

1. Über Volksabstimmungen zu mehr Legitimation in Europa?

JÜRGEN KALB

Europa ist plötzlich in aller Munde, auch wenn der derzeitige Anlass, zumeist als »Euro- oder Schuldenkrise« diskutiert, überzeugten Europäern vor allem Sorgenfalten ins Gesicht treibt. »Fragt das Volk!« titelte aus diesem Anlass jüngst »Die ZEIT« (29.9.2011) in einem Kommentar von Heinrich Wefing. Seine These (M2) lautet, nur Referenden, mithin also direkte Volksabstimmungen, könnten das bestehende Demokratie- und Legitimationsdefizit in der Europäischen Union beseitigen. Dabei muss all jenen, die diesen Vorschlag unterbreiten, bewusst sein, dass der Ausgang solcher Plebiszite in Europa beileibe nicht sicher wäre. In vielen Ländern haben sich inzwischen populistische, antieuropäische Parteien etabliert. Demoskopen beobachten eine zunehmende europakritische Haltung in großen Teilen der Bevölkerung der 27 Mitgliedstaaten. Und so vertreten die Forderung nach einer Volksabstimmung zur Europäischen Union in Deutschland häufig gerade auch Europaskeptiker wie z.B. der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, um damit Prozesse der Renationalisierung zu befördern. Heinrich Wefing vertritt seine Forderung dennoch in seinem Leitartikel, denn nur so könne die EU eine neue Legitimation gewinnen und ihre derzeitige »Unterdemokratisierung« überwinden. Auch der international renommierte Philosoph Jürgen Habermas plädierte in diesem Jahr bereits in mehreren Aufsätzen und Zeitungsartikeln für eine breite öffentliche Diskussion in ganz Europa über die demokratische Legitimierung der EU und die Notwendigkeit, eine »unvollendete und auf halbem Weg stecken gebliebene politische Union« (Habermas 2011) umzusetzen. Zudem äußerte Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (M3) angesichts der Urteile des BVerfG zum Lissaboner Vertrag und zum »Euro-Rettungsschirm« (genauer EFSF bzw. »Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität«) öffentlich, dass es seiner Meinung nach bei weiteren wesentlichen Integrationsschritten in Richtung politische europäische Union der »direkten Zustimmung des Volkes« bedürfe (vgl. Art. 146), also einer Überwindung oder Erweiterung der in Deutschland geltenden Verfassung, dem Grundgesetz, mithilfe eines Instruments der direkten Demokratie, der Volksabstimmung. Dazu bedarf es allerdings einer breiten sachlichen Diskussion in den 27 Mitgliedstaaten.

Die Diskussion um die »repräsentative« sowie die »direkte Demokratie«

Hatten die Väter und Mütter des Grundgesetzes noch 1949 äußerst zurückhaltend auf die Möglichkeit von Volksabstimmungen reagiert, sie zwar in Artikel 20, in dem von »Wahlen und Abstimmungen« die Rede ist, nicht ganz ausgeschlossen, sie aber konkret lediglich für die Frage der Länderneugliederung verfas-



Abb. 1 »Die Europäische Union heute ...«

© Gerhard Mester, 4.10.2011

sungsmäßig verbindlich vorgeschrieben (Art. 29, 2), so zeigen aktuelle Diskussionen auf nahezu allen Ebenen des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses in Europa, dass die Frage nach der Art und Weise der »Volksherrschaft« wieder breit diskutiert wird. **Martin Große Hüttmann** erläutert und analysiert in seinem Beitrag »Politische Partizipation und Parlamentarismus im EU-Mehrebenensystem« die derzeitigen Möglichkeiten und Grenzen der politischen Partizipation auf europäischer Ebene. Dabei gerät insbesondere das Instrument der »europäischen Bürgerinitiative« ins Blickfeld, das im Lissaboner Vertrag nunmehr auch rechtlich kodifiziert ist und somit die Möglichkeit von länderübergreifenden Initiativen ermöglicht. Noch ist keine solche Initiative erfolgreich durchgeführt worden und sie bedeutet derzeit auch nicht mehr als eine Verpflichtung der Europäischen Kommission, sich mit dem Anliegen einer solchen Initiative zu beschäftigen.

Frank Decker wirft in seinem Beitrag »Neue Konturen der Parteienlandschaft in Europa« einen Blick auf die Tendenzen der nationalen und auch europäischen Parteienentwicklung. Dabei macht er eine Tendenz zu einer stärker werdenden Fragmentierung, aber auch der Zunahme insbesondere antieuropäischer, rechtspopulistischer Parteien aus. Aktuell ist es noch schwierig zu beurteilen, ob der für viele überraschende Wahlsieg einer Partei wie der »Piraten« in Berlin bei den Senatswahlen im September 2011 als singuläres Ereignis betrachtet werden muss oder sich gar als weiteres Zeichen für die nachhaltige Krise des derzeitigen Parteiensystems in Europa herauskristalisieren kann.

Otmar Jung betrachtet in seinem Beitrag »Erfahrungen mit direkter Demokratie in Deutschland und der Schweiz« dagegen, wie unterschiedliche Verfahrensregeln den politischen Willensbildungsprozess prägen und verändern können. Anhand von zahlreichen Beispielen aus den einzelnen Bundesländern und der Schweiz entwickelt er schließlich ein Plädoyer für eine mutige Ergänzung des parlamentarischen Systems durch plebiszitäre Elemente, wie



Abb. 2 »Demo – Kratie = griechisch: Volks – Herrschaft«

© Oliver Schopf, 14.10.2010

sie seit langem in der Schweiz, aber z. B. auch in Bayern, ausgeübt wird.

Beate Rosenzweig und **Ulrich Eith** dokumentieren und analysieren gleich zu Beginn dieser Ausgabe von D&E in ihrem Beitrag »Mehr Demokratie durch mehr Partizipation? Aktuelle demokratietheoretische Debatten« die Theoriediskussion zur Frage der Art der Volksherrschaft, wobei sie anhand von einigen aktuellen Ansätzen anschaulich aufzeigen, welche Implikationen Forderungen nach mehr direkter Demokratie bedeuteten, welche Chancen, aber auch Risiken plebiszitäre Ergänzungen der repräsentativen Demokratie bergen könnten. Geführt wird diese Diskussion auch, weil verschiedene Untersuchungen in den letzten Jahren europaweit eine anhaltende »Politikverdrossenheit« in großen Teilen der Bevölkerungen festgestellt haben. Die Europäische Kommission beauftragt für solche Untersuchungen nicht nur die regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Umfragen (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm), sondern derzeit auch ein Team von Psychologen der Universität Jena, das dazu eine mehrjährige Befragung in 9 EU-Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt auf junge Europäer durchführt: www.fahs.surrey.ac.uk/pidopl.

Vertrauensverluste und Protestkulturen

Eine im Jahr 2009 veröffentlichte, breit angelegte wissenschaftliche Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung in Deutschland hatte erst jüngst belegt, wie sehr das Vertrauen weiter Teile unserer Gesellschaft bereits erodiert ist. Vor allem bei jungen Menschen zeigte sich eine nachhaltige »Parteien- und Politikverdrossenheit«, was in der Folge insbesondere in den Medien immer wieder breit diskutiert wurde: Rückläufige Wahlbeteiligungen, ein extremer Mitgliederschwund bei Parteien und Gewerkschaften, ein anhaltender Ansehensverlust von Politikern (Abb. 3) korrespondieren seit Jahren mit einer fundamentalen Parteienkritik, denen Bundespräsident Richard von Weizsäcker bereits 1990 mit einer Rede zur »Machtvergessenheit und Machtbesessenheit der Parteien« sehr zum Ärger des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl eine Stimme verliehen hatte.

Allerdings ergaben die von der Shell-Stiftung in regelmäßigen Abständen vorgelegten Jugendstudien immer wieder ein differenziertes Bild, dass es sich nämlich nicht um eine »Politikverdrossenheit« im Allgemeinen, sondern eher um eine Verlagerung des politischen Engagements weg von den Parteien hin zu gesellschaftlichen Initiativen, Umweltverbänden und ad-hoc entstehenden Bürgerinitiativen bei Jugendlichen handele (www.shell.de/

home/content/deu/aboutshell/our_commitment/shell_youth_study). Aktuell weisen die zahlreichen Kommentierungen in der internationalen Press (www.eurotopics.net) darauf hin, wie besorgt sich die europäische Öffentlichkeit über eine mögliche Abkehr von Teilen der Jugend gegenüber dem »europäischen mehrstufigen System« zeigt. **Alexander Ruser** ist in seinem Beitrag »Aufstiegshoffnungen und Abstiegsängste. Sozialer Wandel und politische Beteiligung in Europa« diesen Prozessen analytisch nachgegangen. Nicht jeder Protest ist direkt politisch motiviert, hat aber doch möglicherweise tiefe ökonomische und politische Ursachen. Anhand der Jugendproteste in Frankreich in den Jahren 2005 und 2010 sowie der enormen Wirkung eines kleinen Pamphlets von Stéphane Hessel »Empört Euch!« zeigen **Judith Spaeth-Goes** und **Frieder Spaeth** auf, mit welcher Vehemenz »Jugendproteste – ein Blick auf Frankreich im 21. Jahrhundert« in unserem größten Nachbarland ausgetragen werden, aber auch, nach Einschätzung der beiden Autoren, weitgehend folgenlos verlaufen. Sowohl das Autorenteam als auch Alexander Ruser betonen in ihren vor allem gesellschaftskritischen Analysen, vor welchen Herausforderungen heute junge Leute, auch wenn sie akademisch gebildet sind, stehen, um überhaupt eine berufliche Perspektive zu bekommen. Die »Generation P« (für Praktikum) fand bereits ihren Einzugs in eine SPIEGEL-Titelgeschichte.

Oder handelt es sich dabei nur um ein großes Missverständnis? Fehlt es den jungen Menschen einfach an Einsicht in die komplexen Verhandlungswege und notwendigen Kompromisse einer repräsentativen Demokratie? Sind es, wie z. B. Werner J. Patzelt bereits 2001 in einem Beitrag für die Konrad-Adenauer-Stiftung zusammenfasste (M7), etwa überzogene Erwartungen in der Bevölke-

oder handelt es sich dabei nur um ein großes Missverständnis? Fehlt es den jungen Menschen einfach an Einsicht in die komplexen Verhandlungswege und notwendigen Kompromisse einer repräsentativen Demokratie? Sind es, wie z. B. Werner J. Patzelt bereits 2001 in einem Beitrag für die Konrad-Adenauer-Stiftung zusammenfasste (M7), etwa überzogene Erwartungen in der Bevölke-



Abb. 3 Umfrage des GfK-Marktforschungsinstituts zum Vertrauen in einzelne Berufsgruppen in Deutschland im Jahre 2011 (im Vergleich zu 2010)

© dpa info-Grafik

rung oder ist es einfach der »Negativismus massenmedialer Politikdarstellung«: »Nur schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten«? Läge es nur an diesen Ursachen, so könnte eine größere Anstrengung im Bereich der politischen Bildung hier Abhilfe schaffen.

Fallbeispiel »Stuttgart 21«

Als Beispiel für die Chancen und Risiken unterschiedlicher Demokratiekonzepte erscheinen in der aktuellen Ausgabe von D&E dabei zwei Beiträge zu »Stuttgart 21«. Es geht längst um mehr als die mögliche Tieferlegung eines Bahnhofs oder eine europäische Tangentiale von Paris bis Bratislava, die in Stuttgart von einem ehrgeizigen Bauprojekt begleitet werden sollte. Seit Mitte der Neunzigerjahre war das Projekt in Parlamenten (Bundestag, Landtag und Gemeinderat) beraten und beschlossen und von der Deutsche Bahn AG konzipiert worden, bis es dann im Jahre 2010 durch einen breiten Bürgerprotest nahezu weltweit Beachtung fand. **Andreas Brunold** stellt in seinem Beitrag insbesondere die »Politische Partizipation am Beispiel Stuttgart 21« vor und setzt sich dabei engagiert für eine Volksabstimmung ein, die die am 27. März 2011 neu gewählte grün-rote Landesregierung am 27. November 2011 nun als Plebiszit in Baden-Württemberg durchführen lässt (Abb. 4). Der Landtag hatte es zwar abgelehnt, das Quorum für die Annahme einer solchen Volksabstimmung zu senken, die Oppositionsparteien hatten aber trotz juristischer Bedenken davon abgesehen, gegen die »Rechtmäßigkeit« eines solchen Plebiszits zu beklagen. Alle im Landtag vertretenen Parteien versichern, sie wollten das Votum des Volkes akzeptieren. Ob dies auch die Demonstranten, die inzwischen (Oktober 2011) nahezu 100 Montagsdemonstrationen mit jeweils mehreren tausend Bürgerinnen und Bürgern auf die Straße gebracht haben, auch tun werden, bleibt abzuwarten. Längst macht hier der vom Spiegel-Autor Dirk Kurbjuweit (www.spiegel.de/spiegel/print/d-74184564.html) geprägte Begriff des »Wutbürgers« international Schlagzeilen. Interessante Untersuchungen über die (Stuttgarter) Demonstranten (M5), die in ihrer Mehrheit wohl zu den eher Privilegierten in unserer Gesellschaft zählen, liefern hier ein differenziertes Bild jenseits jenes häufig bemühten Klischees von typischen »Berufsdemonstranten«. Der Direktor der LpB Baden-Württemberg, **Lothar Frick**, gibt schließlich in seinem Beitrag »Die Schlichtung zu »Stuttgart 21«: Vorbild für eine neue Form des Dialogs?« Einblick in seine, den Schlichter Heiner Geißler beratende und unterstützende Tätigkeit während der nach der Eskalation bei einer Demonstration am 30.9.2010 einberufenen Schlichtung durch den ehemaligen CDU-Generalsekretär: Konsens herrscht darüber, dass mehr Transparenz bei politischen Entscheidungen in einem frühen Planungsstadium Not tue. Strittig bleibt jedoch die Frage der (demokratischen) Legitimierung eines solchen »Eingriffes von außen«, ob man ihn nun als Schlichtung, Moderation oder anders bezeichnen mag.

Mehr direkte Demokratie wagen?

Von den Befürwortern der Parole »Mehr direkte Demokratie« wird jede höhere Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Meinungs- und Willensbildung gerne rundum als ein Gewinn ohne Einschränkung betrachtet. Und in der Tat scheint dieser Vorgang den grundsätzlichen Vorgang der Identität von Herrschenden und Beherrschten in immer höherem Maße zu verwirklichen. Er scheint zunächst den Einfluss der Bevölkerung auf die Herrschaftsgewalt zu vergrößern. »Scheint« bedeutet, dass das nicht unbedingt geschehen muss. Die Schlichtung zu »Stuttgart 21« und ihre massenmediale Beachtung sowie Direktübertragung beim öffentlich-rechtlichen TV-Sender »Phoenix« sowie dem zivilgesellschaftlichen Fluegel-tv-Sender (www.fluegel.tv) im Internet konnten in Baden-Württemberg Exemplarisches bewirken. Ist das beständig möglich? Und unter welchen Bedingungen ist



Abb. 4 Stimmzettel zur Volksabstimmung am 27. November 2011 über das umstrittene Bahnprojekt Stuttgart 21 vor dem Hauptbahnhof in Stuttgart. »Stimmen Sie der Gesetzesvorlage »Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21« (S21-Kündigungsgesetz) zu?« – Nach Aussagen der grün-roten Landesregierung wurde die sperrige Formulierung aus juristischen Gründen so kompliziert formuliert. Sprecher der CDU-Opposition halten die Formulierung dagegen für rechtswidrig, da es laut Vertrag mit der Deutsche Bahn AG kein Kündigungsrecht des Landes Baden-Württemberg zum Ausstieg aus dem Projekt gebe.

© Bernd Weißbrod dpa/lsw, picture alliance, 30.9.2011

solch eine – exemplarische – Versachlichung und Transparenz wiederholbar?

Immer komplexer werdende Regierungsentscheidungen erfordern bei einer plebiszitären Partizipation Methoden der Reduzierung von Komplexität. Gefahren lauern dabei etwa in der zunehmenden Verwendung scheinbar unpolitischer Werbemethoden sowie der unsachlichen Personifizierung der politischen Entscheidungen. Die Suche nach sympathischen oder unsympathischen Gallionsfiguren (wie z. B. die Rufe von Demonstranten gegen Stuttgart 21: »Lügenpack!«) könnten die Diskussion emotionalisieren. »Mehr Demokratie« bedeutet also nicht nur mehr und andauernde Konflikte, die manche immer noch schrecken, sondern könnte auch zu weniger Rationalität und Effektivität führen. Wäre sie jedoch mit sachlichen öffentlichen Diskussionen verbunden, könnte sie nicht nur zu Stärkung einer rationalen politischen Kultur führen, sondern auch zum Instrument werden, das wieder mehr Bürgerinnen und Bürger an politische Entscheidungen heranführt, nicht nur im lokalen, auch im europäischen Bereich. Nicht nur die Bertelsmann-Studie hat gezeigt, dass das die Mehrheit der Bevölkerung wünscht.

Literaturhinweise

Bertelsmann Stiftung (2009): Vertrauen in Deutschland. Eine qualitative Wertestudie der Bertelsmann Stiftung. Task Force »Perspektive 2020 – Deutschland nach der Krise«. www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_30530_30531_2.pdf

Geißler, Heiner (2011): Das Experiment. Bürgeraufstand Zivilgesellschaft Demokratie. Berlin. Ullstein-Verlag.

Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hrsg.) (2011): »Stuttgart 21«. Göttingen. www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Stuttgart21_II.pdf

Habermas, Jürgen (2011): Wie demokratisch ist die EU? Blätter für deutsche und internationale Politik. 8/2011

Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.) (2/2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid, München, Olzog-Verlag.

MATERIALIEN



M 1 »Du schaffst das ...«

© Klaus Stüttmann, 27.10.2010

M 2 Heinrich Wefing: »Fragt das Volk!« (Die ZEIT)

Noch ist es nur ein ferner Gedanke. Hingemurmelt in Halbsätzen, verpackt in Konjunktive, eine Idee für die Zukunft. Aber der beinahe revolutionäre Gedanke taucht immer öfter auf. Er geht so: Wenn wir mehr Europa wollen, eine weitere deutliche Vertiefung der Integration, dann funktioniert das nicht mehr wie bisher mit nächtlichen Regierungsbeschlüssen in Brüssel und einer Abstimmung im Bundestag. Es genügt auch keine bloße Änderung des Grundgesetzes. Wir brauchen dann etwas, das es noch nie gegeben hat in der Geschichte der Bundesrepublik: eine Volksabstimmung im Bund. Wir brauchen ein Referendum über Europa.

Noch nicht für die erweiterte Griechenlandhilfe, über die gerade der Bundestag entschieden hat. Wohl auch noch nicht für den permanenten Rettungsmechanismus ESM, der 2013 installiert sein soll. Noch gibt es ein bisschen Spielraum, einen Puffer für bessere Koordination, für ein paar weitere Projekte, wahrscheinlich sogar für die eine oder andere neue Institution, die die Regierungsköpfe miteinander verabreden. (...)

Aber dann, beim nächsten großen Integrationsschritt, ist Schluss. Nicht mit der Integration, keineswegs. Aber mit der Integration ohne direkte Bürgerbeteiligung, so wie sie seit Gründung der EU betrieben wird. Seit Jahren, seit Jahrzehnten überträgt die Bundesrepublik Souveränität an Brüssel, »doppelzentnerweise«, wie der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog gerade im ZEIT-Interview formuliert hat. Nur: Irgendwann geht Souveränitätstransfer nicht mehr ohne den Souverän – das Volk.

Deshalb brauchen wir in absehbarer Zeit ein Referendum. Weil das Grundgesetz dazu zwingt. Weil die innere Verfassung der Republik danach verlangt. Und weil anders Europa nicht mehr zu legitimieren sein wird. (...)

Mehrfach hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt geurteilt, dass die Integrationsreserven des Grundgesetzes nahezu aufgebraucht seien. Wenn das Haushaltsrecht des Bundestages ausgehebelt oder wenn sonst die »Verfassungsidentität« des Grundgesetzes verändert werden solle, dann sei das mit der bestehenden Verfassung nicht zu machen. Dann muss eine neue her. Und das Grundgesetz stellt dafür, in Artikel 146, ein Mittel zur Verfügung: eine Volksabstimmung.

Das ist die juristische Seite. Aber es geht nicht nur um die geschriebene Verfassung. Mehr noch geht es um die innere Verfassung des Landes. Um das Unbehagen an der EU. Ein Unbehagen, das sich nicht gegen Europa insgesamt richtet, sondern gegen die Art und Weise, wie es gebaut wird, wie es agiert. Was die Karlsruher Richter in fein ziselierten Sätzen sagen, spüren auch die Bürger: Es gibt ein Legitimationsdefizit in Europa – und ein Demokratiedefizit.

Die EU ist nicht undemokratisch, beileibe nicht. Aber sie ist unterdemokratisiert. Und bislang sind eben doch die Nationalstaaten die Orte und die Gehäuse der Demokratie. Dort leben und erleben die Bürger die demokratische Politik, von dort leitet auch die EU ihre Legitimation ab. Kann sein, dass das in einer wirklich global organisierten Welt anders werden muss. Aber dann werden auch die Nationalstaaten absterben

und mit ihnen die eingeübten Formen der Demokratie. Das geht nicht, ohne den Souverän dazu zu hören. Das Volk.

Ja, eine solche Volksabstimmung würde enorme politische Kräfte binden, Kräfte, die in der permanenten Krise ohnehin wahnsinnig angespannt sind. Wie die hypernervösen Märkte auf ein Referendum reagieren würden, wie die Welt darauf schauen würde, ist nicht schwer zu prognostizieren. Beunruhigt vermutlich. Ja, auch wahr, ein solches Referendum würde parteipolitisch vereinbart, es würde Protestwähler geben, taktische Spielereien, Argumente, die gar nichts mit Europa zu tun haben, sondern ausschließlich mit Berliner Machtkämpfen. Daran lässt sich nichts ändern, so ist Demokratie.

Und ja, das vor allem, der Ausgang eines Referendums wäre nicht sicher. Durchaus möglich, dass die Volksabstimmung gegen Europa ausfiele. Das ist ein Risiko, aber es ist auch die Voraussetzung, neue Legitimation für Europa zu gewinnen. Überall in Europa ist schon über Europa abgestimmt worden. Nur nicht in Deutschland. Das geht nun nicht mehr. Mag ein deutsches Nein auch folgenreicher sein als ein niederländisches oder französisches, mag Deutschland auch immer noch international unter Verdacht stehen: Wer den Bürgern misstraut, wird sie auf Dauer verlieren. Wir müssen heraus aus der Heimlichkeit des schleichen Souveränitätstransfers, hin zur Verantwortung. Wer diesen Schritt nicht geht, der gefährdet Europa.

Genau das wäre, jenseits aller verfassungsdogmatischen und demokratietheoretischen Erwägungen, die politische Funktion eines Referendums. Es müsste eine Debatte beginnen, eine große, leidenschaftliche, vielleicht sogar emotionale Debatte. Nicht über Details der Griechenlandhilfe oder die Feinheiten der Euro-Stabilisierung. Sondern über das große Ganze, über alles: über Europa. Wie es sein soll, was es uns wert ist. Und was wir dafür aufzugeben bereit sind.

Wenn wir diese Debatte endlich führen, dann können wir Souveränität gewinnen, selbst wenn wir darauf verzichten. Und Europa kann auf einen ganz neuen Sockel der Legitimation gestellt werden. Auf einen Sockel, der leicht die nächsten fünfundzwanzig Jahre tragen könnte.

© Heinrich Wefing: Fragt das Volk, Die Zeit, 29.9.2011, S. 1, <http://pdf.zeit.de/2011/40/01-Europa.pdf>

M 3 Andreas Voßkuhle: »Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu«

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts unter Vorsitz von Andreas Voßkuhle verkündete am 7. September 2011 sein Urteil über die Gesetze zur Rettung des Euro. Andreas Voßkuhle ist der jüngste Präsident, den das Verfassungsgericht je hatte.

FAZ: Herr Präsident Voßkuhle, das Bundesverfassungsgericht hat die Euro-Rettungspakete durchgewunken. Hatten Sie Angst vor den Finanzmärkten?

Voßkuhle: Nein, sicher nicht. Angst ist nie ein guter Ratgeber, und wovor sollten wir Angst haben? Alle Richter sind auf zwölf Jahre gewählt und danach ist Schluss. Verfassungsrichter schreckt deshalb wenig!

FAZ: Man hätte Ihren Senat für einen Zusammenbruch der Märkte mit allen realwirtschaftlichen Folgen verantwortlich machen können.

Voßkuhle: Damit hätten wir dann leben müssen. Wir können unsere Entscheidungen nicht an Prognosen über die Reaktion der Finanzmärkte ausrichten, von denen man im Übrigen nicht weiß, was sie tun, sonst wären alle Spekulanten reich.

FAZ: Wie macht man sich frei von dem politischen Druck, der in den Tagen vor dem Urteil auf Ihnen gelastet haben muss?

Voßkuhle: Unser Entscheidungsmaßstab ist allein das Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht steckt den verfassungsrechtlichen Rahmen ab, innerhalb dessen die Politik Lösungen für Probleme entwickeln muss. Die Gesetze zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm haben diese Rahmenvorgaben beachtet. (...)

FAZ: Kein Mitglied Ihres Gerichts versteht viel von Finanzmärkten, die wenigsten sind Experten für Wirtschaftsrecht. Ist das zeitgemäß?

Voßkuhle: Wir sind kein Fachgericht für Finanzrecht, sondern für Verfassungsfragen. Gleichwohl haben wir uns mit den zu prüfenden Gesetzen sehr intensiv befasst. In den 60 Jahren seit Bestehen des Gerichts haben sich die Richter in alle erdenklichen Lebens- und Rechtsbereiche hineingedacht, vom Gentechnikrecht über Fragen der Hühnerhaltung bis eben hin zum Euro-Rettungsschirm. Es hat Vorteile, mit einem gewissen Abstand aus unterschiedlichen Perspektiven auf die Dinge zu blicken. Das war einer der Leitgedanken bei der Gründung des Gerichts. (...)

FAZ: Wie kann das Grundgesetz verhindern, dass eine europäische Wirtschaftsregierung uns regiert und nicht deutsche Staatsorgane?

Voßkuhle: In der Informalisierung politisch weitreichender Entscheidungen liegt in der Tat eine Gefahr. Deshalb betont das Gericht immer wieder die starke Stellung des Parlaments, im festen Vertrauen darauf, dass es diesen Bestrebungen entgegentritt. Deutschland hat eine große Affinität zum Rechtsstaat, das Recht besitzt hier eine hohe Verbindlichkeit. Die Menschen erwarten, dass sich auch die Politik an Regeln hält. Mit diesem Grundverständnis sind wir in den letzten Jahrzehnten sehr gut gefahren.

FAZ: Was bedeutet das für die Idee der Wirtschaftsregierung?

Voßkuhle: Versuche, Recht und Regeln im Hinterzimmer oder unter Hinweis auf konkrete Nöte zu umgehen, haben ungeahnte Langzeitwirkungen, vor denen ich nur warnen kann. Wir müssen aufpassen, dass wir da nicht in ein falsches Fahrwasser geraten.

FAZ: Erlaubt das Grundgesetz eine weitere europäische Integration?

Voßkuhle: Ich denke, der Rahmen ist wohl weitgehend ausgeschöpft.

FAZ: Und wenn die Politik doch weitergehen will?

Voßkuhle: Die souveräne Staatlichkeit Deutschlands wird durch das Grundgesetz unabänderbar garantiert. Sie darf auch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber aufgrund der im Grund-



M 4 Festakt zum 60-jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts am 28.09.2011 im Badischen Staatstheater Karlsruhe, von links: Ferdinand Kirchhof, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Bundestagspräsident Norbert Lammert, Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Bundespräsident Christian Wulff, Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Winfried Kretschmann (Grüne), Ministerpräsident von Baden-Württemberg. Das Bundesverfassungsgericht hat die Kompetenz, Bundesgesetze für nichtig zu erklären, wenn sie gegen das Grundgesetz verstoßen. © Uli Deck dpa/lsw, picture alliance

gesetz verankerten Ewigkeitsgarantie nicht aufgegeben werden. Danach sind Änderungen des Grundgesetzes, die Strukturprinzipien berühren – Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip, Bundesstaatlichkeit –, unzulässig.

FAZ: Könnte man die Budgethoheit des Bundestags teilweise europäischen Institutionen übertragen?

Voßkuhle: Für eine Abgabe weiterer Kernkompetenzen an die Europäische Union dürfte nicht mehr viel Spielraum bestehen. Wollte man diese Grenze überschreiten, was politisch ja durchaus richtig und gewollt sein kann, müsste Deutschland sich eine neue Verfassung geben. Dafür wäre ein Volksentscheid nötig. Ohne das Volk geht es nicht!

FAZ: Was bleibt von der Idee eines starken Parlaments, wenn der Verzicht auf Rettungsgesetze katastrophale wirtschaftliche Folgen hätte?

Voßkuhle: Politik hat immer mit faktischen Zwängen zu kämpfen. Zur Verantwortungsübernahme durch das Parlament gibt es keine überzeugende Alternative. Der Bundestag ist und bleibt der Ort, an dem die wesentlichen Entscheidungen für unser Gemeinwesen getroffen werden müssen.

FAZ: Die Abgeordneten sind für Sie noch »Herren ihrer Entschlüsse«, wie es in Ihrem Urteil heißt?

Voßkuhle: Wir erleben doch gerade, wie intensiv die Abgeordneten über die Rettungsmechanismen diskutieren. Sie pochen auf ihre Rechte und mischen sich ein. Das ist richtig und macht mich hoffnungsvoll. (...)

FAZ: Auch Ihr Gericht steht im Wettbewerb, nämlich zum Europäischen Gerichtshof und zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof. Wie wollen Sie sich behaupten?

Voßkuhle: Unsere Aufgabe der nächsten Jahre wird es sein, uns im Verbund mit den europäischen Gerichten deutlich zu positionieren und unser Zusammenspiel weiter zu verbessern. (...)

FAZ: Immer öfter gehen Kläger erst vergeblich nach Karlsruhe, um dann in Luxemburg oder Straßburg zu siegen – schlecht für Ihr Image.

Voßkuhle: Da die drei Gerichte auf unterschiedlicher normativer Grundlage entscheiden, kann es in Einzelfällen tatsächlich zu divergierenden Entscheidungen kommen. Damit müssen alle Beteiligten leben. Wir sollten nur aufpassen, dass die Bürger nicht insgesamt das Vertrauen in die höchsten Gerichte verlieren. Deshalb muss die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten und die Abstimmung ihrer Entscheidungstätigkeit weiter intensiviert werden.

© Im Gespräch: Andreas Voßkuhle, Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu, FAZ, 25.9.2011, www.faz.net/-o27166

M 5 Ana Belle Becké: »Wutbürger?«

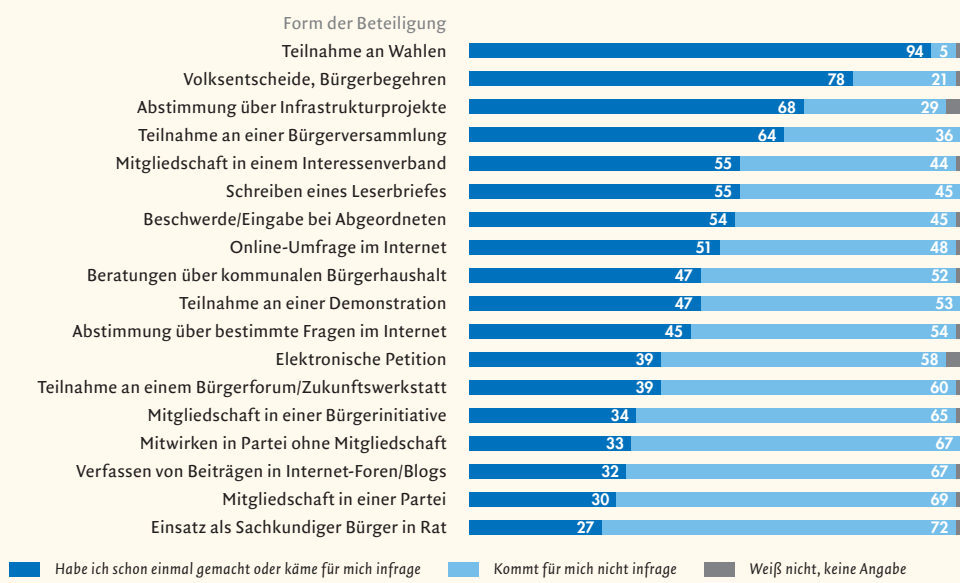
Derzeit gibt es kaum ein Großprojekt, das nicht von Protesten begleitet wird. Nicht nur »Stuttgart 21«, auch andere infrastrukturelle Maßnahmen wie die Fehmarnbelt-Überquerung oder die Olympiabewerbung Münchens riefen eine Protestwelle des Bürgertums hervor, das aufbegehrt gegen verkrustete Entscheidungsstrukturen in der Bundesrepublik. Seit letztem Sommer gibt es für dieses Phänomen auch einen handlichen Namen: Als buhende und schreiende »Wutbürger« werden die protestierenden Mittelschichtsangehörigen in den Medien bezeichnet. Das Bild des empörten Besitzstandswahrers, der jegliche Reformen und Bauprojekte aus Angst vor Veränderung und aus Egoismus ablehnt, wird seitdem häufig bemüht, egal um welche Form des Protests es sich handelt. Dabei zeigt das Beispiel der Bürgerinitiativen gegen Windkraftanlagen und Stromtrassen, dass eine differenziertere Sichtweise angebracht ist.

Gegen den Ausbau der Windenergie, die spätestens seit der Atomkatastrophe von Japan einhellig von der Politik in Deutschland gefordert und gefördert wird, formiert sich schon seit Jahren Protest. Hinzu kommt: Der Ausbau der Windenergie hat auch einen Ausbau der Leitungsnetze zur Folge. Dabei sollen die »Stromautobahnen« ausgebaut werden, um den Strom sicher in die Netze einzuspeisen. Unter dem Synonym »Windkraftgegner« agieren ca. 70 Bürgerinitiativen, die gut vernetzt sind. Die EPAW (»European Platform Against Windfarms«) ist die europäische Schaltstelle, die europaweit Initiativen vereint und auch in Deutschland eine erstaunliche Anzahl an Interessengruppen aufgelistet. Ähnliches zeigt sich im Bereich des Netzausbaus, auch hier ist die Anzahl an Bürgerinitiativen beachtlich.

Eine Arbeitsgruppe des Göttinger Instituts für Demokratieforschung hat nun herausgefunden: Der Protest gegen den Ausbau von Windkraftanlagen und Stromtrassen passt nicht zum medial verbreiteten Bild des grantelnden Wutbürgers, welches, geprägt durch den Spiegel-Autor Dirk Kurbjuweit, als Synonym für eine neue bürgerliche Protestbewegung steht. Zwar stammen die »Protestler« zweifelsfrei aus der Mitte der Gesellschaft. Sie befinden sich in einem gesetzten Alter zwischen 45 und 59 Jahren und zählen überwiegend zu der Berufsgruppe der »Besserverdienenden« – diese Daten ergeben sich aus einer Studie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung, in der zweiundfünfzig Bürgerinitiativen befragt wurden. Allerdings zeigt sich auch, dass die Hälfte der Initiativen gegen den Ausbau von Windenergie und Stromnetze sich bereits zwischen den Jahren 2007 und 2009 gegründet hat. Es handelt sich mithin nicht um ein neues Phänomen.

Außerdem agieren die Mitglieder der Initiativen äußerst maßvoll. Wirft man einen Blick auf die Organisationsstruktur, so zeigen sich ruhige Formen des Protestes. Eine Mehrzahl setzt auf eine produktive Vernetzung und Kontaktpflege mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft. Im Rahmen dieser Kooperation kommt es zur Organisation gemeinsamer Veranstaltungen. Statt Demonstrationen gibt es Mahnwachen, Lichterketten und Unterschriften-

Welche Formen der politischen Beteiligung werden von den Bürgern praktiziert oder sind für sie interessant?



M 6 Bertelsmann-Studie: »Welche Formen der politischen Mitbestimmungen bevorzugen die Deutschen?«

© nach Bertelsmann-Studie, 2009

aktionen. Die Bürgerinitiativen sind bemüht, komplexe Thematiken durch eine engagierte Pressearbeit für die breite Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Hierin zeigt sich ein weiteres Charakteristikum der Bürgerinitiativen: Die Mitglieder sind überdurchschnittlich gut mit dem Protestgegenstand vertraut. Statt »Spaßprotest« geht es um »Protest mit Tiefgang«.

Glaubt man dem übereinstimmenden Bild der Medien, dann sind es vor allem piefige Hausbesitzer, die um die Lebensqualität im eigenen Garten fürchten – sei es durch den Schlagschatten der Rotorenblätter der Windkraftanlagen oder das unerträgliche Surren der Oberlandleitungen. Die Befragung der Bürgerinitiativen zeigt hingegen, dass persönliche Anliegen und der Schutz des persönlichen Eigentums im Hintergrund der Proteste stehen. Den Initiativlern geht es vielmehr um eine neue Beteiligungskultur in der Bundesrepublik. Etwa die Hälfte unter ihnen fordert, dass der Umgang mit dem Bürger bei anstehenden Entscheidungsprozessen generell überdacht werden soll. Dabei soll die neue Partizipation direkt am und vor allem vor dem Gesetzgebungsprozess eingreifen und nicht nur nachträglich und über das Mittel des Volksentscheides umgesetzt werden.

Der gesellschaftliche Diskurs stilisiert den »Wutbürger« als Phänomen unseres jungen Jahrzehnts. Kaum eine Protestform, die nicht postwendend mit dem Begriff des sich ereifernden Protagonisten Dirk Kurbjuweits assoziiert wird. Doch wie die Analyse der Bürgerinitiativen zeigt, hat die bürgerliche Mitte keineswegs jedes Maß verloren. Im Gegenteil fordert sie, direkt an der Planung von Bauprojekten beteiligt zu werden. Ihre Ziele sind größtenteils konstruktiv und vor allem lokal begrenzt, und ihr Empörungspotential scheint eher gering. Zumindest in ihrer Selbsteinschätzung sind sich die Bürgerinitiativen einig: Sie schreiben sich ein extrem hohes Bedeutungsmaß zu und sind überzeugt, als unabhängiger und objektiver Informationslieferant an einer wichtigen Schaltstelle zwischen Politik und Wirtschaft zu sitzen. Je kleiner dabei die Initiative ist, desto höher wird auch der eigene Einfluss bewertet. Diese Selbstüberschätzung der eigenen Rolle ist vermutlich nicht zuletzt auf die hysterische »Wutbürgerdebatte« zurückzuführen.

© Ana Belle Becké (2011): Wutbürger?, www.demokratie-goettingen.de/blog/wutburger

System- und Politikverdrossenheit haben sicher auch politische Gründe. Es ist zu Ende gegangen mit der Überflussgesellschaft des europäischen Wirtschaftswunders, die Wohlstand, soziale Sicherheit und das Gefühl bescherte, allein an Verbesserungen zu arbeiten sei unsere Aufgabe. Jetzt steht der Rückbau des Erreichten, jetzt stehen an die Substanz gehende Verteilungskonflikte auf der Tagesordnung. Die Folge sind Unzufriedenheit und Murren. Hinzu kommen die Reaktionsträgheit politischer Institutionen, so manche Politikblockade und die Neigung der politischen Klasse, Probleme erst dann anzugehen, wenn sie sich gar nicht mehr verbergen lassen. Der inzwischen nachgewiesene und völlig plausible Negativismus massenmedialer Politikdarstellung (»Nur schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten«) tut ein Übriges. Außerdem stellen die Bürger an die Leistungen von Politik und Politikern höhere Ansprüche und werden ihrerseits immer selbstbewusster: Erwartungen steigen, Folgebereitschaft lässt nach, Missmut resultiert. Der wird weiter angefacht durch immer wieder aufkommende Politikskandale.

Demonstrative Politikverdrossenheit, Wahlabstinenz und Partizipationsverweigerung können dann ihrerseits zu politischen Akten werden. Noch mehr trägt zu Beteiligungsdefiziten aber bei, dass die fortgeschrittene Auflösung lebenslang prägender Milieus, große Mobilität der Elitegruppen und die Individualisierung von Lebensstilen den traditionellen Partizipationsformen in Parteien und Kommunalpolitik die Wurzeln vertrocknen lässt. Leicht greift man da zum Argument, verdrossen und politikabstinent seien die Bürger, weil man sie von wirklicher, nämlich plebiszitärer Teilhabe ausschliesse. Indessen kennen so gut wie alle deutschen Kommunalverfassungen plebiszitäre Instrumente, besitzen alle deutschen Länder die Hebel des Volksbegehrens und Volksentscheides. Aber auch dies hat das bürgerschaftliche Engagement in Kommunen und Ländern nicht hochgetrieben. Es hat aber den Anschein, als stamme ein Großteil politikverdrossenen Grummels aus noch viel tieferen Schichten politischer Kultur. Das sind die Tiefen überkommener Bilder vom Staat, die Überholtes bewahren. Veraltetes politisches Denken wendet sich dann gegen moderne Institutionen, unkritisch in Geltung gehaltene Verfassungsideologie gegen eine durch Erfahrung belehrte Verfassungspraxis. Eine solche Lage der Dinge lässt sich als laten-



M 9 »Die Piraten kommen!« Bei der Senatswahl im September 2011 in Berlin hatte die Partei der »Piraten« überraschend 8,9 % der Stimmen bekommen und lag auch bei bundesweiten Umfragen im Oktober 2011 plötzlich bei 8 %. © Gerhard Mester, 4.10.2011

ter Verfassungskonflikt bezeichnen: ein Konflikt zwischen vermuteter und gelebter Verfassung.

Vor wenigen Jahren wurde er demoskopisch nachgewiesen (...). Es zeigte sich, dass unser Regierungssystem von der Mehrheit der Deutschen nicht nur schlecht gekannt, sondern überdies anhand von Erwartungen beurteilt wird, die seine Eigentümlichkeiten verfehlen. Es funktioniert einfach anders, als viele Bürger glauben, und die politische Klasse folgt oft völlig systemadäquaten Regeln, wo das Volk Unrat wittert. (...)

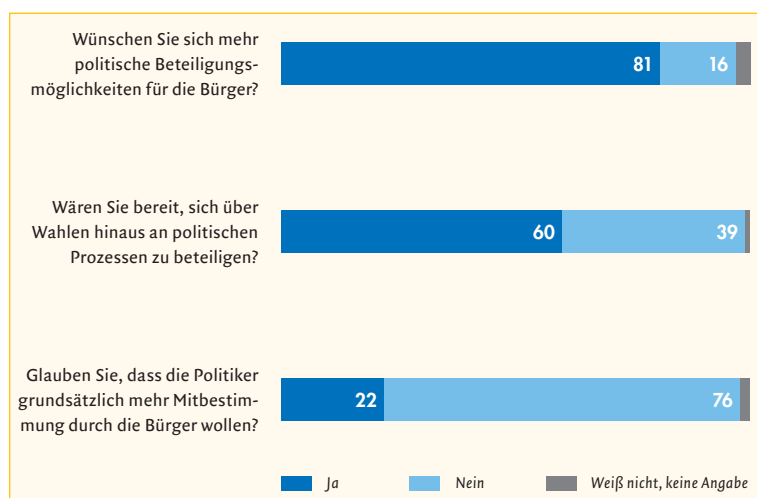
Selbst unbegründete Vorwürfe führen nämlich zu wirklicher Verdrossenheit, auch Missverständnisse wirken entlegitimierend. Das gibt einesteils besten Humus für wuchernden Radikalismus, für den immer wieder reale Politikdefizite zeugen. Andernteils öffnet sich so das Tor für die Suche nach grundsätzlichen Alternativen. Statt evolutionär Bewährtes zu verbessern, werden dann riskante Veränderungsvorschläge populär. (...)

Sollen wir also eher unser politisches System dem Vorstellungshorizont der Bürger oder lieber deren politisches Wissen und Verständnis der Komplexität unseres Institutionensystems anpassen? Hätte unsere Demokratie vor allem Fehlleistungen produziert, läge die erste Antwort nahe. Unsere politischen Institutionen haben sich im Wesentlichen aber bewährt. Darum ist anzuraten, zwar unser politisches System dort zu verbessern, wo

es mangelhaft funktioniert. Noch dringender aber ist es, an den Schulen und in den Massenmedien immer wieder solche politische Bildungsarbeit zu versuchen, welche die erreichbaren Bürger von ihren jeweils bedrohlichsten Kenntnislücken, Missverständnissen und Vorurteilen kuriert. (...)

Verbessern wir also das Funktionieren des deutschen Föderalismus. Eröffnen wir über Bürgerforen und Planungszellen viel mehr Bürgern die Möglichkeit, auch ohne langfristiges Engagement an sie betreffenden Entscheidungen mitzuwirken. Führen wir vielleicht auch umsichtig plebiszitäre Elemente auf Bundesebene ein. Stärken wir die Position des einzelnen Abgeordneten durch zusätzliche Mitarbeiter. Hüten wir uns aber davor, antiquierten oder inkonsistenten Systemvorstellungen nur deshalb zu folgen, weil sie populär sind.

© Werner J. Patzelt (2001): Deutschlands latenter Verfassungskonflikt, (2001), www.kas.de/wf/doc/kas_1522-544-1-30.pdf?3040415181013



M 8 Bürgerinnen und Bürger wünschen mehr Beteiligung an politischen Entscheidungen © nach Bertelsmann-Studie, 2009