

Das Plebiszit über das Bahnprojektt „Stuttgart 21“*

Eine Analyse der Abstimmungsergebnisse in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs

Kurzfassung

Beim Plebiszit über das Bahnprojektt „Stuttgart 21“ unterschieden sich die Abstimmungsergebnisse regional erheblich. Journalisten und Politiker begründeten dies mit kulturellen Unterschieden zwischen Baden und Württemberg und dem „Rheintal-Effekt“, der eine regionale Konkurrenz um Ressourcen zum Bahnausbau unterstellt. Wir prüfen diese Thesen mithilfe statistischer Analysen und zeigen, dass die regionale Varianz der Abstimmungsergebnisse in den Stadt- und Landkreisen kaum mit diesen Faktoren zu erklären ist. Vielmehr erklären neben der parteipolitischen Bindung die Vorteile, die von dem umgebauten Bahnhof zu erwarten sind, sowie deren regional unterschiedliche Relevanz die Abstimmungsergebnisse. Dagegen zeigen die potenziellen rheintalspezifischen Nachteile keinen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. Unsere Befunde unterstreichen damit Ergebnisse anderer Studien zu Plebisziten, die ebenfalls parteipolitische und nutzenmaximierende Faktoren identifizieren. Wenn aber, wie auch im Fall von S21, plebiszitäre Abstimmungsergebnisse parlamentarische Mehrheiten widerspiegeln, dann scheint der Wert von Plebisziten für die Bürgerbeteiligung begrenzt zu sein; wenn dazu noch das Abstimmungsergebnis von der Kovarianz der regional relevanten Vorteile mit der Bevölkerungsverteilung abhängt, dann gefährden Plebiszite Infrastrukturprojekte in bevölkerungsarmen Regionen. Daher gilt es zu prüfen, ob nicht andere Formen der Mitgestaltung, etwa bei der Entwicklung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten, Bürgerinteressen umfassender berücksichtigen als die „Mitgestaltung“ über ein Plebiszit.

* Wir danken den beiden Gutachtern sowie Julian Bernauer, Stephan Heichel, Philipp Studinger und Eva Mendez für hilfreiche Kommentare, Anregungen und Hinweise; ebenso dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg für Daten aus dem Gutachten von Bökemann u. a. 2009.

Inhalt

1. Das Plebiszit zu „Stuttgart 21“	188
2. Der Konflikt um „Stuttgart 21“	191
3. Deskriptive Auswertung der Abstimmungsergebnisse	192
4. Erklärungen des Abstimmungsverhaltens – Hypothesen	194
a) Forschungsstand zu Plebisziten in Deutschland und „Stuttgart 21“	194
b) Abstimmung nach dem erwarteten Nutzen	195
(1) Abstimmung nach Vorteilen	196
(2) Abstimmung nach Nachteilen	197
(3) Abstimmung nach der Entfernung	197
c) Abstimmung nach Parteibindung	199
d) Abstimmung nach kulturellem Hintergrund	200
5. Resultate	201
6. Diskussion	205

1. Das Plebiszit zu „Stuttgart 21“

Seit Jahren protestieren vor allem Stuttgarter Bürger gegen das Projekt „Stuttgart 21“ (S21) – den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs von einem oberirdischen Kopfbahnhof zu einem unterirdischen Durchgangsbahnhof. Schließlich versuchte die Landesregierung, den anhaltenden Konflikt mithilfe eines Plebiszits zu lösen. Am 27.11.2011 stimmten die Baden-Württemberger daher über das Gesetz zur Kündigung der Finanzierungsverträge zu S21 ab.¹ Bei einer mehrheitlichen Zustimmung von mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten hätte das Land die Verträge gekündigt. Dies hätte wohl das Ende von S21 bedeutet, da das Land mit 930 Mio. Euro ein Fünftel der Kosten trägt (Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e. V. 2012 a). Bei einer Beteiligung von 48% stimmten 41% der Abstimmenden für und 59% gegen die Vertragskündigung. Die Zustimmung und Ablehnung variierten dabei regional erheblich (Tab. 1).

1 Die Frage lautete: „Stimmen Sie der Gesetzesvorlage ‚Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)‘ zu?“. Es konnte mit „Ja“ oder „Nein“ gestimmt werden (StM BW 2011).

Tabelle 1: Ergebnisse des Plebiszits vom 27.11.2011 und Daten zu den Kreisen

Stadt- oder Landkreis	Abk. Kreis	Beteiligung (%)	Ergebnis Plebiszit: Anteil (%) der				Baden	Rheintal	Wertschöpfungszuwachs (%)
			Ja-Stimmen	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Nein-Stimmen			
			an den abgegebenen gültigen Stimmen		an den Stimmberechtigten (Quorum)				
Alb-Donau-Kreis	ADK	55	23,0	77,0	12,7	42,3			0,33
Baden-Baden (Stadt)	BAD	39	46,4	53,6	17,9	20,7	X	X	0,06
Biberach	BC	51	24,5	75,5	12,4	38,2			0,37
Böblingen	BB	59	35,5	64,5	20,9	37,9			0,46
Bodenseekreis	FN	47	42,5	57,5	19,9	27,0			0,33
Breisgau-Hochschwarzwald	FRL	43	51,5	48,5	22,2	20,9	X	X	0,04
Calw	CW	53	32,4	67,6	17,0	35,5			0,53
Emmendingen	EM	41	54,9	45,1	22,3	18,3	X	X	0,04
Enzkreis	ENZ	51	36,8	63,2	18,6	31,9	X		0,12
Esslingen	ES	62	39,5	60,5	24,5	37,6			0,25
Freiburg im Breisgau (Stadt)	FRS	45	66,5	33,5	29,5	14,9	X	X	0,04
Freudenstadt	FDS	49	31,6	68,4	15,2	32,9			0,19
Göppingen	GP	54	37,0	63,0	19,8	33,7			0,15
Heidelberg (Stadt)	HD	42	58,0	42,0	24,2	17,5	X	X	0,07
Heidenheim	HDH	46	34,4	65,6	15,7	30,0			0,10
Heilbronn (Land)	HNL	47	36,5	63,5	17,2	30,0			0,10
Heilbronn (Stadt)	HNS	41	41,3	58,7	17,0	24,2			0,13
Hohenlohekreis	KÜN	45	35,8	64,2	16,0	28,6			0,08
Karlsruhe (Land)	KAL	42	42,0	58,0	17,7	24,4	X	X	0,07
Karlsruhe (Stadt)	KA	41	53,6	46,4	21,7	18,8	X	X	0,07
Konstanz	KN	44	49,8	50,2	21,6	21,8	X		0,14

Lörrach	LÖ	38	53,6	46,4	20,1	17,4	X	X	0,03
Ludwigsburg	LB	61	38,3	61,7	23,2	37,3			0,19
Main-Tauber-Kreis	TBB	41	37,4	62,6	15,1	25,2	X		0,02
Mannheim (Stadt)	MA	33	57,2	42,8	19,0	14,2	X	X	0,07
Neckar-Odenwald-Kreis	MOS	38	35,8	64,2	13,7	24,6	X		0,09
Ortenaukreis	OG	38	44,0	56,0	16,5	21,0	X	X	0,05
Ostalbkreis	AA	50	31,9	68,1	15,8	33,7			0,14
Pforzheim (Stadt)	PF	37	40,9	59,1	15,1	21,9	X		0,11
Rastatt	RA	36	44,9	55,1	16,3	20,0	X	X	0,06
Ravensburg	RV	46	39,6	60,4	18,1	27,5			0,40
Rems-Murr-Kreis	WN	60	36,5	63,5	21,9	38,2			0,27
Reutlingen	RT	54	37,3	62,7	20,2	33,8			0,12
Rhein-Neckar-Kreis	RNK	39	48,6	51,4	18,8	19,9	X	X	0,07
Rottweil	RW	48	35,0	65,0	16,7	31,0			0,36
Schwäbisch Hall	SHA	45	43,1	56,9	19,5	25,7			0,08
Schwarzwald-Baar-Kreis	VS	41	41,3	58,7	16,9	24,0			0,08
Sigmaringen	SIG	48	32,5	67,5	15,4	32,0			0,18
Stuttgart (Stadt)	S	68	47,1	52,9	31,8	35,8			0,28
Tübingen	TÜ	59	47,8	52,2	27,9	30,5			0,37
Tuttlingen	TUT	46	31,7	68,3	14,4	31,0			0,24
Ulm (Stadt)	UL	52	30,4	69,6	15,8	36,2			0,37
Waldshut	WT	39	44,2	55,8	17,3	21,9	X		0,03
Zollernalbkreis	BL	48	33,1	66,9	15,7	31,8			0,20
Land Baden-Württemberg	BW	48	41,1	58,9	19,8	28,3			

Quellen: Bökemann u. a. 2009: 68; DB 2007; StaLA BW 2011; eigene Kodierungen.

Wir gehen der Frage nach, was diese regionalen Unterschiede des individuellen Abstimmungsverhaltens erklärt. Zuerst skizzieren wir die Entwicklung des Konflikts um S21. Anschließend werten wir die Abstimmungsergebnisse deskriptiv aus und erläutern die abhängigen Variablen. Als drittes entwickeln und testen wir sechs Hypothesen zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens, die sowohl theoretisch be-

gründete Faktoren als auch öffentlich diskutierte Ad-hoc-Erklärungen berücksichtigen. Abschließend diskutieren wir die Ergebnisse.

2. Der Konflikt um „Stuttgart 21“

S21 ist spätestens seit der ersten öffentlichen Präsentation 1994 umstritten. Strittig sind nicht nur die wirtschaftlichen und bahntechnischen Vor- und Nachteile, sondern auch die Umweltfolgen und die Kostenhöhe. Obwohl die Planungsverfahren zum größten Teil abgeschlossen und die entsprechenden parlamentarischen und gerichtlichen Entscheidungen getroffen waren, protestierten zunehmend mehr Menschen – seit Ende 2009 sogar wöchentlich – gegen S21 (Schweikle 2010). An den größten Demonstrationen nahmen Zehntausende teil.²

Zahlreiche Bürgerinitiativen, Verbände, Parteien und prominente Einzelpersonen organisierten und unterstützten Veranstaltungen der Projektbefürworter und -gegner.³ Zeitgleich spitzte sich die Auseinandersetzung in der parlamentarischen Arena zu. Die Konfliktlinie verlief dabei zwischen der CDU und der FDP auf Seiten der Befürworter und Bündnis 90/Die Grünen (Grüne) auf Seiten der Gegner. Die SPD war zwar grundsätzlich für S21, blieb aber gespalten (SPD 2011).

Am 30.9.2010 eskalierte der Konflikt, als die Polizei während einer Demonstration gegen S21 mitunter gewaltsam Teile des Stuttgarter Schlossgartens räumte (Freudenreich 2010). Die CDU/FDP-Landesregierung wurde für diese Eskalation und die hohe Zahl von Verletzten mitverantwortlich gemacht. Um die Situation zu befrieden, einigten sich Befürworter und Gegner auf eine Schlichtung. Die Gespräche unter Leitung von Heiner Geißler wurden live im Rundfunk und Internet übertragen sowie zahlreiche bisher nicht zugängliche Dokumente veröffentlicht.⁴ So gewährleistete die „Sach- und Faktenschlichtung“ (Geißler) eine transparente Auseinandersetzung und versachlichte die öffentliche Debatte. Das Verfahren mündete in einem einvernehmlichen Schlichterspruch, der Verbesserungen an der Planung von S21 vorschlug. Ein Kompromissvorschlag aus einem ober- und unterirdischen Bahnhof, der die Vorteile beider Konzepte kombinieren und die Nachteile reduzieren sollte, wurde weder von Befürwortern noch Gegnern aufgegriffen.

Bei der Landtagswahl am 27.3.2011 wählten die Baden-Württemberger die CDU/FDP-Regierung ab. Die neue Regierungskoalition aus Grünen und SPD musste nun den S21-Konflikt innerhalb der Regierung lösen, da die SPD für S21, die Grünen

2 Polizeipräsidium Stuttgart 2010 a, 2010 b; ausführlicher Baumgarten 2010; Rucht u. a. 2010.

3 Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21 2012; Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e. V. 2012 b; Hacke 2011; Stürer/Buchsteiner 2011.

4 Siehe Dokumentation der Schlichtung <http://www.schlichtung-s21.de> (Stand: 22.8.2012).

aber dagegen waren. In ihrem Koalitionsvertrag vereinbarten sie daher ein staats-initiiertes Entscheidungsreferendum.⁵ Dieses Verfahren warf mehrere Fragen auf. Für einen Erfolg des Plebiszits müssten die Gegner nicht nur eine Mehrheit, sondern gleichzeitig das hohe Quorum von einem Drittel der Stimmberechtigten erreichen (Art. 60 Abs. 5 VerfbW), wofür eine unwahrscheinlich große Beteiligung notwendig gewesen wäre. Die Opposition lehnte jedoch eine Verfassungsänderung zur Senkung des Quorums ab.⁶ Diskussionen betrafen zudem den Haushaltsvorbehalt und das Vorgehen bei der Initiierung (Art. 60 VerfbW), die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Finanzierungsverträge (Gersdorf 2011; Mayer 2011), die Gefahr von Rechtsstreiten im Falle der Vertragskündigung (Georgii 2010) und die kontraintuitive Fragestellung des Plebiszits, bei dem Gegner mit „Ja“ und Befürworter mit „Nein“ stimmen mussten.

Die Bedingungen, unter denen es letztendlich zum Plebiszit über S21 gekommen ist, scheinen nach dem Stand der Wissenschaft geradezu typisch, weil die Regierung in der Frage gespalten und ihre Parlamentsmehrheit entscheidungsunfähig war, sie grundsätzlich mehr Bürgerbeteiligung präferierte, eine Legitimationsnotwendigkeit für das Projekt sah und sich eine Konfliktbeilegung erhoffte.⁷

3. Deskriptive Auswertung der Abstimmungsergebnisse

Zur Erklärung der Abstimmungsergebnisse wählen wir als Analyseeinheit mangels Individualdaten das niedrigste mögliche Aggregationsniveau: die 9 Stadt- und 35 Landkreise (Kreise). Dabei sind wir uns der methodischen Probleme beim Rückschluss von Aggregatdaten auf individuelles Verhalten bewusst (King 1997; Robinson 1950).

Bei der Analyse von *Wahlen* werden meist die relativen Häufigkeiten der *abgegeben Stimmen* betrachtet. Diese Betrachtungsweise dominierte auch in der Presseberichterstattung über das Plebiszit. Da nur badische Kreise überwiegend mit „Ja“ stimmten, wurde dies als badisches Votum gegen das württembergische Projekt gewertet (PZ 2011). Dies erklärte eine Landtagsabgeordnete damit, dass „der badische Teil des Landes [...] rebellischer als die Württemberger“ (StZ 2011) gewesen sei. Den Badenern wird eine größere Freiheitsliebe, den Schwaben eher Ordnungsliebe unterstellt und es wird resümiert: „[...] die Badener ticken eben anders“ (PZ 2011). Mit Bezug auf die konfliktreiche Vereinigung der Landesteile zu einem Bundesland vor 60 Jahren erkennt Birkenmaier (2011) zudem anhaltend „Neid,

5 Bündnis 90/Die Grünen/SPD Baden-Württemberg 2011: 29 f.; Jung 2001: 96; Meerkamp 2011: 79.

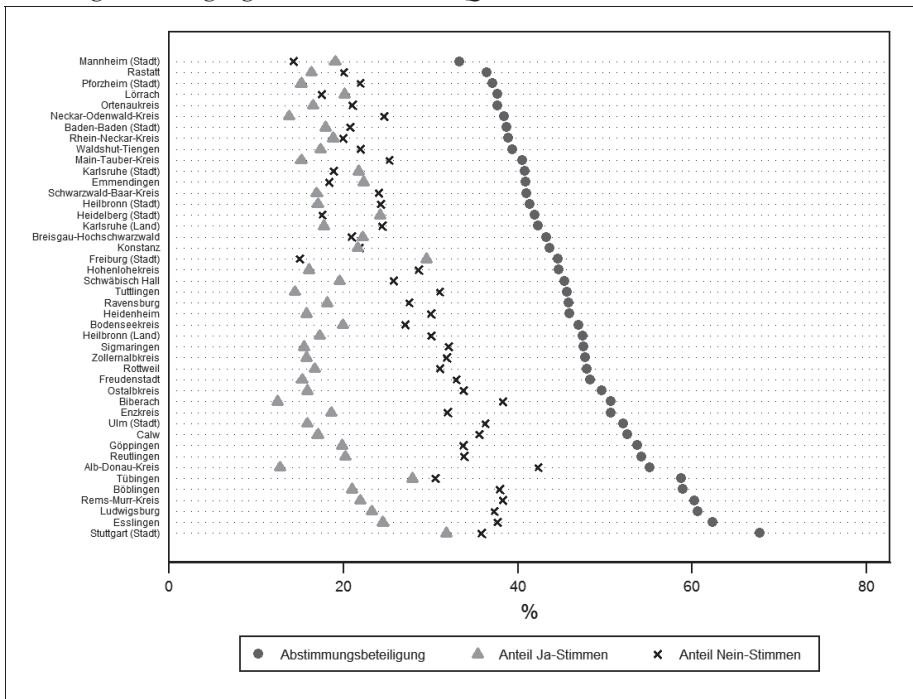
6 LT BW-Drs 15/293; LT BW-PlPr 15/9, S. 309 f.

7 Siehe vertiefend dazu Hornig 2011: 42-49; Rahat 2009: 112 f.; Schiller 2009: 214.

Misgunst und Misstrauen zwischen den südwestdeutschen Volksstämmen mit ihren unterschiedlichen Mentalitäten“. Diese Begründungen interpretieren die Ergebnisse des Plebiszits wie Wahlergebnisse – nämlich unabhängig von der Beteiligung.

Anders als bei Wahlen, nach denen Mandate unabhängig von der Beteiligung vergeben werden, hängt der Ausgang eines qualifizierten Plebiszits aber vom Erreichen des Quorums ab. Deshalb berücksichtigen wir für unsere Analyse die Beteiligung und verwenden die *Stimmenanteile an der Gesamtheit der Stimmberechtigten* als Indikatoren für die Zustimmung bzw. Ablehnung der Gesetzesvorlage (abhängige Variablen; Modell 1 und Modell 2 in Tab. 2). Zur besseren Unterscheidung vom Anteil der abgegebenen Stimmen nennen wir den Stimmanteil an den Stimmberechtigten, die mit „Ja“ stimmten, also für das Kündigungsgesetz und damit gegen S21, *Ja-Quorum*, und analog den anderen Stimmanteil *Nein-Quorum*. Eine grafische Auswertung belegt, dass im Gegensatz zur Betrachtung des Anteils an den

Abbildung 1: Beteiligung sowie Ja- und Nein-Quorum in den Kreisen



Daten: StaLA BW 2011; eigene Darstellung.

abgegeben Stimmen ein hohes Ja-Quorum nicht zwangsläufig mit einem niedrigen Nein-Quorum einhergeht, da der Zusammenhang von der variierenden Beteiligung moderiert wird (Abb. 1).

Während der durchschnittliche Anteil der abgegebenen Ja-Stimmen mit 48% in badischen bzw. 36% in württembergischen Kreisen noch einen Unterschied im Abstimmungsverhalten zwischen den Landesteilen suggeriert, relativiert die Auswertung der Quorumsmaße diese Bewertung: In Baden votierten im Schnitt 19,3% der Stimmberechtigten mit Ja, in Württemberg mit 18,5% etwa gleich viele. Gemessen am Ja-Quorum lehnt auch nicht mehr das badische Freiburg S21 am stärksten ab, sondern das württembergische Stuttgart. Hingegen differiert das durchschnittliche Nein-Quorum zwischen den badischen Kreisen mit 21% und den württembergischen mit 33% deutlich. Im Gegensatz zum Ja-Quorum ($s=4,2$) variiert das Nein-Quorum insgesamt stärker ($s=7,2$) und steigt parallel zur Beteiligung an. Wir erkennen drei Abstimmungsmuster: in einer Gruppe von Kreisen mit niedriger Beteiligung sind beide Quoren ähnlich hoch; in einer zweiten Gruppe ist das Nein-Quorum deutlich höher bei einer mittleren Beteiligung; in der dritten Gruppe steigen bei noch höherer Beteiligung beide Quoren an.

4. Erklärungen des Abstimmungsverhaltens – Hypothesen

a) Forschungsstand zu Plebisziten in Deutschland und „Stuttgart 21“

Plebiszite sind in Deutschland vergleichsweise selten und finden meist auf kommunaler Ebene statt.⁸ Beispiele für landesweite Plebiszite aus jüngerer Zeit sind die zur Schulreform in Hamburg (Merkelbach 2010) und zum Nichtraucherschutz in Bayern (Schoen 2011). Nicht zuletzt wegen der geringen Anzahl sind die politikwissenschaftlichen Erkenntnisse über Plebiszite in Deutschland begrenzt (Eder/Magin 2008 b: 259 f.; Schoen 2011: 514). So untersuchte Eder (2010) mit einer QCA-Studie zu Plebisziten auf Länderebene nicht die individuelle Abstimmungsentscheidung, sondern Konstellationen, die deren Erfolg begünstigen. Potrafke (2010) findet hingegen auf kommunaler Ebene einen Zusammenhang zwischen Ideologie bzw. parteipolitischer Bindung und dem individuellen Abstimmungsverhalten. Die geringe Anzahl von Arbeiten zu Plebisziten steht im Kontrast zur umfangreichen Wahlforschung (Debus 2007; Müller/Debus 2012). Dabei bleibt entweder unklar, ob sich deren Erkenntnisse auf Sachfragenabstimmungen übertragen lassen oder es gibt Hinweise darauf, dass andere Faktoren entscheidend sind.

8 Eder/Magin 2008 a; Jung 2005: 43-45; Walter-Rogg 2008; Schiller 2007.

Zum Plebiszit über S21 ist bisher keine Studie veröffentlicht.⁹ Immerhin eine Analyse von Wagschal (2011) basiert auf Vorwahlumfragen zur Landtagswahl 2011 und ergibt, dass sich die Präferenzen von S21 am besten mit der Parteianhängerschaft (signifikant für die CDU und die Grünen) erklären lassen. Keinen systematischen Einfluss auf die Präferenz gegenüber S21 haben demnach Standardvariablen wie Alter, Bildungsgrad oder Wohlstand, wie es im Falle von Wahlentscheidungen zu erwarten gewesen wäre.

Die theoretische Diskussion um die Erklärung des Abstimmungsverhaltens bei Sachfragen wird von drei unterschiedlichen Sichtweisen geprägt: Neben der bereits angeführten Perspektive politischer Parteien und deren Anhängerschaft sind dies solche, die auf Nutzenorientierungen abheben sowie andere, die kulturelle oder weltanschauliche Faktoren betonen.¹⁰ Unsere Studie folgt bei der Ableitung der Hypothesen diesen drei Perspektiven.

Die umfangreichere Forschung zu direktdemokratischen Entscheidungen in anderen Ländern weist nach, dass die Stimmberechtigten bei Plebisziten ihre Abstimmungsentscheidung häufig nutzenmaximierend treffen und abhängig von der Betroffenheit unterschiedlich mobilisiert werden. Daneben weist Vatter (1994: 253 ff.) auch solidarische und wertgebundene Abstimmungsmotive bei Infrastrukturinvestitionen nach; dies gilt, solange einem Projekt kein „Luxusgutcharakter“ (ebd.: 254) unterstellt wird und es keine starke Opposition vor Ort gibt. Beides trifft jedoch auf S21 zu, da der Kern der Gegner in Stuttgart aktiv ist und der Bahnhofsumbau keine lebensnotwendige oder Schutzfunktion erfüllt, als vielmehr einem Wunsch der Stadtplanung entspringt. Wir greifen diese Ergebnisse auf und testen, inwiefern sich das Abstimmungsverhalten mit einer nutzenorientierten, einer politischen oder einer kulturell begründeten Abstimmungsentscheidung erklären lässt.

b) Abstimmung nach dem erwarteten Nutzen

Das ökonomische Modell des Wahlverhaltens von Downs (1957) erklärt Abstimmungsentscheidungen mit dem individuellen Nutzendifferential. Demnach bestimmt die unterschiedliche Nähe der Präferenzen der Abstimmenden zum Angebot der Parteien ihre Wahl. Diese Entscheidungslogik lässt sich auf Plebiszite übertragen, wonach die Stimmberechtigten die Folgen ihrer Abstimmungsentscheidung

9 Stand: 31.8.2012. Zeitgleich mit diesem Aufsatz erschien eine Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg mit Beiträgen zu „Stuttgart 21“ und dem Plebiszit, die aus zeitlichen Gründen inhaltlich jedoch nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Dessen ungeachtet sei darauf an dieser Stelle verwiesen (vgl. LpB 2012).

10 Siehe exemplarisch Hobolt 2005.

mit den eigenen Präferenzen abwägen und sich nutzenmaximierend entscheiden.¹¹ Wir operationalisieren diese nutzenorientierte Entscheidung mithilfe von drei Elementen: den potenziellen Vorteilen, die die Stimmberechtigten eines Kreises von S21 erwarten können, der Relevanz dieser Vorteile sowie den potenziellen Nachteilen von S21.

(1) Abstimmung nach Vorteilen

S21 ist ein Verkehrsinfrastrukturprojekt, weshalb Vorteile in erster Linie aus besseren Verkehrsverbindungen entstehen. S21 sollte demnach dort mehr Zuspruch erfahren, wo diese Vorteile größer sind. Umgekehrt sollte die Ablehnung dort steigen, wo keine solchen Vorteile oder gar Verschlechterungen zu erwarten sind. Die Vorteile messen wir mit dem Indikator des relativen erreichbarkeitsinduzierten jährlichen Zuwachses der Bruttowertschöpfung. Der Indikator stammt aus dem Gutachten von Bökemann u. a. (2009) zur volkswirtschaftlichen Bewertung des Projekts „Baden-Württemberg 21“ – so wird das Gesamtprojekt aus S21 und der Neubaustrecke Ulm-Wendlingen (NBS) bezeichnet. Der Indikator basiert auf einem Simulationsmodell der regionalen und branchenspezifischen Produktionsfunktionen. Darin sind die bessere Anbindung an Stuttgart, die Branchen- und Verkehrsstruktur der Region sowie das Potenzial der Region, die bessere Anbindung gewinnbringend zu nutzen, einbezogen (Bökemann u. a. 2009: 36-57). Der Indikator gibt für jeden Kreis an, um wie viel Prozent die Wertschöpfung wegen S21 gemessen am regionalen Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich wächst (ebd.: 68; siehe Tab. 1). Leider differenziert der Indikator nicht zwischen Effekten von S21 und denen der NBS, die unabhängig vom Ergebnis des Plebiszits gebaut wird (StM BW 2011: 3).

Wertschöpfungshypothese 1

Je größer der Wertschöpfungszuwachs eines Kreises ist, desto niedriger ist dort das Ja-Quorum.

Wertschöpfungshypothese 2

Je größer der Wertschöpfungszuwachs eines Kreises ist, desto höher ist dort das Nein-Quorum.

11 Hobolt 2006: 625 ff.; Möckli 1994; Kriesi 2008.

(2) Abstimmung nach Nachteilen

Nachteile ergeben sich zuerst aus der Belastung des Landeshaushalts. Die Ausgaben für S21 können zu höheren Steuern oder Opportunitätskosten führen. Während sich diese Nachteile landesweit recht gleichmäßig verteilen werden, wurden in der öffentlichen Diskussion um S21 wiederholt die negativen Auswirkungen von S21 auf den Ausbau der Rheintalbahn von Karlsruhe nach Basel – dem Projekt „Baden 21“ – betont. Baden 21 soll den Personenverkehr entlang des Rheins verbessern und die Kapazitäten für den europäischen Güterverkehr auf der sehr wichtigen Strecke Rotterdam-Genua erhöhen (DB 2007). S21-Gegner wie auch der Landesverkehrsminister argumentierten, dass wegen der Ressourcenkonkurrenz S21 zulasten von Baden 21 gehe, weshalb für die Anrainer der Rheintalbahn größere Nachteile als im Rest des Landes zu erwarten sind.¹² Die in der Abstimmung anscheinend stärkere Ablehnung von S21 in den Anrainerkreisen von Baden 21 beschreibt die Presse als „Rheintal-Effekt“ (Huber/Dannecker 2011). Den Effekt der regional spezifischen Nachteile auf das Abstimmungsverhalten testen wir mit der Rheintalhypothese (Kodierung siehe Tab. 1).¹³

Rheintalhypothese 1

Wenn ein Kreis Anrainer der Rheintalbahn ist, dann ist dort das Ja-Quorum höher.

Rheintalhypothese 2

Wenn ein Kreis Anrainer der Rheintalbahn ist, dann ist dort das Nein-Quorum niedriger.

(3) Abstimmung nach der Entfernung

Entfernung als Maß für Betroffenheit

Viele Vor- und Nachteile – von einer veränderten Verkehrsanbindung über zusätzlichen Wohnraum bis hin zu Baulärm – wirken sich mit wachsender räumlicher Entfernung eines Kreises von Stuttgart weniger stark oder nicht mehr aus. Wegen der abnehmenden Betroffenheit von Auswirkungen von S21 – den positiven wie den negativen – sinkt die Beteiligung am Plebiszit mit zunehmender Entfernung,

12 BZ 2011; Deckert 2011; Eberhardt/Siebold 2011; ausführlicher Kopper 2011.

13 Für alternative Operationalisierungen von Nachteilen (für Beispiele siehe Infratest dimap 2011) fehlen Daten; im Fall der Fahrtzeitverlängerungen wurden sie vom S21-Kommunikationsbüro nicht freigegeben.

was sich sowohl in einem niedrigeren Ja- als auch Nein-Quorum niederschlägt. In der Enthaltung zu einer Sachfrage drücken sich ebenfalls Präferenzen aus, sei es Gleichgültigkeit oder etwa die Scheu vor den Kosten der Präferenzbildung, wenn die Sachfrage geringe oder keine Auswirkungen erwarten lässt (Vatter 1994: 27 f.; 35 f.; 46 ff.). Beides resultiert insgesamt mit zunehmender Entfernung in einer geringeren Bereitschaft, an der Abstimmung teilzunehmen. Wir testen sowohl die Auswirkungen der Entfernung auf die beiden Quoren, wie auch die Beteiligung insgesamt (siehe Tab. 2). Als Indikator für die Entfernung nutzen wir die Luftlinie zwischen der Kreisstadt und Stuttgart.¹⁴

Entfernungshypothese 1

Mit wachsender Entfernung von Stuttgart sinkt das Ja-Quorum.

Entfernungshypothese 2

Mit wachsender Entfernung von Stuttgart sinkt das Nein-Quorum.

Entfernung als Maß für Relevanz

Die Vorteile beeinflussen die Entscheidung nur, wenn die Stimmberechtigten sie für relevant erachten. Der Vorteilsindikator ermittelt zwar das Potenzial eines Kreises, eine bessere Anbindung an Stuttgart gewinnbringend zu nutzen. Ob hierfür Bedarf besteht, bleibt jedoch offen. Stuttgart ist zwar das politische, administrative und wirtschaftliche Zentrum Baden-Württembergs (Thalheimer 2010: 32) und für die umgebenden Kreise fungiert es nicht nur als Oberzentrum, sondern auch als Arbeitsort für über 200.000 Pendler (Wittmann 2007). Im Gegensatz zur Umgebung Stuttgarts orientieren sich periphere Kreise wie beispielsweise Lörrach an anderen Zentren. Je weiter ein Kreis von Stuttgart entfernt liegt, desto weniger erfüllt Stuttgart für diesen eine Zentrumsfunktion und die Verkehrsanbindungen nach Stuttgart werden unwichtig. Die Relevanz der Vorteile von S21 sollte deswegen mit wachsender Entfernung abnehmen, da sie mehr theoretischer Natur sind. Der Effekt der Vorteile von S21 auf das Abstimmungsverhalten wird folglich von der Entfernung von Stuttgart moderiert (Interaktionseffekt).

Relevanzhypothese 1

Je weiter ein Kreis von Stuttgart entfernt liegt, desto stärker ist der negative Effekt der Vorteile auf das Ja-Quorum.

14 Die Distanz ermittelten wir mithilfe der Internetseite <http://www.luftlinie.org>; 8.3.2012.

Relevanzhypothese 2

Je weiter ein Kreis von Stuttgart entfernt liegt, desto schwächer ist der positive Effekt der Vorteile auf das Nein-Quorum.

c) Abstimmung nach Parteibindung

Eine Parteibindung erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich an Plebisziten zu beteiligen.¹⁵ Sie kann darüber hinaus die Abstimmungsentscheidung beeinflussen, weil sie Unsicherheit reduziert, Entscheidungshilfen bietet und so die Präferenzbildung vereinfacht.¹⁶ Anhänger mit einer starken Parteibindung stimmen deshalb eher nach den Positionen ihrer Partei ab als nach eigenen Sacherwägungen (Selb u. a. 2009). Die Parteiorientierung greift besonders, wenn die Sachfrage eine hohe Komplexität aufweist, die Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition verläuft und die Bedeutung der Frage eher gering ist (Hornig 2011: 52 f.).

Wir messen die Parteianhängerschaft in den Kreisen mit den Wahlergebnissen der Landtagswahl acht Monate zuvor (Hornig 2011: 63). Laut der Vorwahlstudie von Wagschal (2011) erklärt die Anhängerschaft zur CDU oder den Grünen signifikant die individuellen Präferenzen zu S21. Seit den 1990ern verläuft die Konfliktlinie zu S21 stabil zwischen CDU und den Grünen (Brettschneider/Rölle 1998: 713). Die Positionen betonten beide Parteien auch im Landtagswahlkampf (Debus 2010). Kreise mit einem hohen Grünwähleranteil sollten ein hohes Ja-Quorum und Kreise mit einem hohen CDU-Wähleranteil ein hohes Nein-Quorum aufweisen (Breining 2011; Kaiser/Lohr 2011), wobei beides gleichzeitig auftreten kann.

Parteihypothese 1

Je größer der Grünwähleranteil in einem Kreis ist, desto höher ist dort das Ja-Quorum.

Parteihypothese 2

Je größer der CDU-Wähleranteil in einem Kreis ist, desto höher ist dort das Nein-Quorum.

15 Font/Rodríguez 2009: 168 f., 180 f.; LeDuc 2009: 154-158; Schoen 2011: 517; vertiefend zum Verhältnis von Parteien und Abstimmungsverhalten Hornig 2011: 49 ff.

16 Hobolt 2006; Brettschneider/Rölle 1998; Hornig 2011; Schneider 2003: 63-69.

d) Abstimmung nach kulturellem Hintergrund

Die Presse führt eine kulturelle Andersartigkeit und regionale Mentalitäten als Erklärungen der regional differierenden Abstimmungsergebnisse an (Wehaus 2011; siehe Kap. 3). Dafür spricht, dass sich auch nach den Plebisziten 1951 und 1970 über die Vereinigung zu einem Bundesland Interessengruppen und Vereine für die kulturellen und politischen Belange der ehemals eigenständigen Landesteile einsetzen (Wiedemann 2011). Mit der Gebietsreform Anfang der 1970er Jahre wurden zwar bewusst die vier Regierungsbezirke über die ehemaligen Grenzen hinweg errichtet und Gemeinden „grenzüberschreitenden“ Kreisen zugeordnet (Endemann 2006: 134), damit überwindet die Verwaltungsstruktur jedoch nur die administrative Trennung. Gleichzeitig pflegt das Land beispielsweise in der Kulturförderung gewachsene Doppelstrukturen in Baden und Württemberg (Freudenberg/Höfermann 2006: 267). Auch die Parteien entwickelten Mechanismen des regionalen Ausgleichs, um die Bildung regionaler Parteien zu verhindern (Weber 2006: 80-82). Darüber hinaus arbeiten zahlreiche Verbände, Vereine und Kirchenverwaltungen nach Landesteilen getrennt, was exemplarisch Sportverbände, das Deutsche Rote Kreuz oder der Zuschnitt der katholischen Bistümer belegen.¹⁷

Ob das Abstimmungsverhalten in Baden tatsächlich systematisch von dem in Württemberg abweicht, testen wir mit der Badenhypothese. Seit der Gebietsreform vor vierzig Jahren bestehen einige Kreise sowohl aus badischen als auch württembergischen Gemeinden. Da sich kein Schwellenwert begründen lässt, ab wann ein solcher Kreis einem Landesteil zuzuordnen ist und Sprach- und Religionsgrenzen quer zu den Territorialgrenzen laufen, kodieren wir diejenigen Kreise als badisch, deren Kreisstadt nach der Gründung der Bundesrepublik zum Land Baden gehörte sowie diejenigen in den anderen Landesteilen, deren Kreisstadt vor dem Zweiten Weltkrieg im Land Baden lag. Den Sonderfall Schwarzwald-Baar-Kreis mit seiner badisch-württembergischen Kreisstadt ordnen wir den nicht-badischen Kreisen zu (Kodierung siehe Tab. 1; Borchardt 1993; Borchardt-Wenzel 2011).

Badenhypothese 1

Wenn ein Kreis badisch ist, dann ist das Ja-Quorum dort höher.

Badenhypothese 2

Wenn ein Kreis badisch ist, dann ist das Nein-Quorum dort niedriger.

17 Ausführlicher Borchardt-Wenzel 2011: 172 ff.

5. Resultate

Wir testen die Hypothesen mit einer Regressionsanalyse (Tab. 2). Regressionsmodell 1.1 beschreibt die Höhe des Ja-Quorums in einem Kreis als Funktion des Wertschöpfungszuwachses, der Entfernung von Stuttgart, der Anrainerschaft zur Rheintalbahn, des Grünwähleranteils bei der Landtagswahl 2011 sowie der Zugehörigkeit zu Baden. Modell 2.1 beschreibt analog das Nein-Quorum; bei der Parteienhypothese ersetzt der CDU-Wähleranteil den Grünwähleranteil. Die Modelle 1.2 und 2.2 greifen zusätzlich den in den Relevanzhypothesen begründeten Interaktionseffekt zwischen Wertschöpfungszuwachs und Entfernung auf.¹⁸ Die Analyse von Modell 1.1 ergibt, dass nur die Entfernung von Stuttgart und der Grünwähleranteil das Ja-Quorum signifikant beeinflussen: So sinkt mit größerer Entfernung das Ja-Quorum, während ein um 10% höherer Grünwähleranteil mit einem 6,8% höheren Ja-Quorum assoziiert ist. Die Zugehörigkeit zu Baden, die Anrainerlage zur Rheintalbahn sowie der für einen Kreis zu erwartende Wertschöpfungszuwachs haben keinen signifikanten Einfluss. Modell 2.1 zeigt ebenfalls einen signifikanten Effekt der Entfernung und des CDU-Wähleranteils auf das Nein-Quorum. Dazu wirken die Variablen Baden signifikant negativ und der Wertschöpfungszuwachs signifikant positiv, was die Hypothesen unterstützt. Die Vorteile von S21 wirken sich folglich auf die Befürworter von S21 aus, wohingegen ein Mangel an Vorteilen das Ja-Quorum nicht signifikant beeinflusst.

Als Ergänzung zu Modell 1 und 2 betrachtet Modell 3 die Abstimmungsbeteiligung isoliert als abhängige Variable. Auch dabei wird deutlich, dass mit zunehmender Entfernung von Stuttgart die Beteiligung insgesamt unter Kontrolle der anderen Faktoren signifikant sinkt. Auch im Rheintal und in Baden lag die Abstimmungsbeteiligung signifikant niedriger. Die im Vergleich zu anderen Kreisen zusätzlichen potenziellen Nachteile im Rheintal stärkten dort nicht die Beteiligung. Hingegen steigt diese mit dem Anteil der Grünwähler deutlich.

18 Die Variablen Baden und Rheintal sind moderat kollinear (0.74). Da die Ergebnisse auch mit nur einer der beiden Variablen robust sind, ist die Modellspezifikation vertretbar.

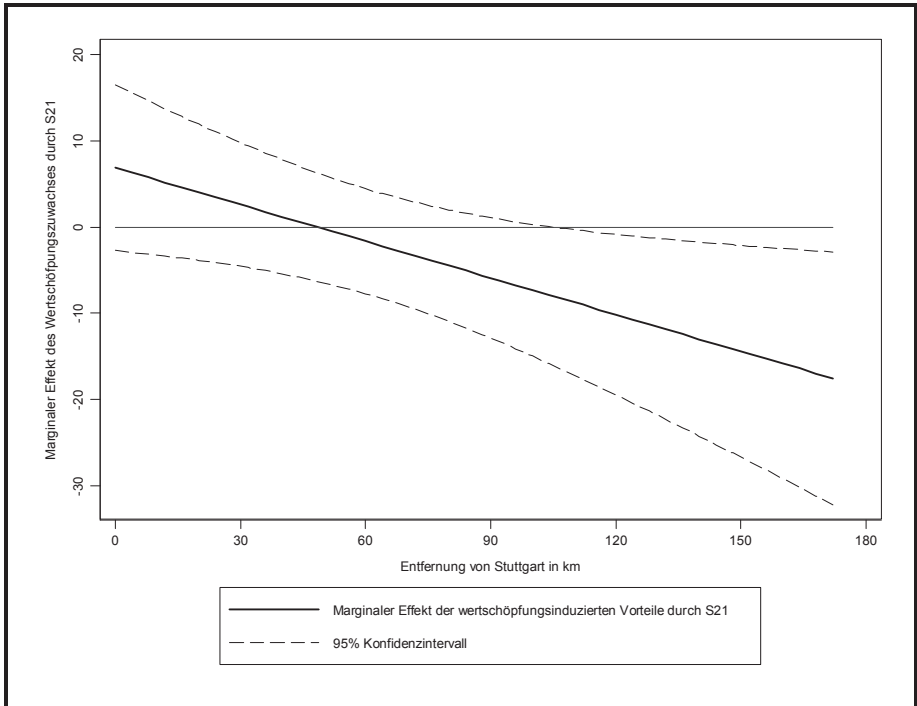
Tabelle 2: Regressionsergebnisse

	Modell 1 Ja-Quorum (Projektgegner)		Modell 2 Nein-Quorum (Projektbefürworter)		Modell 3 Beteiligung insgesamt
	Variante 1.1	Variante 1.2	Variante 2.1	Variante 2.2	
Wertschöpfungszuwachs	-1,88 (3,27)	6,87 (4,9)	14,73** (5,23)	23,16** (8,08)	11,45* (6,12)
Rheintal	-1,38 (1,19)	-1,37 (1,12)	-2,84 (1,94)	-2,72 (1,92)	-4,64** (2,11)
Entfernung	-0,03*** (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,05*** (0,02)	-0,03 (0,02)	-0,09*** (0,02)
Wertschöpfungszuwachs x Entfernung		-0,14** (0,06)		-0,14 (0,11)	
Grünwähler	0,68*** (0,07)	0,65*** (0,06)			0,82*** (0,21)
CDU-Wähler			0,17* (0,1)	0,21** (0,1)	0,24 (0,19)
Baden	-0,02 (1,1)	-0,47 (1,07)	-4,52** (1,79)	-5,05 (0,01)	-4,63** (1,96)
Konstante	6,1*** (1,66)	5,21** (1,62)	24,86*** (4,14)	21,65*** (4,74)	25,75** (11,15)
N	44	44	44	44	44
	0,78	0,81	0,81	0,82	0,81

Anmerkung: Die Tabelleneinträge sind unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. * / ** / *** zeigen Signifikanz auf 10%- / 5%- / 1%-Niveau an.

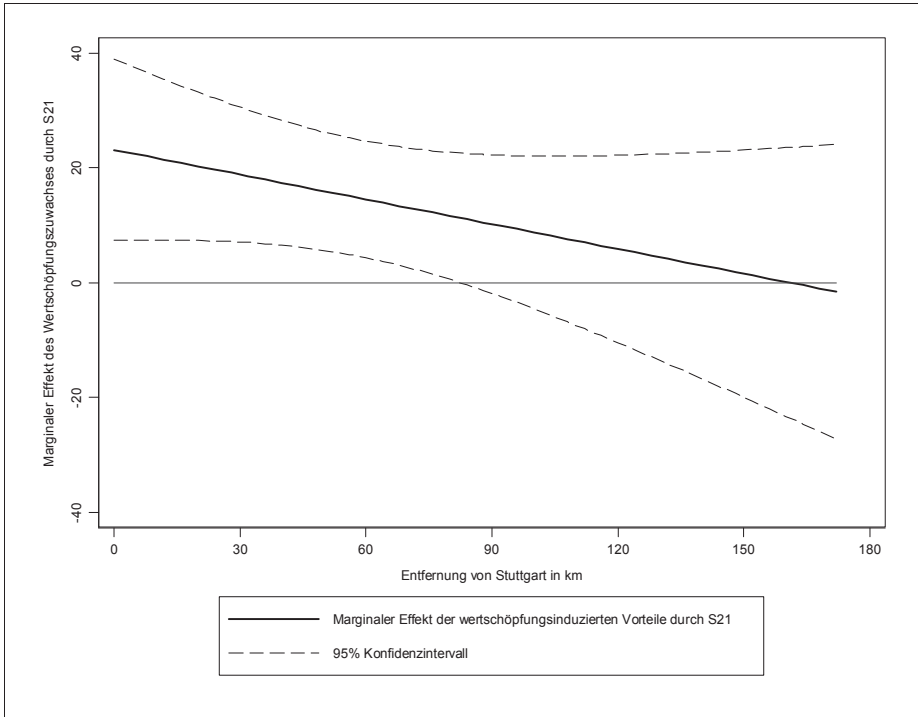
Die Modelle 1.2 und 2.2 testen darüber hinaus die Relevanzhypothese. In beiden Fällen wird der Einfluss des Wertschöpfungszuwachses signifikant von der Entfernung moderiert. Im Fall von Modell 2.2 belegt dies erst die von Brambor/Clark/Golder (2005) empfohlene graphische Auswertung des Interaktionseffekts (Abb. 2 und 3). Signifikant ist der Effekt, wo das 95%-Konfidenzintervall vollständig über oder unter der horizontalen Nulllinie liegt. Unter Kontrolle für diesen Interaktionseffekt verliert zudem die Variable Baden aus Modell 2.1 ihre Signifikanz.

Abbildung 2: Marginaler Effekt des Wertschöpfungszuwachses auf das Ja-Quorum in Abhängigkeit der Entfernung



Konkret zeigt Abbildung 2, dass der Wertschöpfungszuwachs das Ja-Quorum in den Kreisen erst ab ca. 100 km Entfernung von Stuttgart signifikant beeinflusst. Dieser negative Effekt wird mit wachsender Entfernung stärker. Die Wertschöpfungshypothese 1 muss demnach für Kreise verworfen werden, die weniger als 100 km von Stuttgart entfernt liegen, weil sich Vorteile erst ab 100 km Entfernung negativ auf das Ja-Quorum auswirken. Dementsprechend zeigt Abbildung 3, dass der positive Einfluss des Wertschöpfungszuwachses auf das Nein-Quorum mit wachsender Entfernung von Stuttgart ebenfalls sinkt. Konkret verlieren die Vorteile mit zunehmender Entfernung an Relevanz, so dass ab etwa 80 km Entfernung kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Wertschöpfungszuwachs und dem Nein-Quorum mehr besteht.

Abbildung 3: Marginaler Effekt des Wertschöpfungszuwachses auf das Nein-Quorum in Abhängigkeit der Entfernung



Im Gegensatz zur Presseberichterstattung belegt unsere Analyse, dass unter Kontrolle einschlägiger Alternativen die Erklärungen für das Abstimmungsverhalten in Baden und im Rheintal nicht signifikant vom restlichen Landesteil abweichen. Dies spricht sowohl gegen den Einfluss kultureller Faktoren als auch gegen den Einfluss rheintalspezifischer Nachteile auf das Abstimmungsverhalten – also einen Teil der nutzenorientierten Erklärung. Die Abstimmungsergebnisse im Rheintal sowie in ganz Baden sind so, wie dies die regionale Verteilung von Parteibindung, von Vorteilen von S21 sowie von der entfernungsbedingten Relevanz dieser Vorteile erwarten ließen. Weitgehend in Übereinstimmung mit anderen Studien¹⁹ erklären demnach landesweit Vorteile und deren Relevanz sowie die Parteibindung die Varianz der Abstimmungsergebnisse in den Kreisen.

19 Vergleiche Kriesi 2008; Potrafke 2009; Selb u. a. 2009; Vatter 1994.

6. Diskussion

Der S21-Konflikt hat einen Lernprozess ausgelöst, der zukünftig zu einer rechtzeitigen und kontinuierlichen Bürgerbeteiligung an der Infrastrukturplanung führen könnte.²⁰ Nicht nur die jahrelange Diskussion und das Engagement zahlreicher Bürgerinitiativen, sondern auch die Schlichtung mit ihrer hohen Publizität (Soldt 2010) haben die Meinungsbildung gefördert und den Konflikt eingeeht. Es wird schwer zu rechtfertigen, hinter dieses Vorbild an Transparenz und ernsthafter Bürgerbeteiligung zurückzufallen.

Einerseits scheint die Befriedung des S21-Konflikts mit Hilfe des Plebiszits dessen Nutzen zu beweisen, zumal es nicht die staatliche Handlungsfähigkeit einschränkte oder die Infrastrukturentwicklung hemmte.²¹ Andererseits stellt unsere Analyse diese Bewertung infrage, denn wir zeigen, dass das Nein-Quorum im Unterschied zum Ja-Quorum in den Kreisen in Abhängigkeit von den Vorteilen und deren Relevanz stark variiert. Parallel dazu sehen wir in der deskriptiven Auswertung drei Abstimmungsmuster in den Kreisen (Abb. 1). Aus der Zusammenschau dieser beiden Aspekte folgt, dass S21 auch deshalb realisiert wird, weil die Vorteile auf nahe an Stuttgart gelegene und gleichzeitig derart bevölkerungsreiche Kreise entfallen, dass dort das Stimmübergewicht der Nein-Stimmen die in anderen Kreisen „fehlenden“ Nein-Stimmen ausgleicht. In Stuttgart selbst ist das Stimmverhältnis ausgewogen, weil hier neben Vorteilen auch besondere Nachteile zum Tragen kommen (z. B. Umweltbelastungen oder Kosten für die Stadt); weit entfernt von Stuttgart werden die Vorteile irrelevant und resultieren nicht mehr in höheren Nein-Quoren. Hingegen entfallen alleine auf die fünf sehr bevölkerungsreichen Kreise der Region Stuttgart (BB, ES, GP, LB, WN), die Vorteile zu erwarten haben, nicht nur ein Viertel aller Nein-Stimmen, sondern sie tragen netto, das heißt abzüglich der Ja-Stimmen im Kreis, ein Drittel zum Stimmenvorsprung des landesweiten Nein-Quorums bei. Weitere zehn Kreise in der fernerer Umgebung mit ebenfalls großem Netto-Nein-Stimmenanteil tragen ein gutes weiteres Drittel bei. Letztend-

20 BMI 2012; Böhm 2011; Gross 2007: 65; Groß 2011; Wulforth 2011. In Zeitungsberichten und Fernsehdiskussionen, aber auch unter Beteiligten selbst wird die Schlichtung als eine Möglichkeit dafür genannt, in welcher Art und Weise zukünftig bei Großprojekten öffentlich diskutiert werden könnte, um die bei S21 entstandenen Probleme zu vermeiden. Obwohl es sich bei der S21-Schlichtung selbst um eine zu späte handelte, weil rechtlich und gestalterisch kaum mehr ein Spielraum zur Verfügung stand, wird von den Beteiligten anerkannt, dass ein transparenter, sachorientierter und partizipativer Verhandlungs- und ein passender Entscheidungsprozess für solche Projekte unabdingbar ist.

21 Vergleiche Fischer 2010; Freitag/Wagschal 2007: 10; Möckli 1994: 83-86.

lich wurde also in der bevölkerungsreichen Umgebung von Stuttgart das Plebiszit zugunsten von S21 entschieden.

Allgemein formuliert bedeutet dies, dass die Realisierung von plebiszitär entschiedenen Infrastrukturprojekten von ihrer Verortung abhängt. Konkret formuliert hängt sie davon ab, wie die geographisch unterschiedlich verteilten Vor- und Nachteile des Projektes mit der Bevölkerungsverteilung in dem Gebiet kovariieren, in dem über das Projekt abgestimmt wird. Plebiszite über Infrastrukturprojekte in bevölkerungsschwachen und peripheren Regionen lassen deren Realisierung unabhängig von den Vorteilen vor Ort dann unwahrscheinlich werden, wenn entfernte bevölkerungsreiche Gebiete über sie abstimmen.

Als Forschungsdesiderat bleibt die Frage, inwiefern die Nutzenorientierung an den Vorteilen und die Parteilichkeit zusammenwirken: Werden Parteien dort wichtiger für die Abstimmungsentscheidung, wo der Nutzen unklar wird? Inwiefern gelingt es überhaupt, Nutzen unabhängig von der individuellen Parteilichkeit zu identifizieren? Grundlage unserer Analyse ist die Annahme, dass der Parteeffekt in den Kreisen konstant ist und nicht systematisch durch einen anderen Faktor moderiert wird. Gleichzeitig zeigen wir aber, dass die Relevanz der Vorteile mit wachsender Entfernung abnimmt und damit auch deren Einfluss auf die Abstimmungsentscheidung. Führt man beide Aspekte zusammen, so kann man spekulieren, dass der relative Einfluss der Parteilichkeit auf Abstimmungsentscheidungen im Verhältnis zum relativen Einfluss von Vorteilen mit wachsender Entfernung zunimmt. Mit anderen Worten: Die Parteilichkeit könnte mit zunehmender Distanz von Stuttgart einflussreicher werden. Allerdings können wir mit unserem Forschungsdesign diese Frage nicht belastbar beantworten. Hierfür müsste man auf entsprechende Individualdaten, beispielsweise aus exit polls, zurückgreifen.

Über diese Ergebnisse hinaus stellt die Analyse den Mehrwert plebiszitärer gegenüber parlamentarischen Entscheidungen infrage (Qvortrup 2002: 152 ff.). Plebiszite könnten potenziell als Korrektiv dienen (Hermann/Leuthold 2007; Sager/Bühlmann 2009: 200 f.), allerdings spiegelt es im Fall von S21 die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse wider (Hornig 2011: 331). Nicht nur gab es während der ganzen Planungsphase stets eine Mehrheit für S21 im Landtag, sondern S21 war auch Wahlkampfthema (ebd.; Wagschal u. a. 2011) und Parteien betrieben vor dem Plebiszit „Wahlkampf“, auch um die eigenen Anhänger zu mobilisieren. Deshalb ist, „wo direkte Demokratie drauf steht, oftmals Parteienwettbewerb drin“ (Hornig 2011: 332; Möckli 1994: 233). Unter diesen Bedingungen sind Plebiszite weder „Korrektiv“ noch „Störfaktor“ für die repräsentative Demokratie (Hornig 2011: 332). Vielmehr erfüllen sie Funktionen der Legitimierung oder Befriedung. Ihr zusätzlicher Nutzen für die Sachfragenentscheidung ist dann allerdings gering.

Um eine tatsächliche Mitgestaltung der Bürger zu verwirklichen, erscheint es zielführender, bewährte, verbesserte und neue Beteiligungsverfahren während der Planung und Umsetzung einzusetzen statt „einfach nur“ Plebiszite abzuhalten. Denn eine effektive Mitgestaltung äußert sich weniger darin, über eine von repräsentativen Institutionen vorgelegte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ entscheiden zu können oder rein formal beteiligt zu werden (Wulfhorst 2011), als vielmehr in einem konstruktiven Beteiligungsverfahren, das die Mitgestaltung in der Sache gewährleistet.²² Beispielsweise könnte ein solches Verfahren im Gegensatz zum Plebiszit die Aussprache über Alternativen beinhalten oder Vorschläge und Expertise von Minderheiten, Betroffenen und unabhängigen Fachleuten angemessen berücksichtigen. Daran können sich sowohl Befürworter als auch Gegner beteiligen – unabhängig davon, ob eine letzte verbindliche Entscheidung repräsentativ oder plebiszitär getroffen wird.

Literatur

- Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21*, 2012: K21 – Ja zum Kopfbahnhof, <http://www.kopfbahnhof-21.de> (Stand: 8.8.2012).
- Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e. V.*, 2012 a: Finanzierung, <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de> (Stand: 24.4.2012).
- Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e. V.*, 2012 b: Überblick, <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de> (Stand: 24.4.2012).
- Baumgarten, Britta*, 2010: Die neue alte Bürgerbewegung. SozialforscherInnen haben untersucht, wer gegen das Großprojekt Stuttgart 21 protestiert und warum, in: *Umwelt aktuell* 12 (1), 2-3.
- Birkenmaier, Werner*, 2011: Das Ende des zerteilten Südwestens, *Stuttgarter Zeitung*, 9.12.2011, 2-3.
- BMI (Bundesministerium des Inneren)*, 2012: Kabinett beschließt Gesetz für mehr Bürgerbeteiligung, Pressemitteilung, 29.2.2012.
- Böhm, Monika*, 2011: Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21, in: *Natur und Recht* 9, 614-619.
- Bökemann, Dieter/Rothengatter, Werner/Kraft, Markus/Schaffer, Axel/Siegele, Jochen/Hackl, Roland/Kramar, Hans/Martin, Ullrich/Dobeschinsky, Harry*, 2009: Volkswirtschaftliche Bewertung des Projektes Baden-Württemberg (BW) 21, Gutachten.
- Borchardt-Wenzel, Annette*, 2011: *Kleine Geschichte Badens*, Regensburg.

²² Siehe zu weiteren politikpraktischen Aspekten, die einen solchen Prozess beeinflussen, Palmer 2012.

- Borcherdt, Christoph (Hrsg.)*, 1993: Geographische Landeskunde von Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Brambor, Thomas/Clark, William Roberts/Golder, Matt*, 2005: Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses, in: *Political Analysis* 13, 1-20.
- Breining, Thomas*, 2011: Die CDU hat besonders stark mobilisiert, <http://www.stuttgarter-zeitung.de>, 3.12.2011 (Stand: 9.8.2012).
- Brettschneider, Frank/Rölle, Daniel*, 1998: Parteien als Vertreter von Bürgerinteressen. Modelle zur Erklärung von Vertretenheitsgefühlen am Beispiel des Großprojektes Stuttgart 21, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50 (4), 711-729.
- Bündnis 90/Die Grünen/SPD Baden-Württemberg*, 2011: Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg, Stuttgart.
- BZ (Badische Zeitung)*, 2011: Rebellisches Baden. S21 Gegner dominieren in den Großstädten im Rheintal, 28.11.2011.
- DB (Deutsche Bahn ProjektBau GmbH) (Hrsg.)*, 2007: Die Ausbau- und Neubaus Strecke Karlsruhe-Basel, <http://www.karlsruhe-basel.de> (Stand: 7.8.2012).
- Debus, Marc*, 2007: Bestimmungsfaktoren des Wahlverhaltens in Deutschland bei den Bundestagswahlen 1987, 1998 und 2002, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (2), 269-292.
- Debus, Marc*, 2010: „Stuttgart 21“ in den Programmen der baden-württembergischen Parteien seit 1992, <http://blog.zeit.de> (Stand: 8.8.2012).
- Deckert, Ralf*, 2011: Baden 21 nur ohne Stuttgart 21, <http://www.schwarzwaelderbote.de>, 18.11.2011 (Stand: 9.8.2012).
- Downs, Anthony*, 1957: An economic theory of democracy, New York.
- Eberhardt, Johanna/Siebold, Heinz*, 2011: Auch am Rhein sieht man die Bahn skeptisch, <http://www.stuttgarter-zeitung.de>, 29.11.2011 (Stand: 8.8.2012).
- Eder, Christina*, 2010: Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 51 (1), 43-67.
- Eder, Christina/Magin, Raphael*, 2008 a: Direkte Demokratie in den Bundesländern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, 346-366.
- Eder, Christina/Magin, Raphael*, 2008 b: Direkte Demokratie, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Opladen, 257-308.
- Endemann, Fritz*, 2006: Die öffentliche Verwaltung des Landes Baden-Württemberg, in: Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Baden-Württemberg*, Stuttgart, 131-165.

- Fischer, Justina A. V.*, 2010: Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?, in: Wochenbericht des DIW 51-52, 19-25.
- Font, Joan/Rodríguez, Elisa*, 2009: Intense but useless? Public debate and voting factors in two referendums in Spain, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), Referendums and Representative Democracy, London, 162-185.
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe*, 2007: Einleitung, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie, Berlin, 9-18.
- Freudenberg, Sabine/Höfermann, Siegfried*, 2006: Kulturlandschaft Baden-Württemberg, in: Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Baden Württemberg, Stuttgart, 262-287.
- Freudenreich, Josef-Otto*, 2010: Bürgerkrieg im Schlossgarten, <http://www.spiegel.de>, 30.9.2010 (Stand: 9.8.2012).
- Georgii, Harald*, 2010: Rechtliche Zulässigkeit des Ausstiegs aus dem Projekt „Stuttgart 21“. Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, Az. WD 3-3000-403/10.
- Gersdorf, Hubertus*, 2011: Kofinanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten am Beispiel von Stuttgart 21, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (3), 248-267.
- Gross, Andreas*, 2007: The design determines the quality – some criteria for determining the design and the quality of direct democracy, in: Zóltan Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hrsg.), Direct democracy in Europe, Wiesbaden.
- Groß, Thomas*, 2011: Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: Die Öffentliche Verwaltung 64 (13), 510-515.
- Hacke, Jens*, 2011: Stuttgart 21: Das lange Leben des technischen Staates, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 56 (3), 97-106.
- Hermann, Michael/Leuthold, Heiri*, 2007: Zwischen Konsens und Polarisierung – Volksabstimmungen und Parlamentsentscheide im direkten Vergleich, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie, Berlin, 277-302.
- Hobolt, Sara B.*, 2005: When Europe Matters: The Impact of Political Information on Voting Behaviour in EU Referendums, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 15 (1), 85-109.
- Hobolt, Sara B.*, 2006: How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendums, in: Party Politics 12 (5), 623-647.
- Hornig, Eike-Christian*, 2011: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Baden-Baden.
- Huber, Alexander/Dannecker, Franz*, 2011: Knappe Mehrheit für S21-Ausstieg, Badische Zeitung, 28.11.2011.

- Infratest dimap*, 2011: LänderTREND Baden-Württemberg. Stimmung vor dem Volksentscheid zu Stuttgart 21 am 27. November 2011, <http://www.infratest-dimap.de> (Stand: 20.4.2012).
- Jung, Sabine*, 2001: Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden.
- Jung, Otmar*, 2005: Direkte Demokratie auf Landes- und Kommunalebene, in: Peter Massing (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Schwalbach/Ts., 39-66.
- Kaiser, Ute/Lohr, Sabine*, 2011: Politiker bewerten hohe Wahlbeteiligung positiv, <http://www.tagblatt.de>, 28.11.2011 (Stand: 8.8.2012).
- King, Gary*, 1997: *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*, Princeton.
- Kopper, Christopher*, 2011: Lehren aus Stuttgart 21, in: *Wirtschaftsdienst* 91 (1), 49-52.
- Kriesi, Hanspeter*, 2008: *Direct democratic choice*, Lanham.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB) (Hrsg.)*, 2012: Der Machtwechsel. Das erste Jahr Grün-Rot, in: *Der Bürger im Staat* 62 (3), http://www.buergerimstaat.de/3_12/machtwechsel.pdf (Stand: 13.10.2012).
- LeDuc, Lawrence*, 2009: Campaign tactics and outcomes in referendums, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), *Referendums and Representative Democracy*, London, 139-161.
- Mayer, Hans*, 2011: Der Stuttgarter Bahnkonflikt aus der Sicht der Finanzverfassung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 126 (8), 449-457.
- Meerkamp, Frank*, 2011: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, Wiesbaden.
- Merkelbach, Valentin*, 2010: Ein Volksentscheid und die Aussichten auf Schulfrieden in Hamburg, <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/files/7629/hamburg2010.pdf> (Stand: 8.8.2012).
- Möckli, Silvano*, 1994: *Direkte Demokratie*, Bern.
- Müller, Jochen/Debus, Marc*, 2012: „Second order“-Effekte und Determinanten der individuellen Wahlentscheidung bei Landtagswahlen, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, DOI: 10.1007/s12286-011-0114-1.
- Palmer, Boris*, 2012: Nur gute Verlierer können gewinnen, http://www.themen-der-zeit.de/content/Boris_Palmer_zu_Stuttgart_21.1566.0.html (Stand: 2.10.2012).
- Polizeipräsidium Stuttgart*, 2010 a: Stuttgart 21. Demonstration am Samstagnachmittag, Pressemitteilung, 19.9.2010.
- Polizeipräsidium Stuttgart*, 2010 b: Stuttgart 21. Demonstration im Mittleren Schlossgarten, Pressemitteilung, 1.10.2010.

- Potrafke, Niklas*, 2010: Ideology and cultural policy, http://www.twi-kreuzlingen.ch/uploads/tx_cal/media/TWI-RPS-049-Potrafke-2010-04.pdf (Stand: 8.8.2012).
- PZ (Pforzheimer Zeitung)*, 2011: Badische Großstädte stimmen gegen Stuttgart 21, <http://www.pz-news.de>, 28.11.2011 (Stand: 8.8.2012).
- Qvortrup, Mads*, 2002: A comparative study of referendums, Manchester.
- Rahat, Gideon*, 2009: Elite motives for initiating referendums, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), Referendums and Representative Democracy, London, 98-116.
- Robinson, William S.*, 1950: Ecological correlations and the behavior of individuals, in: American Sociological Review 15 (3), 351-357.
- Rucht, Dieter/Baumgarten, Britta/Teune, Simon/Stuppert, Wolfgang*, 2010: S 21 Kurzbericht. Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf (Stand: 8.8.2012).
- Sager, Fritz/Bühlmann, Marc*, 2009: Checks and balances in Swiss direct democracy, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), Referendums and Representative Democracy, London, 186-206.
- Schiller, Theo*, 2007: Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie, Berlin, 115-150.
- Schiller, Theo*, 2009: Conclusions, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), Referendums and Representative Democracy, London, 207-219.
- Schneider, Maria-Luise*, 2003: Rationalität von Volksabstimmungen, Wiesbaden.
- Schoen, Harald*, 2011: Wählen und abstimmen – zwei Seiten einer Medaille? Eine Analyse am Beispiel des Volksentscheids zum Nichtraucherchutz in Bayern, in: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.), Wählen in Deutschland (PVS Sonderheft 45/2011), Baden-Baden, 514-535.
- Schweikle, Johannes*, 2010: Vereint gegen das Milliardenloch, <http://www.zeit.de>, 12.3.2010 (Stand: 8.8.2012).
- Selb, Peter/Kriesi, Hanspeter/Hänggli, Regula/Marr, Mirko*, 2009: Partisan Choices in a Direct Democratic Campaign, in: European Political Science Review 1 (1), 155-172.
- Soldt, Rüdiger*, 2010: Mehr Zuschauer als eine Telenovela, <http://www.faz.net>, 29.10.2010 (Stand: 9.8.2012).
- SPD*, 2011: SPD-Landesvorstand bekräftigt Beschlusslage zu Stuttgart 21, 17.9.2011, <http://www.spd-bw.de/index.php?nr=52690&menu=1> (Stand: 22.8.2012).

- StaLA BW (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)*, 2011: Endgültige Ergebnisse der Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz am 27. November 2011, http://www.statistik-bw.de/Wahlen/Volksabstimmung_2011 (Stand: 8.8.2012).
- StM BW (Staatsministerium Baden-Württemberg)*, 2011: Information der Landesregierung Baden-Württemberg zur Volksabstimmung am 27. November 2011, http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html (Stand: 8.8.2012).
- Stür, Bernhard/Buchsteiner, Dirk*, 2011: Stuttgart 21: Eine Lehre für die Planfeststellung?, in: *Umwelt und Planungsrecht* 9, 335-342.
- StZ (Stuttgarter Zeitung)*, 2011: Freude im Ratskeller, Durchhalteparolen am Bahnhof, <http://www.stuttgarter-zeitung.de>, 28.11.2011 (Stand: 8.8.2012).
- Thalheimer, Frank*, 2010: Die Regionen Baden-Württembergs: Wirtschaftsleistung und Strukturen im Vergleich, http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag10_12_06.pdf (Stand: 8.8.2012).
- Vatter, Adrian*, 1994: Eigennutz als Grundmaxime in der Politik?, Bern.
- Wagschal, Uwe*, 2011: Stuttgart 21 – ein direktdemokratisches Lehrstück?, <http://web.apb-tutzing.de/apb> (Stand: 9.8.2012).
- Wagschal, Uwe/Finkbeiner, Sören/Lippert, Elisabeth/Breitweg, Markus*, 2011: Umfrageergebnisse, <http://landtagswahl-umfrage.de> (Stand: 8.8.2012).
- Walter-Rogg, Melanie*, 2008: Direkte Demokratie, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, Wiesbaden, 236-267.
- Weber, Reinhold*, 2006: Politische Kultur, Parteiensystem und Wählertraditionen im deutschen Südwesten, in: Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Baden Württemberg*, Stuttgart, 56-89.
- Wehaus, Rainer*, 2011: Man muss auch gewinnen können, *Stuttgarter Nachrichten*, 28.11.2011, 1.
- Wiedemann, Alfred*, 2011: Volksabstimmung machte den Weg frei für neuen Südweststaat, <http://www.tagblatt.de>, 9.12.2011 (Stand: 9.8.2012).
- Wittmann, Nadja*, 2007: Immer mehr Beschäftigte in Stuttgart pendeln ein, in: *Monatsheft Statistisches Amt Stuttgart* 11, 315.
- Wulforth, Reinhard*, 2011: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“. Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 64 (15), 581-590.

Korrespondenzanschrift:

Ansgar Schäfer, M.A.
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Fach D 91
78457 Konstanz
E-Mail: Ansgar.Schaefer@uni-konstanz.de

Christian Adam, M.A.
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Fach D 91
78457 Konstanz
E-Mail: Christian.3.Adam@uni-konstanz.de

Michael Schlichenmaier, M.A.
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Fach D 91
78457 Konstanz
E-Mail: Michael.Schlichenmaier@uni-konstanz.de