

Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem

Andreas Paust

1. Einleitung

Nicht nur über das „Ob“, sondern auch über das „Wie“ der Auswirkungen direkter Demokratie auf das Parteiensystem herrscht unter Politikwissenschaftlern eine seltene Einigkeit. Direkte Demokratie und Parteidemokratie werden in einem Spannungsverhältnis zu einander gesehen, das im großen und ganzen nach Art eines Nullsummenspiels funktioniert. Es gibt eine „ziemlich verblüffende Sympathie“ („rather mystifying sympathy“) für die These, mehr direkte Demokratie schwäche die Parteien (vgl. Ladner/Brändle 1999: 288).

Die Frage, wie sich direktdemokratische Instrumente auf das deutsche Parteiensystem auswirken, ist allerdings überhaupt noch nicht näher untersucht worden. Das kann sie auch nicht, denn es gibt bekanntlich keine direktdemokratischen Instrumente auf Bundesebene. Die dennoch zwanglos gehandelten Thesen zu den Wirkungen der direkten Demokratie auf das Parteiensystem stützen sich daher ausschließlich auf ausländische Erfahrungen – insbesondere der Schweiz oder einzelne amerikanischen Bundesstaaten –, sofern sie nicht gänzlich auf theoretischen Überlegungen, Spekulation und/oder Wunschdenken beruhen.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die deutsche kommunale Ebene, weil es dort mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seit mehreren Jahren direktdemokratische Instrumente gibt, die erste Betrachtungen zu den Auswirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem erlauben.

Es wird in folgenden Schritten vorgegangen:

- Zunächst wird nach den Akteuren des kommunalen Parteiensystems gefragt und dabei geklärt, inwiefern überhaupt von einem kommunales Parteiensystem gesprochen werden kann.
- Dann wird ein Blick auf die kommunale Praxis geworfen und festgestellt, in wie weit Parteien nicht nur „Opfer“ von Bürgerbegehren sein können, sondern auch als „Täter“ auftreten.
- Sodann wird nach der Rolle gefragt, die Parteien in der kommunalen Direktdemokratie spielen und untersucht, wie sie in die einzelnen Phasen eines Bürgerbegehrens involviert sein können.
- Im nächsten Schritt werden die Funktionen betrachtet, die Parteien im allgemeinen zugeordnet werden und überprüft, ob und inwiefern sie sich unter dem Einfluss/Eindruck von Bürgerbegehren und –entscheid verändern (können).
- Abschließend folgen einige kurze Thesen zu der Frage, wie sich durch direkte Demokratie das kommunale Parteiensystem verändern kann.

2. Akteure des kommunalen Parteiensystems

Einer gängigen Definition zufolge sind Parteien „auf Dauer angelegte gesellschaftliche Organisationen, die Interessen ihrer Anhänger mobilisieren, artikulieren und bündeln und diese in politische Macht umzusetzen suchen – durch die Übernahme von Ämtern in Parlamenten und Regierungen“ (Alemann 1995: 9). Nun finden sich auf kommunaler Ebene juristisch gesehen zwar keine Parlamente und Regierungen, dennoch gilt diese Definition auch für die lokalen Parteien. Denn das Verhältnis der verschiedenen Parteien und Fraktionen zueinander und zur Verwaltung ähnelt in starkem Maße den parlamentarischen Gepflogenheiten – und wird so in der Öffentlichkeit auch wahrgenommen. Es ist unübersehbar eine zunehmende Parlamentarisierung der Kommunalpolitik festzustellen, die um so deutlicher zu Tage tritt, je größer die betrachtete Kommune ist. „In größeren Städten ist (...) eindeutig eine Tendenz zu eher konkurrenzdemokratischen Konfliktmustern festzustellen“ (Naßmacher 2001: 4). Richtig ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass „die Bedeutung der Fraktionen erheblich gestiegen (ist), und die eigentlichen Parteiorganisationen zu Zuliefer- und Hilfsorganisationen marginalisiert worden (sind). (...) Nicht die Parteien nehmen Einfluss auf das Parlament, sondern das Parlament in der Gestalt seiner Fraktionen nimmt Einfluss auf die politische Entwicklung in den Parteien“ (Nickig 1999: 383). Das gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo es nicht selten nur die Fraktionen sind, die eine dauerhaft handelnde politische Einheit darstellen. Ich gehe deshalb davon aus, dass Parteien und Fraktionen zusammen betrachtet werden können, und spreche im folgenden zusammengefasst von „Parteien“ bzw. „Parteiensystem“.

Bereits ein flüchtiger Blick auf die kommunale Vielfalt in Deutschland zeigt, dass in jeder Kommune eine andere Parteikonstellationsvorzufinden ist. So gibt es Städte mit wenigen Parteien und solche mit vielen; Gemeinden, in denen keine Parteien, sondern Wählergruppen dominieren; Parteien mit absoluter Mehrheit und solche in labilen Mehrheitsverhältnissen; ideologisch gefestigte Parteien und solche, die äußerst pragmatisch handeln; Kommunen mit Konkurrenz- und – vorzugsweise in kleinen Gemeinden – mit Konkordanz-ähnlichen Systemen.

Aber trotz dieser Vielfalt kommunaler Parteikonstellationen kann von einem kommunalen Parteiensystem gesprochen werden. Denn jedes kommunale Entscheidungssystem besteht aus den gleichen Akteuren:

- einem (in der Regel direkt gewählten und mit eigener Machtfülle versehenen) Bürgermeister,
- einer Partei resp. Wählergruppe, die die Mehrheit im Gemeinderat hat – wobei es nicht notwendigerweise die Partei/Wählergruppe ist, der der Bürgermeister angehört (sofern er überhaupt einer angehört), sowie – wenn diese keine absolute Mehrheit hat – damit koalitionsartig zusammen arbeitende weitere Parteien/Wählergruppen – im folgenden Mehrheitsparteien genannt,
- Parteien/Wählergruppen, die im Gemeinderat in der Minderheit sind – im folgenden Minderheitsparteien genannt, und
- Parteien, die zwar am kommunalpolitischen Geschehen Anteil nehmen, aber keine Mandate in den politischen Gremien innehaben – im folgenden außerparlamentarische Parteien genannt.

Jedes kommunale Parteiensystem ist dadurch gekennzeichnet, dass die Mehrheitsparteien – normalerweise im Einklang mit dem Bürgermeister, ggf. aber auch gegen ihn – die für die Gebietskörperschaft wichtigen Entscheidungen allein treffen (können). Je nach Gemeindegröße, örtlicher politischer Kultur und Bedeutung des Entscheidungsgegenstands beziehen sie dabei auch die Minderheitsparteien ein, so dass ein konsensdemokratisches Muster entstehen kann. Das ändert aber nichts an den faktischen Mehrheitsverhältnissen.

In dieser Konstellation kommen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ganz unterschiedliche Bedeutungen zu.

3. Von Opfern und Tätern

Zu unterscheiden ist zwischen einer traditionellen und einer realistischen Sichtweise.

Die traditionelle Sichtweise geht von den in den Kommunalverfassungen getroffenen Regelungen aus und unterstellt, dass ein Bürgerbegehren von unabhängigen Bürgern entweder gegen einen Beschluss der örtlichen Vertretungskörperschaft (kassierendes Begehren) oder zur Durchsetzung einer bisher nicht in Angriff genommenen Maßnahme (initiiertes Begehren) organisiert wird. In dieser Perspektive werden die kommunalen Parteien – ohne jegliche Differenzierung – zu potentiellen „Opfern“ direktdemokratischer Aktivitäten erklärt und in eine passive Rolle gedrängt. Sie erscheinen als politische Akteure, die vom Bürgerbegehren überrascht werden, die nicht wissen, wie sie damit umgehen sollen, die ohnmächtig mit ansehen, wie erfolgreich Unterschriften gesammelt werden, die mit großer Besorgnis dem Bürgerentscheid entgegen sehen und die erschüttert sind, wenn sie die Abstimmung verlieren. Bürgerbegehren wirken aus dieser Perspektive zumindest als Zumutung für die politischen Parteien. Hieraus resultiert die eingangs erwähnte Einschätzung des Verhältnisses von direkter Demokratie zu Parteiendemokratie als Nullsummenspiel.

Die realistische Sichtweise geht von der Praxis aus, in der die pauschale Opferrolle von Parteien nur selten anzutreffen ist. Fast durchgehend wirken Parteien freiwillig und aktiv am Bürgerbegehrensprozess mit, indem die Minderheits- und/oder die außerparlamentarischen Parteien entweder selbst ein Bürgerbegehren initiieren oder – häufiger – ein von unabhängigen Bürgern oder Verbänden gestartetes Begehren unterstützen. In dieser Perspektive ergreifen Parteien eine „Täterrolle“: sie erkennen im Bürgerbegehren eine zusätzliche politische Handlungsoption, die es ihnen erlaubt, den kommunalen Entscheidungsprozess punktuell zu beeinflussen. Der störende Effekt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird positiv gewendet, weil es mit ihrer Hilfe gelingt, als nachteilig empfundene, den status quo negativ verändernde Entscheidungen nachträglich zu korrigieren. Minderheits- bzw. außerparlamentarischen Parteien erhalten mit dem Bürgerbegehren ein Instrument in die Hand, mit dem sie – wenn es Minderheitsparteien sind – Entscheidungen korrigieren können, bzw. – wenn es sich um außerparlamentarische Parteien handelt – überhaupt erst Entscheidungen beeinflussen können. Direkt-demokratische Instrumente „dienen den Parteien als Werkzeuge, unliebsame Entscheide zu verhindern bzw. eigene Forderungen wenigstens teilweise durchzusetzen“ (Möckli 1994: 233). Ein solches Verhalten ist durchaus rational: Minderheitsparteien würden unter einen erheblichen Rechtfertigungsdruck

geraten, wenn sie sich an einem Bürgerbegehren, dass gegen die Politik der Mehrheitspartei gerichtet ist, nicht beteiligen würden.

In der Praxis lassen sich zahlreiche Beispiele für Bürgerbegehren aufzählen, die von Minderheitsfraktionen initiiert worden sind, um verlorene Abstimmungen in den Ratsgremien nachträglich in einen politischen Sieg umzuwandeln. Dabei spielt die Parteizugehörigkeit augenscheinlich keinerlei Rolle, vielmehr hängt die Unterstützung davon ab, ob sich eine Partei in der Opposition befindet oder ob sie Mehrheitspartei ist (vgl. Paust 1999: 83).

Hier eine aktuelle Auswahl aus verschiedenen Bundesländern:

- Bürgerentscheid zum Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft in Bocholt am 10. Juni 2001, getragen von SPD, Grünen, UWG und Stadtpartei.
- Bürgerbegehren über den Bau von Justizvollzugsanstalten in Hessen, in Schlüchtern initiiert von SPD und FDP (vgl. fulda-online 5.6.2001), in Hünfeld von der CDU (vgl. fulda-online 3.5.2001).
- Bürgerbegehren gegen einen Anbau am Rathaus in Osterburg (Sachsen-Anhalt), initiiert von der SPD (vgl. Volksstimme 8.6.2001).
- Bürgerbegehren in Augsburg gegen eine Brunnenfigur von Markus Lüpertz, initiiert von der FDP (vgl. Hamburger Abendblatt 19.4.2001).

Abgesehen von solchen zufällig herausgegriffenen Beispielen gibt es – soweit ersichtlich – keine Fallstudie über Bürgerbegehren, aus der sich nicht eine mehr oder weniger aktive Mitwirkung von Parteien ersehen lässt (vgl. z.B. Knopp 1999, Paust 1999).

Schließlich bestätigen Aggregatdatenuntersuchungen die Einschätzung: für Nordrhein-Westfalen ist festgestellt worden, dass in 70 % aller Bürgerentscheide Parteien aktiv in den verschiedenen Phasen eines Bürgerbegehrens involviert waren (vgl. Kost 1999: 123).

Es sind aber nicht nur, wie zu vermuten, die oppositionellen Minderheits- oder außerparlamentarischen Parteien, sondern auch die Mehrheitsparteien, die sich freiwillig der Option Bürgerbegehren bedienen – und die damit zu „Tätern“ werden. Dort, wo es das sogenannte „Ratsbegehren“ gibt (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), also den vom Gemeinderat beschlossenen Bürgerentscheid, wird nicht selten aus folgenden Gründen davon Gebrauch gemacht (vgl. Paust 1999: 63):

- der Rat möchte eine Maßnahme oder Entscheidung von den Bürgern bestätigen lassen, um ihr dadurch eine höhere Legitimation zu verleihen,
- der Rat will eine strittige Angelegenheit nicht selbst entscheiden, weil er nicht Position beziehen will oder es keine eindeutigen Mehrheiten gibt,
- der Rat will einem Bürgerbegehren zuvorkommen,
- der Rat will ein unzulässiges Bürgerbegehren ermöglichen.

In Baden-Württemberg kam zwischen 1976 und 1994 immerhin ein Drittel aller Bürgerentscheide durch Ratsbegehren zustande (vgl. Wehling 1995: 7).

Es lässt sich also die These aufstellen, dass Bürgerbegehren und –entscheid ohne Unterstützung von Parteien in der Praxis nur selten anzutreffen sind. Das gilt insbesondere für mittlere und große Städte.

4. Die Rolle der Parteien während der Bürgerbegehrens- und Bürgerentscheidungsphasen

Die Beobachtung, dass Bürgerbegehren in der Regel von Minderheits- und außerparlamentarische Parteien, mitunter auch von Mehrheitsparteien, als politische Handlungsoption ergriffen werden, bestätigt eindrucksvoll Ulrich von Alemanns These, dass „auch eine Verstärkung der direkten Demokratie (...) die Parteien durchaus nicht arbeitslos machen (würde), denn sie würden sich sicher ebenfalls dieses Instrumentes bedienen.“ (Alemann 2000: 203)

Wie aber bedienen sich Parteien Bürgerbegehren und Bürgerentscheid? Diese Frage soll mit Hilfe eines Blicks auf die verschiedenen Phasen beantwortet werden, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchlaufen (vgl. Paust 1999: 46-50). Von Interesse sind dabei insbesondere die Phasen „Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung“, „Initiierung“, „Qualifizierung“, „Parlamentarische Interaktion“ und „Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf“.

Nachdem ein Bürgerbegehren die zeitlich nur selten genau bestimmbare Phase der „Vorgeschichte“ durchlaufen hat, findet die „Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung“ statt, die – sofern es sich um eine kassierende Begehren handelt¹ – die Voraussetzung für das Bürgerbegehren ist. In dieser Phase, bei der in den politischen Gremien diejenigen Beschlüsse vorbereitet und schließlich gefasst werden, die angegriffen werden sollen, lassen sich Ankündigungen von Parteien feststellen, für den Fall ein Bürgerbegehren einzuleiten, dass auf die betreffende Entscheidung nicht verzichtet wird. Bürgerbegehren entfalten in dieser Phase eine hohes politisches Drohpotential, wenn sie von einer organisations- und konfliktfähigen Partei angekündigt werden – das sind eher große Minderheits- als außerparlamentarische Parteien – und wenn die Mehrheitsparteien bereits (negative) Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht haben.

Dennoch sind Parteien in der Mehrzahl der Bürgerbegehren nicht die eigentlichen Initiatoren. Für Hessen und Bayern ist festgestellt worden, dass jeweils nur gut ein Viertel aller Bürgerbegehren von Parteien initiiert wurden (vgl. Rehmet/Weber/Pavlovic 1999: 147), und auch aktuelle Daten aus Nordrhein-Westfalen bestätigen das (vgl. Kost 1999: 112). Stattdessen treten Bürgerinitiativen und Einzelpersonen als Initiatoren auf. Parteien wirken in dieser Phase eher als Sprachrohr des potentiellen Begehrens in den politischen Gremien. Man wird deshalb kaum davon sprechen können, dass Bürgerbegehren zu „Parteibegehren“ degeneriert sind.

Lassen sich die Mehrheitsparteien trotz der „Referendumsdrohung“ nicht von einem Beschluss abhalten, folgt die Phase der „Initiierung“ des Bürgerbegehrens. Das Begehren aggregiert die verschiedenen lokalen Protestgruppen, artikuliert den Widerspruch und präsentiert die Bewegung in der Öffentlichkeit. Das gilt nicht nur für kassierende, sondern auch für initiierende Bürgerbegehren. In dieser Phase helfen Parteien z.B. bei der Formulierung der Abstimmungsfrage und des rechtlich einwandfreien Finanzierungsvorschlags. Sie liefern Unterstützung bei der Gestaltung der Unterschriftenliste, organisieren Pressekonferenzen etc. Gegebenenfalls treten mehr oder weniger prominente Parteimitglieder als Vertretungsberechtigte des Begehrens auf. Hält man sich die in den Gemeindeordnungen vorgeschriebenen Zulässigkeitsvoraus-

¹ Dies ist häufiger der Fall und wird daher beispielhaft dargestellt.

setzungen für Bürgerbegehren vor Augen, verwundert eine solche Mitwirkung von Parteien kaum, denn die festgelegten Hürden sind teilweise so hoch, dass sie ohne Parteiunterstützung nur schwerlich zu überwinden sind.

Auch während der „Qualifizierungsphase“, in der das Bürgerbegehren durch die Sammlung der notwendigen Unterschriften seine gesellschaftliche Relevanz beweisen muss, ist die Mithilfe von Parteien als Ratgeber und Unterstützer bedeutsam. Sie setzen ihre organisatorische Unterstützung aus der Initiierungsphase fort, stellen finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung, helfen bei der Unterschriftensammlung etc. Zusätzlich tragen sie das Begehren in die politischen Gremien, um ihm die nötige öffentliche Aufmerksamkeit zu sichern. Die Daten aus Nordrhein-Westfalen zeigen, dass Parteien, die zunächst eher zurückhaltend aufgetreten sind, nunmehr in hohem Maße als Unterstützer von Bürgerbegehren auftreten (vgl. Kost 1999: 114f.).

Hat sich das Bürgerbegehren qualifiziert, vertreten Minderheitsparteien während der Phase der „parlamentarischen Interaktion“ seine Interessen innerhalb der politischen Gremien. Sie versuchen die Mehrheitsparteien dazu zu bewegen, die Zulässigkeit des Begehrens festzustellen und dann dem Begehren zu folgen; sie versuchen, wenn das misslingt, auf das Abstimmungsverfahren Einfluss zu nehmen (z.B. die Möglichkeit der Briefabstimmung durchzusetzen, die Anzahl und die räumliche Verteilung der Abstimmungslokale zu beeinflussen etc.). Bei einer Unzulässigkeitserklärung wenden sie sich an die Kommunalaufsicht oder helfen bei der Beschreitung des Rechtsweges.

Wenn der Bürgerentscheid anberaumt worden ist, nehmen Parteien – und das gilt jetzt für alle – in der Phase der „Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf“ Stellung zum Abstimmungsgegenstand, rufen zur Teilnahme auf und geben Abstimmungsempfehlungen. Die Mehrheitsparteien, die nun zu „Opfern“ des Bürgerentscheids zu werden drohen, sehen sich jetzt bemüht, ebenfalls in das Verfahren einzusteigen – sofern sie es nicht vorziehen, zu versuchen, mit Hilfe von Boykottstrategien den Entscheid an der Quorumshürde scheitern zu lassen. In dieser Phase kommen den Parteien ihre Erfahrungen aus Wahlkämpfen und bei der Öffentlichkeitsarbeit zugute. Für Bürgerentscheide gilt, was für Kommunalwahlen festgestellt wurde: „Parteien (sind) bereits in mittleren Städten als Orientierung für den Wähler erforderlich“ (Naßmacher 2001: 6).

Die Darstellung hat gezeigt, dass sich eine Mitwirkungen von Parteien am Bürgerbegehrensprozess gewissermaßen naturwüchsig ergibt. Parteien werden in alle wichtigen Phasen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid involviert. Kommunale direkte Demokratie ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ohne Parteien kaum denkbar. Was aber bedeutet diese Mitwirkung für die Parteifunktionen?

5. Die Auswirkungen von Bürgerbegehren und -entscheid auf die Funktionen von Parteien

Ulrich von Alemann hat seine oben zitierte Parteidefinition an anderer Stelle wie folgt erweitert: „Parteien sind auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulierung führen

kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu befördern“ (Alemann 2000: 11/213).

Er unterscheidet damit sieben Funktionen von Parteien: Partizipation, Transmission, Integration, Selektion, Sozialisation, Selbstregulation und Legitimation (vgl. Alemann 2000: 208-213), denen als weitere die Agenda-Setting-Funktion hinzugefügt werden kann.

Wie wirken sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf diese Funktionen aus?

Die Partizipationsfunktion von Parteien, also die Schaffung von Möglichkeiten für Mitglieder und Wähler, außerhalb des Wahlaktes Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, wird durch direktdemokratische Aktivitäten augenscheinlich außer Kraft gesetzt. Schließlich bedeutet direkte Demokratie per definitionem: politische Beteiligung an den Parteien vorbei.

Aber natürlich wird die Partizipationsfunktion nur punktuell und temporär geschwächt. Denn Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedeuten keine Abschaffung des repräsentativen Systems, sondern ihre Ergänzung. Angesichts einer im Verhältnis zur Gesamtzahl aller politischen Entscheidungen nach wie vor geringen Zahl von Bürgerbegehren bleibt genügend Spielraum für die Mitglieder und die Wähler, über die Parteien auf das politische Alltagsgeschäft einzuwirken. Außerdem – darauf wurde bereits hingewiesen – wird die erfolgreiche Anwendung des Partizipationsinstruments Bürgerbegehren durch Parteimitwirkung gesteigert. Dennoch bleibt richtig, dass die Partizipationsfunktion von Parteien durch direkte Demokratie noch am ehesten geschwächt wird.

Das gilt aber schon nicht mehr für die Transmissionsfunktion. Unter Transmission ist die Umformung von gesellschaftlichen Interessen in Programme, Ziele und Aktionen, also in politisches Handeln, durch Parteien zu verstehen. Es geht um die Aggregation von Interessen durch die Bündelung von ökonomischen, sozialen, ökologischen oder ideellen Zielen zu Handlungsalternativen und ihre Vermittlung in das politische Entscheidungssystem einerseits und die Gesellschaft andererseits.

Auf den ersten Blick scheinen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid demgegenüber politische Aktion ohne Mitwirkung von Parteien zu sein. Die Interessen schlagen ohne Einwirkung dieser Vermittlungsinstanzen auf das politische System durch. Parteien erscheinen hier als nicht involviert, ja sogar als überflüssig und verzichtbar.

Aber auch bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird die Transmissionsfunktion von Parteien benötigt. Denn die zugespitzte Fragestellung, die bekanntlich nur auf Zustimmung oder Ablehnung hinauslaufen kann, erfordert eine Vermittlungsinstanz, die unterschiedliche Interessen bündelt und auf ein „Ja“ oder ein „Nein“ fokussiert. Parteien sind hierzu aufgrund ihrer permanenten Transmissionstätigkeit in besonderer Weise prädestiniert. Aber nicht nur das: „Möglicherweise können sie auch durch ihre (funktionierenden) Organisationsstrukturen, die sie gegenüber Einzelpersonen begünstigen, existierendes Konfliktpotential reduzieren und den Ausgang des Bürgerbegehrens unter Umständen ihren Interessen entsprechend beeinflussen“ (Kost 1999: 110). Die Vermittlungs- und Öffentlichkeitsfunktion von Parteien wird durch Bürgerbegehren und -entscheid wieder belebt.

Auch die Integrationsfunktion leidet unter Bürgerbegehren und -entscheid nicht. Unter Integration wird die Bereitstellung von Partizipationschancen durch Parteien verstanden, die eine Einbindung der Bevölkerung in Strukturen und Prozesse bewir-

ken, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Anerkennung des Systems an sich wichtig ist. Auch hier scheinen auf den ersten Blick Parteien bei einem direktdemokratischen Prozess verzichtbar zu sein, schließlich erfolgt die Integration der Bevölkerung in das System unmittelbar durch das Verfahren.

Allerdings steigert eine Beteiligung von Parteien am Bürgerbegehren, wie oben am Phasenmodell erläutert, die Integrationsleistung – wenn es sie nicht erst möglich macht. Erst wenn Parteien bei der Erfüllung der schwierigen institutionellen Zulässigkeitsvoraussetzungen helfen, wenn sie in den verschiedenen Phasen mit Rat und Organisationskraft Hilfestellung leisten, kann das Bürgerbegehren funktionieren. Dementsprechend ist für Baden-Württemberg bereits vor zwanzig Jahren festgestellt worden, dass die Unterstützung eines Bürgerbegehrens durch Parteien dessen Erfolgsaussichten steigert (vgl. Beilharz 1981: 116).

Unter Selektion ist zweierlei zu verstehen: a) die Rekrutierung von Personal für die politischen Gremien und die Führungsfunktionen im politischen System und b) die Auswahl von Alternativen aus dem gesamtgesellschaftlichen Interessenspektrum. Letztere Funktion ähnelt der Transmissionsfunktion. Hier gilt, wie bereits oben ausgeführt, dass Parteien den Bürgerinnen und Bürgern helfen, aus den zum Bürgerentscheid stehenden Alternativen eine Möglichkeit auszuwählen. Parteien werden in ihrer Orientierungsfunktion gefordert.

Bei der Rekrutierung des politischen Personals scheinen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zunächst überhaupt keine Bedeutung zu haben. Schließlich handeln hier Bürgerinnen und Bürger bewusst außerhalb der herkömmlichen politischen Institutionen.

Dennoch bieten Bürgerbegehren den Parteien in verschiedener Hinsicht Rekrutierungsmöglichkeiten. Zunächst haben sie insbesondere in der Qualifizierungsphase eine einzigartige Gelegenheit, politisch aktive Bürgerinnen und Bürger kennen zu lernen, anzusprechen und sich selbst bekannt zu machen. Indem sie den Initiatoren und Aktiven helfen, ein erfolgreiches Bürgerbegehren durchzuführen, erhalten Parteien die Chance, für sich zu werben, bekommen sie die Möglichkeit, Vertrauen zu schaffen und gewinnen sie ggf. neue Mitglieder aus der Gruppe der bislang parteiungebundenen Aktivisten. Darüber hinaus kann die aktive und erfolgreiche Mitarbeit bei einem Bürgerbegehren Parteimitgliedern helfen, ihren Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit zu steigern und dadurch ihre Position innerhalb der Parteiorganisation zu festigen. Das durch die Mitarbeit bei einem Bürgerbegehren gewonnene Renommee kann bis zu einer Erringung von politischen Mandaten führen. Beide Effekte, die Mitgliederwerbung und die Renommeesteigerung, sind in der Praxis beobachtet worden (vgl. Paust 1999).

Mit Sozialisation ist das Lernen von und über Politik gemeint, der Tatbestand, dass Parteien politische Bildungsarbeit leisten. Auch hier haben Parteien bei direktdemokratischen Aktionen mehrere Chancen. Zum einen vermitteln sie den parteiungebundenen Akteuren in den Aktionsgruppen durch ihrer Mitarbeit Kenntnisse über das politische System. Sie informieren über die kommunalen Entscheidungsstrukturen, Zuständig- und Verantwortlichkeiten, leisten so etwas wie „angewandte Staatsbürgerkunde“.

Zum anderen leisten sie durch ihre Orientierungsleistung während des Abstimmungskampfes einen Beitrag zu politischer Bildung der Bevölkerung. Denn das Aus-

bremsen der gerne beschworenen „Demagogen“, die mit emotionalisierenden und unsachlichen Parolen arbeiten, kann nur durch umfangreiche und sachliche Information im Vorfeld eines Bürgerentscheids geschehen, die am ehesten durch informierte, argumentationssichere und artikulationsstarke Parteien erfolgen kann.

Unter Selbstregulation ist die Selbstbezüglichkeit, das „Interesse der Partei an sich selbst“ zu verstehen. Ein solches Interesse kann darin bestehen, eine schlagkräftige, lebendige Organisation zu sein. Parteien können von Bürgerbegehren profitieren, weil diese sie zu einer innerparteilichen Mobilisierung zwingen und ihnen Gelegenheit zu öffentlicher politischer Aktion geben: „Das Referendum gestattet den Parteistrategen, die Volksmassen leicht und schnell in Marsch zu setzen, ohne dass es hierzu eines großen Parteiapparates oder einer straff gegliederten Anhängerschaft bedarf“ (E. Gruner, zit. nach Möckli 1994: 232). Allerdings sind in diesem Zusammenhang auch Befürchtungen zum innerparteilichen Zusammenhalt geäußert worden: „Direkte Demokratie kann auch die Parteidisziplin schwächen, indem regelmäßig Teile der Mitgliedschaft von der offiziellen Parteihaltung abweichen und möglicherweise temporäre Koalitionen mit anderen politischen Lagern eingehen“ (Möckli 1994: 323). Innerparteiliche Opposition ist allerdings nicht per se nachteilig für das politische Profil einer Partei, sondern kann von der Parteiführung als Beleg für innerparteiliche Demokratie verkauft werden.

Mit Legitimation schließlich ist der Beitrag der Parteien zur Anerkennung und Systemstabilisierung gemeint, der durch die bisher genannten Funktionen geleistet wird, und der in der Folge zu einer Legitimation des Systems beiträgt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unterstützen diese Funktion, indem sie ein institutionalisiertes Verfahren politischen Protests darstellen, dass erst durch die Mitarbeit von Parteien seine volle Wirksamkeit entfaltet. Beide Seiten, die protestierenden Bürger und die sie unterstützenden Parteien, profitieren von diesem Verfahren.

Indem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unter aktiver Beteiligung von Parteien stattfinden, wird die politische Institution „Partei“ wieder auf die Bevölkerung rückbezogen.

Es bleibt eine Parteifunktion, die durch Bürgerbegehren gefährdet werden kann, die Agenda-Setting-Funktion. Mit direktdemokratischen Instrumenten kann die Bevölkerung Themen auf die politische Tagesordnung setzen, ohne dass Parteien dabei beteiligt sind. „Die Parteien besitzen bei direktdemokratischen Entscheidungen kein Monopol mehr, weder hinsichtlich des Entscheidungsthemas noch hinsichtlich des Ausgangs der Entscheidung. Die Fragen können auch von anderen Gruppierungen gestellt werden“ (Arnim 2000: 187f.). In der Praxis ist dieser Vorgang jedoch nur selten anzutreffen. Bekanntlich ist die weitaus überwiegende Zahl aller Bürgerbegehren kassierend, d.h. sie beziehen sich auf Gegenstände, die bereits von den Parteien in den Gremien thematisiert und dort entschieden worden sind; demgegenüber sind nur wenige Bürgerbegehren initiiierend, also Themen betreffend, die noch nicht von den politischen Gremien entschieden wurden (vgl. Paust 1999: 59).

Es lässt sich festhalten, dass die wesentlichen Parteifunktionen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht geschwächt werden. Im Gegenteil: direktdemokratische Instrumente erlauben es den Parteien vielfach erst, diese Funktionen mit neuem Leben zu füllen.

Das schließt allerdings nicht aus, dass einzelne Parteien – und hier ist zunächst an die Mehrheitsparteien zu denken – negativ von Bürgerbegehren berührt werden, während andere Parteien – die Minderheits- und außerparlamentarische Parteien – von ihnen profitieren. „Die historische Erfahrung zeigt, dass direktdemokratische Einrichtungen für die politischen Parteien sowohl Chancen wie Gefahren bergen“ (Möckli 1994: 233).

6. Risiken und Chancen für die Parteien

Bei der Einschätzung der Risiken und Chancen darf nicht pauschal von den Parteien gesprochen werden, vielmehr muss nach Mehrheitsparteien, Minderheitsparteien und außerparlamentarischen Parteien differenziert werden.

Für alle Parteien gilt, dass die Existenz direktdemokratischer Instrumente ihnen das Monopol entzieht, allein Themen auf die Tagesordnung zu setzen und zu entscheiden. Im Bürgerbegehren kann auch die Bevölkerung – allein oder in organisierter Form – Angelegenheiten thematisieren und im Bürgerentscheid abschließend entscheiden. Während beim Agenda-Setting theoretisch alle Parteien betroffen sind, berührt die Übertragung der Entscheidungsmacht von den Parteien an die Bürger nur die Mehrheitsparteien negativ. Denn die Minderheits- und erst recht die außerparlamentarischen Parteien haben aufgrund ihrer Stellung keine Entscheidungsmacht. Zwar erhalten sie diese bei einem Bürgerentscheid nicht zurück, aber sie können im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids indirekt vom Ergebnis profitieren: ihre Position zu einer Sachfrage hat sich doch noch durchgesetzt.

Für Mehrheitsparteien können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Entlastungseffekte haben. Politischer Protest entlädt sich in einer Abstimmung gegen die herrschende Politik, ohne dass die Mehrheitspartei in eine dauerhafte Legitimationskrise gerät. „Mittels einer Volksabstimmung kann ein Streitgegenstand aus dem Parteienwettbewerb herausgelöst und separat entschieden werden“ (Möckli 1994: 234). Getreu dem Motto „Lieber eine Abstimmung verlieren, als ein Wahl“ entwickelt die direktdemokratische Aktivität einen kathartischen Effekt, der die Mehrheitspartei von einer politischen Hypothek befreit.

Der Entlastungseffekt gilt übrigens auch für ein streng konsensual ausgerichtetes Parteiensystem, bei dem ein Bürgerbegehren den Effekt eines „Druckausgleichsventils“ haben kann: es erlaubt gewissermaßen einen kontrollierten Konflikt zwischen zwei Mehrheitsparteien, die sich trotz ihrer grundsätzlichen Zusammenarbeit unterschiedlich positionieren können (vgl. Ladner/Brändle 1999: 288).

Umgekehrt bedeutet für die Minderheits- und außerparlamentarischen Parteien, dass sie bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid zwar einen Abstimmungssieg errungen, nicht aber notwendigerweise einen parteipolitischen Mehrwert gewonnen haben. Der Bürgerentscheid kann für sie zum Pyrrhussieg werden, weil sich der in einer einzelnen Protestaktion zum Ausdruck gekommene Unmut der Bevölkerung nun nicht mehr bei der nächsten Kommunalwahl instrumentalisieren lässt. Das gilt insbesondere dann, wenn der Bürgerentscheid gescheitert ist. In diesem Fall kann der Streitgegenstand nicht mehr im Wahlkampf thematisiert werden, weil die Abstimmung offengelegt hat, welche Meinung die Bevölkerung hat. Minderheits- und außerparlamentari-

sche Parteien können sich insofern parteistrategisch selbst schaden, wenn sie ein Bürgerbegehren unterstützen, und dieses dann scheitert.

Für alle Parteien gilt, dass ihnen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einen Kommunikationszwang auferlegen, der ihre Responsivität steigert. „In Anbetracht der Komplexität und Vielfältigkeit des politischen Systems kommt den Parteien die wichtige Aufgabe zu, die Einheit von Volk und Staat herzustellen. Dies kann ihnen nur gelingen, wenn sie in allen Bereichen des politischen Systems präsent sind und sich zugleich in einem permanenten Kommunikationsprozess mit der Bevölkerung befinden“ (Stöss 1997: 35). Ein solcher permanenter Kommunikationsprozess wird durch direktdemokratische Verfahren, wie bereits am Phasenmodell dargelegt, geradezu evoziert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der erfolgreiche Bürgerentscheid eher zu einer Stärkung der Minderheits- und außerparlamentarischen Parteien, umgekehrt der erfolglose Bürgerentscheid eher zur einer Stärkung der Mehrheitsparteien führt.

Nach dieser Relativierung der Auswirkungen direktdemokratischer Institutionen auf die Parteien, soll nun abschließend in aller Kürze die Frage untersucht werden, wie sich direkte Demokratie auf das kommunale Parteiensystem auswirkt.

7. Die Auswirkungen auf das Parteiensystem als Ganzes

Aus der Fülle von Parteiensystemdefinitionen (vgl. Beyme 2000) soll für die abschließenden Überlegungen eine Begriffsbestimmung von Oskar Niedermayer herangezogen werden: „Ein Parteiensystem lässt sich durch seine Elemente, d.h. die einzelnen Parteien, und das zwischen diesen Elementen bzw. ihren Eigenschaften existierende Beziehungsgeflecht kennzeichnen“ (Niedermayer 1997: 106). Er unterscheidet sieben Parteiensystemeigenschaften auf zwei Dimensionsebenen, von denen hier fünf interessieren:

- Fragmentierung: der Grad der Zersplitterung oder der Konzentration des Parteiensystems,
- Asymmetrie: die Frage, inwiefern aufgrund des längerfristigen Wählerpotentials eine der zwei größten Parteien über strukturelle Vorteile im Machtwettbewerb verfügt,
- Volatilität: das Ausmaß der Veränderungen der Größenrelationen zwischen den Parteien, gemessen anhand des Grads der Veränderung des Wahlverhaltens zwischen zwei aufeinanderfolgenden Wahlen,
- Polarisierung: die ideologische Nähe und Distanzen zwischen den Parteien;
- Legitimität: der Grad der Akzeptanz durch die Bürger, das Ausmaß der Unterstützung durch die Bevölkerung in Form einer Bewertung der Gesamtheit der existierenden Parteien, gemessen anhand von Orientierungen (nicht Wahlbeteiligung).

Hierzu folgende Thesen:

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können die Fragmentierung des Parteiensystems erhöhen, denn neue, kleine Parteien erhalten durch sie eine Plattform, auf der sie sich profilieren und ihre Wählbarkeit steigern können. „In Schleswig-Holstein schienen neue Formen der direkten Demokratie, die in der ersten Zeit sehr viel Mobilisierungskraft entfalteten, ein Ausgangspunkt (für neue politische Gruppierungen,

A.P.) gewesen zu sein“ (Naßmacher 2001: 16). Fraglich ist, ob sich solche Parteien und Wählergruppen, die aus einem Bürgerbegehren heraus entstanden sind, dauerhaft im lokalen Parteiensystem verankern können. Dazu bedarf es zusätzlich einer Senkung der Eingangshürden, wie etwa die Abschaffung der 5 %-Hürde oder – wie in Baden-Württemberg – eines spezifischen Wahlsystems mit Kumulieren und Panaschieren.

Eine Veränderung der Asymmetrie ist nicht zu erwarten, da sich die strukturelle Mehrheitsfähigkeit einer Partei kaum von einzelnen Issues beeinflussen lässt, die in Bürgerbegehren behandelt worden sind. Mit Cleavages bzw. Sozialmilieu oder der Wertorientierung, wirken Bestimmungsfaktoren für das langfristige Wahlverhalten von ganz anderem Kaliber.

Dementsprechend ändert sich auch die Volatilität durch einen Bürgerentscheid kaum. Zwar ist Elmar Wiesendahls Feststellung zuzustimmen, dass „die Wähler (insgesamt) unabhängiger, beweglicher, wählerischer und damit weniger berechenbar geworden“ (Wiesendahl 1998: 21) sind, aber aufgrund des kathartischen Effekt eines Bürgerentscheids sind Auswirkungen auf das Wahlverhalten eher unwahrscheinlich.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden – zumindest punktuell und temporär – die Polarisierung steigern, weil sie die Parteien zwingen, für die eine oder andere Position Stellung zu beziehen. Wenig realistisch erscheint mir daher die Vermutung, „direkte Demokratie kann die Kooperationsbereitschaft zwischen den Parteien erhöhen, wenn sie gemeinsam von Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil herausgefordert werden“ (Möckli 1994: 324). Denn in der Praxis ist fast immer festzustellen, dass sich die Minderheitspartei mit den Herausforderern verbündet. Fälle, in denen die beiden großen Parteien gemeinsam mit einem Bürgerbegehren konfrontiert werden, sind festzustellen, stellen aber die Ausnahme dar.

Schließlich können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Legitimität des Parteiensystems erhöhen, wenn die einzelnen Parteien ihre oben beschriebene Rolle im Bürgerbegehrensprozess Ernst nehmen und durch ihre Mitwirkung dazu beitragen, das die direktdemokratischen Instrumente handhabbar gemacht werden.

8. Ergebnis

Die Darstellung hat gezeigt, dass von einem pauschalen Bedeutungsverlust der Parteien oder einer Schwächung des kommunalen Parteiensystems durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht die Rede sein kann. Diejenigen, die hoffen, es würde eine „Zähmung der Parteienherrschaft durch Direktdemokratie“ (Habermann 1995: 55) geben, müssen enttäuscht werden. Das Gegenteil ist richtig: Parteien erhalten neue Möglichkeiten der politischen Einflussnahme, neue Aufgaben und die Chance, ihre alten Funktionen zu revitalisieren.

Das erkennen auch Parteistrategen umso deutlicher, je mehr sie sich aus einer Mehrheitsposition in eine Oppositionsrolle gedrängt sehen. Die NRW-SPD, die 1999 eine verheerende Kommunalwahlniederlage einstecken musste, macht derzeit diesen eine verheerende Kommunalwahlniederlage einstecken musste, macht derzeit diesen einen heilsamen Lernprozess durch. Der SPD-Generalsekretär und frühere NRW-Landesvorsitzende Franz Müntefering hat mit Blick auf zwei Bürgerentscheide in Düsseldorf und Essen festgestellt: „Abseits vom Einzelergebnis: solche Tests sind ermutigend, und wir sollten Elemente der direkten Demokratie auch in Nordrhein-

Westfalen weiter pflegen und ausbauen. (...) Ich verspreche mir von solchen positiven Erfahrungen auch zusätzliche Impulse für die Debatte um Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene“ (Vorwärts 6/2001, NRW-Ausgabe: 37). Und das ist sicher eine Entwicklung, die die Anhänger direkter Demokratie in Deutschland hoffen lassen kann.