

3. Kapitel: Das Fallbeispiel „Stuttgart 21“

Nachdem der Systemkontext und die Systemeinbettung sowie die Verfahrensregeln der direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und Baden-Württemberg beschrieben wurde, soll nachfolgend auf das Fallbeispiel „Stuttgart 21“ eingegangen werden, bevor das unter 1.2. in Anlehnung an Schiller (2002) entwickelte formale Instrument zur Bewertung direktdemokratischer Verfahren bzw. deren Funktionalität auf das Beispiel angewendet wird.

3.1. Überblick über den Fall „Stuttgart 21“¹⁶⁷

In der Öffentlichkeit wegen seiner Brisanz häufig nur auf den Hauptbahnhof Stuttgart reduziert ist „Stuttgart 21“ eigentlich nur ein Teilprojekt des großangelegten Bahnprojektes „Stuttgart – Ulm“, mit dem die Deutsche Bahn AG, das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart, die Stadt Stuttgart, der Bund und die Europäische Union die seit 1850 in Betrieb stehende Bahnverbindung zwischen Stuttgart und Ulm über Plochingen, Göppingen und Geislingen modernisieren will. Das Teilprojekt „Stuttgart 21“ umfasst dabei insgesamt 57 Kilometer neue Bahnstrecke, die Erneuerung des Hauptbahnhofes Stuttgart (bzw. die teilweise Verlegung der Gleise unter die Erde) sowie drei neue Bahnhöfe (Bahnhof Flughafen/Messe, auch „Filderbahnhof“ genannt, die S-Bahnstation Mitnachtstraße am neuen Rosensteinviertel sowie der Abstellbahnhof Untertürkheim) im Bahnknoten Stuttgart.

Der historische Hauptbahnhof Stuttgart soll im Zuge dieses Projektes von einem Kopf- in einen Durchgangsbahnhof umgebaut werden, die Region südlich von Stuttgart soll mit dem neuen Bahnhof Flughafen/Messe Anschluss an den Fernverkehr und den Regionalverkehr erhalten. Mit der geplanten Tieferlegung der Gleise ist auch der Abriss der Seitenflügel des historischen Bahnhofs verbunden, außerdem das Abholzen von etwa 250 Bäumen, darunter teilweise 200 Jahre alte Platanen.

Verbunden damit ist auch der Plan, neue Stadtquartiere (Europaviertel und Rosensteinviertel) im

¹⁶⁷ Es folgt Zusammenfassung des Falles „Stuttgart 21“, die auf der Basis verschiedenen Quellen zusammengestellt wurde: spiegel.de; stuttgart.de; bahnprojekt-stuttgart-ulm.de; stuttgarter-nachrichten.de; stuttgarter-zeitung.de; schlichtung-s21.de sowie der Webseite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Der Fall „Stuttgart 21“ ist hervorragend online dokumentiert, weswegen sich der Autor ausschließlich auf Webquellen bezieht, bzw. auch auf die Ausarbeitung von Schlager (2010) zu diesem Thema.

Zentrum durch die frei werdenden Gleisflächen zu schaffen: Rund 100 Hektar Fläche sollen für die städtebauliche Entwicklung der Stuttgarter Innenstadt zur Verfügung stehen, 50 Hektar davon sollen für Wohnen und Arbeiten genutzt werden, um 20 Hektar die Parkanlagen erweitert werden und 30 Hektar sind für den Bau von Grünanlagen, öffentlichen Plätzen und Straßen vorgesehen.

Die Deutsche Bahn AG, der Bund, das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Flughafen Stuttgart und der Verband Region Stuttgart finanzieren das Projekt: Der Finanzierungsrahmen liegt bei 4,526 Milliarden Euro. Darin enthalten sind 3,216 Milliarden Euro Baukosten, 550 Millionen Euro Planungskosten sowie ein Risikopuffer von 760 Millionen Euro. Diese 4,526 Milliarden Euro des Projekts für Stuttgart 21 teilen sich wie folgt auf: Die Deutsche Bahn AG trägt 1.747 Millionen Euro, der Bund 1.229,4 Millionen Euro, das Land Baden-Württemberg 930,6 Millionen Euro, die Landeshauptstadt Stuttgart 291,8 Millionen Euro, der Flughafen Stuttgart: 227,2 Millionen Euro und der Verband Region Stuttgart: 100 Millionen Euro. Die knapp 60 Kilometer lange Trasse Wendlingen (Neckar) nach Ulm (mit 30,4 Kilometer Tunnelstrecke) soll zu einer Hochgeschwindigkeitsstrecke (max. 250 km/h) umgebaut und das Land Baden-Württemberg wird über die Neubaustrecke Stuttgart – Ulm dauerhaft an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz - die Magistrale (Hauptverkehrslinie einer Region) zwischen Paris und Bratislava/Budapest – angeschlossen werden. Die Kosten belaufen sich auf weitere 2,89 Milliarden Euro (neben den Kosten für das Projekt „S-21“). Der Bund übernimmt 1,94 Milliarden Euro inklusive der zur Verfügung gestellten EU-Mittel, 950 Millionen Euro trägt das Land Baden-Württemberg.

Verkürzt und zusammenfassend chronologisch sollen an dieser Stelle die Ereignisse um „S-21“ dargestellt werden: Ministerpräsident Erwin Teufel, Bahnchef Heinz Dürr, Stuttgarts Oberbürgermeister Manfred Rommel und Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann stellen erstmals im April 1994 das Projekt „S-21“ der Öffentlichkeit vor. Eine in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie kommt Anfang 1995 zu dem Schluss, dass eine Umsetzung des Projektes möglich ist, woraufhin im November 1995 Bund, Land, Stadt, der Verband Region Stuttgart und die Deutsche Bahn eine Rahmenvereinbarung zur Entwicklung und Förderung des Projekts abschließen. Die Kosten wurden damals auf rund 5 Milliarden D-Mark geschätzt.

Die Ausschreibung für den unterirdischen Bahnhofsbau beginnt im Februar 1996, Ende 1997 gewinnt das Düsseldorfer Architekturbüro Ingenhoven. 1996 gründet sich auch die Bürgerinitiative „Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21“, deren wichtigster Vertreter Gangolf Stocker (damals auch PDS-Mitglied) ist, das Thema findet in der Öffentlichkeit noch wenig Gehör. Ein städtebauliches Gutachten wird im Juli 1996 vorgestellt, worin die Basis des Rahmenplans präsentiert wird, welcher im Februar 1997 durch einen Beschluss des Gemeinderats als Grundlage für die „offene Bürgerbeteiligung“ und weitere Abstimmungen dienen soll.

Anfang März 1997 wird die „offene Bürgerbeteiligung“ initiiert, welche das Projekt stärker in der Stadt verankern und den Menschen die Möglichkeit geben sollte, sich in die Planungen einzubringen, was zu diesem Zeitpunkt faktisch durch die Bindung an die Rahmenvereinbarung von 1995 schon nicht mehr möglich ist. 1997 wird Johannes Ludewig neuer Bahnchef und mit der Bundestagswahl 1998 werden die politischen Voraussetzungen für eine rot-grüne Koalition geschaffen, die nicht zu einer Beschleunigung des Projekts beiträgt, woraufhin im Verlauf des Jahres 1999 Ludewig sich gegen das Projekt Stuttgart 21 ausspricht und einen Planungsstopp verhängt, da er kritisiert, dass sich das Land Baden-Württemberg nicht ausreichend an der Finanzierung des Projektes beteiligen will. Bis 2000 vertagt der Aufsichtsrat der DB AG die Entscheidung über den Fortgang des Projekts sechs Mal, der Landtag ersucht die Landesregierung im Juni 1999, sich bei der Bundesregierung und bei der Bahn weiterhin mit Nachdruck für die Realisierung der beiden Vorhaben „S-21“ und Neubaustrecke Wendlingen–Ulm einzusetzen. Das Land Baden-Württemberg bietet dem Bund daraufhin an, die neue ICE-Strecke zwischen Wendlingen und Ulm unter der Bedingung vorzufinanzieren, dass „S-21“ und die Neubaustrecke gemeinsam verwirklicht werden müssen: Ab Mai 2001 wird das Projekt fortgesetzt, seit Ende 1999 ist Hartmut Mehdorn neuer Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG.

Die Finanzierung ist allerdings nicht komplett gesichert, trotzdem erteilt das Eisenbahnbundesamt 2005 die Baugenehmigung für den Tiefbahnhof, woraufhin der Umweltverband BUND sowie zwei Wohnungseigentümer vor dem Verwaltungsgerichtshof klagen, was das Verwaltungsgericht mit Verweis auf die Begründung abweist, dass die nicht abschließend beantwortete Finanzierungsfrage der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungs-beschlusses nicht entgegenstehe.

Im Juni 2006 gilt das Projekt „S-21“ als in seinen Grundsätzen rechtlich abgesichert. 2007 einigen sich Bund, Land, Stadt und Bahn in einem „Memorandum of Understanding“ über die Aufteilung

der Kosten des Projekts, woraufhin Gegner des Großprojektes ein Bürgerbegehren gegen „S-21“ organisieren: Das Bündnis „Bürgerentscheid gegen Stuttgart 21“ entsteht, welchem der BUND, Bündnis 90/Die GRÜNEN, die Initiative „Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21“, der VCD und Pro Bahn angehören. Dieses forderte, dass der Gemeinderat einen erneuten Grundsatzbeschluss über das Projekt „S-21“ aufgrund der veränderten Kostenstruktur fassen solle und sammelte innerhalb von sechs Wochen mehr als 67.000 Unterschriften (mehr als 10 Prozent der Einwohner von Stuttgart). Der Antrag auf das Bürgerbegehren wird vom Verwaltungsgericht am 17. Juni 2009 mit der Begründung abgelehnt, weil „ein Bürgerbegehren gegen einen bereits vollzogenen Gemeinderatsbeschluss [...] unzulässig [ist], da die Angelegenheit nicht mehr in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinn entschieden werden kann“ (Pressemitteilung vom 17.07.2009 des Verwaltungsgerichts Stuttgart), worauf sich starke Proteste formieren. Der Bundestag bewilligt 2008 Geld für das Projekt und im April 2009 unterzeichnen der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger, der Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee und das Deutsche-Bahn-Vorstandsmitglied Stefan Garber die Finanzierungsvereinbarung für den neuen Bahnhof: Dabei sind Kosten von 3,1 Milliarden Euro beschlossen plus ein „Risikofonds“ in Höhe von 1,4 Milliarden Euro. Laut Aussage des neuen Bahnchefs Rüdiger Grube sind 4,5 Milliarden damals die oberste Grenze, 2009 belaufen sich die Kosten offiziell bereits auf 4,1 Milliarden Euro.

Bei den Gemeinderatswahlen 2009 werden BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stärkste Fraktion, die LINKE erreicht 4,5 Prozent, das parteifreie Bündnis Stuttgart – Ökologisch – Sozial (SÖS) kommt auf 4,6 Prozent. Die SPD will „Stuttgart 21“ weiterhin und verhindert, dass die neue Mehrheit sich gegen das Projekt wendet. Proteste in Form der sogenannten „Montagsdemonstrationen“ finden ab dem 26. Oktober 2009 statt und die Teilnehmerzahl erhöht sich bis zum Frühjahr 2010 auf wöchentlich bis zu mehreren tausend Menschen. Ab Februar beginnen die offiziellen Bauarbeiten am Gleisvorfeld. Der Nordflügel des Hauptbahnhofs wird am 25. August 2010 abgerissen, die Protestbewegung zählt jetzt zwischen 10.000 und 80.000 Menschen: Es folgen Besetzungsaktionen, Straßenblockaden und unangemeldete „Spontandemonstrationen“ sowie andere Aktionen zivilen Ungehorsams, vor allem durch die Ende 2009 gegründeten „Parkschützer“, die die Bäume, welche zugunsten des tiefergelegten Bahnhofs gefällt werden sollen, schützen wollen. Die ersten 25 Bäume werden am 1. Oktober 2010 gefällt, begleitet von heftigen Protesten seit dem 30. September, bei welchen es zu 400 Verletzten im Zug des massiven Polizeieinsatzes kommt, woraufhin ein Schlichtungsverfahren zwischen den Streitgruppen unter der Leitung des „Vermittlers“ Heiner

Geißler auf Vorschlag von Stefan Mappus beginnt, welches nach neun Sitzungen mit einem positiven Ergebnis für das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm am 1. Dezember 2010 endet¹⁶⁸. Dabei einigen sich Befürworter und Gegner des Bahnprojekts Stuttgart 21 auf den Vorschlag von Geißler, einen „Stresstest“ für den geplanten Bahnknoten Stuttgart 21 anhand einer Simulation durchzuführen, der den Nachweis führen muss, dass ein Fahrplan mit 30 Prozent Leistungszuwachs in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität möglich ist, welchen das Projekt „besteht“. Der Kompromissvorschlag von Geißler (Kombination aus bestehendem Kopf- und neu zu bauendem Tiefbahnhof) wurde dagegen durch die Bahn mit der Begründung zu hoher Kosten abgelehnt. Das Aktionsbündnis gegen „S-21“ akzeptiert das Gutachten über den Stresstest nicht.

3.2. Die Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“¹⁶⁹

Das erste offizielle Sondierungsgespräch von Befürwortern und Gegnern noch vor der Schlichtung von Geißler auf Einladung des katholischen Stuttgarter Stadtdekan Michael Brock am 24. September 2010 endete ohne Ergebnis. Nach dem Scheitern dieses „Runden Tisches“ forderte die SPD die damalige Landesregierung auf, eine landesweite Volksabstimmung mit voranzutreiben. Sollte die Volksabstimmung nicht zustande kommen, wolle die SPD über eine Änderung der Verfassung den direkten Weg der demokratischen Abstimmung ermöglichen. Der Staatsrechtler Joachim Wieland von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie Georg Hermes von der Universität Frankfurt gaben dafür den rechtlichen Rahmen vor: Die Landesregierung sollte nach dem SPD-Antrag den Weg für eine Volksabstimmung gemäß Artikel 60 der Landesverfassung über einen Gesetzentwurf freimachen, welcher dem Land Baden-Württemberg erlauben würde, sich mit einer Zahlung von Schadenersatz einseitig von den vertraglichen Verpflichtungen lösen zu können, was sich auch auf sämtliche Verträge bezieht, die zur Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart sowie zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm abgeschlossen wurden.

¹⁶⁸ Eine Übersicht der wichtigsten Streitpunkte findet sich u.a. in einer Sonderbeilage der Stuttgarter Zeitung vom 25. September 2010.

(Web: http://content.stuttgarter-zeitung.de/media_fast/1203/Sonderbeilage%20Stuttgart%2021%20StZ.pdf; Letzter Abruf: 10.05.2012)

¹⁶⁹ Nachfolgend stützt sich der Autor auf die Ausführungen auf der Webseite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg unter dem Schlagwort „Der Weg zur Volksabstimmung zu S21“ (Web: http://www.lpb-bw.de/weg_zur_volksabstimmung.html; Letzter Abruf: 10.05.2012), „Juristische Kontroverse“ (Web: http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_juristisch.html; Letzter Abruf: 10.05.2012) sowie „Volksabstimmung zu Stuttgart 21 am 27. November 2011“ (Web: http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html; Letzter Abruf: 10.05.2012) und „Stuttgart 21“ (Web: <http://www.lpb-bw.de/stuttgart21.html>; Letzter Abruf: 10.05.2012).

„Dieser Gesetzentwurf würde im Landtag keine Mehrheit erhalten. Das Verhalten der Abgeordneten würde dem Verfahren auf Bundesebene entsprechen, wie es zur Einleitung eines konstruktiven Misstrauensvotums gestaltet wurde, etwa bei dem von Gerhard Schröder (SPD) initiierten Beschluss zu Neuwahlen im Jahr 2005“¹⁷⁰. Nachdem der Gesetzentwurf im Landtag abgelehnt worden sei, könnte gemäß Artikel 60 Abs. 3 LVBW ein Drittel der Abgeordneten eine Volksabstimmung über dieses Gesetz beschließen, womit der „fiktive Konflikt“ zwischen Landtag und Regierung über die Volksabstimmung gelöst werden sollte.

Die schwarz-gelbe Landesregierung zog Prof. Dr. Paul Kirchhof bei, der eine Volksabstimmung ablehnte: „Bei der Volksabstimmung wird das Landesstaatsvolk als Landesgesetzgeber tätig und ist deshalb in seiner Kompetenz auf die Gegenstände der Landesgesetzgebung begrenzt. Der Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes fallen aber nicht in die Zuständigkeit des Landes, sondern ausschließlich in die des Bundes. Über den Bau eines Teilstücks der europäischen Magistrale von Paris nach Bratislava kann also weder der Landtag noch das Volk als Landesgesetzgeber entscheiden. Zudem ist eine Volksabstimmung, der es nur darum geht, den politischen Willen der Landesregierung, der Mehrheit des Landtags und der SPD-Fraktion durch eine plebiszitäre Zustimmungsgeste bestätigen zu lassen, in der Verfassung nicht vorgesehen. Sie würde die Entscheidungskompetenz des Volkes als Gesetzgeber missachten.“ Die Regierung würde das rechtsstaatliche Gebot der Verlässlichkeit und Widerspruchsfreiheit verletzen, wenn sie formal einem „Ausstiegsgesetz“ zustimme, das sie inhaltlich nicht wolle. Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde als Zweitgutachter ergänzte „dass ein Ausstiegsgesetz auf die Änderung des Haushaltsplans ziele. Daher könne es nach der Landesverfassung nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein. Die zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm abgeschlossenen Verträge könnten daher auch durch eine Volksabstimmung nicht gekündigt werden“¹⁷¹.

Die Landesregierung lehnte daraufhin den Antrag auf ein „Ausstiegsgesetz“ durch die SPD am 28. Oktober 2010 ab, welches die SPD zusammen mit den GRÜNEN nach ihrem Wahlsieg in den Koalitionsverhandlungen dann allerdings doch zur Abstimmung brachten (auch aufgrund von Unstimmigkeiten innerhalb der Koalition, da die SPD für eine Fortführung des Projektes und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dagegen waren: Die Volksabstimmung diene somit auch der Konfliktlösung zwischen den Regierungsparteien): Am 28. September 2011 hatte der Landtag darüber abschließend entschieden und wie erwartet wurde das S21-Kündigungsgesetz von großen Teilen der SPD sowie von CDU und FDP abgelehnt.

¹⁷⁰ LpB-BW (Letzter Abruf: 10.05.2012), Web

¹⁷¹ LpB-BW (Letzter Abruf: 10.05.2012), Web

Nach der Abstimmung beantragten mehr als ein Drittel der Abgeordneten (durch Verfassung nach Artikel 60 Abs. 3 LVBw vorgesehen) das Referendum. In einer Sondersitzung der grün-roten Landesregierung wurde einstimmig beschlossen, das Gesetz dem Volk am 27. November vorzulegen und das Volk über den Landesanteil an der Projektfinanzierung von „S-21“ - also nicht direkt über den Tiefbahnhof – abstimmen zu lassen. Über die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm sollte dabei nicht abgestimmt werden.

Zur Volksabstimmung am 27. November 2011 waren rund 7,6 Millionen Stimmberechtigte aufgerufen, entweder mit „Ja“ (für den Ausstieg des Landes aus der Projektfinanzierung) oder „Nein“ (für die Mitfinanzierung des Landes und Fortführung des Bauprojektes) abzustimmen: Diese Fragestellung ergab sich aus der Verfassung, da nur über den im Landtag abgelehnten Gesetzentwurf zur Kündigung der Finanzierungsverträge abgestimmt werden konnte. 3,68 Millionen Stimmen wurden abgegebenen: Damit lag die Wahlbeteiligung bei 48,3 Prozent (Landtagswahl 2011: 66,3 Prozent; In Stuttgart selbst bei 67,8 Prozent, wobei 47,1 mit „Ja“ stimmten und 52,9 mit „Nein“, also für den Tiefbahnhof), 14.300 Stimmen waren ungültig. 58,9 Prozent (2.160.411) stimmten gegen den Ausstieg des Landes aus der Projektfinanzierung von „S-21“ und damit mit „Nein“, 41,1 Prozent (1.507.961 Stimmen) stimmten für den Ausstieg, also mit „Ja“. Das Zustimmungsquorum (2,5 Millionen Stimmen) wurde in beiden Fragen verfehlt. Nur in 7 der insgesamt 44 Stimmkreise Baden-Württembergs fand das S-21-Kündigungsgesetz mit einer Mehrheit an Ja-Stimmen an den gültigen Stimmen Zustimmung.

3.3. Bewertung der Volksabstimmung: Anwendung des entwickelten Instruments unter Einbeziehung verschiedener Studien zu „Stuttgart 21“

Mit der vorangegangenen Klärung der Systemeinbettung und Adaption direktdemokratischer Verfahren in und an das repräsentative System Baden-Württembergs unter Einbeziehung des politischen Gesamtrahmens sowie nach der Ermittlung des Verfahrenstyps ist es nun möglich, anhand des entwickelten Instruments die Volksabstimmung zu „S-21“ zu beurteilen. Dafür werden die unter 1.2. genannten institutionellen Basismerkmale mit dem Verfahren der Volksabstimmung zu „S-21“ abgeglichen.

Der Wertmaßstab dabei ist, dass jegliches institutionelles Basismerkmal erfüllt bzw. vorhanden sein muss, damit erstens die formalen Voraussetzungen (nach der Definition unter 1.2.) für ein direktdemokratisches Verfahren vorhanden sind und zweitens sich darüber die Funktionalität desselben anhand der Betrachtung der „Rückkopplung“ mit dem politischen System bewerten lässt. Funktional wäre laut o.g. Definition das Verfahren, wenn die Rückkopplung sich in Form von Unterstützung für das politische System äußert; dysfunktional, wenn sich erneute Forderungen zu demselben Problem an das politische System (in diesem Fall an die Landesregierung Baden-Württembergs oder das Landesparlament) richten, der Konflikt also nicht „befriedet“ wurde. Mit diesem Funktionskriterium ist es also möglich zu bewerten, ob das Verfahren zielführend war und es ist möglich, eine Orientierung für die (zukünftige?) Gestaltung des direktdemokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu geben bzw. Konsequenzen für die Nutzung und Wirkung direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen. Nicht möglich ist es, die Qualität des Verfahrens zu bewerten: Unterstellt wird in diesem Modell (s.o.) nur eine Qualitätsorientierung (sowie eine Legitimationsorientierung), die nachgewiesen werden soll, ohne allerdings dieser einen Wert zuzuordnen, da das entwickelte Modell sich ausschließlich auf Funktionskriterien beschränkt.

a) Ergänzungsbeziehung

„Für die Bundesrepublik Deutschland gilt allemal: Direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid oder Volksbegehren und Volksentscheid sind keine eigenständigen und frei schwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente“¹⁷². Dies gilt umso mehr, wenn man sich verdeutlicht, dass die Volksabstimmung auch vor dem Hintergrund der Konfliktlösung zwischen den Regierungsparteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD stattgefunden hat, die sich über die Weiterführung des Projekts uneinig waren und auch deswegen die Entscheidung, die sie selbst innerhalb der Koalition nicht treffen konnten (oder wollten), an das Volk delegierten.

„Politische Partizipation ist zweck- und zielorientiertes politisches Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen institutionellen Kontexten. Nicht zuletzt sind direktdemokratische Politikentscheidungen von der Mehrheitsregel abhängig, obwohl die Ja - Nein - Logik der Entscheidungen durch eine fehlende Reflexivität bestimmt ist. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können direktdemokratische Instrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System aber entlasten, um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensfähige Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen. Input - als auch Output - Seite des politischen Systems würden damit ein Mehr an politischer Legitimation erfahren“¹⁷³.

Im vorliegenden Fall kann also von einer „Ergänzungsbeziehung“ gesprochen werden, da über die oben geschilderten Vorgänge eine Volksabstimmung durch das repräsentative System initiiert wurde, es sich dabei allerdings um einen begrenzten Institutionenbereich gehandelt hat, der im politischen Gesamtrahmen eingebettet war und diese Systemstruktur „nur“ ergänzt¹⁷⁴ hat bzw. dieser sich ausschließlich auf die Entscheidung über die Sachfrage „S-21“ begrenzt hat. Verdeutlicht wird dies auch anhand der Tatsache, dass die Landesregierung die Abstimmung quasi „erzungen“ hat, da sie der Auffassung war, dass nur ein direktdemokratisches Verfahren bzw. der im Modell genannte „Zwischenschritt“ zwischen dem Prozess im politischen System und dem politischen „Output“ das Problem lösen könnte, sie dazu aber enorme rechtliche Hürden des repräsentativen Systems überwinden mussten.

¹⁷² Kost (2011), S. 223

¹⁷³ Kost (2011), S. 223

¹⁷⁴ Vgl. Schiller (2002), S. 36

b) Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die „Stimmbürgerarena“

Formal verlagerte sich mit dem Entschluss der grün-roten Landesregierung, das Volk über den Landesanteil an der Projektfinanzierung von „S-21“ abstimmen zu lassen, die Entscheidung in die „Stimmbürgerarena“, da das Wahlvolk selbst über eine Sachfrage abstimmen konnte. Die Entscheidungsbefugnis mit der Entscheidungs- und Initiativgewalt verblieb allerdings auf der parlamentarischen Ebene bzw. wurde durch die Landesverfassung determiniert: Somit war es nicht möglich, über den Fall „S-21“ direkt abzustimmen, sondern nur über die vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage (der Prozess ist also „top-down“ initiiert). Die Initiative zu diesem Gesetz ging von der grün-roten Koalition aus, die Entscheidungsgewalt dieses Gesetzes abzulehnen, lag beim Landtag und wurde damit erst über einen Umweg dem Volk vorgelegt. Im weitesten Sinne handelt es sich zwar um ein Abstimmungsverfahren mit Entscheidungscharakter¹⁷⁵, welches allerdings schon alleine durch das nicht erreichte Quorum rein formal zu keiner Entscheidung geführt hat und in dem keine Deckungsgleichheit von Regierenden und Adressaten vorhanden war.

Diese Erkenntnis deckt sich auch mit den Eindrücken der Bürger, die durch eine Befragung von Protestierenden auf einer Großdemonstration am 23. Oktober 2010 deutlich werden: Demnach fühlen sich 66,3 Prozent der Befragten nicht angemessen am Aushandlungsprozess zu „S-21“ beteiligt und 39,3 Prozent sehen nur in der Beteiligung an den Protesten ein „taugliches Mittel“, um auf den demokratischen Ablauf Einfluss zu nehmen¹⁷⁶. Natürlich sind die Antworten größtenteils von Gegnern des Projektes gegeben worden und die Befragung fand vor der eigentlichen Volksabstimmung statt (bzw. war diese zu diesem Zeitpunkt noch nicht geplant). Allerdings untermauern diese Zahlen das Ergebnis des gesamten Verfahrens und zwar dass eine Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die „Stimmbürgerarena“ nicht stattgefunden hat. Deutlich wird dies an der Auswertung einer Befragung vor und nach dem Volksentscheid am 27. November: Demnach glaubten schon 80 Prozent der Befragten vor der Wahl nicht an eine Beilegung des Streites und immer noch 72 Prozent nach dem Volksentscheid¹⁷⁷ nicht an eine Beilegung des

¹⁷⁵ Vgl. Schiller (2002), S. 35

¹⁷⁶ Vgl. Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010), S. 11 (Grafiken: „Ich fühle mich an dem Aushandlungsprozess zu Stuttgart 21 angemessen beteiligt“ und „Die Beteiligung an den Protesten hat sich als taugliches Mittel erwiesen, um auf den demokratischen Ablauf Einfluss zu nehmen“)

¹⁷⁷ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 15 (Grafik: „Pazifizierung durch den Volksentscheid“); Datenbasis: Gesamt Vorwahl: N=2803; Gesamt Nachwahl: N=1000; S21 Gegner Vorwahl: N=901; S21 Gegner Nachwahl: N=332; S21 Befürworter Vorwahl: N=1253; S21 Befürworter Nachwahl: N=503; Befragungszeitraum Vorwahl: 08.11. - 16.11.2011 + 21.11.-24.11.2011; Befragungszeitraum Nachwahl: 28.11.-05.12.2011

Streites durch den Volksentscheid, wodurch der Schluss gezogen werden kann, dass die Absicht des Volksentscheides verfehlt wurde und damit – auf das Modell bezogen – die Rückkopplung mit dem politischen System nicht zu einer Unterstützung führen wird. Das Verfahren ist also vom Kriterium der Verlagerung der Entscheidungs- und Initiativgewalt in die Stimmbürgerarena her als nicht funktional zu bewerten.

c) Themenzentrierung

Der sachliche Entscheidungsgegenstand stand bei der Volksabstimmung im Vordergrund: Das Volk sollte hierbei über die Eignung des Gesetzes zur Konfliktlösung entscheiden, bzw. die politischen Maßnahmen der grün-roten Landesregierung beurteilen¹⁷⁸. Über die Eingrenzung der Abstimmung auf den Landesanteil bei der Projektfinanzierung sowie die Ausklammerung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm wurde das Thema stark zentriert. Nach o.g. Modell ist hier vor allem die Themenwahl, der Diskussionsverlauf, die Qualität und die Effektivität des politischen Ergebnisses von erheblicher Bedeutung, wobei auch gesagt werden muss, dass der Einsatz von direktdemokratischen Verfahren nicht unbedingt zu mehr Themenzentrierung führen muss, eine öffentliche Debatte über Themen aber stärker als z.B. im Rahmen von Wahlkämpfen stattfindet. „Diese Debatten sind themenzentriert, was die Verortung des Themas in komplexe Zusammenhänge und die Diskussion von damit verbundenen Machtfragen einschließt (natürlich können sie auch ausfransen)“¹⁷⁹. Das meint, dass der Verlauf der öffentlichen Debatte auch wesentlich von der Teilnehmerstruktur abhängt: Sind es nur die Standardakteure des politischen Systems (Regierungsvertreter, Parlamentarier, Parteien, Interessenverbände, Experten, Medien, usw.), oder Initiativakteure, die sich besonders aktiv für ihre Sache einsetzen und ggf. die Regierung durch den Abstimmungsprozess oder den Kampagnenverlauf einfach „nur“ behindern wollen¹⁸⁰?

Da seit 1996 die erste Bürgerbewegung gegen „S-21“ existiert und aufgrund der starken Protestbewegungen im Jahr 2010 sowie der intensiven Presseberichterstattung rund um das Thema liegt der Verdacht nahe, dass der gesamte Informationsprozess und die Themenzentrierung zum Entscheidungsprozess und damit zum Ergebnis beigetragen haben.

¹⁷⁸ Vgl. Schiller (2002), S. 36

¹⁷⁹ Schiller (2002), S. 40

¹⁸⁰ Vgl. Schiller (2002), S. 40-41

Dies ist allerdings reine Spekulation und bedarf genauerer vor allem auf den Kommunikationsprozess fokussierter Untersuchung! Allerdings lässt sich im Bezug auf das Projekt „S-21“ sagen, dass direkte Demokratie bei zukunftsgerichteten Großprojekten nur dann funktioniert, „wenn mittels intensiver öffentlicher Diskussion eine Veränderung der Gewichtung der Zukunft in der Bewertung der Bürger erfolgt. Dass es funktionieren kann, zeigt die erfolgreiche Volksabstimmung über die Finanzierung des Jahrhundertprojekts Gotthard-Basistunnel in der Schweiz“¹⁸¹. Zwar haben Ereignisse wie z.B. das Schlichtungsverfahren unter Leitung von Heiner Geißler gezeigt, dass sich die Bürger aufgrund der Gespräche über das Thema „S-21“ besser informiert fühlen (vor der Schlichtung im Oktober 2010 gaben 25 Prozent an, dass sie über ausreichend Informationen verfügen, nach der Schlichtung im Dezember 2010 erhöhte sich die Zahl auf 48 Prozent¹⁸²) und sehen sich nun mehr in der Lage, „S-21“ bewerten zu können (58 Prozent¹⁸³). Mehr neue Argumente gegen „S-21“ erfuhren 53 Prozent, für „S-21“ 35 Prozent der Befragten¹⁸⁴. Dennoch änderte sich die Bewertung von „S-21“ durch die Bürger wenig (vor der Schlichtung waren 37 Prozent der Befragten dafür und 47 Prozent dagegen, nach der Schlichtung 43 Prozent dafür und 43 Prozent dagegen¹⁸⁵).

Direkt auf den Volksentscheid bezogen macht die Frage nach dem Zeitpunkt der Entscheidungsfindung deutlich, dass die Qualität und Effektivität des Diskussionsverlaufes als eher schlecht einzustufen ist: In einer Befragung nach dem Volksentscheid gaben 47 Prozent der „S-21“-Befürworter an, dass ihre Entscheidung schon lange vor der Abstimmung feststand, bei 54 Prozent der Gegner von „S-21“ war dies ebenfalls der Fall¹⁸⁶. Dies lässt den Schluss zu, dass eine Themenzentrierung durch die o.g. Standardakteure zwar stattgefunden hat, der Diskussionsverlauf und die einseitige Themenwahl die Qualität und Effektivität des politischen Ergebnisses aber nicht verbessert haben, was auch die Auswertung nach Offenheit und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsverfahrens zeigt:

¹⁸¹ Fischer (2010), S. 24

¹⁸² Vgl. Studie von Brettschneider (2010), Erhebung der Frage: „Gibt es Ihrer Meinung nach ausreichend Information über S-21, oder sollte mehr informiert werden?“ Datenbasis 558 Personen, Querschnitt der Bevölkerung in Stuttgart und in der Region.

¹⁸³ Vgl. ebd., Teil 2 der Befragung nach dem Schlichterspruch: 426 Personen (76 Prozent aus Teil 1); Erhebung der Frage: „Hier finden Sie einige Aussagen über die Inhalte der Schlichtungsgespräche. Uns interessiert, was Sie persönlich von diesen Aussagen halten.“ („Bitte stufen Sie Ihre Meinung wieder auf der 7-Punkte-Skala ab?“).

¹⁸⁴ Vgl. ebd.; Erhebung der Frage: „Wie beurteilen Sie persönlich „Stuttgart 21“ alles in allem?“

¹⁸⁵ Vgl. ebd.; Erhebung der Frage: „Und was halten Sie von diesen Verbesserungs-vorschlägen? Bitte stufen Sie Ihre Meinung anhand der 7-Punkte-Skala ab.“

¹⁸⁶ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 8 (Grafik: „Zeitpunkt der Entscheidungsfindung, getrennt nach Abstimmungsverhalten“)

So beurteilten vor der Abstimmung lediglich 16 Prozent der Befragten das Verfahren als offen und nachvollziehbar (oder zumindest eher offen und nachvollziehbar), nach dem Volksentscheid waren es immerhin 29 Prozent der Befragten. Generell wurde das Verfahren vor und nach der Abstimmung aber eher als nicht offen und nachvollziehbar eingestuft, allerdings sank diese negative Beurteilung nach der Abstimmung etwas ab (von 43 Prozent auf 33 Prozent)¹⁸⁷.

Wie schon bei der Verlagerung in die „Stimmbürgerarena“ gezeigt wurde, fehlen auch bei der „Themenzentrierung“ die Initiativakteure, die die Aktivitätsgewichte im politischen Prozess verschieben und somit eine wirkliche Themenzentrierung und öffentliche Abstimmungs-debatte zulassen, die dem Stimmbürger das Gefühl geben wirklich am gesamten Entscheidungsfindungsprozess beteiligt zu sein. Dass dies fehlt, erklärt auch den fehlenden Glauben der Bürger an eine Beilegung des Streites nach der Volksabstimmung (s.o.), was auf das Modell bezogen bedeutet, dass über die Rückkopplung erneute Forderungen an das politische System zu erwarten sind, der Prozess also vom Kriterium der Themenzentrierung her nicht funktional war.

d) Legitimations- und Qualitätsorientierung des direktdemokratischen Verfahrens

„In Deutschland neigen wir dazu, jedes Gesetz und jede Entscheidung vor Inkrafttreten lange zu evaluieren, zu bewerten und anzupassen. Die Möglichkeit, eine Entscheidung zunächst zu treffen und später zu ändern, was sich in der Praxis als nicht praktikabel erwiesen hat, gehört nur selten zum Repertoire parlamentarischer Entscheidungsfindung“¹⁸⁸. Mit Blick auf das Großprojekt um „S-21“ diente die gesamte repräsentative Entscheidungsfindung nicht zuletzt der Sicherung der Qualität des Outputs, also dem Ergebnis, dass das Großprojekt (effektiv) umgesetzt wird und mehr gesellschaftliche Unterstützung erhält. Einer der Hauptkritikpunkte der Gegner des Projekts ist dabei immer, dass die Kosten dabei nicht richtig kalkuliert wurden, was auch als treibender Faktor der Volksabstimmung zu identifizieren ist (Vgl. „S-21-Ausstiegsgesetz“): Der Volksentscheid diente also – wenn auch nachträglich – dazu, die Qualität des politischen Outputs zu verbessern, war also qualitätsorientiert¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Vgl. Gabriel/Faden-Kuhne (2011), S. 21 (Grafik: „Nachvollziehbarkeit und Offenheit des Entscheidungsverfahrens zu S21“)

¹⁸⁸ Süßmuth (2011), S.5

¹⁸⁹ Obwohl natürlich Qualitätsorientierung mehr ist als nur „kostendeckend“ zu arbeiten. Qualifizierungskriterien für Demokratie generell sind nach Schiller (2002), S. 45: 1) Grund- und Menschenrechte als garantierte Handlungsbasis der Bürger, 2) Politische Gleichheit als gleiches Recht politischer Teilnahme, 3) Offenheit der Machtstruktur, 4)

Dass die Volksabstimmung auch legitimationsorientiert war, ist dabei allerdings schon allein durch den Zeitpunkt anzuzweifeln, zu dem die Abstimmung stattgefunden hat und kann eher dem plebiszitären Typ von Abstimmungen zugeordnet werden, da das Parlament im Prinzip von sich aus beschlossen hat, den Entwurf dem Volk vorzulegen, um eine besondere Legitimation dafür zu bekommen. Andererseits kann der Entscheid auch als „kassierendes Referendum“ betrachtet werden (und zwar entweder als obligatorisches oder fakultatives, je nachdem, wie man den Einfluss der Protestbewegungen auf die Regierung gewichtet), bei dem das Volk die Chance hatte, die Projektfinanzierung nachträglich zu kontrollieren.

Beides folgt der inputorientierten Theorie, dass sich mit dem Grad der Inklusion und Partizipation auch die Outputqualität erhöht: Diese erhöhte Qualität und Legitimation der politischen Entscheidungen aus der Quantität der Beteiligung zu schlussfolgern, ist problematisch, „denn die Lösungsoptionen für kollektiv zu entscheidende Sachprobleme lassen sich nicht eindeutig in richtig und falsch kategorisieren“¹⁹⁰. Die Abstimmung über Sachfragen erlaubt es zwar, ein Problem zu isolieren und separat von z.B. sozialen Konflikten zu entscheiden und kann so auch Konflikte zwischen oder innerhalb von Parteien beilegen, aber nur, wenn die Kontrahenten bereit sind, „weitestgehend akzeptierte Lösungen durch Verhandlungen und Präferenzfeststellungen durch Input-Partizipation herzustellen“¹⁹¹ sowie den letztendlichen Volksentscheid als verbindlich zu akzeptieren¹⁹².

Da Verhandlungen und Präferenzfeststellungen weitestgehend nur auf der repräsentativen Ebene stattgefunden haben (Ausnahme bildeten die Schlichtungsgespräche, welche aber unverbindlich waren), ist dieses institutionelle Basismerkmal als eher nicht erfüllt zu betrachten. Die Diskussion über eine nachträgliche Legitimationsmöglichkeit würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen und soll hier nicht fortgeführt werden. Festzuhalten ist, dass der Output sich schon durch die Nichterfüllung des Quorums nicht verbessert hat sowie das Ergebnis für einen großen Teil der Bevölkerung nicht zufriedenstellend war und damit die Rückkopplung mit dem politischen System nicht zu einer Unterstützung führen wird. Abschließend ist zu berücksichtigen, dass

Transparenz und Rationalität der Entscheidungsprozesse sowie 5) Politische Effektivität (Vgl. dazu auch Schiller 1999). In der vorliegenden Arbeit werden diese Kriterien allerdings nicht berücksichtigt, sondern nur auf die Verbesserung der Qualität des Outputs Bezug genommen.

¹⁹⁰ Kuhn (2011), S. 75

¹⁹¹ Kuhn (2011), S. 76

¹⁹² Vgl. Möckli (1993), S. 16

„Partizipationsinstrumente zumeist aus parlamentarischen Systemen hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Nicht vergessen werden darf auch, dass Bürgerbeteiligung immer dann an ihre natürlichen Grenzen stößt, wenn die verantwortlichen Politikakteure sich vorbehalten, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themenmöglichkeiten bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Die Konzeptionen für Bürgerentscheidungen fallen in der Regel so einschränkend und "hürdenreich" aus, dass die "von oben" eingesetzte Bürgerbeteiligung eher spärlich den Weg ins Ziel findet“¹⁹³.

4. Kapitel: Kritischer Rückblick und Konklusion

Direkte Demokratie steht „für bedeutsame Postulate und Formen demokratischer Gesellschaften, die einen legitimations- und akzeptanzstiftenden Zweck erfüllen. Damit ist direkte Demokratie zweck- und zielorientiertes Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen politisch-institutionellen Kontexten“¹⁹⁴. Diese „Ergänzungsbeziehung“, bzw. die Eigenarten direktdemokratischer Instrumente im bundesdeutschen Kontext am Beispiel der Volksabstimmung

¹⁹³ Kost (2011), S. 223

¹⁹⁴ Kost (2005), S. 9