

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karlheinz Nicolauß

Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung

Wolfgang Luthardt

Probleme und Perspektiven direkter Demokratie  
in Deutschland

Ludger Helms

Die Institutionalisierung der politischen Opposition  
in den deutschsprachigen Ländern:  
Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich

B 14/97

28. März 1997

Karlheinz Nicolauß, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Sowjetunion und Hitlers Machtergreifung, Bonn 1966; Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974; Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988; Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Paderborn 1995.

Wolfgang Luthardt, Dr. phil., geb. 1948; Privatdozent für Politikwissenschaft, FU Berlin; Studium der Politikwissenschaft, der Neueren Geschichte und der Rechtswissenschaft an der FU und der TU Berlin; 1982–1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Hochschulassistent am FB Politische Wissenschaft der FU Berlin; zur Zeit Vertretungsprofessor für Politikwissenschaft, Pädagogische Hochschule Erfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialdemokratische Verfassungstheorie in der Weimarer Republik, Opladen 1986; (Hrsg. zus. mit Arno Waschkuhn) Politik und Repräsentation, Marburg 1988; (Hrsg. zus. mit Alfons Söllner) Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus, Opladen 1989; (Hrsg. zus. mit Hans-Dieter Klingemann) Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen 1993; Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994.

Ludger Helms, geb. 1967; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen: Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich, Opladen 1997 (i.E.); zahlreiche Beiträge in Sammelbänden und Fachzeitschriften vor allem zu institutionellen Aspekten deutscher und westeuropäischer Politik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung

---

## I. Einleitung

---

Die direkte Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen ist eine der wenigen Verfassungsfragen, die auch außerhalb des engen Kreises der Staatsrechtler und Politikwissenschaftler mit großem Interesse verfolgt wird. Nach Umfrageergebnissen befürworteten 1993 nahezu zwei Drittel der Bundesbürger die Gesetzgebung durch das Volk. Gleichzeitig verloren die Parteien an Vertrauen in der Bevölkerung, und ihre Mitgliederzahlen sind, mit Ausnahme der „Grünen“, rückläufig<sup>1</sup>. Die unmittelbare Demokratie bietet sich in dieser Situation scheinbar als Alternative oder zumindest zur Linderung der Defizite des „Parteienstaats“ an. Das Thema hat auch eine zeitgeschichtliche Dimension, denn der Parlamentarische Rat diskutierte bereits in den Jahren 1948/49 über die Aufnahme von Volksbegehren und Volksabstimmungen in das Grundgesetz, entschied sich aber für eine repräsentative Form der politischen Willensbildung. Plebiszitäre Elemente werden lediglich bei der Länderneugliederung (Art. 29 GG), in der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) sowie mit der unverbindlichen Feststellung angedeutet, die Staatsgewalt werde vom Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt (Art. 20 GG).

Bei der Gestaltung des Präsidentenamts kamen die Vorbehalte des Parlamentarischen Rates gegenüber unmittelbaren Entscheidungen noch deutlicher zum Ausdruck: Da der vom Volk gewählte Reichspräsident Hindenburg maßgeblichen Anteil am Untergang der Weimarer Republik hatte, legte man im Grundgesetz die Wahl des Bundespräsidenten durch eine Repräsentantenversammlung fest. Die Bundesrepublik sollte nach den Vorstellungen der Verfassungsmütter und Verfassungsväter „in der Obhut des Parlaments und der Parteien heranwachsen“ (Karsten Bugiel).

Inwieweit für diese Option grundsätzliche Überlegungen oder der Blick auf die politische und moralische Situation der Nachkriegsdeutschen ausschlaggebend war, ist in der Verfassungsgeschichte umstritten. Deutlich erkennbar ist jedoch, daß der

Parlamentarische Rat hiermit auf zwei Varianten des unmittelbaren Bürgervotums verzichtete, die in anderen politischen Systemen durchaus üblich sind: erstens auf den *politischen Sachentscheid* in Form der Volksgesetzgebung oder eines Referendums gegen Parlamentsbeschlüsse und Verwaltungsentscheidungen, zweitens auf die *Direktwahl in politische Führungspositionen*, welche z. B. in Präsidialsystemen wie den USA und Frankreich, aber auch bei der unmittelbaren Wahl der Regierungsmitglieder in den Kantonen der Schweiz praktiziert wird.

In der deutschen Diskussion über Volksbegehren und Volksentscheid wird aber übersehen, daß die Bürger in modernen Demokratien die Entscheidungen auch auf anderen Wegen unmittelbar beeinflussen können. Neben den bereits erwähnten Direktwahlen in politische Ämter sind für die Reform des „Parteienstaats“ Bundesrepublik zwei weitere Varianten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung von besonderem Interesse: Zunächst wäre eine Überprüfung des deutschen Wahlrechts auf Bundes- und Landesebene sinnvoll, und zwar nicht im Sinne der vereinfachenden Alternative von Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht. Unter Berücksichtigung der Wahlverfahren in anderen Demokratien sollte man vielmehr die Frage stellen, wie dem Wähler ein weiter gehendes Mitspracherecht bei der Auswahl der Parlamentarier eingeräumt werden kann als bisher. Zweitens müßten die Mitwirkungsmöglichkeiten in den politischen Parteien erweitert werden. Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, daß die deutschen Parteien in dieser Hinsicht zurückhaltend sind und dem Votum der Delegierten mehr vertrauen als dem direkten Mitgliederentscheid. Insgesamt stehen also *vier Wege* zur Verfügung, um die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen zu erweitern: *unmittelbare Sachentscheide* (Volksbegehren und Volksentscheid), *direkte Personalentscheidungen, Änderungen im Wahlrecht* und der *Ausbau der innerparteilichen Demokratie*.

---

## II. Sachentscheid und Direktwahl in der politischen Diskussion

---

Die Diskussion über Volksentscheide und Volksbefragungen war mit der Verabschiedung des Grundgesetzes keineswegs abgeschlossen, sondern

<sup>1</sup> Allensbach Umfrage, zit. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 7. 1993; E. Wiesendahl, Volksparteien im Abstieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/92, S. 3–14.

lebte bereits zu Beginn der fünfziger Jahre wieder auf. Der Anlaß hierzu war die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik: Die Forderung nach einer Volksabstimmung über diese grundsätzliche Frage wurde von der neutralistischen Opposition sowie ab Ende 1954 auch von der Paulskirchenbewegung mit Unterstützung der SPD und des DGB erhoben. In den Jahren 1957/58 schlug die sozialdemokratische Opposition angesichts der Pläne zur Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Trägerwaffen erneut eine Volksbefragung vor<sup>2</sup>. Auch der Gedanke an eine Volkswahl des Bundespräsidenten tauchte wieder in der politischen Diskussion auf: Der Staatsrechtler Werner Weber bedauerte 1957/58 in seinen Publikationen den Verzicht auf die plebiszitäre Bestellung des Staatsoberhauptes. Nur ein vom Volk gewählter Präsident könne den Einfluß der Parteien begrenzen und der Beamten-schaft als „Patron“ dienen. Karl Jaspers bezeichnete 1966 in seiner Streitschrift „Wohin treibt die Bundesrepublik?“ den unmittelbar gewählten Präsidenten ebenfalls als mögliches Gegengewicht zum Parteiensystem<sup>3</sup>.

Unter dem Eindruck der politischen Kontroversen verfestigten sich zu dieser Zeit auch die Positionen der Verfassungsinterpreten: Vorherrschende Meinung war, daß das Grundgesetz sich für die repräsentative Form der Demokratie entschieden habe und die direkte Mitwirkung der Bevölkerung lediglich bei der Änderung der Ländergrenzen vorsehe. Ihre Vertreter griffen außerdem auf die von Carl Schmitt in seiner „Verfassungslehre“ aufgestellte These zurück, plebiszitäre und repräsentative Demokratie seien unter der gleichen Verfassungsordnung prinzipiell unvereinbar. Eine vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission kam dementsprechend 1976 zu der Auffassung, Volksbegehren und Volksentscheide seien nicht geeignet, die „Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken“<sup>4</sup>.

Mit Beginn der achtziger Jahre wurde in der Öffentlichkeit erneut die Forderung nach Volksbefragungen und Volksentscheiden erhoben. Aus-

lösende Themen waren die Kernenergieproblematik, große Verkehrsprojekte und vor allem der NATO-Nachrüstungsbeschluß. Ihre organisatorische Grundlage hatten diese Bestrebungen in den zahlreichen Bürgerbewegungen und in der neuen Partei „Die Grünen“, deren Bundestagsfraktion 1983 einen Gesetzentwurf zur Durchführung einer Volksbefragung über die Nachrüstung einbrachte. Gleichzeitig bemühten sich Historiker und Verfassungsrechtler um eine Revision der Bewertung von Volksbegehren und Volksentscheid in der Weimarer Reichsverfassung, denen nach vorherrschender Meinung eine Mitverantwortung für das Scheitern der Republik zugeschrieben wurde<sup>5</sup>. Sie versuchten außerdem nachzuweisen, daß der Parlamentarische Rat 1948/49 vor allem durch die akute Ost-West-Konfrontation veranlaßt wurde, auf plebiszitäre Elemente zu verzichten. Schließlich verwiesen sie auf die Verfassungen der Bundesländer: Dort hatte man weder vor noch unmittelbar nach Verabschiedung des Grundgesetzes Bedenken gegen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassungstexte<sup>6</sup>.

Die revolutionären Veränderungen des Jahres 1989 in Ost- und Mitteleuropa verstärkten die ohnehin bereits vorhandenen Forderungen nach einer „unmittelbareren“ Demokratie. Die oppositionelle Bürgerbewegung in der DDR z. B. entwickelte Verfassungsvorstellungen, welche Volksbegehren, Volksentscheide und Verfassungsreferenden vorsahen<sup>7</sup>. In Westdeutschland erblickten einzelne Autoren in der Einrichtung von direktdemokratischen Verfahrensweisen sogar eine „Grundentscheidung zur öffentlichen Freiheit und zur Rationalität“. Mit dieser Frage verbinde sich die Wahl zwischen dem „etatistisch-obrigkeitsstaatlichen“ und dem „freiheitlich-republikanischen“ Verständnis der Volkssouveränität<sup>8</sup>. Auf Bundesebene erreichte die Diskussion über unmittelbare Demokratie mit der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission in den Jahren 1992/93 ihren Höhepunkt. Die Kommission bestand aus je 32 Mitgliedern des Bundestags sowie des Bundesrats und beriet über die nach der Wiedervereinigung notwendigen Änderungen

2 Vgl. K. Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1991, S. 39–64; H.-K. Rupp, Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer: Der Kampf gegen die Atombewaffnung in den fünfziger Jahren, Köln 1970.

3 Vgl. W. Weber, Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen 1957, S. 37; ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958, S. 161 f.; K. Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik? München 1988 (Neuausgabe), S. 134 f.

4 Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform . . . , Teil I, Bonn 1976, S. 55.

5 Vgl. R. Schiffers, Plebiszite in Weimar – Orientierungshilfe für Bonn?, in: Zeitschrift für Politik, (1996) 2, S. 327–379.

6 Vgl. O. Jung, Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidung des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994; G. Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Stuttgart u. a. 1993.

7 Vgl. B. Guggenberger/T. Stein (Hrsg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, München 1991, S. 25 u. 34; W. Luthardt, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1991, S. 115.

8 T. Evers, Volkssouveränität im Verfahren – Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 3–15.

des Grundgesetzes. Ihre Beratungen über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid stießen nach dem Bericht der Kommission auf ein „außerordentliches öffentliches Interesse“. Zu diesem Thema erhielt die Kommission mehr als 260 000 Eingaben und führte eine öffentliche Anhörung durch. Sie konnte sich aber nicht entschließen, eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes zu empfehlen.

Etwa zur gleichen Zeit beschlossen mehrere Bundesländer neue Kommunalverfassungen, die eine stärkere unmittelbare Mitwirkung der Bürger vorsahen. Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte war bis dahin lediglich in Baden-Württemberg und in Bayern üblich. Sie wurde zunächst in allen neuen Bundesländern, später auch in Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eingeführt. Außerdem nahmen nahezu alle Länder den Bürgerentscheid in ihre Kommunalverfassungen auf, der ursprünglich nur in Baden-Württemberg möglich war. Zuletzt fand in Bayern im Februar 1995 ein Volksentscheid über die Form des kommunalen Bürgerentscheids statt, bei dem sich die weitergehende Variante einer Bürgerinitiative gegen den Entwurf der CSU durchsetzte<sup>9</sup>.

In zahlreichen Bundesländern besteht seit Beginn der Bundesrepublik die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene. Schleswig-Holstein änderte im Anschluß an die Barschel-Affäre seine Verfassung und führte noch vor der deutschen Einigung das Volksbegehren und den Volksentscheid ein. Nach der deutschen Einigung nahmen auch die neuen Bundesländer die entsprechenden Instrumente der unmittelbaren Demokratie in ihre Verfassungen auf. Niedersachsen, Berlin und Hamburg zogen nach, so daß inzwischen in allen Bundesländern ein Repräsentativsystem mit plebiszitären Elementen besteht. In der politischen Praxis werden diese Bestimmungen auf Landesebene seltener angewandt als in den Kommunen. Dies ist auf die hohen Unterschriftenquoten für das Volksbegehren und auf die geringen Gesetzgebungskompetenzen der Länder zurückzuführen. Außerdem sind nach deutschem Verfassungsverständnis Volksbegehren über „Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ (so der Wortlaut in Nordrhein-Westfalen) nicht zulässig. Eine unmittelbare Wahl der Länderministerpräsidenten wurde zwar in der Literatur vorgeschlagen, von den Politikern jedoch noch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen<sup>10</sup>.

Während die direkte Mitwirkung der Bürger in den letzten Jahren auf kommunaler Ebene und auf Länderebene erweitert wurde, blieb das rein repräsentative Grundgesetz unverändert. Diese unterschiedliche Entwicklung hat die deutsche Mitwirkungsdebatte in eine bestimmte Richtung gelenkt. Sie konzentriert sich zunehmend auf die Frage, ob der unmittelbare politische Sachentscheid auch auf Bundesebene eingeführt werden soll, indem man Volksbegehren und Volksentscheide zur Gesetzgebung und zu Verwaltungsentscheidungen des Bundes in das Grundgesetz aufnimmt. Ein Beispiel für die Stoßrichtung des Reformimpulses bietet der Verein „Mehr Demokratie e.V.“. Nach seinem erfolgreichen Volksbegehren zum kommunalen Bürgerentscheid in Bayern strebt er nunmehr die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene an.

Die Forderung nach unmittelbaren Personalentscheidungen, d.h. nach Direktwahlen bei der Besetzung öffentlicher Ämter, spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Der Vorschlag, den Bundespräsidenten vom Volk wählen zu lassen, wurde zwar mehrfach wiederholt, stößt aber auf grundsätzliche Bedenken, weil er in der Regel mit einer Erweiterung der Kompetenzen des Staatsoberhauptes verbunden ist. Nach der deutschen Einigung sprach sich z.B. der ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete Peter Glotz gegen das „Hindenburg-Syndrom“ in der deutschen Politik und für einen vom Volk gewählten Präsidenten nach österreichischem Vorbild aus<sup>11</sup>.

Angesichts des Diskussionsverlaufs muß man die Frage stellen, ob die Konzentration auf die unmittelbare Mitwirkung durch Volksbegehren und Volksentscheide nicht zur Einengung des Blickfelds führt. Die deutsche Diskussion lebt vom Vergleich mit der Weimarer Republik und ist in hohem Maße „germanozentrisch“. Die Erfahrungen in der Schweiz und im US-Staat Kalifornien finden kaum Beachtung. Die Rolle von modernen Kommunikationsmitteln bei der Unterschriftensammlung und im Abstimmungskampf wird ebenso vernachlässigt wie die Einflußmöglichkeit gut organisierter Interessengruppen und potenter Geldgeber. Wenn Volksbegehren und Volksentscheide auf bundespolitischer Ebene eingeführt

nim, Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München 1993, S. 324 ff.; W. Kaltefleiter, Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?, in: G. Rüter (Anm. 9), S. 160–169.

11 Vgl. P. Glotz, Entscheidungsteilung. Gegen das Hindenburg-Syndrom in der deutschen Politik, in: G. Hofmann/W. A. Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt/M. 1992, S. 174; W. Kaltefleiter, Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?, in: G. Rüter (Anm. 9), S. 160–169.

9 E. Holtmann, zwischen Repräsentation und Plebiszit. Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: G. Rüter (Hrsg.), Repräsentative und plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996, S. 201–219.

10 Vgl. W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996<sup>4</sup>, S. 337 f.; H. H. v. Ar-

würden, müßten die Verfahrensregeln unter Einbeziehung der Erfahrungen in anderen Abstimmungsdemokratien besonders sorgfältig gestaltet werden.

### III. Änderungen im Wahlrecht

Die Wahlrechtsdiskussion im Parlamentarischen Rat und in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik wurde durch zwei unterschiedliche Vorstellungen bestimmt: Einerseits wollte man das reine Listenwahlrecht der Weimarer Republik durch eine „personale“ Komponente ergänzen, ohne es in seinen Grundzügen zu ändern; andererseits gab es Bestrebungen, ein Mehrheitswahlrecht einzuführen, welches auf Parteilisten verzichtet. Das Wahlrecht der Bundesrepublik ist ein modifiziertes Verhältniswahlrecht und folgte damit der zuerst genannten Konzeption. Es sieht seit 1953 die doppelte Stimmabgabe des Wählers vor: Mit der sogenannten Erststimme wählt der Wähler den Abgeordneten seines Wahlkreises. Seine Stimme wird hierbei entsprechend dem britischen relativen Mehrheitswahlrecht gewertet, d. h., der Kandidat mit den meisten Stimmen gewinnt den Abgeordnetensitz, und es findet keine Stichwahl statt. Mit der sogenannten Zweitstimme optiert der Wähler für eine der von den Parteien vorgelegten Landeslisten, auf welchen der größte Teil der Direktkandidaten abgesichert ist. Da die erfolgreichen Wahlkreiskandidaten bei der Verteilung der Bundestagssitze auf die Parteilisten angerechnet werden, entscheidet die als Zweitstimme bezeichnete Listenstimme über die politische Zusammensetzung des Parlaments.

Die dem Wähler angebotenen Parteilisten sind im deutschen Wahlsystem „starr“. Eine Veränderung der Reihenfolge oder das Herausstreichen bestimmter Kandidaten ist nicht möglich. Der Wähler hat nur die Wahl zwischen verschiedenen „packages“, die von den Parteien vor der Wahl sorgfältig geschnürt wurden. Dieses Verfahren wird inzwischen heftig kritisiert: H. H. v. Arnim spricht ihm die Eigenschaft der vom Grundgesetz geforderten unmittelbaren Wahl ab. Der Wähler habe in Wirklichkeit nur noch ein mittelbares Wahlrecht, denn über die Nominierung der Kandidaten und ihre Reihenfolge auf den Listen entschieden Parteifunktionäre als vorgeschaltete Wahlmänner. Die Schlußfolgerung von Arnims, dieses Wahlverfahren sei verfassungswidrig, ist allerdings sehr weitgehend. Die deutsche Wahlpraxis, dem Wähler starre Parteilisten vorzulegen, hat vielmehr Tradition und läßt sich bis in die Weima-

rer Republik zurückverfolgen. Diese Tradition reflektiert allerdings ein sehr „mittelbares“ Demokratieverständnis und erweist sich im internationalen Vergleich als wenig zeitgemäß<sup>12</sup>.

Starre Listen begrenzen aber nicht nur den Entscheidungsspielraum der Wähler, sondern führen auch innerhalb der Parteien zu Absprachen und „Kungeleien“ zwischen den unterschiedlichen Flügeln und Interessen. Ute und Erwin K. Scheuch zeigten am Beispiel der Kölner Kommunalpolitik, daß diese Absprachen auch über die Parteigrenzen hinweg erfolgen. Mandate können in die Kalkulation aber nur einbezogen werden, weil es auf den starren Listen sichere Listenplätze gibt<sup>13</sup>. Gerade das Kommunalwahlrecht bietet inzwischen dem Bürger in zahlreichen Bundesländern Gelegenheit, in die Listenvorschläge der Parteien einzugreifen. In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz besteht die Möglichkeit, bis zu drei Stimmen für einen Kandidaten abzugeben (*kumulieren*). Außerdem kann der Wähler Kandidaten aus mehreren Parteilisten wählen (*panaschieren*), oder auch einzelne Kandidaten streichen. Bei den Landtagswahlen verfügt der Wähler schon nicht mehr über diese Eingriffsmöglichkeiten. Hier wird bereits mit starren Listen gewählt. Lediglich in Bayern und Baden-Württemberg erfolgt die Verteilung der Restmandate, die nicht in direkter Wahl erobert wurden, an die Bewerber mit der höchsten Stimmenzahl.

In anderen politischen Systemen wird auch auf nationaler Ebene mit flexiblen Listen gewählt. In Österreich z. B. kann der Wähler nach der Wahlrechtsreform von 1992 an je einen Kandidaten der Regional- und der Landesliste eine zusätzliche Stimme vergeben. Die Wirkung dieser Vorzugsstimme ist allerdings begrenzt, da bei der Nationalratswahl von 1994 alle auf diese Weise geförderten Kandidaten ohnehin auf den Parteilisten in den Nationalrat gekommen wären. In den Regionalwahlkreisen machte jeder vierte österreichische Wähler vom Recht der Vorzugsstimme Gebrauch<sup>14</sup>. Einen wesentlich größeren Spielraum bei der Auswahl der Parlamentarier im Wahlverfahren besitzen die Bürger der Schweiz und Luxemburgs. Der schweizerische Nationalrat wird nach einem Verhältniswahlrecht mit freien Kantonslisten gewählt. Die Wähler können mehrere Kandidaten zweimal auf die Liste setzen, Kandidaten streichen und gegebenenfalls durch Bewerber von anderen Parteilisten ersetzen. Darüber

12 Vgl. H. H. v. Arnim (Anm. 9), S. 47 ff.

13 Vgl. E. K. Scheuch/U. Scheuch, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek 1992, S. 79 ff.

14 Vgl. W. C. Müller/Chr. Scheucher, *Persönlichkeitswahl bei der Nationalratswahl 1994*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik '94*, Wien 1995, S. 171–218.

hinaus steht ihnen ein leerer amtlicher Wahlzettel zur Verfügung, auf dem sie nach eigenen Vorstellungen eine Liste ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit der Kandidaten zusammenstellen können. Die Benannten müssen allerdings im betreffenden Wahlkreis (Kanton) kandidieren. Bei den jüngsten Nationalratswahlen vom Oktober 1995 veränderten 71 Prozent der Wähler ihre Liste<sup>15</sup>. In Luxemburg hat der Wähler bei der Stimmabgabe die gleichen Gestaltungsmöglichkeiten wie in der Schweiz. Das Land ist in vier Wahlkreise (circonscriptions) aufgeteilt, die zwischen sieben und 23 Abgeordnete entsenden. Der Wähler besitzt ebenso viele Stimmen, wie Abgeordnete in seinem Wahlkreis zu wählen sind. Er kann diese unter allen Kandidaten seines Wahlkreises frei verteilen und hierbei zwei Stimmen pro Kandidat kumulieren. Bei den Wahlen in Luxemburg im Jahre 1994 machten 40 Prozent der Wähler von der Möglichkeit Gebrauch, die vorgelegten Parteilisten zu verändern<sup>16</sup>.

Was die Variationsmöglichkeiten durch den Wähler betrifft, haben die Schweiz und Luxemburg sicher das „demokratischste“ Wahlrecht der Welt. Nach ihrem Vorbild können alle Verhältniswahlsysteme zugunsten des direkten Wählereinflusses verändert werden. Das deutsche Wahlverfahren in Bund und Ländern würde durch die Auflösung der starren Parteilisten einen direktdemokratischen Charakter erhalten. Die eigentliche Bedeutung von „offenen Listen“ liegt jedoch in ihrer Rückwirkung auf die Kandidatenauswahl der Parteien und auf die Rekrutierung des politischen Personals. Da es in diesem Wahlsystem keine sicheren Listenplätze gibt, kann ein Mandat nicht mehr ausschließlich über innerparteiliche Arbeit erreicht werden. Die potentiellen Kandidaten müssen sich vielmehr frühzeitig um Wählerunterstützung im gesamten Bundesland bemühen. Die Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens führt deshalb zu einer Personalisierung des Verhältniswahlrechts, die bei den bisher auf Landes- und Bundesebene praktizierten Verfahren kaum spürbar ist. In Verbindung mit den dringend notwendigen neuen Regeln der innerparteilichen Kandidatenauslese würden sich auf diese Weise auch größere Chancen für sogenannte Seiteneinsteiger ergeben. Gleichzeitig verliert das informelle, für Parteimitglieder und Wähler unkontrollierbare Aushandeln der Listenplätze seine Bedeutung.

15 Vgl. Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 und Neue Zürcher Zeitung vom 1. 11. 1995.

16 Vgl. Texte coordonné de la loi électorale du 31 juillet 1924 et des actes modificatifs (Stand 1994) und Mitteilung der Luxemburgischen Botschaft „Ventilation des suffrages“ vom 13. 11. 1996.

Beim internationalen Vergleich stößt man auf weitere Einflußmöglichkeiten des Wählers im Bereich des Wahlverfahrens. So können die Wähler z. B. beim französischen Mehrheitswahlrecht mit ihrer Stimmabgabe im ersten Durchgang deutlich machen, wer von den Kandidaten des bürgerlichen Lagers oder der Linken die größten Aussichten beim zweiten Wahlgang besitzt. In den USA besteht die Praxis der Vorwahlen (Primaries) für die Nominierung der Kandidaten. Aufgrund der flexiblen Parteistrukturen in den USA, wo eine Parteimitgliedschaft im europäischen Sinne fehlt, kann man diese Vorwahlen mit einer Vorauswahl der Kandidaten durch die Wähler gleichsetzen. Da die deutschen Parteien über eingetragene Mitglieder verfügen, sind die amerikanischen Primaries kaum übertragbar. Die Einführung offener Listen bietet sich deshalb hier als realistische Möglichkeit für ein „unmittelbareres“ Wahlverfahren an.

---

#### IV. Innerparteiliche Demokratie

---

Bei der deutschen Diskussion über direkte Demokratie wird oft übersehen, daß man die demokratische Willensbildung auch durch Veränderungen innerhalb der Parteien unmittelbarer gestalten kann. Ernst Fraenkel wies bereits 1964 in seinem vielzitierten Aufsatz über „Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat“ auf diesen Zusammenhang hin. Der Ausgleich zwischen den plebiszitären und repräsentativen Elementen sei in erster Linie ein Problem der „Parteiverfassungen“ und nicht der Staatsverfassung. Der Bestand der Demokratie im Staat – so lautet das Resultat seiner Überlegungen – hänge von der „Pflege der Demokratie in den Parteien“ ab. Nur wenn die „plebiszitären Kräfte“ innerhalb der Parteien und Verbände ausreichend Spielraum haben, könne sich eine repräsentative Verfassung entfalten<sup>17</sup>.

Der vierte Weg zu einer „unmittelbareren“ Demokratie verläuft deshalb durch die Parteien und verlangt ein größeres Maß innerparteilicher Mitwirkung als gegenwärtig üblich. Dies kann z. B. durch ein Mitgliedervotum zu politischen Sachfragen oder zur Programmatik geschehen. Wichtiger ist jedoch die Direktwahl von Parteifunktionären und Kandidaten durch die Mitglieder der Partei. Die innere Struktur der deutschen Parteien steht diesen Vorstellungen entgegen, weil sie nach dem Delegiertenprinzip aufgebaut sind. Die Mitglieder wählen dementsprechend in den Ortsverbänden

17 Vgl. E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968<sup>3</sup>, S. 118f.

die Delegierten für den Kreisparteitag. Dieser wählt die Delegierten zum Bezirks- oder Landesparteitag, wo wiederum die Delegierten des Bundesparteitags gewählt werden. Ausnahmen von dieser Regel gibt es bei den Grünen, wo die Direktwahl der Delegierten für die Bundesversammlung im Kreisverband möglich ist, oder bei der SPD, wo die Delegierten des Bundesparteitags auch auf Unterbezirksebene gewählt werden können. Insgesamt präsentiert sich die Parteiorganisation jedoch als ein mehrstöckiges Gebäude, dessen obere Etagen für das einfache Mitglied kaum erreichbar sind.

In den letzten Jahren können wir bei den Parteien erste Ansätze feststellen, das Delegiertensystem aufzulockern und durch unmittelbare Mitgliederentscheidungen zu ergänzen. Die Grünen führten bereits bei ihrer Konstituierung als Bundespartei im Jahre 1980 den Mitgliederentscheid zu „allen Fragen der Politik“ ein. Er kann von fünf Prozent der Mitglieder, von einem Zehntel der Kreisverbände, von drei Landesverbänden sowie vom Länderrat sowie von der Bundesversammlung der Grünen eingeleitet werden. Den ersten konkreten Schritt in diese Richtung unternahm allerdings die SPD mit ihrer in den Statuten nicht vorgesehenen Mitgliederbefragung zur Person des zukünftigen Parteivorsitzenden am 13. Juni 1993. Bei dieser Abstimmung erreichte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Scharping 40,3 Prozent und lag damit vor seinen Konkurrenten Gerhard Schröder (33,2 Prozent) und Heidemarie Wiczorek-Zeul (26,5 Prozent).

Unter dem Eindruck der starken Mitgliederbeteiligung an dieser Abstimmung beschloß die SPD auf ihrem Wiesbadener Parteitag im November des gleichen Jahres zwei wichtige Ergänzungen ihres Organisationsstatuts: Sie führte den Mitgliederentscheid durch Urabstimmung ein, der sowohl „von unten“ durch zehn Prozent der Mitglieder als auch „von oben“, d. h. von einer Dreiviertelmehrheit des Parteivorstands, vom Parteitag oder von zwei Fünfteln der Bezirksvorstände eingeleitet werden kann. Außerdem nahm die SPD die Urwahl des Kanzlerkandidaten in ihre Satzung auf. Diese ist jedoch nicht obligatorisch, sondern muß nach den gleichen Regeln wie der Mitgliederentscheid beantragt werden (zehn Prozent der Mitglieder, Parteitag, drei Viertel des Vorstandes oder zwei Fünftel der Bezirksvorstände).

Die Änderungen des SPD-Statuts vom November 1993 ermächtigen die regionalen Gliederungen der Partei bis hinunter zum Ortsverein, ebenfalls den Mitgliederentscheid und die Direktwahl des Spitzenkandidaten einzuführen. Dies hat bisher auf lokaler Ebene zu zahlreichen Abstimmungen über

sozialdemokratische Bürgermeisterkandidaten geführt. In Hamburg wurde im April 1994 der SPD-Landesvorsitzende aufgrund einer Mitgliederbefragung gewählt, desgleichen der neue Landesvorsitzende der SPD Thüringens im Frühjahr 1996. Die Bremer SPD führte im Juni 1995 eine doppelte Befragung ihrer Mitglieder durch, bei der es um die Person des zukünftigen Ersten Bürgermeisters (Ministerpräsidenten) und um die zukünftige Regierungskoalition ging. Die Berliner SPD bestimmte im Februar 1995 ihre Spitzenkandidatin für das Amt des Regierenden Bürgermeisters durch einen Mitgliederentscheid.

Die CDU zeigte sich auf ihrem Karlsruher Parteitag im Oktober 1995 in Sachen Mitgliederentscheid zurückhaltend und führte lediglich die Mitgliederbefragung in Personalangelegenheiten durch den Bundesvorstand ein. Auf Landesebene und in den Kommunen bietet die CDU aber ein differenzierteres Bild: In Nordrhein-Westfalen z. B. wählte die Partei im Mai 1994 ihren Spitzenkandidaten aufgrund einer Mitgliederbefragung. Außerdem beschlossen mehrere Orts- und Kreisverbände dieses CDU-Landesverbandes, das Delegiertensystem aufzugeben. Vorstände und Wahlkandidaten werden hier von der Mitgliederversammlung gewählt. Die F.D.P. führte im Dezember 1995 einen Mitgliederentscheid zum „großen Lauschangriff“ durch. Das Verfahren des Mitgliederentscheids wurde hier nicht durch eine Satzungsänderung, sondern durch einen Beschluß des Bundesvorstands vom 25. September 1995 geregelt. Demnach kann der Vorstand sowohl auf eigene Initiative als auch auf Antrag von fünf Landesverbänden, einem Drittel der Kreisverbände und von fünf Prozent der Mitglieder einen Mitgliederentscheid beschließen. Er formuliert in allen Fällen den Text der Abstimmungsvorlage und setzt den Abstimmungszeitraum fest. Die Abstimmung erfolgt auf dem Wege der Briefwahl, an der sich mindestens ein Viertel der F.D.P.-Mitglieder beteiligen muß.

Eine Bewertung der Mitgliederbefragungen und Urabstimmungen kann sich nur auf die bekannten Beispiele der Bundes- und Landesebene stützen. Hierbei ist zunächst die überraschend hohe Beteiligung bemerkenswert: Während bei Parteiveranstaltungen in der Regel kaum mehr als zehn Prozent der Mitglieder zu mobilisieren sind, stimmten am 13. Juni 1993 56,7 Prozent der SPD-Mitglieder über ihren zukünftigen Vorsitzenden ab. In Bremen nahmen am 11. Juni 1995 nahezu 54 Prozent der SPD-Mitglieder an der Doppelabstimmung teil, obwohl die Abstimmungslokale nur für vier Stunden geöffnet waren. Bei der F.D.P. stimmten 43 Prozent der Mitglieder über den sogenannten Lauschangriff ab. An der CDU-Mitgliederbefra-



gung zum Spitzenkandidaten in Nordrhein-Westfalen beteiligten sich 44,6 Prozent der ca. 210 000 Mitglieder.

In diesen Zahlen kommt ein starkes Bedürfnis nach konkreter politischer Mitentscheidung zum Ausdruck, welches Soziologen auf den inzwischen erfolgten „Wertewandel“ zurückführen. Das politische Engagement des „vom Wertewandel geprägten Menschen“ entspreche zwar dem Idealbild des mündigen Bürgers; die neue Form der Mündigkeit sei jedoch nicht von der Art, wie sie sich „Parteifunktionäre erträumen“<sup>18</sup>. Der Wunsch nach Mitwirkung wird in einer repräsentativen Untersuchung der CDU-Mitglieder aus den Jahren 1992/93 bestätigt: Zwei Drittel der Befragten sprachen sich dafür aus, die Parteivorstände auf allen Ebenen durch die Mitglieder direkt statt durch eine Delegiertenversammlung wählen zu lassen. Die Studie spricht von einem „neuen Typ“ von Mitgliedern, dem es weniger um „soziale Einbindung“ als um Mitgestaltung gehe. Je jünger die Mitglieder, desto wichtiger sei für sie das Ziel, „Politik mitzubestimmen“<sup>19</sup>.

Wie die konkreten Beispiele zeigen, führten die Personalabstimmungen in allen Fällen zu einem klaren Resultat. Dies gilt auch für die Bremer Doppelbefragung vom 11. Juni 1995, bei der sich 64,5 Prozent der Abstimmenden für Henning Scherf als zukünftigen Regierungschef aussprachen. Die Ergebnisse der Sachabstimmungen dagegen sind nicht immer eindeutig. Zur zukünftigen Koalition gaben die Bremer „Genossen“ keine klare Antwort: 49,6 Prozent befürworteten „rot-grün“, 50,4 Prozent „rot-schwarz“ und damit die Große Koalition. Mit Recht wird auch die Frage gestellt, ob ein Mitgliedervotum über die zu bildende Koalition nicht die Verhandlungsposition der Parteien bei den Koalitionsverhandlungen selbst untergrabe<sup>20</sup>.

Der sogenannte Sachentscheid der Parteimitglieder wirft aber auch grundsätzliche Probleme auf: Ähnlich wie bei Volksbegehren auf staatlicher Ebene wird bei dieser Gelegenheit eine bestimmte Frage aus dem Gesamtzusammenhang der Politik gelöst. Die Kosten und Konsequenzen des Mitgliederentscheides bleiben hierbei weitgehend unberücksichtigt. Er bietet sich deshalb in erster Linie für autonome Politikprobleme an, deren Lösung

keine weiteren politischen Entscheidungen nach sich zieht. Ein Mitgliedervotum über Wahl- und Grundsatzprogramme der Parteien ist aber durchaus sinnvoll, weil diese Dokumente einen umfassenden Entwurf zukünftiger Politik anstreben.

Der Sachentscheid würde auch mit dem „freien Mandat“ der Parlamentarier kollidieren, weil diese nach dem Grundgesetz und den Länderverfassungen nicht verpflichtet sind, dem Mitgliederentscheid ihrer Partei zu entsprechen. Die Frage, wie ein Mitgliederentscheid revidiert werden kann, wenn er mit den inzwischen geänderten politischen Rahmenbedingungen nicht mehr übereinstimmt, ist allerdings im SPD-Statut beantwortet: Der Parteitag kann das Mitgliedervotum innerhalb von zwei Jahren mit Zweidrittelmehrheit und anschließend mit einfacher Mehrheit aufheben. Der weitaus größte Teil der Entscheidungen in den Parteien wird aufgrund dieser Überlegungen auch in Zukunft von Repräsentanten (Vorständen und Delegierten) getroffen werden. Um so wichtiger ist deshalb die Besetzung dieser Positionen durch unmittelbare innerparteiliche Wahlen.

Zu den Personalentscheidungen der Parteien fanden bisher nur formell unverbindliche Mitgliederbefragungen statt, deren Resultat jeweils anschließend von Parteitagen bestätigt wurde. Die Durchführung dieser Mitgliederbefragungen, etwa bei der Wahl von Vorsitzenden oder Vorstandsmitgliedern, ist nicht obligatorisch. In diesem Zusammenhang erweist sich Paragraph 9 des Parteiengesetzes als „Demokratisierungshindernis“: Der Vorstand und die Delegierten für höhere Organisationsebenen müssen danach vom Parteitag oder von der Mitgliederversammlung gewählt werden. Da eine Versammlung der Mitglieder oft schon auf Kreisebene wegen der großen Zahl der Einzuladenen nicht mehr möglich ist, wird mit dieser Vorschrift das Delegiertensystem für die politisch entscheidenden Parteiebenen festgeschrieben. Das Parteiengesetz fördert in seiner gegenwärtigen Fassung oligarchische Strukturen und trägt zum Mitwirkungsdefizit in den Parteien bei. Der Ausweg kann nur in einer entsprechenden Deregulierung bestehen: Neben den Vorständen sollten auch die Delegierten der Parteitage bis hinauf zur Bundesebene von den Mitgliedern unmittelbar gewählt werden. Hierbei muß man allerdings die Wahlurne zur Hilfe nehmen und auf Antrag die Briefwahl zulassen.

Zum Bereich der innerparteilichen Demokratie gehört auch das Verfahren bei der Aufstellung von Kandidaten für allgemeine Wahlen. In demokratischen Regierungssystemen wird man hierin die wichtigste Aufgabe der politischen Parteien sehen. Das Bundeswahlgesetz räumt zwar die Möglich-

18 H. Klages, Der schwierige Bürger und die Parteien, in: W. Gellner/H. J. Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen, Frankfurt/M. 1995, S. 44 ff.

19 H. J. Veen/V. Neu, Politische Beteiligung in der Volkspartei, Sankt Augustin 1995, S. 9, 15 und 29.

20 Vgl. S. Schieren, Parteiinterne Mitgliederbefragungen – Ausstieg aus der Professionalität?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1996) 2, S. 227.

keit ein, die Parlamentskandidaten von der Mitgliederversammlung einer Partei wählen zu lassen. Dieses Verfahren stößt aber wegen der hohen Mitgliederzahlen bereits bei der Nominierung der Direktkandidaten im Wahlkreis auf Schwierigkeiten. Die CDU Nordrhein-Westfalens bestimmte vor der Bundestagswahl 1994 mehrere Direktkandidaten durch eine Vollversammlung ihrer Mitglieder im betreffenden Bundestagswahlkreis. Der Preis für dieses Verfahren bestand allerdings darin, daß nur 15 bis 20 Prozent der Mitglieder teilnahmen. So wurde der CDU-Kandidat für den Wahlkreis 64 mit 441 von 650 Stimmen gewählt. Die insgesamt 3 569 CDU-Mitglieder dieses Wahlkreises hätten im Saal, der Aula einer Realschule, keinen Platz gefunden. Zur Kandidatenwahl im Wahlkreis 65 wurden in der vollbesetzten Godesberger Stadthalle 814 Stimmen abgegeben; die Zahl der wahlberechtigten CDU-Mitglieder belief sich in diesem Bundestagswahlkreis auf 4 953<sup>21</sup>.

Anhand dieser Zahlen zeigt sich, daß das Bundeswahlgesetz in ähnlicher Weise als „Demokratisierungsbremse“ wirkt wie Paragraph 9 des Parteiengesetzes: Da eine Urnen- oder Briefwahl der Kandidaten nicht zulässig ist, stellt es die Parteien vor die Wahl zwischen einer Delegierten- oder einer Mitgliederversammlung, die leicht zur Farce werden kann. Bei der Aufstellung der Landeslisten zeigt sich das Dilemma noch deutlicher: Sie kann nach der bestehenden Regelung nur durch Landesdelegierten-Konferenzen erfolgen. Vor diesen Konferenzen findet ein kompliziertes Aushandlungsverfahren zwischen den Gruppen und Regionalverbänden der Partei statt, von dem die Mitglieder praktisch ausgeschlossen sind. Das Bundeswahlgesetz fördert diese wenig transparente Praxis, weil es auch für die Landeslisten weder Urnenwahl noch Briefwahl durch die Parteimitglieder zuläßt.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die Ansätze für eine direkte Mitgliederbeteiligung in den Parteien nicht nur wegen der etablierten Interessen von Amts- und Mandatsinhabern, sondern auch aufgrund rechtlicher Schranken unverbindlich geblieben sind. Die bisherigen Mitgliederbefragungen erfolgten auf Initiative der Parteiführung. Eine Direktwahl der Führungsgremien gab es bisher weder an der Spitze noch auf Landes- und Kreisebene. Die Wahl Lafontaines zum Nachfolger Scharpings ohne Mitgliederbeteiligung durch den Mannheimer Parteitag im November 1995 war ein Rückschlag für entsprechende Reformbemühungen, welcher allerdings durch die

Ambitionen des abgewählten Vorsitzenden auf eine erneute Kanzlerkandidatur provoziert wurde.

Gleichzeitig vergrößert sich der Abstand zwischen der innerparteilichen Willensbildung in Deutschland und in den vergleichbaren europäischen Ländern. Dort haben viele Parteien in den letzten Jahren Organisationsreformen durchgeführt, die dem verstärkten Mitwirkungsbedürfnis ihrer Mitglieder Rechnung tragen. Die britische Labour Party z. B. reformierte ab 1981 das Wahlverfahren ihres „Leaders“ und führte hierbei das individuelle Stimmrecht ihrer Mitglieder sowie der Mitglieder der angeschlossenen Organisationen (Gewerkschaften, Socialist Societies) ein. Die Partei wählt ihren Leader, der gleichzeitig in Personalunion Oppositionsführer im Unterhaus oder Premierminister ist, über ein sogenanntes Electoral College. Gewählt wird nach dem Grundsatz „one member, one vote“ in drei Sektionen, welche erstens aus den Unterhausabgeordneten und Europaparlamentariern, zweitens aus den direkten Mitgliedern der Partei sowie drittens aus den indirekten Mitgliedern bestehen. Die Ergebnisse in den Sektionen werden bei der Ermittlung des Resultats jeweils zu einem Drittel angerechnet. Diese Lösung wurde ursprünglich von der Parteilinken um Benn favorisiert, um die Macht der Unterhausfraktion zu begrenzen, die bis dahin allein für die Wahl des Leaders zuständig war. Inzwischen zeigt sich, daß die Mitgliederwahl die Position des Parteiführers erheblich gestärkt hat.

Die Labour-Kandidaten für das britische Unterhaus werden von den Parteimitgliedern des Wahlkreises gewählt. Hierbei ist auf Antrag Briefwahl möglich. Für den „sitting MP“, d. h. den amtierenden Unterhausabgeordneten, gelten allerdings Vorzugsbedingungen, und das Nationale Exekutiv Komitee (NEC) muß alle Nominierungen bestätigen. Bei den britischen Konservativen entscheiden ebenfalls die Mitglieder der Wahlkreisorganisation über die Nominierung<sup>22</sup>.

In Österreich führen die beiden großen Regierungsparteien seit der Nationalratswahl von 1994 Vorwahlen durch. Während bei der SPÖ nur die Parteimitglieder stimmberechtigt sind, beschloß die ÖVP „offene“ Vorwahlen, an denen auch interessierte Nichtmitglieder teilnehmen können. In der französischen Sozialistischen Partei (Parti Socialiste) bestimmen die Mitglieder im Wahlkreis durch Urnenwahl den Wahlkreiskandidaten. Die Wahlbeteiligung liegt hier teilweise bei 80 Prozent. Der PS-Kandidat für das französische Präsidenten-

21 Vgl. General-Anzeiger (Bonn) vom 20. 1. 1994 und 22. 1. 1994.

22 Vgl. Labour Party Rule book 1995, 3C-Rule 5, sowie 4B; Notes on Procedure for the Selection and Adoption of Conservative Parliamentary Candidates ... CCO, November 1994.

amt wurde im Februar 1995 von allen Mitgliedern der Partei gewählt. Bei einer Wahlbeteiligung von nahezu 75 Prozent sprachen sich 65,8 Prozent für Jospin und 34,2 Prozent für Emmanuelli aus. In Belgien, wo nach Verhältniswahlrecht gewählt wird, entscheiden die Parteimitglieder in sogenannten Polls über die Reihenfolge auf den Listen. Bei den flämischen Christdemokraten galt dies für mehr als 80 Prozent der Kandidaten, beim wallonischen PS (Parti Socialiste) für 78,8 Prozent. Der Vorstand der Christdemokraten legt allerdings eine ausgehandelte Liste vor, die nur selten verändert wird. Ein ähnliches Verfahren praktiziert die niederländische Partei „Demokraten '66“<sup>23</sup>.

Der internationale Vergleich zeigt, daß im deutschen Parteiensystem die Möglichkeiten der Mitgliederbeteiligung bei Personalentscheidungen keineswegs ausgeschöpft sind. Eine Direktwahl der Vorstände auf allen Organisationsebenen ist durchaus praktikabel. Entsprechendes gilt für das Delegiertenwesen, denn es gibt keinen plausiblen Grund, der gegen die unmittelbare Wahl der Delegierten zu den Landes- und Bundesparteitagen spricht. Besonders deutlich wird der Rückstand der deutschen Parteien bei der Kandidatenaufstellung. Dieser „Secret Garden of Politics“ (Gallagher/Marsh) muß grundlegend gelichtet und durchlüftet werden. Die Parteimitglieder sollten die Direktkandidaten und die Kandidaten auf den Landeslisten in unmittelbarer Wahl bestimmen. Hierzu ist allerdings der „Dritte Weg“ der Urnen- und Briefwahl erforderlich, so daß die entsprechenden Bestimmungen der Wahlgesetze geändert werden müssen. Ob dieses Verfahren der Kandidatenaufstellung mit den US-amerikanischen Vorwahlen vergleichbar ist, erscheint angesichts der unterschiedlichen Parteistrukturen fraglich. In europäischen Parteiensystemen werden „Vorwahlen“ in der Regel unter den fest eingeschriebenen Mitgliedern stattfinden. Eine unmittelbare Wahl von Vorstandsmitgliedern, Delegierten und Wahlkandidaten würde die innere Struktur der deutschen Parteien erheblich verändern. Die Ortsverbände könnten zur Bühne für die Kandidaten auf Landes- und Bundesebene werden und verlören ihren Charakter als Spezialvereine für Kommunalpolitik.

---

## V. Zusammenfassung

---

Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, zu zeigen, daß eine unmittelbare Mitwirkung der Bürger in

23 M. Gallagher/M. Marsh (Hrsg.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London u. a. 1988, S. 25 ff., 79 und 204.

modernen Demokratien auf mehreren Wegen erreicht werden kann. Bei der Konzentration auf einen Weg, wie z. B. auf Volksbegehren und Volksentscheid, werden zwar die Reformenergien gebündelt; gleichzeitig läßt aber die Aufmerksamkeit für die Vor- und Nachteile der betreffenden Verfahren nach. Die hier vorgestellten vier Möglichkeiten ergeben sich aus dem internationalen Vergleich. Sie können nur aufgrund der gegenwärtigen Praxis in den jeweiligen politischen Systemen beurteilt werden. Das Zurückhören in die deutsche Geschichte reicht zu ihrer Bewertung nicht aus, obgleich die Rolle des Reichspräsidenten der Weimarer Republik als nach wie vor gültige Erfahrung anzusehen ist.

Obwohl in modernen Demokratien mehrere Möglichkeiten zur unmittelbaren Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen bestehen, muß man die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den hier vorgestellten vier Wegen beachten: Volksbegehren und Volksentscheid können in ein Spannungsverhältnis zur repräsentativen Willensbildung geraten. Ob dieser Fall eintritt, hängt von den Verfassungsbestimmungen im einzelnen ab, insbesondere von den Bedingungen für ein erfolgreiches Abstimmungsbegehren. Im Prinzip besteht aber immer die Möglichkeit, daß der Volksentscheid anders ausfällt als die Entscheidung des Parlaments und der dort vertretenen politischen Parteien. In Abstimmungsdemokratien wie der Schweiz hat im Konfliktfall der Volksentscheid Priorität, was gegebenenfalls (etwa in der Europapolitik) auch zur Verzögerung politischer Entscheidungen führen kann.

Das gleiche Spannungsverhältnis droht bei Direktwahlen für Exekutivfunktionen: Ein vom Volk gewählter Präsident kann konträr zur Volksvertretung stehen oder gar – wie in der Endphase der Weimarer Republik – in Versuchung kommen, das Parlament zu manipulieren. In Frankreich muß der Präsident gegebenenfalls bereit sein, mit der Regierung einer anders gelagerten Parlamentsmehrheit zu kooperieren. Obgleich sich die unmittelbare Bürgermeisterwahl in mehreren Bundesländern bewährt hat, wird man deshalb dieses Modell nicht ohne weiteres auf die Landes- und Bundesebene übertragen. Hier würde die Volkswahl des Regierungschefs oder des Präsidenten auf die Errichtung eines Präsidialsystems nach US-amerikanischem Muster hinauslaufen. Die Rolle des Parlaments und der Parteien müßte in diesem Fall neu bestimmt werden. Das gemeinsame Kennzeichen von Abstimmungsdemokratien und Präsidialsystemen ist jedenfalls die Ermittlung des Wählerwillens durch zwei unterschiedliche Verfahren.

Bei den beiden zuletzt genannten Wegen zur unmittelbaren Mitwirkung besteht diese Kollisionsgefahr nicht. Die innerparteiliche Demokratie und die vorgeschlagenen Wahlrechtsänderungen vermeiden die politische Willensbildung durch unterschiedliche und voneinander unabhängige Verfahren. Sie sind deshalb auf jeden Fall mit dem parlamentarischen Regierungssystem und mit der Parteiendemokratie der Bundesrepublik kompatibel. Der „Volkswille“ würde bei der Durchsetzung entsprechender Reformen nach wie vor auf dem Weg über Parteien, Wahlen und Parlamente gebildet. Ein Widerspruch zwischen parlamentarischen und außerparlamentarischen Entscheidungen (Volksabstimmungen, Direktwahlen) kann deshalb bei den Wegen drei und vier nicht auftreten.

Die verschiedenen Vorstellungen zur erweiterten Mitwirkung der Wählerschaft verbinden sich bei vielen Autoren mit unterschiedlichen Reaktionen auf die Entwicklung des deutschen „Parteienstaats“. Die Forderung nach Volksentscheiden und Direktwahlen entspricht in der Regel der Absicht, den Parteieinfluß zu begrenzen. Die Wege eins und zwei zu einer stärkeren Bürgerbeteiligung sollen demnach eine parteifreie politische Willensbildung ermöglichen und auf diese Weise in Konkurrenz zu den von Parteien besetzten Parlamenten treten. Man erhofft sich eine neue Form der Gewaltenteilung, in der sich die Stimmbürger, unmittelbar gewählte Amtsinhaber, unabhängige Instanzen und die Parteien durch „checks and balances“ gegenseitig in Schach halten. Die neuen Wege drei und vier (Wahlrechtsänderungen und innerparteiliche Demokratie) streben demgegenüber eine innere Reform des Parteiensystems sowie des Bundes- und Länderparlamentarismus an, in deren Mittelpunkt die Personalauswahl von Kandidaten und Repräsentanten steht.

Bei allen Überlegungen zur unmittelbaren Demokratie sollte man aber von einer idealistischen und

einer realistischen Prämisse ausgehen: Die idealistische Prämisse entspricht dem Hauptargument, welches John Stuart Mill gegen die Regierung des „guten Despoten“ erhob: Eine Volksregierung müsse im Unterschied zum despotischen System bei den Bürgern auch die „Forderung nach Selbstbestimmung ihres Handelns“ wecken und vor allem die „Entwicklung des Volkes selbst“ anstreben. Politik sollte demnach für Menschen gemacht werden, „wie sie sind oder wie sie bald werden könnten“<sup>24</sup>. Das Ziel einer so verstandenen unmittelbaren Demokratie besteht darin, das politische Engagement und die Urteilsfähigkeit der Bürger zu fördern.

Die realistische Prämisse besagt, daß die repräsentativen Systeme der modernen Demokratien bestehen bleiben und keineswegs durch eine (utopische) direkte Demokratie ersetzt werden. Es handelt sich bei den ernstzunehmenden Reformvorschlägen lediglich um die Einführung direktdemokratischer Elemente in das Repräsentativsystem. Auch in den beiden herausragenden praktischen Beispielen für Volksbegehren und Volksentscheide, in der Schweiz und in Kalifornien, erfolgt der weitaus größte Teil der politischen Entscheidungen auf parlamentarischem und administrativem Wege. Die Unterscheidung zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie mag zwar analytisch sinnvoll sein; man darf jedoch beide Formen der Willensbildung nicht als sich gegenseitig ausschließende Prinzipien interpretieren. Selbst Jean-Jacques Rousseau, ein prinzipieller Gegner jeder Repräsentation, mußte konzedieren, daß die unter einer Repräsentativverfassung lebenden Engländer zumindest am Wahltag „frei“ sind<sup>25</sup>.

24 J. St. Mill, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, Paderborn 1971, S. 23 und 64 f.

25 J.-J. Rousseau: *Du Contrat Social*, Livre III, Chap. XV.

# Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland

## I. Einleitung

Das Thema „Direkte Demokratie“<sup>1</sup> hat Konjunktur. Was hat es eigentlich auf sich mit diesen von ihren Befürwortern so heiß umworbenen Politikinstrumenten? Wie steht es um die Position, die ein deutlicher Kritiker der Einführung der direkten Demokratie in das Grundgesetz, Rupert Scholz<sup>2</sup>, so formuliert hat: „Das Plebiszit stellt – zumindest auf Bundesebene – kein geeignetes Instrument zur Stärkung unserer Demokratie dar. Es ist nicht kompromißfähig. Es kennt nur Ja oder Nein, Schwarz oder Weiß. Daher entspricht es nicht einer pluralistischen Gesellschaft. Das Plebiszit wird auch der Parteienverdrossenheit nicht entgegenwirken, wie manche glauben. Denn wenn ich es einführe, werden sich die Parteien seiner bedienen. Und last, but not least: Das Plebiszit auf Bundesebene ist antiföderalistisch.“

Die Diskussion über Stärken und Schwächen direktdemokratischer Politikentscheidungen ist eingebettet in das spannungsreiche Geflecht von Offenheit und Resistenz demokratischer politischer Systeme. Hinzu kommt, daß diese Problematik durch die Fähigkeiten und Leistungen der Anpassung der politischen Institutionen und Akteure an neu auftauchende Entwicklungslinien weiter qualifiziert wird. Es geht um die Reaktions- und Aktionsmuster der relevanten politischen Entscheidungsträger und auch darum, plausible Politikkonzepte und -strategien erneut oder neu zu kombinieren bzw. zu entwickeln. In diese

1 Im folgenden werden unter „direkter Demokratie“ Politikinstrumente verstanden, mittels derer die Bürger und Bürgerinnen sich unmittelbar in bestimmte Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einschalten können bzw. direkt aufgrund verfahrensrechtlicher Vorgaben einbezogen werden müssen. In diesem Sinne bedeuten Politikinstrumente direkter Demokratie Regelungen wie Volksinitiative, -begehren und -entscheid (auf der Bundesebene bzw. den Landesebenen). In der Kommunalpolitik werden hingegen die Begriffe Bürgerbefragung, -begehren und -entscheid als ähnlich gelagerte Verfahrensregeln verwendet.

2 Interview mit Rupert Scholz, Vorsitzender der Verfassungskommission des Bundestages und der Länder, in: Der Tagesspiegel vom 15. 5. 1993, S. 5. Zu den Diskussionen der Verfassungskommission vgl. insgesamt Helge-Lothar Batt, Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen 1996; zur direkten Demokratie, ebd., S. 138–142.

Problemkonstellation ist die zentrale Frage des vorliegenden Aufsatzes einzuordnen: Welchen Beitrag vermögen direktdemokratische Instrumente zur Interessenvermittlung im politischen System der Bundesrepublik leisten? Aus dieser Frage läßt sich die folgende These ableiten: Die Forderung nach mehr Politikinstrumenten direkter Demokratie zielt erstens auf mehr politische Partizipation und Entscheidungstransparenz und zweitens darauf, entscheidungspolitisch verbindliche Politikinitiativen aus der Gesellschaft heraus zu initiieren und schließlich auch eine Vetokompetenz gegenüber der „etablierten“ Politik zu bewirken.

Als erster Schritt zur Annäherung an das komplexe Phänomen der direkten Demokratie erweist sich der Bezug auf ein auf David Easton zurückgehendes Unterscheidungsmuster, das Input-Output-Muster, als hilfreich<sup>3</sup>. Gemäß diesem Muster läßt sich die Problematik der direkten Demokratie in funktioneller Hinsicht so darstellen: Auf der Input-Seite des politischen Entscheidungsprozesses wird der direkten Demokratie in der Form der Gesetzesinitiative die Aufgabe zugeschrieben, daß aus der Gesellschaft erwachsene politische Strömungen und Vorstellungen die Möglichkeit erhalten, eigene Initiativen neben den etablierten Politikakteuren zu lancieren und verbindlich durchzusetzen. Bezogen auf die Output-Seite des politischen Entscheidungsprozesses wird Instrumenten der direkten Demokratie in Gestalt des Referendums die Funktion zugewiesen, Regierungsentscheide und Gesetze zu verwerfen.

## II. Demokratische Unterbilanz des repräsentativen Systems der Interessenvermittlung?

Unmittelbarer Bezugspunkt der Diskussionen für mehr direktdemokratische Politikentscheidungen ist das System der parteipolitisch geprägten repräsentativen Form der Interessenvermittlung. Dieses für die Herstellung allgemeinverbindlicher

3 Vgl. Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Ts. 1975; Arno Waschkuhn, Politische Systemtheorie, Opladen 1987.

politischer Entscheidungen<sup>4</sup> in westlichen Demokratien besonders relevante System der Interessenvermittlung ist tragender Bestandteil dieser Gesellschaften, die als „organisierte Demokratien“<sup>5</sup> bezeichnet werden. Diese Demokratien sind durch voraussetzungsvolle und komplizierte Formen der Interessenvermittlung strukturiert. Einer der Kernpunkte der Kritik in der deutschen Debatte ist dabei das Argument, daß dieses für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung zentrale System weitgehend abgeschottet ist. Zur begrifflichen Erfassung und Beschreibung dieses Sachverhaltes werden Stichworte wie Politik- und Parteienverdrossenheit, Vonselbständigung und Indifferenz der politischen Funktionsebenen gegenüber den Bürgern, eine Mediatisierung der Bürger durch die parteipolitischen Monopole sowie die Fixierung auf die repräsentativen Formen der bundesdeutschen Demokratie verwendet. Anders ausgedrückt stößt die – vielfach unterstellte – politische Monopolstellung der Parteien im Hinblick auf die Gestaltung von Politik nicht mehr auf eine unhinterfragte Legitimation und Akzeptanz. Dieser Sachverhalt wird begleitet von gewichtigen sozialstrukturellen Veränderungen, Prozessen eines Wertewandels, qualitativer Veränderungen innerhalb der Präferenzordnungen der Bürger und Bürgerinnen sowie einer beträchtlichen Zunahme des Wechselwähler- und Nichtwählerpotentials in den verschiedenen westlichen Ländern<sup>6</sup>; dies gilt gleichermaßen für Deutschland. Schließlich wird den zentralen Politikakteuren, vor allem den sozialen Verbänden und politischen Parteien, eine abnehmende Rolle und Bindungswirkung im Hinblick auf die Verarbeitung vorhande-

4 Vgl. Arno Waschkuhn, Institutionentheoretische Ansätze, in: Jürgen Kriz/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Bd. 2, München 1994, S. 188–195; ders., Systemtheorie, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München 1995, S. 760–765.

5 Für die Bundesrepublik vgl. Wolfgang Rudzio, Organisierte Demokratie, Stuttgart 1977; ders., Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996<sup>4</sup>; Ulrich von Alemann, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989<sup>2</sup>; Manfred G. Schmidt, Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992; Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992<sup>7</sup>; Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik nach der Vereinigung, München–Zürich 1996<sup>8</sup>.

6 Vgl. Sam Barnes/Max Kaase u. a., Political Action, Beverly Hills–London 1979; Max Kaase, Partizipation, in: D. Nohlen (Anm. 4), S. 521–527; ders., Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1995<sup>3</sup>, S. 462–466; Wilhelm P. Bürklin, Wählerverhalten und Wertewandel, Opladen 1988; ders., Gesellschaft, Wandel, Wertewandel und politische Beteiligung, in: Karl Starzacher/Konrad Schacht/Bernd Friedrich/Thomas Leif (Hrsg.), Protestwähler und Wahlverweigerer, Köln 1992, S. 18–39.

ner und neu auftauchender Politikprobleme sowie bezüglich der politischen Integration sich differenzierender Gesellschaften zugeschrieben<sup>7</sup>.

Als Therapie und als eine wichtige institutionelle und politische Reform wird in diesem Kontext die Einführung von Formen direkter Demokratie gefordert. Dabei wird zugleich der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß durch eine entsprechende institutionelle Ausweitung und eine politische Praxis vor allem das institutionell verkrustete und politisch abgeschottete sowie entscheidungsschwache System der repräsentativen Interessenvermittlung deblockiert wird. Zielvorstellung ist es, daß durch ein qualitatives Mehr an Partizipation, Transparenz und Responsivität wieder stärker die Belange der Bürger und Bürgerinnen ins Auge gefaßt werden<sup>8</sup>. Die Politikmuster der direkten Demokratie werden als notwendige Elemente nicht nur des deutschen Politiksystems, sondern, genereller gehalten, heutiger westlicher Demokratien gedeutet. Sie werden ferner als eine Bereicherung der Interessenvermittlung interpretiert, und schließlich werden ihnen die funktionellen Eigenschaften der Lösung von politischen Problemen zugeschrieben.

Die positive Bewertung direktdemokratisch organisierter Politikentscheidungen führt in der Konsequenz erstens dazu, eine Reform der verschiedenen gestalteten politisch-institutionellen Systemebenen im Sinne der Ergänzung der repräsentativen Formen und Entscheidungsarenen um die direktdemokratische Komponente zu fordern. Zweitens werden in der Regel diejenigen westlichen Politiksysteme, die über mehr oder weniger differenziert ausgestaltete direktdemokratische Politikinstrumente verfügen<sup>9</sup>, als in der Tendenz zumindest

7 Vgl. Wolfgang Streeck, Vielfalt und Interdependenz, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39 (1987), S. 452–470.

8 Dieser Aspekt wird in der Diskussion auch durch die Erörterung des ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorems thematisiert. Der Prinzipal, das Volk, hat, als politischer Auftraggeber, dem Agenten, der Regierung/den politischen Behörden, ein limitiertes und durch Rückkoppelungsprozesse bestimmtes handlungspolitisches Mandat erteilt. Vgl. hierzu Stefan Schieren, Plebiszitäre Elemente in der parlamentarischen Demokratie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7 (1996), S. 63–86.

9 Vgl. Marku Suksi, Bringing in the People: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum, Dordrecht u. a. 1993; Wolfgang Luthardt, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994; Silvano Möckli, Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich, Bern u. a. 1994; David Butler/Austin Ranney (Hrsg.), Referendums around the World, Washington, D.C. 1994; Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien, Opladen 1995, S. 253–264; Adolf Kimmel, Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungssystem, in: Günther Rüter (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996, S. 118–135; Michael Gal-

institutionell und partizipativ „offener“ interpretiert<sup>10</sup>. Diese Deutung begreift Instrumente direkter Demokratie als systemnotwendige Bestandteile einer „partizipativen Demokratie“<sup>11</sup>, deren Zielsetzung sowohl von der Vorstellung „mündiger“ und politisch aktiver Bürger als auch von dem reflexiven Bezug staatlichen Handelns auf dieselben und auf die Gesellschaft ausgeht.

### III. Repräsentative Demokratie und Formen direkter Demokratie

Die mit dem Plädoyer für mehr Politikinstrumente direkter Demokratie verbundene Kritik am parteipolitisch-repräsentativen System der Interessenvermittlung zielt darüber hinaus – teilweise – auch darauf, daß die repräsentative Form der Demokratie selbst nicht nur behebbare Funktionsschwächen, sondern im Kern strukturelle Defizite und Schwächen hat, deren irreversibler Charakter als evident unterstellt wird. Die für den vorliegenden Argumentationszusammenhang grundsätzlich bedeutsame These, daß das parlamentarisch-repräsentative System<sup>12</sup> entscheidend durch eine „Institutionalisierung von Lernfähigkeit“<sup>13</sup> gekennzeichnet ist, also in sich selbst auch maßgebliche Potenzen für eine weitere Reformfähigkeit beinhaltet, wird insbesondere von Vertretern sich grundsätzlich verstehender Positionen bestritten. Denn die Auffassung, daß jedwede Formen unmittelbarer, direkter Demokratie aus sich selbst heraus über eine, definitorisch absolut gesetzte, demokratietheoretisch begründbare höhere Prämie oder einen höheren Mehrwert im Vergleich zu

lagher/Pier Vincenzo Uleri (Hrsg.), *The Referendum Experience in Europe*, Houndsmill-London 1996; Walter Haller/Alfred Kölz, *Allgemeines Staatsrecht*, Basel-Frankfurt/M. 1996, S. 58–70; Wolfgang Luthardt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Politische Systeme und direkte Demokratie*, München-Wien 1997 (i.E.).

10 Vgl. Gebhard Kirchgässner/Bruno S. Frey, *Volksabstimmung und direkte Demokratie*, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), *Wahlen und Wähler*, Opladen 1994, S. 42–69.

11 Vgl. Peter Saladin, *Demokratische Sonderrechte von „Betroffenen“?*, in: Jean-Francois Aubert/Philippe Bois (Hrsg.), *Melanges André Grisel*, Neuchâtel 1983, S. 271–288; ders., *Kleinststaaten mit Zukunft?*, in: Alois Riklin/Luzius Wildhaber/Herbert Wille (Hrsg.), *Kleinstaat und Menschenrechte*. Festschrift für Gerard Batliner, Basel-Frankfurt/M. 1993, S. 133–156.

12 Vgl. Uwe Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1976.

13 Max Kaase, *Politische Gewalt – Gesellschaftliche Bedingungen und politische Konsequenzen*, in: Ekkehard Morchmann/Ute Gerhard (Hrsg.), *Gewalt in Deutschland*. Soziale Befunde und Deutungslinien, München 1995, S. 37.

den mittelbar bzw. indirekt legitimierten politischen Institutionen und Organisationsformen verfügen, zielt exakt in diese Richtung. Diese Vorstellung unterstellt nämlich, daß es einen von politischen Institutionen und Verfahren unabhängigen, diesen faktisch vorgeschalteten „Volkswillen“ gibt, der eben in Formen direkter Demokratie unverfälscht zum Ausdruck gelangt. Theoretisch wird damit einer gewichtigen und folgenreichen Verkennung der Konstituierung des „Volkswillens“ und des Verhältnisses von Demokratie und politischen Institutionen und Verfahren Vorschub geleistet: „Der Volkswille besteht nicht vor diesen Verfahren und unabhängig von ihnen, sondern er entsteht in ihnen.“<sup>14</sup>

Des weiteren wird eine systematisch betriebene Aufspaltung sich institutionell verschieden darstellender und durchaus einer unterschiedlichen Funktionslogik folgender, sich allerdings auf die gleiche Legitimationsquelle, nämlich die Volkssouveränität<sup>15</sup> beziehender institutioneller Ausgestaltungen vorgenommen. Vertreter einer solchen – ob nun bewußt vorgenommenen oder implizite in der Argumentation selbst angelegten – Auffassung begreifen nicht, daß es politiktheoretisch nur sinnvoll ist, sowohl die mittelbaren als auch die unmittelbaren Politikformen und Verfahren als „verschiedene Organisationsformen derselben Legitimität“ zu interpretieren<sup>16</sup>. Dies bedeutet ferner, daß idealtypische Gegenüberstellungen im Sinne eines „rein“ konstruierten repräsentativen bzw. plebiszitären Regierungs- oder Politiksystems in eine falsche Richtung führen müssen. Demgemäß ist die bekannte These von Ernst Fraenkel, beide „Systeme“ beruhten auf „verschiedenartigen Legitimitätsprinzipien“<sup>17</sup>, unzutreffend.

14 Claus Offe, *Wider scheinradikale Gesten*. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem „Volkswillen“, in: Gunter Hofmann/Werner A. Perger (Hrsg.), *Die Kontroverse*, Frankfurt/M. 1992, S. 129.

15 Vgl. hierzu Peter Graf Kielmansegg, *Volksouveränität*, Stuttgart 1978; Theo Stammen, *Volksouveränität*, in: U. Andersen/W. Woyke (Anm. 6), S. 605–609; Heidrun Abromeit, *Volksouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36 (1995), S. 49–66.

16 Otto Kirchheimer/Nathan Leites, *Bemerkungen zu Carl Schmitts „Legalität und Legitimität“ (1932/33)*, in: Otto Kirchheimer, *Von der Weimarer Republik zum Faschismus*, Frankfurt/M. 1990<sup>3</sup>, S. 148; vgl. auch Winfried Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Opladen 1980, S. 155 ff.

17 Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958)*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hrsg. und eingel. von Alexander von Brünneck, Frankfurt/M. 1991<sup>7</sup>, S. 155. Zur Kritik an diesen sowohl bei Max Weber, Ernst Fraenkel, Benjamin Barber als auch bei Giovanni Sartori vorgenommenen Konstrukten vgl. Wolfgang Luthardt/Arno Waschkuhn, *Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie – Entwicklungsstand und Perspektiven*, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.),

Eine weiterführende Analyse des Verhältnisses von repräsentativer Demokratie und Formen direkter Demokratie basiert demgegenüber auf den folgenden Struktur- und Funktionsvoraussetzungen: Das repräsentative Politikmuster fungiert als ein jede komplexe Demokratie strukturprägendes Basisprinzip, während es sich bei Institutionen direkter Demokratie um ein strukturgestaltendes Funktionselement handeln kann. Gerade komplexe Demokratien<sup>18</sup> sind nicht nur durch einen hohen Grad an Arbeitsteilung und durch ein institutionell höchst differenziertes und voraussetzungsvolles Arrangement an institutionellen Formen und Verfahrensregeln geprägt. Hinzu kommt vor allem auch, daß der „Bedarf“ an verbindlichen politischen Entscheidungen erheblich ist. Von daher sind die Verfahrens- und Organisationsprinzipien einer demokratisch legitimierten Delegation und Repräsentation unverzichtbar und durch keine anderen Integrations- und Entscheidungsmuster zu ersetzen<sup>19</sup>. Hieraus leiten sich weitreichende Folgen für notwendig erachtete institutionelle Reformen ab<sup>20</sup>.

Bezogen auf den vorliegenden Diskussionskontext folgt daraus, daß jedwede antithetische Gegenüberstellung von mittelbaren und unmittelbaren Formen der Demokratie, wie schon angedeutet, prinzipiell in die Irre führt. Eine nicht nur in der deutschen, sondern auch in der internationalen Diskussion favorisierte Erweiterung der politisch-institutionellen Systemkontexte um eine – mögliche – „Ergänzung“ repräsentativer Politik- und Entscheidungsmuster durch eine partielle „Einfärbung“ und Institutionalisierung direktdemokratischer Politikinstrumente ist auf einer analytisch und politisch völlig anderen Ebene angesiedelt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß weder begrifflich noch theoretisch im vorhinein abschließend präjudiziert werden kann, „unter welchen Bedingungen zusätzliche Einflußmöglichkeiten des Volkes geschaffen werden sollen“<sup>21</sup>.

Eine weitere relevante Voraussetzung ist zu erwähnen: Entscheidungsmuster direkter Demokratie können Wahlen weder ersetzen noch ihre bedeutsamen Selektions- und Entscheidungsfunktionen übernehmen. Wahlen und die verschiede-

nen Formen direkter Politikbeteiligung sind sowohl ihrer Struktur und als auch ihren Funktionen nach deutlich unterscheidbare politische Verfahrensregelungen<sup>22</sup>. Politikentscheidungen direkter Demokratie beziehen sich prinzipiell auf einzelne, ausgewählte Sachthemen oder – bei einem Personalvotum – auf die direkte Wahl einer Person. Schon dieser Sachverhalt verdeutlicht die begrenzte Entscheidungsrelevanz der direkten Demokratie.

Neben dem schon angesprochenen gewichtigen Unterschied zu den Wahlen ist ebenfalls evident, daß sich Politikentscheidungen direkter Demokratie qualitativ von Meinungsumfragen, auch von kontinuierlich durchgeführten, unterscheiden. Letztere sind aufgrund ihrer strukturellen Unterschiedlichkeit keineswegs als ein funktionales Äquivalent für diese Politikentscheidungen zu rezipieren<sup>23</sup>; alleine schon der Umstand der in Abstimmungen angelegten Entscheidungsverbindlichkeit verdeutlicht dies. Allerdings ist dabei gleichzeitig unbestritten, daß solche kontinuierlich durchgeführten Meinungsumfragen im Sinne einer „gesellschaftlichen Dauerbeobachtung (...) ein unverzichtbares Instrument der Selbstbeobachtung und Aufklärung über sich selbst“<sup>24</sup> in heutigen Gesellschaften darstellen.

Der repräsentativ organisierte Politikprozeß, in der Bundesrepublik im wesentlichen parlamentarisch legitimiert, erweist sich als Prozeß der politisch-institutionellen Normalität; der direktdemokratisch organisierte Politikprozeß hingegen stellt auch in vergleichender Perspektive eher, wenn gleich mit deutlichen Akzentunterschieden in verschiedenen Ländern (Schweiz; teilweise Italien), die demokratisch legitimierte Ausnahme dar. Die Wirkungsweise und der Wirkungsgrad von Politikentscheidungen direkter Demokratie werden durch die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, die politisch-kulturellen Kontexte und vor allem durch die in den heutigen Gesellschaften wirksamen maßgeblichen Einflußfaktoren wie Regierungen, Parlamente, politische Parteien, soziale Verbände, Verwaltungen etc. und deren legitime Möglichkeiten der Einflußnahme auf direktdemokratisch legitimierte Politikentscheidungen beeinflusst und geprägt. Die Berücksichtigung dieser Ausführungen wird vermeiden helfen, daß sowohl übergroße Hoffnungen in die vermehrte Institutionalisierung direktdemokratischer Politikinstrumente und ihre Handhabung gesetzt

Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden 1997 (i.E.).

18 Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 3); Manfred G. Schmidt, Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuerer Debatten, in: A. Klein/R. Schmalz-Bruns (Anm. 17).

19 Vgl. Ernst Wolfgang Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, Hannover 1983.

20 Vgl. Fritz W. Scharpf, Grenzen der institutionellen Reform, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 111–151.

21 René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Basel 1984, S. 145.

22 Vgl. Dolf Sternberger, Herrschaft und Verantwortung, Frankfurt/M. 1986, S. 59.

23 Vgl. C. Offe (Anm. 14), S. 132.

24 Max Kaase, Haß als Kategorie der Gesellschaftsanalyse?, in: Volker J. Kreyer/Carl Böhrer (Hrsg.), Gesellschaft im Übergang, Baden-Baden 1995, S. 303.



als auch umgekehrt sie zu Instrumenten der Erosion und Zerstörung demokratisch-rechtsstaatlicher Gesellschaften verteufelt werden<sup>25</sup>.

Der Ausdruck der „direkten Demokratie“ ergibt also nur dann einen Sinn, wenn er nicht als Alternativbegriff zur „repräsentativen Demokratie“ verstanden wird. Der Begriff „direkte Demokratie“ ist zwar ein höchst schillernder und für unterschiedliche Zwecke instrumentalisierbarer Terminus: Er läßt sich jedoch präziser bestimmen, wenn unter ihm, wie angedeutet, institutionalisierte Politikinstrumente verstanden werden, mittels derer Chancen politischer Beteiligung für die Bevölkerung ermöglicht werden. Solche politischen Beteiligungsmöglichkeiten können punktuell Politikentscheidungen initiieren, insbesondere dann, wenn nicht nur subjektiv, sondern auch faktisch relevante Themen seitens der repräsentativen Entscheidungsträger nicht beachtet und beiseite geschoben werden oder schlicht und einfach im politischen Routinebetrieb verschwinden. Deutlich wird in diesem Zusammenhang besonders, daß die direkt-demokratisch initiierten Politikinitiativen als Warn- und Thematisierungsinitiativen zu interpretieren sind. Damit korrespondiert die These, daß in gut funktionierenden parlamentarisch-repräsentativen Politiksystemen die Anzahl von Gesetzesinitiativen in der Regel begrenzt sein wird. Allerdings können diese Initiativen ebenfalls als Ausdruck eines sich wandelnden Politikverständnisses innerhalb breiter Bevölkerungsschichten gedeutet werden, die, ergänzend zum parlamentarischen Routinebetrieb, anders gestaltete politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit favorisieren. In der Sache besteht jedoch die Hauptfunktion von Instrumenten direkter Demokratie in den größeren Systemebenen darin, als Veto- und Blockademacht zu fungieren. Die vielfach überschätzte Vetoposition ist dabei allerdings nicht automatisch deshalb als positiv einzuschätzen, weil dadurch politische Vorhaben und Entscheidungsprozesse blockiert werden. Maßgeblich ist vielmehr der konkrete politische Gegenstand, auf den sich die Anwendung direkt-demokratischer Politikinstrumente bezieht. Spricht die vorliegende Argumentation, die in der Tat konsequent analytisch von der politischen und gesellschaftlichen Realität und nicht von einem fiktiven Wunschdenken geleitet wird, nun gegen Politikinstrumente der direkten Demokratie? Die Beantwortung dieser Frage läßt sich durch eine Skizzierung der jün-

25 In der klassischen Analyse von Robert von Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik (1862), Graz 1962, S. 293–332, insbesondere S. 331–332, werden bis heute immer wieder in der Debatte vorgetragene Pro- und Kontrargumente angeführt.

geren, sich auf die Formen der direkten Demokratie im deutschen Politikkontext beziehenden Entwicklungslinien präzisieren.

---

#### IV. Aspekte der Politikentwicklung der direkten Demokratie in Deutschland

---

In der deutschen Diskussion votieren mittlerweile zahlreiche Politiker und Wissenschaftler für eine stärkere Ausweitung der verschiedenen institutionellen Systemkontexte durch Politikinstrumente direkter Demokratie: Als reformbedürftig und -fähig werden sowohl die Kommunal- und Landesverfassungen als auch – teilweise – das Grundgesetz angesehen. Auf empirischer Basis läßt sich in diesem Zusammenhang die Feststellung treffen, daß zwar das Grundgesetz – bis auf einige Ausnahmen<sup>26</sup> – nach wie vor von einer direktdemokratischen Abstinentz bestimmt ist. Alle Landesverfassungen in den alten und den neuen Bundesländern verfügen hingegen über unterschiedlich ausgeprägte institutionelle Formen direktdemokratischer Beteiligung<sup>27</sup>. Hinzu kommt ferner, daß auch eine erhebliche Bewegung in die Reform der Kommunalverfassungen gekommen ist<sup>28</sup>. Schließlich zeigen auch die Debatten und die Praxis von „Urwahlen“<sup>29</sup> zur Stärkung und Ausweitung der innerparteilichen Demokratie, daß das Phänomen unmittelbarer politischer Beteiligung in der deutschen Gesellschaft mittlerweile auf eine breite Resonanz und Praxis stößt. Formen direkter Demokratie wird mithin ein offenkundig gewichtiger Platz im breiten Spektrum politischer Partizi-

26 Vgl. Karlheinz Nlclauß, Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/92, S. 3–15; Thomas Würtenberger, Repräsentative und plebiszitäre Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, in: G. Rüther (Anm. 9), S. 95–117; W. Luthardt/A. Waschkuhn (Anm. 17).

27 Vgl. Gunther Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Stuttgart u. a. 1993; Tatiana Paterna, Volksgesetzgebung, Frankfurt/M. 1995, S. 49–69, S. 83–101; Andreas Klages/Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland, Marburg 1996, S. 145–280; W. Luthardt/A. Waschkuhn (Anm. 17).

28 Vgl. Hans-Georg Wehling, Kommunalpolitik, in: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt/M. 1996, S. 429–439; Everhard Holtmann, Zwischen Repräsentation und Plebiszit: Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: G. Rüther (Anm. 9), S. 201–219.

29 Vgl. Karlheinz Nlclauß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1995, S. 244–247; Gerhard Hirscher, Zur Diskussion um die Ausweitung der innerparteilichen Mitwirkung, in: Außerschulische Bildung, (1996), S. 166–174.

pation zugewiesen: In vergleichender Perspektive ist die deutsche Debatte<sup>30</sup> dabei nicht als ein singuläres Phänomen anzusehen, sondern als ein Bestandteil einer breitgefächerten internationalen Diskussion zu rezipieren.

Bemerkenswert an der jüngeren deutschen Diskussion ist dabei, daß sich im Vergleich zu früher die kontroversen Debatten wesentlich versachlicht haben<sup>31</sup>. Insbesondere nach 1945 wurde den im Weimarer Verfassungsgefüge normierten Elementen direkter Demokratie immer wieder zum Vorwurf gemacht, sie seien ein mitbestimmender politischer Faktor bei der Erosion des Weimarer Verfassungs-, Demokratie- und Gesellschaftssystems gewesen<sup>32</sup>. Diese Kritik, von Theodor Heuss in den Beratungen des Parlamentarischen Rates in die zwar griffige, jedoch verzerrte und empirisch nicht haltbare Formel gebracht, Instrumente direkter Demokratie stellten eine „Prämie für Demagogen“ dar, wurde vor allem nach 1949 zu einem gängigen Allgemeinplatz der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion. Sowohl die von Heuss und seinen Nachfolgern inaugurierte spezifische Art eines „Verfassungsfetischismus“<sup>33</sup> als auch die des weiteren damit verbundene „Plebisphobie der Nachkriegsära“ (Rudolf Steinberg) ist an ihr Ende gelangt. Die heutige Debatte ist vielmehr seit längerem sowohl durch differenzierte institutionelle, empirische und methodische Ausführungen als auch durch einen „demokratie-theoretischen Tiefgang“<sup>34</sup> geprägt.

30 Aus der umfangreichen Debatte sei nur verwiesen auf: Karsten Bugiel, *Volkswille und repräsentative Entscheidung*, Baden-Baden 1991; Hermann Heuser, *Direkte Demokratie in Deutschland und in den USA*, Köln 1994; T. Paterna (Anm. 27); A. Klages/P. Paulus (Anm. 27); S. Schieren (Anm. 8), S. 63–86; W. Luthardt/A. Waschkuhn (Anm. 17).

31 Vgl. Michael Strübel, *Mehr direkte Demokratie?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42/87, S. 17–30; Jürgen Gebhardt, *Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, S. 16–30; Ernst-Wolfgang Bockenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt/M. 1991, S. 371, S. 389; Ulrich von Alemann, *Special: Parteien*, Reinbek 1995, S. 122; Jürgen W. Falter, *Wer Wählt rechts?*, München 1994, S. 159; T. Stammen (Anm. 15), S. 609; Sabine Jung, *Lijpharts Demokratietypen und die direkte Demokratie*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6 (1996), S. 623–647.

32 Eine differenzierte Analyse dieser Problematik liefert Reinhard Schiffers, „Weimarer Erfahrungen“: Orientierungshilfe für die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6 (1996), S. 349–374.

33 Franz L. Neumann, *Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt/M. 1967, S. 116; ders., *Wirtschaft, Staat, Demokratie*, Frankfurt/M. 1978, S. 331. Neumann sprach mit diesem Begriff den Sachverhalt an, daß einzelne Verfassungseinrichtungen insgesamt für eine bestimmte politische Entwicklung ursächlich verantwortlich gemacht werden.

34 Hans Peter Schwarz, *Vor einem Irrweg*, in: *Die Welt* vom 14. 10. 1995, S. 2.

Nach 1945 wurden in den westlichen Besatzungszonen in Deutschland zwischen 1946 und 1952 elf Landesverfassungen neu konzipiert. Viele von diesen enthielten, in formeller Anlehnung an die Regelungen in der Weimarer Verfassung, unterschiedliche Formen von Institutionen direkter Demokratie. Die Aufnahme dieser Instrumente in die Kontexte der Landesverfassungen läßt sich am Beispiel von zwei Sachverhalten weiter konkretisieren: Erstens kann man eine Unterscheidung zwischen denjenigen Landesverfassungen vornehmen, die de jure bzw. de facto vor, und jenen, die nach der Verabschiedung des Grundgesetzes konstituiert und legitimiert worden sind. Diejenigen Verfassungen, die vor der Verabschiedung des Grundgesetzes in Kraft traten, zeichnen sich durch eine „größere Unbefangenheit“ im Hinblick auf die Aufnahme dieser Instrumente aus (z. B. Hessen; Bayern); dies gilt auch für die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, deren maßgebliche Entscheidungen vor 1949 getroffen, die jedoch erst 1950 verabschiedet wurde.

Dieser Sachverhalt korrespondiert zweitens mit der Politik und den Vorstellungen der damaligen drei Westalliierten. In den Ländern der amerikanischen und der französischen Besatzungszone bestand, im Vergleich zu den Ländern der britischen Besatzungszone, eine deutlichere Affinität zu den verschiedenen Formen von Referenden sowie gleichfalls zur generellen Legitimation der Landesverfassungen durch die Landesbevölkerung. Einige dieser Landesverfassungen wurden einem Referendum unterworfen<sup>35</sup>. Der Prozeß der Verfassungsgebung in den westdeutschen Ländern erwies sich als ein „pluralistisch angelegtes Konstituierungsverfahren“<sup>36</sup>. Dies erklärt auch zum Teil die Einbeziehung wie die Ablehnung unterschiedlicher Formen der direkten Demokratie in bestimmten Landesverfassungen.

Bezogen auf die Verabschiedung des Grundgesetzes wurde zwar diskutiert, es vorher einem Referendum zu unterwerfen (Londoner Schlußkommunique vom 1. Juni 1948). Allerdings wurde davon Abstand genommen, um dem als „Provisorium“ gedeuteten Grundgesetz nicht die rechtliche Qualität einer Verfassung zuzuweisen und damit möglicherweise zukünftige politische Entscheidungen zu präjudizieren. Im Schreiben der Koblenzer Ministerpräsidenten-Konferenz vom 10. Juli 1948

35 Wie Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und der „Südweststaat“ (Baden; Württemberg-Hohenzollern; Württemberg-Baden) vor der Konstituierung von Baden-Württemberg; vgl. Albrecht Weber, *Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (1985) 6, S. 179.

36 Frank Pfetsch, *Verfassungspolitik der Nachkriegszeit*, Darmstadt 1985, S. 147.

an die Westalliierten wird dies so festgehalten. Von daher entschieden sich die westdeutschen verfassungspolitischen Funktionseliten, das Grundgesetz nur durch die Bundesländer mit Zweidrittelmehrheit ratifizieren zu lassen. Allerdings hatten seitens der westlichen Alliierten (vor allem bei den USA und Frankreich) keine prinzipiellen Bedenken gegen ein Referendum bestanden<sup>37</sup>.

Es ist angedeutet worden, daß sich die die frühere westdeutsche Diskussion mehrheitlich durchziehende negative Bewertung von Politikinstrumenten direkter Demokratie seit einiger Zeit qualitativ verändert hat. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vor allem, daß man im Hinblick auf die Ausweitung aller Landesverfassungen in den alten und in den neuen Bundesländern von einem Trend zur Aufnahme von Instrumenten direkter Demokratie sprechen kann. In institutioneller Hinsicht enthalten alle Landesverfassungen in den alten und in den neuen Bundesländern mittlerweile unterschiedliche Instrumente direkter Demokratie. Die Kommunalverfassungen in Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen, Brandenburg und, neuerdings, auch in Bayern<sup>38</sup> enthalten Elemente direkter Demokratie in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Nach dem Modell der in Baden-Württemberg praktizierten süddeutschen Ratsverfassung<sup>39</sup> ist es nunmehr zusätzlich möglich, daß die aufgrund der Zusammenlegung der dualen Verwaltungsspitze (Schleswig-Holstein; Niedersachsen; Nordrhein-Westfalen) vorgenommene Verwaltungsreform mit zur Folge hat, daß die (Ober-)Bürgermeister direkt von der Kommunalbevölkerung gewählt werden.

Der Prozeß der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat das Thema direktdemokratische Betei-

ligung erneut auf die Tagesordnung der Politik gesetzt. Zum einen ging es dabei um die Frage der politisch-institutionellen Ausgestaltung der fünf neuen Landesverfassungen. Trotz interner Kontroversen wurden Formen direkter Demokratie in alle neuen Landesverfassungen aufgenommen. Dieser Vorgang konnte sich teilweise an Landesverfassungen in den alten Bundesländern anlehnen. Hierbei spielte vor allem die schleswig-holsteinische Landesverfassung eine wichtige Rolle, die durch ihren institutionellen Dreischritt: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid als eine Art Schrittmacher fungierte. Zum anderen erhielten in den alten Bundesländern schon seit längerem geführte Diskussionsprozesse um die Ergänzung der Landesverfassungen mit Formen der direkten Demokratie einen weiteren Auftrieb.

Welche Auswirkungen haben die innere Erosion der DDR und die Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf das Problemfeld „mehr direkte Demokratie“? Innerhalb der damaligen DDR kristallisierte sich im Zeitraum zwischen Anfang November 1989 (u. a. Öffnung der Mauer in Berlin) und Ende Februar 1990 ein Politikprozeß heraus, dessen Eckpunkte durch zwei Formeln bestimmt werden können: „Wir sind das Volk“ und „Wir sind ein Volk“. Die beiden Formeln dokumentieren Ausschnitte aus einer politischen Entwicklung, die vor allem auf Seiten der sich umgehend etablierenden politischen Opposition durch eine Vielfalt von Vorschlägen, Konzeptionen etc. geprägt gewesen ist. Zu Beginn ging es für verschiedene Initiativgruppen noch um eine prinzipielle demokratische Erneuerung der DDR, deren politische und institutionelle Selbstständigkeit gewahrt bleiben sollte: Dies verdeutlichte sich in der Form des „Rundes Tisches“<sup>40</sup>. Verfassungspolitischer Ausdruck – von bestimmten Gruppen – des Rundes Tisches war der im April 1990 vorgelegte Entwurf für eine neue Verfassung der DDR<sup>41</sup>. Dieser Verfassungsentwurf erschien allerdings zu einem Zeitpunkt, in dem maßgebliche Entscheidungen schon gefallen waren. Vor diesem Hintergrund figuriert er als eine Art zeithistorisches Vermächtnis dieser Gruppen des Runden Tisches<sup>42</sup>.

37 Vgl. Klaus v. Beyme, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Tübingen 1968, S. 46; Karlheinz Nollau, Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974; Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, Opladen 1985<sup>2</sup>.

38 Ein Novum ist es in Bayern, daß es dort seit der Veränderung der Kommunalverfassung durch Volksentscheid vom 1. 11. 1995 bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Vergleich zu den Kommunalverfassungen mit direkter Demokratie in den anderen Bundesländern kein Quorum gibt. Bei einer geringen Beteiligung von 36,9 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung gaben dabei 57,8 Prozent ihre Stimme für den Antrag des Aktionsbündnisses „Mehr Demokratie in Bayern“ ab. Allerdings sind die damit in Bewegung gesetzten politischen und finanziellen Folgen keineswegs in einem rosigen direktdemokratischen Lichte zu sehen. Vgl. E. Holtmann (Anm. 28), S. 217; Rolf Linkenheil, Mit Mehrheiten zu weniger Demokratie, in: Der Tagesspiegel vom 27. 1. 1997, S. 3.

39 Vgl. Hans-Georg Wehling, Kommunalpolitik, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Die westlichen Länder, München 1992, S. 188; zu den jüngsten Änderungen vgl. ders., Kommunalpolitik, in: W. Weidenfeld/K.-R. Korte (Anm. 28), S. 434f.

40 Vgl. Uwe Thaysen, Der Runde Tisch, Opladen 1990; Birgit Sauer, „Der Runde Tisch“ und die Raumaufteilung der Demokratie, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Opladen 1995, S. 108–125.

41 Vgl. Uwe Thaysen, Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90, in: Jürgen Hartman/Uwe Thaysen (Hrsg.), Parlamentarismus und Pluralismus. Festschrift für Winfried Stefani, Opladen 1992, S. 299–323.

42 Dieser Entwurf enthielt in den Artikeln 41, 90, 99 und 101 ausführliche Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung, die von der Volksinitiative, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid zu Sachfragen bis hin zur Vorschrift

Der extrem schnelle Verlauf des Vereinigungsprozesses und seine innere politische Dynamik führten dazu, daß in der Diskussion zirkulierende Begriffe wie Vertragsgemeinschaft (Art. 24 GG) und Konföderation de facto keine Aussicht auf eine Realisierung hatten. Sowohl von den etablierten Politikakteuren in der alten Bundesrepublik als auch vom übergroßen Teil der DDR-Bevölkerung wurde letztlich eine schnelle Vereinigung der beiden deutschen Staaten favorisiert. Diesbezüglich rückte die Frage nach der formellen bzw. prozeduralen Seite der Vereinigung unmittelbar in das Zentrum der Kontroverse: Es ging darum, ob Art. 23 oder Art. 146 GG verfahrensrechtlich angewendet werden sollten. Diese Kontroverse wurde schließlich, auf der Basis eines die Vereinigung reflektierenden politischen Pragmatismus, zugunsten der in Art. 23 GG normierten, legitimierungssichernden Lösung entschieden<sup>43</sup>. Allerdings hatte im Grunde genommen nie eine reale entscheidungspolitische Alternative zwischen beiden Optionen bestanden. Damit war allerdings noch nicht, wie in der Diskussion betont wurde, die Frage endgültig entschieden worden, ob aus dem Sachverhalt der Vereinigung der beiden deutschen Staaten nicht doch die Ausarbeitung einer neuen, mittels eines Verfassungsreferendums legitimierten Verfassung erfolgen kann bzw. muß. Die damit angesprochene Möglichkeit eines zweistufigen Verfahrens: Beitritt nach Art. 23 GG, Verfassungsgebung nach Art. 146 GG, schien eine innere Logik und, angesichts der politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedeutung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten für den gesamten Komplex der Verfassungsgebung, auch eine erhebliche Plausibilität zu enthalten.

Nachdem Anfang 1992 die „Gemeinsame Verfassungskommission“ von Bund und Ländern konstituiert worden war und ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, konnte der Eindruck vermittelt werden, daß als Ergebnis ein Entwurf für eine neue Verfassung präsentiert würde, dessen Normen auch neue, relevante Themen reflektieren würden. Allerdings bot schon die Zusammensetzung der Kommission hinreichend Anlaß dafür, an bestimmten Perspektiven zu zweifeln<sup>44</sup>. In die Kommission wurden nur Vertreter der politischen

reichten, daß bei einer Verfassungsänderung ein Referendum abzuhalten ist.

43 Vgl. Peter Graf Kielmansegg, Vereinigung ohne Legitimität?, in: Hartmut Jäckel (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, Baden-Baden 1994, S. 9–32.

44 Zur kritischen Diskussion vgl. Arthur Benz, Verfassungsreform als politischer Prozeß, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46 (1993), S. 881–889; ders., A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Joint Constitutional Commission, in: German Politics, 3 (1994), S. 99–117.

Parteien aus Bund und den Ländern berufen, die somit auch über sich selbst und zum Beispiel mögliche Begrenzungen des parteipolitischen Einflusses zu entscheiden hatten. In der Sache blieben sowohl die personalpolitische Zusammensetzung als auch die inhaltlichen Perspektiven dem politischen Routinebetrieb überantwortet. In bezug auf die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung stellte sich heraus, daß ihre Befürworter, die Vertreter von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, zwar in der Mehrheit waren, jedoch die für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit nicht erzielen konnten<sup>45</sup>. Das abschließende Ergebnis der Kommission ist mittlerweile bekannt: Formen direkter Demokratie wurden nicht in das Grundgesetz eingeführt. Dieses definitive Ergebnis läßt sich mit folgenden Faktum konfrontieren: Von den über 700 000 Zuschriften, die bis etwa Mitte April 1993 bei dem Sekretär der Verfassungskommission, dem SPD-Politiker Hans-Jochen Vogel, eingegangen sind, bezogen sich 266 000 Eingaben auf die Forderung nach Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid<sup>46</sup>.

In der Diskussion ist weitgehend unbestritten, daß die verstärkte Aufnahme von Instrumenten direkter Demokratie in die Landes- und Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer wesentlich mit auf die „friedliche Revolution“ von 1989/90 zurückzuführen ist. Dennoch zeigt sich bisher, daß gerade in den neuen im Vergleich zu den alten Bundesländern sowohl auf der kommunalpolitischen als auch auf der landespolitischen Ebene nur ein relativ geringer Gebrauch davon gemacht wird. Damit wird auch deutlich, daß die Handhabung der direkten Demokratie abhängig ist von einem eingeübten und durch den Faktor Zeit mit bestimmten Gewöhnungseffekt.

---

## V. Ergebnis und Perspektiven

---

Vor dem Hintergrund der dargelegten Argumentation werden nunmehr das Ergebnis und die darin eingearbeiteten Perspektiven formuliert:

1. Politikinstrumente direkter Demokratie sind keine eigenständigen, über den jeweiligen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen frei schwebenden Beteiligungsformen „des Volkes“.

45 In der die Kommissionsarbeit begleitenden Diskussion wurden wiederholt bekannte Argumente wie etwa die Produktion erheblicher Legitimationsprobleme oder die von plebiszitären Elementen ausgehende De-facto-Stärkung der politischen Parteien vorgetragen.

46 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24./25. 4. 1993, S. 10.

Bei ihnen handelt es sich vielmehr um institutionell gefaßte Politikinstrumente innerhalb der repräsentativen Demokratie. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist ferner, daß stets die politisch-kulturellen und institutionellen Systemkontexte sowie die relevanten politischen und sozialen Faktoren – wie etwa die medial vermittelte politische Öffentlichkeit – bei der Analyse mit berücksichtigt werden.

2. Instrumente, Politikprozesse und Politikentscheidungen direkter Demokratie werden offenkundig insbesondere unter bestimmten politischen Randbedingungen favorisiert und substantiell für notwendig erachtet, gefordert, benutzt und in die Wege geleitet, wenn es darum geht, Vetomacht zu mobilisieren, von den organisierten Politikakteuren und Institutionen vernachlässigte, aber für relevant erachtete politische Themen gegen eben diese zu initiieren und durchzusetzen. Diese Bedeutung variiert jedoch stark nach den verschiedenen institutionellen Systemebenen.

3. Politische Partizipation und relative Transparenz politischer Entscheidungen sind, dies hat die Partizipationsforschung differenziert herausgearbeitet<sup>47</sup>, bedeutsame Postulate und Formen demokratischer Gesellschaften. Partizipation ist legitimations- und akzeptanzstiftend; allerdings ist politische Partizipation als zweck- und zielorientiertes politisches Handeln zu verstehen und zugleich abhängig von den jeweiligen politisch-institutionellen Kontexten. Dort werden die konventionellen und unkonventionellen Formen politischer Partizipation und die darüber vermittelten Handlungsspielräume näher festgelegt. Entsprechend dieser Auffassung ist also politische Partizipation keine freischwebende, einen „Eigenwert“ darstellende handlungspolitische Betätigung von Individuen und Gruppen.

4. Die im Zusammenhang mit der Implementation von Instrumenten der direkten Demokratie immer wieder vorgetragene Argumente von einer „Krise“ der repräsentativen Demokratie, des Parteiensystems, der Parteien usw. sind keineswegs stichhaltig. Der herangezogene Begriff der „Krise“ ist mehr als diffus und im verwendeten Sinne

weder analytisch noch empirisch operationalisierbar. Auch der vielstrapazierte und längst zu einem Allerweltsbegriff gewordene Terminus der „Politikverdrossenheit“ gibt analytisch nicht viel her: Dieser Begriff sagt „mehr über öffentliche Befindlichkeiten als über die Realität der politischen Institutionen, Akteure und Prozesse“<sup>48</sup> aus, wie dies Max Kaase zutreffend formuliert hat. Die nicht zu bestreitenden Prozesse eines gravierenden sozialen Wandels und die des öfteren keineswegs klaren und eindeutigen Reaktionen der etablierten Politik auf diese Wandlungsprozesse sind jedoch analytisch anders zu bearbeiten.

5. Sowohl die Praxis direkter Demokratie als auch die Forderung nach mehr direkter Demokratie sind von Politikkonjunkturen, neuen oder als neu definierten politischen Themen, neu in den verschiedenen Politikarenen auftauchenden Akteuren oder aber sich punktuell verändernden politischen Strategien etablierter Akteure bestimmt. Allerdings hat sich auch gezeigt, daß die Änderung aller Landesverfassungen in Deutschland in Richtung einer Aufnahme der direkten Demokratie als qualitativer Schritt zu bewerten ist. Für die Praxis der direkten Demokratie gilt unter den Bedingungen einer nach wie vor vorhandenen „organisierten Demokratie“ auf der Ebene der Länder, daß dort vor allem die organisierten politischen Interessen eine gewichtige Rolle spielen werden. Es ist dabei jedoch keineswegs ausgemacht, daß direktdemokratisch organisierte Politikentscheidungen stets zur Stärkung der politischen Parteien führen bzw. diese Entscheidungen von den Parteien majorisiert werden. Daß hingegen die direkte Demokratie auf der Systemebene des Grundgesetzes „antiföderale“ und insbesondere „unitarische“ Tendenzen beinhaltet, ist vor allem dann evident, wenn ein differenzierter Föderalismus mit größerer Unterschiedlichkeit als wünschenswert erachtet wird. Eine empirische Beobachtung zeigt zudem, daß Politikinstrumente direkter Demokratie als ein traditioneller Bestandteil pluralistischer Demokratien des westlichen Systemtypus aufzufassen sind.

6. Direktdemokratische Politikentscheidungen müssen nach der Mehrheitsregel getroffen werden. Die Ja-nein-Logik ist grundsätzlich nicht aufhebbar; dies bedeutet gleichzeitig, daß solche Entscheidungen stets durch eine fehlende Reflexivität bestimmt sind. Hinzu kommt ferner eine fehlende Responsivität und Zuordnungsfähigkeit: Die Entscheidungen lassen sich keiner identifizierbaren Person, Gruppe, Partei oder politischen Institution

47 Vgl. Arno Waschkuhn, Partizipation und Vertrauen, Opladen 1984; Ulrich von Alemann, Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, in: ders. (Hrsg.), Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, Opladen 1978<sup>2</sup>, S. 13–40; S. Barnes/M. Kaase u. a. (Anm. 6); M. Kaase (Anm. 6); W. P. Bürklin, Wählerverhalten (Anm. 6); ders., Gesellschaft (Anm. 6); Bettina Westle, Politische Partizipation, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen 1992, S. 135–171; Birgit Sauer, Was heißt und zu welchem Zwecke partizipieren wir?, in: Elke Biester/Barbara Holland-Cunz/Birgit Sauer (Hrsg.), Demokratie oder Androkratie?, Frankfurt/M.–New York 1994, S. 99–130.

48 Max Kaase, Demokratie im Spannungsfeld von politischer Kultur und politischer Struktur, in: Werner Link/Eberhard Schütt-Wetschky/Gesine Schwan (Hrsg.), Jahrbuch für Politik, Jg. 5, Halbband 2, Baden-Baden 1995, S. 205.

zuordnen, die für das Ergebnis die Verantwortung übernimmt. Es müßte allerdings institutionell möglich sein, daß das relevante Prinzip der Verantwortung und der Zuordnungsfähigkeit systematisch in den Blick genommen wird und dementsprechend institutionelle Differenzierungen vorgenommen werden. Allerdings ist damit vor allem auf der kommunalpolitischen Ebene keineswegs ausgeschlossen, daß gut organisierte Sondergruppeninteressen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Durchsetzung ihrer Partialinteressen benutzen.

7. Der Beitrag der direkten Demokratie zum parlamentarisch-repräsentativen System der Interessenvermittlung ist keineswegs eindeutig zu bestimmen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, über welche entscheidungspolitische Festigkeit die etablierten Akteure verfügen, wie im einzelnen eine institutionelle Balance hergestellt wird und vor allem auch, welche Themen mit welcher Konfliktintensität in die politischen Arenen eingebracht werden. Auf jeden Fall als positiv für den „rationalisierten Parlamentarismus“ ist die in Deutschland in den meisten Landesverfassungen vorgenommene Regelung zu begrüßen, daß die Parlamente, wenn sie es denn wollen, im Vorfeld

eines Volksentscheides einen eigenen Gegenentwurf in den Entscheidungsprozeß einbringen können. Dadurch wird die Gefahr einer strikten Konfrontation zwischen repräsentativen Entscheidungsträgern und den Initiativgruppen umgangen. Die deutschen Regelungen zielen mithin in der Sache erstens auf die grundsätzliche Anerkennung der Suprematie des parlamentarischen Entscheidungsprozesses ab. Zweitens wird jedoch – dies kommt ebenfalls in der institutionellen Logik zum Tragen – auf eine spannungsreiche kooperativ-konfliktorische Synthese zwischen den parlamentarischen Entscheidungsträgern und den Initiativgruppen verwiesen.

8. Sollte zukünftig das Grundgesetz in Richtung einer Aufnahme von Politikinstrumenten direkter Demokratie geändert werden, so ist nur eine Lösung zu favorisieren, die diesen Grundsatz zur Ausgangsbasis nimmt. Entscheidend ist bei dieser als gewichtig einzuschätzenden institutionellen Systemreform, daß die nach 1945 so mühsam etablierten politischen Institutionen in ihren Strukturen, Funktionen und in ihrer Leistungsfähigkeit nicht qualitativ nachhaltig beeinträchtigt werden oder gar grundsätzlichen Schaden erleiden.

# Die Institutionalisierung der politischen Opposition in den deutschsprachigen Ländern: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich

Das Recht auf Opposition gilt als das vornehmste Merkmal der freiheitlich-pluralistischen Demokratie<sup>1</sup>. Zur Grundausstattung konsolidierter liberal-demokratischer Systeme zählt dabei nicht nur das Recht auf oppositionelles Verhalten, sondern insbesondere die Institutionalisierung der Opposition<sup>2</sup>. Diese kann höchst unterschiedliche Formen annehmen. Direktdemokratische Instrumente, mit Hilfe derer Bürger direkt in das politische Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren eingreifen können, zählen ebenso dazu wie die in der überwiegenden Mehrzahl westlicher Länder dominante repräsentativdemokratische und heute üblicherweise parteiintermedierte Variante der parlamentarischen Opposition. Ihnen ist gemein, daß sie – jeweils spezifische – Möglichkeiten eröffnen, alternative Positionen zur Regierungspolitik zu formulieren und unter Umständen deren Umsetzung in allgemeinverbindliche Entscheidungen mit einem Veto zu belegen.

Der vorliegende Beitrag ist den institutionalisierten Ausprägungen von politischer Opposition in der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz gewidmet, wobei sich die vergleichende Betrachtung ausschließlich auf die jeweilige Bundesebene beschränkt. Während im Rahmen des sogenannten „Families of Nations“-Ansatzes<sup>3</sup> gerade auf die zahlreichen Ähnlichkeiten in der politisch-materiellen Dimension der deutschsprachigen Länder<sup>4</sup> hingewiesen wurde<sup>5</sup>, überwiegen im hier interessierenden Bereich eindeutig die Unterschiede. Diese im weiteren Kontext der politischen Sy-

steme vergleichend zu erfassen ist das Anliegen der folgenden Ausführungen.

---

## I. Die parlamentarische Opposition in den deutschsprachigen Ländern

---

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Einrichtung der parlamentarischen Opposition in den drei Ländern. Dabei gilt: Wer von der Opposition spricht, darf von der Regierung nicht schweigen. Schließlich ist die Rolle der parlamentarischen Opposition das, was für die anderen im Parlament vertretenen Gruppen nach der Regierungsbildung übrigbleibt.

### 1. Regierungs- und Oppositionsformierung in den deutschsprachigen Ländern

Die Formierung von Regierung und Opposition in den deutschsprachigen Ländern folgt sowohl in der Verfassungstheorie als auch in der Verfassungspraxis unterschiedlichen Regeln. In den parlamentarischen Regierungssystemen der Bundesrepublik und Österreichs kommt die Regierungsbildung in aller Regel auf der Grundlage von Koalitionsaussagen vor den Wahlen und anschließender Koalitionsbildungen zwischen Parteien zustande, die sich im Besitz einer parlamentarischen Mehrheit befinden. Dabei ist die „Koalitionsefähigkeit“ der einzelnen Akteure des Parteiensystems von ähnlich zentraler Bedeutung wie die Stimmenstärke einzelner Parteien. Die Variationsbreite unterschiedlicher Regierungsformen (Allparteienregierung, kleine Koalition, große Koalition, Einparteienregierung) war in Österreich nach 1945 deutlich größer als in der Bundesrepublik, wo – von kurzen Ausnahmephasen abgesehen – stets unterschiedlich zusammengesetzte kleine Koalitionen regierten.

Im nichtparlamentarischen System der Schweiz hat sich demgegenüber ein grundlegend anderes System der Regierungsformierung herausgebildet, das zwar ebenfalls einen Bezug zum Wahlergebnis der einzelnen Parteien aufweist, jedoch weder

1 Vgl. Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven-London 1966, S. XVIII.

2 Vgl. Wolfgang Jäger, *Opposition*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 493 f.

3 Vgl. Francis G. Castles (Hrsg.), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot 1993.

4 Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich sind in der Schweiz nur rund 65 Prozent der Bevölkerung deutschsprachig.

5 Vgl. Manfred G. Schmidt u. a., *Länder-Familien. Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und der Schweiz im OECD-Ländervergleich. Abschlußbericht zum DFG-Forschungsprojekt „Staatstätigkeitsforschung in kulturell verwandten Nationen“*, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg, Februar 1992.

durch Koalitionsbildungen noch durch alleinregierende Parteien gekennzeichnet ist. Vielmehr wird die von vornherein auf sieben Mitglieder begrenzte Anzahl an Positionen in der Schweizer Regierung (dem Bundesrat) genau proportional zu der Mandatsstärke der einzelnen Parteien in der Bundesversammlung (den beiden Kammern des eidgenössischen Parlaments) vergeben<sup>6</sup>. Die Ermittlung der einzelnen Bundesratsmitglieder erfolgt dabei durch mehrere separate Wahlakte der Bundesversammlung, womit bei der Regierungsbildung selbst ein quasi-gewaltenverschränkendes Moment wirksam wird. Die so ins Amt gelangte Regierung kann dann allerdings bis zum Ende der vier Jahre währenden Legislaturperiode nicht aus politischen Gründen abberufen werden, womit der Bundesrat im Anschluß an seine Einsetzung eine strukturell vergleichbare Stellung besitzt wie die Regierung eines präsidentiellen Systems. In der Verfassungspraxis führte das schweizerische Proporzsystem dazu, daß sich eine für freiheitlich-pluralistische Demokratien einmalige Regierungstabilität herausbildete. So teilen sich seit 1959 die drei bürgerlich-konservativen Parteien (FDP, CVP, SVP) gemeinsam mit der Sozialdemokratischen Partei (SPS) jeweils eine feste Anzahl von Regierungspositionen<sup>7</sup>.

Bemerkenswert im Hinblick auf die Regierungszusammensetzung in den drei Ländern ist jedoch nicht nur die unterschiedliche Variationsbreite und Stabilität der Regierungsformen in den drei Ländern, sondern insbesondere auch die parlamentarische Mehrheitsbasis der einzelnen Regierungen oder anders ausgedrückt, der jeweilige Inklusionsgrad auf der Regierungsebene. Drastisch „überdimensionierte“ Regierungen, die über mehr als zwei Drittel der parlamentarischen Mandate verfügten, gab es in Bonn seit 1949 nur ein einziges Mal während der Zeit der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD (1966–1969). In Österreich amtierten dagegen im Anschluß an den Zerfall der Allparteienregierungen der frühen Nachkriegszeit

6 Eine solche Regelung gibt es in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik weder auf Bundes- noch auf Landesebene, in Österreich immerhin in sieben von neun Bundesländern.

7 In dieser auch als „Zauberformel“ bezeichneten Viererkoalition verfügen die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), die Christlich-demokratische Volkspartei (CVP) und die SPS jeweils über zwei Sitze, die Schweizerische Volkspartei (SVP) über einen Sitz. Eine solche Viererkoalition formierte sich erstmals 1943, jedoch verfügten die Freisinnig-Demokraten innerhalb dieser zunächst noch über drei Sitze, die Sozialdemokraten nur über einen Sitz. Historisch nahm das Proporzmodell seinen Ausgang von einem ausschließlich von den Liberalen dominierten Regierungsgremium. Dieses wurde 1891 zunächst durch die Einbeziehung des katholischen Zweiges der damaligen konservativen Opposition erweitert; seit 1929 zählt auch die SVP zu den ständigen Bundesratsparteien.

mit Unterbrechungen für rund 30 Jahre lang Große Koalitionen aus SPÖ und ÖVP (1947–1966 und seit 1987). In der Schweiz gar bildeten Regierungen, bei denen die beteiligten Parteien zum Teil weit über 80 Prozent der Mandate auf sich vereinigten, den Normalfall, von dem nach 1945 nur für wenige Jahre (1953–1959) abgewichen wurde.

Spiegelbildlich zu der Struktur der Regierungen variierte die parlamentarische Repräsentationsbasis der oppositionellen Parteien in den drei Ländern unterschiedlich stark. Die größten diesbezüglichen Schwankungen gab es in Österreich. Nachdem in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis zum Herbst 1947 wegen der Bildung einer Allparteienregierung vorübergehend überhaupt keine parlamentarische Opposition im Nationalrat existierte, stand der SPÖ-Minderheitsregierung (1970–1971) für eineinhalb Jahre eine majoritäre ÖVP-FPO-*Opposition* mit 50,9 Prozent der Mandate gegenüber. Die Repräsentationsstärke der Opposition in der Bundesrepublik war insgesamt deutlich konstanter. Hier fiel die Mandatsquote der Opposition nur einmal – zur Zeit der Großen Koalition (1966–1969) – weit unter die 30-Prozent-Marke. Nach den Wahlen von 1994 zog die Opposition im Besitz von 49,3 Prozent der Mandate in den Bundestag ein – das bislang beste Ergebnis einer parlamentarischen Minderheit seit Bestehen der Bundesrepublik<sup>8</sup>. Ein ganz anderes Bild wiederum zeigt sich für die Schweiz. Dort verfügten die zahlreichen Oppositionsparteien im Nationalrat nur zweimal – von 1953 bis 1959 und nach den Wahlen von 1991 – vorübergehend über mehr als ein Drittel bzw. ein Viertel aller Mandate der ersten Kammer des schweizerischen Parlaments. Ansonsten pendelte deren Anteil zwischen rund zwölf und 21 Prozent der Mandate.

Auch die Anzahl der parlamentarisch repräsentierten Oppositionsparteien variierte im Drei-Länder-Vergleich beträchtlich. In der Bundesrepublik und in Österreich war sie fast den gesamten Zeitraum über deutlich geringer als in der Schweiz, wo stets mindestens fünf unterschiedliche Parteien im Nationalrat vertreten waren. Eine Ausnahme für die Bundesrepublik markiert die erste Wahlperiode des Bundestages, während derer Repräsentanten von sieben unterschiedlich großen oppositionellen Gruppierungen zuzüglich dreier formal unabhängiger Volksvertreter die Opposition zum ersten Kabinett Adenauer bildeten. Seit den fünf-

8 Unberücksichtigt dabei bleiben die im Zuge von Regierungskrisen kurzfristig zustande gekommenen Mandatsmehrheiten der Opposition gegenüber Einparteien-Minderheitsregierungen. Zu diesen kam es – jeweils für die Dauer weniger Wochen – 1962, 1966 und 1982.



ziger Jahren bis zur ersten gesamtdeutschen Wahl 1990 saßen hingegen nie mehr als zwei Oppositionsparteien im Bundestag. Ein ganz ähnlicher Befund zeigt sich für Österreich, wo die Opposition im Nationalrat bereits seit 1947 bis zur Abspaltung des Liberalen Forums von der FPÖ kurz vor den Wahlen von 1994 lediglich aus jeweils höchstens zwei unterschiedlichen Parteien bestand. Die jüngere Tendenz zur Ausdifferenzierung des oppositionellen Lagers kennzeichnet jedoch alle drei Systeme. Am mit Abstand weitesten fortgeschritten ist diese Entwicklung im Schweizer Nationalrat, in dem sich die Opposition seit 1983 stets aus Vertretern von mindestens zehn Parteien zusammensetzt, obwohl sich diese Zahl im Anschluß an Wahlen jeweils durch Fraktionsbildungen zwischen mehreren Kleinstgruppen mehr oder minder deutlich reduzierte.

## 2. Die institutionelle Chancenstruktur der parlamentarischen Opposition

Die recht kurzfristig veränderbare Anzahl und Mandatsstärke der parlamentarisch repräsentierten Oppositionsparteien allein sagt noch verhältnismäßig wenig über die Stellung der Opposition in einem System insgesamt aus. In institutioneller Hinsicht entscheidend für die Position der Opposition innerhalb eines Systems ist deren Ausstattung mit institutionalisierten Minderheitenrechten. Dabei läßt sich analytisch unterscheiden zwischen „bloßen“ Kontrollrechten (zu denen etwa das Fragerecht zählt) einerseits und konkreten Mitwirkungs- und Vetorechten andererseits<sup>9</sup>. Von einer für die Opposition günstigen institutionellen Chancenstruktur kann insbesondere dann gesprochen werden, wenn diese über möglichst zahlreiche Mitwirkungs- bzw. Vetorechte verfügt. Zu den diesbezüglich wichtigsten Komponenten können zusammenfassend die folgenden Aspekte gezählt werden:

- auf der Ebene des Parlamentsplenums eine formale Beteiligung der Minderheit bei der Aufstellung der parlamentarischen Tagesordnung, das uneingeschränkte Recht zur Gesetzesinitiative und ein Minderheitenveto in Form eines Zweidrittelmehrheits-Erfordernisses bei der Verabschiedung verfassungsändernder Gesetze;
- auf der Ausschubebene die Ressortorientierung der für die Gesetzesberatung vorgesehenen Ausschüsse und eine proportional zu ihrer

Mandatsstärke im Plenum bemessene Berücksichtigung der Opposition bei der Vergabe von Ausschußvorsitzen<sup>10</sup>;

- eine Vetomöglichkeit der Opposition über die Zweite Kammer des Parlaments oder funktional vergleichbare Körperschaften wie Gliedstaatenkammern;
- eine Vetochance der Opposition gegen Mehrheitsentscheidungen über die Verfassungsgerichtsbarkeit<sup>11</sup>.

Bezieht man diesen Kriterienkatalog auf die Situation in den drei deutschsprachigen Ländern, so läßt sich feststellen, daß die günstigsten institutionellen Voraussetzungen parlamentarischer Opposition in der Bundesrepublik bestehen. Hier verfügt die Opposition über sämtliche der genannten Mitwirkungs- und Vetoinstrumente. Sie besitzt ein uneingeschränktes Recht zur Gesetzesinitiative, wirkt über den Ältestenrat bei der Aufstellung der Tagesordnung des Plenums mit und kann die Verabschiedung verfassungsändernder Gesetze im Bundestag wirkungsvoll verhindern, solange nicht – was bislang nur einmal (1966–1969) der Fall war – die Regierungsmehrheit allein über eine Zweidrittelmehrheit der Mandate verfügt. Sie hat ferner – notfalls über das sogenannte Zugriffsverfahren – Anspruch auf einen proportional zu ihrer Mandatsstärke im Plenum bemessenen Anteil an den Vorsitzendenpositionen in den Ständigen Ausschüssen, welche seit den späten sechziger Jahren im übrigen auch exakt ressortorientiert sind. Des weiteren besitzt die Opposition (sofern sie über mindestens ein Drittel der Mandate im Bundestag verfügt) in Form der abstrakten Normenkontrolklage die Möglichkeit, die Verfassungskonformität von parlamentarisch beschlossenen Maßnahmen vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Schließlich kann eine oppositionelle Minderheit im Bundestag im Falle entsprechender Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sämtliche „zustimmungspflichtigen“ Gesetzesbeschlüsse des Bundestages dauerhaft blockieren. Sogenannte „Einspruchsgesetze“, die vom Bundesrat mit zwei Drittel seiner Mitglieder mit Einspruch belegt wurden, können überdies vom Bundestag nur mit

10 Die Ressortorientierung der Ständigen Ausschüsse – wie in der Bundesrepublik –, üblicherweise gepaart mit einer hohen Kontinuität in der personellen Zusammensetzung dieser Gremien und entsprechender Fachspezialisierung der Ausschußmitglieder, ist für die Opposition deshalb von Bedeutung, weil diese ein Verhandlungsklima zwischen Spezialisten konstituieren, das eine Berücksichtigung oppositioneller Vorstellungen in den Ausschußberatungen strukturell begünstigt.

11 Die in diesem Zusammenhang ebenfalls relevanten Vetochancen der Opposition gegen Mehrheitsentscheidungen in Form plebiszitärer Elemente werden weiter unten gesondert behandelt (vgl. Abschnitt II).

9 Vgl. Ludger Helms, Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich, Opfaden 1997 (i.E.), S. 64 ff.

einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden zurückgewiesen werden.

Institutionell etwas schlechter gestellt ist die parlamentarische Opposition in Österreich. Dies hat vor allem etwas mit der im Vergleich zum deutschen Bundesrat deutlich geringeren Macht der österreichischen Länderkammer zu tun, in der (zumindest in der Verfassungspraxis) Entscheidungen ebenfalls weitgehend nach parteipolitischen Gesichtspunkten gefällt werden. Anders als in der Bundesrepublik, wo mittlerweile deutlich mehr als die Hälfte aller Gesetzesbeschlüsse des Bundestages in die Kategorie der sogenannten „Zustimmungsgesetze“ fallen, die der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen, gibt es in Österreich nur eine sehr geringe Anzahl „zustimmungspflichtiger“ gesetzgeberischer Materien. Auch existiert in Österreich, im Gegensatz zur Bundesrepublik, keine Verfassungsregel, die besagt, daß Einsprüche des Bundesrates bei sogenannten „Einspruchsgesetzen“, die mit Zweidrittelmehrheit der Bundesratsmitglieder gefaßt wurden, nur mit einer ebensolchen Mehrheit der Ersten Kammer zurückgewiesen werden können. Hinzu kommen eine Reihe weniger zentraler Aspekte wie der in Österreich nicht geschäftsordnungsrechtlich garantierte Anspruch der Opposition auf eine ihrer Repräsentationsstärke im Plenum entsprechende Berücksichtigung bei der Vergabe von Ausschußvorsitzendenpositionen und die nicht immer ganz exakte Ressortorientierung der Ständigen Ausschüsse im Nationalrat. Ferner gilt für Gesetzesinitiativen „aus der Mitte des Hauses“, die vor allem für die Opposition von Belang sind, daß diese – anders als nach der Geschäftsordnung des Bundestages, die den dazu bevollmächtigten Initiatoren keinerlei inhaltliche Auflagen macht – mit einem Kostendeckungsvorschlag versehen sein müssen, über dessen Angemessenheit der beratende Fachausschuß entscheiden muß.

Noch etwas lückenhafter ist das Arsenal an institutionalisierten Mitwirkungs- und Vetorechten der parlamentarischen Opposition in der Schweiz beschaffen. Im Nationalrat sind als wichtige oppositionelle Mitwirkungsrechte vor allem die Mitwirkung bei der Aufstellung der parlamentarischen Tagesordnung sowie das uneingeschränkte Recht (sogar einzelner Abgeordneter) zur Gesetzesinitiative zu nennen. Bemerkenswert ist darüber hinaus das große Gewicht der Zweiten Kammer des schweizerischen Parlaments – des Ständerates –, der dem Nationalrat hinsichtlich seiner Kompetenzen im parlamentarischen Entscheidungsverfahren absolut gleichberechtigt gegenübersteht. Im Vergleich zu der Situation in der Bundesrepublik und Österreich fehlt jedoch die Institution des Minder-

heitenvetos bei verfassungsändernden Gesetzen in Form eines Zweidrittelmehrheits-Erfordernisses. Ferner gibt es ebenso wie in Österreich keine ausdrückliche geschäftsordnungsrechtliche Regelung, die der Opposition eine proportional zu ihrer Mandatsstärke im Plenum bemessene Berücksichtigung bei der Vergabe von Ausschußvorsitzendenstellen garantieren würde. Anders als die Bundesrepublik und Österreich kennt die Schweiz schließlich auch keine generelle abstrakte Normenkontrolle, auf deren Grundlage eine qualifizierte parlamentarische Minderheit vor dem Bundesgericht (das in der Schweiz zugleich die Funktion eines Verfassungsgerichts besitzt) gegen vom Parlament beschlossene bundesrechtliche Maßnahmen klagen könnte.

### 3. Vergleichende Bewertung

Ein Vergleich der Stellung der parlamentarischen Opposition in den drei deutschsprachigen Ländern vermittelt einen ambivalenten Eindruck. Auf der gouvernementalen Ebene im engeren Sinne fällt zunächst auf, daß die Bereitschaft, die Regierungsmacht stärker zu teilen als notwendig, in den drei Ländern sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Sie ist ausgesprochen typisch für die Schweiz, vergleichsweise seltener in Österreich und an Ausnahmesituationen gebunden in der Bundesrepublik. Diese deutlich voneinander abweichenden Logiken der Regierungsbildung haben ihren wichtigsten Grund in den unterschiedlichen politisch-kulturellen Voraussetzungen der drei Länder<sup>12</sup>. Obwohl die Bundesrepublik im Vergleich etwa zur politischen Kultur Großbritanniens ebenfalls noch immer durch ein auffallend hohes Maß an „Harmoniebedürftigkeit“ geprägt ist<sup>13</sup>, reicht dieses Bedürfnis – anders als in der Schweiz und in Österreich<sup>14</sup> – nicht so weit, daß die permanente formale

12 In bezug auf die österreichische Neigung zur Bildung Großer Koalitionen wurde ferner auf den Mangel an akzeptablen Alternativen der Mehrheitsbildung – konkret die mangelnde „Koalitionsfähigkeit“ der FPÖ als der lange Zeit einzigen weiteren Partei im Nationalrat – verwiesen. Vgl. Anton Pelinka, Die Kleine Koalition, SPÖ – FPÖ 1983–1986, Wien u. a. 1993, S. 11 f.

13 Vgl. etwa Claus Leggewie, Bloß kein Streit. Über deutsche Sehnsucht nach Harmonie und die anhaltenden Schwierigkeiten demokratischer Streitkultur, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Bonn 1990, S. 52–62.

14 Während in der Schweiz der traditionelle Regierungsproporz ohnehin nicht zur Disposition steht, bildete eine Große Koalition aus SPÖ und ÖVP auch in der Mitte der neunziger Jahre die in der Bevölkerung am stärksten präferierte Koalitionsform auf Bundesebene. Vgl. Peter Ulram/Wolfgang C. Müller, Die Ausgangslage für die Nationalratswahl 1994: Indikatoren und Trends, in: Wolfgang C. Müller u. a. (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994, Wien 1995, S. 28.

Einbeziehung der größten Oppositionspartei(en) in die Regierung zur maßgeblichen Handlungsnorm erhoben würde.

Die unterschiedlichen Regierungsbildungsmuster haben unvermeidliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Oppositionsrolle innerhalb der *gouvernemental-parlamentarischen* Arena: Die Besonderheit der parlamentarischen Opposition im schweizerischen Regierungssystem besteht vor allem darin, daß ihr jeglicher Anspruch einer „Alternativregierung“ fehlt. Ein Machtwechsel durch Wahlen oder zumindest durch von bestimmten Wahlerwartungen beeinflusste Veränderungen in der Koalitionsneigung einzelner Akteure<sup>15</sup> ist wegen der schweizerischen Proporzregel praktisch ausgeschlossen. Statt dessen wird im Gegensatz zum deutschen Fall, wo die formale Teilung in ein Regierungs- und ein Oppositionslager zugleich den Strukturrahmen für die Wahrnehmung einer Regierungs- und Oppositionsfunktion konstituiert, ein wesentlicher Teil der Oppositionsfunktion in der Schweiz – und in Phasen Großer Koalitionen auch in Österreich – von jenen Parteien wahrgenommen, die selbst zugleich formal an der Regierung beteiligt sind.

Mit Blick auf Österreich hat man bereits vor Jahrzehnten von einer sogenannten „Bereichsopposition“ (Kirchheimer) gesprochen, um jene Praxis österreichischer Regierungsorganisation terminologisch zu erfassen, in der einem ÖVP-Ressortchef ein SPÖ-Staatssekretär beigeordnet wurde und umgekehrt<sup>16</sup>. In der Schweiz, wo überdimensionierte Regierungen traditionell nicht aus den Vertretern von lediglich zwei, sondern vier Parteien gebildet werden, etablierte sich ein weniger schematisches Modell einer „built-in opposition“ (Kirchheimer), in dem sich alle Regierungsparteien mehr oder minder frei fühlten, im Bedarfsfall auch solche politischen Standpunkte zu formulieren, die sich nicht exakt mit der Regierungspolitik deckten, und im Parlament sogar gegen Regierungsvorlagen zu votieren<sup>17</sup>. Als besonders typisch gilt eine solche Rolle für die Schweizer Sozialde-

mokraten, die – historisch betrachtet – als letzte in den Kreis der regierenden Parteien auf der eidgenössischen Ebene stießen und bis heute ein ausgeprägtes Selbstverständnis als „oppositionelle Regierungspartei“ bzw. gar „regierende Oppositionspartei“ beibehalten haben<sup>18</sup>.

Umgekehrt proportional zum jeweiligen Inklusionsgrad auf der Regierungsebene fällt die parlamentarische Repräsentationsstärke jener Parteien, die nicht Bestandteil der Regierung sind, je nach System sehr unterschiedlich groß aus. Auch hinsichtlich der Fraktionalisierung der parlamentarischen Opposition zeigen sich signifikante Unterschiede. Diese lassen sich nicht nur mit der ungleichen Anzahl parteibegründender Konfliktlinien erklären, sondern auch mit den Wirkungen der landesspezifischen Wahlsysteme, welche kleineren, insbesondere regional begrenzten Parteien sehr unterschiedlich gute Erfolgchancen einräumen. Die Schweiz ist nicht nur das Land mit der im längerfristigen Durchschnitt mandatsmäßig schwächsten und am stärksten zersplitterten parlamentarischen Opposition. Zugleich sind dort auch die formalen Mitwirkungs- und Vetorechte, derer sich jene Gruppen bedienen können, die keinen Teil der Regierung bilden, etwas schwächer ausgeprägt als in den beiden anderen deutschsprachigen Ländern.

Vor dem Hintergrund der typischen Charakterisierung der Schweiz als „Konkordanzdemokratie“<sup>19</sup> erscheint dies zumindest auf den ersten Blick als ein Widerspruch. Dieser wird jedoch auflösbar, wenn man berücksichtigt, daß die Kontrolle der Regierungspolitik bzw. deren Korrektur im schweizerischen Regierungssystem nicht ausschließlich – ja nicht einmal primär – durch die ihrem Charakter nach repräsentativdemokratische Einrichtung der parlamentarischen Opposition wahrgenommen wird. Wie der folgende Abschnitt zeigt, läßt sich mit Blick auf die drei hier interessierenden Länder dahingehend generalisieren, daß die Mitwirkungs- und Vetorechte der parlamentarischen Opposition jeweils um so stärker ausgeprägt sind, je weniger diese durch zusätzliche direktdemokratische Oppositionsrechte ergänzt werden.

ner/Martin Graf/Annemarie Huber-Hotz (Red.), Das Parlament. „Oberste Gewalt des Bundes“, Bern 1991, S. 53–71.

18 Vgl. Ruedi Brassel/Bernhard Degen/Andreas Gross/Jakob Tanner (Hrsg.), Zauberspruch: Fauler Zauber? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz, Basel 1984; Bernhard Degen, Sozialdemokratie: Gegenmacht?, Opposition?, Bundesratspartei? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten, Zürich 1993.

19 Vgl. Heidrun Abromeit, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen 1993, S. 177 ff.

15 Die zweitgenannte Variante stellt bekanntlich den bislang einzigen Weg dar, über den Machtwechsel in der Bundesrepublik zustande gekommen sind. Vgl. Ludger Helms, „Machtwechsel“ in der Bundesrepublik Deutschland. Eine vergleichende empirische Analyse der Regierungswechsel von 1966, 1969 und 1982, in: Jahrbuch für Politik, 4 (1994), S. 225–248.

16 Vgl. Frederick C. Engelmann, Austria: The Pooling of Opposition, in: Robert A. Dahl (Hrsg.), Political Opposition in Western Democracies, New Haven–London 1966, S. 260–283.

17 Vgl. Henry H. Kerr, Die Struktur der Opposition in der schweizerischen Bundesversammlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 17 (1977), S. 357; Ruth Lüthi/Luzius Meyer/Hans Hirter, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: Madeleine Bovey Lech-

## II. Direktdemokratische Einrichtungen politischer Opposition in den deutschsprachigen Ländern

Der Oppositionscharakter von direktdemokratischen Einrichtungen variiert beträchtlich. Am stärksten entwickelt ist er in solchen plebiszitären Instrumenten, die der Bevölkerung nicht nur das Recht zur Artikulation oppositioneller Vorstellungen in Form von Initiativen oder Anregungen zu staatlichem Handeln geben, sondern diese mit konkreter Entscheidungsgewalt ausstatten. Die reinste Ausprägung unmittelbar entscheidungsrelevanter Oppositionsinstrumente bilden direktdemokratische Einrichtungen, mit denen eine vom Parlament getroffene Entscheidung im nachhinein mit einem plebiszitären Veto belegt werden kann. Allerdings können auch Volksentscheide, die nicht im Anschluß an einen Parlamentsbeschluß, sondern im Gefolge einer Volksinitiative stattfinden, einen dezidierten Oppositionscharakter aufweisen, da sie nicht selten solche Maßnahmen betreffen, die von der Mehrheit der parlamentarischen Elite bewußt nicht getroffen wurden. Ein weiteres entscheidendes Kriterium für das Gewicht direktdemokratischer Oppositionsrechte in einem System bildet die Frage nach dem Initiativrecht für den Gebrauch plebiszitärer Einrichtungen, das entweder beim Volk, bei der Mehrheit oder aber bei einer qualifizierten Minderheit der repräsentativdemokratisch legitimierte Elite liegen kann.

In der „super-repräsentativen Verfassung“<sup>20</sup> der Bundesrepublik – dem Grundgesetz – sind, anders als in den Länderverfassungen, keinerlei direktdemokratische Oppositionsrechte enthalten, durch die die umfangreichen Mitwirkungs- und Veto-rechte der parlamentarischen Opposition ergänzt würden. Einige Gegner plebiszitärer Einrichtungen haben für die Bundesrepublik gerade den noch weiter gehenden strukturellen Machtzuwachs der Opposition durch Gesetzesreferenden, die dieser die Möglichkeit gäben, außerparlamentarische Unterstützung für ihre im Parlament unterlegene Position zu mobilisieren und damit möglicherweise das parlamentarische Entscheidungsverfahren zu konterkarieren, zum Ansatzpunkt ihrer Kritik gemacht<sup>21</sup>. In der Verfassungsreformdiskussion 1992–1994 konnten sich Vertreter, die eine Einfügung direktdemokratischer Elemente in das

20 Ernst Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien (1958), Frankfurt/M. 1991, S. 202.

21 Vgl. Hans H. Klein, Wider das Plebiszit, in: Die politische Meinung, 37 (1992) 267, S. 11 f.

Grundgesetz befürworteten, nicht durchsetzen. Statt dessen wurden die Weichen für eine Beibehaltung der ausschließlich repräsentativdemokratischen Struktur des politischen Entscheidungsverfahrens auf Bundesebene gestellt<sup>22</sup>. Dem internationalen Trend folgend, hat jedoch zumindest die theoretische Diskussion über direktdemokratische Einrichtungen in den neunziger Jahren auch hierzulande neue Schubkraft erhalten<sup>23</sup>.

Anders als die Bundesrepublik kennt die österreichische Verfassungsordnung direktdemokratische Instrumente nicht nur auf Länder-, sondern auch auf Bundesebene<sup>24</sup>. Das Volksbegehren österreichischer Prägung – das von mindestens 100 000 Bundesbürgern oder aber von einem Sechstel der wahlberechtigten Bevölkerung dreier Länder unterstützt sein muß – gibt dem Initiator die Möglichkeit, einen bestimmten durch Bundesgesetz zu regelnden Gegenstand entweder unmittelbar als Gesetzentwurf oder aber unter Angabe der wichtigsten Komponenten einer gewünschten Regelung dem Parlament zur Beratung vorzulegen. Das Parlament ist jedoch keineswegs verpflichtet, den Vorschlag aufzugreifen und durch parlamentarische Beschlußfassung tatsächlich in Kraft zu setzen. In der Praxis nach 1945 hatten bislang lediglich drei von sechzehn Volksbegehren eine gesetzgeberische Maßnahme zur Folge. Nachdem das erste österreichische Volksbegehren erst 1964 auf Betreiben von Teilen der parteipolitisch unabhängigen Presse zustande kam, hat sich dieses Instrument nach Meinung kritischer Beobachter in der Folgezeit jedoch mehr als offensives Druckmittel gegenüber der Regierung in den Händen oppositioneller Gruppen etabliert<sup>25</sup>.

Die einzige direktdemokratische Einrichtung im Bereich des staatlichen Entscheidungsverfahrens auf der österreichischen Bundesebene, die ohne Vermittlung des Parlaments als verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebene Maßnahme der unmittelbaren Beteiligung der Bevölkerung zur Anwendung gelangt, betrifft den Sonderfall sol-

22 Vgl. Helge-Lothar Batt, Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen 1996, S. 138 ff.; Andreas Klages/Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996, S. 21 ff.

23 Vgl. als Überblick über den Diskussions- und Forschungsstand Wolfgang Luthardt, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 99 ff.; Otmar Jung, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26 (1995), S. 658–677.

24 Vgl. Friedrich Koja, Instruments of Direct Democracy in the Austrian Federal State and in its Länder, in: Austrian Journal of Public and International Law, 45 (1993), S. 33–45.

25 Vgl. Anton Pelinka/Sylvia Greiderer, Austria: The Referendum as an Instrument of Internationalisation, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hrsg.), The Referendum Experience in Europe, London 1996, S. 21.

cher gesetzgeberischer Akte, die eine Totalrevision der Bundesverfassung (bzw. einzelner fundamentaler Verfassungsprinzipien) zum Gegenstand haben. Sowohl das fakultative Verfassungsreferendum im Gefolge von Teiländerungen der Bundesverfassung als auch das fakultative Gesetzesreferendum kommen ausschließlich auf parlamentarische Initiative hin zum Einsatz. Während indes die Abhaltung eines fakultativen Gesetzesreferendums einen entsprechenden parlamentarischen Mehrheitsbeschluß voraussetzt – der einige Autoren zu Recht zu dem Urteil veranlaßt, dieses sei „kein Instrument des Volkes oder der Opposition, sei es der parlamentarischen oder der außerparlamentarischen“, sondern ein „Regierungsinstrument“<sup>26</sup> –, kommt ein Referendum über Teiländerungen der Bundesverfassung bereits auf Verlangen eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates zustande.

Trotzdem ist auch dieses nur sehr bedingt als praktisch relevantes Oppositionsrecht anzusehen. Entscheidend hierfür ist, daß von der in Art. 44 Abs. 3 BVG niedergelegten Verfassungsbestimmung nur im Zusammenhang mit solchen Gesetzen Gebrauch gemacht werden kann, die unmittelbar zuvor vom Nationalrat und vom Bundesrat mit mindestens Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden beschlossen wurden. Mit Ausnahme des beinahe nur theoretisch relevanten Falles, daß Nationalrat und Bundesrat in einer gegebenen Entscheidungssituation tatsächlich exakt in zwei Drittel Befürworter und ein Drittel Gegner der Maßnahme zerfallen, ist für solche Maßnahmen Konsens zwischen der Regierungsmehrheit und der Opposition bzw. zwischen Vertretern parteipolitisch unterschiedlich dominierter Länder bereits als Grundlage der parlamentarischen Abstimmung herzustellen, bevor die Frage einer nachträglichen Volksabstimmung über eine Maßnahme überhaupt virulent werden kann. Allen anderen denkbaren Szenarien zufolge kommt ein Parlamentsbeschluß entweder gar nicht erst zustande oder aber ist die Regierungs- bzw. die Bundesratsmehrheit so stark, daß sie allein über eine ausreichende Stimmenmehrheit verfügt, womit dann auf seiten der Opposition die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme dieses Instrumentes fehlen.

Das schweizerische Aufgebot direktdemokratischer Einrichtungen ist nicht nur im Vergleich mit der institutionellen Ausstattung des deutschen und österreichischen Regierungssystems außerordentlich großzügig bemessen. Zu unterscheiden sind

26 Manfred Welan, Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Friedrich Kojan/Gerald Stourzh (Hrsg.), Schweiz – Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste, Wien u. a. 1986, S. 191.

mit Blick auf die nationale Ebene: das obligatorische Verfassungsreferendum für Total- und Teilrevisionen der Verfassung, das fakultative Gesetzesreferendum, die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung, das Staatsvertragsreferendum nebst dem erweiterten Staatsvertragsreferendum sowie das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen<sup>27</sup>.

In bezug auf die hier relevanten institutionellen Unterschiede zwischen den deutschsprachigen Ländern läßt sich feststellen, daß die schweizerischen Volksrechte im Vergleich mit den plebiszitären Einrichtungen in Österreich nicht nur bedeutend zahlreicher sind, sondern ihr Einsatz auch nicht vom Belieben der parlamentarischen Elite, geschweige denn von deren einfacher Mehrheit abhängig ist. Während für sämtliche Total- und Teilrevisionen der Verfassung sowie für bestimmte Staatsverträge die Abhaltung eines Referendums ohnehin verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben ist, kommt das fakultative Gesetzesreferendum auf Verlangen von 100 000 Stimmberechtigten zustande. Schwächer als in Österreich sind die Rechte des Parlaments auch im Zusammenhang mit der Volksinitiative schweizerischer Prägung. Nach Verstreichen der für die parlamentarische Prüfung vorgesehenen Fristen muß – sofern nicht die Initiative aus formalen Gründen von der Bundesversammlung für ungültig erklärt wird (was bislang erst zweimal nach 1945 der Fall war) – eine Volksinitiative in jedem Fall einer im Ergebnis verbindlichen Volksabstimmung zugeführt werden, es sei denn, die Mehrheit der Initiativkomitees zieht die betreffende Volksinitiative freiwillig zurück.

Eine Lücke im außergewöhnlich dichtgestrickten Netz direktdemokratischer Institutionen in der Schweiz ist lediglich in bezug auf das Fehlen einer einfachen Gesetzesinitiative, d. h. einer Volksinitiative, mit der nicht ausschließlich Änderungen an der Verfassung verfolgt werden können, zu konstatieren. Die Einführung einer solchen Bestimmung, mittels derer – auf der Grundlage von 100 000 Unterstützungsunterschriften – die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangt werden kann, bildet eine der im Verfassungsentwurf 1996 des Bundesrates vorgesehenen institutionellen Neubestimmungen, über deren Inkraftsetzung bislang allerdings noch nicht letztverbindlich entschieden wurde.

27 Vgl. Silvano Mückli, Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Mittel zur Behebung von Funktionsmängeln der repräsentativen Demokratie?, in: Winfried Steffani/Uwe Thaysen (Hrsg.), Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente (Zeitschrift für Parlamentsfragen. Sonderband zum 25jährigen Bestehen), Opladen 1995, S. 290.

Die ungleich größere Bedeutung direktdemokratischer Oppositionsrechte in der Schweiz zeigt sich indes vor allem in der Verfassungspraxis. Auf den das gesamte politische Entscheidungsverfahren in der Schweiz prägenden Einfluß speziell des fakultativen Gesetzesreferendums ist seit der grundlegenden Studie von Neidhart<sup>28</sup> immer wieder hingewiesen worden<sup>29</sup>. Die von der regierenden Elite als „Damoklesschwert“ perzipierte Referendumsdrohung oppositioneller Minderheiten führt demnach dazu, daß unter Einbeziehung aller entscheidungsrelevanten Gruppen über eine Maßnahme so lange verhandelt wird, bis eine Vorlage als „referendumsfest“ gelten kann<sup>30</sup>. Der genuine Oppositionscharakter des Gesetzesreferendums kommt auch in den Ergebnissen jüngerer Umfragestudien zum Ausdruck. Im Rahmen einer Befragung aus dem Jahre 1990 erklärten 63 Prozent der antwortbereiten Bundesparlamentarier, sie würden mit der Initiierung eines Gesetzesreferendums drohen, falls ein von ihnen mißbilligtes Gesetz kurz vor der parlamentarischen Verabschiedung stünde; aus den Reihen der sozialdemokratischen Fraktion gaben gar sämtliche 100 Prozent der Antwortenden diese Auskunft<sup>31</sup>.

Ungeachtet der großen Bedeutung der bloßen Referendumsdrohung ist der tatsächliche Einsatz des fakultativen Gesetzesreferendums in der Schweiz jedoch keineswegs signifikant rückläufig<sup>32</sup>. Während es in den ersten Nachkriegsjahrzehnten vor allem unterschiedliche Gruppen der konservativen Opposition waren, die den Einsatz des Gesetzesreferendums mit dem Ziel, den Status quo zu erhalten, forcierten, hat sich das Gesetzesreferendum seit den siebziger Jahren eher zu einem bevorzugten Instrument linksoppositioneller und alternativer Kräfte entwickelt<sup>33</sup>. Als mög-

liches Erklärungsmotiv für diesen Umkehrtrend wurde auf den zunehmenden Konservatismus des Parlaments verwiesen<sup>34</sup>.

In Anknüpfung an die Diskussion der Chancenstruktur der parlamentarisch repräsentierten Oppositionsparteien in Abschnitt I ist abschließend darauf hinzuweisen, daß die im Vergleich zu der Situation in der Bundesrepublik und in Österreich ungleich stärker ausgebauten direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz zwar zusätzliche institutionalisierte Oppositionschancen schaffen, diese jedoch kaum direkt der parlamentarischen Opposition zugute kommen. Für erfolgreiche Mobilisierungskampagnen im Zusammenhang mit Referenden und Volksinitiativen fehlen allesamt kleinen Oppositionsparteien in der Bundesversammlung schlicht die notwendigen finanziellen Mittel. Als Herr des direktdemokratischen Verfahrens gelten weder die Oppositions- noch die Regierungsparteien, sondern vielmehr die finanzkräftigen Interessenverbände<sup>35</sup>. Den üblichen Abstimmungsparolen der schweizerischen Parteien – welche im übrigen keineswegs immer entlang einer scharfen Trennlinie von Regierungs- und Oppositionsparteien verlaufen – kommt im allgemeinen nur eine begrenzte Bedeutung für die Entscheidung der Stimmberechtigten zu. Detailstudien zum Abstimmungsverhalten konnten zudem zeigen, daß die Folgebereitschaft bei Anhängern kleinerer Parteien noch deutlich geringer ausfällt als bei den Wählern der größeren etablierten Parteien<sup>36</sup>.

### III. Ausblick

Das Ziel der vorstehenden Ausführungen bestand darin, einen vergleichenden Überblick über die sehr unterschiedlichen institutionellen Antworten der drei deutschsprachigen Länder auf die normative und praktische Herausforderung der Ermöglichung von politischer Opposition zu geben. Für die beiden parlamentarischen Regierungssysteme der Bundesrepublik und Österreichs erweist sich deren übliche Charakterisierung als „Parteien-

28 Leonhard Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.

29 Es gibt einige Autoren, die der Verfassungsinitiative eine ähnliche Funktion für die Konsensprägung des politischen Entscheidungsprozesses zuweisen wie dem Gesetzesreferendum. Vgl. mit weiteren Nachweisen W. Luthardt (Anm. 23), S. 46.

30 Eine ähnliche – freilich schwächer ausgeprägte – Präventivwirkung wird der Drohung mit einer abstrakten Normenkontrollklage durch die Opposition in der Bundesrepublik und in Österreich nachgesagt. Mit Blick auf die Bundesrepublik wurde von einer „Antizipation eines verfassungsrechtlichen Risikos“ (Landfried) auf Seiten der Regierungsmehrheit bzw. gar von einer „eingebauten Handlungsbremse“ (Abromeit) gesprochen.

31 Vgl. Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot 1993, S. 161.

32 Vgl. Alexander H. Trechsel/Hanspeter Kriesi, *Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System*, in: M. Gallagher/P. V. Uleri (Anm. 25), S. 185–208, Tabelle 12.2.

33 Vgl. Hanspeter Kriesi, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, S. 44–54, Tabelle 2.

34 Vgl. A. H. Trechsel/H. Kriesi (Anm. 32), S. 203.

35 So schon Jürg Steiner, *Proporzdemokratie und Opposition: Die schweizerische Referendumsdemokratie*, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975, S. 128–150, insbes. S. 139; vgl. neuerdings mit weiteren Hinweisen Wolf Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London 1994, S. 126 ff.

36 Vgl. Simon Hug, *Mobilisation et loyauté au sein de l'électorat*, in: Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Elites politiques et peuple en Suisse: analyse des votations fédérales 1970–1987*, Lausanne 1994, S. 161–201.

staaten<sup>37</sup> auch hinsichtlich der organisatorischen Trägerschaft von Opposition als zutreffend. Für die Schweiz läßt sich hingegen eher von einer „Unschärfe in der Lokalisierung der Opposition“<sup>38</sup> sprechen, die sich sowohl auf der Ebene des Parteiensystems und des Parlaments als auch außerhalb der parteipolitisch-parlamentarisch definierten Arena zeigt. Anders als in der Bundesrepublik und in Österreich dient dort die formale Trennung in Regierungs- und Oppositionsparteien kaum als zentrale Verhaltensdeterminante und werden zudem zahlreiche Oppositionsfunktionen ohnehin nur zu einem geringen Teil von den Parteien selbst ausgeübt. Während in der Bundesrepublik und in Österreich für das Gros der Bürger die Wahlentscheidung die wichtigste systemkonforme Oppositionsäußerung bleibt, besitzen in der Schweiz punktuelle Oppositionsäußerungen bei Volksabstimmungen größere Bedeutung.

Die sehr unterschiedlichen Modelle der Institutionalisierung der Opposition in der Bundesrepublik und in Österreich einerseits und der Schweiz andererseits lassen sich vor allem historisch erklären. Eine Konzentration der Oppositionsmacht in den Händen der parlamentarisch repräsentierten Oppositionsparteien schied für die Schweiz als Entwicklungspfad schon deshalb aus, da sich das Grundgerüst der heutigen Volksrechte (zuerst auf der kantonalen Ebene) früher herausbildete als die politischen Parteien. Die schweizerischen Parteien sind entstellungsgeschichtlich betrachtet in erster Linie „Kinder der Volksrechte“<sup>39</sup>. Der weitere Ausbau direktdemokratischer Oppositionsrechte in der Schweiz war auch deshalb notwendig, um aus der fortschreitenden Inklusion ursprünglicher Oppositionsparteien in die Regierung kein demokratisch unverantwortliches Elitenregime entstehen zu lassen.

Im Rahmen eines spezielleren Vergleichs zwischen Österreich und der Schweiz ist festzustellen, daß den durch die Bildung eines Elitenkartells erhöhten Anforderungen an die Möglichkeiten der Opposition im eidgenössischen System besser Rechnung getragen worden zu sein scheint als in Österreich. Diesen Eindruck vermittelten sowohl die Ergebnisse eines Vergleichs der Demokratiezufriedenheit in den Alpenrepubliken<sup>40</sup> als auch

die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen der Parteienlandschaften beider Länder. In der Schweiz sorgte nicht zuletzt die „Ventilfunktion“ der direktdemokratischen Institutionen dafür, daß sich eine kohärente Protestopposition kaum dauerhaft behaupten konnte. Demgegenüber gelang in Österreich in Gestalt der FPÖ die Etablierung einer starken Opposition, die alle Anzeichen eines Protestakteurs aufweist und zugleich wesentliche Bestandteile der liberal-demokratischen Ordnung in Frage stellt<sup>41</sup>.

Was den momentanen qualitativen Zustand der politischen Opposition in der Bundesrepublik betrifft, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß mit der PDS am linksextremen Spektrum in den neunziger Jahren erstmals seit dem Niedergang der KPD eine Partei im Bundestag vertreten ist, die zahlreiche Ansatzpunkte für eine Klassifizierung als systemfeindliche Gruppierung bietet. Für einige Autoren ist die PDS speziell wegen ihrer eingeschränkten „Koalitionsfähigkeit“ gar „nur bedingt dem Oppositionslager zuzurechnen“<sup>42</sup>. Die jüngsten Kapitel in der Geschichte des Verhältnisses zwischen Regierung und Opposition in der Bundesrepublik waren allerdings weniger durch die Wahlerfolge systemoppositioneller Gruppen bestimmt als durch das stimmen- und mandatsbezogene Kräfteverhältnis zwischen den regierenden Parteien und der ganz überwiegend „staatstragenden“ Opposition auf der Bundes- und auf der Länderebene. Die „Blockademacht“ der Opposition über den Bundesrat ist in den neunziger Jahren (erneut) zum wichtigsten Bestimmungsfaktor der Struktur des Entscheidungsprozesses auf der Bundesebene geworden. Das bedeutet nicht, daß es seit der Vereinigung beider deutscher Staaten keine wichtigen Entscheidungen gegeben hätte, die über intensive Kooperations- und Tauschgeschäfte zwischen Regierung und Opposition zustande kamen<sup>43</sup>. Die jüngsten Entwicklungen in der Bundesrepublik verdeutlichen vielmehr, daß die Institutionen politischer Systeme das Handeln von Akteuren zwar nachhaltig prägen können, aber keineswegs determinieren und auch nicht zur Verfestigung von Handlungsmustern führen müssen.

37 Vgl. Ludger Helms, Parteienregierung im Parteienstaat. Voraussetzungen und Charakteristika der Parteienregierung in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich (1949 bis 1992), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24 (1993), S. 635–654.

38 J. Steiner (Anm. 35), S. 140.

39 Erich Gruner, Die Parteien in der Schweiz, Bern 1969, S. 25 f.

40 Vgl. Fritz Plasser/Peter Ulram, Politischer Kulturvergleich: Deutschland, Österreich und die Schweiz, in: dies. (Hrsg.), Staatsbürger oder Untertanen? Politischer Kultur-

vergleich Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt/Main u. a. 1991, S. 32.

41 Vgl. Ludger Helms, Rechtspopulismus in Österreich und der Schweiz im Vergleich, in: Journal für Sozialforschung, 36 (1996), S. 23–42; ders., Right-Wing Populist Parties in Austria and Switzerland: A Comparative Analysis of Electoral Support and Conditions of Success, in: West European Politics, 20 (1997) (i.E.).

42 Karlheinz Nicolauß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn u. a. 1996, S. 50.

43 Vgl. Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997 (i.E.).

### **Karlheinz Nicolauß: Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, S. 3–12

Die Bürger der Bundesrepublik haben auf kommunaler Ebene und in den Ländern die Möglichkeit, durch Bürgerbegehren, Volksabstimmungen und die Wahl von Bürgermeistern einen unmittelbaren Einfluß auf die politischen Entscheidungen auszuüben. Auf Bundesebene dagegen hält das Grundgesetz an der rein repräsentativen Form der politischen Willensbildung fest, obwohl bereits seit den fünfziger Jahren über die Zulassung von Volksentscheiden zu wichtigen politischen Fragen diskutiert wird. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat lehnte in den Jahren 1992/93 die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid ab. Die Forderung nach einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes wird aber weiterhin erhoben und verbindet sich mit der Absicht, den Einfluß der Parteien zu begrenzen.

Das Blickfeld der deutschen Diskussion über unmittelbare Demokratie ist in doppelter Hinsicht eingeschränkt: Einerseits werden die Probleme in modernen Abstimmungsdemokratien, wie z. B. in der Schweiz und im US-Staat Kalifornien, nicht angemessen berücksichtigt. Andererseits wird übersehen, daß es neben der „Gesetzgebung durch das Volk“ auch weitere Wege gibt, die eine direkte Mitwirkung der Bürger an politischen Entscheidungen ermöglichen. Der Vergleich mit anderen Demokratien zeigt, daß in Deutschland vor allem im Wahlverfahren und innerhalb der Parteien ein deutlich feststellbares Mitwirkungsdefizit besteht. Bei der Kandidatenaufstellung ist die Beteiligung der Parteimitglieder ebenfalls sehr begrenzt. In diesem Zusammenhang erweisen sich Bestimmungen des Parteien- und des Wahlgesetzes als „Demokratisierungshindernisse“.

### **Wolfgang Luthardt: Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, S. 13–22

Instrumente und Politikentscheidungen direkter Demokratie werden offenkundig unter bestimmten politischen Randbedingungen favorisiert und für notwendig erachtet, wenn es darum geht, Vetomacht zu mobilisieren, von den organisierten Politikakteuren und Institutionen vernachlässigte, aber für relevant gehaltene politische Themen gegen eben diese zu initiieren und durchzusetzen. Diese Bedeutung variiert jedoch stark auf den verschiedenen institutionellen Systemebenen. Sowohl die Praxis direkter Demokratie als auch die Forderung nach mehr direkter Demokratie sind von Politikkonjunkturen, neuen oder als neu definierten politischen Themen, neu in den verschiedenen Politikarenen auftauchenden Akteuren oder aber sich punktuell verändernden politischen Strategien etablierter Akteure bestimmt. Der Beitrag der direkten Demokratie zum parlamentarisch-repräsentativen System der Interessenvermittlung ist keineswegs eindeutig zu bestimmen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, über welche entscheidungspolitische Festigkeit die etablierten Akteure verfügen, wie im einzelnen eine institutionelle Balance hergestellt wird und vor allem auch, welche Themen mit welcher Konfliktintensität in die politischen Arenen eingebracht werden.

Direktdemokratische Politikentscheidungen müssen nach der Mehrheitsregel getroffen werden. Dies bedeutet gleichzeitig, daß solche Entscheidungen stets durch eine fehlende Reflexivität, Responsivität und Zuordnungsfähigkeit mit bestimmt sind. Auf jeden Fall als positiv für den „rationalisierten Parlamentarismus“ ist die in den meisten Landesverfassungen vorgenommene Regelung zu begrüßen, daß die Parlamente, wenn sie es denn wollen, im Vorfeld eines Volksentscheides einen eigenen Gegenentwurf mit in den Entscheidungsprozeß einbringen können.

### **Ludger Helms: Die Institutionalisierung der politischen Opposition in den deutschsprachigen Ländern: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, S. 23–31

Der Beitrag ist der vergleichenden Analyse der institutionellen Einrichtungen für die Ausübung von politischer Opposition in der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz gewidmet. Die Institutionalisierung von Oppositionsrechten bildet ein zentrales Merkmal des demokratischen Verfassungsstaates. Als Oppositionsrechte können sowohl repräsentativdemokratische als auch direktdemokratische Einrichtungen angesehen werden. Der Vergleich zeigt am Beispiel der drei deutschsprachigen Länder unterschiedliche Modelle der Institutionalisierung von politischer Opposition auf. Diese sind einander nicht prinzipiell über- oder unterlegen, sondern reflektieren die unterschiedlichen Funktionslogiken und historischen Entwicklungsbedingungen des deutschen, österreichischen und schweizerischen Regierungssystems.