

Positionspapier Nr. 8

Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren

Autor: Paul Tiefenbach
paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de
Stand: Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

- 1. Einleitung.....2**
- 2. Der prohibitive Effekt von Abstimmungsquoren.....2**
- 3. Wahlbeteiligung und „burn out“-Effekt.....5**
- 4. Falsche Mehrheiten?.....6**
- 5. Wie kann die Abstimmungsbeteiligung erhöht werden?.....8**
- Literatur.....9**

1. Einleitung

Wenn Bürgerinnen und Bürger eine Volksabstimmung einleiten wollen, müssen sie zunächst Unterschriften sammeln: für ein sogenanntes „Volksbegehren“, mit dem ein Volksentscheid über ein bestimmtes Thema verlangt wird. Die Anzahl der nötigen Unterschriften wird durch das sogenannte „Unterschriftenquorum“ geregelt. Ein derartiges Quorum ist erforderlich. Allerdings ist umstritten, wie hoch es sein muss. In den deutschen Bundesländern variiert die Höhe des Zulassungsquorums zwischen vier Prozent der Wahlberechtigten in Brandenburg und zwanzig Prozent in Hessen.

In diesem Text geht es jedoch nicht um das Volksbegehren, sondern um die Abstimmungsquoren beim Volksentscheid. Diese sind grundsätzlich umstritten. Soll für Volksentscheide die gleiche Regel gelten wie für Wahlen? Also: Die Mehrheit entscheidet, unabhängig von der Höhe der Beteiligung? Oder braucht man für Volksentscheide zusätzliche Hürden, sogenannte „Abstimmungsquoren“?

Man unterscheidet zwei Arten von Abstimmungsquoren:

- Das *Beteiligungsquorum* schreibt eine gewisse Mindestbeteiligung vor. In Italien zum Beispiel ist eine Volksabstimmung über ein Gesetz nur dann gültig, wenn sich die Hälfte der Stimmberechtigten an die Urnen begibt (hier gilt also ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent).
- Das *Zustimmungsquorum* schreibt einen Mindestanteil an Ja-Stimmen gerechnet auf die Gesamtzahl der *Stimmberechtigten* vor. In den meisten deutschen Bundesländern muss nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden gewonnen werden, sondern diese Mehrheit muss mindestens ein Viertel der *Stimmberechtigten* ausmachen, damit ein gültiger Volksentscheid zustande kommt (man spricht von einem 25prozentigen Zustimmungsquorum).

Oft wird gesagt: „Wir brauchen Abstimmungsquoren, sonst reicht es ja, wenn zehn Leute abstimmen.“ Merkwürdigerweise taucht dies Argument bei Parlamentswahlen nicht auf, obwohl es da genauso stimmen würde. Man geht offenbar davon aus, dass Wahlen immer genug Aufmerksamkeit finden, während die Bürger/innen Volksentscheide, insbesondere wenn sie häufig stattfinden, lästig finden und sie ignorieren. Es mag tatsächlich auf den ersten Blick vernünftig und keineswegs unzumutbar erscheinen, von einem Volksentscheid zu verlangen, dass sich zum Beispiel die Hälfte der Wahlbürger/innen daran beteiligt. In der Praxis führt dies aber dazu, dass so gut wie nie gültige Volksentscheide stattfinden.

2. Der prohibitive Effekt von Abstimmungsquoren

Dass Abstimmungsquoren Volksentscheide nicht demokratischer machen, sondern sie verhindern, lässt sich in vielen Ländern empirisch nachweisen. Bereits in der Weimarer

Republik gab es die Möglichkeit zum Volksentscheid. Allerdings mussten sich, sofern sich der Reichstag mit dem Thema schon befasst hatte (und dies war immer der Fall), 50 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen. Die zwei Volksentscheide, die stattfanden, erreichten dieses Quorum nicht und waren daher ungültig.

Ähnliche Regelungen bestehen heute noch in verschiedenen europäischen Ländern, zum Beispiel in Italien, Ungarn und Portugal. Der Effekt ist identisch. 1999 scheiterte ein Referendum zum Wahlrecht in Italien. Zwar hatten 91 Prozent der Abstimmenden für die Reform gestimmt. Doch die Mindestbeteiligung wurde mit 49,6 Prozent knapp verfehlt. Das Beteiligungsquorum führte in diesem Fall zu einer absurden Situation: Wären einige tausend Nein-Stimmen mehr in der Urne gelandet, hätte die Ja-Seite gewonnen. Es wäre dann das 50-Prozent-Beteiligungsquorum überschritten gewesen.

Wenn ein Quorum gilt, rufen deshalb die Gegner eines Volksentscheids meist offen oder versteckt dazu auf, sich nicht zu beteiligen. Dann stimmen fast nur die Befürworter/innen ab und das Beteiligungsquorum muss allein aus ihren Stimmen zusammenkommen. Weil niemals auch nur annähernd alle Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen, müssen also weit mehr als 50 Prozent der tatsächlich Abstimmenden das Anliegen des Volksentscheids befürworten. Als Nebeneffekt beeinträchtigt ein Quorum das Wahlgeheimnis: Da die Nein-Stimmenden die Abstimmung boykottieren, ist klar, dass diejenigen, die abstimmen, in aller Regel mit Ja abstimmen werden.

Man kann hieraus verschiedene Schlüsse ziehen. Die Quoren können niedriger angesetzt werden. Oder man verzichtet auf Beteiligungsquoren zugunsten von Zustimmungsquoren. Die Landesverfassung Sachsen-Anhalts sieht beispielsweise vor, dass 25 Prozent aller Stimmberechtigten zustimmen müssen (bei Verfassungsänderungen 50 Prozent).¹ Die Erfahrung zeigt aber, dass auch ein solches Quorum meist verfehlt wird. In einem Volksentscheid auf Initiative der Evangelischen Kirche 1997 in Schleswig-Holstein stimmten 68 Prozent für die Erhaltung des Buß- und Bettages als Feiertag. Damals galt in Schleswig-Holstein ebenfalls ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum. Da die Abstimmungsbeteiligung aber nur 29 Prozent betrug, machten die 68 Prozent Ja-Stimmen nur 20 Prozent aller Stimmberechtigten aus. Der Volksentscheid war deshalb ungültig.² Das ist insofern erstaunlich, als es sich um ein populäres und leichtverständliches Thema handelte, das zudem von einer starken Organisation eingebracht wurde. Inzwischen wurde das Zustimmungsquorum in Schleswig-Holstein auf 15 Prozent gesenkt – heute wäre der Volksentscheid gültig.

Das 25-Prozent-Zustimmungsquorum ist nur zu schaffen, wenn der Volksentscheid zeitgleich mit einer Bundestagswahl stattfindet.³ Wenn – wie häufig bei Verfassungsänderungen

1 Vgl. aktuellen Regelungen für die Bundesländer: www.mehr-demokratie.de/5972.html.

2 Vgl. Otmar Jung: Das Quorenproblem beim Volksentscheid. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. Heft 3/1999.

3 1998 in Schleswig-Holstein zur Rechtschreibreform und 1998 in Hamburg zur direkten Demokratie in den Bezirken.

gefordert – 50 Prozent aller Stimmberechtigten zustimmen müssen, macht das Verfassungsänderungen auf Grund einer Volksinitiative unmöglich. Von allen zwölf Landesverfassungen, die zwischen 1946 und 1995 per Referendum angenommen wurden, hat nur in einem Fall (Thüringen) die Mehrheit aller Stimmberechtigten zugestimmt. Da diese Referenden nicht durch eine Volksinitiative, sondern „von oben“ eingeleitet waren, galt hier kein Abstimmungsquorum. Dieser Sachverhalt zeigt aber, dass selbst bei Themen, über die ein weitgehender gesellschaftlicher Konsens besteht – die Verfassungen waren ja mit Zweidrittelmehrheit im Parlament verabschiedet – ein 50-Prozent-Zustimmungsquorum kaum zu schaffen ist. Im Normalfall ist ein solcher Konsens nicht gegeben. Ein Volksentscheid soll ja etwas durchsetzen, was die Regierung nicht machen will.

Die Beteiligung bei Volksentscheiden ist meist niedriger als bei Wahlen. Die meisten Bürger/innen schätzen die Wahl einer Regierung, die eine Unzahl von Entscheidungen treffen wird, wichtiger ein als eine einzelne Sachentscheidung. Zudem stellt der Volksentscheid Anforderungen an die Menschen: Sie müssen sich über das Thema informieren und sich eine Meinung bilden, sie müssen die Mühe des Gangs zum Wahllokal auf sich nehmen. Die Bereitschaft, sich diesen Anforderungen zu unterziehen, sinkt rapide, wenn die Bürger/innen berechtigterweise davon ausgehen müssen, dass die Mühe umsonst ist, da der Volksentscheid ohnehin ungültig sein wird. Das Quorum hat damit einen „self fulfilling“-Effekt: Geschaffen aus Angst vor zu niedriger Abstimmungsbeteiligung, sorgt es selbst dafür, dass die Abstimmungsbeteiligung niedrig bleibt.

Auch bei den politischen Akteuren senkt das Abstimmungsquorum die Aktivitäten. Ein Volksentscheid ist für die Initiator/innen stets mit einem enormen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Die Kosten für die Evangelische Kirche in Schleswig Holstein werden auf rund 600.000 DM geschätzt. Es sind kaum Organisationen bereit, diesen Aufwand auf sich zu nehmen, wenn sie zusätzlich zu der Gefahr, in der Minderheit zu bleiben, auch noch das Risiko tragen müssen, am Quorum zu scheitern.

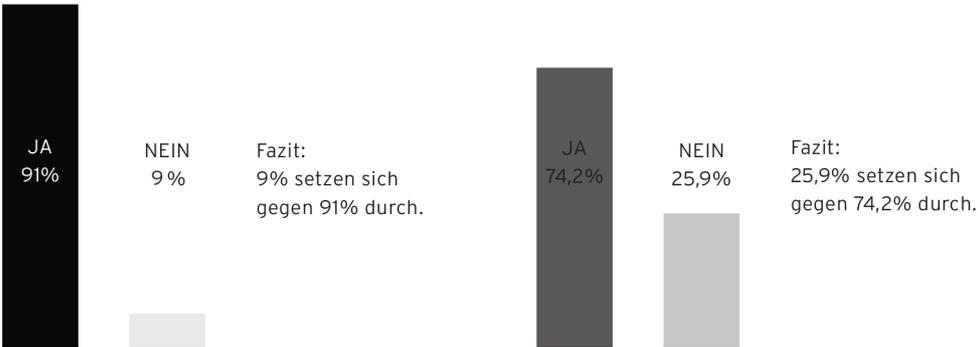
Abbildung 1: Auswirkungen von Abstimmungsquoren

Beispiel 1:

1999 stimmen die Italiener/innen über eine Wahlrechtsreform ab. In Italien ist eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent aller Wahlberechtigten vorgeschrieben. Die Gegner der Reform rufen zum Boykott auf. Mit Erfolg: Obwohl 91 Prozent für das neue Wahlrecht stimmen, ist die Abstimmung ungültig. Denn die Beteiligung liegt knapp unter 50 Prozent. 25 Millionen Stimmen landen im Papierkorb.

Beispiel 2:

1998 stimmen die Hamburger/innen über die Reform der Volksgesetzgebung ab. 66,7 Prozent beteiligen sich. Für das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Hamburg“ votieren 74,2 Prozent, dagegen 25,9 Prozent. Ein Ergebnis, von dem Parteien nur träumen können. Trotzdem scheitert das Volksbegehren, weil das Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten knapp verfehlt wird.



Umgekehrt erhalten die Gegner des Volksentscheids durch das Quorum einen Anreiz, aus strategischen Gründen der Auseinandersetzung aus dem Weg zu gehen und das Thema aus der öffentlichen Diskussion fern zu halten. So können sie eine hohe Stimmbeteiligung verhindern, das Scheitern des Volksentscheids wird wahrscheinlicher. Quoren prämiieren also passives Verhalten – Nicht-Abstimmen und kommunikative Abstinenz. Das ist nicht im Sinne einer demokratischen Kultur. Im Gegenteil: Statt Nicht-Beteiligung zu prämiieren, müssen beide Seiten – Gegner und Befürworter – angehalten werden, die Bürger/innen zu überzeugen und ihre Anhänger zu mobilisieren. Dies gelingt am besten, wenn die Mehrheit entscheidet. Zudem entsteht eine schwierige und unklare Situation, wenn ein Volksentscheid „unecht scheidet“. Damit ist gemeint, dass die Mehrheit zwar mit Ja gestimmt hat, aber das Quorum verfehlt wurde. Rechtlich ist die Regierung dann nicht an den Volksentscheid gebunden. Andererseits erwartet die Bevölkerung, dass das Votum der Mehrheit respektiert wird.

Zusammenfassend lässt sich empirisch feststellen, dass nur selten ein gültiger Volksentscheid stattfindet, wenn Abstimmungsquoren vorgeschrieben sind. Umgekehrt gibt es dort, wo direktdemokratische Verfahren ohne Abstimmungsquoren bestehen, regelmäßig Volksentscheide, so in vielen Bundesstaaten der USA und in der Schweiz auf allen politischen Ebenen.⁴

3. Wahlbeteiligung und „burn out“-Effekt

Man hört auch oft das Argument, es gäbe einen „burn out“-Effekt: Die Wähler/innen würden im Laufe der Zeit des ständigen Abstimmens müde. Schließlich gingen nur noch die Befürworter/innen eines Volksentscheids zur Abstimmung und setzten sich damit fast automatisch durch. Dass dies so nicht stimmt, zeigen schon die Ergebnisse der letzten Jahre: In Bayern hat die CSU die Mehrzahl der Volksentscheide gegen die Initiator/innen gewonnen. In der Schweiz kommt sogar nur jede zehnte Volksinitiative zum Erfolg. In den US-Staaten werden drei von fünf Volksinitiativen abgelehnt. Die Erfahrungen auch dort sprechen gegen den „burn out“-Effekt.

Die Abstimmungsbeteiligung bei den 15 landesweiten Schweizer Volksentscheiden, die zwischen 2011 und 2015 stattfanden, betrug knapp 46 Prozent. Allerdings beteiligten sich auch nur 48 Prozent an den Nationalratswahlen. Es ist auch nicht zu beobachten, dass die Beteiligung zurückginge, wenn häufiger abgestimmt wird. So gab es 2011 nur einen Urengang und die Beteiligung betrug 49 Prozent. 2014 dagegen wurden die Schweizer/innen vier Mal an die Urnen gerufen und die durchschnittliche Beteiligung betrug 52 Prozent.⁵ Zwar war die Abstimmungsbeteiligung tatsächlich früher höher und lag im 19. Jahrhundert, kurz nach

⁴ Es gibt auch einige deutsche Bundesländer, die keine Abstimmungsquoren, aber so hohe Einleitungsquoren haben, dass trotzdem kein Volksentscheid zustande kommt. In Bayern gibt es seit einigen Jahren ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent bei Verfassungsänderungen.
Vgl. bayern.mehr-demokratie.de/8308.html

Einführung der direkten Demokratie, bei rund 61 Prozent. Doch ist der Rückgang zum Großteil auf die Einführung des vollen Frauenstimmrechts 1971 zurückzuführen. Die Beteiligungsrate von Frauen ist etwa 10 Prozent geringer, so dass ihre Einbeziehung den Durchschnitt drückt. Entscheidend für die Höhe der Beteiligung ist, ob die Bürger/innen die Abstimmung persönlich für wichtig halten, ob sie den Sachverhalt verstehen und ob es sich um ein kontroverses Thema handelt. Sind alle drei Faktoren gegeben, kann die Stimmbeteiligung bis auf 78 Prozent steigen (Abstimmung über den EU-Beitritt 1992). Die niedrigsten Beteiligungsraten mit 27 Prozent gab es in der Schweiz 1972 bei zwei Abstimmungen zur Wirtschafts- und Geldpolitik.

In den Bundesstaaten der USA, die eine Volksgesetzgebung haben, werden Volksabstimmungen – wenn möglich – zeitgleich mit Wahlen abgehalten. Von denen, die zur Wahl gehen, beteiligen sich die allermeisten auch an den Volksabstimmungen. Das war nicht immer so. Der Abstand zwischen Wahlbeteiligung und Beteiligung an den Volksabstimmungen war früher groß, ging aber in den letzten Jahren auf durchschnittlich 14 Prozent zurück. Dass rund 14 Prozent der Bürger/innen darauf verzichten, zu Sachthemen abzustimmen, obwohl sie sich schon im Wahllokal befinden – der zusätzliche Aufwand also gering ist –, wird auf die hohe Zahl der gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen zurückgeführt. So lagen den Bürger/innen in Kalifornien parallel zur Präsidentschaftswahl im November 2016 sage und schreibe 17 Volksentscheide vor.

In Deutschland fanden bis 1995 nur in Bayern gelegentlich Volksentscheide statt. Die durchschnittliche Beteiligung an den 19 bayerischen Volksentscheiden seit 1946 betrug 48 Prozent, an der letzten Abstimmung 2013 nahmen 63 Prozent der Stimmberechtigten teil. In den 1990er Jahren wurde die Volksgesetzgebung in vielen Bundesländern geändert, so dass auch in anderen Regionen mehr und mehr Volksentscheide stattfanden. In Hamburg betrug die durchschnittliche Beteiligung 58 Prozent, an den acht Abstimmungen in Berlin nahmen durchschnittlich 45 Prozent der Wahlberechtigten teil.⁶

Zusammenfassend kann man also sagen, dass die Hoffnung, durch Volksentscheide passive Bürger/innen wieder an die Urnen zu bringen, sich nicht erfüllt. Wer nicht wählt, beteiligt sich in aller Regel auch nicht an Volksentscheiden. Andererseits liegt die Beteiligung nicht wesentlich unter der Wahlbeteiligung, zumindest dann nicht, wenn Volksentscheid und Wahl am gleichen Tag stattfinden. Natürlich ist die Frage berechtigt, ob Abstimmungen, an denen sich weniger als 50 Prozent beteiligen, den Anspruch demokratischer Legitimität erheben dürfen. Doch überrascht, dass die Legitimität etwa des US-amerikanischen Präsidenten nie in Frage gestellt wird, obwohl er bei einer Normalwahlbeteiligung von wenig mehr als 50 Prozent in der Regel nur von etwas mehr als einem Viertel der USAmerikaner/innen gewählt wird.

5 Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P / Savioz, Marcel R.: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München 1999, S. 60.

6 Vgl. www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe-seit-1946.pdf, Zugriff 29.9. 2016

4. Falsche Mehrheiten?

Ein zentrales Argument für die Notwendigkeit von Abstimmungsquoren lautet: Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass eine Minderheit Entscheidungen treffe, die die Mehrheit so gar nicht gewollt habe. Wenn zum Beispiel eine kleine radikale Partei ihre Anhänger/innen komplett zur Abstimmung mobilisiert, während der Großteil der Stimmberechtigten zu Hause bleibt, kann bei der Abstimmung ein Ergebnis herauskommen, das die Mehrheit der Bevölkerung keineswegs so wollte. Kris W. Kobach nennt dies "falsche Mehrheiten".⁷ Ob sie wirklich vorkommen, lässt sich klären, wenn man Abstimmungsergebnisse und Umfrageergebnisse vergleicht. In der Schweiz wird regelmäßig zwei bis drei Wochen nach den Abstimmungen eine repräsentative Meinungsumfrage durchgeführt, hauptsächlich um zu sehen, welche gesellschaftlichen Gruppen die Entscheidung besonders unterstützt haben. Die Meinungsumfrage umfasst sowohl Wähler/innen wie Nichtwähler/innen. Kris Kobach hat die Ergebnisse dieser Umfragen für die Jahre 1977 bis 1991 mit den Abstimmungsergebnissen verglichen.⁸ Tatsächlich lässt sich der befürchtete Effekt, dass bestimmte Parteien bei für sie wichtigen Fragen ihre Anhänger besonders gut mobilisieren, in Einzelfällen nachweisen. Aber er ist nicht sehr groß. 1985 stimmten 31 Prozent der Schweizer Wähler/innen für eine Initiative gegen den Schwangerschaftsabbruch. Die Umfrage zeigte, dass lediglich 21 Prozent aller Schweizer/innen positiv zu dieser Initiative standen. Die Verzerrung trat auf, weil die religiösen Parteien ihre Anhänger/innen zu mehr als 50 Prozent hatten mobilisieren können, während die Wahlbeteiligung nur bei 36 Prozent lag. Es stimmten also überdurchschnittlich viele Anhänger/innen religiöser Parteien ab. Genutzt hat es freilich nichts, weil die Initiative auch mit 31 Prozent gescheitert war. Eine "falsche Mehrheit" war also nicht zustande gekommen.

Kobach fasst seine Ergebnisse so zusammen:

"Ich habe Hunderte nationaler Referenden der Schweiz auf Beweise solcher falschen Mehrheiten hin untersucht. Obwohl ich einige Beispiele für Verzerrungen fand, konnte ich nur in einem einzigen Fall eine falsche Mehrheit entdecken."⁹

Insgesamt wichen in neunzehn Fällen Umfrageergebnisse und Abstimmungsergebnisse erheblich voneinander ab. In achtzehn Fällen hatte dies aber auf den Ausgang der Abstimmung keinen Einfluss. Je niedriger die Stimmbeteiligung, desto größer die Gefahr von Verzerrungen. Aber auch immerhin sieben der neunzehn Abstimmungen mit großen Verzerrungen hatten Abstimmungsbeteiligungen von mehr als 45 Prozent.

Selbst dann, wenn die Verzerrungen zwischen Abstimmungsergebnis und Bevölkerungsmeinung in aller Regel ohne Auswirkungen bleiben, sind sie natürlich problematisch, denn sie bergen stets das Risiko einer falschen Mehrheit in sich. Dieses Risiko ist aber in der Demokratie nie

⁷ Kobach, Kris W.: The Referendum: Direct Democracy in Switzerland, Aldershot 1993, S.139.

⁸ Kobach 1993, S. 139.

⁹ Kobach, Kris W.: Wie tief ist zu tief? In: zeitschrift für direkte demokratie, Heft 4 / 2001, S. 9. Dieser eine Fall betraf die Energiepolitik.

auszuschließen. Durch ein Abstimmungsquorum wird die Situation nicht besser. Das Quorum führt mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass sich eine Minderheit der Bevölkerung durchsetzt. 1998 stimmten zum Beispiel in Hamburg 74 Prozent für eine Reform der direkten Demokratie. Zwei Drittel aller Stimmberechtigten hatten sich beteiligt. Trotzdem war der Volksentscheid ungültig, weil das Zustimmungsquorum von 50 Prozent verfehlt wurde. Nur eine Minderheit der Abstimmenden hatte „Nein“ gestimmt – aber sie setzte sich durch.

Bei Parlamentswahlen sind die Probleme sogar eher größer:

- Die Wahlbeteiligung liegt bei Kommunal-, Europaparlaments- oder sogar Landtagswahlen häufig unter oder wenig über 50 Prozent. Ob die Nichtwähler/innen mit dem Wahlausgang unzufrieden sind, interessiert niemanden. Das Problem der „falschen Mehrheiten“ besteht hier also ebenfalls.
- Schlimmer noch: Nicht nur, dass das Wahlergebnis eventuell nicht dem Willen der Wahlberechtigten entspricht, es verfälscht oft auch den ausdrücklichen Willen der Wähler/innen. Wenn zum Beispiel in Deutschland bei einer Landtagswahl zwei Parteien knapp an der Fünfprozenthürde scheitern, werden fast zehn Prozent der Stimmen nicht mitgerechnet. Bei der Bundestagswahl 2013 gingen circa 16 Prozent der Zweitstimmen an Parteien, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten. Dies kann zu einer Regierungsbildung führen, die von der Wählermehrheit nicht gewünscht war. Dass dies kein rein hypothetischer Fall ist, zeigen die Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2000. Der demokratische Kandidat Al Gore konnte landesweit gut eine halbe Million Stimmen mehr als der Republikaner George W. Bush gewinnen. Im Wahlmännerkollegium, das den Präsidenten bestimmt, unterlag er jedoch knapp.¹⁰ Das gleiche wiederholte sich bei der Wahl 2016. Hillary Clinton hatte über eine Million mehr Stimmen – dank des Wahlsystems siegte aber Donald Trump.
- Doch auch dann, wenn die Repräsentant/innen dem Wählerwillen entsprechend gewählt wurden, ist unklar, ob sie auch dem Willen der Wähler/innen entsprechend handeln. In der Schweiz muss ein Teil der von Parlament beschlossenen Gesetze noch von der Bevölkerung im Referendum bestätigt werden. Etwa ein Drittel werden zurückgewiesen. In Ländern ohne Referendum würden diese Parlamentsbeschlüsse Gesetzeskraft erlangen, obwohl sie gar nicht den Willen der Wähler/innen widerspiegeln.

5. Wie kann die Abstimmungsbeteiligung erhöht werden?

Natürlich ist es anzustreben, dass sich möglichst Viele an der Abstimmung beteiligen. Eine hohe Beteiligung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Votum von der Bevölkerung akzeptiert und als legitim angesehen wird. Das Abstimmungsquorum ist aber ein untauglicher Versuch, dieses Ziel zu erreichen. Relativ einfache Möglichkeiten sind:

¹⁰ Vgl. Roger Simon: *Divided we stand. How Al Gore beat George Bush and lost the presidency*, New York 2001. Die Merkwürdigkeiten bei der Auszählung in Florida sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

- Zusammenlegung mit Wahlterminen: Das Beispiel der USA zeigt, dass die Verbindung von Volksentscheid-Terminen mit Wahlen die Beteiligung erhöht. Ist dies einmal nicht möglich, müssen also Sondertermine für Volksentscheide angesetzt werden, ist die Beteiligung viel geringer. Man kann davon ausgehen, dass sich auch die Deutschland die allermeisten Wähler/innen an zeitgleich stattfindenden Volksentscheiden beteiligen würden.¹¹ Da Kommunalwahlen, Landtagswahlen, Bundestagswahlen und Europaparlamentswahlen in der Regel an unterschiedlichen Terminen stattfinden, wird es häufig möglich sein, Volksentscheide bis zum nächsten Wahltermin zu verschieben. Falls dies einmal nicht machbar ist, gibt es auch noch andere Möglichkeiten zur Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung:
- Längerer Zeitraum: Abstimmungen sollten nicht nur an einem einzigen Tag, sondern über mehrere Tage möglich sein. Zunehmende Wochenendarbeit, aber auch erhöhte Mobilität erschweren oft die Anwesenheit an einem bestimmten Tag. Urnen sollten nicht nur in Schulen und öffentlichen Gebäuden, sondern zum Beispiel auch in Postämtern und Einkaufszentren aufgestellt werden – natürlich unter Bedingungen, die eine korrekte und geheime Abstimmung garantieren.
- Reduzierung von Informationsaufwand: Auch bei Volksabstimmungen müssen die Bürger/innen eine Abstimmungsbenachrichtigung per Post erhalten. Damit verbunden sollte eine Informationsbroschüre mit Informationen zum Abstimmungsthema verschickt werden. Gegner wie Befürworter müssen dabei gleichgewichtig zu Wort kommen. Wie bei Wahlen sollten öffentliche Plakatflächen zur Verfügung stehen.
- Erleichterung von Briefwahl. Bei der Bundestagswahl 2013 gaben rund 24 Prozent der Wähler/innen per Briefwahl ihre Stimme ab. Bei den Volksabstimmungen in der Schweiz sind die per Brief Abstimmenden mittlerweile sogar in der Überzahl.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von:* Vom schönen Schein der Demokratie. München 2000 (insbesondere S. 219-238)
- Glaser, Ulrich:* Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Erlangen 1997
- Jung, Otmar:* Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluß des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9 (1999), S. 863-898
- Jung, Otmar:* Die Mehrheit zur Aktivität anspornen. In: zeitschrift für direkte demokratie, Heft 4/2001
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P / Savioz, Marcel R.:* Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München 1999

¹¹ Zu den USA: Ulrich Glaser: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Erlangen 1997, S. 146. Zu Deutschland: O. Jung 1999, S. 888. In den dort aufgelisteten sieben Fällen aus deutschen Bundesländern, bei denen Wahlen und Volksentscheide zugleich stattfanden, war die Beteiligung nur um Zehntel Prozente unterschiedlich.

Kobach, Kris W.: The Referendum: Direct Democracy in Switzerland. Aldershot 1993

Kobach, Kris W.: Wie tief ist zu tief? In: zeitschrift für direkte demokratie, Heft 4/2001