Bürgerinitiativen in Europa: Vertrauen in das Urteil des Volkes und Vertrauen in die Institutionen

Daniel Moeckli
16th November 2026

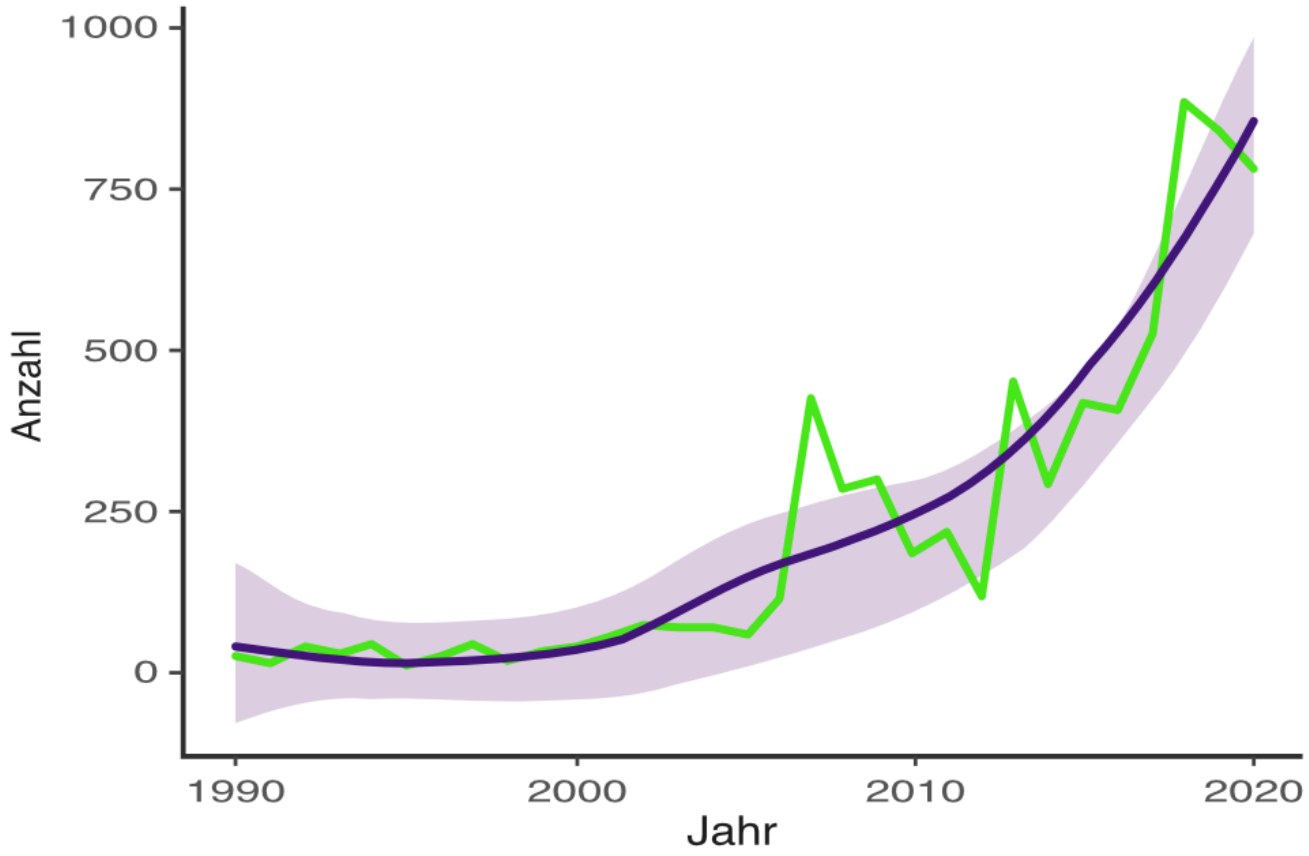


Die direkte Demokratie beruht auf gegenseitigem Vertrauen zwischen dem Volk und den staatlichen Institutionen. Dies zeigt sich daran, wie Bürgerinitiativen in Europa geregelt und genutzt werden.



Die Zahl der direktdemokratischen Mechanismen, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert werden können, ist in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegen. Zumindest in Europa werden diese Mechanismen auch immer häufiger genutzt.

Abb. 1: Jährlich eingereichte Bürgerinitiativen in den europäischen Ländern



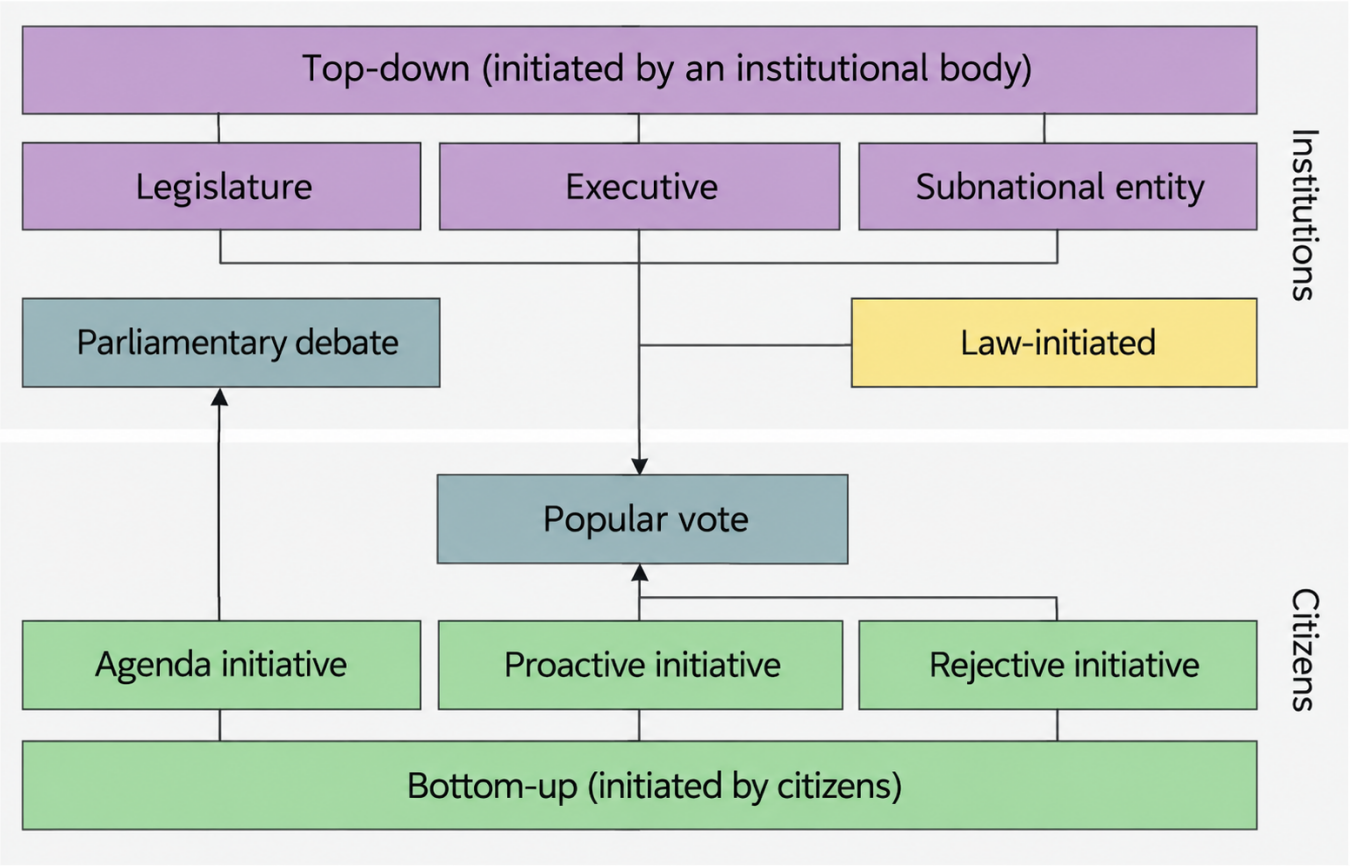
Es gibt empirische Belege dafür, dass dieser Anstieg der direkten Demokratie durch ein schwindendes Vertrauen in repräsentative Institutionen getrieben wird. Direktdemokratische Instrumente ermöglichen es, den parlamentarischen Prozess zu umgehen, der aufgrund seiner angeblichen Kontrolle durch politische Parteien und Lobbygruppen kritisiert wird.

Eine Stärkung der direkten Demokratie könnte das Vertrauen in die Politik festigen: Subnationale Daten aus der Schweiz zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Kantonen mit mehr direktdemokratischen Rechten tendenziell ein höheres Vertrauen in politische Institutionen haben. Dies könnte sich dadurch erklären, dass direktdemokratische Instrumente es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, Einfluss auf ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter zu nehmen und diese zu kontrollieren.

“Bottom-up”-Direktdemokratie

Dies gilt jedoch nur für jene Instrumente, die bottom-up funktionieren und es den Stimmberechtigten erlauben, selbst den Prozess zu initiieren. Von der Regierung initiierte Volksabstimmungen hingegen werden mit populistischer Manipulation in Verbindung gebracht und führen tendenziell zu polarisierenden und vertrauensschädigenden Ergebnissen.

Abb. 2: Typologie direktdemokratischer Instrumente



Diese beiden Haupttypen von Instrumenten haben sehr unterschiedliche historische und philosophische Wurzeln. Von oben initiierte Referenden reichen bis ins 16. Jahrhundert zurück, als französische Könige begannen, das Volk zur Souveränität über Gebiete zu befragen.

Bottom-up-Instrumente entstanden erst viel später, im 19. Jahrhundert; sie haben ihre historischen Wurzeln in basisdemokratischen Bewegungen, die dem repräsentativen System misstrauten und auf direktere Formen der politischen Partizipation drängten. Zu diesen Mechanismen gehört die «proactive initiative» (Volksinitiative), die es den Stimmberechtigten ermöglicht, eine Volksabstimmung zu initiieren und deren Thema zu formulieren; dieses Instrument existiert in 20 der 46 Mitgliedstaaten des Europarats. Mit der «rejective initiative» (fakultatives Referendum), die in 9 europäischen Staaten existiert, können die Stimmberechtigten eine Abstimmung initiieren, die darauf abzielt, die Verabschiedung von Gesetzen zu verhindern. Die «agenda initiative» (Volksmotion) schliesslich erlaubt es den Stimmberechtigten, ein Thema auf die Tagesordnung des Parlaments zu setzen, ohne dass dies direkt zu einer Volksabstimmung führt; sie existiert in 28 Staaten in Europa.

Heute verfügen 33 Staaten des Europarats (mehr als 70 % von ihnen) über mindestens ein Bottom-up-Instrument der direkten Demokratie. Insgesamt gibt es in Europa 57 solcher Instrumente.

Bürgerinnen und Bürger werden diese Instrumente nutzen, wenn sie darauf vertrauen, dass sie damit einen gewissen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben können. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und lässt sich nur schwer messen.

Wird der Erfolg von Initiativen anhand der Annahmequote bei der Volksabstimmung gemessen, wie es der V-Dem-Index tut, ergibt sich eine beeindruckende Erfolgsquote von 26 %. Für die ungarische «proactive initiative» beispielsweise weist dieser Index eine Erfolgsquote von 60 % aus, da drei der fünf dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Initiativen angenommen wurden.

Abb. 3: Erfolgsquoten direktdemokratischer Instrumente gemäss dem V-Dem-Index

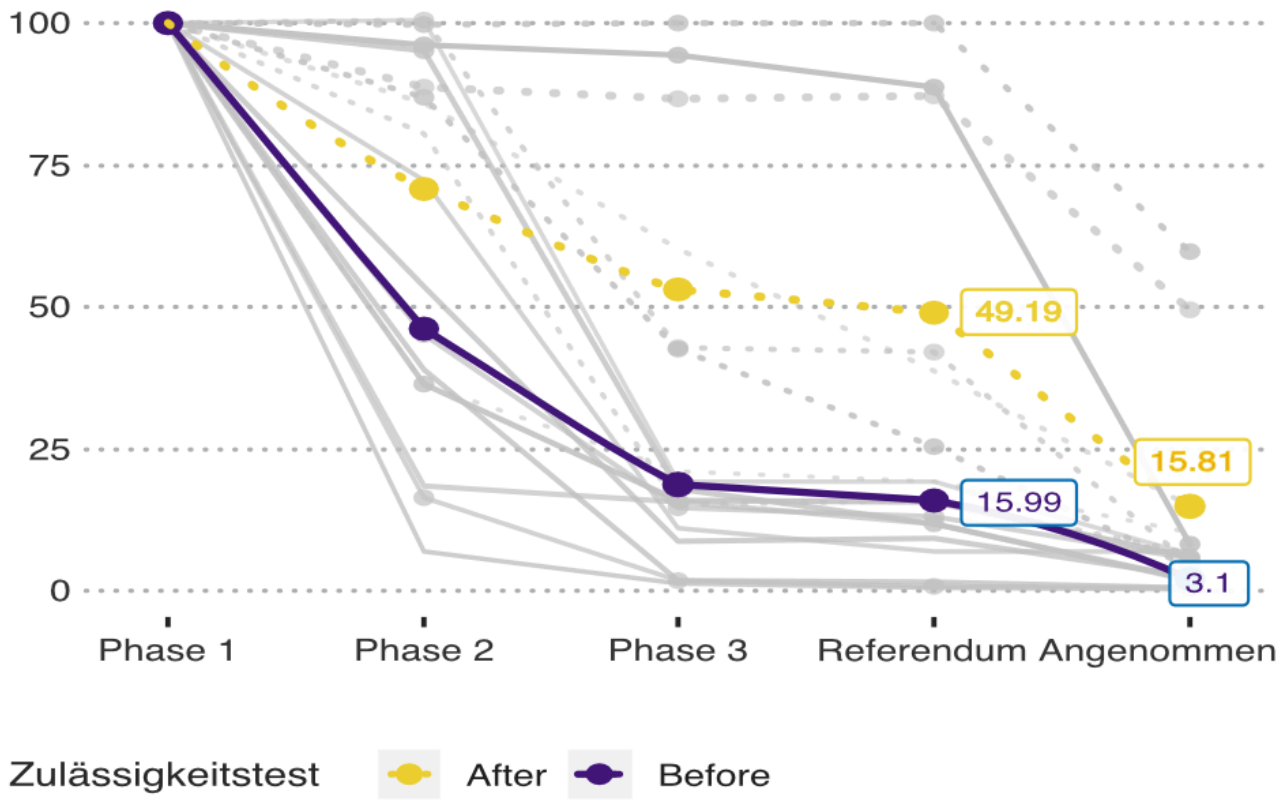
TABLE 4.2 *Success rates (SR) of MDDs by agenda-setters and policy preferences (1980–2016)*

	Policy Preference		
	Status Quo	Change	Total
Agenda-Setter Authorities	36	667	703
	3.16	58.46	61.61
	(*SR* = 66.66)	(*SR* = 72.86)	(*SR* = 72.54)
Citizens	197	241	438
	17.27	21.12	38.39
	(*SR* = 35.02)	(*SR* = 19.50)	(*SR* = 26.48)
Total	233	908	1141
	20.42	79.58	100
	(*SR* = 39.91)	(*SR* = 58.70)	(*SR* = 54.86)

Key: **Frequency**, cell %, *Success Rate*
[This table does not include micro-states]

Betrachtet man jedoch nur die Abstimmungsphase, ergibt sich ein verzerrtes Bild. Initiativen müssen mehrere Phasen durchlaufen, bevor sie zur Volksabstimmung gelangen, darunter eine Zulässigkeitsprüfung und eine Unterschriftensammlung. Um aussagekräftig zu sein, muss ein Erfolgsindikator auf Daten basieren, die den gesamten Prozess berücksichtigen. Wir haben diese Daten gesammelt und eine solche Kennzahl erstellt, die zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, in Europa eine erfolgreiche Initiative zu starten, tatsächlich viel geringer ist: 3 % oder 16 %, je nachdem, wann die Zulässigkeitsprüfung stattfindet. Für Ungarn haben wir 1’937 Initiativen identifiziert, die Stimmberechtigte zwischen 1990 und 2020 lanciert haben. Davon wurden nur drei in der Volksabstimmung angenommen. Alle anderen scheiterten in einer früheren Phase des Verfahrens; die überwiegende Mehrheit von ihnen wurde für unzulässig erklärt. Die Erfolgsquote liegt also tatsächlich nahe bei Null (0,15 %).

Abb. 4: Erfolgsquoten direktdemokratischer Bottom-up-Instrumente gemäss D. Moeckli et al.



Vertrauen in das Urteilsvermögen der Bevölkerung

Die Zulässigkeitsprüfung ist daher ein zentraler Verfahrensschritt, der uns zum Vertrauen der Behörden in das Urteilsvermögen der Stimmberechtigten führt.

Was versteht man unter Zulässigkeit? In einer repräsentativen Demokratie darf das Parlament in der Regel über jede Angelegenheit, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, debattieren und entscheiden. Vom Parlament verabschiedete Massnahmen können – wenn überhaupt – normalerweise erst nach ihrer Verabschiedung überprüft werden.

Bei Bottom-up-Instrumenten der direkten Demokratie schliessen hingegen fast alle europäischen Staaten bestimmte Vorschläge von vornherein aus: Initiativen werden geprüft, bevor eine Volksabstimmung stattfinden kann, oft sogar noch bevor die Unterschriftensammlung beginnen darf. Zulässigkeitsvoraussetzungen existieren für 55 der 57 Bottom-up-Instrumente in Europa.

Eine gängige Anforderung ist beispielsweise, dass Initiativvorschläge klar und präzise sein müssen. Darüber hinaus schliessen viele Staaten bestimmte Themen von der Entscheidung durch das Volk aus.

Abb. 5: Verbotene Themen für Bottom-up-Instrumente der direkten Demokratie



Ganz oben auf der Liste der ausgeschlossenen Themen stehen finanzielle Fragen. Da fast jede Bürgerinitiative finanzielle Auswirkungen hat, sind in vielen Staaten alle möglichen Vorschläge gestützt auf diesen Ausschlussgrund für ungültig erklärt worden. In einigen Staaten sind auch Fragen der nationalen Sicherheit dem Zugriff der Stimmberechtigten entzogen.

Dies sind nur zwei Beispiele für thematische Ausschlussgründe, die ganz offensichtlich ein Misstrauen gegenüber dem Urteilsvermögen des Volkes widerspiegeln. Als 1922 in Lettland die entsprechenden Ausschlussgründe eingeführt wurden, ging man davon aus, dass sie „mit der Verbreitung der Kultur und der Stärkung des staatsbürgerlichen Bewusstseins“ schrittweise aufgehoben werden könnten. Tatsächlich sind sie jedoch bis heute in Kraft geblieben.

Vertrauen in Institutionen

Wem wird der Entscheid darüber anvertraut, ob eine bestimmte Initiative den geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen entspricht?

Auch wenn Bürgerinitiativen dazu dienen, einen Gesetzesvorschlag zu machen bzw. abzulehnen, soll im Zulässigkeitsverfahren nicht die Zweckmässigkeit dieses Vorschlags überprüft werden, sondern vielmehr seine Übereinstimmung mit den gesetzlich festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Zulässigkeit ist somit eine rechtliche Frage. Als solche sollte sie von einer Institution entschieden werden, die über juristische Fachkenntnisse verfügt und unparteiisch ist.

Tatsächlich wird die Zulässigkeit von Initiativen in den meisten Staaten jedoch vom Parlament geprüft – und somit von einer *politischen* Behörde, und zwar genau jener, welche die Initiantinnen und Initianten normalerweise zu umgehen oder zum Handeln zu zwingen versuchen.

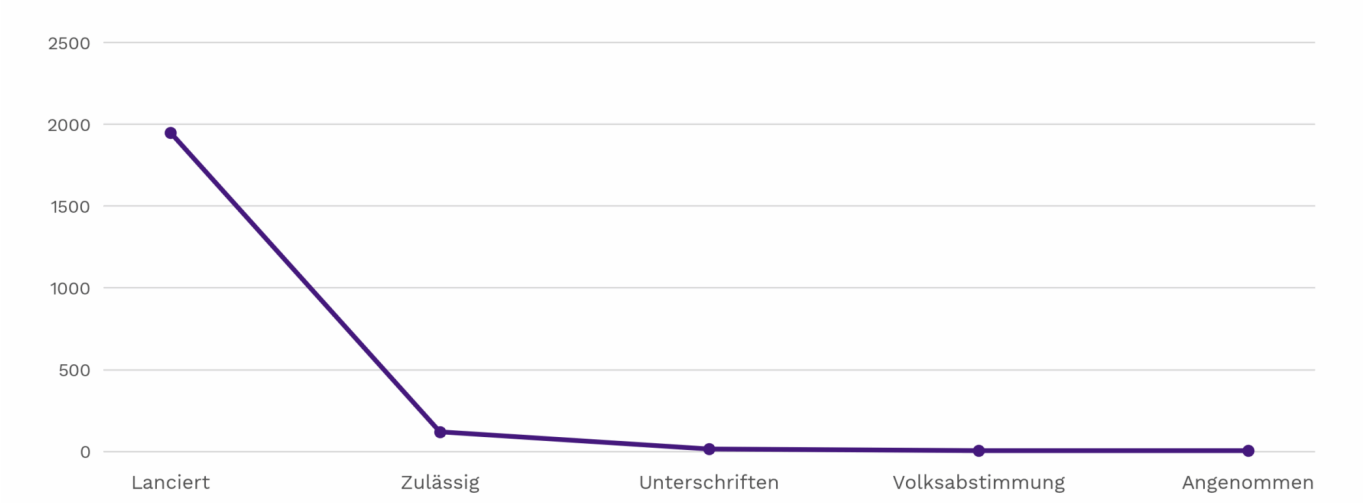
Allerdings reicht es nicht, einfach Gerichte anstelle des Parlaments mit der Prüfung der Zulässigkeit zu betrauen, wie erneut das Beispiel Ungarns zeigt. Die ungarische «proactive initiative» unterliegt einem ausgeklügelten System von Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen wird von der Nationalen Wahlkommission, der Curia (dem Obersten Gerichtshof) und dem Verfassungsgericht geprüft – Institutionen mit juristischer Fachkompetenz, die theoretisch unparteiisch sind. Die ungarischen Gerichte werden jedoch von der Regierungskoalition dominiert. Infolgedessen wenden sie die Zulässigkeitsvoraussetzungen, die auf dem Papier ohnehin schon streng sind, so an, dass es für die Stimmberechtigten praktisch unmöglich geworden ist, eine Initiative zu entwerfen, welche die Zulässigkeitshürde nehmen könnte.

So entschied die Curia beispielsweise, dass eine Initiative, welche die sonntägliche Schliessung aller Geschäfte forderte, nicht hinreichend klar sei, da die Abstimmenden nicht alle Konsequenzen absehen könnten, die ihre Annahme für den Alltag mit sich bringen würde. Ebenso wurden mehrere Initiativen, die darauf abzielten, der Central European University die Fortsetzung ihrer Tätigkeit in Ungarn zu ermöglichen, für unzulässig erklärt – eine, weil sie zu spezifisch war, andere, weil sie zu allgemein waren.

Im krassen Gegensatz dazu verfolgen die Gerichte bei von oben initiierten Referenden eine sehr nachsichtige Linie. Sie liessen beide von Ministerpräsident Orbán initiierten Volksabstimmungen zu, obwohl diese wohl nicht die gesetzlichen Anforderungen erfüllten.

Das Ergebnis ist, dass nur 6,66 % aller eingereichten Initiativen die Zulässigkeitsprüfung bestehen, 0,77 % anschliessend genügend Unterschriften sammeln und 0,26 % die Volksabstimmung erreichen, in der 0,15 % angenommen werden.

Abb. 6: Anzahl erfolgreicher Initiativen in Ungarn von 1990 bis 2020



Das letzte Mal, dass eine Volksinitiative zu einer Abstimmung führte, war 2008, also bevor Fidesz an die Macht kam.

Dies zeigt, dass die Übertragung der Zulässigkeitsprüfung an die Gerichte keine Garantie dafür ist, dass politische Erwägungen bei der Entscheidung keine Rolle spielen.

Fazit: «Bottom-up» Direktdemokratie beruht auf Vertrauen

Die Verfügbarkeit von Bottom-up-Instrumenten der direkten Demokratie kann das politische Vertrauen stärken, indem sie den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt, dass repräsentative Institutionen kontrolliert werden können, und indem sie den Institutionen Anreize bietet, vertrauenswürdig zu handeln.

Doch die direkte Demokratie selbst beruht auf Vertrauen. Die Institutionen müssen den Stimmberechtigten vertrauen: dass diese kompetent genug sind, um über politische Fragen zu entscheiden, auch über wichtige. Die Stimmberechtigten ihrerseits müssen den Institutionen vertrauen können: dass diese ihre Initiativen gemäss den festgelegten Regeln behandeln und dass ihre Vorschläge Auswirkungen auf die Politik haben werden.

Wenn dieses Vertrauen schwindet, werden die Bürgerinnen und Bürger aufhören, Mechanismen der direkten Demokratie zu nutzen. Dies lässt sich in Ungarn beobachten, wo die Zahl der Bürgerinitiativen seit der Machtübernahme durch Fidesz zurückgegangen ist. Und wir können es in Ländern beobachten, in denen dieses Vertrauen wahrscheinlich von vornherein nie wirklich existiert hat: Staaten wie Aserbaidschan, Montenegro oder Serbien verfügen zwar auf dem Papier über Bottom-up-Instrumente, doch werden diese so gut wie nie genutzt.

Ohne Vertrauen kann es keine direktdemokratische Praxis geben.

Referenzen

Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*(CUP, 2019),

https://doi.org/10.1017/9781108634397

Kuhn & B. Torgler, 'Empowering the Principal: How Direct Democracy Shapes Trust in Institutions', BITA Working Paper No. 14 (2024)

Moeckli, F. Mendez, M. Labud, N. Reimann, 'Mapping the European Landscape of Citizens' Initiatives', (2025) 73 *Political Studies*, doi.org/10.1177/00323217251334530

Moeckli, 'Beyond the Reach of the People? Admissibility Requirements and Procedures for Citizens' Initiatives in Comparative Perspective', (2025) 21 *European Constitutional Law Review* 230, doi.org/10.1017/S1574019625000100

Ouattara & T. Van Der Meer, 'Distrusting democrats: A panel study into the effects of structurally low and declining political trust on citizens' support for democratic reform', (2023) 62 *European Journal of Political Research* 1101, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12561

Abbildung: unsplash.com