Prof. h.c. (Sofia) Dr. Friedrich – Wilhelm Fischer
Rechtsanwalt 08.02.2011

REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT AUF DEM PRÜFSTAND DURCH BÜRGERPROTESTE

(Kurz – Fassung II)

I : Kapitel : Konflikt um Stuttgart 21

Demonstrationen sind „in“

Demonstrationen, teils verbunden mit heftiger Gewalt gegen Entscheidungen der Parlamente und Verwaltungen, sind seit 2007 in ganz Europa, insbesondere wegen der verheerenden Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 – 2009, an der Tagesordnung. Auch in Deutschland erhebt sich seit längerer Zeit heftiger Widerstand gegen hoheitliche Maßnahmen. So haben deutsche und französische Demonstranten ihren Widerstand gegen Kernkraftwerke und Transporte von Atommüll unlängst wieder aufgenommen. Flughafenerweiterungen und Ausbau der Stromfernleitungen sind andere bekannte Demonstrationsfelder. Und jetzt „Stuttgart 21“. Dies alles zwingt zur Klärung der Frage, ob unser demokratischer Rechtsstaat mit seinen heutigen Regeln in der Lage ist, die aktuellen Konflikte zwischen einem Teil der Bürger und Regierungen, und zwar insbesondere bei Großprojekten, entsprechend dem Gemeinwohl und damit auch zukunftsorientiert zu regeln.

Bauprojekt Stuttgart 21

Art und Gegenstand der Demonstrationen

Die Vorgänge um das große Bauprojekt der Deutschen Bahn zu „Stuttgart 21“ (S 21) sollen hier näher betrachtet werden, da sie aktuell und bundesweit großes Aufsehen erlangt haben, und anderenorts Angst vor `Stuttgarter Verhältnissen` schüren. Als der für jeden Bürger sichtbare Teilabriss eines Seitenflügels des Stuttgarter Hauptbahnhofs unmittelbar vor der Türe stand, wurden dort zahlreiche Bürger auf die Straße geholt. Dabei nutzten die Anführer die neuen technischen

Kommunikationsmöglichkeiten des Internet. Mit Rufen und Plakaten machten die Demonstranten ihrem Unmut Luft : „Wir sind das Volk“, „Lügenpack“, “Baustopp für Volksentscheid“, „Stadträte wurden mit falschen Versprechungen getäuscht“, „Ihr vergrabt unsere Zukunft“, „Aufruf zum ersten baden – württembergischen Volksbegehren“, „Unrechtsstaat“, „Platz des Himmlischen Friedens“, „Gebt uns ruhig die Schuld, wir stoppen S 21“.

Ständige Demonstrationen, mit vielen Teilnehmern im engen Kernbereich der Großstadt verursachen sowohl Schäden des Handels als auch starke Verkehrsbehinderungen. Der Oberbürgermeister musste unter Polizeischutz aus einem Vortragssaal herausgeleitet werden. Die Bannmeile um den Landtag wurde vorsätzlich verletzt. Die Gegner berufen sich sowohl auf das Demonstrationsrecht des Grundgesetzes, als auch auf „zivilen Ungehorsam“, den sie in jetziger Form für rechtmäßig halten. Die Gruppe „Parkschützer“ ist sogar bereit, „etwas weiter zu gehen, als es legal ist und ganz bewusst Gesetze zu überschreiten“. Demgegenüber betonen die Befürworter von S 21, sie seien „nicht im Krieg“. Und externe Beobachter verweisen allgemein darauf, dass der Widerstandsgeist im Südwesten geschichtliche Wurzeln habe. Die Gegner sammeln die notwendigen finanziellen Mittel über „Unterstützer – Konten“ ein, und zwar auch durch Ansprache von Passanten vor dem Hauptbahnhof.

„Geißler – Schlichtung“

Zwischen den Befürwortern und den Gegnern des Projektes S 21 wurde schließlich eine „Schlichtung“ unter Leitung eines bekannten ehemaligen Spitzenpolitikers und heutigen „attac“ – Mitglieds durchgeführt, den die Gegner selbst vorgeschlagen hatten. Dabei war bereits zu Beginn klar erkennbar, dass es nicht möglich sein würde, Befürworter und Gegner von S 21 auf ein gemeinsames Ziel zu verpflichten. Die Sitzungen wurden erstmals nicht nur in einen anderen Sitzungssaal des Rathauses übertragen, sondern auch live bundesweit im Fernsehen und Internet.

Am Ende stand ein Votum des Schlichters, das Projekt S 21 fortzuführen, und nicht den Plan K 21 zu verfolgen, den die Gegner durchsetzen wollen. Deshalb riefen die Gegner rasch zum „Widerstand plus“ auf. Der dortige Sprecher der Gegner ist Oberbürgermeister einer größeren Stadt, darf jedoch „nur als Privat-

mann“ aktiv sein. Unter anderem wurde in der Folgezeit immer wieder die Einfahrt zur Baustelle für das neue Grundwassermanagement durch Sitzblockaden versperrt. Dagegen fand der Schlichterspruch in der Bevölkerung mehrheitlich eine positive Resonanz. Das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm hat in der Bevölkerung eine umfassende Information aus sieben Flyern verteilt, in denen die zentralen Fragen umfassend erläutert werden. Und die Landesregierung hat für die Folgezeit ein Dialogforum eingerichtet, das vom früheren Mediator beim Frankfurter Flughafenbau von 2002 bis 2008 geleitet wird. Es sollen dort die Bürger Gelegenheit haben, über Fragen der Bauabläufe, Baulogistik, Lärmprobleme, Parkgestaltung zu diskutieren. Auch die Planung des auf dem heutigen Gleisvorfeld geplanten neuen Stadtviertels soll einbezogen werden. Für das Neubaugebiet ist eine Stiftung im Gespräch.

Zukunftssicherung

Aus den von S 21 tangierten süddeutschen Regionen, Städten und Unternehmen erhoben sich immer mehr gewichtige Stimmen, die fast ausschließlich und nachdrücklich die Fortführung des Bauprojekts fordern. Auch die EU – Kommission hält das Projekt S 21 für unverzichtbar und will einen wesentlichen finanziellen Beitrag leisten. Selbst aus der Wissenschaft kamen namhafte Stimmen, die S 21 – Gegner sollten die Zukunftschancen erkennen, statt zu blockieren. Die Zukunft des Landes stehe auf dem Spiel. Die Bundesregierung hält ebenfalls am Bau der neuen Strecke fest.

Baugenehmigung für Bahnhofsneubau

Baurecht

Das Projekt S 21 besteht aus zwei Hauptteilen, nämlich dem Neubau eines unterirdischen Stuttgarter Durchgangsbahnhofs in der Stadtmitte in Tal Lage, und dem Neubau der Schnellstrecke Stuttgart - Flughafen - Wendlingen - Ulm. Unbestriten ist, dass die Deutsche Bahn als Bauherrin bereits eine rechtskräftige Baugenehmigung für den Bahnhof in Händen hat. Den zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschluss hatte der VGH Baden – Württemberg 2006 für rechtmäßig erklärt. Die dortigen Kläger waren weitgehend identisch mit den heutigen Anführern der Demonstrationen gegen S 21 ab Sommer 2010. Schließlich hatte eine

Klage eines Enkels des frühren Bahnhof - Architekten gegen den Abriss eines Teils des Kopfbahnhofs aus Urheberrecht keinen Erfolg. Doch eine „Legitmation durch Verfahren“ werde heute von den Bürgern nicht mehr anerkannt.

Rechtssicherheit

Die Wirtschaft ist durch die Turbulenzen um S 21 beunruhigt und mahnt Verlässlichkeit und Rechtssicherheit an. Entscheidungen, die gerichtlich mehrfach überprüft wurden und rechtskräftig sind, können in einem Rechtsstaat Jahre später weder durch Demonstranten noch Volksentscheide hinweg gefegt werden. Diese Voraussetzungen sind bei S 21 alle erfüllt. An der Bestandskraft muss im Rechtsstaat unbedingt festgehalten werden. Und Enteignungen sind nur im Rahmen des Art. 14 Abs. 3 GG zulässig. Folglich sind die heutigen Rechtsregeln auch in diesem Punkt eindeutig, notwendig und angemessen.

2007 kein Bürgerentscheid in Stuttgart

Im Zusammenhang mit S 21 hat die Stadt Stuttgart im Jahre 2001 von der Deutschen Bahn Grundstücke gekauft und bezahlt, die erst nach Fertigstellung des Tiefbahnhofs im Gleisvorfeld frei werden. Sie sollen für neue und moderne städtebauliche Maßnahmen genutzt werden. Damals soll auch die heutige Opposition im Grundsatz für das Projekt S 21 gestimmt haben. Die Informationen hätten dem damaligen Kenntnisstand entsprochen. Sie scheinen allerdings nicht optimal an die Bürger vermittelt worden zu sein. Auch eine Protestbewegung habe es nicht gegeben. Und die Entscheidungen seien gerichtlich überprüft und längst rechtskräftig. Erst im Nachhinein hätten sich Gegner formiert und mit Unterstützung einer Agentur den Vorgang S 21 in der Öffentlichkeit stark emotionalisiert. Gegenstand des Bürgerentscheids hätte nur der Kauf der Grundstücke, nicht aber der Bau des Bahnhofs durch die Deutsche Bahn sein können. Dies bedeutet, dass auch in diesem Punkt das bestehende Recht als ausreichend angesehen werden kann. Wer von bestehenden Rechtsbehelfen keinen Gebrauch macht oder nicht rechtzeitig aktiv ist, kann sich über den Rechtsstaat nicht beschweren. Ausschlussfristen sind verfassungsgemäß, wenn sie nicht zu unzumutbaren Belastungen führen. Insoweit können hier keine Bedenken bestehen.

Ergänzend sei bemerkt, dass es seit 1988 in Deutschland einen Verein „Mehr Demokratie“ gibt. Er soll gemeinnützig und überparteilich sein und ca 6.000 Mitglieder haben. Er berät Bürger bei ihren Protesten. In Baden – Württemberg seien bereits zwei Kampagnen durchgeführt worden. Finanziert werde der Verein auch durch „Paten“. Ob dieser Verein bereits 2007 in Stuttgart aktiv war, ist hier nicht bekannt, aber zu vermuten.

Hervorzuheben ist noch der Ausgang der Stuttgarter Kommunalwahl 2009. Dort haben die Grünen erstmals in einer Landeshauptstadt erreicht, die stärkste Fraktion zu werden. Mitentscheidend soll das Versprechen der Grünen gewesen sein, zu versuchen, das Projekt S 21 zu stoppen.

„Ausstiegsgesetz“

Seit Beginn der Bauarbeiten haben die Gegner des Projekts in der Öffentlichkeit zahlreiche Argumente vorgetragen und dabei auch die Durchführung eines Volksentscheides über den Ausstieg aus dem Projekt S 21 verlangt. Der Landtag hat am 29.10.2010 mehrheitlich die Durchführung einer Volksabstimmung als rechtlich nicht zulässig abgelehnt. Die beiden Oppositionsparteien, die in unterschiedlichem Maße die Proteste gegen S 21 unterstützen, waren sich bei der Abstimmung nicht einig.

Eine der beiden Oppositionsparteien erklärte, sie befürworte unverändert das Projekt S 21, sehe aber nur durch eine Volksabstimmung die Möglichkeit, „die starren Fronten von Gegnern und Befürwortern aufzubrechen“. Sie schlug unter Bezug auf zwei Rechtsgutachten vor, über Art. 60 Abs. 3 LV den Weg zur Volksabstimmung in ganz Baden – Württemberg zu eröffnen. Dafür solle die Landesregierung ein Gesetz in den Landtag einbringen durch das sich das Land von allen bisher abgeschlossenen Verträgen zu S 21 löse. Dieser Antrag werde nicht angenommen werden. Dann werde ein Drittel der Abgeordneten die Regierung auffordern, eine Volksabstimmung zu ihrem Gesetzentwurf durchzuführen. Dabei werde sich zeigen, wie die Bürger zu S 21 stehen. Demgegenüber lehnten die Regierungsparteien diesen Vorschlag ab. Sie bezogen sich ihrerseits auf zwei andere Rechtsgutachten, die aus mehreren Gründen einen Volksentscheid über ein „Ausstiegsgesetz“ für eindeutig unzulässig halten.

Bei Abwägung der gegenseitigen Rechtsauffassungen ist festzustellen, dass die Opposition mit einem für jedermann klar erkennbaren Trick die Verfassung überspringen will. Denn weder vertritt die Regierung die „vorgeschlagene“ Auffassung , noch ist die Mehrheit des Parlaments tatsächlich gegen die Fortführung des gesamten Projekts S 21 eingestellt. Ein solches Tricksen würde zudem in der Öffentlichkeit einen (weiteren ?) großen politischen Vertrauensschaden verursachen. Der Antrag zum „Ausstiegsgesetz“ ist schon aus diesem und auch einigen anderen Gründen, die hier nicht zusätzlich beleuchtet werden müssen, zu Recht abgelehnt worden.

Ob eine Änderung der einschlägigen Gesetze über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden insbesondere im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 GG notwendig ist, soll unten näher beleuchtet werden. Vorab muss das heutige Verhältnis der Bürger zur Demokratie generell untersucht werden.

II. Kapitel : Zufriedenheit mit repräsentativer Demokratie

Problemstellung und Lösungsweg

Jetzt steht die Frage zur Untersuchung an, ob heute die repräsentative Demokratie von der Mehrzahl der Bürger zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen und derjenigen des Gemeinwohls als gut oder unzureichend angesehen wird. Falls sich in negativer Befund ergeben sollte, müssen die Gründe freigelegt und ein Abgleich mit den bestehenden Regelungen erfolgen.

Im ersten Schritt soll das Ergebnis einer Befragung von Teilnehmern einer Demonstration gegen S 21 am 18.10.2010 im Stuttgarter Schlossgarten ausgewertet werden. Die Frage lautet, ob und in welchen Punkten die Teilnehmer für die deutschen Wähler repräsentativ sind ? Im zweiten Schritt wird nach den Gründen und Folgen sinkender Wahlbeteiligungen bei Bundes- und Landtagswahlen in Baden – Württemberg sind erkennbar ? Es folgt der dritte Schritt :Wie steht die Jugend zur Demokratie ? Im vierten Schritt wird nach Erkenntnissen aus der Schweizer „unmittelbaren Demokratie“ gefragt. Und im fünften Schritt soll geklärt werden, ob die heutigen Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheidungen und Art.

20 , 28 GG den Belastungen aus den festgestellten Ansprüchen der Bevölkerung standhalten.

Stuttgarter Gegen -Demonstranten am 18.10.2010

Die Demonstranten und das deutsche Volk

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) hat Fakten über die Teilnehmer der Demo und deren Einstellungen erhoben.Vor diesem vielgliedrigen Hintergrund wird die Frage beantwortet, ob und ggf in wie weit das Bild der Demonstranten und ihrer Motive für die Mehrheit der deutschen Bürger repräsentativ sein könnten.

Altersstruktur : 62 % der Demonstranten war zwischen 40 und 64 Jahre alt. Dagegen lag in Stuttgart die Zahl der 45 – 65 Jähren bei nur 24,4 %. Landesweit liegen die 40 bis 65 Jährigen auch nur bei 35,7 %.. Und schließlich lag der Anteil der 40 – 60 bis Jähriger bundesweit bei 33 %. Andererseits ist der Anteil der 25 bis 39 jährigen Demonstranten nur halb so groß wie derjenige in Stuttgart, liegt jedoch im etwa im Rahmen des Bundesdurchschnitts. Und der Anteil der unter 25 Jahre alten Demonstranten liegt mit 7,0 % in etwa im Bundesdurchschnitt, wenn man dort nur Personen im Alter von 15 – 21 berücksichtigt. Insgesamt zeigt sich, dass die Demonstranten auch in diesem Punkt nicht für die Bundesrepublik repräsentativ sind.

Tätigkeitsbereiche : Ein Blick auf diesen Aspekt zeigt den Schwerpunkt beim Öffentlichen Dienst, dessen Altersstruktur schwerpunktmäßig ebenfalls zwischen 45 und 60 Jahren liegt. Nahezu gleich stark ist die Gruppe der Personen, die sich „sonstigen Dienstleistungen“ zurechnen. Also dominierten gerade diese beiden Personengruppen die Masse. Bezogen auf die im Öffentlichen Dienst tätigen Personen ist generell festzuhalten, dass dort 33, 5 % in der Bildung und 34,5 % bei Recht, Polizei, Finanzen und Verwaltung arbeiten. Die Zahl der beteiligten Arbeitslosen, wird mit 9,71 % angegeben, während die Arbeitslosenquote bundesweit bei nur 7,2 % liegt, und in der Region Stuttgart sogar nur bei 4,6 %. Folglich kann auch in diesem zweiten Punkt kaum davon ausgegangen werden, die untersuchte Demonstranten - Gruppe sei repräsentativ.

Bildungsniveau : Der Anteil der Demonstranten, die einen Abschluss haben, der für das Studium an einer Fachhochschule und Universität nötig ist, wird mit 50 % angegeben. Demgegenüber liegt der vergleichbare Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Baden – Württemberg bei nur 16,1 %. Betrachtet man zudem das Alter der Personen in Baden – Württemberg, die zwischen 25 und 60 Jahren alt sind und mindestens eine Berufs- oder Fachschulausbildung haben, dann liegt deren Anteil bei 83,6 %. Selbst wenn man die Angaben der Demontranen zu ihrem Ausbildungsniveau als unrealistisch hoch ansieht, wird man feststellen müssen, dass der Anteil der Demonstranten ein beachtliches Ausbildungsiveau hat. Dies um so mehr deshalb, weil bundesweit unter den 15 bis über 65 Jährigen nur 26,5 % Bürger einen Abschluss an einer Fachhochschule oder Universität erlangt haben. Folglich wären die Demonstranten in diesem Punkt überrepräsentiert. Von diesem Personenkreis kann angenommen werden, dass er generell einerseits wohl rascher und klarer Problemfelder erkennen könnte, andererseits aber auch höhere Erwartungshaltungen in Fragen der politischen Mitsprache hat. Die Mehrheit aller Wahlberechtigten ist dies aber auch in diesem Punkt nicht.

Politische Grundeinstellung : Gravierend ist der Unterschied zur Gesamtbevölkerung bei der Einschätzung der Demokratie in Deutschland : 84 % äußern sich negativ, während dies bundesweit nur 51 % sind. In Stuttgart waren 2002 nur 22,2 % unzufrieden, und wenn man von 38,1 % teils Unzufriedenen nur 50 % hinzurechnet, kommt man auf 41,25 %. Dem entsprechend waren 58,75 % der Stuttgarter Bürger zufrieden. Weiter bekennen sich ca 80 % der Demonstranten als Wähler der Grünen, während diese Partei bei der Gemeinderatswahl 2009 in Stuttgart nur 25,3 % erreichte. Die Prognosen zur Landtagswahl 2011 sagen für die Grünen 28 % voraus. Der aktuelle Stimmenanteil bundesweit beträgt derzeit mit fallender Tendenz nur noch 18,0 % erreicht. Als Grund für ihre Beteiligung an der Demonstration nannten 21 % Defizite an Demokratie. Insgesamt sind sie also auch in diesem Punkt nicht repräsentativ.

Festzuhalten ist hier jedoch, dass 31,2 % der Demonstranten als Auslöser für ihren Protest die angebliche Ablehnung des Bürgerentscheids in 2007 nannten. Ob diese Tatsache mit den Einstellungen der Stuttgarter Bevölkerung übereinstimmt, ist fraglich. Geht man davon aus, dass 2007 insgesamt 67.000 Bürger ihre Unterschrift für eine Bürgerbefragung gegeben hatten, dann waren das 13,3 % der Stadtbevölkerung im Alter über 18 Jahren. Ein Anteil von 13,3 % der Bevölkerung dürfte bereits als repräsentativ angesehen werden können.

Zukunftsorientierte Ziele : Betrachtet man die ermittelten wichtigsten Argumente der Demonstranten gegen S 21, dann muss man feststellen, dass nur 6 % auf andere Bauprojekte abheben, wobei die Strecke Karlsruhe – Offenburg – Basel gemeint sein dürfte. Nimmt man noch diejenigen Personen hinzu, die auf „hohe Projektkosten" abstellen, dann steigt der Anteil derer, die unmittelbar oder mittelbar finanzielle Probleme für die Zukunft befürchten auf nur 21 %. Leider wurden keine Daten zu der Frage erhoben, ob und wie insofern die Argumente der Befürworter von S 21 gewichtet werden. Im Folgenden muss deshalb hier davon ausgegangen werden, dass das Urteil der Demonstranten mit denen der Befürworter nicht voll ausgewogen ist. Dies ist bei Bauprojekten, die nur über lange Jahre fertig gestellt werden können, auch nicht überraschend. Deshalb ist hier die Frage offen, welches Urteil die Demonstranten für eine gute Zukunft des Gemeinwesens fällen können.

Bereitschaft zu aktivem Widerstand : Der Anteil der Demonstranten, die bereits außerhalb S 21 an Blockaden, Besetzungen oder „zivilem Ungehorsam" teilgenommen hatten, wird mit 44 % ermittelt. Dieser Wert liegt mit Sicherheit weit über dem Durchschnitt aller Bundesbürger. Deshalb können die Demonstranten bundesweit auch hierbei nicht als repräsentativ angesehen werden. Das nicht unerhebliche aktive Protestpotential kann aber nicht übersehen werden.

Wahlbeteiligung und Demokratie

Die als zu niedrig beklagte Beteiligung der Bürger an Wahlen könnte ein Zeichen dafür sein, dass das Interesse der Bürger an der Mitwirkung an politischen Vorgängen doch deutlich geringer ist, als dies einige der bisher gefundenen Fakten nahelegen.

Der Blick auf die Wahlbeteiligung in Baden – Württemberg an *Bundestagswahlen* von 1949 bis 2009 zeigt, dass sie im Durchschnitt bei 82,4 % lag. Der Spitzenwert wurde 1972 mit 90,2 % erreicht. Die beiden tiefsten Werte wurden 1949 mit 70,0 % und 2009 mit 72,4 % gemessen. Unter dem Wert von 82,4 % lagen die Wahlen 1949, 1953, 1990, 1994, 2002, 2005 und 2009. Nach Art. 26 Abs. 3 LV ist „die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts Bürgerpflicht", jedoch ohne Konsequenzen bei Nichtausübung.

Bei Bundestagswahlen zeigte sich bundesweit zuletzt ein abnehmendes Interesse. Es wurde 2009 eine Stimmbeteiligung von 71,4 % erreicht, während es in Baden – Württemberg 72,1 % waren. In den beiden Stuttgarter Wahlkreisen lag die Wahlbeteiligung 2009 bei 77,3 % bzw 71,4 %, im Durchschnitt also bei 74,35 % und steht damit deutlich über dem Landes- und Bundesdurchschnitt.

Bei den *Landtagswahlen* in Baden – Württemberg lag die Wahlbeteiligung 2001 bei 62,6 % und 2006 nur noch bei 53, 4 %. Dabei zeigte sich 2006 in den vier Stuttgarter Wahlkreisen folgendes Bild : 56,2 % , 62,6 %, 55,1 % und 53,5 %, im Durchschnitt also 56,9 %.

Ergänzend muss noch ein Blick auf die Wahlbeteiligung bei den *Gemeinde- und Kreistags Wahlen* 1999 und 2004 in Baden – Württemberg geworfen werden. In beiden Wahlen ist ein leichter Rückgang der interessierten Bürger festzustellen : In den Gemeinden von 53,0 % auf 52,0 % und auf Kreisebene von 54,1% auf 52,8 %. Diese Werte liegen unerwartet deutlich unter der Wahlbeteiligung an Landtags- und Bundestagswahlen, obwohl es hier um Fragen und Probleme geht, welche die Bürger in ihrem Lebensmittelpunkt hautnah betreffen. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass die Bürger im überörtlichen Bereich andere, und nach ihrer Vorstellung wirksamere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen sehen.

Motive der Nichtwähler 2009

Nach der *Bundestagswahl* 2009 führte eine Meinungsforschungsgesellschaft unter Personen über 18 Jahre, die nicht zur Wahl gegangen waren , eine Befragung durch, um die Gründe für die Nichtbeteiligung zu erfahren. Die Wahlbeteiligung lag bei 70,8 %, so dass 18,1 Millionen wahlberechtigte Bürger nicht ins Wahllokal gingen. Im Jahr 2002 lag die Wahlbeteiligung noch bei 77,7 %.

Vergleicht man die Nichtbeteiligungsquoten bei Bundestags- und Landtagswahlen in den Jahren 1953 bis 2000, dann fällt der deutlich geringere Anteil bei den Landtagswahlen auf. Dies dürfte darauf hindeuten, dass hier die zur Wahl stehenden Personen und die zu bewältigenden Probleme bekannter sind bzw als drängender empfunden werden als diejenigen auf Landesebene.

Welche Rückschlüsse diese Werte auf die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie zulassen, ist umstritten. Diese Frage kann nur im Zusammenhang mit den Umständen beurteilt werden, die in den letzten Jahren zu einem abnehmenden Gewicht der Volksparteien bei den Wahlen geführt haben. Als wichtigste Tatsache wird erwähnt, dass die Milieus, die diese Parteien früher getragen haben sollen, aus je unterschiedlichen Gründen erodiert seien. Gerade jüngere Bürger ließen sich generell nicht mehr in Großorganisationen institutionell, kulturell und normativ einbinden. Außerdem wird hingewiesen auf die Folgen der Individualisierungsschübe in der Gesellschaft, nicht zuletzt sowohl durch die sog. Bildungsexplosion der 1970 er und 1980er Jahre, als auch auf die Pluralisierung der Lebensstile, den Wertewandel und die Auflösung traditioneller Wertegemeinschaften, als auf verändertes Organisationsverhalten der jüngeren Bürger. Nicht zuletzt seien die Politik und die einzelnen Politikbereiche immer komplexer, komplizierter und technokratischer und damit für den Durchschnittswähler unverständlicher geworden. Teilweise wird angenommen, die Parteien entwickelten ihre personellen und programmatischen Alternativen nicht in angemessener Abwägung mit Gemeinwohlbelangen. Nicht zuletzt wird von einem Teil der Wähler bezweifelt, dass wichtige politische Ziele erreicht werden. Zudem wurde vielfach kein vollständiges Einverständnis mit der Politik der unterschiedlichen Bundeskanzler erzielt.

Wahlbeteiligung zum EU – Parlament

An dieser Stelle muss noch ein kurzer Blick auf die Lage in der EU geworfen werden. Denn nach Art. 10 Absatz 1 des Lissabon – Vertrag von 2009 „beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie.“ Deshalb interessiert die Frage, wie sich das Wahl - Verhalten innerhalb aller EU – Staaten darstellt: es ist sehr unbefriedigend : Bei der Europawahl 1999 lag die Beteiligung noch bei 45,2 % , sank 2004 auf 43,0 % und stieg 2005 nur leicht auf 43,3 %. Einer der Gründe für die niedrige Wahlbeteiligung soll am Desinteresse in Osteuropa liegen

Shell – Jugendstudie 2010

Unter den Stuttgarter Demonstranten gegen S 21 waren nur 7 % unter 25 Jahre alt. Deshalb muss diese für die Zukunft unseres Landes sehr wichtige Bevölkerungs-

gruppe auf ihr Verhältnis zur Demokratie näher betrachtet werden. Die Shell – Jugendstudie 2010 gibt wichtige Hinweise:

Bei der Bundestagswahl 2009 gaben nur 59, 1 % der 21 bis 24 jährigen Bürger ihre Stimme ab, während die 60 – 69 Jährigen einen Anteil von 80 % erreichten. Zwischen Männern und Frauen gab es keine signifikanten Unterschiede. Für das Verhältnis der Jugendlichen zur Politik, Durchsetzung eigener Überzeugungen und der Demokratie wie sie in Deutschland praktiziert wurden folgende Feststellungen getroffen :

Das Interesse der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren an Politik hatte 2002 einen Tiefpunkt mit 34 % der Befragten erreicht. Seitdem hat sich eine deutliche Verbesserung auf jetzt 40 % ergeben. Allerdings hatten 1991 sogar 57 % der Jugendlichen angegeben, sie hätten Interesse an Politik. Die zentralen Einflussfaktoren sind Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Elternhaus. Bei den 18 – 21 Jährigen nennen 38 % und bei den 22 – 25 Jährigen 47 % Interesse. Besonders stark ist das Interesse der Personen, die aus der Mittelschicht (36 %), aus der oberen Mittelschicht (48 %) und aus der Oberschicht (51 %) stammen. Tendenziell geben 38 % an, sie tendierten nach links, 29 % in die Mitte und 18 % nach rechts.

Die Demokratie als Staatsform halten 86 % (Westen) und 70 % (Osten) für gut. Studenten stimmten mit 92 % zu. Für „nicht so gut“ votierten 8 % (Westen) und 16 % (Osten). Arbeitslose und Jugendliche ohne Ausbildungsabschluss zeigen die geringste Zustimmung, jedoch mit deutlich steigender positiver Tendenz.

Die Bereitschaft im politischen Raum aktiv zu werden, hängt naturgemäß von der Art der Aktionen ab. Keine oder nur geringe Bereitschaft haben 23 % der Befragten angegeben. Hohe Bereitschaft gaben 18 % an. Erfahrungen aus Protestversammlungen hatten 45 %. Und 44% würden sich daran beteiligen. Relativ hohe Bereitschaft zum Protest ist bei Abiturienten und Studierenden, die sich politisch mit 43 % links einordnen, festzustellen, während beim Hauptschulabschluss nur 31 % erreicht wird. Mitarbeit in Vereinen ist mit 47 % hoch, während Bürgerinitiativen nur 3 % erreichen.

III. Kapitel : Schweiz und Kalifornien

Unsere Fragestellung lässt es angeraten sein, auch einen Blick auf die Praxis und Erfahrungen zweier Länder zu werfen, in denen die Direkte Demokratie weite Verbreitung gefunden hat. Dies sind sowohl die Schweiz als auch der US – Bundesstaat Kalifornien.

Gotthard - Bahn- Tunnel und S 21

Während die Demonstrationen gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 immer höhere Wellen schlugen, gelang in der Schweiz der Durchbruch beim Gotthard – Eisenbahn Tunnel, dem mit 57 km längsten Eisenbahn Tunnel der Welt. Deutsche Techniker hatten einen wesentlichen Beitrag geleistet. Benutzbar wird dieser Verkehrsweg aber erst in ca. sieben Jahren sein. Die Kosten liegen inzwischen bei ca. € 20 Milliarden, während 2000 nur € 8,7 veranschlagt waren. Die jährlichen Betriebskosten werden auf Franken 150 bis 200 Millionen geschätzt. Der Bau geht auf eine „Alpen - Initiative“ aus 1994 zurück. Den Bau hatten die Schweizer Bürger während der Hochkonjunktur in vier Volksabstimmungen gebilligt, und zwar gegen das Votum der Regierung. Es wird bezweifelt, dass das Votum heute angesichts veränderter politischer Konstellationen nochmals zustande käme.

Die deutschen Verfechter der Volksentscheide verweisen immer auf das angeblich „goldene“ Beispiel der Schweiz. Die Organisatoren des Protestes gegen S 21 verfolgen vier Ziele, zu denen auch die Einführung von Bürgerentscheiden mit niedrigen Hürden zählt.

Schweizerische direkte Demokratie

Starke wirtschaftliche Veränderungen veranlassten um 1848 die kleineren Bürger in den, in verschiedener Hinsicht sehr heterogenen Kantonen, die Einführung von Volksrechten zu verlangen. Dazu zählten Initiativ- und Referendumsrechte. Durch mehrere Volksinitiativen wurde 1891 der Weg für die „Direkte Demokratie“ eröffnet. Heute gehören hierher insbesondere die Verfassungs – und Allgemeine Initiative und das allgemeine und das fakultative Referendum. Die Ausgestaltung ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. Auf Bundesebene müssen bei Volksinitiativen innerhalb von 18 Monaten 100.000 Unterschriften von Unterstützern beigebracht werden. Erst danach findet die Abstimmung statt. In

den Jahren 2000 bis 2010 wurden 76 Begehren durchgeführt, von denen nur drei erfolgreich waren.

Im Jahr 2010 haben insbesondere vier Volksentscheide stattgefunden, die über die Schweiz hinaus Beachtung erlangten : Einmal die erfolgreiche, aber rechtlich sehr problematische „Ausschaffungsinitiative". Zweitens die ebenfalls erfolgreiche Initiative zum Minarett – Verbot. Drittens die „Volksinitiative für Gerechtigkeit", durch die in den Kantonen für höhere Einkommen auch höhere Steuersätze gelten sollten, die aber nicht erfolgreich war. Viertens wurde in Appenzell über die Wiedereinführung der Urform der Demokratie abgestimmt, jedoch ebenfalls ohne Erfolg der Befürworter. In der Vergangenheit fanden mehrere Initiativen für die Einführung des Frauenstimmrechts Beachtung. Sie waren mehrfach gescheitert, und erst 1971 erfolgreich.

Es wird argumentiert, bei den beiden erstgenannten Volksbegehren sei „die direkte Demokratie auf populistische Weise missbraucht worden. Zudem sei nicht sicher, dass das Verfahren auch in Zukunft funktionieren" werde.

Insider betrachten als *Vorteile* des Schweizer Weges : Die Distanz zwischen Bürgerschaft und politischer Klasse sei deutlich kleiner als anderswo. Die Identifikation und Zufriedenheit der Bürger mit dem Staat sei größer. Die politische Kultur sei kommunikativer. Nach dem Volksentscheid sei die Sache erledigt, zumal es in der Schweiz kein Verfassungsgericht im deutschen Sinne gibt.

Aber es werden auch *Nachteile* gesehen : Fehlende „Ausgleichsmechanismen", die für einen fairen argumentativen Wettbewerb sorgen, damit die Verlierer das Ergebnis leichter akzeptieren. Fehlende Transparenz der Finanzmittel, welche die Initiatoren einsetzen. Ungültigerklärung durch das Parlament nur bei Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht. Ob die 1992 und 2001 ausgesprochene Weiger-ung, der EU beizutreten, als Nachteil anzusehen ist, wird sich noch erweisen. Jedenfalls haben Populistische Parteien große Entfaltungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt muss festgestellt werden, dass an den Abstimmungen über die Initiativen durchschnittlich nur 40 % der Stimmbürger teilnehmen Aktuell wird darüber nachgedacht, höhere Zulassungsschranken für Abstimmungen einzuführen.

Kalifornische Erfahrungen

Erfahrungen mit Grundzügen der Schweizer – Demokratieform haben auch die Bürger im bevölkerungsreichsten Bundesstaat der USA, Kalifornien , gesammelt, allerdings keine guten : Im populistisch aufgeizten Klima ständiger Volksinitiativen habe sich die Politik immer weiter polarisiert. Hinter vielen Initiativen stünden mächtige Lobbygruppen. Insbesondere habe dies zu einem Steuersystem geführt, bei dem sich die Mehrheit bei wenigen Reichen schadlos halten wollte, aber dadurch extrem konjunkturanfällig sei. Der Schuldenberg beläuft sich inzwisch-en auf $ 90 Milliarden. Aktuell fehlen im Staatshaushalt ca $ 9 Milliarden, aber Aussichten, dass die Bürger wenigstens beim zweiten Anlauf einer Steuererhöhung zustimmen, bestehen nicht. Die Arbeitslosenquote ist die dritt höchste in den USA.

Schlussfolgerungen

Misst man das Interesse der Bürger an staatlichen Vorgängen, dann muss festgestellt werden, dass die Wahlbeteiligung sowohl bei Bundestags- als auch Landtagswahlen in Baden – Württemberg und der Bundesrepublik sehr viel höher liegt als in der Schweiz. Selbst bei Beteiligung an Wahlen in den Gemeinden liegt der Wert höher. Eine größere Identifikation der Bürger mit dem Staat lässt sich für die Schweiz daraus nicht beweisen.

Der Vergleich mit den aktuellen Verhältnissen in Kalifornien und der Schweiz zeigt zum einen, dass die gewachsene Mentalität der Bürger für ihr Wahlverhalten größte Bedeutung hat. Hinzu kommt, dass insbesondere bei Volksentscheidungen keine Kompromisslinie erreichbar ist. Beide Faktoren können sich insbesondere bei Grundsatzentscheidungen mit Langzeitwirkung für die Allgemeinheit sehr negativ auswirken. Kalifornien zeigt, dass finanziell belastende Maßnahmen von den Bürgern verweigert werden, obwohl sie wirtschaftlich unvermeidbar sind. Die aktuellen Verhältnisse in der Schweiz zeigen zusätzliche Risiken, falls sich aus anderen Gründen eine Partei oder andere Interessengruppe dem Populismus verschreiben. Nicht zuletzt sind die kulturellen und staatlichen Verhältnisse weder mit Baden – Württemberg noch mit der Bundesrepublik vergleichbar.

Folglich besteht kein Anlass für die Übernahme der Schweizer Demokratie. Zu prüfen bleibt allerdings, ob die in Deutschland bereits bestehenden Regelungen zur Bürgerbeteiligung modifiziert werden müssen oder sollten.

IV . Kapitel : Bürgerbeteiligung in EU, Deutschland und den Bundesländern

Stärken und Schwächen der heutigen Regelungen

Problematisierte Bereiche der Praxis

Die Rufe der Demonstranten gegen S 21 „Wir sind das Volk“ sind eine bewusste, wenngleich unberechtigte Anlehnung an Art. 20 Abs. 2, Satz 1 GG, und auch an die weltweit beachtete friedliche deutsche Revolution, die 1989 zum Zusammenbruch des kommunistischen Regimes in der DDR und des gesamten ehemaligen Ostblocks führte. Dabei verkennen die Demonstranten, dass sie nicht das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG sind. Abgesehen davon sind jene Demonstranten von ihrer personellen Zusammensetzung nicht einmal repräsentativ für die deutsche Bevölkerung. Doch sie rufen nach erleichternden Zugangsmöglichkeiten zu Volksentscheiden.

Das Demokratieprinzip verlangt eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk, d.h. ein bestimmtes Legitimationsniveau. Doch gerade insofern werden erhebliche Defizite gesehen, die zunächst konkretisiert werden sollen. Danach soll die zweite Frage erörtert werden, ob solche Defizite, falls sie tatsächlich nachweisbar sein sollten, durch Volksentscheide beseitigt werden könnten.

Wählerwille - Parteien - Fraktionen

Beklagt wird, dass durch die Einflussnahme der Parteien der von den Wählern geäußerte Willen „verfälscht“ werde. Es geht um die Rolle der Parteien, die Art. 21 Abs. 1 GG zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung bestätigt. Zudem werde durch die Verklammerung der Regierung mit den sie tragenden parlamen-

tarischen Fraktionen durch das Merkmal der Parteizugehörigkeit und durch Koalitionsvereinbarungen die unmittelbare demokratische Legitimation durch den Wählerwillen aufgehoben.

Hinsichtlich der Parteien wird behauptet, die Parteien würden es im Wahlkampf vermeiden, solche Themen, die für den Wahlerfolg ungünstig seien, anzusprechen. Den Wählern würden gerade die Themen, die „am meisten interessieren , nicht zur Entscheidung vorgelegt." Die Bürger hätten damit nicht die Möglichkeit, ihre Meinung und ihren Willen mit bindender Wirkung in das politische System einzuführen. Die Folge sei der „Missbrauch des Wahlaktes als Ventil". Es sei auch ein Problem, dass die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind (Art. 38 Abs. 1, Satz 2 GG).

Wählerwillen – Legislative – Exekutive - EU

Außerdem würden sich die von Gesetzesentscheidungen Betroffenen deshalb nicht ausreichend repräsentiert fühlen, „weil im Parlament die Nutznießer einer Maßnahme über die Leidtragenden entscheiden". Zudem würden „prospektiv planende und gestaltende Staats- Entscheidungen mit zeitlichem und mitunter Generationen übergreifenden Fernwirkungen getroffen, obwohl jene künftig Betroffenen im Parlament nicht repräsentiert" seien.

Zudem seien Legislative und Exekutive parteipolitisch kurz geschlossen, so dass Terraingewinne der Exekutive zu Lasten der Legislative entstünden. Wesentliche Entscheidungen würden „immer öfter durch die Exekutive und immer seltener durch die Legislative getroffen", so dass die Legislative in die Rolle einer „bloßen Ratifizierungsinstanz" abgedrängt werde. Damit verliere der Rechtsstaat an legitimatorische Überzeugungskraft.

Aktuell wird die Einflussnahme der Europäischen Union mit dem Lissabon – Vertrag aus 2009 auf das deutsche Rech beanstandet. Es drohe eine „Entleerung" des Wahlrechts" zum Bundestag.

Beseitigung der Defizite durch Volksentscheide ?

Repräsentative oder unmittelbare Demokratie

In der Rechtsprechung wird einerseits betont, die parlamentarisch – repräsentative Gesetzgebung gebe zwar keine Garantie, wohl aber eine erhöhte Chance für die Verwirklichung des Gemeinwohls. Andererseits werden folgende „Gefahren" gesehen : Absonderung der Repräsentanten von dem durch sie repräsentierten Volk ; Erstarrung des politischen Betriebs ; Undurchschaubarkeit für die Bürger ; Privilegierung mächtiger und gut organisierter Interessengruppen beim Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen ; Vernachlässigung von Minderheiten, die sich wegen ihrer geringen gesellschaftlichen Macht kein Gehör im politischen Prozess verschaffen können." Andererseits kämen „die Formen der unmittelbaren Demokratie nur als Ergänzung zur Regelform der parlamentarischen Repräsentation in Betracht…. Den Verfahren der unmittelbaren Gesetzgebung bleibt im wesentlichen nur die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen."

In der Literatur wird die „Einführung plebiszitärer Elemente" erwogen. Sie führte zwar nicht zu besseren inhaltlichen Entscheidungen. Und sie erhöhe auch die Akzeptanz und Legitimation staatlicher Entscheidungen nicht. Entscheidend sei, dass solche Elemente „den politischen Parteien den Zwang auferlegten, sich aus ihrer Selbstbezüglichkeit zu lösen und sich stärker an den Interessen und Bedürfnissen der von ihn Vertretenen zu orientieren.

Andere Stimmen warnen davor, „verbleibende Kernkompetenzen" durch Plebiszitforderungen in Frage zu stellen, da dies die Demokratie „substantiell aushöhle". Die Wahl als demokratischer Legitimationsakt dürfe nicht dadurch entwertet werden, dass es kleinen Gruppen, die bei den Wahlen keinen für Parlamentsmandate ausreichenden Erfolg erzielt haben, allzu leicht ermöglicht werde, ihre politischen Vorstellungen durchzusetzen. Ergänzend wird festgestellt, dass es „keinen Beleg dafür gibt, dass die Unzufriedenheit der Bürger mit der Leistungsfähigkeit des politischen Systems in denjenigen Ländern weniger ausgeprägt sei, in denen sie besonders weitreichende Möglichkeiten haben, um sich aktiv am Prozess der politischen Willensbildung zu beteiligen."

Nicht zuletzt wird festgestellt : „In einer Zeit, in der die Qualität der politischen Führung wegen der rapiden Veränderungen der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in erster Linie an ihrer Bereitschaft und Fähigkeit gemessen werden muss, verkrustete Strukturen aufzubrechen und grundlegende Reformen durchzusetzen, die für die Betroffenen gegebenenfalls erhebliche Belastungen mit sich bringen, erscheinen die direkt - demokratischen Verfahren damit als ein Anachronismus – oder sogar als Hemmschuh für eine zukunftsorientierte Politik."

Zum Verhältnis von mittelbarer zu unmittelbaren Demokratie wird in der Literatur behauptet, der „Schlüssel zur verfassungsmäßigen Austarierung" liege in Art. 20 Abs.1 GG. „Während auf seiner Grundlage die demokratische Freiheitsidee eher für plebiszitär – demokratische Elemente streitet, wohnt dem demokratischen Gleichheitsgedanken ein Distanzgebot inne, das einem Übermaß an plebiszitär – demokratischen Elementen Grenzen zieht. Ergänzend können im Rahmen der insoweit gebotenen Abwägung auch die ebenfalls in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Prinzipien der Republik und des Rechtsstaates herangezogen werden, die als Verpflichtung auf das Gemeinwohl und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Staates Berücksichtigung verlangen".

Im Fall von S 21 wollen die Demonstranten und ihre Anführer niedrigere Schwellen für Volksentscheide auf Landesebene erreichen, um dann Volksentscheide mit Gesetzeskraft auf den Weg zu bringen. Sie wollen zudem eine Veränderung der gesetzlichen Vorschriften für eine, wie sie meinen, bessere, insbesondere frühere und umfassende Beteiligung der Bürger an Planungsverfahren. Damit geht es im vorliegenden Kontext nicht um eine generelle Stellungnahme zu den beiden Formen der Demokratie. Entscheidend ist hier allein, ob die repräsentative Demokratie, wie sie in Art. 20 GG ausgeformt ist, insbesondere den Belastungen durch die „Angriffe" der Demonstranten bei S 21 oder Gorleben oder anderen Großprojekten stand hält oder nicht.

Volksentscheide auf Bundesebene

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit (Art. 21 GG).Sie haben damit wesentliche Funktion bei der Erfüllung demokratischen Lebens. Ohne die Formung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen kann eine stabile Demokratie in großen Gemeinschaften nicht ge-

lingen. Insbesondere können sie Interessengegensätze bestmöglich auffangen, während Volksentscheide gerade in diesem zentralen Punkt nur ein „ja“ oder „nein“ der Wähler erlauben. Zudem sind Koalitionsvereinbarungen für die Bildung einer tragfähigen Regierung dann unerlässlich, wenn der Wähler einer Partei nicht durch entsprechende Stimmenhäufung einen Alleinauftrag erteilt hat. Die Erfahrung zeigt, dass Alleinaufträge auch in naher Zukunft kaum zu erwarten sein werden.

Allerdings muss der Einfluss von außer parlamentarischen Lobby – Gruppen auf die Parteien und das Parlament deutlich zurückgedrängt werden, um den oft nicht von der Hand zu weisenden Verdacht einseitiger Interessenvertretung glaubhaft zu widerlegen. Ein Vertrauensverlust darf nicht eintreten bzw muss beseitigt werden. Andererseits müssen in der Öffentlichkeit diesbezüglich vorschnelle Vorwürfe gegen die Regierungen und Parlamente so lange unterbleiben bis sehr genaue Untersuchungen ihre Berechtigung erhärtet haben. Die vorwiegend partei- politisch geprägte Haltung der Opposition ist im Hinblick auf Förderung und Durchsetzung des Gemeinwohls oft nicht hilfreich. Hinzu kommt ein recht rüder Debatten Stil, der bei den Bürgern wesentlich zum Ansehensverlust der Politiker beiträgt, und damit mittelbar auch der Demokratie schadet.

Volksentscheiden auf Bundesebene steht weiter die Funktion des Vermittlungsausschusses entgegen (Art. 77 Absatz 2 + 3 GG). Dies ist ein ständiges und gemeinsames Unterorgan von Bundestag und Bundesrat. Er soll bei unterschiedlichen Auffassungen einen Interessenausgleich auf „höherer politischer Ebene und unter übergeordneten Gesichtspunkten herbeiführen“. Er hat im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewisser Weise verselbständigte Stellung. Grundsätzlich erfolgt die Besetzung des Ausschusses nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen.

Demgegenüber ist bei Volksentscheiden in diesem Rahmen weder eine Interessenabwägung möglich, noch ist die Vertretung der Verfechter des Volksentscheids gegenüber dem Bundesrat möglich.

Der für das Gemeinwohl sicher wichtigste Gesichtspunkt liege darin, dass Entscheidungen auf allen Lebensgebieten in einer sich rasch ändernden Welt der Europäisierung und Globalisierung, die oftmals langfristig wirken, aber im Zeitpunkt der Entscheidung nicht sicher vorhersehbare Auswirkungen haben, einer

Gesamtabwägung und einer mutigen und sehr sachkundigen Entscheidung bedürfen, und zwar durch besonders qualifizierte Fachleuten, die sich ständig mit jenen Problemkreisen befasst haben. Blockadehaltungen einzelner Gruppen gegen zukunftsträchtige Vorhaben wurden auch in der Vergangenheit zu Recht überwunden, und zwar oft mit unbestreitbarem Erfolg, teilweise allerdings auch mit erst später erkannten Haken und Problemen, die neuen Entscheidungen bedurften.

Der ehemalige Bundeskanzler Schmidt, der heute noch immer hohes Ansehen genießt, hat seine Erfahrungen wie folgt zusammengefasst : „So ist es immer wieder das eigene Gewissen des handelnden Politikers, das letztlich entschieden hat ; aber der Gewissensentscheidung ist immer die durchdringende Anstrengung der eignen Vernunft vorausgegangen…..Und hoffentlich täuschen wir uns alle nicht darüber, dass ein großer Teil der Bürger ihre politische Wahlentscheidung vornehmlich aus Motiven der Gesinnung treffen, oder aus Regungen ihrer gegenwärtigen psychischen Stimmung, und nicht aus Gründen der Vernunft." Eine mehrjährige Feld - Untersuchung hat diese Erfahrung bestätigt. Der Chef der weltweit größten demokratisch strukturierten Metallarbeitergewerkschaft hat unlängst festgestellt :„Es braucht Menschen an der Spitze, die das Risiko tragen, dass sie vielleicht mal nicht geliebt werden." In der Demokratie sind die Eliten in besonderem Maße gefordert.

Selbstverständlich können auch Volksentscheide von einer Strömung getragen werden, die nicht auf wohlüberlegtem Handeln beruht, und zwar insbesondere dann, wenn sich die Anführer als „Wutbürger" verstehen und präsentieren.

Daran ändert es nichts, dass Ende 2009 insgesamt ca. 26,5 % der Bevölkerung eine Fachhochschul – oder Hochschulreife nachweisen konnten. Innerhalb dieser Gruppe liegen die Schwerpunkte mit je 3,2 % bei den Personen im Alter über 65 Jahren, zwischen 25 und 30 Jahren und zwischen 40 – 45 Jahren. Dieser Personenkreis verfügt in der Regel über eine herausgehobene allgemeine Beurteilungsfähigkeit. Daraus lässt sich aber keine herausragende Bereitschaft zu der in einer Demokratie zentralen Notwendigkeit des Austarierens von Einzel- und Gruppeninteressen mit dem Gemeinwohl ableiten. Zudem ist diese Personengruppe nicht für alle Wähler repräsentativ. Es steht ihnen offen, sich im Rahmen der Parteien zu engagieren. Es ist zu hoffen, dass die Parteien angesichts des starken Mitglieder – Schwundes und der aktuellen Diskussion über unmittelbare Demokratie rasch eine innere Modernisierung vollziehen.

Hier dürfen auch die heutigen Möglichkeiten zur Verbreitung elektronischer Nachrichten einschließlich der Dialogverfahren nicht unerwähnt bleiben. Denn sie geben die Möglichkeit, in hoher Geschwindigkeit und extremem Umfang Tatsachen unvollständig oder missverständlich darzustellen und damit beim Empfänger falsche Beurteilungsgrundlagen zu schaffen. Zudem können auf diese Weise nur solche Personen angesprochen werden, die den Stand der sich immer rascher verändernden Techniken nutzen können. Dies ist angesichts der deutschen, stark alterslastigen Alterspyramide äußerst problematisch.

Als Konsequenz der heutigen Situation wird angenommen, dass z.B. Reformen des Sozialstaates, die Einschränkungen mit sich bringen – trotz der bereits astronomischen Schuldenlast Deutschlands – keine Chance hätten, bei einer Volksabstimmung erfolgreich zu sein. Am Beispiel der „Agenda 2010“ der früheren rot – grünen Bundesregierung wurde nachgewiesen, dass auch die Presse als „Bremser“ wirken kann.

Diese Fakten schließen die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene aus. Die anderen aufgezeigten generellen Einwände gegen die Repräsentative Demokratie, selbst wenn sie alle berechtigt wären, wiegen demgegenüber sehr viel leichter. Dabei wird nicht verkannt, dass auch Entscheidungen der Parlamente nicht stets und nicht voll das Gesamtinteresse unseres Landes optimal treffen.

Volksentscheide auf Landesebene

Alle Bundesländer kennen Regelungen, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landesebene ermöglichen. Die Zulassungsvoraussetzungen sind allerdings sehr unterschiedlich. In Baden – Württemberg ist ein Volksbegehren zulässig, wenn es von „mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten“ gestellt wird (Art. 59 Abs. 2 LV). Wird die so eingebrachte und mit Begründung versehene Gesetzesvorlage vom Landtag nicht unverändert angenommen, dann muss eine Volksentscheidung herbeigeführt werden. Sie hat dann Erfolg hat, wenn „mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt“ (Art. 60 Abs. 5 LV). Die Demonstranten gegen S 21 und die sie unterstützenden Parteien wollen eine deutlich geringe Schwelle erreichen. Zudem sollen Unterschriften der Unterstützer auch auf der Straße eingesammelt werden können

Dazu ist zunächst festzustellen, dass die Repräsentative Demokratie, wie sie Art. 20 GG beschreibt, den Gesetzgeber nicht dazu zwingt, Volksentscheide einzuführen. Und es gibt auch keine verfassungsrechtliche Unter- oder Obergrenze für landesgesetzliche Zulassungs- oder Erfolgs – Kriterien, solange die repräsentative Demokratie nicht vollständig abgeschafft wird. Jedenfalls muss auch sicher gestellt werden, dass das Begehren nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist.

Für Volksbegehren bedeutet dies, dass einer Minderheit die Möglichkeit eröffnet werden soll, Gesetze durchzubringen, obwohl sie von der Mehrheit im Parlament, dem Vertreter des gesamten Volkes, nicht gebilligt, ja sogar abgelehnt wurden. Hinzu kommt, dass das für die Zulässigkeit notwendige Quorum keine sichere Rückschlüsse auf die Mehrheit der Bevölkerung zulässt. Und schließlich kann sogar die Minderheit der Wahlberechtigten den Initiatoren zum Erfolg ihres Anliegens verhelfen. All dies entspricht nicht dem Grundverständnis demokratischer Gesetzgebung, in der die Mehrheit entscheidet. Das Mehrheitsprinzip gehört zu den tragenden Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie.

Bei der Entscheidung, ob die Schranken weiter gesenkt werden sollten, sind folgende Bedenken zu erörtern : Die Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, dass tendenziell Projekte des Parlaments verhindert werden sollen. Weiter gibt es bei Volksentscheiden nur eine Ja / Nein – Entscheidung der Wähler, aber keine Möglichkeit eine vermittelnde Position einzunehmen, wie dies im Parlament angestrebt wird. Bisher werden die Initiatoren gezwungen, erhebliche finanzielle Mittel aufzubringen, um das Verfahren durchzuführen. Dabei ist für die Wähler heute nicht klar welche Personen sich im Hintergrund engagieren und mit welchen Zielen sie das tun. Weiter eignen sich erfahrungsgemäß langfristige Projekte im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich unter Einschluss des Gemeinwohls insbesondere dann nicht für Volksentscheide, wenn sie auch die Europäische Union einschließen sollen.

Die Problematik der Hintermänner ließe sich dadurch entschärfen, dass die Initiatoren die Herkunft ihrer Mittel ebenso nachweisen müssten wie das für die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG vorgeschrieben ist. Eine entsprechende Vorschrift muss bereits heute als Voraussetzung der Zulassung von Volksentscheiden in das Gesetz eingefügt werden. Darüber sollten Parteien nicht die Mög-

lichkeit haben, als Hintermänner bei Volksentscheiden aufzutreten und diese als „außerparlamentarische Waffe“ zu missbrauchen.

Nicht zuletzt gibt es keinen Beleg dafür, dass sich die Unzufriedenheit einer Gruppe von Bürgern mit der Gewichtung und Wirkung ihrer Wählerstimmen sowie mit der Leistungsfähigkeit des politischen Systems durch erweiterte Möglichkeiten der unmittelbaren Beteiligung am politischen Prozess, wesentlich abgemildert würde. Insofern ist auch das Verhalten der Gegner von S 21 aufschlussreich. Einerseits hatten sie selbst den Schlichter benannt. Aber als er ihre Position nicht übernommen hat, wurde er wüst beschimpft. Zudem haben sie zum „Widerstand plus“ aufgerufen, um ihre Ziele dennoch uneingeschränkt durchzudrücken. Dieses Verhalten lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, die Schlichtung sei gar nicht verbindlich gewesen. Zumal die Gegner jetzt von den Befürwortern die Einhaltung und Nachweis der vom Schlichter benannten Verbesserungen verlangen.

Falls sich die Regierung nicht aus rechtlichen, sondern aus politischen Erwägungen zu einer Herbsetzung der Quoren entscheiden sollte, sollte sich diese nicht auf den Volksentscheid beziehen, sondern nur auf das Volksbegehren, das dann aber auch nicht unmittelbar in die Volksentscheidung übergehen dürfte. Im Volksbegehren können Anregungen und Beschwerden dem Parlament in sehr viel intensiver Form und mit mehr Nachdruck vorgetragen werden als dies eine Petition (Art. 17 GG, Art. 2 + 35 a LV) ermöglichen würde.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden

In sofern scheint die Praxis grundsätzlich akzeptiert zu werden, wenngleich die Gemeindeverwaltungen oft schwere Nüsse knacken müssen. Im Gegensatz zu den Angelegenheiten auf Bundes- und Landesebene handelt sich um Anliegen, die näher im Beurteilungsbereich der Bürger liegen, zumal wenn es um Bauprojekte geht. Die Mitglieder einer Gemeinderatsfraktion sind bei der Stimmabgabe im Gemeinderat durch Beschluss ihrer Fraktion rechtlich nicht gebunden. Erforderlich ist stets, dass bei allen Gremien, die nicht nur Verwaltungstätigkeiten ausüben, eine unmittelbare demokratische Legitimation nachgewiesen wird.

Einfluss der Presse

Abschließend muss noch die Rolle von Presse, Rundfunk und Fernsehen sowohl bei Berichterstattung und Kommentierung von Demonstrationen, als auch bei der Durchsetzung demokratischer Regeln betrachtet werden.

Die Befragung der Demonstranten durch das WZB hatte ergeben, dass beide Stuttgarter Zeitungen und auch der Südwestrundfunk ganz überwiegend als „generell parteiisch“, das heißt hier also, gegen die Anliegen der Demonstranten, eingeschätzt wurden. Ob dies den Tatsachen entspricht, muss und kann hier offen bleiben.

Die Pressefreiheit ist Wesenselement des freiheitlichen Staates und für eine moderne Demokratie unentbehrlich. Sie soll umfassende Information ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiedergeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten.. Zum Kern der Presse- und Meinungsbildungsfreiheit zählt die Rechtsprechung, dass die Presse innerhalb gesetzlicher Grenzen einen ausreichenden Spielraum besitzt, indem sie nach ihren publizistischen Kriterien entscheiden kann, was öffentliches Interesse beansprucht, und dass sich im Meinungsbildungsprozess herausstellt, was eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ist..

Das Gewicht der Medien ist auch in politischen Auseinandersetzungen außerordentlich groß. Durch Berichterstattung und Kommentare in Zeitungen, Radio und Fernsehen sowie durch andere öffentlich zugängliche Publikationen einschließlich dem Internet werden hinsichtlich künftiger Wahlentscheidungen weitreichende Lenkungs- und Manipulationsmöglichkeiten eröffnet und auch wahrgenommen Generell hat die Presse das Recht zu politischen Vorgängen und auch zu dem Verhalten der Demonstranten, insbesondere ihrer Anführer, Stellung zu nehmen. Ein Verstoß in der Berichterstattung zu S 21 ist jedenfalls nicht offensichtlich, wenngleich manche Berichte den Sachverhalt nicht völlig korrekt wiedergegeben haben sollten.

Festzuhalten ist zu S 21, dass die Schlichtungsgespräche im Stuttgarter Rathaus auch über die Fernsehsender des SWR und PHÖNIX bundesweit ausgestrahlt wurden. Das Interesse der Bürger war unerwartet groß. Insbesondere die hohen Einschaltquoten beim Fernsehsender PHÖNIX zeigen dies. Die Objektivität der

Berichterstattung will der Pressekodex sicherstellen, jedoch sind die rechtlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich. Die Macht der Redaktionen, Vorgänge aufzugreifen oder nicht aufzugreifen und die Art der Meinungsänderung werden als großes Problem für das Vertrauen der Bürger und die Demokratie angesehen.

Im Falle der Schlichtung zu S 21 scheinen die große Publizität und die von den Befürworten von S 21 vorgetragenen Fakten wesentlich dazu beigetragen zu haben, dass in der Bevölkerung die ursprüngliche Ablehnung des Projekts in eine deutliche Zustimmung umgeschlagen ist.

V. KAPITEL : Z E H N T H E S E N

1. Proteste und Demonstrationen richten sich fast ausschließlich gegen Pläne des Staates oder von Großunternehmen. Dabei handelt es sich überwiegend um Großprojekte, die zur Zukunftssicherung unseres Landes bedeutend sind. Die Proteste werden von einer Minderheit der Bevölkerung initiiert und auf die Straße getragen. Die dahinter stehenden Geldgeber, deren Geldquellen und deren Ziele sind oft nur schwer erkennbar und meist nicht am Gemeinen Wohl orientiert.

2. Beim Projekt Stuttgart 21 scheinen in der Anfangsphase die Informationen für die Bürger nicht umfassend gewesen zu sein. Diskussionen scheinen unter Zeitdruck abgebrochen worden zu sein. Daran wird sich in Zukunft Einiges ändern müssen. Dennoch sind die erteilten Genehmigungen verschiedener Art und auch die Rechtskraft von Gerichtsurteile voll zu respektieren. Daran ändert es nichts, dass 2009 bei der Gemeinderatswahl in Stuttgart die Partei eine relative Mehrheit erhalten hat, die versprochen hatte, das Projekt S 21 zu verhindern. Dies hat wesentlich zur Eskalation beigetragen.

3. Die für die Öffentlichkeit geöffnete „Geißler – Schlichtung“ hat weiteren Kreisen der Bevölkerung ein realistisches Bild des Projekts vermittelt, mit dem Erfolg, dass die Befürworter die Zahl der Gegner inzwischen deutlich überwiegt. Das Verfahren selbst konnte wegen fehlender Verbindlichkeit keine endgültige Klärung oder Beruhigung bringen. Dies um so weniger als die Gegner, die den Schlichter selbst vorgeschlagen hatten, dessen Em-

pfehlungen, soweit sie ihren Vorstellungen nicht entsprechen, weiterhin heftig bekämpfen und sich damit selbst als zwielichtig ausweisen. Künftige Verfahren müssen demokratisch fundiert und legitimiert sein.

4. Die Demonstranten in Stuttgart am 28.10.2010 sind in ihrer Zusammensetzung unter keinem Aspekt ein repräsentatives Spiegelbild der Bevölkerung in Stuttgart oder Baden – Württemberg oder in Deutschland. Ihre Motive sind heterogen. Ihre Aktionen auf der Straße sind teilweise als „ziviler Ungehorsam“ und teilweise wegen Überschreitung des Demonstrationsrechts einschließlich verfassungsmäßigem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig. Polizei und Justiz müssen dem Rechtsstaat zum Durchbruch verhelfen, in dem sie schnell, konsequent und mit spürbaren Konquenzen eingreifen. Dadurch sollte mittelfristig auch die extreme Belastung der Polizei auf ein vertretbares Maß reduzierbar sein.

5. Das Volk sind nicht die Demonstranten gegen S 21, sondern allein das Deutsche Volk. Dessen Einstellung zur Demokratie ist sowohl in Stuttgart als auch in Baden – Württemberg als auch in der gesamten Bundesrepublik, und zwar einschließlich der Jugend, deutlich positiv. Dabei wird nicht verkannt, dass teilweise und in einigen Punkte die demokratische Legitimation von Gremien und Entscheidungen in Zweifel gezogen werden. Ein sicherer Beweis für die Zustimmung zur Demokratie liegt im Maß der Wahlbeteiligung, die deutlich höher liegt als in unseren Nachbarländern, einschließlich der Schweiz. Dennoch müssen die Gründe aus dem Kreis derjenigen, die nicht zur Wahl gehen, für die Parteien Anlass sein, rasch und intensiv über Verbesserungen nachzudenken und diese umzusetzen. Letztlich gibt es keinen Nachweis dafür, dass Entscheidungen, die in Bürgerentscheiden zustande gekommen sind, sachlich angemessener und zukunftssicherer sind, als dies durch die heutigen Verfahren bewerkstellig wird.

6. Erfahrungen mit der Direkten Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien / USA zeigen, dass eine Stärkung der Demokratie nicht erreicht werden kann, aber zu schwerwiegenden Problemen für die Gegenwart, Zukunft und die Akzeptanz der Entscheidungen durch die Mehrheit führen.

7. Eine Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ist nicht empfehlenswert. Und auf der Ebene des Landes Baden – Württemberg sollten die Quoren für Einleitung und Erfolg von Bürgerinitiativen nicht aufgeweicht werden. Die bisherige Praxis in den Gemeinden, wo es ausschließlich um örtliche Probleme geht, sollte fortgeführt werden, wenngleich nicht nur das Ausmaß an Diskussionsbedarf sondern auch die Ergebnisse vielfach problematisch sind.

8. Politische Entscheidungen aller Art müssen insbesondere in umstrittenen und zukunftsträchtigen Fällen nach „durchdringender Anstrengung der eigenen Vernunft durch Gewissentscheidungen“ ihrer Verantwortung bewusster Politiker getroffen werden. Viele Wähler handeln dagegen anders, da sie sich von ihren Gefühlen und subjektiven Interessen leiten lassen. An dieser Einschätzung ändert sich auch dadurch nichts, dass in den vergangenen Jahren die Zahl der Bürger / innen deutlich gestiegen ist, die Ausbildungsabschlüsse erworben haben, die zum Studium an Fachhochschulen oder Universitäten berechtigen.

9. Die Rolle der Medien ist bei Veränderungen zwiespältig. Sie können Stimmungen in der Bevölkerung und deren Wahlverhalten stark beeinflussen. Die Live – Berichterstattung hilft den Bürgern, sich ein eigenes Bild zu verschaffen, wenngleich die Kommentatoren Tendenzen einbringen.

10. Rechtsstaat und Demokratie heutiger Ausprägung in Deutschland können und müssen auch den Protesten von „Wutbürgern“ standhalten. In der Demokratie entscheidet die Mehrheit des ganzen Volkes durch Repräsentanten über alle einschlägigen Fragen, und nicht eine besonders aktive Minderheit. Wichtig ist, dass vor dem Gemeinwohl vertretbare Kompromisse möglich sind und auch gesucht werden. So getroffene Entscheidungen müssen allseits respektiert werden.