

## 8. Die Volksabstimmung als konfliktbefriedendes Verfahren

### Und demokratischer Fallstrick für die Protestbewegung

---

Eine Volksabstimmung über S21 gehörte zu den Kernforderungen der Protestbewegung gegen S21. Als diese von der neuen Landesregierung beschlossen wurde, hatte sich bereits eine deutliche Mehrheit in Umfragen für S21 ausgesprochen. Auch deshalb wurde eine Unterstützung der Volksabstimmung innerhalb der Protestbewegung zunächst kontrovers diskutiert. Doch die kritischen Stimmen konnten sich nicht durchsetzen und die Protestbewegung beschloss, auch die Volksabstimmung zur Verbreitung ihrer ›besseren Argumente‹ gegen das Großprojekt zu nutzen. Nach dem Dauerprotest der vergangenen Monate konnten für die Volksabstimmungswahlkampf nochmals zahlreiche Aktionsgruppen mobilisiert werden, um sich auch in traditionellen ›CDU-Hochburgen‹ für ein ›Ja zum Ausstieg‹ aus dem S21-Finanzierungsvertrag einzusetzen. Die zwei konkurrierenden Wahlkampagnen der Konfliktparteien waren jedoch mit ungleich verteilten Mitteln ausgestattet: Die Pro-Stuttgart-21-Kampagne hatte im Gegensatz zur Kampagne der S21-Gegnerschaft ein Millionenbudget. Das Abstimmungsergebnis entsprach schließlich den Umfragewerten. Die Volksabstimmung führte schließlich zu einer erheblichen Niederlage der Protestbewegung.

Im vorliegenden Untersuchungsabschnitt werden insbesondere die verschiedenen strategischen Handlungslogiken der Konfliktparteien sowie die Veränderungen innerhalb ihrer Konfliktlesarten identifiziert. Auswirkungen der vorherigen Repressionen auf das Protestgeschehen werden rekonstruiert. Zudem werden die den Konflikt prägenden hegemonialen Logiken nachgezeichnet und deren Einfluss auf die Prämissen zur Volksabstimmung und die unterschiedlichen Kampagnen aufgezeigt.

## 8.1 Nachteilige Ausgangslage und Vernachlässigung der Deutungsmacht – strategische Irrtümer der Protestbewegung vor der Volksabstimmung

Obwohl ein Volksentscheid zu den eigenen Forderungen der Protestbewegung gehört, sind die konkreten Bedingungen einer landesweiten Abstimmung zu S21 teils problematisch und die Erfolgchancen für die Bewegung gegen S21 gering. Es kann beispielsweise nicht direkt über das Großprojekt S21 abgestimmt werden, da diese Frage rechtlich unzulässig wäre. Denn eine Volksabstimmung auf Landesebene kann nur über die Finanzierungsbeteiligung des Landes erfolgen. Außerdem gilt in Baden-Württemberg eine strenge Quorumregelung: Mindestens 33 Prozent aller Wahlberechtigten müssten bei einer Volksabstimmung mit »Ja« stimmen, damit die Abstimmung gültig ist. Es müssten also mindestens 2,5 Millionen aller Wahlberechtigten mit »Ja« für einen Ausstieg aus der S21-Finanzierung abstimmen, um eine rechtlich bindende Entscheidung zu erwirken.<sup>1</sup> Mit dem Quorum sollen nicht-repräsentative Mehrheiten verhindert werden, letztendlich führt es jedoch dazu, dass eine bindende Entscheidung kaum über eine Volksabstimmung getroffen werden kann.<sup>2</sup>

Darüber hinaus verdeutlicht die Wahlstatistik, dass bei der Landtagswahl 2011 eine Mehrheit von 67,4 Prozent für die S21-befürwortenden Parteien abgestimmt hatte (Hin 2011: 39). Auch wenn es nicht vollständig deckungsgleich mit dem zu erwartenden Abstimmergebnis zu S21 sein würde, fände sich hier ein ernst zu nehmender Anhaltspunkt für das Ergebnis der Volksabstimmung. Im Umfeld der Grünen wird die Aussichtslosigkeit, eine Volksabstimmung zu gewinnen, bereits kurz nach der Wahl diskutiert.<sup>3</sup> Die Protestbewegung äußert hingegen keine öffentliche Kritik an den Voraussetzungen und überlässt den anderen Konfliktbeteiligten die Deutungsmacht über die Volksabstimmung. Von den Koalitionsparteien wird die Volksabstimmung als Lösung konstruiert, um den Konflikt um S21 abschließend zu befrieden. Dem setzte die Protestbewegung keine eigene Deutung entgegen und

- 
- 1 Zum Vergleich: Die Stimmen für die Grünen bei der Landtagswahl lagen bei 1,2 Millionen (Zeiner 2011 o. S.).
  - 2 Das wird verdeutlicht, wenn das Quorum auf die Landtagswahlen übertragen wird, denn hier würde das Quorum von 33 Prozent regelmäßig nicht erreicht: Bei der Wahl im Jahr 2006 wurde die Koalition aus CDU und FDP nur von 29,25 Prozent der Wahlberechtigten gewählt; bei der Landtagswahl 2011 wurde die Grün-Rote Regierung von 31,38 Prozent der Wahlberechtigten gewählt. Beide Male wäre das Quorum nicht erreicht worden und die Wahl nicht entschieden (Piratenpartei BW 2011 o. S.).
  - 3 Hierzu heißt es in einem Medienbericht: »Um das Projekt zu kippen, muss mindestens ein Drittel der wahlberechtigten Baden-Württemberger dagegen stimmen. Das sind 2,5 Millionen Menschen – mehr als doppelt so viele, wie den Grünen bei der Wahl ihre Stimme gaben. Das sei nicht zu schaffen, heißt es aus dem Umfeld der Grünen« (Bund 2011 o. S.).

verzichtete somit auf einen Anknüpfungspunkt für den späteren Umgang mit dem Abstimmungsergebnis (vgl. Kapitel 2.3.2).

Die Prämissen der neuen Landesregierung zur Volksabstimmung, die im Herbst 2011 stattfinden soll, waren bereits im Koalitionsvertrag festgesetzt worden (Landesregierung BW 2011a: 29f.). Ergänzend erklären die Grünen, dass sie ein Votum für das Großprojekt in jedem Fall akzeptieren wollen, auch wenn das Quorum nicht erreicht ist (Dpa 2011b o. S.). Im Gegensatz dazu möchte die SPD Stuttgart 21 weiterfinanzieren, auch wenn die Abstimmung zwar gegen S21 ausfällt, das Quorum aber nicht erreicht wird (ebd.). Bei der Volksabstimmung sind demnach folgende Konstellationen möglich:

- Fall 1: Mehrheit für S21; Quorum erreicht -> S21 weiter finanziert
- Fall 2: Mehrheit für S21; Quorum nicht erreicht -> S21 weiter finanziert
- Fall 3: Mehrheit gegen S21; Quorum erreicht -> S21-Finanzierung gestoppt
- Fall 4: Mehrheit gegen S21, Quorum nicht erreicht -> S21 weiter finanziert

Die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Votum bei der Volksabstimmung im Sinne der Protestbewegung sind somit auch ohne Berücksichtigung der Umfragewerte geringer, da drei Konstellationen zu einer Fortsetzung der Finanzierung führen, nur eine zum Stopp der Beteiligung des Landes an S21. Das bestätigt bereits im Ansatz auch die Überlegungen in Kapitel 2.3.3. Die problematischen Ausgangsvoraussetzungen der Volksabstimmung wurden von der Protestbewegung nicht aufgegriffen. Forderungen und der Kritik äußert die Protestbewegung nur gegenüber der SPD (vgl. Reutlinger Aktionsbündnis geg. S21 2011). Eine öffentliche, kritische Auseinandersetzung mit dem Agieren der Grünen sowie den Prämissen der Volksabstimmung blieb aus.

Die Bewegung gegen S21 konnte eine mögliche Rolle als Gegenpol zur neoliberalen Politik und Wirtschaft, entgegen den Vorüberlegungen der Kapitel 2.2.1 und 2.2.2, nicht ausschöpfen. Da sich die strategieprägenden Akteurinnen und Akteure der Bewegung deutlich gegen eine politische Positionierung ausgesprochen und damit die politische Entscheidungsmacht an ihre parlamentarische Vertretung delegiert hatten, war es der Bewegung insgesamt nicht hinreichend möglich, politische Forderungen nachdrücklich aufzustellen.

In den rückblickenden Interviews zeigt sich insgesamt, dass warnende und kritische Äußerungen von vereinzelt Basisgruppen und Akteurinnen und Akteuren, die sich für eine Boykottstrategie einsetzten, einem Großteil der Protestbewegung nicht hinreichend zugänglich gemacht wurden. Das Prinzip der fehlenden Einbindung und der undemokratischen Strukturen, das bereits im vierten bis zum siebten Kapitel aufgezeigt wurde, setzte sich also auch im Fall der Volksabstimmung fort. Die Überlegungen der Protestbasis wurden auch dadurch beeinflusst, dass der BUND – weiterhin ein entscheidendes Mitglied des Aktionsbündnisses gegen S21 – erklärte, das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Fall zu akzeptieren

zu wollen (Schunder 2011 o. S.). Darüber hinaus führten Bedenken, ansonsten von der Öffentlichkeit als undemokratisch wahrgenommen zu werden, dazu, dass sich die Protestbewegung gegen einen Boykott der Volksabstimmung aussprach, zumal die Volksabstimmung eine Kernforderung der Protestbewegung ist. Ein Interviewpartner erläutert rückblickend den Gedankengang folgendermaßen:

»Wenn eine Bewegung das zu einem Kernpunkt ihres Anliegens macht, dann ist es völlig indiskutabel zu sagen, jetzt kriegen wir von der anderen Seite eine Volksabstimmung angeboten, und wir machen da nicht mit.« (110, *persönliche Kommunikation*, 14.11.2016)

Am Anfang der Mobilisierung für die Volksabstimmung versuchten die APS die Lesart voranzubringen, dass die Abstimmung nur für die Landesfinanzierung gelte und der Protest auch danach noch Berechtigung haben würde. Ihr Pressesprecher erklärt:

»In der geplanten Volksabstimmung am 27. November wird nicht über Stuttgart 21 entschieden, sondern lediglich über die Frage, ob das Land aus der Finanzierung für Stuttgart 21 aussteigen soll. Lassen Sie sich daher nicht einreden, dass der Protest gegen S21 nach dem 27.11. aufhören müsse! Denn egal, wie die Volksabstimmung ausgeht – das Tunnelprojekt Stuttgart 21 ist katastrophal geplant und kommt bei der Baudurchführung seit über einem Jahr nicht vom Fleck.« (BAA 08.09.2011 o. S.)

Ein weiterer Interviewpartner berichtet, dass die Schwierigkeit, eine Entscheidung zum Boykott zu vermitteln, dazu führte, dass sich die Protestbewegung für die Volksabstimmung ausspricht:

»Es gab sehr viel[e] dagegen. Es waren aber auch sehr viele renommierte Sprecherinnen und Sprecher, die darin eben eine Chance sahen. Oder anders herum, es sei nicht vermittelbar, dass man so ein Instrument des Volksentscheids nicht wahrnimmt als Demokrat. Das war der Knackpunkt.« (15, *persönliche Kommunikation*, 24.10.2016)

Der Umgang der Protestbewegung mit der Volksabstimmung zeigt einige Parallelen zur Schlichtung. Ein möglicher negativer Ausgang der Volksabstimmung wurde kaum diskutiert. Das mag auch daran gelegen haben, dass bereits im Anschluss an Schlichtung und Stresstest eine umfassende Selbstreflexion der Bewegung versäumt wurde. Einsichten und Fehler aus der Schlichtung konnten deshalb nicht hinreichend auf die Volksabstimmung übertragen werden. Tatsächlich gingen Aktivistinnen und Aktivisten, selbst aus den innersten Kreisen, davon aus, dass ein positiver Ausgang der Volksabstimmung durchaus möglich sei:

»Das ist ja das Typische, wenn du in einer Bewegung bist, dann siehst du auch nicht, was draußen läuft. Und für mich war das so klar. Man war ja auch nur umgeben von Leuten, die gegen den Bahnhof fahren. Also für mich war das ganz klar, dass die Leute gegen den Bahnhof sind.« (I2, *persönliche Kommunikation*, 04.10.2016)

Hier zeigt sich, dass die größtenteils im politischen Handeln ungeübte Bewegung sich in die Logiken der Hegemonie einordnete, anstatt diese möglicherweise herauszufordern, was sich auch innerhalb der Herrschaftsstrukturen innerhalb der Protestbewegung widerspiegelte (vgl. Kapitel 2.2.1, 2.2.2 und 4.1.1). Auch im Falle der Volksabstimmung gilt die Argumentation aus Kapitel 2.3.2: Sobald sich auf das Verfahren eingelassen wird, gelten die Regeln des Verfahrens. Sollten Verfahrensprämissen zu Beginn des Verfahrens nicht kritisiert werden, kann dies im späteren Verlauf nicht glaubhaft nachgeholt werden. Auch hier wurde zudem verpasst, den Pluralismus innerhalb der Bewegung und damit die Toleranz der verschiedenen Radikalitäten zu stärken sowie alternative Proteststrategien auch außerhalb der internen Aktivenzirkeln zu diskutieren (vgl. Kapitel 2.2.2).

## **8.2 Uneinheitliche Handlungslogik der neuen Landesregierung reflektiert konträre Haltung zu S21**

### **8.2.1 Konflikt um Mischfinanzierung: Vermeintlicher Rechtsbruch als allübliche Praxis**

Im August 2011 stoppt die baden-württembergische Landesregierung ihre regelmäßige Zahlung für den Bau von S21 an die DB AG. Konkret geht es um 50 Millionen Euro; in den beiden Vorjahren hatte das Land der Bahn bereits 80 Millionen Euro überwiesen. Hintergrund ist ein Verbot der Mischfinanzierung, das einen getrennten Einsatz von Bundesmitteln und Mitteln anderer Ebenen vorsieht. Damit lösen die Grünen ein Wahlkampfversprechen des vergangenen Novembers ein, an das sie erst vor wenigen Wochen zuvor von der Protestbewegung öffentlich erinnert worden waren (vgl. BAA 11.08.2011 o. S.). Rechtliche Grundlage für den Zahlungsstopp ist das Gutachten eines Verfassungsrechtlers, das belegt, dass eine Mitfinanzierung von S21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm durch das Land verfassungswidrig sei (Dpa/lsw 2010b o. S.) und das Land auch ohne Abstimmung aus der Mitfinanzierung des Baus von S21 aussteigen müsste. Allerdings ist die rechtliche Grundlage umstritten. Um eine abschließende Klärung zu erreichen, müsste die DB AG das Land Baden-Württemberg verklagen (Schwarz 2011d o. S.). Doch auf Druck der SPD, die vorab nicht eingeweiht war (Schwarz 2011e o. S.), werden die Zahlungen nach zweitägigem Aussetzen »mit Verweis auf die offenen Fragen zum

Kostenstand des Projekts unter Vorbehalt,« wie es aus dem grünen Verkehrsministerium heißt, fortgesetzt (Dpa 2011e o. S.).<sup>4</sup> Der grüne Ministerpräsident erklärt abschließend zur Mischfinanzierung: »Das ist allübliche Praxis« (Deiningner 2011d o. S.).

Mit dem kurzzeitigen Aussetzen löste die Landesgrünen ein für die Protestbewegung gegen S21 wichtiges Wahlversprechen ein. Bemerkenswert ist, dass diesem Handeln erstmals eine konkrete Intervention durch die Bewegung voranging. Doch schließlich beugten sich die Grünen dem Druck der SPD. Gleichzeitig verdeutlicht der Verweis des Ministerpräsidenten auf die »allübliche Praxis«, dass sich die Vormachtstellung ökonomischer Prinzipien in postdemokratischen Zeiten auch gegenüber vermeintlich bestehendem Recht durchsetzt (vgl. Kapitel 2.2.1). Hier intervenierte die Protestbewegung nicht und versäumte somit erneut eine Möglichkeit, die neoliberale Herrschaftslogik zu thematisieren.

## 8.2.2 Wunderrhetorik und die Macht der Verträge offenbaren Konflikt-Entpolitisierung durch die Grünen

Die zum Nachteil der Protestbewegung gegen S21 ausgehandelten Prämissen zur Volksabstimmung, die positive Bewertung des Stresstests sowie die aktuellen Repressionen gegen Aktivistinnen und Aktivisten lassen erkennen, dass sich die Grünen in der Landesregierung von Baden-Württemberg von der Protestbewegung emanzipiert hatten. Diese Handlungslogik setzt sich auch im Wahlkampf zur Volksabstimmung fort. Exemplarisch kann die Äußerung von Ministerpräsidenten Kretschmann in einem Mediengespräch Ende Juli 2011 gesehen werden. Auf das problematische Quorum angesprochen, vermeidet er einen deutlichen Wahlaufruf:

»Und selbst wenn es unwahrscheinlich ist, dass das Quorum erreicht wird, ist es doch möglich. Insofern machen wir niemandem was vor. Jeder kann daran teilnehmen oder es bleiben lassen. Fertig, aus, Amen.« (Burtke und Frenzel 2011 o. S.)

Indem er unterstreicht, dass es allen frei stehe, ob sie abstimmen wollen oder nicht, äußert der Ministerpräsident eine gewisse Beliebigkeit hinsichtlich der Volksabstimmung und spricht dieser die Relevanz als bedeutsames demokratisches Instrument ab. Knapp zwei Wochen später verdeutlicht der Ministerpräsident die geringen Erfolgsaussichten, mit der Volksabstimmung S21 zu stoppen: »Es kann

---

4 Erst fünf Jahre später kommt es mittels eines abgelehnten Bürgerbegehrens der Protestbewegung zu einer juristischen Klarstellung: »Die Mitfinanzierung des Projekts »Stuttgart 21« durch die Landeshauptstadt Stuttgart [und andere baden-württembergische Projektpartner] verstößt nicht gegen Verfassungsrecht« (BVerwG 2016 o. S.).

ja sein, dass die geplante Volksabstimmung ein Wunder schafft« (Ben/al et al. 2011 o. S.). Bei der Wunderrhetorik bleibt der Ministerpräsident bis zur Volksabstimmung. Einen Tag vor der Abstimmung bekräftigt er letztmals den Glauben an das Wunder auf dem Grünen Parteitag: »Ich glaube mehr daran als je zuvor« (AFP/dapd et al. 2011b o. S.).

Somit verschob der Ministerpräsident den Konflikt auf die Ebene des Glaubens, anstatt zur Wahl aufzurufen, damit das Quorum erreicht werden könnte. Damit wertete er die Volksabstimmung von vorneherein ab. Der Konflikt um S21 wurde dadurch weiter entpolitisiert und rhetorisch aus dem direkten Wirkungsbereich der grün-geführten Landesregierung entfernt. Diese Haltung beeinflusst die öffentliche Beliebtheit der Grünen in Baden-Württemberg jedoch nicht negativ: Nach einer Umfrage von Anfang August 2011 sehen 62 Prozent der Wahlberechtigten die Arbeit des grünen Ministerpräsidenten positiv, nur 26 Prozent negativ; die Grünen würden sich, stünde wieder eine Wahl an, auf 29 Prozent (+5) Stimmanteil steigern können (N-tv/dpa 2011b o. S.).

Im September 2011 verdeutlicht Ministerpräsident Kretschmann das Ziel, den Konflikt um S21 und auch die Proteste mit der Volksabstimmung zu beenden. In einer Fernsehsendung äußert er – sich selbst noch in der Wir-Form sprachlich mit-einbeziehend – die Forderung, dass die Bewegung gegen S21 ihren Protest einstellen sollte, falls die Volksabstimmung nicht in ihrem Sinne ausgehe:

»Ich denke, wir müssen irgendwann auch aufhören können, wenn das letzte Wort gesprochen ist. Sonst führen wir ja solche scharfen, spaltenden Kontroversen ewig weiter.« (Nauke und Wörner 2011 o. S.)

Später verdeutlicht er: »Wir wollen damit den Streit um Stuttgart 21 befrieden und die Spaltung in der Bevölkerung überwinden« (Gxs/Reuters 2011 o. S.). Damit widerspricht er indirekt dem Grundgedanken einer pluralistischen Gesellschaft, innerhalb der es möglich und auch notwendig ist, gegen Mehrheitsentscheidungen protestieren zu können, wenn diese als falsch wahrgenommen werden. In einem weiteren Interview mit einem bewegungsnahen Internet-Fernsehsender Ende September 2011 zeigt der Ministerpräsident wiederum Verständnis für die Enttäuschung der Protestbewegung. Er begründet das Unvermögen der Grünen, S21 zu verhindern, mit der Haltung der SPD und dem Koalitionsvertrag.:

»Ich nehme auch Enttäuschungen wahr. Viele denken, die Grünen sind jetzt in der Regierung und können das Projekt verhindern. Das ist natürlich nicht der Fall, wir koalieren ja mit der SPD, deren Führung und Mehrheit klar für das Projekt ist. Wir konnten nur deswegen eine Koalition machen, weil wir uns auf das Verfahren einer Volksabstimmung geeinigt haben. [...] In einer Protestbewegung ist man sehr an den Inhalten interessiert. Wenn man in der Regierung ist, spielen rechtliche Fragen eine viel größere Rolle. Die Leute denken, warum verhindert dieser Kret-

schmann das nicht einfach, warum haut der nicht auf den Tisch? Aber ich bin natürlich an den Koalitionsvertrag selber gebunden.« (fluegel.tv 2011 o. S.)

Die eigene Verantwortung für das Aushandeln des Koalitionsvertrags wurde damit abgeschwächt. In der Lesart des Ministerpräsidenten fand mit einer Regierungsübernahme gleichzeitig eine Bedeutungsverschiebung statt: Statt vormals Inhalte hatten nun rechtliche Fragen Vorrang. Hier verdeutlicht sich der in Kapitel 2.2.2 erläuterte Prozess einer Entpolitisierung vormals politischer Problematiken zugunsten der juristischen Ebene.

### 8.2.3 Durchsetzungspotenzial der SPD im Sinne neoliberaler Machtverteilung

Auch aufseiten der SPD wird eine religiöse Rhetorik bemüht, um die positive Haltung zum Großprojekt S21 zu begründen. Diese performative Rolle nimmt bei der Landes-SPD der Fraktionsvorsitzende Claus Schmiedel ein. Bei einer Pro-S21-Demonstration verkündet er, dass »über Stuttgart 21 Gottes Segen« liege (Deininger 2011c o. S.). Damit vollzieht er noch eine Steigerung des grünen Wunderglaubens. Gibt es hier noch Parallelen zwischen der Rhetorik der SPD und der Grünen, zeigt sich die unterschiedliche Handlungslogik beim Umgang mit der Verbindlichkeit des Koalitionsvertrags. Im Gegensatz zu Ministerpräsident Kretschmann handelt der stellvertretende Regierungschef Nils Schmid, SPD, in seiner Funktion als Minister für Finanzen und Wirtschaft entgegen der Koalitionsvereinbarung eines Baustopps bis zur Volksabstimmung<sup>5</sup> und unterzeichnet im September 2011 einen Gestattungsvertrag, der es der Deutschen Bahn AG ermöglicht, Arbeiten im Stuttgarter Schlossgarten fortzuführen (APS 16.09.2011: 1). Zwar waren die S21-Bauarbeiten bereits im Juni 2011 fortgesetzt worden, doch nun erhält die Bahn von einem Koalitionspartner aktiv das zusätzliche Baurecht für landeseigene Flächen und kündigt umgehend an, mit dem Aufstellen der Rohre für das Grundwassermanagement im Schlossgarten zu beginnen (Dpa/lsw 2011f o. S.).

Dadurch wurde die Argumentation des grünen Ministerpräsidenten über die absolute Bindung an den Koalitionsvertrag entkräftet. Außerdem zeigte sich hier das Durchsetzungspotenzial der SPD gegenüber ihrem Koalitionspartner zugunsten einer neoliberalen Machtverteilung, indem sie aktiv der DB AG ermöglichte, vor der Volksabstimmung neue Tatsachen zu schaffen.

Das Agieren des grünen Ministerpräsidenten war gekennzeichnet durch ein Wechselspiel zwischen dem passiven Wunderglauben, Verständnisbekenntnissen

5 Der Passus im Koalitionsvertrag lautet: »In diesem Zusammenhang erwarten wir von der Deutschen Bahn AG, den Bau- und Vergabestopp zu verlängern und auch danach keine neuen Tatsachen zu schaffen, die mögliche Ergebnisse einer Volksabstimmung konterkarieren« (Landesregierung BW 2011a: 30).

für die Protestbewegung und dem Berufen auf vertragsrechtliche Einschränkungen der eigenen Handlungsmacht. Die Volksabstimmung wurde als Endpunkt der Proteste gedeutet, um die Spaltung in der Bevölkerung, die sich auch in der Spaltung der Koalition widerspiegelte, aufzuheben. Zudem verdeutlichte sich hier die fortschreitende Loslösung der Grünen von der Protestbewegung gegen S21. Denn das Ergebnis der Volksabstimmung, das zeigten die Umfragewerte (vgl. Kapitel 7.3.2), würde aller Voraussicht nach positiv für den Weiterbau ausfallen – ob mit oder ohne Quorum. Die SPD erwies sich als durchsetzungsstarker Koalitionspartner, indem sie neue Verträge mit der DB AG unterzeichnete und somit aktiv, entgegen dem Koalitionsvertrag, den Weiterbau an S21 auf landeseigenen Flächen ermöglichte. Auch die Auseinandersetzung um die Mischfinanzierung (vgl. Kapitel 8.2.1) hatte die Durchsetzungspotenziale der SPD innerhalb der Koalition verdeutlicht. Gleichzeitig offenbarte sich hier, dass der Koalitionsvertrag weniger bindend war als wirtschaftliche Forderungen.

### 8.3 Fehlende Kostentransparenz und sukzessive Kostensteigerungen als Symptom des neoliberalen Großprojekts

Ende August 2011 verkündet die DB AG Bereitschaft zu einem erneuten Abrissstopp: Der Südflügel des Stuttgarter Hauptbahnhofs soll bis zur Volksabstimmung erhalten bleiben (Sueddeutsche.de 2011 o. S.). Gleichzeitig fordert die Landesregierung die DB AG auf »Kostentransparenz« (Wüpper 2011 o. S.) herzustellen. Die DB AG erfüllt diese Forderung nicht umgehend und verweist auf gegenwärtige Neuberechnungen aufgrund notwendiger Zusatzmaßnahmen (ebd.). Ein erstes »Spitzentreffen« zu dieser Problematik zwischen Ministerpräsident Kretschmann und DB-Vorstandsvorsitzenden Grube wird abgesagt (Dpa 2011f o. S.). Unterdessen betont die Landesregierung die Gültigkeit des Kostendeckels: Die Koalitionspartner einigen sich darauf, der DB AG keine weiteren Zuschüsse zu gewähren, sollte S21 teurer als die vereinbarten 4,526 Milliarden Euro werden – und auch die vertraglich vereinbarte »Sprechklausel«<sup>6</sup> (Reuters 2011c o. S.) werde damit ungültig. Die DB AG geht hingegen gerade in diesem Fall davon aus, dass die Sprechklausel wirksam werde. Der DB-Vorstandsvorsitzende Grube unterstreicht, dass die Landesregierung der Projektförderpflicht nachkommen solle und übt er Kritik am Verkehrsministerium:

»Ich erwarte vom Land, dass es seiner Projektförderpflicht nachkommt [...]. Solch ein großes Projekt kann man nicht realisieren, wenn der wichtigste Partner nicht

6 Diese besagt, dass die Finanzierungsverteilung bei Kostensteigerungen unter den Projektpartnern neu verhandelt werden muss.

mitzieht. [...] Im Verkehrsministerium sitzen aber jetzt Leute aus dem Aktionsbündnis und Parkschützer, die nichts anderes tun, als uns Steine in den Weg zu legen und durch taktische Verzögerungen den Bau zu blockieren.« (Psotta und Schwenn 2011 o. S.)

Im zeitlichen Umfeld dieser Auseinandersetzung zwischen DB AG und dem grünen Verkehrsministerium werden interne Bahn-Dokumente zu den S21-Kosten publik. Diese Unterlagen belegen eine Kostensteigerung von fast einer Milliarde Euro. Die Zahlen waren der DB AG offenbar bereits vor Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung im April 2009 bekannt (Report Mainz 2011 o. S.). Allerdings hat diese Enthüllung keine erkennbaren Auswirkungen auf den Konfliktverlauf. Schließlich legt die DB AG dem Aufsichtsrat die offiziellen Zahlen zu S21 vor: Aus Aufsichtsratskreisen heißt es nun, das Projekt werde um 370 Millionen Euro teurer, der Kostenrahmen aber nicht überschritten (Mbe/AFP 2011 o. S.). Unklar bleibt dabei zunächst, welche der Projektpartner Mehrkosten, die durch den Stresstest aufgenommen waren, zu tragen haben (Taz 2011 o. S.).

Die DB AG kann auch hier weiterhin als entscheidender Akteur im Konfliktverlauf des Großprojekts identifiziert werden, wodurch die Argumentationen einer ökonomischen Vormachtstellung untermauert werden (vgl. Kapitel 2.2). Der Konflikt um die S21-Kosten wurde zwischen der DB AG und dem grünen Verkehrsministerium sowie dem grünen Ministerpräsidenten ausgetragen. Die Politik konnte sich hier nicht durchsetzen. Die Protestbewegung trat hierbei nicht auffallend in Erscheinung, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hätte, der grünen Position über Protestaktionen Nachdruck zu verleihen. Es zeigt sich hier also, dass die Protestbewegung mit ihrer Parlamentarisierung nichts anzufangen vermag und das Zusammenspiel innerhalb der politischen Ebene nicht für das Protestziel nutzbar machen kann.

## 8.4 Verstärkte Diversitäten innerhalb der Protestbewegung: Partielle Radikalisierung und widersprüchlicher Umgang mit den Grünen

Wurde bei der Massenblockadeaktion im Mai 2011 noch der Zeitpunkt für eine Großaktion selbst gesetzt, gehen die Aktivistinnen und Aktivisten Ende Juli 2011 vor einer vermeintlichen Zeltstadt-Räumung (BAA 31.07.2011 o. S.) und anstehenden Arbeiten am GWM (BAA 04.08.2011 o. S.) wieder dazu über, sich mit ihren Aktionen an den Bauplanungen der DB AG und den Aktivitäten der Polizeieinsatzkräfte zu orientieren. Im Parkschützer-Forum und dem Blog der APS werden Polizeistandorte veröffentlicht und dazu aufgerufen »Polizeikolonnen, Hubschrauberstaffeln, schwere Bau- und Abrissmaschinen in und um Stuttgart« zu melden (BAA 29.07.2011 o. S.).

Am Rande der Blockadeaktionen vor der GWM-Baustelleneinfahrt wird Ministerpräsident Kretschmann mittlerweile offensiv kritisiert. Exemplarisch dafür steht folgende Äußerung einer Aktivistin: »Der Bau von Stuttgart 21 läuft unter Kretschmann offensichtlich weiter wie unter Mappus, das empört uns ungemein!« (APS 13.09.2011: 1). Unterdessen bestätigt der Polizeipräsident, dass weiterhin bei den Demonstrationen gegen S21 Zivilpolizisten eingesetzt werden (Obst 2011 o. S.). Entgegen geltender Rechtsprechung, dass sich auch nicht offen ermittelnde Polizeibeamte bei der Versammlungsleitung zu erkennen geben müssen (Wissenschaftlichen Dienste BT 2018: 7), wird abermals ein Polizeibeamter erst von Demonstrierenden selbst enttarnt (vgl. BAA 20.09.2011). Dennoch emanzipierte sich die Protestbewegung insgesamt weiterhin nicht von den Grünen. Immer noch können diese auf der Bühne bei Kundgebungen ihre Position vertreten. Das zeigt exemplarisch der Auftritt eines Grünen Landtagsabgeordneten bei einer Demonstration am 27. August 2011. Die Demonstrierenden jubeln ihm zu, als er erklärt, die Grünen würden alles tun, »dass dieses Milliardengrab zugeschüttet wird« (Grüsing 2011 o. S.), und als er einschränkend auf Koalitionsvereinbarungen mit der SPD verweist, erntet die SPD Buh-Rufe (ebd.). Das verdeutlicht nochmals die Tendenz der Grünen, im Streit um S21 der SPD die Verantwortung für die eigene Handlungseinschränkung zu übertragen (vgl. Kapitel 8.2.2). Die Protestbewegung akzeptierte diese Konfliktesart allerdings nur zum Teil. Bei radikaleren Protestaktionen, wie den Blockadeaktionen, wurde auch der grüne Ministerpräsident von Akteurinnen und Akteuren der Protestbewegung bereits deutlich kritisiert.

Die eigene Lesart der Protestbewegung zur Einschätzung der Chancen, S21 noch zu stoppen, war ganz besonders in diesem Untersuchungsabschnitt durch wiederkehrendes Hoffen gekennzeichnet. Meldungen zu S21 wurden hinsichtlich der Aussicht auf ein mögliches Ende von S21 interpretiert. Unterstützt wurden diese Deutungen durch entsprechende Medienberichterstattung. Beispielhaft ist das am Fall der Ausstiegskostenberechnung der DB AG zu beobachten: Nachdem öffentlich wird, dass die DB AG die Ausstiegskosten berechnet, zeigt die Protestbewegung auch in ihrer Öffentlichkeitsarbeit Hoffnung auf den Stopp von S21 (vgl. BAA 25.09.2011 o. S.). Diese Hoffnung wird auch medial aufgegriffen: »Bahn trifft Vorkkehrungen für Ausstieg«, titelt beispielsweise eine Online-Zeitung (Abendblatt.de 2011b). Ein Magazin wirft die Frage auf: »Will die deutsche Bahn aussteigen?« (Gxs/dapd 2011c). Mit diesen Meldungen wurden jedoch auch die Kosten, die mit einem Ausstieg verbunden sind, und mögliche Ansprüche gegen das Land Baden-Württemberg in die öffentliche Wahrnehmung gerückt. Die Höhe der Ausstiegskosten ist seit längerer Zeit umstritten. Die DB AG geht bisher von 1 bis 1,5 Milliarden Euro aus (Böll 2011 o. S.), die Grünen in der Landesregierung von 350 Millionen Euro (Reinhardt 2011 o. S.). Die Debatte über die Ausstiegskosten kann als indirekter Wahlkampf im Vorfeld der Volksabstimmung verstanden werden. Die Gesamtkosten von S21 traten damit in den Hintergrund.

Innerhalb der Protestbewegung ist im Vorfeld der Volksabstimmung eine neue Radikalisierung zu beobachten. Während die Ermittlungen im September 2011 wegen der GWM-Besetzung fortgesetzt werden (BAA 05.09.2011 o. S.), veranstaltet die Protestbewegung wieder vermehrt spontane Demonstrationen im Anschluss an die Montagsdemonstrationen und besetzt dabei kurzzeitig auch Straßenkreuzungen (TOL 2011 und BAA 20.09.2011, beide o. S.). Die Repressionsmaßnahmen nach der GWM-Besetzung scheinen einen Teil der Bewegung offenbar darin bestärkt zu haben, in ihrem Protest radikaler zu agieren. Bei der 100. Montagsdemonstration gegen S21 am 22. November 2011, die gleichzeitig die letzte Demonstration vor der Volksabstimmung ist, kann die Protestbewegung mit 8500 Teilnehmenden einen Mobilisierungsschub im Vergleich zu den Vormonaten verzeichnen (Nauke 2011c o. S.). Zum Vergleich: Nach der Landtagswahl und der GWM-Besetzungsaktion hatte sich die Anzahl der Demonstrierenden stetig verringert und lag zuletzt bei 2300 Menschen auf der Montagsdemonstration (Dpa/lsw 2011h o. S.).

Hier zeigt sich, dass Repressionsmaßnahmen, eine doppelte Wirkung haben. Kurzfristig hatten die Repressionen infolge der GWM-Besetzungsaktion eine einschüchternde Wirkung gezeigt. Doch wie bereits in Kapitel 2.3.1 dargestellt, kam es auch innerhalb der Protestbewegung bei einer radikaleren Fraktion anschließend zu einem Mobilisierungsschub. Ein Teil der Akteurinnen und Akteure der Protestbewegung besetzte wieder vermehrt Straßenkreuzungen und beschäftigte sich außerdem mit Polizeibeobachtungen.

## 8.5 Die Volksabstimmung über das S-21-Kündigungsgesetz

### 8.5.1 Juristische Grundlage führt zu irreführender Formulierung der Abstimmungsfrage

Am 16. September 2011 beginnen mit der Debatte über das S21-Kündigungsgesetz im baden-württembergischen Landtag die Vorbereitungen für die Volksabstimmung. Um eine Volksabstimmung über den Ausstieg des Landes Baden-Württemberg aus der Finanzierung von S21<sup>7</sup> zu ermöglichen, muss zunächst ein entsprechender Gesetzentwurf über die Finanzierungskündigung bei der Abstimmung im Landtag scheitern. Ende September sollen die Abgeordneten über dieses Gesetz abstimmen und – da ein Scheitern des Gesetzes von der Landesregierung erwartet wird – auf diese Weise den Weg zur Volksabstimmung frei machen (Gxs/dapd 2011b o. S.).

---

7 Der Finanzierungsanteil des Landes liegt zum Abstimmungszeitpunkt bei 824 Millionen Euro (Gxs/Reuters 2011 o. S.).

Juristisch ist das Verfahren der Volksabstimmung umstritten, Einigkeit besteht allerdings darüber, dass die DB AG Schadensersatzforderungen stellen wird; auch in Medienberichten wird vor den zu erwartenden Kosten durch einen Finanzierungsausstieg gewarnt (Janisch 2011b o. S.). Die DB AG bestätigt, dass sie sich nicht der Volksabstimmung beugen wird, sondern weiterhin am Großprojekt S21 festhalten werde, egal wie die Abstimmung ausgehe (Doll 2011 o. S.). Der Titel des Gesetzes, das ›S-21-Kündigungsgesetz‹, über das abgestimmt werden soll, wird darüber hinaus bereits in Medienberichten als irreführend kritisiert, denn »ein Ausstieg des Landes aus der Finanzierung würde S21 nicht zwangsläufig stoppen« (Isenberg 2011c o. S.). Es würde vielmehr nur zu einem Projektausstieg des Landes führen. Die übrigen Projektparteien könnten das Projekt weiterführen.

Am 28. September 2011 stimmt der baden-württembergische Landtag gegen den Ausstieg aus der Finanzierung von S21 – nun ist die Voraussetzung für eine Volksabstimmung gegeben. Die Frage, über die mit ›Ja‹ oder ›Nein‹ abgestimmt werden soll, lautet:

»Stimmen Sie der Gesetzesvorlage ›Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21‹ (S21-Kündigungsgesetz) zu?« (Landeshauptstadt Stuttgart 2011b o. S.)

Die Formulierung der Frage stellt sowohl S21-Befürwortende als auch S21-Gegnerschaft vor die Herausforderung, plötzlich ihre Slogans umkehren zu müssen. Die Protestbewegung gegen S21, die das durchgestrichene Stuttgart21-Ortsschild zu einem ihrer Erkennungszeichen gemacht hatte, muss mit ›Ja‹ abstimmen, und die S21-Befürwortenden, die ›pro‹ S21 sind, müssen nun bei der Volksabstimmung mit ›Nein‹ stimmen. Auch wenn auf dem amtlichen Wahlzettel ein ergänzender Hinweis steht, ist durchaus anzunehmen, dass bei der Volksabstimmung tatsächlich auch falsch abgestimmt werden könnte, da die Wahlmöglichkeiten nicht mit ›für S21‹ und ›gegen S21‹ gekennzeichnet sind (vgl. Krause 2011 o. S.). Die Landesregierung lässt allen Haushalten in Baden-Württemberg Mitte November eine Informationsbroschüre mit jeweils zehn Argumenten und Erläuterungen gegen und für S21 zukommen (Landesregierung BW 2011b). Inhaltlich kann die Broschüre als ausgewogen angesehen werden.<sup>8</sup>

---

8 Obgleich es innerhalb der Protestbewegung für Unmut sorgt, dass beide konkurrierenden Ausstiegskosten aufgeführt sind: die Berechnung des Verkehrsministeriums von 350 Millionen Euro und die Kosteneinschätzung der Bahn von 1,5 Milliarden Euro (RP: 2011 o. S.).

## 8.5.2 Wahlkampfstrategie der Protestbewegung: Ja zum Ausstieg – Sympathiegewinn mittels der Allgemeinplätze ›Sparsamkeit und Demokratie‹

Die maßgeblichen Gruppen der Protestbewegung schließen sich mit der grünen Landespartei und der Linken<sup>910</sup> zum Bündnis ›Ja zum Ausstieg‹ zusammen. Strategische Kernkompetenz der Kampagne der S21-Gegnerschaft ist das Fachwissen. Das verdeutlicht die Sprecherin des Aktionsbündnisses gegen S21, Brigitte Dahlbender (BUND), indem sie betont: »Wir sind eine Bewegung, die sich durch Fachkompetenz auszeichnet« (Dapd 2011b o. S.). Nach eigenen Angaben steht der Kampagne zum Ausstieg aus der S21-Finanzierung ein Budget von 300.000 bis 500.000 Euro zu Verfügung, zur genauen Summe gibt es widersprüchliche Angaben (ebd. und Weber 2012: 6).

Die Kampagne konzentriert sich räumlich vornehmlich auf das Umland und weniger auf den Großraum Stuttgart. Auf den Plakaten der Kampagne ist pro-

- 
- 9 Dass Grüne und Linke sich gemeinsam in diesem Bündnis einsetzen, sorgt für Kritik aus den Reihen der SPD, da sie selbst das Parteienbündnis für S21 mit der CDU nicht weiterverfolgt hatte (Dpa/dapd 2011b o. S.).
- 10 Weitere Mitglieder des Landesbündnisses sind: das Aktionsbündnis gegen S21, der BUND Landesverband Baden-Württemberg, der Deutsche Gewerkschaftsbund Baden-Württemberg, weitere Organisationen schließen sich nach und nach dem Bündnis an: Aktionsbündnis Gäu: JA zum Ausstieg; Aktionsbündnis Südbaden sagt »JA zum Ausstieg«; Arbeitsgemeinschaft Hauptbahnhof Stuttgart; ArchitektInnen für K21; Attac Ostfildern; Attac Karlsruhe; Aussteiger!; Baden-Badener gegen Stuttgart 21; Bündnis 90/Die Grünen Kreisverband Stuttgart; Bündnis »Ja zum Ausstieg« Pforzheim/Enzkreis; BUND Region Stuttgart; BUNDjugend Baden-Württemberg e. V.; DIDF Jugend Baden Württemberg e. V.; Die Linke KV Heidelberg/Rhein-Neckar; Esslinger Initiative gegen S21; Gewerkschafter gegen Stuttgart 21; GRÜNE JUGEND Baden-Württemberg; Gruppen des Parkschützerates; Heidelberger gegen Stuttgart 21; Infooffensive für Kopfbahnhof 21; Initiative Baden unterstützt: Oben bleiben! Kein Stuttgart 21; Initiative Barrierefrei – Gegen Stuttgart 21; Juristen zu Stuttgart 21; Klima- und Umweltbündnis Stuttgart; Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21; Linke Esslingen; Linke Zollernalbkreis; Ludwigsburger Bürgerbündnis gegen Stuttgart 21; Naturschutzbund (NABU) Baden-Württemberg e. V.; Naturschutzbundjugend Baden-Württemberg e. V.; NaturFreunde Bezirk Stuttgart e. V.; NaturFreunde Baden-Württemberg e. V.; Ökologisch-Demokratische Partei Baden-Württemberg; Parteifreies Bündnis – Stuttgart Ökologisch Sozial; PRO BAHN Landesverband Baden-Württemberg e. V.; Reutlinger Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21; Schutzgemeinschaft Filder e. V.; SPD-Mitglieder gegen S21; SPD KV Heidelberg; Stiftung Architektur-Forum Baden-Württemberg; Theolog/innen gegen Stuttgart 21; Umsonst & Draußen Stuttgart; Unternehmer gegen S21; VCD Landesverband Baden-Württemberg e. V.; ver.di Bezirk Stuttgart; Waldheim Stuttgart e. V. Clara Zetkin Haus (Bündnis Ja zum Ausstieg 2011 o. S.).

minent ein großes, buntes »JA« abgebildet, darunter stehen ergänzende Sätze.<sup>11</sup> Es heißt dann beispielsweise »JA zu Bürgerbeteiligung und mehr Demokratie«; »JA zu Sparsamkeit und Kostenwahrheit«; »JA zu modernem Verkehr im ganzen Land«; »JA zum Schutz von Umwelt und Bahnhof« (Grüne BW 2011). Der Streit um S21 spiegelt sich auf den Plakaten nicht wider, denn »S21« wird hier nicht erwähnt. Die Plakate für den Großraum Stuttgart sind jedoch eindeutiger und führen stets den Zusatz »Ja zum Ausstieg aus dem Milliardenloch« (Wille 2011 o. S.). Durch die indifferenten Allgemeinplätze, wie dem Ja zu Sparsamkeit oder Demokratie, beschnitt sich die Protestbewegung, wie bereits während der Schlichtung (vgl. Kapitel 6.3.2), um eine konkrete Bezugnahme auf ihre Protestbegründungen und ihre Emotionalität, die den Protest trotz Konzentration auf Sach- und Fachfragen mitgeprägt hat.

Allerdings wird die Kampagne wegen der in freundlichen, warmen Farben gehaltenen Plakate in einer Studie der Universität Hohenheim (2011) positiv beurteilt. Im direkten Vergleich mit den Plakaten der S21-Befürwortenden schneidet die »Ja zum Ausstieg«-Kampagne bei der subjektiven Beurteilung eindeutig besser ab. Zudem werden die bunten »Ja«-Plakate als am sympathischsten bewertet. Was Verständlichkeit und Überzeugungskraft betrifft, werden die »Ja«-Plakate auch besser als die Plakate der S21-Befürwortenden bewertet. Allerdings erscheinen die Pro-Stuttgart-21-Plakate den Probanden glaubwürdiger und sachlicher (ebd.).

Der im Landtagswahlkampf als entschiedener S21-Gegner aufgetretene grüne Ministerpräsident Kretschmann trat bei der »Ja zum Ausstieg«-Kampagne nicht maßgeblich in Erscheinung, obwohl er bei dieser Frage nicht zu Neutralität, sondern nur zu Sachlichkeit verpflichtet ist. Die rückblickenden Interviews verdeutlichen die inhaltliche Zurückhaltung der Grünen insgesamt. Einer der Befragten erläutert:

»Da haben sie sich echt zurückgehalten. Auch in der Volksabstimmung zurückgehalten. Während sie sich organisatorisch engagiert haben, haben sie den politischen Part eigentlich – zumindest die Vertreter der Landesregierung – überhaupt nicht gemacht. Ein Auftritt vom Ministerpräsidenten oder so was gab es dann eine Woche vor der WAHL. Sonst wurde es dem Verkehrsminister, der schon ziemlich isoliert war, vielleicht überlassen.« (13, *persönliche Kommunikation*, 11.10.2016)

Die Protestbewegung organisierte im Rahmen der »Ja zum Ausstieg«-Kampagne zahlreiche Infostände und Veranstaltungen. Etliche Aktivengruppen waren motiviert, in ganz Baden-Württemberg Wahlkampf für die Ausstiegskampagne zu machen. Im Interview erinnert sich eine Aktivistin:

11 Es gibt noch ein weiteres Kampagnen-Layout der Infooffensive, das zwei Comictiere, »Leo & Rössle«, in den Mittelpunkt rückt (Infooffensive 2011), die an das »Äffle und Pferdle«, zwei Zeichentrickfiguren des SDR (später: SWR), erinnern.

»[...] Aber nicht, weil sie hundertprozentig überzeugt waren, sondern sie waren vielleicht zu 80 Prozent überzeugt, dass sie das Wunder vollbringen, dass man auch die Bevölkerung außerhalb Stuttgarts noch aktivieren kann. Viele aus der Bewegung und viele Gruppen sind dann auch aufs Land gegangen und haben versucht, die Bevölkerung zu informieren usw. In den Gruppen waren da noch mal ungläubliche Aktivitäten.« (I1, *persönliche Kommunikation*, 28.09.2016)

Einer der Höhepunkte der Kampagne ist der gemeinsame Aktionstag mit dem ›Kampagnen-Netzwerk‹ Campact, der zwei Wochen vor der Volksabstimmung in über 80 Orten stattfindet (Campact 2011 o. S.).

### 8.5.3 Strategische Trümpfe der Pro-Stuttgart-21-Kampagne: Sechsfaches Budget, Wahlkampfhilfe des Oberbürgermeisters und die vermeintliche Geldverschwendung in Milliardenhöhe

Anfang Oktober 2011 wird die Plakat-Kampagne des Vereins Pro Stuttgart 21 vorgestellt.<sup>12</sup> Mitglieder des Vereins sind größtenteils prominente Politikerinnen und Politiker der CDU, FDP, SPD und Grünen, wie beispielsweise der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster (CDU) und der Bundesarbeitsminister a. D. Walter Riester (SPD).<sup>13</sup> Im Vorfeld hatte die sich SPD-Spitze mit der CDU getroffen und war dafür von der Protestbewegung (Nauke 2011a o. S.), von der SPD-Linken (Dpa/lsw 2011e o. S.) sowie dem Ministerpräsident Kretschmann (Rüeck 2011 o. S.)

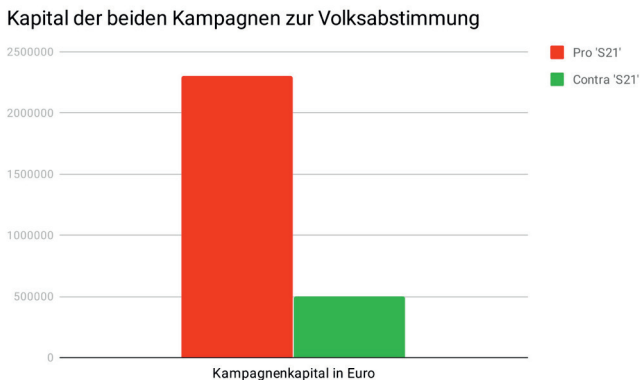
12 Es gibt noch eine Plakat-Kampagne der ›IG Bürger für Baden-Württemberg‹, die zum einen den leicht veränderten Slogan eines großen Elektrofachhandels übernimmt (›Wir sind doch nicht blöd!‹) und außerdem an die Gestaltung von Plakaten der rechtsextremen NPD erinnert (vgl. Schaffrinna 2011 o. S.).

13 Weitere Mitglieder sind: der evangelische Pfarrer Johannes Bräuchle, Thomas Strobl (CDU-Landesvorsitzender), Gabriele Heise (Generalsekretärin der FDP in Baden-Württemberg), Hans-Ulrich Rülke (Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion in Baden-Württemberg), Stefan Faiß (Grüne, Juristen für Stuttgart 21), Bernhard Maier (Geschäftsführer Verein Pro Stuttgart 21), Roger Kehle (Präsident des Gemeindetages Baden-Württemberg). (Quelle: Reiner Ruf: Volksabstimmung zu Stuttgart 21: Befürwortende starten eine Kampagne in Stuttgarter Zeitung online, 11.10.2011). Außerdem: CDU-Fraktionschef, Peter Hauk, FDP-Landesvorsitzende Birgit Homburger, Heinz Kälberer (Freien Wähler), vom SPD-Landesvorsitzenden Nils Schmid, dem Daimler-Gesamtbetriebsratsvorsitzende Erich Klemm und der Geschäftsführerin der Trumpf GmbH & Co. KG Nicola Leibinger-Kammüller ist ebenfalls eine Mitgliedschaft angekündigt. Hinzu kommen noch folgende Mitglieder: Barbara Bosch, OB in Reutlingen und Präsidentin des Städtetags, Präsident des Gemeindetags Roger Kehle, Peter Kulitz, Präsident des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertages, Landeshandwerkspräsident Joachim Möhrle, Fritz Oesterle, britischer Honorarkonsul in Baden-Württemberg. Vorsitzende sind der frühere IBM-Chef in Deutschland, Edmund Hug, der ehemalige Ministerpräsident Lothar Späth (CDU) und der Bundesarbeitsminister a. D. Walter Riester (SPD). (Breining 2011 o. S.)

kritisiert worden. Daraufhin verzichtete die Südwest-SPD auf eine Kampagnenmitarbeit als komplette Partei (Dpa/lsw 2011g o. S.).

Auf den Plakaten der Pro-S21-Kampagne, die in Grau/Orange gehalten sind, ist unter anderem zu lesen: »1,5 Milliarden für den Ausstieg verschwenden?« und »Weiter ärgern oder fertig bauen?« – mit dem Zusatz »Sie entscheiden. Für Stuttgart 21 heißt: NEIN beim Volksentscheid« (Ruf 2011). Das Budget der Pro-S21-Kampagne wird nicht veröffentlicht, nach einer Schätzung des Vereins Mehr Demokratie liegt es bei 2,3 Millionen Euro (Weber 2012: 7), also um beinahe 2 Millionen Euro höher<sup>14</sup> als das der Kampagne gegen S21 (vgl. Abb. 10).

Abbildung 10: Finanzielle Mittel der beiden Kampagnen zur Volksabstimmung



Quellen: Dapd 2011b o. S.; Weber 2012: 6f.

Der Wahlkampf in der Stadt Stuttgart wird besonders durch den Stuttgarter CDU-Oberbürgermeisters Schuster geprägt. Denn er lässt einen Brief an alle 370.000 Stuttgarter Wahlberechtigten versenden, in dem er vor einem ›Ja‹ bei der Volksabstimmung warnt (Landeshauptstadt Stuttgart 2011c). Nicht nur würde es ansonsten bei der »alten maroden Gleisanlage« (ebd.: 1) und dem »sanierungsbedürftige[n] Hauptbahnhof« (ebd.: 1) bleiben, es kämen auch noch hohe Kosten auf die Bürgerinnen und Bürger zu:

»[...] Es ist meine Pflicht, Ihnen zu sagen, dass wir als Bürger Schadensersatz in schwindelerregender Höhe, mehr als 1,5 Milliarden Euro, an die Deutsche Bahn zahlen müssen [...].« (Landeshauptstadt Stuttgart 2011c: 1)

14 Unter Berücksichtigung des Mittelwerts des Ja-zum-Ausstieg-Budgets von 400.000 Euro.

Stimme man mit ›Nein‹ zum Ausstieg aus der S21-Finanzierung, habe das nur Vorteile: Mehr Wohnraum, mehr Bäume, keine Endstation in Stuttgart, sondern Anschluss an Europa und kein Schadensersatz in Milliardenhöhe (ebd.: Anlage: 3). Das Großprojekt S21 bezeichnet er als »Chance für uns alle, vor allem für unsere Kinder und Enkelkinder« (ebd.: Anlage: 1). Die Kosten von 130.000 Euro für den Brief übernimmt die Stadtkasse (Bury 2011c o. S.). Die Protestbewegung sieht die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters verletzt (vgl. BAA 23.11.2011 o. S.). Allerdings besteht, wie auch beim Ministerpräsidenten, nur eine Verpflichtung zu Sachlichkeit und nicht zu Neutralität (Weber 2012: 8).

Wie bereits in Kapitel 2.3.3 dargelegt bestätigt sich hier, dass die Volksabstimmung als ein Instrument zur Herrschaftsabsicherung eingesetzt werden kann, da es im vorliegenden Fall aufgrund der Prämissen bereits unwahrscheinlich war, dass S21 hierüber gestoppt werden könnte. Die unterschiedlichen Voraussetzungen, besonders die finanziellen Möglichkeiten, zeigen auf, dass die Volksabstimmung zu S21 nicht als hinlänglich demokratische Abstimmung gewertet werden kann. Vielmehr verdeutlicht sich auch hier die Vormachtstellung ökonomischer Prinzipien und des Finanzkapitals, die den Ausgang der Volksabstimmung in ihrem Sinn beeinflussen könnten. Somit können die Erkenntnis aus Kapitel 2.2.1 bekräftigt werden, dass in postdemokratischen Zeiten zwar demokratische Instrumente vorhanden sind, diese allerdings nicht effektiv genutzt werden können.

## 8.6 Die Volksabstimmung als postdemokratisches Herrschaftsinstrument

Bei der Volksabstimmung spricht sich die Mehrheit gegen den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung von S21 aus. Das Quorum wird jedoch nicht erreicht. Die Beteiligung liegt mit 3,69 Millionen abgegebenen Stimmen bei 48 Prozent der Stimmberechtigten (Lpb 2011 o. S.).<sup>15</sup> Im Land Baden-Württemberg stimmten 1,51 Millionen (41,1 %) mit ›Ja‹ für den Ausstieg aus der S21-Finanzierung und 2,16 Millionen (58,9 %) stimmten mit ›Nein‹ (ebd.) (vgl. Abb. 11).

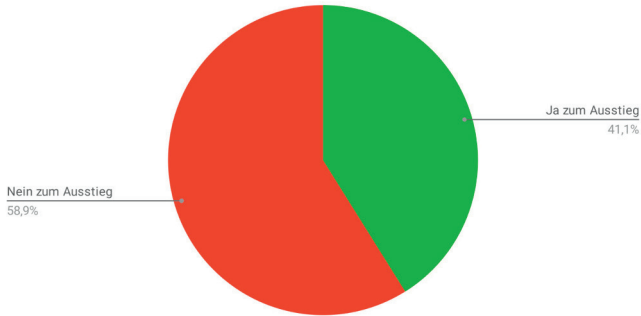
Am höchsten ist die Wahlbeteiligung in der Landeshauptstadt Stuttgart. An der Volksabstimmung teilgenommen haben hier 67 Prozent der Stimmberechtigten, davon stimmten 47,1 Prozent mit ›Ja‹ und 52,9 Prozent mit ›Nein‹ (ebd.).

15 Mindestens ein Drittel aller Wahlberechtigten, also 2,55 Millionen Menschen, hätten für den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung von Stuttgart 21 stimmen müssen, um S21 über die Volksabstimmung zu stoppen.

Abbildung 11: Ergebnis der Volksabstimmung zu 'S21' am 27.11.2011

Ergebnis der Volksabstimmung zu 'S21' am 27.11.2011

Abstimmung über den Ausstieg aus der Finanzierung von 'S21'



Quelle: Lpb 2011 o. S.

### 8.6.1 Lesarten von Landesregierung und Medien zur Volksabstimmung: Demokratischer Erfolg, Schweigen über ungleiche Ausgangsbedingungen und das scheinbare Ende der Proteste

In einer ersten Reaktion auf das Ergebnis der Volksabstimmung kündigt Ministerpräsident Kretschmann an, das Großprojekt S21 künftig »konstruktiv-kritisch« (Deiningner und König 2011 o. S.) begleiten zu wollen. Seiner Ansicht nach sei die Volksabstimmung gut für die Demokratie gewesen:

»Wir haben zum ersten Mal erreicht, dass das Volk über ein Gesetz abstimmen konnte, und das hat es mit großer Beteiligung getan. Das war ein sehr guter Tag für die Demokratie.« (Deiningner und König 2011 o. S.)

Weder die ungleichen Ausgangsbedingungen der Volksabstimmung, das anhand von Wirtschaftsinteressen verteilte Budget der Wahlkampfkampagnen noch die ungeklärten Kostenaufstellungen – alles Aspekte, die exemplarisch für postdemokratische Verhältnisse stehen – beeinträchtigten offenbar die Bewertung der Volksabstimmung. Die Äußerung des Ministerpräsidenten kann somit als indirektes Zugeständnis an die postdemokratische Herrschaftslogik gewertet werden, bei der die Erfolgchancen des Stopps eines neoliberalen Projekts a priori geringer sind. Somit bestätigt sich die in Kapitel 4.1.1 dargelegte postdemokratische Konstellation, die auch bei einem Regierungswechsel nicht zu einem grundsätzlichen Politikwechsel führte. Fortan galt das Großprojekt S21 bei der Landesregierung als grundsätzlich legitimiert. Protest gegen S21 wurde als sinnlos dargestellt, was Mi-

nisterpräsident Kretschmann später mit der Bemerkung, dass »der Käs« gegessen« sei, auf den Punkt brachte (Dpa 2013 o. S.).

In den Medien wird die unmittelbare Reaktion der Protestbewegung auf die Volksabstimmung zunächst als weiterhin beharrlich gezeichnet. Beispielsweise titelt eine große Lokalzeitung zunächst nach der 101. Montagsdemonstration, der Demonstration direkt nach der Volksabstimmung: »Die Stuttgart-21-Gegner geben sich kämpferisch« (Dpa/lsw 2011i o. S.). Doch bereits eine Woche darauf sehen einige Medien schon das Ende der Proteste gegen S21 nahen (Heffner und dpa 2011 o. S.). Besonders die in Kapitel 2.3.3 erläuterte Problematik der scheinbaren Identität eines suggerierten ›Volkswillens‹ mit dem Abstimmungsergebnis prägte die Rhetorik der Landesregierung sowie die mediale Lesart.

### 8.6.2 Reaktionen der Bewegung: Protestfortsetzung trotz Entmutigung und Mobilisierungsrückgang

Innerhalb der Protestbewegung gegen S21 herrschen sowohl Entmutigung als auch der Wille zum fortgesetzten Protest als erste Reaktionen auf das Wahlergebnis vor. Das Aktionsbündnis gegen S21 entschließt sich, keine Montagsdemonstrationen mehr zu organisieren. Doch die Basisbewegung beschließt auf einem »Großen Ratsschlag« das Fortführen dieser Demonstrationen in Eigenregie (APS 04.12.2011: 1). Die Entmutigung der Protestbewegung zeigt sich auch an der Anzahl der Demonstrierenden auf der ersten Montagsdemonstration einen Tag nach der Volksabstimmung, denn es sind hier nur noch 2750 Menschen (Dpa/lsw 2011i o. S.). Bei der dritten Montagsdemonstration nach der Volksabstimmung am 12. Dezember 2011 kommt es zu einem weiteren Mobilisierungsrückgang: Die Zahl der Demonstrierenden hat sich nochmals stark verringert<sup>16</sup> (Heffner 2011 o. S.) (vgl. Abb. 12).

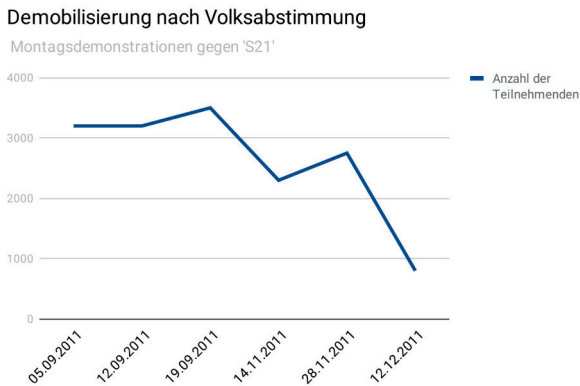
Während die Zahlen der Demonstrierenden auf den Montagsdemonstrationen zurückgehen, bleibt die Anzahl der Blockierenden vor der S21-Baustellenzufahrt stabil bei 140 Teilnehmenden (BAA 28.11.2011 o. S., vgl. BAA 27.09.2011 o. S.).

Unterdessen tritt Brigitte Dahlbender, Landesvorsitzende des BUND, als Sprecherin des Aktionsbündnisses gegen S21 zurück und die Grünen im Aktionsbündnis erklären, von nun an im Bündnis keine deutliche Opposition zur Landesregierung vertreten zu wollen (Heffner und Raidt 2011 o. S.). Einen Austritt aus dem Aktionsbündnis schließen sowohl Grüne als auch BUND zu diesem Zeitpunkt noch aus (ebd.).

In den rückblickenden Interviews wird die Teilnahme an der Volksabstimmung als den parteipolitischen Interessen der Grünen zuträgliche Strategie zulasten der Protestbewegung gedeutet. Eine Interviewpartnerin erläutert:

16 Diesmal übermittelt die Protestbewegung den Medien keine Teilnehmendenzahlen. Die Polizeieinsatzkräfte zählen 800 Demonstrierende (Heffner 2011 o. S.).

Abbildung 12: Demobilisierung bei den Montagsdemonstrationen gegen ›S21‹ nach der Volksabstimmung



Quelle: Dpa/lsw 2011h, c; Heffner 2011; Nauke 2011a; SIR 2011b, c; alle o. S.

»Da war wieder die Verbitterung riesengroß und wieder ein Grund, dass die Bewegung sich wieder verkleinert hat, wegen der Sinnlosigkeit. Jedes Mal wird man verarscht von irgendwelchen Großereignissen, wo viele in der Bewegung glauben, jetzt kann man was verändern, dann ist wieder nichts draus geworden. Und jedes Mal ist es auch parteipolitisch dominiert worden, mit der Schlichtung und jetzt diese Volksbefragung. Und jetzt hat man eigentlich genug gehabt.« (I1, *persönliche Kommunikation*, 28.09.2016)

Anstatt das unerreichte Quorum und damit die fehlende rechtliche Verbindlichkeit zu thematisieren, viktimisierte sich die Protestbewegung in der Tendenz wieder selbst (vgl. Kapitel 5.3.3). Nur von einzelnen Aktivistinnen und Aktivisten werden die eigenen strategischen Fehler bei der Volksabstimmung reflektiert:

»Und diesen Fehler, ich kenne niemanden, der den so deutlich anerkennt. Ich bin ein Jahr lang danach, nach der Volksabstimmung bei irgend so einer Debatte von [anonymisiert] noch runtergemacht worden [...], weil ich gesagt habe, das war unser Fehler, ja?« (I10, *persönliche Kommunikation*, 14.11.2016)

Ein weiterer Interviewpartner führt die Frustration über die Grünen weiter aus und erklärt, dass es nach der Volksabstimmung keine umfassende Selbstreflexion innerhalb der Bewegung gab, weil diese selbst für das Erstarken der Grünen mitverantwortlich gewesen war:

»Beim Großteil der Bewegung war einfach nach dieser Volksabstimmung eine stinke Wut auf die Grünen. Aber so richtig inhaltlich wurde das gar nicht so wirklich diskutiert. Das war einfach: ›Die Grünen haben uns verraten. Nie wieder grün‹. Gab es ja auch immer wieder auf den Demos zu hören. Und der Grund dafür könnte vielleicht sogar sein, dass sich viele dann eingestehen müssten, dass sie ja selber die Grünen dahin gehoben haben. Und wenn man da jetzt kritisch speziell an die Grünen herangeht, wie die sich so vor der Landtagswahl und nach der Landtagswahl verhalten haben, dass man das eigentlich auch hätte vorhersehen können. Und dann hätte man sich selber sehr, sehr selbstkritisch an der eigenen Nase packen müssen als Protestbewegung, dass man überhaupt auch von Anfang an zugelassen hat, dass die Grünen so eine relativ starke Kraft auch in der Protestbewegung waren.« (14, *persönliche Kommunikation*, 20.10.2016)

Ein anderer Aktivist erzählt im Interview, dass das Ergebnis der Volksabstimmung dazu führte, dass einige vormals besonders engagierte Aktivistinnen und Aktivisten frustriert mit dem Protest aufhörten:

»Und ich war selber auch enttäuscht von Menschen, von denen ich gedacht habe, die können politisch denken, die können strukturell denken, die können über solche Events hinausdenken, die dann ausgestiegen sind. Da war ich auch etwas überrascht, wenn ich das mal so sage. Und die auch Motor von der Bewegung waren und die dann ausgestiegen sind. Also, obwohl sie nicht in einer Partei aktiv waren, sondern außerparlamentarisch. Aber es waren nicht so viele. Aber klar, es war ein tiefer Schlag.« (15, *persönliche Kommunikation*, 24.10.2016)

Ein weiterer Aktivist erläutert rückblickend die Parallelen der immer wieder enttäuschten Hoffnung nach der Schlichtung, nach der Landtagswahl und nach der Volksabstimmung:

»Und das ist die für die Bewegung sehr schwierige Reihenfolge gewesen von Schlichtung, Faktencheck, Wahl und dann Volksabstimmung. [...] Im Faktencheck [...] gab [es] die einen, die gesagt haben, ›das ist schon Verrat, da machen mir wir nicht. Das kann nichts bringen‹, die da eine ganz selbstbewusste Einschätzung hatten. Und es gab die, die alle Hoffnungen dareingesetzt haben. Und die, die alle Hoffnungen reingesetzt haben, wurden dann systematisch enttäuscht bei allen drei Schritten. Beim Faktencheck, bei der Wahl und bei der Volksabstimmung. [...] Das waren sozusagen gefühlte Niederlagen, infolge immer aber mit dem Element, ›da macht es jemand für mich. Da entscheidet es jemand für mich. Nicht ich selber mit meinem Widerstand, mit der Blockade, mit meinen Fachdiskussionen‹, welche Rolle auch immer ich habe. Nicht auf mich kommt es an, sondern auf die. Und von denen wurde man dann enttäuscht.« (13, *persönliche Kommunikation*, 11.10.2016)

Einige Aktivistinnen und Aktivisten hatten die Problematik der Schlichtung und der Volksabstimmung bereits zuvor erkannt. Doch erst nach der Volksabstimmung erkennt die Protestbewegung umfassender die politischen Logiken, dass Öffentlichkeitsarbeit und gute Argumente nicht zwangsläufig zu einem Politikwechsel führen. Die Reihe von ›S21-Kostenexplosionen‹ in den folgenden Jahren – im Jahr 2019 liegen offizielle Kalkulationen bei 7,7 Milliarden Euro (Schwarz 2019a o. S.), also um mehr als 5 Milliarden höher als zu Beginn des Großprojekts – trägt zu keinem nennenswerten Mobilisierungsschub bei.<sup>17</sup> Mittlerweile sind es bei den Montagsdemonstrationen gegen S21 wenige Hundert Demonstrierende (Götz 2018 o. S.), bei Jubiläumsdemonstrationen, beispielsweise der 450. Montagsdemonstration, kommen bis zu 1700 Demonstrierende zusammen (Reinhardt 2019 o. S.). Zwar darf nicht außer Acht gelassen werden, dass dies nach zehn Jahren wöchentlichem Dauerprotest im Vergleich zu anderen sozialen Bewegungen in gewisser Hinsicht ein stetiger Mobilisierungserfolg ist. Die Argumentation aus Kapitel 2.4.1, dass gerade im Fall von Stuttgart 21 über eine Mehrheitsentscheidung der Konflikt nicht gelöst werden kann, bestätigt sich hier. Mit dem Ausgang der Volksabstimmung hat sich ein Großteil aus der Protestbewegung zurückgezogen, der sich auch nicht mehr zu den Jubiläumsveranstaltungen mobilisieren lässt.

Abschließend zeigt sich, dass das Verfahren der Volksabstimmung zur letzten, maßgeblichen Niederlage der Protestbewegung führte. Dabei hätten die Lehren aus dem gescheiterten Schlichtungsverfahren auch auf die Strategie bei der Volksabstimmung übertragen werden können. Stattdessen wurden ebendiese Problematiken abermals nicht thematisiert oder nicht erkannt.

---

17 Im Jahr 1995 waren es 2,6 Milliarden Euro, die erste ›Kostenexplosion‹ wurde nach Unterzeichnung des Finanzierungsvertrags im Jahr 2009 öffentlich (SWR 2018 o. S.). Das Aktionsbündnis gegen S21 geht seit dem Jahr 2015 nach einem Gutachten der Verkehrsberaterbüros Vieregg & Rössler von 9,8 Milliarden Euro aus (ebd.).

