



DIRECT DEMOCRACY AND PARLIAMENTARISM –
ON THOSE WHO BENEFIT FROM REFERENDUMS

DIREKTE DEMOKRATIE UND PARLAMENTARISMUS

ÜBER DIE NUTZNIESSER DER VOLKSGESETZGEBUNG

TOBIAS MONTAG

Koordinator im Team Innenpolitik der Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung

Coordinator on the Domestic Policy Team in the Department of Politics and Consulting, Konrad-Adenauer-Stiftung

Im Rahmen des Protests gegen das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ punkteten die Grünen mit der Forderung, die Entscheidung über das Bauvorhaben dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, und trafen damit den Nerv der Zeit. Von den sachlichen Einwänden und rechtlichen Bedenken der CDU und FDP gegen einen Volksentscheid wollten sie nichts wissen. Die Wahlergebnisse vom März 2011 zeigen, dass die Grünen – neben ihrer Atompolitik – vor allem von dieser Haltung profitieren. Die baden-württembergische SPD, die das Projekt viele Jahre mitgetragen hatte und nun ebenfalls einen Volksentscheid forderte, sah sich mit dem Vorwurf der mangelnden Glaubwürdigkeit konfrontiert und konnte kaum von ihrem Positionswechsel profitieren. Dieses Beispiel belegt, wie unterschiedlich die Reaktionen der Parteien auf die Volksgesetzgebung ausfallen. Einige können sie zu ihren Gunsten nutzen, andere nicht.

Seit Jahren erfreut sich die Volksgesetzgebung eines hohen Ansehens in der Bevölkerung und bei einigen etablierten Parteien. Dabei handelt es sich um ein direktdemokratisches Verfahren, bei dem die Bürger auf der Ebene der Bundesländer einen Gesetzesentwurf einbringen und über diesen unmittelbar entscheiden. Im Allgemeinen verläuft das Verfahren in drei Stufen: Volksinitiative, Volksbegehren und abschließender Volksentscheid. Äquivalent dazu gibt es in den deutschen Kommunen den Bürgerantrag, das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid.

Gegenwärtig scheint diese Entwicklung einen neuen Höhepunkt erreicht zu haben. In einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Oktober 2010 sprachen sich gut 51 Prozent der Deutschen für eine direkte Demokratie aus, bei der viele Entscheidungen von den wahlbe-

With their call to have the Stuttgart 21 railway modernisation project submitted to a popular referendum, the Green party scored points during the protests against the plan in the southern German city – and struck a nerve. They refused to listen to the legal and other objections by the CDU (Christian Democratic Union) and FDP (Free Democratic Party) over such a measure, known as a Volksentscheid. The results of the March 2011 elections show that the Greens – though also buoyed by their nuclear policy – particularly benefited from this strategy. The Baden-Württemberg SPD (Social Democratic Party), a supporter of the project for many years, now backed a referendum but accused of a lack of credibility, was largely unable to benefit from its new position. This shows the different ways in which parties react to the concept of referendums, with some able to use them to their advantage; others not at all.

For years, Volksgesetzgebung, or legislation by popular referendum, has been highly respected by the people and some of the established parties. The procedure is a direct democracy process in which citizens propose a bill at the state level, and then decide the outcome themselves. There are three stages: Volksinitiative (a ballot initiative), Volksbegehren (a non-binding referendum) and finally a Volksentscheid (a binding referendum, or plebiscite). The pendants at the local or communal level in Germany are the Bürgerantrag, the Bürgerbegehren and the Bürgerentscheid.

The trend towards referendums seems at the moment to have reached a new high point. An October 2010 survey by the Allensbach Institute for Public Opinion Research found that more than 51 percent of Germans supported direct democracy, in which eligible voters would take

rechtigten Bürgern getroffen werden sollen. Nur 32 Prozent hielten das repräsentative Regierungssystem für überlegen. Mit dem Plebiszit gegen die Schulpolitik der ehemaligen schwarz-grünen Regierung in Hamburg und dem Volksentscheid zur Verschärfung des Nichtraucherschutzes in Bayern im Jahr 2010 hatte sich zudem das Gefühl eingestellt, dass diese Instrumente nicht nur geschätzt, sondern auch tatsächlich genutzt werden. Angesichts der Tatsache, dass seit 1946 auf Landesebene zwar rund 280 Volksbegehren eingeleitet wurden, aber bisher nur neunzehn davon in einen Volksentscheid mündeten, ist die positive Bewertung plebiszitärer Verfahren durchaus erklärungsbedürftig.

Sie resultiert vor allem aus den überkommenen Vorstellungen der Deutschen von einem „richtigen“ Parlament und aus einer gefühlten Distanz zwischen Bürgern und Politikern. So neigen viele Bürger dazu, das moderne parlamentarische Regierungssystem anhand des vergangenen deutschen Konstitutionalismus mit seiner strikten, einen Monarchen oder Reichspräsidenten voraussetzenden „horizontalen Gewaltenteilung“ zu beurteilen (Werner J. Patzelt). Eine Regierung, die im Parlament von einer Mehrheit getragen wird, muss dergestalt als latenter Verfassungskonflikt erscheinen; und Parteien, die diese Mehrheiten organisieren oder eben in der Opposition verbleiben, werden nach dieser Denkweise lediglich als selbstzweckhafte, schlimmstenfalls gar überflüssige Institutionen bewertet.

Diese Einstellung korrespondiert mit der kritischen Haltung vieler Menschen gegenüber einer scheinbar der Lebenswirklichkeit entrückten Politik, der ein Mangel an Gemeinwohlorientierung und Transparenz vorgeworfen wird. In den Parlamenten und Verwaltungen vermuten viele Bürger Parteienfilz und Selbstbereicherung. Da verwundert es wenig, dass die Verheißung einer direkten Demokratie gegen das parlamentarische Regierungssystem in Stellung gebracht wird. Verdrängt oder ignoriert wird dabei das Angebot der Parteien an die Bürger, aktiv mitzuwirken und mitzugestalten. Die zentrale Funktion, die den Parteien in repräsentativen Regierungssystemen zukommt, gerät in ihrer Bedeutung völlig aus dem Blick.

Dabei sind das repräsentative Regierungssystem und plebiszitäre Verfahren kein Gegensatz. In den Grenzen der Wertordnung des Grundgesetzes kann die Volksgesetzgebung zu einer Responsivitätssteigerung des Parlaments führen.

as many political decisions as possible. Just 32 percent considered the existing representative system superior. In 2010 the sense grew that these tools were not just appreciated but were actually utilised – with plebiscites in Hamburg on the education policies of the conservative-Green party coalition and in Bavaria over expanding a ban on smoking in public places. It is rather hard to fathom why plebiscites have such a good reputation considering that some 280 Volksbegehren were initiated at the state level since 1946 – while just nineteen led to a Volksentscheid.

That positive attitude stems mostly from the traditional idea by the German people of desiring a “real” parliament, and their belief that politicians are seemingly distant from the people. Many citizens tend to prejudge the modern parliamentary system of government, comparing it to Germany’s past system of constitutionalism, with its strict horizontal separation of powers requiring a powerful president or monarch (Werner J. Patzelt). A government supported by parliamentary majority appears to some as a latent constitutional conflict. And in this belief system, the parties that establish these majorities, or choose to remain in the opposition, are seen as purely engaging in an exercise of self-protection; in the worst-case scenario they are viewed as unnecessary.

This attitude corresponds with the critical attitude that many people have towards politics. Both, they believe, fail to heed the common good and are responsible for a lack in transparency. People suspect parties and administrative officials of corruption and of trying to line their own pockets. So it comes as no surprise that the promise of a direct democracy is being used to attack the parliamentary system of government. But people also ignore or suppress the fact that parties offer opportunities for citizens to actively take part in and help shape political life. They completely lose sight of the central role that parties in representative government systems play.

But the coexistence of such a representative system alongside plebiscites is not inherently contradictory. Within the values system stipulated by the German constitution, Volksgesetzgebung can increase a parliament’s responsiveness. But that does not mean that plebiscites are just as important as parliaments. Legislators – in contrast to backers of plebisitary measures – have to answer to the electorate because they can be voted out of office. Referendum organis-



Der Aufkleber auf dem Laptop wirbt für die Teilnahme am Volksentscheid zur Verschärfung des Nichtraucherschutzes in Bayern 2010.

An advertisement for a referendum in Bavaria in 2010 on stricter laws to protect non-smokers’ rights.

Das heißt jedoch nicht, dass den Plebisziten die gleiche Bedeutung zukommt wie den Parlamenten. Anders als bei den plebiszitären Verfahren ist die Verantwortlichkeit der Abgeordneten durch die Möglichkeit der „Abwahl“ garantiert. Die Initiatoren eines Volksbegehrens hingegen können letztlich nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Gerade aber aus diesem Grund prüfen die Parlamente sorgfältig die Folgen der Gesetzesvorlagen in parlamentarischen Aussprachen, Anhörungen, Kommissionen, durch die Wissenschaftlichen Parlamentarischen Dienste und auch anhand der Reaktion der Menschen in den Wahlkreisen. Diese parlamentarische Arbeitsweise reduziert den Einfluss populistischer Tendenzen und deren Stimulanz durch mediale Aufmerksamkeit. So entstehen in der Bundesrepublik seit 1949 Gesetze, die den komplexen Anforderungen moderner Gesellschaften gerecht werden, den Minderheitenschutz achten sowie auf den Rechtsschutz abzielen – und die das Land auf Erfolgskurs gebracht haben.



Das umstrittene Bahnprojekt Stuttgart 21 brachte im November 2010 auch Befürworter auf die Straße.

Supporters of the contentious "Stuttgart 21" railway project hold signs saying "Keep building" at a demonstration in favour of the project in November 2010.

Auch gegen die Parteien kann die Volksgesetzgebung nicht in Stellung gebracht werden. Allerdings ist das Verhältnis zu den Parteien ambivalent. Die Frage ist demnach, ob die Volksgesetzgebung Nachteile für die Parteien mit sich bringt oder ob die Parteien von ihr profitieren. Zunächst einmal macht die Praxis deutlich, dass Parteien und Plebiszite nicht in zwei unterschiedlichen Welten existieren. Aufgrund ihrer Kampagnenfähigkeit, des teils professionellen Personals und ihrer Ressourcen dominieren vor allem Verbände und eben auch Parteien die plebiszitären Verfahren. Von den bereits zitierten neunzehn durchgeführten Volksentscheiden wurden immerhin sechs unmittelbar von Parteien initiiert und die Mehrzahl der anderen Volksbegehren von ihnen unterstützt. Vieles deutet darauf hin, dass der Erfolg oder Misserfolg von Volksbegehren auf der Länderebene oder von Bürgerbegehren in den Kommunen vom Einsatz der Parteien abhängt. So gesehen bieten die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung die Chance eines Austausches zwischen engagierten Bürgern und Parteien.

Zwar können auch politische Außenseiter, die wenig organisiert sind, von Plebisziten profitieren, weil sie kurzfristig mediale Aufmerksamkeit gewinnen, doch hat man selbst für die Schweiz, die gerne zum direktdemokratischen Musterland ausgerufen wird, herausgefunden, dass die Parteien direktdemokratische Verfahren für ihre eigene Darstellung und Profilierung nutzen. Während politische Außenseiter mit spektakulären,

ers cannot be held accountable. But that is exactly why parliaments carefully gauge a bill's consequences through hearings, floor debates, commissions, the work of parliament research services and not least by polling voters themselves. This parliamentary principle automatically reduces the influence of populist tendencies and prevents the media from fanning populism. Since 1949, the Federal Republic of Germany developed laws that live up to the complex expectations of modern society, provide legal protection and heed the rights of minorities – which has led to significant progress for the country.

While the concept of Volksgesetzgebung cannot be used against political parties, it is clear the two have an ambivalent relationship. So the question is whether Volksgesetzgebung works to a party's advantage or detriment. Firstly, practical experience makes it clear that parties and plebiscites do not inhabit two different worlds. Associations and parties dominate plebiscitary procedures because of their experience with campaigns, the ability to draw on professional staff and their resources. Of the nineteen aforementioned Volksentscheide, parties directly initiated six; they at the very least supported the majority of the Volksbegehren. Several indicators show that success or failure of Volksbegehren at the state or of Bürgerbegehren at the local level depends very much on the parties' efforts. From that point of view, Volksgesetzgebung can offer an opportunity for a robust exchange between engaged citizens and parties.

Less organised political outsiders can take advantage of referendums because they gain short-term attention from the media. But even in Switzerland, frequently cited as a model for direct democracy, parties have used direct democracy processes to raise their own profiles as well as reputation. While political outsiders draw attention to themselves through spectacular but short-term actions that lack content and issues, parties offer tools necessary for a long-term campaign for a political project. Parties are not the only ones with an understanding of how to best leverage plebiscites; some citizens who want to reach their political goals with the help of one or several political parties do too. The notion that Volksgesetzgebung is a "party-free" process is clearly illusory.

If there is no fundamental contradiction between parties and those backing referendums, then

aber nicht dauerhaften Aktionen auf Kosten der Inhalte und Sachfragen Aufmerksamkeit auf sich ziehen, bieten die Parteien die notwendigen Mittel, langfristig für ein politisches Projekt zu werben. Dabei haben mitunter nicht nur die Parteien ein instrumentelles Verständnis von den Plebisziten, sondern auch die Bürger, die mit der Einbindung einer oder mehrerer Parteien ihre politischen Ziele umsetzen wollen. Die Vorstellung, mit der Volksgesetzgebung gleichsam ein „parteienfreies“ Instrument in der Hand zu haben, ist eine Illusion.

Wenn kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen den Parteien und den plebiszitären Elementen besteht, bleibt noch die Frage, welche der Parteien besonders von ihnen profitieren. Wenig überraschen dürfte hier, dass sich vor allem jene Parteien für Bürger- oder Volksbegehren einsetzen, die sich in der Opposition befinden. Die Volksgesetzgebung wird folglich als Mittel der politischen Auseinandersetzung verstanden, mit dem die Regierung außerhalb des Parlaments oder Gemeinderates – wo man keine Mehrheit hat – unter Druck gesetzt werden kann. Zugleich mobilisiert die starke Polarisierung, die mit den plebiszitären Verfahren einhergeht, eigene oder neue Anhänger, und die oppositionellen Parteien können zeigen, dass sie auch als politische Minderheit in der Lage sind, ihre Ziele – wenn auch mitunter nur medial – wirksam zu verfolgen.

Anders sieht es hingegen aus, wenn man die Wirkung plebiszitärer Elemente auf die Parteien selbst betrachtet. Dabei fällt auf, dass vor allem die Parteien im Spektrum der politischen Mitte ein distanziertes Verhältnis zu direktdemokratischen Verfahren haben. Was zunächst gerne mit der Unterstellung einhergeht, die entsprechende Partei wolle das Volk aus Eigeninteressen von der Entscheidung zu einer bestimmten Sachfrage fernhalten, ist jedoch auf ganz andere Ursachen zurückzuführen. Die vergleichende Forschung hat herausgefunden, dass die mit den direktdemokratischen Verfahren einhergehende Polarisierung vor allem für die Parteien der Mitte eine besondere Herausforderung ist. Im Gegensatz zu den kleineren oder ideologischeren Parteien können sie sich zu bestimmten Themen nicht so eindeutig positionieren. Die Stärke und besondere Leistung der Volksparteien kommen bei plebiszitären Elementen nicht richtig zur Geltung. Während sie sich intern um eine ausgeglichene und differenzierte politische Lösung bemühen und möglichst viele Gesellschaftsgruppen integrieren, können die kleineren Klientelparteien

the question still remains which parties can particularly benefit from the referendum process. So it should come as little surprise that opposition parties tend to strongly back Bürger- or Volksbegehren. Volksgesetzgebung is perceived as an extra-parliamentary means of political confrontation with which to pressure the government since the opposition lacks a majority. At the same time, the strong polarisation inherent in plebiscites mobilises one's own as well as new supporters, while opposition parties show that they can effectively pursue their goals in spite of their



status of political minority – though sometimes only thanks to the help of the media. An analysis of how plebiscites affect parties themselves shows different results. Notably, centrist parties tend to avoid direct democracy processes. This statement is usually made in the same breath as the insinuation that a party wants to prevent citizens from deciding on a given issue out of self-interest – but in fact the reasons are entirely different. Comparative research has found that the polarisation resulting from direct democracy processes in fact poses a particular challenge to middle-of-the-road parties. In contrast to the smaller or more ideologically based parties, the centrists are unable to take clear positions on specific issues. The specific strengths and accomplishments of mainstream parties are also not highlighted when aspects of participatory democracy are employed. While these parties work hard internally to find a balanced and more nuanced political solution – as inclusive as possible – the smaller parties usually stress their purist ideology, highlighting it during the referendum process. Referendums are therefore effective political

auf ihre reine Lehre pochen und diese glaubwürdig in plebiszitären Verfahren zur Geltung bringen. Plebiszite sind demnach effektive politische Instrumente in den Händen vor allem der kleineren Parteien außerhalb oder am Rand der politischen Mitte.

Damit ist auch schon angedeutet, dass die Parteien sowohl im linken wie auch rechten Parteienspektrum die plebiszitären Elemente gleichermaßen nutzen, wenn auch die Motive unterschiedlich sein mögen. Beide eint sehr oft eine starke Skepsis gegenüber dem Parlamentarismus und den etablierten Parteien. Selbst wenn sie in eine Regierungskoalition eingebunden sind, können sie mit Hilfe plebiszitärer Verfahren gleichzeitig die Oppositionsrolle übernehmen. Aufschlussreich ist der Blick nach Österreich. Im Jahr 2002 setzte die rechtspopulistische FPÖ ihren damaligen Regierungspartner ÖVP mit einem aufsehenerregenden Volksbegehren unter Druck, das die Ablehnung des tschechischen Kernkraftwerks Temelín mit der Forderung nach einem österreichischen Veto gegen den Beitritt Tschechiens verknüpfte. Hier hat sich erstmals eine Regierungspartei mittels eines Volksbegehrens gegen die eigene Regierung gewandt. Auch aus diesem Grund ist das Verhältnis der Volksparteien, die sich ihrer politischen Verantwortung stellen und politisch unbequeme, wenn auch notwendige Entscheidungen treffen, gegenüber Plebisziten eher reserviert.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Parlamentarismus und plebiszitäre Elemente keine unversöhnlichen Gegensätze sind. Die populäre Vorstellung, die Volksgesetzgebung sei ein Instrument, das sich gegen die Parteien einsetzen lässt, geht also ins Leere. Wohl aber profitieren von ihrem Einsatz überwiegend die oppositionellen Parteien und die außerhalb der Mitte. Sie fordern damit die integrative Leistung der Volksparteien heraus, die intern die Rückbindung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und den Politikern organisieren. Gerade hier wird deutlich, dass viele Defizite, die der repräsentativen Demokratie und den Parteien angelastet werden, mittels direktdemokratischer Verfahren nicht überwunden werden können, weil damit letztlich ein Schaden an einer Stelle des politischen Systems behoben würde, wo keiner ist.

instruments for the smaller parties located either outside or on the margins of the political centre. Parties on the political left and right equally use elements of direct democracy, if for different reasons. They are united by a strong scepticism towards parliamentarism and the established parties. Even if they belong to a governing coalition, they can still use plebiscitary processes to assume an opposition role. One revealing example can be found in Austria. In 2002, the far-right populist Freedom Party FPÖ put its then coalition partner, the centrist Austrian Peoples Party ÖVP, under pressure. It backed a Volksbegehren that combined popular opposition to a nuclear power plant in the Czech town of Temelín with a call for Austria to veto Czech membership in the European Union. It was the first time one of the governing parties turned against the government using participatory democracy. This can help explain why mainstream parties have a rather cautious attitude towards plebiscites. They tend to assume responsibility for their actions by taking politically unpopular but necessary decisions.

The conclusion? Parliamentarism and participatory democracy do not cancel each other out. The popular notion that Volksgesetzgebung provides people with an instrument usable against political parties in general just does not hold water. But opposition parties and non-mainstream groupings are the main beneficiaries from participatory democracy by challenging the integrative function of major parties that work from within to connect different societal groups with politicians. What becomes apparent is that the many shortcomings that are blamed on representative democracy and political parties cannot be overcome with the help of direct democracy – since it would mean fixing something in the political system that works just fine.