

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.