

Stefan Müller

„Let the games begin“ oder „Not in my backyard“?

Volksabstimmungen über die Olympischen Winterspiele 2022 im Spannungsfeld zwischen direktdemokratischer Partizipation und kommerziellem Großprojekt.

20. November 2013

NRW | School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT
**DUISBURG
ESSEN**

Redaktion

Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4106
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination

Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat

Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

„Let the games begin“ oder „Not in my backyard“?

Volksabstimmungen über die Olympischen Winterspiele 2022 im Spannungsfeld zwischen direktdemokratischer Partizipation und kommerziellem Großprojekt.

Von Stefan Müller¹

1 Einleitung

Nach Meinung der meisten politischen Kommunalparteien, prominenter Sportler und vieler Unternehmen sollte dem einstigen „Sommermärchen“, der Fußball-Weltmeisterschaft 2006, ein sportliches „Wintermärchen“ in Oberbayern folgen: die Austragung der Olympischen Winterspiele und Paralympics im Jahr 2022. Aus diesem Traum wurden die Befürworter jäh gerissen. Allerdings nicht – wie bei der vorausgegangenen Bewerbung Münchens für die Winterspiele 2018 – durch den Entschluss des Internationalen Olympischen Komitees (IOC), sondern durch einen direktdemokratischen Bürgerentscheid. Am 10. November 2013 waren die Wahlberechtigten der von dem Großereignis unmittelbar betroffenen Kommunen München, Garmisch-Partenkirchen, und den Landkreisen Traunstein und Berchtesgadener Land² aufgerufen, über die Bewerbung für die Olympischen Winterspiele zu entscheiden. Acht Monate zuvor wurde im Schweizer Kanton Graubünden über die Winterolympiade in St. Moritz und Davos abgestimmt – und eine offizielle Bewerbung ebenfalls abgelehnt.

Ausgerechnet die deutsche Bevölkerung, die bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 eine neue Form des Patriotismus entwickelt zu haben schien (Becker/Kronenberg 2010), erteilte einem sportlichen Weltereignis „im eigenen Land“ eine Absage. Trotz der „Vorwarnung“ in Graubünden war dies im sportbegeisterten Deutschland im Vorfeld nicht unbedingt zu erwarten. Die künftige Austragung sportlicher Großprojekte³ in Deutschland erlitt durch das Bürgervotum einen Dämpfer. Die vorliegende Arbeit widmet sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive den folgenden Fragestellungen: Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen fanden die Abstimmungen statt? Wie unterschieden sich die Ergebnisse und die Argumentationslinien der Befürworter und Gegner in München und Graubünden? Inwiefern nehmen Bürgerprotestgruppen, die eine direktdemokratische Entscheidung über Großprojekte initiieren können, die Rolle eines Vetospie-

¹ Stefan Müller ist Student an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Bachelorstudiengang „Politik und Gesellschaft“ und Stipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes. Er arbeitet bei der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) und als Studentische Hilfskraft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn.

² Wenn hier von „München“ die Rede ist, bezieht diese Formulierung indirekt auch die anderen Austragungsorte in Oberbayern mit ein.

³ Ein Event wie die Olympischen Spiele lässt sich als Großprojekt kategorisieren, weil im Vorfeld Investitionen in Sportanlagen und die regionale Infrastruktur in Höhe mehrerer hundert Millionen getätigt werden.

lers innerhalb des politischen Systems ein? Und welche Rückschlüsse lassen sich durch das Olympia-Bürgervotum hinsichtlich einer Ausweitung respektive Vertiefung direktdemokratischer Verfahren ziehen?

2 Die rechtliche Ausgestaltung der direkten Demokratie und die Ergebnisse der Abstimmung über die Olympia-Bewerbung

Die Verfassung des Kantons Graubünden beinhaltet, wie in der Eidgenossenschaft üblich, sowohl die Volksinitiative als auch das Referendum. In der Schweizer Konkordanzdemokratie sind Volksabstimmungen fest im politischen System verankert, weshalb möglichst viele staatliche und nichtstaatliche Akteure in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Die Austragung der Olympischen Winterspiele hätte den Kanton finanziell massiv belastet. Deshalb plante der Grosse Rat für den Fall einer erfolgreichen Bewerbung bereits finanzielle Reserven in Höhe von 300 Millionen Franken im Haushalt ein (Erläuterungen des Grossen Rates 2012: 9) – und deshalb war eine Befragung früher oder später unumgänglich.⁴ Bei der kantonalen Abstimmung am 3. März 2013 sprachen sich schliesslich 52,6 Prozent gegen die Bewerbung für die Olympischen Winterspiele aus – bei einer im Vergleich zu anderen kantonalen Abstimmungen ausserordentlich hohen Wahlbeteiligung von 59,1 Prozent. Interessanterweise befürworteten die Bewohner der beiden Austragungsorte, St. Moritz und Davos, mehrheitlich die Spiele, wohingegen vor allem in den „Talregionen“ des Kantons gegen die Bewerbung votiert wurde (Kanton Graubünden 2013: 7).

Während diverse Formen der direkten Demokratie mittlerweile in allen Landes- und Kommunalverfassungen existieren, übt sich das Grundgesetz – bis auf Artikel 29, der einen Volkentscheid bei einer Neugliederung der Bundesländer vorsieht – in direktdemokratischer Enthaltsamkeit (Kost 2013: 33-73). Dennoch erleben direktdemokratische Verfahren auf der Kommunal- und Länderebene einen enormen Aufschwung (Mehr Demokratie e.V. 2012: 5). Hinsichtlich der Nutzung auf kommunaler Ebene liegt Bayern im bundesdeutschen Vergleich auf dem ersten Platz: So entfallen 40 Prozent aller Bürgerbegehren in den deutschen Ländern auf den Freistaat (Decker/Lewandowsky/Solar 2013: 60). Die Direktdemokratie auf Kommunalebene in Bayern zeichnet sich durch geringe Themenausschlüsse und keine zeitlichen Fristen bei der Unterschriftensammlung aus. Das Zustimmungsquorum variiert in Bayern je nach Bevölkerungsgröße im Abstimmungsgebiet. Für eine rechtlich bindende Entscheidung bedarf es in Kommunen oder Landkreisen mit bis zu 50.000 Einwohnern einer Zustimmung von 20 Prozent der Wahlberechtigten, in Gemeinden und Landkreisen mit bis zu 100.000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent und in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von zehn Prozent (GO Bayern: Art. 18a Abs. 6; Weixner 2005: 52 f.).

Weil Garmisch-Partenkirchen unter die 50.000-Einwohner-Marke fällt, war hier – im Gegensatz zu den anderen drei Kommunen der Olympia-Abstimmung – ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent notwendig, während in München und den beiden Landkreisen ein Quorum von zehn

⁴ Falls das Kantonsparlament „neue einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken“ (Verfassung Graubünden, Art. 6, Abs. 4) beschließt, folgt automatisch ein obligatorisches Referendum.

Prozent ausreichte. Der Bürgerentscheid vom 10. November 2013 wurde nicht – wie gelegentlich angenommen – von Protestgruppen initiiert. Vielmehr entschied der Münchener Stadtrat einstimmig, das Volk in einem so genannten Ratsbegehren über die Bewerbung entscheiden zu lassen (Hutter/Lode/Müller 2012). Nach der gescheiterten Bewerbung für die Spiele 2018 erklärte Münchens Oberbürgermeister Christian Ude, die Bürger sollten bei einer Bewerbung für die Olympiade 2022 mitentscheiden dürfen. Während die Bevölkerung Graubündens explizit über finanzielle Angelegenheiten entschieden – so sah der vorliegende Gesetzesentwurf kantonale Rücklagen in Höhe von 300 Millionen Schweizer Franken vor – stimmte man in Oberbayern ausschließlich für oder gegen die Bewerbung.⁵ Der Stadtrat beschloss im Vorfeld, dass die Bewerbung gescheitert sei, wenn auch nur eines der vier Abstimmungsgebiete mehrheitlich gegen die Austragung stimmt (Fischhaber/Fuchs 2013). Das Volksvotum endete schließlich mit einem eindeutigen „4:0 gegen Olympia“: Alle vier an den Spielen beteiligten Gebiete lehnten die Bewerbung mehrheitlich ab.

Abb. 1.: Die Amtliches Endergebnisse der Abstimmung über die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2022

	Ja-Stimmen in %	Nein-Stimmen in %	Wahlb. in %
München	47,80	52,20	28,90
Garmisch-Partenkirchen	48,44	51,56	55,80
Traunstein	40,33	59,67	39,98
Berchtesgadener Land	45,90	54,10	38,25

Quelle: Landeshauptstadt München, Landesämter; eigene Zusammenstellung.

3 Die Bewerbung für die Olympischen Winterspiele 2022 – Pro und Contra

Die Bewerbung für die Olympischen Winterspiele 2022 ist in Graubünden wie auch in München gescheitert. Welche Argumentationslinien die Befürworter und die Gegner der Bewerbung dabei jeweils ins Feld führten, wird nachfolgend erörtert. Zunächst werden die Argumente der Befürworter und Gegner der Olympiabewerbung in Graubünden dargestellt (3.1), anschließend die kontrastierenden Positionen aus München (3.2) diskutiert.

3.1 Die Argumente der Befürworter und Gegner einer Bewerbung Graubündens

a) Argumente der Befürworter der Bewerbung Graubündens

In der offiziellen schriftlichen Erläuterung im Vorfeld des Referendums befürworteten die nationale Bundesverwaltung und der Grosse Rat Graubündens ausdrücklich die Bewerbung um die Olympischen Spiele. Das Großereignis erhöhe den regionalen Tourismus, schaffe attraktive Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten in der Zukunft, und leiste „einen für die ganze Schweiz bedeu-

⁵ So lautete der Abstimmungstext wörtlich: „Sind Sie dafür, dass sich die Landeshauptstadt München zusammen mit der Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen und den Landkreisen Berchtesgadener Land und Traunstein um die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2022 bewirbt?“

tungsvollen Beitrag an die Weiterentwicklung des Landes“ (Kanton Graubünden 2013: 3). Zudem prognostizierte der Rat eine Stärkung der gemeinsamen Identität der Schweizer Bevölkerung durch die Winterspiele. Das Großereignis bringe nachhaltige Vorteile für die Infrastruktur und die Förderung des Nachwuchs- und Spitzensports in der Eidgenossenschaft (Kanton Graubünden 2013: 6). In offiziellen Stellungnahmen präferierte nur die Christlichdemokratische Volkspartei ausdrücklich die Bewerbung, während Die Liberalen und die Grüne Partei der Schweiz die Vorlage ablehnten. Die Schweizerische Volkspartei gab ein gemischtes Statement ab, die restlichen in der Bundesversammlung vertretenen Parteien nahmen nicht ausdrücklich Stellung. 15 von insgesamt 38 befragten Organisationen und Verbänden begrüßten die Vorlage, elf standen der Bewerbung ablehnend gegenüber, der Rest hatte eine gemischte oder neutrale Haltung. Interessanterweise sprach sich lediglich der Kanton Freiburg explizit gegen eine Bewerbung aus (Bundesamt für Sport 2012: 4).

b) Die Entgegnung des „Komitee Olympiakritisches Graubünden“

Das „Komitee Olympiakritisches Graubünden“ entstand bereits im Jahr 2000, als sich Davos für die Kandidatur der Winterolympiade im Jahr 2010 bewarb, für die schließlich Vancouver den Zuschlag bekam. Getragen wird die Organisation, die sich seitdem vehement gegen die Austragung einer Olympiade in den Schweizer Alpen wehrt, von der „Vereinigung Bündner Umweltorganisationen“ und während der „Nein-Kampagne“ bis zu Abstimmung am 3. März 2013 von allen schweizerischen Umweltorganisationen sowie der Partei Grüne Graubünden und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (Komitee Olympiakritisches Graubünden 2013b). Die vorgebrachten Argumente gegen eine Austragung lassen sich grob in drei Oberkategorien einteilen (vgl. zu den folgenden Ausführungen Komitee Olympiakritisches Graubünden 2013a):

Finanzierung: Laut Berechnungen des Schweizerischen Bundesrates (2012: 9338) würde die Durchführung der Spiele mindestens 2,8 Mrd. Schweizer Franken kosten. Hinzu kämen weitere Ausgaben in Höhe von 1,54 Mrd. Franken für Investitionen in die regionale Infrastruktur und für die Sicherheit. Am Beispiel der vergangenen Spiele in Vancouver zeigte das Komitee Olympiakritisches Graubünden die Kostenexplosion des Großprojektes auf. So verfünffachten sich allein der Preis für die Sicherheit der Zuschauer und Athleten. Des Weiteren seien die Kosten deutlich höher als der langfristige Nutzen für die Region. Auch am IOC übte die Organisation Kritik. Falls die Region den Zuschlag bekäme, regle der Weltverband die rechtlichen Geschäftsbedingungen, bei denen die Ausrichterorte kein Mitspracherecht erhielte. Das IOC kassiere die Gewinne der Olympiade, während der Kanton und der Bund ein Defizit von mindestens 1,3 Mrd. Franken anhäufen würden.

Infrastruktur und Außenwirkung: Das gigantische Projekt überlaste die Strukturen des Kantons und die vorhandene Infrastruktur. Die Unterbringung von Athleten, Medienvertretern, Sponsoren und Zuschauern und der Bau zahlreicher Sportstätten seien für den Kanton schwer zu stemmen. Außerdem werde sich der ohnehin hohe touristische Bekanntheitsgrad von St. Moritz und Davos durch die Austragung nicht signifikant verbessern. Werbe- und Imageeffekte für die gesamte Region blieben also aus.

Umweltschutz und Nachhaltigkeit: Der Bau von neuen, oft nur temporär genutzten oder nach der Veranstaltung abgerissenen Spielstätten gestalte sich als nicht nachhaltig. Die neuen Sportstätten und Unterbringungsmöglichkeiten sowie die Transporte – die Organisation rechnete mit bis zu 112.000 Tagesgästen – würden der Umwelt großen Schaden zufügen.

3.2 Die Argumente der Befürworter und Gegner einer Bewerbung Münchens

a) Die Position der Befürworter der Bewerbung Münchens

In einer offiziellen Erklärung und einer Werbebroschüre präsentierte der Münchener Stadtrat die Vorteile der Durchführung Olympischer und Paralympischer Winterspiele (Landeshauptstadt München 2013a; Landeshauptstadt München 2013b). Besonderen Wert legten der Stadtrat und die Befürworter-Organisation „Pro 2022“ auf die vorhersehbare Nachhaltigkeit der Spiele. Elf der 16 Sportstätten seien bereits vorhanden, nur drei Anlagen müssten temporär errichtet werden und lediglich ein Prozent der gesamten Flächen müsse auf Dauer baulich umgestaltet werden. Das Olympische Dorf in München mit insgesamt 1.300 Wohnungen würde nach Beendigung der Spiele in bezahlbaren Wohnraum umgewandelt, um den hohen Mietpreisen in der bayerischen Landeshauptstadt entgegenzuwirken. Die Paralympics würden langfristig zu einer besseren gesellschaftlichen Anerkennung von Menschen mit Behinderung führen. Zudem könne das sportliche Großereignis „das Bild eines ganzen Landes prägen“, was die Weltmeisterschaft 2006 bewiesen hätte. Am Beispiel Londons, dem Austragungsort der letzten Sommerspiele, verdeutlichten die Befürworter, wie sportliche Großereignisse als „Motor für Wirtschaft und Tourismus“ dienen könnten. Überdies wäre München – im Falle einer erfolgreichen Bewerbung – die einzige Stadt, die sowohl Olympische Sommer- als auch Olympische Winterspiele ausgetragen hätte. Münchens regierender Oberbürgermeister Christian Ude erachtete die Olympischen Winterspiele als einen „vitale[n] Impuls für Völkerverständigung und Völkerfreundschaft“. Im Gegenzug bezeichnete er eine Ablehnung der Bewerbung durch die Bevölkerung als „ein grandioses Eigentor besonders sensibler und besonders kritischer Demokraten“ (Ude 2013).

b) Die Argumentation der Bürgerinitiative „NOlympia“

Das Aktionsbündnis „NOlympia“ entstand bereits im Vorfeld der ersten Bewerbung Münchens für die Winterolympiade 2018. Insbesondere die Grünen, Die Linke, die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP), der Deutsche Alpenverein und einige Umweltverbände stellten sich gegen die Bewerbung. Obgleich die Argumentation große Schnittmengen mit der Graubündner Initiative aufweist, fokussiert sich „NOlympia“ auf weitere Aspekte (NOlympia 2013):

Finanzierung und Vorgehensweise des IOC: Weil die Hauptlast der Finanzierung bei den Kommunen läge, bestünde ein enormes Finanzrisiko für die gesamte Region. Ebenfalls betonte „NOlympia“ die immensen Sicherheitsbedingungen bei Großereignissen, die sowohl hohe Kosten verursachen als auch elementare Bürgerrechte tangierten. Vergangene Spiele hätten gezeigt, dass neben Großkonzernen, Banken und Sponsoren insbesondere das IOC finanziell profitiere, das den Bewerbern mit Knebelverträgen finanzielle und rechtliche Bedingungen rigoros aufzwinge.

Tourismus und Infrastruktur: Die Infrastrukturmaßnahmen hätten neben großen Umweltschäden erhebliche Auswirkungen auf den Tourismus. Da die Besucherzahlen in den Bergregionen

im Jahresverlauf schwankten und die Sportanlagen nur von einer kleinen Minderheit genutzt würden, erachtete die Initiative eine intakte Natur wichtiger für den Tourismus als teure Sportstätten.

Umweltschutz und Nachhaltigkeit: Aufgrund des Klimawandels, der in den gesamten Alpen langfristig zu weniger Schnee führen wird, widerspreche die Austragung einer nachhaltigen Klimapolitik. Für die größte Wintersportveranstaltung der Welt müsse „Schneesicherheit“ während der Spiele garantiert werden. Dies würde die Kosten für Beschnei-Systeme und neue Techniken erhöhen und sende verheerende Signale in Richtung eines „natürlichen“ Wintersports. Hinzu käme die Zerstörung von sensiblen Naturregionen durch Straßen, Parkplätze und Sportstätten.

Folgen für die Bevölkerung und die Demokratie: „NOlympia“ führt ausdrücklich die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Großveranstaltung an. Die Olympiade würde zu steigenden Mietpreisen und geringeren Wohnmöglichkeiten in der Region führen. Außerdem kritisierte die Organisation mangelhafte Dialogbereitschaft seitens der Stadt.

4 Die Bevölkerung als Veto-Spieler bei der Realisierung von Großprojekten

Gemäß dem Vetospieler-Theorem nach George Tsebelis (2002) befähigen direktdemokratische Entscheidungsverfahren die Wählerschaft, als zusätzlicher Vetospieler⁶ politische Entscheidungen zu beeinflussen. Besonders weitreichend kann hierbei das Initiativverfahren wirken, bei dem das Agenda-Setting dem Sieger eines kompetitiven Entscheids übertragen wird. Dies wird umso leichter, je „bürgerfreundlicher“ die Verfahren ausgestaltet sind (Hug/Tsebelis 2002: 470-485): „If citizens can submit their own policy proposals and trigger a referendum, they cancel out the powers of existing veto players“ (ebd.: 489). Für die Olympia-Abstimmung in München traf genau dies zu: Indem der Stadtrat ein Ratsbegehren anberaumte, schuf er einen zusätzlichen institutionellen Vetospieler, dem die Möglichkeit zur Intervention geboten wurde.

„Stuttgart 21“, die Abstimmungen über den Rückkauf von Energienetzen in Hamburg und Berlin sowie die Olympia-Bewerbung stehen beispielhaft für die „neue Macht der Bürger“ (Walter et al. 2013), die den Erfolg oder das Scheitern infrastruktureller Großprojekte maßgeblich beeinflussen können (Decker 2012). Ob ein Großprojekt tatsächlich realisiert wird, unterliegt dabei häufig dem so genannten „Not In My Back Yard“-Prinzip (NIMBY). Es besagt, verkürzt gesprochen, dass ein „Individuum zwar ein Interesse am Zustandekommen des Infrastrukturprojektes hat, da es ihm einen Nutzen generiert, die Kosten dafür aber möglichst durch andere getragen wissen möchte“ (Vatter/Heidelberger 2013: 320). Übertragen auf die Olympischen Winterspiele bedeutet dies sinngemäß: „Die Olympiade darf gerne in Deutschland stattfinden – allerdings nicht in meiner unmittelbaren Umgebung.“ Dem gegenüber stehen (kommerzielle) Interessen von Parteien, Verbänden und Unternehmen, die das Großprojekt durchsetzen wollen und dabei nicht

⁶ Vetospieler definiert Tsebelis (2002:19) als „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“.

alle Partikularinteressen einbeziehen können. Aus der Wahlbeteiligung in Traunstein, Garmisch-Partenkirchen und dem Berchtesgadener Land, die jeweils mindestens zehn Prozentpunkte höher lag als die Beteiligung in München, lässt sich schließen, dass sich gerade die kleineren Kommunen von externen Akteuren nicht vorschreiben lassen wollten, was mit ihrer Region geschieht. Die „NIMBY“-These muss im Falle der Olympia-Bewerbung etwas relativiert werden, weil die Ablehnung in Teilen als Reaktion auf die intransparente Politik und die „Knebelverträge“ des IOC aufzufassen ist (Effern/Mühlfenzl/Riedel 2013).

Im politischen System der Bundesrepublik existieren gegenwärtig drei mitgestaltende Vetospieler (Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat) sowie das Bundesverfassungsgericht als Institution mit einem nachträglichem Vetorecht (Abromeit/Stoiber 2006: 131 ff.). Wenn Spitzenpolitiker vehement die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene und eine Ausweitung auf Kommunal- und Länderebene fordern, schneiden sich besonders die Regierungsparteien „ins eigene Fleisch“. Denn wie im Münchener Beispiel ersichtlich, würde das Volk bei Sachentscheidungen als weiterer Vetospieler auftreten und zusätzliche Kompetenzen erlangen. Dabei muss jedoch eine Differenzierung zwischen den Spielarten der Direktdemokratie vorgenommen werden. So überträgt eine Gesetzes- oder Veto-Initiative „von unten“ der Wählerschaft meist weiterreichende Kompetenzen als ein Referendum, das „von oben“ durch die Verfassung oder das Parlament ausgelöst wird. In München bezog der Stadtrat um Christian Ude die Bevölkerung bei der Olympia-Bewerbung mit ein, bevor die Gegner ein Initiativverfahren begonnen hatten; in der Schweiz entschied sich der Grosse Rat ebenfalls von vornherein für einen Volksentscheid. Wie München und Graubünden verdeutlicht haben, können sich Bürgerproteste deshalb auch ohne ein zuvor initiiertes Verfahren zum Vetospieler entwickeln. Allein die Existenz – nicht nur die konkrete Anwendung – direktdemokratischer Verfahren kann zu größerer Konkordanz im politischen System führen.

5 Schlussbetrachtung und Ausblick

„Die möglichst frühe und umfassende Beteiligung der Bevölkerung an Großprojekten, generell an konfliktären Planungsprozessen, wird zum Einen derer nachträglicher Lösung zugänglich sein und zum Anderen der Gesellschaft als demokratischem Gemeinwesen gut tun“, so Wolfgang Gessenharter (2012: 245). Das Gegenteil behaupteten Unterstützer der Olympia-Bewerbung unmittelbar nach Bekanntwerden des Ergebnisses. So erklärte Franz Beckenbauer, die Ablehnung werde „ihnen [den Wählern; Anm. d. Verf.] irgendwann leid tun“. Gerd Heinze, Präsident der Deutschen Eisschnelllauf-Gemeinschaft, bekundete seinen Unmut noch drastischer: „Auf Deutsch gesagt: Die Bayern haben keinen Arsch in der Lederhose“ (beide zit. nach: Hamann 2013). Skisprunglegende Sven Hannawald nannte das Bürgervotum „eine Dummheit“ und Doppel-Olympiasiegerin Maria Höfl-Riesch bedauerte, „dass die Leute so engstirnig sind“ (beide zit. nach: TZ-Online 2013).

Mit der Olympia-Abstimmung wurde nicht nur ein Großprojekt durch die Wähler verhindert. Verfolgt man die Reaktionen einiger Spitzenpolitiker, könnte das Votum als Katalysator für eine

Vertiefung direktdemokratischer Verfahren auf Kommunal- und Länderebene dienen oder gar als Impulsgeber für die Einführung von Volksabstimmungen auf der Bundesebene fungieren.

Obwohl die CDU direkte Demokratie auf Bundesebene strikt ablehnt, wollten Politiker der SPD und der CSU auch nach der Olympia-Abstimmung Volksentscheide auf nationaler Ebene, z.B. über Europafragen, in den Koalitionsvertrag übernehmen (Rossmann 2013). Zudem sprach sich Horst Seehofer in seiner Regierungserklärung dafür aus, direktdemokratische Verfahren in Bayern auf Sachentscheidungen auszudehnen und nicht auf Verfassungsänderungen und Gesetzesentwürfe zu begrenzen (Schäffer 2013).

Die Forderung, die Volksgesetzgebung der Kommunal- und Länderebene für die Bundesebene zu übernehmen, verkennt indes die Realität. So existieren Initiativverfahren auf nationalstaatlicher Ebene nur in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten, die Schweiz sieht auf nationaler Ebene die Eidgenössische Volksinitiative ausschließlich für die Revision der Bundesverfassung vor. Zudem harmonisieren Initiativverfahren gegenwärtig nicht mit der horizontalen und vertikalen Gewaltenverschränkung im parlamentarisch-föderalen System der Bundesrepublik (Decker 2013: 16-19). Auf bundesdeutscher Ebene wären stattdessen Referenden über Sachabstimmungen oder ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen sinnvoller. In den Ländern und Kommunen ist eine Ausweitung sachunmittelbarer Initiativverfahren hingegen durchaus angebracht. Gerade bei kommunalen Sachentscheidungen könnten Abstimmungen das politische Interesse zumindest geringfügig vergrößern und die Politik wieder etwas „näher an den Bürger bringen“. Dennoch dürfen direktdemokratische Verfahren nicht als Allheilmittel gegen das sinkende politische Interesse überbewertet werden, obwohl Bürgerentscheide bei gewissen Sachfragen durchaus als Korrektiv dienen können.

Bei Reformvorhaben sollte man sich von der Fixierung auf die Bundesebene lösen und stattdessen vorhandene direktdemokratische Verfahren auf der Länderebene ausweiten. Geringere Quoren und weniger thematische Ausschlussgebiete würden die direktdemokratischen Spielräume deutlich vergrößern. Erst wenn sich die Volksgesetzgebung auf kommunaler und Landesebene etabliert hat, sollte man nachdenken, ob und wie man diese Verfahren für die bundesdeutsche Direktdemokratie übertragen kann. Die Volksentscheide in München und Graubünden haben Möglichkeiten wie Grenzen der direkten Demokratie und das Vetospieler-Potential aufgedeckt, das durch von Protestgruppen initiierte Abstimmungen ausgeht. Die kommenden Wochen werden zeigen, ob die Parteien dem Volk umfassenderes Veto-Potential einräumen und damit möglicherweise die politische Kultur und Partizipation in Deutschland verbessern, oder ihre eigene Veto-Macht nutzen, um Weichenstellungen in Richtung „mehr Demokratie“ zu verhindern.

Literatur

Gesetzestexte

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO Bayern).

Verfassung des Kantons Graubünden (Verf. Graubünden).

Sekundärliteratur

Abromeit, Heidrun / Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Becker, Manuel / Kronenberg, Volker (2010): Sommermärchen reloaded? Die Fußball-Weltmeisterschaften 2006 und 2010 im Lichte eines neuen Patriotismus. in: MUT. Forum für Kultur, Politik und Geschichte (Heft 513), S. 22-32.

Bundesamt für Sport (2012): Beiträge des Bundes an die Olympischen Winterspiele 2022. Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Zugriff am 19. November 2013 unter:

http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2257/Olympischen-Winterspiele-Schweiz-2022_Ergebnisbericht_2012-11-02_de.pdf

Decker, Frank (2012): Ein Lehrstück für die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie? Das Beispiel „Stuttgart 21“. In: Jesse, Eckhard / Sturm, Roland (Hg.): „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. (S. 307-325). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Decker, Frank (2013): Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. In: Mörschel, Tobias / Efler, Michael (Hg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene. Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem. (S. 11-20). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Decker, Frank / Lewandowsky, Marcel / Solar, Marcel (2013): Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation. Bonn: Dietz.

Effern, Heiner / Mühlfenzl, Martin / Riedel, Katja (2013): Schluss mit dem Zirkus. In: Süddeutsche Zeitung vom 12. November, S. 30.

Fischhaber, Anna / Fuchs, Ingrid (2013): Was Sie über die Bürgerentscheide wissen müssen. Zugriff am 19. November 2013 unter:

<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/olympiabewerbung-was-sie-ueber-die-buergerentscheide-wissen-muessen-1.1797760>.

Gessenharter, Wolfgang (2012): Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligungen – Theorie und Praxis. Probleme heutiger politische Kultur und Bürgerbeteiligung. In: Braun, Stephan / Geisler,

Alexander (Hg.): Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration. (S. 237-246). Wiesbaden: Springer VS.

Hamann, Birger (2013): Münchens gescheiterte Bewerbung. Olympia-Befürworter suchen Schuld bei anderen. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.spiegel.de/sport/sonst/olympische-winterspiele-2022-ioc-im-fokus-nach-der-niederlage-a-932921.html>.

Hug, Simon / **Tsebelis**, George (2002): Veto Players and Referendums Around the World. In: Journal of Theoretical Politics, Jg. 15 (Heft 4), S. 465-515.

Hutter, Dominik / **Lode**, Silke / **Müller**, Frank (2012): Ude will Olympia-Ratsbegehren Ende 2013. In: Süddeutsche Zeitung München vom 18. Oktober, S. 1.

Kanton Graubünden (2013): Kantonale Abstimmung. Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 3. März 2013 Zugriff am 19. November 2013 unter: http://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/resultate/Dateien_Urnengaenge/2013_03_03/K1_03-03-13.pdf.

Komitee Olympiakritisches Graubünden (2013a): 10 Gründe gegen olympische Winterspiele in Graubünden. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.olympia-nein.ch/wAssets/docs/Download/10-Argumente-gegen-OWS.pdf>.

Komitee Olympiakritisches Graubünden (2013b): Unsere Organisation. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.olympia-nein.ch/go/organisation/index.php>.

Kost, Andreas (2013): Direkte Demokratie (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.

Landeshauptstadt München (2013a): Kurzinformation zu einer möglichen Bewerbung um die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2022. München.

Landeshauptstadt München (2013b): Stadtrat beschließt Bürgerentscheid zur Olympia-Bewerbung 2022. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Presse-Service/Pressemitteilungen-2013/Buergerentscheid-Muenchen-2022.html>.

Mehr Demokratie e.V. (2012): Bürgerbegehrensbericht 2012. Zugriff am 19. November 2013 unter: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf.

Nolympia (2013): 18 Gründe gegen Olympia. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.nolympia.de/grunde-gegen-olympia-2018/>.

Rossmann, Robert (2013): Union und SPD für Volksabstimmungen. In: Süddeutsche Zeitung vom 12. November, S. 1.

Schäffer, Albert (2013): Seehofer will Volksbefragungen. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bayern-seehofer-will-volksbefragungen-12661096.html>.

Schweizerischer Bundesrat (2012): Botschaft über die Beiträge des Bundes an die Olympischen Winterspiele Schweiz 2022. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/9335.pdf>.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work. New York/Princeton: Princeton University Press.

TZ-Online (2013): Hannawald und Höfl-Riesch verärgert. „Einfach eine Dummheit, dieses Ergebnis“. Zugriff am 19. November 2013 unter: <http://www.tz-online.de/aktuelles/olympia-2022/muenchen/hannawald-hoefl-riesch-veraergert-einfach-eine-dummheit-dieses-ergebnis-3213470.html>.

Vatter, Adrian / **Heidelberger**, Anja (2013): Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21. Politische Vierteljahresschrift, Jg. 54 (Heft 2), S. 317-336.

Walter, Franz et al. (Hg.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek: Rowohlt.

Weixner, Bärbel Martina (2005): Direkte Demokratie in Bayern. In: Kost, Andreas (Hg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. (S. 29-59). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.