

Baustellen der Demokratie

Frank Decker

Baustellen der Demokratie

Von Stuttgart 21
bis zur Corona-Krise



Über den Autor: Frank Decker, geb. 1964, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0627-7

Copyright © 2021 by
Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Umschlag: Antje Hack | Lichten, Hamburg
Satz: Rohtext, Bonn
Druck und Verarbeitung: Bookpress, Olsztyń

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Poland 2021

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhalt

| | |
|---|------------|
| Inhalt | 5 |
| Vorwort | 7 |
| TEIL I: Verfassungs- und Demokratiepoltik | 9 |
| Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie – das Beispiel Stuttgart 21 | 11 |
| Verbieten oder nicht? | 22 |
| Unsicherheiten | 25 |
| Besser wählen | 29 |
| Direktwahl des Ministerpräsidenten | 32 |
| Schluss mit den vielen Wahlterminen? | 37 |
| Weniger Wahlen, mehr Demokratie? | 41 |
| Blamage mit Ansage | 45 |
| Sinkende Wahlbeteiligung | 48 |
| Was läuft falsch in der Debatte um »mehr direkte Demokratie«? | 58 |
| Bewährungsprobe nicht bestanden | 63 |
| Sächsische Schweiz | 66 |
| Ein sehr alter Zopf | 73 |
| Krise und Zukunft der Demokratie – was verändert sich durch Corona? | 76 |
| Der Totalschaden | 81 |
| Brennglas Pandemie (mit Fedor Ruhose) | 84 |
| Gschafthuber mit Gewinnbeteiligungen | 88 |
| Bürgerräte – ein Weg aus der Repräsentationskrise? | 91 |
| Ist zwei Mal wirklich genug? | 97 |
| Herausforderungen der lokalen Demokratie | 105 |
| Schafft endlich die Geheimwahl ab! | 107 |
| Hohes Haus, ziemlich breit | 110 |
| TEIL II: Parteien und Parteiensystem | 115 |
| Warum der parteiförmige Rechtspopulismus in Deutschland so erfolglos ist | 117 |
| Attraktiv für Deutschland? | 127 |
| Auf Nummer sicher | 132 |
| Merkels Angst vor dem Sieg | 139 |
| Große Koalition ohne Alternative? | 142 |
| Behagen und Missbehagen | 151 |
| Die SPD auf verlorenem Posten? | 155 |

| | |
|--|------------|
| Verspätete Ankunft | 158 |
| Über die Große Koalition hinaus | 162 |
| In dramatischen Zeiten | 167 |
| Österreichische Verhältnisse? | 172 |
| Die Lage der SPD im Spiegel der Krise der europäischen Sozialdemokratie | 180 |
| Eisern Union | 186 |
| Doch die eine Falle bleibt | 191 |
| Auf dem Weg in die Kenia-Republik (mit Fedor Ruhose) | 196 |
| Kanzlerwahlverein 2.0 | 203 |
| Renaissance des Sozialliberalismus? | 206 |
| Parteienlandschaft in Zeiten von Corona | 213 |
| Alles schwarz-grün oder was? | 224 |
| Dreikampf um das Kanzleramt – droht der Union der Machtverlust? | 227 |
| Das Schwächeln der Ränder | 231 |
| Leiernde Wahlkampfschlager | 236 |
| Die FDP sitzt in der Falle | 239 |
| TEIL III: Europa und die Europäische Union | 245 |
| Wo der Kern des EU-Demokratiedefizits liegt (mit Florian Grotz) | 247 |
| Kandidaten zweiter Klasse | 252 |
| »Kriegserklärung« oder »kleine Revolution«? | 255 |
| Europäische Wutbürger | 260 |
| Die nationalistische Internationale | 270 |
| Europawahlen im Zeichen populistischer Herausforderungen | 275 |
| Welche Zukunft hat das Spitzenkandidatensystem? | 286 |
| Am liebsten abperlen lassen | 293 |
| TEIL IV: Politikwissenschaft und politische Bildung | 297 |
| Demontage eines Denkmals | 299 |
| Fach ohne Ausstrahlung (mit Eckhard Jesse) | 306 |
| Glossar ausgewählter Begriffe | 310 |
| Ambivalenzen des Populismus | 314 |
| Zur »Versozialwissenschaftlichung« der Politikwissenschaft | 318 |
| Personenregister | 325 |

Vorwort

Das vorliegende Buch ist der »Follow up« des Bandes »Wenn die Populisten kommen«. 2013 bei Springer VS erschienen, enthielt dieser eine Auswahl von Kommentaren und Essays, die zwischen 2000 und 2012 entstanden und in diversen deutschen Tages- und Wochenzeitungen veröffentlicht worden waren. Mein Kollege Eckhard Jesse äußerte am Ende seines Vorwortes den Wunsch, der Autor möge in zehn Jahren einen weiteren solchen Band vorlegen. Dass aus den zehn neun Jahre geworden sind, hängt mit der geballten Fülle der seither eingetretenen Ereignisse und Entwicklungen zusammen. Gleichzeitig erschien es mir ratsam, den Beobachtungszeitraum mit der Corona-Krise enden zu lassen, die für Staat, Politik und Gesellschaft einen tiefen, vielleicht sogar epochalen Einschnitt markiert.

Den roten Faden der Beiträge bilden das Funktionieren der demokratischen Staats- und Gesellschaftsform im allgemeinen und der Zustand der bundesdeutschen Demokratie im Besonderen. Jeweils chronologisch angeordnet, sind die insgesamt 58 Texte in vier Rubriken unterteilt. In der ersten Rubrik werden Fragen der Verfassungspolitik und institutionellen Ordnung behandelt. Ein Dauerbrenner ist hier die bereits im vorangegangenen Band dokumentierte Unfähigkeit des Deutschen Bundestages, das Wahlsystem zu reformieren. Auf der Länderebene sind die Hin- und Herbewegungen bei der Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren ein ähnlich notorisches Thema. Weitere Beiträge befassen sich mit der wehrhaften Demokratie, der geheimen Wahl der Regierungschefs in den Parlamenten, der Forderung nach einer Amtszeitbegrenzung für Bundeskanzler und der wachsenden sozialen Ungleichheit der Wahlbeteiligung. Das letztgenannte Problem, das in den Jahren 2015 und 2016 öffentlich stark diskutiert wurde, ist seit dem Aufkommen der »Alternative für Deutschland« bezeichnenderweise aus der Debatte weitgehend wieder verschwunden.

Die AfD ist ein Bezugspunkt vieler Beiträge in der zweiten Rubrik, die um das Parteiensystem kreisen. Die von mir noch 2012 identifizierten Gründe für Scheitern des Rechtspopulismus in der Bundesrepublik wurden durch die 2013 gegründete Partei und deren raschen, bis heute

anhaltenden Erfolg offenkundig dementiert. Ob meine damalige Analyse dennoch richtig war, davon möge sich jede Leserin / jeder Leser überzeugen. Zu den unter Demokratiegesichtspunkten problematischen Folgen der AfD gehört die Erschwerung der Koalitionsbildung. Kamen Union und SPD 2013 noch mehr oder weniger bereitwillig zusammen, so stand die erzwungene Neuaufgabe der Großen Koalition 2018 von Anfang an unter keinem guten Stern. Eine europäische Entwicklung, die mit zeitlicher Verzögerung auch die Bundesrepublik erfasst hat, ist der sich beschleunigende Niedergang der Volksparteien. Neben den Sozialdemokraten, die bei der Bundestagswahl 2021 nach Jahren der Tristesse eine unerwartete Renaissance erlebten, betrifft dies inzwischen genauso die Christdemokraten. Wie sich das Parteiensystem in der Post-Merkel-Ära neu sortieren wird, bleibt eine offene Frage.

In der dritten Rubrik wird der Blick auf die EU-Ebene geweitet. Auch hier geht es sowohl um die Entwicklung der Parteiensysteme, die in nahezu sämtlichen Mitgliedsländern durch euroskeptische Parteien am rechten und – zum Teil – linken Rand herausgefordert werden, als auch um institutionelle Probleme des Regierungssystems. Letztere betreffen zum Beispiel den Wahlprozess und das sogenannte »Spitzenkandidatensystem«, das im Umfeld der beiden letzten Europawahlen (2014 und 2019) heftige Diskussionen auslöste. Gegenstand der vierten und letzten Rubrik sind zum einen die Folgen der populistischen Revolte für die politische Bildung, zum anderen setze ich mich mit Problemen des eigenen Faches – der Politikwissenschaft – auseinander, das seine öffentliche Rolle meines Erachtens zu wenig wahrnimmt. Auch hier ist Widerspruch erwünscht und bereits erfolgt.

Bücher wie das vorliegende, die keine Darstellung »aus einem Guss« sind, auch wenn sie wie eine Monografie daherkommen, wecken bei den Lesern leicht falsche Erwartungen. Als »Projekt« gewinnen sie für die Autoren manchmal größere Bedeutung als für die Verlage. Umso herzlicher danke ich Alexander Behrens, dass er meine diesbezüglichen Zweifel ausgeräumt und die Publikation ermöglicht hat.

Bonn, im Oktober 2021

Frank Decker

TEIL I:
VERFASSUNGS- UND
DEMOKRATIEPOLITIK

Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie – das Beispiel Stuttgart 21

Die Debatte um die Einführung und Ausweitung direktdemokratischer Beteiligungsformen ist in der Bundesrepublik durch eine merkwürdige Ambivalenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite führen die unbestreitbaren Legitimationsschwächen der repräsentativ-parlamentarischen Parteiendemokratie dazu, dass sich die Forderungen nach mehr unmittelbaren Mitspracherechten der Bürger mehren. Auf der anderen Seite wachsen die Bedenken, je mehr Erfahrung die Menschen mit den plebiszitären Instrumenten tatsächlich machen und je stärker diese in den politischen Prozess eingreifen. Zwei Ereignisse aus der jüngsten Vergangenheit – der Volksentscheid zu »Stuttgart 21« in Baden-Württemberg und der Volksentscheid zur Schulreform in Hamburg – markieren exemplarisch die Pole der Diskussion. Während Stuttgart 21 zu einem Synonym dafür geworden ist, dass die herkömmlichen Entscheidungsverfahren bei der Planung und Durchsetzung infrastruktureller Großprojekte an prinzipielle Grenzen stoßen, bestätigte die Hamburger Abstimmung scheinbar den Verdacht, wonach plebiszitäre Elemente in der Praxis zu einem Instrument gut situierter und organisierter Minderheiten mutieren können. Beide Verfahren lenken den Blick erneut auf die problematische Ausgestaltung der direkten Demokratie in den deutschen Länderverfassungen und die daraus zu ziehenden Lehren für die Bundesebene.

Stuttgart 21 – ein lokales Ereignis mit nationaler Ausstrahlung

Die nationale Aufmerksamkeit, die der Protest gegen den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs nach sich zog, wirkt angesichts des Streitgegenstandes überraschend. Auch wenn Stuttgart 21 von der Deutschen Bahn als Teil eines überregionalen, ja europäischen Verkehrsprojekts konzipiert wurde, handelte es sich doch im Kern um eine lokale Angelegenheit, die in erster Linie die Bürger der baden-württembergischen

Landeshauptstadt betraf. Dass es sich bei deren Protest keineswegs um etwas Neuartiges, Singuläres handelt, zeigt auch ein Blick auf die aktuellen Auseinandersetzungen um die Flughafenaus- und -neubauten in Frankfurt, München und Berlin, wo sich die Bürger gegen vorhandene beziehungsweise zu erwartende Lärmbelästigungen massiv zur Wehr setzen. Auch wenn eine Wechselwirkung der Protestereignisse nicht auszuschließen ist, dürfte es sich bei deren zeitgleichem Auftreten eher um einen Zufall handeln. Stellt man allerdings in Rechnung, dass die von der Bundesregierung eingeleitete Energiewende in den nächsten Jahren erhebliche Eingriffe in die Infrastruktur erforderlich machen wird, lässt sich eine weitere Zunahme solcher Ereignisse in Zukunft leicht voraussagen. Die politischen Akteure sind daher gehalten, den drohenden Widerständen durch eine bessere Vermittlung und Legitimation der Großprojekte vorsorglich entgegenzutreten. Eine nachträgliche Befriedung, wie sie in Stuttgart mit dem Schlichtungsverfahren und der von oben angesetzten Volksabstimmung versucht wurde, kann allenfalls lindernd wirken.

Dass gerade infrastrukturelle Großvorhaben den Protest auf den Plan rufen, liegt in deren spezifischen Natur begründet:

Erstens zeichnen sich solche Vorhaben durch eine stark asymmetrische Kosten-Nutzen-Verteilung aus. Während sich die positiven Effekte relativ gleichmäßig und unmerklich auf breite Bevölkerungsgruppen verschiedener Regionen verteilen, sind nur wenige, zahlenmäßig kleine und lokal konzentrierte Gruppen von den Nachteilen betroffen, die sich dafür aber umso intensiver auswirken und bemerkbar machen.

Zweitens besteht eine Asymmetrie der Betroffenheit auch in zeitlicher Hinsicht. Da Infrastrukturvorhaben überwiegend aus der Exekutive heraus initiiert werden, finden die potenziellen Einwände von Anliegern, Nachbarn und anderen Betroffenen häufig erst in einem späten Stadium des Entscheidungsprozesses Berücksichtigung. Erwacht das Interesse, wenn die sprichwörtlichen Bagger bereits angerollt sind, lassen sich die Vorhaben meistens nicht mehr verhindern oder substanziell verändern.

Drittens kommt hinzu, dass die Politik durch Raumordnung und Planfeststellungen in der Regel nur den Rahmen für die Vorhaben abstecken kann – ob und wie ein Grundstück bebaut wird, entscheidet am Ende der Investor. Verschärft wird das Dilemma durch die vom Staat selbst vorgenommenen Privatisierungen, die viele Bereiche der Infrastruktur der

öffentlichen Gestaltungsmacht entzogen haben. Wo die Politik ihre Zuständigkeit abtritt, kann es auch keine Bürgerbeteiligung geben.

Viertens ist die schiere zeitliche Dimension der Großvorhaben zu nennen. Von der ursprünglichen Idee bis zur finalen Realisierung vergehen mitunter Jahrzehnte, in denen sich die Planungsparameter stark verändern können. Letzteres gilt zum Beispiel für die Kosten, die womöglich stetig nach oben korrigiert werden müssen, oder den falsch angesetzten Bedarf. Solche ungeplante Entscheidungsfolgen stellen, auch wenn sie bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich sind und zugleich in anderen Politikbereichen auftreten, aus demokratischer Sicht stets ein Problem dar. Sie lassen sich nur durch ein transparentes Entscheidungsverfahren im Zaum halten, das die Betreiber eines Vorhabens zwingt, alle Informationen offen auf den Tisch zu legen.

In Stuttgart verbanden sich mehrere dieser Problemumstände zu einer Melange, die für die Hartnäckigkeit der Proteste ausschlaggebend war. Auf der einen Seite hatte man es mit einem wenig sensiblen Bauherrn namens Deutsche Bahn AG zu tun, der sich gegen die Bedürfnisse öffentlicher Kommunikation lange Zeit sperrte und sein Herrschaftswissen vor dem Publikum verbarg. Auf der anderen Seite gelang es den Entscheidungsträgern aus Bund und Land weder die Finanzierung des Projekts rechtzeitig sicherzustellen, noch konnten sie den Verdacht zerstreuen, die Bahn habe den Kostenrahmen des Projekts von vornherein zu niedrig veranschlagt. Nach ihren Protestmotiven gefragt, nannten die Gegner des Bahnhofsneubaus entsprechend zuerst die hohen Kosten, sodann die Profitinteressen der Banken und Bauunternehmen und als drittes die undemokratische Durchsetzung des Vorhabens. Sachargumente wie die geringere Kapazität des Tiefbahnhofs (im Vergleich zu der von den Kritikern als Alternative vorgeschlagenen Variante eines verbesserten Kopfbahnhofs) spielten dagegen nur eine untergeordnete Rolle.¹

Noch aufschlussreicher sind die Antworten auf die Frage, welches Ereignis die Demonstranten bewogen hat, sich am Protest gegen Stuttgart 21 zu beteiligen. Hier nannten die meisten Befragten (31 Prozent) die Verweigerung eines Bürgerentscheides über den geplanten Bahnhofsneubau in der Stadt Stuttgart. Dieser war im Jahre 2007 von einer qualifizierten Minderheit der Bürger verlangt, vom Gemeinderat dann aber als rechtlich

¹ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18. Oktober 2010.

unzulässig abgelehnt worden. Andere Anlässe wie der Abriss des Seitenflügels (August 2010), der offizielle Baubeginn (Februar 2010) oder der Beginn der Montagsdemonstrationen (November 2009) rangierten weit dahinter.

Die Forderung nach mehr direkter Demokratie

In den Umfrageergebnissen schlägt sich zum einen der Wunsch der Bürger nieder, an den Entscheidungsprozessen unmittelbarer beteiligt zu werden, zum anderen die Unzufriedenheit mit dem Ist-Zustand der direkten Demokratie in Deutschland, die in Kommunen und Ländern wenig zu bewirken scheint und auf der Bundesebene ganz fehlt. Der Ruf nach plebiszitären Verfahren entspricht einem allgemeinen Trend, der in ähnlicher Form auch in anderen europäischen Staaten anzutreffen ist. Er stellt eine Reaktion auf die Krise der demokratischen Vermittlungsinstitutionen dar. Bildungsexpansion und gesellschaftliche Individualisierungsprozesse haben nicht nur das Bedürfnis nach mehr und anspruchsvollerer Partizipation geweckt, sondern auch die Erwartungen an die Responsivität der politischen Systeme erhöht. Deren demokratische Substanz erschöpft sich heute immer weniger in Parteien und Wahlen. Die letzteren dienen zwar nach wie vor dazu, die Regierungen zu bestellen, sie »legitimieren aber nicht mehr a priori die später betriebene Politik«, wie es der französische Historiker Pierre Rosanvallon ausgedrückt hat. Die Parteien als Hauptträger des auf Wahlen bezogenen Wettbewerbs büßen damit ihre Vorrangstellung unter den demokratischen Institutionen ein. Die Einführung von zusätzlichen Formen der Abstimmungsdemokratie erscheint vor diesem Hintergrund folgerichtig. Dass dies die Bürger selbst genauso sehen, mag zunächst nicht überraschen. Deren Unzufriedenheit mit den bestehenden repräsentativen Institutionen spiegelt sich in der positiven Bewertung der direktdemokratischen Verfahren wider, denen eine nützliche Korrektivfunktion zugeschrieben wird. So formuliert laut einer aktuellen Befragung¹ eine große Mehrheit (81 Prozent) die Erwartung, dass die Bürger mittels Volksentscheiden selber Themen in die politische Diskussion einbringen könnten. Ähnlich hoch (76 beziehungsweise 70 Prozent) liegt der Anteil derjenigen, die sich von den Abstimmungen eine

¹ Frank Decker/Marcel Lewandowsky/Marcel Solar, Demokratie ohne Wähler. Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn 2013, S. 55 ff.