

**Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des
Parteienwettbewerbs?**

**Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs
Gemeinden**

Martin Dolezal

Universität Wien
Institut für Staatswissenschaft
AUTNES (Austrian National Election Study)

martin.dolezal@univie.ac.at

Klaus Poier

Universität Graz
Institut für Österreichisches, Europäisches und
Vergleichendes Öffentliches Recht,
Politikwissenschaft und Verwaltungslehre

klaus.poier@uni-graz.at

ÖFG/Working Group on Democracy

2nd Research Conference

Vienna, 9-10 November, 2012

Abstract

Forderungen nach einem Ausbau der direkten Demokratie zählen in der aktuellen Diskussion um das österreichische politische System zu den am häufigsten geäußerten Reformvorschlägen. Die Beschäftigung mit der bisherigen Praxis direktdemokratischer Entscheidungsverfahren ist somit eine nicht nur wissenschaftlich, sondern auch gesellschaftlich relevante Fragestellung. Bisher findet direkte Demokratie in Österreich vor allem auf Ebene der Gemeinden statt, doch ist über die Praxis kommunaler direkter Demokratie nur sehr wenig bekannt. Ausgehend von dieser Forschungslücke verfolgt das vorliegende Paper drei Ziele: Erstens wird der rechtliche Rahmen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren zu einem Index verdichtet, der Vergleiche zwischen den Bundesländern ermöglicht. Zweitens wird auf Basis einer laufenden Datenerhebung die tatsächliche Anwendung direktdemokratischer Verfahren eingeschätzt. Drittens wird die Frage gestellt, welche Faktoren den Gebrauch direktdemokratischer Verfahren erklären: der rechtliche Rahmen, der sozioökonomische Kontext oder die Struktur des Parteienwettbewerbs.

1. Einleitung

Forderungen nach einem Ausbau der direkten Demokratie zählen in der aktuellen Diskussion um das österreichische politische System zu den am häufigsten geäußerten Reformvorschlägen. Zahlreiche Akteure erwarten sich von einer solchen Veränderung des institutionellen Gefüges eine stärkere Einbindung der Bürger, bessere, da bürgernahe Entscheidungen und eine Überwindung des häufig konstatierten Vertrauensverlustes in die Politik. Nur wenige Akteure äußerten zuletzt kritische Einwände gegen eine Ausdehnung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren und verwiesen dabei auf die nicht nur für Österreich typische Dominanz der repräsentativen Demokratie und die zentrale Position legislativer Organe, die sie gefährdet sehen. Alle relevanten Parteien sind grundsätzlich für ein „Mehr“ an direkter Demokratie und werden mit dieser Forderung – sehr wahrscheinlich – bei der kommenden Nationalratswahl für sich werben.

Die Debatte um einen Ausbau der direkten Demokratie ist kein österreichisches Spezifikum, sondern Teil einer generellen Entwicklung. Der allgemeine Wunsch nach mehr Mitsprache in Folge tiefgreifender sozioökonomischer und kultureller Veränderungen (Dalton 2008), aber auch Krisen traditioneller Parteien führten in den letzten Jahrzehnten in vielen europäischen Ländern zu einer häufigeren Anwendung direktdemokratischer Verfahren als noch in den 1950er und 1960er Jahren (Setälä 1999; 2006; Walter-Rogg 2008). Häufig war dies mit dem Europäischen Integrationsprozess verbunden, in dessen Rahmen es zu zahlreichen Beitritts- und Vertragsänderungsreferenden gekommen ist (Hug 2002; Wagschal 2007). Parallel zur stärkeren Nutzung existierender Verfahren erfolgte in mehreren Ländern auch ein Ausbau der Beteiligungsrechte (Scarrow 2001). Diese realpolitischen Veränderungen haben nicht zuletzt auch zu einem sprunghaften Anstieg der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit verschiedensten Aspekten der direkten Demokratie geführt (Grotz 2009).

Österreich zählt im internationalen Vergleich nicht zu den Vorreitern der direkten Demokratie (vgl. Eberhard und Lachmayer 2010; Poier 2010a). Auf Bundesebene gab es in der Zweiten Republik zwei *Volksabstimmungen*: 1978 über die Nutzung der Kernenergie (Pelinka 1983) und 1994 über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (Pelinka 1994). Die 35 bislang durchgeführten *Volksbegehren* sind in komparativer Sicht als relativ schwaches Instrument der direkten Demokratie einzuordnen, da sie letztlich bloß den Charakter einer Petition aufweisen. Häufig wurden die Volksbegehren auch in erster Linie als Instrument des Parteienwettbewerbs genutzt (Müller 1998) und weniger von zivilgesellschaftlichen Gruppen

für die Artikulation ihrer Anliegen verwendet. Dieser Umstand führte zu einer Neuregelung des Verfahrens: 1998 wurde die Möglichkeit abgeschafft, Volksbegehren über Unterschriften von Landtags- oder Nationalratsabgeordneten einzuleiten (Rosenberger und Seeber 2007). Zu einer *Volksbefragung*, der dritten in der Bundesverfassung vorgesehenen direkten sachpolitischen¹ Mitbestimmungsmöglichkeit auf Bundesebene, ist es bisher noch nicht gekommen. Im Jänner 2013, wenn die österreichische Bevölkerung über die Zukunft der Wehrpflicht entscheiden soll, feiert dieses Verfahren seine Premiere.

Im Gegensatz zur Bundespolitik kommt es auf regionaler und vor allem auf lokaler Ebene seit einigen Jahren zu einer häufigeren Anwendung direktdemokratischer Verfahren – zumindest stützt die wachsende mediale Berichterstattung eine solche Einschätzung (Karlhofer 2012; Poier 2012). Viele aktuelle Debatten werden nahezu „automatisch“ mit Forderungen nach einer direkten Mitbestimmung der Bevölkerung verknüpft: Seien es die Zusammenlegung von Gemeinden in Oberösterreich, die Neugestaltung der politischen Bezirke in der Steiermark oder auch weniger einschneidende Maßnahmen wie etwa zuletzt die Errichtung gebührenpflichtiger Parkzonen in Wien.

Angesichts dieser Entwicklung ist es zu bedauern, dass sich die österreichische Politikwissenschaft bislang nur sehr wenig mit der Praxis der lokalen direkten Demokratie beschäftigt hat. Ausgehend von dieser Forschungslücke, befasst sich der vorliegende Beitrag, der sich als Ausgangspunkt einer längerfristigen, umfassenden Beschäftigung mit dieser Thematik versteht, mit den folgenden drei Aspekten:

Erstens wird der rechtliche Rahmen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren dargestellt. Im Gegensatz zum Großteil der vorhandenen Literatur geschieht dies jedoch nicht in einer juristischen Betrachtung der unterschiedlichen Regelungen für Volksabstimmungen und Volksbefragungen (vgl. Gamper 2011; Giese 2002; Mayrhofer 2012; Oberndorfer 2008; Pernthaler 1980; Pernthaler und Gstir 2004). Die unterschiedlichen Bestimmungen der Bundesländer werden vielmehr – in Anlehnung an die internationale Forschung – zu einem Index verdichtet, um die Anwendungshürden der direkten Demokratie zwischen den Bundesländern vergleichen zu können. Die Bundesländer bilden hier die relevante Untersuchungseinheit, da die Gemeinden über keine eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten der Rechtslage verfügen.

¹ Auf die Direktwahl von Exekutivorganen, vor allem von Bürgermeistern, bzw. deren Abwahl (Recall), gehen wir nicht ein, da diese Instrumente aus theoretischer Perspektive nicht zur direkten Demokratie gezählt werden sollten. Auch die Direktwahl von Entscheidungsträgern ist eine Komponente der repräsentativen, nicht der direkten Demokratie.

Zweitens werden erste Daten aus einem laufenden Forschungsprojekt präsentiert, welche die tatsächliche Anwendung direktdemokratischer Verfahren auf Ebene der österreichischen Gemeinden zeigen. Längerfristig soll ein dabei entstehender Datensatz alle lokalen „Referenden“, d.h. Volksabstimmungen und Volksbefragungen, seit 1945 erfassen und der Öffentlichkeit bzw. der Forschung zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich wird, drittens, die Frage gestellt, welche Faktoren die tatsächliche Durchführung von Referenden erklären können. In Anlehnung an die vorhandene Literatur werden hierfür drei erklärende Faktoren analysiert: der rechtliche Rahmen, der sozioökonomische Kontext und die Struktur des Parteienwettbewerbs.

2. Der rechtliche Rahmen lokaler direkter Demokratie in Österreich

Die Möglichkeit, direkte Demokratie auf lokaler Ebene vorzusehen, ist in der österreichischen Bundesverfassung ausdrücklich verankert: Gemäß Art. 117 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) kann die Landesgesetzgebung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde² die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.³ Die Bundesverfassung sieht damit weder eine Verpflichtung vor, derartige Instrumente einzurichten, noch gibt sie ein bestimmtes Instrumentarium oder nähere Grundsätze für derartige Instrumente der direkten Demokratie vor. Die Landesgesetzgeber haben hier – untypisch für den (vergleichsweise zentralistisch organisierten) österreichischen Bundesstaat – einen relativ großen Spielraum.

Wie auf Landesebene kam es auch auf lokaler Ebene in Österreich in den 1980er und 1990er Jahren zu einem starken Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie. In allen Bundesländern sind seither Instrumente der direkten Demokratie für die lokale Ebene verankert; die Bandbreite der Instrumente und auch die konkrete Ausgestaltung weisen dabei

² Das sind jene Angelegenheiten, die von den Gemeinden in eigener Selbstverwaltung vollzogen werden, zum Unterschied von jenen Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches, die von Gemeindeorganen lediglich unter Weisungsgebundenheit für Bund oder Land durchgeführt werden.

³ Systematisch werden in diesem Beitrag auch nur Instrumente der direkten Demokratie behandelt, die der lokalen Ebene zuzuordnen sind, und nicht solche Instrumente, die als Beteiligung an der Vollziehung oder Gesetzgebung des Landes zu verstehen sind, auch wenn sie nur in einer Gemeinde – als Teilbereich des Landes – zur Anwendung kommen. Nicht miteinzubeziehen ist in diesem Sinne etwa die in Kärnten vorgesehene obligatorische Volksbefragung in einer Gemeinde, wenn diese als Gebietskörperschaft untergehen soll, da diese Befragung ein Mitwirkungselement an der Vollziehung bzw. Gesetzgebung des Landes darstellt: Diese Befragung ist Voraussetzung für eine Vorlage der Landesregierung hinsichtlich des zu erlassenden Landesgesetzes.

ein gehöriges Spektrum auf. Im vorliegenden Beitrag wird der Fokus auf Referenden gelegt – unabhängig davon, ob sie rechtlich bindend (in Österreich zumeist als „Volksabstimmung“ bezeichnet) oder rechtlich nicht bindend (in Österreich zumeist als „Volksbefragung“ bezeichnet) sind. Weitere Instrumente wie etwa das Initiativrecht (Volksbegehren), Petitions-, Auskunfts-, Beschwerderechte und Gemeindeversammlungen, die je nach Bundesland in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Ausgestaltung vorgesehen sind, werden hingegen in diesem Beitrag – insbesondere auch in Hinblick auf den Mangel an empirischen Daten, was die Anwendung betrifft – nicht behandelt. Konsequenterweise wird daher auch auf eine nähere Darstellung ihrer rechtlichen Ausgestaltung verzichtet.

Auf der Ebene des Landesrechts sehen die Steiermark und Wien bereits in der jeweiligen Landesverfassung sehr detaillierte Regelungen über Instrumente der direkten Demokratie auf lokaler Ebene vor, während in den übrigen Bundesländern entweder in der Landesverfassung bloß auf einfache Landesgesetze verwiesen wird (Tirol und Vorarlberg) oder gar keine Regelungen bezüglich der direkten Demokratie auf lokaler Ebene in der Landesverfassung enthalten sind. Diesbezüglich können sich Unterschiede allenfalls für die Rechtsdurchsetzung ergeben (Gamper 2011, 68), für die vorliegende Untersuchung bleibt dies jedoch ohne Belang. Auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich nähere Bestimmungen zum Teil in den Gemeindeordnungen bzw. Statuten von Statutarstädten, zum Teil in speziellen Gesetzen für Instrumente der direkten Demokratie.⁴

Das Instrument der Volksbefragung (nicht bindendes Referendum) ist für die lokale Ebene in allen Bundesländern vorgesehen. Unterschiede ergeben sich zum einen in inhaltlicher Sicht, nämlich bezüglich der Frage, welche Themen Gegenstand einer Volksbefragung sein können bzw. welche Ausnahmen gesetzlich festgelegt sind (häufig sind etwa Abgabenfragen, Personalentscheidungen oder solche Entscheidungen, die individuelle Personen betreffen, ausgenommen; zum Teil dürfen nur Gegenstände von besonderer Bedeutung abgefragt werden). Zum anderen gibt es vor allem Unterschiede, wer eine Volksbefragung einleiten bzw. verlangen kann: In allen Bundesländern kann dies der Gemeinderat, in drei Bundesländern auch der Bürgermeister. In sieben Bundesländern kann eine Volksbefragung auch von Gemeindebürgern initiiert werden, wobei dabei wiederum deutliche Unterschiede

⁴ In einigen Bundesländern gelten für Statutarstädte im Vergleich zu den übrigen Gemeinden des Bundeslandes abweichende Vorschriften. So ist etwa anders als für die übrigen Gemeinden Oberösterreichs für die Statutarstädte Linz, Steyr und Wels das Instrument der Volksabstimmung vorgesehen; in der Stadt Salzburg kann eine Volksbefragung auch von (2000) Bürgern eingeleitet werden, in den übrigen Gemeinden Salzburgs nicht. Diese Ausnahmebestimmungen für Statutarstädte können in dieser Untersuchung nicht weiter berücksichtigt werden.

hinsichtlich der notwendigen Zahl an unterstützenden Bürgern sowie auch hinsichtlich des konkreten Verfahrens (Fristen, Verfahrensläufe etc.) bestehen.

Sechs Bundesländer⁵ sehen für ihre Gemeinden das Instrument der Volksabstimmung (bindendes Referendum) vor. Unterschiede ergeben sich wiederum hinsichtlich des Gegenstandes der Volksabstimmung, wobei in der Mehrzahl der Bundesländer darüber abzustimmen ist, ob ein Beschluss des Gemeinderates Geltung erlangen soll oder nicht; in manchen Bundesländern kann etwa auch ohne vorherigen inhaltlichen Beschluss des Gemeinderates eine Entscheidung durch die Bürger erfolgen. Deutliche Unterschiede bestehen wieder in der Frage, wer eine Volksabstimmung einleiten bzw. verlangen kann: In allen Bundesländern, in denen das Instrument der Volksabstimmung vorgesehen ist, kann eine solche vom Gemeinderat initiiert werden, in drei Bundesländern auch vom Bürgermeister.⁶ In drei Bundesländern kann eine Volksabstimmung auch von Gemeindebürgern initiiert werden, wobei wiederum die notwendige Zahl an unterstützenden Bürgern sowie auch die Verfahrensvorschriften variieren. Nur zwei Bundesländer sehen schließlich Beteiligungsquoten als Voraussetzung für die Gültigkeit einer Volksabstimmung vor: Burgenland (40%) und Wien (50%).

Tabelle 1 gibt eine vereinfachte Übersicht über die in den einzelnen Bundesländern vorgesehenen Regelungen zu Referenden auf lokaler Ebene, wobei schwerpunktmäßig die Einleitungsverfahren dargestellt werden.

⁵ In Niederösterreich kann der Gemeinderat unter bestimmten Bedingungen beschließen, dass eine Volksbefragung bindenden Charakter hat, weshalb dieses Instrument – auch wenn es weiter rechtlich als Volksbefragung bezeichnet wird – funktional als Volksabstimmung anzusehen ist. Da unsere Daten jedoch bislang keinen auch nur annähernd repräsentativen Aufschluss darüber geben, ob bei einer Volksbefragung in Niederösterreich ein solcher Beschluss gefasst wurde, werden in dieser Arbeit alle Referenden in Niederösterreich als Volksbefragung behandelt.

⁶ In Salzburg kann eine Volksabstimmung auch vom Gemeindevorstand bzw. dem zuständigen Ausschuss initiiert werden. Da sich die politische Mehrheit im Gemeinderat mit der Mehrheit in diesen Organen im Regelfall decken, bleibt dies bei der folgenden Indexerstellung in dieser Untersuchung unberücksichtigt.

Um die rechtlichen Regelungen der Instrumente der direkten Demokratie auf lokaler Ebene zwischen den Bundesländern vergleichen zu können, sollen die Unterschiede in der Folge zu einem Index verdichtet werden. Zur Operationalisierung ließen sich verschiedene Kriterien heranziehen, wobei in dieser Untersuchung der Schwerpunkt auf die Anzahl der Akteure, die Referenden initiieren können, gelegt werden soll. Dies basiert auf der Hypothese, dass je mehr Akteure rechtlich dazu befugt sind, ein Referendum zu initiieren, desto eher wird es auch zur Einleitung eines solchen kommen. Unterschiede im möglichen Gegenstand eines Referendums und/oder im Verfahren werden damit (vorerst) vernachlässigt, sind aber angesichts des Variantenreichtums der Ausgestaltung auch nur äußerst schwierig in ein Gesamtranking mit einzubeziehen. Der Index muss des Weiteren auch von der aktuellen Rechtslage ausgehen, Unterschiede in den Rechtslagen im Laufe der historischen Entwicklung bleiben damit hier ebenso unberücksichtigt.

Der im Folgenden dargestellte Index orientiert sich in diesem Sinne somit allein an der Einleitungsphase. Je nach für Referenden einleitungsbefugtem Akteur – Bürgermeister, Gemeinderat, Bürger – wird entweder 1 Punkt (Akteur einleitungsbefugt) oder werden null Punkte (Akteur nicht einleitungsbefugt) vergeben. Pro Instrument – Volksabstimmung bzw. Volksbegehren – wird addiert und kann entsprechend der Summen ein Index der mehr oder weniger „einleitungsfreundlichen“ Bundesländer erstellt werden (Tabelle 2). Im Bereich der Volksabstimmung weisen das Burgenland und Vorarlberg die höchsten Werte auf, da alle drei Akteure berechtigt sind, ein Verfahren einzuleiten. Für Volksbefragungen sind erneut das Burgenland sowie Tirol die Länder mit dem höchsten Indexwert.

Tabelle 2 Einleitungsverfahren: Index für Bundesländervergleich

	Volksabstimmung				Volksbefragung			
	Bürgermeister	Gemeinderat	Bürger	INDEX	Bürgermeister	Gemeinderat	Bürger	INDEX
Burgenland	1	1	1	3	1	1	1	3
Kärnten	0	1	0	1	0	1	0	1
Niederösterreich	—	—	—	0	0	1	1	2
Oberösterreich	—	—	—	0	0	1	1	2
Salzburg	1	1	0	2	1	1	0	2
Steiermark	0	1	1	2	0	1	1	2
Tirol	—	—	—	0	1	1	1	3
Vorarlberg	1	1	1	3	0	1	1	2
Wien	0	1	0	1	0	1	1	2

Anmerkung: „—“ Verfahren existiert nicht.

3. Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren seit 1945

Empirische Untersuchungen zur tatsächlichen Anwendung direktdemokratischer Verfahren liegen für Österreichs Gemeinden nur in einem sehr eingeschränkten Umfang vor. Ein systematischer Überblick über alle Bundesländer oder längere Zeiträume hinweg existiert unseres Wissens bislang nicht. Analytischen Fragestellungen, wie solchen nach den auslösenden Faktoren oder den Konsequenzen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren wurde in Österreich noch nicht nachgegangen. Der Hauptgrund für diesen unbefriedigenden Forschungsstand liegt wohl in erster Linie an der äußerst schlechten Datenlage, die nicht nur in Österreich die Beschäftigung mit kommunaler direkter Demokratie erschwert.⁷

Zunächst liegen von offizieller Seite, d.h. auf Bundes- bzw. Landesebene, keine Angaben zur Durchführung von Volksabstimmungen und Volksbefragungen in den Gemeinden vor. Einzig das Bundesland Vorarlberg stellt einschlägige Informationen im Rahmen seines Webauftritts zur Verfügung.⁸ In den übrigen Bundesländern verweisen die Landesbehörden auf die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden und verfügen daher über keine Gesamtübersicht.⁹ Auch die offiziellen Interessenvertretungen der österreichischen Gemeinden, der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund, besitzen keine entsprechenden Informationen. Und auch die veröffentlichten Informationen von Pressuregroups wie z.B. „mehr demokratie“ (www.mehr-demokratie.at) weisen riesige Lücken auf. Forscher, die sich mit der Praxis der direkten Demokratie auf lokaler Ebene in Österreich beschäftigen, konzentrierten sich daher bislang auf ausgewählte Fallbeispiele (z.B. Marxer und Pállinger 2011; Plasser und Ulram 1983; Pleschberger und Mertens 2012). Eine systematische Erhebung der fehlenden Informationen ist angesichts der Zahl von – heute – 2357 Gemeinden ein schwieriges und vor allem zeitaufwändiges Unterfangen.

Einzig Poier (2010b) hat bislang versucht, sich der Praxis der direkten Demokratie auf lokaler Ebene systematisch anzunähern: Im Rahmen einer schriftlichen Befragung wandte er sich hierfür an alle 2357 Gemeinden. Auf Basis der vorliegenden Antworten der Gemeinden sowie

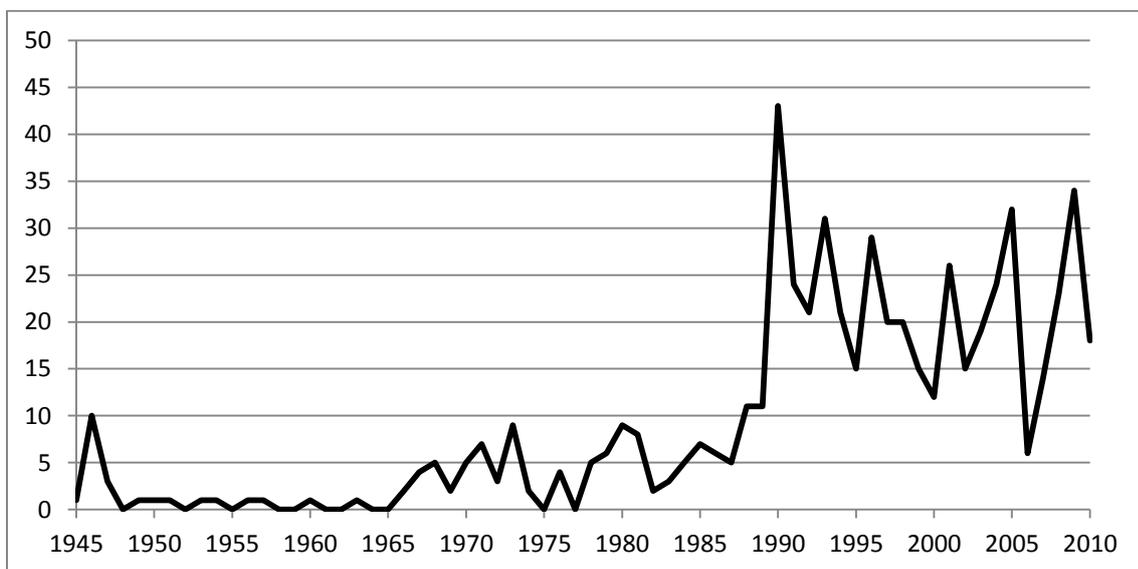
⁷ Viele Länderkapitel in Schiller (2011), der aktuellsten und umfassendsten Übersicht zu Fragen der lokalen direkten Demokratie, verweisen auf ähnliche Probleme.

⁸ Vgl. <http://www.vorarlberg.at/pdf/volksbefragungen-ergebnis.pdf> sowie <http://www.vorarlberg.at/pdf/volksabstimmungen-ergebnis.pdf> [Zugriff am 14.06.2012]

⁹ Eine entsprechende Anfrage an das Land Niederösterreich wurde etwa wie folgt beantwortet: „Diesbezüglich ist festzustellen, dass nach der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBL. 1000, durchgeführte Volksbefragungen im eigenen Wirkungsbereich der jeweiligen Gemeinde durchgeführt werden und keine Mitteilungspflicht an die NÖ Landesregierung besteht. Es liegt daher keine Übersicht über derartige Volksbefragungen auf.“

der von Dolezal durchgeführten Recherchen in verschiedenen Quellentypen (v.a. Medienberichte¹⁰ und Internetauftritte von Gemeinden¹¹ und Interessenorganisationen) konnten für den Zeitraum von 1945 bis 2010 bereits 606 direktdemokratische Verfahren identifiziert werden.¹² Grafik 1 zeigt, wie sich die Anzahl der bislang erhobenen Volksabstimmungen und Volksbefragungen, zusammengefasst als „Referenden“, über die Jahre verteilt.

Grafik 1 Referenden auf Gemeindeebene: 1945-2010



Quelle: Laufende Erhebungen der Autoren. Die Zahlen sind daher als vorläufig zu bewerten.

Anmerkung: Die Grafik enthält auch alle 21 in Wien durchgeführten Volksbefragungen, da diese – rechtlich gesehen – auf Gemeinde-, nicht auf Landesebene durchgeführt wurden (vgl. den Überblick bei Dolezal i.E.).

Grafik 1 verdeutlicht, dass direkte Demokratie auf kommunaler Ebene ein relativ junges Phänomen ist. Vor den 1990er Jahren gab es nur sehr wenige Volksabstimmungen und

¹⁰ Die Gewinnung der Daten über Medienanalysen sowie der Versuch, verschiedene Quellentypen zu verbinden, wurde auch schon von anderen Forschern unternommen – so z.B. für Tschechien (Smith 2007, 81-82).

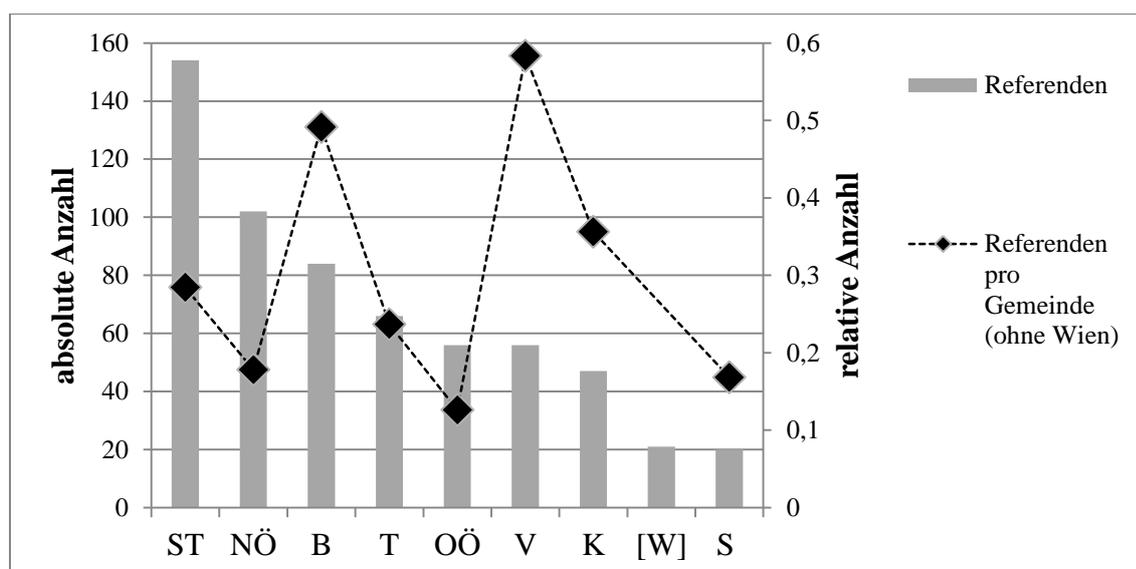
¹¹ Die österreichischen Gemeinden verfügen durchwegs über eigene Webauftritte, doch ist deren Informationsgehalt – nicht nur in Bezug auf die Suche nach Angaben zur direkten Demokratie oder anderen politischen Daten – sehr unterschiedlich ausgeprägt. In vielen Fällen führt eine Suche nach Volksabstimmungen und Volksbefragungen zu standardisierten Einträgen, welche die Rechtslage (häufig auf Bundesebene) und die personelle Zuständigkeit in der Gemeinde erklären. Aktuelle Referenden sind meistens prominent platziert, doch verfügen die wenigsten Websites über ein funktionierendes Archiv.

¹² Um diese immer noch unbefriedigende Datenlage zu verbessern, planen die beiden Autoren eine weitere Befragung der Gemeinden. Diese soll im Rahmen einer Kooperation des Österreichischen Städtebundes (<http://www.staedtebund.gv.at/>) und des Österreichischen Gemeindebundes (<http://www.gemeindebund.at/>) sowie der ÖFG-Arbeitsgruppe „Zukunft der Demokratie“ (www.oefg.at/) erfolgen. Ein daraus resultierender Datensatz soll künftig der Öffentlichkeit bzw. anderen Forschern zur Verfügung stehen.

Volksbefragungen, selbst wenn die aktuell vorliegenden Daten für die Nachkriegszeit – sehr wahrscheinlich – noch Lücken aufweisen. Der sprunghafte Anstieg bei der Anzahl der „Referenden“, worunter wir – wie ausgeführt – Volksabstimmungen und Volksbefragungen subsumieren, ab etwa 1990 muss jedoch relativiert werden. Angesichts der großen Zahl der Gemeinden (aktuell: 2357) sind die jährlichen Summen, die im Jahr 1990 mit 43 ihr vorläufiges Maximum erreichten, nicht besonders hoch. Auch in den 1990er und 2000er Jahren ist die Anwendung direktdemokratischer Verfahren somit keinesfalls als regelmäßiges, typisches Phänomen der Gemeindepolitik zu interpretieren, sondern immer noch als ein Ausnahmefall.

Neben der Darstellung des zeitlichen Verlaufs interessiert uns vor allem die Frage, wo es zu Referenden gekommen ist. Grafik 2 zeigt zunächst ein Ranking der neun Bundesländer, das von der Steiermark (154 Volksabstimmungen und Volksbefragungen) angeführt wird. Salzburg bildet hier mit 20 Referenden das Schlusslicht. Angesichts der unterschiedlichen Größe der Bundesländer, vor allem aber der unterschiedlichen Anzahl der Gemeinden, sind diese absoluten Werte jedoch wenig aussagekräftig. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich besser erfassen, wenn die Anzahl der Referenden in Bezug auf die Anzahl der Gemeinden gesetzt wird. Grafik 2 zeigt daher auch diese „relativierten“ Werte, welche für die Anzahl der Referenden pro Gemeinde stehen.

Grafik 2 Referenden in den Bundesländern: absolute und relative Häufigkeit



Quelle: Laufende Erhebungen der Autoren. Die Zahlen sind daher als vorläufig zu bewerten.
Anmerkung: Für die Berechnung der relativen Werte wurde die aktuelle Anzahl der Gemeinden herangezogen.

Bei der relativen Anzahl der Referenden zeigt sich ein deutlich anderes Bild: Hier ist Vorarlberg voran, gefolgt vom Burgenland und Kärnten. Doch auch in Vorarlberg beträgt die relativierte Anzahl der Referenden nur knapp 0,6. Seit 1945, d.h. über einen Zeitraum von 65 Jahren, ist es also selbst in einer durchschnittlichen Vorarlberger Gemeinde nur zu einem „halben“ Referendum gekommen.

4. Erklärungsmuster für die Anwendung direktdemokratischer Verfahren

Trotz der immer noch nicht perfekten Datenlage wollen wir uns nun einer ersten Analyse der lokalen Abstimmungen und Befragungen zuwenden. Die vorhandene Literatur zu lokaler direkter Demokratie (vgl. die Überblicke bei Delwit et al. 2007; Schiller 2011) beschäftigt sich unter anderem mit den Themen, die bei lokalen Abstimmungen entschieden werden, etwa Fragen der Finanzpolitik (z.B. Feld und Kirchgässner 2001a; b) oder Gebietsreform (z.B. Brink 2004; Tanguay und Wihry 2008), mit dem Ausmaß der Beteiligung (z.B. Ladner 2002; Sgouraki Kinsey et al. 2010; Soberg und Tangeras 2007), den Initiatoren von Abstimmungen (z.B. Banzhaf et al. 2010), den Erfolgsbedingungen (für die Ebene der deutschen Bundesländer vgl. z.B. Eder 2010) und auch mit möglichen Konsequenzen der direkten Demokratie für das politische System (z.B. Anduiza et al. 2008; Gabriel und Walter-Rogg 2007; Vetter 2009). Eine dieser untersuchten Konsequenzen ist die Auswirkung lokaler Referenden auf die Beteiligung bei lokalen Wahlen, die in den allermeisten Staaten (extrem) niedrig ist: Eine hierbei von Proponenten der direkten Demokratie erhoffte Zunahme als Folge eines größeren Interesses für lokalpolitische Fragen erfüllte sich jedoch nicht (für Großbritannien vgl. Laisney 2012, 17; für die regionale Ebene in den USA und der Schweiz vgl. Altman 2012).

Im vorliegenden Beitrag befassen wir uns jedoch allein mit der Frage, ob die Anwendung direktdemokratischer Verfahren mit spezifischen Kontextfaktoren erklärt werden kann oder allein idiosynkratische, lokalspezifische Ursachen hat und keinerlei Muster aufweist. Die Einwohner einer Gemeinde sowie die Vertreter der lokalen politischen Parteien und Interessenorganisationen würden im Rahmen einer Befragung sehr wahrscheinlich stets die spezifischen Faktoren betonen, die zu einer bestimmten Abstimmung oder Befragung geführt haben. Eine politikwissenschaftliche Herangehensweise orientiert sich hingegen stärker an erkennbaren Mustern oder gar „Gesetzmäßigkeiten“. Beide Sichtweisen sind in ihren Extremen problematisch: Der alleinige Blick auf lokale Besonderheiten übersieht größere

Zusammenhänge, wogegen die Suche nach Mustern stets die Gefahr birgt, die entscheidenden lokalspezifischen Hintergründe zu vernachlässigen. Letztere sind in Analysen wie der nachfolgenden, die über Fallstudien bewusst hinausgehen wollen, jedoch kaum zu erfassen.

Untersucht werden also die Faktoren, die erklären können, dass in bestimmten Gemeinden ein direktdemokratisches Verfahren durchgeführt wurde – in anderen Gemeinden jedoch nicht. Die Analyseeinheit bilden daher die (aktuell) 2357 Gemeinden, der Untersuchungszeitraum umfasst aus pragmatischen Gründen allein die 2000er Jahre, da die Datenlage hier insgesamt als (relativ) befriedigend eingeschätzt werden kann. Für jede Gemeinde wurde ermittelt, ob es im Zeitraum von 2000 bis 2010 zu (mindestens) einem direktdemokratischen Verfahren gekommen ist.¹³ Dies ist die abhängige Variable.

Für die Anwendung direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren auf kommunaler Ebene verweist die Literatur auf verschiedene Erklärungsansätze, die in drei Bündeln von Kontextfaktoren zusammengefasst werden können: erstens auf die rechtliche Ausgestaltung der Verfahren, zweitens auf die sozioökonomischen Rahmenbedingungen bzw. Charakteristika des Abstimmungsgebietes und drittens auf politische Faktoren wie die Struktur des Parteienwettbewerbs oder Strategien der politischen Eliten (vgl. Barankay et al. 2003; Bützer 2007b; Eder et al. 2009; für die Ebene der US-Staaten vgl. Banducci 1998). Ferner wird in der vorhandenen Literatur eine Differenzierung zwischen den Formen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren vollzogen, wobei sich der Fokus häufig auf von der Bevölkerung eingeleitete Referenden richtet. In der nachfolgenden Analyse wird eine solche Differenzierung nicht vollzogen, da sie auf kommunaler Ebene wahrscheinlich weniger wichtig ist und die Datenlage in Bezug auf die Einleitung der Abstimmungen noch zu große Lücken aufweist.

Auf Basis der Literatur sowie einer zum Teil notwendigen „Übertragung“ auf den österreichischen Kontext werden die folgenden Faktoren als Erklärung für den Gebrauch direktdemokratischer Verfahren herangezogen:

¹³ Wir verzichten – vorläufig – bewusst auf die Einbeziehung der Anzahl der Referenden pro Gemeinde, da die Daten hier noch Lücken aufweisen. Ferner ist die Anzahl der Referenden zum Teil eine Frage der Definition: In Wien wurden 2010 etwa fünf Fragen zugleich gestellt. Da diese Fragen unterschiedliche Themen betrafen (Hausbesorger, Ganztagschulen, City-Maut, Nachtbetrieb der U-Bahn, Hundeführschein), ist es sinnvoll von fünf Referenden zu sprechen. Schwieriger ist es, wenn mehrere Fragen gestellt werden, diese jedoch miteinander verknüpft sind. In Traismauer (NÖ) wurden 2012 etwa folgende Fragen gestellt: „Frage 1: Sind Sie dafür, dass sich die Stadtgemeinde Traismauer für eine mögliche Umfahrung der Landesstraße B43 beim Land NÖ ausspricht?“, „Frage 2: Welche der vorgelegten Varianten bevorzugen Sie, sofern sich die Mehrheit für eine mögliche Umfahrung der Landesstraße B43 entscheidet?“.

Zunächst sollte der *rechtliche Rahmen* die Anwendung direktdemokratischer Instrumente beeinflussen. Die vorhandene Literatur zeigt diesbezüglich jedoch divergierende Ergebnisse: Für die Schweiz verweist Bützer (2007a; b) auf einen relativ geringen Einfluss der institutionellen Ordnung auf das Zustandekommen optionaler Referenden und Volksinitiativen in Städten. Zu ähnlichen Ergebnissen für die Ebene der Schweizer Kantone kommen Barankay et al. (2003). Eder et al. (2009) verweisen im Gegensatz dazu auf einen starken Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Anzahl von Bürgerbegehren in den deutschen Bundesländern. Trotz dieser widersprüchlichen Ergebnisse erwarten wir, dass direktdemokratische Verfahren dann angewandt werden, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen „günstig“ ausgestaltet sind. Da diese Regelungen auf Ebene der Bundesländer gesetzt werden, testen wir diesen Zusammenhang, in dem wir die (relative) Anzahl von Volksabstimmungen bzw. Volksbefragungen mit den in Abschnitt 2 präsentierten Indexwerten des Bundeslandes verbinden. Je stärker die direkt-demokratischen Verfahren ausgebaut sind, desto mehr Verfahren sollten beobachtet werden können (Hypothese 1). Wie oben erläutert, umfasst unser Index allein die Anzahl der Akteure, welche ein Verfahren einleiten können, doch differenzieren wir hier zwischen Volksabstimmungen und Volksbefragungen. Im weiteren Verlauf fassen wir die beiden Formen unter dem Sammelbegriff „Referendum“ zusammen, da eine Differenzierung nach den Verfahren für die sozioökonomischen und politischen Kontextfaktoren von geringerem Interesse ist. Ferner führen wir aufgrund des besonderen Charakters der Bundeshauptstadt alle nachfolgenden Berechnungen ohne die Gemeinde Wien durch.

Zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die nun tatsächlich auf der Ebene der Gemeinden erhoben werden, zählen die folgenden Merkmale:

Als ersten Faktor berücksichtigen wir die Größe der Gemeinde, d.h. die Anzahl der Einwohner. Kleinere Gemeinden könnten sich eher an informellen Konfliktlösungsmechanismen orientieren und sind im Normalfall auch von einer homogenen Bevölkerung geprägt, die solche informellen Muster erleichtern sollte. Ergebnisse der Partizipationsforschung zeigen wiederum, dass Bewohner größerer Städte weniger politisch aktiv sind und sich in einem geringeren Ausmaß für lokale Angelegenheiten interessieren als die Bewohner kleinerer Einheiten (Oliver 2000; Rose 2002). Im Zusammenhang mit lokalpolitischen Fragen würde dies dem Gemeinderat und dem Bürgermeister größerer Gemeinden mehr Freiraum für Entscheidungen gewähren. Für die Schweiz zeigt Ladner (2002), dass direktdemokratische Verfahren jedoch eher in größeren

Gemeinden durchgeführt werden und verweist dabei unter anderem auf das stärkere Mobilisierungspotenzial einer größeren Zahl politischer Akteure. Ergebnisse für Tschechien (Smith 2007) kommen jedoch zu einem gegenteiligen Befund. Auf Basis des Arguments der besseren Mobilisierung erwarten wird dennoch, dass Volksabstimmungen und Volksbefragungen auch in Österreich eher in größeren Gemeinden durchgeführt werden (Hypothese 2).

Von Relevanz sind u.U. auch das allgemeine Konfliktniveau innerhalb einer lokalen Gemeinschaft sowie ihr Modernisierungsgrad. Ergebnisse zur Schweiz verweisen auf eine größere Anzahl von Abstimmungen in sozial und ökonomisch heterogenen Gemeinden. Wie Bützer (Bützer 2007a; b) messen wir den Grad der ökonomischen Diversität mit einem Fraktionalisierungsindex des Anteils der Beschäftigten in den drei großen Wirtschaftssektoren. Je größer die Werte dieses Index sind, desto eher sollte es zu Referenden kommen (Hypothese 3). Auch in Bezug auf den Modernisierungsgrad der Gemeinden erwarten wir einen positiven Zusammenhang mit dem Gebrauch von Referenden, da Forderungen nach Mitbestimmung stärker artikuliert werden sollten. Modernisierung operationalisieren wir mit dem Faktor Bildung, konkret mit dem Anteil der Bewohner (über 15 Jahre) mit Matura oder einem universitären Abschluss (Hypothese 4).

Die in der Literatur diskutierten *politischen Faktoren* beziehen sich einerseits auf das strategische Handeln relevanter Akteure und andererseits auf strukturelle Merkmale des Parteienwettbewerbs. Auf den strategischen Hintergrund lokaler Referenden in Großbritannien verweist etwa Laisney (2012), auf die Situation in Wien gingen zuletzt z.B. Pleschberger und Mertens (2012) ein. Ein solcher Ansatz ist jedoch nur für Fallstudien möglich, da sie zumeist auf halb-strukturierten Interviews mit lokalen Eliten und der Analyse von Dokumenten und Medienberichten basieren (für ähnliche Fragestellungen auf nationaler Ebene vgl. Bjorklund 1982; Breuer 2009; Morel 2007; Qvortrup 2006).

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags, der alle österreichischen Gemeinden berücksichtigt, werden daher allein die strukturellen Komponenten des Parteienwettbewerbs herangezogen. In der Schweiz (Bützer 2007a; b) wird dazu auch die parteipolitische Zusammensetzung der kommunalen Exekutive gezählt, doch ist die Differenzierung zwischen Parteien innerhalb und außerhalb des Konkordanzsystems ein rein länderspezifischer Faktor. Möglich wäre jedoch eine Einbeziehung der parteipolitischen Zusammensetzung des Gemeinderates, da bestimmte Parteien – traditionell FPÖ/BZÖ, aber auch die Grünen – häufiger direktdemokratische Entscheidungen fordern. In den folgenden Analysen beziehen wir uns daher allein auf die

beiden folgenden Strukturelemente des Parteienwettbewerbs: auf die „Effektive Anzahl der Parteien“ (ENP) nach Laakso und Taagepera (1979) sowie den Mandatsanteil der stärksten Partei im Gemeinderat. Diese beiden Werte stehen in einem engen Zusammenhang zueinander, doch kann die ENP absolute Mehrheiten nicht direkt abbilden, weshalb die Analysen mit beiden Werten getrennt durchgeführt werden. Breuer (2009) zeigte für die nationale Ebene lateinamerikanischer Staaten einen positiven Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der Parteiensysteme und dem Gebrauch regierungsiniziiertes Referenden. Ein solcher Zusammenhang ist grundsätzlich auch für die lokale Ebene zu erwarten (Hypothese 5). Andererseits könnten hegemoniale Lokalparteien daran interessiert sein, umstrittene Fragen von der elektoralen Arena fernzuhalten und sie über Abstimmungen bzw. Befragungen zu klären.

Tabelle 3 fasst die Operationalisierung der einzelnen Merkmale noch einmal kurz zusammen, gibt Auskunft über die Quellenbasis und zeigt schließlich die Gemeinden, für die die höchsten und niedrigsten Werte in den 2000er Jahren ermittelt wurden. Wenn mehrere Gemeinden bzw. Wahlen die Minimal- oder Maximalwerte aufweisen, wird die Anzahl der Gemeinden, die diesen Wert aufweisen, ausgewiesen und zusätzlich – *beispielhaft* – eine Gemeinde namentlich angeführt.

Tabelle 3 Relevante Merkmale der Gemeinden (Bundesländer) in den 2000er Jahren

Merkmalsgruppen & Merkmale	Operationalisierung (Messzeitpunkt/-raum)	Quelle	Minimum	Maximum
Rechtlicher Rahmen				
• Indexwerte (1-3)	(2000-2012)	Autoren	Volksabstimmung: K, W (1) Volksbefragung: K (1)	Volksabstimmung: B, V (3) Volksbefragung: B, T (3)
Sozioökonomischer Kontext				
• Anzahl der Einwohner	(2008)	Statistik Austria	67 Gramais/T	(ohne Wien) 253.222 Graz/ST
• Wirtschaftliche Diversität	Fraktionalisierungsindex der drei Sektoren (2008)	Statistik Austria	0,10 Jungholz/T ¹	0,67 Sankt Anna am Lavantegg/ST
• Bildung	Anteil der Bewohner über 15 Jahre mit Matura oder Universitätsabschluss (2001)	Statistik Austria	0,9 % Dünserberg/V	47,8 % Maria Enzersdorf/NÖ
Parteienwettbewerb				
• Effektive Anzahl der Parteien ² (im Gemeinderat)	Laakso & Taagepera [1979] (2000-2012)	Landeswahlbehörden	1,00 108 Wahlen, z.B. Tschani-graben/B (2002 & 2007)	7,41 Wildschönau/T (2010)
• Mandatsanteil der stärksten Partei ²	(2000-2012)	Landeswahlbehörden	22,5 % Innsbruck/T (2012)	100 % 108 Wahlen, z.B. Tschani-graben/B (2002 & 2007)

Abkürzungen: B (Burgenland), K (Kärnten), NÖ (Niederösterreich), ST (Steiermark), T (Tirol), V (Vorarlberg), W (Wien).

Anmerkungen:

¹In der Tiroler Gemeinde Jungholz, einer de-facto Exklave in Bayern, gibt es trotz der geringen Zahl von unter 300 Einwohnern drei Bankfilialen. Grund dafür ist das von deutschen Anlegern nachgefragte österreichische Bankgeheimnis (*Die Presse*, 7.3.2008, S. 22, „Jungholz: Deutsche Anleger kommen als Rucksacktouristen“). Die Bankendichte ist neben dem Tourismus wohl der zentrale Faktor, der den extrem hohen Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor erklärt (94,59 Prozent). In weiterer Folge führt dieser Wert zu einem äußerst geringen Grad an wirtschaftlicher Diversität.

²Diese Angaben beziehen sich allein auf die Ergebnisse der kandidierenden Listen. Taktische Mehrfachkandidaturen (z.B. der ÖVP-Bünde) können aufgrund fehlender Informationen über den lokalen Kontext nicht differenziert behandelt werden. Vorarlberger Gemeinden mit Mehrheitswahl (2010 waren dies 14 von 96) sind in den Berechnungen nicht enthalten.

Hypothese 1 postulierte einen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Verfahrensregeln und der Anwendung der direkten Demokratie. Je größer das zur Einleitung befugte Akteursspektrum ist, desto häufiger sollte es zu Volksabstimmungen und Volksbefragungen kommen. Die in Tabelle 4 angeführten Werte zeigen, dass ein solcher Zusammenhang tatsächlich existiert.

Tabelle 4 Rechtliche Regelungen und Häufigkeit der Verfahrensanwendung

	Volksabstimmungen		Volksbefragungen	
	Anzahl pro Gemeinde	Indexwert	Anzahl pro Gemeinde	Indexwert
Burgenland	0,06	3	0,16	3
Kärnten	0,00	1	0,05	1
Niederösterreich	—	—	0,09	2
Oberösterreich	—	—	0,05	2
Salzburg	0,02	2	0,06	2
Steiermark	0,01	2	0,09	2
Tirol	—	—	0,09	3
Vorarlberg	0,11	3	0,03	2
Korrelation (Spearman)	0,95*		0,67 ^t	

^t p < 0,1; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Aufgrund der geringen Fallzahl sollten die angeführten Rang-Korrelationswerte nur mit Bedacht interpretiert werden. Dennoch deuten wir die Ergebnisse als positiven Befund und erachten Hypothese 1 daher als bestätigt.

Für den Test der übrigen Hypothesen verwenden wir aufgrund des dichotomen Charakters der abhängigen Variable logistische Regressionen. Zunächst weisen wir die Einflussrichtung und –stärke der einzelnen Faktoren getrennt aus, wobei wir neben den unstandardisierten Koeffizienten auch standardisierte Werte zeigen: eine im Statistikprogramm STATA (Version 11.2) enthaltene, als „fully standardized“ bezeichnete Variante (Long und Freese 2006). Anschließend zeigen wir ein multivariates Modell (mit und ohne standardisierten Koeffizienten), das auch Dummy-Variablen für die Länder enthält.¹⁴

Die folgenden Berechnungen beruhen zunächst auf 2356 Fällen, d.h. auf allen österreichischen Gemeinden ohne den „Spezialfall“ Wien. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 kam es in 180 Gemeinden zu einem oder mehreren Referenden, d.h. in 7,6 Prozent der Kommunen. Bei den politischen Faktoren müssen Vorarlberger Gemeinden mit Mehrheitswahl ausgeschlossen werden, da der Gemeinderat keine parteipolitische Zusammensetzung aufweist. Die Fallzahl reduziert sich daher auf 2339 Gemeinden, wobei es in 179 Gemeinden (7,7 Prozent) zu mindestens einer Abstimmung oder Befragung gekommen ist. Im Gegensatz zu den sozioökonomischen Daten, für die wir im Untersuchungszeitraum nur einen Datenpunkt verwenden, basieren die politischen Daten durchwegs auf den Mittelwerten mehrerer Wahlergebnisse.

¹⁴ In weiterer Folge soll auch eine Mehrebenenanalyse durchgeführt werden, da die Struktur der Daten sich dafür grundsätzlich eignet. Allerdings ist die Anzahl der Gruppen (8, d.h. 9 Bundesländer ohne Wien) sehr klein.

Tabelle 5 Einfluss sozioökonomischer und politischer Kontextfaktoren (bivariate logistische Regressionen)

Merkmals	B (unstand.)	B (stand.) ¹	Nagelkerkes R ²
Einwohner (log.)	0,45***	0,21***	0,03
Diversität	-2,97**	-0,13**	0,01
Bildung	0,05***	0,15***	0,02
ENP	0,64***	0,19***	0,03
Prozent stärkste Partei	-0,03***	-0,21***	0,02

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Anmerkung: ¹“Fully standardized“ Koeffizienten berechnet mit dem Statistikprogramm STATA (Version 11.2); vgl. auch Long und Freese (2006).

Die in Tabelle 5 gezeigten Ergebnisse der pro Faktor getrennt durchgeführten logistischen Regressionen deuten eine Bestätigung der Hypothesen 2, 4 und 5 an. In größeren Gemeinden kommt es eher zu Referenden als in kleineren (H2), der Bildungsgrad der Bevölkerung korreliert positiv mit der Anwendung direktdemokratischer Verfahren (H4) und schließlich zeigen auch beide Maßzahlen des Parteienwettbewerbs den erwarteten Zusammenhang auf: Gemeinden mit vielen Parteien (bzw. einer relativ kleinen stärksten Partei) führen eher Referenden durch. Anders verhält es sich jedoch mit Hypothese 3. Auf Basis der vorhandenen Daten ergibt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der ökonomischen Diversität und der Anwendung direkter Demokratie. Die Pseudo R-Quadrate zeigen jedoch, dass die Erklärungskraft der einzelnen Faktoren sehr gering ist.

Für das abschließende multivariate Modell (Tabelle 6) wird als politische Variable nur die ENP herangezogen, da die beiden politischen Variablen natürlich extrem hoch korrelieren. Bei den anderen Variablen sind die Korrelationen als gering bis mittel einzustufen.¹⁵

¹⁵ Korrelation der erklärenden Variablen:

	Einwohner (log)	Diversität	Bildung	ENP
Diversität	-0,45			
Bildung	0,44	-0,73		
ENP	0,40	-0,31	0,27	
Stärkste Partei	-0,34	0,26	-0,24	-0,91

Tabelle 6 Einfluss sozioökonomischer und politischer Kontextfaktoren (multivariate logistische Regressionen)

	B (unstand.)	B (stand.) ¹	B (unstand.)	B (stand.) ¹
Einwohner (log.)	0,30**	0,14**	0,39***	0,18***
Diversität	1,71	0,07	4,19*	0,17*
Bildung	0,04	0,11	0,05*	0,13*
ENP	0,46**	0,14**	0,79***	0,22***
Bundesländer (Referenz: Vorarlberg)				
– Burgenland			0,38	0,05
– Kärnten			-1,77**	-0,21**
– Niederösterreich			-0,56	-0,12
– Oberösterreich			-1,85***	-0,37***
– Salzburg			-1,03*	-0,12*
– Steiermark			-0,57	-0,12
– Tirol			-1,00*	-0,16*
(n)	(2337)		(2337)	
Nagelkerkes R ²	0,05		0,10	

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Anmerkung: ¹“Fully standardized“ Koeffizienten berechnet mit dem Statistikprogramm STATA (Version 11.2); vgl. auch Long und Freese (2006).

Das abschließende multivariate Modell zeigt zunächst einen signifikanten Einfluss der Variablen Einwohnerzahl und ENP. Die Faktoren Diversität und Bildung besitzen bei Kontrolle der übrigen erklärenden Variablen – im Gegensatz zu den bivariaten Berechnungen – keine signifikante Erklärungskraft.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich, wenn die Bundesländer als Dummy-Variablen eingefügt werden. Die standardisierten Regressionskoeffizienten deuten aber erneut einen stärkeren Einfluss der Faktoren Einwohnerzahl und ENP. Auffällig ist, dass der Faktor ökonomische Diversität nun in einem positiven und signifikanten Zusammenhang mit der Durchführung von Referenden steht. Dies widerspricht den oben gezeigten bivariaten Ergebnissen.

5. Zusammenfassung

Forderungen nach einem „Mehr“ an direkter Demokratie zählen seit längerer Zeit zum Standardrepertoire in der Diskussion über eine Reform des politischen Systems. Fragen nach der Praxis direktdemokratischer Verfahren sind daher nicht nur für den innerwissenschaftlichen Diskurs von Interesse, sondern besitzen auch eine hohe gesellschaftliche

Relevanz. Das vorliegende Paper beschäftigte sich mit der Praxis direkter Demokratie in Österreichs Gemeinden. Obwohl direkte Demokratie in erster Linie auf dieser Ebene des politischen Systems regelmäßig angewandt wird, hat die politikwissenschaftliche Demokratie- und Partizipationsforschung die Gemeinden bislang stark vernachlässigt.

Zunächst mündete eine kurze Diskussion der rechtlichen Rahmenbedingungen im Vorschlag einer Indexbildung, der Vergleiche zwischen den Bundesländern – und längerfristig auch über Zeit – ermöglichen soll. Dieser Index basiert auf den einleitungsbefugten Akteuren und zeigt relevante Unterschiede zwischen den Bundesländern auf. Die höchsten Werte erreichen das Burgenland (sowohl bei Volksabstimmungen als auch bei Volksbefragungen) sowie Vorarlberg (bei Volksabstimmungen) und Tirol (bei Volksbefragungen).

Anschließend wurde auf Basis einer laufenden Datensammlung ein erster Blick auf die Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren geworfen. Insgesamt konnten bislang 606 Volksabstimmungen und Volksbefragungen identifiziert werden. In zeitlicher Perspektive offenbarte sich eine deutliche Zunahme der Referenden seit den 1990er Jahren. Ein Bundesländervergleich zeigte zunächst den höchsten Wert für die Steiermark, nach einer Relativierung der Werte in Bezug auf die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland konnte jedoch Vorarlberg als „Spitzenreiter“ identifiziert werden. Der Sonderfall Wien wurde dabei nicht berücksichtigt.

Zuletzt wurde der Versuch unternommen, die Durchführung lokaler Referenden mit drei Gruppen von Kontextfaktoren zu erklären: mit dem rechtlichen Rahmen, mit sozioökonomischen Faktoren und mit der Struktur des Parteienwettbewerbs. Auf Basis der vorhandenen Daten zeigt sich, dass den rechtlichen Regelungen eine gewisse Bedeutung für die tatsächliche Anwendung der Verfahren zukommt: Je mehr Akteure einleitungsbefugt sind, desto mehr Volksabstimmungen und auch Volksbefragungen gibt es. Bei den sozioökonomischen Faktoren konnte der Faktor Gemeindegröße als stärkste Variable identifiziert werden: Referenden finden vor allem in größeren Gemeinden statt. Ferner zeigen die gesammelten Daten, dass in Gemeinden mit besonders vielen Maturanten bzw. Universitätsabsolventen sowie in Gemeinden mit einer heterogenen Wirtschaftsstruktur tendenziell eher Referenden durchgeführt werden. In Bezug auf den letztgenannten Faktor ergaben sich jedoch widersprüchliche Ergebnisse bei bi- und multivariaten Analysen, die weitergehende Prüfungen erfordern. Auch die politischen Kontextfaktoren erwiesen sich schließlich als erklärungskräftig: Gemeinden mit einer großen Zahl an Parteien und einer

relativ schwachen stärksten Partei führen eher Referenden durch als Gemeinden mit einer dominanten politischen Kraft.

Insgesamt zeigen unsere Ergebnisse, dass der direkten Demokratie in den österreichischen Gemeinden seit den 1990er Jahren tatsächlich eine größere Bedeutung zukommt als in den Jahrzehnten zuvor. Ferner zeigen die exemplarisch durchgeführten Analysen, dass die Durchführung von Referenden identifizierbaren Mustern folgt.

Literatur

- Altman, David (2012). Does an Active Use of Mechanisms of Direct Democracy Impact Electoral Participation? Evidence from the U.S. States and the Swiss Cantons, in: *Local Government Studies* DOI: 10.1080/03003930.2012.679933.
- Anduiza, Eva, Joan Font, Pau Mas und Sergi De Maya (2008). The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2), 473-491.
- Banducci, Susan A. (1998). Direct Legislation: When Is It Used and When Does It Pass?, in: Shaun Bowler, Todd Donovan und Caroline J. Tolbert (Hg.): *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, Columbus: Ohio State University Press, 109-131.
- Banzhaf, H. Spencer, Wallace E. Oates und James N. Sanchirico (2010). Success and Design of Local Referenda for Land Conservation, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (4), 769-798.
- Barankay, Iwan, Pascal Sciarini und Alexander H. Trechsel (2003). Institutional Openness and the use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons, in: *Swiss Political Science Review* 9 (1), 169-199.
- Bjorklund, Tor (1982). The Demand for Referendums: When Does It Arise and when Does It Succeed?, in: *Scandinavian Political Studies* 5 (3), 237-259.
- Breuer, Anita (2009). The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes, in: *Revista de Ciencia Política* 29 (1), 23-55.
- Brink, Anna (2004). The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda, in: *Economics of Governance* 5 (2), 119-135.
- Bützer, Michael (2007a). Civic Engagement and Uncontrolled Ballot Votes: Evidence from Swiss Cities, in: *Local Government Studies* 33 (2), 215-236.
- Bützer, Michael (2007b). *Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos.
- Dalton, Russell J. (2008). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Fifth Edition, Washington, D.C.: CQ Press.
- Delwit, Pascal, Jean-Benoît Pilet, Herwig Reynaert und Kristof Steyvers (Hg.) (2007). *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brügge: Vanden Broele.
- Dolezal, Martin (i.E.). Die politische Entwicklung Wiens, in: Michael Dippelreiter (Hg.): *Wien. Die Wiedergeburt einer Weltstadt (= Geschichte der Österreichischen Bundesländer seit 1945, Band X)*, Wien: Böhlau.

- Eberhard, Harald und Konrad Lachmayer (2010). Ignoranz oder Irrelevanz? Direkte Demokratie auf österreichisch, in: Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel und Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden: Nomos, 241-258.
- Eder, Christina (2010). Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern?, in: Politische Vierteljahresschrift 51 (1), 43-67.
- Eder, Christina, Adrian Vatter und Markus Freitag (2009). Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder, in: West European Politics 32 (3), 611-633.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (2001a). Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities, in: Public Choice 109 (3-4), 347-370.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (2001b). The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making, in: Economic Policy 16 (33), 329-367.
- Gabriel, Oscar und Melanie Walter-Rogg (2007). Citizen Initiatives and Citizen Referendums - The Consequences for Local Government Decision-Making Processes, in: German Journal of Urban Studies 45 (2), nicht vorhanden.
- Gamper, Anna (2011). Direkte Demokratie in der Gemeinde, in: Recht & Finanzen für Gemeinden 9 (2), 66-71.
- Giese, Karim (2002). Gemeinden und Demokratie: Willensbildung in der Gemeindegeldverwaltung, in: Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund (Hg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 121-153.
- Grotz, Florian (2009). Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung, in: Politische Vierteljahresschrift 50 (2), 286-305.
- Hug, Simon (2002). Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Karlhofer, Ferdinand (2012). Land der vorsichtigen Demokratie. BürgerInnenbeteiligung auf Gemeindeebene, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung 78 (3), 14-15.
- Laakso, Markku und Rein Taagepera (1979). „Effective“ Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: Comparative Political Studies 12 (1), 3-27.
- Ladner, Andreas (2002). Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: Environment and Planning C: Government and Policy 20 (6), 813-828.
- Laisney, Matis (2012). The Initiation of Local Authority Referendums: Participatory Momentum or Political Tactics? The UK Case, in: Local Government Studies DOI: 10.1080/03003930.2011.649916.
- Long, J. Scott und Jeremy Freese (2006). Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata, College Station, TX: Stata Press.
- Marxer, Wilfried und Zoltán Tibor Pállinger (2011). Direct Democracy at the local level: a comparison of eight municipalities from four countries around Lake Constance (Austria, Germany, Liechtenstein, Switzerland), in: Theo Schiller (Hg.): Local Direct Democracy in Europe, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 157-169.
- Mayrhofer, Michael (2012). Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: Erich Pürgy (Hg.): Das Recht der Länder. System. Band I. Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht, Wien: Jan Sramek, 153-212.
- Morel, Laurence (2007). The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective, in: West European Politics 30 (5), 1041-1067.
- Müller, Wolfgang C. (1998). Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria, in: Electoral Studies 17 (1), 21-43.

- Oberndorfer, Peter (2008). Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, 8. Teil, in: Friedrich Klug, Peter Oberndorfer und Erich Wolny (Hg.): Das österreichische Gemeinderecht, Wien: Manz, 3-55.
- Oliver, J. Eric (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, in: American Political Science Review 94 (2), 361-373.
- Pelinka, Anton (1983). The nuclear power referendum in Austria, in: Electoral Studies 2 (3), 253-261.
- Pelinka, Anton (Hg.) (1994). EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien: Signum.
- Pernthaler, Peter (Hg.) (1980). Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien: Wilhelm Braumüller.
- Pernthaler, Peter und Barbara Gstir (2004). Direkte und repräsentative Demokratie auf Gemeindeebene. Stellenwert der Gemeindevolksabstimmung, in: Zeitschrift für Verwaltung 29 (6), 748-752.
- Plasser, Fritz und Peter A. Ulram (1983). Politischer Protest und politische Strategie: das Volksbegehren gegen den Neubau des Internationalen Konferenzentrums in Wien, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1982, 23-41.
- Pleschberger, Werner und Christian Mertens (2012). Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 18, 24-35.
- Poier, Klaus (2010a). Direkte Demokratie - Rückblick und Ausblick, in: Michael Holoubek, Andrea Martin und Stephan Schwarzer (Hg.): Die Zukunft der Verfassung - Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag, Wien: Springer, 67-80.
- Poier, Klaus (2010b). Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: Peter Neumann und Denise Renger (Hg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz, Baden-Baden: Nomos, 31-56.
- Poier, Klaus (2012). Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: Peter Neumann und Denise Renger (Hg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Österreich, Schweiz, Baden-Baden: Nomos, 116-132.
- Qvortrup, Matt (2006). Democracy by Delegation: The Decision to Hold Referendums in the United Kingdom, in: Representation 42 (1), 59-72.
- Rose, Lawrence E. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway, in: Environment and Planning C: Government and Policy 20 (6), 829-851.
- Rosenberger, Sieglinde und Gilg Seeber (2007). Zivilgesellschaft durch Direkte Demokratie? Volksbegehren in Österreich, in: Der Bürger im Staat 2007 (4), 233-239.
- Scarrow, Susan E. (2001). Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation, in: Comparative Political Studies 34 (6), 651-665.
- Schiller, Theo (Hg.) (2011). Local Direct Democracy in Europe, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Setälä, Maija (1999). Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy?, in: Scandinavian Political Studies 22 (4), 327-340.
- Setälä, Maija (2006). National Referendums in European Democracies: Recent Developments, in: Representation 42 (1), 13-23.
- Sgouraki Kinsey, Barbara, Hugh Bartling, Anne F. Peterson und Brady P. Baybeck (2010). Location of Public Goods and the Calculus of Voting: The Seattle Monorail Referendum, in: Social Science Quarterly 91 (3), 741-761.

- Smith, Michael L. (2007). Making Direct Democracy Work: Czech Local Referendums in Regional Comparison, in: Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, Herwig Reynaert und Kristof Steyvers (Hg.): Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe, Brügge: Vanden Broele, 67-102.
- Soberg, Morten und Thomas P. Tangeras (2007). Voter turnout in small referendums, in: Electoral Studies 26 (2), 445-459.
- Tanguay, Georges A. und David F. Wihry (2008). Voters' preferences regarding municipal consolidation: Evidence from the Quebec de-merger referenda, in: Journal of Urban Affairs 30 (3), 325-345.
- Vetter, Angelika (2009). Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989-2008, in: Local Government Studies 35 (1), 125-142.
- Wagschal, Uwe (2007). Direktdemokratie und europäische Integration, in: Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin: Lit Verlag, 41-70.
- Walter-Rogg, Melanie (2008). Direkte Demokratie, in: Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 236-267.