

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.

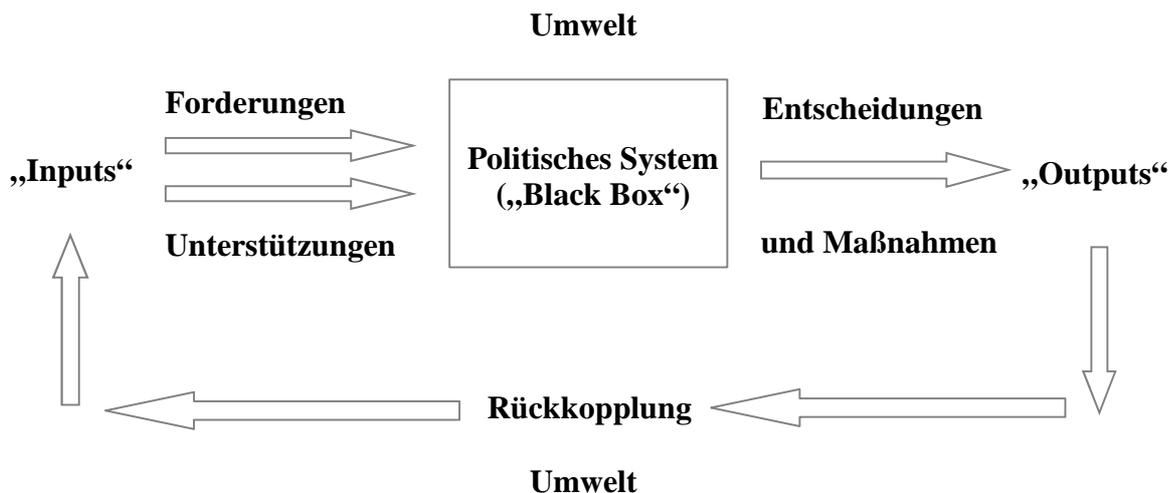
Abbildung 1.1: Politisches System nach Easton (Grobmodell)

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

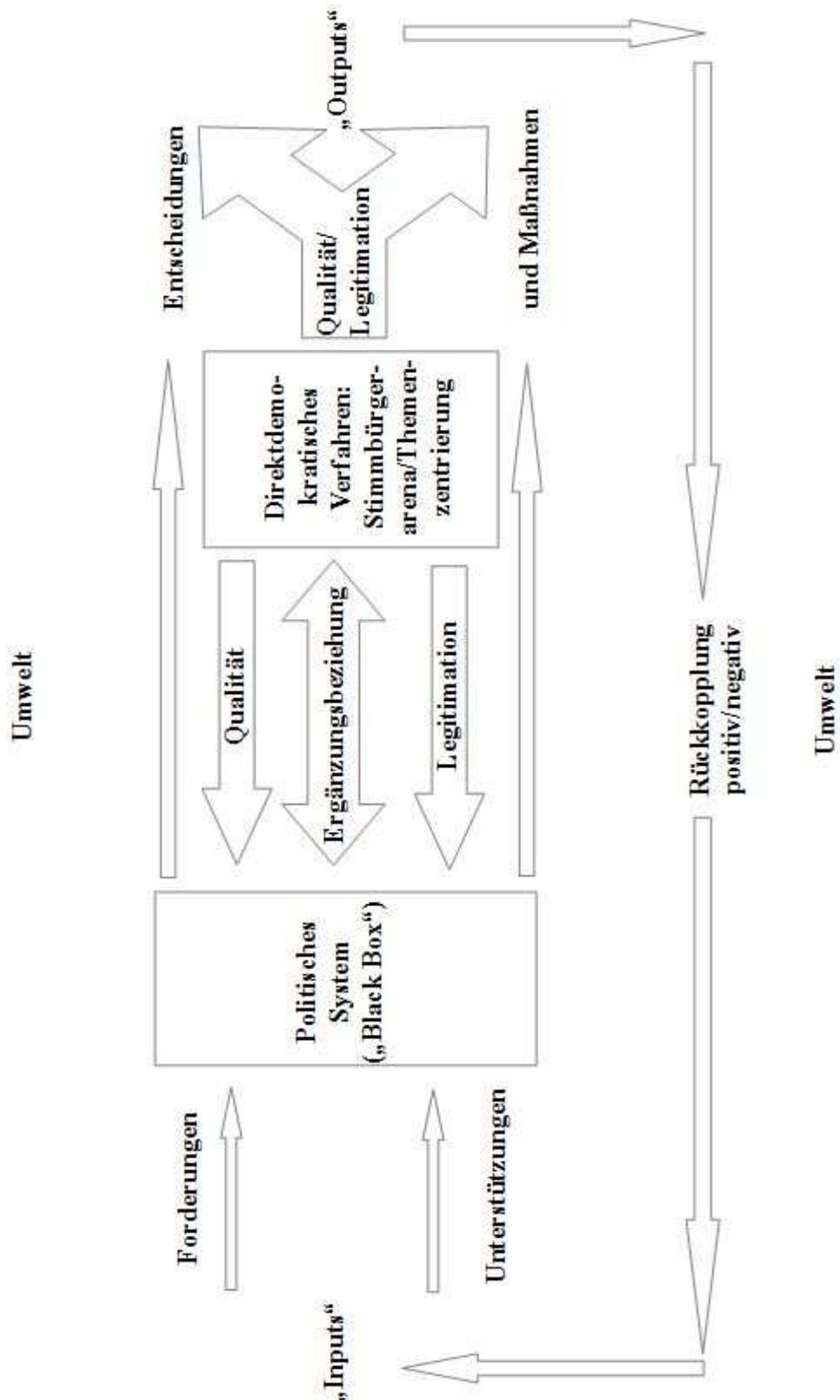
⁷² Siehe dazu das sog. „Demokratiebarometer“, welches ein Instrument zur Messung von Demokratiequalität ist. Vgl. Bühlmann, Merkel, Wessels (2007)

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.