

Peter Lösche

### Das Parteiensystem und die Herausforderungen direkter Demokratie

Es gehört zu den abgegriffenen, banalen Redensarten von Politikwissenschaftlern und Journalisten, es hat sich tief in die bundesrepublikanische politische Kultur eingepreßt: die Bundesrepublik ist eine repräsentative Demokratie und das Grundgesetz ist gegen die Weimarer Reichsverfassung formuliert worden, gerade was die Elemente direkter, plebiszitärer Demokratie angeht. Mit Ausnahme des Art. 29 des Grundgesetzes, der die Neugliederung des Bundesgebietes betrifft und die Bestätigung von Länderfusionen durch Volksentscheid vorschreibt, sind Volksbegehren und Volksabstimmungen in der Verfassung nicht vorgesehen. Und in deutlicher Abgrenzung zu Weimarer Verhältnissen findet die Wahl des Staatsoberhauptes nicht durch das Volk, sondern durch die Bundesversammlung statt. Zudem sind die Kompetenzen des Bundespräsidenten im Vergleich zum Weimarer Reichspräsidenten auf im Wesentlichen repräsentative und notarielle Funktionen reduziert.

Doch wir sollten es besser wissen: erstens ist die Weimarer Republik nicht an der direkten Demokratie zugrunde gegangen, sondern am Mangel an Demokraten. Gleichwohl hat sich die nationalsozialistische Massenbewegung, aber auch die Volkswahl eines Antidemokraten zum Reichspräsidenten als traumatische Erfahrung den Vätern und Müttern des Grundgesetzes eingepreßt. Zweitens ist die Bundesrepublik heute keine reine repräsentative Demokratie mehr. Wenn wir alle Ebenen des föderalen Systems und die politische Praxis berücksichtigen, haben wir es in der Verfassungswirklichkeit stattdessen mit einer gemischten Verfassung zu tun. So hat sich auf der kommunalen Ebene die süddeutsche Bürgermeisterverfassung bundesweit durchgesetzt, nach der der Bürgermeister bzw. der Landrat – Chef der kommunalen Exekutive und Repräsentant seiner Kommune – direkt vom Volk gewählt wird. In fast allen Kommunen gibt es die Möglichkeit von Volksbegehren, Volksinitiativen und Volksentscheiden.<sup>1</sup> Alle Bundesländer bieten heute in ihren Verfassungen – wenn auch im Detail je unterschiedlich – die Möglichkeit der Gesetzgebung durch das Volk. Dies ist nicht zuletzt ein bundesweites Ergebnis jener Diskussionen, die an ‚runden Tischen‘ in der Transformationsperiode zwischen der ehemaligen DDR und den heutigen neuen Bundesländern stattgefunden haben. Drittens sind auch in die Satzungen von Bun-

<sup>1</sup> H.K. HEUSSER, *Direct Legislation in United Germany*, in: A.B. GUNLICKS (Hrsg.), *German Public Policy and Federalism*, New York/Oxford 2003, S. 148 ff.

des- und Landesparteien Elemente der direkten Demokratie aufgenommen worden. So gibt es die Möglichkeit, Kanzlerkandidaten oder Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt durch eine Urabstimmung der Parteimitglieder zu nominieren – entfernt vergleichbar mit closed primaries in den Vereinigten Staaten. Auch Urabstimmungen über Wahl- und Parteiprogramme sind statutarisch vorgesehen und in einigen Landesverbänden verschiedener Parteien praktiziert worden.

In der Tat hat es in der Geschichte der Bundesrepublik eine Entwicklung von der reinen repräsentativen Demokratie hin zu einer gemischten Verfassung von repräsentativer und direkter Demokratie gegeben. Während bis Mitte der 1960er Jahre sich die repräsentative Demokratie etablierte und Akzeptanz im Volk fand, hat die Partizipationsrevolution der 1968er und der neuen sozialen Bewegungen in den 1970er und 1980er Jahren die Weichen in Richtung ‚mehr Demokratie wagen‘, mehr Beteiligung der Bürger bzw. Mitglieder in Kommunen und Parteien gebracht. Schließlich sind durch die Bürgerrechtsbewegung der DDR Elemente plebiszitärer Demokratie nicht nur in den neuen Bundesländern verankert worden, sondern diese strahlten auch auf die alten Bundesländer aus.

Noch einmal zugespitzt formuliert: die Periode der puren repräsentativen Demokratie gehört in der Geschichte der Bundesrepublik der Vergangenheit an, wir leben heute in einer gemischten Verfassung von repräsentativer und direkter Demokratie.

### *Parteienstaat – Parteiensystem – Legitimationskrise der Parteien?*

Träger der Transformation von der repräsentativen zur gemischten Verfassung waren die Parteien, war der Parteienstaat Bundesrepublik. Dabei wird hier von einem zunächst umgangssprachlichen Verständnis von Parteienstaat ausgegangen.<sup>2</sup> Danach spielen Parteien in der Verfassungsrealität, d.h. beim Zustandekommen politischer Entscheidungen und bei deren Legitimation die dominierende Rolle. Parteien sind dabei die wichtigsten, wenn auch nicht die alleinigen Träger politischer Willensbildung, indem sie unterschiedliche partikuläre Bedürfnisse und Interessen in der Gesellschaft (abstrakt und unzutreffend: ‚den Volkswillen‘) aufnehmen und in die legislativen und exekutiven Verfassungsorgane vermitteln sowie umgekehrt die dort gefassten Entscheidungen gegenüber dem Volk begründen und damit Legitimation für das politische System insgesamt schaffen. Doch zugleich sei differenzierend ergänzt: Parteienstaat ist nicht gleich Parteienstaat, Partei nicht gleich Partei. Vielmehr haben sich unsere Parteien, das Parteiensystem insgesamt und damit auch der Parteienstaat seit den 1960er Jahren erheblich verändert. Trotz erstaunlicher Stabilität und Kontinuität der deutschen Parteien und des Parteiensystems im internationalen Vergleich haben sich unter der Oberfläche erhebliche Veränderungen vollzogen.

<sup>2</sup> P. LÖSCHE, *Parteienstaat in der Krise? Überlegungen nach 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 6 ff.

Diese scheinen sich in der Gegenwart fast krisenhaft so zuzuspitzen, dass (wieder einmal) von einer Legitimationskrise des Parteiensystems gesprochen und geschrieben wird. Und an dieser Stelle kommt wiederum die ‚direkte Demokratie‘ ins Spiel, indem gefragt wird, ob durch Implementierung von weiteren Elementen direkter Demokratie in das politische System und in die Parteien die viel beschworene Legitimationskrise überwunden werden könne.<sup>3</sup>

Um welche ‚Krisen‘-Phänomene geht es eigentlich? Politikwissenschaftler haben schier endlose Listen von Problemen und Defiziten formuliert, unter denen Parteien heute tatsächlich oder angeblich zu leiden haben.<sup>4</sup> Dabei findet implizit häufig ein Vergleich mit der Blütezeit deutscher Parteien in den 1970er Jahren statt, als die 1968er ihren Marsch durch die Institutionen begonnen hatten. Im Rahmen dieser Auseinandersetzungen um das Niedergangssyndrom werden vor allem die folgenden Aspekte behandelt:

Parteien zeigen als Mittler zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System deutliche Schwächen. Vor allem haben sie Konkurrenz erhalten, sie können sich nicht mehr wie in der ersten Hälfte der 1960er Jahre als Monopolisten der politischen Willensbildung gerieren. Sie liegen heute nicht nur im Wettbewerb mit den neuen sozialen Bewegungen und den Nicht-Regierungsorganisationen, sondern die Verbändelandschaft hat sich insbesondere im Dienstleistungs- und Freizeitbereich so ausdifferenziert, dass hier ganz neue Wege der politischen Partizipation entstanden sind.

Das Parteiensystem selbst hat sich erweitert, ist unübersichtlicher geworden. Nicht nur sind zwei neue Parteien entstanden, nämlich Bündnis 90/Die Grünen und die Linke/PDS, sondern die Spaltung des Liberalismus hat sich hinter dem Rücken der Akteure wieder eingestellt, die FDP repräsentiert den marktwirtschaftlichen, die Grünen den sozial-freisinnigen Flügel des Liberalismus. Hinzu kommt, dass in Ost und West zwei unterschiedliche Parteiensysteme entstanden sind.<sup>5</sup>

Das Ende der traditionellen Mitglieder- und Funktionärspartei, der Volksparteien, die in der Wählerschaft grasverwurzelt waren und die damit zentrale Mediatisierungs- und Aggregationsfunktionen übernehmen konnten, zeichnet sich ab. Konkreter: das sozialdemokratische und das katholische Milieu erodieren, auch wenn diese im Wahlverhalten immer noch eine Rolle spielen. Die beiden großen Parteien, SPD und CDU, verlieren rapide an Mitgliedern. Die Mitgliedschaft der beiden großen Parteien ist überaltert, die Arbeitsgemeinschaft 60 plus sowie die Seniorenvereinigung sind ironischerweise die einzigen expandierenden und zugleich die vitalsten innerparteilichen Organisationen. Wie in der Weimarer Republik machen die Schlagworte von der ‚Vergreisung‘ und ‚Verkalkung‘ – jeweils gemeint im physischen und übertra-

<sup>3</sup> Vgl. beispielhaft J. DITBERNER, *Die deutschen Parteien: Defizite und Reformideen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/2004, S. 13 ff.

<sup>4</sup> Vgl. beispielhaft für die Diskussion des ‚Niedergangssyndroms‘ deutscher Parteien K. NICLAUSS, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Paderborn 2002, S. 296 ff.

<sup>5</sup> U. BIRSL/P. LÖSCHE, *Parteien in Ost- und Westdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* H. 1 (1998), S. 7 ff.

genen Sinn – die Runde. Beschleunigt wird diese Entwicklung durch das neue Organisationsverhalten jüngerer Alterskohorten, die – angesichts von Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile – zwar politisch interessiert sind, sich aber nicht mehr auf Dauer oder längere Zeit an eine Partei (oder auch an andere Großorganisationen) binden.

Ein neuer Parteitypus scheint den der Massenintegrationspartei bzw. Volkspartei abzulösen. Dieser neue Typus ist durch folgende drei Charakteristika geprägt:

*Medienpartei:* Die nationale Parteiführung kommuniziert zunehmend mit den Parteimitgliedern über die Presse, insbesondere über elektronische Medien. Allerdings ist dies keine Einbahnstraße. Vielmehr stellen Umfragen, die unter den Parteimitgliedern stattfinden, eine neue Art innerparteilicher politischer Partizipation dar. Diese Entwicklung führt zur allmählichen Auflösung des traditionellen Delegiertensystems, denn Parteiaktivisten werden durch diese Art der Kommunikation umgangen, sie verlieren Macht und Einfluss. Damit stellt sich die Frage nach innerparteilicher Demokratie in ganz neuer Weise.

*Professionalisierung:* Parteifunktionäre, also Freizeit- und Amateurpolitiker, werden zunehmend durch professionelle Politikberater ersetzt, die entweder von außen als selbständige Unternehmer in der Partei mitwirken oder die – was in Deutschland die Regel ist – bei der Partei beschäftigt sind.

*Fraktionspartei:* Das Machtzentrum und auch das organisatorische Rückgrat der Partei verschiebt sich von der traditionellen Parteiorganisation hin zu dem, was in der angelsächsischen Literatur als ‚party in public office‘ bezeichnet wird, nämlich zu den Fraktionen in Parlamenten, zu den Parteimitgliedern in Kabinetten, aber auch zu den Dezernenten in Kommunalverwaltungen. Parlamentarier, Kabinettsmitglieder und Kommunalpolitiker spielen bei innerparteilichen Entscheidungsprozessen eine zunehmend große Rolle. Zur gleichen Zeit gehören Mitglieder von Landes- bzw. Bundesvorständen in der Regel Parlamenten oder Exekutiven an. Macht ist also in den Händen jener fokussiert, die Ämter sowohl in der Partei wie in den Verfassungsorganen kumulieren.

Parteien nehmen heute in der Bundesrepublik vornehmlich drei Funktionen wahr: sie führen und finanzieren Wahlkämpfe; sie wählen die politische Elite dadurch aus, dass sie Kandidaten für Wahlämter nominieren; sie wirken in Parlamenten, Kabinetten und Kommunalverwaltungen politisch mit und treffen Entscheidungen, sie ‚regieren‘ im Sinne von ‚to govern‘.

Damit werden zugleich die Probleme, Defizite und Herausforderungen deutlich, mit denen Parteien heute in der Bundesrepublik konfrontiert sind. Parteien sind in der Gesellschaft nicht mehr grasverwurzelt, ja es wird zu Recht von der Abschottung der Parteien gegenüber der Gesellschaft gesprochen. Parteien nehmen also die ihnen in der politikwissenschaftlichen Literatur zugewiesene zentrale Funktion, zwischen Gesellschaft und Politik zu vermitteln, zu mediatisieren, nicht mehr wahr. Innerparteilich herrscht die ‚Ruhe des Friedhofs‘, inhaltliche Diskussionen um Programme und Konzepte finden so gut wie nicht mehr statt, stattdessen wird um Personalien gekämpft, es geht um Patronage, nicht um Inhalte.

Falls diese Diagnose, das Niedergangssyndrom, zutrifft: Wie könnte eine Therapie aussehen? Die Antwort verwundert nicht: direkte Demokratie, die Implementation plebiszitärer Elemente in Parteien und in das politische System wird von vielen Seiten nachdrücklich, zuweilen auch als Allheilmittel empfohlen. Könnte die direkte Demokratie helfen, die Erstarrung, Verkalzung und Abschottung der Parteien gegenüber der Gesellschaft aufzulösen? Wie stellen die Parteien sich zur direkten Demokratie? Welches sind die Herausforderungen der direkten Demokratie an die Parteien? Was kann man von der Einführung von Elementen direkter Demokratie in das politische System und die Parteien erwarten? Können Parteien und Politik in der Bundesrepublik direktdemokratisch revitalisiert werden? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

### *Plebiszitäre Demokratie als Jungbrunnen?*

Im folgenden Abschnitt werden zunächst Vorschläge diskutiert, bestimmte Verfahren direkter Demokratie in Parteien einzufügen, nämlich die Nominierung von Kandidaten für Wahlämter durch Parteimitglieder (closed primary bzw. caucus), offene Vorwahlen (open primaries) und innerparteiliche Plebiszite. Sodann geht es um Vorschläge zur Demokratisierung des politischen Systems der Bundesrepublik, nämlich um die Einführung der Direktwahl von Ministerpräsidenten, um Volksabstimmungen auf Bundesebene und schließlich darum, im Wahlrecht der Länder und des Bundes Panaschieren und Kumulieren zu ermöglichen.

### *Implementation direktdemokratischer Elemente in Parteien*

*Innerparteiliche Nominierungswahlen (closed primary/caucus):* Entsprechend den geltenden Parteistatuten, dem Parteiengesetz und den Wahlgesetzen ist es bereits heute möglich, Kandidaten für den Bundestag oder für Landtage durch Mitgliederversammlungen zu nominieren. Innerparteiliche Nominierungswahlen sind im Prinzip dann denkbar und machbar, wenn Kandidaten als Einzelbewerber in einem Wahlkreis antreten. Für kleinere Parteien wie die FDP oder die Grünen ist es kein Problem, alle Parteimitglieder, die in einem Wahlkreis wohnen, zur gleichen Zeit zu einer Mitgliederversammlung einzuladen, auf der die Kandidaten sich vorstellen und auf der anschließend über den Einzelbewerber der Partei abgestimmt wird. Größere Parteien wie die SPD, die CDU oder in Bayern die CSU sind einfach vor technische Probleme gestellt, wenn sie mehrere Tausend ihrer Parteimitglieder in einem Wahlkreis zu einer Nominierungsversammlung zusammen rufen wollen. In diesen Wahlkreisen ist es üblich, Kandidaten durch Delegiertenversammlungen zu nominieren. Trotz dieser eher technischen bzw. organisatorischen Probleme ist die Zahl der Wahlkreise, in denen die Kandidaten durch Mitgliederversammlungen nominiert worden sind, im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegen. Wiederum mit technischen Problemen sind Parteien konfrontiert, wenn sie im bundesrepublikanischen System der teilpersonalisierten Verhältniswahl

Landes- bzw. Bundeslisten aufstellen. Alle Parteimitglieder in einem Bundesland oder gar im Bund insgesamt können, dies ist banal, nicht zu einer großen Nominierungsversammlung zusammengerufen werden. Hinzu kommen rechtliche Probleme, denn nach dem aktuell geltenden Bundeswahlrecht und Parteienrecht können Nominierungen nicht durch eine Urnenwahl aller Mitglieder stattfinden. Natürlich könnten die Gesetze entsprechend geändert werden, wenn man innerparteiliche Nominierungswahlen tatsächlich anstrebt. Trotz der aktuell vorhandenen rechtlichen Restriktionen erlauben es die einschlägigen Gesetze und Parteistatute, mit Hilfe einer Art Urwahl Kandidaten für das Amt des Kanzlers oder eines Ministerpräsidenten zu nominieren. Zugleich ist jedoch die Wahl des Vorsitzenden einer Landespartei oder der Bundespartei durch das geltende Parteiengesetz verboten. Diese sind durch Parteitage zu wählen. Die gerade genannten Regelungen illustrieren nur, wie kompliziert sich die gegenwärtige rechtliche Situation darstellt, wenn man Elemente der direkten Demokratie schon jetzt und vor gründlicher Novellierung einschlägiger Gesetze wie der Wahlgesetze und des Parteiengesetzes praktizieren möchte.

Abgesehen von rechtlichen Aspekten werden inhaltliche Einwände gegen die direkte Nominierung von Kandidaten für Wahlämter auf der Landes- bzw. Bundesebene oder für die Direktwahl von Landes- oder Bundespartei-vorsitzenden erhoben. Das von Politikern zu hörende Argument lautet, derartige innerparteiliche Vorwahlen würden die Parteien in personalisierte Klientelorganisationen fragmentieren, die auch zwischen den Wahlen erhalten blieben und die nicht zuletzt auf die Finanzierung ihrer innerparteilichen Wahlkampagnen durch Interessengruppen angewiesen wären. Zugleich ist natürlich auch das – positive – Argument zu hören, dass innerparteiliche Nominierungswahlen die Parteimitglieder mobilisieren und die Partei für die Hauptwahlen energisieren würden.

In der Tat sind innerparteiliche Vorwahlen in verschiedenen Parteien und auf verschiedenen Ebenen bereits praktiziert worden. Am bekanntesten ist die Nominierung Rudolf Scharpings zum Parteivorsitzenden der SPD 1993. Als Björn Engholm damals als Parteivorsitzender resignierte, wagte der Bundesvorstand der Sozialdemokratie nicht, von seinem statutarischen Recht Gebrauch zu machen und dem Parteitag einen Personalvorschlag zu unterbreiten. Also wandte man sich an ‚das Volk‘, nämlich an das ‚Partei-volk‘, an die sozialdemokratischen Mitglieder, und befragte sie, wer von drei Kandidaten (Rudolf Scharping, Gerhard Schröder und Heidemarie Wieczorek-Zeul) ihnen als Vorsitzender am liebsten wäre. Immerhin haben an dieser innerparteilichen Abstimmung 56 Prozent aller Mitglieder teilgenommen, was als beeindruckender Mobilisierungserfolg angesehen werden muss. Formal stellte diese Abstimmung zwar nur einen unverbindlichen ‚Schönheitswettbewerb‘ dar, aber der Bundesparteitag, das eigentliche Wahlorgan, hielt sich an die Empfehlung der Mitglieder und wählte Scharping zum Vorsitzenden. Formal bindende Nominierungsverfahren für die jeweiligen Ämter der Ministerpräsidenten haben hingegen in der Berliner SPD sowie der nordrhein-westfälischen und der baden-württembergischen CDU stattgefunden. Gleichwohl ist dieses Verfahren von keiner der betroffenen Parteien statutarisch bindend gemacht worden. Bislang sticht in innerparteilichen Diskussionen, insbeson-

dere bei der oberen und mittleren Parteielite, das Argument, dass Vorwahlen die Parteien schwächen, zerklüften und zerreißen würden, dass dadurch ihre Vermittlungs- und Konsensfindungsfunktion noch weiter geschwächt, die Frustration über Parteien in der Öffentlichkeit, ja Parteienverdrossenheit generell gesteigert würde, denn die Parteien stellten sich nach außen als zerrissen dar. Konkret: man stelle sich nur vor, in der SPD hätten 1998 Lafontaine und Schröder um die Nominierung als Kanzlerkandidat in einer Urwahl gekämpft. Beide wären monatelang durch die Republik gezogen, um bei den damals 800.000 Genossen für sich zu werben. Sie hätten nach Verbündeten gesucht, um die Unterstützung der Arbeitsgemeinschaften für Arbeitnehmer, der Arbeitsgemeinschaft der Frauen, der Jungsozialisten gebuhlt und natürlich hätten sie Geld für ihren innerparteilichen Wahlkampf gebraucht. Sie wären also nicht nur ihre Parteigenossen, sondern auch die Gewerkschaften, selbst Unternehmer und Unternehmensverbände um Spenden angegangen. Das Image der Parteien in der Öffentlichkeit, die sich zerrissen darstellten, so das Argument, widerstrebe dem Wunsch der Wähler nach Harmonie und Eintracht.

*Offene Vorwahlen (open primary):* Im April 2000 unterbreitete der damalige Generalsekretär der SPD, Franz Müntefering, seiner Partei Vorschläge zur Organisationsreform, um die SPD im Inneren zu revitalisieren und gegenüber der Gesellschaft zu öffnen. Darunter befand sich auch die Empfehlung, offene Vorwahlen einzuführen, also im Prinzip alle Wähler einzuladen, an der Nominierung von Kandidaten für Wahlämter teilzunehmen.<sup>6</sup> Als der sozialdemokratische Parteivorstand über die Reformvorschläge abstimmte, gab es nicht eine einzige Stimme zu Gunsten der Idee Münteferings, offene Vorwahlen einzuführen. Eine große Zahl von Gründen wurde für die Ablehnung ins Feld geführt – und sie würde in ähnlicher Weise von anderen deutschen Parteien geltend gemacht werden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Punkte:

Es wurde befürchtet, dass bei offenen Vorwahlen Außenseiter nominiert werden könnten, für die weder die Parteimitglieder noch die Parteifunktionäre verantwortlich wären, obwohl der Nominierte gleichwohl unter dem Etikett der Partei antreten und auch im Namen der Sozialdemokratie sprechen würde, wenn auch ohne entsprechendes Mandat.

Der unterlegene Kandidat könnte seine innerparteiliche Wahlkampfmaschine institutionalisieren, um sich bei der nächsten Vorwahl erneut zu bewerben. Die Partei würde also in verschiedene gegeneinander konkurrierende innerparteiliche Organisationen zerrissen.

<sup>6</sup> Es wird bis heute gerätselt, warum Müntefering diesen Vorschlag gemacht hat, denn die Ablehnung in allen Gremien der Bundespartei war von vornherein sicher. Ein wesentliches Motiv kann darin bestanden haben, dass sein damaliger Kontrahent bei der CDU, der Generalsekretär Ruprecht Polenz, sich ebenfalls mit dem Gedanken trug, für seine Partei offene Vorwahlen ins Gespräch zu bringen und Müntefering ihm schlicht und einfach zuvorkommen und das Thema für seine Partei besetzen wollte. Zur Frage der Übertragbarkeit von Vorwahlen aus den Vereinigten Staaten in die Bundesrepublik vgl. S.T. SIEFKEN, *Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach US-Vorbild*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* H. 3 (2002), S. 531 ff.

Interessengruppen würden sich in den Vorwahlkampf einmischen, bestimmte Kandidaten finanziell und mit Personal unterstützen und auf diese Weise die Parteien weiter fragmentieren.

Innerparteiliche Konflikte, die während der Vorwahlkampagne ausgetragen werden, würden Munition und Argumente für die gegnerische Partei und ihren Kandidaten liefern.

Aspiranten in der Vorwahlkampagne würden – abhängig von ihrer jeweiligen Partei – sich weiter nach rechts bzw. links außen bewegen, um überzeugte Parteimitglieder und Sympathisanten für sich zu erreichen. Im eigentlichen Hauptwahlkampf müssten Kandidaten dann aber zurück in die Mitte gehen, um dort die Wechselwähler zu gewinnen. Der Eindruck, der entstehen würde, wäre also der des Opportunismus, Parteienverdrossenheit würde weiter befördert.

Der wesentliche Anreiz einer Partei als Mitglied beizutreten, nämlich an den innerparteilichen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, insbesondere an der Nominierung von Kandidaten, entfiel.

Schließlich würde bei offenen Vorwahlen die Macht der Parteifunktionäre, des Delegiertensystems, der mittleren Partielite, endgültig aufgehoben. Damit ginge der letzte Rest an Vitalität, der heute vor allem von den Parteiaktivisten ausgeht, verloren.

*Innerparteiliche Plebiszite:* Abstimmungen der Parteimitglieder über Sachfragen bieten ein weiteres Mittel innerparteilicher Mitwirkung. Mehrere Parteien haben statutarisch diese Möglichkeit des Mitgliederreferendums bereits eingeführt, und es ist im letzten Jahrzehnt wiederholt auf der regionalen, aber auch auf der nationalen Ebene praktiziert worden. So haben die Sozialdemokraten in Rheinland-Pfalz wiederholt über ihr Wahlprogramm zu den Landtagswahlen durch die Mitglieder abgestimmt. Einen Mitgliederentscheid auf Vorschlag von 5 Prozent der Mitglieder gibt es bei der FDP, aber auch bei der SPD und den Grünen. SPD-Mitglieder dürfen allerdings nicht über ‚Fragen der Beitragsordnung‘ abstimmen. Sachabstimmungen aller Mitglieder können sich jedoch als ein zweischneidiges Schwert erweisen, sie können nämlich von Bundesvorständen einer Partei missbraucht werden, indem man durch Mitgliederreferenda versucht, die Bundesparteitage zu umgehen. So billigten auf Initiative ihres Bundesvorstandes in einer Urabstimmung die freidemokratischen Parteimitglieder Ende 1995 den ‚Großen Lauschangriff‘, obwohl der Bundesparteitag sich wiederholt und mit großer Mehrheit gegen diesen ausgesprochen hatte.<sup>7</sup> Gleichwohl haben innerparteiliche Referenda über Sach- oder Personalfragen zur Mobilisierung und intensiveren Teilnahme der Mitglieder an den Angelegenheiten der Partei geführt.

<sup>7</sup> NICLAUSS (wie Anm.4), S. 304.

*Implementation direktdemokratischer Elemente in das politische System*

*Direktwahl von Ministerpräsidenten:* Im Anschluss an die bundesweite Ausweitung der süddeutschen Bürgermeisterverfassung, nach der der Bürgermeister bzw. Landrat direkt durch die Bürger gewählt wird, ist der Vorschlag gemacht worden, auch die Ministerpräsidenten der Länder direkt vom Volk (und nicht von den Landtagen) wählen zu lassen. Es liegt aber auf der Hand, dass die Verwirklichung dieses Vorschlages nicht nur keinen Sinn macht, sondern sogar zu weiterer Parteienverdrossenheit beitragen würde. Aus welchen Gründen wird dieser Vorschlag einhellig von Politik und Politikwissenschaft abgelehnt? Wir haben es in der Bundesrepublik auf der Bundes- wie der Länderebene mit parlamentarischen Regierungssystemen zu tun, in denen der Chef der Exekutive durch eine Mehrheit der Mitglieder der Legislative gewählt wird, so dass das Kabinett, angeführt durch den Kanzler bzw. den Ministerpräsidenten, über eine Mehrheit im Parlament verfügt. Bekanntlich gibt es im parlamentarischen Regierungssystem keine Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative. Stattdessen stehen sich die Regierungsmehrheit, die sich aus dem Kabinett und der Mehrheit des Parlaments zusammensetzt, und die Opposition, die Minderheit im Parlament, gegenüber. Die Regierungsmehrheit, also Kabinett und Parlamentsmehrheit, bilden eine politische Aktionseinheit. Wenn aber der Ministerpräsident direkt durch das Volk gewählt wird, würden Elemente des präsidentiellen Regierungssystems in ein ansonsten parlamentarisches Regierungssystem eingeführt. Damit aber wäre eine ‚gespaltene‘ Regierung (divided government), nämlich ein Patt zwischen Legislative und Exekutive möglich. Man stelle sich nur die Situation vor, dass ein direkt gewählter Ministerpräsident, der der Partei A angehört, seinen Haushalt nicht durch den Landtag gebilligt bekommt, weil dort die Partei B die absolute Mehrheit der Stimmen hat. Nicht nur Politikstillstand wäre das Ergebnis, sondern wachsende Frustration unter den Bürgern über die Unfähigkeit der Parteien und Politiker.

*Volksabstimmungen:* Als wichtigste Möglichkeit unmittelbarer Demokratie werden Volksbegehren und Volksentscheid angesehen. Sie gelten als ‚Königsweg‘ der direkten Mitwirkung der Bürger, ja einige interpretieren sie auch als Alternative zum Parteienstaat.<sup>8</sup> Doch dürften Referenda, die auf der lokalen und der regionalen Ebene der Länder funktionieren, nicht automatisch für die Bundesebene infrage kommen. Dies ist jedenfalls eine der Lehren, die Gegner der direkten Demokratie aus den amerikanischen und schweizer Erfahrungen ziehen. Sie weisen darauf hin, dass Interessengruppen Referenda beeinflussen, finanzieren, entscheiden und häufig manipulieren. So ist in Kalifornien eine regelrechte ‚Referendumsindustrie‘ entstanden.<sup>9</sup> Darüber hinaus wird befürchtet, dass durch Referendakampagnen Emotionen, Vorurteile, ja der „Appell an den inneren Schweinehund“, so die Formulierung des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher Anfang der 1950er Jahre, mobilisiert werden.

<sup>8</sup> Hierzu NICLAUSS (wie Anm. 4), S. 308.

<sup>9</sup> D.S. BRODY, *Democracy Derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money*, New York 2000; P. LÖSCHE, *Von Amerika lernen? Vor direkter Demokratie wird gewarnt*, in: DERS., *Die Vereinigten Staaten. Innenansichten*, Hannover 1997, S. 147 ff.

Beispiele hierfür gibt es aus dem letzten Jahrzehnt zur Genüge, so bei dem Referendum über die Zusammenlegung der Bundesländer Berlin und Brandenburg 1996, aber auch bei der Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft im hessischen Landtagswahlkampf 1999. Die rot-grüne Bundesregierung hatte zwar im Frühjahr 2001 eine Vorlage zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht, um Volksbegehren und Volksabstimmungen einzuführen. Doch konnte sie sicher sein, weder im Bundestag noch im Bundesrat die verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit zu erhalten.

*Kumulieren und Panaschieren:* Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen kommunaler Wahlen in Süddeutschland ist der Vorschlag gemacht worden, Kumulieren und Panaschieren in das Bundeswahlgesetz und in Landeswahlgesetze einzuführen und damit eine direkte Mitwirkung der Wähler an der Reihung der Kandidaten auf den Landeslisten zu ermöglichen, gleichsam durch die Hintertür wenigstens ein Element von Vorwahlen einzuführen. Der Einwand gegen diese Überlegung liegt auf der Hand und war bislang durchschlagend: das Wahlrecht würde deutlich komplizierter, ja für den Durchschnittswähler unverständlicher und so würden Bürger davon abgehalten, überhaupt zu wählen. Es hat bislang keinen erneuten Versuch gegeben, das Wahlrecht für einen Landtag oder den Bundestag entsprechend zu ändern.

### *Generelle Skepsis gegenüber direkter Demokratie*

In Parteien, aber auch bei Politikwissenschaftlern findet sich in Deutschland eine generelle Skepsis gegenüber der Einführung direktdemokratischer Elemente sowohl in Parteien wie in das politische System insgesamt. Dabei ist die Diskussion nicht mehr primär von den tatsächlichen oder angeblichen Erfahrungen der Weimarer Republik beherrscht, sondern sie schöpft zunehmend aus der politischen Praxis der Schweiz und der Vereinigten Staaten, insbesondere hier Kaliforniens. Insgesamt unbestritten ist dabei die Relevanz und positive Wirkung direkter Demokratie auf der lokalen und regionalen Ebene. Die angesprochene Skepsis gilt für die nationale Ebene, gefürchtet werden nicht intendierte Folgen. Die bislang in Parteien, von Politikern, aber auch von Sozialwissenschaftlern erfolgreich ins Feld geführten Argumente gegen die direkte Demokratie, können wie folgt systematisiert werden:

Politische Institutionen in repräsentativen Regierungssystemen bieten die Orte, an denen Konflikte durch Verhandlungen, Vermittlung, Geben und Nehmen und Kompromisse gelöst werden können. Hier liegt der eigentliche Sinn politischer Institutionen. Wenn Konflikte an anderer Stelle bewältigt werden, z.B. durch Referenden, werden politische Institutionen geschwächt, sie verlieren vielleicht sogar ihren ursprünglichen Zweck. Ferner würde dann ein Anreiz verloren gehen, überhaupt für öffentliche Ämter zu kandidieren.

Sollen politische Konflikte durch Volksabstimmungen gelöst werden, dann geht die Möglichkeit verloren, Kompromisse zu schließen, aufeinander zuzugehen und Konsens zu erreichen. Bei Volksabstimmungen können die Wähler nur ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ sagen. Es findet also eine ungerechtfertigte Reduktion von Komplexität statt, ja politische Polarisierung könnte das Ergeb-

nis sein. Da die Bundesrepublik eine Koordinations- und Konsensdemokratie darstellt, die wesentlich vom Kompromiss lebt, würden Referenda gleichsam systemfremd gegen die Tradition unserer politischen Kultur wirken.

In Zeiten sozialer und wirtschaftlicher Verunsicherung können Referendakampagnen leicht dazu missbraucht werden, Vorurteile, Intoleranz und Fremdenhass zu mobilisieren. In der politischen Realität ist direkte Demokratie häufig von der populistischen Rechten, nicht von der Linken genutzt worden. Es ist eines der großen Missverständnisse in der Geschichte der Demokratie, dass Plebiszite Instrumente der Aufklärung seien und in das politische Instrumentarium der Linken gehörten.

Direkte Demokratie funktioniert sozial selektiv. Es sind die besser Gebildeten und die wohlhabenden Schichten, die intensiver und extensiver politisch partizipieren, während die weniger Gebildeten und die Unterschichten sich selbst ausschließen bzw. ausgeschlossen werden. Direkte Demokratie befördert nicht Macht und Einfluss ‚des Volkes‘, sondern wirkt zu Gunsten derjenigen, die mit den Spielregeln bestens vertraut sind, nach denen Konflikte ausgetragen oder direktdemokratische Entscheidungen getroffen werden.

Ferner kann direkte Demokratie als Machtkampf betrachtet werden, dessen Regeln zu Gunsten von Interessengruppen formuliert worden sind. Während politische Institutionen als Filter für ungerechtfertigten und illegitimen Einfluss organisierter Interessen zu wirken vermögen, könnten unbegrenzt organisatorische und finanzielle Ressourcen in Referendakampagnen und Vorwahlkämpfen bis zu dem Punkt investiert werden, dass Parlamentarier und direktdemokratisch zustande gekommene Gesetze regelrecht ‚gekauft‘ werden. Kalifornien wird in diesem Zusammenhang als Treibhaus dieser Art missbrauchter direkter Demokratie zitiert: es sind eben nicht ‚die Wähler‘ oder ‚die Parteimitglieder‘, die Referenda entscheiden oder Kandidaten nominieren, sondern die partikularen Interessen von Verbänden oder Großkorporationen.

Schließlich findet sich das Argument, dass Elemente direkter Demokratie, wie offene Vorwahlen, Nominierung von Kandidaten durch Urnenwahl aller Mitglieder und innerparteiliche Plebiszite, Parteien fragmentieren und schließlich sogar zerstören können. Amerikanische Parteien werden in diesem Zusammenhang als negatives Beispiel angeführt. So wird darauf hingewiesen, dass amerikanische Parteien heute versuchen, die Bedeutung der Vorwahlen zurückzudrängen, um auf diese Art und Weise die Parteiorganisationen selbst und die Parteiaktivisten und Amtsträger politisch zu stärken.

In Diskussionen über Rationalität oder Dysfunktionalität von direkter Demokratie wird immer wieder auf das Beispiel der Grünen verwiesen. So sei es kein Zufall, dass diese ursprünglich direktdemokratische Partei weitgehend jene Regelungen aufgegeben hat, die der Partei ihr ursprünglich spezifisches Profil gegeben haben, nämlich Rotation, Öffentlichkeit der Sitzungen und Unvereinbarkeit von Amt und Mandat. Diese Regelungen hätten zum Gegenteil der ursprünglich intendierten Ziele geführt. So wären Entscheidungen, die formal in öffentlich zugänglichen Sitzungen getroffen worden sind, im Voraus telefonisch und geheim abgesprochen worden. Zwar habe es einen häufigen Wechsel im Parteivorsitz gegeben, dies habe aber nicht verhindern

können, dass in den ersten 25 Jahren ihrer Existenz die Grünen durch einen ‚geheimen Vorsitzenden‘ aus dem Hintergrund gesteuert worden seien.

Direkte Demokratie kann also nicht als Allheilmittel für all die Probleme, Defizite und Schwächen angesehen werden, mit denen die Parteien und das Parteiensystem, insgesamt das politische System der Bundesrepublik, heute konfrontiert sind. Vergreisung, Verkalkung, Abschottung der Parteien von der Gesellschaft lassen sich nicht mit der ‚Wunderdroge plebiszitäre Demokratie‘ behandeln. So müssen Parteien etwa versuchen, junge Bürger durch programmatische Inhalte und konzeptionell angelegte Politik für sich zu gewinnen. Zudem sei wiederholt: wir haben es heute nicht mehr mit einer reinen repräsentativen Demokratie zu tun, sondern mit einer gemischten Verfassung. Innerparteiliche Plebiszite, Volksabstimmungen auf der lokalen und regionalen Ebene, Nominierung von Aspiranten für Wahlämter und von Kandidaten für Parlamente gehören bereits zur politischen Realität der Gegenwart.