

„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