbst ist jünger als das politische Entscheidungsinstrument, auf das er bezogen wird. So taucht der Begriff im deutschsprachigen Raum erstmals Mitte des 19. Jahrhunderts im Kontext der Schweizer Volksinitiative auf (Suski 1993: 9). Für den englischsprachigen Raum datieren Butler/Ranney (1978: 4) die erstmalige Nennung auf den Zeitraum der 1880er Jahre. Der Begriff leitet sich dabei vom lateinischen Verb *referre* ab, welches sich mit *zurückbringen*, *vorlegen* oder *vortragen* übersetzen lässt. Das Substantiv *Referendum* ist allerdings eine neue Wortschöpfung, die im Lateinischen nicht existierte (Suski 1993: 10).

Sichtet man die verschiedenen Definitionsangebote zum Referendumsbegriff, lassen sich drei Kernelemente identifizieren. Erstens handelt es sich bei Referenden um Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip. Zweitens sind die Abstimmungsgegenstände auf sachpolitische Fragen begrenzt und drittens schließlich muss die gesamte stimmberechtigte Bevölkerung des politischen Gemeinwesens, auf das sich der Abstimmungsgegenstand bezieht, unmittelbar ihre Stimme abgeben können (vgl. u.a. Smith 1976: 4). Von einem Referendum soll im Folgenden demnach dann gesprochen werden, wenn die stimmberechtigte Bevölkerung direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt (ähnlich auch Weixner 2002: 87).

Referenden lassen sich allerdings nicht auf die Abstimmungshandlung reduzieren. Vielmehr sind sie mehrstufige politische Entscheidungsverfahren, die aus verschiedenen formalen Verfahrenselementen bestehen (Uleri 1996: 2). Da diese Verfahrenselemente zudem unterschiedliche Merkmalsausprägungen annehmen können, erfreut sich die politische Praxis mittlerweile einer kaum mehr zu überblickenden Vielfalt an Referendumsverfahren.

Seit Gordon Smiths (1976) wegweisendem Aufsatz haben sich viele Autoren daran versucht, diese bestehende Verfahrensvielfalt typologisch abzubilden. Inzwischen findet man deshalb zahlreiche Referendumstypologien, die teils theoretisch abgeleitet, teils aber auch aus der Praxis heraus entwickelt werden. Ziel soll es nun nicht sein, diese Typologien einzeln zu referieren. Zur späteren typologischen Einordnung von Ratsreferenden sowie zum besseren Verständnis von Referendumsprozessen insgesamt ist es aber erforderlich, die wichtigsten formalen Verfahrensmerkmale inklusive ihrer möglichen Merkmalsausprägungen synoptisch darzustellen, wobei es zu betonen gilt, dass sich die Klassifikationsmerkmale teilweise überlagern bzw. nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen sind.

Das erste zentrale Klassifikationsmerkmal von Referenden bezieht sich auf den Grad ihrer rechtlichen Regulierung. Ältere Typologien unterscheiden hier binär zwischen *pre-regulated* und *non-pre-regulated* Referenden (Suski 1993: 29) bzw. *prescribed* und *discretionary* Referenden (Johnson 1981: 21f.; Uleri 1996: 6). Beide Unterscheidungen gründen im i. W. auf der Frage, ob das jeweilige Referendum verfassungsrechtlich verankert ist oder eine Person bzw. Institution die Verfahrensregelungen ad hoc einfachgesetzlich bzw. über Verordnungen festlegte. Zu Recht weist Schünemann (2017) allerdings darauf hin, dass eine solch dichotome Unterscheidung die Vielfalt rechtlicher Regulierungsmöglichkeiten nur unzureichend abbildet (ebd.: 61). Er bezeichnet die Gesamtheit der rechtlichen Regelungen als *Referendumsdispositiv* (ebd.: 60) und schlägt in der Folge eine Einteilung in drei Kategorien vor: *schwach*, *mittel* und *strengh* (ebd.: 63). Ein strenges Referendumsdispositiv zeichne sich demnach durch eine kons-

tutionelle Einbettung, die Existenz einer unabhängigen Referendumskommission, Möglichkeiten neutraler Informationsversorgung, die Frageformulierung von neutraler Seite, eine regulierte Wahlkampffinanzierung und eine faire Zuteilung von Medienanteilen aus. Ein schwaches Referendumsdispositiv hingegen erfülle diese Kriterien nicht (ebd.: 63ff.). Für die Zuordnung konkreter Referendumsdispositive liefert Schünemann allerdings keine eindeutigen Vorgaben, sondern verweist selbst darauf, dass es sich eher um »Einschätzungen und Bewertungen« handele (ebd.: 63).

Zweites zentrales Klassifikationsmerkmal von Referenden ist der *Auslösungsmechanismus*. In seinem Zusammenhang lassen sich *optionale* bzw. *fakultative Referenden*, die von politischen Akteuren freiwillig eingeleitet werden, von *obligatorischen Referenden* unterscheiden, die in verfassungsmäßig definierten Situationen (z.B. bei Steuererhöhungen) automatisch ausgelöst werden (vgl. u.a. Uleri 1996: 6; Schünemann 2017: 55f. und Suski 1993: 28f.).

Viele Referendumstypologien führen als eng verbunden mit dem Auslösungsmechanismus die *Auslösungskompetenz* als drittes und oftmals wichtigstes Unterscheidungsmerkmal an. Daraus ergeben sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Referendumstypen: Referenden, die Regierungsakteure (Staatspräsident, Regierungschef, Kabinett) oder Parlamentsmehrheiten initiieren, werden als *Top-down-Referenden* (Altman 2011: 11) oder als *Government-initiated Referenden* (Morel 2012: 508) bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind *oppositionelle Referenden*, die gegen die politische Elite initiiert werden. Oppositionelle Referenden wiederum lassen sich weiterhin danach unterteilen, ob parlamentarische Akteure (parlamentarische Minderheiten, Zweite Kammern, Regionalparlamente etc.) oder außerparlamentarische Akteure (z.B. eine festgelegte Anzahl an Stimmberchtigten) als Initiatoren auftreten (Vospennik 2015: 120ff.). Im erstgenannten Fall ist oftmals von *minoritären Referenden* (Hornig/Kranenpohl 2014: 11) die Rede, im letztgenannten wird von *Initiativen* gesprochen (Setälä 1999: 99f.).⁹ Zusätzlich gilt es in Bezug auf die Auslösungskompetenz zu berücksichtigen, dass sich diese auf mehrere Akteure erstrecken kann. Viele Referenden werden demnach erst durch das Zusammenwirken bzw. den gemeinsamen Beschluss von zwei oder mehr Verfassungsorganen ausgelöst.

Die Frage nach dem *Vorlagentyp* ist ein vierter formales Klassifikationsmerkmal, welches viele Referendumstypologien berücksichtigen. So unterscheidet bspw. Uleri (1996) zwischen *decision-promoting* und *decision-controlling Referenden*. Sofern Vorlagenurheber und Referendumsinitiator übereinstimmen, handelt es sich um erstgenannten Typ. Weichen hingegen Vorlagenurheber und Referendumsinitiator voneinander ab, bezeichnet Uleri das Referendum als kontrollierend. Bei diesem Typ differenziert er weiterhin zwischen Abstimmungen über nicht-implementierte (*kassierendes Referendum*) und bereits implementierte (*abrogatives Referendum*) Regierungsvorlagen (ebd.: 10f.).

Einigen Referendumstypologien liegt auch der *Abstimmungsgegenstand* als Distinktionsmerkmal zu Grunde. Le Duc (2003) bspw. unterscheidet so zwischen Verfassungsreferenden, Referenden über internationale Verträge, Territorialreferenden und Referenden über Public Policies (ebd.: 33). Butler/Ranney (1994) fügen dem noch die Kategorie von Referenden über moralische Fragen (z.B. Schwangerschaftsabbruch) hinzu (ebd.: 2f.) und jüngst differenzierten Silagadze/Gherghina (2019: 3) zusätzlich noch zwischen Referenden über materielle und postmaterielle Gegenstände. Referen-

9 Zum Verhältnis von Referendum und Initiative siehe Kap. 1.4.

dumstypologien, für die der Abstimmungsgegenstand typenbildend ist, verzichten i.d.R. auf die Integration weiterer Verfahrensmerkmale, da der Abstimmungsgegenstand quer zu diesen liegt (siehe u.a. bei Mendez et al. 2014: 2227).

Ein weiteres Unterscheidungskriterium, auf das viele Referendumstypologien abstellen, ist die Frage, ob ein *inhaltlicher Beschluss* des Parlaments über die Abstimmungsvorlage erforderlich ist oder nicht, d.h., ob der Parlamentsbeschluss durch das Referendum lediglich bestätigt/nicht-bestätigt oder aber gänzlich ersetzt wird. Jung (2001) differenziert in diesem Zusammenhang zwischen *Zustimmungs-* und *Entscheidungsreferenden* (ebd.: 93). In der Rechtswissenschaft wird üblicherweise zwischen *komplementären* und *surrogativen Referenden* unterschieden (Kämmerer et al. 2015: 353).

Als vorletztes formales Klassifikationsmerkmal wird schließlich oftmals der Verbindlichkeitsgrad des Abstimmungsergebnisses angeführt. So werden *konsultative Referenden*, die eher den Charakter von Volksbefragungen haben von *dezisiven Referenden*, deren Ergebnis für die Regierung bzw. die Parlamentsmehrheit verbindlich ist, abgegrenzt (Suski 1993: 29). In der Praxis entfalten jedoch auch konsultative Referenden regelmäßig Bindungswirkungen (Rommelfanger 1988: 267).

Tab. 1.1: Formale Referendumstypen in der Referendumsforschung

Klassifikationsmerkmal	Referendumstypen			
Grad der rechtlichen Regulierung	Ad-hoc-Referendum, schwach institutionalisiertes Referendum	institutionalisiertes Referendum		stark institutionalisiertes Referendum
Auslösungsmechanismus	optionales Referendum, fakultatives Referendum		obligatorisches Referendum	
Auslösungskompetenz	gouvernementales Referendum, Top-down-Referendum		oppositionelles Referendum (minoritäres Referendum, Initiative)	
Vorlagentyp	decision-promoting Referendum		decision-controlling Referendum (kassierend, abrogativ)	
Abstimmungsgegenstand	Verfassungsreferendum	Vertragsreferendum	Gebietsreferendum	Public Policy-Referendum
inhaltlicher Parlamentsbeschluss	komplementäres Zustimmungsreferendum		surrogatives Entscheidungsreferendum	
Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses	konsultatives Referendum		dezisives Referendum	
Abstimmungsmodus	einfaches Referendum		qualifiziertes Referendum	

Quelle: eigene Darstellung.

Inwieweit Referenden Verbindlichkeit erlangen, hängt schließlich auch vom Abstimmungsmodus ab. Der Abstimmungsmodus fokussiert vornehmlich auf die Frage nach der Existenz von Abstimmungsquoren, wobei zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zu unterscheiden ist. Werden Referenden mit Zustimmungsquoren verschen, so muss eine festgelegte Anzahl an Ja-Stimmen erreicht werden, damit eine

Abstimmung gültig ist. Für Referenden mit Beteiligungsquoten ist die Anzahl der Ja-Stimmen hingegen irrelevant. Bei ihnen muss die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen ein zuvor festgelegtes Niveau erreichen. Referendumstypologien beschränken sich allerdings i.d.R. darauf, zwischen Referenden mit Abstimmungsquoten (*qualifizierte Referenden*) und Referenden ohne Abstimmungsquoten (*einfache Referenden*) zu unterscheiden (Jung 2001: 93f.).

Neben Referendumstypologien, die formale Verfahrenselemente zur Typenbestimmung verwenden, existieren auch funktionale Referendumstypologien. Diese fokussieren zusätzlich auf das Ergebnis bzw. die Wirkung von Referenden. Große Prominenz erlangte in diesem Zusammenhang die Typologie von Smith (1976). Dieser unterscheidet auf einem ersten Kontinuum zwischen *kontrollierten* und *unkontrollierten Referenden*. Kontrolliert sind Referenden demnach, wenn Regierungen zu Beginn des Referendumsprozesses den Verfahrensablauf sowie das Ergebnis gut antizipieren können. Sind Verfahrensablauf und Ergebnis hingegen weitgehend offen, handelt es sich um unkontrollierte Referenden. Auf einem zweiten Kontinuum differenziert Smith dann zwischen *hegemonischen* und *anti-hegemonischen Referenden*. Hegemonisch sind Referenden dabei, wenn sie in ihrer Wirkung die Stellung der Regierungsakteure stärken; anti-hegemonisch, wenn durch den Referendumsprozess Regierungsakteure geschwächt werden. Insgesamt ergeben sich für Smith somit vier Referendumstypen: kontrolliert/hegemonial, kontrolliert/anti-hegemonial, unkontrolliert/hegemonial und unkontrolliert/anti-hegemonial (ebd.: 7).

Wie auch Vospernik (2015) betont, haben funktionale Typologien unzweifelhaft den Vorteil, dass sie das Problem vermeiden, die unzähligen formalen Verfahrensmerkmale in eine Typologie einbinden zu müssen (ebd.: 51). Insofern sind sie sparsam, übersichtlich und aussagekräftig. Als Grundlage für die Fallauswahl einer empirischen Analyse können sie hingegen nicht herangezogen werden, da Referenden in ihrem Kontext erst ex-post einem Typ zugeordnet werden und für diese Zuordnungen fundierte Fallkenntnisse erforderlich sind.

1.2 Das Referendum als Begriff in der deutschen Politikwissenschaft

In der deutschsprachigen Politikwissenschaft wird der Referendumsbegriff eher selten verwendet. Überdies findet er sich auch kaum in deutschen Verfassungstexten. Grundsätzlich wird eine strikte sprachliche und rechtliche Zweiteilung des Referendumsprozesses vorgenommen. Die Einheitsphase wird dabei als Volksinitiative bzw. Volksbegehren bezeichnet; die Beschlussphase als Volksabstimmung bzw. als Volksentscheid. Der Referendumsbegriff wird dann vor allem auf die Beschlussphase bezogen und synonym mit den Begriffen der Volksabstimmung und des Volksentscheids verwandt (Weixner 2002: 84–91). Es handelt sich also um einen engen Referendumsbegriff.

Dagegen besitzt die hier zur Anwendung kommende Verwendung eines weiten Referendumsbegriffs den Vorteil, dass sich die Komplexität der deutschen Begriffsvielfalt in einem Oberbegriff bündeln lässt. Wenn die stimmberechtigte Bevölkerung direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt, handelt es sich um ein Referendum. Der Begriff »Referendum« schließt demnach den gesamten Verfahrensweg ein.

1.3 Zum Verhältnis von Referenden und Plebisziten

Der Begriff *Plebiszit* leitet sich aus den beiden lateinischen Wörtern *plebs* (Volk) und *scitum* (wissen) ab. Er bedeutet demnach, dass das Volk aufgrund seines Wissens befragt werden soll, um eine Entscheidung bzw. einen Beschluss herbeizuführen (Luthardt 1994: 34). Der Begriff des Plebiszits ist wesentlich älter als der Referendumsbegriff. Seinen Ursprung hat er in der Römischen Republik, wo er Beschlüsse bezeichnete, die die Plebejerversammlung auf Antrag der Volkstribunen traf (Möckli 1994: 49ff.).

Seit dem ist er als Bezeichnung für sehr verschiedene Volksabstimmungsverfahren in Anspruch genommen worden, was eine klare definitorische Abgrenzung – auch zum Referendumsbegriff – erschwert (Deszö 2001; Trechsel/Esposito 2001). In seiner weitesten Lesart werden »alle demokratischen Einrichtungen, an denen das Stimmvolk als Souverän unmittelbar beteiligt ist« unter ihm zusammengefasst (Weixner 2002: 83, siehe auch Luthardt 1994: 35). Jedes Referendum ist diesem Verständnis nach gleichzeitig auch ein Plebiszit.

In einer engeren Lesart werden nur solche Volksabstimmungsverfahren als Plebiszit eingeordnet, die staatliche Organe optional oder ad hoc veranlassen (Möckli 1994: 89f.; Schiller/Mittendorf 2002: 11f.). Diese Perspektive erfordert allerdings weitere Differenzierungen. So werden insbesondere Abstimmungsverfahren als Plebiszit gefasst, die zur nachträglichen Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen angesetzt werden, und die über das Sachvotum hinaus zumindest implizit auch eine Vertrauensfrage über Staatspräsident bzw. Regierung stellen (Luthardt 1994: 34f., Suski 1993: 10). Praxisbeispiele verweisen hierzu regelmäßig auf die Volksabstimmungen unter de Gaulle in Frankreich (u.a. Luthardt 1994: 64ff.). Abstimmungsverfahren, die durch parlamentarische Minderheiten ausgelöst werden, gelten demnach nicht als Plebiszit (anders bei Hornig/Kranenpohl 2014: 13). Uleri (1996: 4) wiederum begrenzt das Plebiszit ausschließlich auf nicht-kompetitive Volksabstimmungsverfahren, wie sie z.B. im Nationalsozialismus unter Hitler zur Anwendung kamen. Schließlich werden im internationalen Recht Territorial- bzw. Gebietsreferenden als Plebiszit bezeichnet (Deszö 2001: 267).

Dieser kurSORISCHE Überblick veranschaulicht einerseits, dass Versuche, Plebiszite und Referenden z.B. anhand von Abstimmungsobjekten oder Verfahrensregelungen eindeutig zu unterscheiden, bislang nicht überzeugen können – die Trennlinien zwischen beiden Konzepten also weiterhin nebulös bleiben (Trechsel/Esposito 2001). Andererseits zeigt er, dass der Begriff des Plebiszits vor allem dann in Anspruch genommen wird, wenn Staatspräsidenten bzw. Regierungen unterstellt wird, Volksabstimmungen (erfolgreich) zu manipulieren und dem Volk lediglich eine passive Akklamationsfunktion zugeschrieben wird. Aufgrund dieser starken normativen Einfärbung erscheint der Begriff für eine empirische Analyse (demokratischer Systeme) weitgehend ungeeignet.

1.4 Zum Verhältnis von Referenden und Initiativen

Im US-amerikanischen Kontext findet man stets den Dreiklang direktdemokratischer Instrumente aus Initiative, Referendum und Recall (Cronin 1989). Initiativen und Referenden stehen sich diametral gegenüber, wobei sich die Initiative auf Sach-

abstimmungen bezieht, bei denen »das Volk« zugleich Autor der Abstimmungsvorlage und Initiator der Abstimmung ist. Im deutschen Sprachraum wird in diesem Zusammenhang auch von Volksgesetzgebung gesprochen (siehe u.a. Solar 2016). Der Referendumsbegriff wird dann im Sinne seines etymologischen Ursprungs nur auf solche Sachabstimmungen angewandt, bei denen über Regierungs- bzw. Legislativvorlagen abgestimmt wird – unabhängig davon, wer die Abstimmung initiiert hat (Luthardt 1994: 35f.).¹⁰

In der Referendumsforschung ist die Abgrenzung zwischen Referendum und Initiative also nicht eindeutig festgelegt (siehe auch Schünemann 2017: 52-55). Die vorliegende Arbeit entfernt sich vom etymologischen Ursprung des Referendumsbegriffs und versteht – wie bereits veranschaulicht – die Initiative bzw. die vom Volk initiierte Sachabstimmung als einen möglichen Subtyp des Referendums, der sich vor allem anhand der Merkmale Auslösungsmechanismus (optional) und Auslösungskompetenz (durch Teile des Volks) von anderen Referendumstypen unterscheidet (ähnlich Butler/Ranney 1978: 23f., Setälä 1999: 99ff., Suski 1993: 30-34).

1.5 Zum Verhältnis von Referenden und direkter Demokratie

Die Bandbreite der Phänomene, die unter den Begriff der direkten Demokratie subsumiert werden, übersteigt noch jene beim Referendum, wie viele Beispiele zeigen: Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen, Unterschriftensammlungen zur Verhinderung geplanter Infrastrukturprojekte, die Abwahl von Bürgermeistern, Mitgliederentscheide innerhalb politischer Parteien und Gemeindeversammlungen. Eine einheitliche Definition existiert nicht. Nicht selten wird deshalb in Publikationen zur direkten Demokratie auf Definitionsversuche ganz verzichtet (siehe u.a. bei Mueller 1996: 95-100). Der größte gemeinsame Nenner aller Definitionen lässt sich noch so weit fassen, dass unter direkter Demokratie die unmittelbare bzw. unvermittelte Mitwirkung (potentiell) aller stimmberechtigten Mitglieder eines politischen Gemeinwesens an innerhalb dieses politischen Gemeinwesens kollektive Verbindlichkeit erzeugenden Entscheidungen verstanden wird.

Jenseits einer konkreten Definition können aber zunächst drei Grundformen direkter Demokratie unterschieden werden, deren Bestimmung jeweils durch ihr Verhältnis zur repräsentativen Demokratie erfolgt und die zugleich erste Auskünfte über die Schnittmengen von Referenden und direkter Demokratie liefern.

Innerhalb der ersten Grundform wird direkte Demokratie als ein Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie konzipiert. Direkte Demokratie bezieht sich demnach auf ein politisches Gemeinwesen, in dem alle kollektive Verbindlichkeit erzeugenden Entscheidungen unmittelbar von allen stimmberechtigten Mitgliedern des jeweiligen Gemeinwesens selbst getroffen werden. Als bekanntestes Beispiel dieser Grundform wird oftmals die Versammlungsdemokratie in der attischen Polis angeführt (siehe u.a. Solar 2016: 7).

¹⁰ Vospennik (2014) wiederum bezeichnet volksinitiierte Sachabstimmungen über Regierungs- bzw. Legislativvorlagen (z.B. das fakultative Referendum in der Schweiz) als Initiative auf Dezision (ebd.: 126).

Die Entwicklung des Konzepts demokratischer Repräsentation und die Entstehung von Massendemokratien bewirkten jedoch, dass direkte Demokratie als reine Versammlungsdemokratie bzw. »pure democracy« (Suksi 1993: 5) heutzutage – mit Ausnahme von einigen Kleinstgemeinden – empirisch nicht mehr auftritt. Deshalb wird direkte Demokratie im Rahmen der zweiten Grundform weniger als ein Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie betrachtet, sondern ihr wird vielmehr ein Ergänzungscharakter zugeschrieben. Direkte Demokratie soll demnach idealerweise bestehende Repräsentationslücken demokratischer Systeme ausfüllen (siehe u.a. Butler/Ranney 1994: 13-17). Aufgrund ihres punktuellen Charakters wird im Zusammenhang mit dieser Grundform dann i.d.R. auch von direktdemokratischen Verfahren, Instrumenten, Mechanismen oder Institutionen gesprochen. Einer der vielen direktdemokratischen Verfahrenstypen ist das Referendum. Da Referenden in Bezug auf die repräsentative Demokratie grundsätzlich als wirksamstes direktdemokratisches Verfahren gelten und zudem ihre Einführung historischer Ausgangspunkt dieser zweiten Grundform direkter Demokratie ist, werden repräsentative Demokratien mit Referendumsinstitutionen auch als Referendumsdemokratien bezeichnet (Mendelsohn/Parkin 2001: 3ff.).¹¹

In der Politikwissenschaft bestehen allerdings voneinander abweichende Ansichten darüber, wie stark die Auswirkungen von direktdemokratischen Verfahren im Allgemeinen bzw. Referenden im Besonderen auf die repräsentative Demokratie sind bzw. sein können. So weist Decker (2005) darauf hin, dass auch »von den plebisitären Elementen ein nachhaltiger Einfluss auf die Funktionslogik des gesamten Regierungssystems ausgehen kann, der über einen bloß ergänzenden Charakter weit hinausreicht« (ebd.: 1112f.). Er begründet dies am Beispiel der Schweiz, in der sich durch die Einführung direktdemokratischer Verfahren konkordanzdemokratische Politikmuster herausbildeten (ebd.; siehe dazu auch Trechsel/Kriesi 1996: 202ff.). In solch starken Referendumsdemokratien wirken direktdemokratische Verfahren demzufolge nicht ergänzend, sondern als Katalysator und führen zu einer Transformation der repräsentativen Demokratie.

Tab. 1.2: Grundformen direkter Demokratie

Grundform	Versammlungs-demokratie	schwache Referendumsdemokratie	starke Referendumsdemokratie
Verhältnis zur repräsentativen Demokratie	Gegenmodell	Ergänzung	Katalysator zur Transformation

Quelle: eigene Darstellung.

Im Rahmen der beiden letztgenannten Grundformen direkter Demokratie werden Referenden als eine Teilmenge direktdemokratischer Verfahren verstanden. Ungeachtet dessen besteht jedoch eine Kontroverse darüber, ob alle Referenden zwangsläufig direktdemokratisch sind. Umstritten sind dabei vor allem drei Aspekte.

Die erste Kontroverse dreht sich um den Verbindlichkeitsgrad von Referenden. Definitionsgemäß zählen konsultative Referenden demnach nicht zu den direktdemo-

¹¹ Kritisch dazu allerdings Schaub (2016: 75f.), der zumindest in Bezug auf die Schweiz eine Gegenüberstellung von Versammlungs- und Referendumsdemokratie ablehnt und selbst die Versammlungs- von der Urnendemokratie abgrenzt.

kratischen Verfahren, da es sich bei ihnen nicht zwangsläufig um kollektive Verbindlichkeit erzeugende Entscheidungsverfahren handelt. Viele Autoren argumentieren allerdings, dass Regierungen i.d.R. de facto gezwungen sind, auch die Ergebnisse von konsultativen Referenden unverändert umzusetzen (siehe u.a. Jung 2001: 85). Formal zählen konsultative Referenden also nicht zu den direktdemokratischen Verfahren, empirisch können sie jedoch direktdemokratischen Charakter annehmen.

Zweitens wird die Frage diskutiert, in welchen Herrschaftsformen direktdemokratische Verfahren überhaupt auftreten können. Aus normativer Perspektive wird hier oftmals argumentiert, dass Referenden in autoritären Systemen tendenziell nicht als direktdemokratische Verfahren klassifiziert werden können. Diese Position ist allerdings insoweit problematisch, als dass Referenden in autoritären Herrschaftssystemen durchaus kompetitiven Charakter annehmen können, wenngleich auch die politische Elite dies zunächst nicht intendierte (Marxer 2004: 3f.). Stärker empirisch orientierte Studien sprechen deshalb teilweise auch bei Referenden in autoritären Herrschaftssystemen von direktdemokratischen Verfahren (siehe Altman 2011).

Für die vorliegende Arbeit wesentlich interessanter stellt sich jedoch die dritte Kontroverse dar, in der es um die Frage geht, welche politischen Akteure direktdemokratiekompatibel sind, d.h., welche politischen Akteure aus normativer Perspektive überhaupt direktdemokratische Entscheidungsverfahren initiieren können (siehe dazu auch Decker 2018: 642). Interessenverbände, die sich für den Ausbau bzw. die Liberalisierung direktdemokratischer Verfahren einsetzen (z.B. »Mehr Demokratie e. V.« und das »Initiative and Referendum Institute Europe«), vertreten in diesem Zusammenhang vornehmlich den Standpunkt, nur solche Verfahren als direktdemokratisch einzurordnen, von denen sie einen Zugewinn an demokratischer Entscheidungsqualität erwarten. Diese Eigenschaft schreiben die entsprechenden Verbände dann nur jenen Referenden zu, die in Opposition zur politischen Elite initiiert werden (minoritären Referenden und Initiativen). Top-down-Referenden sprechen sie dieses Potential nicht zu, weshalb sie diese dann eher der repräsentativen Sphäre zuordnen (siehe bei Kaufmann et al. 2010: 197). Die normative Annahme, dass Initiativen und minoritäre Referenden die demokratische Entscheidungsqualität (in demokratischen Herrschaftssystemen) eher erhöhen als Top-down-Referenden, ist empirisch bislang allerdings nicht belegt. Insofern kann anhand dieses Klassifikationsmerkmals eine angemessene Zuordnung nur ex-post vorgenommen werden. Einen anderen Weg schlägt deshalb Jung (2001) ein. Sie betrachtet nicht die Einleitungsphase bzw. die Auslösungskompetenz, sondern die Beschlussphase bzw. den Abstimmungsmodus als klassifizierendes Verfahrenselement direktdemokratischer Verfahren:

»Er [der Begriff der direkten Demokratie, A. d. V.] bezeichnet einen spezifischen Modus der (konventionellen) Teilnahme des Bürgers am demokratischen Entscheidungsprozess: den Modus der Abstimmung [H. i. O.]. Dieser zeichnet sich dadurch aus, daß keine Entscheidungsvollmacht übertragen, sondern über eine Sachfrage unmittelbar entschieden wird« (ebd.: 13).

Demnach sind also in demokratischen Herrschaftssystemen alle politischen Akteure theoretisch direktdemokratiekompatibel. Dieses Verständnis liegt auch der vorliegenden Arbeit zu Grunde.

