

Prof. Dr. Uwe Wagschal

**Stuttgart 21 – ein
direkt-demokratisches
Lehrstück?**

Stein am Rhein

30.03.2012

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



**UNI
FREIBURG**



- 1) Einleitung & Vorgeschichte
- 2) Volksentscheid in Baden-Württemberg
- 3) 10 Thesen zur Direktdemokratie am Beispiel von S21
- 4) Makro/Mikro-Analyse: Was erklärt die S21-Ablehnung?
- 5) Fazit & Ausblick

1) Einleitung

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

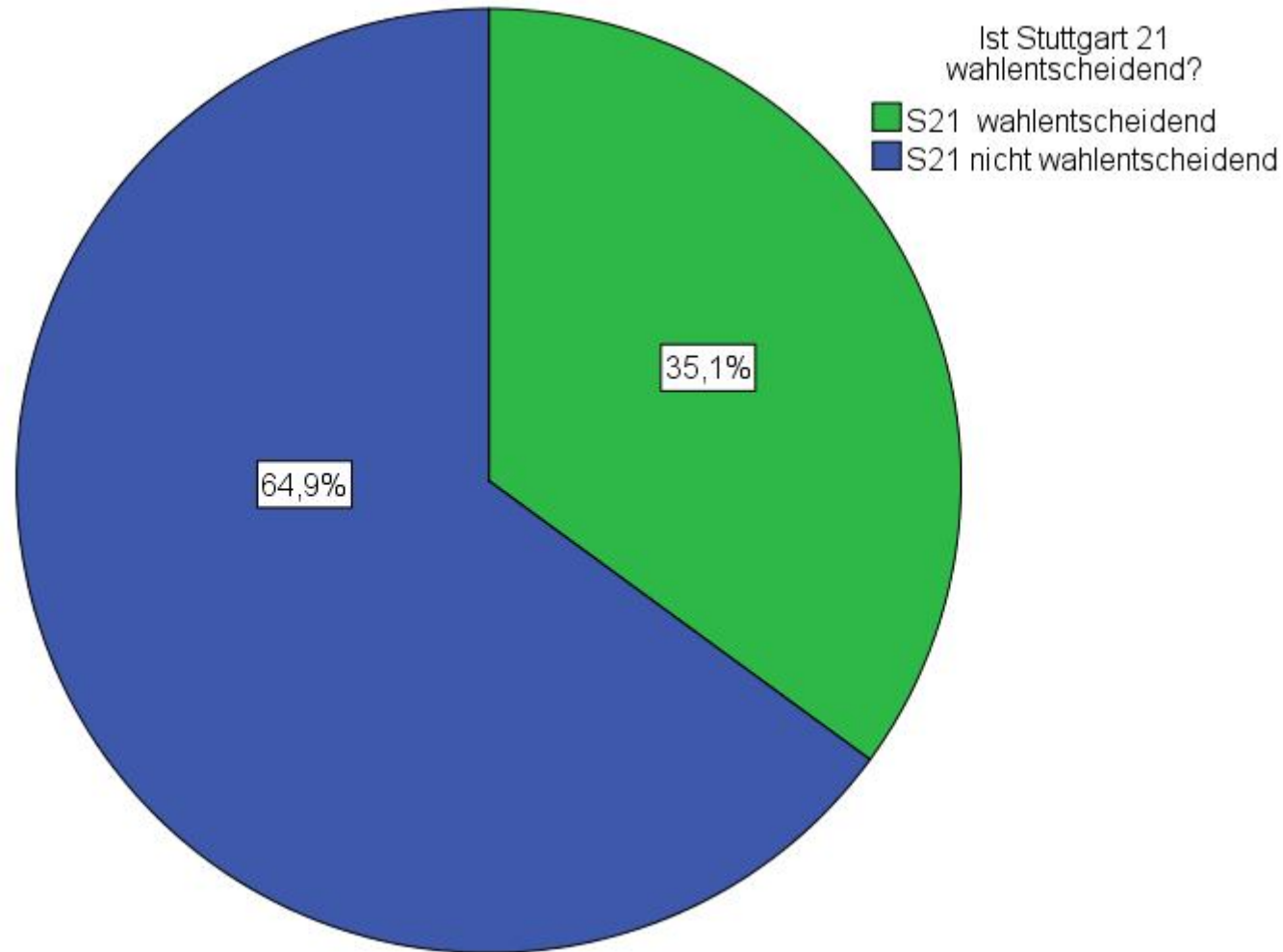
- Jahrzehntelange Vorgeschichte
- Bis 2010 regionales Projekt ohne große überregionale Aufmerksamkeit
- Mobilisierung führt allerdings zu Grüner Mehrheit im Gemeinderat von Stuttgart
- Ab Herbst 2010 massive Protestaktionen gegen die Untertunnelung des Hauptbahnhofes in Stuttgart sowie gegen den Ausbau der Schnellbahnstrecke Stuttgart-Ulm
- Zwischenzeitlich hohe internationale Aufmerksamkeit
- Wutbürger / Stuttgart 21 Wörter des Jahres 2010
- Landtagswahl 2011 führt zu Machtwechsel u.a. wg. Mobilisierung von Stuttgart 21

Stuttgart 21 als wahlentscheidendes Thema?

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG



Vorgeschichte (S21 und Neubaustrecke)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- 1985... verschiedene Vorschläge zur Umgestaltung des Stuttgarter Hauptbahnhofs (tw. Erhalt des Kopfbahnhofes)
- 1994 Vorstellung des Projektes in Grundzügen
- 1995 Machbarkeitsstudie (18 Bände)
- 1999 Projekt gerät wg. Finanzierungsfragen ins Stocken
- 2001 DB Aufsichtsrat genehmigt das Projekt und Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens
- 2006 Landtag nimmt Antrag zur Realisierung von S21 an
- 2007 Ablehnung eines Bürgerbegehrens zu S21
- 2009 finale Finanzierungsvereinbarung
- 2010 Baubeginn
- 2010 Landtag lehnt SPD-Antrag für Volksabstimmung ab
- 2011 Volksabstimmung über den Ausstieg des Landes
- 2019 Inbetriebnahme geplant

Um was ging es genau?

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

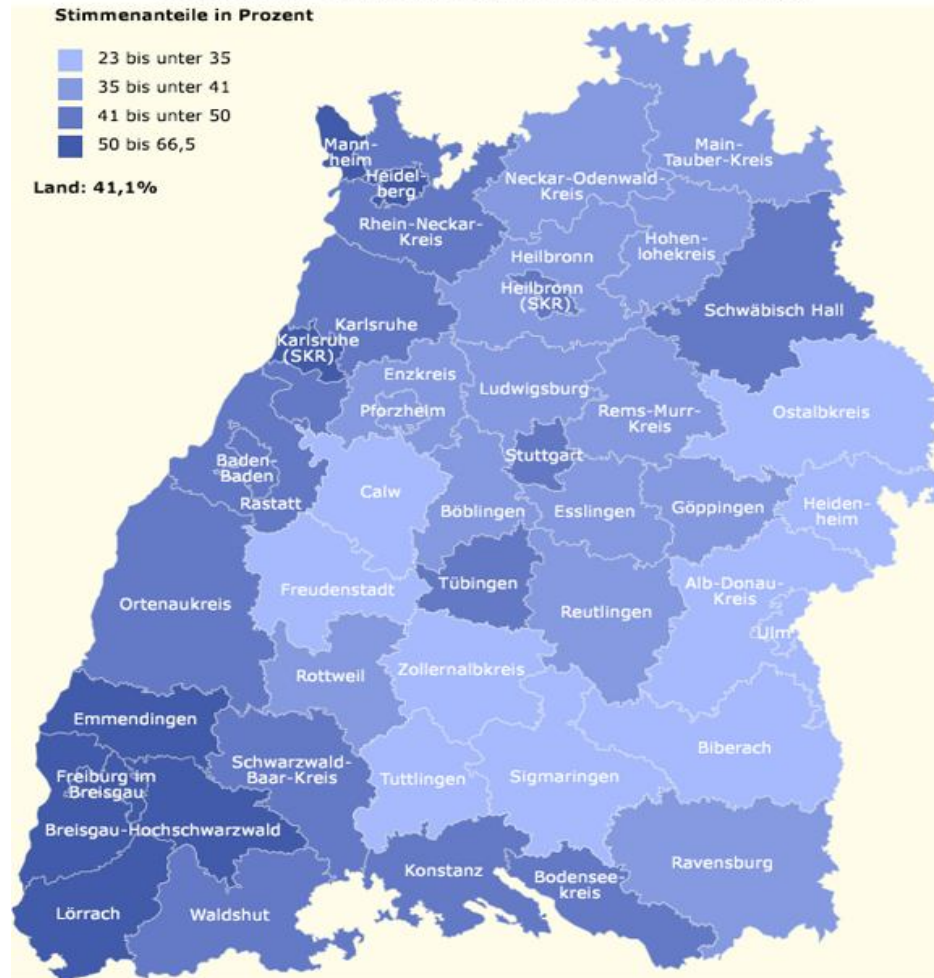
- Abstimmungsfrage:
Stimmen Sie der Gesetzesvorlage „Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)“ zu?
- Finanzierungsanteil des Landes: 930 Millionen € bei 4,5 Mrd. € Gesamtvolumen
- Gegner: 350 Millionen € Ausstiegskosten
- Befürworter: 1,522 Mrd. Ausstiegskosten
- Nicht einberechnet: positive und negative Opportunitätskosten (z.B. Arbeitsplätze, mehr Wohnraum, weniger Verkehr auf den Straßen, schnellere Verbindungen, Risiko Grundwasser)

2) Die Ergebnisse des Volksentscheids am 27.11.2011

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



Endgültige Ergebnisse der Volksabstimmung am 27.11.2011*) Anteil der Ja-Stimmen an den gültigen Stimmen in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs



*) Volksabstimmung über die Gesetzesvorlage »Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)«

3) 10 Thesen zum Lehrstück S21

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

1. Das Volk will mehr Mitsprache
2. Nicht nur die politische Linke will mehr Mitsprache
3. Je wichtiger die Entscheidung desto eher DD
4. Direkte Demokratie führt zu höherer Legitimation
5. Institutionelle und politische Hürden behindern Einsatz
6. Direkter Demokratie wohnt ein Status Quo Bias inne
7. Die Mitte (Median) entscheidet in Volksabstimmungen
8. Volksabstimmungen nur a la carte
9. Direkte Demokratie kann gegen Minderheiten wirken
10. Parlamente als Ort demokratischer Auseinandersetzung

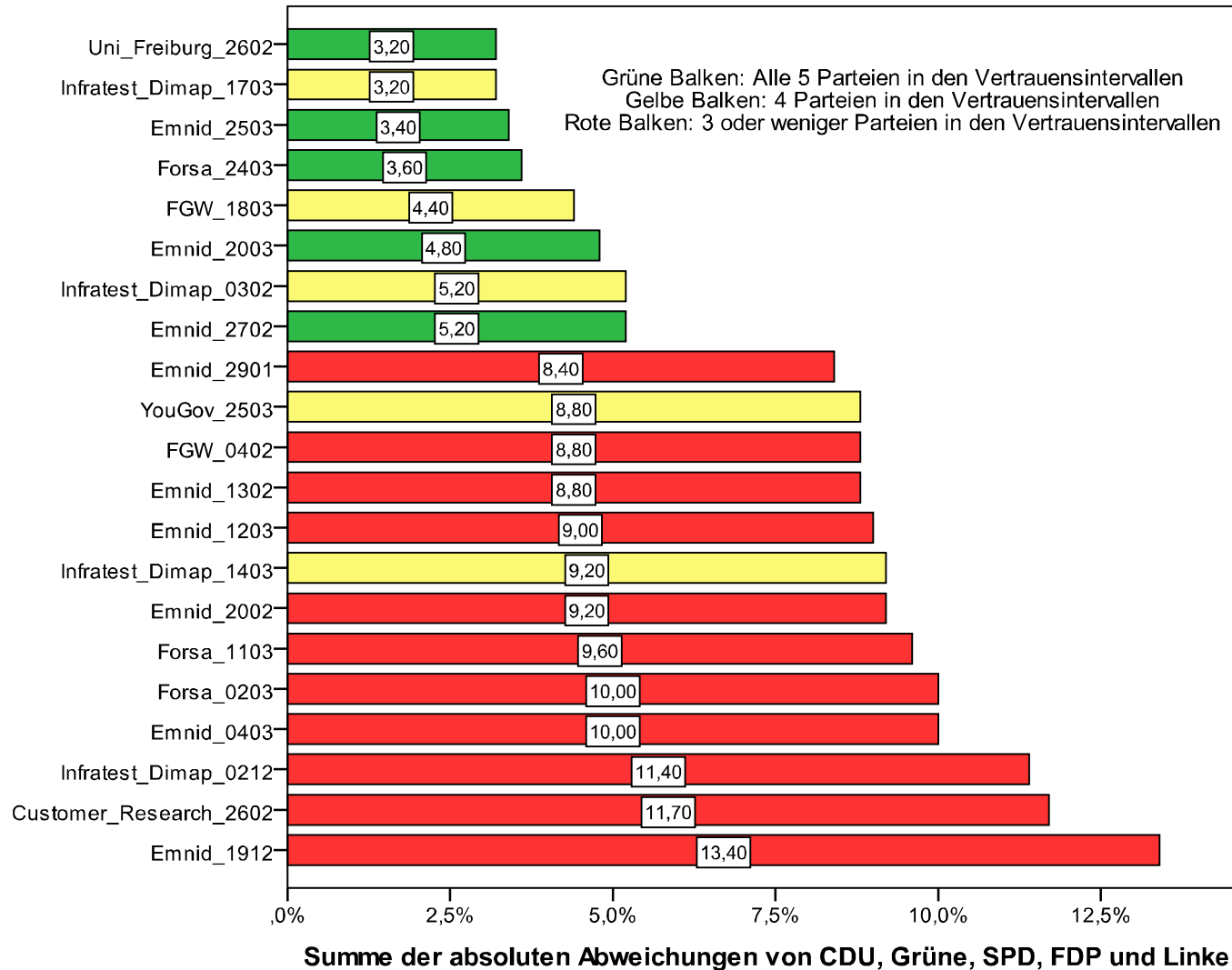
Datengrundlage: Wahlumfrage 02/2011

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

Umfrageinstitut und Veröffentlichungsdatum



Zahl der befragten Personen:

Gemeindegröße:
n = 1361,

Geschlecht:
n = 1233.

Sonntagsfrage/Wahlabsicht: n = 1126;
ohne die weiß nicht

Gewichtung:

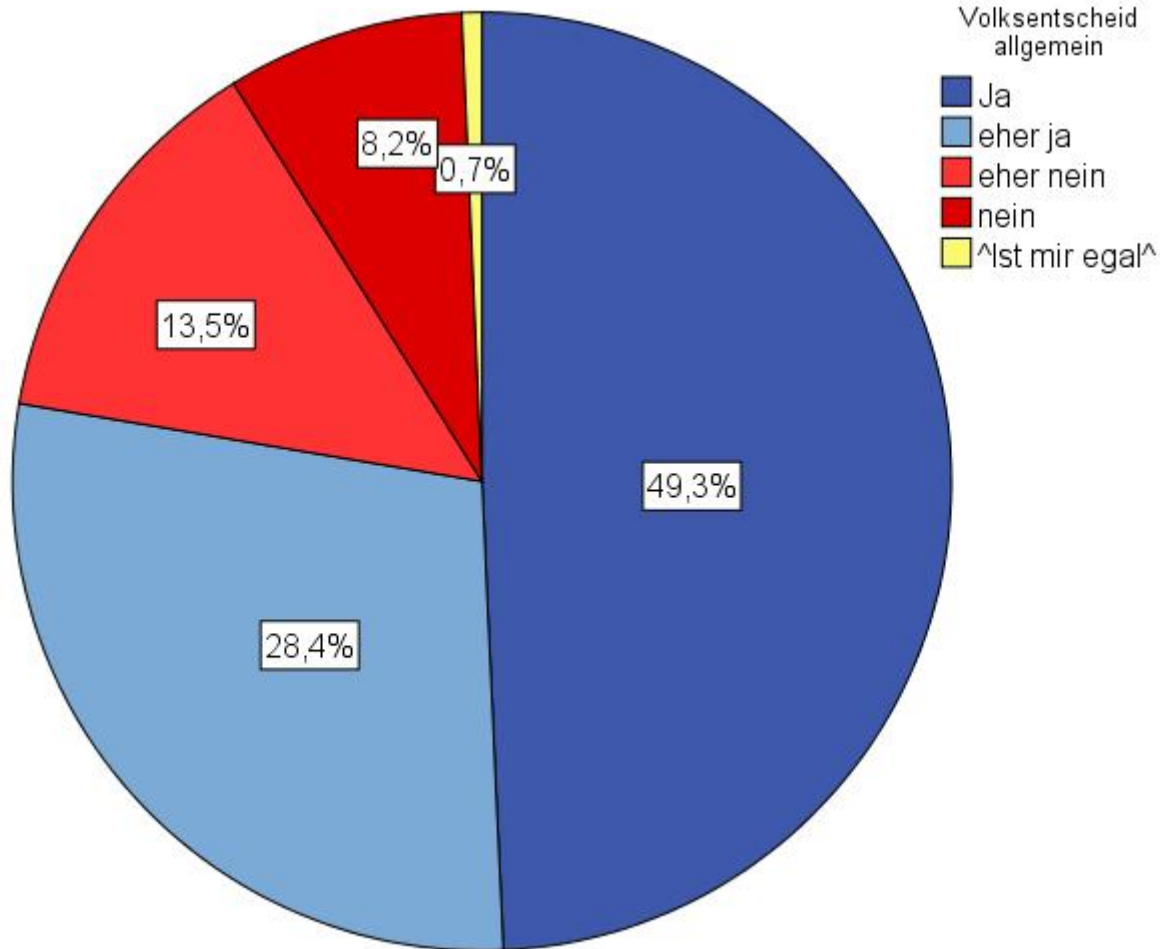
Die Umfragedaten sind gewichtet worden

1. Das Volk will mehr Mitsprache (Quelle: Universität Freiburg 02/2011)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

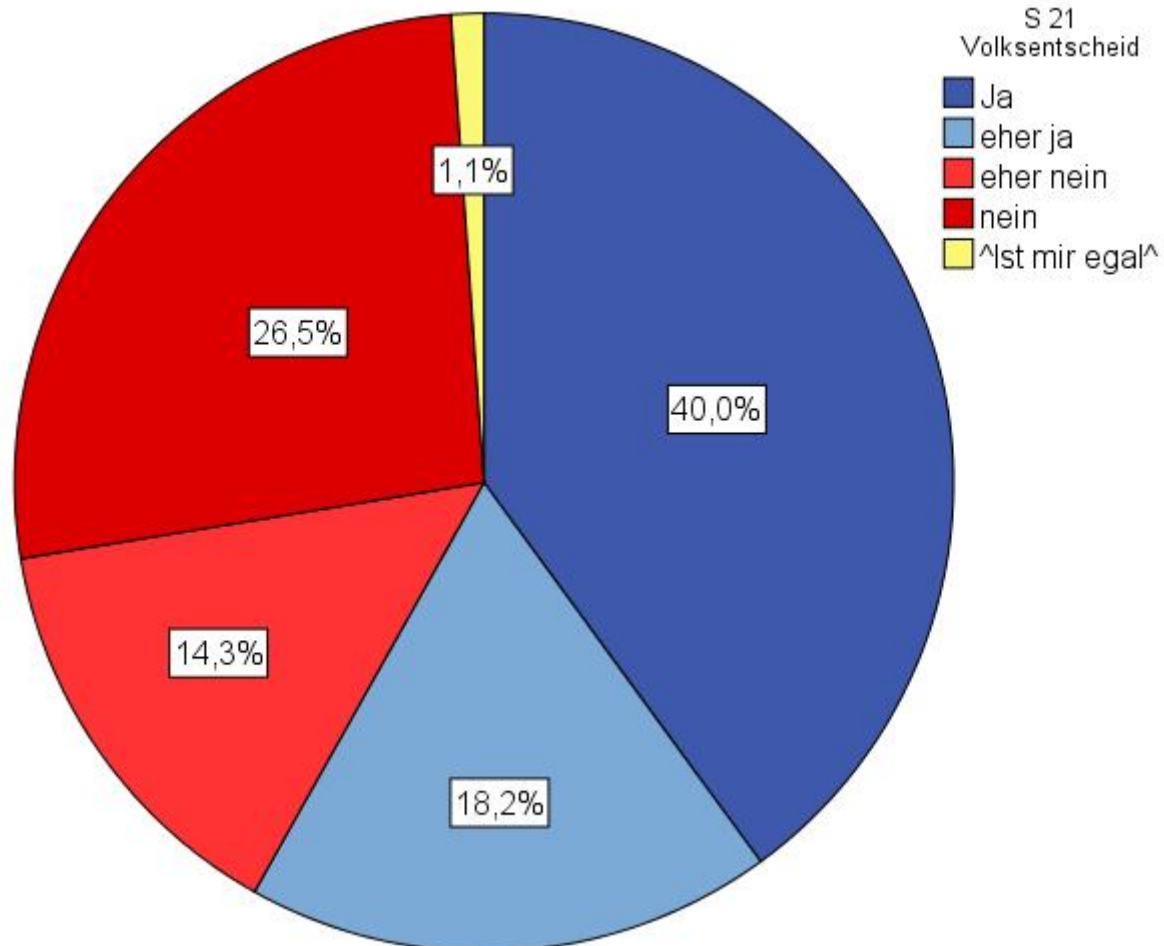


Volksentscheid zu Stuttgart 21 durchführen? (02/2011)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

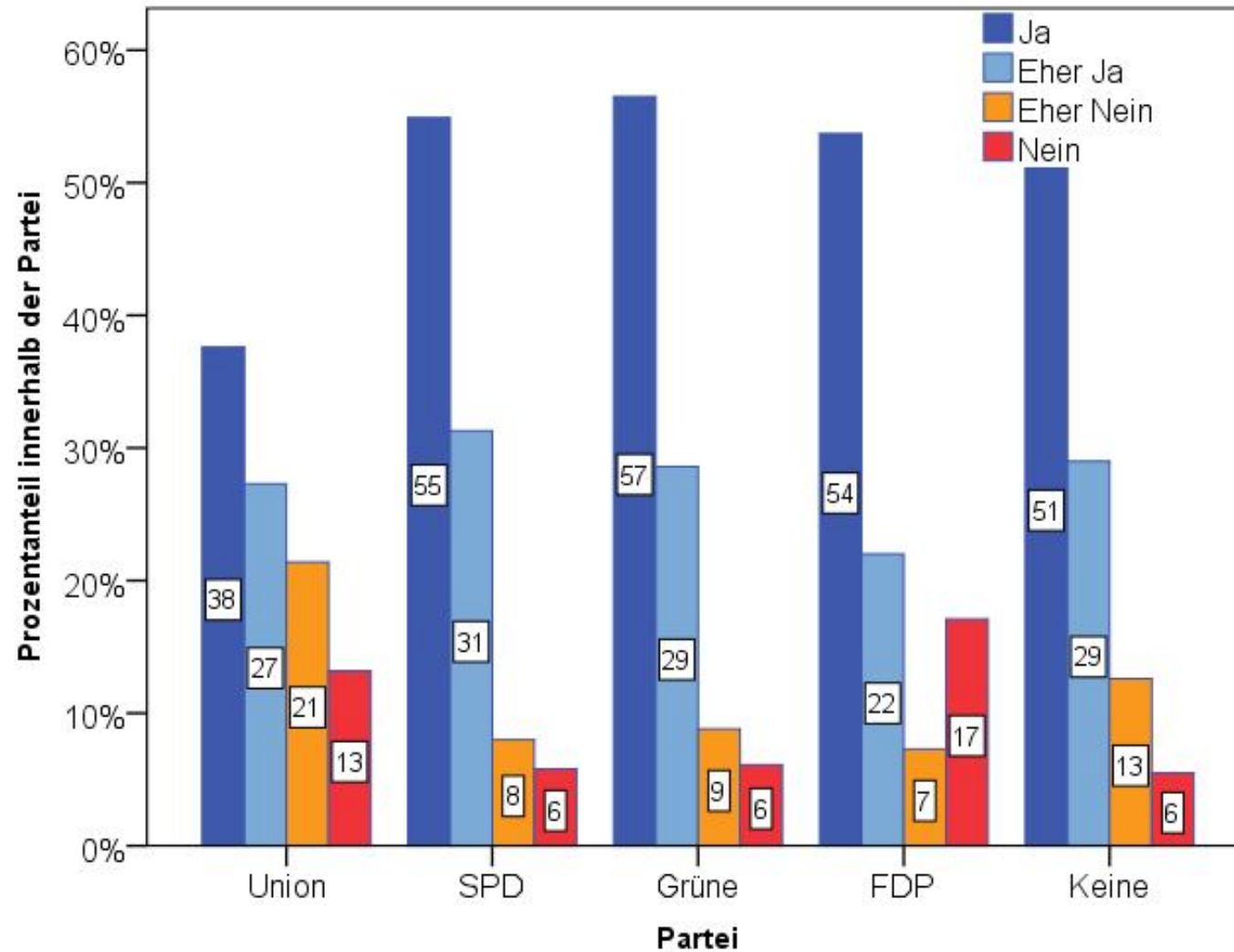


UNI
FREIBURG



2. Es ist nicht nur die politische Linke die politische Partizipation will

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



3. Je wichtiger die Entscheidung desto eher sollte das Volk mitreden

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- Generell können Entscheidungskosten (decision costs) sowie Kosten des Demokratiedefizits anfallen.
- Entscheidungsverfahren ist danach zu wählen, wo Interdependenzkosten minimal sind.
- Es macht also Sinn Entscheidungen repräsentativ und direktdemokratisch zu treffen (je nach Wichtigkeitsgrad)
- Je wichtiger die Probleme für die Gruppenmitglieder sind, etwa bei Fragen der Unabhängigkeit oder der Verfassungsgebung, desto stärker sollte das Zustimmungsquorum ansteigen und somit direktdemokratische Entscheidungen bevorzugt werden.

4. Direkte Demokratie kann die politische Legitimation und Partizipation erhöhen



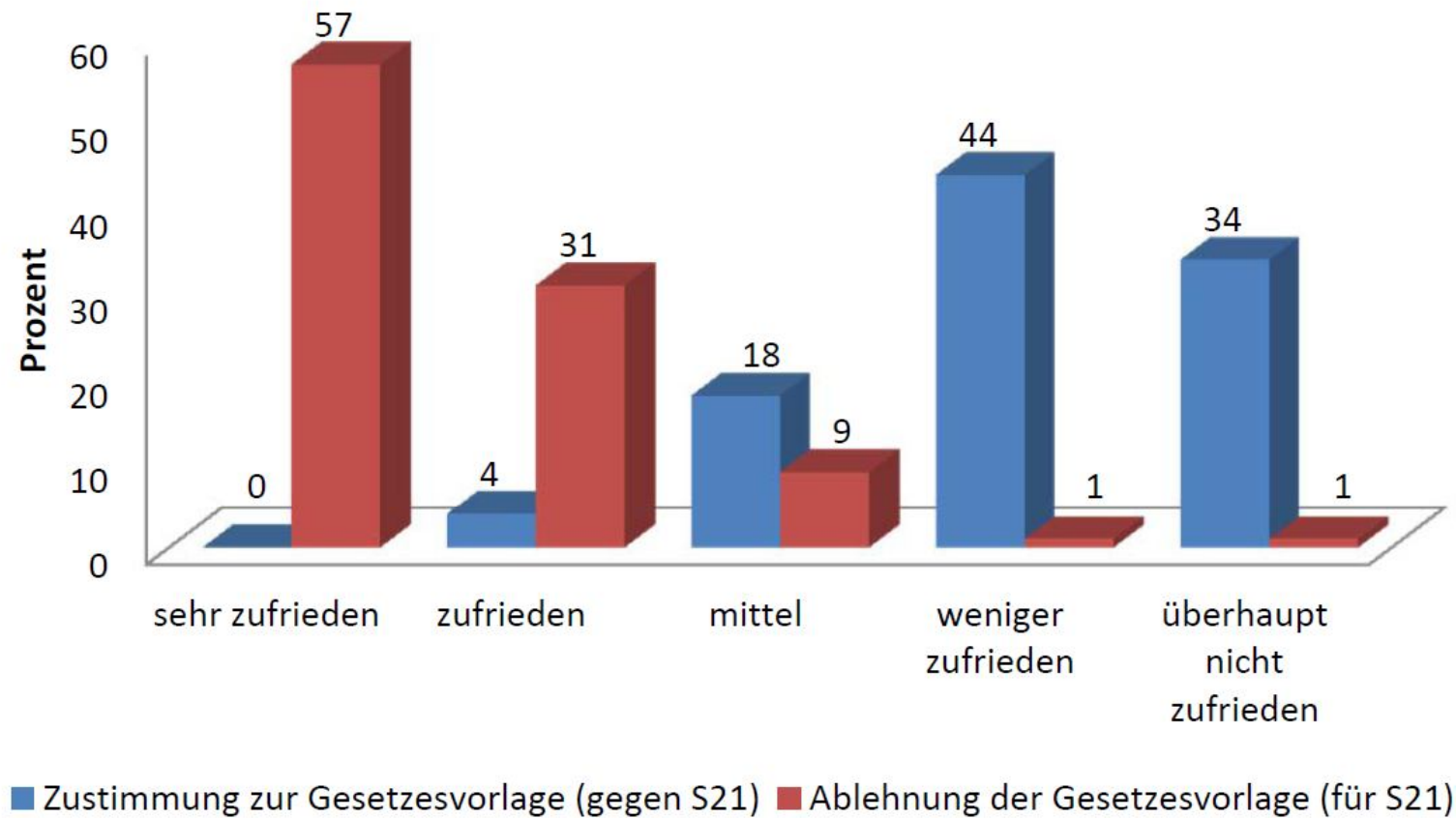
- Legitimation und Politikverdrossenheit wird gedämpft
- Allerdings Häufigkeit der Anwendungen ist wichtiges Kriterium
- Mitunter Partizipation auch sonst politisch wenig aktiver Gesellschaftsschichten vorhanden
- Partielles Dilemma zwischen Input- und Outputseite des politischen Systems (Bremswirkung der DD)
- Direkte Demokratie führt zu nicht zum Systemzusammenbruch

Zufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis (Quelle: Gabriel/Bertelsmann)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG



Angaben in Prozent, Prozentwerte gelten jeweils für die Gegner und für die Befürworter

Grundgesamtheit: Wahlberechtigte in Baden-Württemberg (Deutsche ab 18)

Befragungszeitraum: 28.11. - 05.12.2011

Gegner: weiß nicht: 0; keine Angabe: 0

Befürworter: weiß nicht: 1; keine Angabe 0

Hohe Akzeptanz des Ergebnisses (Quelle: Faas/Schmitt-Beck)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

Die grün-rote Landesregierung von Baden-Württemberg muss das Ergebnis der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“ in jedem Fall akzeptieren.

Umfrage vor der Abstimmung:

Nur 6,5 % stimmen dieser Aussage nicht zu (6 % Befürworter S21, 7,9 % der Gegner S21)

Umfrage nach der Abstimmung:

Nur 4,1 % stimmen dieser Aussage nicht zu (2,1 % Befürworter S21, 7,7 % der Gegner S21)

5. Institutionelle und politische Hürden behindern Einsatz

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

Bürgerbegehren zu S21: Rechtsgrundlage Gemeindeordnung
Baden-Württemberg

§ 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, (Bürgerentscheid).

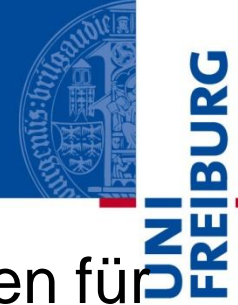
(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt

(3) Bürgerbegehren: Sammlung von Unterschriften zur Einleitung in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern von 20 000 Bürgern.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat

Bürgerbegehren in Stuttgart

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



- 17. November 2007 – 61.193 gültige Unterschriften für Bürgerbegehren
- 20. Dezember 2007 – Stuttgarter Gemeinderat lehnt Zulassung des Bürgerentscheids ab.
- 2 Gründe: Frist versäumt & Finanzwirksamkeit
- Junktim: Palmer versus Schuster im Stuttgarter OB Wahlkampf
- Grundsatzfrage: Parlamentarische Verabschiedung oder durchs Volk (welches Volk?)
- Zentrales Problem: Mehr Mitsprache gewünscht
- Folgewirkung: Grüne werden stärkste Fraktion in Stuttgart nach Kommunalwahl 2009

Volksbegehren & Volksentscheid im Ländervergleich (Quelle: Schiller 2007)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

| Land | Volksbegehren (Quorum in Prozent) | Volksentscheid (Quorum in Prozent) | Bürgerbegehren (Quorum in Prozent) | Bürgerentscheid (Quorum in Prozent) |
|--------------------------|---|--|--|---|
| Brandenburg | ca. 4 | 25 | 10 | 25 |
| Hamburg | 5 | 20 | 3-2* | Kein Quorum |
| Schleswig-Holstein | 5 | 25 | 10 | 20 |
| NRW | 8 | 15 | 10-3* | 20 |
| Bayern | 10 | Kein Quorum | 10-3* | 20-10* |
| Bremen | 10 | 25 | 10 | 25 30 (BremHav) |
| Niedersachsen | 10 | 25 | 10 | 25 |
| Thüringen | 10 | 25 | 17-13* | 25-20* |
| Rheinland-Pfalz | ca. 10 | 25 (Beteilig.) | 15-8,8* | 30 |
| Mecklenburg-VP | ca. 10 | 33 | 10-4,2* | 25 |
| Berlin | 10 | 33 | 3 | 15 (Beteilig.) |
| Sachsen-Anhalt | 11 | 25 | 15-5* | 30 |
| Sachsen | ca. 12,5 | Kein Quorum | 15 (5)** | 25 |
| Baden-Württemberg | 16,6 | 33 | 10-5* | 25 |
| Hessen | 20 | Kein Quorum | 10 | 25 |
| Saarland | 20 | 50 | 15-12,4* | 25 |

Rechtliche Grundlagen in der Landesverfassung Baden-Württemberg

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

Artikel 59

- (1) Gesetzesvorlagen werden von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksbegehren eingebracht.
- (2) Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten gestellt wird. [...]

Artikel 60

- (1) Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen.
- (2) Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.
- (3) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Reg. eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabsti. bringen. [...]
- (5) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt.
- (6) Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.

Argumente pro Volksentscheid (SPD-Antrag für Volksentscheid, Hermes/Wieland Gutachten)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

SPD-Antrag: [...] die Beschlüsse und die Verträge sowie die begonnenen Arbeiten sind nach bestem Wissen und Gewissen mit den notwendigen Mehrheiten gefasst worden und somit ausreichend demokratisch legitimiert. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass die bisherige Legitimationsgrundlage nicht ausreicht, um die zunehmende Zahl der Kritiker zu überzeugen.”

Aber: „Ausstiegsgesetz“ (Landtagsdrucksache 14/6896, S.3)

Kardinalfrage: Können die geschlossenen Verträge rückgängig gemacht werden?

[...] keine unzulässige Rückwirkung, da dem rechtstaatlichen Vertrauensschutz durch Entschädigung der Eisenbahnunternehmens für die durch den Ausstieg entstehenden Nachteile genüge getan wird (Hermes/Wieland 2010, S. 38)

Argumente gegen Volksentscheid (Gutachten Kirchhof)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

1. Mangelnde gesetzgeberische Kompetenz des Landes im Bereich der Bahn
2. Die in Art. 60 Abs. 3 LVerfBW formulierten Voraussetzungen (Konfliktlage zwischen Landtagsmehrheit und Landesregierung) liegen nicht vor
3. Haushaltsvorbehalt für Volksabstimmungen gemäß Art. 60 Abs. 6 LVerfBW
4. Vertrag der Exekutive kann nicht durch Gesetz aufgehoben werden (Rückwirkungs- und Folgerichtigkeitsverbot)
5. Keine ordentliche Kündigung des Finanzierungsvertrages möglich

7. Direkter Demokratie wohnt ein Status Quo Bias inne

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

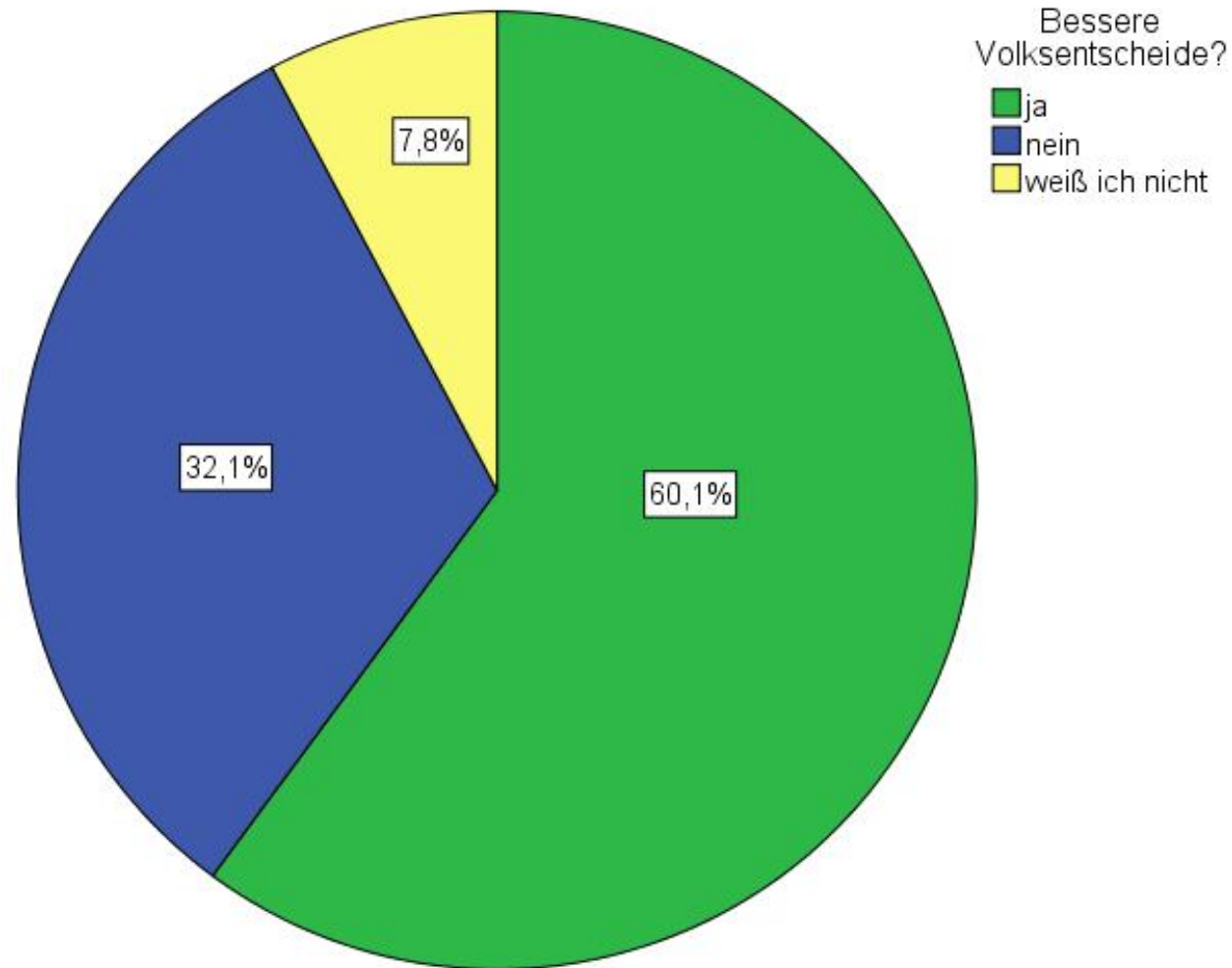


UNI
FREIBURG

- Direkte Demokratie präferiert den Status Quo
- Indirekte Wirkungen jedoch mit zu berücksichtigen
- Ursachen: Präferenzen für den Status Quo sowie Partizipation
- Verzögerungseffekt
- Struktureffekt
- Ausgabenniveaueffekt

Führt Volksentscheide zu besseren Politikergebnissen?

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



7. Die Mitte entscheidet: Direkte Demokratie ist kein rationaler Diskurs, sondern Machtpolitik

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

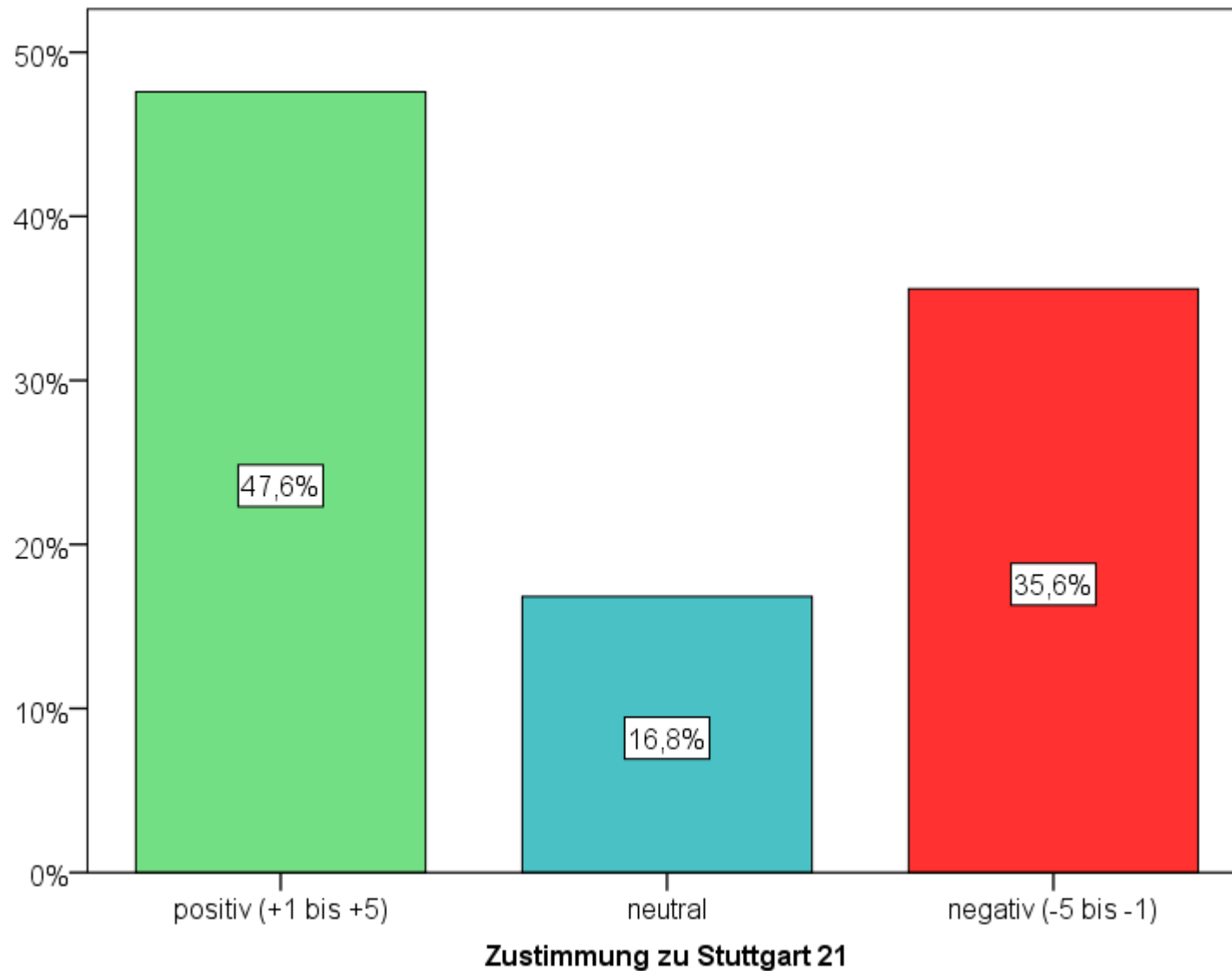


UNI
FREIBURG

- Befürworter der Direktdemokratie betonen den Eigenwert politischer Teilhabe
- Direktdemokratie und deliberativer Diskurs: Gibt es sachpolitisch orientierte und ergebnisoffene Entscheidungen?
- Gegenposition: Volksabstimmungen sind vor allem auch Machtfragen. Akteure haben ein Interesse, ihre Präferenzen durchzusetzen
- Die politische Mitte entscheidet (Median-Wähler)
- Median-Wähler eindeutig Befürworter von S21

Median-Position befürwortet S 21 (Basis Skala -5 bis +5)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

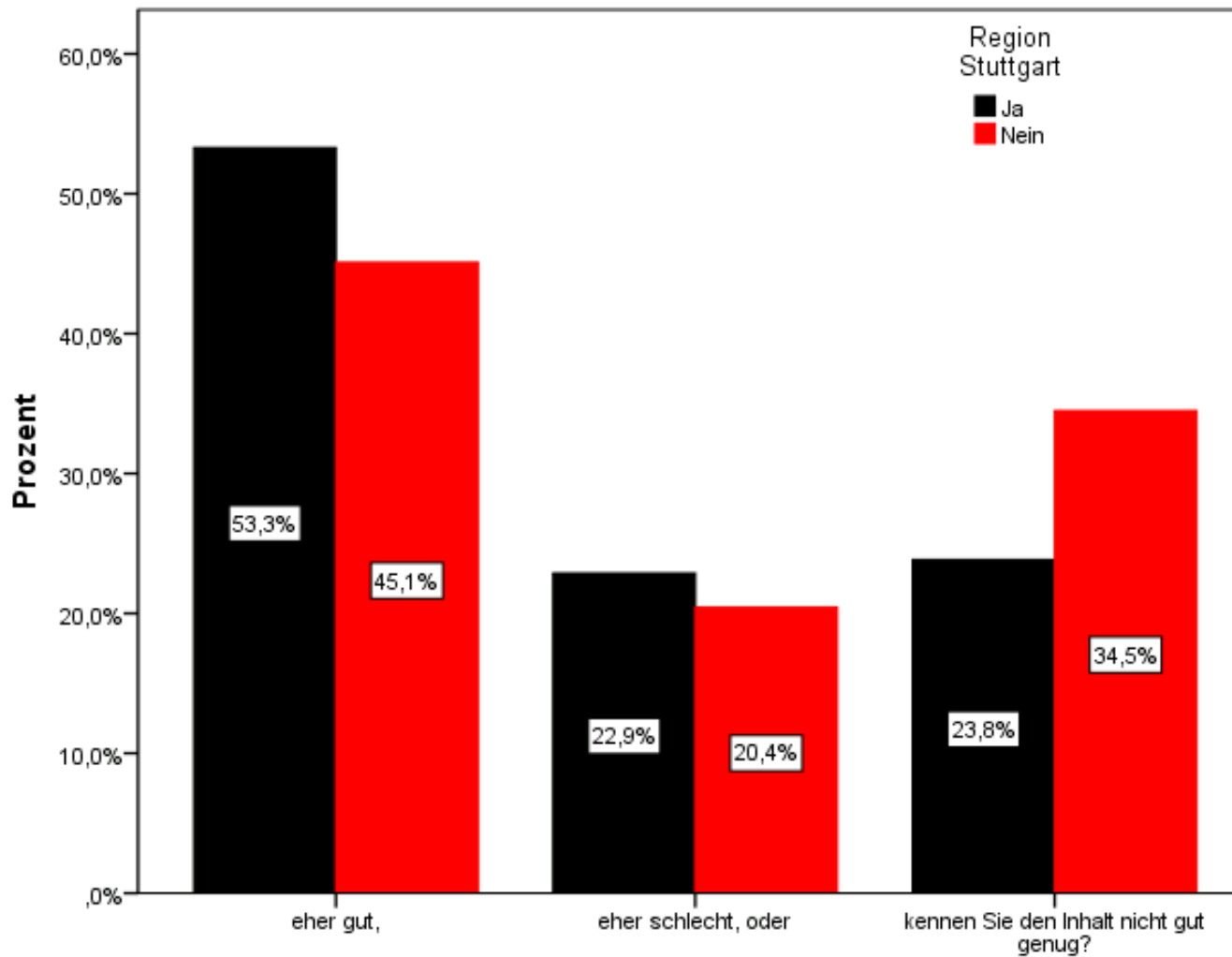


Allerdings taktischer Sieg durch Diskurs: Bewertung des Schlichterspruchs von Heiner Geißler

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG



8. Volksabstimmungen nur a la carte

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- Tendenz in der politischen Elite nur zum eigenen Vorteil direktdemokratische Verfahren einzusetzen (Vetospieler / Vetopunkt)
- Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren
- S21 in Parlamenten verabschiedet und hatte vor Gerichten Bestand
- Seehofer: VA zu Europathemen
- Grüne: Schulreform Hamburg 2009
- Inakzeptanz von Ergebnissen desavouiert das Instrument
- Strategischer Einsatz / Umgang desavouiert das Instrument

9. Direkte Demokratie kann zu Lasten von Minderheiten wirken

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- Das Hauptproblem der Mehrheitsentscheidung
- Es gibt nicht nur eine „Tyrannei der Minderheit“ (Quoren als Lösung des Problems), sondern auch eine Tyrannei der Mehrheit
- „Deserving poor“ (minorities) und „undeserving poor“ (minorities)
- Auch parlamentarische Systeme können zu Diskriminierung neigen
- Verfassungsgereichte (Vorprüfung) als Barriere gegen menschenrechtswidrige Entscheide

Wahlbeteiligung der Volksabstimmung

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

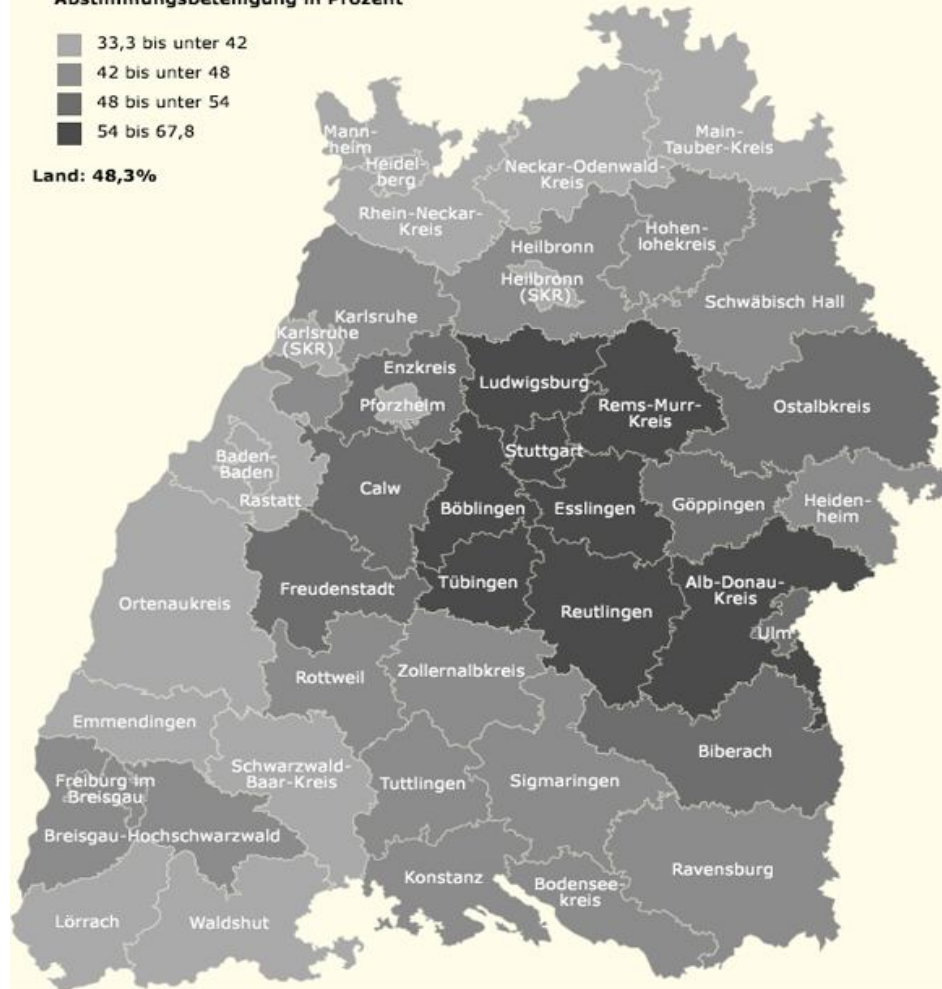
Endgültige Ergebnisse der Volksabstimmung am 27.11.2011^{*)}

Abstimmungsbeteiligung in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs

Abstimmungsbeteiligung in Prozent

- 33,3 bis unter 42
- 42 bis unter 48
- 48 bis unter 54
- 54 bis 67,8

Land: 48,3%



^{*)} Volksabstimmung über die Gesetzesvorlage »Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)«

10. Parlamente als Ort demokratischer Auseinandersetzung

- Parlamentsdiskurse relevant, sogar differenzierter
- Volksabstimmungen oftmals polarisierend



Makro-Analyse für die 44 Landkreise

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- Korrelation des Ja-Stimmenanteils (also Ausstieg) mit dem CDU-Stimmanteil (LT-Wahl 2011): -0,845
- Korrelation des Ja-Stimmenanteils (also Ausstieg) mit dem Grünen-Stimmanteil (LT-Wahl 2011): 0,812
- Multivariates Modell erklärt rund 71 Prozent der Varianz

Koeffizienten^a

| Modell | Nicht standardisierte Koeffizienten | Standardisierte Koeffizienten | T | | |
|-------------|-------------------------------------|-------------------------------|--------------|---------------|-------------|
| | Sig. | | | | |
| | RegressionskoeffizientB | Standardfehler | Beta | | |
| (Konstante) | 85,407 | 7,478 | 11,421 | ,000 | |
| cdu | -1,238 | ,149 | -,885 | -8,331 | ,000 |
| bevdicthe | -,301 | ,195 | -,202 | -1,544 | ,131 |
| alq | 1,543 | ,959 | ,185 | 1,609 | ,115 |

a. Abhängige Variable: ja

Wer sind die Ablehner von S21 – Befunde einer logistischen Regression (n = 1182)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



UNI
FREIBURG

- **Hoch signifikant (99%-Niveau)**

Hohe Parteiidentifikation für Grüne

Hohe Parteiidentifikation für CDU (zustimmend)

- **Signifikant (95%-Niveau):**

Ortsgröße (je größer desto stärker die Ablehnung)

- **Schwach signifikant (90%-Niveau):**

Kirchgangshäufigkeit (Kirchgänger eher zustimmend)

Konfession (Protestanten eher ablehnend)



Nicht signifikant:

- Alter
- Geschlecht (Frauen eher ablehnend)
- Parteiidentifikation für SPD
- Region Stuttgart
- Berufstätig
- Eigene wirtschaftliche Lage
- Haushaltsgröße
- Bildung
- Familienstand
- Manuelle Tätigkeit



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

ENDE

Kontaktdaten

Prof. Dr. Uwe Wagschal
Seminar für Wissenschaftliche Politik
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Werthmannstr. 12
79085 Freiburg

Tel: 0761 – 203 9365 (Sekretariat)

Fax: 0761 – 203 9373

uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de

<http://portal.uni-freiburg.de/politik/seminar/mitarbeiter/wagschal>