

Themenpapier 17

Sind die Bürger bei Volksentscheiden überfordert?

05.05.2009

Paul Tiefenbach
paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

Einleitung

Ein häufig und besonders von Abgeordneten gegen Volksentscheide vorgebrachtes Argument lautet, die Wähler seien damit überfordert, über wichtige Dinge abzustimmen. Sie seien nicht bereit, sich in die Materie wirklich einzuarbeiten und zum Beispiel Studien und Abhandlungen über ein Thema zu lesen, bevor sie abstimmen. Das ist so richtig wie nichts sagend. Die Wähler lesen auch nicht die Parteiprogramme, bevor sie wählen gehen. Sie kaufen Aktien und Derivate nach einem kurzen Gespräch mit ihrem Bankberater und bezahlen große Summen beispielsweise für ein Auto, nur weil ihnen ein Freund gesagt hat, der Wagen sei okay. Die Kunst ist, die richtige Entscheidung bei vernünftigem Informationsaufwand zu treffen.

Wie informieren sich die Abstimmenden? Wie kompetent sind ihre Entscheidungen? Um diese Fragen zu beantworten, sollen die Erfahrungen in Kalifornien und anderen Bundesstaaten der USA, die regelmäßig Volksentscheide machen, ausgewertet werden und natürlich in unserem Nachbarland, der Schweiz.

Wie gut sind die Abstimmenden informiert?

Auch wenn die Bürger oft bis kurz vor der Abstimmung noch unentschlossen sind, wie sie abstimmen sollen, erklären die meisten bei Umfragen, dass sie alle wichtigen Informationen erhalten hätten. So zum Beispiel bei einer Umfrage vor einer Volksabstimmung in Colorado.¹ Kurz vor der Abstimmung erklärten 70 Prozent der Befragten, sie fühlten sich gut informiert, bei denen, die beabsichtigten, an der Abstimmung teilzunehmen, waren es sogar 78 Prozent. Hier deutet sich schon ein Punkt an, auf den wir noch zu sprechen kommen: diejenigen, die sich nicht gut informiert fühlen, tendieren dazu, an der Abstimmung nicht teilzunehmen. Natürlich macht es einen Unterschied, ob die Bürger sich selbst gut informiert fühlen, oder ob sie es tatsächlich sind. Aber auch hier sind die Ergebnisse nicht so schlecht. In der Schweiz finden nach Volksabstimmungen regelmäßig die sog. VOX-Befragungen statt, bei denen die Bevölkerung zu ihrer politischen Meinung, aber auch zu ihren politischen Kenntnissen befragt wird. Eine Analyse der Befragungen von Teilnehmern an Volksentscheiden bei insgesamt 41 Vorlagen im Zeitraum 1977 bis 1980 ergab, dass 24,1 Prozent der Stimmenden „gute“, 56,5 Prozent „mittlere“ und 19,4 Prozent „schlechte“ Kenntnisse des Vorlageninhaltes hatten.²

Natürlich hängt die Informiertheit nicht nur von der Bildung und politischen Interessiertheit der Wähler selbst, sondern auch von der Vorlage ab. Je komplexer die Vorlage über die abzustimmen ist, desto unsicherer werden die Wähler. Insbesondere Vorlagen, bei denen eigentlich technische Fachkenntnisse notwendig sind, stellen die Wähler vor Probleme. Als 1976 in verschiedenen Bundesstaaten der USA Abstimmungen über weitere Nutzung der Atomkraft abgehalten wurden, sollten die Wähler in einer Befragung ihre Meinung zu folgender Aussage äußern: „Die Abstimmungsgegenstände auf dem Stimmzettel sind normalerweise so kompliziert, dass man kaum versteht, um was es geht.“ 41 Prozent der befragten in Arizona stimmten voll und ganz zu, weitere 33 Prozent weitgehend.³ Ist es nicht grob leichtfertig, die Bürger über Dinge abstimmen

1 Cronin 1999, S. 71.

2 Vgl. Möckli 1994, S. 187 und Cronin 1999, S. 71.

3 Cronin 1999, S. 74.

zu lassen, wenn die überwiegende Mehrheit der Meinung ist, die Dinge seien so kompliziert, dass man kaum verstehe, um was es geht?

Nun ist es allerdings im Privatleben und für Entscheidungsträger auch im Berufsleben immer wieder so, dass wichtige Entscheidungen über Angelegenheiten getroffen werden müssen, die man nicht durchschaut und bei denen man eigentlich überfordert ist. Dies wird sich auch bei Volksabstimmungen nicht immer vermeiden lassen. Man kann allerdings daran zweifeln, ob es besser ist, dann auf die Abstimmung zu verzichten, was automatisch bedeutet, dass das Parlament allein entscheidet. Die Frage ist also nicht so sehr, ob die Wähler informiert oder uninformatiert sind, sondern ob sie uninformatierter sind als die Abgeordneten. Denn nur dann würde die direkte Demokratie einen Qualitätsverlust der Entscheidungen gegenüber der repräsentativen Demokratie bedeuten. Eine genaue Untersuchung hierüber gibt es nicht. Zweifel sind aber erlaubt. Denn auch bei den Abgeordneten kann man davon ausgehen, dass sie ohne technische Vorbildung mit der Beurteilung der Gefahren der Atomenergie überfordert sind. Selbst Abgeordnete, die studierte und diplomierte Fachleute sind, sind stets Fachleute nur in einem bestimmten Gebiet. Außerhalb ihres Gebiets weisen sie oft ähnliche Wissenslücken auf wie ihre Wähler.

Es wurde zum Beispiel in Deutschland heftig dagegen polemisiert, dass einige europäische Nachbarländer ihre Bevölkerung über einen mehrere hundert Seiten umfassenden Text für eine europäische Verfassung abstimmen ließen. Die Bürger seien hoffnungslos überfordert. Aber wie gut kennen die Abgeordneten selbst den Text? Mitarbeiter von Mehr Demokratie e.V. haben zwei Tage vor der Abstimmung über den EU-Reformvertrag im Bundestag am 24. April 2008 20 zufällig herausgesuchte Abgeordnete verschiedener Fraktionen gebeten, einige allgemeine Fragen zum Vertrag zu beantworten.⁴ Die Mehrzahl der Abgeordneten war nicht dazu bereit. Nur sieben Abgeordnete beantworteten die Fragen. Vermutlich die, die sich selbst als recht gut informiert einschätzten. Dabei taten sich erhebliche Wissenslücken auf, nicht nur in Details, sondern bei den grundlegendsten Themen. Auf die Frage „*Welche neuen Kompetenzen erhält die EU durch den Reformvertrag?*“ antwortete zum Beispiel ein Bundestagsabgeordneter: „*Die Kompetenz für eine gemeinsame europäische Außenpolitik, die Zustimmungsrechte des Parlaments werden erweitert auf andere Politikfelder. Die Integration im Streitkräftebereich wird erweitert.*“ Ein anderer meinte: „*In der Außenpolitik zum Beispiel neue Kompetenzen. Im Wesentlichen Außenpolitik.*“ Ein dritter Abgeordneter sagte dagegen: „*Die EU erhält im Prinzip keine neuen Kompetenzen.*“ Ein vierter wiederum fand: „*Die EU erhält in vielen Bereichen neue Kompetenzen, beispielsweise in dem Bereich, der mir auch sehr nahe liegt, der Säule der Demokratie Sicherheit und Ähnliches.*“ Damit hatte er jedenfalls einen richtigen Punkt genannt, die innere Sicherheit. Außenpolitik trifft dagegen nicht zu. Die richtige Antwort wäre gewesen: Energiepolitik; Raumfahrt; Tourismus; Katastrophenschutz; Verwaltungszusammenarbeit; restriktive Maßnahmen gegen natürliche und juristische Personen, z.B. zur Terrorbekämpfung; humanitäre Hilfe; Verpflichtung zur Solidarität zwischen Mitgliedsstaaten z. B. bei Terror, Katastrophen.

⁴ <http://www.mehr-demokratie.de/2995.html>

Wie legen sich Abgeordneten mit so geringen Sachkenntnissen auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten fest? In der Regel ist ihnen die Entscheidung längst abgenommen, denn in Deutschland existiert faktisch, wenn auch nicht de jure, der Fraktionszwang, so dass meistens schlicht nach der Vorgabe des Fraktionsvorstand abgestimmt wird. Aber auch wenn dem nicht so wäre und es in der Partei oder Fraktion zu einer offenen Debatte käme, würden sich die Abgeordneten nicht auf das Studium des fünfhundertseitigen Vertragstextes einlassen. Sie würden sich vielmehr die Argumente ihrer fachkundigen Kollegen anhören und diese auf Plausibilität überprüfen. Sie würden eventuell noch mit sachkundigen Verbandsvertretern sprechen und deren Argumente mit ihrer eigenen Erfahrung abgleichen. Ein anderes Verhalten lässt ihr voller Terminkalender gar nicht zu.

Genauso geht der Bürger vor der Volksabstimmung aber auch vor. Natürlich hat er in der Regel nicht die Möglichkeit, mit Fachleuten persönlich zu sprechen. Er kann sich aber die Gespräche der Fachleute im Fernsehen anschauen. Zwischen der politischen Entscheidung, über ein Thema abstimmen zu lassen und der tatsächlichen Abstimmung, liegt meist ein Zeitraum von mehr als einem Jahr. Die Bürger können sich weniger intensiv informieren als die Abgeordneten, aber sie haben viel mehr Zeit dafür. Je näher die Abstimmung rückt, desto mehr dominieren die Abstimmungsthemen die öffentliche Berichterstattung. Nicht nur im redaktionellen Teil der Zeitungen, sondern auch auf den Leserbriefseiten werden heftige Diskussionen über die Abstimmungsthemen geführt. *„Dabei ist es sogar üblich, dass die Zeitungen den Lesern zur Diskussion der zur Abstimmung stehenden Themen zusätzlichen Platz in ihren Leserbriefspalten einräumen oder sogar separate Foren für Leserbriefe schaffen, die auf die Abstimmungen bezogen sind.“*⁵ Aber was ist mit den Bürgern, die keine Zeitungen lesen?

Die besser Informierten stimmen ab – die anderen enthalten sich

Die Bürger, die sich nicht auf Grund eigener Kenntnisse kompetent genug fühlen, ein bestimmtes Thema zu beurteilen, orientieren sich an den Empfehlungen von Personen, die sie für sachkundig und seriös halten. In Deutschland und in den USA ist das in der Regel die politische Partei, die sie gewählt haben. Oder auch an der Meinung eines prominenten Politikers. Initiativen, die Unterschriften für ein Volksbegehren sammeln, versuchen daher zunächst einige bekannte Persönlichkeiten davon zu überzeugen, ihr Vorhaben zu unterstützen. Sie werben dann mit dem Namen und eventuell dem Foto zum Beispiel eines ehemaligen Bürgermeisters. Allein dadurch wird die Initiative für den Bürger interessanter. *„Wenn der dabei ist, scheint das ja eine gute Sache zu sein...“* Der Politiker, den sie in seiner Amtszeit als kompetent und seriös kennen gelernt haben, wirkt wie eine Art Qualitätssiegel. In der Schweiz, wo Parteien im politischen Leben eine weniger dominante Rolle haben, sind die Empfehlungen von politischen Verbänden für die Entscheidungen der Abstimmenden besonders wichtig.

Wenn die Bürger von Zweifel geplagt sind, weil sie den Sachverhalt selbst nicht richtig beurteilen können und keine klaren Empfehlungen von Personen ihres Vertrauens kennen, tendieren sie

⁵ Kirchgässner, Feld, Savioz 1999, S. 59.

dazu, vorsichtshalber mit „Nein“ zu stimmen oder sich erst gar nicht an der Abstimmung zu beteiligen. Generell gibt es besonders in der Schweiz eine starke Tendenz, Neuerungen abzulehnen, wenn die Abstimmenden nicht restlos von der Richtigkeit der Vorlage überzeugt sind. Seit Einführung der Volksinitiative 1891 bis Ende 2008 haben die Schweizer erst 16-mal einer solchen Initiative auf Bundesebene zugestimmt. Bei Abstimmungen über Vorlagen aus dem Parlament ist Zustimmungsrate natürlich wesentlich höher, ebenso bei Vorlagen auf regionaler und lokaler Ebene. Vorschlägen, die von kleinen Initiativgruppen oder auch von einzelnen Parteien kommen, begegnen die Bürger aber traditionell mit Misstrauen, insbesondere wenn sie auf der höchsten politischen Ebene eingebracht werden. Es passiert daher so gut wie nie, dass bei Volksentscheiden Entscheidungen getroffen werden, die offenkundig und nach einhelliger Meinung aller Fachleute unsinnig und verkehrt sind.

Hierzu trägt auch bei, dass die Beteiligung an den Abstimmungen in der Regel niedriger ist als die Wahlbeteiligung und dass der politische interessierte und gebildete Teil der Bürger teilnimmt, während die Uninformierten oder Überforderten eher zu Hause bleiben. Eine Umfrage der Universität von Michigan (USA) ergab, dass 35 Prozent derjenigen, die sich an Volksentscheiden beteiligen, einen Hochschulabschluss haben. Bei den Nichtwählern sind es nur 19 Prozent. 52 Prozent der Abstimmenden lesen regelmäßig Zeitung, bei den Nichtwählern nur 21 Prozent. 47 Prozent der Teilnehmer an Volksentscheiden befassen sich laut eigener Angabe mit den öffentlich diskutierten politischen Themen „meistens“, nur sieben Prozent geben an, sich „kaum“ darum zu kümmern. Bei den Nichtwählern kümmern sich 34 Prozent kaum um Politik und nur 19 Prozent geben an, sich „meistens“ mit den aktuellen politischen Themen auseinanderzusetzen.⁶ In der Schweiz ist es ähnlich.

„Die VOX-Daten zeigen, dass untere soziale, berufliche und Bildungsschichten deutlich weniger an die Urne gehen. Nicht immer, aber oft vergrößern sich diese Unterschiede bei unterdurchschnittlicher Stimmbeteiligung. Während einfache Vorlagen von einem Großteil der Stimmberechtigten zu bewältigen sind, steigt bei komplizierten Vorlagen der Anteil jener stark an, die (...) der Urne fernbleiben.“⁷

Es ist insofern schon richtig, dass angesichts der relativ niedrigen Abstimmungsbeteiligung (in der Schweiz durchschnittlich 40 Prozent auf Bundesebene) die Abstimmenden nicht ganz repräsentativ für den Bevölkerungsdurchschnitt sind. Der Vorwurf der Nichtrepräsentativität der Abstimmenden würde allerdings auch und sogar verstärkt gelten, wenn die Bevölkerung die Entscheidungen generell an ein Parlament delegieren würde, also auf Volksentscheide verzichtete. Die Abgeordneten entsprechen in ihrer Bildung und vor allem in ihrem Einkommen auch nicht dem Durchschnitt der Bevölkerung. Die erwähnten VOX-Umfragen parallel zu Volksentscheiden in der Schweiz zeigen aber auch, dass in der Regel das Abstimmungsergebnis nicht anders ausgefallen wäre, wenn die Beteiligung höher gewesen wäre. Die Ergebnisse der Abstimmungen entsprechen fast immer auch dem bei Meinungsumfragen feststellbaren Willen der Mehrheit der Gesamtbevölkerung. Es scheint tatsächlich so zu sein, dass die Ergebnisse den Willen der Mehrheit wiedergeben, auch wenn nur der überwiegend besser gebildete und damit oft auch besser verdienende Teil der Bevölkerung entscheidet.

⁶ Cronin 1999, S. 76.

⁷ Linder 1999, S. 284.

Die Bürger sind schlauer als man denkt

Dass zumindest die abstimmenden Bürger cleverer sind, als man zunächst vermuten würde, belegen weitere Beobachtungen aus den USA. David S. Broder beschreibt den folgenden Fall.⁸

Ward Connerly, Chef einer Beratungsfirma, startete 1998 in Washington eine Kampagne gegen die so genannten „affirmative action“ Programme. Damit ist gemeint, dass Frauen und ethnische Minderheiten bei der Vergabe von Stellen und Hochschulplätzen bevorzugt werden, um ihre Unterrepräsentation auszugleichen, in Deutschland üblicherweise als „Quotierung“ bekannt. Obwohl die Initiative fast das gesamte politische Establishment gegen sich hatte und auch Firmen wie Microsoft und Boeing dagegen waren – die Gegner brachten etwa drei Mal so viel Geld für die Kampagne auf – setzte sie sich letztlich durch. Geholfen hat dabei eine geschickte Formulierung der Abstimmungsfrage: „Soll die Regierung daran gehindert werden, Bevorzungen oder Benachteiligungen wegen Rasse, Geschlecht, Hautfarbe (...) vorzunehmen?“ Das klingt natürlich zunächst mal recht fortschrittlich. Umfragen vor Beginn der Kampagne hatten gezeigt, dass 64 Prozent gegen 25 Prozent diese Frage bejahten. Gleichzeitig zeigten andere Umfragen aber, dass die Bürger auch die Gleichstellungspolitik mehrheitlich befürworteten. Haben die Bürger sich also hier von einer geschickten Fragestellung irritieren lassen und einer Sache abgeschafft, die sie eigentlich richtig finden? Was zunächst so scheint, erwies sich aber nach genaueren Befragungen der Wähler als falsch. Eine Umfrage der Seattle Times noch am Abend der Abstimmung zeigte, dass nur sieben Prozent der Ja-Stimmer einen Ausbau der bestehenden Quotierungsmaßnahmen befürworteten und nur zehn Prozent derjenigen, die mit Nein stimmten, die Gleichstellungsmaßnahmen beenden wollten. Diese sieben bzw. zehn Prozent hatten also gemessen an ihren politischen Intentionen falsch gestimmt. Der Rest hatte durchaus verstanden, worum es ging. Die Mehrheit wollte die bestehenden Maßnahmen tatsächlich beenden, aber andere an ihre Stelle setzen. Sie wollten zum Beispiel nicht mehr, dass der Staat Frauen und ethnische Minderheiten bei Einstellung bevorzugt, fanden es aber richtig, bei der Vergabe staatlicher Aufgaben Firmen zu bevorzugen, die eine gemischte Belegschaft haben.

Einen andern Fall hat Arthur Lupia genauer untersucht.⁹ Es handelt sich um eine Untersuchung über fünf kalifornische Initiativen, die alle die Senkung von Prämien der Autoversicherung als Gegenstand hatten und alle am gleichen Tag abgestimmt wurden. Es gab zu dieser Zeit in Kalifornien große Unzufriedenheit mit ständig wachsenden Prämien für Autoversicherungen. Dies lag u. a. an hohen Rechtsanwalts honoraren, die bei Schadensfällen anstanden. Im November 1988 daher kamen fünf ähnliche, aber im Effekt durchaus unterschiedliche Initiativen auf den Stimmzettel. Für die Wähler waren die Unterschiede und ihre Effekte schwer zu durchschauen. Einige wollten zum Beispiel stärkere Prämienabsenkung für unfallfreie Fahrer. Andere wollten die Prämien senken, aber zugleich die Regressansprüche beschränken. Von diesen fünf Initiativen wurden drei von der Versicherungsindustrie unterstützt und kamen deren Interessen teilweise nach, indem sie zum Beispiel erfolgsabhängige Anwalts honorare beschränken wollten. Eine wurde vom Anwaltsverband selbst gefördert. Die letzte war eine Initiative einer Verbraucher-

⁸ Broder 2000, S. 178 ff.

⁹ Lupia, Arthur: Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting behavior in California Insurance Reform Elections. In: American Political Science Review. Vol. 88, März 1994

gruppe um den bekannten Verbraucherschützer Ralf Nader.

Für die Wähler war die Sache nicht einfach, weil der Text aller fünf Initiativen sehr lang und mit versicherungstechnischen Begriffen gespickt war. Zusätzlich standen noch eine ganze Reihe weiterer Abstimmungsvorlagen zu anderen Themen auf dem Wahlzettel, die auch die Aufmerksamkeit der Wähler erforderten. Die beiden großen Parteien gaben keine Abstimmungsempfehlungen. Trotzdem gewann exakt diejenige Initiative, die für die Verbraucher die günstigste war – in Initiative um Ralf Nader. 339 Personen wurden beim Verlassen des Abstimmungslokals zu ihrem Abstimmungsverhalten und ihren Kenntnissen über die fünf Initiativen befragt. Dabei zeigte sich, dass Wähler mit hoher Kenntnis tatsächlich die Ralph-Nader-Initiative als die für Verbraucher günstigste identifiziert hatten. Sie hatten für sie gestimmt, während die schlecht informierten Wähler überwiegend für eine andere Initiative gestimmt hatten. Interessant war aber das Verhalten der Abstimmenden mit mittleren Kenntnissen: sie stimmten prozentual fast genauso oft für die „richtige“ Initiative wie die Wähler mit hohen Kenntnissen. Sie hatten zwar keine Detailkenntnisse über die Initiativen. Sie wussten aber, welche Initiativen von der Versicherungswirtschaft unterstützt wurden und welche von Ralph Nader. Diese Information reichte für sie aus, um die richtige Entscheidung zu treffen. Richtig heißt dabei, dass sie bei höherem Kenntnisstand auch nicht anders abgestimmt hätten. Bei der Nader-Initiative handelte es sich aber auch nach gründlicher Analyse des Untersuchungsteams um die objektiv für Verbraucher günstigste Initiative. Die Untersuchung ist ein Beleg für die These, dass Wähler auch mit vergleichsweise geringem Informationsaufwand und Kenntnisstand in der Lage sind, in einer konfusen Situation die richtige Entscheidung zu treffen.

Das Abstimmungsheft

Die Wähler beziehen ihre Information über die abzustimmenden Vorlagen zum Teil aus dem Abstimmungsheft, in der Schweiz auch als „Abstimmungsbüchlein“ und in den USA als „Ballot Pamphlet“ bezeichnet. Es wird den Wahlberechtigten vor der Abstimmung zugeschickt und enthält Informationen zu den Abstimmungen. Es beginnt in der Schweiz mit einer Aufstellung aller zur Abstimmung stehenden Themen – es finden stets diverse Abstimmungen am gleichen Tag statt. Bei jedem Thema wird zunächst der Sachverhalt möglichst objektiv auf etwa vier bis sechs Seiten dargestellt, oft durch Fotos oder Graphiken ergänzt. Die Gruppe, die die Abstimmung beantragt hat, kann selbst ihre Argumente auf einer Seite darstellen. Es folgen die Gegenargumente der Regierung oder des Parlaments sowie der eigentliche Abstimmungstext. In Kalifornien sieht das Abstimmungsheft ähnlich aus. Nach einer Auflistung aller Abstimmungsvorlagen wird jede einzelne Vorlage zunächst ganz kurz mit ihren Folgen und den wichtigsten Pro- und Contra-Argumenten erläutert. Wer sich besser informieren will, findet weiter hinten im Heft mehrseitige Ausführungen zu jeder Vorlage. Sie beginnen mit einer Kurzzusammenfassung in wenigen Zeilen. Danach folgt eine mehrseitige Darstellung des Gegenstands und der voraussichtlichen – auch finanziellen – Folgen einer Annahme. Die Neutralität der Darstellung wird von einem speziellen Komitee überprüft. Auf 2/3 der folgenden Seite können die Befürworter der Initiative ihre Argumente darstellen. Das restliche Drittel ist für Gegenargumente

vorgesehen. Auf der nächsten Seite genau umgekehrt: die Gegner der Vorlage haben 2/3 der Seite für ihre Argumente zur Verfügung, die Befürworter können auf dem restlichen Drittel antworten. Das ganze ist eigentlich perfekt gemacht für denjenigen, der sich ausgiebig mit einem Thema befassen will.¹⁰

Da nicht selten zehn oder mehr Vorlagen zur gleichen Zeit abgestimmt werden und über die Kandidaten der parallel stattfindenden Wahlen ebenfalls Informationen im Abstimmungsheft enthalten sind, schwillt sein Umfang allerdings bedenklich an. Mehr als 100 Seiten sind normal. In der Schweiz sind die Abstimmungsbüchlein kürzer, 40- 50 Seiten kommen aber auch vor. Zudem bekommt der Bürger mitunter drei verschiedene Abstimmungshefte zur gleichen Zeit, eins für die Bundesebene, eins für die kantonalen Abstimmungen, eines für die lokalen Abstimmungen. Und das normalerweise drei Mal im Jahr. Wird das wirklich von irgendjemandem gelesen? Teilweise offenbar schon. Eine Umfrage im Kanton Zürich ergab, dass die Wähler nach Zeitungen und Fernsehen das „Abstimmungsbüchlein“ als dritthäufigste Informationsquelle nannten. In St. Gallen gab bei einer Umfrage 1985 ein Drittel der Wähler an, das Abstimmungsheft vollständig (neun Prozent) oder teilweise (26 Prozent) gelesen zu haben. Weitere 15 Prozent hatten es wenigstens durchgeblättert. Das deckt sich in etwa mit den Erfahrungen aus den USA. Cronin schätzt, dass 30-60 Prozent der Wähler das Abstimmungsheft mehr oder weniger intensiv nutzen. Bei einer Befragung von 1.204 Bürgern in Oregon gaben sogar 45 Prozent an, sie hätten alles oder das meiste aus dem Heft gelesen.¹¹

Lernen durch Volksentscheide

Eine Bevölkerung, die – wie in der Schweiz – im Laufe eines Jahres über 20-30 unterschiedliche Themen abstimmen soll und sich zumindest einigermaßen mit den zur Abstimmungen stehenden Themen auseinandersetzt, lernt natürlich im Laufe der Jahre hinzu. Die Motivation sich mit einem Thema zu befassen und mit anderen darüber zu sprechen ist höher, wenn man auf eine zu fallende Entscheidung Einfluss nehmen kann. Man kann vermuten, dass damit auch die politischen Kenntnisse wachsen.

Leider gibt es keine vergleichende Untersuchung der Schweizer Bevölkerung mit der Bevölkerung der Nachbarstaaten ohne Volksentscheide. Es gibt aber eine Untersuchung, die die Kenntnisse von Schweizer Bürgern in verschiedenen Kantonen der Schweiz miteinander vergleicht. Die Möglichkeiten direktdemokratischer Einflussnahme sind nämlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Bürger in Kantonen mit vielen Volksentscheiden sollten also mehr politische Kenntnisse aufweisen als in solchen, wo seltener ein Volksentscheid stattfindet. Zunächst mal ergab die Umfrage, dass die Bürger viel öfter mit anderen über Politik reden, wenn es mehr Volksentscheide gibt. Es scheint auch tatsächlich so zu sein, dass die Kenntnisse wachsen. 1995 wurde in der Schweiz eine Umfrage gemacht, bei der die Bürger drei Fragen beantworten sollten:

¹⁰ Im Internet sind die Abstimmungsbüchlein online verfügbar, beispielhaft sei hier ein Link zur Abstimmung im November 2008 aufgeführt: http://www.schweizinfo.ch/images/PDF_Dateien/abs_nov-08_d.pdf.

¹¹ Möckli 1994, Seite 191 und Cronin 1999, S. 80 f.

- Wie viele Parteien sind im Bundesrat?
- Wie heißt der Präsident des Bundesrates?
- Wie viele Unterschriften müssen für eine Volksinitiative gesammelt werden?

18 Prozent der Befragten konnten alle drei Fragen richtig beantworten, 29 Prozent kannten zwei Antworten und 24 Prozent konnten keine der Fragen korrekt beantworten.¹² Dabei stellte sich ein klarer Unterschied zwischen dem Kanton mit den besten Partizipationsmöglichkeiten (Basel) und dem mit den niedrigsten (Genf) heraus. Etwas zugespitzt formuliert kann man sagen, dass Bürger, die nur die Pflichtschulzeit hinter sich gebracht haben, in Basel etwa soviel richtige Antworten abgaben wie Akademiker in Genf. Oder dass der normale Baseler soviel Kenntnisse hatte wie sonst die Mitglieder politischer Parteien.

Ein ähnliches Ergebnis brachte 1996 eine groß angelegte Untersuchung, in der 65.000 Bürger aus den damals 15 EU-Staaten auf ihre Kenntnisse zur Europäischen Union getestet wurden. Es wurde zum Beispiel nach dem Namen des Präsidenten der EU-Kommission gefragt, nach der Anzahl der Mitglieder des jeweiligen Staates in der Kommission oder wer die Präsidentschaft in der EU innehatte, welchen Wert die (damalige) EU-Währung ECU habe usw. In sechs der fünfzehn Staaten hatte 1-3 Jahre vor der Befragung ein Volksentscheid zur EU stattgefunden. Im Durchschnitt beantworteten Bürger in Staaten mit Volksentscheid 3,8 der 10 Fragen richtig, in den anderen Staaten nur 3,2. Zugegeben: kein großer Unterschied, aber immerhin hatte es ja jeweils nur einen einzigen Volksentscheid gegeben, und der hatte bereits gewisse Spuren hinterlassen.

¹² Benz, Mathias/ Stutzer, Alois: Are voters better informed when they have a larger say in politics? In: Public Choice 119: 31-59, 2004 <http://www.springerlink.com/content/w731h0017726704h/fulltext.pdf>.

Weiterführende Literatur und Links

Benz, Mathias/ Stutzer, Alois: Are voters better informed when they have a larger say in politics? In: Public Choice 119: 31–59, 2004.

<http://www.springerlink.com/content/w731h0017726704h/fulltext.pdf>

Bundeskanzlei Schweiz, Übersicht Volksrechte (Darstellung aller Verfahren, zahlreiche Links):

<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/gebrauch-der-volksrechte.html>

Cronin, Thomas E.: Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall, Harvard University Press 1999

Initiative and Referendum Institute, USA (Volksabstimmungen in den USA):

<http://www.iandrinstitute.org/>

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

Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Bern/ Stuttgart/ Wien 1999

Lupia, Arthur: Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting behavior in California Insurance Reform Elections. In: American Political Science Review. Vol. 88, März 1994

Mehr Demokratie (Themen Nr. 16), Direkte Demokratie und Medien/Öffentlichkeit – eine Untersuchung ausgewählter Aspekte, 2005:

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen16_Medien.pdf

Möckli, Silvano: Direkte Demokratie. Bern, Stuttgart, Wien 1994

VOX-Analysen, Schweiz: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/vox-analysen.php>