

# 6. Politische Partizipation am Beispiel »Stuttgart 21«

ANDREAS BRUNOLD

**D**as Thema Stuttgart 21 hält in Baden-Württemberg die politische Arena schon seit einiger Zeit in Atem und hat insbesondere in der Region Stuttgart – und viel mehr noch in der Landeshauptstadt Stuttgart selbst – zum Teil zu heftigen Kontroversen und Auseinandersetzungen zwischen Gegnern und Befürwortern des Bahnprojekts geführt. Der Konflikt um einen »Bahnhof« entwickelte sich zur Nagelprobe für Politik und Gesellschaft und hat inzwischen ebenfalls verfassungsrechtliche Debatten im Landtag aufgeworfen, vor allem, nachdem am 27. März 2011 eine grün-rote Koalition zur neuen Landesregierung gewählt wurde. Diese hatte in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Hürden bzw. Quoren für Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler und auf Landesebene zu senken und in einem Volksentscheid die Bürgerinnen und Bürger über das Projekt »Stuttgart 21«, genauer über die finanzielle Beteiligung des Landes über einen Betrag von 4,526 Milliarden Euro hinaus, entscheiden zu lassen. Dies sollte gleichzeitig den Anspruch der neuen Regierung verdeutlichen, einen Aufbruch zu einem neuen Politikstil als Regierung für eine Bürgergesellschaft zu wagen.



Abb. 1 Die Eskalation der Auseinandersetzungen am 30. September 2010. Die Polizei setzte gegen Demonstranten, darunter viele Jugendliche, im Stuttgarter Schlossgarten Wasserwerfer und Pfefferspray ein. Der baden-württembergische Landtag setzte daraufhin einen Untersuchungsausschuss zur Klärung der Vorfälle ein. © picture alliance, dpa

46

## Der Protest um »Stuttgart 21«

Der Konflikt um Stuttgart 21 kann auch als ein asymmetrischer Machtkampf zwischen der etablierten Parteienpolitik der Stuttgart 21-Befürworter bzw. der mächtigen und hierarchisch organisierten Deutsche Bahn AG und gut organisierten zivilgesellschaftlichen Gruppen verstanden werden. Nicht ohne Grund hatte die Gesellschaft für deutsche Sprache (GfDS) den Begriff des »Wutbürgers« zum Wort des Jahres 2010 erklärt, »um einer Empörung in der Bevölkerung darüber Ausdruck zu verleihen, dass politische Entscheidungen über ihre Köpfe hinweg getroffen werden«, so die Begründung zur Wahl dieser Wortschöpfung. Das wichtigste Beispiel hierfür bildete der Begriff »Stuttgart 21«, der von den Sprachexperten auf den zweiten Platz gewählt wurde. Der Begriff des »Wutbürgers« stieß bei den Gegnern von »Stuttgart 21« zunächst auf Widerstand, da man nicht pauschaliert gegen etwas demonstrieren wolle, sondern sich für die alternative Planung »Kopfbahnhof 21« und für mehr demokratische Mitbestimmung und Beteiligungsrechte einsetze. Vor allem aber die Sorge um die Erhaltung der vielfältigen urbanen Lebensqualität war und ist hier ein bestimmendes Motiv, hatte doch Stuttgart nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges weitere große Verluste an historischer Bausubstanz durch die Planungen zu einer verkehrsgerechten Stadt erlitten (Brunold 1992). Die Protestbewegung erfuhr durch die Zuspitzung des Konflikts am 30. September 2010 im Schlossgarten sowohl eine erhöhte Aufmerksamkeit in den Medien als auch eine gesteigerte Zustimmung in der Bevölkerung. Vor dem Hintergrund einer massiven Vertrauenskrise in die Politik der CDU-geführten Landesregierung eskalierte der Konflikt um das Projekt »Stuttgart 21« in der Folge dermaßen, dass sowohl Regierung als auch Opposition im Landtag wenig später als friedensstiftende Lösung die Vermittlung eines neutralen Vermittlers vorschlugen, der in Person von Heiner Geißler auch auf allseitige Akzeptanz stieß.

Inhaltlich lässt sich der Protest bei diesem Infrastrukturprojekt vor allem an dem vom 22. Oktober bis zum 30. November 2010 stattgefundenen Vermittlungsverfahren festmachen, während dem in neun Sitzungsrunden die kontroversen Streitpunkte »auf Augenhöhe« (Geißler) ausgetragen wurden. Das von dem ehemaligen CDU-Generalsekretär Heiner Geißler moderierte sogenannte »Schlichtungsverfahren« wurde als »Sach- und Faktenschlichtung« durchgeführt und betrat als sogenanntes »Demokratieexperiment« partizipatives Neuland. Die »Schlichtung« sollte dazu dienen, ein Millionenpublikum von Fernsehzuschauern, Radiohörern und Internet-Usern via Liveübertragungen über Zahlen, Daten und Fakten des Projekts zu informieren, um diesen nach dem Motto »Alle an einen Tisch, alles auf den Tisch« ein eigenes rationales politisches Urteil im Sinne von Immanuel Kant (1724–1804) zu ermöglichen. Nach diesem Verständnis soll sich das Individuum aus seiner »selbstverschuldeten Unmündigkeit« befreien und den Mut aufbringen, »sich seines eigenen Verstandes zu bedienen«.

Ein wichtiges Ziel des Verfahrens war es, durch Versachlichung und eine »neue Form unmittelbarer Demokratie« wieder ein Stück »politische Glaubwürdigkeit und mehr Vertrauen in die Demokratie zurückzugewinnen« (Geißler). Das Verfahren sollte mit dem Austausch von Argumenten unter gleichberechtigter Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern aus der Zivilgesellschaft ein Forum eröffnen, welches eigentlich am Beginn der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren zu dem Großprojekt »Stuttgart 21« hätte stattfinden müssen. Das politische Kunststück für die Zukunft bestehe darin, »einerseits mehr Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren, andererseits aber konsensfähige Planungsverfahren zu entwickeln, deren Legitimation dafür ausreiche, die getroffenen Entscheidungen auch in die Tat umzusetzen« (Frick 2011, S. 23). Die »Schlichtung« konnte jedoch diesen nachgelagerten Fehler nur teilweise reparieren, was auch an dem »Schlichterspruch« zu »Stuttgart 21 Plus« (20.10.2010) deutlich wurde, der den weiteren Planungsprozess vor allem von einem zu erstellen-

den Stresstest abhängig machte. Dieser wurde am 29.7.2011 öffentlich präsentiert, erbrachte jedoch erwartungsgemäß keine Konsenslösung, ebenso wenig wie Geißlers dort vorgestellter Kompromissvorschlag eines Kombi-Bahnhofs, niedergelegt in seiner Schrift »Frieden in Stuttgart« (ebenfalls am 29.7.2011).

## Direktes versus parlamentarisches Demokratiemodell

An der Argumentation der am 27. März 2011 abgewählten schwarz-gelben Regierungskoalition lassen sich die Vorbehalte aufzeigen, die in Deutschland immer wieder gegenüber direktdemokratischen Verfahren ins Feld geführt werden, was wohl durch die repräsentativ-demokratisch geprägte politische Kultur begründet ist (M6|–|M9). Unterstellt wird unter anderem eine Unverträglichkeit mit der auf Parteienkonkurrenz ausgerichteten Funktionslogik des politischen Systems. Auch besteht die Befürchtung, dass die Entscheidungsqualität der etablierten Politik gemindert werden könnte, da eine Überforderung der Bürger angesichts komplexer politischer Fragen nicht auszuschließen sei. Insbesondere bei als zu alltagsfern eingeschätzten Entscheidungsproblemen glauben die Anhänger der repräsentativen Demokratie, dass eine weitestgehend medienvermittelte öffentliche Diskussion keine hinlängliche Entscheidungsgrundlage liefern könne (Schneider 2004, 26). Die »Legitimation durch Verfahren« (Luhmann, 1969) in bürokratisch-institutionalisierten Verwaltungsprozessen mit ihren fraktionsinternen Spezialisierungen und ministerialen Expertenapparaten gilt ihnen als leistungsfähiger. Hier kommt auch eine Eigendynamik politisch ideologischen Denkens zum Tragen, die in dem Begriff des »technischen Staates« ihren Ausdruck findet (Hacke 2011). Dieser steht für ein technokratisches und fortschrittsgläubiges Demokratieverständnis, bei dem die »Logik zum Sachzwang« sowie die Einstellung zur »Alternativlosigkeit und Unumkehrbarkeit« von technischen Projekten den Hauptantrieb für ein dem Fortschritt verpflichtetes staatliches Handeln diktieren. Diese Praxis beinhaltet aber auch die Tendenz, Transparenz und Ablauf der Verfahren hauptsächlich auf die rechtsstaatlich vorgesehenen Institutionen und Ebenen von Kommunalverwaltungen, Landratsämtern, Regierungspräsidien oder Ministerien etc. zu beschränken. Kritische Gutachterstimmen könnten so leicht von vornherein ausgeschaltet oder alternative Pläne erst gar nicht in Betracht gezogen werden. Die Bürgerschaft oder einzelne Bürger hingegen hätten in diesem Geflecht der wenig öffentlichkeitswirksam arbeitenden Institutionen jedoch oft das Nachsehen und sähen sich darüber hinaus mit eingeschränkten Einspruchs- und Klagerechten konfrontiert, die für sie kaum anwendbar seien.

Befürworter der direkten Demokratie halten diesen Bürgerstatus für unzureichend entwickelt, da damit unterstellt werde, dass die Bürger zwar ihre Repräsentanten entsprechend ihren Interessen und Wertorientierungen wählen, sich aber kein eigenes Urteil zu bestimmten politischen Sachfragen bilden könnten. Auch wollten die Bürger, dass »mit« ihnen und nicht »zu« ihnen gesprochen werde. Es kann daher die berechtigte Frage aufgeworfen werden, ob unter den Bedingungen einer Abstimmungskampagne im Zuge eines direktdemokratischen Verfahrens – wie des geplanten Volksentscheids zu Stuttgart 21 am 27. November 2011 – eine bessere Qualität der öffentlichen Kommunikation entfaltet wird als unter den Bedingungen eines repräsentativdemokratisch dominierten Entscheidungsprozesses. Es muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass direktdemokratische bzw. zivilgesellschaftliche Verfahren bereits in den 1990er-Jahren in Deutschland und weltweit durch zahlreiche Lokale Agenda 21-Initiativen institutionalisiert wurden, die nicht in Konkurrenz, sondern in Ergän-



Abb. 2 »Geschlossene Gesellschaft«, Karikatur vom 16.3.1996 (!)

© Friederike Groß, Stuttgarter Zeitung 1996

zung zu den bestehenden politischen Entscheidungsstrukturen das Konzept der nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene zu etablieren suchten.

Dabei ist der Ruf nach partizipativer bzw. direkter Demokratie in den letzten Jahren und Jahrzehnten lauter geworden, da es den etablierten Parteien und Regierungskoalitionen in der Parteidemokratie nicht mehr ohne weiteres zugetraut wird, die Bürgerinteressen durch ihr Expertenwissen und durch bestimmte kalkulierte und strategische Machtkoalitionen in ausreichendem Maße zu vertreten. Dagegen verkörpert die Zivilgesellschaft die Idee einer »demokratischen Alltagskultur, die von der identifizierten Beteiligung der Menschen an ihrem Gemeinwesen lebt« (Behringer 2007, 209). In einer zunehmend komplexer und globalisierter werdenden Welt sei mehr denn je auch die Demokratie als Lebensform und nicht nur als Staatsform angebracht. Somit könne die Partizipationsbereitschaft der Bürgerschaft mitunter sogar durch Wahlen gehemmt und Eigeninitiativen könnten hinsichtlich bürgerschaftlichen Engagements verdrängt werden, wenn parteipolitische Ideologien diesen zu sehr entgegenstehen. Hier zeigt sich auch die Stärke direktdemokratischer Partizipationsformen wie »Bürgerentscheide« bzw. »Volksentscheide«, die sich als lernende Verfahren routinierter Argumente seitens der Politik verschließen. Bürger differenzieren im Allgemeinen sehr viel stärker politische Sachverhalte in ihrer eigenen Lebenswelt, sodass sie ein feines Sensorium für kommunikative Mängel in der Politik entwickeln. Angebotsplanungen und Verfahren »scheinbarer« Bürgerbeteiligung mit mangelhafter Transparenz, offensichtlichen Gemeinwohlverletzungen, hohen Quoren und restriktiven Ausschlusskriterien wirken auf Bürgerinnen und Bürger eher demotivierend und konterkarieren die Bedürfnisse einer Bürgergesellschaft an Beteiligungsrechten. So hatten bereits die mehr als 67.000 Unterschriften im Rahmen eines Stuttgarter Bürgerbegrühens gegen die weitere finanzielle Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt Stuttgart 21 im Jahr 2007 durchaus eine seismographische Funktion und bildeten sozusagen schon das Fundament des Wahlkampfes für den 27. März 2011.

Die Schwächen der repräsentativen Demokratie und deren unzureichende Durchlässigkeit waren auch erkennbar an den Schwierigkeiten, ein sogenanntes »Ausstiegsgesetz« für eine Volksabstimmung über »Stuttgart 21« im Landtag nach Art. 60 der Landesverfassung zu verabschieden, da die Landesverfassung ein



Abb. 3 »Stuttgart 21«: Aus dem bisherigen Kopfbahnhof soll ein unterirdischer Durchgangsbahnhof werden. Auf dem frei werdenden Terrain soll dann, so die Planungen, ein neuer Stadtteil entstehen.

© picture alliance, 2010

Volksbegehren über diese Frage direkt nicht zulässt und nur über ein bewusst zum Scheitern eingebrachtes Gesetz »zur Ablehnung des Projekts Stuttgart 21« ein Volksentscheid ermöglicht werden kann. Verfassungsrechtlich, so jedenfalls die Position von Gutachtern, die von der grün-roten Landesregierung beauftragt wurden, sei eine solche Prozedur wohl mit der Landesverfassung vereinbar, doch zeigt dieser Vorgang auch die Probleme der Praktikabilität direktdemokratischer Entscheidungsverfahren in der bisher geltenden Landesverfassung. Darüber hinaus scheint ein notwendiges Quorum von mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten aller Bürgerinnen und Bürger im Land eine kaum zu überwindende Hürde zu sein (M 6 – | M 9 |). Für eine Verfassungsänderung ist allerdings eine 2/3 Mehrheit im Landtag nötig.

### Stuttgart 21 als Beispiel eines politischen Entscheidungsprozesses

Im Falle des Projekts Stuttgart 21 stehen sich drei Typen von demokratischen Entscheidungsprinzipien gegenüber, die sich folgendermaßen charakterisieren lassen:

- (1) Als Signum für ein »hierarchisch strukturiertes Entscheidungsprinzip« können die bahninternen Planungsabläufe des Staatskonzerns der Deutschen Bahn AG identifiziert werden, die sich nur mit Mühe parlamentarischen Kontrollgremien unterziehen lassen, obwohl der Bund als Haupteigentümer der Bahn-AG fungiert.
- (2) Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip wurden und werden vor allem in den parlamentarischen Instanzen wie dem Bundestag, dem Landtag sowie dem Gemeinderat, in Gremien der Parteien, bzw. auf den exekutiven Regierungsebenen gefällt. Diese berufen sich vor allem auf bewährte Verfahrensabläufe des Rechtsstaats und die sie bestätigenden Urteile der über sie wachenden Gerichte.

- (3) »Entscheidungen« in Form von Verhandlungs- bzw. Konsenslösungen wurden dagegen in den in den beiden »Schlichtungsverfahren« erprobt, um eine möglichst transparente und breite öffentliche Kommunikation herzustellen. Am Ende des »Demokratieexperiment« stand – quasi für eine »Als-Ob-Entscheidung« – ein trotz der Popularität des »Schlichtungsverfahrens« umstrittener Schlichterspruch, sodass im Vergleich der Entscheidungsprinzipien hier die Frage nach der »Legitimität von Entscheidungen der repräsentativen Demokratie« aufgeworfen wurde.

Eine »Schlichtung« mit einem »unabhängigen« Moderator steht aber auch im Widerspruch zu den plebiszitären Formen der direkten Demokratie. Befürworter der direkten Demokratie betonen immer wieder, dass diese Demokratieform der weit verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenarbeiten könne. Sie ermöglicht einen Weg zur »Waffengleichheit« der Zivilgesellschaft in der Politik, in der sie selbst eine Art von Wahlkampf-situation einleiten kann und dazu führt, dass sich die Politik stärker öffnen

müsse, um verlorenes Vertrauen gegenüber dem Wahlvolk zurückzugewinnen sowie ihre Glaubwürdigkeit stets rückzubinden, vor allem bei solch komplexen und weitreichenden Entscheidungen wie dem »Projekt Stuttgart 21«.

Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung, die im Jahr 2009 das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik ermittelt hat, spricht sich inzwischen die große Mehrzahl der Bürger für mehr politische Beteiligung und direktdemokratische Verfahren aus (Bertelsmann Stiftung 2009). Danach haben etwa 70 Prozent der Deutschen das Vertrauen in Politik und Wirtschaft verloren. Partizipative Verfahren wie Bürger- und Volksentscheide vermögen dagegen, so glaubt die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger inzwischen, die Kluft zwischen Bürgern und der Politik zu schließen. Diese stellen ein belebendes Element der Demokratie dar, weshalb dies im Übrigen z. B. in Bayern schon seit vielen Jahren mit großem Erfolg und großer Akzeptanz praktiziert wird.

Nicht zuletzt ist das Vertrauen in die politischen Eliten und Parteien seit der Finanzkrise erheblich erodiert, da diese es auch in den Kontrollgremien der Banken nicht vermocht hatten, ihr Ex-



Abb. 4 Grafik zum geplanten unterirdischen Durchgangsbahnhof »Stuttgart 21« hinter dem Bonatzbau © Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2010

pertenwissen bzw. ihre Kompetenzen zur Kontrolle der Finanzinstitute einzubringen. Auch hier zeigen sich Bezüge zu Baden-Württemberg. Immerhin hatte auch die Landesbank Baden-Württemberg allein im Jahr 2008 2,112 Milliarden Euro sowie im Jahr 2009 1,482 Milliarden Euro in ihren Bilanzen als Verluste ausgewiesen, was den Vertrauensverlust der Bürger in die etablierte Parteienpolitik im Land noch stärker beförderte. Dieser Umstand spielte bei dem Protest gegen Stuttgart 21 mit Sicherheit eine tragende Rolle, da dies bei den Bürgerinnen und Bürgern auch die Entscheidungskompetenz der Politik bezüglich von »Stuttgart 21« in Zweifel zog (Rucht).

Im bundesdeutschen Kontext ist der Fall »Stuttgart 21« einzigartig, da er zeigt, dass direktdemokratische Bewegungen nicht einfach nur als Konfrontation »zivilgesellschaftlicher« Initiativen und demokratischen Repräsentanten, die sich gouvernementaler Bürgerferne schuldig gemacht haben, begriffen werden können. Das Thema »Stuttgart 21« zeigt spätestens mit dem nach dem 30. September 2010 in Gang gekommenen »Schlichtungsprozess«, dass die in Gang gekommene Mobilisierung der Zivilgesellschaft sowohl zur Klärung sachlich komplexer Zusammenhänge als auch zur Artikulation bürgerschaftlichen Gemeinwohlinteresse geführt hat. Gerade die seit vielen Jahren anhaltende Diskussion erfordert hier eine erneute »Objektivierung des Bürgerwillens« durch einen Volksentscheid, die eine immer wieder befürchtete »Zufallsabstimmung« zum aktuellen Zeitpunkt und zu dieser sachunmittelbaren Entscheidungsfrage wenig wahrscheinlich macht. Die mitunter gesehene Gefahr, dass eine laute Minderheit über eine schweigende Mehrheit dominieren könne, wird durch eine Volksabstimmung weitgehend ausgeschlossen.

### Rechtliche Paradoxien im Wahlrecht

Ein Blick auf das Wahlrecht bzw. die Landesverfassung in Baden-Württemberg verdeutlicht hier zudem einen widersprüchlichen, »doppelten Standard« in den Wahl- und Abstimmungssystemen zumindest im kommunalen Bereich. So konnte beispielsweise der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster bei seiner Wiederwahl im Jahr 2004 im zweiten Wahlgang zwar rund 54 Prozent der Stimmenanteile für sich gewinnen, tatsächlich vermochte er bei einer Wahlbeteiligung von etwa 43 Prozent letztlich nur 22,7 Prozent der mehr als 393.000 Wahlberechtigten auf sich zu vereinen. Ähnliches gilt zum Beispiel regelmäßig für die Wahl des US-amerikanischen Präsidenten.

Dies zeigt, dass auch in der repräsentativen Demokratie die Repräsentanten mit einer Minderheit der Wahlberechtigten regieren können. Demgegenüber erscheint ein Quorum von einem Drittel der Abstimmungsberechtigten als Hürde für einen erfolgreichen landesweiten Volksentscheid in Baden-Württemberg unangemessen hoch zu sein. Direkte demokratische Entscheidungen stehen demgemäß vor Hürden, die Wahlen und die Legitimation von Exekutiven für sich selbst gar nicht in Anspruch nehmen können. So könnte man durchaus auch zu dem Umkehrschluss gelangen, dass bei komplexen Fragestellungen und Großprojekten, die über mehrere Legislaturperioden hinausgehen, Wahlen alle 4 oder 5 Jahre zu deren Legitimation allein nicht mehr ausreichen.



Abb. 5 »Upps!«

© Gerhard Mester, 2010

### Fazit

Die auf die Zivilgesellschaft bezogene international populär gewordene Devise »Global denken, lokal handeln« hat daraus bereits die Konsequenz gezogen und die Ebene des Staates aus dem Fokus bürgerschaftlichen Engagements herausgenommen. Unter dem doppelten Zugriff globaler Herausforderungen und lokaler Betroffenheiten hat der Staat und ein auf ihn zentriertes politisches Engagement bereits einen deutlichen Bedeutungsverlust zu verkraften und den Anspruch auf die letztlich gültige Verbindlichkeit seiner Entscheidungen verloren. (Münkler 2011, 17f.) Direkt-demokratische Entscheidungen wie die zu »Stuttgart 21« am 27. November 2011 in Baden-Württemberg könnten dagegen verloren gegangenes Vertrauen in die Demokratie wieder zurück gewinnen.

### Literaturhinweise

- Behringer, Jeanette (2007): Zivilgesellschaft in der Demokratie. In: Der Bürger im Staat. Bürgerschaftliches Engagement, Heft 4, S. 204–211.
- Bertelsmann Stiftung (2009): Vertrauen in Deutschland. Eine qualitative Wertestudie der Bertelsmann Stiftung. Task Force »Perspektive 2020 – Deutschland nach der Krise«. Zusammenfassung der Ergebnisse, Gütersloh, S. 1–12.
- Brunold, Andreas (1992): Verkehrsplanung und Stadtentwicklung. Die städtebauliche Entwicklung des Stuttgarter Bahnhofgeländes – eine Fallstudie, Stuttgart.
- Frick, Lothar (2011): Vorbild für eine neue Form des Dialogs? Die Schlichtung zu Stuttgart 21: Eskalation und Deeskalation eines Konflikts. In: Die Politische Meinung, Nr. 498, S. 19–23.
- Hacke, Jens (2011): Stuttgart 21: Das lange Leben des technischen Staates. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3, S. 97–106.
- Münkler, Herfried (2011): Aktive Bürgerschaft oder bürgerschaftliches Engagement? Über das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Parteiendemokratie. In: Journal für politische Bildung. Zukunftsfähigkeit und Zivilgesellschaft, Heft 1, S. 10–19.
- Schneider, Maria-Luise (2004): Vom Nutzen von Volksabstimmungen. In: WZB-Mitteilungen, Heft 103, S. 26–28.
- Weikard, Hans-Peter (1999): Wahlfreiheit für zukünftige Generationen, Marburg.

## MATERIALIEN

### M 1 Dieter Rucht: Befragung von Demonstranten gegen »Stuttgart 21« am 18.10.2010

Stuttgart 21, obgleich »nur« ein lokales bzw. regionales Bauprojekt, polarisiert nicht nur die Bürgerschaft der Stadt. Dieser Fall verdeutlicht auch eine generell sich abzeichnende Kluft zwischen Regierenden und Regierten. Er wirft damit Fragen auf nach dem Zustand der Demokratie in Deutschland. Nur daraus erklärt sich auch das enorme mediale Interesse für das Projekt und den damit verbundenen Konflikt. Die vielfach anzutreffenden, aber bisher nicht wirklich geprüften Aussagen über die Zusammensetzung und die Motive der Demonstrierenden veranlassen uns, genauer hinzusehen. Konkret: In Form einer relativ detaillierten Fragebogenaktion.

Die Entscheidung dazu fiel schnell und spontan. Dann kam der Prozess sofort in Gang. Sicherung der Finanzierung, Erstellung und Test des Fragebogens, Druck, Rekrutierung von Helfern, Verteilung von 1500 Fragebogen vor Ort in Stuttgart bei der 48. Montagsdemonstration am 18. Oktober im mittleren Schlossgarten, wo sich Schätzungen zufolge 10.000 Demonstrierende laut Polizei, 22.000 laut Veranstaltern, zu einer lauten und friedlichen Kundgebung eingefunden hatten.

Die Befragung liefert allerdings nur eine Momentaufnahme – und zwar wenige Tage nach dem ersten offiziellen Vermittlungsgespräch mit Heiner Geißler. Es gibt konkrete Hinweise dazu, dass eine Samstagsdemonstration eine etwas anders zusammengesetzte Gruppe versammelt hätte – mehr jüngere Teilnehmer, mehr Familien mit Kindern, auch mehr Teilnehmer von den Randbezirken oder ganz außerhalb Stuttgarts. Laut unserer Befragung stammten drei Viertel der Teilnehmer aus Stuttgart und 98 Prozent aus Baden-Württemberg. Von reisenden Berufsdemonstranten kann also keine Rede sein. (...)

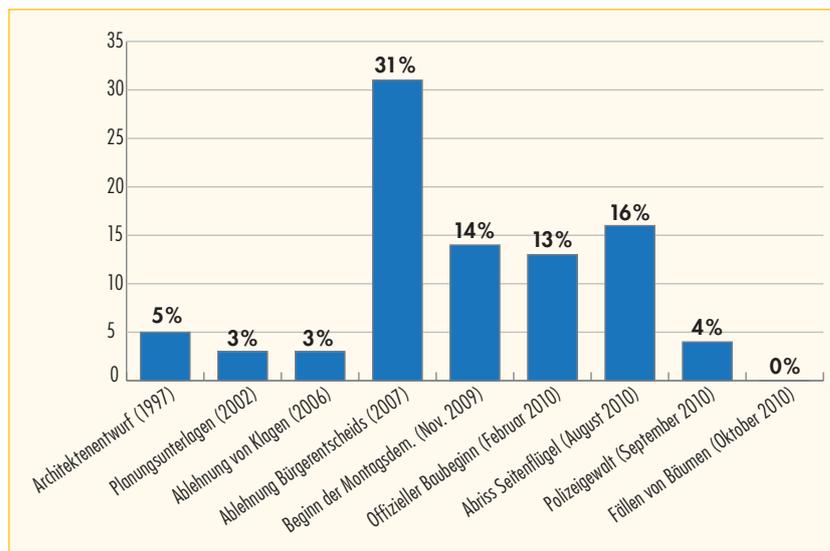
Wir haben während der Montagsdemonstration 1500 Fragebögen nach dem Zufallsprinzip verteilt. 1 814 Personen haben den Fragebogen bis Montag, den 25. Oktober vollständig oder weitgehend ausgefüllt an uns zurückgeschickt.

Dieses Verfahren der massenhaften, standardisierten und methodisch kontrollierten Befragung von Protestteilnehmern vor Ort ist relativ neu. Es wurde erstmals in größerem Umfang in Belgien und dann kurz darauf mehrfach von uns in der Bundesrepublik praktiziert, u. a. bei einer großen Friedensdemonstration und bei Demonstrationen gegen Hartz IV.

© Dieter Rucht, u. a.: Pressekonferenz am 17.10.2010 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, [www.wzb.eu/sites/default/files/personen/schneider.kerstin.468/sz1\\_kurzbericht\\_2.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/schneider.kerstin.468/sz1_kurzbericht_2.pdf)

### M 2 Wolfgang Merkel: »Entmachten Volksentscheide das Volk?«

Es gibt große Herausforderungen und Probleme, die unsere Demokratien auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts plagten. Zwei von ihnen sollen hier genannt werden: Der Vertrauensverlust in die Politik ist insbesondere in Europa unverkennbar. Er kristallisiert sich in der Verachtung der Parteien, im Misstrauen gegenüber der »politischen Klasse« und dem Reputationsverlust der Parlamente. Die empirische Demokratieforschung schreibt dies vor allem den gestiegenen Ansprüchen kritischer Bürger gegenüber



M 3 Demonstrantenbefragung: »Welches Ereignis hat Sie erstmals veranlasst, sich gegen Stuttgart 21 zu engagieren?«  
© Dieter Rucht u. a., a.a.O., S. 5

der staatlichen Politik zu. Neben dieser subjektiven Dimension verschärft sich eine objektive Malaise der fortgeschrittenen Demokratien. In Deutschland und anderswo öffnet sich eine Partizipations-Repräsentationslücke, die zunehmend das untere Drittel der Gesellschaft ausschließt. Wenn sich Angehörige der unteren Schichten aber seltener als andere Bevölkerungsgruppen an Wahlen beteiligen, dann hat dies erhebliche Konsequenzen für die Repräsentation ihrer Interessen. Das politische Gleichheitsprinzip wird ausgehöhlt. Die Erosion der großen Volksparteien ist Ursache wie Folge dieser Entwicklung. Die konventionelle politische Partizipation ist zurückgegangen. Die empirischen Befunde sind eindeutig. Es muss über Reformen nachgedacht werden. Nicht um ein goldenes Zeitalter der Demokratie – das es nie gegeben hat – wiederzubeleben, sondern um unsere Demokratie widerstands- und anpassungsfähig zu machen gegenüber den Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert. Befeuert von den publizistisch überhöhten lokalen Demonstrationen um Stuttgart 21, werden nun wieder einmal Referenden als »Gegengifte« gegen die allgemeine Krise der Parteien, der politischen »Klasse«, ja der gesamten Demokratie angepriesen. (...)

#### Volksentscheide: Vier Paradoxa.

Volksentscheide haben Nebenwirkungen und nicht intendierte Effekte, die ihren Befürwortern ganz offensichtlich verborgen sind. Ich will vier davon nennen.

**Soziale Selektion:** »Das« Volk soll entscheiden: direkt und unmittelbar, nicht gebrochen durch wirtschaftliche oder parteipolitische Interessen. Doch geht »das« Volk tatsächlich zu den Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere für Wahlen zu den nationalen Parlamenten. Hoheeteiligungsquoten etwa wie beim Beitritt der Schweiz zur UNO blieben die große Ausnahme. Niedrige Partizipationsraten bedeuten aber stets auch eine soziale Selektion: Die unteren Schichten bleiben überproportional häufig zu Hause. Je niedriger die Beteiligung, umso höher die soziale Exklusion. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren Schichten, die Zwei-Drittel Gesellschaft stimmen typischerweise bei Referenden ab. Das untere Drittel des Volkes bleibt weitgehend außen vor. Volksabstimmungen haben eine größere soziale Schiefelage als allgemeine Wahlen. Auch der reflexhafte Appell, das müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne denn von empirischen Einsichten in das politische Partizipationsverhalten.

**Selbstexklusion der Unkundigen:** Eine jüngere Studie von mehr als 150 Volksabstimmungen in der Schweiz hat gezeigt, dass die Bürger, die an den Abstimmungen teilnehmen, weit kompetenter in politischen Fragen sind als die Gesamtheit der Stimmberechtigten. Es kommt zu einer »Selbst-Selektion der Inkompetentesten«, wie der Schweizer Autor Kriesi schreibt: Die »Inkompetentesten nehmen typischerweise nicht an den Abstimmungen teil«. Es sind die besser gebildeten Bürger, die das »Volk« in Referenden vertreten. Vertreter einer elitären Demokratie könnten argumentieren, dass dies durchaus wünschenswert ist, da dadurch auf gleichsam »natürliche« Weise unvernünftige Entscheidungen »unvernünftiger« Bevölkerungsschichten unwahrscheinlich werden. Dass dies ein elitär-konservatives Argument ist, scheint den Referendumsbefürwortern verborgen sein.

**Kampagnenfähigkeit:** Volksreferenden werden nicht vom Volk initiiert. Es bedarf der Initiatoren – und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, bisweilen auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig. Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch, organisatorisch und finanziell. Über solche Ressourcen verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaftliche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbys eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet. In der Schweiz ist diese Wirkung weit geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Eliten, die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle. Eine solche repräsentative Kontrolle der Referendumsergebnisse lässt sich auch in Italien nachweisen. Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies ihre Befürworter wahrhaben wollen.

**Ergebniskonservatismus:** Die Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der Schweiz und in Kalifornien zeigen im Ergebnis häufig die Durchsetzung konservativer, neoliberaler und bisweilen auch dumpf rechtspopulistischer Politikinhalt. Der über Referenden verhinderte Bau von Moscheen oder die erleichterte »Ausschaffung« von Asylsuchenden und Migranten in der Schweiz sollen nur erwähnt werden. Neoliberale Politikmuster zeigen sich in Referenden zur Steuerpolitik. Wenn in Referenden über haushaltspolitische Materien entschieden wird, sinken Steuereinnahmen und Staatsausgaben. Dies heben etwa neo-klassische Ökonomen in ihren international vergleichenden Studien und ihren Analysen zu den Schweizer Kantonen stets hervor. In Kalifornien haben steuerwirksame Referenden mit dazu beigetragen, dem Staat Steuern zu entziehen und ihn an den Rand des Bankrotts zu treiben. Dieser Fiskalkonservatismus mag den haushaltspolitischen Präferenzen von Neoliberalen entsprechen, er schadet

Reihenfolge der Nennung	Häufigkeit
Hohe Kosten des Projekts	377
Profit nur auf Seiten der Banken und Baukonzerne	271
Demokratiedefizite bei der Planung des Projekts	255
Demokratiedefizite beim Umgang mit ProjektkritikerInnen	255
Geringere Kapazität des 8-gleisigen Durchgangsbahnhofes	224
Geologische Gefahren beim Tunnelbau	179
Finanzielle Beeinträchtigung anderer Bahnprojekte durch Stuttgart 21	147
Zukünftige Beeinträchtigung des Betriebsablaufs im Nahverkehr	144
Umweltschutz	138
Nicht abschätzbare weitere Probleme	124
Anderes Argument gegen Stuttgart 21	115
Beeinträchtigung von Mineralwasservorkommen	104
Denkmalschutz	63
Lärm- und Verkehrsbelastung während der Bauphase	40

M 5 Demonstrantenbefragung in Stuttgart: »Welche drei Argumente gegen Stuttgart 21 sind für Sie am wichtigsten?« © Dieter Rucht, u.a., a.a.O., S. 6

aber vor allem denjenigen, die auf finanzielle Transfers und Unterstützung jenseits des Marktes angewiesen sind. Dies gilt für die Bildung, Gesundheit, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit. Der Zusammenhang zwischen fiskalkonservativem Abstimmverhalten und Beteiligung liegt auf der Hand: Die unteren Schichten, die der Hilfe des Staates bedürfen, gehen weit unterdurchschnittlich, die Besserverdienenden, die mit ihren Steuern diese staatlichen Leistungen maßgeblich mitfinanzieren, überdurchschnittlich oft zu Referenden. Volksabstimmungen in haushaltspolitischen Bereichen haben einen eingebauten Trend zur Besitzstandswahrung der Besitzenden gegenüber den einkommensschwachen Schichten. Sowohl die Beteiligungslogik wie auch die empirische Forschung deuten auf eine Privilegierung des Partikular- gegenüber dem Gemeinwohl hin. Die Volksabstimmung in Hamburg zur Schulgliederung hat noch einmal die Dominanz der gutsituierten Bürger mit ihrem unverhohlenen Interesse an der Privilegienwahrung auch hierzulande deutlich gemacht. (...)

Es soll kein Zweifel aufkommen: Referenden können eine vitalisierende Komplementärwirkung auf die repräsentativen Demokratien von Flächenstaaten entfalten. Ihre legitimierende Funktion soll nicht verschwiegen werden. Doch die vier Paradoxa entzaubern die basisdemokratischen Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren. Sie sind nicht die üblichen konservativen Einwände gegen die Unsicherheit von Volksabstimmungen und ihre angeblich destabilisierenden Wirkungen. Es ist vielmehr die Perspektive des unteren Drittels unserer Gesellschaft. So paradox es auch klingen mag: Dessen Interessen sind in repräsentativen Institutionen besser aufgehoben als in Entscheidungen, die »das« Volk trifft. Denn wer in Volksentscheiden vor allem initiiert und abstimmt, ist nicht ein repräsentativer Querschnitt oder gar das Volk selbst. Beides ist eine Fiktion.

© Wolfgang Merkel: Entmachten Volksentscheide das Volk? in: WZB, Mitteilungen, Heft 131, März 2011, S. 10ff.

	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Neutral	Lehne eher ab	Lehne völlig ab
Ich sehe keinen Nutzen in Wahlen. Parteien machen ohnehin was sie wollen.	8,0	18,5	13,8	31,8	27,9
In der Politik passieren viele Dinge im Verborgenen.	73,1	24,2	2,1	0,5	0,1
Politische Parteien sind nur an meiner Stimme, aber nicht an meinen Ideen interessiert.	39,5	41,2	14,4	4,6	0,4
Für Leute wie mich ist Politik viel zu kompliziert; man muss Experte sein, um Politik zu verstehen.	1,4	7,3	14,3	38,6	38,4
Wenn Leute wie ich ihre Meinung gegenüber Politikern kundtun, dann wird diese Meinung auch berücksichtigt	0,6	4,7	20,0	47,0	27,8

M 4 Demonstrantenbefragung: »Aussagen zum politischen System und zu Politikern«

© Dieter Rucht, u.a., a.a.O., S. 13

## M 6 Die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Gisela Erler (Grüne) im baden-württembergischen Landtag

(...) Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger oben auf den Rängen, liebe Schülerinnen und Schüler, qua meines Amtes spreche ich auch Sie an. Die neue Landesregierung hat sich das Ziel gesetzt, Baden-Württemberg zu einem Musterland und wieder zu einem Vorreiter bei der demokratischen Beteiligung zu machen. (...) Mein Amt, das der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, ist ja eingerichtet worden, um genau diese vielfältigen Ebenen der demokratischen Beteiligung im Land zu unterstützen, zu systematisieren und zu bündeln. (...)

Ich teile die Meinung von Herrn Geißler, dass es in Zukunft so sein wird: Wenn frühzeitig eingebunden, diskutiert und gehört wird, wird die Meinungsbildung leichter vorangehen. Dann können wir viele Konflikte einfangen, bevor sie überhaupt in Bürgerbegehren und Volksentscheide münden müssen. (...) Alle Menschen, die über Demokratie nachdenken, sind sich, glaube ich, einig, dass die einzige funktionierende und sinnvolle Perspektive darin liegt, die repräsentative Demokratie um partizipatorische Elemente zu ergänzen. (...) Im Jahr 1974 haben Sie hier mit dem Volksentscheid ein wegweisendes Gesetz eingebracht, allerdings eines mit so vielen Restriktionen, dass hier im Unterschied zu anderen Ländern der Volksentscheid seit dieser Gesetzesänderung noch niemals umgesetzt wurde. Das ist gewissermaßen ein Auto, das zwar Räder hat, für das das Volk aber keinen Zündschlüssel hat. Wir haben einen Verfassungsmodus, in dem der Volksentscheid theoretisch enthalten ist – aber nicht als reale Option. Machen Sie sich doch bitte noch einmal klar, dass ein Quorum von 33% bedeutet, dass über 60% der Stimmberechtigten zu einem Volksentscheid gehen müssen. Alle, die mit solchen Quoren Erfahrung haben, wissen, dass bei einem normalen Volksentscheid, der nicht an einem großen Wahltag stattfindet, die 40- oder 50%-Grenze praktisch niemals überschritten wird. (...) Also geht es darum, eine Volksabstimmung zu ermöglichen, die auch real durchführbar ist. (...) Das Ziel dieses Gesetzentwurfs ist die Absenkung des Quorums auf ein Fünftel. Das ist ein großer Unterschied zu einem Quorum von 25%. Um auf ein Quorum von 20% zu kommen, müssen – sagen wir einmal – 40% der Stimmberechtigten zu einem Volksentscheid gehen, und das ist schon ein sportliches Ziel. Um auf 25% zu kommen, brauchen Sie eine Beteiligung von 50%, und das ist nicht sehr realistisch. Es geht um einen realistischen, im Gefüge von Gesamtdeutschland plausiblen Entwurf. (...) Baden-Württemberg ist kein Zauberland, kein Ausnahmeland, sondern ein ganz normales Land mit ganz normalen Bürgern. (...) Ein Quorum von 20% ist heutzutage im Hinblick auf die Entwicklung der normalen parlamentarischen und direkten Demokratie ein eher hoher Wert. (...) Normalerweise hätten wir – wie es in Bundesländern wie Bayern der Fall ist – kein Quorum beantragt, weil dies in der demokratischen Praxis gar nicht nötig ist. In den Ländern, in denen diese Mittel angewendet werden, herrscht in keiner Weise Chaos. (...) Als unsere Verfassung von 1948 bis 1951 entwickelt wurde, war das Land zutiefst geprägt, gebeutelt und zerstört durch die vorangegangenen Zeiten: die gescheiterte Weimarer Demokratie und den Nationalsozialismus. (...) Die heutige Demokratie hat ein anderes Problem: Sie droht von innen zu vertrocknen. Die Menschen verabschieden sich, haben kein Vertrauen mehr. Wenn wir wieder eine Demokratie wollen, die funktioniert, müssen wir das Vertrauen wiederherstellen. Ganz wichtig ist



M 7 »Der mündige Bürger!« (Im Bundestag lehnten Union und FDP im Jahre 2002 den Vorstoß der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) zur Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ab.) © Heiko Sakurai, 8.6.2002

doch: Wir haben hier kein Quorum für demagogische, verfassungsfeindliche Entscheidungen. Jeder Volksentscheid, jede Volksabstimmung muss erst einmal auf die Verfassungsmäßigkeit hin geprüft werden. (...) Volksentscheide heutzutage grundsätzlich mit Demagogie gleichzusetzen oder in ihre Nähe zu bringen, ist eigentlich – pardon – wirklich populistisch und billig. (...) Was die Frage betrifft, ob dieser Volksentscheid zugunsten meiner Partei, der Grünen, ausgeht, so wissen Sie, dass es sehr wenige Menschen gibt, die das glauben. Ich stehe grundsätzlich dafür, dass unabhängig davon, wie ich mit meiner Meinung vertreten werden will, ein niedrigeres Quorum für einen Volksentscheid in unsere Landesverfassung aufgenommen werden muss. Darum möchte ich Sie herzlich bitten. Danke schön.

© Erste Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – Landtagsdrucksache 15/216, 20.7.2011

## M 8 Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg: Zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen GRÜNE und SPD am 20.7.2011

**Abg. Peter Hauk, Fraktionsvorsitzender der CDU:** Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! (...) Es ist kein Zufall, dass die Landesregierung dieser Tage den Fahrplan für die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 verkündet. Daher ist es mehr als durchsichtig, dass jetzt noch schnell die Verfassung geändert werden soll, um die »Erfolgsbedingungen« zu verbessern. (...) Bürgerbeteiligung darf eben nicht auf die Frage von Volksabstimmungen reduziert werden. Mit Ihrem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf tun Sie aber genau dies. Sie stellen damit einen Gegensatz zwischen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie und der direkten Demokratie her. Was wir aber brauchen, ist eine deutlich höhere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in unserem System der repräsentativen parlamentarischen Demokratie. (...) Sie erwecken den Eindruck, allein mit der Senkung eines Quorums bei Volksabstimmungen wäre die Frage nach den demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten beantwortet. Mitwirkung bedeutet aber eben nicht, erst am Ende eines Prozesses zwischen

einem einfachen Ja oder Nein entscheiden zu können. Mitwirkung bedeutet doch, an einem Prozess aktiv teilzunehmen, sich einzubringen, Alternativen zu entwickeln und Meinungen abwägen zu können. Stuttgart 21 ist ein Beispiel hierfür. Wenn es zu einer Volksabstimmung kommt, geht es nicht darum, zwischen S 21 und K 21 oder zwischen S 21 und einer ganz anderen Alternative zu entscheiden. Es geht auch nicht darum, ob alle Projektpartner – Bund, Bahn, Land, Region und Stadt – zum Ausstieg gezwungen werden. Es geht lediglich um die Frage, ob sich das Land aus seinen vertraglichen Verpflichtungen zurückzieht oder nicht. Wären Sie ehrlich, würden Sie dies den Bürgerinnen und Bürgern klar sagen. (...) Die Frage der Bürgerbeteiligung im 21. Jahrhundert ist komplex. (...) Ein Blick über die Grenzen ist dabei manchmal ganz hilfreich. In einem Demokratieranking der Universität Zürich lag die Schweiz deutlich hinter Deutschland. Ein Grund dafür ist die mangelnde Beteiligung an Volksabstimmungen. (...) Nach Angaben des Schweizer Bundesamts für Statistik lag die Beteiligung an Volksabstimmungen zwischen den Jahren 2000 und 2009 im Durchschnitt bei 45,2 %. Bei den Abstimmenden – das ist soziologisch ganz interessant – handelt es sich mehrheitlich um Wohlhabende, um Ältere, um Gebildete und um überproportional viele Männer. Wenn also Volksabstimmungen nur die Präferenzen bestimmter Gruppen darstellen, stellt sich sehr wohl die Frage, ob dabei das Gewünschte, nämlich das breite Meinungsbild der gesamten Gesellschaft, abgebildet wird. (...) Es geht nicht darum, wer Repräsentant einer repräsentativen Demokratie ist, sondern es geht darum, dass man eine möglichst breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an einem demokratischen Mitwirkungsprozess erreicht. (...) Mit Volksabstimmungen erreichen Sie gerade das nicht oder nur unzureichend, weil Sie am Ende eines Prozesses eine Beteiligung herbeiführen, die aber am Anfang von Verfahren notwendig ist. (...) Wollen Sie mit der Volksabstimmung als Hintertürchen lediglich Ihren Willen zu Stuttgart 21 durchsetzen und damit den Konflikt innerhalb der Sozialdemokratie und den Konflikt innerhalb der Koalition zwischen SPD und Grünen lösen? Oder geht es, wie Sie stets proklamieren, tatsächlich darum, die Bürger zu hören und deren Meinung künftig mehr und auch sinnvoll in einem fairen und transparenten Verfahren einzubinden? (...)

**Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE:** Herr Präsident, meine Damen und Herren! Den Keim für neue Unzufriedenheit, Herr Hauk, legen Sie und die CDU heute. (...) Ihnen geht es nicht um eine Stärkung der Bürgerbeteiligung, sondern es geht Ihnen um Blockadepolitik bei Stuttgart 21. (...) Ihnen muss klar sein, dass Sie damit Baden-Württemberg, der Bürgergesellschaft, der Stadt Stuttgart und der Region keinen Gefallen tun. (...) Wir könnten uns im wohlverstandenen demokratischen Interesse heute darauf verständigen: Wir senken das Quorum auf 20 %. (...) Wir streiten uns in den nächsten Wochen gern mit Ihnen über das Thema der Verfassungsmäßigkeit eines Ausstiegsgesetzes. Das wird ja vorgelegt werden. (...) Sie trösten die Bürgergesellschaft heute auf den Sankt-Nimmerleins-Tag, Herr Hauk. (...)

**Abg. Ulrich Goll (FDP/DVD), ehemaliger Justizminister des Landes Baden-Württemberg:** Meine Damen und Herren, eine Volksabstimmung zu Stuttgart 21 wäre jahrelang möglich gewesen. (...) Sie wäre jahrelang möglich gewesen und wäre mit Sicherheit auch von uns unterstützt worden. (...) Eine Volksabstimmung jetzt zu Stuttgart 21 ist erstens unsinnig, weil es gar kein vernünftiges Ziel dieser Volksabstimmung gibt. (...) Die Volksabstimmung ist zweitens schädlich für das Land, weil es natürlich ein ruinöses Signal ist, zu sagen: Wenn eine Investition wie die in Stuttgart 21 auf ordentlichem Weg jahrelang vorbereitet ist, dann kann sie unter diesen Umständen noch gekippt werden. Die Gefahr steht doch im Raum, dass kein Investor mehr in diesem Land investieren wird, wenn hier so etwas möglich ist. Eine Volksabstimmung zu Stuttgart 21 ist aus meiner Sicht auch rechtswidrig, weil verfassungsmäßige Wege der Entscheidungsfindung missachtet werden und weil im Grunde genommen der Rechtsbruch vorbereitet wird. Denn einer der ältesten Rechtsgrundsätze im



**M 9** Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) und Finanz- und Wirtschaftsminister Nils Schmid (SPD) auf der Regierungsbank. Am Rednerpult der Verkehrsminister Winfried Herrmann (Grüne): Der Gesetzentwurf der Fraktionen der Landesregierung erhält nicht die erforderliche 2/3-Mehrheit im Landtag. Abgegeben wurden insgesamt 136 Stimmen. Mit Ja haben 77 Abgeordnete gestimmt, mit Nein haben 59 Abgeordnete gestimmt. Damit wurde die Änderung der Verfassung abgelehnt.

© picture alliance, 20.7.2011

nationalen Recht, im Völkerrecht und überhaupt ist der Grundsatz »Pacta sunt servanda«. Aus dieser Situation wollen Sie über den Weg einer Volksabstimmung herauskommen. Das halte ich für einen Missbrauch. Wir stimmen dem Gesetzentwurf heute zu. Aber die andere Sache steht genauso im Raum: Bitte kein Missbrauch des Instruments Volksabstimmung, um ein Projekt zu kippen, das auf ordentlichem Weg beschlossen worden ist, abgesehen davon, dass es hoch sinnvoll ist.

**Abg. Reinhold Gall (SPD), Innenminister des Landes Baden-Württemberg:** Werter Herr Präsident, werte Kolleginnen, werte Kollegen! Die jetzige Plenardebatte hat einmal mehr gezeigt, dass das richtige Verhältnis zwischen der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie offenbar schwer zu finden ist – zumindest hier im Plenum des Landtags von Baden-Württemberg. Herr Hauk, (...) unstrittig sollte aber meines Erachtens sein, dass es, losgelöst von dieser Detailfrage, wie hoch denn Quoren sein sollen, eine große, eine deutlich vernehmbare Mehrheit bei den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes für mehr Mitbestimmung im Bereich der politischen Teilhabe gibt. Deshalb haben Grüne und SPD dies in ihrem Koalitionsvertrag aufgegriffen, auch weil uns dieses Thema nicht erst seit Stuttgart 21 beschäftigt. Vielmehr haben wir dieses Thema in den zurückliegenden zehn Jahren wiederholt in dieser Runde hier diskutiert – und weil es meines Erachtens und aus der Sicht der Landesregierung keinen Grund gibt, den Menschen in Baden-Württemberg weniger Mitbestimmung zuzusprechen als den Menschen in anderen Bundesländern. (...) In ihrem Koalitionsvertrag haben Grün und Rot vereinbart, das Quorum bei der Volksabstimmung gänzlich abzuschaffen, also keine Quoren hierfür festzulegen. (...) Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Absenkung des Quorums für Volksabstimmungen auf 20 % vor. Ich finde schon, dass dies ein deutliches Zeichen, ein Handreichn an Ihre Fraktion ist, Herr Hauk, damit Sie diesem Gesetzentwurf zustimmen können. (...) In keinem einzigen Fall waren die Bürgerinnen und Bürger in der Lage, die Verfahren, die theoretisch bestehen, zu nutzen, weil letztendlich einfach die Hürden zu groß waren. (...) Abgesehen von Baden-Württemberg haben acht andere Bundesländer ein Zustimmungsquorum für Volksabstimmungen über einfache Gesetze, das über 25 % liegt, und sieben Bundesländer ein Quorum, das darunter liegt. Das heißt, wenn der vorliegende Gesetzentwurf eine Mehrheit findet, dann befinden wir uns nirgendwo anders als in einem ausgewogenen Mittelfeld. Diese Neuregelung kann also nicht den Untergang des Abendlands und schon gar nicht von Baden-Württemberg bedeuten. (...)

© Zweite und Dritte Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD am 20. Juli 2011 – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – Landtagsdrucksache 15/216