

Eine eindeutige Entscheidung nach resonanzarmen Kampagnen Überlegungen zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern

Am 4. Juli 2010 waren Bayerns Bürger aufgerufen, in einer Volksabstimmung über eine Verschärfung des Gesundheitsgesetzes zu entscheiden. Bei einer Beteiligung von 37,7 Prozent votierte eine deutliche Mehrheit von 61 Prozent für den Gesetzentwurf „Für echten Nichtraucherschutz!“. Die Mehrheit der Teilnehmer folgte damit der Vorlage einer Initiative um Sebastian Frankenberger, die sich gebildet hatte, nachdem CSU und FDP nach der Landtagswahl 2008 den Nichtraucherschutz in Bayern gelockert hatten. Dem Bündnis für „echten“ Nichtraucherschutz gelang es, Volksbegehren und Volksentscheid erfolgreich zu bestreiten. Dieser Prozeß der Volksgesetzgebung liefert ein weiteres Beispiel dafür, dass es Bürger in Bayern durchaus verstehen, ihren Vorstellungen politisch Gehör und Geltung zu verschaffen. Im Ergebnis wurde am 4. Juli nicht nur die Liberalisierung der christlich-liberalen Mehrheit zurückgenommen, sondern eine zusätzliche Verschärfung beschlossen, so dass nun im weiß-blauen Freistaat die deutschlandweit striktesten Regeln für den Nichtraucherschutz gelten.

Der Volksentscheid fand am 4. Juli statt, doch stand das Ergebnis praktisch schon einige Zeit vorher fest. Diesen Schluß legen empirische Befunde aus dem DFG-Projekt „Politische Urteilsbildung in direktdemokratischen Verfahren. Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern 2010“ nahe, in dessen Rahmen in den letzten 40 Tagen vor dem Volksentscheid täglich rund 100 zufällig ausgewählte telefonisch befragt wurden. Demnach sprach sich bereits Ende Mai, als die Erhebung aufgenommen wurde, eine sehr deutliche Mehrheit der stimmberechtigten Bayern für die vorgeschlagene Verschärfung des Nichtraucherschutzes aus. Dabei blieb es bis zur Abstimmung am 4. Juli, auch wenn der Vorsprung im Laufe der Zeit geringfügig schrumpfte. Der Volksentscheid war nie ein Kopf-an-Kopf-Rennen, auch wenn dies in der Schlußphase der Kampagne öffentlich suggeriert wurde.¹

Zur geringen Dynamik der Abstimmungsabsichten während der heißen Kampagnenphase dürfte die geringe Reichweite und schwache gesellschaftliche Resonanz der Ja- und der Nein-Kampagnen beigetragen haben. Die bereits erwähnte Befragung zeigt, daß vergleichsweise wenige Stimmberechtigte von Plakaten, Fernseh-, Radio- oder Presse-Werbung, Wurfsendungen, persönlichen Überzeugungsversuchen oder internetgestützter Werbung

¹ Siehe dazu auch Harald Schoen, Das Kopf-an-Kopf-Rennen, das nie eines war (http://blog.zeit.de/politik-nachzahlen/2010/07/08/das-kopf-an-kopf-rennen-das-nie-eines-war_2448).

erreicht wurden. Auch gelang es den Kampagnen beider Seiten nicht sehr gut, massenmediale Aufmerksamkeit zu erzeugen und so von kostenloser Werbung zu profitieren.

Die Schwierigkeiten beider Kampagnenseiten, in der Öffentlichkeit durchzudringen, lassen sich auch an den beträchtlichen Wissenslücken veranschaulichen, die etliche Stimmberechtigte selbst unmittelbar vor dem Tag des Volksentscheid aufwiesen. Beileibe nicht alle Bürger (oder auch nur alle Wähler) waren über zentrale Inhalte des Gesetzentwurfs und das Abstimmungsverfahren gut informiert. So scheint etlichen Bürgern nicht klar gewesen zu sein, dass bei Volksentscheiden in Bayern kein Beteiligungsquorum zu erfüllen ist, weshalb eine Nichtteilnahme nicht als Nein-Stimme wirken kann. Mindestens so bemerkenswert ist es, wie vielen Stimmberechtigten die zentralen Kampagnenakteure selbst unbekannt blieben. Weniger als ein Fünftel der Befragten konnten das eigens für den Volksentscheid gegründete „Aktionsbündnis für Freiheit und Toleranz“ als Vertreter der Nein-Seite einordnen. Noch weniger Personen waren in der Lage, Sebastian Frankenberger, gleichsam das Gesicht der Ja-Seite, als Vertreter dieser Position identifizieren. Diese Indizien deuten auf Kampagnen mit begrenzter Reichweite und Durchschlagskraft hin.

Dieser Befund darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, mit wieviel Engagement Aktivisten beider Seiten für ihre Sache zu werben suchten. Ablesen läßt sich das nicht zuletzt an den Einträgen auf den Facebook-Seiten der Ja- und der Nein-Seite, die offenbar wegen der begrenzten finanziellen Mittel als wichtige Kommunikations- und Koordinationsforen dienten. Diese Internetpräsenzen erzielten mit über 10.000 („Bayern sagt nein!“) und rund 30.000 Fans („Volksbegehren ‚Für echten Nichtrauchererschutz!‘“) – auch gemessen an anderen politischen Kampagnen – eine erhebliche Resonanz. Auch legt bereits ein cursorischer Blick auf die Einträge die Folgerung nahe, dass etliche Akteure mit Herzblut und Emotionen bei der Sache waren. Es gelang jedoch nicht, die erhebliche Resonanz von der Online- in die Offline-Welt zu tragen. Dieser Befund legt generell den Schluß nahe, von hohen Unterstützerzahlen für Politiker oder Politikvorschläge in der Online-Welt nicht ohne weiteres auf erhebliche Resonanz jenseits des Internets zu folgern. Denn wie das Beispiel zeigt, könnte sich das als ein „virtueller“ Fehlschluß erweisen.

Zur geringen öffentlichen Resonanz der engagiert geführten Kampagnen dürften verschiedene Faktoren beigetragen haben. Sieht man einmal von gegenstandsspezifischen Faktoren ab, begünstigte die Ressourcenschwäche der beiden Seiten sicherlich nicht größere öffentliche Aufmerksamkeit. Darüber hinaus hielten sich die politischen Parteien in der Kampagne eher zurück. Gewiß, die ÖDP als Initiatorin des Volksbegehrens setzte sich entschieden für den strikteren Nichtrauchererschutz ein, doch vermochte sie, die selbst in Bayern eher den Status

einer Splitterpartei hat, nicht genug für massenwirksame Kampagnen in die Waagschale zu werfen. Auf der Ja-Seite halfen SPD und die Grünen organisatorisch mit, doch war ihr Einsatz weit von jenem bei Wahlkämpfen entfernt. Auf der Nein-Seite verhielt sich die FDP ähnlich. Die CSU als nach wie vor wohl schlagkräftigste politische Organisation in Bayern hielt sich – aus politisch durchaus verständlichen Gründen² – aus dem Konflikt heraus, was gewiß nicht zu einer zusätzlichen Mobilisierung des Elektorats beitrug. Schließlich konkurrierte der Volksentscheid mit anderen Themen um öffentliche Aufmerksamkeit. Zu denken ist an die ungewöhnlich spektakuläre Bundespräsidentenwahl am 30. Juni sowie an die Fußballweltmeisterschaft, deren Finale am 11. Juli stattfand.

Befürworter und Gegner suchten vor dem Volksentscheid nicht nur öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, sondern trugen auch einen Kampf um die Deutungshoheit über den Volksentscheid aus – der früh entschieden war. Die Ja-Seite argumentierte bevorzugt mit der Notwendigkeit eines strikteren Nichtraucherschutzes. Die Kampagne der Nein-Seite zielte darauf ab, die Auseinandersetzung unter einem anderen Blickwinkel zu führen. Sie bestritt nicht, daß der Schutz der Gesundheit ein hohes Gut sei, sondern wandte sich gegen das Übermaß an staatlicher Intervention in die Belange der Bürger, zu der aus ihrer Sicht eine Verschärfung des Nichtraucherschutzes führen würde. Die Strategie, sich zum Anwalt der *Liberalitas Bavariae* zu machen, war geschickt gewählt, versprach sie doch, auch etliche Nichtraucher anzusprechen. Das war umso wichtiger, als die Raucher in Bayern in einem Verhältnis von ungefähr 30 zu 70 in der Minderheit sind. Allerdings scheiterte die Nein-Seite offenkundig im Kampf um die Deutungshoheit. Denn es stimmten zwar nicht alle Nichtraucher geschlossen mit Ja, wie auch nicht sämtliche Raucher ablehnende Voten abgaben, doch ist unübersehbar, dass der Raucherstatus das Stimmverhalten beträchtlich vorprägte. Genau das hätte die Nein-Seite jedoch verhindern müssen, wollte sie eine realistische Siegeschance haben.

Die Schwierigkeiten, in der Öffentlichkeit eine Deutung durchzusetzen, die nicht auf eine Konfrontation zwischen Rauchern und den wesentlich zahlreicheren Nichtrauchern zuläuft, deuten darauf hin, dass die am 4. Juli 2010 getroffene Entscheidung für einige Zeit Bestand haben wird. Im Moment scheint sich keine Partei anheischig zu machen, den Nichtraucherschutz auf die politische Tagesordnung zu setzen. Ein Volksbegehren, das darauf abzielte, die neue Regelung zu beseitigen, könnte womöglich das erforderliche Quorum

² Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass Kampagne und Ausgang des Volksentscheids praktisch ohne Auswirkungen auf die Bewertung von Parteien und Politikern seitens der Bürger blieb. Eine stärkere Parteipolitisation der Auseinandersetzung hätte dies vermutlich geändert, wie sie auch öffentliche Aufmerksamkeit auf parteiinterne Uneinigkeit in der Frage des Nichtraucherschutzes hätte lenken können.

meistern, dürfte aber letztlich an der Abstimmungsurne unterliegen. Das könnte sich etwa dann ändern, wenn viele – rauchende und nicht rauchende – Bürger die nunmehr geltenden Regeln als zu weitgehenden Eingriff in die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen empfänden oder den Eindruck gewännen, die Verschärfung gefährde die Existenz zu vieler gastronomischer Betriebe. Solange diese oder ähnliche Deutungsmuster in der bayerischen Gesellschaft nicht vorherrschen, dürfte es jedoch schwierig sein, das Votum vom 4. Juli zu revidieren. Auch wenn damals weniger als ein Viertel der Stimmberechtigten dafür stimmte, dürfte die beschlossene Verschärfung des Nichtraucherschutzes somit in der näheren Zukunft schwerlich reversibel sein – und insoweit eine politisch befriedende Wirkung entfalten.

Weniger ereignisspezifisch betrachtet, ist der Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern ein Beispiel für direkte Demokratie in Deutschland. Von dieser Warte aus gesehen, liegt der Schluss nahe, dass ein direktdemokratisches Verfahren eine Gesellschaft wie die bayerische nicht zwangsläufig in ein Musterbeispiel für sorgfältige kollektive politische Deliberation verwandelt. Es gelang nur in begrenztem Maße Bürger für den Volksentscheid zu interessieren, sie darüber zu informieren und sie schließlich zu mobilisieren. Zugleich scheint die Entscheidung über den Nichtraucherschutz den Vorstellungen der Mehrheit der bayerischen Bürger nicht zuwiderzulaufen. Die Empirie direktdemokratischer Verfahren stimmt demnach nicht recht überein mit idealisierenden Vorstellungen von der Volksgesetzgebung, scheint aber auch Horrorszenarien nicht zu bestätigen. Folglich sollten in Diskussionen über direktdemokratische Instrumente nicht nur Prinzipien und Idealtypen bemüht werden, sondern auch empirischer Evidenz genügend Platz eingeräumt werden. Diese Haltung erleichtert es nicht zuletzt, bei der Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren auf Details zu achten, die auf den ersten Blick vernachlässigbar erscheinen, von denen jedoch abhängen kann, ob intendierte Wirkungen eintreten und unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden können. Dies zu bedenken erscheint gerade in Zeiten geboten, in denen Kritik an Parteien und Politikern Rufe nach mehr direkter Demokratie anschwellen lässt.