

## Bedingungen generationengerechter Politik in der deutschen Parteiendemokratie - Formen direkter Demokratie als Blockadelöser?

Hornig, Eike-Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hornig, E.-C. (2011). Bedingungen generationengerechter Politik in der deutschen Parteiendemokratie - Formen direkter Demokratie als Blockadelöser? *Journal für Generationengerechtigkeit*, 11(2), 54-59. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267509>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Bedingungen generationengerechter Politik in der deutschen Parteiendemokratie – Formen direkter Demokratie als Blockadelöser?

von Dr. Eike-Christian Hornig

**Z**usammenfassung: Der Beitrag erörtert die Bedingungen generationengerechter Politik in der Parteiendemokratie Bundesrepublik und überprüft einen möglichen Ausweg aus dem parteitaktischen ‚Klein Klein‘: Direkte Demokratie. Der Vergleich von Verfassungsreformen in verflochtenen Systemen hat gezeigt, dass besonders abgekoppelte Entscheidungs- und Verhandlungsarenen zum Erfolg von Reformen beitragen.<sup>1</sup> Doch taugen Volksabstimmungen tatsächlich als alternativer Handlungsraum in der repräsentativen Demokratie, in dem auch große, generationengerechte Reformwerke umgesetzt werden können? Um Antworten für den deutschen Fall zu gewinnen, werden die direktdemokratischen Praktiken jeweils auf nationaler Ebene im westeuropäischen Vergleich analysiert. Anhand der Motive der Parteien bei der Auslösung von direktdemokratischen Abstimmungen wird überprüft, inwiefern direkte Demokratie von kurzfristigen, parteitaktischen Interessen bestimmt wird oder Raum für problemorientierte Vorlagen lässt. Dabei wird deutlich, dass besonders obligatorische Referenden aufgrund ihrer speziellen Konstruktionsweise weniger für eine parteitaktische, als für eine sachorientierte Nutzung geeignet sind. Dementsprechend wird abschließend ein Szenario eines möglichen obligatorischen Referendums im politischen System der Bundesrepublik entworfen, das diesen Implikationen entspricht.

## Einleitung

Volksabstimmungen erlangen eine immer größere Bedeutung in den politischen Systemen Europas und genießen einen hohen Zuspruch bei den Bürgern, ganz im Gegensatz zu den Parteien. Auch in der Bundesrepublik wird ihre Einführung immer wieder als Reforminstrument auf der Bundesebene gefordert, während sich auf Länderebene direkte Demokratie inzwischen fest etabliert hat.

**Generationengerechte Politik, Parteistrategien und direkte Demokratie**  
Generationengerechte Politik, als eine Form

langfristig angelegter, grundlegender Reformen, ist am ehesten dort durchsetzbar, wo die Parteien nicht parteitaktisch agieren oder agieren können, also ‚policy‘-Orientierung (Durchsetzung von bestimmten Inhalten) ihr Verhalten prägt, während eine ‚politics‘-Orientierung (zu Gunsten von kurzfristigen Vorteilen bei Wahlen und im Parteienwettbewerb) eher abträglich ist.<sup>2</sup> Inwiefern direktdemokratische Verfahren überhaupt instrumentalisierbar sind und zur Durchsetzung von parteipolitischen Machtinteressen dienen, hängt von ihrer institutionellen Gestaltung ab. Jung<sup>3</sup> unterscheidet Verfahren hinsichtlich der Auslösung durch das Volk, der Auslösung durch Regierende und der automatischen Auslösung durch eine Verfassung. Die erste Variante entspricht dem Idealtyp der Initiative, die zweite dem des Referendums und die dritte dem Idealtyp des obligatorischen Referendums. Während die Urheberschaft beim Referendum genauso wie die Auslösung allein bei den Regierenden liegt, also geschlossen ist, gilt es bei den offenen Verfahren zu unterscheiden. Bei Gesetzesinitiativen sind Auslösung und Urheberschaft offen, bei der Referendumsinitiative dagegen nur die Auslösung, während der Inhalt sich auf ein schon bestehendes Gesetz bezieht.

In Anlehnung an Morel<sup>4</sup> lassen sich fünf Motive von Parteien, eine Volksabstimmung zu betreiben, individualisieren: Die Mediations-, die Agenda-, die legislative Funktion, die Legitimations- und die Vetofunktion. Diese Motive korrespondieren unterschiedlich mit kurzfristigen parteipolitischen oder eher langfristigen inhaltlichen Zielen, wie die folgenden Erörterungen trennen nach Verfahren zeigen.<sup>5</sup>

So machen nicht alle von Morel unterschiedenen Motive bei offenen Verfahren Sinn; die Mediation etwa. Es wird keine Oppositionspartei eine Unterschriftensammlung für eine Gesetzesinitiative betreiben, um einer Zerreißprobe zu entgehen. Viel eher würde die Entscheidung vertagt, da in der Opposition gar keine Notwendigkeit zur

Entscheidung besteht. Die Mediation fällt genauso weg wie die personengebundene Nutzung, da sie das logische Gegenteil der offenen Auslösung ist. Übrig bleiben vier Motive (der Oppositionsparteien) für die Auslösung einer Gesetzes- oder Referendumsinitiative. Die Agenda- und die Legitimationsfunktion haben einen deutlichen ‚politics‘-Charakter. Die Agenda-Funktion entspringt der Notwendigkeit, eine direktdemokratische Entscheidung aufschieben oder vorholen zu müssen, um parteipolitisch ungünstige Konstellationen abzuwenden. Der Klassiker ist hier eine anstehende Wahl, aus der ein parteipolitisch ungünstiges Thema durch eine vorher abgehaltene Entscheidung herausgehalten werden soll. Eine

Die Menschen sind keineswegs böse, sondern nur ihren Interessen unterworfen.

/ Claude Adrien Helvétius /

anstehende Wahl könnte auch bei der Legitimationsfunktion eine Rolle spielen, wenn eine direktdemokratische Initiative besonders zur Profilierung im Vorfeld von einer Partei genutzt wird. Die legislative und die Vetofunktion entsprechen dagegen der ‚policy‘-Dimension. Zwar können Parteien eine Gesetzesinitiative betreiben, um die Regierungsarbeit zu stören, doch wird dieser Umstand schon mit der Legitimationsfunktion abgedeckt. Bei der legislativen Funktion geht es primär um den Versuch der Durchsetzung von Inhalten. Die Vetofunktion ergibt sich nur im Zusammenhang einer Referendumsinitiative, da Gesetzesinitiativen einen neuen Gesetzesvorschlag transportieren und nicht als Veto fungieren können.

Bei Referenden sind aufgrund der geschlossenen Auslösung eigentlich nur die Motive der Regierungspartei(en) zu berücksichtigen. Oppositionsparteien können lediglich relevant werden, wenn etwa zur Auslösung eines Referendums eine besonders qualifizierte Mehrheit im Parlament notwendig ist.

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Oppositionsparteien	Politics
Legislativ	Oppositionsstatus ausgleichen		Policy
Legitimation	Rückhalt für eigene Politik / Schwächung der Regierungsparteien		Politics
Veto	Beschlossenes Gesetz zu Fall bringen	Oppositionsparteien mit einer Referendumsinitiative	Policy

**Tabelle 1: Übersicht der Motive der Parteien bei der Auslösung von Initiativen.**

Dabei ergeben sich fünf Motive für Parteien, ein Referendum zu betreiben. Die Mediationsfunktion steht im Zeichen von ‚politics‘. Hintergrund ist die Behebung oder Minderung einer parteiinternen Spaltung durch die Auslagerung der Entscheidung. Bei der Agendafunktion wird eine direktdemokratische Entscheidung auf einen für die beteiligte Partei günstigeren Termin verschoben oder vorgeholt. Dies kann aus einer Position der Schwäche und Stärke heraus passieren. Bei der legislativen Funktion steht dagegen wieder die ‚policy‘-Prägung im Vordergrund. Es geht primär um die Umsetzung von Inhalten. Die Legitimationsfunktion dagegen kann beide Charakterisierungen annehmen. Die Legitimation eines Gesetzesvorhabens entspricht der ‚policy‘-Dimension. Ziel ist die Herstellung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über ein Thema.

Die Stärkung der Legitimation einer Partei, wie bei der zweiten Variante, entspricht der ‚politics‘-Dimension. Hier ist es egal, ob der Hintergrund eine Position der Schwäche oder Stärke der Partei ist, da die Einsetzung der Abstimmung im Kontext des parteipoli-

tischen bzw. parlamentarischen Wettstreits steht. Die Vetofunktion entspricht wieder der ‚policy‘-Dimension.

Unsere Glaubwürdigkeit steht und fällt mit der Übereinstimmung unserer Gedanken, Worte und Werke.  
/ Ernst Ferstl /

Obligatorische Referenden sind kontextbezogen auf Verfassungsänderungen oder die Übertragung von Souveränität. Aus der Bedeutung und der ‚Schwere‘ der betreffenden Materie erwächst der gesetzliche Zwang zur Abstimmung bei einer Veränderung des legislativen Status quo. Es wäre daher nahe liegend, im Kontext von obligatorischen Referenden keine parteipolitischen Umstände der Auslösung zu vermuten. Demnach würden alle Abstimmungen eine Legitimationsfunktion erfüllen. Doch auch im Kontext der Auslösung von obligatorischen Referenden kann nach dem Kalkül von Parteien gefragt werden. Wird beispielsweise eine Verfassungsänderung vorgezogen, da ein Thema aus dem anstehenden Wahlkampf herausgehalten werden soll?

Denkbar ist auch, dass Verfassungsänderungen aufgrund von Massendemonstrationen erfolgen. Allerdings kann auch ein breiter gesellschaftlicher Konsens zur Änderung eines bestimmten Gesetzes bestehen, sodass die tatsächliche Legitimationsfunktion des Verfahrens im Vordergrund steht. Infrage kommen demnach die Agenda-, die Legitimations- und die Vetofunktion. Weggelassen werden die Mediation und die personengebundene Nutzung. In der Regel werden bei obligatorischen Volksabstimmungen Entscheidungen des Parlamentes dem Wähler zur Ratifizierung vorgelegt, sodass diese nur schwerlich eine Ausflucht aus einer inneren Spaltung sein können, da es zuvor im Parlament galt, Farbe zu bekennen. Die personengebundene Nutzung liegt quer zur Verfahrensgestaltung und Verfahrensnutzung. Die legislative Funktion fällt ebenfalls weg, da die Parlamentsmehrheit oder Minderheitsregierung nicht versuchen kann, über den Umweg einer Abstimmung eine Blockade zu umgehen. Die drei Motive entsprechen wiederum den oberhalb getroffenen Einordnungen.

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Mediation	Innere Spaltung vermeiden	Kontroverse in Mehrheitspartei (-koalition)	Politics
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Handlungsdruck von Außen / Position der Schwäche; Günstige Gelegenheit / Position der Stärke	Politics
Legislativ	Widerstände umgehen (Druck von Oppositionsparteien)	Minderheitsregierung; Supermajoritäten erforderlich	Policy
Legitimation 1	Gesellschaftlicher Konsens	Kaum parteipolitischer Streit	Policy
Legitimation 2	Rückhalt für eigene Politik / Stärkung der eigenen Position / Zufriedenstellung wichtiger Klientelgruppen	Position der Stärke; Position der Schwäche / Druck von Oppositionsparteien; Position der Schwäche (Druck von Außen)	Politics
Veto	Inkrafttreten eines Gesetzes verhindern	Auslösung durch Oppositionsparteien	Policy

**Tabelle 2: Übersicht der Umstände bei der Auslösung von Referenden durch Parteien.**

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Handlungsdruck von Außen / Position der Schwäche; Günstige Gelegenheit / Position der Stärke	Politics
Legitimation 1	Gesellschaftlicher Konsens	Kaum parteipolitischer Streit	Policy
Legitimation 2	Rückhalt für eigene Politik / Position	Ohne Supermajoritäten / Position der Stärke	Politics
Veto	Inkrafttreten eines Gesetzes verhindern	Auslösung bei Unterschreitung von Supermajoritäten im Vorfeld	Policy

**Tabelle 3: Übersicht der Umstände für die Auslösung von obligatorischen Referenden.**

Es zeigt sich im Vergleich der Verfahren, dass der Hintergrund ihrer Auslösung durch Parteien sowohl einen parteitaktischen, eher kurzfristigen ‚politics‘-Charakter als auch einen eher inhaltlich bestimmten, über den Tag der nächsten Wahl hinausgehenden, ‚policy‘-Charakter haben kann. Welche davon in der Realität tatsächlich die direktdemokratische Praxis in Westeuropa geprägt haben, zeigt der nächste Abschnitt.

#### Der Vergleich der westeuropäischen Praxis

Die Grundlage der Analyse<sup>6</sup> ist die direktdemokratische Praxis in Italien, Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Österreich, Frankreich<sup>7</sup> und der Schweiz. Zugrunde gelegt wurden alle Abstimmungen seit 1945 und in der Schweiz seit 1999. Damit wurden sowohl offene (Schweiz und in Italien), als auch geschlossene Verfahren (bei den restlichen Ländern), sowohl häufig (Schweiz und Italien) als auch selten oder einmalig genutzte Verfahren (Niederlande und Großbritannien) berücksichtigt. Bei den Initiativen werden nur die Abstimmungen aus der Gesamtmenge mit einbezogen, an deren Auslösung auch Parteien beteiligt waren. Insgesamt wurden für die Frage nach den Motiven der Parteien bei der Auslösung von direktdemokratischen Abstimmungen 132 Abstimmungen untersucht, an denen Parteien beteiligt waren. Mit Mehrfachnennungen wurden 141 Motive ausgemacht. Die erfassten Motive der Parteien werden hier erstmals einzeln für jeden Verfahrenstyp dargestellt.

Die Auslösung von Abstimmungen durch Parteien wird mehrheitlich durch ‚policy‘-orientierte Motive verursacht (58,5 Prozent). Dem stehen 41,4 Prozent der ermittelten 141 Motive gegenüber, bei denen kurzfristige, parteitaktische Erwägungen ursächlich waren. In diesen Fällen wird direkte Demokratie von den Parteien

instrumentalisiert, um sich insbesondere Vorteile bei anstehenden Wahlen zu verschaffen – das deutlichste Zeichen der ‚politics‘-Dimension.

Die Nutzung von Initiativen als offene Verfahren durch Parteien ist im westeuropäischen Vergleich mehrheitlich ‚policy‘-orientiert. Das Verhältnis gegenüber der ‚politics‘-Dimension ist 59 zu 41 Prozent. Das dominierende Motiv ist die legislative Funktion. In 37 Prozent der Fälle veranlasste die Unfähigkeit auf einem anderen Wege einen neuen legislativen Status quo in einem bestimmten Bereich herbeizuführen Parteien dazu, eine Initiative zu betreiben. Dies weist auf die Bedeutung von offenen Verfahren insbesondere für Parteien in der Opposition hin. Etwa 22 Prozent aller betriebenen Initiativen dienten in einer Vetofunktion, vor allen Dingen die Referendumsinitiativen. In 35 Prozent der Fälle spielt die parteitaktisch motivierte Legitimationsfunktion die Rolle, Rückhalt für die Politik/Position der entsprechenden Partei zu generieren oder um die Regierungsparteien zu schwächen. Offene Verfahren sind besonders für kleine Parteien eine Möglichkeit, Aufmerksamkeit auf sich zu lenken und sich eventuell mit einer Gesetzes- oder Referendumsinitiative zu profilieren.<sup>8</sup> Dies ist bei der Analyse der Verfassungsinitiative in der Schweiz deutlich geworden, wo vor Wahlen z.B. die Schweizer Demokraten, aber auch die Sozialdemokraten, mit Vorlagen entsprechend in Erscheinung getreten sind. Eine geringe Rolle spielt mit nur sechs Prozent der Motive die Agendafunktion. Die Erfahrungen aus der Schweiz und aus Italien zeigen also, dass Initiativen durchaus als Verfahren für generationengerechte Politik infrage kämen. So wurden ja auch schon anhand der Verfassungsinitiative in der Schweiz und des abrogativen Referendums in Italien große Reformschritte erreicht. Allerdings spricht die offene Auslösung und Urheberchaft auch für eine mögliche Unbeständigkeit im

Nutzungsverhalten, d.h. je nach politischen Konstellationen, kann sich das Verhältnis von ‚politics‘- und ‚policy‘-Nutzung wieder verändern.

Bei den geschlossenen Verfahren ergeben sich deutliche Unterschiede bei den Ergebnissen. Das obligatorische Referendum steht fast vollständig im Zeichen ‚policy‘-orientierter Politik (92 Prozent). Die Legitimationsfunktion dominiert dabei mit einem Anteil von 59 Prozent. In diesen Fällen diene direkte Demokratie tatsächlich der Herstellung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses bei einer Entscheidung mit besonderer Tragweite. Hinzu kommen 29 Prozent Vetomotive, wenn Parteien ihre Sperrminorität ausnutzten, um eine Abstimmung auszulösen und ein bestimmtes Gesetz aufzuhalten. Aber auch Regierungsparteien stimmten für Abstimmungen, wenn sie eine parlamentarische Blockade oder einen Patt innerhalb der Regierungskoalition umgehen wollten.

Referenden sind dagegen am deutlichsten von der ‚politics‘-orientierten Nutzung durch Parteien geprägt. Hier schlägt die Logik des Antagonismus von Regierung und Opposition und damit von rivalisierenden Parteien bzw. Parteienkoalitionen durch. In 63 Prozent der Fälle sind Referenden aus den Mechanismen, Logiken und Dynamiken des taktischen Parteienwettbewerbes heraus entstanden. Am häufigsten (26 Prozent) dienten Referenden dabei den Parteien zu ihrer zusätzlichen Legitimation im parteipolitischen Wettstreit. Regierungsparteien haben es auch häufig auf die Mediationsfunktion von Abstimmungen abgesehen (17 Prozent). Um eine Zerreißprobe bei einem parteiintern umstrittenen Thema zu vermeiden, wird die Verantwortung der Entscheidung in die Hände der Wähler verlagert. Die Konstitution von Parteien ist also eine wichtige Triebfeder für die Auslösung von Abstimmungen. In diesem Zusammenhang steht auch die Agendafunktion, mit

ebenfalls 17 Prozent der Motive. Druck von Außen zwingt die Parteien zum Handeln. Dies sind häufig Parlamentswahlen. Regierungsparteien versuchen für sie ungünstige Themen durch Abstimmungen aus Wahlkämpfen herauszuhalten.

Das Regieren in einer Demokratie wäre viel einfacher, wenn man nicht immer wieder Wahlen gewinnen müsste.

/ Georges Clemenceau /

Die drei ‚policy‘-orientierten Motive kommen zusammen auf 40 Prozent, wovon die Hälfte auf die Vetofunktion zurückgeht. Häufig stimmen Parteien der Opposition für Abstimmungen, um Projekte der Regierungsmehrheit zu stoppen. Um die möglichst breite Legitimierung einer Entscheidung geht es in 17 Prozent (Legitimation 1). Die legislative Funktion spielte mit nur einem Anteil von drei Prozent keine Rolle. Hintergrund sind hier die Versuche von einzelnen Parteien, z.B. den italienischen Sozialisten im Jahr 1987, aus ihren Koalitionsregierungen auszuscheren und auch Inhalte gegen die eigentlichen Koalitionspartner in einer neuen referendumsbezogenen Koalition durchzusetzen. Dass dies nicht unnötig auf Kosten der Koalitionspartner gehen sollte (wie es der Legitimationsfunktion entsprechen würde), ergibt sich aber aus der Koalitionssituation, an der nichtsdestotrotz festgehalten werden sollte. Der Unterschied zwischen den Motivlagen der Parteien bei der Nutzung von Referenden und von obligatorischen Referenden führt zu grundlegenden Schlussfolgerungen. Erstens weist das obligatorische Referendum eine höhere ‚policy‘-Quote auf. Dies unterstreicht die Bedeutung der institutionellen Unterschiede der Verfahren für die Art der Nutzung durch die Parteien. Als wesentlicher Punkt schält sich hier die Kompetenz zur Auslösung heraus, die die Parteien beim obligatorischen Referendum mit der Verfassung teilen müssen. Dort wo sie darüber verfügen, nämlich bei normalen Referenden, beläuft sich der Anteil der parteitaktischen Motive, bei denen die Kompetenz zur Auslösung der Schlüssel ist, sogleich auf ein Drittel (Agenda und Mediation).

### **Möglichkeiten generationengerechter Politik durch direkte Demokratie in der Bundesrepublik**

Soweit kann als erstes festgehalten werden, dass nicht der Fehler gemacht werden sollte,

den Regierungsparteien die Möglichkeit einzuräumen, bei einfachen Gesetzen ein Referendum ansetzen zu können, da diese Verfahren eher zu einem Instrument im parteitaktischen Arsenal der Parteien werden. Die Analyse hat auch gezeigt, dass offene Verfahren grundsätzlich von Parteien eher sachorientiert eingesetzt werden, was eigentlich für generationengerechte Politik positiv ist. Doch empfiehlt sich die Implementierung einer Gesetzesinitiative in das politische System der Bundesrepublik aufgrund der Politikverflechtung nicht.<sup>9</sup> Referendumsinitiativen dagegen haben den Nachteil, dass sie nicht konstruktiv wirken, sondern reine Vetoinstrumente sind. Von daher fallen also beide Varianten offener Verfahren weg.

Bleibt noch das obligatorische Referendum. Wie muss ein solches Verfahren ins institutionelle System auf Bundesebene implementiert werden, dass es eine Wirkung als Instrument gegen parteipolitische Blockademechanismen entfalten kann? Als entscheidend für die ‚policy‘-orientierte Nutzung hat sich die Automatisierung der Kompetenz zur Auslösung erwiesen, die bei Referenden wiederum der Schlüssel zur parteitaktischen Nutzung gewesen ist. Wenn also ein Instrument außerhalb des deutschen Parteienstaates gefunden werden sollte, dann dieses. Vorstellbar wäre, dass für alle Verfassungsänderungen folgender Mechanismus gilt.

Verfassungsänderungen beginnen im Bundestag, wo sie entweder mit einfacher oder mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden können. Die Höhe der Annahme entscheidet über den weiteren Verlauf. Ist die Annahme mit einer Zweidrittelmehrheit erfolgt, dann signalisiert dies einen parteiübergreifenden Konsens, der die Logik von Regierung und Opposition außer Kraft setzt. Die Vorlage kommt dann zum Bundesrat, bei dem die Regelungen des Bundestages umgekehrt angewendet werden und sich auf die Ablehnung beziehen. Wird die Vorlage angenommen, und zwar egal mit welcher Mehrheit, passiert nichts. Wird die Vorlage dagegen abgelehnt, bestimmt die Höhe der Ablehnung über das weitere Prozedere. Bei einer Ablehnung von bis zu zwei Dritteln im Bundesrat ist von Länderinteressen auszugehen, die ursächlich sind. Da der Konsens im Bundestag so groß war, ist es unwahrscheinlich, dass hinter der Bundesratsablehnung parteipolitische Motive stehen. Dadurch, dass es schon vorher galt Farbe zu bekennen, wäre dies mit einem

Glaubwürdigkeitsverlust für die Parteien verbunden. Liegt die Ablehnung allerdings noch über zwei Dritteln, dann deutet dies auf ein gravierendes Problem im Mehrebenensystem hin, sodass der Vermittlungsausschuss zum Einsatz käme. In dieser Variante spielt direkte Demokratie als ‚Exit‘-Mechanismus keine Rolle, da durch die institutionelle Konstruktionsweise klar wird, dass es sich nicht primär um ein parteipolitisches Blockadespiel handelt.

Dies ist in der zweiten Variante anders. Hier erfolgt die Annahme einer Verfassungsänderung im Bundestag mit der einfachen Mehrheit der Regierungsfractionen, während die Opposition diese ablehnt. Klar ist hier der parteipolitische Konflikt. Die Vorlage kommt dann zum Bundesrat. Wird diese nicht mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen, sondern nur mit einfacher Mehrheit oder sogar abgelehnt, dann kommt es aus zwei Gründen zum obligatorischen Referendum. Erstens dient eine Abstimmung als zusätzliche Legitimationsinstanz einer Verfassungsänderung für den Fall, dass Bundestag und Bundesrat parteipolitisch gleich besetzt sind. Ansonsten würden Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit in beiden Häusern direkt durchgehen. Der zweite Fall bezieht sich dagegen auf die parteipolitische Blockade, die bei einer recht knappen Ablehnung zu vermuten ist. Dabei kann das obligatorische Referendum einem Stillstand begegnen und die Ablehnung des Bundesrates überstimmen. Nur wenn die Ablehnung im Bundesrat bei mehr als zwei Dritteln liegt, ist die Verfassungsänderung gescheitert, da hier vermutlich vitale Interessen zur gemeinsamen Position der Länder geführt haben. In diesem Fall überstimmen die Länder mit ihrer Zweidrittelmehrheit die einfache Annahme im Bundestag. Parteipolitische Instrumentalisierungen der Bundesratsstimmen durch die Parteien erweisen sich wieder dadurch schwierig, dass es schon vorher im Bundestag galt, Farbe zu bekennen. Diese Konstruktionsweise eines obligatorischen Referendums würde nur schwer parteitaktischen Motiven bei Regierung und Opposition entsprechen können.

Die Mediation fällt auf beiden Seiten weg, da es bereits im Bundestag gilt, Farbe zu bekennen und parteiinterne Spaltungen als erstes parteitaktisches Motiv keine Rolle spielen können. Auch die Agendafunktion als zweites parteitaktisches Motiv fällt auf beiden Seiten weg, da die Regierung nicht die Herbeiführung der Abstimmung beein-

	Regierungsparteien	Oppositionsparteien
<i>politics-orientierte Motive</i>		
Mediation	--	--
Agenda	--	--
Legitimation	X	--
<i>policy-orientierte Motive</i>		
Legitimation	X	X
Legislativ	X	--
Veto	--	X

**Tabelle 4: Übersicht möglicher Motive beim obligatorischen Referendum in der Bundesrepublik**

flussen kann, da dies vom Bundesrat abhängt. Die Opposition kann ihrerseits den Prozess der Verfassungsänderung aus ihrer Position gar nicht einleiten, um eventuell eine Abstimmung vorzuziehen. Die parteitaktische Legitimation (Legitimation 2) im Sinne einer Stärkung der eigenen Position im Parteienwettbewerb ist dagegen als Auslöschungsmotiv unter diesen institutionellen Bedingungen zumindest bei den Regierungsparteien möglich. Sie könnten ein Verfassungsreformprojekt angehen, von dem sie wissen, dass es die Opposition schwächen würde, da z.B. vertikale Kräfte innerhalb der Oppositionsparteien zu unterschiedlichen Voten im Bundestag und Bundesrat führen könnten. Auf der Seite der Oppositionsparteien kommt dieses Motiv dagegen nicht zum Tragen, da sie wiederum aus ihrer Position einen Reformprozess nicht einleiten können. Es bleiben also nur noch ‚policy‘-orientierte Motive übrig. Auf der Seite der Regierungsparteien sind dies in erster Linie die legislative und die Legitimationsfunktion, während das Veto wegfällt. Auf der Seite der Oppositionsparteien fällt dagegen das legislative Motiv weg, da sie ansonsten einfach zustimmen könnten. Naheliegend ist ein Veto. Vorstellbar ist aber auch das Legitimationsmotiv, wenn eine Entscheidung als so grundlegend erachtet wird, dass sie einer besonderen Bestätigung bedarf.

Es zeigt sich also, dass eine solche Konstruktionsweise die Vorteile, die obligatorische Referenden vor dem Hintergrund der ‚politics-policy‘-Dichotomie mit sich bringen, hervorbringen würde. Zwar muss der Impuls für generationengerechte Politik dann immer noch aus der repräsentativen Sphäre kommen, aber durch die Konstruktionsweise kann die Wahrscheinlichkeit einer ‚Opposition um der Opposition willen‘ zumindest reduziert und die Sachorien-

tierung bei den Parteien erhöht werden, wie die möglichen Motive zeigen.

#### Fazit und Ausblick

Der theoretische Ausgangspunkt war, dass generationengerechte Politik als eine Form grundlegender Reformen am ehesten dort durchsetzbar ist, wo die Parteien nicht parteitaktisch agieren oder agieren können, also ‚policy‘-Orientierung ihr Verhalten prägt, während eine kurzfristige ‚politics‘-Orientierung abträglich ist. Dies wurde für direkte Demokratie als möglicher Blockadelöser überprüft. Als Indikator wurde der parteipolitische Hintergrund im Moment der Auslösung durch Parteien, sichtbar anhand der Motive, herangezogen. Im Ergebnis haben die direktdemokratischen Prozesse in Westeuropa viel Raum für langfristige, ‚policy‘-orientierte Politik eröffnet. Am häufigsten sind obligatorische Referenden frei von parteitaktischem Kalkül gewesen, danach Initiativen und am wenigsten Referenden. Die Implementierung eines obligatorischen Referendums wird auch in der Literatur als am ehesten kompatibel mit dem deutschen Institutionensystem betrachtet, sodass abschließend eine mögliche Konstruktionsweise entworfen wurde, die der ermittelten ‚policy‘-Prägung anderer derartiger Verfahren in Westeuropa entspricht. Dieses Instrument würde die Wahrscheinlichkeiten von parteipolitisch motivierten Blockaden durch den Bundesrat auflösen. Wie die Bürger dann abstimmen werden, ist eine andere Frage.

#### Anmerkungen

1. Vgl. Benz 2011: 199-216.
2. Zu den Zielen von Parteien vgl. Strom 1990: 565-589.
3. Vgl. Jung 2001.
4. Vgl. Morel 2007: 1045.
5. Die Erwägungen über Initiativen betref-

fen nur Parteien der Opposition, da nur diese im Regelfall ein Motiv für die Auslösung einer Initiative bzw. Referendumsinitiative haben.

6. Die Ausführungen und Daten basieren auf Hornig 2011.

7. Aus der französischen direktdemokratischen Praxis werden nur die beiden Verfassungsreferenden aus den Jahren 1958 und 2000 berücksichtigt, da das präsidentielle Referendum nach Artikel 11 der Verfassung im vorliegenden Zusammenhang einer möglichen Übertragbarkeit der Ergebnisse aufgrund der speziellen Konstruktion im Kontext des semipräsidentiellen Systems nicht infrage kommt.

8. Vgl. Hager 2005.

9. Vgl. Decker 2005: 1105.

#### Literatur

Benz, Arthur (2011): Escaping Joint-Decision Traps: National and Supranational Experiences Compared. In: Falkner, Gerda (Hg.): The EU's Decision Traps. Comparing Policies. Oxford: Oxford University Press, 199-216.

Decker, Frank (2005): Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 12, Heft 4, 1103-1148, hier 1105.

Hager, Lutz (2005): Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hornig, Eike-Christian (2011): Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.

Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Morel, Laurence (2007): The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums. The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. In: West European Politics, Jg. 30 (5/2007), 1041-1067, hier: 1045.

Strom, Kaare (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: American Journal of Political Science, Jg. 34 (2/1990), 565-589.



Dr. rer. pol. Eike-Christian Hornig, Jahrgang 1978, studierte Politik, Geschichte und Medienwissenschaften an der Universität Osnabrück und an der Università degli studi Roma Tre. Von 2006 bis 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück. 2009 erfolgte die Promotion. Nach einem Jahr an der Fern-Universität in Hagen, ist er seit Oktober

2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Kontaktdaten:

Dr. Eike-Christian Hornig  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt  
Residenzschloss  
D-64283 Darmstadt  
Tel.: 0049/6151-164253  
Fax: 0049/6151-164602

## Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen. Plädoyer für eine Direktwahl der Minister

von Volker Best

**Z**usammenfassung: Ein großes Problem langfristig orientierter Politik in der Bundesrepublik Deutschland besteht darin, dass die Parteien sich auch dann nichts schenken, wenn sie inhaltlich nahe beieinanderliegen. Schließlich will die Regierung wiedergewählt werden und die Opposition die Regierung als unfähig darstellen, um selbst an die Macht zu gelangen. Eine Direktwahl der Minister würde die Ämterfrage separat klären und den Parteien einen Anreiz geben, miteinander zur Erreichung sachpolitischer Ziele zu kooperieren.

### Die engen Grenzen von Kooperation und Sachorientierung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Die Kurzfristigkeit der Problemlösungen ist ein in allen demokratischen Regierungssystemen verbreitetes Problem.<sup>1</sup> Für eine langfristig ausgerichtete Politik gibt es umso mehr Raum, je mehr es gelingt, die Parteienkonkurrenz auf das für eine Demokratie unerlässliche Maß zu begrenzen und die Chancen auf eine Kooperation der Parteien zu stärken. Auch – und in mancher Hinsicht insbesondere – das politische System der Bundesrepublik Deutschland gibt allerdings wenig Anreize für Kooperation und nachhaltige Politik. Regierungspolitiker sind zuvorderst an ihrer Wiederwahl interessiert, die ihnen ja nicht nur ihr Amt und damit einhergehende Privilegien sichert, sondern auch künftigen politikinhaltlichen Einfluss. Selten geht die Sachorientierung so weit, dass für nötig oder wünschenswert gehaltene Politik-

inhalte ohne Rücksicht auf ihre Folgen für die Wiederwahlchancen umgesetzt würden.<sup>2</sup> Sinnfälligerweise wurde die vielleicht weitreichendste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik, die Agenda 2010, von der rot-grünen Koalition nicht aus einer Position relativer Stärke heraus betrieben, sondern just in dem Moment, als ihre Umfragewerte auf dem Nullpunkt angelangt waren, als Versuch eines Befreiungsschlags aus nahezu hoffnungsloser Lage ins Werk gesetzt.<sup>3</sup> Der Zweck der Wiederwahl heiligt vor allem im Wahljahr so gut wie jedes Mittel: Arbeitslosenstatistiken werden geschönt, Wirtschaftsdaten aufgehübscht, Etatlöcher kleingeredet. Die Wiederwahlfixierung führt zu einem Mangel an Wahrhaftigkeit, wo es doch für die Tragfähigkeit politischer Lösungen essenziell ist, in der öffentlichen Diskussion möglichst weit zur Wahrheit vorzustoßen.<sup>4</sup>

### Reformkorridor-Vernichtungs-Föderalismus

Eine Spezifität des deutschen politischen Systems, die den Mut der Regierung zu kurzfristig vielleicht unpopulären, aber im Sinne der Nachhaltigkeit gebotenen Reformen besonders beeinträchtigt, ist die Durchsetzung der Legislaturperiode mit Landtagswahlen, deren Resultate die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verändern und damit die Manövrierfähigkeit der Regierung einschränken können. Denn in der Tendenz wird bei den als bundespolitische Protestwahlen zweckentfremdeten Landtagswahlen insbesondere die Kanzlerpartei abgestraft. Wagt sich eine Regierung doch einmal an unpopuläre Re-

formen heran – auch dies lässt sich am Beispiel der Agenda 2010 ablesen –, fällt dieser ‚Zwischenwahleffekt‘ besonders massiv aus.<sup>5</sup> So irgend möglich legt die Regierung daher zumindest vor wichtigeren Landtagswahlen und insbesondere, wenn ihre Bundesratsmehrheit akut zu kippen droht, eine Reformpause ein.<sup>6</sup> So ließ Schwarz-Gelb seine Bundesratsmehrheit mit Rücksicht auf die NRW-Wahl im ersten halben Jahr ungenutzt; da diese trotzdem verloren ging, ist wohl keins der zentralen Wahlversprechen mehr umsetzbar. In der Regel begehen Regierungen notwendige Grausamkeiten, getreu der Devise Machiavellis, direkt zu Beginn der Legislaturperiode – in der Hoffnung einer Stimmungsaufbesserung bis zur nächsten Wahl aufgrund positiver Effekte der Reformen oder schlichter Vergesslichkeit der Wähler.<sup>7</sup>

Nicht zufällig wurden nicht nur die Agenda 2010, sondern auch die Mehrwertsteuererhöhung, die Rente mit 67 und die Ökosteuer zu Beginn der jeweiligen Legislaturperioden initiiert.

### Dauerwahlkampf und kein Ende

Eine Einhegung des reformfeindlichen Dauerwahlkampfes scheint kaum möglich: Eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre, wie sie etwa Bundestagspräsident Norbert Lammert immer wieder propagiert, ließe zwar mehr Luft zwischen den Bundestagswahlkämpfen, brächte aber in Bezug auf die Landtagswahlen gar nichts. Demokratisch legitimiert werden könnten sie wohl nur durch die gleichzeitige Einführung direktdemokra-