



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

ANDRÁSSY BEITRÄGE
der Fakultät für Internationale Beziehungen

Patrick Burmeier

Master Internationale Beziehungen

Funktionsmängel der direkten Demokratie

in der Bundesrepublik Deutschland:

Fallbeispiel Volksabstimmung Stuttgart 21

Nr. 4

2012

Ziel

Die Andrassy Beiträge der Fakultät für Internationale Beziehungen dienen der stärkeren Verknüpfung von Lehre und Forschung. Sie bieten Forschern und Studierenden der Andrassy Universität die Möglichkeit, qualitativ hochstehende Arbeiten aus den Bereichen der Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft und Diplomatie zu publizieren und damit einem grösseren Fachpublikum zugänglich zu machen. Die Qualität der Beiträge wird vom Herausgeberkomitee sichergestellt.

Herausgeberkomitee

Prof. Dr. Ellen Bos
Prof. Dr. Martina Eckardt
Dr. Dr. Rolf Friedrich Krause
Prof. Dr. Dietmar Meyer
Prof. Dr. Stefan Okruch
Dr. Zoltán Tibor Pállinger

ISSN: 2063-9414

URL: <http://www.andrassyuni.eu/forschung/publikationen/andrassy-beitrg-e-der-fakultt-fur-internationale-beziehungen>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Kapitel: Zur Theorie direkter Demokratie.....	4
1.1. Theoretische Grundlagen direkter Demokratie und Ausgangspunkt der Fallbetrachtung „S-21“	7
1.2. Institution und Instrumente der direkten Demokratie	13
1.3. Das Verhältnis von direkter zu repräsentativer Demokratie	30
2. Kapitel: Direkte Demokratie in Deutschland	39
2.1. Verfasste direkte Beteiligungsformen im Grundgesetz: Direkte Demokratie auf Bundesebene.....	41
2.2. Direkte Demokratie in den Bundesländern – Fokus Land Baden-Württemberg	44
3. Kapitel: Das Fallbeispiel „Stuttgart 21“	50
3.1. Überblick über den Fall „Stuttgart 21“	50
3.2. Die Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“	54
3.3. Bewertung der Volksabstimmung: Anwendung des entwickelten Instruments unter Einbeziehung verschiedener Studien zu „Stuttgart 21“	57
4. Kapitel: Kritischer Rückblick und Konklusion	64
Quellen und Literaturverzeichnis.....	69

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1.1: Standardargumente zur Direkten Demokratie.....	5
Abbildung 1.1: Politisches System nach Easton (Grobmodell).....	17
Abbildung 1.2: Erweitertes Modell politischer Systeme mit den institutionellen Basis- merkmalen direkter Demokratie.....	21
Tabelle 1.2: Typologie von Referenden und Initiativen.....	24
Tabelle 1.3: Adaption direktdemokratischer Instrumente an repräsentative Systeme.....	34
Tabelle 1.4: Kompatibilitäten direktdemokratischer Instrumente.....	37

Abkürzungsverzeichnis

Abs.: Absatz

Art.: Artikel

BUND: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

DB AG: Deutsche Bahne Aktiengesellschaft

bzw.: beziehungsweise

CDU: Christlich Demokratische Union

FDP: Freie Demokratische Partei

EU: Europäische Union

GG: Grundgesetz

ICE: Intercity-Express

IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

IRI: Initiative & Referendum Institute

LVBw: Landesverfassung Baden-Württemberg

o.g.: oben genannt(e)

PDS: Partei des Demokratischen Sozialismus

s.: siehe

s.o.: siehe oben

s.u.: siehe unten

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands

VCD: Verkehrsclub Deutschland

WRV: Weimarer Reichsverfassung

Einleitung

„Stuttgart 21“, „Wutbürger“ und die in einem Atemzug genannte „Politikverdrossenheit“ sind diejenigen Schlagwörter, die mittlerweile zum Inbegriff der Forderung nach mehr politischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland geworden sind. Nicht zuletzt der massive Polizeieinsatz zu Beginn der Baumfällarbeiten im Stuttgarter Schlossgarten, der zu einem bundesweiten Endrüstungssturm geführt hat sowie das nachfolgende Schlichtungsverfahren unter der Leitung von Heiner Geißler und schließlich die Volksabstimmung über den Landesanteil an der Projektfinanzierung von „Stuttgart 21“¹ selbst lud die Diskussion um mehr direkte Demokratie vor allem emotional auf. Mehr Bürgerbeteiligung „ist zu einem allgemeinen Bekenntnis geworden, dem sich Bürger, Abgeordnete, Vereine, Verwaltungsmitarbeiter und Vertreter der Wirtschaft in großer Einmütigkeit verschrieben zu haben scheinen“². Mehr Dialog, Transparenz, Öffentlichkeit und nicht zuletzt Legitimation von politischen Prozessen wird dabei von allen beteiligten Akteuren gefordert und häufig die einfache Gleichung „Politikverdrossenheit + direkte Demokratie = Lösung aller Probleme“³ für die gesamte Bundesrepublik Deutschland suggeriert: Verschiedene Umfragen zwischen Mitte 2009 und Mitte 2011 zeigen, dass die Forderung nach mehr direkter Demokratie kein Randphänomen mehr ist, sondern mehr Bürgerbeteiligung auf eine breite Zustimmung innerhalb der Bevölkerung trifft⁴. Damit einher gehen die bei der Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung immer wiederkehrenden „fast klischeehaften Negativannahmen: geringer Informationsstand und geringe Kompetenz der Stimmbürger, Anfälligkeit für Demagogie oder zumindest Emotionalisierung, sowie Durchschlagskraft von Parteikampagnen und der Finanzkraft großer Interessenverbände bzw. Unternehmen“⁵. Gleichzeitig kämpfen die demokratischen politischen Systeme mit veränderten Rahmenbedingungen (erhöhtem Legitimationsdruck, Transformation, Komplexität und Differenzierung) und werden zu einer „Verfeinerung“ des demokratischen Instrumentariums gedrängt, dass den neuen Herausforderungen gerecht wird.

¹ Nachfolgend nur noch als „S-21“ abgekürzt.

² Montag (2011a), S. 6

³ Eder (2011), S. 84

⁴ Vgl. Montag (2011a), S. 7

⁵ Schiller (2002), S. 41

„S-21“ ist dabei nur das aktuellste Beispiel in „seit vielen Jahren geführten Diskussionen um die Rolle der Bürger in einer modernen Demokratie“⁶, welches intensiv medial dargestellt und diskutiert wurde. Dabei wird der Kontext der eigentlichen Diskussion – nämlich die Adaption direktdemokratischer Verfahren an das repräsentative bundesdeutsche System – häufig aus den Augen verloren und direkte Demokratie nicht als Ergänzung, sondern als klares Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie diskutiert, was wenig zielführend ist und schlichtweg die Diskussion verfälscht bzw. falsche Ansatzpunkte für eine Verbesserung direktdemokratischer Instrumente und Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland liefert.

Zur Ergänzung oder Erweiterung der medialen Diskussion soll in dieser Arbeit ein Instrument entwickelt werden, um direktdemokratische Verfahren bzw. deren Funktionalität⁷ über ihre institutionellen Basismerkmale⁸ bewerten zu können. Dazu wird das komplexe Thema des Großprojektes „S-21“ zwar dargestellt, wenn auch eher überblicksartig, aber der eigentliche Fokus liegt auf der Anwendung des entwickelten Instrumentes. Dieses wird auf das direktdemokratische Verfahren angewendet und der politische Systemkontext, indem es stattfindet, dargestellt. Gleichzeitig soll damit die Komplexität des Problems „S-21“ auf ein bearbeitbares Niveau reduziert und direktdemokratiethoretisch aufgearbeitet werden, was zum Erkenntnisgewinn über direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland beitragen soll.

Ziel dabei ist es, eine normative Orientierung für die (zukünftige?) Bewertung und auch Gestaltung des direktdemokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu geben, indem die direktdemokratischen Ist-Zustände um das Thema „S-21“ durch das entwickelte Instrument kritisch beleuchtet und über das Abgleichen mit diesem möglicherweise Soll-Zustände erkennbar gemacht werden.

⁶ Eder (2011), S. 84

⁷ In deren systemtheoretischen Bedeutung nach David Easton (1965), wonach das politische System im wesentlichen ein Entscheidungssystem für die Verteilung von Gütern und Werten ist, welche via „Inputs“ und „Outputs“ und der Rückkopplung zwischen diesen verteilt werden, woraus sich eine dynamische Verbindung zwischen den Inputs und den Outputs ergibt und die Reaktionen auf Outputs als neue Inputs dem politischen System zugeleitet werden. Funktional sind demnach Outputs, die zu einer gesellschaftlichen Unterstützung führen. „Es reicht allerdings nicht aus, die Funktion politischer Systeme einfach pauschal auf Entscheidungen zu reduzieren. Vielmehr muss diese Funktion spezifiziert werden im Hinblick auf die verschiedenen Subsysteme und Ebenen des politischen Systems und die Beiträge, die diese jeweils zu den Entscheidungen liefern“ (Czerwick (2011), S. 31). Siehe dazu Kapitel 1.2.

⁸ In Anlehnung an Schiller (2002)

Die leitende Hypothese dabei ist, dass der institutionelle und rechtliche Aus- und Aufbau der direktdemokratischen Instrumente entscheidend ist: Ansonsten trägt direkte Demokratie in Deutschland nur zum Status-Quo-Erhalt bei und ist nicht funktional⁹.

Dazu werden im ersten Kapitel die theoretischen Grundlagen direkter Demokratie beschrieben, um von diesen aus den Kontext der Diskussion um mehr politische Partizipation einordnen zu können. Von dieser theoretischen Betrachtung aus werden die Institutionen und Instrumente direkter Demokratie abgeleitet und beschrieben und das zur Analyse verwendete Instrument entwickelt. Gleichzeitig wird das Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie geklärt. Im zweiten Kapitel werden die Institutionen und Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland zusammenfassend und erschöpfend dargestellt: Dazu wird von den verfassten direkten Beteiligungsformen im Grundgesetz auf die Landesebene übergeleitet und auf die direktdemokratischen Verfahren in Baden-Württemberg ein spezieller Fokus gelegt. Im dritten Kapitel wird das Fallbeispiel „S-21“ übersichtsartig eingeordnet, die Volksabstimmung genauer analysiert und schließlich mit Hilfe des entwickelten Instruments und durch die Heranziehung verschiedener Befragungen von Bürgern im Zusammenhang mit „S-21“ bewertet. Abschließend werden die Ergebnisse rückblickend kritisch betrachtet und Schlussfolgerungen gezogen.

⁹ Was meint, dass über die Rückkopplung erneute Forderungen zu demselben Thema gestellt werden, das Problem also nicht „gelöst“ wurde bzw. eine Mehrheit weiterhin neue Forderungen zu demselben Thema stellt.

1. Kapitel: Zur Theorie direkter Demokratie

Vom Begriff der „direkten Demokratie“ können zwei unterschiedliche Ansätze differenziert werden: Zum einen ist direkte Demokratie ein Modell politischer Herrschaft, in dem politische „Macht“ direkt und ausschließlich durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bevölkerung verbindlich ausgeübt wird, sich also als Gegenbegriff zur repräsentativen Demokratie versteht. Zum anderen ist direkte Demokratie ein Verfahrenstypus politischer Entscheidungen, beim dem wiederum die stimmberechtigte Bevölkerung über politisch-inhaltliche Sachfragen durch Abstimmungen entscheidet, dieses Verfahren aber nicht als Gegenteil der repräsentativen Demokratie zu verstehen ist, sondern eher als ergänzendes Instrument politischer Beteiligung innerhalb der repräsentativen Demokratie¹⁰.

Demokratie als Form politischer Herrschaft im Allgemeinen beruht auf verschiedenen Idealen: „Bekämpfung autokratischer Willkür, Ermöglichung sachgerecht-gemeinwohl-orientierter Beurteilung und politische Freiheit stehen als Grundelemente“¹¹. Direkte Demokratie ist im Bezug zu diesen Grundelementen quasi die „Reinform der Demokratie“, stellt sie doch das „institutionalisierte“ Misstrauen gegenüber gewählten Repräsentanten dar, gründet auf dem Glauben, dass das Volk dazu befähigt ist, sachgerechte Urteile zu fällen und manifestiert politische Freiheit. Eben aus diesen Grundelementen ergeben sich auch immer die größten Kritikpunkte an direkter Demokratie: Mehrheit kann tyrannisch sein, ist uninformiert und unaufgeklärt und Demokratie muss auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhen, das heißt in fairen Verfahren ablaufen und vor allem Grenzen bestimmt haben¹², was in der Literatur auch als „historische Debatte“ bezeichnet wird.

Hierbei geht es vor allem um die Erfahrungen der Weimarer Republik und des „Dritten Reichs“, aber auch um Gegentheorien wie der Pluralismustheorie Ernst Fraenkels, die direkter und repräsentativer Demokratie „prinzipielle Strukturwidrigkeit“ unterstellt¹³.

¹⁰ Vgl. Batt (2006), S. 11-12

¹¹ Thüerer (2007), S. 4

¹² Vgl. Thüerer (2007), S. 4 ff.

¹³ Vgl. Merkel (2011), S. 48-49

Einen Überblick über einige Argumente pro und contra direkte Demokratie gibt folgende Tabelle, auf einzelne Punkte wird im Laufe der Arbeit noch genauer eingegangen (s. Tabelle 1.1.).

Diese allgemeinen Standardargumente tauchen in der einen oder anderen Form auch immer wieder im Zuge der (gesellschaftlichen, teilweise aber auch wissenschaftlichen) Diskussionen um „S-21“ auf und sollen deswegen an dieser Stelle schon einmal vorweg genannt werden, um die Struktur und Absicht dieser Arbeit nachvollziehen zu können.

Tabelle 1.1: Standardargumente zur Direkten Demokratie

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> • „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ - Bürger sind die Quelle politischer Legitimation • Partizipation der Bürger ist für die Demokratie unverzichtbar • Betroffene sollen über Maßnahmen mitentscheiden können • Regierungen und Mandatsträger neigen zur Verselbstständigung, Machtmissbrauch und Abhängigkeit von starken Interessengruppen; Kontrolle der Repräsentanten durch Wahlen reicht nicht aus • Volksinitiativen beleben die Debatte • Bürgerentscheide ermöglichen Innovationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgern fehlt die Kompetenz für Entscheidungen, sie sind überfordert • Eine Versammlung und Beratung der Bürger ist nicht möglich • Entscheidungen dauern zu lange • Die Entscheidung der Bürger kann durch mächtige Interessengruppen, Medien und Demagogen missbraucht werden • Interessengruppen mobilisieren nur für ihre eigenen Zwecke • Minderheiten können gegen die Mehrheit nicht geschützt werden • Notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen werden blockiert • Bürgerentscheide sind konservativ

Aus: Schiller (2002), S. 34

Vorweg auch eine Definition des Sammelbegriffs „Direkte Demokratie“, welche den Grundgedanken dieser Arbeit widerspiegelt:

„Direkte Demokratie ist grundsätzlich erst einmal ein Zusammenspiel von unterschiedlichen in den jeweiligen Verfassungen und Gesetzen festgeschriebenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Bürgerinnen und Bürger und bedeutet die unmittelbare Einwirkung in einem politischen System auf eine bestimmte Entscheidung. Dies geschieht unter der Umgehung von Repräsentanten in Form von Abstimmungen durch Entscheidungen über Personen und Amtsträger oder als Votum über Sachfragen. Dabei wird nicht, im prinzipiellen Gegensatz zur reinen repräsentativen Demokratie, die Volkssouveränität auf die Wahl von Parlament und/oder Regierung beschränkt. Gleichwohl wird direkte Demokratie hier nicht als Gegenprinzip zur repräsentativen Demokratie verstanden, sondern als eine Ergänzung im Prozess politischer Entscheidungsfindung“¹⁴.

Um - vor diesem Hintergrund - das Fallbeispiel dieser Arbeit „Stuttgart 21“ als „aktuellstes Beispiel in [...] [den] seit vielen Jahren geführten Diskussionen um die Rolle der Bürger in einer modernen Demokratie“¹⁵ einordnen zu können sowie Rein- und Mischform der direkten Demokratie voneinander abzugrenzen, bzw. die Anwendungsmöglichkeiten direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland im Laufe dieser Arbeit besser aufzeigen zu können, sollen zunächst der theoretische Hintergrund sowie die Grundlagen, Ausprägungen und Instrumente der direkten Demokratie dargestellt werden.

¹⁴ Kost (2008), S. 25

¹⁵ Eder (2011), S. 84

1.1. Theoretische Grundlagen direkter Demokratie und Ausgangspunkt der Fallbetrachtung „S-21“

Grundsätzlich zielen partizipatorische Demokratietheorien, die die Basis dieser Arbeit bilden, auf eine größtmögliche Identität zwischen Regierenden und Regierten ab: Diese „Identitätstheorie“ geht im Wesentlichen auf Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) zurück, der das Volk in jeglichen Bereich der Herrschaft miteinbeziehen wollte, um quasi die vollkommene oder absolute Volkssouveränität – die die Basis jedweder demokratischen Herrschaftsform bilden muss, damit von einer demokratischen Regierungsform gesprochen werden kann – zu erreichen.

„Rousseaus Identitätstheorie beruht auf der unterstellten Existenz eines apriorischen allgemeinen Willens (→ *Volonté générale*; Gemeinwohl), der von allen vernünftigen Bürgern erkannt und anerkannt werden könne/müsse“¹⁶, der ungleich dem „Gesamtwillen“ (→ *Volonté de tous*) ist, also der Summe der Partikularinteressen der Bürger ist¹⁷. Sein Grundbegriff ist also die o.g. Volkssouveränität (s. J.J. Rousseau 1762: *Du contrat social ou Principes du droit politique*) und nicht der Begriff der „direkten Demokratie“ selbst: „politische Herrschaft ist mit den Grundprinzipien von Freiheit und Gleichheit nur vereinbar, wenn sie aus diesen Prinzipien selbst hergeleitet wird, also in Theorie und Praxis aus Freiheit und Gleichheit aller entspringt“¹⁸.

Dabei unterschied Rousseau allerdings zwei Ebenen, nämlich „die Begründung und Errichtung der *Republik*, und die Wahl und Ausgestaltung der *Regierungsform*“¹⁹, wobei die Ebene der Republik die vertragliche Ausgestaltung des Gemeinwesens meint, woraus die Volkssouveränität hervorgeht; die zweite Ebene dagegen die Regierungsform, die für die Ausführung der Gesetze zuständig ist und durchaus auch aristokratisch oder monarchistisch sein kann, so lange sie „zweckmäßig“ (im Sinne der Ausführung der Gesetze) ist²⁰.

¹⁶ Lexikon der Politikwissenschaft (2002), S. 380

¹⁷ Vgl. Handwörterbuch Philosophie (2003), Onlineausgabe, Stichwort: „*Volonté générale*“

¹⁸ Schiller (2002), S. 27

¹⁹ Ebd., Hervorhebungen im Original

²⁰ Vgl. Schiller (2002), S. 7-8

Erforderlich für Rousseau ist dabei nur der Grundsatz, dass sich die Regierenden der Volkssouveränität, also deren Grundprinzipien und Gesetzgebung unterordnen müssen²¹, also quasi die dem Gesetz Unterworfenen in ihrer Gesamtheit auch die Gesetzgebenden im umfassenden Sinne sind²², also „identisch“ sind. Zwischeninstanzen zwischen dem Volk und staatlichem Output führen also laut Rousseau zu einer Verzerrung des *volonté générale*, bzw. zu einer Minderung der Volkssouveränität, was sich ihm allerdings nur auf die grundlegende Gesetzgebung bezieht (Verfassungsgebung) bzw. auf die Zustimmung zu den Gesetzen der bestehenden Regierungsform, die wie o.g. auch aristokratisch oder monarchistisch sein kann.

Entscheidend dabei ist also, dass dieser „Allgemeinwillen [...] sich durch aktive politische Partizipation und ständige Teilnahme der Bürger an verbindlichen Entscheidungen immer wieder neu herstellen [soll]“²³, weswegen auch Rousseau von einer Unverzichtbarkeit repräsentativer Organe für das Funktionieren des politischen Systems ausgegangen ist²⁴: Bedingung für diese Funktionalität ist also der sogenannte „Gesellschaftsvertrag“, auf dessen Grundlage ein politisches System entstehen soll, dass die ständige Teilnahme der Bürger garantiert²⁵.

Rousseau entwickelte damit die Vertragstheorien von Thomas Hobbes (1588-1679) und John Locke (1623-1704) weiter, die auch schon das selbstbestimmende Individuum zur zentralen Figur der Gesellschaft erhoben, welches dann in einem Akt der freiwilligen Selbsteinschränkung zugunsten der gesellschaftlichen Ordnung eine Übereinkunft zur Beschränkung seiner individuellen Entfaltung schließt, woraus sich auch die Grenzen staatlicher Macht ableiten lassen, was also der sogenannte „Herrschaftsvertrag“ ist. Hobbes legitimiert so selbst absolutistische Herrschaft, solange sie Sicherheit und Ordnung herstellt, Locke erweitert diesen Gedanken der Existenzgefährdung um Rechts- und Eigentumsunsicherheit, die Individuen zum Abschluss des Vertrages veranlassen.

²¹ Vgl. Schiller (2002), S. 8

²² Vgl. Evers (2009), S. 24-25

²³ Marxer (2004a), S. 4

²⁴ Vgl. ebd. & Fußnotentext auf gleicher Seite: „Vgl. Dahl 1969: 28ff., der insbesondere in der Repräsentativdemokratie die institutionellen Voraussetzungen für den zweiten Transformationsprozess der Demokratie in der Phase der Nationenbildung sieht. Die erste Phase vollzog sich im griechischen Altertum mit den Stadtstaaten, der dritte Transformationsprozess markiert die territoriale Grenzüberschreitung der Demokratie vom Nationalstaat zum transnationalen Staat“.

²⁵ Vgl. Verhulst/Nijeboer (2007), S. 13

Rousseau überspitzte quasi diesen Gedanken und fügte die „Unveräußerlichkeit des Selbstbestimmungsrechtes des Menschen“ bei und damit die „Herrschaftsunterwerfung in Form von Selbstherrschaft“, also der oben angesprochenen „Identität“ zwischen Herrschern und Beherrschten²⁶.

Der Vollständigkeit halber soll hier kurz die Gegentheorie zur „Identitätstheorie“ genannt werden: Die „Konkurrenztheorie“. Im Wesentlichen ist John Stuart Mill (1806-1873) ein früher Vertreter dieser Theorie. Auf ihn geht die Annahme zurück, dass – entgegen der Annahme Rousseaus – verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen existieren, die um die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche „Macht“ im Wettbewerb stehen. Während sich bei Rousseaus Annahmen das Gemeinwohl durch eine homogene Struktur der Gesellschaft a priori feststellen lässt (s.o.) und so der optimale Volkswille umgesetzt werden kann, geht Mill davon aus, dass das Gemeinwohl wenn überhaupt erst durch den Interessen-ausgleich entstehen kann (i. S. d. Pluralistischen Demokratie, wo es durch politischen Wettkampf zu Kompromissen kommt) und das Gemeinwohl sich empirisch und erst a posteriori feststellen lassen kann²⁷. „Im Unterschiede zu Rousseau definiert [...] Mill die Volkssouveränität als delegierbare Souveränität und eröffnet damit, insoweit parallel zu den *Federalist Papers*, die Demokratietheorie zur Repräsentativverfassung“²⁸. Somit plädiert er auch vor dem Hintergrund der Schriften Alexis de Tocqueville (1805-1859) zur „*Démocratie en Amérique*“ (1835) für eine Volksvertretung, die Entscheidungen im politischen Prozess treffen soll, womit das Gemeinwohl nicht wie bei Rousseau durch die Organe des Staates verkörpert, sondern repräsentiert werden soll²⁹. Im Wesentlichen lieferten de Tocqueville und Mill die Voraussetzungen für die Begründung des Parlamentarismus aufgrund von „Massen- oder Flächendemokratien“ wie z.B. in den USA, in denen die Bevölkerung aufgrund von geographischer Lage und auch Heterogenität nicht in der Lage ist, Entscheidungen selbst zu treffen, während Rousseaus Theorie im Zusammenhang mit dem Vorbild italienischer oder griechischer Stadtstaaten oder den Schweizer Kantonen des Spätmittelalters zu sehen ist.

²⁶ Vgl. dazu Marxer, S. 4-5: Textabschnitt stellt Zusammenfassung dar.

²⁷ Vgl. für den gesamten Abschnitt: Schmidt (2010), S. 80-91; 132-142; Beiträge zu Rousseau und Mill

²⁸ Schmidt (2010), S. 134, Hervorhebungen im Original

²⁹ Vgl. für den gesamten Abschnitt: Schmidt (2010), S. 80-91; 132-142; Beiträge zu Rousseau und Mill

Mit dieser kurzen theoretischen Abhandlung der Grundlagen direkter Demokratie soll die Kernfrage hervorgehoben werden, die auch aus dem Fall „S-21“ ableitbar ist: Kann der Allgemeinwille, der in modernen Demokratien vom Staat verkörpert wird, „durch die Vermittlung des Staates überhaupt unter Beteiligung aller gebildet werden“³⁰ oder nicht? Ist die möglichst unmittelbare Umsetzung des Willens der Bürger (volonté générale) in politische Entscheidungen“³¹ möglich, bzw. wie ist sie möglich? Und die vielleicht wichtigste Frage: Gibt es so etwas wie einen volonté générale überhaupt?

Fest steht, dass „heute [...] keine moderne Demokratie und keine moderne Demokratietheorie an dem von Rousseau formulierten Grundsatz vorbei[-kommt], dass die Errichtung einer Demokratie nur als ursprünglicher Gründungsakt gedacht werden kann“³². Des Weiteren ist es eine Tatsache, dass „keine reale Form der Demokratie mit dem Postulat der Volkssouveränität völlig zur Deckung zu bringen ist“³³. Moderne Demokratien sind „Mischformen“ von Prinzipien und können nicht nur auf das Merkmal „Demokratie“ reduziert werden (Vgl. Habermas „Gleichursprünglichkeit“: Die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, von Grundrechten und Volkssouveränität stehen nicht nur im Widerspruch zueinander, sondern sind in ihrer Realisierung aufeinander angewiesen³⁴).

Bezogen auf das Fallbeispiel „S-21“ dieser Arbeit, bzw. auf das deutsche Grundgesetz und seine Grundnorm „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2), ist es nicht die Frage, inwieweit diese deutsche Art der Volkssouveränität auf den Prinzipien der rousseau’schen Freiheit und Gleichheit fußt³⁵ und das deutsche Volk daraus (aus Art. 20 Abs. 2) abgeleitet das Recht hat, den politischen Prozess direkt mitzubestimmen, sondern wie der Prozess „zum Wohle aller“ am effektivsten in das repräsentative System der Bundesrepublik Deutschland eingebunden werden kann, damit es zu sachdienlichen und legitimierten Entscheidungen kommen kann!

³⁰ Demirović (2010), S. 20

³¹ Marxer (2004a), S. 3

³² Schiller (2002), S. 29-30

³³ Evers (2009), S. 26

³⁴ Vgl. Habermas (1996)

³⁵ Vgl. Schiller (2009), S. 30

„Denn Art. 20 Abs. 2 GG postuliert gerade nicht im Sinne Rousseaus eine unbeschränkte Kompetenz des Volkes, jegliche Entscheidung zu fällen, sondern erklärt es zur Legitimationsbasis allen staatlichen Handelns. "Volkssouveränität" bedeutet in diesem Sinne, dass es keine Legitimationsquellen für staatliches Handeln gibt, die sich nicht – zumindest indirekt - auf das "Volk" zurückführen lassen. "Wahrheit", höhere Einsicht oder gehobene Bildung entwickeln für sich *allein* keine Entscheidungsgewalt im demokratischen Gemeinwesen, wenn sie nicht mit dem "heiligen Öl der Volkssouveränität" gesalbt wurden. In diesem Sinne soll die "Macht" auch nicht zum Volke zurückkehren, sondern muss im Gegenteil in das gesamte Staatswesen diffundieren“³⁶.

Dabei darf aber auch nicht nur das Problem auf zwei Alternativen reduziert werden und Demokratie damit als Vollziehung des Willens der Mehrheit betrachtet werden, damit durch das Referendum keine Probleme aufgrund der Mehrheitsregel auftreten (i.S. davon, dass wenn drei Entscheidungsmöglichkeiten und drei Entscheider zur Verfügung stehen, es zu keiner „vernünftigen“ Entscheidung kommt) können³⁷. Oder anders gesagt: Dass direktdemokratische Verfahren nicht nur auf den „Entscheidungsaspekt“, also die Qualität direktdemokratischer Politikergebnisse, reduziert wird, sondern der „Diskursaspekt“ mit dem „Entscheidungsaspekt“ verknüpft wird und die öffentlichen Debatten des Abstimmungskampfes, in denen die Präferenzen der Bürger bezüglich einer Sachfrage zum Vorschein kommen, in den Vordergrund treten³⁸. Dahinter steht die These, dass „Volksbegehren und Volksentscheide gerade wegen der Entscheidungsrelevanz aller auf diesem Kanal vorgenommenen Thematisierungs- und Überzeugungsanstrengungen eine besondere Bedeutung für die politische Öffentlichkeit gewinnen“³⁹ und diese mehr als zyklische Wahlen den politischen Prozess beeinflussen, Lösungen oder Nicht-Lösungen von Problemen unmittelbarer, häufiger und einzelfallbezogener machen, Dethematisierungen überwinden bzw. Handlungsalternativen aufzeigen⁴⁰.

Damit soll im Laufe dieser Arbeit auch dem Missverständnis entgegen getreten werden, welches nach Meinung des Autors aus dem Fall „S-21“ als vermeintliche „Essenz“ in den Augen der Öffentlichkeit übrig geblieben ist: Nämlich, dass es nicht den „homogenen“ Volkssouverän gibt, sondern dass dieser aus konkreten (Interessens-) Gruppen mit mehr oder weniger gut ausgebauter Teilhabemöglichkeiten am politischen Prozess besteht.

³⁶ Kranenpohl (2006), S. 36, Hervorhebungen im Original

³⁷ Vgl. Setälä (1998), S. 147

³⁸ Vgl. Kampwirth (2002), S. 17

³⁹ Kampwirth (2002), S. 18

⁴⁰ Vgl. ebd. S.18; 34

Damit entsteht wieder der Rückbezug zur oben aufgeworfenen Frage nach der erreichbaren Bildung des Allgemeinwillens unter der Teilnahme aller, der an dieser Stelle schon eine Antwort entgegen gestellt werden kann: Demokratie meint auch die formelle und informelle Teilhabe an staatlichen Entscheidungsprozessen.

„Insofern geht es bei der Ausgestaltung von Demokratie als Form staatlicher Herrschaftsausübung immer darum, Verfahren und Institutionen zu schaffen, die verschiedene Interessenlagen, Lebensweisen und Bevölkerungsgruppen einschließen oder ausschließen. Demokratie bemisst sich deswegen an konkreten Beteiligungskonstellationen in einer Vielzahl von staatlichen Apparaten“⁴¹.

Damit ist gemeint, dass Politik nicht nur in den formellen demokratischen Institutionen des Parlaments stattfindet (und Projekte wie S-21 „über die Köpfe“ des Volkes hinweg entschieden werden), sondern „sich auf eine ganze Reihe von politischen und – dem offiziellen Verständnis nach – nicht-politischen, zivilgesellschaftlichen Apparaten und Lebensverhältnissen bezieht. [...] Mit anderen Worten, Demokratie ist nicht einfach Selbstregierung des Volkes“⁴², sondern erstens (institutionalisierter) Diskurs und zweitens Kompromiss (auf Institutionen sowie Instrument wird im Punkt 1.2. noch genauer eingegangen).

Dass direkte Demokratie in Deutschland häufig zu der eingangs erwähnten Gleichung „Politikverdrossenheit + direkte Demokratie = Lösung aller Probleme“⁴³ führt, lässt sich auch aufgrund der oben dargestellten theoretischen Herleitung direkter Demokratie, bzw. dem Missverständnis dieser Theorie erklären: Direkte Demokratie wird erstens als Gegenbegriff zur oder auch als Korrektiv⁴⁴ der repräsentativen Demokratie (und nicht als Ergänzung) verstanden und lässt sich zweitens auf zwei unterschiedliche Verständnisse von Volkssouveränität zurückführen, die schon im o.g. Art. 20 Abs.2 zu finden sind. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ unterstellt absolute Volkssouveränität und wird erst durch den zweiten Satz des Absatzes quasi relativiert: „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“⁴⁵.

⁴¹ Demirović (2010), S. 16, Zitat im Original bei Rosenberg (1962)

⁴² Demirović (2010), S. 16

⁴³ Eder (2011), S. 84

⁴⁴ Da die sog. „Ventilfunktion“ auch eine Begründung für den Einsatz von direkter Demokratie ist: Politische Entscheidungsträger werden somit „entlastet“ und die Problemlösung an das Volk delegiert.

⁴⁵ Vgl. Evers (2009), S. 26-27

Schon diese Formulierungen im Grundgesetz zeigen deutlich, „dass in der Debatte für oder gegen Volksgesetzgebung nicht etwa nur unterschiedliche Folgerungen aus dem Prinzip der Volkssouveränität gezogen werden, sondern dass im Kern zwei Vorstellungen von Volkssouveränität im Streit liegen. Verständlich wird auch, warum die eine Position vorrangig mit Begriffen der Rationalität und Effizienz, die andere dagegen mit solchen der Beteiligung und Responsivität argumentiert“⁴⁶.

Diese Argumentation findet sich im Streit über das Fehlen direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene in Deutschland wieder, wobei beachtet werden muss, dass auf Landesebene in Deutschland (wie später dargestellt wird) es eher die Funktionsmängel der vorhandenen direktdemokratischen Instrumente sind, die das Missverständnis direkter Demokratie in Deutschland zusätzlich stützen und eben nicht zur „Lösung aller Probleme führen“. Um eine Lösung herbei führen zu können, müssen erstens direktdemokratische Elemente wirkungsvoll institutionalisiert werden und zweitens Grenzen direktdemokratischer Verfahren (dazu Punkt 1.3.) geklärt werden:

„Wie alle demokratische Volkssouveränität unterliegt auch die Ausübung direktdemokratischer Gesetzgebung den Schranken, die mehrheitsdemokratischen Entscheidungen durch die Garantie von Individualrechten der Freiheit und Gleichheit und durch den Schutz von Minderheiten gezogen sind. Die Ausgestaltung der Institution und der Verfahren direkter Demokratie muss diese Grundsätze einlösen“⁴⁷.

1.2. Institution und Instrumente der direkten Demokratie

Um also direktdemokratische Elemente und ihre Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland

⁴⁶ Evers (2009), S. 27

⁴⁷ Schiller (2002), S. 30

beurteilen zu können, „müssen [zuerst und nach der theoretischen Betrachtung direkter Demokratie] allgemeine Eigenschaften direkter Demokratie definiert werden, sofern sich aus der Vielfalt der Erscheinungen generelle Merkmale destillieren lassen“⁴⁸. Hierzu wird in dieser Arbeit von einer engen Auslegung ausgegangen (und nicht von einer expansiven, die jede Form der Selbstbestimmung des Volkes fasst, da dies, wie bereits dargelegt, nicht der Situation in der Bundesrepublik Deutschland entsprechen würde), und direkte Demokratie damit als „Formen, Verfahren und Prozesse der unmittelbaren politischen Partizipation des Volkes in staatlichen Bereichen verstanden, die über die regelmässige [sic!] demokratische Wahl repräsentativer Volksvertretungen hinausgeht“⁴⁹, allerdings wird zweckmäßigerweise nicht davon ausgegangen, „direkte Demokratie stelle einen völlig eigenständigen, umfassenden Demokratietypus dar, der als Gesamtmodell etwa der repräsentativen Demokratie entgegensetzen wäre“⁵⁰, da dies der Absicht dieser Arbeit entgegenlaufen würde. Hier „reicht es aus, direkte Demokratie als eine politische *Institution* zu verstehen, die in einem größeren Systemzusammenhang verankert ist und praktiziert werden kann“⁵¹.

Dazu wird von einem „funktionalistischen Wissenschaftsverständnis“⁵² ausgegangen:

„Mit dem systemtheoretischen Funktionalismus geht eine Präferenz für politische Phänomene einher, die einerseits auf die gesellschaftliche Funktion der Politik, andererseits auf die Funktion der Selbsterhaltung des politischen Systems gerichtet sind. Beide Funktionen, sowohl die nach außen als auch die nach innen gerichtete Funktion, sind auf den Prozess allgemeinverbindlichen Entscheidens ausgerichtet“⁵³.

Dieser Prozess allgemeinverbindlichen Entscheidens läuft im politischen System ab, welches sich zwar als Subsystem im sozialen System („politisches Subsystem“) von anderen gesellschaftlichen Subsystemen (dem wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Subsystem⁵⁴) abgrenzen lässt, sich allerdings interdependent zu diesen verhält.

Das politische System lässt sich auf ein Grundmodell zurückführen, welches die Komponenten „Input“, „Output“, „Transformation“ (oder auch „Konversion“) und „Rückkopplung“ enthält. Nach

⁴⁸ Schiller (2002), S. 33

⁴⁹ Marxer (2004a), S. 3

⁵⁰ Schiller (2002), S. 33

⁵¹ Schiller (2002), S. 33, Hervorhebung im Original

⁵² Vgl. Czerwick (2011), S. 29

⁵³ Czerwick (2011), S. 29

⁵⁴ Vgl. Parsons (1951)

Easton⁵⁵ ist das interdependente politische System durch die spezifischen politischen Merkmale „Entscheidungsrelevanz“ und „gesamtgesellschaftliche Sanktionsgeltung“ gekennzeichnet:

„Das politische System unterscheidet sich vom sozialen System insofern, als seine spezifisch „politischen“ Funktionen, d.h. allgemeinverbindliche Zuteilungen von Gütern für die Gesellschaft (authoritative allocation of values), besondere Relevanz haben. Die Hauptaufgabe des politischen Systems besteht zudem darin, dass die Mehrheit der Gesellschaft die Verteilung respektiert und die Autorität der Systemleitung (Regierung) im Fall abweichenden Verhaltens Sanktionen bereithält und auch einsetzt“⁵⁶.

Für Easton ist damit das politische System im Wesentlichen ein Entscheidungssystem, welches über die Verteilung von Gütern und Werten entscheidet. Das System selbst ist dabei eine Art „Black Box“, welche nur über Austauschprozesse mit seiner Umwelt beschrieben wird: Das eigentliche politische System und die Prozess innerhalb sind dabei nicht einzusehen oder zu durchschauen, sondern wir über „Input“ und „Output“ beschrieben (siehe Abbildung 1.1.). Die „Inputs“ in Eastons Modell haben die Aufgabe, eine Verbindung zwischen der Umwelt und dem politischen System herzustellen: Diese sind sowohl Forderungen an das politische System (z.B. nach Bereitstellung einer öffentlichen Infra-struktur oder nach verstärkten Partizipationsmöglichkeiten) sowie Unterstützungsleistungen für das politische System (z.B. Steuern und freiwilliger Gehorsam gegenüber Gesetzen). Dabei kommt Interessengruppen eine besondere Rolle zu: „Diese bündeln nicht nur die Vielzahl der Bedarfs-Anmeldungen, sondern wehren auch einen Teil der an das politische System herangetragenen Leistungsansprüche ab, um eine Überlastung des Systems ("overload") zu vermeiden“⁵⁷. Das politische System (die „Black Box“) setzt dann die „Inputs“ in „Outputs“ um („Transformation“ oder „Konversion“), die sich in Form von Entscheidungen oder Maßnahmen manifestieren. Darauf „reagiert“ dann die „Umwelt“ (also die Adressaten des Outputs), was sich über die „Rückkopplung“ dann in gesellschaftlicher Unterstützung oder der erneuten Formulierung neuer Anforderungen an das System zeigt⁵⁸.

„Die Art der Resonanzzeugung kann dann wieder als Indikator für eine "gute" oder "schlechte" Politik herangezogen werden. Wird der Output des politischen Systems negativ beurteilt und ergeben sich aus

⁵⁵ Vgl. Easton (1965)

⁵⁶ Pilz/Ortwein (2008), S.8

⁵⁷ Pilz/Ortwein (2008), S.8

⁵⁸ Vgl. Czerwick (2011), S. 84; Pilz/Ortwein (2008), S. 8-9

dieser Beurteilung neue Anforderungen an das politische System, so hat es die Möglichkeit, politische Korrekturen vorzunehmen, die zu einer positiveren Aufnahme von Entscheidungen in der Umwelt führen können“⁵⁹.

Der Austauschprozess mit der Umwelt ist also ausschlaggebend für die Umsetzung von „Inputs“ in „Outputs“. „Die Leitvorstellung dieses Systemmodells liegt in der Gewährleistung einer stabilen Grundbeziehung zwischen dem politischen System und dem gesellschaftlichen Umfeld“⁶⁰. Dabei muss allerdings folgendes beachtet werden:

„Es reicht allerdings nicht aus, die Funktion politischer Systeme einfach pauschal auf Entscheidungen zu reduzieren. Vielmehr muss diese Funktion spezifiziert werden im Hinblick auf die verschiedenen Subsysteme und Ebenen des politischen Systems und die Beiträge, die diese jeweils zu den Entscheidungen liefern“⁶¹.

Dies meint, dass Entscheidungen wie sie z.B. durch einen Volksentscheid getroffen werden, nicht isoliert, „sondern immer in Verbindung mit den an sie gerichteten gesellschaftlichen Anforderungen“⁶² betrachtet werden müssen, was mit der Darstellung der institutionellen Voraussetzungen in Deutschland für direktdemokratische Verfahren sowie über die Betrachtung der zu der Volksabstimmung zu „S-21“ geführten Ereignissen im Laufe dieser Arbeit getan werden soll.

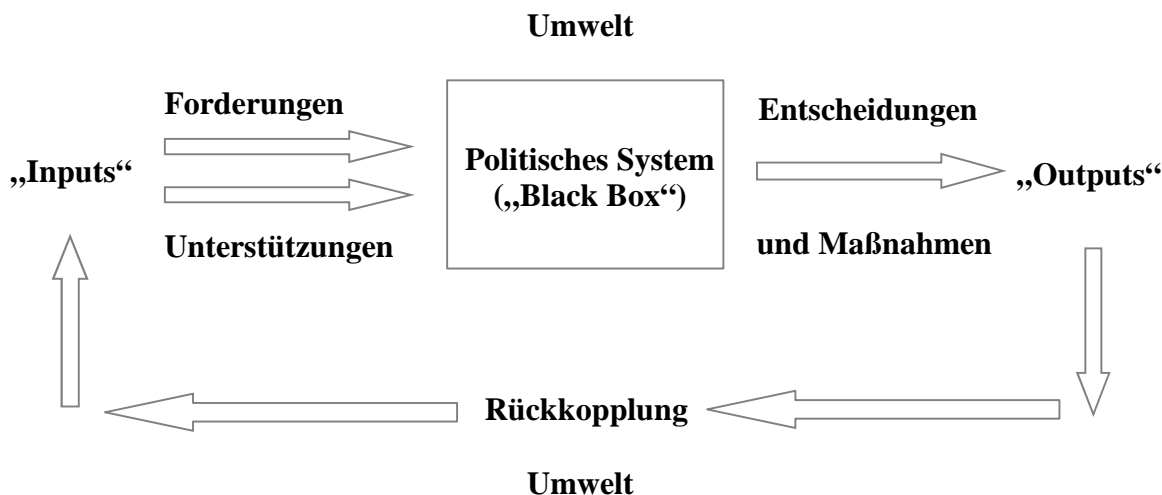
Abbildung 1.1: Politisches System nach Easton (Grobmodell)

⁵⁹ Czerwick (2011), S. 84

⁶⁰ Hartmann (1995), S. 156

⁶¹ Czerwick (2011), S. 31

⁶² Czerwick (2011), S. 35



Nach: Easton (1965), S. 32; eigene Übersetzung

Zweckmäßig dafür ist es trotz des o.g., „der Politik und den politischen Systemen ein ziel- und zweckgerichtetes Handeln“⁶³ zu unterstellen, also nach Easton und Almond eine Outputorientierung des politischen Systems als Ausgangspunkt für die Untersuchung festzulegen. Funktional sind demnach Outputs (Entscheidungen), die zu einer gesellschaftlichen Unterstützung führen und keine erneuten Forderungen (im Sinne davon, dass dasselbe Thema nicht erneut Gegenstand einer Forderung ist, sondern als abgeschlossen gelten kann, bzw. dass es keine „kritische Mehrheit“ mehr gibt, die dieselben Forderungen an das System erneut stellt) an das politische System auslösen⁶⁴. Direktdemokratische Verfahren können somit in ihrer Funktionalität bewertet werden, ohne „das ziel- und zweckgerichtete Handeln [...] mit den Wirkungen gleichgesetzt bzw. aus den den Wirkungen politischen Handelns [...] auf die Ziele und Zwecke“⁶⁵ geschlossen wird. Im Folgenden sollen die institutionellen Basismerkmale direktdemokratischer Verfahren aufgezeigt werden und diese im politischen System verortet werden.

Grundsätzlich kann als Absicht direktdemokratischer Verfahren unterstellt werden, dass „mit einem hohen Maß an Partizipation des Bürgers an politischen Entscheidungs-findungsprozessen [...]

⁶³ Czerwick (2011), S. 32

⁶⁴ Dabei wird ebenfalls unterstellt, dass politisches Handeln auch auf den Selbsterhalt des Systems ausgerichtet ist und gleichzeitig die o.g. gesellschaftlichen Funktionen erfüllt.

⁶⁵ Czerwick (2011), S. 32

idealerweise ein Schutz vor Ausdehnung des staatlichen Handelns, eine verbesserte Problemorientierung und damit Outputqualität, eine höhere Responsivität der politischen Eliten und Inputlegitimation erreicht werden“⁶⁶ soll (s. Rückkopplung bei Easton/Almond oben). Gleichzeitig argumentieren Robert Dahl⁶⁷ und andere, dass politische Gleichheit gleiche Rechte in der Beeinflussung der politischen Agenda sowie im Entscheidungsfindungsprozess implizieren⁶⁸. Da eingangs nach Schiller festgelegt wurde, dass „es bei direkter Demokratie unter modernen Bedingungen um Volksabstimmungen zu Sachfragen, und zwar grundsätzlich um solche mit Entscheidungscharakter“⁶⁹ geht, sieht das Institutionenprofil bzw. sehen die institutionellen Basismerkmale im Rückbezug auf die genannte Absicht direkter Demokratie folgendermaßen aus⁷⁰:

1. Dem direktdemokratischen Prozess kommt generell und übergeordnet ein „Ergänzungsstatus“ im politischen System zu, da es sich immer um einen „begrenzten Institutionenbereich von Entscheidungsverfahren“ handelt, der das (repräsentative) Gesamtsystem ergänzt (es herrscht eine „Ergänzungsbeziehung“).
2. Innerhalb dessen verlagert sich die „Entscheidungs- und Initiativgewalt“ hin zu den Stimmbürgern und weg von herkömmlichen institutionellen Entscheidungsträgern (in die sog. „Stimmbürgerarena“): Das „Entscheidungsorgan“ deckt sich mit den „Entscheidungsadressaten“; das Wahlvolk hat die „Entscheidungsbefugnis“.
3. Themen werden hier – im Gegensatz zu regulären Wahlen - „zentrierter“ behandelt und stehen im Fokus: Themenwahl, Diskussionsverlauf, Qualität und Effektivität der politischen Ergebnisse werden relevant für den Ausgang der direktdemokratischen (Sach-) Entscheidung.

Allen drei aufgeführten Punkten ist gemeinsam, dass sie erstens die o.g. Outputqualität politischer Entscheidungen verbessern und zweitens die ebenfalls o.g. Inputlegitimation des gesamten

⁶⁶ Kuhn (2011), S. 68-69: „Outputqualität beinhaltet Wirksamkeit, Effizienz und Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen, Responsivität meint die Berücksichtigung und Umsetzung der maßgeblichen Präferenzen der Bürger durch die Politik“ (siehe Fußnotentext auf genannten Seiten).

⁶⁷ Vgl. Dahl (1989)

⁶⁸ Vgl. Schiller/Setälä (2012), S. 9

⁶⁹ Schiller (2002), S. 35

⁷⁰ Nach Schiller (2002), S. 35 ff.

demokratischen Systems/Verfahrens erhöhen: Damit sind auch Legitimations- und Qualitätsorientierung institutionelle Basismerkmale direkter Demokratie bzw. den genannten drei Basismerkmalen gemeinsame Querverbindungen in der Institution der direkten Demokratie. Dabei ist allerdings Folgendes zu beachten:

„Demokratiethoretisch bedeutet mehr Partizipation, [sic!] jedoch nicht zwangsläufig auch eine höhere Qualität der Demokratie oder mehr Legitimität. Wenngleich Partizipation als Verwirklichung des in verschiedenen Definitionen von Demokratie als zentral postulierten Selbstregierungsprinzips angesehen werden kann, gilt doch die Bürgerbeteiligung zumeist nicht als der entscheidende Qualitätsindikator für Demokratie“⁷¹.

Dies meint, dass die Legitimations- und Qualitätsorientierung zwar eine Absicht darstellen, aber nicht zwangsläufig zu mehr Legitimation oder Qualität führt, somit nur als institutionelle Zielabsicht gelten kann, trotzdem aber als Basismerkmal (bzw. allen Basismerkmalen) gemeinsam erkennbar ist. Des Weiteren sind die genannten Basismerkmale nur in Bezug auf direktdemokratische Verfahren im (repräsentativ-) demokratischen Gesamtsystem zu verstehen, nicht aber auch zwangsläufig in Bezug auf die „Reinform“ der direkten Demokratie. Ebenfalls soll hier angemerkt werden, dass die Diskussion um theoretische Vorstellungen und Wertmaßstäbe für Legitimität und Qualität⁷² nach ihrer normativen Konzeptualisierung in einer Demokratie, sowie dem Stellenwert von Input und Output und damit der Partizipation innerhalb einer Demokratie⁷³ aufgrund der Kürze dieser Arbeit nicht angesprochen werden soll. Auch soll auf die Voraussetzungen, die Bürger für mehr Partizipation mitbringen müssen, nicht näher eingegangen werde. Allerdings können über die kritische Beleuchtung der „Ist-Zustände“ normative „Soll-Zustände“ formuliert werden, woraus sich ein Beitrag zur normativen Demokratietheorie ergibt, „wenn diese Eigenschaften der Institution nach begründeten Wertmaßstäben beurteilt werden können“⁷⁴.

Wenn also direktdemokratischen Prozesse ein „Ergänzungsstatus“ im politischen System zukommt,

⁷¹ Kuhn (2011), S. 72, Hervorhebung im Original

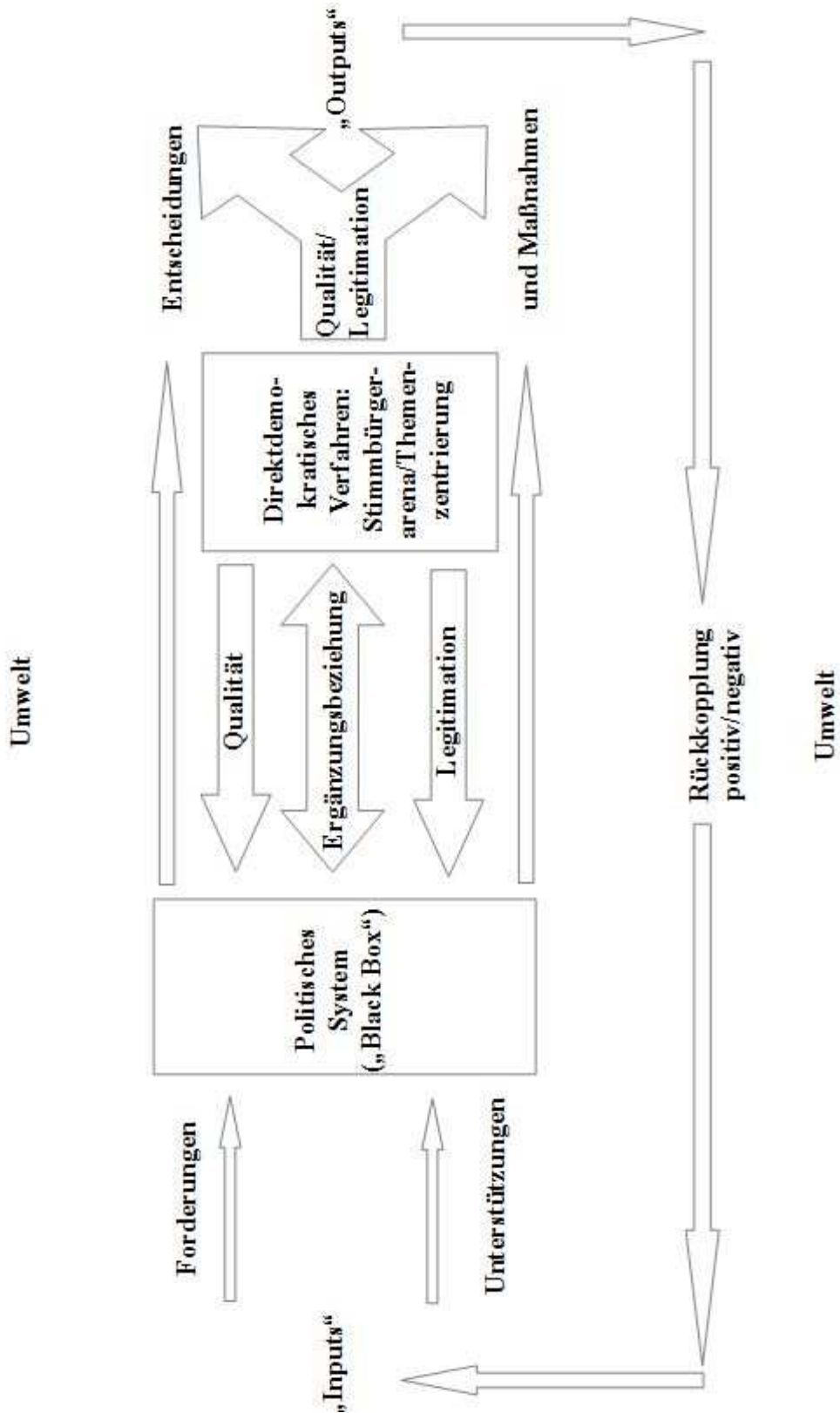
⁷² Siehe dazu das sog. „Demokratiebarometer“, welches ein Instrument zur Messung von Demokratiequalität ist. Vgl. Bühlmann, Merkel, Wessels (2007)

⁷³ Vgl. dafür ebenfalls Kuhn (2011), S. 70 ff., sowie Merkel/Petring (2011), S. 1 ff.

⁷⁴ Schiller (2002), S. 34

in dem sich dann die „Entscheidungs- und Initiativgewalt“ hin zu den Stimmbürgern verlagert und eine „Themenzentrierung“ stattfindet, sowie dem Prozess eine Legitimations- und Qualitätsorientierung unterstellt wird, dann können die genannten institutionellen Basismerkmale in das Eastonsche Modell politischer System eingefügt werden und dieses somit ergänzt werden (s. Abbildung 1.2.). Das direktdemokratische Verfahren fungiert somit quasi als „Zwischenschritt“ zwischen dem Prozess im politischen System und dem „Output“ (wobei die „Ergänzungsbeziehung“ zwischen beiden weiterhin gilt, da das politische System wie dargestellt auch ohne das direktdemokratische Verfahren zu Entscheidungen und Maßnahmen, also „Outputs“, kommen kann). Funktional wäre das direktdemokratische Verfahren damit nach o.g. Definition, wenn die Rückkopplung sich in Form von Unterstützung äußert und nicht zu erneuten Forderungen einer Mehrheit von Bürgern (im Bezug auf dasselbe Thema) führt, womit also das Verfahren zu „S-21“ bewertet werden kann. Festzuhalten ist dabei allerdings auch, dass die institutionellen Basismerkmale ebenfalls erfüllt sein müssen, damit nach o.g. Definition von einem direktdemokratischen Verfahren gesprochen werden kann bzw. dessen Funktionalität bewertet werden kann.

Abbildung 1.2: Erweitertes Modell politischer Systeme mit den institutionellen Basismerkmalen direkter Demokratie



Aus: Easton (1965), S. 32; Schiller (2002), S. 35-36; eigenständige Zusammenfügung

Dazu müssen unter Berücksichtigung des politischen Prozesses sowohl die formellen Verfahrensbeteiligungen und -regeln, die öffentliche Abstimmungsdebatte sowie die Systemeinbettung als Prozesselemente genauer betrachtet werden. Die Verfahrensregeln werden im Laufe dieser Arbeit anhand der formellen Voraussetzungen direktdemokratischer Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland (und speziell Baden-Württemberg) aufgezeigt: Dabei geht es um die zulässigen Themen, die Zulassungsanforderungen, Auslöserrechte, Interaktionsschritte, Entscheidungsregeln und Kontroll- sowie Beschwerdeinstanzen sowie um die verschiedenen Phasen, also um den Verfahrenstyp. Weiterhin wird die Abstimmung über „S-21“ näher untersucht und teilweise die Abstimmungsdebatte und die Themenzentrierung aufgezeigt, wobei die Teilnehmerstruktur eine Rolle spielen wird für die Auswertung. Die Systemeinbettung und Adaption der direktdemokratischen Verfahren wird im Zusammenhang mit dem Fall „S-21“ eine wesentliche Rolle spielen, da Funktionsweise und Wirkung dieser Verfahren nur im Zusammenhang mit dem Gesamtrahmen (also Grundstruktur des politischen Systems sowie Verfahrensinteraktionen und Wirkungen der direkten Demokratie auf das System) verstanden werden können⁷⁵.

Im folgenden Abschnitt soll zur weiteren Bestimmung des institutionellen Begriffs der „direkten Demokratie“ eine Einordnung der darunter zu subsumierenden Instrumente vorgenommen werden: Im Vorschritt muss dafür zunächst einmal zwischen Abstimmungen über Personen („personenunmittelbare“) und über inhaltliche Sachfragen („sachunmittelbare“) unterschieden werden⁷⁶. Abstimmungen über Personen finden durch Wahlen statt, direktdemokratische Entscheidungen gehen über Wahlen hinaus und beinhalten die Abstimmung über inhaltliche Sachfragen durch Volksabstimmung⁷⁷. Die Abstimmung über inhaltliche Sachfragen hat nach Uleri grundsätzlich zwei Dimensionen, wenn man die Ausgangssituation⁷⁸ von Volksabstimmungen betrachtet. Dabei lassen sich über die Frage „Wer initiiert die Volksabstimmung?“ zwei Dimensionen identifizieren: Die Initiative und das Referendum, wobei man von einer Initiative spricht, wenn eine Anzahl von Wählern eine Abstimmung initiiert, und von einem Referendum, wenn ein anderer „Agent“ (das Regime) diese einleitet⁷⁹.

⁷⁵ Vgl. Schiller (2002), S. 37 ff.

⁷⁶ Vgl. Neumann (2009), S. 169. Anmerkung des Autors: Es gibt in einigen politischen Systemen auch die Möglichkeit eines „Recalls“, mit dem eine bestimmte Anzahl Stimmbürger über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während dessen Amtszeit abstimmen können.

⁷⁷ Vgl. Batt (2006), S. 12

⁷⁸ Uleris (1996) „point of departure“

⁷⁹ Vgl. Uleri (1996), S. 9, übernommen aus Svensson (2011), S. 4 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

Wenn eine (optionale) Volksabstimmung alleine durch verfassungsrechtliche Bestimmungen nötig wird, somit keinen Initiator hat, ist es nicht mehr die Frage „wer?“ sondern „wer wann?“ entscheidet, dass eine öffentliche Angelegenheit zur Volksabstimmung gegeben werden muss⁸⁰. Damit liegt es auf der Hand, dass auch eine weitere Unterscheidung zwischen dem Initiator einer Volksabstimmung und dem Verfasser der zur Volksabstimmung gegebenen Frage zu unterscheiden ist, da diese nicht immer deckungsgleich sind. Deswegen werden Volksabstimmungen auch zwischen „Entscheidungsinitiierung“ („decision-promoting“) und „Entscheidungs- oder Kontrollgewalt“ („decision-controlling“) unterschieden: „Entscheidungsinitiierend“ sind damit (gleichwohl bei Initiative oder Referendum) Volksabstimmungen, in welchen der Initiator und Autor deckungsgleich sind (oder eine Konsultation zwischen beiden stattgefunden hat), bei „entscheidungskontrollierten“ Volksabstimmungen sind es zwei unterschiedliche „Agenten“⁸¹. In Bezug auf „entscheidungskontrollierte“ Volksabstimmungen braucht man damit eine weitere Unterscheidung in „rejective“ Abstimmungen (also über z.B. Gesetze, die schon beschlossen, aber noch nicht vollstreckt wurden) und „abrogative“ Abstimmungen (über bereits implementierte Gesetze).

Zuletzt muss zwischen Volksabstimmungen als „Verfahrensabstimmungen“ (also wenn sie aufgrund von z.B. in der Verfassung festgeschriebenen Regeln initiiert werden) oder Volksabstimmungen als „ad-hoc-Abstimmungen“ (initiiert aufgrund eines Urteils einer Person oder Institution) unterschieden werden, ebenso zwischen rechtlich „bindenden“ oder „beratenden“ Abstimmungen sowie Plebisziten, welche nach Uleri Abstimmungen ohne freien und fairen Wettbewerb sind⁸². Damit kommt man einer Übersicht (s. Tabelle 1.2.), wobei vorangehend gesagt werden muss, dass mit Initiativen bei Uleri alle von der Basis kommenden Prozesse bezeichnet werden⁸³, wobei im allgemeinen Sprachgebrauch das Volk mit dem Autor der Initiative gleichgesetzt wird (s. Unterscheidung „decision-promoting“ und „decision-controlling“). Auch müssen davon andere Typologien (siehe z.B. IDEA- Handbook 2008) unterschieden werden, welche z.B. noch in vier weitere Typen direkter Demokratie unterteilen: Referenden, Bürgerinitiativen, Agenda-Initiativen und den sog. „Recall“.

⁸⁰ Vgl. ebd. S. 9-10

⁸¹ Vgl. Uleri (1996), S. 10-11, S. 9, übernommen aus Svensson (2011), S. 4 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

⁸² Vgl. Uleri (1996), S. 11, S. 9, übernommen aus Svensson (2011), S. 4 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

⁸³ Vgl. Svensson (2011), S. 6

Tabelle 1.2.: Typologie von Referenden und Initiativen

Kennzeichen	Ausprägung	Gebrauchte Terminologie
Volksabstimmungen initiiert gemäß:	<ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsrechtliche Bestimmungen • Urteil einer Person oder Institution 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensabstimmung • Ad-hoc-Abstimmung
Eine Verfahrensabstimmung ist:	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtlich festgeschrieben und notwendig für ein gültiges Urteil • auf Anforderung durch einen Agenten welchen die Verfassung oder ein Gesetz dazu berechtigt 	<ul style="list-style-type: none"> • obligatorisches Referendum • optionales Referendum
Das Ergebnis der Volksabstimmung ist:	<ul style="list-style-type: none"> • durch die relevanten Institutionen zu akzeptieren und zu implementieren • formal bindender als die Aussage anderer Institutionen 	<ul style="list-style-type: none"> • bindend • beratend
Die Volksabstimmung ist initiiert durch:	<ul style="list-style-type: none"> • eine Anzahl Wähler • einen anderen Agenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative • Referendum
Initiator und Autor der abzustimmenden Frage ist:	<ul style="list-style-type: none"> • deckungsgleich • verschieden 	<ul style="list-style-type: none"> • „decision-promoting“ • „decision-controlling“
In einer entscheidungskontrollierten Abstimmung: Die abzustimmende Frage ist über:	<ul style="list-style-type: none"> • eine bereits getroffene, aber noch nicht implementierte Entscheidung • ein bereits implementiertes Verfahren oder Gesetz 	<ul style="list-style-type: none"> • „rejectiv“ (oder re-aktiv) • „abrogativ“ (aufhebend, „kassierend“)

Aus: Uleri (1996), S. 12; eigene Übersetzung

Die o.g. Typisierung des IDEA-Handbooks⁸⁴ baut auf dem Modell von Uleri auf, berücksichtigt aber, dass es Abweichungen in jedem Typ gibt und dass diese im jeweiligen Systemkontext, also auch in der Berücksichtigung der rechtlichen Gegebenheiten sowie vor dem Hintergrund vieler anderer Faktoren eingeordnet werden müssen⁸⁵: Damit kann ein Referendum obligatorisch sein, weil es eine spezielle Situation betrifft, welche durch ein Gesetz definiert ist, oder optional, weil die Regierung von ihrem Recht gebraucht macht, eine Volksabstimmung abzuhalten. Hier spielt auch wieder die Frage eine Rolle, ob das Gesetz bereits implementiert ist oder nicht. Die durch das IDEA-Handbook eingebrachte Dimension bezieht sich darauf, dass den Bürgern die Chance gegeben wird, innerhalb einer bestimmten Periode und unter bestimmten Auflagen ein abrogatives Referendum abzuhalten. Die Bürgerinitiative oder die Agenda-Initiative benötigen dagegen keine Handlung seitens der Regierung: Ihr Gebrauch liegt in der Hand des Volkes, alleine durch rechtliche Hürden begrenzt (Quoren). Die letztgenannte Kategorie „Recall“ wird meistens nicht zu den direktdemokratischen Verfahren gerechnet, da sie sich nicht auf die Abstimmung von Sachfragen, sondern auf Personen(ab)wahl bezieht. Sie wird hier aber einbezogen, da sie typischerweise mit einer Petition beginnt, die eine gewisse Anzahl von Unterschriften benötigt⁸⁶.

Dagegen steht z.B. die Unterscheidung des „Initiative and Referendum Institute Europe“ (IRI Europe), welches argumentiert, dass moderne direkte Demokratie dem Volk das Recht gibt, auch zwischen Wahlen ihr Recht auf die Ausübung ihrer Souveränität durch Abstimmungen über Sachfragen auszuüben, weswegen direkte Demokratie nur Abstimmungen über Sachfragen, nicht aber über Personen meint: Sie treffen die Unterscheidung zwischen von „oben“ (Plebiszite) und von „unten“ eingeleiteten Prozessen, aber aufgrund von normativen Argumenten ist der Kern jeder Definition einer modernen direkten Demokratien die Initiative und das Referendum. Hiervon ist aber wiederum das Plebiszite zu unterscheiden, da es nicht wie das Referendum oder die Initiative ein Instrument des Agenda-Settings und der Entscheidungsfindung über Sachfragen ist, weil hier alleine die Regierung oder das Parlament die Autoren und Initiatoren sind⁸⁷.

⁸⁴ Vgl. Beramendi (2008)

⁸⁵ Vgl. Svensson (2011), S. 6

⁸⁶ Vgl. Svensson (2011), S. 6-8 & IDEA-Handbook

⁸⁷ Vgl. Svensson (2011), S. 8-9

Eine neuere Typologie direktdemokratischer Verfahren liefert Altman⁸⁸: Er beschreibt direkte Demokratie als „doppelgesichtig“, da einige Mechanismen vorwärtsgewandt versuchen, Politik zu demokratisieren, während andere rückwärtsgewandt die Macht der Eliten stützen, wodurch es dazu kommen kann, dass anstatt Macht dem Volk zugestanden wird, das Volk von den Mächtigen abhängig wird. Dies zeige sich vor allem an der Zeit, welche zwischen den Abstimmungen verstreichen würde und in der gewählte Repräsentanten nicht responsiv die Präferenzen des Volkes bedienen⁸⁹. Damit ist die grundlegende Frage, wie dieser Prozess „demokratisiert“ werden kann bzw. wie Volkssouveränität und Institutionen angepasst werden können: Ein Fokus dabei liegt auf dem vom Volk direkt initiierten Verfahren direkter Demokratie, welche Altman als öffentlich anerkannte Institution, in der Bürger aufgrund ihrer Meinungen entscheiden, definiert und dabei nicht an legislative oder exekutive Institutionen gebunden sind (im Sinne der oben genannten Agenda-Initiative)⁹⁰.

Damit hat diese Typologie vier unterschiedliche Verfahren: Das erste Verfahren wird nach rechtlicher Bindung an die Verfassung oder andere Gesetze unterschieden, ist also entweder obligatorisch oder fakultativ. Zweitens kann danach unterschieden werden, ob das Ergebnis bindend ist oder eine andere Institution final entscheidet, es also bindend oder konsultativ ist. Drittens kann nach der Absicht des direktdemokratischen Verfahrens unterschieden werden, ob die Absicht proaktiv oder reaktiv ist, also den Status Quo verändern oder aufrechterhalten will. Viertens muss danach unterschieden werden, wer das direktdemokratische Verfahren auslöst, es also „top-down“ oder „bottom-up“ ist, wobei hier das obligatorische Referendum eine Ausnahme bildet, da es durch die Verfassung oder das Gesetz vorgeschrieben ist. Somit lassen sich drei „Akteure“ identifizieren: Bürger, Regime und die verfassungsrechtlichen Regelungen in einem Staat⁹¹.

Damit gibt es nach Altman zwölf mögliche theoretische Kombinationen, von denen sechs mit der Praxis empirisch korrelieren⁹²: Das obligatorische Referendum, welches aufgrund von gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Vorschriften notwendig ist; das konsultative Referendum, welches ohne rechtliche Bindung durch das Regime durchgeführt werden kann; das fakultative Plebiszit, in welchem die Exekutive oder Legislative dem Volk eine Frage zur finalen Abstimmung vorlegt

⁸⁸ Vgl. Altman (2011)

⁸⁹ Vgl. Altman (2011), S. 1; Übernommen aus: Svensson (2011), S. 12 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

⁹⁰ Vgl. Altman (2011), S. 7; Svensson (2011), S. 12 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

⁹¹ Vgl. Altman (2011), S. 8-9; Svensson (2011), S. 12 ff., eigene Übersetzung aus dem Englischen

⁹² Vgl. Svensson (2011), S. 14-16; eigene Übersetzung aus dem Englischen

(proaktiv); die fakultativen Gegenvorschläge, welche von „oben“ und rechtlich bindende Maßnahmen sind, die der Legislative erlauben Gegenvorschläge durch einen bürgerinitiierten Vorschlag und einer Abstimmung zu machen (reaktiv); die Volksinitiative, welche das klassische proaktive Mittel der Bürger ist und einer bestimmten Anzahl von Bürger erlaubt, ein Gesetz oder die Verfassung einzubringen, welches den Status Quo ändert; und das fakultative Referendum, welches einer gewissen Anzahl von Bürgern erlaubt, ein bestehendes Gesetz zu „kassieren“ (reaktiv).

Nach Kirchgässner lässt sich das bisher Diskutierte folgendermaßen und generell zusammenfassen:

„Grundsätzlich gibt es für die direkte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie zwei Möglichkeiten, die Initiative und das Referendum, wobei letzteres obligatorisch oder fakultativ sein kann. Im letzteren Fall muss eine bestimmte Zahl von Unterschriften gesammelt werden, damit eine Abstimmung durchgeführt wird. Zudem ist beim Referendum zu unterscheiden, worauf es sich bezieht: Auf die Verfassung (bzw. eine Verfassungsänderung), ein Gesetz (bzw. eine Gesetzesänderung), einen Staatsvertrag, eine geplante Ausgabe oder einen Verwaltungsakt. In Deutschland spricht man bezüglich der direkten Volksrechte von Volksbegehren und Volksentscheid, wobei sich beides in aller Regel auf die Initiative bezieht“⁹³.

Das deutsche „Eigenbild“ direkter Demokratie wird im Laufe der Arbeit noch konkretisiert und diskutiert. Für diese Arbeit gilt zweckmäßigerweise die Terminologie direktdemokratischer Verfahren wie sie im deutschen Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen zu finden ist.

Dazu wird hier schon der Begriff der „halbdirekten Demokratie“⁹⁴ eingeführt, welcher der treffende Begriff für die Institution der modernen direkten Demokratie ist, da Demokratien „oberhalb der lokalen Ebene fast ausschliesslich [sic!] repräsentativ sind [...], in der jedoch bestimmte wichtige Entscheidungen (ausschliesslich [sic!]) durch das Volk getroffen werden“⁹⁵. Nachfolgend und abschließend soll ein Überblick über die allgemeingängige Terminologie direkter Sachentscheidungen gegeben werden, um das o.g. zu ergänzen und den Überblick zu erweitern:

⁹³ Kirchgässner (2010), S. 4

⁹⁴ Vgl. Linder (2005), S. 249 ff.; 318

⁹⁵ Kirchgässner (2010), S. 2

1. **Kontrollierende Referenden** sind vom Parlament verabschiedete Gesetze, Verfassungsbestimmungen oder Ausgabenprojekte (in diesem Zusammenhang steht auch das sog. „Finanzreferendum“ sowie das „Gesetz- oder Verwaltungsreferendum“), welche dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (auch: „Pflichtreferendum“ oder „obligatorisches Referendum“), bevor sie rechtskräftig werden können. Solche Referenden können obligatorisch oder fakultativ (auch „kassatorisches Referendum“ genannt) sein; im letzteren Fall müssen sie dann durchgeführt werden, wenn eine bestimmte Anzahl von Stimmbürgern verlangt (wobei Fristen eingehalten werden müssen, die der Rechtssicherheit dienen sollen), es dem Wahlvolk zur Abstimmung vorzulegen: Gesetze können so widerrufen („kassiert“) werden. Diese Referenden sollen ausschließen, dass die Regierenden Gesetze oder Ausgabenprojekte gegen den Willen der (Mehrheit der) Bürger beschließen können. Sie helfen, ein Kartell der Regierenden gegen die Bürger zu verhindern. Anders als bei der Volksinitiative handeln hier die Bürger re-aktiv, also in Reaktion auf das Parlament und nicht als „agenda-setter“.
2. Bei **Gesetzes- und Verfassungsinitiativen** geht die Initiative vom Volk aus (im deutschen Sprachgebrauch auch „Volksbegehren“ genannt, international meist unter dem Begriff „Initiative“ gefasst): Die Regierenden werden gezwungen, Gesetze zu beschließen und Maßnahmen zu ergreifen, die sie von sich aus nicht ergreifen würden, oder werden anstelle des Parlaments selbst gesetzgeberisch tätig. Das Volk agiert hierbei als „agenda-setter“. Solche Gesetze können z.B. dazu dienen, die Befugnisse von Regierung und Verwaltung oder Privilegien, welche sich die Parlamentarier selbst verschaffen, einzuschränken, das Volk kann sich aktiv und direkt mit inhaltlichen Vorschlägen in den Gesetzgebungsprozess einbringen.
3. **Plebiszitäre Referenden** (auch „Plebiszit“ oder „optionales Referendum“) werden durchgeführt, wenn eine Regierung und/oder Parlament von sich aus beschließen, bestimmte Gesetzesvorlagen dem Volk zu unterbreiten, um für diese eine besondere Legitimation zu erhalten, es also nicht in der Kompetenz des Volkes liegt, eine Volksabstimmung auszulösen.

4. Bei **konsultativen Referenden** (auch „Anregungen“ oder „Volksbefragung“ genannt) befragen die Regierenden die Bevölkerung in einer wichtigen Angelegenheit um ihre Meinung, ohne dass diese berücksichtigt werden müssen/muss, bzw. bindend sind⁹⁶. Eine spezielle Art der konsultativen Referenden sind „Agenda-Initiativen“: Diese sind Verfahren, bei denen eine bestimmte Anzahl von Bürgern eine bestimmte Frage auf die Agenda der Regierenden bringen können (durch ein Gesetz festgeschriebene Beteiligungsmöglichkeit). Sie erzwingen somit eine Parlamentsdebatte. Kommt es zu einer Entscheidung, ist kein Referendum mehr nötig (nach dem IDEA-Handbook ist die Agenda-Initiative ein eigenständiger direktdemokratischer Typus).

Wie aus dieser Übersicht ersichtlich wird, ist schon die „Terminologie [...] dabei verwirrend vielfältig, z.B. "Bürgerantrag" (Bremen, Thüringen), "Volksinitiative" (Berlin, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt), in Österreich "Volksbegehren", auf Kommunalebene auch Bürgerantrag, Bürgerinitiative usw. Plebiszite finden auch manchmal als unverbindliche "Volksbefragung" statt“⁹⁷. Damit lässt sich schon eine Hürde feststellen, die Bürger bei der Initiation eines Verfahrens nehmen müssen, bzw. Kenntnis vom Verfahrensablauf bzw. Wirkung haben müssen. Gerade bei der Initiative und dem kontrollierenden Referendum und der Gesetzes- oder Verfassungsinitiative verlangt – da es sich um ein Gesetzgebungsverfahren handelt - „die Nutzung des Instruments von den Initiatoren ein hohes Maß an politischem und juristischem Vorwissen.

Es ist also möglich, dass weniger gebildete und politisch weniger interessierte Personen oder Gruppen das Instrument nicht nutzen, weil sie von seiner Komplexität abgeschreckt werden“⁹⁸. Dies ist natürlich eine verallgemeinernde Aussage, die so auch auf den regulären Wahlvorgang zutrifft: Außerdem „bedeutet [auch] eine quantitative Zunahme an Beteiligung nicht zwangsläufig eine erhöhte demokratische Qualität [...], schließlich hängt die Legitimation eines politischen Systems und seiner Entscheidungen nicht allein von politischer Partizipation ab“⁹⁹. Trotzdem sei sie an dieser Stelle erwähnt.

⁹⁶ Siehe für diese Unterscheidung: Kirchgässner (2010): S. 2-3, 4; Fischer (2010), S. 20; Batt (2006), S. 12 ; Kranenpohl (2006), S. 32; Schiller (2002), S. 13 ff.; Selbstständig abgeänderte und ergänzte Version bzw. Zusammenschnitt der genannten Quellen.

⁹⁷ Schiller (2002), S. 14

⁹⁸ Eder (2011), S. 86

⁹⁹ Kuhn (2011), S. 69

Die beiden erstgenannten direktdemokratischen Verfahren zur Sachentscheidung „zeichnen sich durch eine wichtige Gemeinsamkeit aus: Sie sind entweder durch die Verfassung bei bestimmten Gegenständen (z.B. Verfassungsänderungen) zwingend oder werden durch die Stimmbürger ausgelöst. Damit steht es außerhalb der Macht staatlicher Organe zu entscheiden, ob eine Volksabstimmung stattfindet“¹⁰⁰. Dagegen stehen die letztgenannten Verfahren, die dem Typus „optionale Referenden“ entsprechen und häufig der Auslöser für die Diskussionen über die Nachteile von Volksabstimmungen sind bzw. Zweifel sowohl am repräsentativen System wie auch an direktdemokratischen Verfahren hervorbringen: Bürger werden zu „Stimmvieh“ degradiert oder Politiker „flüchten“ aus der Verantwortung und delegieren an das Volk (was bei Stuttgart 21 durchaus der Fall gewesen sein könnte) sind dabei nur zwei der Argumente¹⁰¹. Damit kann an dieser Stelle eine Aussage getroffen werden, die auch auf den Fall „S-21“ zutrifft: „Eine Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid ist somit nur dann erstrebenswert, wenn die Verfahren entweder obligatorisch vorgeschrieben sind oder alleine von Seiten der Bürger ausgelöst werden können“¹⁰².

1.3. Das Verhältnis von direkter zu repräsentativer Demokratie

„Bis Ende des 18. Jahrhunderts wurde Demokratie als unmittelbare Selbstherrschaft der Bürger verstanden und entsprach ungefähr dem, was wir heute unter "direkter Demokratie" verstehen. Mit Aufkommen der modernen, territorialen Nationalstaaten gewann ein neues, repräsentatives Demokratieverständnis Oberhand. Aus dieser Sicht war direkte Demokratie höchstens in kleinen, unterentwickelten (sic!) Stadtstaaten realisierbar, während die repräsentative Regierungsform die Ausdehnung der Demokratie auf grössere und modernere Staatswesen möglich machte. In diesem Zusammenhang wurden direkte und repräsentative Demokratie als sich gegenseitig ausschliessende Alternativen wahrgenommen“¹⁰³.

Heute kann die Volksabstimmung als Entscheidungsfindungsprozess in einem modernen Verständnis von Demokratie als ein „Set“ von Entscheidungsmechanismen und – verfahren beschrieben werden, welcher mit den Entscheidungsfindungsprozessen des (repräsentativen) politischen Systems interagiert und damit kein davon unabhängiger Prozess ist.

Generell erfordern Volksabstimmungen eine Interaktion mit den Verfahren und Prozessen des

¹⁰⁰ Kranenpohl (2006), S. 32-33

¹⁰¹ Vgl. Kranenpohl (2006), S. 33

¹⁰² Kranenpohl (2006), S. 33

¹⁰³ Marxer/Pällinger (2006), S. 4

politischen Systems in dem sie „wirken“ sollen: Die verschiedenen Formen der Abstimmungen sind nur anhand des Grades ihrer Wirkung in dem System, in welchem sie eingebettet sind, zu unterscheiden.

Daraus abgeleitet kann gesagt werden, dass für die Analyse gilt – und das gilt besonders für die Fallanalyse dieser Arbeit – dass es keinen Raum für einen Kontrast zwischen repräsentativer und direkter Demokratie gibt, bzw. es sich nicht lohnt, direkte Demokratie als Gegensatz zur repräsentativen Demokratie zu betrachten und zwar aus dem einfachen Grund, dass kein politisches Regime bestimmbar ist, welches Volksabstimmungen als Hauptmittel für den Entscheidungsfindungsprozess nutzt¹⁰⁴. „Insofern ist in den demokratischen Systemen nicht nach repräsentativen und direktdemokratischen Systemen zu unterscheiden, sondern nach dem Ausbaugrad direktdemokratischer Rechte innerhalb demokratischer Systeme“¹⁰⁵. Um sich also dem Begriff direkter Demokratie weiter nähern zu können, muss neben der institutionellen Bestimmung auch bestimmt werden, in welchem systemischen Kontext bzw. politischen System die direktdemokratischen Prozesse ablaufen.

Hier kann zwischen den beiden grundsätzlichen Dimensionen von Demokratie, namentlich der Konsensusdemokratie und der Mehrheitsdemokratie¹⁰⁶ (s. auch 1.1.: Identitätstheorie und Konkurrenztheorie) unterschieden werden: Alle demokratischen Systeme bewegen sich auf einer Skala zwischen beiden Extrempunkten und haben unterschiedlich ausgeprägte demokratische Eigenschaften in Bezug auf ihre Struktur- und Prozessebene¹⁰⁷. Beiden Extrempunkten lassen sich direktdemokratische Verfahren zuordnen, obwohl direkte Demokratie weder für den einen noch den anderen Typ als typisch angesehen wird¹⁰⁸.

Dazu wird in Anlehnung an Smith nach der Frage klassifiziert, wer das Recht hat, eine Abstimmung

¹⁰⁴ Vgl. Uleri (1996), S. 2; Aus dem Englischen entlehnt und zusammengefasst vom Autor

¹⁰⁵ Marxer (2004a), S. 14

¹⁰⁶ Nach Lijphart (1984 & 1999) aus Vatter (2009); Siehe auch Marxer/Pällinger (2006), S. 7: „Ausgehend von der typologischen Unterscheidung zwischen Westminster- und Konsensusdemokratie wird anhand von zehn Variablen die Machtverteilung gemessen. Gestützt auf diese Resultate lassen sich die Demokratien anhand der grundlegenden „Exekutive-Parteien-Dimension“ (Mehrheitsdemokratie ↔ Konsensusdemokratie) und „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“ (Zentralismus ↔ Föderalismus) typologisieren. Während Mehrheitsdemokratie und Einheitsstaatlichkeit tendenziell die Macht konzentrieren, führen Konsensusdemokratie und Bundesstaatlichkeit eher zur Machtdispersion“.

¹⁰⁷ An dieser Stelle sei erwähnt, dass auch die Grundsatzentscheidung für ein parlamentarisches oder präsidentielles System Auswirkungen auf die strukturelle und prozedurale Ebene hat, womit häufig direkt-demokratische Instrumente aufgrund der dominant genuinen Verfasstheit als systemfremd oder Ausnahme gelten (s. Marxer/Pällinger (2006), S. 9)

¹⁰⁸ Vgl. Marxer/Pällinger (2006), S. 8

zu starten¹⁰⁹: 1. eine Mehrheit im Parlament/ die Regierung oder 2. eine Mehrheit im Volk. Während Plebiszite und obligatorische (oder Pflicht-) Referenden dem ersten Typ zuzuordnen sind, sind optionale oder fakultative Referenden sowie Initiativen dem zweiten zuzuordnen (zur näheren Begriffsbestimmung siehe unten). Wenn also die regierende Mehrheit ein exklusives Recht zur Initiierung von Plebisziten und obligatorischen Referenden hat, dann ist das typisch für ein Mehrheitssystem.

Dagegen stehen die Initiativen und fakultative Referenden: Diese können von „unten“ durch eine kleine Mehrheit initiiert werden, um entweder ein Gesetz zu kippen oder um die Präferenzen des Volkes in Form von Gesetzen oder Reformen via Umgehung des Parlamentes aufzuzeigen¹¹⁰. Das obligatorische Referendum ist zwischen diesen beiden Typen direkter Demokratie angesiedelt: Auf der einen Seite kann die Regierung die Agenda des obligatorischen Referendums bestimmen, auf der anderen Seite hat die Regierung wenig Spielraum bei der Initiierung eines Referendums, wenn es um verfassungsrechtliche vorgeschriebene Punkte geht.

Damit kann man verschiedene Formen direkter Demokratie auf einer Skala von sehr hoher Kontrollmöglichkeit (Plebiszite), über mittlere (obligatorische Referenden) bis hin zu schwacher Kontrollmöglichkeit (fakultative Referenden und Initiativen) einordnen¹¹¹. Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, wer die letzt-endliche Entscheidungsgewalt im System innehat: Welche Rechte haben die Mehrheit und die Minderheit im finalen Entscheidungsfindungsprozess? Konkret meint das, ob ein Quorum für die Akzeptanz des Entscheids nötig ist¹¹²? Wenn diese Mehrheiten-Minderheiten-Dimensionen mit einbezogen werden, kann eine Konsens-Konkurrenz-Klassifikation der verschiedenen Formen direkter Demokratie entwickelt werden: Während Plebiszite mit einfachen Mehrheitsverhältnissen dem Typ der Mehrheitsdemokratie zuzuordnen sind, lassen sich fakultative Referenden und Volksinitiativen, welche große Mehrheiten benötigen, der Konsensdemokratie zuordnen¹¹³. Diese Unterscheidung muss getroffen werden, um die Bundesrepublik Deutschland einordnen zu können: Allerdings ist sie durch ihre föderale Struktur nur bedingt der Mehrheitsdemokratie zuzuordnen.

Durch diese Typisierung direktdemokratischer Verfahren in unterschiedlichen System-kontexten

¹⁰⁹ Vgl. Smith (1976), S. 1–25

¹¹⁰ Vgl. Vatter (2000), S. 173-174

¹¹¹ Nach Setälä (2006), S. 711; aus Vatter (2009), S. 129

¹¹² Vgl. Vatter (2009), S. 129

¹¹³ Vgl. Vatter (2009), S. 130

wird ersichtlich, „dass Institutionen nicht in jedem Fall die gleichen Wirkungen entfalten, sondern in Abhängigkeit von gegebenen Umständen variieren (Kontextabhängigkeit)“¹¹⁴. Die Einbettung direktdemokratischer Verfahren in das Gesamtsystem erfordert also entsprechend festgelegte Verfahrens- und Beteiligungsregeln, welche sicherstellen sollen, dass die Funktionsweise des politischen Gesamtsystems (also des repräsentativen Systems) nicht durch abweichende Instrumente beeinträchtigt wird. Durch diese Verfahrensordnungen wird festgelegt, welche Themenbereiche für direktdemokratische Verfahren zulässig sind und welches die formalen Kriterien für diese Verfahren sind, sowie wer diese Verfahren auslösen darf und wie das im Zusammenspiel mit dem repräsentativen Gesamtsystem funktioniert, bzw. wie die Entscheidungsregeln definiert sind. Ebenso stellen sie formale Kontroll- und Beschwerdeinstanzen dar¹¹⁵. Damit gibt es nach Marxer und Pállinger eine Reihe von Anpassungsmechanismen, die die Einbettung direktdemokratischer Instrumente in das repräsentative Gesamtsystem sicherstellen sollen bzw. diese quasi „zurechtschleifen“ und für das jeweilige System passend machen (siehe Tabelle 1.3.).

Tabelle 1.3.: Adaption direktdemokratischer Instrumente an repräsentative Systeme

¹¹⁴ Marxer/Pállinger (2006), S. 10

¹¹⁵ Vgl. Marxer/Pállinger (2006), S. 5

Instrument	Beispiel
<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensgarantien 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschwerdemöglichkeiten an unabhängige Gerichte oder Kommissionen
<ul style="list-style-type: none"> • Auslösung 	<ul style="list-style-type: none"> • Auslösungskompetenz • Auslösungsquorum
<ul style="list-style-type: none"> • Eingrenzung Themenwahl • (Politikbereiche, die von der direkt-demokratischen Entscheidungsfindung ausgenommen sind) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geschützte Bereiche der Verfassung (Ewigkeitsklauseln, Rechtsstaatsgarantien etc.) • Unabhängige Nationalbanken • Hausgesetze (Bsp. Fürstenhaus Liechtenstein)
<ul style="list-style-type: none"> • Formelle Zulässigkeitsanforderungen • (Ablehnungsgründe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prinzip der Einheit der Materie
<ul style="list-style-type: none"> • Abgleich mit Repräsentativsystem • (Interaktion mit Repräsentativorganen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stellungnahme von Regierung und/oder Parlament
<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsregeln 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrheitserfordernisse • Quorum für Gültigkeit
<ul style="list-style-type: none"> • Inkrafttreten 	<ul style="list-style-type: none"> • Automatisches Inkrafttreten • Zustimmung eines anderen Staatsorgans erforderlich (Veto)
<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Grundrechte durch nationale Organe 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsbeschwerde, wenn Volksentscheid Grundrechte verletzt
<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Grundrechte durch internationale Organe 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wenn Volksentscheid Grundrechte verletzt

Aus: Marxer/Pállinger (2006), S. 6

Diese Adaption folgt der Logik, dass „so wie die parlamentarischen [...] sich auch die plebiszitären

Verfahren [also jegliche Form der Sachabstimmung, Anm. des Autors] an zwei normativen Kriterien messen lassen. Zum einen sollen sie zu einem demokratischeren Zustandekommen der Entscheidungen beitragen und somit deren Legitimationskraft stärken, zum anderen die Entscheidungseffizienz erhöhen (oder zumindest nicht beeinträchtigen)¹¹⁶ und dass es auf der Hand liegt, dass direktdemokratische Verfahren „diese Wirkungen nicht isoliert entfalten, sondern immer im Gesamtkontext des Regierungssystems, mit dessen übrigen Elementen sie mehr oder weniger gut harmonisieren“¹¹⁷ zu sehen sind. Dies ist natürlich auch im Kontext des „Veto-Spieler-Ansatzes“ zu sehen, welcher unter anderem unterstellt, dass „bereits die bloße Existenz der Institutionen direkter Demokratie [...] das Entscheidungsverhalten der Parlamentarier [...] verändert“¹¹⁸ (was natürlich mit Bezug auf das System gesehen werden muss, da die Wirkung direktdemokratischer Verfahren stark kontextabhängig ist¹¹⁹). Damit können direktdemokratische Instrumente als Korrektiv gesehen werden, „um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensuale Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen“¹²⁰.

Wenn also „das Ideal legitimer Partizipation [...] die Qualitätskriterien Offenheit, politische Gleichheit, Machtkontrolle, Legitimität, Rationalität, Transparenz, Effizienz und Effektivität [...] [erfüllt]“¹²¹, dann muss neben den bereits aufgezeigten Möglichkeiten zur Adaption direktdemokratischer Verfahren in politischen Systemen auch noch die Frage nach dem Grad der Adaption geklärt werden. Dies lässt sich nach Marxer und Pállinger über die Frage nach der Gestaltung des Machtbereichs (Souveränitätskonzept) und über die darin geltenden Spielregeln (Regelsystem) beantworten:

„Der Entscheid über das Souveränitätskonzept legt fest, ob und in welchem Masse [sic!] den Repräsentativorganen bei der Ausübung ihrer demokratisch legitimierten Herrschaftsmacht Grenzen zu setzen seien. Die Wahl des Regelsystems definiert den Modus der Konfliktaustragung. Auf beide Fragen sind jeweils zwei gegensätzliche Antworten möglich“¹²².

Dabei stehen sich beim Souveränitätskonzept das populistische, welches auf die Maximierung der

¹¹⁶ Decker (2011), S. 5

¹¹⁷ Ebd,

¹¹⁸ Fischer (2010), S. 21

¹¹⁹ Vgl. Marxer/Pállinger (2006), S. 9

¹²⁰ Kost (2005), S. 88

¹²¹ Kuhn (2011), S. 69

¹²² Marxer/Pállinger (2006), S. 11

Volksmacht abzielt und das konstitutionelle Konzept, welches alle Macht institutionell begrenzen will, gegenüber. Bei der Entscheidung für das Regelsystem wird zwischen dem Mehrheits- und dem Konkordanzprinzip gewählt, wobei das Mehrheitsprinzip die demokratischen Ideale durch die einfache Mehrheitsregel und durch eine Maximierung der Stimmgleichheit verwirklichen will und das Konkordanzprinzip möglichst viele Interessen über die Aushandlung von Entscheiden berücksichtigen will und somit auf ein maximales Einvernehmen abzielt. Damit lässt sich ein Bezug zu den o.g. Dimensionen der Mehrheits- und Konsensdemokratie herstellen und unterschiedliche Demokratietypen mit direktdemokratischen Instrumenten verbinden bzw. lassen sich Kompatibilitäten aufzeigen¹²³ (siehe Tabelle 1.4.):

Tabelle 1.4.: Kompatibilitäten direktdemokratischer Instrumente

¹²³ Der gesamte Abschnitt stellt eine Zusammenfassung des Ansatzes bei Marxer/Pállinger (2006), S. 10 ff. dar.

	<p>Populistisches Prinzip</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volksentscheide letztinstanzlich • Keine geschützten Bereiche der Verfassung 	<p>Konstitutionelles Prinzip</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volksentscheide nicht letztinstanzlich • Geschützte Bereiche der Verfassung
<p>Mehrheitsprinzip</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auslösung durch die Mehrheit • Entscheid mittels einfachem Mehr 	<p>Populistisch-majoritäre Demokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligatorisches Referendum ohne Quorum • Behördenreferendum ohne Quorum 	<p>Konstitutionell-majoritäre Demokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsultative Volksbefragung • Obligatorisches Ref. ohne Quorum • Behördenref. ohne Quorum
<p>Konkordanzprinzip</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auslösung durch eine Minderheit • Entscheid mit qualifizierter Mehrheit • Auslösung durch Minderheit und Entscheidung mit einfachem Mehr, aber großes Verzögerungspotenzial oder stark antimajoritäre Ausrichtung • Auslösung durch Mehrheit und Entscheidung mit qualifiziertem Mehr, aber stark antimajoritäre Ausrichtung 	<p>Populistisch-konkordante Demokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volksinitiative mit Quorum • Obligatorisches Referendum mit Quorum • Fakultatives Referendum ohne Quorum • Volksinitiative ohne Quorum 	<p>Konstitutionell-konkordante Demokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fakultatives Referendum ohne Quorum • Volksinitiative ohne Quorum

Aus: Marxer/Pállinger (2006), S. 18

Letztendlich entscheidet allerdings nicht der Umstand der Kompatibilität über eine Adaption

direkt-demokratischer Verfahren in einen Systemkontext: Vielmehr spielt hier die der direkte Demokratie zugeschriebene Problemlösungseffizienz eine Rolle. Die Motive können unterschiedlich sein: Zum einen können direkt-demokratische Instrumente genutzt werden, „um den parlamentarischen Entscheidungsprozess zu umgehen und ein Anliegen direkt vor das Volk zu bringen“¹²⁴, stattet also das Volk – und besonders ungehörte oder unterrepräsentierte Gruppen - mit einer „Agenda-Setting-Power“ aus¹²⁵ und kann zudem auch als „Gaspedal“¹²⁶ wirken und Entwicklungen beschleunigen¹²⁷.

Ebenso bietet direkte Demokratie „einer Regierung sogar die Möglichkeit, über die Volksabstimmung eine mögliche Polarisierung zu verhindern und die direkte Konfrontation mit ihrer eigenen politischen Basis oder der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung zu umgehen, indem sie die Verantwortung für brisante Entscheidungen an die Bürger abtritt“¹²⁸ und „eröffnet gesellschaftlichen Gruppen durch institutionell verbindliche Problematisierungen einen alternativen und wirkungsvollen Zugang zu den öffentlichen Foren“¹²⁹.

Zusammenfassend und zur Überleitung der Betrachtung der direkt-demokratischen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie des Fallbeispiels „S-21“ soll folgendes das bisher aufgezeigte zusammenfassen:

„Schon bevor der Protest gegen das Projekt Stuttgart 21 eine Debatte über Fragen zu mehr direkter Demokratie auslöste und der Begriff "Wutbürger" mediale Karriere machte, führte die Implementation direkt-demokratischer Elemente auf Länderebene, die zunehmende Anzahl an Bürgerinitiativen und die medial vielbeachteten Formen politischen Protests zu einer Infragestellung der kritischen These von einer "Selbstbedienungsdemokratie" [...], die in den 90ern prominent vertreten wurde.

Was sich in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik sukzessive verändert hat, ist das Partizipationsverständnis. Seit den 50er Jahren hat die durchschnittliche Zahl der politischen Proteste

¹²⁴ Eder (2011), S. 86

¹²⁵ Magleby (1994)

¹²⁶ Freitag/Vatter/Müller (2003)

¹²⁷ Gegen die „Gaspedal-Theorie“ steht der „Brems- und Verzögerungseffekt“ direkter Demokratie, welchen Hermann und Leuthold (2007), S. 277-302, in einen Vergleich von 94 Volksabstimmungen in der Schweiz festgestellt haben: „Die Direktdemokratie entwickelt damit eine bremsende Wirkung auf liberale Modernisierungsprojekte, die auf eine Dynamisierung, Öffnung und Flexibilisierung der Gesellschaft zielen“. Allerdings lies sich dabei auch die These zur Polarisierung des Volkes entkräften, da die Autoren feststellten, dass es sowohl bei repräsentativen wie auch plebiszitären Entscheidungen zu einer Polarisierung kommt.

¹²⁸ Böckenkamp (2010), S. 18

¹²⁹ Kampwirth (1999), S. 25

kontinuierlich zugenommen [...]. Politische Partizipation oder Protest sind heute nicht mehr Ausdruck einer tiefen ideologischen Überzeugung wie beispielsweise die Studentenproteste der späten 60er Jahre, kein dramatisches oder außergewöhnliches Element des politisch-gesellschaftlichen Prozesses, sondern eine in Form, Zielsetzung und Inhalt flexible Methode, die prinzipiell von allen Gruppen – auch den etablierten wie Verbänden und Parteien – genutzt wird [...]¹³⁰.

Damit kann gesagt werden, dass der institutionelle und rechtliche Aus- und Aufbau der direktdemokratischen Instrumente entscheidend ist: Ansonsten trägt direkte Demokratie in Deutschland nur zum Status-Quo-Erhalt bei und ist dysfunktional, was anhand des Fallbeispiels „S-21“ später gezeigt werden soll.

2. Kapitel: Direkte Demokratie in Deutschland

¹³⁰ Kuhn (2011), S. 70; Hervorhebung im Original.

Die Bundesrepublik Deutschland definiert sich als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 GG Abs. 1). Die Staatsgewalt, welche nach Abs. 2 Satz 1 zwar „vom Volke“ ausgeht, nach Abs. 2 Satz 2 aber nur „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, ist aufgrund der historischen Erfahrungen mit Machtkonzentration in Deutschland durch das Prinzip des Föderalismus zwischen dem übergeordneten Bund und den Gliedstaaten entsprechend ausgeglichen aufgeteilt und wird „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Abs. 2 Satz 2). Typisch repräsentativ-demokratisch wird der Wahlakt damit „zu einem herausragenden Akt der politischen Partizipation“¹³¹. Die gewählten Vertreter, später in Artikel 38 GG als „Vertreter des ganzen Volkes“ definiert, welche „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 Satz 2) sind, bringen

„ein rousseauistisches Moment [...] [in das] deutsche[...] Verfassungsverständnis, denn das Allgemeinwohl wird nicht durch interessenorientierte Diskussion mit anderen ausgehandelt, sondern gleichsam in introspektiver Abwägung gewonnen, die die einzelnen Mandatsträger[...] mit sich allein vornehmen. Abgeordnete sind in gewisser Weise gespaltene Personen: sie haben Interessen, Gefühle und ein begrenztes Wissen – gleichzeitig jedoch wissen sie, was das Allgemeinwohl ist und handeln als Abgeordnete auf diesem Niveau der Allgemeinheit. In diesem Sinn können sie als Repräsentanten des gesamten Volkes und als Vertreter eines Gemeinwillens jedes an sie herangetragene gesellschaftliche Interesse als ein bloß partikulares zurückweisen oder es zur Allgemeinheit erheben, indem sie es sich zu eigen machen“¹³².

In diesem Sinne und nach der unter 1.3. vorgenommenen Typisierung demokratischer Systeme ist die Bundesrepublik Deutschland eine „konstitutionell-majoritäre parlamentarische Demokratie“¹³³, welche allerdings konsensdemokratische Elemente aufweist (u.a. durch den föderalen Staatsaufbau und das Vorhandensein von Bundestag und Bundesrat)¹³⁴. In ihrer jetzigen Form lässt die Bundesrepublik Deutschland direktdemokratische Elemente lediglich auf Länder- und Kommunalebene zu. Die adaptierten direktdemokratischen Elemente sollen im Folgenden dargestellt werden.

¹³¹ Marxer (2004b), S. 30

¹³² Demirović (2010), S. 21

¹³³ Jung (2001), S. 271

¹³⁴ Vgl. Büsching (2004), S. 125; Vgl. auch: Lijphart (1999)

2.1. Verfasste direkte Beteiligungsformen im Grundgesetz: Direkte Demokratie auf Bundesebene

Dieses repräsentative Verständnis der Herstellung des „Allgemeinwohls“ hat sich, wie oben bereits angedeutet, aus den historischen Erfahrungen entwickelt¹³⁵: Zum ersten und letzten Mal in der deutschen Geschichte sah der Artikel 73 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) ab dem 11. August 1919 die Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheiden vor. Der Reichspräsident konnte jederzeit ein Plebiszit von „oben“ festsetzen (was nie vorgekommen ist) und Absatz 2 desselben Artikels sah die Herbeiführung eines Volksentscheides vor, „wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt“.

Gleichzeitig konnte allerdings ein Beschluss des Reichstages nur dann durch einen „Volksentscheid außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt“ (Art. 75 Abs. 1 WRV). Durch dieses „Beteiligungsquorum“ konnten Abstimmungen leicht ungültig gemacht werden, was die direkte Demokratie ineffektiv werden ließ (bei Verfassungsänderungen galt ein „Zustimmungsquorum“ von 50 Prozent der Stimmberechtigten), wenn die Gegner einer Abstimmung zum Beispiel großangelegte Boykottaufrufe starteten: Da die Wahlbeteiligung im Allgemeinen schon sehr gering war, war dies eine erfolgreiche Verhinderungsstrategie von Abstimmungen, was dazu führte, dass aus 33 erwogenen Volksabstimmungen 13 förmlich eingereicht wurden, es aber nur zu drei durchgeführten Volksbegehren und schließlich zu zwei Volksabstimmungen (1926 zum Thema „Fürstenenteignung“ und 1929 gegen den „Young-Plan“) kam. Beide scheiterten am Quorum, weswegen die sogenannten „bitteren Weimarer Erfahrungen“ (Theodor Heuß) nur Erfahrungen mit dem Nicht-Funktionieren der direkten Demokratie sein können, allerdings keineswegs Erfahrungen mit den Auswirkungen der Volksabstimmungen. Die durchgeführten Plebiszite während der Zeit des Nationalsozialismus sind ebenfalls nicht mehr in diesem Zusammenhang zu sehen: Diese fanden vor dem Hintergrund einer Diktatur statt und waren vorher manipulierte Verfahren, auch wenn Adolf Hitler die Abstimmung 1934 zur Frage des Staatsoberhauptes nutzte, um die Demokratie endgültig abzuschaffen. Diese „Erfahrungen“ flossen mit in das Grundgesetz von 1949.

¹³⁵ Vgl. Verhulst/Nijeboer (2007), S. 101-102

Die Konzeption des Grundgesetzes folgt allerdings – außer bei der o.g. Bildung des Allgemeinwohls und hier wohl auch eher unabsichtlich – nicht dem Konzept einer Volkssouveränität im Sinne Rousseaus, sondern dem des „konstitutionellen Republikanismus“ der „Federalist Papers“ (1787/88) von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay: „Nach dieser Konzeption hat sich das Volk im Zuge der Verfassungsgebung selbst gebunden und darauf verzichtet, seine prinzipiell unbegrenzten Kompetenzen jenseits der durch die Verfassung vom ihm selbst gezogenen Grenzen auszuüben“¹³⁶, weswegen man auch von einer „Verfassungssouveränität“ spricht, womit jegliches Handeln außerhalb der Verfassung illegitim ist, auch das des Volkes.

Die aus dem Prinzip der Volkssouveränität resultierenden Möglichkeiten politischer Partizipation legt das Grundgesetz eindeutig fest:

„Es unterscheidet zwischen der direkten Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk und seiner mittelbaren Regierung durch besondere Organe. Die direkte Selbstregierung erfolgt mittels Wahlen und Abstimmungen. Durch die Stimmabgabe bei Wahlen entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über die Besetzung politischer Führungspositionen, durch ihr Votum über Sachfragen legen sie fest, welche politischen Ziele realisiert werden und welche Mittel dabei zum Einsatz kommen“¹³⁷,

weswegen politische Partizipation in diesem Falle „nicht Mitwirkung an einer verbindlichen Entscheidung, sondern Kontrolle der Regierenden durch die Regierten und Einflussnahme auf deren Handeln“¹³⁸ ist. Volkssouveränität bedeutet somit nicht die unbeschränkte Macht des Volkes jegliche Entscheidung zu fällen, sondern das Volk ist die Legitimationsbasis allen staatlichen Handelns und somit gibt es keine Legitimationsquelle staatlichen Handelns, welche sich (zumindest indirekt) nicht auf das Volk zurückführen lässt¹³⁹. Direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene ließe das Grundgesetz zu, allerdings wäre dazu eine Änderung des Grundgesetzes nötig, wozu eine 2/3 Mehrheit benötigt würde (geregelt in Art. 79 GG), was bis dato im Bezug auf die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene noch nicht gelungen ist¹⁴⁰.

¹³⁶ Kranenpohl (2006), S. 35

¹³⁷ Gabriel (1991), S. 328

¹³⁸ Gabriel (1991), S. 328

¹³⁹ Kranenpohl (2006), S. 36

¹⁴⁰ Vgl. Verhulst/Nijeboer (2007), S. 104

„Bürgerbeteiligung“ als Teilhabe der Bürger am politischen Prozess ist allerdings im Grundgesetz weitreichend ausgebaut, z.B. durch die freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG), durch die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), durch die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) oder durch die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), welche den Bürger in die Position versetzen, frei und kritisch seine Meinung zu äußern und zu vertreten und diese in den öffentlich-politischen Prozess einzubringen. Weiterhin ist durch Art. 17 GG gesichert, dass Bürger Bitten oder Beschwerden an den Bundes- oder Landtag richten können (oder Gnadengesuche an den Bundespräsidenten, Beschwerden an den Bürgermeister/Protestschreiben an Behörden); durch Art. 20 Abs. 2 GG können Bürger an allen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen oder sich durch Art. 21 Abs. 1 GG in Parteien engagieren.

Als Ausnahmen direktdemokratischer Verfahren auf deutscher Bundesebene können der Artikel 29 sowie 146 des Grundgesetzes gelten: Art. 29 Abs. 2 ff. regelt die territoriale Neugliederung (Veränderung von Grenzen; Fusionen; s. a. Artikel 118 GG) des Bundes, bei der ein Volksentscheid zur Bestätigung notwendig ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses Verfahren keine bundesweite Volksabstimmung darstellt, sondern nur eine in den betroffenen Bundesländern. Dazu kommt, dass die Bevölkerung kein Initiativrecht für die Neugliederung der Bundesländer besitzt¹⁴¹. Artikel 146 GG sieht eine Beteiligung des Volkes vor, wenn es zu einer Verfassungsablösung kommen sollte. Dieser Artikel sieht allerdings nur vor, dass diese „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ werden soll, was staatsrechtlich interpretiert auch durch eine repräsentative Entscheidung gewährleistet wird, da diese den freien Willen des Volkes auch zum Ausdruck bringen könnte¹⁴². Auf Länderebene (und auf lokaler Ebene) herrscht allerdings ein weniger „direktdemokratiefeindliches“ Bild vor:

„Obwohl die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen gegen die Fähigkeit des Volkes zur plebiszitären Willensbildung erfüllt waren, nicht zuletzt durch die Kritik an der Ausgestaltung zahlreicher Elemente direkter Demokratie in der Weimarer Verfassungsordnung, wurden im Gegensatz zum Grundgesetz in den meisten Landesverfassungen direktdemokratische Partizipationsinstrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid – wenn auch mit manchem Vorbehalt – eingeführt“¹⁴³.

¹⁴¹ Kost (2011), S. 221

¹⁴² Vgl. Kost (2011), S. 221

¹⁴³ Kost (2011), S. 216

2.2. Direkte Demokratie in den Bundesländern – Fokus Land Baden-Württemberg

Auf Länderebene wurde der Bevölkerung eingeräumt, unmittelbar an der Gesetzgebung teilzunehmen: Das initiierte Volksbegehren und der abschließende Volksentscheid werden dazu von allen Landesverfassungen als Alternative zur parlamentarischen Gesetzgebung genannt, in zwölf Bundesländern ergänzt noch durch das Verfahren der Volksinitiative, welche nicht die Änderung, Abschaffung oder Einführung eines (Landes-) Gesetzes zum Ziel hat, sondern den Landtag auf wichtige Themen hinweisen soll, mit denen dieser sich beschäftigen soll¹⁴⁴. Volksinitiative, Volksbegehren und der Volksentscheid sind in einigen Bundesländern als ein dreistufiges Verfahren zur Volksgesetzgebung vorgesehen, in anderen sind die Verfahren nur zweistufig (Begehren und Entscheid, s.u.). Nachfolgend soll das Verfahren der Referenden und Volksgesetzgebung in den Bundesländern sowie andere, unverbindliche Instrumente (auch auf der lokalen Ebene) kurz dargestellt werden¹⁴⁵.

Obligatorische Verfassungsreferenden, also konstitutionell vorgesehene Referenden bei einer Verfassungsänderung, sind nur in zwei Bundesländern vorgesehen: Bayern und Hessen. In Berlin gibt es dementsprechend eine eingeschränkte Form des Verfassungsreferendums, wenn die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden sollen. Ein *fakultatives Verfassungsreferendum* sieht die Verfassung von Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vor, welches allerdings in der Praxis keine Bedeutung hat. *Fakultative Referenden* über ein einfaches Gesetz dagegen sieht bisher nur die baden-württembergische Landesverfassung vor: Ein Drittel der Abgeordneten kann hier ein Referendum über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz beantragen, worauf dann die Landesregierung innerhalb von zehn Tagen entscheiden muss, ob sie eine Volksabstimmung durchführen lässt oder nicht (wurde bisher noch nie angewandt, war allerdings im Zusammenhang mit „S-21“ im Gespräch). Eine *Volkspetition* (Hamburg), *Bürgerantrag* (Bremen, Thüringen) oder *Volksinitiative* (Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), also eine Unterschriftensammlung, welche zur Behandlung eines Anliegens im Landtag führt, ist nicht Teil der Volksgesetzgebung (ebenso eine Volksbefragung), ist aber in verschiedenen Ländern unverbindlich vorgesehen, das Parlament ist allerdings letztentscheidungsbefugt.

¹⁴⁴ Vgl. Weixner (2006), S. 19

¹⁴⁵ Vgl. dazu Montag (2011b), S. 3-5; Verhulst/Nijeboer (2007), S. 106; Kost (2005); Kost (2008)

Innerhalb des dreistufigen Verfahrens der *Volksgesetzgebung* ist die Initiative ein neueres Instrument der direkten Demokratie in den deutschen Ländern, welches zugelassen wird, wenn eine bestimmte Anzahl von Unterschriften der Stimmberechtigten (zwischen 0,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 3,7 Prozent in Berlin) innerhalb einer bestimmten Frist (bis zu einem Jahr; In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt existieren keine Fristen) gesammelt worden ist. „In den meisten Ländern kann nach einer Ablehnung durch den Landtag die Volksinitiative auch als Antrag auf ein Volksbegehren gestellt werden“¹⁴⁶: Wie schon erwähnt muss sich der Landtag bei einer Volksinitiative mit dem Anliegen befassen, bei einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens (s.u.) erfolgt lediglich eine formale Prüfung und das Parlament ist nicht zur Behandlung des Begehrens verpflichtet: In manchen Fällen wird also die Initiative dem Begehren vorausgesetzt und erst wenn die Initiative die Hürde genommen hat, wird ein Begehren durchgeführt (nicht in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen)¹⁴⁷, ist also von der bloßen „Vetoinitiative“ (Fakultatives Referendum) sowie vom obligatorischen Referendum zu unterscheiden und ist somit eine „positive Initiative“¹⁴⁸. Diese zusätzlich Stufe der Volksgesetzgebung ist dann interessant, wenn das Antragsquorum niedrig ist (also bei etwa 0,5 bis 1 Prozent liegt wie in Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) und kann, wenn der Landtag ihr nicht entspricht und die Initiatoren anschließend ein Volksbegehren anstreben, das Volksbegehren ersetzen (nicht in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen)¹⁴⁹.

Bei einem *Volksbegehren* muss der thematische Gegenstand immer ein förmliches Gesetz sein, bzw. Aufhebung, Erlass oder Änderung, wofür das jeweilige Bundesland Zuständigkeit besitzt, der Gesetzesentwurf muss ausgearbeitet und mit guten Gründen versehen sein, wobei der Entwurf bei eventuellen rechtstechnischen Mängeln nicht automatisch unzulässig ist¹⁵⁰. Die Quoren und Fristen dabei sind in allen Bundesländern unterschiedlich hoch (zwischen 4 Prozent in Brandenburg, bis zu 20 Prozent in Hessen und im Saarland und zwischen 14 Tagen in Baden-Württemberg und Bayern, bis zu acht Monaten in Sachsen) und wird das vorausgesetzte Quorum nicht erreicht, ist das Volksbegehren gescheitert.

¹⁴⁶ Kost (2008), S. 60

¹⁴⁷ Vgl. Montag (2011b), S. 4; Vgl. auch: Kost (2008), S. 60

¹⁴⁸ Vgl. Decker (2006), S. 4

¹⁴⁹ Vgl. Weixner (2006), S. 19

¹⁵⁰ Vgl. Kost (2008), S. 60

Das Volksbegehren gilt als abgelehnt, wenn der Landtag keinen Beschluss herbeiführt, wenn dieser dem ohne sachliche Änderungen entspricht, kommt es in einem Landesgesetz zustande¹⁵¹. Entspricht der Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht, wird ein *Volksentscheid* durchgeführt, dessen Ziel es ist, „einen Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle des Landtages treten zu lassen“¹⁵². Dazu sind unterschiedliche Abstimmungsquoten notwendig, meistens in Form der Zustimmung einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten, was je nach Bundesland zwischen 15 (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent liegen kann (Saarland): Manche Bundesländer schreiben darüber hinaus ein bestimmtes Beteiligungsquorum vor (Nordrhein-Westfalen bei der Verfassungsänderung 50 Prozent, Rheinland-Pfalz bei einfachen Gesetzen 25 Prozent). In Bayern, Hessen und Sachsen ist kein zusätzliches Quorum nötig¹⁵³.

Diese Volksgesetzgebung – ob im zwei- oder dreistufigen Verfahren – ist in allen Verfassungen der Bundesländer verankert, womit die Bevölkerung ein Verfahren zu einem ihr wichtigen Gegenstand initiieren und, wenn nötig, auch abschließend entscheiden kann. Auch Verfassungsfragen sind mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland (in einigen Fällen auch Berlin) in allen Ländern als Themen zulässig. Anzumerken hierbei ist, dass es in allen Verfassungen ein sog. „Finanztabu“ gibt, also Abgabenfragen über Gebühren, Steuern, Besoldung und Finanzfragen von der Volksgesetzgebung vollständig ausgeschlossen sind, was von Befürwortern direktdemokratischer Verfahren als Kernproblem der direkten Demokratie in Deutschland gesehen wird (ebenso sind Staatsverträge vom Verfahren ausgeschlossen)¹⁵⁴.

¹⁵¹ Vgl. Kost (2008), S. 61

¹⁵² Kost (2008), S. 61

¹⁵³ Eine abschließende Übersicht gibt Kost (2011), S. 217-218. Siehe ebenso: Mehr Demokratie (2012), S. 15 für eine Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen; die Übersicht über von Bürgern neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von 1946 – 2011 nach Jahrzehnten (ebd., S. 15), die Übersicht über die Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiert direktdemokratischer Verfahren (ebd., S. 16) sowie die Übersicht über die Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheide in den einzelnen Bundesländern (ebd., S. 17).

¹⁵⁴ Vgl. Jung (2005), S. 317-320

Auch im deutschen „Mutterland direkter Demokratie“¹⁵⁵ Baden-Württemberg, welches die längste Tradition direktdemokratischer Verfahren in Deutschland hat (seit seiner Gründung 1952) sind institutionelle Hürden sehr hoch: 33,3 Prozent ist alleine das Zustimmungsquorum (Art. 60 Abs. 3 LVBw). Für die Volksabstimmung in Baden-Württemberg bedeutet das, dass mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten landesweit gegen das Projekt hätten stimmen müssen, was ungefähr 2,5 Millionen Stimmen bedeutet, also mehr „als Grüne und SPD bei der Landtagswahl am 27. März 2011 überhaupt erhalten haben“¹⁵⁶. Diese verfügt(e) auch nicht über die parlamentarische Mehrheit von 2/3 zur Absenkung der Abstimmungshürde, womit die Abstimmung von vorneherein wenig Aussicht auf Erfolg hatte, auch vor dem Hintergrund, dass die oppositionelle CDU jahrelang vorher Regierungspartei war und Befürworter von „S-21“ ist und somit wahrscheinlich nicht für eine Änderung der Verfassung gestimmt hätte¹⁵⁷. Beim eigentlichen Volksentscheid kam eine Sondervariante zum Einsatz: Ein Referendum bei abgelehntem Gesetz, mit Antrag von einem Drittel des Landtags. Artikel 60 Abs. 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt, dass „wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen“.

„Dies kam bislang noch nie zur Anwendung, da normalerweise der Landtag ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz auch verabschiedet. Im Falle Baden-Württembergs zog die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um auch ohne ein Volksbegehren einen Volksentscheid abzuhalten“¹⁵⁸.

Kurz sollen hier die Beteiligungsformen auf der untersten staatlichen Ebene dargestellt werden, welche allerdings für diese Arbeit unerheblich sind. Allerdings sind diese erwähnenswert, da auf kommunaler Ebene die Verfahren sehr stark ausgebaut sind¹⁵⁹. „Neben der Volksgesetzgebung auf der Länderebene stehen den Bürgern in Deutschland auch plebiszitäre Elemente auf der kommunalen Ebene zur Verfügung.“

¹⁵⁵ Vgl. Wehling (2005), S. 15: Baden-Württemberg war jahrzehntelang „das einzige Bundesland, welches ein Referendum als unmittelbare Entscheidungsmöglichkeit der Ortsbürger vorsah, in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Mit Bayern zusammen war Baden-Württemberg zudem auch das Land, das die Direktwahl des Bürgermeisters kannte, ebenfalls seit Jahrzehnten“.

¹⁵⁶ Kost (2011), S. 215

¹⁵⁷ Vgl. Kost (2011), S. 215; siehe auch: Wehling (2005), S. 15: Dazu ist anzumerken, dass es insbesondere vorher die CDU war, die sich für mehr direkte Demokratie in BW einsetzte, während SPD und FDP strikte Vertreter der repräsentativen Idee waren.

¹⁵⁸ Mehr Demokratie (2012), S. 9

¹⁵⁹ Siehe vertiefend dazu: Kost (2008), S. 38 ff. sowie Kost (2006), S. 25 ff.

Analog zum Volksbegehren und Volksentscheid gibt es hier die Möglichkeit zur Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids¹⁶⁰. Der Bürgerentscheid ist in allen Bundesländern ein zweistufiges Verfahren: In der Phase des Bürgerbegehrens sammeln die Initiatoren eine festgeschriebene Anzahl an Unterschriften, welche dem Gemeinderat zusammen mit der Entscheidungsfrage sowie einer Begründung (manchmal auch einem Kostendeckungsvorschlag) vorgelegt werden. Dieser prüft das Begehren auf Zulässigkeit und legt, falls diese festgestellt wird, den Bürgerentscheid fest. Das Ergebnis ist rechtlich bindend und umzusetzen (dies entspricht einem „initiiierenden Bürgerbegehren“: Ein „kassierendes Begehren“ erfolgt durch eine Unterschriftensammlung gegen einen Beschluss innerhalb einer bestimmten Frist)¹⁶¹.

„Seit Anfang der 90er Jahre kommt es nun auf kommunaler Ebene zu einem komplementären Einbau direktdemokratischer Instrumente in Form von Sach- (Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden) sowie in Form von Personalentscheidungen (Direktwahl des Bürgermeisters). Allerdings gibt es nach wie vor recht unterschiedliche Rahmenbedingungen sowohl bei der Beantragung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als auch bezüglich der Machtposition des direkt gewählten Bürgermeisters“¹⁶². Als unterste selbstständige Gebietseinheit eines Staates hat die Gemeinde eine Vielzahl von Kompetenzen und erfüllt auf unterster Ebene elementare öffentliche Funktionen (Art. 28 Abs. 2 GG: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“)¹⁶³. Dabei kann zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben unterschieden werden¹⁶⁴. Zu den freiwilligen Aufgaben zählen u.a. die städtischen Grünanlagen, Museen, Schwimmbäder, Theater, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Altentreffs, Bürgerhäuser, Vereinsförderung, Wirtschaftsförderung und Städtepartnerschaften. Den Pflichtaufgaben sind Gemeinestraßen, Bebauungspläne, Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Abfallbeseitigung und Abwasser zuzuordnen: Alle genannten Bereiche können innerhalb direktdemokratischer Verfahren behandelt werden, so weit sie nicht durch z.B. einen Positiv- oder Negativkatalog ausgenommen sind.

¹⁶⁰ Vgl. Montag (2011b), S. 5

¹⁶¹ Vgl. Knemeyer (1997), S. 108

¹⁶² Vgl. Bogumil (2001), S. 1

¹⁶³ Vgl. Kost (2008), S. 35 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 82; Walter-Rogg et al. (2005), S. 412 ff.

Abschließend lässt sich dazu sagen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide „vor allem wegen der Angelegenheiten, über die ein Bürgerbegehren unzulässig ist, des Zwangs eines Vorschlags zur Kostendeckung sowie der zur Wahl eines Sachverhaltes erforderlichen Zahl von Wählerinnen und Wählern de facto“¹⁶⁵ eine Ausnahme bleiben und „grundsätzlich aus dem parlamentarischen System der Demokratie hervorgegangen sind und sich ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind keine eigenständigen und "frei schwebenden" Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente“¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Kost (2008), S. 46

¹⁶⁶ Kost (2008), S. 46

3. Kapitel: Das Fallbeispiel „Stuttgart 21“

Nachdem der Systemkontext und die Systemeinkbettung sowie die Verfahrensregeln der direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und Baden-Württemberg beschrieben wurde, soll nachfolgend auf das Fallbeispiel „Stuttgart 21“ eingegangen werden, bevor das unter 1.2. in Anlehnung an Schiller (2002) entwickelte formale Instrument zur Bewertung direktdemokratischer Verfahren bzw. deren Funktionalität auf das Beispiel angewendet wird.

3.1. Überblick über den Fall „Stuttgart 21“¹⁶⁷

In der Öffentlichkeit wegen seiner Brisanz häufig nur auf den Hauptbahnhof Stuttgart reduziert ist „Stuttgart 21“ eigentlich nur ein Teilprojekt des großangelegten Bahnprojektes „Stuttgart – Ulm“, mit dem die Deutsche Bahn AG, das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart, die Stadt Stuttgart, der Bund und die Europäische Union die seit 1850 in Betrieb stehende Bahnverbindung zwischen Stuttgart und Ulm über Plochingen, Göppingen und Geislingen modernisieren will. Das Teilprojekt „Stuttgart 21“ umfasst dabei insgesamt 57 Kilometer neue Bahnstrecke, die Erneuerung des Hauptbahnhofes Stuttgart (bzw. die teilweise Verlegung der Gleise unter die Erde) sowie drei neue Bahnhöfe (Bahnhof Flughafen/Messe, auch „Filderbahnhof“ genannt, die S-Bahnstation Mitnachtstraße am neuen Rosensteinviertel sowie der Abstellbahnhof Untertürkheim) im Bahnknoten Stuttgart.

Der historische Hauptbahnhof Stuttgart soll im Zuge dieses Projektes von einem Kopf- in einen Durchgangsbahnhof umgebaut werden, die Region südlich von Stuttgart soll mit dem neuen Bahnhof Flughafen/Messe Anschluss an den Fernverkehr und den Regionalverkehr erhalten. Mit der geplanten Tieferlegung der Gleise ist auch der Abriss der Seitenflügel des historischen Bahnhofs verbunden, außerdem das Abholzen von etwa 250 Bäumen, darunter teilweise 200 Jahre alte Platanen.

Verbunden damit ist auch der Plan, neue Stadtquartiere (Europaviertel und Rosensteinviertel) im

¹⁶⁷ Es folgt Zusammenfassung des Falles „Stuttgart 21“, die auf der Basis verschiedenen Quellen zusammengestellt wurde: spiegel.de; stuttgart.de; bahnprojekt-stuttgart-ulm.de; stuttgarter-nachrichten.de; stuttgarter-zeitung.de; schlichtung-s21.de sowie der Webseite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Der Fall „Stuttgart 21“ ist hervorragend online dokumentiert, weswegen sich der Autor ausschließlich auf Webquellen bezieht, bzw. auch auf die Ausarbeitung von Schlager (2010) zu diesem Thema.

Zentrum durch die frei werdenden Gleisflächen zu schaffen: Rund 100 Hektar Fläche sollen für die städtebauliche Entwicklung der Stuttgarter Innenstadt zur Verfügung stehen, 50 Hektar davon sollen für Wohnen und Arbeiten genutzt werden, um 20 Hektar die Parkanlagen erweitert werden und 30 Hektar sind für den Bau von Grünanlagen, öffentlichen Plätzen und Straßen vorgesehen.

Die Deutsche Bahn AG, der Bund, das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Flughafen Stuttgart und der Verband Region Stuttgart finanzieren das Projekt: Der Finanzierungsrahmen liegt bei 4,526 Milliarden Euro. Darin enthalten sind 3,216 Milliarden Euro Baukosten, 550 Millionen Euro Planungskosten sowie ein Risikopuffer von 760 Millionen Euro. Diese 4,526 Milliarden Euro des Projekts für Stuttgart 21 teilen sich wie folgt auf: Die Deutsche Bahn AG trägt 1.747 Millionen Euro, der Bund 1.229,4 Millionen Euro, das Land Baden-Württemberg 930,6 Millionen Euro, die Landeshauptstadt Stuttgart 291,8 Millionen Euro, der Flughafen Stuttgart: 227,2 Millionen Euro und der Verband Region Stuttgart: 100 Millionen Euro. Die knapp 60 Kilometer lange Trasse Wendlingen (Neckar) nach Ulm (mit 30,4 Kilometer Tunnelstrecke) soll zu einer Hochgeschwindigkeitsstrecke (max. 250 km/h) umgebaut und das Land Baden-Württemberg wird über die Neubaustrecke Stuttgart – Ulm dauerhaft an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz - die Magistrale (Hauptverkehrslinie einer Region) zwischen Paris und Bratislava/Budapest – angeschlossen werden. Die Kosten belaufen sich auf weitere 2,89 Milliarden Euro (neben den Kosten für das Projekt „S-21“). Der Bund übernimmt 1,94 Milliarden Euro inklusive der zur Verfügung gestellten EU-Mittel, 950 Millionen Euro trägt das Land Baden-Württemberg.

Verkürzt und zusammenfassend chronologisch sollen an dieser Stelle die Ereignisse um „S-21“ dargestellt werden: Ministerpräsident Erwin Teufel, Bahnchef Heinz Dürr, Stuttgarts Oberbürgermeister Manfred Rommel und Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann stellen erstmals im April 1994 das Projekt „S-21“ der Öffentlichkeit vor. Eine in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie kommt Anfang 1995 zu dem Schluss, dass eine Umsetzung des Projektes möglich ist, woraufhin im November 1995 Bund, Land, Stadt, der Verband Region Stuttgart und die Deutsche Bahn eine Rahmenvereinbarung zur Entwicklung und Förderung des Projekts abschließen. Die Kosten wurden damals auf rund 5 Milliarden D-Mark geschätzt.

Die Ausschreibung für den unterirdischen Bahnhofsbau beginnt im Februar 1996, Ende 1997 gewinnt das Düsseldorfer Architekturbüro Ingenhoven. 1996 gründet sich auch die Bürgerinitiative „Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21“, deren wichtigster Vertreter Gangolf Stocker (damals auch PDS-Mitglied) ist, das Thema findet in der Öffentlichkeit noch wenig Gehör. Ein städtebauliches Gutachten wird im Juli 1996 vorgestellt, worin die Basis des Rahmenplans präsentiert wird, welcher im Februar 1997 durch einen Beschluss des Gemeinderats als Grundlage für die „offene Bürgerbeteiligung“ und weitere Abstimmungen dienen soll.

Anfang März 1997 wird die „offene Bürgerbeteiligung“ initiiert, welche das Projekt stärker in der Stadt verankern und den Menschen die Möglichkeit geben sollte, sich in die Planungen einzubringen, was zu diesem Zeitpunkt faktisch durch die Bindung an die Rahmenvereinbarung von 1995 schon nicht mehr möglich ist. 1997 wird Johannes Ludewig neuer Bahnchef und mit der Bundestagswahl 1998 werden die politischen Voraussetzungen für eine rot-grüne Koalition geschaffen, die nicht zu einer Beschleunigung des Projekts beiträgt, woraufhin im Verlauf des Jahres 1999 Ludewig sich gegen das Projekt Stuttgart 21 ausspricht und einen Planungsstopp verhängt, da er kritisiert, dass sich das Land Baden-Württemberg nicht ausreichend an der Finanzierung des Projektes beteiligen will. Bis 2000 vertagt der Aufsichtsrat der DB AG die Entscheidung über den Fortgang des Projekts sechs Mal, der Landtag ersucht die Landesregierung im Juni 1999, sich bei der Bundesregierung und bei der Bahn weiterhin mit Nachdruck für die Realisierung der beiden Vorhaben „S-21“ und Neubaustrecke Wendlingen–Ulm einzusetzen. Das Land Baden-Württemberg bietet dem Bund daraufhin an, die neue ICE-Strecke zwischen Wendlingen und Ulm unter der Bedingung vorzufinanzieren, dass „S-21“ und die Neubaustrecke gemeinsam verwirklicht werden müssen: Ab Mai 2001 wird das Projekt fortgesetzt, seit Ende 1999 ist Hartmut Mehdorn neuer Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG.

Die Finanzierung ist allerdings nicht komplett gesichert, trotzdem erteilt das Eisenbahnbundesamt 2005 die Baugenehmigung für den Tiefbahnhof, woraufhin der Umweltverband BUND sowie zwei Wohnungseigentümer vor dem Verwaltungsgerichtshof klagen, was das Verwaltungsgericht mit Verweis auf die Begründung abweist, dass die nicht abschließend beantwortete Finanzierungsfrage der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungs-beschlusses nicht entgegenstehe.

Im Juni 2006 gilt das Projekt „S-21“ als in seinen Grundsätzen rechtlich abgesichert. 2007 einigen sich Bund, Land, Stadt und Bahn in einem „Memorandum of Understanding“ über die Aufteilung

der Kosten des Projekts, woraufhin Gegner des Großprojektes ein Bürgerbegehren gegen „S-21“ organisieren: Das Bündnis „Bürgerentscheid gegen Stuttgart 21“ entsteht, welchem der BUND, Bündnis 90/Die GRÜNEN, die Initiative „Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21“, der VCD und Pro Bahn angehören. Dieses forderte, dass der Gemeinderat einen erneuten Grundsatzbeschluss über das Projekt „S-21“ aufgrund der veränderten Kostenstruktur fassen solle und sammelte innerhalb von sechs Wochen mehr als 67.000 Unterschriften (mehr als 10 Prozent der Einwohner von Stuttgart). Der Antrag auf das Bürgerbegehren wird vom Verwaltungsgericht am 17. Juni 2009 mit der Begründung abgelehnt, weil „ein Bürgerbegehren gegen einen bereits vollzogenen Gemeinderatsbeschluss [...] unzulässig [ist], da die Angelegenheit nicht mehr in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinn entschieden werden kann“ (Pressemitteilung vom 17.07.2009 des Verwaltungsgerichts Stuttgart), worauf sich starke Proteste formieren. Der Bundestag bewilligt 2008 Geld für das Projekt und im April 2009 unterzeichnen der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger, der Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee und das Deutsche-Bahn-Vorstandsmitglied Stefan Garber die Finanzierungsvereinbarung für den neuen Bahnhof: Dabei sind Kosten von 3,1 Milliarden Euro beschlossen plus ein „Risikofonds“ in Höhe von 1,4 Milliarden Euro. Laut Aussage des neuen Bahnchefs Rüdiger Grube sind 4,5 Milliarden damals die oberste Grenze, 2009 belaufen sich die Kosten offiziell bereits auf 4,1 Milliarden Euro.

Bei den Gemeinderatswahlen 2009 werden BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stärkste Fraktion, die LINKE erreicht 4,5 Prozent, das parteifreie Bündnis Stuttgart – Ökologisch – Sozial (SÖS) kommt auf 4,6 Prozent. Die SPD will „Stuttgart 21“ weiterhin und verhindert, dass die neue Mehrheit sich gegen das Projekt wendet. Proteste in Form der sogenannten „Montagsdemonstrationen“ finden ab dem 26. Oktober 2009 statt und die Teilnehmerzahl erhöht sich bis zum Frühjahr 2010 auf wöchentlich bis zu mehreren tausend Menschen. Ab Februar beginnen die offiziellen Bauarbeiten am Gleisvorfeld. Der Nordflügel des Hauptbahnhofs wird am 25. August 2010 abgerissen, die Protestbewegung zählt jetzt zwischen 10.000 und 80.000 Menschen: Es folgen Besetzungsaktionen, Straßenblockaden und unangemeldete „Spontandemonstrationen“ sowie andere Aktionen zivilen Ungehorsams, vor allem durch die Ende 2009 gegründeten „Parkschützer“, die die Bäume, welche zugunsten des tiefergelegten Bahnhofs gefällt werden sollen, schützen wollen. Die ersten 25 Bäume werden am 1. Oktober 2010 gefällt, begleitet von heftigen Protesten seit dem 30. September, bei welchen es zu 400 Verletzten im Zug des massiven Polizeieinsatzes kommt, woraufhin ein Schlichtungsverfahren zwischen den Streitgruppen unter der Leitung des „Vermittlers“ Heiner

Geißler auf Vorschlag von Stefan Mappus beginnt, welches nach neun Sitzungen mit einem positiven Ergebnis für das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm am 1. Dezember 2010 endet¹⁶⁸. Dabei einigen sich Befürworter und Gegner des Bahnprojekts Stuttgart 21 auf den Vorschlag von Geißler, einen „Stresstest“ für den geplanten Bahnknoten Stuttgart 21 anhand einer Simulation durchzuführen, der den Nachweis führen muss, dass ein Fahrplan mit 30 Prozent Leistungszuwachs in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität möglich ist, welchen das Projekt „besteht“. Der Kompromissvorschlag von Geißler (Kombination aus bestehendem Kopf- und neu zu bauendem Tiefbahnhof) wurde dagegen durch die Bahn mit der Begründung zu hoher Kosten abgelehnt. Das Aktionsbündnis gegen „S-21“ akzeptiert das Gutachten über den Stresstest nicht.

3.2. Die Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“¹⁶⁹

Das erste offizielle Sondierungsgespräch von Befürwortern und Gegnern noch vor der Schlichtung von Geißler auf Einladung des katholischen Stuttgarter Stadtdekan Michael Brock am 24. September 2010 endete ohne Ergebnis. Nach dem Scheitern dieses „Runden Tisches“ forderte die SPD die damalige Landesregierung auf, eine landesweite Volksabstimmung mit voranzutreiben. Sollte die Volksabstimmung nicht zustande kommen, wolle die SPD über eine Änderung der Verfassung den direkten Weg der demokratischen Abstimmung ermöglichen. Der Staatsrechtler Joachim Wieland von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie Georg Hermes von der Universität Frankfurt gaben dafür den rechtlichen Rahmen vor: Die Landesregierung sollte nach dem SPD-Antrag den Weg für eine Volksabstimmung gemäß Artikel 60 der Landesverfassung über einen Gesetzentwurf freimachen, welcher dem Land Baden-Württemberg erlauben würde, sich mit einer Zahlung von Schadenersatz einseitig von den vertraglichen Verpflichtungen lösen zu können, was sich auch auf sämtliche Verträge bezieht, die zur Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart sowie zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm abgeschlossen wurden.

¹⁶⁸ Eine Übersicht der wichtigsten Streitpunkte findet sich u.a. in einer Sonderbeilage der Stuttgarter Zeitung vom 25. September 2010.

(Web: http://content.stuttgarter-zeitung.de/media_fast/1203/Sonderbeilage%20Stuttgart%2021%20StZ.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

¹⁶⁹ Nachfolgend stützt sich der Autor auf die Ausführungen auf der Webseite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg unter dem Schlagwort „Der Weg zur Volksabstimmung zu S21“ (Web: http://www.lpb-bw.de/weg_zur_volksabstimmung.html; Letzter Abruf: 10.05.2012), „Juristische Kontroverse“ (Web: http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_juristisch.html; Letzter Abruf: 10.05.2012) sowie „Volksabstimmung zu Stuttgart 21 am 27. November 2011“ (Web: http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html; Letzter Abruf: 10.05.2012) und „Stuttgart 21“ (Web: <http://www.lpb-bw.de/stuttgart21.html>; Letzter Abruf: 10.05.2012).

„Dieser Gesetzentwurf würde im Landtag keine Mehrheit erhalten. Das Verhalten der Abgeordneten würde dem Verfahren auf Bundesebene entsprechen, wie es zur Einleitung eines konstruktiven Misstrauensvotums gestaltet wurde, etwa bei dem von Gerhard Schröder (SPD) initiierten Beschluss zu Neuwahlen im Jahr 2005“¹⁷⁰. Nachdem der Gesetzentwurf im Landtag abgelehnt worden sei, könnte gemäß Artikel 60 Abs. 3 LVBW ein Drittel der Abgeordneten eine Volksabstimmung über dieses Gesetz beschließen, womit der „fiktive Konflikt“ zwischen Landtag und Regierung über die Volksabstimmung gelöst werden sollte.

Die schwarz-gelbe Landesregierung zog Prof. Dr. Paul Kirchhof bei, der eine Volksabstimmung ablehnte: „Bei der Volksabstimmung wird das Landesstaatsvolk als Landesgesetzgeber tätig und ist deshalb in seiner Kompetenz auf die Gegenstände der Landesgesetzgebung begrenzt. Der Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes fallen aber nicht in die Zuständigkeit des Landes, sondern ausschließlich in die des Bundes. Über den Bau eines Teilstücks der europäischen Magistrale von Paris nach Bratislava kann also weder der Landtag noch das Volk als Landesgesetzgeber entscheiden. Zudem ist eine Volksabstimmung, der es nur darum geht, den politischen Willen der Landesregierung, der Mehrheit des Landtags und der SPD-Fraktion durch eine plebiszitäre Zustimmungsgeste bestätigen zu lassen, in der Verfassung nicht vorgesehen. Sie würde die Entscheidungskompetenz des Volkes als Gesetzgeber missachten.“ Die Regierung würde das rechtsstaatliche Gebot der Verlässlichkeit und Widerspruchsfreiheit verletzen, wenn sie formal einem „Ausstiegsgesetz“ zustimme, das sie inhaltlich nicht wolle. Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde als Zweitgutachter ergänzte „dass ein Ausstiegsgesetz auf die Änderung des Haushaltsplans ziele. Daher könne es nach der Landesverfassung nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein. Die zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm abgeschlossenen Verträge könnten daher auch durch eine Volksabstimmung nicht gekündigt werden“¹⁷¹.

Die Landesregierung lehnte daraufhin den Antrag auf ein „Ausstiegsgesetz“ durch die SPD am 28. Oktober 2010 ab, welches die SPD zusammen mit den GRÜNEN nach ihrem Wahlsieg in den Koalitionsverhandlungen dann allerdings doch zur Abstimmung brachten (auch aufgrund von Unstimmigkeiten innerhalb der Koalition, da die SPD für eine Fortführung des Projektes und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dagegen waren: Die Volksabstimmung diene somit auch der Konfliktlösung zwischen den Regierungsparteien): Am 28. September 2011 hatte der Landtag darüber abschließend entschieden und wie erwartet wurde das S21-Kündigungsgesetz von großen Teilen der SPD sowie von CDU und FDP abgelehnt.

¹⁷⁰ LpB-BW (Letzter Abruf: 10.05.2012), Web

¹⁷¹ LpB-BW (Letzter Abruf: 10.05.2012), Web

Nach der Abstimmung beantragten mehr als ein Drittel der Abgeordneten (durch Verfassung nach Artikel 60 Abs. 3 LVBw vorgesehen) das Referendum. In einer Sondersitzung der grün-roten Landesregierung wurde einstimmig beschlossen, das Gesetz dem Volk am 27. November vorzulegen und das Volk über den Landesanteil an der Projektfinanzierung von „S-21“ - also nicht direkt über den Tiefbahnhof – abstimmen zu lassen. Über die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm sollte dabei nicht abgestimmt werden.

Zur Volksabstimmung am 27. November 2011 waren rund 7,6 Millionen Stimmberechtigte aufgerufen, entweder mit „Ja“ (für den Ausstieg des Landes aus der Projektfinanzierung) oder „Nein“ (für die Mitfinanzierung des Landes und Fortführung des Bauprojektes) abzustimmen: Diese Fragestellung ergab sich aus der Verfassung, da nur über den im Landtag abgelehnten Gesetzentwurf zur Kündigung der Finanzierungsverträge abgestimmt werden konnte. 3,68 Millionen Stimmen wurden abgegebenen: Damit lag die Wahlbeteiligung bei 48,3 Prozent (Landtagswahl 2011: 66,3 Prozent; In Stuttgart selbst bei 67,8 Prozent, wobei 47,1 mit „Ja“ stimmten und 52,9 mit „Nein“, also für den Tiefbahnhof), 14.300 Stimmen waren ungültig. 58,9 Prozent (2.160.411) stimmten gegen den Ausstieg des Landes aus der Projektfinanzierung von „S-21“ und damit mit „Nein“, 41,1 Prozent (1.507.961 Stimmen) stimmten für den Ausstieg, also mit „Ja“. Das Zustimmungsquorum (2,5 Millionen Stimmen) wurde in beiden Fragen verfehlt. Nur in 7 der insgesamt 44 Stimmkreise Baden-Württembergs fand das S-21-Kündigungsgesetz mit einer Mehrheit an Ja-Stimmen an den gültigen Stimmen Zustimmung.

3.3. Bewertung der Volksabstimmung: Anwendung des entwickelten Instruments unter Einbeziehung verschiedener Studien zu „Stuttgart 21“

Mit der vorangegangenen Klärung der Systemeinbettung und Adaption direktdemokratischer Verfahren in und an das repräsentative System Baden-Württembergs unter Einbeziehung des politischen Gesamtrahmens sowie nach der Ermittlung des Verfahrenstyps ist es nun möglich, anhand des entwickelten Instruments die Volksabstimmung zu „S-21“ zu beurteilen. Dafür werden die unter 1.2. genannten institutionellen Basismerkmale mit dem Verfahren der Volksabstimmung zu „S-21“ abgeglichen.

Der Wertmaßstab dabei ist, dass jegliches institutionelles Basismerkmal erfüllt bzw. vorhanden sein muss, damit erstens die formalen Voraussetzungen (nach der Definition unter 1.2.) für ein direktdemokratisches Verfahren vorhanden sind und zweitens sich darüber die Funktionalität desselben anhand der Betrachtung der „Rückkopplung“ mit dem politischen System bewerten lässt. Funktional wäre laut o.g. Definition das Verfahren, wenn die Rückkopplung sich in Form von Unterstützung für das politische System äußert; dysfunktional, wenn sich erneute Forderungen zu demselben Problem an das politische System (in diesem Fall an die Landesregierung Baden-Württembergs oder das Landesparlament) richten, der Konflikt also nicht „befriedet“ wurde. Mit diesem Funktionskriterium ist es also möglich zu bewerten, ob das Verfahren zielführend war und es ist möglich, eine Orientierung für die (zukünftige?) Gestaltung des direktdemokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu geben bzw. Konsequenzen für die Nutzung und Wirkung direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen. Nicht möglich ist es, die Qualität des Verfahrens zu bewerten: Unterstellt wird in diesem Modell (s.o.) nur eine Qualitätsorientierung (sowie eine Legitimationsorientierung), die nachgewiesen werden soll, ohne allerdings dieser einen Wert zuzuordnen, da das entwickelte Modell sich ausschließlich auf Funktionskriterien beschränkt.

a) Ergänzungsbeziehung

„Für die Bundesrepublik Deutschland gilt allemal: Direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid oder Volksbegehren und Volksentscheid sind keine eigenständigen und frei schwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente“¹⁷². Dies gilt umso mehr, wenn man sich verdeutlicht, dass die Volksabstimmung auch vor dem Hintergrund der Konfliktlösung zwischen den Regierungsparteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD stattgefunden hat, die sich über die Weiterführung des Projekts uneinig waren und auch deswegen die Entscheidung, die sie selbst innerhalb der Koalition nicht treffen konnten (oder wollten), an das Volk delegierten.

„Politische Partizipation ist zweck- und zielorientiertes politisches Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen institutionellen Kontexten. Nicht zuletzt sind direktdemokratische Politikentscheidungen von der Mehrheitsregel abhängig, obwohl die Ja - Nein - Logik der Entscheidungen durch eine fehlende Reflexivität bestimmt ist. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können direktdemokratische Instrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System aber entlasten, um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensfähige Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen. Input - als auch Output - Seite des politischen Systems würden damit ein Mehr an politischer Legitimation erfahren“¹⁷³.

Im vorliegenden Fall kann also von einer „Ergänzungsbeziehung“ gesprochen werden, da über die oben geschilderten Vorgänge eine Volksabstimmung durch das repräsentative System initiiert wurde, es sich dabei allerdings um einen begrenzten Institutionenbereich gehandelt hat, der im politischen Gesamtrahmen eingebettet war und diese Systemstruktur „nur“ ergänzt¹⁷⁴ hat bzw. dieser sich ausschließlich auf die Entscheidung über die Sachfrage „S-21“ begrenzt hat. Verdeutlicht wird dies auch anhand der Tatsache, dass die Landesregierung die Abstimmung quasi „erzwungen“ hat, da sie der Auffassung war, dass nur ein direktdemokratisches Verfahren bzw. der im Modell genannte „Zwischenschritt“ zwischen dem Prozess im politischen System und dem politischen „Output“ das Problem lösen könnte, sie dazu aber enorme rechtliche Hürden des repräsentativen Systems überwinden mussten.

¹⁷² Kost (2011), S. 223

¹⁷³ Kost (2011), S. 223

¹⁷⁴ Vgl. Schiller (2002), S. 36

b) Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die „Stimmbürgerarena“

Formal verlagerte sich mit dem Entschluss der grün-roten Landesregierung, das Volk über den Landesanteil an der Projektfinanzierung von „S-21“ abstimmen zu lassen, die Entscheidung in die „Stimmbürgerarena“, da das Wahlvolk selbst über eine Sachfrage abstimmen konnte. Die Entscheidungsbefugnis mit der Entscheidungs- und Initiativgewalt verblieb allerdings auf der parlamentarischen Ebene bzw. wurde durch die Landesverfassung determiniert: Somit war es nicht möglich, über den Fall „S-21“ direkt abzustimmen, sondern nur über die vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage (der Prozess ist also „top-down“ initiiert). Die Initiative zu diesem Gesetz ging von der grün-roten Koalition aus, die Entscheidungsgewalt dieses Gesetzes abzulehnen, lag beim Landtag und wurde damit erst über einen Umweg dem Volk vorgelegt. Im weitesten Sinne handelt es sich zwar um ein Abstimmungsverfahren mit Entscheidungscharakter¹⁷⁵, welches allerdings schon alleine durch das nicht erreichte Quorum rein formal zu keiner Entscheidung geführt hat und in dem keine Deckungsgleichheit von Regierenden und Adressaten vorhanden war.

Diese Erkenntnis deckt sich auch mit den Eindrücken der Bürger, die durch eine Befragung von Protestierenden auf einer Großdemonstration am 23. Oktober 2010 deutlich werden: Demnach fühlen sich 66,3 Prozent der Befragten nicht angemessen am Aushandlungsprozess zu „S-21“ beteiligt und 39,3 Prozent sehen nur in der Beteiligung an den Protesten ein „taugliches Mittel“, um auf den demokratischen Ablauf Einfluss zu nehmen¹⁷⁶. Natürlich sind die Antworten größtenteils von Gegnern des Projektes gegeben worden und die Befragung fand vor der eigentlichen Volksabstimmung statt (bzw. war diese zu diesem Zeitpunkt noch nicht geplant). Allerdings untermauern diese Zahlen das Ergebnis des gesamten Verfahrens und zwar dass eine Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die „Stimmbürgerarena“ nicht stattgefunden hat. Deutlich wird dies an der Auswertung einer Befragung vor und nach dem Volksentscheid am 27. November: Demnach glaubten schon 80 Prozent der Befragten vor der Wahl nicht an eine Beilegung des Streites und immer noch 72 Prozent nach dem Volksentscheid¹⁷⁷ nicht an eine Beilegung des

¹⁷⁵ Vgl. Schiller (2002), S. 35

¹⁷⁶ Vgl. Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010), S. 11 (Grafiken: „Ich fühle mich an dem Aushandlungsprozess zu Stuttgart 21 angemessen beteiligt“ und „Die Beteiligung an den Protesten hat sich als taugliches Mittel erwiesen, um auf den demokratischen Ablauf Einfluss zu nehmen“)

¹⁷⁷ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 15 (Grafik: „Pazifizierung durch den Volksentscheid“); Datenbasis: Gesamt Vorwahl: N=2803; Gesamt Nachwahl: N=1000; S21 Gegner Vorwahl: N=901; S21 Gegner Nachwahl: N=332; S21 Befürworter Vorwahl: N=1253; S21 Befürworter Nachwahl: N=503; Befragungszeitraum Vorwahl: 08.11. - 16.11.2011 + 21.11.-24.11.2011; Befragungszeitraum Nachwahl: 28.11.-05.12.2011

Streites durch den Volksentscheid, wodurch der Schluss gezogen werden kann, dass die Absicht des Volksentscheides verfehlt wurde und damit – auf das Modell bezogen – die Rückkopplung mit dem politischen System nicht zu einer Unterstützung führen wird. Das Verfahren ist also vom Kriterium der Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die Stimmbürgerarena her als nicht funktional zu bewerten.

c) Themenzentrierung

Der sachliche Entscheidungsgegenstand stand bei der Volksabstimmung im Vordergrund: Das Volk sollte hierbei über die Eignung des Gesetzes zur Konfliktlösung entscheiden, bzw. die politischen Maßnahmen der grün-roten Landesregierung beurteilen¹⁷⁸. Über die Eingrenzung der Abstimmung auf den Landesanteil bei der Projektfinanzierung sowie die Ausklammerung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm wurde das Thema stark zentriert. Nach o.g. Modell ist hier vor allem die Themenwahl, der Diskussionsverlauf, die Qualität und die Effektivität des politischen Ergebnisses von erheblicher Bedeutung, wobei auch gesagt werden muss, dass der Einsatz von direktdemokratischen Verfahren nicht unbedingt zu mehr Themenzentrierung führen muss, eine öffentliche Debatte über Themen aber stärker als z.B. im Rahmen von Wahlkämpfen stattfindet. „Diese Debatten sind themenzentriert, was die Verortung des Themas in komplexe Zusammenhänge und die Diskussion von damit verbundenen Machtfragen einschließt (natürlich können sie auch ausfransen)“¹⁷⁹. Das meint, dass der Verlauf der öffentlichen Debatte auch wesentlich von der Teilnehmerstruktur abhängt: Sind es nur die Standardakteure des politischen Systems (Regierungsvertreter, Parlamentarier, Parteien, Interessenverbände, Experten, Medien, usw.), oder Initiativakteure, die sich besonders aktiv für ihre Sache einsetzen und ggf. die Regierung durch den Abstimmungsprozess oder den Kampagnenverlauf einfach „nur“ behindern wollen¹⁸⁰?

Da seit 1996 die erste Bürgerbewegung gegen „S-21“ existiert und aufgrund der starken Protestbewegungen im Jahr 2010 sowie der intensiven Presseberichterstattung rund um das Thema liegt der Verdacht nahe, dass der gesamte Informationsprozess und die Themenzentrierung zum Entscheidungsprozess und damit zum Ergebnis beigetragen haben.

¹⁷⁸ Vgl. Schiller (2002), S. 36

¹⁷⁹ Schiller (2002), S. 40

¹⁸⁰ Vgl. Schiller (2002), S. 40-41

Dies ist allerdings reine Spekulation und bedarf genauerer vor allem auf den Kommunikationsprozess fokussierter Untersuchung! Allerdings lässt sich im Bezug auf das Projekt „S-21“ sagen, dass direkte Demokratie bei zukunftsgerichteten Großprojekten nur dann funktioniert, „wenn mittels intensiver öffentlicher Diskussion eine Veränderung der Gewichtung der Zukunft in der Bewertung der Bürger erfolgt. Dass es funktionieren kann, zeigt die erfolgreiche Volksabstimmung über die Finanzierung des Jahrhundertprojekts Gotthard-Basistunnel in der Schweiz“¹⁸¹. Zwar haben Ereignisse wie z.B. das Schlichtungsverfahren unter Leitung von Heiner Geißler gezeigt, dass sich die Bürger aufgrund der Gespräche über das Thema „S-21“ besser informiert fühlen (vor der Schlichtung im Oktober 2010 gaben 25 Prozent an, dass sie über ausreichend Informationen verfügen, nach der Schlichtung im Dezember 2010 erhöhte sich die Zahl auf 48 Prozent¹⁸²) und sehen sich nun mehr in der Lage, „S-21“ bewerten zu können (58 Prozent¹⁸³). Mehr neue Argumente gegen „S-21“ erfuhren 53 Prozent, für „S-21“ 35 Prozent der Befragten¹⁸⁴. Dennoch änderte sich die Bewertung von „S-21“ durch die Bürger wenig (vor der Schlichtung waren 37 Prozent der Befragten dafür und 47 Prozent dagegen, nach der Schlichtung 43 Prozent dafür und 43 Prozent dagegen¹⁸⁵).

Direkt auf den Volksentscheid bezogen macht die Frage nach dem Zeitpunkt der Entscheidungsfindung deutlich, dass die Qualität und Effektivität des Diskussionsverlaufes als eher schlecht einzustufen ist: In einer Befragung nach dem Volksentscheid gaben 47 Prozent der „S-21“-Befürworter an, dass ihre Entscheidung schon lange vor der Abstimmung feststand, bei 54 Prozent der Gegner von „S-21“ war dies ebenfalls der Fall¹⁸⁶. Dies lässt den Schluss zu, dass eine Themenzentrierung durch die o.g. Standardakteure zwar stattgefunden hat, der Diskussionsverlauf und die einseitige Themenwahl die Qualität und Effektivität des politischen Ergebnisses aber nicht verbessert haben, was auch die Auswertung nach Offenheit und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsverfahrens zeigt:

¹⁸¹ Fischer (2010), S. 24

¹⁸² Vgl. Studie von Brettschneider (2010), Erhebung der Frage: „Gibt es Ihrer Meinung nach ausreichend Information über S-21, oder sollte mehr informiert werden?“ Datenbasis 558 Personen, Querschnitt der Bevölkerung in Stuttgart und in der Region.

¹⁸³ Vgl. ebd., Teil 2 der Befragung nach dem Schlichterspruch: 426 Personen (76 Prozent aus Teil 1); Erhebung der Frage: „Hier finden Sie einige Aussagen über die Inhalte der Schlichtungsgespräche. Uns interessiert, was Sie persönlich von diesen Aussagen halten.“ („Bitte stufen Sie Ihre Meinung wieder auf der 7-Punkte-Skala ab?“).

¹⁸⁴ Vgl. ebd.; Erhebung der Frage: „Wie beurteilen Sie persönlich „Stuttgart 21“ alles in allem?“

¹⁸⁵ Vgl. ebd.; Erhebung der Frage: „Und was halten Sie von diesen Verbesserungs-vorschlägen? Bitte stufen Sie Ihre Meinung anhand der 7-Punkte-Skala ab.“

¹⁸⁶ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 8 (Grafik: „Zeitpunkt der Entscheidungsfindung, getrennt nach Abstimmungsverhalten“)

So beurteilten vor der Abstimmung lediglich 16 Prozent der Befragten das Verfahren als offen und nachvollziehbar (oder zumindest eher offen und nachvollziehbar), nach dem Volksentscheid waren es immerhin 29 Prozent der Befragten. Generell wurde das Verfahren vor und nach der Abstimmung aber eher als nicht offen und nachvollziehbar eingestuft, allerdings sank diese negative Beurteilung nach der Abstimmung etwas ab (von 43 Prozent auf 33 Prozent)¹⁸⁷.

Wie schon bei der Verlagerung in die „Stimmbürgerarena“ gezeigt wurde, fehlen auch bei der „Themenzentrierung“ die Initiativakteure, die die Aktivitätsgewichte im politischen Prozess verschieben und somit eine wirkliche Themenzentrierung und öffentliche Abstimmungsdebatte zulassen, die dem Stimmbürger das Gefühl geben wirklich am gesamten Entscheidungsfindungsprozess beteiligt zu sein. Dass dies fehlt, erklärt auch den fehlenden Glauben der Bürger an eine Beilegung des Streites nach der Volksabstimmung (s.o.), was auf das Modell bezogen bedeutet, dass über die Rückkopplung erneute Forderungen an das politische System zu erwarten sind, der Prozess also vom Kriterium der Themenzentrierung her nicht funktional war.

d) Legitimations- und Qualitätsorientierung des direktdemokratischen Verfahrens

„In Deutschland neigen wir dazu, jedes Gesetz und jede Entscheidung vor Inkrafttreten lange zu evaluieren, zu bewerten und anzupassen. Die Möglichkeit, eine Entscheidung zunächst zu treffen und später zu ändern, was sich in der Praxis als nicht praktikabel erwiesen hat, gehört nur selten zum Repertoire parlamentarischer Entscheidungsfindung“¹⁸⁸. Mit Blick auf das Großprojekt um „S-21“ diente die gesamte repräsentative Entscheidungsfindung nicht zuletzt der Sicherung der Qualität des Outputs, also dem Ergebnis, dass das Großprojekt (effektiv) umgesetzt wird und mehr gesellschaftliche Unterstützung erhält. Einer der Hauptkritikpunkte der Gegner des Projekts ist dabei immer, dass die Kosten dabei nicht richtig kalkuliert wurden, was auch als treibender Faktor der Volksabstimmung zu identifizieren ist (Vgl. „S-21-Ausstiegsgesetz“): Der Volksentscheid diente also – wenn auch nachträglich – dazu, die Qualität des politischen Outputs zu verbessern, war also qualitätsorientiert¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 21 (Grafik: „Nachvollziehbarkeit und Offenheit des Entscheidungsverfahrens zu S21“)

¹⁸⁸ Süßmuth (2011), S.5

¹⁸⁹ Obwohl natürlich Qualitätsorientierung mehr ist als nur „kostendeckend“ zu arbeiten. Qualifikationskriterien für Demokratie generell sind nach Schiller (2002), S. 45: 1) Grund- und Menschenrechte als garantierte Handlungsbasis der Bürger, 2) Politische Gleichheit als gleiches Recht politischer Teilnahme, 3) Offenheit der Machtstruktur, 4)

Dass die Volksabstimmung auch legitimationsorientiert war, ist dabei allerdings schon allein durch den Zeitpunkt anzuzweifeln, zu dem die Abstimmung stattgefunden hat und kann eher dem plebiszitären Typ von Abstimmungen zugeordnet werden, da das Parlament im Prinzip von sich aus beschlossen hat, den Entwurf dem Volk vorzulegen, um eine besondere Legitimation dafür zu bekommen. Andererseits kann der Entscheid auch als „kassierendes Referendum“ betrachtet werden (und zwar entweder als obligatorisches oder fakultatives, je nachdem, wie man den Einfluss der Protestbewegungen auf die Regierung gewichtet), bei dem das Volk die Chance hatte, die Projektfinanzierung nachträglich zu kontrollieren.

Beides folgt der inputorientierten Theorie, dass sich mit dem Grad der Inklusion und Partizipation auch die Outputqualität erhöht: Diese erhöhte Qualität und Legitimation der politischen Entscheidungen aus der Quantität der Beteiligung zu schlussfolgern, ist problematisch, „denn die Lösungsoptionen für kollektiv zu entscheidende Sachprobleme lassen sich nicht eindeutig in richtig und falsch kategorisieren“¹⁹⁰. Die Abstimmung über Sachfragen erlaubt es zwar, ein Problem zu isolieren und separat von z.B. sozialen Konflikten zu entscheiden und kann so auch Konflikte zwischen oder innerhalb von Parteien beilegen, aber nur, wenn die Kontrahenten bereit sind, „weitestgehend akzeptierte Lösungen durch Verhandlungen und Präferenzfeststellungen durch Input-Partizipation herzustellen“¹⁹¹ sowie den letztendlichen Volksentscheid als verbindlich zu akzeptieren¹⁹².

Da Verhandlungen und Präferenzfeststellungen weitestgehend nur auf der repräsentativen Ebene stattgefunden haben (Ausnahme bildeten die Schlichtungsgespräche, welche aber unverbindlich waren), ist dieses institutionelle Basismerkmal als eher nicht erfüllt zu betrachten. Die Diskussion über eine nachträgliche Legitimationsmöglichkeit würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen und soll hier nicht fortgeführt werden. Festzuhalten ist, dass der Output sich schon durch die Nichterfüllung des Quorums nicht verbessert hat sowie das Ergebnis für einen großen Teil der Bevölkerung nicht zufriedenstellend war und damit die Rückkopplung mit dem politischen System nicht zu einer Unterstützung führen wird. Abschließend ist zu berücksichtigen, dass

Transparenz und Rationalität der Entscheidungsprozesse sowie 5) Politische Effektivität (Vgl. dazu auch Schiller 1999). In der vorliegenden Arbeit werden diese Kriterien allerdings nicht berücksichtigt, sondern nur auf die Verbesserung der Qualität des Outputs Bezug genommen.

¹⁹⁰ Kuhn (2011), S. 75

¹⁹¹ Kuhn (2011), S. 76

¹⁹² Vgl. Möckli (1993), S. 16

„Partizipationsinstrumente zumeist aus parlamentarischen Systemen hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Nicht vergessen werden darf auch, dass Bürgerbeteiligung immer dann an ihre natürlichen Grenzen stößt, wenn die verantwortlichen Politikakteure sich vorbehalten, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themenmöglichkeiten bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Die Konzeptionen für Bürgerentscheidungen fallen in der Regel so einschränkend und "hürdenreich" aus, dass die "von oben" eingesetzte Bürgerbeteiligung eher spärlich den Weg ins Ziel findet“¹⁹³.

4. Kapitel: Kritischer Rückblick und Konklusion

Direkte Demokratie steht „für bedeutsame Postulate und Formen demokratischer Gesellschaften, die einen legitimations- und akzeptanzstiftenden Zweck erfüllen. Damit ist direkte Demokratie zweck- und zielorientiertes Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen politisch-institutionellen Kontexten“¹⁹⁴. Diese „Ergänzungsbeziehung“, bzw. die Eigenarten direktdemokratischer Instrumente im bundesdeutschen Kontext am Beispiel der Volksabstimmung

¹⁹³ Kost (2011), S. 223

¹⁹⁴ Kost (2005), S. 9

zu „S-21“ aufzuzeigen, war Ziel dieser Arbeit. Auch sollte über die Analyse des Fallbeispiels „S-21“ mit Hilfe des entwickelten Instruments hinterfragt werden, ob sich wirklich jede inhaltliche Dimension von Politik (Policy) in der Bundesrepublik Deutschland unter den jetzigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für direktdemokratische Verfahren eignet.

Mit Blick auf den Volksentscheid zu „S-21“ lässt sich sagen, dass die Abstimmung am Ende der Planungsphase und zu Beginn der Bauarbeiten wohl ihre eigentliche Absicht verfehlt hat: Eine Akzeptanz für das Projekt zu schaffen bzw. dieses stärker zu legitimieren¹⁹⁵. Ob die Abstimmung zu „S-21“ durch einen besseren institutionellen sowie rechtlichen Aufbau und bei frühzeitigem Einsatz anders ausgegangen wäre, ist fraglich (dagegen sprechen auch die Untersuchungen zur Einstellung „pro“ oder „contra“ bzw. die Belege, dass die Meinungen sich schon sehr lange vorher gebildet und wenig verändert haben, s.o.).

Aufgrund der Analyse in dieser Arbeit kann nur gesagt werden, dass durch die teilweise Nichterfüllung der institutionellen Basismerkmale die Abstimmung eher zum Status-Quo-Erhalt als zu einer Veränderung beigetragen hat und somit eine mangelnde Funktionalität aufweist, die auch auf der bundesdeutschen Ebene zu sehen ist (wie durch die Beschreibung der „Hürden“ durch das Grundgesetz gezeigt wurde): Der direktdemokratische Prozess als ergänzender „Zwischenschritt“ hat nicht zu einer Verbesserung des Outputs geführt, da das Problem nicht „gelöst“ wurde bzw. über die im Modell aufgezeigte Rückkopplung erneute Forderungen an das politische System und keine Unterstützung zu erwarten sind, was auch durch die miteinbezogenen Befragungen deutlich wird. Damit lassen sich über den Ist-Zustand Soll-Zustände formulieren:

Die Erfüllung der institutionellen Basismerkmale ist elementar wichtig für den direktdemokratischen Prozess und damit weiterführend für den gesamten Output des politischen Systems. Da das repräsentative politische System outputorientierte Entscheidungen fällt (in dem Sinne, dass über die Rückkopplung Unterstützung für das System generiert werden soll und nicht erneute Forderungen zum selben Problem auftreten), ist es also nötig, dass wenn direktdemokratische Verfahren zum Einsatz kommen, diese auch die institutionellen Basismerkmale erfüllen. Erfüllen sie diese nicht, ist der Einsatz von direktdemokratischen Verfahren in repräsentativen Systemen dysfunktional und trägt nur zum Status-Quo-Erhalt bei. Unter Umständen

¹⁹⁵ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 15 (Grafik: „Pazifizierung durch den Volksentscheid“)

kann dies auch zu einer verstärkten Politikverdrossenheit führen oder die Legitimation des gesamten Systems in Frage stellen, da die politischen Prozesse offensichtlich nicht wirksam sind. Für das repräsentative politische System ist es damit wichtig, bei einer Delegation von Problemlösungen auch die aufgezeigten normativen Voraussetzungen einzuhalten.

Auch wenn direktdemokratische Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland nur auf der kommunalen Ebene gut ausgebaut und funktional sind, lassen sich allerdings indirekte Nebenwirkungen der Abstimmung zu „S-21“ beobachten: Erstens stimmen eine große Mehrheit von Gegnern sowie Befürwortern des Projektes der Aussage zu, dass Volksabstimmungen ein gutes Mittel sind, um wichtige politische Entscheidungen zu treffen¹⁹⁶. Zweitens – und das trotz teilweiser Unzufriedenheit mit dem Ergebnis, vor allem bei den Gegnern von „S-21“¹⁹⁷, wollen auch knapp 70 Prozent aller Gegner das Ergebnis akzeptieren¹⁹⁸. Drittens zeigt sich zwar ein gemischtes Bild zur Zufriedenheit mit der Demokratie bei der Befragung von Bürgern, welche auch an der Abstimmung zu „S-21“ beteiligt waren (Ca. 45 Prozent aller Befragten sind zufrieden oder sehr zufrieden, ca. 40 Prozent sehen das geteilt und ca. 16 Prozent der Befragten sind unzufrieden oder sehr unzufrieden)¹⁹⁹, allerdings wird die direkte Demokratie gegenüber der repräsentativen nur von einer kleinen Mehrheit präferiert, die nach der Abstimmung auch leicht schrumpft²⁰⁰. Allgemein hat die Zufriedenheit mit der Landesregierung sogar nach dem Volksentscheid etwas zugenommen:

Vor der Volksabstimmung gaben 49 Prozent der Befragten an, zufrieden oder sehr zufrieden mit der Landesregierung zu sein. Nach dem Volksentscheid sind es 58 Prozent der Befragten, sowohl Gegner und auch Befürworter sind nach dem Entscheid zufriedener als vorher²⁰¹. Das Vertrauen in die direktdemokratischen Verfahren, aber auch in die repräsentativen Institutionen ist somit fast gleichwertig hoch.

Die direkte Demokratie hat damit eine weitere Funktion erfüllt: Sie diene im vorliegenden Fall als

¹⁹⁶ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 19 (Grafik: „Volksabstimmungen sind ein gutes Mittel um wichtige politischen Entscheidungen zu treffen“)

¹⁹⁷ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 3 (Grafik: „Zufriedenheit, getrennt nach Abstimmungsverhalten“)

¹⁹⁸ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 3 (Grafik: „Einstellung zur Umsetzung des Volksentscheids, getrennt nach Abstimmungsverhalten“)

¹⁹⁹ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 6 (Grafik: „Zufriedenheit mit der Demokratie, getrennt nach Abstimmungsverhalten“)

²⁰⁰ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 18 (Grafiken: „Einstellung zur direkten vs. repräsentativen Demokratie (Befragte für und gegen S21)“)

²⁰¹ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 12 (Grafiken: „Zufriedenheit mit der Landesregierung (Befragte für und gegen S21)“)

eine Art „Sicherheitsventil“, das den gesellschaftlichen Druck entweichen lassen hat, was für zukünftige Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland auch eine prägende Wirkung zeigen könnte. Ein stark polarisierender gesellschaftlicher Konflikt wurde befriedet und dem parteipolitischen Streit entzogen bzw. an das Volk delegiert. Die Politik der grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg prägte das Verfahren schon:

„Im Koalitionsvertrag haben sich Grüne und SPD zur Umsetzung dieses Ziels, zu mehr Bürgerbeteiligung durch direkte Demokratie verpflichtet. Nach diesen Plänen soll es auf Landesebene zukünftig möglich sein, den Landtag mit 10.000 Unterschriften zu verpflichten, sich mit einem "Gegenstand der politischen Willensbildung" zu befassen. Die Hürde für landesweite Volksbegehren soll "deutlich abgebaut", das Zustimmungsquorum bei Volksabstimmungen über Landesgesetze ganz entfallen und bei Verfassungsänderungen gesenkt werden. Auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene will Grün-Rot erleichtern“²⁰².

Dabei ist allerdings folgendes zu beachten: „Die Ausgestaltung und Durchführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung in repräsentativen Demokratien [...] [ist] parlamentarischen Wahlregeln beziehungsweise Abstimmungsgrundsätzen unterworfen“²⁰³, was vor allem für die Bundesrepublik Deutschland gilt und am vorliegenden Beispiel konkret zu sehen war. „Politiker (aber nicht nur sie) fordern in (fast) rein repräsentativen Systemen in bestimmten Fällen gerne Volksabstimmungen, wenn sie erwarten, ihre eigenen politischen Ziele damit besser durchsetzen zu können. Dabei geht es um ad hoc angesetzte Plebiszite. Mit einem generellen Bekenntnis zur Einführung direkter Volksrechte hat dies im Allgemeinen wenig zu tun

. Die Motivation dazu kann sein, dass man eine negative Entscheidung wünscht, die Verantwortung dafür aber nicht übernehmen will, oder dass man sich durch die Abstimmung für das eigene Handeln eine zusätzliche Legitimation erhofft“²⁰⁴. Dafür gibt es viele verschiedene Beispiele in der Geschichte.

Abschließend ist das Ziel dieser Arbeit damit zusammenzufassen, dass „die direkte Demokratie [...] nicht nach dem Ausgang einzelner Entscheidungen beurteilt werden [darf], sondern [sie] ist nach der zu erwartenden durchschnittlichen Qualität der Gesamtheit der Entscheidungen zu

²⁰² Kugler (19.02.2012), Web

²⁰³ Kost (2008), S. 87

²⁰⁴ Kirchgässner (2010), S. 17

beurteilen²⁰⁵, wofür in der Bundesrepublik Deutschland schlicht die Erfahrungspraxis fehlt, weswegen die Beurteilung der Funktionalität von direkter Demokratie über die hier aufgezeigten institutionellen Basismerkmale und über die Betrachtung der Rückkopplung mit dem politischen System eher einen Maßstab liefert, als die öffentliche Diskussion über die Effektivität direktdemokratischer Verfahren anhand einzelner (geglückter) Volksabstimmungen.

²⁰⁵ Kirchgässner/Feld/Savioz (1999), S. 14

Quellen und Literaturverzeichnis

Altman, David (2011): Direct democracy worldwide, Cambridge & New York: Cambridge University Press.

Batt, Helge (2006): Direktdemokratien im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ) (2006): Direkte Demokratie. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 10/2006. 6.März 2006, S. 10-17

Behnke, Joachim/Bader, Florian (2011): Die Volksabstimmung zu Stuttgart 21. Einstellungen der Bürger von Baden-Württemberg zu S21 und zur Regierung Ein Kommentar und Bericht von Prof. Dr. Joachim Behnke und Florian Bader. Lehrstuhl für Politikwissenschaft: Zeppelin Universität (PDF unter: <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/S21.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Beramendi, Virginia et al. (2008): Direct Democracy. The International IDEA Handbook, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Bogumil, Jörg (2001): Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls – Wirkungen kommunaler Referenden in NRW. Referat auf der Tagung „Direkte Demokratie. Forschungsstand und Perspektiven“ am 22.6.2001 in der Philipps-Universität Marburg. (PDF unter: <http://homepage.rub.de/joerg.bogumil/Downloads/ASammelbaenden/magburgdir.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.

Bühlmann, Mark/Merkel, Wolfgang/Wessels, Bernhard (2007): The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies. In collaboration with Lisa Müller. NCCR Democracy, Working Paper No. 10. University of Zurich. Social Science Research Centre Berlin (WZB). (PDF unter: <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP10a.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Büsching, Stephan (2004): Angst vor dem Volk! Die Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz. Peter Lang Verlag. Frankfurt a.M.

Brettschneider, Frank (2010): Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ und die Menschen in Stuttgart und der Region. Zwischenergebnisse einer unabhängigen, selbst initiierten und selbst finanzierten Umfrage der Universität Hohenheim. Stand: 5.Dezember 2010. (PDF unter: https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/komm/PDFs/Komm/Publikationen/Umfrage_S21_01.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Czerwick, Edwin (2011): Politik als System. Eine Einführung in die Systemtheorie der Politik. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München

Decker, Frank (2011): Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ) (2011): Demokratie und Beteiligung. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 61. Jahrgang; 44-45/2011. 31. Oktober 2011, S. 3-10

Demirović, Alex (2010): Demokratie – Die Selbstregierung des Volkes? In: Promotionskolleg „Demokratie und Kapitalismus“ (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie „Gesellschaftspolitische Interventionsmöglichkeiten im Spannungsverhältnis zwischen Demokratisierung und kapitalistischen Strukturen“, Tagungsband. hrsg. von Kyrosch Alidusti.
(PDF unter: http://dokumentix.ub.uni-siegen.de/opus/volltexte/2011/563/pdf/Tagungsband_Demokratie_und_Kapitalismus.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. Wiley. New York

Eder, Christina (2011): Direkte Demokratie als Allheilmittel? Möglichkeiten und Grenzen der Volksgesetzgebung. In: Politische Psychologie – Offizielles Organ der Sektion Politische Psychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen (BDP). 1. Jahrgang, Heft 1 (1), 2011, S. 83-97

Evers, Tillmann (2009): Volkssouveränität und parlamentarisches System – Ideologiegeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte. In: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.) (2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte/Praxis/Vorschläge. 2., völlig überarbeitete Auflage. Olzog Verlage GmbH. München. S. 23-37

Fischer, Justina A.V. (2010): Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse? Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 51-52/2010 vom 22. Dezember 2010.
(PDF unter: http://www.justinaavfischer.de/attachments/File/DIW_51_4.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Freitag, M., Vatter, A. & Müller, C. (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. Politische Vierteljahresschrift, 44, 1-22.

Gabriel, Oscar W. (1991): Funktionen politischer Beteiligung für das politische System. In: Antalovsky, Eugen, (Hrsg.) (1991): Die Bürger und ihre Stadt : direkte Demokratie in der Kommunalpolitik. Wien, 1991, S. 327-350

Gabriel, Oscar W./Faden-Kuhne, Kristina (2011): Auswertungen einer Befragung vor dem Volksentscheid zu Stuttgart 21. Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung, durchgeführt von Infratest dimap. Auftraggeber: Bertelsmann-Stiftung, Universität Stuttgart, Südwestrundfunk Stuttgart, Stuttgarter Zeitung. Auswertungen durchgeführt von: Prof. Oscar W. Gabriel und Kristina Faden-Kuhne (Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, SOWI I)
(PDF unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-566D99DC-1282791D/bst/xcms_bst_dms_35291_35356_2.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010): Neue Dimensionen des Protest? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21. Arbeitsgruppe Demokratietheorie: David Bebnowski, Christoph Hermann, Lea Heyne, Christoph Hoeft, Julia Kopp, Jonas Rugenstein (PDF unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Habermas, Jürgen (1996): Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in ders.: Die Einbeziehung des Anderen (1996). Studien zur politischen Theorie. Suhrkamp. Frankfurt a.M.. S. 293-305.

Handwörterbuch Philosophie (2003): Verschiedene Stichworte. Hg. v. Wulff D. Rehfus. 1. Auflage 2003. UTB. Onlineausgabe unter: <http://www.philosophie-woerterbuch.de/>; Letzter Abruf: 10.05.2012

Hartmann, Jürgen (1995): Politikwissenschaft. Eine problemorientierte Einführung in Grundbegriffe und Teilgebiete. G + B Verlag Fakultas. Chur.

Hermann, Michael/Leuthold, Heiri (2007): Zwischen Konsens und Polarisierung – Volksabstimmungen und Parlamentsentscheide im direkten Vergleich. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.) (2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. LIT Verlag. Berlin. S. 277-302.

Hug, Simon (2007): Some Thoughts About Referendums, Representative Democracy, and Separation of Power. Paper prepared for presentation at the conference „Separation of Powers: New Doctrinal Perspectives and Empirical Findings" Haifa, December 19-21, 2007 (PDF unter: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/hug.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Jung, Ottmar (2005): Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Kost, Andreas (Hrsg.) (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Auflage April 2005. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 312-366

Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden

Kampwirth, Ralph (2002): Volksentscheid und Öffentlichkeit, Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Theo Schiller (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt a. M. u.a., S. 17-68.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars/Savioz, Marcel R. (1999): Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Helbing & Lichtenhahn Verlag Vahlen AG, Basel

Kirchgässner, Gebhard (2010): Direkte Demokratie. Discussion Paper no. 2010-26. University of St. Gallen: Department of Economics. August 2010. (PDF unter: <http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/auer/Archiv/2011FS/DirekteDemokratie/Oktobe/Kirchgaessner.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. Landsberg am Lech.

Kost, Andreas (2005): Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. In: Kost, Andreas (Hrsg.) (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Auflage April 2005. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 7-13

Kost, Andreas (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ) (2006): Direkte Demokratie. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 10/2006. 6.März 2006, S. 25-31

Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
Kampwirth, Ralph (2002): Volksentscheid und Öffentlichkeit, Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Campus Verlag. Frankfurt a. M. u.a., S. 17-68.

Kost, Andreas (2011): Direkte Demokratie – Hürden und Perspektiven. Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP), Heft 2/2011, S. 213 – 226.

Kuhn, Yvonne (2011): Legitimationsprobleme direkter Partizipation – Wie kann Bürgerbeteiligung die Demokratie verbessern? In: Politische Psychologie – Offizielles Organ der Sektion Politische Psychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen (BDP). 1. Jahrgang, Heft 1 (1), 2011, S. 67-82

Kranenpohl, Uwe (2006): Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ) (2006): Direkte Demokratie. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 10/2006. 6.März 2006, S. 31-38

Lexikon der Politikwissenschaft (2002): Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1, A-M. Herausgegeben von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage 2010. C.H. Beck, München.

Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London: Yale University Press.

Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 2. Auflage. Haupt Verlag. Bern

Magleby, D. B. (1994): Direct legislation in the American states. In D. Butler & A. Ranney (Eds.), Referendums around the world: The growing use of direct democracy (pp. 218-257). Washington D.C.: AEI Press.

Marxer, Willfried (2004a): „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung. Schriftliche Fassung des Vortrages am Lichtenstein-Institut vom 2.November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“. Beiträge Nr. 24/2004. (PDF unter: http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_24.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Marxer, Wilfried (2004b): Demokratie? Erscheinungsformen einer Idee. Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 19. Oktober 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“. Beiträge 23/2004

(PDF unter: http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_23.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Marxer, Wilfried/Pállinger, Zoltán Tibor (2006): Direkte Demokratie in der Schweiz und Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte. Beiträge Liechtenstein-Institut 36/2006

(PDF unter: http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_36.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Mehr Demokratie (2012): Volksbegehrensbericht 2011 von Mehr Demokratie e. V..

(PDF unter: http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/2012-02-27_Volksbegehrensbericht_2011.pdf&t=1338312188&hash=e2454cde1af768cb23baeda1957ac958; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Merkel, Wolfgang (2011): Volksabstimmungen: Illusion und Realität. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ) (2011): Demokratie und Beteiligung. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 61. Jahrgang; 44-45/2011. 31. Oktober 2011, S. 47-55

Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2011): „Partizipation und Inklusion“. In: Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung

(PDF unter: http://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/partizipation_und_inklusion.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Montag, Tobias (2011a): „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus. Argumente und Positionen. Konrad-Adenauer-Stiftung: 109 | 2011.

(PDF unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_29470-544-1-30.pdf?111121170755; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Montag, Tobias (2011b): Direkte Demokratie in der Praxis. Volksgesetzgebung in den Bundesländern 1949 bis 2010. Konrad-Adenauer-Stiftung: Analysen & Argumente: Ausgabe 96. September 2011

(PDF unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_28718-544-1-30.pdf?110908142828; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Möckli, Silvano (1993): Direkte Demokratie: Ein Mittel zur Behebung von Funktionsmängeln der repräsentativen Demokratie? 196/1993. Erweiterte Fassung eines Referats, gehalten am 12. Januar 1993 in Paris vor dem Subkomitee „Partizipative Demokratie“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

(PDF unter: [http://www.ipw.unisg.ch/org/ipw/web.nsf/SysWebRessources/196_1993/\\$FILE/196.pdf](http://www.ipw.unisg.ch/org/ipw/web.nsf/SysWebRessources/196_1993/$FILE/196.pdf); Letzter Abruf: 10.05.2012)

Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich. Verlag Paul Haupt. Bern.

Neidhart, Leonhard (1983): Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 23 (1983), S. 13 – 43

Neumann, Peter (2009): Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder. Nomos. Baden-Baden

Parsons, Talcott (1951): The Social System. Free Press. Glencoe, Illinois.

Pelinka, Anton (1998): Austria. Out of the Shadow of the Past. Westview Press. Boulder Col.

Pilz, Frank/ Ortwein, Heike (2008): Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. 4.Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München.

Rucht, Dieter/Baumgarten, Britta/Teune, Simon/Stuppert, Wolfgang (2010): Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010. Pressekonferenz 27.10.2010, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa“.
(PDF unter: http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Setälä, Maija (1998): Referendum, Agenda-Setting and Models of Democracy. Majority Rule in Different Models of Democracy.

Setälä, Maija (2006): „On the problems of responsibility and accountability in referendums“, European Journal of Political Research 45(4): 699–721.

Schiller, Theo (1999): Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie. In: Berg-Schlösser, Dirk/Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung. Campus Verlag. Frankfurt.

Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie – Eine Einführung. Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Schiller, Theo/Setälä, Maija (eds.) (2012): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Palgrave Macmillan.

Schlager, Alexander (2010): Die Proteste gegen „Stuttgart 21“. Sozial.Geschichte Online 4 (2010), S. 113–137.
(PDF unter: http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-25690/08_Schlager%20Stuttgart.pdf, Letzter Abruf: 10.05.2012)

Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. 5. Auflage 2010. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Smith, G. (1976): The functional properties of the referendum, *European Journal of Political Research* 4(1): 1–25.

Süssmuth, Rita (2011): Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? Essay. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* (2011): Demokratie und Beteiligung. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 61. Jahrgang; 44-45/2011. 31. Oktober 2011, S. 3-7

Svensson, Palle (2011): Forms and Terminology of Direct Democracy. Paper to be presented at the panel on "Comparing processes of direct democracy" at the joint conference of IPSA and ECPR in São Paulo, February 2011.

(PDF unter: <http://www.saopaulo2011.ipso.org/sites/default/files/papers/paper-1281.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Thürer, Daniel (2007): Direkte Demokratie in Deutschland? Vortrag von Prof.

Dr.iur.Dr.rer.publ.h.c. Daniel Thürer, LL.M. (Cambridge), Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht, Universität Zürich, gehalten am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier am 9. Juli 2007.

(PDF unter

<http://www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/thuerer/forschung/DirekteDemokratieDeutschland.pdf>;
Letzter Abruf: 10.05.2012)

Uleri, Pier Vincenzo (1996): Introduction. In: Gallagher, Michael/Uleri, Pier Vincenzo (eds) (1996): *The Referendum Experience in Europe* Macmillan. Basingstoke and London

Vatter, Adrian (2000): Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages *European Journal of Political Research* 38: Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands. pp.171–192

Vatter, Adrian (2009): Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries? *European Political Science Review* (2009), 1:1, 125–154 & European Consortium for Political Research

Verhulst, Jos/Nijeboer, Arjen (2007): Direkte Demokratie – Fakten, Argumente, Erfahrungen. *Democracy International*. Brüssel 2007.

(PDF unter: <http://meier-zehnder.ch/material/direkteDemokratie.pdf>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W, (2005): Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, In: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München, 411-455.

Wehling, Hans-Georg (2005): Direkte Demokratie in Baden-Württemberg. In: Kost, Andreas (Hrsg.) (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. 1. Auflage April 2005. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 14-28

Weixner, Bärbel Martina (2006): Direkte Demokratie in den Bundesländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* (2006): Direkte Demokratie. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 10/2006. 6.März 2006, S. 18-24

Webquellen

bahnprojekt-stuttgart-ulm.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Projektseite „Stuttgart 21“.
(Web: <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Kugle, Roland (19.02.2012): Volksentscheid. Artikel auf Stuttgarter-Zeitung.de.
(Web: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.volksentscheid-das-gefragte-volk.549125c1-2b54-45c3-acdf-44d995abe738.html>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Letzter Abruf: 10.05.2012):
Themenseite „Stuttgart 21“:
(Web: http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html; Letzter Abruf: 10.05.2012)

mehr-demokratie.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Volksabstimmung Stuttgart 21.
(Web: <http://www.mehr-demokratie.de/stuttgart-21-volksabstimmung.html>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

schlichtung-s21.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Informationsseite zur Schlichtung Stuttgart 21.
(Web: [http://www.schlichtung-s21.de/index.php?id={\\\$id_home}](http://www.schlichtung-s21.de/index.php?id={\$id_home}); Letzter Abruf: 10.05.2012)

spiegel.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Themenseite „Stuttgart 21“.
(Web: http://www.spiegel.de/thema/stuttgart_21/; Letzter Abruf: 10.05.2012)

stuttgart.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Themenseite „Bahnprojekt Stuttgart – Ulm“.
(Web: <http://www.stuttgart.de/stuttgart21>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

stuttgarter-nachrichten.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Themenseite „Stuttgart 21“.
(Web: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/stuttgart21>; Letzter Abruf: 10.05.2012)

stuttgarter-zeitung.de (Letzter Abruf: 10.05.2012): Themenseite „Stuttgart 21“.
(Web: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/stuttgart21>; Letzter Abruf: 10.05.2012)