

# DER BÜRGER IM STAAT

3-2012



Der Machtwechsel.  
Das erste Jahr Grün-Rot



Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

# DER BÜRGER IM STAAT

## INHALT

Uwe Wagschal	
<b>Einleitung: Der historische Machtwechsel. Das erste Jahr Grün-Rot</b>	<b>106</b>
Dieter Roth	
<b>Was entschied die Wahl?</b>	<b>109</b>
Carmina Brenner	
<b>Wahlverhalten der Baden-Württemberger bei der Landtagswahl 2011</b>	<b>117</b>
Stefanie Haas	
<b>Wandern ins Grüne: Wählerbewegungen in Baden-Württemberg</b>	<b>123</b>
Joachim Behnke	
<b>Das Wahlsystem von Baden-Württemberg: Analyse der Wahl von 2011 und Reformperspektiven</b>	<b>129</b>
Udo Zolleis/Josef Schmid/Daniel Buhr	
<b>Der Wahlkampf der Landesparteien 2011</b>	<b>135</b>
Frank Brettschneider/Marko Bachl	
<b>Das TV-Duell vor der Landtagswahl 2011 – Wahrnehmungen und Wirkungen</b>	<b>141</b>
Michael Wehner	
<b>Die historische Niederlage der CDU – Ursachen für das Scheitern</b>	<b>148</b>
Wolfgang Jäger	
<b>Verliebt in die Krise? Die Volksparteien und die deutsche Politikwissenschaft</b>	<b>156</b>
Lothar Frick	
<b>Die Schlichtung zu Stuttgart 21 – Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung?</b>	<b>162</b>
Uwe Wagschal	
<b>Die Volksabstimmung zu Stuttgart 21: Zwischen parteipolitischer Polarisierung und „Spätzlegraben“</b>	<b>168</b>
Matthias Fatke/Markus Freitag	
<b>Die direkte Demokratie in Baden-Württemberg und Stuttgart 21</b>	<b>174</b>
Johannes N. Blumenberg/Thorsten Faas	
<b>Abstimmung gut, alles gut?</b>	<b>182</b>
Ulrich Eith/Gerd Mielke	
<b>Volksentscheide versus Parteiendemokratie? Das Lehrstück Stuttgart 21</b>	<b>188</b>
Uwe Wagschal	
<b>Machtwechsel oder Politikwechsel? Eine Analyse zentraler Politik- felder nach einem Jahr Grün-Rot in Baden-Württemberg</b>	<b>194</b>
<b>Buchbesprechungen</b>	<b>202</b>

**HEFT 3–2012**  
**62. JAHRGANG**  
**ISSN 0007–3121**

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale  
für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

### DIREKTOR DER LANDESZENTRALE

Lothar Frick

### REDAKTION

Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

### REDAKTIONSASSISTENZ

Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

### ANSCHRIFT DER REDAKTION

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

### HERSTELLUNG

Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

### GESTALTUNG TITEL

Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

### GESTALTUNG INNENTEIL

Britta Kömen, Schwabenverlag Media  
der Schwabenverlag AG

### VERTRIEB

Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm  
Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm  
Telefon 0731/9457-0, Fax 0731/9457224  
www.suedvg.de

Der Bürger im Staat erscheint vierteljährlich.  
Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.  
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit  
dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte  
Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht  
unbedingt die Meinung des Herausgebers und  
der Redaktion wieder.

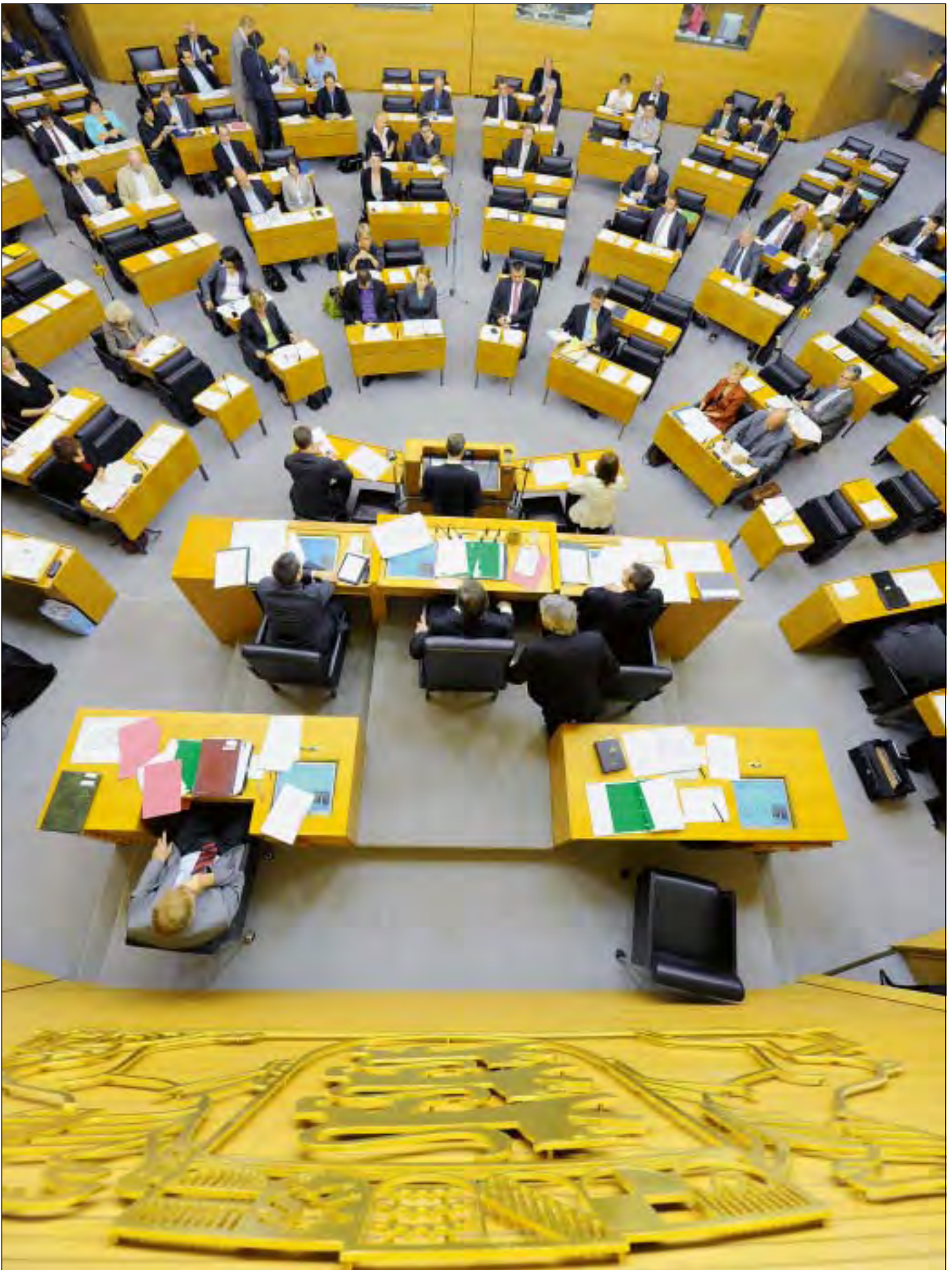
Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte  
übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Daten-  
trägern sowie Einspeisung in Datennetze nur  
mit Genehmigung der Redaktion.

## THEMA IM FOLGEHEFT

Armut





Blick in den Plenarsaal des Landtags in Stuttgart (30.6.2011). Die Abwahl der CDU-FDP-Regierungskoalition am 27. März 2011 markiert in mehrfacher Hinsicht eine historische Zäsur in der Politik des Landes Baden-Württemberg. Erstmals wurde ein Politiker der Grünen Ministerpräsident eines Bundeslandes der Bundesrepublik Deutschland. Im vorliegenden Heft wird die Landtagswahl 2011 unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten aufgearbeitet und eine erste Zwischenbilanz der neuen Landesregierung vorgenommen.

picture-alliance/dpa

# Einleitung: Der historische Machtwechsel. Das erste Jahr Grün-Rot

Uwe Wagschal

Die Abwahl der CDU-FDP-Regierungskoalition am 27. März 2011 markiert in mehrfacher Hinsicht eine historische Zäsur in der Politik und der Geschichte des Landes Baden-Württemberg. Erstmals wurde ein Politiker der Grünen Ministerpräsident eines Bundeslandes der Bundesrepublik Deutschland. Seit dem 12. Mai 2011 übt Winfried Kretschmann dieses Amt aus. Damit wurde die CDU, die zwar stärkste Partei im Landtag blieb, nach über 58 Jahre durchgehender Regierungsbeteiligung und „Besitz“ des Amtes des Ministerpräsidenten von einer Koalition aus Grünen und SPD abgelöst. In keinem anderen Bundesland – selbst nicht in Bayern – gab es eine solch lange und durchgehende Dominanz einer der beiden Unionsparteien. Historisch war ebenfalls, dass die Grünen erstmals die SPD überholten und ihr bestes Ergebnis bei einer Landtagswahl erzielten, was bei den Sozialdemokraten nicht nur Freude über die Veränderung der politischen Machtverhältnisse auslöste, sondern auch Unbehagen und Furcht über einen möglichen weiteren Bedeutungsverlust. Denn für die SPD war es der schlechteste jemals im Land erreichte Stimmenanteil in einer Landtagswahl.

Diese Ausgabe der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ analysiert diesen historischen Machtwechsel im „Ländle“ aus verschiedenen Perspektiven. Im Zentrum stehen dabei vier verschiedene Bereiche, die jeweils mit mehreren Beiträgen beleuchtet werden:

- Der Komplex der Wahlanalyse, des Wahlkampfes und des Wahlsystems.
- Die Veränderungen der Parteien und der Parteienlandschaft.
- Die Analyse der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 als das zentrale Ereignis des ersten Regierungsjahres von Grün-Rot.
- Die Analyse der Politikinhalte beziehungsweise der Regierungstätigkeit der neuen Landesregierung.

Dieter Roth (Universität Heidelberg), der „Doyen“ der bundesdeutschen Wahlforschung, untersucht in seinem Beitrag die zentralen Gründe für den Wahlausgang. Bei seiner Antwort auf die klassische Frage „Was entschied die Wahl?“ unterscheidet er zwischen kurzfristigen und langfristigen Ursachen des Wahlergebnisses. So lässt sich das Ergebnis auf einen Mix aus Faktoren zu-

rückführen, welches die Themen (Stuttgart 21, Atomausstieg nach Fukushima) in den Mittelpunkt stellt, die Rolle der Kandidaten betont (schlechte Bewertung des damaligen Ministerpräsidenten Mappus) und auch langfristige sozialstrukturelle Trends als Ursache ausmacht.

Die Präsidentin des Statistischen Landesamtes, Carmina Brenner, wertet – im Gegensatz zu der Studie von Dieter Roth, die auf Umfragedaten der Forschungsgruppe Wahlen e. V. basiert, – die Daten der amtlichen Wahlstatistik aus. Ihre Darstellung des Wahlverhaltens der Baden-Württemberger bei der Landtagswahl weist zunächst auf die stark gestiegene Wahlbeteiligung hin. Daneben werden – was als generelles Muster bei fast allen Wahlen auftritt – deutliche Unterschiede im Wahlverhalten deutlich, wenn man auf das Alter der Wählerinnen und Wähler blickt. So wählen gerade Jüngere deutlich weniger als Ältere. Ferner zeigt die Analyse, dass Frauen in geringerem Ausmaß als Männer gewählt haben. Bemerkenswert ist zudem, dass in der Alterskohorte von 35 bis 59 fast jeder Dritte die Grünen gewählt hat.

Stefanie Haas (Infratest dimap und Universität Freiburg) beschäftigt sich in ihrem Beitrag genau mit dieser Entwicklung. Ihr Beitrag „Wandern ins Grüne: Wählerbewegungen in Baden-Württemberg“ zeigt auf der Basis von Umfragedaten, dass die Grünen vor allem bei Nichtwählern besonders stark gewonnen haben, aber auch Wählerinnen und Wähler von allen anderen Parteien anzogen. Außerdem gewannen die Grünen die meisten Erstwähler. Zudem weist sie darauf hin, dass sich die Wählerinnen und Wähler immer kurzfristiger vor der Wahl entscheiden.

Joachim Behnke (Zeppelin-Universität Friedrichshafen) weist in seinem Beitrag zum Wahlsystem von Baden-Württemberg darauf hin, dass gerade institutionelle Besonderheiten wie das Wahlsystem auch das Ergebnis mit beeinflussen können. Durch die Trennung des Wahlgebietes in vier Regierungsbezirke können im Endergebnis auftretende Überhangmandate die Wahl beeinflussen und möglicherweise sogar die Mehrheitsverhältnisse drehen, trotz der Ausgleichsmandate. Gerade in Baden-Württemberg besteht ein solch deutlicher

Verzerrungseffekt, der die größte Partei bevorzugt – ein Effekt, der sich bei zunehmender Parteienzersplitterung verstärkt.

Die Tübinger Politikwissenschaftler Udo Zolleis, Josef Schmid und Daniel Buhr nehmen den Wahlkampf der Landesparteien in den Blick. Sie konstatieren, dass programmatische Innovationen im Wahlkampf vollständig ausblieben und die Art des Wahlkampfes sehr traditionell war. Dennoch zeigte sich durch die Dominanz der beiden Themen Stuttgart 21 und Energiewende bzw. Atomausstieg eine starke Themenfokussierung im Wahlkampf, die jedoch nicht der Union nutzte. Die Autoren schreiben der CDU insgesamt eine geringe Programmkompetenz zu, was mit ursächlich für die Verluste scheint.

Die Kommunikationswissenschaftler Frank Brettschneider und Marko Bachl (Universität Hohenheim) haben das TV-Duell der beiden Spitzenkandidaten Stefan Mappus (CDU) und Nils Schmid (SPD) vor der Landtagswahl 2011 mit Hilfe neuer wissenschaftlicher Methoden untersucht. Sie zeigen, dass insbesondere Stefan Mappus von dem Aufeinandertreffen mehr profitieren konnte als Nils Schmid. Insgesamt wurde Mappus eine höhere Kompetenz in wichtigen Sachbereichen (Bildung und Finanzen) zugeschrieben als seinem Herausforderer Schmid.

Michael Wehners (Leiter der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) detaillierte Analyse der historischen Niederlage der CDU beleuchtet die Ursachen für das Scheitern in der Landtagswahl. Auch er identifiziert eine Reihe von Gründen für die Malaise der CDU. Neben dem unbeliebten Spitzenkandidaten Stefan Mappus macht auch er langfristige strukturelle Veränderungen als Ursache aus. Hinzu kommt eine unzureichende Akzeptanz der CDU bei weiblichen Wählerinnen sowie bei Jungwählern. Neben Defiziten in der lokalen Verankerung wurde auch eine programmatische Schwäche konstatiert.

Der ehemalige Rektor der Universität Freiburg, Wolfgang Jäger, beleuchtet in seinem Beitrag die vermeintliche Krise der Volksparteien. Dabei plädiert er für eine weniger dramatisierende Darstellung der zu beobachteten Veränderun-



gen im Parteiensystem. Auch die sich abzeichnende weitere Ausweitung direktdemokratischer Beteiligungsformen steht nicht im Widerspruch zum Repräsentativsystem Baden-Württembergs. Das prägende Ereignis des ersten Regierungsjahres war die Volksabstimmung zu Stuttgart 21. Für die politische Kultur des Landes Baden-Württemberg war der Volksentscheid von zentraler Bedeutung, zumal die Auseinandersetzung nicht nur für die Landtagswahl mit entscheidend (vor allem als Mobilisierungskatalysator), sondern auch durch massive – mitunter gewalttätige – Demonstrationen hoch politisiert war. Ein Schlüsselereignis war dabei die Schlichtung zu Stuttgart 21 im Vorfeld der Wahl im Herbst 2010. Lothar Frick, Direktor der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, war seinerzeit als Büroleiter der Schlichtungskommission und enger Mitarbeiter Heiner Geißlers in die aktive Auseinandersetzung und das Schlichtungsverfahren involviert. Sein Insiderbericht stellt insbesondere die Frage, ob das Schlichtungsverfahren Vorbild für eine neue Form von Bürgerbeteiligung sein kann. Der Beitrag von Uwe Wagschal analysiert die Volksabstimmung zu Stutt-

gart 21. Dazu werden Ergebnisse auf der Ebene der Stadt- und Landkreise sowie Individualdaten aus einer Umfrage herangezogen. Es zeigt sich, dass es vor allem die parteipolitische Polarisierung zwischen Grünen und CDU war, die die Stimmabgabe beeinflusste. Daneben können markante Unterschiede zwischen den beiden Landesteilen Baden und Württemberg identifiziert werden. Dieser „Spätzlegraben“ weist auf eine deutlich höhere Ablehnung im badischen Landesteil hin. Die These der Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der Nachbarschaft bzw. der Nähe des Wohnorts (= NIMBY-These; engl. „not in my back yard“) kann jedoch nicht bestätigt werden, da im Großraum Stuttgart die Zustimmung größer war als in weiter entfernten Stimmbezirken. Die Überlegungen von Matthias Fatke und Markus Freitag (Universität Bern) schließen hieran an. Die Autoren analysieren die direkte Demokratie in Baden-Württemberg und die Stimmbeteiligung zu Stuttgart 21. Auch sie fokussieren auf die Ergebnisse der Stadt- und Landkreise und ziehen für ihre Analyse zahlreiche sozioökonomische und soziale Indikatoren heran. Sie folgern, dass die Distanz nach Stuttgart von Bedeutung ist,

da die Entfernung einen dämpfenden Effekt auf die Abstimmungsbeteiligung aufweist. Daneben sind es verschiedene Ressourcen- und Mobilisierungsfaktoren (z. B. Anteil der Parteimitglieder), die eine Auswirkung auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung besitzen. Johannes Blumenberg und Thorsten Faas (Universität Mannheim) gehen in ihrem Beitrag „Abstimmung gut, alles gut?“ der Frage nach den Auswirkungen der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 nach. So weisen die Autoren der Volksabstimmung eine eindeutig befriedigende Wirkung zu, zumal auch die Akzeptanz des Ergebnisses – gerade auch bei den Gegnern von S21 – hoch war. In der Bedeutung der zentralen Probleme des Landes ist S21 somit im Zeitablauf in der Prioritätenliste deutlich nach „hinten“ gerutscht. Die Erwartungen, die gegenwärtig in eine Ausweitung der direkten Demokratie gesetzt werden, sind hoch. Am Beispiel des Volksentscheids zu Stuttgart 21 diskutieren Ulrich Eith und Gerd



Der Schriftzug „abwählen“ auf einem Wahlplakat der CDU mit dem Porträt von Stefan Mappus. Die Abwahl der CDU-FDP-Regierung am 27. März 2011 markiert in mehrfacher Hinsicht eine historische Zäsur in der Politik und Geschichte des Landes Baden-Württemberg.

picture alliance/dpa



War mit dem Machtwechsel auch ein Politikwechsel verbunden? Während im Feld der Hochschul- und Bildungspolitik ein Politikwandel herbeigeführt wurde, ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung fraglich. Trotz angekündigter Sparmaßnahmen ist der Landeshaushalt stark angestiegen. Ein Blick auf andere Politikfelder zeigt, dass sich nach über einem Jahr Grün-Rot nicht allzu viel dramatisch verändert hat.

picture alliance/dpa

Mielke das Verhältnis von direkter Demokratie und Parteiendemokratie unter den Bedingungen der vorherrschenden politischen Kultur. Es geht dabei nicht um den häufig attestierten Gegensatz zwischen einem direktdemokratischen und einem repräsentativen Demokratie-Modell. Vielmehr haben die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 gezeigt, dass es darauf ankommt, den gewachsenen Partizipationswünschen der Bürgerinnen und Bürger institutionell Rechnung zu tragen. Die zukünftig spannende Frage wird sein, in welchem produktiven Verhältnis Elemente aus beiden Demokratie-Modellen miteinander zu verbinden sind und wie sich die zur politischen Legitimitätssicherung unverzichtbare politische Kultur in Richtung auf eine Kultur der Mitentscheidung weiterentwickeln wird.

Schließlich fokussiert der Beitrag von Uwe Wagschal auf die Regierungstätigkeit der neuen Landesregierung. War mit dem Machtwechsel auch ein Politikwechsel verbunden? Die Analyse der zentralen Politikfelder findet einerseits in einer Kontrastierung der aktuellen Politik mit derjenigen der Vorgängerregierung statt und andererseits mit den eigenen programmatischen Ansprüchen. Es zeigt sich, dass vor allem im Feld der Hochschulpolitik und der Bildungspolitik besonders aktiv ein Politikwandel herbeigeführt worden ist. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird

zwar aktiv vertreten und jüngst auch mit der Ankündigung des Streichens von über 11.000 Lehrerstellen in den kommenden Jahren konkret angegangen, doch steht dies im Gegensatz zum starken Ausgabenwachstum unter Grün-Rot. Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Landeshaushalt nicht mehr so stark an-

gestiegen und dies bei einer sehr guten konjunkturellen Situation im Land.

Allerdings zeigt sich nach über einem Jahr Grün-Rot auch, dass sich nicht allzu viel dramatisch geändert hat. Ökonomisch zumindest ist die Situation weiterhin ausgezeichnet, was ältere Thesen zu den eher geringen wirtschaftlichen Auswirkungen von Machtwechseln stützt. Die Landesregierung lebt zu einem guten Teil von der Popularität des Ministerpräsidenten Kretschmann, was interne Streitigkeiten der Koalitionspartner überdeckt. Dagegen befindet sich die Opposition, insbesondere nach den Vorgängen und staatsanwaltlichen Ermittlungen zum EnBW-Deal noch in einer „Findungsphase“.

Dank gebührt allen Autorinnen und Autoren, die in ihren Beiträgen aufschlussreiche Informationen und Einsichten vermitteln, die für ein besseres Verständnis der Thematik wichtig sind und so den wissenschaftlichen Diskurs intensivieren. Die Autorinnen und Autoren sind dem FRIAS (Freiburg Institute of Advanced Studies) der Universität Freiburg zu großem Dank verpflichtet, da das FRIAS eine zweitägige Konferenz ermöglicht hat, auf dem die Artikel dieses Heftes intensiv diskutiert wurden. Dank gebührt nicht zuletzt der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg sowie dem Schwabenverlag für die gute und effiziente Zusammenarbeit.



UNSER AUTOR

*Prof. Dr. Uwe Wagschal ist Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Freiburg. Zuvor war er Professor an den Universitäten Heidelberg und München. Er hat Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre studiert und promovierte 1996 mit einer Arbeit zur Staatsverschuldung an der Universität Heidelberg. Seine Schwerpunkte sind die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, Direkte Demokratie sowie das Politische System der Bundesrepublik Deutschland.*

# Was entschied die Wahl?

Dieter Roth

Wahlentscheidungen sind reichlich komplexe Vorgänge, die zahlreichen Einflüssen unterliegen. Dieter Roth warnt daher vor vermeintlich schnellen und zunächst einfachen Schlüssen. Drei Ergebnisse der Landtagswahl 2011 sind besonders auffallend und erklärungsbedürftig: Die dramatischen Verluste der „alten“ etablierten Parteien CDU, SPD und FDP, die außerordentlich hohen Gewinne der Grünen und die Steigerung der Wahlbeteiligung im zweistelligen Prozentpunkte-Bereich. Wendet man sozialstrukturelle, sozialpsychologische und rationale Erklärungsansätze der Wahlforschung auf die Landtagswahl 2011 an, lassen sich die drei auffallenden Ergebnisse der Wahl durchaus erklären. Neben strukturellen Veränderungen der Wählerschaft haben kontroverse Themen im Vorfeld der Wahl die Wahlentscheidung und Wahlbeteiligung merklich beeinflusst. Vor allem die kompromisslose Reaktion auf Stuttgart 21 und die Katastrophe in Japan haben die Glaubwürdigkeit der CDU-geführten Landesregierung negativ beeinflusst und die Wechselstimmung befördert. Letztlich waren es unter dem Gesichtspunkt rationaler Entscheidungskriterien die drei Themen Atomkraft, Stuttgart 21 sowie Schule und Bildung, die eine entsprechende Unterstützung für die einzelnen Parteien gebracht haben.

## Wahlentscheidungen sind komplexe Vorgänge

Die baden-württembergische Landtagswahl am 27. März 2011 war sicherlich der interessanteste Urnengang des Jahres 2011 und das Ergebnis das spektakulärste von allen Wahlen. Die Frage „Was entschied die Wahl?“ verlangt nach einer Antwort auf der Basis solide erhobener empirischer Daten. Diese sollten auf der Grundlage theoriegeleiteter Vorüberlegungen erhoben worden sein, denn die Überprüfung jeder Fragestellung verlangt nach einer wissenschaftlichen Fundierung.<sup>1</sup> Wir kennen eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf individuelle Wahlentscheidungen, und die meisten von ihnen wirken simultan. Eine Wahlentscheidung ist ein hochkomplexer Vorgang. Die Bestimmungsfaktoren dafür sind zahlreich und haben oft mehrere Dimensionen. Wir kennen die emotionalen im Gegensatz

zu den rationalen Faktoren, die langfristigen gegenüber den kurzfristigen und die strukturellen im Gegensatz zu den konjunkturellen Einflüssen. Welche davon im Fall der Landtagswahl 2011 die entscheidenden waren, soll im Folgenden herausgearbeitet und in eine klare Rangordnung von Einflussfaktoren gebracht werden.

Für einige Medien und für viele Politiker (vor allem unter den Verlierern) konnte das Wahlergebnis vermeintlich schnell und leicht erklärt werden. Folgt man ihnen, so waren die schrecklichen Ereignisse in Japan unmittelbar vor der Wahl entscheidend für die Abwahl der Regierung aus CDU und FDP und für das Erstarken der Grünen. Auch der abgewählte Ministerpräsident hat bei seinen Erklärungen<sup>2</sup> vor Parteifreunden unmittelbar nach der Wahl und auch ein Jahr danach in einer halböffentlichen Erklärung<sup>3</sup> keine Fehler bei sich selbst oder seiner Partei ausmachen können, sondern das Schicksal bemüht, um den Sieg der Grünen und die eigene Niederlage zu begründen. Demnach war eine Katastrophe von außen, nicht vorhersehbar oder beeinflussbar und weit weg vom Südweststaat, der entscheidende Faktor für das Wahlergebnis.

Zwar dürfen Politiker vereinfachen und Medien dürfen fokussieren. Vielleicht ist es sogar eine ihrer hauptsächlichen Aufgaben bei der Erklärung politischer Entscheidungen für ein breiteres Publikum. Wahlen und ihre Ergebnisse jedoch eignen sich nicht für schlichte oder gar monokausale Erklärungen. Denn: Wahlergebnisse sind das Resultat vielfältigster Überlegungen und Begründungen einzelner Individuen. Sie sind viel zu wichtig für das Gemeinwesen (schließlich ordnen sie die Machtverteilung im demokratisch verfassten Staat), als dass man ein offiziell ausgezähltes und überprüftes Wahlergebnis als Schicksalsschlag – zum falschen Zeitpunkt für einen unglücklich agierenden Ministerpräsidenten – banalisieren könnte. Etwas mehr an Erklärung muss es schon sein.

## Ergebnisse der Landtagswahl

Es scheint zunächst sinnvoll, kurzfristige von langfristigen Ursachen des Wahlergebnisses zu trennen. Zu den Ergebnissen der Wahl,<sup>4</sup> deren Dramatik zumindest die Plausibilität für einzelne

Entscheidungsursachen unterstreichen könnte, gehört, dass die „alten“ Parteien CDU, SPD und FDP ihr schlechtestes Ergebnis seit Bestehen des Landes hinnehmen mussten. Dies ist mit Fukushima sicherlich nicht zu erklären. Das Wahlergebnis ist ja nicht ohne Vorwarnung über das Land „hereingebrochen“. Gleiches gilt für die Grünen, die mit einem Rekordgewinn ihr bestes Ergebnis bei einer Landtagswahl überhaupt erreichten, zum ersten Mal in einem Land die Sozialdemokraten übertrumpften und zur zweitstärksten politischen Kraft in einem strukturell konservativen Bundesland wurden. Auch hier gab es Vorboten – allerdings ganz anderer Art, was noch zu zeigen sein wird.

Eine derart starke Verschiebung politischer Gewichte führte nicht nur zum ersten vollständigen Regierungswechsel in Baden-Württemberg und einer Ablösung der CDU aus der Landesregierung nach 58 Jahren, sondern auch zu einem neuen Koalitionsmodell und zum ersten grünen Ministerpräsidenten in Deutschland. Gleichzeitig stieg die Beteiligung gegenüber der letzten Landtagswahl (2006) um über eine Million Wähler oder 12,9 Prozentpunkte. Dies ist ein Zeichen für die starke politische Motiviertheit der Wähler und ein Zeichen hoher Veränderungsbereitschaft.<sup>5</sup> Außer bei der FDP, die fast 40 Prozent ihrer Ausgangsstärke einbüßte, haben alle Parteien gegenüber der Landtagswahl 2006 Wähler hinzugewonnen. Auch die CDU konnte fast zweihunderttausend Wähler mehr verbuchen. Allerdings war bei der Mobilisierung neuer Wähler keine Partei so erfolgreich wie die Grünen, die auf mehr als das Anderthalbfache ihrer Ausgangsstärke zulegen konnten. Von einer Fraktionsstärke von 17 sind sie auf 36 Mandate angewachsen, wobei sie neun Direktmandate erringen konnten, darunter drei von vier Stuttgarter Wahlkreisen, beide Freiburger Wahlkreise, die Wahlkreise Tübingen, Konstanz, Heidelberg sowie Mannheim II.

## Erklärungsansätze der Wahlforschung

Die Wahlforschung hat nun nicht die eine alles erklärende Theorie zur Hand, um Wahlen generell oder das Ergebnis dieser einen speziellen Wahl vollständig erhellen zu können. Das liegt daran, dass es auch nicht eine Theorie zur Er-



klärung menschlichen Verhaltens gibt. Die Wahlforschung bemüht sich jedoch, individuelle politische Entscheidungen, also menschliches Verhalten bei einer Wahl (auch die Wahlenthaltung), zu erklären. Bei ihren Erklärungsversuchen kann sie auf einen recht umfassenden sozialwissenschaftlichen Instrumentenkasten zurückgreifen. Mit ihm versucht die Sozialwissenschaft und damit auch die empirische Wahlforschung herauszufinden, welche Faktoren für soziales und politisches Handeln in einer spezifischen Situation greifen und welche nicht.

Um unsere Frage zu beantworten, müssen wir versuchen, Entscheidungsursachen bei Wahlen zu ordnen und zu bündeln. Wir müssen nicht jedes Mal von vorne beginnen, denn die akademische Übung, Wahlen zu erklären, gibt es schon seit Beginn demokratischer Abstimmungen Mitte des 19. Jahrhunderts. Seit unterschiedliche Formen von Demokratien und damit auch Wahlen die gesamte westliche Hemisphäre kennzeichnen, haben sich (1) der Objektivität und der Ursachenforschung verpflichtete Wissenschaftler, (2) berufsmäßig neugierige Medien in Erfüllung ihrer Aufgabe und (3) natürlich auch die Bürgerinnen und Bürger des Gemeinwesens dafür interessiert, wie es zu den Resultaten bei Wahlen kommt, was die Entscheidungen der Wählerinnen und Wähler beeinflusst, lenkt oder zumindest mitbestimmt.

Drei theoretische Erklärungsansätze, die das Verhalten des Souveräns in einer Demokratie nachvollziehbar machen sollen, haben sich – mit unterschiedlichen Schwerpunkten – seit Mitte des 20. Jahrhunderts herausgebildet:

- der sozialstrukturelle Erklärungsansatz, der auf die langfristige Wirkung von Einflüssen abhebt und davon ausgeht, dass der einzelne Wähler bei seiner Entscheidung hauptsächlich von seinem sozialen Umfeld bestimmt wird;
- der sozialpsychologische Ansatz, der darüber hinaus auch noch kurzfristige Einflüsse, die in zu wählenden Personen oder zu lösenden politischen Problemen deutlich werden, berücksichtigt und
- der rationale Ansatz, der davon ausgeht, dass Wähler eine dominant ökonomische Nutzenabwägung vornehmen und deshalb den Politiker oder die Partei wählen, die ihnen den größten Vorteil bringen.<sup>6</sup>

Dies soll nun auf die Landtagswahl 2011 in Baden Württemberg angewendet werden. Dabei werden alle drei Ansätze als potentielle Erklärungen für das Wahlverhalten herangezogen. Drei Ergebnisse der Landtagswahl 2011 sind besonders auffallend und erklärungs-



bedürftig: (1) Die dramatischen Verluste der „alten“ etablierten Parteien CDU, SPD und FDP, (2) die außerordentlich hohen Gewinne der Grünen und (3) die Steigerung der Wahlbeteiligung im zweistelligen Prozentpunkte-Bereich.

### Die großen Verluste der „alten“ Parteien CDU, SPD und FDP

Keine Wahl findet ohne eine Vorgeschichte statt. Vieles dieser Vorgeschichte ist älter als eine Legislaturperiode. Deshalb muss zur Beantwortung der Frage, was die Wahl entschieden hat, eine kurze Beschreibung der Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen stehen. Diese Veränderungen haben für alle Parteien Bedeutung. Zu beobachten ist allerdings, dass das „demokratische Auf und Ab“ zwischen denen, die Regierung normalerweise tragenden „alten“ oder auch „etablierten“ Parteien nicht mehr funktioniert. Mit anderen Worten: Nicht eine Regierung wird abgestraft, weil sie aus der Sicht der Wähler „gefehlt“ hat, und die Opposition oder zumindest Teile der Opposition bekommen damit die Chance, eine neue und „bessere“ Regierung zu bilden, sondern alle „alten“ Parteien, egal ob in der Regierungsverantwortung oder in der Opposition, verlieren.

Das Pendel zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien schwingt nicht einfach hin- und her, sondern es gewinnen die „normalerweise“ nicht an der Machtverteilung beteiligten, „nicht etablierten“ Parteien. Daraus ergeben sich völlig neue Macht- und Regierungskonstellationen.<sup>7</sup>

### Veränderte Rahmenbedingungen erklären die Verluste

Die Erklärung für die „Altparteien“ CDU und SPD ist dabei eine etwas andere als die für die Verluste der FDP. Während für die Liberalen die strukturellen Anbindungen an Berufsgruppen, kirchennahe oder kirchenferne Großgruppen nie eine große Rolle gespielt hatten, gilt für die so genannten Volksparteien anderes. Hier hat sich Entscheidendes verändert. Die Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen sind bekannt und wurden häufig diskutiert.<sup>8</sup> Trotzdem wurden deren Auswirkungen von den „alten“ Parteien zum Teil überhaupt nicht, teils verspätet zur Kenntnis genommen und wegen der Schwergängigkeit der Apparate sowie dem Beharrungsvermögen der Parteiorganisationen bestenfalls verzögert beantwortet. Dies ist teilweise dadurch zu erklären, dass es ihnen vor allem in Wahlkämpfen





Greenpeace-Aktivisten vor dem Landtag (15.3.2011). In einer außerplanmäßigen Sitzung debattierte der Landtag am 15. März 2011 über Folgerungen aus dem Atomunglück in Japan für die Energiepolitik in Baden-Württemberg. Die Reaktionen der Landesregierung, vor allem die Kehrtwende des Ministerpräsidenten vom entschiedenen Vertreter des „Ausstiegs vom Ausstieg“ zum Geläuterten waren für die Wählerschaft höchst unglaubwürdig.

picture alliance/dpa

immer wieder gelingt, die Ursachen der Risse im Gebälk zu übertünchen. Die strukturellen Veränderungen seien hier in aller Kürze skizziert:

- Die gravierenden und anhaltenden Veränderungen der Berufsstruktur haben dazu geführt, dass die alten gesellschaftlichen Konfliktlinien (cleavages), die Ausgangspunkt von Interessenformierungen und ihrer politischen Durchsetzung durch große Parteien waren, nicht mehr die gleiche Bedeutung haben können wie in den 1950er Jahren.<sup>9</sup>
- Die Vorfelddorganisationen der großen Parteien, die Kirchen für die Union und die Gewerkschaften für die SPD, sind geschrumpft und haben an Bedeutung verloren. Kirchen und Gewerkschaften verlieren an Rückhalt in der Gesellschaft, weil sie sowohl stetig an Mitgliedern verlieren, aber auch weil gleichzeitig die Intensität der Bindung der Verbleibenden an die Organisation sinkt. Dies führt zu einem Bedeutungsverlust dieser Großorganisationen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen.
- Die Bindekraft der Volksparteien ist stark rückläufig. Die Volksparteien verlieren dramatisch an Mitgliedern, die SPD noch stärker als die Union. Vor allem aber nimmt die Parteiidentifikation ab, die eine Art „psychologischer

Mitgliedschaft“ in einer Partei darstellt. Dies betrifft die SPD wiederum stärker als die Unionsparteien.

- Die Kernmilieus der beiden großen Parteien zerfallen. Die ehemals stabilen Fundamente der beiden Volksparteien, auf denen sich sympathisierende Gruppen aufbauen ließen, waren für die Union die häufigen Kirchgänger, insbesondere die der katholischen Kirche, und für die SPD die gewerkschaftlich gebundenen Arbeiter. Diese Kerngruppen sind sehr stark geschmolzen. Sie machen nur noch einen Bruchteil der Wählerschaft der beiden Volksparteien aus (neun Prozent bei der SPD bzw. zehn Prozent bei der Union).<sup>10</sup> Trotzdem ist das Image der jeweiligen Partei in der Öffentlichkeit durchaus noch von diesen Gruppen geprägt. Allerdings in einem Ausmaß, das in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Gegebenheiten steht. Deshalb verweisen auch in Wahlkämpfen die beiden großen Parteien gerne auf die „Wurzeln“ der Partei, um dieses Image zu bedienen. Innerhalb der Kerngruppen ist zwar die „Treuequote“ für Union und SPD nach wie vor hoch (in Baden-Württemberg 70 Prozent bzw. 38 Prozent), aber rein quantitativ spielen diese Kernmilieus inzwischen eine vernachlässigbare Rolle.

Eine weitere wichtige strukturelle Veränderung ist die stärkere Mobilität der Gesellschaft. Im Vergleich zu den Anfangsjahren der Bundesrepublik und auch noch in den 1970er Jahren ist wegen höherer Bildungschancen großer Teile der Bevölkerung die Mobilität gestiegen (und zwar sowohl räumlich als auch in Bezug auf den innergesellschaftlichen Status). Dies ist eine anhaltende Entwicklung, die zusammen mit steigendem Wohlstand in wiederum großen, wenn auch nicht allen Teilen der Gesellschaft, wohl aber in Baden-Württemberg, zu dem führt, was die „Individualisierung der Gesellschaft“ genannt wird.

Für die Union führt das zu einer gewissen Heimatlosigkeit ihrer konservativen Wähler, zu einem Verlust der alten Identität mit der Union, ihrer Werte und Orientierung.<sup>11</sup> Dies gilt ebenfalls für den „alten“ Teil der FDP-Anhängerschaft. Für die Wähler der SPD in Baden-Württemberg, über Jahrzehnte hauptsächlich zwischen einem Drittel, später eher einem Viertel der abgegebenen Stimmen liegend, führte diese strukturelle Entwicklung gleichfalls zu einem steigenden Verlust des Zugehörigkeitsgefühls zur mitbestimmenden politischen und sozialen Gruppe dieses Landes, was sie ja in der Vergangenheit durchaus war. Bis in die späten 1980er Jahre deckten die beiden großen Parteien in Baden-Württemberg mehr als 80 Prozent der Wähler ab. Erst 1992 sank diese Zahl unter 70 Prozent und liegt 2011 schließlich bei 62 Prozent.

Verstärkt wird dieser Entfremdungsprozess der SPD-nahen Wähler durch die Aufteilung des linken Lagers nach 1980 sowie mit den Erfolgen der WASG (Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit) 2006 und der Linken 2011. Hinzu kommt eine weitere „Betriebsstörung“ unter jungen, eher links orientierten Wählern durch die Piratenpartei. Das linke Parteienlager gibt es nicht mehr bzw. es ist mehrfach zersplittert. Eine stabile Orientierung zu einer dominanten Partei links von der Mitte, als Alternative zur beherrschenden konservativen Union Baden-Württembergs, ist kaum noch möglich.

### Kontroverse Themen im Vorfeld der Wahl

Die Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen sind ein stetiger Prozess, dessen Ende nicht absehbar ist. Die Folgen für die politischen Akteure,

insbesondere für die Parteien, sind jedoch nicht unbedingt stetig. Bei bestimmten politischen Ereignissen oder deren Folgen gibt es Veränderungsschübe, zum Beispiel bei der Auseinandersetzung mit eher kontroversen gesellschaftlichen Themen. Die Kernkraft ist eines dieser Themen, das die Gesellschaft bereits seit den 1970er Jahren bewegt.

Für Baden-Württemberg gab es im Vorfeld der Wahl jedoch keineswegs nur dieses eine kontroverse Thema, das dann durch die Katastrophe in Japan eine nicht vorhersehbare Zuspitzung erfuhr. Die Protestbewegung Stuttgart 21, deren bürgerliche Verwurzelung von der Landesregierung, der sie tragenden Parteien und dem Ministerpräsidenten offensichtlich falsch eingeschätzt wurde, ist ein weiteres relevantes Thema. Und schließlich gab es noch den zweifelhaften Rückkauf eines großen Aktienanteils des staatlichen Energieversorgers EnBW für fast fünf Milliarden Euro am Parlament vorbei. Ministerpräsident Stefan Mappus wollte hier ökonomisches Geschick zugunsten des Landes demonstrieren. Dies misslang gehörig und wurde später als verfassungswidriges Verfahren gerügt.

Insbesondere die Proteste um Stuttgart 21 und die zunächst kompromisslose Reaktion der Verantwortlichen haben das Bild der Landesregierung und das ihres Ministerpräsidenten stark negativ und dauerhaft geprägt. Dies belegen Meinungsumfragen bereits im Sommer und Herbst 2010 und erneut kurz vor der Wahl.<sup>12</sup> Ihren Höhepunkt hatte die kritische Haltung gegenüber den politisch Handelnden in der Landesregierung nach dem „Schwarzen Donnerstag“ Ende September 2010 in Stuttgart, an dem dramatische Bilder über die Fernsehschirme liefen. Auch der Wandel des Hardliners Mappus zum Moderator in Sachen Stuttgart 21, der schließlich einer Schlichtung durch Heiner Geißler zustimmte, erschien großen Teilen der Bevölkerung nicht überzeugend. Hier war bereits viel Glaubwürdigkeit verspielt worden.

Ohne Zweifel war jedoch die Aktualisierung des Themas Kernkraft, die Reaktion der Landes- und der Bundesregierung darauf, aber auch hier wiederum die öffentliche Darstellung und Begründung des Vorgehens, vor allem aber die Kehrtwende des Ministerpräsidenten vom entschiedensten Vertreter des „Ausstiegs vom Ausstieg“ zum Geläuterten, die in der Selbstbeschreibung „Ich war nie Atomideologe“ gipfelte, war für die konservative Wählerschaft Baden-Württembergs höchst unglaubwürdig. Zwei Drittel der Wahlberechtigten gaben zu Protokoll, dass Mappus seine Haltung zum Thema Atomkraft nur

wegen der Wahl geändert habe.<sup>13</sup> Und warum sollten sie ihre schlechte Meinung von der Landesregierung und ihrem führenden Kopf am Wahltag ändern?

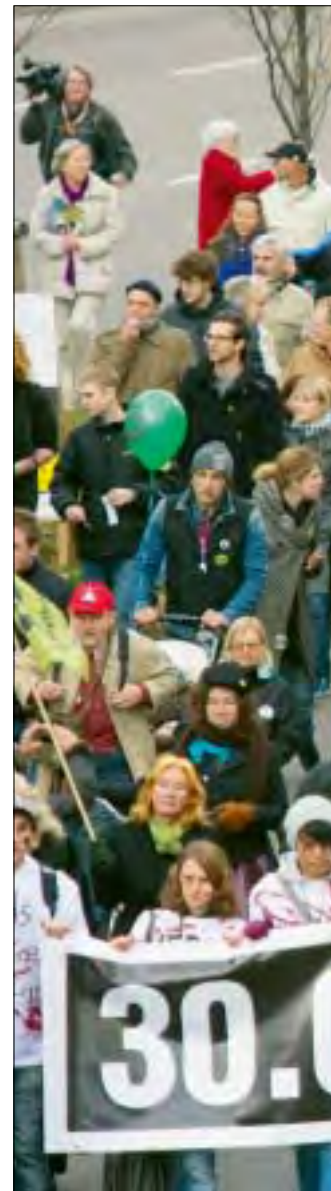
### Katastrophen und die Glaubwürdigkeit der Politik

Katastrophen im Vorfeld von Wahlen sind grundsätzlich eine gute Gelegenheit für die Exekutive, Problemlösungsfähigkeit und damit Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Als eindrucksvolles Beispiel wird hier in der Regel auf die Reaktion von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Jahrhunderthochwasser an der Elbe im August 2002 verwiesen. Diese wies ihn als Macher und kompetenten Problemlöser aus und brachte ihm und der SPD möglicherweise entscheidende Unterstützung bei der Bundestagswahl 2002. Allerdings ist es sinnvoll, hier genau die Mechanismen und die Wirkungsweisen, die solche außerordentlichen Ereignisse auf die Wahlentscheidungen Einzelner haben, zu untersuchen. Vor allem gilt es, nicht alle Katastrophen gleichzusetzen.<sup>14</sup>

Es ist in der Regel nicht die Katastrophe selbst, die das Verhalten der Wähler beeinflusst, sondern die Reaktion der Verantwortlichen darauf bzw. der Umgang der Regierung mit der neuen Situation. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Katastrophe lediglich einer unumstrittenen Bewältigung bedarf (Valenz-Issue) oder eine grundlegende politische Positionierung (Position-Issue) betrifft. Handelt es sich um ein Valenzthema (jede „normale“ Naturkatastrophe ist ein solches leistungsbezogenes Thema), so hat die Regierung eine hohe Chance, bei schneller und positiver Reaktion, also leistungsgerechtem Handeln, belohnt zu werden. Handelt es sich hingegen um ein Thema, bei dem es um eine im Vorfeld kontroverse und eher grundsätzliche Auseinandersetzung geht, bei der sich Ziele und Vorgehensweisen der politischen Gegner konträr gegenüberstehen (wie z. B. bei der Atomkraft), so haben nur Beteiligte, die bisher eine klare Haltung zur Problemlösung vertreten haben, eine Chance, aus der Situation Gewinn zu ziehen. Für die CDU in Baden-Württemberg war die bundespolitische Kurskorrektur in Sachen Kernkraft unmittelbar nach der Katastrophe in Japan nur vordergründig eine Chance, verlorenes Terrain zurückzugewinnen. So reagierte die Landesregierung zunächst mit hektischer Aktivität, nämlich dem sofortigen Abschalten von zwei der vier Atommeiler im Lande und mit der Ankündigung einer Sicherheitsüberprüfung aller Re-

aktoren, deren Sicherheit just ein paar Monate zuvor offiziell festgestellt worden war. Mit dieser Überprüfung wurde im Übrigen seinerzeit eine Laufzeitverlängerung begründet. Diese Ad-hoc-Maßnahmen konnten das bereits durch Stuttgart 21 erschütterte Vertrauen in die Regierung nicht wieder herstellen. Die Maßnahmen wurden vielmehr als eher kopflose und unglaubwürdige Wahlkampfaktivitäten betrachtet, denn die Grundhaltung der unionsgeführten Regierung und ihres Ministerpräsidenten war ja bekannt. Die Union und Mappus befanden sich in einer offensichtlichen Glaubwürdigkeitsfalle.

Insgesamt gilt jedoch, dass die schlechte Beurteilung der CDU als Partei und die niedrige Leistungsbewertung als Regierungskraft bereits ein halbes Jahr vor der Wahl bestand. Diese Bewertungen haben sich kaum verändert. Gleiches gilt für den Ministerpräsidenten. Nicht ohne Grund wurde bereits im Herbst über den Fortbestand der alten Regierung spekuliert. Aber die andere



Mit der Kundgebung unter dem Motto „Schwarzer Donnerstag: Wir klagen an!“ wollen die Demonstranten an den gewaltsamen Polizeieinsatz vom 30. September 2010 erinnern. Insbesondere die zunächst kompromisslose Reaktion der Verantwortlichen hat das Bild der Landesregierung und des Ministerpräsidenten negativ und dauerhaft geprägt.

picture alliance/dpa



vormals große Partei, die SPD, hat daraus keinen politischen Gewinn ziehen können. Sie wurde nicht als Alternative gesehen, zumindest nicht für die anstehenden Probleme. Ihr großes Problem bestand darin, dass die Hälfte der Baden-Württemberger nicht genau wusste, wofür die SPD steht.<sup>15</sup> Bei Stuttgart 21 war die Haltung der SPD weitgehend unklar. Die eindeutigen Positionen wurden von der Union einerseits und den Grünen andererseits vertreten. Für das nächstwichtigste Thema des Landes, Schule und Bildung, war zwar die klarere Gegenposition zur Union die der SPD – die aber nicht unbedingt mehrheitsfähig war.

Zur Erklärung der Verluste der FDP kann ein struktureller Ansatz wenig beitragen. Zwar haben wir es in Baden-Württemberg mit einem liberalen Stammland zu tun, zumindest müsste für die FDP also ein gewisser „Treuefaktor“ auftauchen. Sie war ununterbrochen im Landtag vertreten und saß seit 1996 mit am Kabinettsstisch. Andererseits unterliegt die

FDP überall und damit auch in Baden-Württemberg mehr als jede andere Partei konjunkturellen Pendelschlägen. Maßgeblich für die Halbierung ihres Prozentanteils bei der Wahl 2011 war wohl aus der Sicht der Wahlberechtigten die überaus schlechte Leistungsbilanz der Liberalen als Regierungspartei, aber auch ihre unzureichende Präsenz als politische Kraft im Lande. Sie hatte kein eigenes Profil gegenüber der hochkritisierten Regierungspartei CDU entwickelt. Im Gegenteil: Bei allen strittigen Problemen lief sie im Windschatten der Union. Hinzu kam, dass das Ansehen der Partei zum Zeitpunkt der Landtagswahl bundesweit auf einem Tiefpunkt war, was für eine hochindividualisierte und stark stimmungabhängige Wählerschaft wie die der FDP von großer Bedeutung ist. Enttäuschungen über das Handlungspotential der FDP bestanden deshalb nicht nur auf Landesebene, sondern sehr viel deutlicher auf Bundesebene. Schließlich hat die FDP bei den Landtagswahlen 2011 mit Aus-

nahme Hamburgs überall verloren und ist folglich aus vier Landesparlamenten ausgeschieden. Konjunkturelle Faktoren spielten hier also die größere Rolle als längerfristige Einflüsse.

### Außerordentliche Gewinne der Grünen

Wenn man Verluste der „alten“ Parteien erklärt, so hat man in der Regel das meiste geleistet, weil „Gewinne“, insbesondere bei Wahlen zweiter Ordnung (und das sind die Landtagswahlen), als Resultante dieser Verluste auftreten und nicht „aus eigener Kraft“ zustande kommen. Es handelt sich bekanntlich um ein Nullsummenspiel. Die Ergebnisse der Wahl in Baden-Württemberg zeigen jedoch, dass die Anwendung der Regel





„Landtagswahlen werden in erster Linie verloren“ zumindest für diese Wahl keine hinreichende Erklärung liefert. Dies wird dadurch deutlich, dass es zu einer erheblichen Steigerung der Wahlbeteiligung kam, d. h. wir haben es mit vielen neuen Wählerinnen und Wählern zu tun. Im Vergleich zur Landtagswahl 2006 gingen eine Million Baden-Württemberger mehr an die Urnen (+12,9 Prozentpunkte). Besonders in Stuttgart stieg die Wahlbeteiligung (+16,1); und nicht ganz überraschend haben die Grünen dort eine besonders hohe Zuwachsrate (+17,8).

Die Grünen hatten im gesamten Land aus der Vorwahl eine Ausgangsbasis von knapp 463.000 Wählern, gewannen aber über 742.000 Wähler hinzu. Wie die Daten aus der Befragung der Forschungsgruppe Wahlen am Wahltag (exit poll) zeigen, waren es überdurchschnittlich viele neue Wähler aus der Altersgruppe der 45- bis unter 60-Jährigen (ein Plus von 17 Prozentpunkten, und zwar etwas mehr Männer als Frauen). Dies deutet also nicht auf besonders viele „jugendliche Protestler“ bei der Unterstützung der Grünen hin, sondern auf gewaltige Gewinne bei den mitten im Leben und im Beruf stehenden Menschen. Insgesamt sind die Zuwächse der Grünen unter den Frauen (+14) etwas größer als bei den Männern (+11). Den größten Unterschied gibt es bei den unter 30-Jährigen (Frauen +16, Männer +9).<sup>16</sup>

Es waren die Themen der Wahl, also durchaus rationale Entscheidungskriterien, die entsprechende Unterstützung für die einzelnen Parteien gebracht haben: Atomkraft, Stuttgart 21 sowie Schule und Bildung. 41 Prozent aller Baden-

Württembergern nannten Atomkraft als das ihrer Meinung nach wichtigste Problem, 29 Prozent sagten das von Stuttgart 21 und für 22 Prozent waren Schule und Bildung am wichtigsten. Dies sind Antworten auf eine offene Frage nach dem wichtigsten Problem aus der Sicht der Befragten (also ohne Antwortvorgaben): Die Antworten spiegeln das wider, was die Menschen tatsächlich bewegt hat. Und jedes einzelne Thema war für die Wähler der Grünen ungleich wichtiger als zum Beispiel für diejenigen der CDU.

Trotzdem ist – nicht überraschend – das Bild differenziert, wenn es an die Lösungen der wahrgenommenen Probleme geht. Beim Thema Atomkraft sagen 53 Prozent der Baden-Württemberger, die Grünen würden am ehesten ihre Meinung vertreten (auch 28 Prozent der CDU-Wähler sagen das und 63 Prozent der SPD-Wähler). Bei Stuttgart 21 meinen 33 Prozent der Wahlberechtigten im Lande, die CDU vertrete am ehesten ihre Meinung, 28 Prozent sagen das von den Grünen und zwölf Prozent meinen, die SPD-Haltung sei diejenige, die der eigenen am ehesten entspreche. Und bei der Kompetenz zur Lösung der Schul- und Bildungsfragen meinen 32 Prozent, diese liege bei der SPD, 27 Prozent nennen die CDU als diejenige Partei, die eine Schul- und Bildungspolitik in ihrem Sinne macht und zwölf Prozent sagen das von den Grünen.

Gewichtet man die innere Übereinstimmung der Wähler mit ihren Parteien, d. h. mit den Parteien, die sie zu wählen beabsichtigen, über die drei wichtigsten Probleme (gemessen als vergebenen Kompetenzwert) mit der eingeschätzten Wichtigkeit der Probleme, so

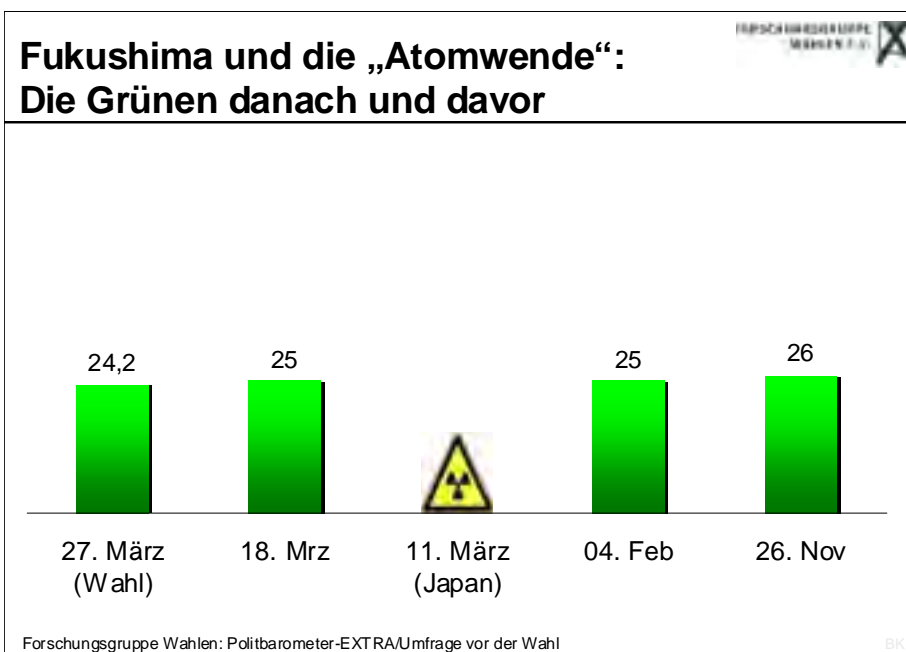
sind eindeutig die Grünen mit den Themen vor dieser Wahl die erfolgreichsten.<sup>17</sup> Und dies gilt keinesfalls nur für das Thema Atompolitik. In dieser Frage steht die zugeschriebene Zuständigkeit der Grünen außer Frage. (Aber das war lange zuvor bereits der Fall!) Deshalb ist es keineswegs überraschend, dass sich die mittels Umfragen gemessenen „Erfolgsziffern“ für die Grünen vor und nach der Katastrophe in Japan praktisch nicht unterscheiden. Es war eben nicht nur Fukushima, das den Sieg der Grünen gesichert hat, sondern die Politik und Haltung der Grünen bei allen anderen Fragen im Vorfeld der Wahl.

Zwar ist der Personenfaktor insbesondere für die Wähler der Grünen in der Regel von geringerer Bedeutung als für die Anhänger und insbesondere die „Stammwähler“ der großen Parteien. Ein Versuch der Forschungsgruppe Wahlen, den Effekt der Kandidatenpräferenz auf die Wahlentscheidung bei der Wahl in Baden-Württemberg zu messen<sup>18</sup>, hat zum interessanten Ergebnis geführt, dass der Wunsch, Winfried Kretschmann als zukünftigen Ministerpräsidenten des Landes zu haben, die Wahlentscheidung zugunsten der Grünen mit 22 Prozent wahrscheinlicher gemacht hat. Dies ist der höchste Wert aller drei Kandidaten. Kretschmann war also ein Zugpferd für die Wähler der Grünen. Nicht überraschend ist dabei, dass er im Land insgesamt als deutlich sympathischer, als glaubwürdiger und mehr Bürgernähe verkörpernd angesehen wurde als Amtsinhaber Mappus.

Bei vielen zurückliegenden Wahlen war die gute wirtschaftliche Lage Baden-Württembergs ein mitentscheidender Einflussfaktor für die Erfolge der langjährigen Regierungspartei CDU. Der Union wird weiterhin Kompetenz in ökonomischen Fragen zuerkannt, die Wirtschaftslage des Landes wird sehr positiv gesehen, die relative Position des Landes im Vergleich zu anderen Ländern ist nach wie vor sehr gut, die persönliche Zufriedenheit mit der eigenen Wirtschaftslage ist höher als anderswo. Die Erwartungen für die Zukunft sind optimistisch. Warum also hat die CDU diese Wahl trotzdem verloren und sogar die Regierungsbeteiligung eingebüßt?

Die erste Antwort lautet: Die wirtschaftliche Lage ist nicht mehr das erste und wichtigste Thema aus Sicht der Wähler, vor allem nicht bei einer Landtagswahl und speziell nicht in Baden-Württemberg. Was als gegeben und gesichert angenommen werden kann, muss nicht mehr erkämpft werden. Außerdem sehen 30 Prozent der Baden-Württemberger sowieso bei keiner Partei eine Kompetenz, die wirtschaftlichen Probleme des Landes zu lösen. Arbeitslosigkeit

Abbildung 1: Fukushima und die „Atomwende“





Aktenordner mit der Aufschrift „EnBW-Deal“ im Plenarsaal des Landtags in Stuttgart. Was von Stefan Mappus als ökonomischer Überraschungscoup geplant war, schlug plötzlich als parlamentarisch nicht legitimer, möglicherweise illegaler Akt unvorhergesehen zurück. Aufgrund der Vorwürfe wurde das Image des Ministerpräsidenten im Vorfeld der Wahl erneut schwer beschädigt. **picture alliance/dpa**

war als viertwichtigstes Thema (elf Prozent der Nennungen) nicht ohne Relevanz, aber deutlich hinter den bereits genannten Hauptthemen. Andere Wirtschaftsthemen spielten keine besondere Rolle.

Die zweite Antwort ist wohl: Bei Wahlen bekunden die Bürger nicht hauptsächlich Dank für die in der Vergangenheit geleistete politische Arbeit der Parteien, sondern sie versuchen mit ihrer Stimme auch ihre Erwartungen für die Lösung anstehender oder zukünftiger Probleme auszudrücken. Diese lagen nicht im klassischen Bereich der Wirtschaft. Zumindest hat die Mehrheit der Wähler (57 Prozent) keine Gefährdung der wirtschaftlichen Stärke Baden-Württembergs in einer möglichen Landesregierung aus Grünen und SPD gesehen – wohl zu Recht, wie sich ein Jahr nach der Wahl zeigt.

### Der Anstieg der Wahlbeteiligung

Veränderungen der Wahlbeteiligung haben bei Landtagswahlen großen Ein-

fluss auf das Abschneiden der Parteien. Schwankungen der Wahlbeteiligung sind ein wichtiges Kennzeichen größerer Flexibilität der Wähler, die bei Wahlen zweiter Ordnung noch stärker zur Geltung kommt als bei Bundestagswahlen. Allerdings galt in der Vergangenheit die Regel, dass vor allem ein Rückgang der Wahlbeteiligung Chancen für die Oppositionsparteien bietet, Anteile zu gewinnen und die Regierung in Bedrängnis zu bringen. Ein Teil der Unzufriedenheit mit den Regierenden drückt sich dann dadurch aus, dass der kleinere Schritt der Bestrafung gewählt wird, nämlich nicht zur Wahl zu gehen, im Gegensatz zum großen Schritt, ganz die Seiten zu wechseln.

Des Weiteren galt bisher, dass die oben beschriebenen strukturellen Veränderungen der Gesellschaft – gipfeln in der stärkeren Individualisierung und dem Rückgang der Wahlnorm – die Wahlbeteiligung mittel- und langfristiger eher negativ beeinflusst haben und auch weiterhin beeinflussen werden, solange es nicht zu dramatischen Zuspitzungen in der Politik kommt, die brei-

te Wählermassen mobilisieren. Gerade letzteres aber scheint bei dieser außerordentlichen Wahl in Baden-Württemberg eingetreten zu sein. Wir haben es ohne Zweifel mit einer Steigerung der Wahlbeteiligung zu tun, die gegen den elektoralen Trend verläuft und die deshalb einer besonderen Erklärung bedarf.

Die Situation vor der Wahl war – wie beschrieben – durch mehrere heftig umstrittene Themen gekennzeichnet und durch einen stark polarisierenden Ministerpräsidenten. Diese Mischung, die sich Wahlkampfstrategen der Oppositionsparteien nicht besser hätten ausdenken können, wurde nach einer kurzen Beruhigung während der Schlichtung bei Stuttgart 21 und über die Feiertage zu Beginn des Jahres durch neue Vorwürfe gegen den Ministerpräsidenten wegen des Rückkaufs von EnBW-Anteilen erneut angeheizt. Was als ökonomischer Überraschungscoup geplant war, schlug plötzlich als parlamentarisch nicht legitimer, möglicherweise illegaler Akt unvorhergesehen zurück. Hinzu kamen die Veröffentlichungen von Umfrageergebnissen, die erneut die Chance eines Machtwechsels – wie bereits nach dem „heißen“ Herbst 2010 – im strukturkonservativen Baden-Württemberg möglich erscheinen ließen.

Die Oppositionsparteien erahnten die Möglichkeit eines Machtwechsels, den sie aber nur über eine besondere Mobilisierung ihrer Anhängerschaft und darüber hinaus der sichtlich unzufriedenen, nicht gebundenen Wahlberechtigten erreichen konnten. Die Wechselstimmung im Lande war überaus hoch.<sup>19</sup> In diese bereits vorhandene vorwahltypische Aufgeregtheit der Parteien und ihrer Vertreter platzte die Katastrophe von Fukushima, die ohne Zweifel zusätzlich mobilisiert hat. Große Teile der Wahlberechtigten sahen sich deshalb gezwungen, ihre Haltung zu den Prob-

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,

Telefon (07 31) 94 57-0, Telefax (07 31) 94 57-224, www.suedvg.de

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

lemen und den Lösungsangeboten klar kenntlich zu machen und auch ihr Urteil über das Angebot beim Spitzenpersonal dieser Wahl abzugeben und vor allem zur Wahl zu gehen.

In der Vergangenheit hat sich Baden-Württemberg keinesfalls durch hohe Wahlbeteiligungen hervorgetan. Dies hätte auch überrascht, gehört das Land doch zu denjenigen Bundesländern, deren hohe ökonomische Prosperität zu größerer Zufriedenheit mit den politischen Verhältnissen und deshalb auch zu geringerer Wahlbeteiligung Anlass gab. Die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg lag in den Jahren 1980 bis 2006 bei durchschnittlich 67 Prozent, in Bayern – ökonomisch auch besonders erfolgreich – von 1982 bis 2008 bei 66,7 Prozent. In Rheinland-Pfalz betrug sie in den Jahren 1979 bis 2006 dagegen 73,4 Prozent, in Hessen zwischen 1983 und 2009 70,7 Prozent.

Es bedurfte also besonderer Themen und Ereignisse und einer besonderen Unzufriedenheit mit der Landesregierung und/oder ihren Repräsentanten, um die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg in die Höhe zu treiben. Dies war auch in der Vergangenheit schon einmal der Fall, als bei einer anderen Wahl niederer Ordnung die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg gegen den Trend außerordentlich stieg: den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989. Insbesondere in den ländlichen Gebieten Baden-Württembergs stieg damals wegen der Kritik an der Landwirtschaftspolitik der EG die Wahlbeteiligung zweistellig. Gleichzeitig stieg auch der Anteil der Republikaner, denen es nicht zuletzt deshalb damals gelang, ins Europäische Parlament einzuziehen.<sup>20</sup>

Mobilisierungen vor einer Wahl begünstigen in seltenen Fällen eine einzelne Partei, weil die Mobilisierung der Anhängerschaft in der Regel auch die Anhänger des politischen Gegners stärker motivieren, zur Wahl zu gehen. Es gibt davon einige Ausnahmen, die in der Literatur festgehalten wurden, wie z. B. die Landtagswahl in Niedersachsen 1998, die zu einer einseitigen Mobilisierung der SPD-Anhängerschaft führte.<sup>21</sup> Ein weiteres Beispiel ist die erste Wahl Roland Kochs in Hessen 1999, verknüpft mit einer Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft.<sup>22</sup> Die Steigerung der Wahlbeteiligung 2011 in Baden-Württemberg kam in überproportionalem Maße den Grünen zugute. Es kam auch hier auf die Themen an, die zur Entscheidung anstanden. Insgesamt ist die Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg eine besonders interessante Wahl für politische Analytiker (für Wahlforscher sowieso, weil sie ja jede Wahl interessant finden). Die

Wahl zeigt nicht nur die Folgen langfristiger Trends auf, sondern auch in besonderem Maße die hohe Flexibilität der Wählerschaft in eher konservativ geprägten Teilen der Bundesrepublik. Die Lebendigkeit unserer Demokratie wird durch Wahlen dieser Art eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Viel mehr kann man von einer Landtagswahl nicht erwarten.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Ich beziehe mich in der Regel auf Daten, die von der Forschungsgruppe Wahlen e. V. in Mannheim erhoben wurden und die über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln bezogen werden können.
- 2 Erste Sitzung der CDU-Fraktion nach der Wahl in Stuttgart; lt. der Süddeutschen Zeitung.
- 3 Süddeutsche Zeitung vom 23.1.2012; Laudatio bei einer Fachungsveranstaltung in Freiburg.
- 4 Diese werden an anderer Stelle des Heftes ausführlich dargestellt.
- 5 Siehe auch Bernhard Kornelius/Dieter Roth (2004): Politische Partizipation in Deutschland. Gütersloh 2004.
- 6 Ausführlich bei: Roth, Dieter (2008): Empirische Wahlforschung. Ursprung, Theorien, Instrumente und Methoden. Wiesbaden.
- 7 Siehe als Beispiel Sachsen-Anhalt am 20.3.2011: CDU und FDP verlieren, die SPD bleibt konstant, die Grünen und sonstige kleine Parteien gewinnen; auch bei der Wahl in Berlin vom 18. September 2011 gewinnen die Grünen und die sonstigen Parteien, die Piraten allein 8,9 Prozent, es verlieren die FDP und die SPD.
- 8 Dieter Roth/Andreas M. Wüst (2011): Die Ablösung der Großen Koalition. Volksparteien im Tief oder: Angela Merkel wechselt ihren Koalitionspartner. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Am Ende der Gewissheiten. Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung. München.
- 9 1950: Arbeiteranteil in Baden-Württemberg: 47,2 Prozent, Angestellte und Beamte: 18,6 Prozent, selbstständige und mithelfende Familienan-

gehörige 34,2 Prozent; 2005 (in der gleichen Reihenfolge): 31,0 Prozent, 57,3 Prozent, 11,7 Prozent. Quellen: Volkszählung 1950; Gemeinde- und Kreisstatistik Baden-Württemberg 1950; Mikrozensus 2005; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2006, S. 83.

10 Dies sind Zahlen aus der Befragung am Wahltag in Baden-Württemberg durch die Forschungsgruppe Wahlen e. V. (2011): Wahl in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Landtagswahl vom 27. März 2011. Bericht der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Nr. 144. Mannheim, S. 87 und 89.

11 Kurt Kister (2011): Heimatlose Bürger. In: Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2011, S. 4.

12 Forschungsgruppe Wahlen e. V. (2011): Wahl in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Landtagswahl vom 27. März 2011. Bericht der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Nr. 144. Mannheim, S. 23. Vgl. die dort genannten Zahlen sowie die Umfrage der Forschungsgruppe vom November 2010, die sowohl die Leistung der Regierung als auch die Bewertung des Ministerpräsidenten Mappus im Negativbereich ausweist.

13 Siehe oben S. 16.

14 Das Thema wurde vor kurzem in einer bemerkenswerten Magisterarbeit am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg aufgegriffen: siehe Julia Stehlin (2012): Warum Fukushima nicht zur „Stunde der Exekutive“ werden konnte. Heidelberg (unveröffentlicht).

15 Repräsentative Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen in der Woche vor der Wahl 2011.

16 Ausführliche Zahlen in: Forschungsgruppe Wahlen (2011): Wahl in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Landtagswahl vom 27. März 2011. Bericht der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Nr. 144. Mannheim, S. 84ff.

17 Zunächst wird die relative Wichtigkeit der drei Probleme nach deren Nennung durch die Wahlberechtigten insgesamt errechnet (Atompolitik: 0,45; Stuttgart 21: 0,32; Schule/Bildung: 0,24). Dieser Faktor wird mit der Kompetenzzuweisung der Wähler der jeweiligen Partei für jedes Problem multipliziert und über alle Probleme für jede Partei summiert. Die sich ergebenden Werte sind für die Grünen: 72, für die CDU 57, und die SPD 38.

18 Forschungsgruppe Wahlen e. V. (2011): Wahl in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Landtagswahl vom 27. März 2011. Bericht der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Nr. 144. Mannheim, S. 41

19 Siehe hierzu Oscar W. Gabriel/Bernhard Kornelius (2011): Die baden-württembergische Landtagswahl am 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende?. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2011, S. 784 ff.

20 Bericht der Forschungsgruppe Wahlen Nr. 54 zur Europawahl 1989 am 18.6.1989.

21 Bericht der Forschungsgruppe Wahlen Nr. 88 zur Landtagswahl in Niedersachsen am 1.3.1998. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch über die Nominierung des Kanzlerkandidaten der SPD (Gerhard Schröder oder Oskar Lafontaine) entschieden, was zu der einseitigen Mobilisierung der SPD-Anhänger führte.

22 Bericht der Forschungsgruppe Wahlen Nr. 93 zur Landtagswahl in Hessen am 7.2.1999. Aus Umfragen ging hervor, dass ein Großteil der SPD-Wähler die doppelte Staatsbürgerschaft ebenfalls ablehnte.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Dieter Roth ist Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und Mitbegründer der Forschungsgruppe Wahlen e. V. in Mannheim, deren Vorstand er bis 2003 war. Er hat in Heidelberg, Frankfurt, Cornell und Mannheim Volkswirtschaft, Politik und Soziologie studiert und über das Demokratieverständnis von Eliten in der Bundesrepublik promoviert. Neben zahlreichen anderen Publikationen hat Dieter Roth ein Lehrbuch über empirische Wahlforschung geschrieben, das 2008 in aktualisierter Auflage erschienen ist.



# Wahlverhalten der Baden-Württemberger bei der Landtagswahl 2011

Carmina Brenner

Nach jeder Wahl steht neben den eigentlichen Wahlergebnissen auch das Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler im Mittelpunkt des Interesses. Wie unterscheiden sich Jung und Alt in Sachen Wahlbeteiligung, wen haben Männer und Frauen gewählt und wie setzt sich die Wählerschaft der Parteien demografisch zusammen? Daten über die Wahlberechtigten, die Wahlbeteiligung, die Stimmabgabe sowie über die Zusammensetzung der Wählerschaft nach Geschlecht und Altersgruppen liefert die Repräsentative Wahlstatistik, die – im Unterschied zu den Befragungen der Wahlforschungsinstitute – nicht das erfragte, sondern das tatsächliche Wahlverhalten widerspiegelt. Carmina Brenner, Präsidentin des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, analysiert im Folgenden das Wahlverhalten der Baden-Württemberger bei der Landtagswahl 2011.

## Weniger jungen Wahlberechtigten steht eine zunehmende Zahl älterer gegenüber

Durch die demografische Alterung hat sich die Altersstruktur der Wahlberechtigten<sup>1</sup> in Baden-Württemberg seit 1980 erheblich verschoben (vgl. Schaubild 1): Bei der Landtagswahl 1980 war noch knapp jeder dritte Wahlberechtigte unter 35 Jahre alt (30,0%) und jeder vierte Wahlberechtigte 60 Jahre oder älter (25,5%). Bei der Landtagswahl 2011 war bereits fast jeder dritte Wahlberechtigte im Seniorenalter (31,8%), nicht einmal mehr jeder Vierte war jünger als 35 Jahre (23,1%). Das politische Einflusspotential der älteren Wahlberechtigten hat sich demnach gegenüber 1980 rein quantitativ betrachtet spürbar erhöht, das der jungen Generation entsprechend reduziert.

## Die jungen Baden-Württemberger „verschenken“ durch geringere Wahlbeteiligung politisches Einflusspotential

Die Möglichkeiten der jüngeren Baden-Württemberger, durch Teilnahme an Wahlen Einfluss auf das politische Geschehen zu nehmen, sind nicht nur durch die abnehmende Zahl der jüngeren

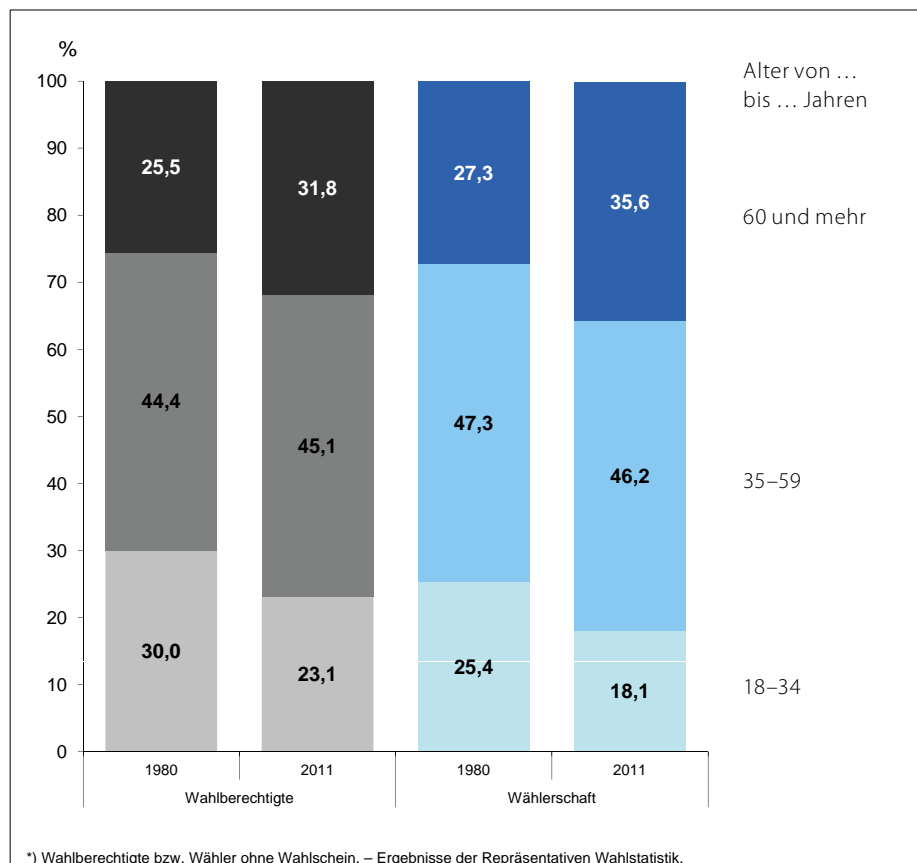
Wahlberechtigten reduziert, sondern auch durch die vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung der jungen Generation. So blieb die Wahlbeteiligung<sup>2</sup> der jüngeren Wahlberechtigten bei der Landtagswahl 2011 deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt von 66,3 Prozent (hier: Wahlbeteiligung aller Wahlberechtigten). Lediglich 49,1 Prozent der unter 35-jährigen Wahlberechtigten machten von ihrem Wahlrecht Gebrauch, von den 60-Jährigen und Älteren gingen dagegen 69,9 Prozent zur Wahl. Somit war bei der Landtagswahl 2011 ein gutes Drittel der Wählerschaft (35,6%) 60 Jahre oder älter, nur 18,1 Prozent waren unter 35 Jahre alt.

## Je älter die Baden-Württemberger, desto höher die Wahlbeteiligung

Wie bei vorangegangenen Parlamentswahlen auch, kann für die Wahl zum 15. Landtag von Baden-Württemberg

eine mit zunehmendem Alter steigende Wahlbeteiligung festgestellt werden (vgl. Schaubild 2). Die niedrigste Wahlbeteiligung war bei der Landtagswahl 2011 bei den 25- bis 29-Jährigen zu beobachten. Von dieser Altersgruppe beteiligten sich nur 46,5 Prozent am Urnengang, womit die Wahlbeteiligung dieser Gruppe um nahezu 20 Prozentpunkte unter dem Landesschnitt lag. Demgegenüber fiel die Wahlbeteiligung der Jungwähler von 18 bis 20 Jahren mit 56,4 Prozent fast zehn Prozentpunkte höher aus. Von den Wahlberechtigten zwischen 30 und 34 Jahren ging jeder Zweite zur Wahl (50,0%), bei den 50- bis 59-Jährigen lag die Teilnahmequote mit 67,3 Prozent bereits über dem Landeswert. Die höchste Wahlbeteiligung hatten – wie auch bei früheren Wahlen – die 60- bis 69-Jährigen mit 74,1 Prozent. Bei den 70-jährigen und älteren Wahlberechtigten hingegen ging der Wahleifer wieder deutlich zurück (67,3%).

Schaubild 1: Wahlberechtigte und Wählerschaft\*) bei den Landtagswahlen 2011 und 1980 in Baden-Württemberg nach Altersgruppen



## Männer nach wie vor mit höherer Wahlbeteiligung als Frauen

Die Wahlbeteiligung der Frauen lag – wie bei allen bisherigen Landtagswahlen in Baden-Württemberg – auch bei der Landtagswahl 2011 unter der der Männer (vgl. Schaubild 2). Dies resultiert daraus, dass die unter 30-jährigen und die 50-jährigen und älteren Frauen seltener wählen gehen als die Männer dieser Altersgruppen. Ein besonders großer Vorsprung der Männer war bei den 70-Jährigen und Älteren zu beobachten, von denen 74,4 Prozent der Wähler, aber nur 62,3 Prozent der Wählerinnen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten. Als Gründe hierfür nennt die Wahlforschung zunehmende Gebrechlichkeit hochbetagter Frauen und das damit einhergehende zurückgehende Interesse an Politik. Da es deutlich mehr hochbetagte Frauen als Männer gibt, schlägt sich dies bei den Frauen zahlenmäßig dementsprechend stärker nieder. Bemerkenswert bei der Landtagswahl 2011 ist jedoch, dass Frauen ihre männlichen Altersgenossen in Sachen Wahlbeteiligung in sämtlichen Altersgruppen zwischen 30 und 49 Jahren mittlerweile überholt haben, wenn auch der Abstand teilweise gering ist. Noch bei der Landtagswahl 2006 lagen die Frauen lediglich in der Gruppe der 35- bis 39-Jährigen knapp vorne. Am 27. März 2011 gingen von den Wählerinnen zwischen 30 und 39

Jahren 60,1 Prozent zur Wahl, bei den Männern waren es nur 59,3 Prozent. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung der Frauen bei 61,4 Prozent, die der Männer bei 63,7 Prozent. Damit hat sich der geschlechterspezifische Unterschied in der Wahlbeteiligung bereits zum vierten Mal in Folge bei Landtagswahlen in Baden-Württemberg auf nun 2,3 Prozentpunkte verringert. Bei der Landtagswahl 1992 fiel die Wahlbeteiligung der Wähler um gut vier Prozentpunkte höher aus als die der Wählerinnen, bei der Landtagswahl 2006 waren es noch knapp drei Prozentpunkte.

## Steigende Wahlbeteiligung in allen Bevölkerungsgruppen

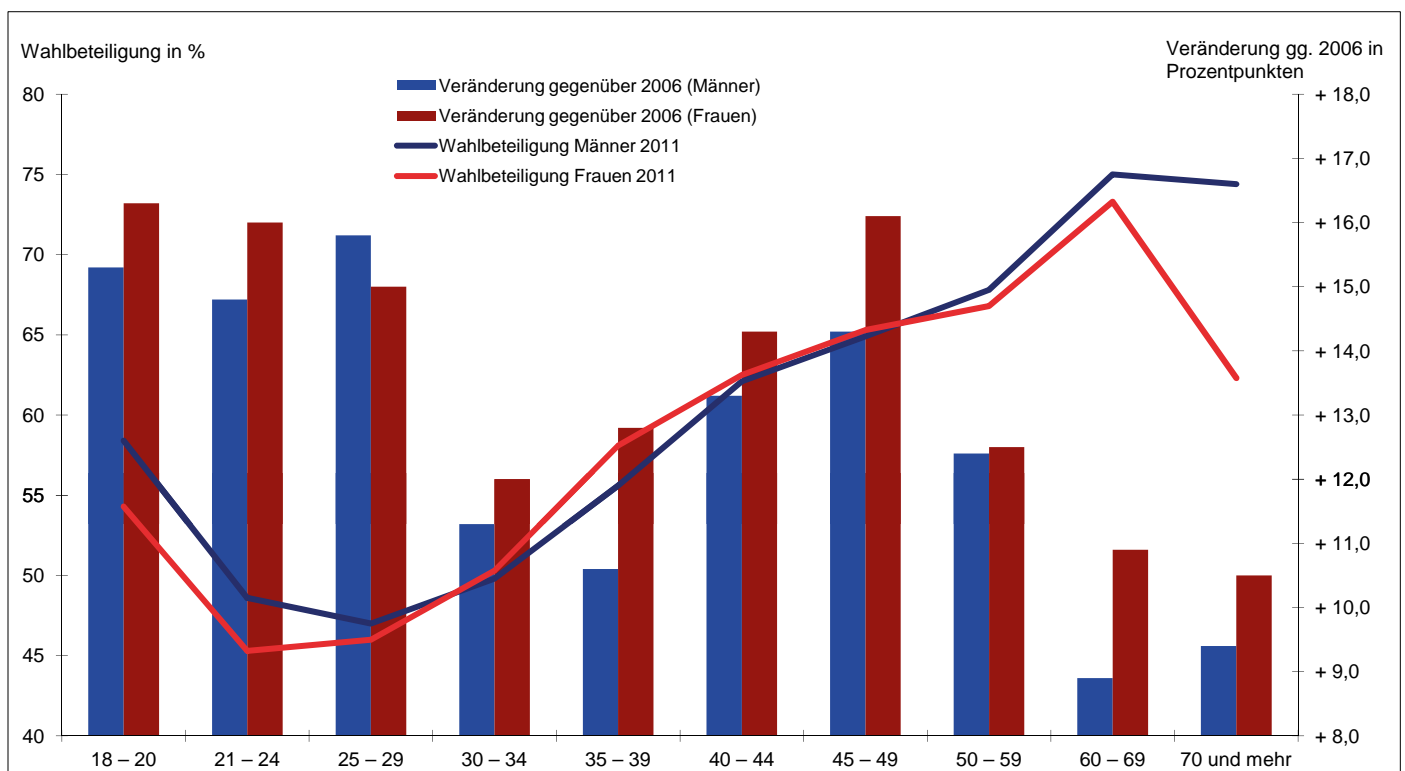
Der starke Anstieg der Wahlbeteiligung von 53,4 Prozent bei der Landtagswahl 2006 auf 66,3 Prozent bei der Landtagswahl 2011 ist bei Männern und Frauen zu beobachten und spiegelt sich in allen Altersklassen wider (vgl. Schaubild 2). Bei den unter 25-Jährigen war allerdings ein besonders hoher Anstieg von 15,4 Prozentpunkten zu verzeichnen. Bei den 45- bis 59-Jährigen lag die Zunahme mit 13,6 Prozentpunkten ebenfalls spürbar über dem landesweiten Plus von 12,9 Prozentpunkten. Am geringsten (9,6 Prozentpunkte) fiel der Anstieg bei den 60 Jahre und älteren Wählern aus – allerdings zeichnet sich diese Gruppe traditionell auch durch

die mit Abstand höchste Wahlbeteiligung aus. Am stärksten zugelegt haben die Jungwählerinnen zwischen 18 und 20 Jahren: Ihre Teilnahmequote an der Landtagswahl 2011 fiel um 16,3 Prozentpunkte höher aus als noch vor fünf Jahren.

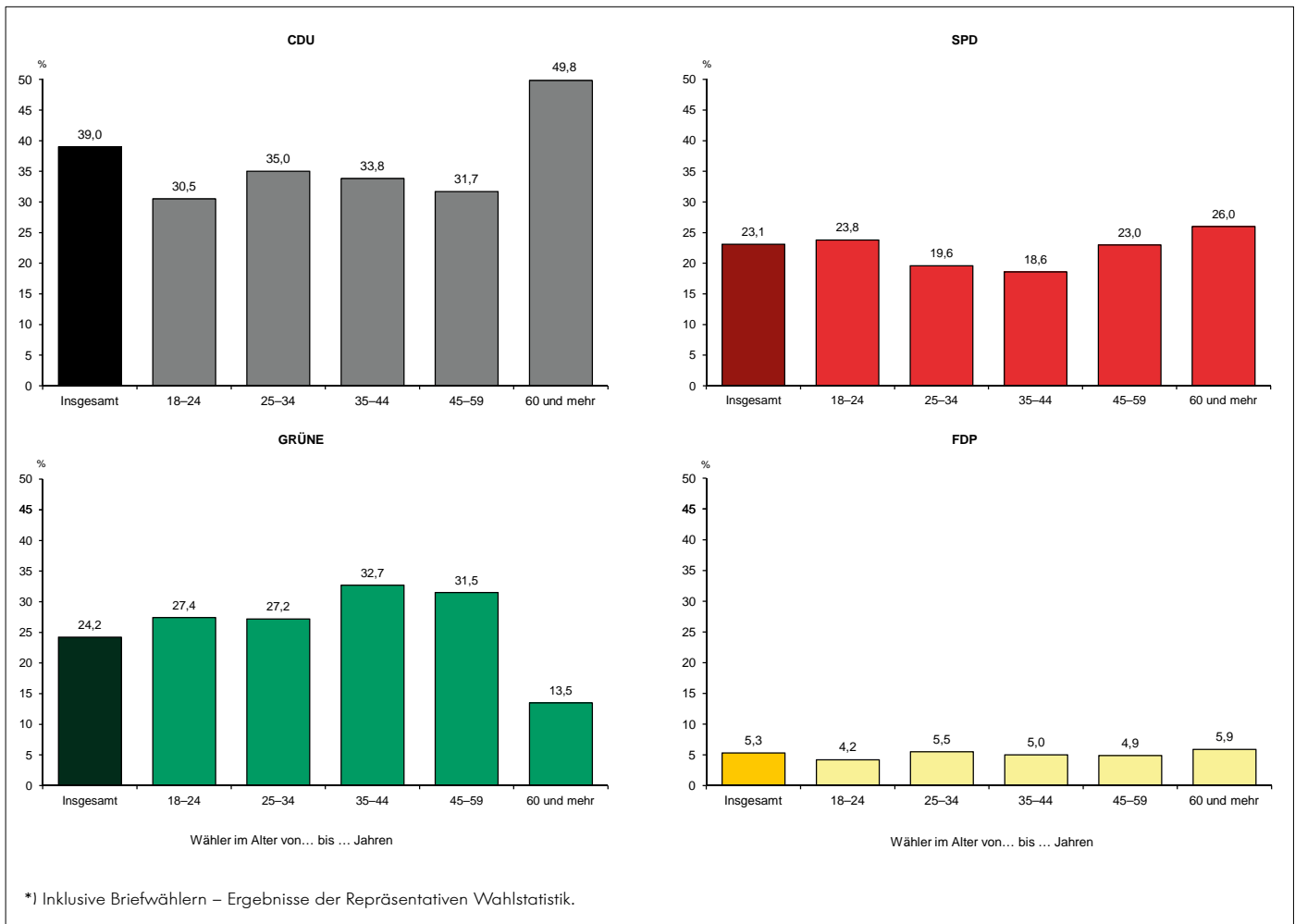
## CDU mit Stimmenverlusten in allen Altersgruppen

Die Stimmenverluste der CDU bei der Landtagswahl 2011 beruhen ganz besonders auf der Wahlentscheidung der 18- bis 24-jährigen sowie der 45- bis 59-jährigen Wähler<sup>3</sup>: In diesen beiden Altersgruppen hatten die Christdemokraten prozentual betrachtet überdurchschnittlich hohe Stimmenrückgänge (–5,8 bzw. –6,6 Prozentpunkte) zu verkräften (vgl. die Schaubilder 3 und 4). Am wenigsten verloren haben die Christdemokraten bei den 35- bis 44-jährigen Wählern (–3,3 Prozentpunkte). Wie bereits bei der Landtagswahl 2006 war die CDU auch am 27. März 2011 bei den Senioren besonders erfolgreich: Knapp die Hälfte (49,8%) der 60-Jährigen und Älteren machten ihr Kreuz bei den Christdemokraten, die 70 Jahre und Älteren sogar zu 54,6 Prozent. In allen anderen Altersgruppen, also bei den Wählern unter 60 Jahren, blieb die CDU bisweilen deutlich unter ihrem Landesdurchschnitt. Der geringste Rückhalt für

**Schaubild 2: Wahlbeteiligung der Wahlberechtigten ohne Wahlschein bei der Landtagswahl 2011 bzw. Veränderung der Wahlbeteiligung gegenüber der Landtagswahl 2006 in Baden-Württemberg nach Geschlecht und Altersgruppen – Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik**



**Schaubild 3: Stimmenanteile\*) ausgewählter Parteien bei der Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg nach Altersgruppen der Wähler**



die Union konnte mit nur 30,5 Prozent bei den 18- bis 24-jährigen Jungwählern festgestellt werden. Wie bereits bei der Landtagswahl 2006 wurde die CDU etwas häufiger von Frauen (39,3%) als von Männern (38,7%) gewählt, wenngleich die Union ihre stärksten Verluste bei Frauen zwischen 45 und 59 Jahren hinzunehmen hatte (-7,5 Prozentpunkte).

### Fast jeder Dritte in Baden-Württemberg zwischen 35 und 59 Jahren wählte die Grünen

Die Grünen verzeichneten bei der Landtagswahl 2011 als einzige im Landtag vertretene Partei prozentuale Stimmengewinne. Sie konnten – mit Ausnahme der 60 Jahre und älteren Wähler – in allen Altersgruppen im zweistelligen Bereich zulegen. Die höchsten Stimmengewinne verbuchten die Grünen bei den 45- bis 59-jährigen Wählern mit einem Plus von 18,5 Prozentpunkten. In allen Altersgruppen unter 60 Jahren erzielten sie überdurchschnittliche Ergebnisse. Besonders stark war der Rückhalt

bei den 35- bis 59-Jährigen: Von allen Wählern dieser Altersgruppe entschieden sich 31,9 Prozent für die Grünen, unter den Wählerinnen waren es noch mehr: Mehr als jede dritte Baden-Württembergerin zwischen 35 und 59 Jahren (34,5%) hat die Grünen gewählt. Am wenigsten Erfolg war ihnen hingegen bei den 70-jährigen und älteren Baden-Württembergern beschieden. Von den Männern dieses Alters wählten nur neun Prozent die Grünen. Wie bereits bei der Landtagswahl 2006 schnitten die Grünen auch bei der Landtagswahl 2011 bei Frauen (26,1%) besser ab als bei Männern (22,2%).

### SPD erlebt stärkste Einbußen bei den 35- bis 44-jährigen Wählerinnen

Die Sozialdemokraten mussten bei allen Wählern unter 60 Jahren überdurchschnittliche Stimmerrückgänge hinnehmen. Nur bei den Seniorinnen und Senioren im Alter von 60 und mehr Jahren konnte die SPD leichte Stimmengewinne von 0,6 Prozentpunkten verbuchen. Bei den Frauen verzeichnete die SPD stär-

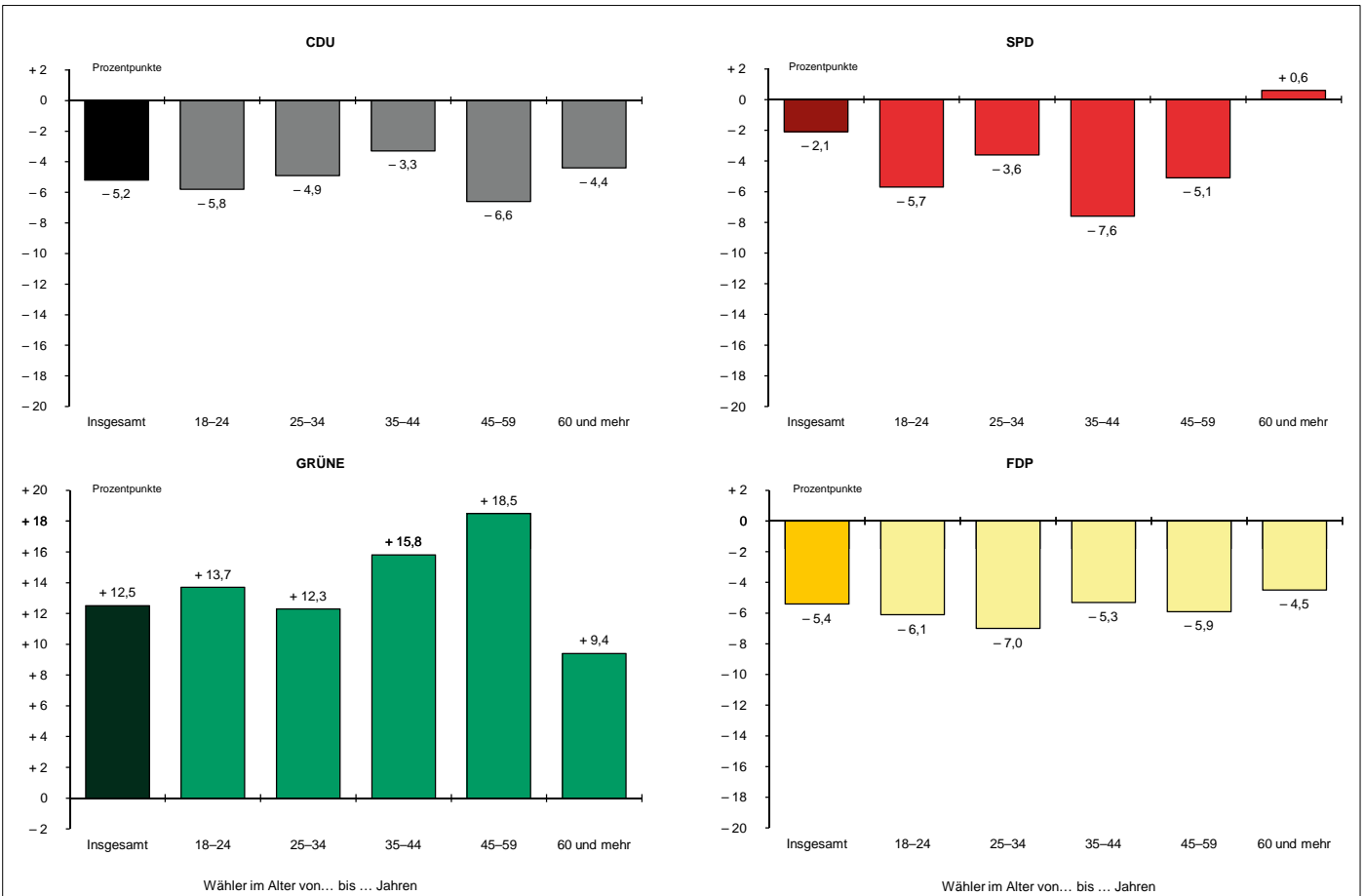
kere Einbußen in der Wählergunst als bei den Männern: Am stärksten bei den 35- bis 44-Jährigen. In dieser Wählergruppe wurde mit einem Minus von 10,2 Prozentpunkten der höchste Stimmerrückgang für die Sozialdemokraten gemessen. Bei den Wählerinnen im Alter von 35 bis 44 Jahren hatte die SPD mit lediglich 18,2 Prozent auch insgesamt den geringsten Rückhalt. Die größte Unterstützung für die Sozialdemokraten kam mit einem Stimmenanteil von 26,8 Prozent aus dem Lager der 70-jährigen und älteren männlichen Baden-Württemberger. Insgesamt wurde die SPD etwas häufiger von Männern (23,4%) als von Frauen (22,9%) gewählt.

### FDP verliert besonders stark bei 25- bis 34-jährigen Männern

Die Stimmenverluste der FDP bei der Landtagswahl 2011 sind auf die Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler aller Altersklassen zurückzuführen. Besonders hoch fallen die Verluste bei den 25- bis 34-jährigen Wählern aus (-7,0 Prozentpunkte). Betrachtet



**Schaubild 4: Stimmengewinne- bzw. -verluste\*) ausgewählter Parteien bei der Landtagswahl 2011 im Vergleich zur Landtagswahl 2006 in Baden-Württemberg nach Altersgruppen der Wähler**



\*) 2006 ohne Briefwähler, 2011 inklusive Briefwählern. – Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik.

**Schaubild 5: Wählerschaft\*) ausgewählter Parteien bei der Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg nach Altersgruppen**



\*) Inklusive Briefwählern. – Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik.

man nur die Männer dieser Gruppe, so liegt der Rückgang in der Wählergunst sogar bei 7,9 Prozentpunkten. Dies ist gleichzeitig die Wählergruppe, bei der die FDP bei der Wahl vor fünf Jahren mit einem Plus von fünf Prozentpunkten am stärksten hatte zulegen können. Insgesamt schnitt die FDP bei Frauen (4,8%) schlechter ab als bei Männern (5,8%). So ist es auch eine weibliche Wählergruppe, in der die Liberalen ihren geringsten Rückhalt fanden. Nur 3,8 Prozent der Wählerinnen unter 25 Jahren gaben der FDP ihre Stimme. Am besten konnte die FDP dagegen bei den 60- bis 69-jährigen Männern punkten, von denen sich 6,9 Prozent für die Liberalen entschieden.

### Wer hat die Linke und die Piraten gewählt?

Von den sonstigen Parteien konnten sowohl die Linke als auch die Piraten Er-

gebnisse von über zwei Prozent für sich verbuchen. Dabei war die Linke bei Männern (3,4%) erfolgreicher als bei Frauen (2,3%). Die größte Unterstützung kam aus der Gruppe der Männer im Alter von 60 bis 69 Jahren (4,5%), während die Frauen im Alter über 70 Jahren am seltensten ihr Kreuz bei der Linken machten (1,2%). In keiner Wählergruppe kam die Linke auf fünf Prozent oder darüber hinaus. Wären am Wahlsonntag nur die Baden-Württemberger im Alter von 18 bis 34 Jahren wahlberechtigt gewesen, wäre den Piraten der Einzug ins Landesparlament gelungen. Mit 6,2 Prozent bei den 18- bis 24-jährigen und fünf Prozent bei den 25- bis 34-jährigen Wählern konnten die Piraten jeweils Ergebnisse über der Fünf-Prozent-Hürde erzielen. Bei den Männern dieser Altersgruppen lagen sie sogar bei 7,9 bzw. 6,9 Prozent. Auch insgesamt hatten die Piraten einen spürbar stärkeren Rückhalt bei den Wäh-

lern (2,5%) als bei den Wählerinnen (1,4%).

### Nahezu jeder zweite CDU-Wähler ist 60 Jahre oder älter

Abschließend wird der Frage nachgegangen, wie die demografische Zusammensetzung der Wählerschaft der Parteien bei der Landtagswahl 2011 aussah (vgl. Schaubild 5).

Demnach hat die CDU von allen im Landtag von Baden-Württemberg vertretenen Parteien den höchsten Anteil an älteren Wählern. Bei der Landtagswahl 2011 waren gut 37 Prozent der Wähler im Land 60 Jahre oder älter. Unter den CDU-Wählern war sogar nahezu jeder zweite im Seniorenalter

### Welche Informationen bietet die Repräsentative Wahlstatistik?

Die Repräsentative Wahlstatistik ist eine Stichprobenerhebung, die seit 1964 bei Landtagswahlen in Baden-Württemberg durchgeführt wird. Sie bietet zuverlässige Informationen über die Wahlberechtigten, die Wahlbeteiligung und die Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen. Darüber hinaus stellt die Repräsentative Wahlstatistik Informationen über die demografische Zusammensetzung der Wählerschaft der Parteien nach Geschlecht und Altersgruppen bereit. Sie spiegelt – anders als die Wahlanalysen der Forschungsinstitute – nicht das erfragte, sondern das tatsächliche Wahlverhalten wider.

### Stichprobenauswahl

Die Repräsentative Wahlstatistik wird in Wahlbezirken durchgeführt, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Bei der Landtagswahl 2011 wurden 186 Stichprobenwahlbezirke (163 Urnenwahlbezirke und 23 Briefwahlbezirke) der insgesamt rund 10.500 Wahlbezirke in die Erhebung aufgenommen. Insgesamt waren etwa 160.000 Wahlberechtigte (rund 2%) in die Stichprobe einbezogen.

### Wahlgeheimnis und Datenschutz

In den ausgewählten Wahlbezirken wird gewählt und das Wahlergebnis

festgestellt wie in allen anderen Wahlbezirken auch, jedoch mit dem Unterschied, dass die Stimmzettel mit einem Aufdruck nach Geschlecht und sechs Altersgruppen versehen sind. Bei der Auszählung wird festgestellt, wie viele Frauen und Männer welcher Altersgruppen eine bestimmte Partei gewählt haben. Darüber hinaus werden die Wählerverzeichnisse in den Stichprobenurnenwahlbezirken nach Geschlecht und zehn Altersgruppen ausgezählt, um Informationen über die Wahlberechtigten, die Wähler und die Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Altersgruppen zu erhalten. Oberster Grundsatz jeglicher Wahlstatistik ist die Wahrung des Wahlgeheimnisses. Das Wahlgeheimnis und der Datenschutz bleiben bei der Repräsentativen Wahlstatistik gewahrt, da folgende Maßnahmen getroffen werden:

1. Die ausgewählten Urnenwahlbezirke müssen mindestens 500 Wahlberechtigte, die Briefwahlbezirke mindestens 500 Wähler aufweisen. Da somit zu jeder Altersgruppe der Männer und Frauen zahlreiche Personen gehören, können daraus keinerlei Rückschlüsse über die Stimmabgabe von Einzelpersonen gewonnen werden.
2. Die Auswertung der Stimmzettel erfolgt nicht in den Wahllokalen oder Gemeinden, sondern örtlich und zeitlich davon getrennt im Statistischen Landesamt.

3. Ergebnisse für einzelne Wahlbezirke dürfen nicht bekannt gegeben werden.

### Methodische Veränderungen gegenüber 2006

Für die Erhebung bzw. Darstellung der Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen wurden zur Landtagswahl 2011 erstmals auch ausgewählte Briefwahlbezirke einbezogen (bis zur Landtagswahl 2006 ausschließlich Urnenwahlbezirke). Zudem wurden erstmals sechs statt bisher fünf Geburtsjahresgruppen je Geschlecht gebildet. Diese Änderung betraf die Altersgruppe der 60 Jahre und älteren Wählerinnen und Wähler, die in die Altersgruppen der 60- bis 69-jährigen sowie der 70 Jahre und älteren Wählerinnen und Wähler aufgeteilt wurde. Ferner wurde das Hochrechnungsverfahren auf das bei Bundestags- und Europawahlen übliche Verfahren umgestellt.

### Rechtsgrundlagen der Repräsentativen Landtagswahlstatistik 2011

Rechtsgrundlagen sind § 37 Abs. 1 Satz 2, § 38 Abs. 1 Satz 3 und § 60 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 574).



Sieben Landtagswahlen machten das Jahr 2011 zu einem Superwahljahr. Inzwischen stehen bei allen die endgültigen Wahlergebnisse fest. Im Spätherbst 2011 wurde im Stadtstaat Berlin die große Koalition aus SPD und CDU als Regierung besiegelt mit Klaus Wowereit (SPD) als neuem und altem Bürgermeister. Damit wurde seine vorherige Koalition aus SPD und Linken abgelöst. Zum ersten Mal in einem Landesparlament sind die Piraten vertreten, die in Berlin 8,9 Prozent der Zweitstimmen bekamen. In Baden-Württemberg gab es 2011 einen historischen Wechsel: Die CDU blieb zwar stärkste Kraft, konnte aber keine mehrheitsfähige Regierung bilden. Die Partei mit den zweitmeisten Stimmen wurden die Grünen, die zusammen mit der SPD eine Regierung formten. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik wurde ein Angehöriger der Grünen Ministerpräsident eines Bundeslandes.

picture alliance/dpa

(47,5%). Beinahe ein Drittel der Unions-Wählerschaft war sogar 70 Jahre oder älter (31,0%). Die unter 60-Jährigen waren innerhalb der Wählerschaft der CDU hingegen in sämtlichen Altersgruppen unterrepräsentiert. Auch unter den SPD- und FDP-Wählern lag der Seniorenanteil mit 41,7 bzw. 41,5 Prozent spürbar über dem Durchschnitt aller Wählerinnen und Wähler im Land, womit die Senioren jeweils die mit Abstand größte Wählergruppe der Sozialdemokraten und der Liberalen stellten. Bei der Landtagswahl 2006 waren die Seniorinnen und Senioren innerhalb der Wählerschaft der beiden Parteien noch leicht unterrepräsentiert gewesen. Anders als bei CDU, SPD und FDP waren die Senioren in der Wählerschaft der Grünen stark unterrepräsentiert, während alle Altersgruppen unter 60 Jahren überproportional vertreten waren. So waren – wie bereits erwähnt – bei der Landtagswahl 2011 gut 37 Prozent der Wählerinnen und Wähler 60 Jahre oder älter. Von den Wählern der Grünen gehörte nur etwa jeder Fünfte zur Altersgruppe der 60-jährigen und Älteren (20,7%). Auch insgesamt betrachtet weisen die Grünen weiterhin die jünger-

te Wählerschaft auf: 40,3 Prozent der Grünen-Wähler waren unter 45 Jahre alt. Bei der Landtagswahl 2006 waren es allerdings noch weit über 50 Prozent, sodass auch innerhalb der Wählerschaft der Grünen ein deutlicher Altersprozess festzustellen ist.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Wahlberechtigte ohne Wahlschein.
- 2 Hier und im Folgenden: Wahlbeteiligung der Wahlberechtigten ohne Wahlschein.
- 3 Für die Erhebung und Darstellung der Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen sind zur Landtagswahl 2011 methodische Änderungen eingeführt worden (siehe Infokasten auf Seite 121).



UNSERE AUTORIN

Dr. Carmina Brenner ist seit September 2007 Präsidentin des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg. Zuvor war sie seit April 1996 Abgeordnete der CDU im Landtag von Baden-Württemberg für den Wahlkreis Freudenstadt und war Wirtschaftssprecherin der CDU-Landtagsfraktion sowie Expertin für Energiepolitik. Vor ihrer Tätigkeit als Abgeordnete arbeitete sie acht Jahre als Referentin für Europapolitik im Wirtschaftsministerium von Baden-Württemberg. Carmina Brenner wurde in Horb geboren, ist katholisch und verheiratet. Sie hat Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft und Germanistik in Tübingen und den USA studiert.



# Wandern ins Grüne: Wählerbewegungen in Baden-Württemberg

Stefanie Haas

Wählerinnen und Wähler sind wählerischer geworden! Mit einem knappen Drittel erreichte der Anteil der Wechselwähler bei der Landtagswahl 2011 einen neuen Höchstwert. Die Wanderungsbewegungen waren stärker als bei früheren Urnengängen in Baden-Württemberg. Stefanie Haas lenkt den Blick zunächst auf den Umfang und die Richtungen der Wechselbewegungen. Die erläuterten und zueinander in Bezug gesetzten Daten werden in einem weiteren Schritt auf ihre soziodemografische Struktur hin untersucht. Nimmt man noch die Analyse der relevanten Themenfelder hinzu, werden die letztlich ausschlaggebenden Motive für die oft kurzfristig getroffene Wahlentscheidung offenkundig. Vor dem Hintergrund steigender Parteiwechslerraten sind Wechselwähler eine wachsende Gruppe des Elektorats und ein entscheidender Faktor für den Ausgang einer Wahl.

## Einleitung

Die baden-württembergische Landtagswahl 2011 war eine von wahlstatistischen Extremen gekennzeichnete Abstimmung. Bei keiner der 14 Landtagswahlen zuvor stieg die Wahlbeteiligung stärker an (+12,9 Prozentpunkte). Über eine Million Bürger mehr als noch 2006 machten von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Die CDU musste nach deutlichen Verlusten ihr schlechtestes Ergebnis in Baden-Württemberg seit 1952 hinnehmen. Nachdem die Christdemokraten mehr als ein halbes Jahrhundert gleichsam als parteipolitischer Hegemon die Regierungsbildung im Südwesten bestimmten, blieb ihnen diesmal nur der ungeliebte wie ungewohnte Gang in die Opposition. Die FDP halbierte den Stimmenanteil in ihrem Stammland und erzielte das schlechteste Ergebnis ihrer Landtagswahlgeschichte. Die Verluste der SPD gestalteten sich vergleichsweise moderat. Dennoch bedeutete ihr Abschneiden einen Negativrekord im Land, wodurch sie erstmals auf den dritten Rang im Parteigefüge Baden-Württembergs abrutschte. Dem gegenüber stand der bemerkenswerte Zugewinn der Grünen von 12,5 Punkten, durch den die Partei nicht nur ihr bestes Ergebnis in Baden-Württemberg, son-

dern auch generell bei Wahlen zu einem Landesparlament feiern konnte. Nie zuvor verbuchte eine Partei in Baden-Württemberg einen derart hohen Gewinn wie die Grünen 2011. Zugleich werden sie im Bundeslandvergleich erstmals zweitstärkste Kraft und schneiden besser ab als die SPD (Infratest dimap 2011a, S. 5 f. sowie S. 59–66). Wenngleich das Ergebnis der Wahl des Jahres 2011 in gewisser Weise Entwicklungen fortschreibt, die sich bereits bei den vorangegangenen Urnengängen andeuteten, und gleichzeitig Manifest dessen ist, was demoskopische Stimmungsmessungen im Vorfeld der Wahl vorwegnahmen, überraschte die Dimension der elektoralen Wechselbewegungen und resultierend der veränderten parteipolitischen Kräfteverhältnisse.

Die im Vergleich zur vorangegangenen Landtagswahl deutlichen Verschiebungen sowie die unabhängig von der politischen Ebene zunehmende Tendenz zu wechselndem Stimmverhalten an den Urnen lenken den Blick auf die Quantität und die Richtung der Wechselbewegungen sowie auf die Struktur und Motive des Parteiwechsels. Einblicke in die verschiedenen Dimensionen des Wechsels ermöglicht das Wählerwanderungsmodell von Infratest dimap (ausführlich dargestellt bei Hilmer/Kunert 2005). Die anhand des Ansatzes gewonnenen Ergebnisse der Wählerbewegungen bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg 2011 werden erläutert und zueinander in Bezug gesetzt. Unter Rückgriff auf die Wahltagsbefragung von Infratest dimap (*exit poll*) werden zudem die wichtigsten Wechselgruppen auf ihre soziodemografische Struktur hin untersucht sowie diejenigen Themenfelder aufgedeckt, die für die Parteiwechsler wahlentscheidenden Charakter hatten.

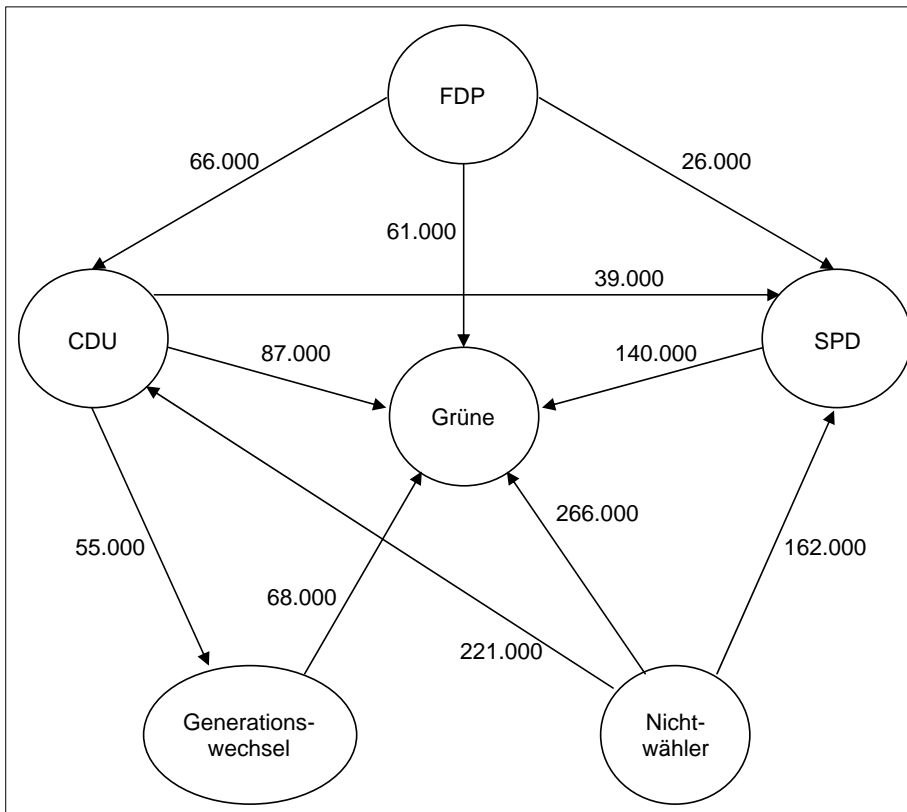
## Umfang und Richtung der Wechselbewegungen

Die Wanderungsbewegungen waren bei der Landtagswahl 2011 stärker als bei früheren Urnengängen in Baden-Württemberg. Das betrifft zum einen den Austausch zwischen Wählern und Nichtwählerlager: Aufgrund der gestiegenen Wahlbeteiligung kamen im Sal-

do rund 900.000 Wähler hinzu, die bei allen relevanten Parteien zu einem Stimmenzuwachs führten. Betrachtet man zum anderen nur die Wähler, die an beiden Wahlen teilgenommen haben, so gaben gute zwei Drittel (68 Prozent) ihre Stimme 2011 erneut an die Partei, für die sie schon 2006 votiert hatten. Im Vergleich zu den beiden Wahlen zuvor ist die Haltequote, d. h. der Anteil derjenigen Wähler, die bei einem Wahlgang und dem davor für dieselbe Partei stimmten, jedoch gesunken. Blieben 2001 noch 72 Prozent ihrer Partei treu, waren es 2006 sogar drei Viertel der Wähler (75 Prozent). Mit einem knappen Drittel der Wähler (32 Prozent) erreichte der Anteil der Parteiwechsler in Baden-Württemberg 2011 einen neuen Höchstwert (Infratest dimap 2001, S. 18; Infratest dimap 2006, S. 33; Infratest dimap 2011a, S. 10). Im Folgenden werden nur Salden der Austauschbewegungen dargestellt.

Unumstrittener Sieger der Landtagswahl waren die Grünen. Prozentual betrachtet konnten sie ihren Anteil durch Zugewinne von 12,5 Prozentpunkten auf 24,2 Prozent mehr als verdoppeln. Gemessen in den absoluten Stimmen überzeugten die Grünen mit 743.293 zusätzlichen Stimmen sogar mehr als zweieinhalb Mal so viele Wähler wie noch 2006. Die Grünen profitierten dabei von einem Wählerzulauf aus allen denkbaren Richtungen (vgl. Abbildung 1). Der größte Zustrom resultierte aus der erfolgreichen Mobilisierung von im Saldo 266.000 ehemaligen Nichtwählern. Zum Vergleich: Allein dieser Zugang aus der Gruppe der Nichtwähler ist größer als der gesamte Stimmenumfang der FDP (262.784). Die sprunghaft gestiegene Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg kam damit unter allen Parteien am stärksten den Grünen zu Gute. Im Verhältnis zu den politischen Wettbewerbern profitierten die Grünen besonders vom Austausch mit der SPD, der einen Nettostrom von 140.000 Wählern umfasste – dies war bei weitem der größte Wählerstrom im Wechsel der Parteien. Die Zugewinne der Grünen beschränkten sich aber nicht auf das linke Spektrum des Parteiensystems, sondern gingen über Lagergrenzen hinweg: Neben ehemaligen Linkspartei-Wählern (+33.000) gewann die Ökopartei per Saldo ebenso ehemali-

**Abbildung 1: Infratest dimap-Wählerwanderung zwischen den Landtagswahlen 2011 und 2006 in Baden-Württemberg (Wichtigste Ströme per Saldo)**



Aufgenommen sind alle Wählerströme größer als 20.000. Nicht dargestellt sind die Wählerströme zu den sonstigen Parteien, darunter die Linke, und der Austausch durch Wohnortwechsel. Quelle: Infratest dimap 2011a, S. 9–13.

ge CDU- (+87.000) und ehemalige FDP-Wähler (+61.000) sowie ehemalige Wähler sonstiger Kleinparteien (+25.000) für sich. Die Netto-Abströme der Parteien an die Grünen sind – mit Ausnahme der FDP, deren Wählerabfluss zur CDU noch etwas umfangreicher war – jeweils die größten, die die Parteien zu verkraften hatten. Auf ihre bekannte Stärke bei der Ansprache von Erstwählern konnten die Grünen auch 2011 vertrauen und strahlten auf diese Gruppe die größte Mobilisierungskraft von allen Parteien aus (+68.000).

Die CDU verlor zwar 5,1 Punkte auf nunmehr 39,0 Prozent, verbesserte sich absolut aber um 195.146 Stimmen. Ausschlaggebend für diese Konstellation war in erster Linie die hohe Wahlbeteiligung, die den Christdemokraten saldiert 221.000 neue Wähler aus dem Lager der Nichtwähler bescherte. Nachdem die Union sowohl 2001 als auch 2006 mit einem Mobilisierungsproblem zu kämpfen hatte und jeweils Wähler an die Gruppe der Nichtwähler verlor, konnte sie diesen Trend nun umkehren und die Abströme der beiden vergangenen Wahlen mehr als kompensieren. Die Polarisierungsstrategie, die die CDU im Wahlkampf in Person von Stefan Mappus gegen das rot-grüne Lager

fuhr (vgl. auch den Beitrag von Udo Zolleis, Josef Schmid und Daniel Buhr in diesem Heft), scheint in gewisser Weise doch aufgegangen zu sein – auch wenn der Faktor Mappus selbst eher demobilisierend wirkte (Infratest dimap 2011a, S. 18). Der starken Mobilisierung ehemaliger Nichtwähler standen Netto-Verluste an die anderen Parteien und in Folge des Generationenwechsels gegenüber. In der Summe der Nettoströme verloren die Christdemokraten 71.000 Wähler an die politischen Wettbewerber, lediglich im lagerinternen Austausch mit der FDP konnte die Union per Saldo Wähler hinzugewinnen. Wie schon bei den beiden vorangegangenen Landtagswahlen in Baden-Württemberg litt die CDU unter den Folgen des Generationenaustauschs, mit dem die Union auch auf Bundesebene zu kämpfen hat (Hofrichter/Kunert 2009, S. 232 f. sowie Merz/Hofrichter 2012). Zwar schnitten die Christdemokraten in der Wählergruppe der über 60-Jährigen erneut weit überdurchschnittlich ab, konnten das Ausscheiden verstorbener Wähler jedoch nicht durch die Ansprache von Erstwählern ausgleichen. Im Generationenaustausch verlor die CDU 55.000 Stimmen.

Auch die SPD büßte Stimmenanteile ein (-2,0 Punkte auf 23,1 Prozent), gewann absolut aber Stimmen hinzu. Der SPD gelang wie Grünen und CDU die erfolgreiche Mobilisierung einer großen Zahl ehemaliger Nichtwähler (+162.000), wenn auch der Nettostrom kleiner war als bei den genannten Mitbewerbern. Zu diesem Zulauf addierten sich jeweils positive Salden im Austausch mit den bürgerlichen Parteien (CDU: +39.000; FDP: +26.000). Ähnlich wie bei der CDU ist das Wählerstromkonto der Sozialdemokraten jedoch gespalten. Aufgrund des großen lagerinternen Abstoms zu den Grünen ist die gesamte Gewinn-Verlust-Rechnung im Austausch mit den Parteien für die SPD negativ (-77.000). Im Ergebnis entschieden sich diesmal 156.387 Wähler mehr als 2006 für die SPD.

Der große Wahlverlierer war die FDP. Als einzige der etablierten Parteien verloren die Liberalen sowohl prozentual (-5,4) als auch absolut (-159.210) an Wählerrückhalt. Im Gegensatz zu den anderen Parteien konnte die FDP kaum Nutzen aus der stark gestiegenen Wahlbeteiligung ziehen. Zwar fiel die Bilanz hinsichtlich des Austauschs mit den Nichtwählern auch bei der FDP positiv aus (+15.000), der Umfang ihrer Mobilisierung verblieb aber auf niedrigem Niveau und weit hinter dem der anderen Parteien zurück. Dramatisch dagegen und bereits als Einzelströme dokumentiert war der Austausch mit den politischen Wettbewerbern, in dessen Folge die Liberalen Netto-Wählerabgänge an alle Parteien von insgesamt 164.000 Stimmen verkraften mussten.

Unter den nicht im baden-württembergischen Landtag vertretenen Parteien schnitt die Linke mit 2,8 Prozent am besten ab. Im Vergleich zu 2006 verlor sie 0,3 Punkte, gewann aber aufgrund der gestiegenen Wahlbeteiligung 17.947 Stimmen hinzu. Die Linke konnte saldiert 25.000 ehemalige Nichtwähler zur Stimmabgabe bewegen. Gleichzeitig litt die Linke unter dem aus ihrer Sicht ungünstigen Wähleraustausch mit den anderen Parteien, insbesondere mit den Grünen, bei dem ihr summiert 27.000 Wähler abhanden kamen. Die sonstigen Kleinparteien legten um 0,3 Punkte zu. Unabhängig von umfangreicher Abwanderung zu den Grünen speist sich dieser Erfolg zum einen aus der Ansprache ehemaliger Nichtwähler (+49.000 per Saldo), zum anderen aus der Mobilisierung von Erstwählern (+20.000 per Saldo). Damit entwickelten die sonstigen Kleinparteien die zweitstärkste Zugkraft auf erstmalig Stimmberechtigte nach den Grünen. Nennenswerten Anteil daran hat die Piratenpartei, die bei ihrer ersten Teilnahme an einer Landtagswahl in Baden-Württemberg

103.618 Wähler binden konnte, im Gesamtelektorat einen Anteil von 2,1 Prozent erzielte und unter Erstwählern 9,1 Prozent der Stimmen (Infratest dimap 2011b auf sich vereinigte).

### Struktur und Motive des Wechsels

Wechselbewegungen bei Wahlen lassen sich nicht nur in Umfang und Richtung charakterisieren. Mittels der Infratest dimap-Wahltagsbefragung ist es darüber hinaus möglich, Aussagen über das sozialstrukturelle Profil der Parteiwechsler und ihre Themenagenda zu treffen. Den numerisch größten Gesamtwählerstrom bei der Landtagswahl 2011 weisen im Saldo die Grünen auf (+744.000), worunter sich auch die beiden größten Per-Saldo-Einzelströme – es wanderten 140.000 Wähler von der SPD und 87.000 Wähler von der CDU zu den Grünen – subsumieren. Nur die Ströme von den Nichtwählern an die drei großen Parteien Baden-Württembergs waren umfangreicher. Tabelle 1

dokumentiert die Sozialstruktur der beiden Wechselgruppen zu den Grünen und stellt sie zur Einordnung allen Wählern, allen Wählern der Grünen sowie allen neuen Wählern der Grünen gegenüber. Um zudem Aussagen über diejenigen Wähler treffen zu können, die sich noch 2006 für CDU, SPD oder FDP entschieden, 2011 aber für jeweils andere Parteien stimmten und so zu deren Verlusten beitrugen, sind auch die Soziodemografien dieser Abwanderer aufgenommen und gegenüber gestellt.

Der große Zustrom zu den Grünen hat die Sozialstruktur ihrer Wählerschaft, die üblicherweise weiblicher, jünger und höher gebildet ist als die Anhängergruppen der anderen Parteien, denjenigen der Wettbewerber in der Tendenz angeglichen. Unter den Wechselern zu den Grünen sind im Vergleich zur grünen Gesamtwählerschaft Männer, Wähler über 60 Jahre und in dieser Folge auch Rentner sowie Personen mit eher niedrigem Bildungsgrad überproportional häufig vertreten. Zum höhe-

ren Durchschnittsalter und dem Rückgang des Bildungsniveaus der Wählerschaft tragen insbesondere diejenigen Grünen-Wähler bei, die bei der letzten Wahl noch für die CDU votierten.

Das Profil sämtlicher CDU-Abwanderer fällt durch deren Erwerbstätigkeits- und Altersstruktur auf. Denn es sind speziell Berufstätige sowie entsprechend die mitten im Berufsleben stehende Kohorte von 35 bis 59 Jahren, die den Christdemokraten überdurchschnittlich den Rücken kehrten. Dazu wendeten sich überproportional oft Wähler mit einem höheren Bildungsstand von der CDU ab, die bei der Union ohnehin unterrepräsentiert sind. Das sozialstrukturelle Profil ehemaliger SPD-Wähler entspricht dem der CDU-Abwanderer und wird noch ergänzt durch einen hohen Anteil von Mitgliedern anderer Konfessionen als der katholischen oder evangeli-

**Tabelle 1: Sozialstruktur ausgewählter Wähler- und Wechslergruppen**

	alle Wähler	alle GRÜ	neue GRÜ	CDU zu GRÜ	SPD zu GRÜ	alle CDU	ehem. CDU	alle SPD	ehem. SPD	alle FDP	ehem. FDP
N*	37.483	9.957	702	213	330	14.083	549	8.961	473	1.736	273
Männlich	47,8	43,2	46,4	46,2	45,3	47,5	49,6	48,2	50,5	52,2	49,8
Weiblich	46,7	52,0	50,2	51,9	49,8	46,8	46,7	46,0	45,4	40,6	46,1
18–34 Jahre	16,3	17,8	9,7	9,6	9,6	13,6	12,9	14,6	11,9	15,5	11,5
35–59 Jahre	43,7	57,5	56,5	55,4	57,1	36,2	47,6	41,2	50,7	41,0	47,6
60+ Jahre	35,2	20,6	30,8	32,7	30,0	45,4	36,1	39,2	34,5	37,1	37,3
N*	5.791	1.705	702	213	330	2.004	549	1.336	473	294	273
Bildung: niedrig	28,0	15,0	22,1	26,8	23,0	34,5	29,9	28,7	28,6	31,5	21,4
mittel	31,7	29,9	31,2	31,2	28,0	32,1	32,5	34,5	27,7	24,2	36,9
hoch	39,0	54,4	46,0	40,2	48,6	31,3	37,0	35,9	43,4	42,6	41,7
Berufstätige	57,5	66,9	66,5	59,1	69,5	52,1	58,8	52,9	65,8	58,7	61,1
Rentner	30,0	19,4	25,3	29,6	24,2	37,2	32,1	34,9	27,0	31,1	29,6
Beruf: Arbeiter	14,2	8,7	10,3	7,7	12,0	15,1	11,7	15,0	14,1	11,2	9,5
Angestellte	53,4	57,5	62,0	63,0	62,6	51,1	61,2	55,7	61,0	44,8	60,6
Selbst./Freib.	13,0	14,2	13,1	12,9	9,0	15,4	12,9	6,6	9,1	24,5	22,7
Katholisch	38,8	33,1	36,0	47,7	32,2	48,2	46,6	32,7	31,9	36,3	35,0
Evangelisch	40,9	39,6	38,7	36,7	39,1	38,9	38,2	45,6	39,3	48,5	41,2
andere/keine	18,7	26,2	24,6	14,5	28,4	11,0	14,1	19,9	28,4	14,2	23,3

\* Im Rahmen der Wahltagsbefragung wurden bei 37.483 Wählern die aktuelle Wahlentscheidung, Alter und Geschlecht erhoben, darunter bei 5.791 Wählern weitere sozialstrukturelle Merkmale, Wahlmotive und die Wahlentscheidung von 2006. Dargestellt sind Spaltenprozent. Komplementärgruppen (z. B. Beamte) ohne Trennschärfe sind aus Platzgründen ausgenommen. Quelle: Infratest dimap 2011a, S. 41–43; Infratest dimap 2011b.



schen bzw. von Konfessionslosen. Unter den von der FDP abgewanderten Wählern sind Frauen, Personen mit einem mittleren Bildungsniveau sowie Angehörige überrepräsentiert, dazu ebenfalls der mittleren Alterskohorte Zugehörige und Konfessionslose.

Thematisch wurden Grünen-Wähler – sowohl in ihrer Gesamtheit als auch die neu gewonnenen Stimmgeber, unabhängig der Richtung ihrer Zuwanderung – in erster Linie durch das Feld der Umwelt- und Energiepolitik zur Stimmabgabe für ihre Partei motiviert (vgl. Tabelle 2). Unter den Schlagworten versammelt sich je nach Wahrnehmung des Wählers eine Gemengelage zahlreicher Materien landespolitischer und

überregionaler Färbung. Im Fokus der umwelt- und energiepolitischen Motive stand zweifelsohne die Nuklearkatastrophe von Fukushima, ebenso gewiss zählte der umstrittene Kauf von Anteilen des Energieversorgers EnBW durch die baden-württembergische Landesregierung dazu. Auf der Agenda der wahlentscheidenden Themen in der gesamten grünen Wählerschaft folgen mit beträchtlichem Abstand Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Verkehrspolitik samt expliziter Nennung des Bauprojekts Stuttgart 21 und der Bildungspolitik. Auch die Motivlage neuer Grünen-Wähler umfasst diese Themen, jedoch in anderer Reihenfolge. Während für Wechsler von der SPD Gerechtigkeitsfragen entscheidungsrelevanter als

Verkehr und Bildung waren, setzten Wechsler von der CDU Verkehrspolitik vor Bildungspolitik und Gerechtigkeit. Ohne die wichtigsten Wahlthemen als Motive des Wechsels missdeuten zu wollen, fühlten sich offenbar gerade ehemalige CDU-Wähler beim Thema Stuttgart 21 von den Landesgrünen politisch besser vertreten als von den Christdemokraten. Letztlich taxierten zugewanderte Grünen-Wähler weder umwelt- oder energiepolitische Fragen noch die von Stuttgart 21 dominierten Verkehrsthemen höher als alle Grünen-Wähler.

Für die Abwanderer von CDU, SPD und FDP waren übereinstimmend die Umwelt- und Energiepolitik das wahlentscheidende Motiv. Der Themenkomplex

**Tabelle 2: Wahlmotive ausgewählter Wähler- und Wechslergruppen**

	Alle Wähler	alle GRÜ	neue GRÜ	CDU zu GRÜ	SPD zu GRÜ	alle CDU	ehem. CDU	alle SPD	ehem. SPD	alle FDP	ehem. FDP
N	5.791	1.705	702	213	330	2.004	549	1.336	473	294	273
<b>Wahlentscheidende Themen</b>											
Umweltpolitik/ Energiepolitik	44,8	85,9	85,2	84,5	87,5	19,0	57,5	55,3	65,5	25,4	47,7
Wirtschaftspolitik	34,0	10,4	11,7	10,1	12,1	57,3	25,9	21,4	21,7	55,1	38,2
Soziale Gerechtigkeit	23,2	25,0	24,8	17,4	30,7	11,8	19,8	36,0	31,8	15,4	20,6
Bildungspolitik	22,3	22,3	19,3	20,2	16,8	20,0	21,0	26,7	21,2	25,3	22,3
Arbeitsmarktpolitik	16,2	6,1	5,6	4,8	6,9	21,3	13,1	16,7	9,9	21,3	13,9
Stuttgart 21/ Verkehrspolitik	15,4	24,3	25,1	24,5	22,1	13,2	16,7	13,3	20,2	11,9	17,1
Familienpolitik	10,5	11,0	10,5	8,7	11,8	9,9	11,0	10,9	11,3	7,1	8,1
Innere Sicherheit	9,6	2,4	2,3	2,7	1,6	14,8	7,6	7,0	6,4	11,0	9,3
Finanzpolitik	8,2	5,6	6,2	4,9	5,0	10,0	8,7	6,9	5,7	14,1	14,2
Integrationspolitik	7,7	5,4	4,7	4,9	3,9	7,1	9,1	6,3	6,1	5,8	5,1
Steuerpolitik	7,0	3,2	3,3	1,8	2,0	7,5	6,8	6,6	3,8	22,1	5,9
<b>Zeitpunkt der Wahlentscheidung</b>											
heute am Wahltag	15,2	10,1	12,7	15,2	10,5	17,0	22,1	14,0	14,9	17,4	18,3
in den letzten Tagen	17,8	15,2	22,1	30,6	18,6	16,3	29,9	19,5	21,8	26,1	28,3
in den letzten Wochen	19,5	26,2	34,7	34,2	34,2	13,7	29,6	22,4	29,0	21,2	23,2
vor längerer Zeit	30,3	38,6	29,4	19,6	35,4	27,5	17,6	28,1	33,5	24,3	30,1
wähle immer dieselbe Partei	15,0	8,5	0,3	0,0	0,3	22,6	0,3	13,7	0,2	9,2	0,0

Themen: Mehrfachnennungen möglich. Dargestellt sind Spaltenprozentage. Quelle: Infratest dimap 2011a, S 45–47; Infratest dimap 2011b.

lag in allen drei Wechslergruppen klar vor anderen Beweggründen der Stimmabgabe und außerdem bei Christdemokraten sowie Liberalen deutlich, bei Sozialdemokraten etwas über der Relevanz, die das Politikfeld bei den jeweils verbliebenen Wählern einnahm. Gerade auf Seiten der CDU ist die Umwelt- und Energiepolitik die zentrale Scheidelinie zwischen Bestandwählern und Abwanderern. Der zaudernde Kurs der baden-württembergischen CDU unter Atomkraft-Befürworter Stefan Mappus nach dem Reaktorunglück in Japan und die Abwicklung des Rückkaufs der EnBW-Aktien durch den früheren Ministerpräsidenten am Parlament vorbei stellten für knapp sechs von zehn CDU-Abgängern das zentrale Wahlmotiv dar, während umwelt- und energiepolitische Fragen nur für jeden fünften verbliebenen CDU-Wähler wahlentscheidend waren. Diese Differenz war bei SPD und FDP auch deswegen kleiner, weil deren Abwanderer weitere Themen von Wahlrelevanz ausmachten – für ein knappes Drittel der ehemaligen SPD-Wähler waren Gerechtigkeitsfragen ebenso wahlentscheidend, für knapp vier von zehn ehemaligen FDP-Wählern die Wirtschaftspolitik –, wohingegen CDU-Abwanderer anderen Beweggründen vergleichsweise geringeren Stellenwert zumaßen: Wirtschaft als ihre zweithäufigste Nennung bei den zentralen Wahlthemen führte nur jeder vierte ehemalige CDU-Wähler an.

Aufschlussreich ist abschließend die zeitliche Relation zwischen Wahlentscheidungsmoment am 27. März und der am 11. März beginnenden Reaktor Katastrophe in Fukushima. Zu den Grünen gewechselte Wähler entschlossen sich im Vergleich zu allen Grünen-Wählern spät zu ihrer Wahlentscheidung: Während sich über ein Drittel der Neu-Grünen in den letzten Tagen vor der Wahl oder erst am Wahltag selbst und damit in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu den Ereignissen in Japan auf ihre Partei festlegte, fiel bei allen Grünen-Wählern nur bei jedem vierten die Entscheidung im gleichen Zeitraum. Den Grünen-Zugängen von Seiten der CDU fiel der Wechselentschluss besonders schwer: Fast jeder zweite der christdemokratischen Wähler von 2006 entschied sich erst kurz vor dem Wahltag für die Grünen. Die Entscheidung zögerte sich auch bei der Hälfte aller CDU-Abwanderer bis in die letzten Tage vor der Wahl hinaus, der Anteil der Spätentscheider unter früheren SPD-Wählern lag deutlich niedriger. Ursächlich für diese Differenz könnte sein, dass eine Wechselentscheidung über Lagergrenzen hinweg schwerer fällt als die parteipolitische Umorientierung innerhalb eines Lagers. Bei aller interpre-

tativen Vorsicht scheint aber vor allem bei früheren CDU-Wählern die Verunsicherung über den atompolitischen Kurs der Mappus-CDU nach dem Super-GAU in Fukushima und kurz vor der Wahl groß genug gewesen zu sein, um nicht erneut für die Christdemokraten zu votieren, sondern den hinsichtlich ihrer Umwelt- und Energieprogrammatik si-

chernen Hafen der Grünen anzulaufen. Im Vergleich der Bundesländer liegt Baden-Württemberg mit einem Anteil an Spätentscheidern von 33 Prozent je-



Viele Wähler sind auch mit nahendem Wahltag noch unentschlossen, legen sich erst kurzfristig auf eine Partei fest und sind entsprechend offen für die gezielte Ansprache durch die Parteien gerade in der letzten Wahlkampfphase.

picture alliance/dpa

doch keineswegs über dem Schnitt. Der Einfluss von Fukushima zumindest auf den Zeitpunkt der Wahlentscheidung des Gesamtelektorats wird damit relativiert.

## Fazit

Viele Wähler sind auch mit nahendem Wahltag noch unentschlossen, legen sich erst kurzfristig auf eine Partei fest und sind entsprechend offen für die gezielte Ansprache durch die Parteien gerade in der letzten Wahlkampfphase. Wechselndes Wahlverhalten wird dadurch zwar keinesfalls zwangsläufig. Vor dem Hintergrund steigender Parteiwechsellraten sowohl bei Bundestags- als auch in der Tendenz bei Landtagswahlen sind Wechselwähler jedoch eine wachsende Gruppe des Elektorats und damit ein entscheidender Faktor sowohl für den Ausgang einer Wahl als auch für die Wahlkampfstrategien der Parteien, dessen Untersuchung lohnt. Die Landtagswahl in Baden-Württemberg war gleichsam eine Wanderung ins parteiiche Grüne. Einem Gravitationszentrum gleich zogen die Grünen Wählerstimmen über Lagergrenzen hinweg von allen politischen Wettbewerbern ab, mobilisierten die meisten Erstwähler und profitierten durch die erfolgreiche Ansprache ehemaliger Nichtwähler auch am stärksten von der gestiegenen Wahlbeteiligung. Der große Zustrom zu den Grünen ließ ihre Wählerschaft im Vergleich zu 2006 älter und männlicher werden und führte zu einer Reduzierung des durchschnittlichen Bildungsniveaus der Grünen-Wähler. Dazu trug insbesondere das Wahlverhalten ehemaliger CDU-Wähler bei. Die Umwelt- und Energiepolitik, darunter die Nuklearkatastrophe von Fukushima und der umstrittene EnBW-Rückkauf, war das thematisch entscheidende Politikfeld der Wahl. Die Grünen profitierten dergestalt von der Themenagenda, dass die ihnen zugewanderten Wähler ihre Wahlentscheidung außerordentlich häufig von umwelt- und energiepolitischen Fragen abhängig machten. Gleichzeitig erwiesen sich die Verkehrspolitik im Allgemeinen bzw. Stuttgart 21 im Besonderen – wenn schon nicht als wahlentscheidendes Thema bei allen Wählern und außerhalb der Landeshauptstadt – als Stimmenfänger für die Grünen. Die Wählerschaft Baden-Württembergs traf ihre Wahlentscheidung 2011 nicht nennenswert später als aus anderen Abstimmungen bekannt. Weil die Wahl gleichsam Kumulationspunkt einer seit 2006 zu beobachtenden Entwicklung der politischen Stimmung zugunsten der Grünen war, sollte der Einfluss von Fuku-

shima auf das Wahlergebnis nicht überbewertet werden. Die japanische Reaktorkatastrophe darf aber auch keinesfalls unterschätzt werden. Noch bis in die Tage des Unglücks wiesen verschiedene Umfrageinstitute ein Kopf-an-Kopf-Rennen von CDU/FDP und SPD/Grünen aus, bei dem teilweise Schwarz-Gelb vorne lag und die Grünen hinter der SPD zurückblieben.<sup>1</sup> Fukushima kann das Wahlergebnis gewiss nicht erschöpfend erklären. Aber ohne Fukushima würde die Landesregierung heute möglicherweise von der SPD unter Nils Schmid statt von den Grünen unter Winfried Kretschmann geführt oder die CDU gar weiterhin den Ministerpräsidenten stellen. Es bleibt abzuwarten, zu welchen erneuten Veränderungen im Elektorat und gerade unter den Wählern der Grünen die nächste Landtagswahl führt, die mutmaßlich von anderen thematischen Herausforderungen als Fukushima und Stuttgart 21 geprägt sein wird.

## LITERATUR

- Hilmer, Richard/Kunert, Michael (2005): Wählerwanderung: Das Modell von Infratest dimap. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Weßels, Bernhard (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002. Wiesbaden, S. 134–156.
- Hofrichter, Jürgen/Kunert, Michael (2009): Wählerwanderung bei der Bundestagswahl 2005: Umfang, Struktur und Motive des Wechsels. In: Gabriel, Oscar W./Weßels, Bernhard/Falter, Jürgen W. (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005. Wiesbaden, S. 228–250.
- Infratest dimap (2001): Wahlreport. Landtagswahl in Baden-Württemberg 25. März 2001. Berlin.
- Infratest dimap (2006): Wahlreport. Landtagswahl in Baden-Württemberg 26. März 2006. Berlin.
- Infratest dimap (2011a): Wahlreport Landtagswahl Baden-Württemberg 2011. Berlin.

Infratest dimap (2011b): Wahltagsbefragung Landtagswahl Baden-Württemberg 2011. Berlin (unveröffentlichter Tabellenband).

Merz, Stefan/Hofrichter, Jürgen (2012): Wähler auf der Flucht: Die Wählerwanderung zur Bundestagswahl 2009. In: Weßels, Bernhard/Gabriel, Oscar W./Schoen, Harald (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009. Wiesbaden. (im Erscheinen)

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Umfrageergebnisse verschiedener Institute für Baden-Württemberg sind ab 1999 dokumentiert unter <http://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/baden-wuerttemberg.htm>.



UNSERE AUTORIN

*Stefanie Haas, M.A., ist Projektleiterin bei Infratest dimap, Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung mbH in Berlin, und dort in der Meinungs- und Wahlforschung sowie der Wahlberichterstattung tätig. Sie hat an der Universität Freiburg Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt der empirischen Sozialforschung studiert.*



# Das Wahlsystem von Baden-Württemberg: Analyse der Wahl von 2011 und Reformperspektiven

Joachim Behnke

Das Wahlsystem von Baden-Württemberg ist dem Typus der personalisierten Verhältniswahl zuzuordnen. Im Gegensatz zu Bundestagswahlen jedoch, bei denen der Wähler über zwei Stimmen verfügen kann, haben die Wählerinnen und Wähler bei den Wahlen zum Landtag von Baden-Württemberg nur eine einzige Stimme für einen Direktkandidaten im Wahlkreis. Damit der Landtag die Mehrheitsverhältnisse tatsächlich widerspiegelt, wird der Proporz durch eine – die Regierungsbezirke berücksichtigende – Zweitauszählung hergestellt, wonach diejenigen Kandidaten in den Landtag aufrücken, die innerhalb ihrer Partei das beste Wahlergebnis erzielt haben. Überhangmandate werden durch Ausgleichsmandate ausgeglichen. Joachim Behnke zeigt die Mechanismen der Sitzzuteilung anhand des Wahlergebnisses vom 27. März 2011 Schritt für Schritt auf. Im Weiteren werden die Vorteile dieses Wahlsystems (z. B. die starke Personenwahlkomponente) den negativen Folgen von Überhangmandaten gegenübergestellt. Abschließend unterbreitete Reformvorschläge zeigen Wege, wie zukünftig einer unnötigen Vergrößerung des Parlaments entgegengewirkt werden kann.

sonalisierten Verhältniswahlsystemen ist Baden-Württemberg das einzige, das so vorgeht. Lediglich noch im Saarland gibt es ansonsten nur eine einzige Stimme, allerdings dort für eine Landesliste. In Baden-Württemberg hingegen ist die Wählerstimme eine Stimme für einen Direktkandidaten im Wahlkreis. Dennoch ist das Wahlsystem ein Verhältniswahlsystem, denn für die Sitzverteilung im Ganzen ist der Anteil der Stimmen, den die Parteien über alle Wahlkreise hinweg gesammelt haben, ausschlaggebend. Damit entspricht das Wahlsystem weitgehend dem Typus des bundesdeutschen Wahlsystems von 1949 (vgl. Nohlen 2009, S. 326ff.).

Die zweite Besonderheit des baden-württembergischen Systems ist gewissermaßen eine Konsequenz aus der ersten. Um eine angemessene Repräsentation der einzelnen Regionen bzw. Regierungsbezirke im Parlament zu gewährleisten, erfolgt das Verfahren der Sitzverteilung zweistufig: im ersten Schritt auf der Ebene des Landes, im zweiten auf der der Regierungsbezirke. Dies hat dann wiederum konkrete Folgen für die Entstehung von Überhangmandaten, anfallende Ausgleichsmandate und vor allem für einen damit verbundenen, nicht unerheblichen, systematischen Bias zugunsten von Parteien, die Überhangmandate erzielen.

## Der Mechanismus der Sitzzuteilung

Im Folgenden werde ich den Mechanismus der Sitzverteilung anhand des konkreten Ergebnisses vom 27. März 2011 näher erläutern. Wie erwähnt hat jeder Wähler in Baden-Württemberg nur eine einzige Stimme. Diese gibt er einem der Direktkandidaten in einem der insgesamt 70 Wahlkreise. Für die proportionale Sitzzuteilung werden zuerst die Stimmen aller zuteilungsberechtigten Parteien über alle 70 Wahlkreise aufaddiert. Zuteilungsberechtigt sind all diejenigen Parteien, die mindestens fünf Prozent aller abgegebenen Stimmen erhalten haben. 2011 waren dies die Parteien CDU, Bündnis 90/Die Grünen, SPD und FDP. Die jeweiligen Gesamtstimmenzahlen der Parteien sind in Tabelle 1 abgebildet.

Der Landtag besteht aus mindestens 120 Abgeordneten. Dies ist die reguläre Sitzzahl, die erreicht wird, wenn keine Überhangmandate und Ausgleichsmandate anfallen. Die Sitzzuteilung erfolgt nach dem Verfahren Sainte-Laguë, das auch beim Bundestagswahlsystem angewandt wird und das eine sehr gute Annäherung an das Ideal der Proportionalität erreicht. Alle vier zuteilungsberechtigten Parteien haben in der Summe 4.565.472 Stimmen erhalten, mit 1.943.912 erhielt beispielsweise die CDU 42,6 Prozent aller Stimmen. Nach

## Einleitung

Wie die meisten Wahlsysteme der Bundesländer und das Bundestagswahlsystem selbst ist das Wahlsystem von Baden-Württemberg dem Typus der personalisierten Verhältniswahl zuzuordnen. Artikel 28 Abs. 1 der Landesverfassung spezifiziert dies folgendermaßen: „Die Abgeordneten werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet.“ Dabei gibt es allerdings einige Besonderheiten des baden-württembergischen Wahlgesetzes, das dieses von den übrigen abhebt.

Die wichtigste dieser besonderen Eigenschaften ist der Umstand, dass der Wähler in Baden-Württemberg nur eine Stimme zu vergeben hat. Unter den per-

Tabelle 1: Gesamtstimmenzahlen der Parteien und reguläre Sitzzuteilung

	CDU	SPD	GRÜNE	FDP	Gesamt
Stimmen absolut	1.943.912	1.152.594	1.206.182	262.784	4.565.472
Stimmen in Prozent	42,6	25,2	26,4	5,8	100
Sitze absolut	51	30	32	7	120
Sitze in Prozent	42,5	25,0	26,7	5,8	100
Direktmandate absolut	60	1	9	0	70
Direktmandate in Prozent	85,7	1,4	12,9	0	100

dem Sainte-Laguë-Verfahren erhält sie bei der landesweiten Verteilung der regulären Sitze 51 der 120 zu verteilenden Sitze, also einen Anteil von 42,5 Prozent der Sitze. Auch bei den anderen Parteien entspricht der Sitzanteil ziemlich präzise dem Anteil der Stimmen. Analog dazu, wie es beim Bundeswahlgesetz üblicherweise gemacht wird, kann man diese Verteilung der Sitze auf die Parteien auch als Oberverteilung bezeichnen.

Etwas komplizierter wird es, wenn die Sitze nun konkreten Personen zugeteilt werden müssen. Die Kandidaten, die ihren Wahlkreis gewonnen haben, sind garantiert im Parlament. Die Wahlkreissieger werden dabei nach dem Prinzip der relativen Mehrheit ermittelt. Doch im Parlament sitzen nicht nur die Wahlkreisgewinner, denn so ließe sich keine proportionale Verteilung der Sitze erzielen, da der Anteil der Wahlkreissieger einer Partei ja nicht dem Anteil ihrer Stimmen entspricht. So konnte z. B. die CDU in 60 der 70 Wahlkreise gewinnen und stellt damit einen Anteil von 85,7 Prozent der Wahlkreissieger, obwohl sie nur 42,6 Prozent der verrechneten Stimmen erhielt. Um nun auch das in der Verfassung verankerte Erfordernis der Verhältniswahl zu erfüllen, wird der Kreis der Abgeordneten also solange um weitere Abgeordnete erhöht, bis das Kriterium der Proportionalität erfüllt ist. Die Mindestzahl der Abgeordneten ist dabei auf 120 festgelegt. Zu den 70 direkt gewählten Abgeordneten kommen

also mindestens 50 hinzu, die keine Wahlkreissieger sind.

Da es aber wegen des Einstimmensystems keine Listen von Abgeordneten gibt, nach denen diese Sitze in den Parteien verteilt werden können, müssen diese Listen implizit aus den Stimmergebnissen in den Wahlkreisen erstellt werden. Diese implizite Listung erfolgt entsprechend des relativen Stimmenanteils, den die Kandidaten in ihren Wahlkreisen erzielt haben. Den ersten Platz auf der Liste erhält also der Abgeordnete mit dem höchsten Stimmanteil in seinem Wahlkreis, den zweiten Sitz der mit dem zweithöchsten Stimmanteil usw. Würde man die implizite Listung landesweit vornehmen, würde dies bei einigen Parteien zu einer beachtlichen regionalen Verzerrung führen. Fünf der sieben Sitze der FDP würden dann z. B. in den Regierungsbezirk Stuttgart fallen, jeweils einer nach Karlsruhe und Tübingen. Um auch innerhalb der Parteien eine angemessene regionale Repräsentation zu erreichen, findet die implizite Listung gewissermaßen „quotiert“ statt. Es werden dafür die auf das Land entfallenden Sitze einer Partei entsprechend den Stimmen in den Regierungsbezirken proportional auf diese verteilt. Dies stellt dann die so genannte Unterverteilung der Sitze dar. Von diesem Sitzkontingent einer Partei in einem Regierungsbezirk wird dann die Anzahl der dort von der Partei errungenen Direktmandate abgezogen, die restlichen Sitze werden dann entsprechend der

impliziten Listung innerhalb der Regierungsbezirke vergeben.

Bei der Verteilung der 51 Sitze der CDU entfallen – wiederum nach dem Sainte-Laguë-Verfahren – auf die Regierungsbezirke entsprechend den dort insgesamt erzielten Stimmen zehn Sitze auf den Regierungsbezirk Freiburg, zwölf auf Karlsruhe, 19 auf Stuttgart und zehn auf Tübingen. In allen Regierungsbezirken bis auf Tübingen hat die CDU allerdings mehr Direktmandate gewonnen, als ihr dort nach dem Proporz zustehen würden. Von diesen so genannten Überhangmandaten fallen in Freiburg eines und in Karlsruhe und in Stuttgart jeweils vier an.

Es ist üblich, zwischen so genannten externen und internen Überhangmandaten zu unterscheiden. Externe Überhangmandate sind solche, die schon im Rahmen der Oberverteilung entstehen, interne entstehen erst innerhalb des Rahmens der Unterverteilung. Da alle neun Überhangmandate der CDU aber schon auf der Ebene der Oberverteilung angefallen wären, sind sie demnach externe Überhangmandate. Es ist aber durchaus sehr gut vorstellbar, dass die CDU landesweit nicht mehr Direktmandate erhält als ihr aufgrund ihres Anteils an Stimmen zustehen würde, sehr wohl aber innerhalb eines Regierungsbezirks. Es gäbe dann zwar keine externe Überhangmandate, aber sehr wohl interne Überhangmandate. Die zweistufige Verteilung der Sitze erhöht also das Potential für die Entstehung von Überhangmandaten grundsätzlich, auch wenn es sich dieses Mal nicht so ausgewirkt hat.

In allen Bundesländern, in denen Überhangmandate anfallen können, werden diese – im Gegensatz zur Bundesebene – durch zusätzliche Mandate für die anderen Parteien ausgeglichen, so dass der Proporz wieder hergestellt wird. Der Ausgleich erfolgt in Baden-Württemberg auf der Ebene der Regierungsbezirke. Die Anzahl der für den Regierungsbezirk zu vergebenden Sitze wird also so lange sukzessive erhöht, bis die Zahl der Direktmandate der Partei, die Überhangmandate erzielte, durch den Proporz abgedeckt ist. Ausgehend z. B. von den 24 Sitzen, die nach der erfolgten Unterverteilung insgesamt auf Freiburg entfallen, wird die Anzahl der Sitze so lange erhöht, bis die CDU nach dem Proporzprinzip elf Sitze erhält, womit das Überhangmandat durch den Proporz abgedeckt wäre. Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, wird das eine Überhangmandat in Freiburg durch ein Ausgleichsmandat der Grünen kompensiert, die vier Überhangmandate der CDU in Karlsruhe durch zwei Ausgleichsmandate der SPD und einem der Grünen und die vier Überhangmandate

**Tabelle 2a: Regionale Stimmen- und Sitzverteilung**

	CDU			SPD		
	Stimmen	Sitze	Direktmandate	Stimmen	Sitze	Direktmandate
Freiburg	373.606	10	11	228.321	6	0
Karlsruhe	471.459	12	16	307.034	8	1
Stuttgart	730.294	19	23	443.585	11	0
Tübingen	368.553	10	10	173.654	5	0

**Tabelle 2b: Regionale Stimmen- und Sitzverteilung**

	Bündnis 90/Die Grünen			FDP		
	Stimmen	Sitze	Direktmandate	Stimmen	Sitze	Direktmandate
Freiburg	269.824	7	3	50.316	1	0
Karlsruhe	283.808	8	2	62.851	2	0
Stuttgart	454.795	12	3	107.012	3	0
Tübingen	197.755	5	1	42.605	1	0

in Stuttgart durch drei Ausgleichsmandate für die SPD und zwei für die Grünen. Die FDP profitiert als einzige Partei weder von Überhangmandaten noch von Ausgleichsmandaten. Nach dem Ausgleich hat sich ihr Anteil der Sitze daher von 5,8 Prozent auf 5,1 Prozent reduziert, während der Sitzanteil der CDU von 42,5 auf 43,5 gestiegen ist. Hatte die grün-rote Koalition in Bezug auf die Verteilung der 120 regulären Sitze eine Mehrheit von 62 zu 58 Sitzen, so beträgt diese Mehrheit nach der Einbeziehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten 71 zu 67. Obwohl der Landtag um 18 Sitze zunimmt, d. h. um 15 Prozent der ursprünglichen Größe, ändert sich an der absoluten Differenz zwischen Gewinner- und Verliererkoalition nichts. Dies wäre auch der Fall gewesen, wenn wir von Anfang an 138 Sitze anhand der Stimmenzahlen auf die vier Parteien verteilt hätten. Allerdings hätte die FDP dann acht Sitze und die CDU nur noch 59 Sitze erhalten, während die Grünen in diesem Fall ebenfalls 36 Sitze und die SPD 35 Sitze erhalten hätten.

In Prozent ausgedrückt reduziert sich durch Überhang- und Ausgleichsmandate der Sitzanteil der grün-roten Gewinnerkoalition lediglich geringfügig von 51,7 Prozent auf 51,5 Prozent. Es hätte aber auch leicht schlimmer kommen können für Grün-Rot. Hätte die CDU tatsächlich bei ansonsten gleichen Gesamtstimmzahlen in den Regierungsbezirken zwei Überhangmandate in Freiburg und in Karlsruhe nur ein Überhangmandat erhalten, dann hätte sich der Vorsprung der Gewinnerkoalition zur Verliererkoalition von vier Sitzen auf einen äußerst instabilen Vorsprung von zwei Sitzen vermindert. Denn die zwei Überhangmandate der CDU in Freiburg wären jeweils durch ein Ausgleichsmandat von SPD, Grünen und FDP kompensiert worden und das eine Überhangmandat in Karlsruhe überhaupt nicht. Wären hingegen von vornherein 126 Sitze verteilt worden,

dann hätte die CDU 54 Sitze erhalten, die SPD 32, die Grünen 33 und die FDP sieben Sitze und der Vorsprung von Grün-Rot von vier Sitzen wäre zumindest erhalten geblieben. Der auf der Regionalebene stattfindende Ausgleich wirkt sich in unserem fiktiven Beispiel, das ja aber sehr realitätsnah ist, also zu Gunsten von Schwarz-Gelb aus, vor allem zu Gunsten der CDU. Tatsächlich ist dies kein Zufall, sondern ein im Wahlsystem eingebauter Bias zu Gunsten der Partei, die Überhangmandate erzielt. Auf die genauen Gründe werde ich weiter unten eingehen.

### Vorteile des Wahlsystems

Das baden-württembergische Wahlsystem besitzt eine sehr starke Personalwahlkomponente. Nicht nur werden die Wahlkreiskandidaten, wie es ansonsten auch in den meisten anderen Bundesländern und auf der Bundesebene der Fall ist, direkt gewählt, auch die übrigen Mandate, die die Erreichung des Proporztes gewährleisten, werden den Personen zugeteilt, die den stärksten Zuspruch innerhalb ihrer Wahlkreise erhalten haben. Formal gesehen werden Personen und nicht die Parteien gewählt, auch wenn die Kandidaten natürlich als die Kandidaten der Parteien antreten und ihre Stimmen den Parteien zur Ermittlung der Sitzkontingente zugerechnet werden. D.h. die „erfolglosen“ Kandidaten, die selbst nicht in den Landtag einziehen, helfen mit ihren Stimmen, den Anspruch der Kandidaten abzudecken, die im Rahmen des Proporzverfahrens schließlich zum Zug kommen. Der Erfolg der Partei wird nur durch die Erfolge ihrer Kandidaten gewährleistet. Die Parteien besitzen also starke Anreize, für die Wähler attraktive Kandidaten aufzustellen. Insgesamt ist auf diese Weise eine – zumindest im Vergleich zu anderen Wahlsystemen – starke Verankerung der Abgeordneten in der Bevölkerung und eine hohe Res-

ponsivität der Zusammensetzung des Parlaments auf den Wählerwillen garantiert. Demokratietheoretisch ist eine solch hohe Responsivität sicherlich als positiv zu bewerten.

Der zweite wesentliche Vorteil des Wahlsystems kann darin gesehen werden, dass es nur eine Stimme gibt und somit komplexe Stimmuster, bei denen die Wähler dem Abgeordneten der einen Partei die eine Stimme und der Liste einer anderen Partei die andere geben, vermieden werden. Die problematischste Folge dieses so genannten Stimmen-splittings besteht in der Möglichkeit seiner strategischen Nutzung. Besitzen die Wähler wie bei der Bundestagswahl sowohl eine Erststimme für die Wahl der Wahlkreiskandidaten als auch eine Zweitstimme für die Wahl einer Parteiliste, so können sie gezielt die Erststimme einer Partei geben, die vermutlich viele Direktmandate erhält, und die Zweitstimme einer mit dieser Partei befreundeten kleinen Partei, die keine realistischen Chancen auf den Gewinn von Direktmandaten hat. Damit kann bewusst auf die Schaffung von Überhangmandaten abgezielt werden, weil die der kleinen befreundeten Partei überlassenen Zweitstimmen nicht zur Deckung der gewonnenen Direktmandate herangezogen werden können. Genau diese Deckung der Direktmandate durch die Stimmen für die Partei ist aber der ursprüngliche Sinn des sogenannten Verhältnisausgleichs, also der Ergänzung der Direktmandate durch Proporzmandate, um die Verhältnisse zwischen den Sitzzahlen der Parteien den Verhältnissen zwischen den Stimmenzahlen anzupassen. Ein Einstimmensystem, das Stimmensplitting unmöglich macht, reduziert entsprechend die Anfälligkeit des Wahlsystems für die Entstehung von Überhangmandaten.

**Tabelle 3: Anfangsverteilung und Endverteilung nach Proporz**

	Anfangsverteilung nach Proporz				Endverteilung nach Proporz			
	CDU	SPD	GRÜNE	FDP	CDU	SPD	GRÜNE	FDP
Freiburg	10	6	7	1	11 (1Ü)	6	8 (1A)	1
Karlsruhe	12	8	8	2	16 (4Ü)	10 (2A)	9 (1A)	2
Stuttgart	19	11	12	3	23 (4Ü)	14 (3A)	14 (2A)	3
Tübingen	10	5	5	1	10	5	5	1
Gesamt	51	30	32	7	60	35	36	7
Anteil in Prozent	42,5	25,0	26,7	5,8	43,5	25,4	26,1	5,1



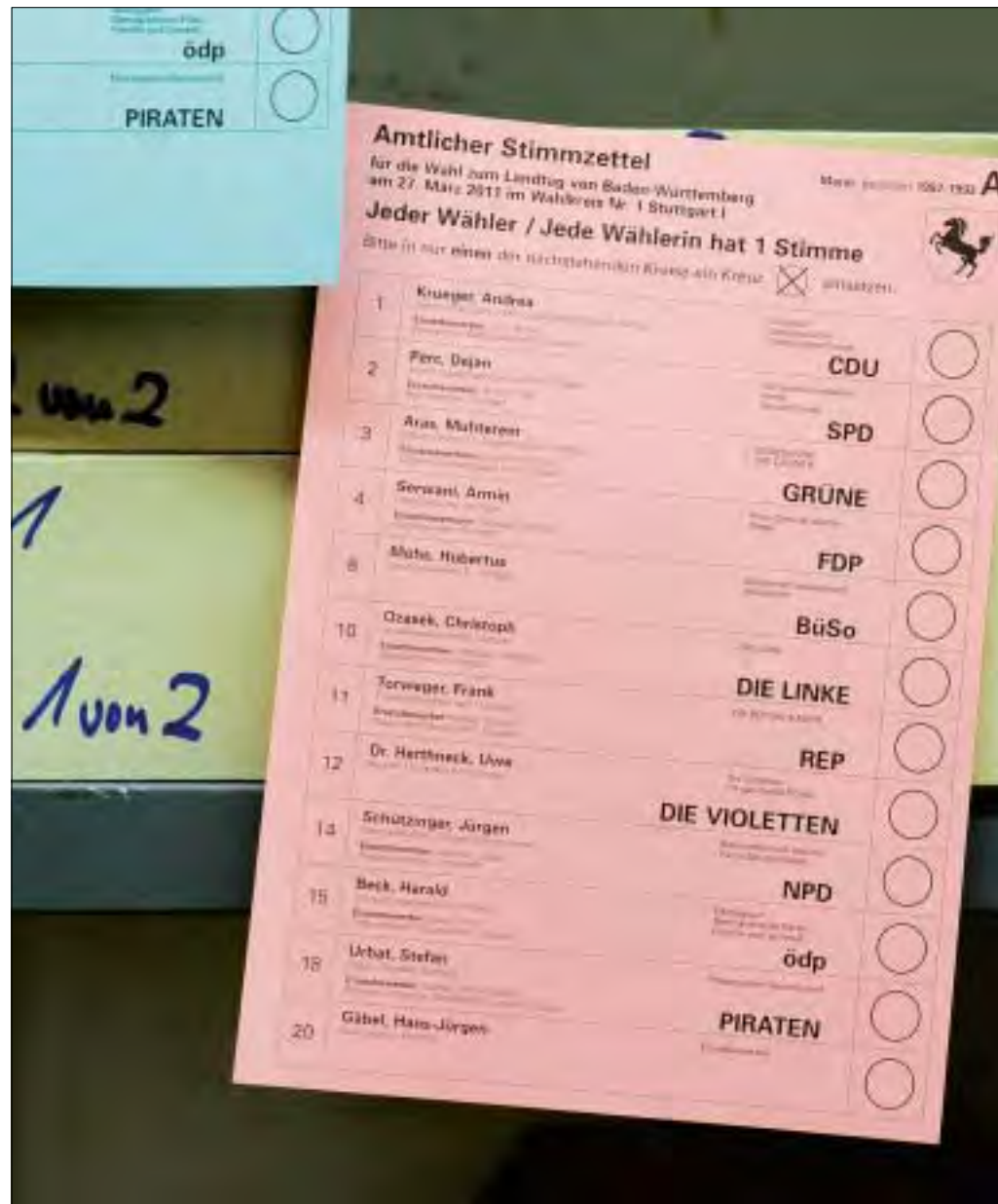
## Probleme des Wahlsystems

Auch wenn das Einstimmensystem Überhangmandate weniger wahrscheinlich macht, so macht es sie, wie ja die Erfahrung eben zeigt, keineswegs unmöglich. Überhangmandate sind aber grundsätzlich als nicht erwünschter Effekt eines Wahlsystems zu betrachten. Werden Überhangmandate – wie es auf der Bundesebene der Fall ist – nicht ausgeglichen, unterminieren sie im schlimmsten Fall unmittelbar den Charakter der Verhältniswahl. Doch selbst wenn es wie in Baden-Württemberg und in allen Bundesländern Ausgleichsmandate gibt, bleiben bestimmte negative Folgen von Überhangmandaten bestehen. Durch Ausgleichsmandate wird lediglich die schwerwiegendste negative Folge von Überhangmandaten, die der Veränderung der Sitz- und womöglich sogar der Mehrheitsverhältnisse, neutralisiert. Allerdings ist hierfür ein Preis zu zahlen, nämlich der der Vergrößerung, um nicht zu sagen Aufblähung, des Parlaments, was entsprechende Kosten nach sich zieht. Bei den letzten beiden Wahlen lag die Vergrößerung des Parlaments in Baden-Württemberg im Bereich von ca. zehn Prozent zusätzlicher Sitze. Die Landtagswahl von Nordrhein-Westfalen vom 13. Mai 2012 hat jedoch drastisch vor Augen geführt, welche Größenordnungen auch möglich sind. Dort hat sich der Landtag durch Überhang- und Ausgleichsmandate von 181 auf 237, also fast um ein Drittel der regulären Sitze, vergrößert. Es gibt eine klare Tendenz zur Entstehung von Überhangmandaten in immer größerer Zahl, die in der grundlegenden strukturellen Veränderung des Parteiensystems begründet ist. Eine Partei, die ungefähr mit einem Abstand von zehn Prozent vor der zweitstärksten Partei liegt, wird um die 90 Prozent oder mehr der Direktmandate gewinnen (vgl. Behnke 2004). Wenn ihr dies mit einem Stimmenanteil von 40 Prozent gelingt, fallen mehr Überhangmandate an, als wenn sie dies mit 45 Prozent der Stimmen erreichen würde, da ihr ja proportional weniger zustehen würden. Da die Volksparteien immer kleiner werden, die so genannten „kleinen“ Parteien tendenziell größer und deren Anzahl zudem ebenfalls zunimmt, ist daher sehr leicht ein Szenario vorstellbar, bei dem eine Partei mit nur etwas mehr als einem Drittel der Stimmen in Baden-Württemberg annähernd alle Direktmandate gewinnen könnte. Die besondere Anfälligkeit von Ländern wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg für Überhangmandate liegt zusätzlich an dem relativ großen Anteil von ca. 70 Prozent in Nordrhein-Westfalen und ca. 60 Prozent in Baden-Württemberg, den

die Direktmandate an den regulären Mandaten ausmachen. Überhangmandate stellen allerdings nicht nur ein Kostenproblem dar. Wie schon erwähnt, werden Überhangmandate in den meisten Fällen dahingehend diskutiert, inwieweit durch sie das Prinzip der Verhältniswahl verletzt wird. Wie strikt die Einhaltung des Proporzprinzips gewährleistet sein muss, hängt vor allem von der Interpretation der Bedeutung des so genannten Erfolgswerts ab, der angibt, wie viele Sitze pro Stimme errungen werden, oder – im Sinne des Kehrwerts – den „Preis in Stimmen“, der für die Erlangung eines Sitzes errichtet werden muss (vgl. Pukelsheim 2000; Behnke 2007, S. 158ff.). Die Bedeutung des Erfolgswerts ist in den letzten Jahren in mehreren Gerichtsentscheidungen zunehmend betont worden, so im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum so genannten negativen Stimmgewicht vom 3. Juli 2008<sup>1</sup>, aber vor allem auch im Urteil des Verfas-

sungsgerichts von Schleswig-Holstein vom 30. August 2010<sup>2</sup>, das den nicht vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate, die so genannte Deckelung der Ausgleichsmandate, wegen der Verletzung der Erfolgswertgleichheit als verfassungswidrig ansah.

Wenn man davon ausgeht, dass die Logik der Ausgleichsmandate darin besteht, den Proporz auf die bestmögliche Weise wieder herzustellen, dann darf nach dem Ausgleich keine systematische Bevorzugung der Partei, für die Überhangmandate angefallen sind, mehr vorhanden sein. Denn Überhangmandate an sich sind nicht als Überhangmandate in besonderer Weise legitimiert (vgl. Behnke 2011a, S. 18f.), sie dürfen daher nicht gegenüber anderen Mandaten bevorzugt werden, in dem Sinn, dass sie zu einem „billigeren Preis“ in Stimmen entrichtet werden können. Es existieren mehrere mögliche Verteilungen nach dem Sainte-Laguë-Verfah-



ren, bei denen die erzielte Sitzzahl für die Partei, die ursprünglich Überhangmandate erhalten hat, der Anzahl ihrer Direktmandate entspricht. Das üblicherweise praktizierte Ausgleichsverfahren, das den letzten zu vergebenden Sitz auf die Überhangspartei verteilt, „fischt“ damit aus dieser Menge von möglichen Verteilungen gezielt diejenige heraus, die die Überhangspartei bevorzugt. Diese systematische Bevorzugung addiert sich in Baden-Württemberg dann über alle Regierungsbezirke auf, da ja für jeden Regierungsbezirk ein separater Ausgleich vorgenommen wird. Erhält die CDU in allen vier Regierungsbezirken Überhangmandate, so ergibt sich daraus für sie ein Gesamtvorteil von im Schnitt ca. zwei zusätzlichen Sitzen gegenüber der Sitzzahl, die sie erhalten würde, wenn sie für jeden Sitz den vollen Preis in Stimmen entrichten müsste. Zwei Sitze mehr oder weniger können aber gerade bei Landtagswahlen sehr schnell entscheidend sein.

Dieser systematische Bias aber widerspricht damit offensichtlich der Intention des Gesetzgebers, durch die Ausgleichsmandate den Vorteil von Überhangmandaten zu neutralisieren und die Chancengleichheit der Parteien wiederherzustellen bzw. umzusetzen.

### Reformvorschläge

Das größte Problem des derzeitigen Wahlsystems von Baden-Württemberg stellen die Überhangmandate dar, die bei den letzten Wahlen in ansehnlicher Anzahl angefallen sind – Prognose steigend aufgrund des sich wandelnden Parteiensystems. Die Überhangmandate sind einerseits teuer, andererseits besitzen sie das Potential, Mehrheiten zu verändern und somit die demokratische Legitimation einer Regierungskoalition zu unterminieren. In jedem Fall sind Überhangmandate ein Übel, bei dem im besten Falle z. B. durch Ausgleichs-

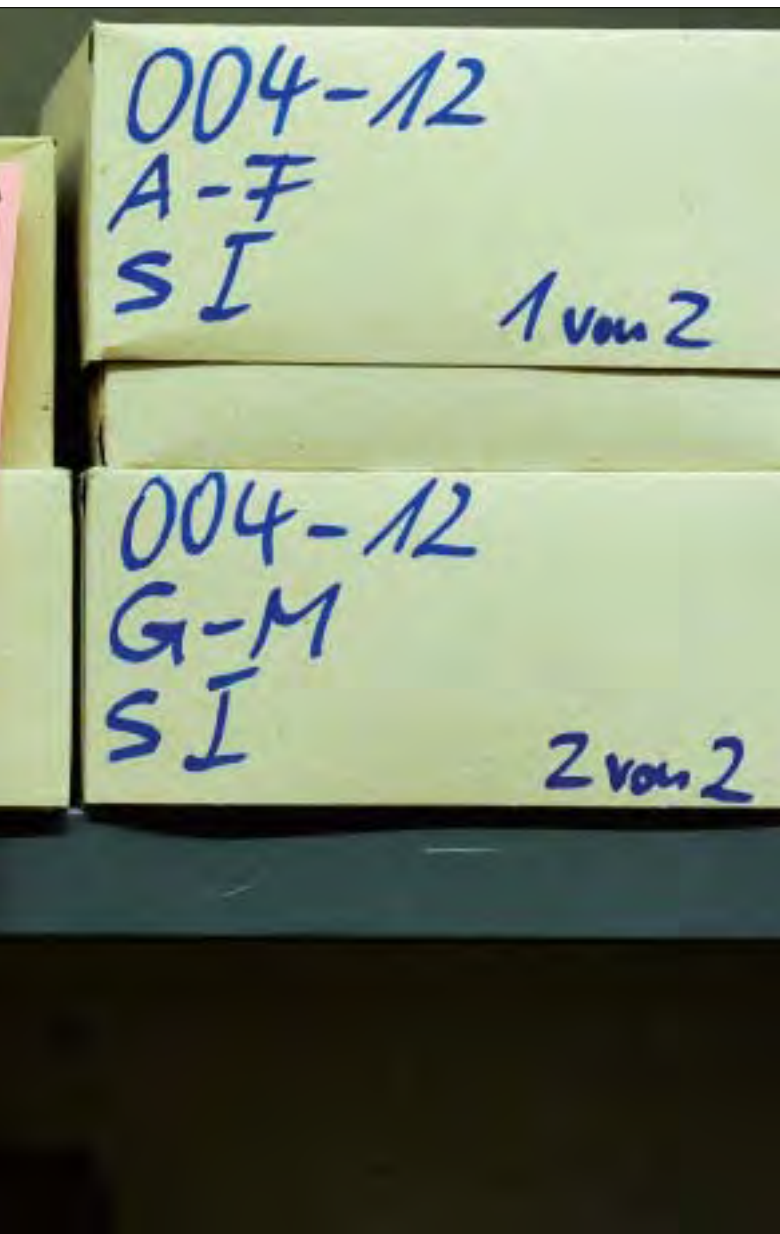
mandate zumindest die schlimmsten Konsequenzen abgemildert werden, auf keinen Fall sind Überhangmandate ein zu begrüßendes Phänomen.

Man kann das Problem der systematischen Verzerrung der Sitzverteilung zu Gunsten der Partei mit Überhangmandaten zum einen dadurch lösen, dass man die Symptome bekämpft. Ein bias-freies Ausgleichsverfahren könnte z. B. so gestaltet werden, dass die Unterschiede der Erfolgswertgleichheit minimiert werden oder indem man die Quota so bestimmt, dass der exakte Sitzanspruch und nicht der aufgerundete Sitzanspruch der Überhangspartei der Anzahl ihrer Direktmandate entspricht (vgl. Behnke 2011b). Dies würde verhindern, dass aus der Menge der möglichen Verteilungen, die alle die Bedingung erfüllen würden, dass alle Direktmandate in der Proporzverteilung aufgehen, diejenige herausgefischt wird, die die Überhangspartei bevorzugt.

Noch besser wäre es allerdings, an der Ursache und nicht nur am Symptom anzusetzen, indem man die Entstehung von Überhangmandaten von vornherein ausschließt oder erschwert. Hierzu könnte man den Anteil der Direktmandate an den regulären Mandaten verringern oder – besser noch – Zweipersonenwahlkreise einrichten (vgl. Behnke 2010). In diesen würden dann die zwei Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen gewählt. Die CDU hätte dann vermutlich nur ungefähr 35 Direktmandate gewonnen, die durch ihre Proporzmandate vollständig aufgefangen worden wären.

Der radikalste Vorschlag bestünde in einer vollkommenen Abschaffung der Direktmandate, allerdings nicht durch die Einführung einer reinen Listenwahl wie im Saarland. Vielmehr könnte man die Sitzverteilung im Sinne der impliziten Liste, die durch die Wahlkreisergebnisse erstellt wird, beibehalten. Dadurch würden weiterhin eine hohe Responsivität und auch eine direkte Verankerung der gewählten Abgeordneten in ihren Wahlkreisen erhalten bleiben.

Im Durchschnitt erzielten die 60 CDU-Wahlkreisgewinner gerade mal 40 Prozent der Stimmen, zehn von ihnen hatten sogar weniger als 35 Prozent der Stimmen und konnten dennoch ihren Wahlkreis gewinnen. Der „billigste“ Wahlkreis der CDU, Karlsruhe II, wurde mit gerade mal 30,2 Prozent der Stimmen gewonnen. Es ist offensichtlich fragwürdig, ob man diejenigen, die eine solche niedrige und meist zudem noch knappe relative Mehrheit erhal-



Ein Wahlschein hängt in einem Wahlurnenlager in Stuttgart an einem Regal: Das Wahlsystem von Baden-Württemberg ist dem Typus der personalisierten Verhältniswahl zuzuordnen. Im Gegensatz zu Bundestagswahlen aber, bei denen die Wähler über zwei Stimmen verfügen, haben die Wählerinnen und Wähler zum Landtag von Baden-Württemberg nur eine einzige Stimme.

picture alliance/dpa

ten, tatsächlich noch als „Wahlkreissieger“ bezeichnen kann. Denn die grundlegende Idee der Direktwahl besteht ja darin, als „Sieger“ den bestmöglichen Repräsentanten für den Wahlkreis als Ganzes und für alle seine Wähler zu generieren. Man kann in Baden-Württemberg davon ausgehen, dass es zwei Lager gibt, Bündnis 90/Die Grünen und SPD einerseits und CDU und FDP andererseits. Einem Anhänger der Grünen ist es zwar lieber, wenn sein Kandidat gewinnt als der der SPD, aber er würde vermutlich den Gewinn des SPD-Kandidaten wiederum dem des CDU-Kandidaten vorziehen. Zählt man nun die Lager zusammen und unterstellt, die jeweiligen Lager hätten sich immer auf einen Kandidaten geeinigt, dann wären nur 30 der Wahlkreise an den gemeinsamen Kandidaten von CDU und FDP gefallen, die anderen 40 Wahlkreise hätten die gemeinsamen Kandidaten von SPD und Grünen gewonnen. Anders ausgedrückt: 30 der 60 Wahlkreisgewinner der CDU waren vermutlich aus Sicht einer *absoluten Mehrheit* schlechter als die jeweiligen Kandidaten von SPD oder Bündnis 90/Die Grünen. Wären nur der CDU-Kandidat und einer der beiden Kandidaten von SPD oder Grünen in einem direkten Duell angetreten, dann hätte der CDU-Kandidat in diesen 30 Wahlkreisen verloren. Ähnlich würde es ausgehen, wenn man eine zweite Runde, d. h. eine Stichwahl zwischen den beiden besten Kandidaten der ersten Runde durchführen würde. Die Stichwahlregelung, die z. B. bei der französischen Präsidentschaftswahl gilt und in vielen Bundesländern bei der Bürgermeisterwahl, ist genau dazu gedacht zu verhindern, dass ein Kandidat gewinnt, der womöglich aus Sicht der Mehrheit der schlechteste Kandidat von allen ist oder dem gegenüber von einer Mehrheit mindestens ein anderer Kandidat vorgezogen worden wäre. Eine Möglichkeit, die Effekte einer Stichwahl innerhalb eines einzigen Durchgangs zu realisieren, stellt das sogenannte Alternativstimmensystem dar. Jeder Wähler gibt hier neben seiner Erstpräferenz für einen Kandidaten auch noch eine Zweitpräferenz an, also etwa zuerst den FDP-Kandidaten, dann den CDU-Kandidaten. Wenn es in der ersten Runde keine absolute Mehrheit von Erstpräferenzen für einen Kandidaten gibt, dann wird der Kandidat mit den wenigsten Erstpräferenzen aus dem Rennen genommen und dessen Stimmen werden den Kandidaten zugeordnet, die auf den entsprechenden Stimmzetteln als Zweitpräferenz genannt worden sind. Für die Ermittlung der proportionalen Sitzverteilung wird natürlich ausschließlich auf die Erstpräferenzen zurückgegriffen. Das Alternativstim-

mensystem wird z. B. in Australien angewandt und bei der Oberbürgermeisterwahl in London.

Ein anderes System, das ebenfalls verhindern würde, dass der von einer absoluten Mehrheit abgelehnte Kandidat gewinnen könnte, ist das sogenannte „Approval Voting“ (vgl. Brams/Fishburn 1983), auch Zustimmungswahl genannt. Beim Approval Voting kann man so vielen Kandidaten wie man möchte eine Stimme geben, d. h. man gibt *allen* Kandidaten eine Stimme, die man grundsätzlich für würdig befindet, gewählt zu werden. Gewinner ist derjenige, der am meisten Stimmen erhält.

Sowohl das Alternativstimmensystem als auch die Zustimmungswahl wären beide in der Lage, die „unverdienten“ Wahlkreissieger zu verhindern. Sie stellen aber keineswegs eine sichere Vorkehrung gegen die Entstehung von Überhangmandaten dar. Ideal wäre daher eine Kombination von Regelungen, die die Überhangmandate verhindern würden, wie z. B. die Einführung von Zweipersonenwahlkreisen, mit der Einführung von Approval Voting oder Alternativstimmgebung.

#### LITERATUR

- Behnke, Joachim (2004): Überhangmandate und Parteienstruktur. In: Brettschneider, Frank/van Deth, Jan/Roller, Edeltraud (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2002. Wiesbaden, S. 327–352.
- Behnke, Joachim (2007): Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden.
- Behnke, Joachim (2010): Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/2010, S. 247–260.

Behnke, Joachim (2011a): Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4/2011, S. 14–21.

Behnke, Joachim (2011b): Überhangmandate und Ausgleichsmandate bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg 2011: eine Simulation. Gutachten für die Fraktion B90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg. Unter: [http://www.bawue.gruene-fraktion.de/cms/default/dok-bin/375/375277.ueberhangmandate\\_und\\_ausgleichsmandate\\_b.pdf](http://www.bawue.gruene-fraktion.de/cms/default/dok-bin/375/375277.ueberhangmandate_und_ausgleichsmandate_b.pdf)

Brams, Steven J./Peter C. Fishburn (1983): Approval voting. Boston.

Nohlen, Dieter (2009): Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen.

Pukelsheim, Friedrich (2000): Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. In: Allgemeines Statistisches Archiv, 84/2000, S. 447–459.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. BVerfG, 2 BvC 1/07.
- 2 vgl. LVerfG 3/09.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Joachim Behnke studierte Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft, Philosophie und Volkswirtschaft an der LMU München. Anschließend war er als wissenschaftlicher Assistent an der Universität Bamberg tätig, wo er auch seine Promotion und Habilitation abschloss. Seit 2008 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Wahlen und Wahlsysteme, moderne Politische Theorie, empirische Methoden und Spieltheorie.



# Der Wahlkampf der Landesparteien 2011

Udo Zolleis/Josef Schmid/Daniel Buhr

Die endgültige Wahlentscheidung wird von vielen Faktoren beeinflusst. Einer davon ist mit Sicherheit der Wahlkampf. Der Landtagswahlkampf 2011 unterschied sich von allen bisherigen Wahlkämpfen durch eine hoch emotionalisierte Auseinandersetzung. War er doch von einer polarisierten Zuspitzung und einem langen „Vorwahlkampf“ um das Bahnprojekt Stuttgart 21 gekennzeichnet. Das politische Klima war reichlich aufgeheizt. Die Spitzenkandidaten schenkten sich in der Frage über den „richtigen“ politischen Führungsstil nichts. Anstatt sanfter Töne dominierten verbale Attacken. Die eher beschauliche Landespolitik hatte sich in ein „elektorales Schlachtfeld“ verwandelt. Udo Zolleis, Josef Schmid und Daniel Buhr skizzieren die parteipolitischen Programme, die Strategien sowie Wahlkampfkonzepte und nicht zuletzt die mehr oder weniger gekonnte Inszenierung der drei Spitzenkandidaten. Des Weiteren werden die landespolitischen Rahmenbedingungen und Kontroversen erörtert, die in Baden-Württemberg zu einer bis dahin nicht gekannten „Wechselstimmung“ führten.

ten Wirtschaftslage des Landes ziehen, und den beiden Koalitionsparteien CDU und FDP wurden vom Wähler in wichtigen Themenfeldern erhebliche Kompetenzschwächen attestiert. Verstärkt wurde diese Stimmung durch einen fehlenden Amtsbonus. Sowohl Nils Schmid von der oppositionellen SPD als auch der Grünen-Politiker Winfried Kretschmann führten in der direkten Auseinandersetzung deutlich gegenüber dem Amtsinhaber Stefan Mappus, dem 46 Prozent aller Baden-Württemberger in einer Umfrage im März 2011 einen schlechten Job bescheinigten.<sup>2</sup> Aber wie konnte es zu dieser in Baden-Württemberg noch nie dagewesenen Wechselstimmung kommen? „Ein Machtwechsel schwäbelt nicht“, so hieß der Grundsatz bei nahezu allen Wahlanalysen in den vergangenen Jahrzehnten. Aber auf einmal schon!<sup>3</sup> Warum? Für den Wahlentscheid sind unterschiedliche Faktoren ausschlaggebend. Einer davon ist der Wahlkampf. Auf diesen werden wir uns im Folgenden konzentrieren und fragen, ob für dieses besondere Wahlergebnis nicht zuletzt auch ein ganz untypischer Landtagswahlkampf ursächlich war?

Bundestagswahlkampf. Anstatt einer sanften Orchestrierung von Regionalbewusstsein, persönlichen Sympathiebekundungen, landespolitischen Zukunftsvorstellungen sowie parteipolitischen Grundüberzeugungen standen nun eine polarisierte Zuspitzung, ein monatelanger Vorwahlkampf um Stuttgart 21, persönliche Dämonisierung, ein scharfes Agenda Setting und – trotz oder gerade wegen Fukushima – landespolitische Entscheidungen, wie der Rückkauf von Aktien des Energieversorgers EnBW, im Vordergrund. Das nötige Salz in der Wahlkampfsuppe lieferten eben nicht einige bundespolitische Streitfragen, sondern die Landespolitik selbst: „Nicht nur Bahnhof“ – so hat die Wochenzeitung *Die Zeit*<sup>5</sup> den Landtagswahlkampf knapp zusammengefasst. Nicht allein in der Schul- und Hochschulpolitik standen sich unterschiedliche Konzepte gegenüber. Auch über die zukünftige Energieversorgung, über die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums und die dafür notwendigen Voraussetzungen, ja sogar über die Zukunft des ländlichen Raums stritten die Parteien. Am schärfsten wurde jedoch auf der personalen Ebene der jeweilige politische Führungsstil verunglimpft. Die beschauliche baden-württembergische Landespolitik hatte sich in ein elektorales Schlachtfeld verwandelt. Das hatten die Bürger und Bürgerinnen im deutschen Südwesten in den vergangenen dreißig Jahren noch nicht erlebt.

## Vorbemerkungen

Mindestens ebenso außergewöhnlich wie das Ergebnis war der Wahlkampf zur Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg.<sup>1</sup> Nicht die CDU als „Baden-Württemberg-Partei“ dominierte diesen alles andere als beschaulichen Wahlkampf, sondern eine Melange aus „Wutbürgern“, Neugier auf einen sich ankündigenden Machtwechsel und einer ungeheuren Polarisierung. Dies alles schuf eine hoch emotionalisierte Wahlauseinandersetzung. Am Ende konnte die von der CDU geführte Landesregierung kaum Nutzen aus der gu-

## Landtagswahlkampf 2011 – ganz grundsätzlich

Landtagswahlen sind im Vergleich zu Bundestagswahlen meist zeitlich kurz, wenig polarisierend und arm an konkreten landesspezifischen Themen. In der Regel steht ein präsidial wirkender Amtsinhaber im Fokus der Medienberichterstattung, dem bei einem ordentlichen Ergebnis auch höhere Weihen auf Bundesebene in Aussicht gestellt werden.<sup>4</sup> Das alles traf auf den vergangenen Landtagswahlkampf in Baden-Württemberg nicht zu. Seine Mechanismen funktionierten eher wie die eines

## Die geschlagene „Baden-Württemberg-Partei“: Der CDU-Landtagswahlkampf

Die Wucht der Wahlauseinandersetzung überraschte nicht nur die CDU, sie aber besonders. Ihr Wahlprogramm war noch in der Philosophie aus der Zeit von Erwin Teufel und Günther H. Oettingen

Tabelle 1: Elemente eines Landtagswahlwahlkampfes und der Sonderfall 2011

	Politisches Klima	Bundespolitische Themen	Landespolitische Themen	Rolle der Personen	Zufriedenheit mit der Regierung
Landtagswahlkampf allgemein <sup>6</sup>	ausgleichend, zentriert	wichtige Streitfragen	nur vereinzelt (Bildungspolitik) strittige Themen	Dominanz eines präsidialen Amtsinhabers	mittel bis gut
Landtagswahlkampf 2011	aufgeheizt, polarisiert	stehen im Hintergrund	Vielzahl strittiger Themen dominieren	Konkurrenz dreier Spitzenleute	gering

Quelle: Eigene Darstellung

ger nach dem Grundsatz „Heimat und Hightech“ konzipiert. Sowohl in der Tonalität wie auch in der Themensetzung glich sie ihren Vorgängerprogrammen. Thematisch versuchte sich die CDU als Garant der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stabilität zu präsentieren; dazu gehörten neben der Wachstumsorientierung vor allem Investitionen in Bildung und Hochschulen sowie in die öffentliche Sicherheit. Diesmal fehlte aber eine neue, zündende Idee. gelang Günther H. Oettinger 2006 mit dem „Kinderland Baden-Württemberg“ eine geschickte Inszenierung als politischer Erneuerer, konnte sich Stefan Mappus in seinem ersten Amtsjahr durch kein eigenes Thema profilieren. Vielmehr erbte er eher unpopuläre landespolitische Projekte, wie Stuttgart 21 oder die Dienstrechtsreform.

Hier zeigte sich die erste Schwäche des CDU-Wahlkampfes. Die Christdemokraten und mit ihr der Spitzenkandidat besaßen nur eine geringe Programmkompetenz. Dies war aber weniger die Schuld eines vermeintlich blutleeren Wahlprogramms. Vielmehr fehlten politische Vorzeigeprojekte und damit Erfolge der auslaufenden sowie Visionen für die neue Legislaturperiode. Zudem war der einzige Kassenschlager aus der Ministerpräsidentschaft von Günther H. Oettinger – der ausgeglichene Haushalt – durch die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich in Mitleidenschaft gezogen worden. In seinen ersten Monaten gelang es Stefan Mappus nicht, dieses Defizit abzustellen und sich thematisch als Ministerpräsident neu zu definieren. Seine Regierungserklärung zur Wirtschaftspolitik, die Innovationen in den Bereichen Gesundheit, Mobilität, Informations- und Kommunikationstechnologie und Energie anschieben wollte, verpuffte schlichtweg. Sie war Akzent, nicht Linie der neuen Regierungspolitik. Es fehlte ihr das einprägsame Projekt, das *pars pro toto* einen neuen Zukunftsentwurf für Baden-Württemberg einprägsam vor Augen geführt hätte. In anderen Worten: Es wurde in der Wirtschaftspolitik zuviel McKinsey und zu wenig Mappus sichtbar. Als Folge wurde im Wahlkampf die eigentliche Kernkompetenz der CDU – die Wirtschaftspolitik – und der Regierung merklich geschwächt. Andere Politikbereiche, wie die Bildungs- oder Integrationspolitik, wurden kaum bespielt, obwohl Mappus für dieses Themenfeld eigens eine Staatsrätin für interkulturellen und interreligiösen Dialog sowie gesellschaftliche Werteentwicklung installiert hatte. Mit diesem Thema hätte er als neuer Ministerpräsident eigene Schwerpunkte setzen, aber auch seinen Aktionsrahmen erweitern und damit gerade auch die urbanen Mittelschichten ansprechen



können. Diese Leere erhöhte letztlich die Attraktivität Winfried Kretschmanns für christlich-bürgerliche Wähler.

Anstatt auf Programmkompetenz setzte Mappus auf Handlungskompetenz. Mappus bekannte sich zu Stuttgart 21 und inszenierte sich durch den ebenso überraschenden wie auch spektakulären Rückkauf der EnBW-Aktien und durch eine Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke als harter „Entscheider“. Damit erfüllte er nicht die Rolle des Moderators oder die des Visionärs, sondern er entschied sich für die Rolle des „Entscheiders“. Dass diese Strategie aufgehen kann, hat der Bundestagswahlkampf 2002 gezeigt, in dem Gerhard Schröder einer Beteiligung am Irakkrieg ein klares „Nein“ entgegenhielt; aber auch die Flutkatastrophe wusste der damalige Kanzler zur Profilierung seines Managerimages zu nutzen. Aber der Rückkauf der Aktien der EnBW war eben keine Frage von Krieg oder Frieden, wie der Irakkrieg 2002.

Auch Stuttgart 21 oder die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke waren für eine klare Polarisierung zugunsten der Regierung und Emotionalisierung der CDU-Wählerschaft nicht geeignet. Diese Themen waren in der Bevölkerung wesentlich umstrittener als die Ablehnung einer Kriegsteilnahme und weit weniger einseitig emotional aufgeladen. Die Konsequenz war, dass Stefan Mappus mit seinen Entscheidungen einerseits seine Gegner mobilisierte und andererseits von der Bevölkerung nicht mit Gewinnerthemen konnotiert wurde. Wer nur eine dieser drei einschneidenden Entscheidungen ablehnte, fand sich schnell im „Anti-Mappus-Lager“ wieder. Eine behutsam aufbauende Sympathiekampagne hätte anders aussehen müssen. Als Folge dessen bewertete ein großer Teil der Bevölkerung die Entscheidungskompetenz von Mappus negativ. Dies kostete der CDU gerade in Regionen mit einem hohen Anteil an volatilen Wählergruppen viel Sympa-



Im Gegensatz zu den biederen Wahlplakaten war der Wahlkampf reichlich aufgeheizt. Die Spitzenkandidaten schenkten sich nichts. Anstatt sanfter Töne dominierten verbale Attacken. Die eher beschauliche Landespolitik hatte sich in ein „elektorales Schlachtfeld“ verwandelt.

picture alliance/dpa

thien und letztlich entscheidende Wahlkreise.

Mit dieser Inszenierung als kraftvoller „Entscheider“ unterminierte Mappus aber auch den dritten Faktor, der im Landtagswahlkampf für eine Regierungspartei zentral ist: die Darstellung als präsidialer Amtsinhaber. In der Logik von Landtagswahlkämpfen gleicht die Personalisierung eines Ministerpräsidenten eher der eines Oberbürgermeisters als eines Bundeskanzlers. Seine Rolle entspricht der eines „Platzhirsches“<sup>7</sup>, dem die mediale Aufmerksamkeit sicher ist, der viele repräsentative Termine wahrnimmt und der aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sich mit wenigen kontroversen Themen befassen muss. Mappus, zum Zeitpunkt seiner Amtsübernahme im Land nur gering bekannt, baute sich aber kein landesväterliches Image auf, sondern fokussierte sich in den Medien auf die Rolle als strammer Parteipolitiker. Sein öffentlich ausgetragener

Streit mit Bundesumweltminister Norbert Röttgen über die Laufzeitverlängerung bereitete ihm nicht erst seit Fukushima Kopfzerbrechen. Er wurde schon in den ersten Amtsmonaten weniger als erster Repräsentant Baden-Württembergs, sondern als konservativer CDU-Politiker wahrgenommen. Im Gegensatz zu Franz Josef Strauß und Erwin Teufel galt er folglich zuerst als konservativ und erst dann als Landesvater. So konnte er sein entscheidendes Alleinstellungsmerkmal – das des über dem kleinteiligen Parteiengzänk stehenden und nur am Landeswohl orientierten Landesvaters – gegenüber seinen Gegenkandidaten nicht ausspielen. Das so entstandene Image ließ auch Wohltaaten verpuffen, die zu einem gütigen Landesvater durchaus passten: Den Beamten gestand er beispielsweise eine Gehaltserhöhung zu, auf eine verpflichtende Verlängerung der Arbeitszeiten verzichtete er. Auch den Konflikt über den Ausbau der Güterverkehrsstrecke

im Rheintal versuchte die Landesregierung zu dämpfen, indem sie das Regierungspräsidium Freiburg die Pläne für Offenburg stoppen ließ.<sup>8</sup>

Im Ergebnis hatte die CDU im Hinblick auf die drei skizzierten Wahlkampfaktoren<sup>9</sup> einer Regierungspartei in der eher konsensual orientierten politischen Kultur Baden-Württembergs<sup>10</sup> dem abwägenden Wechselwähler wenig anzubieten. So zielte die Wahlkampfstrategie vor allem auf die ländlichen Regionen Oberschwabens und Südbadens, dem traditionell konservativen Wählerreservoir der CDU. Folglich brachte der Wahlkampf der CDU die eigene Stammwählerklientel an die Urnen, mobilisierte jedoch auch erheblich ihre Gegner. Vor allem große Teile der ansteigenden Zahl an Wechselwählern konnten die Christdemokraten nicht erreichen, geschweige denn überzeugen. Damit ging summa summarum ihre Wahlkampfrechnung nicht auf.

### Das nicht gebrauchte Korrektiv: Der Landtagswahlkampf der FDP

Die starke Polarisierung und die ungewöhnliche Themenlage schlugen auch der FDP-Wahlkampfstrategie ihre traditionellen Wahlkampfinstrumente aus der Hand. In der aufgeheizten „Entweder-oder-Stimmung“ war das „Korrektiv“ einer von der CDU geführten Regierung nur wenig gefragt. Traditionell setzte sich die FDP von ihrem Koalitionspartner ab, indem sie sich in wirtschaftspolitischer Hinsicht marktwirtschaftlicher und soziokulturell liberaler zeigte. Beide Themen spielten bei der Wahlauseinandersetzung diesmal jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Diese Themenart traf die FDP schwer. Aufgrund des wesentlich geringeren Bekanntheitsgrades der Landesminister im Vergleich zum Ministerpräsidenten war der Wahlkampf der FDP stets wesentlich stärker auf ihre Kernthemen fokussiert. In dieser spezifischen Wahlkampfthemenkonstellation konnte ihr Spitzenkandidat Ulrich Goll mit seinem Amt als Justizminister jedoch nur gering punkten. Er konnte – da er justizpolitisch nicht gefordert wurde – seine Handlungskompetenz nicht ausspielen. Zudem wurde Stuttgart 21 nicht in erster Linie als wirtschaftspolitisches Thema verstanden und damit auch nicht mit dem zweiten FDP-Ressort verbunden. Als mobilisierendes Moment blieb den Liberalen schließlich nur, die Regie-



rungserfolge zu präsentieren und die Angst vor der Wende zu schüren. In der Wirtschaft – so wurde Ulrich Goll zitiert, „stehen wir einmalig da“. <sup>11</sup> Bei der Bildung sei der Südwesten bundesweit spitze. So warnte die FDP-Kampagne allgemein vor einem Sozialismus in der Bildungspolitik und sprach sich konkret gegen das Modell der zehnjährigen Gemeinschaftsschule aus. <sup>12</sup> Die Liberalen setzten daher in ihrer schwierigen Lage auf ein hartes Nega-

tive Campaigning, weil sie sich in einem polarisierten Lagerwahlkampf schlecht von der CDU absetzen konnten. Ihre Korrektivrolle wurde damit noch unbedeutender, zumal sie aufgrund der Themenlage ihre eigenen programmatischen Kompetenzen kaum in die politische Waagschale werfen konnte. Ihr Wahlergebnis war damit mehr den allgemeinen Rahmenbedingungen als einer falschen Strategie geschuldet. Das lange Zeit gern gesehene Korrektiv wur-

de auch im traditionell starken FDP-Land Baden-Württemberg einfach nicht mehr gebraucht.

### Die nicht ganz so erfolgreiche Alternative: Der Landtagswahlkampf der SPD

Die ungewohnte Schwäche der beiden Regierungsparteien war eine unerwartete Chance für eine verunsicherte Südwest-SPD. Nachdem die SPD auch in Baden-Württemberg mit den Folgen der rot-grünen Reformen der Ära Schröder zu kämpfen hatte, galt die Wahl von Nils Schmid zum Spitzenkandidat als Versuch der Stabilisierung. In einem eher typischen Oppositionswahlkampf setzten die Sozialdemokraten auf Programmkompetenz. Dabei vollführten sie kein „programmatisches Bad Godesberg“, um etwa von Stefan Mappus enttäuschte christlich-bürgerliche Wähler anzusprechen. Vielmehr boten sie den Wählern einen traditionellen sozialdemokratischen Themenmix an. Ein beitragsfreies Kindergartenjahr und die Abschaffung der Studiengebühren wurden ebenso gefordert wie der Elternwille bei der Schulwahl. Auch eine zehnjährige Gemeinschaftsschule wurde in Aussicht gestellt. Indirekte Forderungen nach höheren Steuern und mehr öffentliche Mittel für eine „soziale Stadt“ sollten ihr Selbstverständnis als sozialer Anwalt unterstreichen. Damit wiederholten die Sozialdemokraten ihre inhaltlichen Forderungen der auslaufenden Legislaturperiode und setzten auf programmatische Kontinuität. Das Leitbild einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft sowie eine industrie- und bildungspolitische Komponente zielten erkennbar auf die klassische Klientel der Sozialdemokratie.

Wesentlich innovativer als sein Programm war der Versuch von Nils Schmid, neben der Programmkompetenz auch seine personelle Kompetenz herauszustellen. Anders als seine Vorgängerin Ute Vogt versuchte der etablierte Finanzpolitiker, nicht allein einen sympathischen Politiker zu verkörpern, der für ein „modernes“ Baden-Württemberg stand. Er inszenierte sich vielmehr als Gegenfigur zu Mappus und als der eigentliche „Staatsmann“ im Land. <sup>13</sup> Folgerichtig zeichnete Schmid von sich das Bild eines soliden Haushalts- und Finanzpolitikers. Und er wollte in der polarisierten Stimmung einen dritten Weg einschlagen, um aus der Not der SPD eine Tugend zu machen.

Beim Thema Stuttgart 21 waren die Sozialdemokraten tief gespalten. Beherrschte Schmid Erhard Epplers Vorschlag eines Volksentscheids für eine Befriedung des Konflikts um und den weiteren



Ulrich Goll, Spitzenkandidat der FDP für die Landtagswahl in Baden-Württemberg, bei einer Wahlkampfveranstaltung in Mannheim. Im Wahlkampf konnte Ulrich Goll mit seinem Amt als Justizminister nur gering punkten. Letztlich wurde aber das lange Zeit gern gesehene Korrektiv der FDP im traditionellen Stammland Baden-Württemberg einfach nicht mehr gebraucht.

picture alliance/dpa

Umgang mit Stuttgart 21 auf. In seinen persönlichen Umfragewerten ging diese versöhnliche Strategie auf. Trotz aller medialen Kretschmann-Euphorie führte Nils Schmid am Ende des Wahlkampfes das Kandidatentrio an – weder Stefan Mappus noch Winfried Kretschmann erreichten im direkten Vergleich seine Zustimmungswerte.

Nur auf die Partei selbst färbte sich der Zuspruch zum Spitzenkandidaten nicht ab. Die moderierende Position – so sympathisch sie auch persönlich sein mochte – wurde als politisch unentschieden und als nicht eindeutig genug goutiert. Zudem fiel es den Sozialdemokraten – ebenso wie den Liberalen – schwer, im zuspitzenden Gegensatz zwischen der CDU und den Grünen medial adäquat aufzutreten. Da Nils Schmid kein Sprachrohr einer der beiden polarisierenden Standpunkte war, verstummte seine mediale Stimme mit dem Fortschreiten des Wahlkampfes. Auch der klassische sozialdemokratische Themenmix konnte mit der schnellen Landtagswahlagenda aus Stuttgart 21 und der Energiewende nur bedingt mithalten und entsprach auch nicht dem Themenportfolio des Finanzexperten. Vielmehr standen die geforderten öffentlichen Mehrausgaben des Wahlprogramms sogar in einem gewissen Widerspruch zu Nils Schmid's Selbstinszenierung als finanzpolitischer „Staatsmann“.

Im Hinblick auf Stimmenmaximierung war der SPD-Wahlkampf eine Enttäuschung. Die Sozialdemokraten erhielten ihre niedrigste Zustimmungsraten in der baden-württembergischen Wahlgeschichte. Trotz allem eröffnete sich ihnen erstmals seit 1996 wieder eine konkrete Machtperspektive. Das Ergebnis jedoch war für die SPD nur Platz zwei und nicht, wie erhofft, der Sieg.

### Die bürgerlich-alternativen Gewinner: Der Landtagswahlkampf der Grünen

Die klaren Gewinner der baden-württembergischen Landtagswahl waren die Grünen. Ihr Wahlkampf war nicht revolutionär, aber doch anders. Er setzte auf programmatische Eindeutigkeit und personelle Verbindlichkeit. Damit war er das genaue Gegenteil zum CDU-Wahlkampf. Mit diesen beiden Kompetenzebenen gelang es den Grünen, jeweils unterschiedliche Wählergruppen anzusprechen. Im Gegensatz zu den Sozialdemokraten konnten sie aufgrund des Stuttgart 21-Konflikts für eine Oppositionspartei vollkommen untypisch sogar eine gewisse Handlungskompetenz – oder zumindest in einer abgemilderten Form, eine Aktionskompetenz –

unter Beweis stellen. Folglich war das im Vergleich zu den Sozialdemokraten erfolgreichere Wahlergebnis der Grünen bereits im Wahlkampf angelegt.

Nicht ein integrativer Volksparteienwahlkampf, sondern ein „Doppeldecker-Wahlkampf“ bescherte den Grünen ihr bestes Ergebnis aller Zeiten. Ihre Programmkompetenz richtete sich an die grüne Kernklientel, während ihr populärer Spitzenkandidat viele heimatlos gewordene christlich-bürgerliche Wähler aufzusammeln wusste. Zudem half die Mobilisierung durch den Stuttgart 21-Konflikt, die emotionale Betroffenheit durch den Reaktorunfall in Fukushima und die generell aufgeheizte Stimmung, grüne Wählergruppen, die 2001 und 2006 schwer zu mobilisieren waren, aus dem Lager der Nichtwähler an die Wahlurnen zu bewegen.

Programmatisch bestachen die Grünen nicht durch Innovationen. Vielmehr trafen ihre Kernkompetenzen, vor allem ihre konsequente Anti-Atomkrafthaltung, den Nerv der Zeit in geradezu idealtypischer Weise. Die politische Agenda, nicht programmatische Innovationen, machten die Grünen für breitere Wählerschichten attraktiv, ohne die Kernanhängerschaft zu enttäuschen oder gar zu verprellen. Daneben verloren aufgrund der guten Wirtschaftslage die bekannten Forderungen, wie die ökologische Umgestaltung des Industriestandortes Baden-Württemberg, ihr Abschreckungspotenzial für bürgerliche Wähler. In ihrer erweiterten Kernkompetenz im Hinblick auf einen nachhaltigen Staat warben die Grünen mit der Sanierung des Landeshaushaltes und mit der Anpassung der Beamtenpensionen an die gesetzliche Rentenversicherung. Ihre konsequente Haltung gegen Stuttgart 21 machte sie für alle Gegner dieses Infrastrukturvorhabens attraktiv und verlieh den Grünen ein unumstößliches landespolitisches Alleinstellungsmerkmal. Das fehlte den Sozialdemokraten.

Der eigentliche Wahlkampfschlager für neue Wählergruppen war aber nicht ihr Programm. Attraktiv war für christlich-bürgerliche Wählerschichten vor allem Winfried Kretschmann. Der engagierte Laienkatholik, der in früheren Zeiten auch schon mit schwarz-grünen Gedankenspielen liebäugelte, galt „als durchdacht, fundiert und von argumentativer Klarheit. Der scharfzüngige, wertkonservative Redner ergreift gerne bei Grundsatzfragen das Wort (...). Die CDU und Regierungschef Mappus sehen in Kretschmann einen gefährlichen Gegner und haben ihn auch persönlich bei ihren Attacken ins Visier genommen. Denn er genießt Sympathie und Vertrauen bis tief in bürgerliche Kreise hinein.“<sup>14</sup>

In Umfragen sahen daher mehr als zwei Drittel der Wähler eine Regierungsbeteiligung der Grünen als unproblematisch an. Die Hälfte fand einen grünen Ministerpräsidenten sogar gut. Mit ihm konnten die Grünen ihr relativ grünes Wahlkampfprogramm für weitere Wählergruppen nachjustieren.

Folglich war der grüne Landtagswahlkampf sicherlich der am meisten durch die Rahmenbedingungen begünstigte. Der Erfolg fiel aber den Grünen nicht einfach in den Schoß. Natürlich war das Thema Atomkraft ein Glücksfall für die Grünen. Ihre strategische Leistung bestand jedoch darin, dieses Thema bestmöglich für die eigene Profilierung genutzt und es mit den anderen grünen Themen verbunden zu haben – und nicht in fruchtlose Krisenwarnungen verfallen zu sein. Sie nutzten geschickt die Gunst der Stunde durch eine hohe Kampagnendisziplin, eine authentische Tonalität und vor allem durch eine klare Arbeitsteilung zwischen Spitzenkandidat und Partei. Aber das wirklich Besondere an diesem Wahlkampf bestand darin, dass der authentische Ministerpräsidentenkandidat ein grüner Oppositionspolitiker war und die Grünen damit gut leben konnten.

### Der Landtagswahlkampf 2011 – prägend oder einfach nur besonders?

Der Landtagswahl 2011 war ein besonderer für Baden-Württemberg. Die personelle Konstellation zwischen den entscheidenden Spitzenkandidaten war genauso singulär wie die Rahmenbedingungen, die den Grünen in die Hände spielten. Allerdings dürfte das politische Klima im kommenden Wahlkampf wieder wesentlich moderater ausfallen. Bereits der Volksentscheid zu Stuttgart 21 hat die politische Stimmung im Land wieder deutlich beruhigt. Und es ist nicht anzunehmen, dass ein anderes Thema – beispielsweise in der Bildungspolitik – die gleiche Polarisierungswirkung entfalten wird. Der Landtagswahlkampf des Jahres 2011 wird aber auch keine reine Ausnahmeerscheinung bleiben. Er besitzt durchaus Prägekraft für die kommenden Kampagnen. Durch ihn wurden die politischen Karten im Land neu gemischt. So erhalten die Grünen auch ein Jahr nach der Wahl gleichbleibend gute Umfragewerte im Land. Eine andere Großwetterlage im Wahlkampf 2016 bedeutet folglich nicht zwangsläufig die Wiederherstellung der „alten Verhältnisse“. Winfried Kretschmann

**Tabelle 2: Kompetenzebenen der Landtagswahlkämpfe der Parteien 2011**

	Programmkompetenz	Handlungskompetenz	Personalkompetenz
CDU	traditioneller Themenmix	Entscheidungen zu EnBW und Stuttgart 21	Klarer, unbeugsamer „Entscheider“
SPD	traditioneller Themenmix	–	Finanzpolitischer „Staatsmann“
FDP	traditioneller Themenmix	–	Rechtspolitische Personalisierung
Grüne	traditioneller Themenmix	Gegner des Infrastrukturprojekts Stuttgart 21	Ansprechpartner für parteiferne Wählersegmente

Quelle: eigene Überlegungen

und kein CDU-Kandidat wird zudem in rund vier Jahren den Amtsbonus eines Ministerpräsidenten ausspielen können. In einem Punkt war der Landtagswahlkampf 2011 allerdings weder prägend noch besonders. Programmathe Innovationen blieben vollständig aus. Die Wucht der politischen Ereignisse hat 2011 – wie in keiner anderen Zeit in der Geschichte des Landes Baden-Württemberg – so viele ungebundene Wähler zurückgelassen. Sie programmatisch an eine Partei zu binden, wird die große Herausforderung des kommenden Wahlkampfes sein. Hier sind die Programmangebote aller vier Parteien bisher sehr defensiv geblieben. Die überzeugendere Programmkompetenz könnte 2016 letztlich die Wahl entscheiden und damit wiederum prägend werden.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Mielke, Gerd (1987): Sozialer Wandel und politische Dominanz in Baden-Württemberg. Eine politikwissenschaftlich-statistische Analyse des Zusammenhangs von Sozialstruktur und Wahlverhalten in einer ländlichen Region. Berlin, S. 12; Schmid, Josef/Zolleis, Udo (2002): Die Entwicklung zur Baden-Württemberg Partei. Die CDU zwischen Heimat und High-Tech. In: Schmid, Josef/Griese, Honza (Hrsg.): Wahlkampf in Baden-Württemberg. Organisationsformen und Ergebnisse der Landtagswahl vom 25. Mai 2001. Opladen, S. 79–97.
- 2 Vgl. [www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/News/\\_BaW11.pdf](http://www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/News/_BaW11.pdf)
- 3 Siehe zur Kontinuität des baden-württembergischen Parteiensystem: Eilfort, Michael (2008): Die Baden-Württemberg-Parteien. In: Lange-wiesche, Dieter/Steinbach, Peter u. a. (Hrsg.): Der deutsche Südwesten. Regionale Traditionen und historische Identitäten. Stuttgart, S. 105–122.
- 4 Vgl. dazu ausführlicher: Zolleis, Udo/Schmid, Josef/Buhr, Daniel (2011): Wahlkämpfe in Baden-Württemberg: analytische Konzepte, politische Strategien, regionale Besonderheiten. In: Frech,

Siegfried/Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Handbuch Landespolitik. Stuttgart, S. 142–162.

5 Vgl. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-03/baden-wuerttemberg-wahlkampf-themen>.

6 „Landtagswahlkampf allgemein“ bezieht sich auf die vergangenen fünf Landtagswahlkämpfe in Baden-Württemberg und auf eine allgemeine Wahlkampf betrachtung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Ausnahmefälle, wie die hessischen Landtagswahlkämpfe, werden hier nicht berücksichtigt.

7 Mielke, Gerd (2003): Platzhirsche in der Provinz. Anmerkungen zur politischen Kommunikation und Beratung aus landespolitischer Sicht. In: Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens. (Hrsg.): Machtdarstellung und Darstellungsmacht. Beiträge zu Theorie und Praxis moderner Politikvermittlung. Baden-Baden, S. 87–103.

8 Vgl. [www.faz.net/aktuell/politik/inland/2.1660/landtagswahl-baden-wuerttemberg-den-fehdehandschuh-eingepackt-1593478.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/2.1660/landtagswahl-baden-wuerttemberg-den-fehdehandschuh-eingepackt-1593478.html).

9 Vgl. zur Programm-, Handlungs- und personalen Kompetenz: Zolleis, Udo/Weilmann, Dennis (2004): Moderner Themenwahlkampf. In: Karp, Markus/Zolleis, Udo (Hrsg.): Politisches Marketing. Eine Einführung in das Politische Marketing mit aktuellen Bezügen aus Wissenschaft und Praxis. Münster, S. 29–50.

10 Vgl. zur politischen Kultur Baden-Württembergs: Weber, Reinhold (2006): Politische Kultur, Parteiensystem und Wählertraditionen im deutschen Südwesten. In: Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte und Politik. Stuttgart, S. 56–89.

11 Vgl. [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wahlkampf-suedwest-fdp-stemmt-sich-gegen-das-desaster-seite-2/3987284-2.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wahlkampf-suedwest-fdp-stemmt-sich-gegen-das-desaster-seite-2/3987284-2.html).

12 Vgl. [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wahlkampf-suedwest-fdp-stemmt-sich-gegen-das-desaster-seite-2/3987284-2.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wahlkampf-suedwest-fdp-stemmt-sich-gegen-das-desaster-seite-2/3987284-2.html).

13 Vgl. [www.abendblatt.de/politik/article/1832083/Was-man-zur-Wahl-in-Baden-Wuerttemberg-wissen-muss.html](http://www.abendblatt.de/politik/article/1832083/Was-man-zur-Wahl-in-Baden-Wuerttemberg-wissen-muss.html).

14 Vgl. [www.abendblatt.de/politik/article/1832083/Was-man-zur-Wahl-in-Baden-Wuerttemberg-wissen-muss.html](http://www.abendblatt.de/politik/article/1832083/Was-man-zur-Wahl-in-Baden-Wuerttemberg-wissen-muss.html).



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Daniel Buhr, Professor für Policy Analyse und Politische Wirtschaftslehre am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er forscht und lehrt an der Schnittstelle von Politik und Wirtschaft, vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Innovationspolitik.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Josef Schmid, Professor am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen; seit Oktober 2010 (bis September 2016) hauptamtlicher Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Sozial- und Wirtschaftspolitik, Wohlfahrtsstaatsvergleiche und politische Organisationen.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Udo Zolleis ist Honorarprofessor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine wissenschaftlichen Schwerpunkte sind Parteien- und Wahlforschung sowie vergleichende Landespolitik. Hauptberuflich leitet er den Planungsstab der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag.



# Das TV-Duell vor der Landtagswahl 2011 – Wahrnehmungen und Wirkungen

Frank Brettschneider/Marko Bachl

TV-Debatten gehören zu den wichtigsten Ereignissen in modernen Medienwahlkämpfen. Nicht nur vor Bundestagswahlen, auch vor Landtagswahlen haben sich TV-Duelle zwischen den Spitzenkandidaten etabliert und erreichen zahlreiche Wählerinnen und Wähler. Frank Brettschneider und Marko Bachl untersuchen anhand einer Studie die Auswirkungen des am 16. März 2011 ausgestrahlten TV-Duells auf die Wählerinnen und Wähler. Die TV-Debatte zwischen Stefan Mappus (CDU) und Nils Schmid (SPD) vor der Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg wurde mit Spannung erwartet, denn sowohl Stuttgart 21 als auch die Folgen der Reaktorkatastrophe in Japan haben dem Wahlkampf eine besondere Dynamik verliehen. Zwar hatten beide Kandidaten in dem TV-Duell starke Phasen, dennoch konnte Stefan Mappus von dem Aufeinandertreffen mehr profitieren als Nils Schmid. Zudem konnte die CDU bei der Wahlabsicht stärker zulegen als die SPD. Auch erhöhte sich die Sicherheit der Wahlentscheidung der CDU-Anhänger. Als problematisch erwies sich das Fehlen des Spitzenkandidaten der Grünen Winfried Kretschmann. Seine Partei verlor durch die Debatte zumindest kurzfristig Stimmen.

## Spitzenkandidaten, Themen und Wahlerfolg

Um eine Wahl zu gewinnen, muss der Wahlkampf einer Partei und ihres Spitzenkandidaten vor allem zwei Ziele erreichen: Erstens sind die eigenen Anhänger zu mobilisieren. Zwar sinkt der Anteil der Stammwähler an allen Wahlberechtigten von Jahr zu Jahr. Dennoch sind sie für eine Partei von größter Bedeutung. Mobilisierte Stammwähler reden mit Nachbarn und mit Bekannten. Schon Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson und Hazel Gaudet (1968, S. 158) stellten in ihrem Klassiker zum Wahlkampf fest: „More than anything else people can move people.“ Das direkte Gespräch gilt nach wie vor als glaubwürdigste und wirkungsvollste Form der Kommunikation. Für die Mobilisierung der eigenen Anhänger ist es entscheidend, wie stark eine Partei ihre Grundüberzeugungen und ihre Wertebasis im

Wahlkampf vermitteln kann und wie intensiv die für eine Partei zentralen Themen in die Wahlkampfkommunikation gelangen. Hinzu treten Aspekte wie das geschlossene Auftreten der Partei und ihre Unterscheidbarkeit vom Hauptkonkurrenten.

Zweitens müssen die parteipolitisch ungebundenen oder prinzipiell wechselbereiten Wähler überzeugt werden. Ihr Anteil wächst stetig. Mittlerweile entscheiden sich 30 bis 40 Prozent der Wähler erst in den letzten beiden Wochen vor der Wahl, wem sie ihre Stimme geben. Verfügen diese Personen über eine hohe formale Bildung und ein ausgeprägtes politisches Interesse, so gelingt die Überzeugung in erster Linie mittels der im Wahlkampf dominanten Themen und der den Parteien sowie ihren Kandidaten bei diesen Themen zugeschriebenen Sachkompetenz. Die ungebundenen Wähler mit einer niedrigen formalen Bildung und einem geringen politischen Interesse orientieren sich hingegen eher an Einzelthemen, die sie unmittelbar betreffen, oder an Stimmungen direkt vor der Wahl.

Den Themen kommt also für die Wahlentscheidung eine herausragende Bedeutung zu. Und die Themen werden in erster Linie von den Spitzenkandidaten kommuniziert. Sie verleihen dem Programm einer Partei „Gesicht und Stimme“. Dies gilt in besonderem Maße für die Landespolitik, denn auf Landesebene sind die Spitzenkandidaten der Parteien oft die einzigen Politiker, die einem größeren Anteil der Bevölkerung bekannt sind.

Auch die Gesamtbewertung von Spitzenpolitikern beruht vor allem auf ihrer wahrgenommenen Themenkompetenz. Etwa genauso wichtig ist ihre wahrgenommene Integrität. Hinzu kommen die Leadership-Qualitäten: Führungsstärke, Entscheidungsfreude, Tatkraft. Allerdings bewerten Wähler die Kandidaten in der Regel nicht, indem sie diese Punkt für Punkt miteinander vergleichen und am Ende einen Saldo aus Vor- und Nachteilen bilden. Dieses Verfahren wäre viel zu aufwändig. Stattdessen werden die Kandidaten anhand derjenigen Informationen beurteilt, die gerade „top-of-the-head“ sind, die also ohne großen Aufwand gedanklich verfügbar sind (vgl. Zaller 1992). Und das sind genau die Themen, die in der öffentli-

chen Diskussion den größten Raum einnehmen. Dominieren dort wirtschaftspolitische Themen, dann bewerten die Wähler die Kandidaten vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer wahrgenommenen wirtschaftspolitischen Kompetenz. Dominieren hingegen sozialpolitische Themen, werden die Kandidaten eher unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialpolitischen Kompetenz beurteilt (vgl. Iyengar 1992).

Für Parteien und Kandidaten ist es daher wichtig, dass „ihre“ Themen in der öffentlichen Diskussion prominent vertreten sind. Das sind jene Themen, bei denen sie von der Bevölkerung im Vergleich zu den Kontrahenten als kompetenter angesehen werden. Diese Themen auf die Tagesordnung der politischen Diskussion zu setzen, ist eine zentrale Aufgabe der Wahlkampfleitung (Agenda-Setting). Es gilt aber auch, jene Aspekte zu dethematisieren, bei denen der politische Gegner als kompetenter angesehen wird (Agenda-Cutting). Darüber hinaus sind im Wahlkampf jene Themen zu nutzen, die ohne eigenes Zutun im Mittelpunkt der Diskussion stehen (Agenda-Surfing).

Für die Kommunikation mit den Wählern stehen grundsätzlich zwei Wege zur Verfügung, die im Idealfall von den Wahlkämpfern aufeinander abgestimmt eingesetzt werden: zum einen der direkte Kontakt, etwa bei Wahlkundgebungen auf Marktplätzen, an Infoständen in der Fußgängerzone, durch Direktmarketing, Wahlplakate und das Internet. Das Internet kann einerseits als Informationskanal genutzt werden, in dem man die eigenen Themen und Sichtweisen Interessierten zur Verfügung stellt – etwa auf der klassischen Homepage. Andererseits eignet es sich als Dialogkanal. Zum anderen prägt die Berichterstattung der Massenmedien die wahrrelevanten Eindrücke des Großteils der Wähler (vgl. u. a. den Überblick in Brettschneider 2005). Vor allem die Fernsehnachrichten werden auch von jenen wahrgenommen, die sich nicht besonders stark für Politik interessieren. Die Thematisierungsfunktion der Massenmedien ist die bedeutendste Wirkung: Vereinfacht gesagt erachten Menschen vor allem jene Themen als wichtig und als lösungsbedürftig, über die die Massenmedien häufig und gut platziert berichten. Themen, die

in der Medienberichterstattung unter den Tisch fallen, spielen auch aus Sicht der meisten Wähler keine besondere Rolle.

### TV-Duelle als Medienereignis

Neben der tagesaktuellen Medienberichterstattung kommt den TV-Debatten eine besondere Bedeutung zu. Sie sind ein zentrales, wenn nicht sogar das zentrale Medienereignis in Landtagswahlkämpfen. In ihnen präsentieren sich die Spitzenkandidaten einer breiten Öffentlichkeit. Vor allem für den Herausforderer bieten TV-Duelle eine Chance, sich gegenüber dem meist bekannteren Amtsinhaber zu profilieren. Die TV-Duelle können als „Wahlkämpfe im Miniaturformat“ (Faas/Maier 2004, S. 56) betrachtet werden, in deren Verlauf die wichtigsten Akteure ihre Argumente zu den zentralen Fragen des Wahlkampfes austauschen.

Die Bedeutung der TV-Duelle für den Wahlkampf ergibt sich aus ihrer einzigartigen Reichweite. Seit der Einführung der TV-Duelle vor den Bundestagswahlen 2002 waren die Sendungen stets das mit Abstand reichweitenstärkste Medienereignis des Wahlkampfes (vgl.

u. a. Zubayr/Geese/Gerhard 2009). Auch die Debatten vor Landtagswahlen erreichen regelmäßig einen bedeutsamen Anteil der wahlberechtigten Bevölkerung, wenngleich sie nicht ganz an die Spitzenwerte der Kanzlerduelle herankommen. Bereits 1997 fand vor der Bürgerschaftswahl in Hamburg das erste TV-Duell zwischen Henning Voscherau und Ole von Beust statt. In Baden-Württemberg erreichten die Duelle zwischen Herausforderin Ute Vogt und den Amtsinhabern Erwin Teufel (2000) bzw. Günther H. Oettinger (2006) jeweils etwa eine halbe Million Zuschauer.

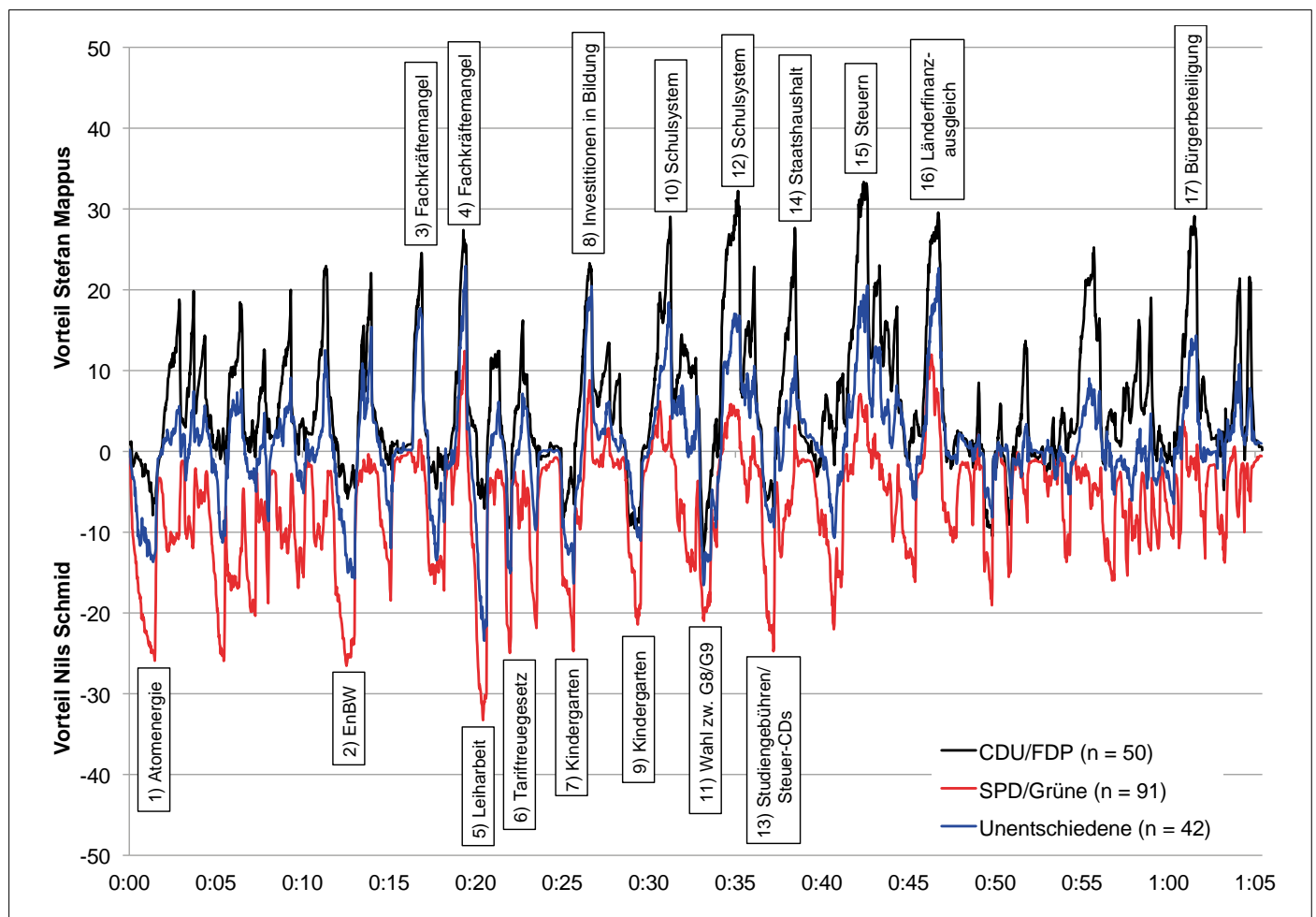
Doch das Wirkungspotential der TV-Duelle liegt nicht nur in ihrer schier Reichweite, sondern auch in der besonderen Zuschauerstruktur begründet. Neben den politisch Interessierten und den Parteianhängern werden die Debatten auch von Wählerinnen und Wählern verfolgt, die über geringeres politisches Interesse und Wissen verfügen und die sich seltener aus anderen Quellen über Politik informieren (vgl. Maier/Faas 2005; Maurer/Reinemann 2003). Diese Wähler sind anfälliger für Medienwirkungen, da sie über weniger stark ausgeprägte politische Voreinstellungen verfügen.

### Das TV-Duell vor der Landtagswahl 2011

Auch das TV-Duell zwischen dem damaligen Amtsinhaber Stefan Mappus (CDU) und seinem Herausforderer Nils Schmid (SPD) stieß auf große Aufmerksamkeit. Knapp 500.000 Wählerinnen und Wähler verfolgten das am 16. März 2011 vom SWR-Fernsehen ausgestrahlte Duell. Ihm waren Diskussionen über die Frage vorausgegangen, wer überhaupt miteinander diskutieren sollte. Angesichts ihrer hervorragenden Umfragewerte forderten die Grünen in einem offenen Brief an den SWR eine Beteiligung ihres Spitzenkandidaten, Winfried Kretschmann. Das Angebot der CDU, zwei Duelle auszurichten – eines zwischen Mappus und Schmid, eines zwischen Mappus und Kretschmann –, wurde vom SWR abgelehnt, da dies den Wettbewerb zugunsten von Mappus verzerren würde. Der SWR nannte als Kriterium für die Auswahl der Duellteilnehmer die Stimmenzahl bei der letzten Landtagswahl (vgl. Vögele 2013).

Um die Wahrnehmungen der Zuschauer und die Auswirkungen des TV-Duells auf die Wähler zu untersuchen, haben wir eine Studie mit 200 Personen durchge-

Abbildung 1: Die Bewertung der Kandidaten-Aussagen während des TV-Duells 2011



führt.<sup>1</sup> Die Erhebung fand live während der Ausstrahlung des TV-Duells an zwei Standorten statt: in Stuttgart (Universität Hohenheim, 119 Personen) und in Ravensburg (DHBW Ravensburg, 81 Personen). Die Studienteilnehmer sind zwar nicht repräsentativ für die Bevölkerung in Baden-Württemberg, aber eine Quotierung nach Alter, Geschlecht, Bildung, politischem Interesse und Parteiidentifikation sorgte näherungsweise für ein Abbild der Gesamtbevölkerung.<sup>2</sup> In der Studie wurden verschiedene Methoden kombiniert. Die unmittelbare Wahrnehmung des TV-Duells wurde mittels einer RTR-Messung erfasst (Real-Time-Response-Measurement): Alle Teilnehmer waren mit einem Drehregler ausgestattet, mit dem sie live und sekundengenau die Aussagen von Stefan Mappus und von Nils Schmid bewerten konnten. Um die Wirkungen dieser Wahrnehmungen zu erfassen, wurden alle Teilnehmer direkt vor dem TV-Duell und direkt nach dem TV-Duell schriftlich befragt. Erfragt wurden u. a.

Die Erhebung fand live während der Ausstrahlung des TV-Duells an zwei Standorten statt: in Stuttgart (Universität Hohenheim) und in Ravensburg (DHBW Ravensburg). Die unmittelbare Wahrnehmung des TV-Duells wurde mit einem Drehregler sekundengenau erfasst.

© Universität Hohenheim/Oskar Eyb

die Einstellungen der Befragten zu den Parteien, den Kandidaten und den Wahlkampfthemen, die Wahlabsicht und deren Sicherheit. Aus den individuellen Differenzen zwischen der Vorher- und der Nachher-Befragung lassen sich Rückschlüsse auf unmittelbare Wirkungen des TV-Duells ziehen.

### Wahrnehmungen der Kandidaten durch die Zuschauer

Mit Hilfe der Drehregler lässt sich feststellen, welche Passagen während des TV-Duells gut angekommen sind und welche nicht. Diese Live-Bewertungen werden in Abbildung 1 für drei Gruppen dargestellt: CDU-/FDP-Anhänger (schwarze Linie), SPD-/Grünen-Anhänger (rote Linie) sowie die parteipolitisch Ungebundenen (blaue Linie).<sup>3</sup> Je stärker die Ausschläge sind, desto größer ist die Zustimmung zu Stefan Mappus (nach oben) bzw. Nils Schmid (nach unten). Wenn die Linien bei einer Aussage weit auseinander liegen, handelt es sich um eine polarisierende Passage; liegen sie dicht beieinander, sind sich die verschiedenen Bevölkerungsgruppen einig. Zunächst fällt auf, dass die Bewertungen der Kandidaten während des Duells stark von den politischen Voreinstellungen der Zuschauer abhängen. Dies

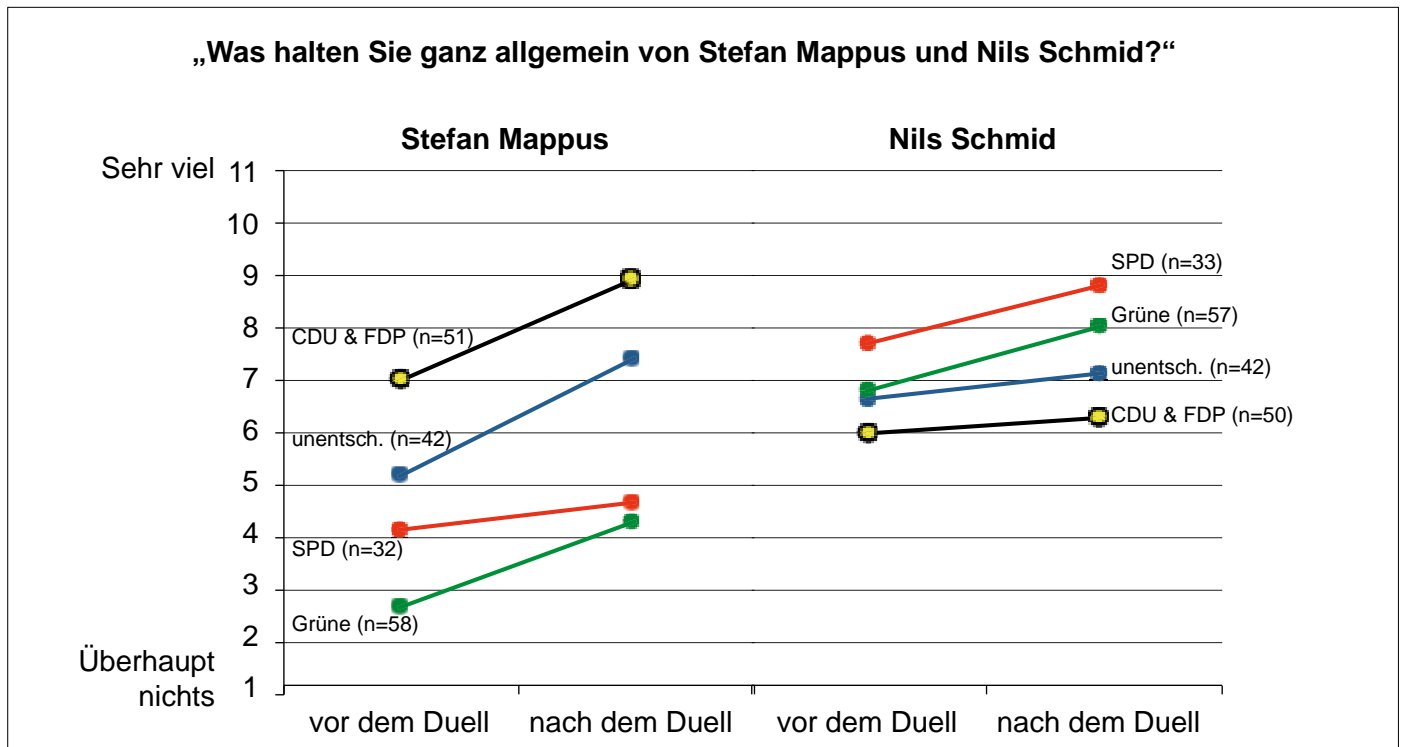
deckt sich mit Ergebnissen zu den Kanzlerduellen auf Bundesebene: Zuschauer sehen TV-Duelle „durch ihre parteipolitische Brille“ (Maurer/Reinemann 2007, S. 232). Auch beim TV-Duell in Baden-Württemberg bewerteten Anhänger der damaligen Regierungsparteien fast durchgängig Stefan Mappus besser. Zuschauer, die SPD oder Grüne präferierten, stimmten den Aussagen von Nils Schmid stärker zu. Beide Kandidaten haben damit eine Grundlage für die Mobilisierung ihrer Anhänger geschaffen.

Bezogen auf die breite Bevölkerung – also auch auf die Unentschiedenen sowie die Anhänger des jeweils „gegnerischen“ Lagers – hatten beide Spitzenkandidaten erfolgreiche und weniger erfolgreiche Phasen. Nils Schmid hatte sein erstes sehr erfolgreiches Statement gleich zu Beginn des Duells beim Thema Atomkraft, als er den rot-grünen Atomkonsens mit der Laufzeitverlängerung durch die aktuelle Bundesregierung kontrastierte (Peak 1 in Abb. 1). Auch mit seiner Forderung, die EnBW zu einem „Erneuerbare-Energien-Konzern“ umzubauen, konnte er in der frühen Phase des Duells punkten (2). Es folgte seine





Abbildung 2: Die Bewertung der Kandidaten vor und nach dem TV-Duell 2011

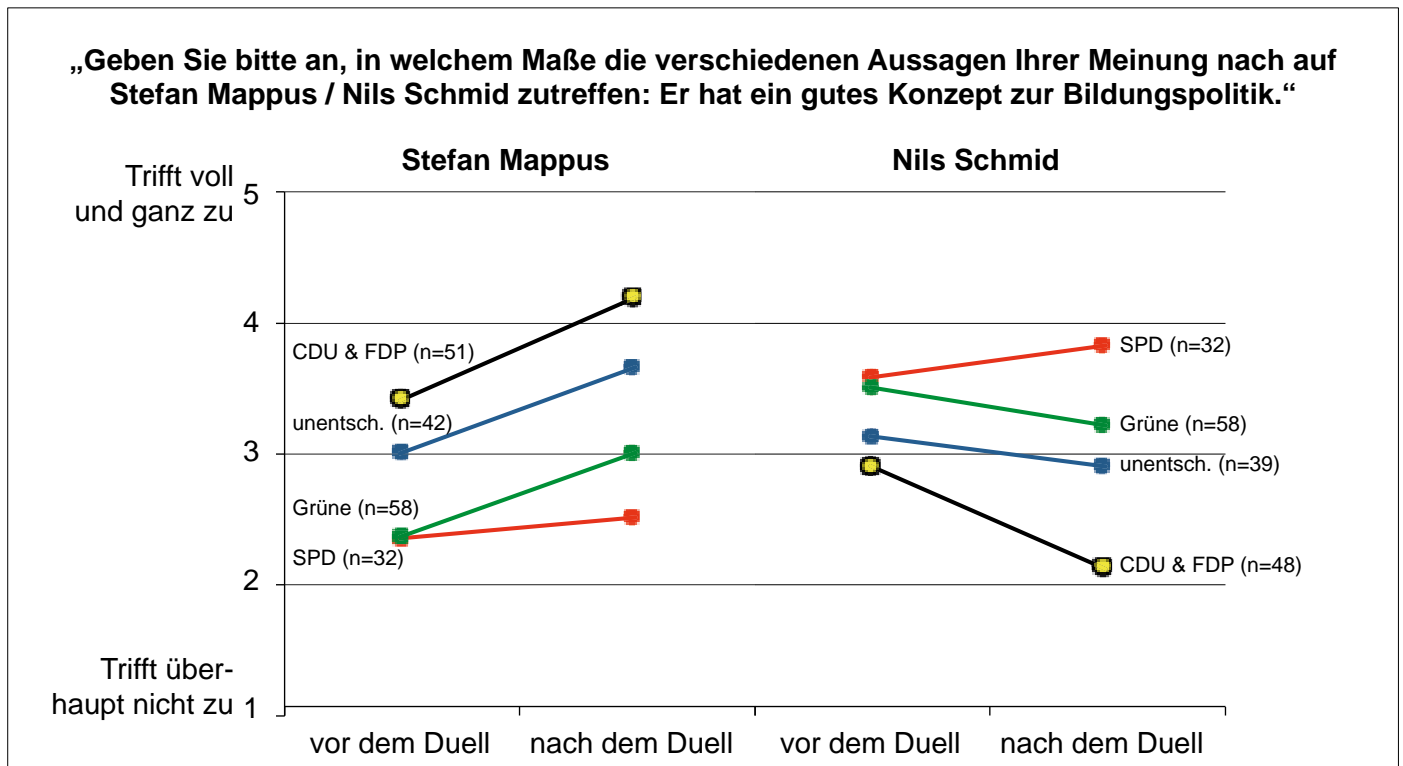


erfolgreichste Aussage: darin kritisierte er Leiharbeit und Dumpinglöhne (5). Danach trafen Schmid's Aussagen zur Kostenbefreiung und Weiterentwicklung des Kindergartens auf die Zustimmung des Publikums (7, 9). Die letzte Aussage, für die Schmid sehr gute Bewertungen aller Teilnehmer erhielt, fiel bereits kurz nach der Hälfte der Debatte: seine Forderung, Steuerhinterziehung konse-

quent zu verfolgen und dazu auch Steuerdaten-CDs anzukaufen, um damit unter anderem die Abschaffung von Studiengebühren zu finanzieren (13). Stefan Mappus hatte sein erstes erfolgreiches Statement, bei dem ihm auch SPD-/Grünen-Anhänger und Ungebundene zustimmten, nach einer Viertelstunde: Er befasste sich mit der Bedeutung der Bildung für die Beseitigung des

Fachkräftemangels sowie mit „Aufstieg durch Bildung“ (3, 4). Auch als die Bildung selbst Thema der Debatte war, konnte Mappus das breite Publikum mehrfach überzeugen: mehr Investitionen in Bildung (8) sowie Beibehaltung des dreigliedrigen Schulsystems (12). Die nächsten drei Statements, in denen Mappus vom gesamten Publikum sehr gut bewertet wurde, lagen alle im The-

Abbildung 3: Die Bewertung der Bildungspolitik von Mappus und Schmid vor und nach dem TV-Duell 2011



menfeld Finanz- und Steuerpolitik: Er stellte die Ausgabenplanung Schmid als unsolide dar (14), sprach sich gegen Steuererhöhungen aus (15) und kritisierte den Länderfinanzausgleich als ungerecht (16). Schließlich erhielt Mappus Zustimmung zu seinem Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung (17). Das brisante Thema Stuttgart 21 spielte im TV-Duell weder bei der Bewertung von Mappus noch bei der Bewertung von Schmid eine wichtige Rolle.

Wie eingangs erläutert, kommt es für die Spitzenkandidaten nicht darauf an, in allen Themenfeldern zu punkten. Entscheidend ist vielmehr, dass sie in den Themenfeldern auf Zustimmung stoßen, die von der Bevölkerung als besonders wichtig angesehen werden. Vor dem TV-Duell in Baden-Württemberg waren dies – einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung durch Infratest dimap (2011) zufolge – die Themen Schul- und Bildungspolitik, Energie- und Umweltpolitik sowie Wirtschaftspolitik. Sowohl bei der Wirtschafts- und Finanzpolitik als auch bei der Schul- und Bildungspolitik wurde Stefan Mappus von den Zuschauern eindeutig positiver bewertet als Nils Schmid – und dies nicht nur von den eigenen Anhängern, sondern in erheblichem Umfang auch von den parteipolitisch ungebundenen Wählern. Sogar bei den Anhängern von SPD und Grünen konnte er in diesen Bereichen einige Punkte sammeln. Zudem ver-

mochte es Schmid nicht, die für Mappus sehr kritische energiepolitische Diskussion so deutlich zu gewinnen, dass dieser angeschlagen in die anschließenden Themenblöcke hätte gehen müssen. Stattdessen gelang es Mappus, nach diesem schweren Auftakt zurückzukommen und ihn durch ein gutes Abschneiden in späteren Phasen wieder auszugleichen. Alles in allem konnte Stefan Mappus damit größere Vorteile erzielen als Nils Schmid.

### Wirkungen des TV-Duells

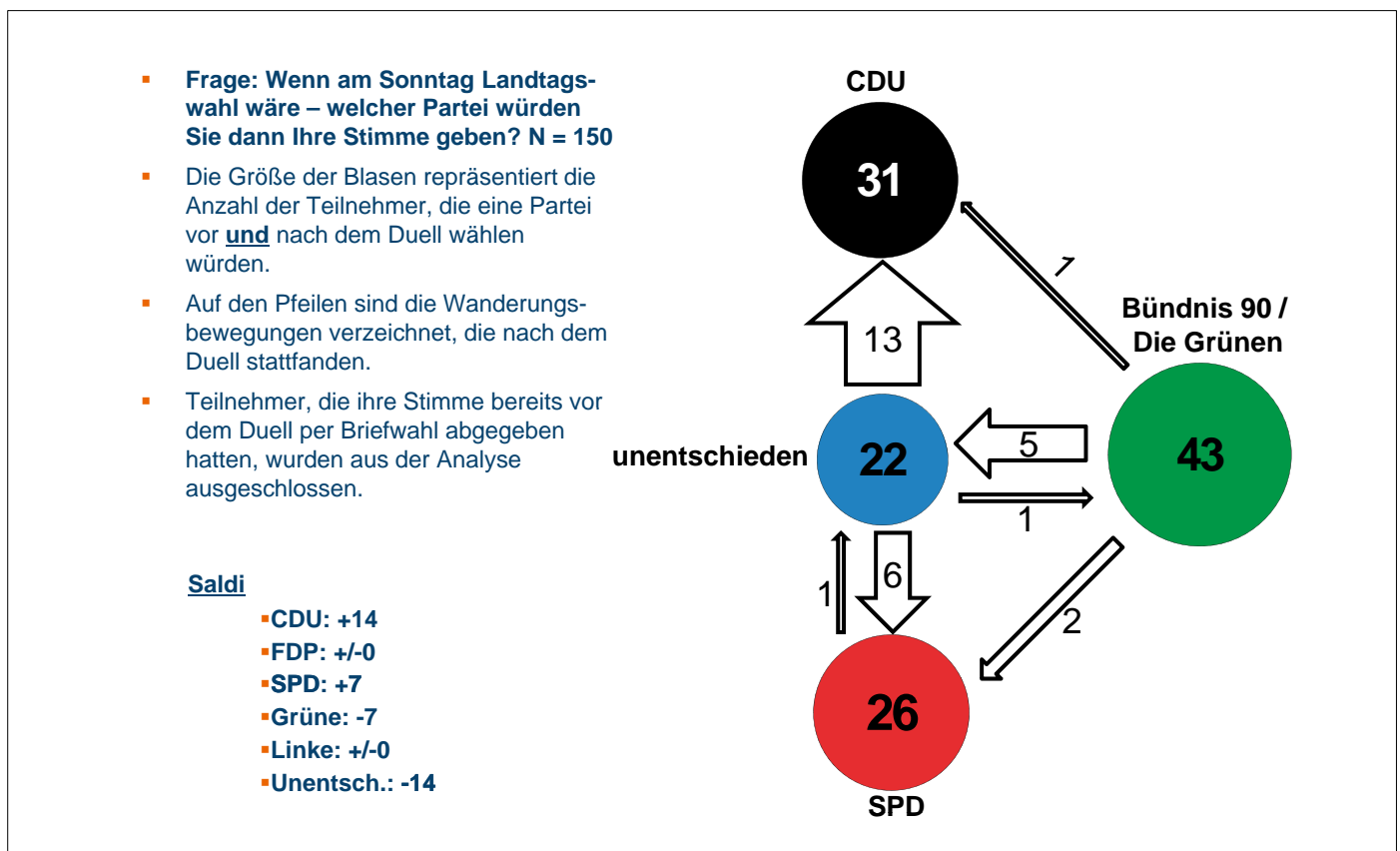
Dass Stefan Mappus von dem TV-Duell mehr profitieren konnte als Nils Schmid, zeigt auch der Vergleich der Antworten in den Vorher- und Nachher-Befragungen. Die Gesamtbewertung von Mappus hat sich durch das TV-Duell in fast allen Wählergruppen deutlich verbessert – wenn auch bei SPD- und Grünen-Anhängern von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau aus (vgl. Abbildung 2). Vor dem Duell wurde Mappus von den CDU- und den FDP-Anhängern zwar besser beurteilt als Schmid. Aber die Unterstützung für Mappus war im eigenen Lager geringer als die Unterstützung für Schmid im SPD-Lager. Und bei den Unentschiedenen lag Mappus vor dem Duell klar hinter Schmid. Durch das TV-Duell konnte er bezüglich beider Vergleiche aufholen: Er konnte seine ei-

genen Anhänger besser mobilisieren als dies Schmid bei seinen Anhängern gelang. Und er konnte bei den Unentschiedenen einen wesentlich größeren Zustimmungsgewinn verbuchen als Nils Schmid. Selbst die vor dem Duell sehr deutliche Ablehnung bei den Grünen-Wählern konnte er durch seinen Auftritt dämpfen.

Schmid wurde vor dem Duell besser bewertet als Mappus; nicht einmal die Anhänger von CDU und FDP bewerteten ihn schlechter als „neutral“. Da sich seine Bewertung durch das TV-Duell aber weniger stark verbesserte, büßte er seinen Vorsprung vor Mappus ein. Besonders deutlich ist dies bei den Unentschiedenen, die ihn vor dem TV-Duell noch wesentlich positiver bewerteten als seinen Kontrahenten.

In der Gesamtbewertung der beiden Spitzenkandidaten schlagen sich zahlreiche Eindrücke nieder: wahrgenommene Führungsqualitäten, wahrgenommene Integrität und wahrgenommene Themenkompetenzen. Und unter den Themen sind jene für die Gesamtbewertung der Spitzenkandidaten besonders relevant, die bereits vor dem TV-Duell als wichtig angesehen wurden und die auch im TV-Duell einen breiten Raum

Abbildung 4: Die Wahlabsicht vor und nach dem TV-Duell 2011



eingonnen haben. Beim TV-Duell vor der Landtagswahl in Baden-Württemberg war dies vor allem das Thema Schul- und Bildungspolitik. Bei der Bildungspolitik setzte Mappus auf Kritik an Schmid und war damit im eigenen Lager sehr erfolgreich. Er konnte zudem auch die Unentschiedenen überzeugen. Selbst bei den Anhängern der SPD und der Grünen erfuhr er leichte Zustimmung – beispielsweise in der 35. Minute, als er ausführte: „Das Ganze aufgeben und die besten Bildungsergebnisse, die in Bayern und Baden-Württemberg mit unserem Schulsystem voran gebracht werden, einfach wegschieben, das kann doch nicht wahr sein. Da können Sie mal nach Nordrhein-Westfalen gehen, Herr Schmid, dann sehen Sie, was mit genau dieser Politik ange richtet wird. Ich möchte das jetzige Schulsystem weiterentwickeln“.

Das Bildungsthema hat durch das TV-Duell für die Gesamtbewertung von Stefan Mappus deutlich an Bedeutung gewonnen. Und die Bewertung der Themenkompetenz von Mappus in der Bildungs- und Schulpolitik hat sich durch die Aussagen im TV-Duell ebenfalls deutlich verbessert. Während Mappus nach dem TV-Duell von Anhängern der Regierungsparteien, der Unentschiedenen und sogar der Grünen im Bereich Bildungs- und Schulpolitik als kompetenter eingeschätzt wurde als vor dem TV-Duell, hat sich die Bewertung der Themenkompetenz von Schmid in drei von vier Wählergruppen verschlechtert (vgl. Abbildung 3). Ähnliche Veränderungen gab es hinsichtlich der Beurtei-

lung der Wirtschaftskompetenz von Mappus und Schmid – wenn auch nicht in dem gleichen Ausmaß wie bei der Bildungspolitik.

Dies alles schlug sich auch erkennbar in der Wahlabsicht der Zuschauer unmittelbar nach dem TV-Duell nieder. Zwar blieb die Wahlabsicht der meisten Teilnehmer stabil. Auf die Sonntagsfrage – „Wenn am Sonntag Landtagswahl wäre – welcher Partei würden Sie dann Ihre Stimme geben?“ – antworteten aber nach dem TV-Duell mehr Befragte mit CDU als vor dem TV-Duell. Die größten Zuwächse erfuhr die CDU dabei aus der Gruppe der Unentschiedenen (vgl. Abbildung 4). Zwar gewann auch die SPD aus dieser Gruppe einige Stimmen dazu, doch waren die Zuwächse nur knapp halb so groß wie die der CDU. Zudem fällt auf, dass die Grünen unmittelbar nach dem TV-Duell einige Personen, die ihnen noch vor dem TV-Duell ihre Stimme geben wollten, an das Lager der Unentschiedenen verloren haben. Dies dürfte ein direkter Effekt der Tatsache sein, dass Winfried Kretschmann nicht an dem TV-Duell teilnehmen durfte. Dieser Effekt ist auch schon beim Kanzlerduell 2005 beobachtet worden (vgl. M. Maier 2007): Fernseh-Duelle stehen in dem Verdacht, dass sie – gemessen an den Befragungen direkt nach der Sendung – zu Lasten der nicht teilnehmenden Parteien gehen. Zwar kann sich dies bis zum Wahltag auch wieder ändern, aber je näher das TV-Duell zeitlich am Wahltag liegt, desto eher ist ein Nachteil für die ausgeschlossenen Parteien zu erwarten. Auch

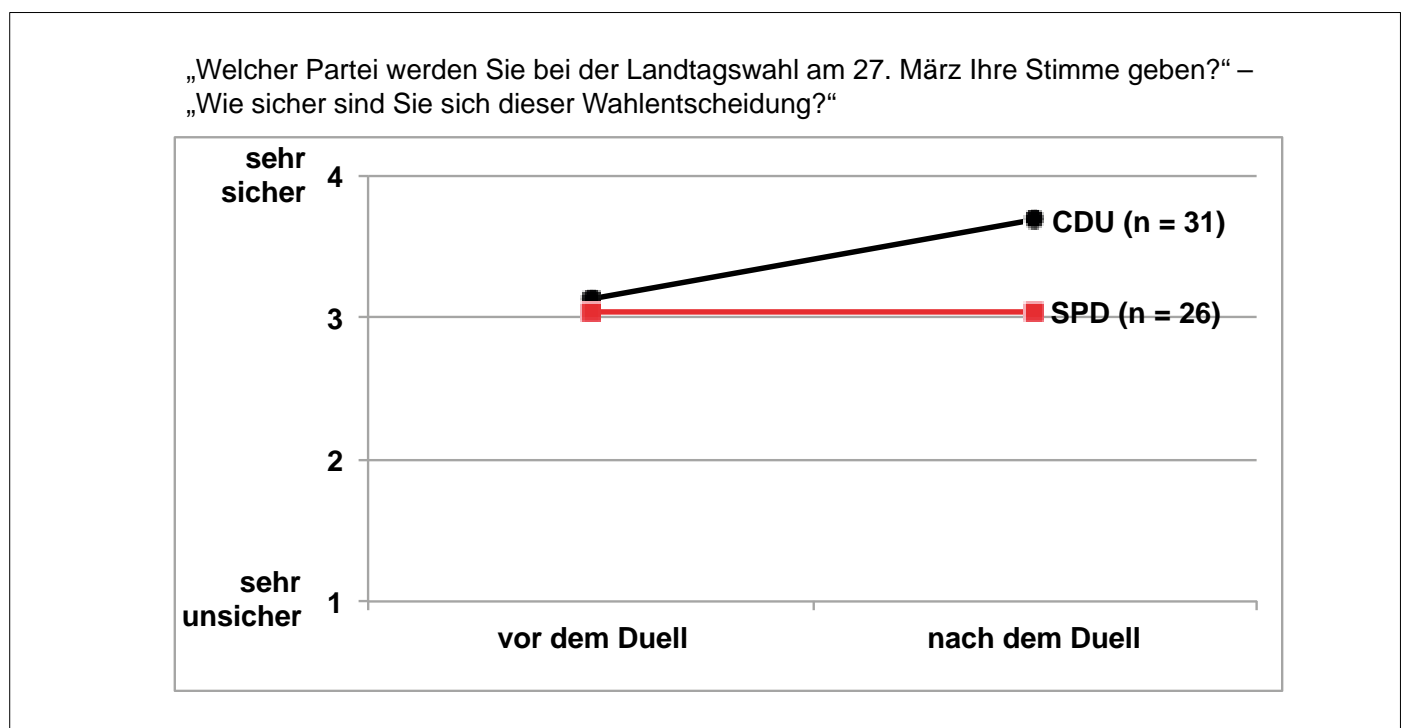
für die hier untersuchte Debatte können wir diesen Verdacht nicht ausräumen. Neben den Wanderungsbewegungen ist noch eine weitere Wirkung des TV-Duells zu beobachten: Die Sicherheit, mit der die CDU-Anhänger ihre Stimme tatsächlich auch der CDU geben wollten, war nach dem TV-Duell größer als vorher. Bei den SPD-Anhängern hat sich die Sicherheit der Wahlentscheidung durch das TV-Duell hingegen nicht geändert. Anders formuliert: Stefan Mappus konnte die eigenen Anhänger besser mobilisieren als Nils Schmid (vgl. Abbildung 5).

## Fazit

Unsere Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Duell-Erfolg der beiden Spitzenkandidaten hängt vor allem davon ab, wie sie ihre eigenen Anhänger mobilisieren können. Zudem müssen sie versuchen, die Unentschiedenen zu überzeugen.
- Es kommt nicht darauf an, bei möglichst vielen Themen zu punkten, sondern bei Themen, die aus Sicht der Wählerinnen und Wähler besonders wichtig sind. Vor dem TV-Duell waren dies die Themen Bildung, Wirtschaft und Finanzen sowie Atom- bzw. Energiepolitik.
- Gemessen an den unmittelbaren Reaktionen der Zuschauer hatten beide Kandidaten starke Phasen. Alles in allem konnte aber Stefan Mappus von dem TV-Duell mehr profitieren als Nils

**Abbildung 5: Die Sicherheit der Wahlentscheidung vor und nach dem TV-Duell 2011**





Schmid. Das liegt vor allem daran, dass er bei den wichtigen Themen Bildung und Finanzen/Länderfinanzausgleich besser abschnitt als Schmid.

Bei der Bildungspolitik verbesserte sich die Bewertung von Mappus. Sie schlug sich auch stärker in seiner Gesamtbewertung nieder, die ebenfalls besser wurde. Bei der Wahlabsicht konnte die CDU stärker zulegen als die SPD. Auch erhöhte sich die Sicherheit der Wahlentscheidung der CDU-Anhänger. Zudem finden wir Indizien dafür, dass die Grünen durch die Nicht-Berücksichtigung ihres Spitzenkandidaten zumindest einen kurzfristigen Nachteil erlitten haben.

Die Analyse des TV-Duells vor der Landtagswahl in Baden-Württemberg bestätigt wesentliche Forschungsergebnisse zu TV-Duellen vor Bundestagswahlen: TV-Debatten können die Urteile und Einstellungen der Zuschauer beeinflussen. Die Zuschauer verarbeiten die Debatteninhalte aktiv und lassen sich in ihren abschließenden Urteilen nicht nur von ihren Voreinstellungen leiten, sondern auch von den Eindrücken, die sie während des TV-Duells hatten (vgl. Maurer/Reinemann 2003; J. Maier 2007). Darüber hinaus verändern TV-Duelle auch die politischen Kognitionen, Einstellungen und Verhaltensabsichten einiger Zuschauer. Die stärksten Wirkungen zeigen sich – wie nach der Rezeption eines Aufeinandertreffens der Spitzenkandidaten zu erwarten – bei den Kandidatenimages und bei der Kandidatenpräferenz. Da die Bewertung der Spitzenkandidaten eine wichtige Bestimmungsgröße des Wählerverhaltens ist, können über eine Veränderung der Kandidatenwahrnehmung auch die Parteipräferenz und das Wählerverhalten beeinflusst werden (vgl. Brettschneider 2002). Durch die intensive Beschäftigung mit den Spitzen-

kandidaten während der Debatte verändern sich die Maßstäbe, anhand derer die Kandidaten beurteilt werden. Zudem wird – zumindest kurzfristig – die Kandidatenorientierung für die Erklärung der Wahlabsicht wichtiger. Die Stärke der Effekte und deren Relevanz für den Wahlausgang hängen natürlich von der Ausgangslage vor dem TV-Duell und von dessen Verlauf ab. Die Erfahrungen vergangener Debatten haben jedoch gezeigt, dass bei einem knappen Wahlausgang durchaus ein wahlentscheidendes Potential besteht (vgl. Maurer/Reinemann 2007). Für die nicht an einem TV-Duell teilnehmenden Parteien kann dies von Nachteil sein.

#### LITERATUR

- Brettschneider, Frank (2002): Spitzenkandidaten und Wählerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich. Wiesbaden.
- Brettschneider, Frank (2005): Massenmedien und Wählerverhalten. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden, S. 473–500.
- Faas, Thorsten/Maier, Jürgen (2004): Mobilisierung, Verstärkung, Konversion? Ergebnisse eines Experiments zur Wahrnehmung der Fernsehduelle im Vorfeld der Bundestagswahl 2002. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1/2004, S. 55–72.
- Infratest dimap (2011): LänderTREND Baden-Württemberg 2011. Abgerufen unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/baden-wuerttemberg/laendertrend/2011/maerz/>
- Iyengar, Shanto (1992): Wie Fernsehnachrichten die Wähler beeinflussen: Von der Themensetzung zur Herausbildung von Bewertungsmaßstäben. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Öffentliche Meinung. Theorie, Methoden, Befunde. Freiburg, München, S. 123–142.
- Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel (1968, 1944): The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign. 3. Auflage, New York, London.
- Maier, Jürgen (2007): Erfolgreiche Überzeugungsarbeit. Urteile über den Debattensieger und die Veränderung der Kanzlerpräferenz. In: Maurer, Marcus/Reinemann, Carsten/Maier, Jürgen/Maier, Michaela (Hrsg.): Schröder gegen Merkel. Wiesbaden, S. 90–109.

- Maier, Jürgen/Faas, Thorsten (2005): Schröder gegen Stoiber: Verfolgung, Verarbeitung und Wirkung der Fernsehdebatten im Bundestagswahlkampf 2002. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Weßels, Bernhard (Hrsg.): Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002. Wiesbaden, S. 77–101.
- Maier, Michaela (2007): Verstärkung, Mobilisierung, Konversion. In: Maurer, Marcus/Reinemann, Carsten/Maier, Jürgen/Maier, Michaela (Hrsg.): Schröder gegen Merkel. Wiesbaden, S. 145–166.
- Maurer, Markus/Reinemann, Carsten (2003): Schröder gegen Stoiber: Nutzung, Wahrnehmung und Wirkung der TV-Duelle. Wiesbaden.
- Maurer, Markus/Reinemann, Carsten (2007): Warum TV-Duelle Wahlen entscheiden können. In: Maurer, Marcus/Reinemann, Carsten/Maier, Jürgen/Maier, Michaela (Hrsg.): Schröder gegen Merkel. Wiesbaden, S. 229–246.
- Vögele, Catharina (2013): Das TV-Duell Mappus gegen Schmid im Kontext des Landtagswahlkampfes 2011 in Baden-Württemberg. In: Bachl, Marko/Brettschneider, Frank/Ottler, Simon (Hrsg.): Das TV-Duell in Baden-Württemberg 2011. Inhalte, Wahrnehmungen und Wirkungen. Wiesbaden (im Erscheinen).
- Zaller, John R. (1992): The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge.
- Zubayr, Camille/Geese, Stefan/Gerhard, Heinz (2009): Berichterstattung zur Bundestagswahl 2009 aus Sicht der Zuschauer. In: Media Perspektiven, Heft 12/2009, S. 637–650.

#### ANMERKUNGEN

- Die Studie wurde von der Fritz Thyssen-Stiftung finanziell gefördert. Dafür möchten wir uns bei der Fritz Thyssen-Stiftung bedanken. Die detaillierten Ergebnisse werden in einem Sammelband veröffentlicht: Bachl, Marko/Brettschneider, Frank/Ottler, Simon (Hrsg.): Das TV-Duell in Baden-Württemberg 2011. Inhalte, Wahrnehmungen und Wirkungen. Wiesbaden (im Erscheinen).
- 51 Prozent Frauen, 49 Prozent Männer. Durchschnittsalter: 40,5 Jahre. Die formal höher Gebildeten sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überrepräsentiert: 40 Prozent der Teilnehmer haben eine formale Bildung bis zum Realschulabschluss, 59 Prozent haben mindestens ein Fachabitur. Damit ist auch das politische Interesse überdurchschnittlich groß. Es sind sämtliche Parteianhängerschaften vertreten, die Anhänger von Bündnis 90/Die Grünen sind jedoch überdurchschnittlich stark unter den Teilnehmern repräsentiert.
- Als Anhänger einer Partei fassen wir die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf, die in der Befragung vor dem Duell angaben, diese Partei wählen zu wollen.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Frank Brettschneider ist Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim. In seiner Forschung beschäftigt er sich u. a. mit Wählerverhalten, Medienwirkungen, Wahlkampagnen und Themenmanagement.

Marko Bachl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität Hohenheim. Er hat an der Universität Augsburg und am Institut für Journalistik und Kommunikationsforschung der Hochschule für Musik, Theater und Medien Kommunikationswissenschaft studiert. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politische Kommunikationsforschung, Medienwirkungsforschung sowie quantitative Methoden und Statistik in der Kommunikationsforschung.

UNSER AUTOR

# Die historische Niederlage der CDU – Ursachen für das Scheitern

Michael Wehner

Die Abwahl der (selbst ernannten) „Baden-Württemberg-Partei“ hatte vielfältige Gründe. Das Engagement von Stefan Mappus für eine Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke und seine eindeutige Festlegung auf die FDP als Koalitionspartner im Vorfeld der Wahl waren strategische Fehler. Hinzu kam der Atomunfall in Japan, der alle anderen Themen, mit denen sich die CDU bisher profilieren konnte, in den Hintergrund drängte. Die Wechselstimmung in Baden-Württemberg hatte sich bereits mittelfristig aufgebaut und lässt sich mithin auf eine breite Unzufriedenheit mit der Regierungsleistung und einer unzureichenden Partei-Performance – so Michael Wehner – zurückführen. Zum Ministerpräsidenten-Malus gesellte sich die wahlsoziologische Problematik hinzu: Die CDU hatte bei jungen Wählern und bei Frauen eine nur unzureichende Akzeptanz. Für großstädtische und akademische Milieus war die Union nicht attraktiv genug. Die bittere Lehre, dass Wahlsiege keine Automatismen sind, sollte für die CDU Anlass sein, an einer programmatischen Wandlung zu arbeiten und bis 2016 einen Spitzenkandidaten aufzubauen, der glaubhaft für diesen Neuanfang steht. |

## Die „Baden-Württemberg-Partei“ wird abgewählt

„Lieber 15 Monate Ministerpräsident als gar nie MP.“  
Stefan Mappus<sup>1</sup>

Das politische System Baden-Württembergs – die Besonderheiten der Gründungsjahre 1952/1953 ausgenommen – ist geprägt von der Dominanz der Christlich Demokratischen Union. Eine die CDU begünstigende politische Kultur und damit einhergehende Wählerpräferenz gibt es seit dem 25. April 1952, dem Gründungstag dieses Bundeslandes. Ob diese Hegemonie und strukturelle Unionsmehrheit mit der letzten Landtagswahl endete, bleibt offen. Die Wählerinnen und Wähler werden 2016 entscheiden, ob die grün-rote Regierung eine „Fußnote in der Landesgeschichte“<sup>2</sup> sein wird oder ob der Regierungswechsel das Koordinatensystem

der Landespolitik dauerhaft verändert hat.

In keinem anderen deutschen Flächenstaat hat eine Partei länger regiert und seit 1953 in Folge sieben Ministerpräsidenten gestellt. Insofern ist die Ablösung der (selbst ernannten) „Baden-Württemberg-Partei“ von der Regierung als historisch zu bezeichnen. Die Abwahl eines nie vom Volk in einer Landtagswahl bestätigten Amtsinhabers und die Wahl des ersten grünen Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik sind ein Novum.<sup>3</sup>

Von einem politischen Erdbeben kann nach genauerer Betrachtung des CDU-Wahlergebnisses allerdings nicht gesprochen werden. Bereits 1952, 1960 und 1992 musste sich die CDU mit einem Wahlergebnis von unter 40 Prozent zufrieden geben.

Ohne Fukushima und die schlechte Performance des Koalitionspartners, der FDP, wäre die Wahlkampfstrategie der CDU möglicherweise sogar aufgegangen. Mit einem polarisierenden Lagerwahlkampf für den ländlichen Raum, „einem Kante zeigenden“ Ministerpräsidenten gelang auch der Union eine einzigartige Mobilisierung von Wählerinnen und Wählern (ein Stimmenmehr von 195.146 im Vergleich zu 2006).

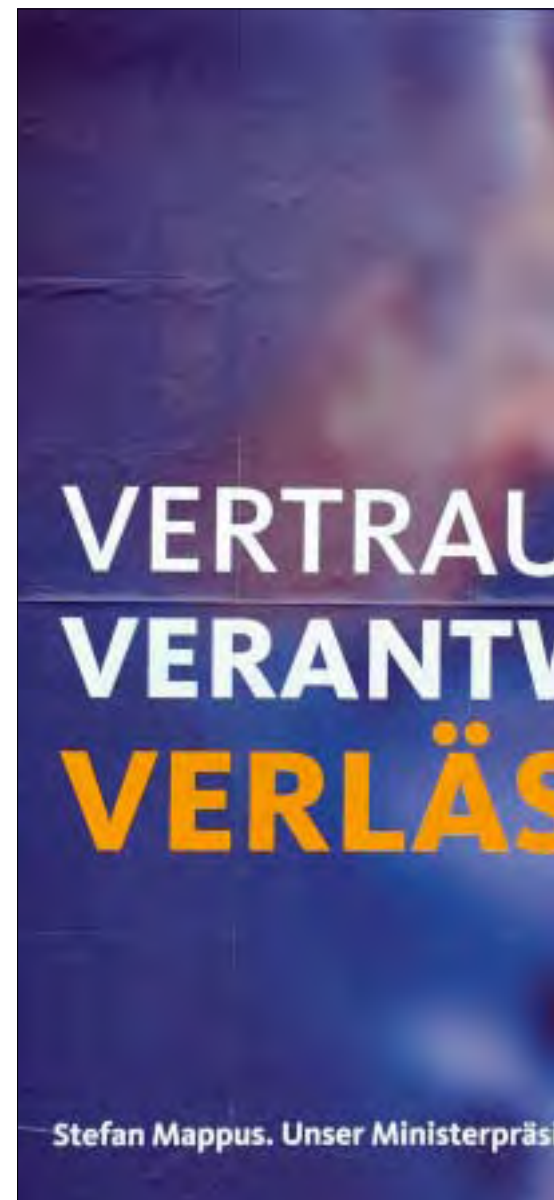
Nach dem GAU in Japan und ohne Koalitionsoption für die Grünen saß Ministerpräsident Mappus allerdings in der „Atom- und FDP-Falle“. Das energische Engagement des Ministerpräsidenten für eine Laufzeitverlängerung deutscher Kernkraftwerke und die eindeutige Festlegung auf die Liberalen als Regierungspartner waren die größten strategischen Politikfehler der CDU. Darüber hinaus lassen sich aber weitere Ursachen ermitteln, warum die Union bei dieser Landtagswahl neben der FDP und der SPD, die ihre schlechtesten Ergebnisse seit der Gründung des Landes erzielt haben, zu den Wahlverlierern zu zählen ist.

## Atom-Angst schlägt Arbeitsplätze-Argument

Die ökonomischen Voraussetzungen für einen Wahlsieg der CDU waren gut. Im Unterschied zu 2006 bewerteten 81 Prozent der Baden-Württembergerinnen und Baden-Württemberger die

wirtschaftliche Lage als gut oder sehr gut. Sie glaubten, dass es konjunkturell weiter aufwärts geht und empfanden, dass ihr Bundesland gut auf die Zukunft vorbereitet sei.

Der Atomunfall in Japan und seine politischen Erschütterungen unmittelbar vor der Abstimmung haben dann aber zu diesen erheblichen Verwerfungen im Wahlergebnis geführt. Die Landtagswahl 2011 wurde zu einer Protestwahl der Umweltbesorgten. Die um 12,9 Prozent gestiegene Wahlbeteiligung, ein Stimmenmehr von ca. 750.000 oder 160,4 Prozent für die Grünen rechtfertigt sicherlich die Verwendung des



Wortes „Erdrutschsieg“ und dokumentiert das Einzigartige und Besondere der Wahl von 2011, macht andererseits aber auch deutlich, welche hohen (und überzogenen) Erwartungen an die Problemlösefähigkeit der neuen Regierung gestellt sind, Baden-Württemberg zu einem Musterland erneuerbarer Energie zu machen.

Mit den Ereignissen von Fukushima wurde klar: die schwarz-gelbe Koalition der „Laufzeitverlängerer“ in Bund und Land war auf dem politischen Holzweg und hatte sich schlichtweg verspekuliert. Ministerpräsident Mappus bekam ein persönliches Glaubwürdigkeitsproblem. Seine Positionierung als Atomlobbyist und die Diskreditierung des eigenen Parteifreundes, Bundesumweltminister Norbert Röttgen, im Vorfeld der Laufzeitverlängerung wurden zum Bumerang. Der energiepolitische Kurswechsel wurde von den Wählern als taktisches Manöver bewertet. Das innerparteilich ebenfalls kontrovers diskutierte Thema Kernenergie führte da-

zu, dass z. B. auch katholisch geprägte Stammwähler dem Kurs ihres Ministerpräsidenten nicht mehr folgen wollten (Wehling 2011, S. 7).

### Wechselstimmung, Unzufriedenheit mit der Regierungsleistung und Partei-Performance

„Eine Gattin legt man nicht einfach ab, selbst wenn man 57 Jahre mit ihr verheiratet ist.“  
Stefan Mappus<sup>4</sup>

2006 war die Zufriedenheit mit den Problemlösungsangeboten der Parteien in Baden-Württemberg recht groß, der Ausgang der Wahl vorhersehbar. Das Ergebnis war eine geringe Wahlbeteiligung (53,4 Prozent), eine nicht vorhandene Wechselstimmung und einmal mehr die Bestätigung einer CDU-geführten Regierung.

2011 war dies völlig anders. Die schlechte Bewertung der Regierungsarbeit weit

vor den Ereignissen in Japan zeigt, dass sich die Wechselstimmung in Baden-Württemberg mittelfristig aufgebaut hat. Das Ansehen der Regierungsverantwortlichen verschlechterte sich unter Stefan Mappus, bis auf ein kurzes Zwischenhoch unmittelbar nach Amtsantritt, allerdings noch einmal erheblich.<sup>5</sup> Hinzu kam seit 2009 die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Arbeit der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene.

Die von vielen mit Stuttgart 21 zunächst verbundene Dialogunfähigkeit einer als abgehoben wahrgenommenen Landesregierung bekam mit der Kernenergie-Kehrtwende eine für CDU und FDP problematische Weiterung.

In dem für ökologische Themen besonders sensibilisierten Baden-Württemberg war es 2011 eben nicht mehr aus-

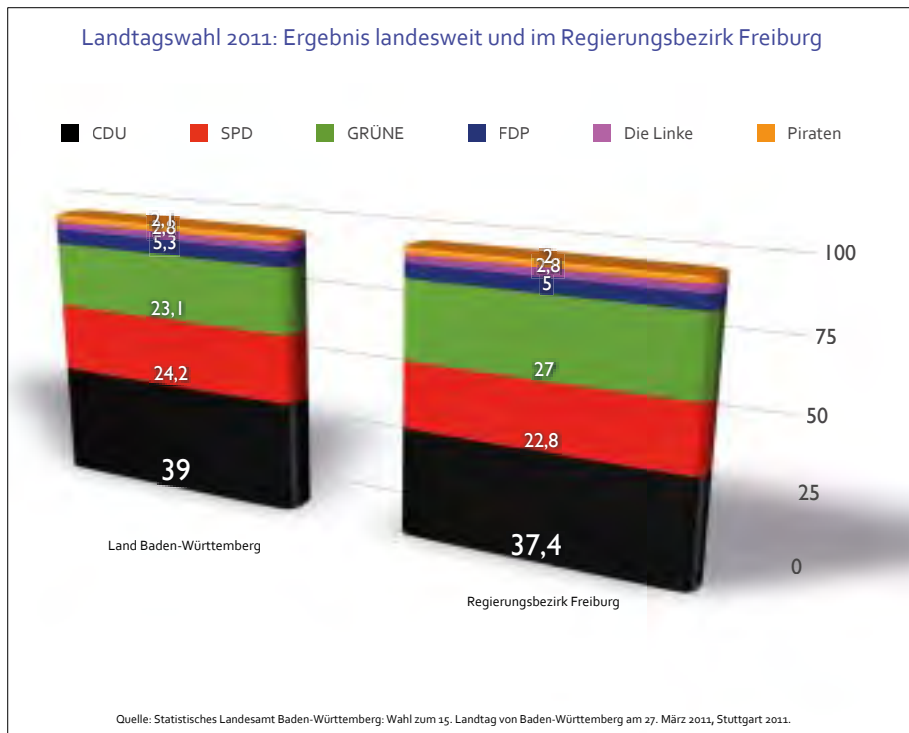


Während seiner Amtszeit konnte Stefan Mappus das Image eines taktierenden Machtpolitikers zugunsten eines versöhnenden Landesvaters nicht ablegen. Insofern wirkten die Wahlplakate fast schon ironisch, wenn auf ihnen zu lesen war: „Vertrauen, Verantwortung, Verlässlichkeit“.

picture alliance/dpa



**Abbildung 1: Landtagswahl 2011: Ergebnis landesweit und im Regierungsbezirk Freiburg**



reichend, die ökonomische Themenführerschaft und Kompetenz inne zu haben. Die Renaissance des Nuklearthemas und des Mythos' vom Widerstand („Nai hämmer gsait!“) reaktivierte uralte, in der politischen Kultur aber präsenste politische Reflexe, die vor allem in Südbaden latent im kulturellen Gedächtnis vorhanden und mit den Namen Wyhl und Fessenheim verbunden sind. So ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass die CDU in Baden mit einem Stimmenanteil von 37,9 Prozent um zwei Prozentpunkte schlechter abschnitt als in Württemberg und im Regierungsbezirk Freiburg mit 37,4 Prozent das schlechteste Ergebnis einfahren konnte (vgl. Abbildung 1).<sup>6</sup>

Schließlich ließ die Kampagnenführung der CDU zu wünschen übrig. Die Wahlkampagne war ein Abbild des gesamten CDU-Problems von 2011: Amtsträger und Parteifunktionäre hatten sich allzu sehr vom Lebensgefühl vor allem der urban geprägten Wähler entfernt. Es reichte zur Gewinnung einer bürgerlichen, ökologisch sensibilisierten Mehrheit nicht mehr aus, die alte Platte von der „Nr. 1“ zu spielen. Die Wahlkampfmelodie der CDU, sie blieb zu selbstreferenziell, selbstverliebt und selbstgerecht.

Der Vertrauensverlust machte nicht einmal vor den Parteimitgliedern halt. Die CDU habe „das Zuhören verlernt“, sie habe sich zu sehr „als unentbehrlich für das Funktionieren des Landes“ angesehen und darüber den Kontakt zu Teilen der Bevölkerung verloren. Zu oft sei

„Geschlossenheit“ gefragt gewesen, das innerparteiliche Streiten um die Sache habe man darüber verlernt; Kritik an der eigenen Regierung sei ein Tabu geworden, meinte der Parteivorsitzende Thomas Strobl in seiner (wohl an sich selbst gerichteten) Kritik.<sup>7</sup> Trug er doch von 2005 bis 2011 als CDU-Generalsekretär maßgeblich die Verantwortung für die parteipolitische Aufstellung und Spielweise der Landes-CDU.

In Kombination mit der fast sechs Jahrzehnte dauernden Regierungszeit der CDU entstand so die Wahrnehmung einer „sich selbst bedienenden Staatspartei“ und nicht mehr die einer „dienenden Baden-Württemberg-Partei“. Es rächte sich, dass die Partei sich zu sehr auf das Regieren und zu wenig auf das Kommunizieren konzentriert hatte.

### Der Ministerpräsidenten-Malus

Einher mit der schlechten Bewertung schwarz-gelber Koalitionen auf Bundes- und Landesebene ging die negative Wahrnehmung der Person des CDU-Spitzenkandidaten. Ministerpräsident Stefan Mappus ist es in seiner einjährigen Amtszeit nicht gelungen, sich einen Amtsbonus zu erarbeiten. Die Absicht, sich mit einem deutlichen und lautstarken Bekenntnis zur Kernenergie bundesweit bekannt zu machen, wurde zwar erreicht. Sein Bekanntheitsgrad und seine polarisierenden Politikansichten verhalfen ihm allerdings nicht zu hö-

heren Kompetenz- oder Sympathiewerten bei den Wählerinnen und Wählern. So war Stefan Mappus nach dem glücklosen und gescheiterten Hamburger Kurzezeitbürgermeister Christoph Ahlhaus erst der zweite Ministerpräsident bzw. Erste Bürgermeister im Quervergleich mit negativen Bewertungen. Die Wechselstimmung in Baden-Württemberg war also auch deutlich bei der Frage nach der geeigneten Person für das Amt des Ministerpräsidenten erkennbar.

Die öffentlich einzig wahrnehmbare und in den Umfragen für die CDU spürbare Leistung, die Stefan Mappus zugeschrieben werden kann, ist es, den Schlichtungsprozess zu Stuttgart 21 in Gang gebracht zu haben. Doch bei näherer Betrachtung erwies sich Mappus – wie später bei seiner Atom-Abkehr oder in der Frage der Tarifierhöhung für Beamte – als „Flip-Flopper“ oder „Umfaller“, der einmal getroffene Entscheidungen zurücknehmen musste. Noch am 18. September 2010 betonte der Ministerpräsident, dass es keinen Baustopp gebe, solange er Regierungschef sei: „Mir ist der Fehdehandschuh hingeworfen worden, ich nehme ihn auf.“<sup>8</sup> Keine zwei Wochen später kam es zum „Schwarzen Donnerstag“, dem harten Polizeieinsatz gegen die Protestierenden, bei dem sechs Beamte und rund 130 Demonstrierende verletzt wurden. Erst daraufhin kam die von Mappus initiierte Schlichtung durch Heiner Geißler.

Letzten Endes wussten laut Infratest dimap 62 Prozent der Wahlberechtigten nicht mehr genau, für welche politischen Überzeugungen Stefan Mappus eigentlich steht. Das ist besonders tragisch und verheerend für einen Politiker, der sich selbst immer als einen entscheidungsfreudigen, berechenbaren und verlässlichen Ministerpräsidenten sah.<sup>9</sup>

Schließlich scheute Mappus nicht einmal vor einem Verfassungsbruch zurück. Beim Rückkauf von Aktien des Energieunternehmens EnBW in einem Umfang von 4,7 Milliarden Euro (immerhin einem knappen Siebtel des Landeshaushalts!) durch das Land übergab der ehemalige Ministerpräsident das Parlament, sein eigenes Kabinett und zwang seinen Finanzminister<sup>10</sup> zur Anwendung des Notbewilligungsrechtes nach Artikel 81 der Landesverfassung: „Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.“

Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg hat am 6. Oktober 2011 in seiner Entscheidung festgehalten, dass die geltende Verfassung es weder aus

Gründen der Geheimhaltung noch im Hinblick auf Bedingungen eines Verhandlungspartners zulässt, „dass die Landesregierung Budgetmaßnahmen, die dem Parlament vorbehalten sind, – vorübergehend – selbst trifft. Wegen der herausragenden Bedeutung des Budgetrechts in der parlamentarischen Demokratie und des daraus folgenden uneingeschränkten Vorrangs des Parlaments in Haushaltsfragen kommt nach der Überzeugung des erkennenden Staatsgerichtshofs eine (...) erweiternde Auslegung des Art. 81 LV, der lediglich Fälle zeitlicher Dringlichkeit regeln will, nicht in Betracht.“<sup>11</sup>

An kaum einem Tag seiner Amtszeit konnte Mappus das Image eines taktierenden und konfrontativen Machtpolitikers zugunsten eines versöhnlichen Landesvaters ablegen. Insofern wirkten die Plakate mit dem Spitzenkandidaten fast schon ironisch, wenn auf ihnen zu lesen war: „Vertrauen. Verantwortung. Verlässlichkeit.“ Und sie bekommen eine ganz besondere Note, wenn zugleich in der Stuttgarter Zeitung ein CDU-Fraktionskollege mit den Worten zitiert wird, Mappus „erscheine ihm als ausreichend robust, auch ein Land irgendwo in Zentralasien zu regieren.“<sup>12</sup>

So gelten die Landtagswahlen in Baden-Württemberg 2011 wie bereits die in Bayern und Nordrhein-Westfalen als Beispiele für die plötzliche Risikoanfälligkeit von Landesparteien mit „klassischen Parteihegemonien, die ohne den zentralen Bonus einer fest etablierten und auf Kontinuität angelegten Ministerpräsidentendemokratie“ (vgl. Mielke 2011, S. 63) auskommen mussten.

Angesichts der Unbeliebtheit von Stefan Mappus und seines nicht mehrheitsfähigen Politikstils wird man es – hypothetisch betrachtet – im Rückblick bedauern, dass es die erfahrenen Parteigrößen Willi Stächele und Heribert Rech nicht gewagt haben, ihn 2009 herauszufordern. Ihre versöhnlichere, empathischere und landesväterlichere Art in Kombination mit einem Offenhalten der Koalitionsoption hätte wohl dazu geführt, dass 2011 eine andere Landesgeschichte geschrieben worden wäre. Zudem wäre ihre Verweildauer im Amt vermutlich überschaubar gewesen. Als „Übergangs-Ministerpräsidenten“ hätten sie Mappus die eigenen Karrierechancen nicht einmal zwangsläufig verbaut und wären für die älteren Wähler der Union mindestens auf eine ähnliche Akzeptanz gestoßen.

### Gesucht: weibliche, akademische, urbane CDU-Wähler

Eine Analyse der repräsentativen Wahlstatistik verdeutlicht, dass die CDU in

allen Altersgruppen Stimmenverluste hinnehmen musste. Vor allem in der Altersgruppe der 45- bis 59-jährigen „Entscheider“ (beruflich Arrivierte, Funktionsebenen) verlor die Union überdurchschnittlich Stimmen (-6,6 Prozent), während die Grünen mit 18,5 Prozent hier ihre größten Stimmengewinne erzielten (vgl. Abbildung 2).

Nach wie vor ist die CDU mit einem Anteil von 60:40 die Partei mit den meisten Stamm- und wenigsten Wechselwählern. Ohne ihren „bluechip“ in Gestalt der „einfach Gebildeten“ und der älteren Generation lässt sich das verhältnismäßig gute CDU-Ergebnis nicht erklären. Fast jeder zweite wahlberechtigte Hauptschulabsolvent (47 Prozent) hat für die Union gestimmt.

Nahezu jeder zweite CDU-Wähler ist älter als 60 Jahre (49 Prozent). Noch etwas drastischer ausgedrückt: Beinahe ein knappes Drittel der Unions-Wählerschaft war sogar 70 Jahre oder älter (31,0 Prozent).<sup>13</sup> Hingegen sind 40 Prozent der Grünen-Wähler jünger als 45 Jahre. Aber auch bei den über 60-Jährigen konnten die Grünen dreimal so viele Stimmen einfahren wie 2006 oder gar fünfmal so viele wie 2001. In Anbetracht der Affinität der Älteren zur CDU muss man auf Unionsseite froh sein, dass 74,1 Prozent der 60- bis 69-Jährigen ihr Wahlrecht in Anspruch nahmen, während nicht einmal jeder zweite Wahlberechtigte unter 35 Jahren seine Stimme abgegeben hat. Angesichts des demografischen Wandels<sup>14</sup> und der höheren Verinnerlichung der Norm „Wählen gehen“ bei älteren Stimmberechtigten bleibt unabhängig vom CDU-Ergebnis festzuhalten, dass junge Menschen ihre Möglichkeiten, politische Entscheidun-

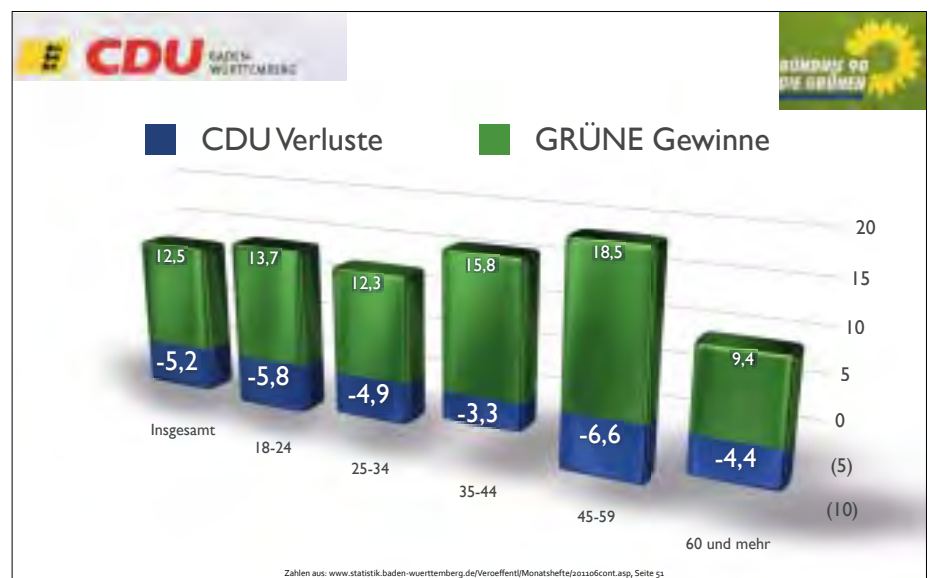
gen in ihrem Sinne und gemäß ihren Interessen zu beeinflussen, nicht in dem Umfang wahrnehmen, wie sie könnten und wohl auch müssten.

Nicht nur bei jungen Wählern, sondern auch bei Frauen hatte die CDU bei dieser Landtagswahl ein Akzeptanzproblem. Das mag auch daran gelegen haben, dass Frauen ganz besonders die Kernkraft als Energielieferant ablehnen. Der mangelnde Rückhalt bei Frauen ist vor allem in den Großstädten besonders ausgeprägt. So haben z. B. in Freiburg nahezu unvorstellbare 61,4 Prozent der 35- bis 44-jährigen Frauen ihre Stimme für die Grünen abgegeben.

Der Prototyp des CDU-Wählers in Baden-Württemberg ist demzufolge der auf dem Land lebende 70-jährige Rentner mit Volksschulabschluss und katholischem Glauben, der jeden Sonntag zur Kirche geht. Hingegen ist unter den CDU-Wählern kaum die 40-jährige konfessionslose, in einer Großstadt lebende, verbeamtete Akademikerin anzutreffen. Diese klischeehafte Überzeichnung verdeutlicht sinnbildlich die wahlsoziologische Problematik der Union.

Besorgniserregend für die CDU muss auch sein, dass ihr viele Beamte und Selbstständige an die Grünen verloren gingen. Ein weiteres Indiz dafür, dass sich die Grünen als „programmatischer Vollsortimenter“ zu einer ernst zu nehmenden Alternative zur CDU entwickelt haben und von den Wählern als Volkspartei anerkannt werden.

**Abbildung 2: Stimmengewinne bzw. -verluste von CDU und Grünen bei der Landtagswahl 2011 im Vergleich zur Landtagswahl 2006 in Baden-Württemberg nach Altersgruppen der Wähler**



## Der Stadt-Land-Gegensatz

Ein Blick auf die politische Landkarte macht schnell deutlich, dass die neun Direktmandate der Grünen und das eine der SPD in großen Universitätsstädten in Baden-Württemberg (Freiburg, Mannheim, Stuttgart, Tübingen und Konstanz) gewonnen wurden. Sie verdeutlichen damit signifikant das Problem der CDU, für großstädtische und akademische Personengruppen attraktiv und wählbar zu sein. Besonders in diesen Milieus wurde der Traditionalist Stefan Mappus zur symbolischen Reizfigur. Der bewusst kalkulierte Lagerwahlkampf und die Ansprache der Stamm- vor der Laufkundschaft ließ die Wähler im wahrsten Sinne des Wortes

von der CDU weglafen und machten die Universitätsstädte bzw. einzelne Stadtteile für die CDU zu „No-Go-Areas“. So erreichte z. B. die grün-rote Koalition im Freiburger Stadtteil Vauban, der sich durch einen hohen Akademikeranteil auszeichnet, 85,3 Prozent der Stimmen. Die CDU wurde in diesem Stadtteil mit 3,8 Prozent zu einer Splitterpartei. Mit 22,3 Prozent der Stimmen in der Gesamtstadt Freiburg landete sie nach den Grünen (42,0 Prozent) und der SPD (23,7 Prozent) nur auf Platz 3. Vor allem dank ihres Spitzenkandidaten Winfried Kretschmann (vgl. Abbildung 3) ist es den Grünen auch gelungen, sich in ländlichen Wählermilieus zu etablieren. Ihre realpolitische Ausrichtung seit den 1980-er Jahren, die Verbin-

dung von Konservatismus und Ökologie zahlte sich bei der „Fukushima-Wahl 2011“ ganz besonders aus. Der bislang vielfach beschriebene Gegensatz zwischen urbanen, liberalen, großstädtischen und traditionalistischen, konservativen, ländlichen CDU-Wählern scheint sich zwar angesichts der Angleichung pluralistischer und postmaterialistischer Wertorientierungen und Lebensstile aufzuweichen, dennoch ist auffällig, wie wenig anschlussfähig die CDU bislang an die Lebenswelten von Wählerinnen und Wählern in Städten über 50 000 Einwohnern war (vgl. Abbildung 4).

## Fazit und Ausblick

„An 28 Tagen hat die Regierung die Deutungshoheit über die Landespolitik, an zwei Tagen hat sie sie nicht.“  
Günther H. Oettinger<sup>15</sup>

Ein Jahr nach dem Verlust der Regierungsverantwortung ist die CDU noch nicht in der Opposition angekommen. Viele ehemalige Funktionsträger und Teile der Parteilite haben den Bedeutungsverlust in der Öffentlichkeit und das Arbeiten für den Papierkorb noch nicht verwunden. Opposition „ist vor allem deshalb Mist“, um ein Wort von Franz Müntefering zu gebrauchen, weil die tägliche Abgeordnetenarbeit so gut wie keine Chance hat, in Gesetzestexte überführt und/oder medial gewürdigt zu werden. Die Landes-CDU hat immer noch kein nach außen erkennbares Gravitationszentrum, geschweige denn ein oder zwei Köpfe, die die neue Union repräsentieren. Die meisten Personen aus der Führungsreserve wie der stellvertretende Landesvorsitzende Winfried Mack oder der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Volker Schebesta gelten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Mappus-Lager als angeschlagen, die beiden stellvertretenden Landesvorsitzenden Thorsten Frei und die Bundestagsabgeordnete Annette Widmann-Mauz als (noch) zu wenig profiliert. Die jungen Hoffnungsträger in Person der Bezirksvorsitzenden Steffen Bilger und Andreas Jung sind als Mandatsträger auf Bundesebene engagiert und gelten nach dem Scheitern der FDP-Boycroup derzeit als „leichtmatrosenhafte“. Weder der Landesvorsitzende Thomas Strobl noch Fraktionsvorsitzender Peter Hauk selbst sind als entscheidungsstarke und charismatische Führungsfiguren bekannt. Der Ausgang der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 hat aber auch den Grünen deutlich gemacht, dass ihre Bäume nicht in den Himmel wachsen und Baden-

Abbildung 3: Wer ist ...

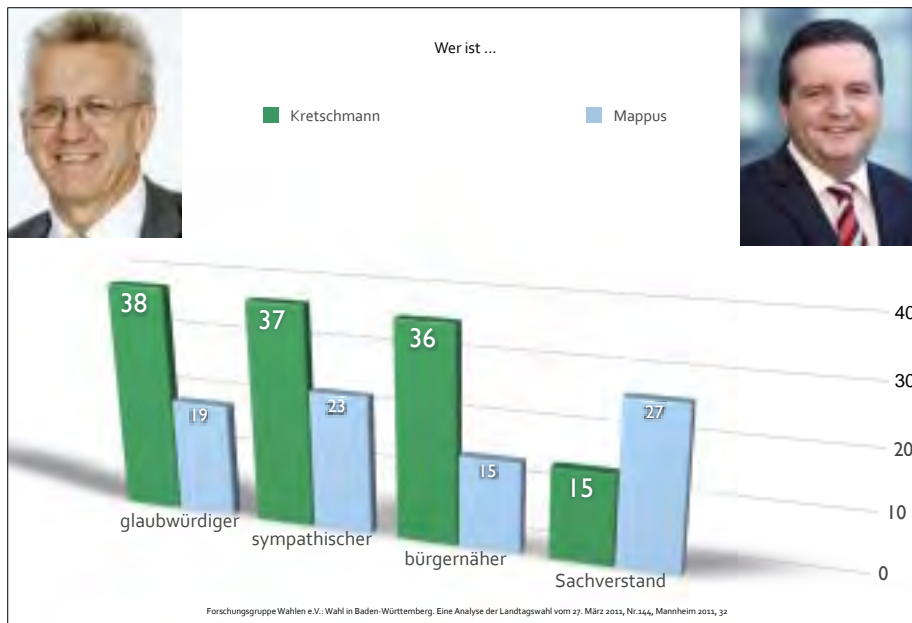
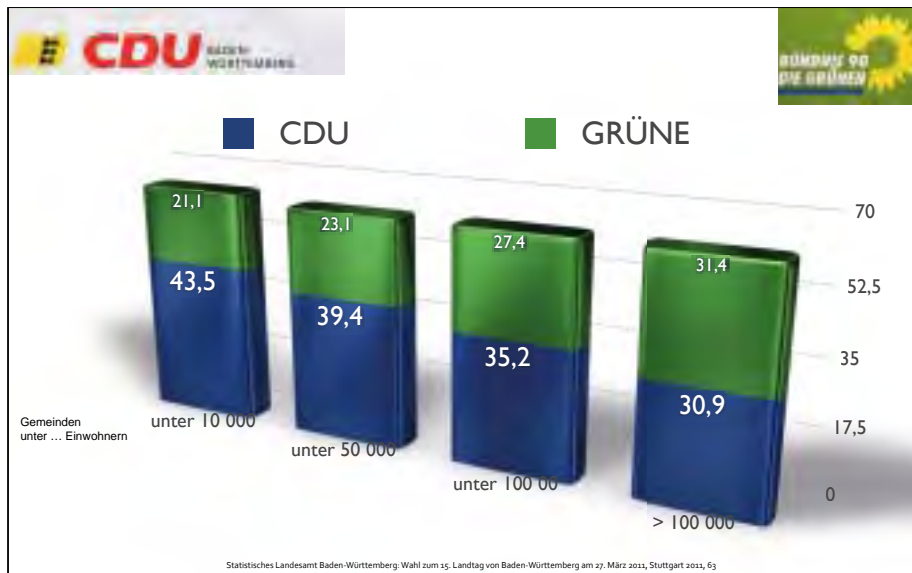


Abbildung 4: Ergebnis der Landtagswahl am 27. März 2011 in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen für CDU und Grüne





Württemberg nach wie vor eine die CDU begünstigende politische Kultur und damit einhergehende Wählertradition aufweist. Die „Verlegenheits-Volksabstimmung“ zu Stuttgart 21<sup>16</sup> war erfreulicherweise eindeutig und hat wohl das Land und die Regierungskoalition in dieser Sachfrage befriedet. Ob sie eine Initialzündung für mehr Bürgerbeteiligung auf Landesebene war, ist zu bezweifeln. Es bleibt abzuwarten, ob die plebiszitären Verfahren – mit einem Quorum von 20 Prozent (wie derzeit diskutiert) oder einem Drittel (wie derzeit noch in der Verfassung stehend) – tatsächlich eine bessere Alternative zum traditionellen Königsrecht der Demokratie in Form von Wahlen darstellen. Schließlich gibt es genügend Hinweise darauf, dass Volksbegehren und Volksentscheide die Partizipationskluff weiter nach der einfachen Gleichung vertiefen: Je gebildeter und je reicher, desto höher die Abstimmungs- und Wahlbeteiligung. So muss es in demokratietheoretischer Hinsicht zu denken geben, wenn sich im akademisch geprägten Freiburger Stadtteil Vauban 62,3 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung an der Abstimmung zu Stuttgart 21 beteiligt haben, während in Freiburg-Weingarten, einem Stadtteil mit relativ hoher Arbeitslosigkeit und Migrantenanteil, nur 21,4 Prozent ihre Ja- oder Neinstimme abgaben.

Trotz des Regierungswechsels im Land stellt die CDU nach wie vor mit 60 Mandaten die weitaus stärkste Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg. 335 Bürger- und Oberbürgermeister, 18 von 35 Landräten und 4.752 von 21.298 Gemeinde- und Kreisräten haben ein CDU-Parteibuch. Nach wie vor ist die CDU die größte und am besten ausgestattete Partei in Baden-Württemberg. 72.000 Mitglieder, 11.600 Jungunionisten und Vereinigungen wie die Frauen-Union oder die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU sind aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten, die im Windschatten der Medienaufmerksamkeit segelnde Oppositionspartei zu erneuern.

Dennoch bereitet die Mitgliederstruktur allen Parteien und nicht nur der CDU Probleme. Der Anteil von Jugendlichen im Alter von 16 bis 29 Jahren beträgt bei der CDU gerade einmal 4,9 Prozent. Über die Hälfte (53,3 Prozent) ihrer Mitglieder sind 60 Jahre und älter. Das Durchschnittsalter eines CDU-Mitglieds beträgt 57 Jahre. Der CDU muss es in Zukunft in besonderem Maße darum gehen, Frauen und junge Menschen für die Parteilarbeit zu gewinnen. Ein Frauenanteil von ca. 22 Prozent bei den Mitgliedern spricht Bände.

Die Professionalität vor allem der Landesgeschäftsstelle lässt deutlich zu

wünschen übrig. Will man die Medienpräsenz sowie die Kampagnen- und Wahlkampffähigkeit verbessern, muss hier deutlich in Personen und Infrastruktur investiert werden.

Für die weitere Entwicklung der politischen Kultur des Landes war der Machtwechsel ein notwendiges Gebot der Stunde. Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Der politische Wettbewerb funktioniert, der Souverän hat die politische Veränderung herbeigeführt. Das Aufbrechen verkrusteter Strukturen in Ministerien und der ganzen Landesverwaltung, die Einführung eines anderen Politikstils sowie Personalrochaden werden dem Land gut tun. Für die CDU ist deutlich geworden: Wahlsiege unterliegen keinen Automatismen, sie sind keine Selbstverständlichkeit. Nun gilt es für die Union, die Zeit in der Opposition

zu nutzen, Grabenkämpfe zu beenden, innerparteiliche Erneuerungs- und Modernisierungsprozesse anzustoßen, neues (vor allem gesellschafts- und wirtschaftspolitisches) Profil zu gewinnen, programmatische und personelle Alternativen anzubieten und damit erneut ihre Wählbarkeit und Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Nur dann kann sie das mehrdeutige Image einer „verspäteten Landespartei“, die in weiten Teilen ihrer Ausrichtung der gesellschaftlichen Entwicklung hinterherhinkt, wieder loswerden. Dabei sollte die Union sich durchaus auf ihre Geschichte besinnen und wieder verstärkt dezent-



Winfried Kretschmann schwört am 12. Mai 2011 im Landtag in Stuttgart seinen Amtseid nach seiner Wahl zum Ministerpräsident von Baden-Württemberg. Trotz des Regierungswechsels stellt die CDU nach wie vor mit 60 Mandaten die stärkste Fraktion im Landtag.

picture alliance/dpa



Atomkraftgegner demonstrieren am 16. März 2011 während einer Wahlkampfveranstaltung der CDU in Waldshut-Tiengen. Mit den Ereignissen von Fukushima war klar: die schwarz-gelbe Koalition der „Laufzeitverlängerer“ in Bund und Land war auf dem politischen Holzweg.

picture alliance/dpa

rale und regionale Profilbildung zulassen. Insofern bekäme der Begriff der „verspäteten Partei“ wieder seine ursprüngliche Bedeutung. Schließlich war und ist der Plural die Stärke dieser „regionalisierten Patchwork-Partei“. Mit ihrem Markenkern der Sozialen Marktwirtschaft ist es der CDU – mit Ausnahme der Ausnahmewahl 2011<sup>17</sup> – ganz gut gelungen, katholisches und protestantisches Bürgertum ebenso zu vereinen wie Facharbeiter und Unternehmer, Bauern und Städter, Sozialethiker und Wirtschaftsliberale.

Inwieweit es der CDU nach ihrer Erneuerung in der Opposition gelingen kann,

eine ähnliche integrierende Kraft zu entfalten wie sie sie bis 2011 hatte, ist jedoch fraglich. Es wird sich zeigen, ob das „catch all-Konzept“ der Volkspartei in Baden-Württemberg ausgedient, die strukturelle Mehrheit der CDU sich verflüchtigt hat.

„In der Opposition wird es für die Partei schwieriger, ihren Charakter als Volkspartei zu wahren, ihren Einsatz für die unterschiedlichen, teils in Spannung befindlichen Strömungen nachzuweisen und sie so zusammenzuhalten“ (Jäger 2011).

Die von Altministerpräsident Erwin Teufel neu im Sommer 2011 entfachte und

von anderen aufgegriffene Programmdébatte über das „C“ im Parteinamen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass vor allem in den konservativen Bundesländern der Spagat zwischen Stammwählern und Wechselwählern größer ist als beispielsweise in Thüringen oder Sachsen-Anhalt. Dieser Konflikt verschärft sich zusätzlich durch die überalterte Wähler- und Mitgliederschaft der CDU mit ihrer höheren Kirchenbindung und Orientierung an traditionellen Werten, die nicht mit den Vorstellungen und Lebenswelten jüngerer Menschen kompatibel sind.



Nicht nur in einer zunehmend säkularisierten Welt wird es immer schwieriger zu vermitteln, „was an der neuen Atompolitik, an der Erhöhung der Hartz-IV-Sätze oder den Plänen zu neuen Steuererleichterungen christlich oder unchristlich ist.“<sup>18</sup>

Teufels Nachfolger als Ministerpräsident, der jetzige EU-Kommissar Günther H. Oettinger warnt zu Recht vor einer rückwärts gewandten, falsch verstandenen Re-Christianisierung der Partei: „Die CDU wird nicht mehrheitsfähig bleiben, wenn sie den Rückwärtsgang einlegt. (...) Eine Rückkehr zu den Programmen der achtziger und neunziger Jahre würde die CDU viele Wählerstimmen kosten. (...) Einige in unserer Partei sollten erkennen: Die Bonner Republik ist Geschichte.“<sup>19</sup>

Wenn nicht alles trägt, werden die Grünen und nicht die SPD 2016 Hauptgegner – und damit wohl kaum Koalitionspartner – der Union im politischen Wettbewerb sein. Angesichts des derzeitigen Zustandes der FDP kann die CDU dabei nicht auf den bürgerlichen Bündnispartner bauen und ist gut beraten, ein eigenes wirtschaftsliberales Profil zu entwickeln, voreilige Koalitionsaussagen zu vermeiden und die alten Grabenkämpfe zwischen Traditionalisten und Modernisierern durch ein versöhnliches „Amalgam-Konzept“ mit Bindekraft zu überwinden. Die größte Herausforderung wird sein, die „gesellschaftspolitische Wandlung“ der Partei hinzubekommen und bis 2016 einen Spitzenkandidaten aufzubauen, der oder die glaubwürdig für diesen Neuanfang steht. Wahrlich eine Herkulesaufgabe!

## LITERATUR

- Eith, Ulrich (2008): Das Parteiensystem Baden-Württembergs. In: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern. Wiesbaden, S. 103–124.
- Forschungsgruppe Wahlen e. V. (2011): Wahl in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Landtagswahl vom 27. März 2011. Bericht der Forschungsgruppe Nr. 144. Mannheim.
- Infratest dimap (2011): Baden-Württemberg 2011. WahIREPORT. Berlin.
- Jäger, Wolfgang: Die CDU leidet an Personalauszeichnung. In: Badische Zeitung vom 10.9.2011.
- Konrad Adenauer Stiftung (2011): Landtagswahl in Baden-Württemberg am 27. März 2011. Online-Dokumentation. Abgerufen unter: [www.kas.de/wf/doc/kas\\_22380-544-1-30.pdf?110419160240](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22380-544-1-30.pdf?110419160240) [14.5.2012].
- Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt (2011) (Hrsg.): Die Landtagswahl am 27. März 2011 in Stuttgart. Eine Analyse des Wahlverhaltens in räumlicher und sozialstruktureller Differenzierung. Stuttgart.
- Leicht, Robert (2011): Basisdemokratische Mogelpackung. Volksbegehren, Plebiszite und Referenden sind kein Allheilmittel gegen Bürgerwut. In: Die Zeit vom 24.11.2011.
- Mielke, Gerd (2011): Landtag, Ministerpräsident und Landesregierung: das Regierungssystem Baden-Württembergs. In: Frech, Siegfried/We-

ber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Handbuch Landespolitik. Stuttgart 2011, S. 34–64.

Stadt Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (2011) (Hrsg.): Wahl der Abgeordneten zum 15. Landtag von Baden-Württemberg am 27. März 2011 – Ergebnisse und Analyse der Landtagswahl in Freiburg. Freiburg.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2011): Wahl zum 15. Landtag von Baden-Württemberg am 27. März 2011. Stuttgart.

Teufel, Erwin (2011): Wohin treibt die CDU? In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 31.7.2011.

Wehling, Hans-Georg (2002): Ein halbes Jahrhundert Regierungsverantwortung. In: Staatsanzeiger Baden-Württemberg vom 6.10.2002.

Wehling, Hans-Georg (2011): Konstanz und Wandel der politischen Kultur in Baden-Württemberg im Blick auf die Landtagswahl vom 27.3.2011. Abgerufen unter: [www.landtagswahl-bw.de/fileadmin/landtagswahl-bw/pdf/wehling\\_landtagswahl11.pdf](http://www.landtagswahl-bw.de/fileadmin/landtagswahl-bw/pdf/wehling_landtagswahl11.pdf) [14.5.2012].

## ANMERKUNGEN

- 1 Zitiert in: Stuttgarter Zeitung vom 10. Oktober 2011.
- 2 So Thomas Strobl in seiner Rede zur Inthronisierung als neuer CDU-Landesvorsitzender in der Stuttgarter Zeitung vom 23. Juli 2011.
- 3 Außergewöhnlich aber nicht neu ist, dass die Grünen mit einem Stimmenanteil von 24 Prozent den Regierungschef stellen können. Reinhold Maier wurde 1952 zum ersten baden-württembergischen Ministerpräsidenten gewählt, obwohl die FDP/DVP mit einem Stimmenanteil von 18 Prozent nach der SPD nur die zweitstärkste Partei in einer Dreiparteien-Koalition mit dem Gesamtdeutschen Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) war. So konnte ein CDU-Ministerpräsident Gebhard Müller verhindert werden.
- 4 Zitiert in: Stuttgarter Zeitung vom 22. März 2011.
- 5 Die Zustimmung zur Regierung Mappus/Goll sinkt im Lauf der Legislaturperiode auf den schlechtesten Wert bei Vorwahlumfragen seit 1980; vgl. Infratest dimap (2011): Baden-Württemberg 2011. WahIREPORT. Berlin. Auch Peter Straub, immerhin die Nummer 2 in Baden-Würt-

temberg und beachtliche 15 Jahre Landtagspräsident, ließ am Ende seiner Amtszeit jegliches diplomatisches Gespür vermissen, als er sich in der Öffentlichkeit gegen die von CDU, SPD und FDP gemeinsam getragene Parlamentsreform und damit verbundene Neuregelung der Altersvorsorge für Abgeordnete stellte und partout einen Porsche Panamera als Dienstwagen haben wollte. Ein solches Verhalten oberster Funktionsträger hat zweifellos dem Ansehen der Partei geschadet.

6 Von einem „Baden-Ergebnis“ zu sprechen, ist historisch betrachtet allerdings fragwürdig. Die Grenzen der heutigen Regierungsbezirke Freiburg und Karlsruhe sind nicht identisch mit dem alten Land Baden.

7 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 25. Juni 2011.

8 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 20. September 2010 und [www.faz.net/artikel/C30923/stuttgart-21-mappus-ich-nehme-den-fehdehandschuh-auf-30308511.html](http://www.faz.net/artikel/C30923/stuttgart-21-mappus-ich-nehme-den-fehdehandschuh-auf-30308511.html) [14.5.2012].

9 Vorwählerhebung von Infratest dimap; vgl. Infratest dimap (2011): Baden-Württemberg 2011. WahIREPORT. Berlin, S. 27.

10 Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit beim Kauf der Aktien der EnBW durch den Staatsgerichtshof wurde dem damaligen Finanzminister Willi Stächele zum politischen Verhängnis. Er musste von seinem neuen Amt des Landtagspräsidenten zurücktreten. Der Öffentlichkeit wäre kaum zu vermitteln gewesen, dass ein ehemaliger Minister, der antiparlamentarisch und verfassungswidrig gehandelt hat, weiterhin oberster Hüter der Parlamentsrechte sein soll.

11 Vgl.: [www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/602/111006\\_GR\\_2\\_11\\_Urteil\\_Staatsgerichtshof.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/602/111006_GR_2_11_Urteil_Staatsgerichtshof.pdf) [14.5.2012]. Dennoch geht der Staatsgerichtshof von einer zukünftigen Regelungsbedürftigkeit für den Landtag aus: „Gleichwohl kann es auch in einer parlamentarischen Demokratie aus Gründen des Staatswohls unvermeidlich sein, geheimhaltungsbedürftige Haushaltsansätze aus der öffentlichen Befassung fernzuhalten. In solchen Fällen kann das Parlament geeignete Verfahren wählen, die den bestehenden Geheimschutzinteressen und zugleich den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und dem Budgetbewilligungsrecht des Parlaments hinreichend Rechnung tragen.“

12 Stuttgarter Zeitung vom 11. März 2011.

13 Vgl.: [www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag11\\_06\\_09.pdf](http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag11_06_09.pdf) [14.5.2012].

14 Bei der Landtagswahl 1980 war noch knapp jeder dritte Wahlberechtigte unter 35 Jahre alt (30,0 Prozent) und jeder vierte Wahlberechtigte 60 Jahre oder älter (25,5 Prozent). Zur Landtagswahl 2011 befand sich bereits fast jeder dritte Wahlberechtigte im Seniorenalter (31,8 Prozent), nicht einmal mehr jeder Vierte war jünger als 35 Jahre (23,1 Prozent).

15 Zitiert in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 13. Mai 2011.

16 Vgl. Leicht (2011). Abgerufen unter: [www.zeit.de/2011/48/Plebiszit](http://www.zeit.de/2011/48/Plebiszit) [24.5.2012].

17 Den Charakter einer Ausnahmewahl mit einer Beteiligung von 80 Prozent kann auch der Landtagswahl 1972 zugeschrieben werden, die ganz im Zeichen der Ostverträge stand und bei der die CDU erstmals die absolute Mehrheit erringen konnte.

18 Ulrich Schmid in der Neuen Zürcher Zeitung vom 5. August 2011.

19 Vgl.: [www.badische-zeitung.de/deutschland-1/cdu-politiker-staerken-merkel-in-partei-debatte-den-ruecken--48300005.html](http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/cdu-politiker-staerken-merkel-in-partei-debatte-den-ruecken--48300005.html) [14.5.2012].



UNSER AUTOR

Dr. Michael Wehner ist Leiter der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Lehrbeauftragter am Seminar für wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg. Er studierte in Freiburg Politikwissenschaft und Geschichte und promovierte über die Auswirkungen des veränderten Medien- und Kommunikationsverhaltens auf die politische Bildung.



# Verliebt in die Krise? Die Volksparteien und die deutsche Politikwissenschaft

Wolfgang Jäger

Die Landtagswahl 2011 ist zum Symbol für den Wandel des Parteiensystems geworden: In einem klassischen CDU-Land wird ein Politiker einer Nicht-Volkspartei Ministerpräsident und eine bisherige Volkspartei wird nicht Juniorpartner einer anderen Volkspartei, sondern einer Nicht-Volkspartei. Ist das baden-württembergische Wahlergebnis ein Menetekel für das viel beschworene „Ende der Volksparteien“? Nach jeder Wahl wird in Deutschland die Frage nach dem Zustand der politischen Parteien und des Parteiensystems neu gestellt, zumeist unter dem Verdacht, es mit einer Krise zu tun zu haben. Diese Beobachtung gilt für die gesamte Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Nichts ist so beständig in der Entwicklung der deutschen Demokratie wie die sie begleitende Krisendiagnose. |

## Begriff und Wandel der Volksparteien

Die Parteienforschung war und ist theoretisch recht anspruchslos.<sup>1</sup> Am häufigsten werden Funktionskataloge formuliert und Typologien gebildet. In einem idealtypisch verstandenen Begriff werden die wesentlichen Charakteristika der dominanten Parteien gebündelt, von der programmatischen Ausrichtung über die Mitglieder- und Wählerstruktur bis zu den Funktionen im politischen System. Der Idealtypus wird nach einer mehr oder weniger systematisch vorgenommenen Beschreibung der Parteien gebildet, um dann eine Diskussion darüber auszulösen, wie exakt das Phänomen „politische Parteien“ mit dem Begriff getroffen wird. Ein Beispiel ist der von Richard S. Katz und Peter Mair vorgeschlagene Begriff der Kartellparteien.<sup>2</sup> Darunter werden Parteien verstanden, deren professionalisierte Spitzen durch das gemeinsame Interesse der Staatsfinanzierung verbunden und von der Parteimitgliedschaft und der Wählerschaft aber weitgehend abgekoppelt sind. Die Parteien sind ein Teil des Staates; ihr Ziel ist vor allem die Selbsterhaltung und die Verhinderung von konkurrierenden Parteineugründungen. Natürlich löst eine solche Zuspitzung von Thesen – die ein Idealtypus ja anstrebt – Kritik aus, die im Wesentlichen den Idealtypus auf einen Realtypus zu-

rückführt.<sup>3</sup> Die Kartellpartei wird als Nachfolgerin der *catch all party* oder der Volkspartei gesehen. Auch der Begriff der Volkspartei ist wissenschaftlich nicht präzise formuliert. Er hat politische, nicht wissenschaftliche Wurzeln. Er entstand im 19. Jahrhundert als legitimatorische und kämpferische Selbstkettierung vor allem liberaler Parteien. Der Begriff sollte zweierlei zum Ausdruck bringen: einmal eine Stoßrichtung gegen nicht-demokratische bzw. feudalistische politische Kräfte und zum anderen den Anspruch, nicht einzelne Interessen, Schichten oder Klassen zu vertreten, sondern das Wohl des ganzen Volkes.

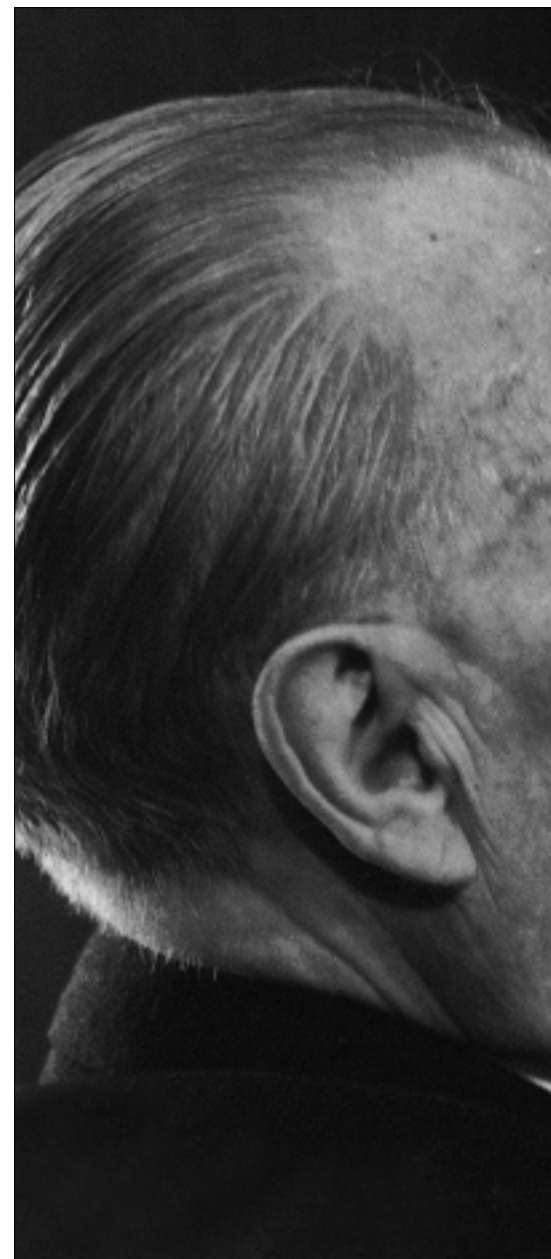
## CDU und SPD – die ersten Volksparteien der Bundesrepublik

Die Gründung der Christlich-Demokratischen Union, der ersten Volkspartei in der Bundesrepublik Deutschland, konnte an solche Traditionen anknüpfen, unterschied sich aber konzeptionell deutlich von allen bisherigen Volkspartei-Bündelungsversuchen. Ihre Modernität ergab sich aus der Überwindung der alten Konfliktlinien des Parteiensystems, die sich wesentlich aus den Spannungen im Industrialismus und Konfessionalismus nährten. Die Union sollte sowohl sozialstrukturell wie konfessionell als Klammer wirken, ohne ganz auf ihre spezifischen Milieus zu verzichten. Konrad Adenauer definierte dieses Konzept im ersten Band seiner Erinnerungen:<sup>4</sup> Die Union als „christliche Volkspartei“ sollte sich nicht nur auf das Interesse von einzelnen Schichten und Klassen stützen, sondern auf alle Volksschichten. Sie hatte ihr Fundament in der christlichen Ethik, die beiden Kon-

**Konrad Adenauer (1876–1967) definierte das Konzept der Volkspartei: Die Union als „christliche Volkspartei“ sollte sich nicht nur auf das Interesse von einzelnen Schichten und Klassen stützen, sondern auf alle Volksschichten. Sie hatte ihr Fundament in der christlichen Ethik. Gegner waren jene politischen Kräfte, die den Atheismus und Materialismus in Form totalitärer Ideologien predigten.**

picture alliance/dpa

fessionen gemeinsam ist. Die Gegner waren jene politischen Kräfte, die den Atheismus und Materialismus in Form totalitärer Ideologien predigten: der im Weltkrieg eben niedergerungene Nationalsozialismus und der durch die Sowjetunion siegreiche Kommunismus. Der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Otto Kirchheimer zeichnete in einem einflussreichen Beitrag von 1965 den Weg von der „Massenintegrationspartei, die in einer Zeit schärferer Klassenunterschiede und deutlich erkennbarer Konfessionsstrukturen entstanden war, zu einer Allerweltpartei (*catch all party*), zu einer echten Volkspartei“. Sie „gibt die Versuche auf, sich die Massen geistig und moralisch einzugliedern, und lenkt ihr Augenmerk in



stärkerem Maße auf die Wählerschaft (...)“.<sup>5</sup>

Kirchheimer nennt als Beispiel die CDU, deren Ideologie „von Anfang an nur ein allgemeiner Hintergrund“ gewesen sei, „eine gewisse Atmosphäre, allumfassend und vage genug, um Anhänger unter Katholiken und Protestanten zu finden“. Auch die SPD sah er auf dem Weg zur Allerpartei – ein Phänomen des Wettbewerbs. In der Tat: Die SPD wurde mit der Wende von Bad Godesberg 1959 zur zweiten erfolgreichen Volkspartei der Bundesrepublik Deutschland im Sinne Kirchheimers.

Peter Lösche schlug 2009 in einer Analyse, die das „Ende der Volksparteien“ ankündigte, vier Indikatoren für die Definition der Volkspartei vor: erstens eine Schichten und Klassen übergreifende Sozialstruktur der Mitglieder und Wähler, jedoch ohne gänzliche Aufgabe eines „spezifische[n] soziale[n] Profil[s]“, zweitens auf Dauer ein Wahlerfolg von 35 Prozent der Wähler, drittens die Fähigkeit, allein oder in Koalition mit anderen Parteien die Regierungsverantwortung zu übernehmen und schließlich der Charakter der Milieu-Partei, aller-

dings nur zum Teil auf dem Fundament einer Stammwählerschaft von 20 bis 25 Prozent.<sup>6</sup>

Es ist nicht schwierig, schon aus der Bestimmung der Indikatoren abzuleiten, dass die Volksparteien Union und SPD im Niedergang sind oder gar schon ihren Charakter als Volkspartei verloren haben. Sowohl der Anteil der Wähler wie der Mitglieder schwindet oder stagniert auf niedrigem Niveau. Das Parteiensystem hat sich von einem Zweieinhalbparteiensystem zu einem Fünfparteiensystem verfestigt; neue Parteien wie die Piraten stehen zumindest demoskopisch vor den Türen des Bundestages. Die Landtagswahl in Baden-Württemberg ist zum Symbol geworden: In einem klassischen CDU-Land wird ein Nicht-Volkspartei-Politiker Ministerpräsident, und eine bisherige Volkspartei wird nicht Juniorpartnerin einer anderen Volkspartei, sondern einer Nicht-Volkspartei.

Die These und die Analyse des „Endes der Volksparteien“ machen deutlich, dass es wenig Sinn ergibt, die Volksparteien der ersten Jahrzehnte bundesrepublikanischer Geschichte zum Idealtypus zu erklären. Die Volkspartei der damaligen Zeit ist ein historischer Realtypus, der sich in dieser Ära entwickelte und zur Blüte gelangte.

pus zu erklären. Die Volkspartei der damaligen Zeit ist ein historischer Realtypus, der sich in dieser Ära entwickelte und zur Blüte gelangte.

### Parteien und gesellschaftlicher Wandel

Parteien verändern sich mit dem gesellschaftlichen Wandel. Da sie in einer Demokratie immer das Bindeglied zwischen der Gesellschaft und dem Staat bilden, spiegeln sie die gesellschaftliche Entwicklung wider. Das Einmalige der Hochzeit der Volksparteien war die spezifische Kombination einer substantiellen Bindung an die Stammwählerschaft durch die Fortexistenz starker sozialmoralischer Milieus einerseits, jedoch einer durch diese nicht verhinderten Offenheit gegenüber Wechselwählern der politischen Mitte andererseits. Diese Situation entwickelte sich



im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik. Immerhin vereinigten die Unionsparteien und die SPD bei der ersten Bundestagswahl 1949 nur 60,2 Prozent der Zweitstimmen auf sich, also wenig mehr als im Jahr 2009 mit 56,8 Prozent.<sup>7</sup> Der gesellschaftliche Wandel, der den uns vertrauten Volkspartei-Typus gefährdete, indem er die Stammwählerschaft schrumpfen ließ, ist vielfach beschrieben worden. Stichworte sind Wertewandel, Differenzierung, Fragmentierung, Pluralisierung der Lebensstile und Individualisierung.<sup>8</sup> Hinzu kam der Wegfall der durch den Ost-West-Konflikt bedingten Polarisierung des Parteiensystems. Mehr als meist zur Kenntnis genommen wird, war nämlich der Parteienwettbewerb bis Ende der 1980er Jahre nicht nur in der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch in der Innen-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im Koordinatensystem der Ost-West-Spannung bzw. des Gegensatzes von Kapitalismus und Sozialismus angesiedelt.

Die Schlussfolgerung aus dem Wandel der Gesellschaft muss aber trotz der Veränderungen des Parteiensystems nicht das Ende der bisherigen Volksparteien sein. Denn immer noch gilt trotz des Bedeutungsverlustes der Stammwählerschaft und des Abschmelzens der sozialmoralischen Milieus, dass katholische Kirchgänger mehrheitlich die Union und gewerkschaftlich organisierte Arbeiter mehrheitlich die SPD wählen. Eine Kernstammwählerschaft ist also noch vorhanden. Viola Neu schreibt zu recht, dass man trotz des substanziellen Rückgangs der Stimmen für die Volksparteien festhalten müsse, dass „nach den Kriterien der Sozialstruktur, der programmatischen Ausrichtung und dem Aktivitätsniveau der Parteiorganisationen“ Union und SPD „nach wie vor als Volksparteien klassifiziert werden können“.<sup>9</sup>

Die Volatilität der Wählerschaft allerdings und damit der Zwang der Volksparteien, auf diese Wählerschaft aktiv zuzugehen, um sie zu gewinnen, haben sich vergrößert. Geht man vom selbst gesetzten Anspruch der Volksparteien oder vom Indikator aus, dass Volksparteien ein möglichst breites Spektrum der Bedürfnisse und Interessen der Gesellschaft vereinen, dann hat der gesellschaftliche Wandel dafür eigentlich die Grundbedingung verbessert: nämlich eine noch weniger von klassischen Konflikten konfessioneller, ökonomischer, ideologischer, regionaler oder gar ethnischer Art gespaltene, sondern eine homogenere Gesellschaft. Die Wiedervereinigung hat diese Bedingung weiter akzentuiert, gab es doch in den neuen Bundesländern die traditionellen Wählermilieus gar nicht mehr.

Der SPD-Vorsitzende Ernst Ollenhauer spricht auf dem außerordentlichen SPD-Parteitag 1959 in Bonn-Bad Godesberg. Auf dem Parteitag, der vom 13. bis 15. November 1959 tagte, wurde das neue Grundsatzprogramm – das „Godesberger Programm“ – der SPD beschlossen. Im „Godesberger Programm“ verabschiedete sich die SPD von marxistischen Zielsetzungen und vollzog den Wandel zur modernen Volkspartei.

picture alliance/dpa

Mehr als jemals zuvor müssen die Parteien ständig nach Themen suchen, die den alltäglichen Kosmos von Interessen, Bedürfnissen und Meinungen der Mitglieder und Wähler überlagern und das Profil der Partei nach innen und außen bestimmen. Das Profil der Partei ergibt sich immer weniger aus einer sozialstrukturellen oder sozialkulturellen Topographie, sondern muss kontinuierlich von den Parteien selbst erarbeitet werden. Ein größeres Gewicht als in der Vergangenheit wird deshalb auch einer geschickten symbolischen Politik zukommen. In einem Gutachten über die CDU im Ruhrgebiet schrieb Karl Rohe schon vor einigen Jahren: „Der Zwang zur symbolischen Politik (...) ergibt sich vor allem aus einem doppelten Sachverhalt: einmal aus der Komplexität und Undurchsichtigkeit moderner Politik, die es kaum noch erlaubt, im alltäglichen Vollzug von Politik Prinzipielles zu verdeutlichen; zum anderen aus dem (...) Verlust des im Zeitalter der Milieuparteien noch vorhandenen Grundeinverständnisses von Wählerschaft und Partei, der es erforderlich macht, die ‚Philosophie‘ der Partei von Zeit zu Zeit sinnfällig zu machen“.<sup>10</sup>

Ebenso große Bedeutung wie der symbolischen Politik kommt den Führungspersönlichkeiten zu. Mehr als jemals zuvor bedürfen die Volksparteien als Magnete der heterogenen und individualistischen Wählerschaft der charismatischen Führungsfiguren. Man denke an die Wirkung des früheren CSU-Ministers Karl-Theodor zu Guttenberg. Allerdings besteht unter diesen Bedingungen immer auch die Gefahr der Entstehung von populistischen Strömungen.<sup>11</sup> Umso wichtiger ist die Fortexistenz der bewährten Volksparteien.

### Exkurs: Die deutsche Politikwissenschaft und der Parteienstaat

Im ersten Jahrzehnt nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland befassten sich die deutschen Sozialwissenschaft-



ler und Staatsrechtslehrer mit den Parteien vornehmlich unter den Gesichtspunkten der Selbstvergewisserung und der Pädagogik. Den Staatsrechtslehrern ging es um die Deutung von Artikel 21 GG. Mit deutscher Gelehrten Gründlichkeit ging man dem „Begriff der Partei“ nach und suchte nach rechtlich zu fassenden „Funktionen“ der Parteien im Verfassungssystem. Die Politikwissenschaft focht als Demokratiewissenschaft gegen den überkommenen deutschen Antiparteienaffekt an und wies nach, dass eine moderne Demokratie ohne die politischen Parteien nicht funktionieren könne. Das sich entwickelnde Parteiensystem beurteilte man positiv, wenn man als Maßstab die Überwindung des Weimarer Parteiensystems mit seinen zahlreichen, darunter starken extremistischen Parteien wählte. Die





Orientierung der Parteien an der freiheitlich-demokratisch verfassten Grundordnung und die Konzentration sowie Stabilität des Parteiensystems waren jene Faktoren, die am sichtbarsten die These unterstrichen, dass Bonn nicht Weimar sei.<sup>12</sup>

Politikwissenschaftliche Kritik richtete sich auf linker Seite gegen die Dominanz der Christdemokraten, gegen die Zementierung des Verhältnisses von Regierung und Opposition, die man für einen sogenannten „restaurativ-großbürgerlichen Charakter Westdeutschlands“ verantwortlich machte.

Allgemein kritisiert wurde die politische Lethargie der Deutschen, ihre Abneigung, sich in Parteien zu engagieren. Ganz besonders litt darunter die sich als Volkspartei verstehende CDU, die ja in den Anfangsjahren der Bundesrepu-

blik einen rapiden Rückgang der Mitgliederzahl verzeichnete. Die CDU war eine Wählerpartei, aber keine Mitgliederpartei wie die SPD.

Damit hing ein weiterer Vorwurf eng zusammen, der gerade von bürgerlicher Seite gemacht wurde und den „Volkspartei“-Charakter der Union stark belastete. Was Konrad Adenauer als das ethische Band der CDU kennzeichnete, wurde als kaum noch wirksam erkannt. So schreibt Paul Noack (1960): „Das Ergebnis der schwachen Bindung an die Partei ist eine Stärkung der Interessenverbände (...)“ – der „Verbände-staat“.<sup>13</sup>

In den 1960er Jahren sah sich die Parteienforschung in Deutschland mit dem Wandel der SPD zur Volkspartei konfrontiert. Die Godesberger Wende, die der SPD den Weg zur Regierungspartei

ebnete und dem parlamentarischen Regierungssystem die Normalität des Regierungswechsels eröffnete, stürzte die Parteienforschung allerdings in erhebliche Irritationen.

Am deutlichsten und als erster gab dem der Berliner Politologe Ekkehart Krippendorff Ausdruck in der viel gelesenen Zeitschrift „Der Monat“ im Januar 1962.<sup>14</sup> Der Aufsatz hieß „Das Ende des Parteienstaates?“. Darin wurde die These aufgestellt, dass das Ende des Parteienstaates kommt, „wenn die Oppositionspartei das jeweilige gesellschaftliche und politische System nicht mehr prinzipiell in Frage zu stellen gewillt oder in der Lage ist“. Pessimistisch endete diese Argumentation damals freilich noch nicht. „Das Ende des Parteienstaats muss jedoch nicht notwendig das Ende politischer Freiheit überhaupt bedeuten, nur verlagert sich dann die politische Kontrolle in den Rahmen der regierenden Partei selbst.“ Die „große Koalition“ sei „im Grunde nichts anderes als eine Vorform des Einpartei-Staates“. Damit ist das zentrale Thema der deutschen Parteienforschung der sechziger Jahre angesprochen: „Die Chance der Freiheit in einem nicht mehr in Frage gestellten Gesellschaftssystem liegt dann in der effektiven Verwirklichung innerparteilicher Demokratie“.

### Innerparteiliche Demokratie

Unabhängig von Krippendorffs Frage nach der Zukunft des Parteienstaats durch die Konzentration der Parteien in der Mitte, entwickelte sich das Thema der innerparteilichen Demokratie zum zentralen Gegenstand nicht nur der Parteienforschung, sondern auch der Parteien selbst, dies freilich mit Durchschlagskraft erst im Gefolge der Bewegung von 1968. Aufbauen konnten die Vertreter der innerparteilichen Demokratisierung auf der Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, die dieser schon in den 1950er Jahren entwickelte und als Bundesverfassungsrichter in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfließen lassen konnte. Danach war der moderne Parteienstaat „ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“.<sup>15</sup> Die Mitwirkung der Aktivbürger sollte über die innerparteiliche Demokratie erfolgen.

1968 schieden sich die Geister. Die Reideologisierung deutschen politischen Denkens, vor allem bei der studentischen Jugend durch die Renaissance des Marxismus, setzte das gesamte Par-

teiensystem, wie es sich bislang entwickelt hatte, auf den Prüfstand. Das, was sich die Union als neuartige Leistung der Nachkriegszeit anrechnete, nämlich ihren Volkspartei charakter, und was die SPD mühsam nachgeholt hatte, geriet jetzt allseits unter Beschuss.

Auf linker, neomarxistischer Seite lag der Schlüssel in einer Neuinterpretation der Gesellschaft. Die Klassenanalyse offenbarte eine tiefe Kluft zwischen der „eigentlichen“ kapitalistischen Struktur der Gesellschaft und ihrer verschleiern den Repräsentation auf der politischen Ebene durch die etablierten Parteien. Abhilfe aus dieser Sicht konnte nur eine außerparlamentarische Systemopposition schaffen, allenfalls eine als Hefe wirkende innerparteiliche Opposition in der SPD, die sich des Instruments der innerparteilichen Demokratie bediente. Die These von der Legitimationskrise des Parteiensystems hatte Hochkonjunktur.<sup>16</sup>

Auch von konservativer und liberaler Seite ertoteten die Volksparteien Kritik. Dass Kirchheimers Analyse der Volkspartei als „Allerweltpartei“ im prinzipienverliebten Deutschland Beifall finden würde, war kaum zu erwarten. Zwar wollte man nicht zu der Weimarer Weltanschauungspartei zurück, aber ohne „große ideelle Maximen und Prinzipien der Parteien“<sup>17</sup> fühlte man sich auch nicht wohl. Nun liefen die Parteien Gefahr, „zu bloßen Syndikaten einer kleinlich pragmatischen Interessenvertretung zu werden“<sup>18</sup> – so Wilhelm Hennis. Auf die Frage nach daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen hatte Hennis keine Antwort, wenn man davon absieht, dass die Parteien ihren Einfluss beschränken sollten auf „den engeren Bereich der staatlichen Herrschaftsorganisation“ und darauf verzichten sollten, ihren Einfluss „in immer weitere Bereiche der Gesellschaft hinein“ zu erstrecken.

Karl-Dietrich Bracher warnte in einer Bilanz des Parteiensystems 1970 ebenfalls vor einem „Maß an Institutionalisierung und Verstaatlichung der Parteien (...), das dem Wesen und der Funktion der Partei als einem beweglich offenen, freien Gebilde zwischen Staat und Gesellschaft widerspricht und den traditionellen Antiparteienaffekt wiederbelebt“. Bracher forderte, die Binnenstrukturen der Parteien stärker zu demokratisieren.<sup>19</sup>

Demokratisierung blieb ein wichtiges Stichwort für die 1970er Jahre. Die nicht nur theoretische, sondern auch praktische Kontroverse über das freie oder imperative Mandat der Abgeordneten bzw. Parlamentsfraktionen beschäftigte jahrelang die Politikwissenschaft und unter den Parteien vor allem die SPD. Sie trug wesentlich zur Spannung zwi-

schen der SPD und dem von ihr gestellten Bundeskanzler bei. Für die CDU hieß Demokratisierung zunächst Aufbau einer zur eigenen Willensbildung fähigen Parteistruktur. Dies geschah unter dem Parteivorsitz von Helmut Kohl seit 1973.<sup>20</sup> Die Demokratisierungsbestrebungen innerhalb der SPD erschienen in der Öffentlichkeit dagegen weitgehend als Rückfall in die Zeit vor dem Godesberger Programm, also in die Vor-Volkspartei-Zeit. Die Demokratisierungsanstrengungen der Union dagegen präsentierten sich als Modernisierung einer Volkspartei.

### Die 1970er Jahre: Erfolg und Veränderungen

Interessant sind die 1970er Jahre auch aus einer anderen Perspektive. Das von zwei Volksparteien und der FDP getragene Parteiensystem erlebte nämlich den Höhepunkt seines Erfolgs und zugleich den Beginn seiner Veränderung. Die Bundestagswahl 1976 brachte nicht nur mit 90,7 Prozent eine fast so hohe Wahlbeteiligung wie 1972, sondern vereinigte 99,1 Prozent der Zweitstimmen auf die Bundestagsparteien CDU/CSU, SPD und FDP, davon 91,2 Prozent auf die Volksparteien Union und SPD.<sup>21</sup> Im Jahr darauf aber trat eine neue Partei ihren erfolgreichen Weg an, der sie schon 1980 in einem Flächenland (Baden-Württemberg) in das Parlament führte mit 5,3 Prozent und 1983 in den Bundestag mit 5,6 Prozent der Stimmen: Die Grünen.

Die Grünen gingen aus der seit Ende der 1960er Jahre aus dem Boden sprießenden Bürgerinitiativbewegung hervor, die von den Sozialwissenschaften wesentlich als Krise der etablierten Parteien gedeutet wurde. So wird in einer politologischen Analyse von 1978 die „grundsätzliche ideologische Konfliktunfähigkeit der Parteien im Zeichen der Volksparteiendemokratie“ an den Pranger gestellt. Es gebe „immer weniger Unterscheidungs- und Wahlmöglichkeiten für den Bürger“. „Mit dem Auftreten der Apo, mit den ersten breiten außerparlamentarischen und außerparteilichen Regungen und Wallungen eines Teils der öffentlichen Meinung wurden auch die Zweifel lauter, ob der demonstrative Ideologieverzicht, ob die wahlkosmetisch sorgsam gepflegte programmatische ‚Unzurechnungsfähigkeit‘ und die sozialstrukturelle Nicht-Fixiertheit wirklich der Funktionslogik des Parlamentarismus gemäß Tugenden seien.“<sup>22</sup>

Diese Kritik wurde in den folgenden Jahren in immer neuen Variationen wiederholt – insbesondere dann, wenn es an den Rändern der großen Volkspar-

teien erneut bröckelte, beispielsweise durch die zeitweisen Erfolge der Republikaner auf Länderebene. Eine gewisse autoritativ-staatliche Weihe verlieh Bundespräsident Richard von Weizsäcker der Kritik an den Volksparteien durch seine Schelte in dem von Gunter Hoffmann und Werner Perger herausgegebenen Interview-Band des Jahres 1992.<sup>23</sup>

Die Parteien ließen es an politischer Führung fehlen. In den Worten Weizsäckers: Sie seien „machtversessen“ auf den Wahlsieg und „machtvergessen“ bei der Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen politischen Führungsaufgabe“. Und: Die Parteien hätten ihre Einflussbereiche sowohl in die institutionalisierte Staatlichkeit wie auch in die Gesellschaft hinein weit über ihre im Grundgesetz formulierten Aufgaben hinaus ausgedehnt.

Die Parteienforschung konnte den kritisierten Wandel der Volkspartei mit dem Begriff der „Kartellpartei“ (Katz/Mairl) oder „Partei der Berufspolitiker“ bzw. „Professionalisierte Wählerpartei“ (von Beyme) auf einen Nenner bringen.<sup>24</sup> Gemeinsam ist diesen Typen ein Defizit der Repräsentationsfunktion, dem vor allem durch die demoskopische Sensibilität der parteipolitischen Elite begegnet wird.

### Unterschiedliche Bewertungen: zwischen Krise und Normalisierung

Demokratiethoretisch wird der Wandel der Parteien unterschiedlich bewertet. Die Spanne reicht von heftiger Kritik und Krisenalarm bis zur unaufgeregten Einordnung in den Wandel der Parteienfunktionen.

Ernst Fraenkel hatte schon Ende der 1950er Jahre in seiner berühmten Abhandlung „Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat“ dargelegt, dass der Bestand der Demokratie im Staat von der „Pflege der Demokratie in den Parteien abhängt“.<sup>25</sup>

Jene, die die Erosion der Volksparteien mit Bedauern beobachten, versuchen denn auch, durch Parteireformen die innerparteiliche Demokratie wiederzubeleben und die Responsivität der Parteieliten gegenüber den Wählern zu verbessern.<sup>26</sup>

Andere konstatieren zwar die Kartellisierung der politischen Eliten, sehen aber nach wie vor einen Wettbewerb innerhalb der politischen Klasse, der die Repräsentationsfähigkeit der Parteien erhält. Die Schöpfer des Begriffs der Kartellparteien setzten auf die Selbsterneuerungskräfte des Parteiensystems. Trotz der Abschottungsversuche und Selbstbedienung der Kartellparteien

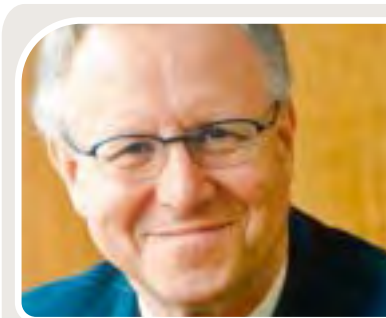
auf der staatlichen Ebene gelinge es neuen gesellschaftlichen Kräften, sich als Parteien zu formieren, das Parteiensystem neu zu gestalten und die Repräsentationsfunktion der Parteien wieder neu zu beleben. Beispiele waren die Grünen und sind derzeit die Piraten.<sup>27</sup>

Die schärfsten Kritiker des derzeitigen Parteienstaats, die das Volk durch die politische Klasse regelrecht entmündigt sehen, fordern institutionelle Reformen wie die Änderung des Wahlrechtes, plebiszitäre Verfahren, wie die Direktwahl des Bundespräsidenten oder der Ministerpräsidenten und die Einrichtung von Volksbegehren und Volksentscheiden. Zudem bauen sie auf die Kontrollfunktion des Bundesverfassungsgerichts, obgleich dessen parteipolitische Besetzung ebenfalls misstrauisch beäugt wird.<sup>28</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die deutsche Parteienforschung im Verhältnis zur internationalen Politikwissenschaft – von wenigen Ausnahmen abgesehen – „normalisiert“ hat. Die „deutschen Vorbelastungen“ und der „Antiparteienaffekt“ sind weniger spürbar. Die Parteien werden nicht nur in ihrer Interessenartikulations- und Aggregationsfunktion oder gar als Bittsteller der Gesellschaft vor den Toren des Staates gesehen, sondern auch in ihrer Regierungsfunktion (*party government*), also mit der Aufgabe, selbst die Führung des Staates in die Hand zu nehmen. Der Verfassungsrechtler Konrad Hesse definierte schon 1959 in einer Abhandlung über „die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien“ ihre aktive Rolle, als Regierungspartei oder Oppositionspartei „die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen hervorzubringen (...) (!)“.<sup>29</sup> Erst recht gilt dies heute, da sich die Volksparteien nicht mehr als Aktionsausschüsse von Sozialmilieus verstehen können. Eine solche Sicht setzt voraus, dass das Zweieinhalbparteiensystem nicht mehr gleichsam mit Verfassungsrang versehen und sein Schwinden als Krise gedeutet wird. Die Etikettierung der aktuellen Situation als „fluides Fünfparteiensystem“ bringt dies treffend zum Ausdruck.<sup>30</sup> Auch die von Fraenkel angesprochene thematische Debatte über ein angemessenes Verhältnis von repräsentativen und plebiszitären Komponenten des demokratischen Regierungssystems sollte selbstverständlich sein, ja ist Teil des politischen Prozesses, gleichsam Ausdruck einer nie endenden Dynamik von *checks and balances*.

## ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. von Beyme, Klaus (2002): Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. 2. Aufl., Wiesbaden, S. 315–339, hier S. 315.
- 2 Katz, Richard S./Mair, Peter (1995): *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*. In: *Party Politics*, 1/1995, S. 5–28.
- 3 Vgl. Helms, Ludger (2001): Die „Kartellpartei“-These und ihre Kritiker. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 4/2001, S. 698–708.
- 4 Adenauer, Konrad (1965): *Erinnerungen*, Band 1: 1945–53. Stuttgart, S. 50ff.
- 5 Kirchheimer, Otto (1965): Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 1/1965, S. 20–41, hier S. 27.
- 6 Lösche, Peter (2009): Ende der Volksparteien. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51/2009, S. 6–11, hier S. 6f.
- 7 Jung, Helmut (2011): Die Volkspartei als Auslaufmodell? Eine Analyse der Bundestagswahl 2009 in Deutschland und Bayern. In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): *Am Ende der Gewissheiten. Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung*. München, S. 325–348.
- 8 Vgl. etwa Lösche (2009), S. 9f.
- 9 Neu, Viola (2011): Perspektiven des Parteiensystems. In: Oberreuter, op. cit., S. 369–389, hier S. 380.
- 10 Manuskript o. J.
- 11 Vgl. dazu Deckert, Frank (2012): Populismus und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2/2012, S. 10–15.
- 12 Siehe hierzu Jäger, Wolfgang (Hrsg.) (1973): *Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung*. Stuttgart, Berlin, u. a.
- 13 Noack, Paul (1960): *Deutschland von 1945 bis 1960. Ein Abriss der Innen- und Außenpolitik*. München, S. 100f.



UNSER AUTOR

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Jäger, geb. 1940, seit 1974 Professor für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg. Rufe nach Köln, Tübingen und Mainz abgelehnt. Schwerpunkte in Forschung und Lehre: Vergleichende Regierungslehre, Parteienforschung, Medien und Politik, Geschichte und politisches System der Bundesrepublik Deutschland, politisches System der USA. Regelmäßige publizistische Tätigkeit. 1995 bis 2008 Rektor der Universität Freiburg. Seit 1988 Mitglied des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg. Zahlreiche Auszeichnungen, u. a. Verdienstmedaille des Landes Baden-Württemberg, Bundesverdienstkreuz Erster Klasse und Ehrenbürgerschaft der Stadt Freiburg.

## VERLIEBT IN DIE KRISE? DIE VOLKSPARTEIEN UND DIE DEUTSCHE POLITIKWISSENSCHAFT

- 14 Krippendorff, Ekkehart (1960): Das Ende des Parteienstaates? In: *Der Monat*, Nr. 160/1960, S. 64–70.
- 15 Zit. aus: Leibholz, Günter (1969): *Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*. In: Kluxen, Kurt (Hrsg.): *Parlamentarismus*. Köln und Berlin, 2. Auflage, S. 348–360, S. 353ff. (Texte von 1951 bis 1965).
- 16 Siehe etwa Ebbighausen, Rolf (1973): *Legitimationskrise der Parteiendemokratie und Forschungssituation der Parteiensoziologie*. In: Dittberner, Jürgen (Hrsg.): *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, S. 13–34.
- 17 Hennis, Wilhelm (1973): *Aufgaben und Grenzen der Parteien*. In: Hennis, Wilhelm (Hrsg.): *Die missverständliche Demokratie. Demokratie – Verfassung – Parlament. Studien zu deutschen Problemen*. Freiburg, S. 135–143, hier S. 141.
- 18 Ebd.
- 19 Bracher, Karl Dieter (1970): *Das Bonner Parteiensystem*. In: Bracher, Karl Dieter (Hrsg.): *Nach 25 Jahren. Eine Deutschland-Bilanz*. München, S. 274f.
- 20 Kleinmann, Hans-Otto (1993): *Geschichte der CDU: 1945–1982*. Stuttgart, S. 353–364.
- 21 Jäger, Wolfgang (1987): *Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974–1982*. In: Jäger, Wolfgang/Link, Werner (Hrsg.): *Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Band 5/2*, herausgegeben von Bracher, Karl Dietrich et. al. Stuttgart und Mannheim, S. 7–272, hier S. 49.
- 22 Guggenberger, Bernd/Kempf, Udo (Hrsg.) (1978): *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*. Opladen, S. 12f.
- 23 Von Weizsäcker, Richard/Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (1992): *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*. Frankfurt/M., S. 137ff. Zur Diskussion siehe auch Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (Hrsg.) (1992): *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*. Frankfurt/M.
- 24 Katz/Mair (1995), zit. in Endnote 2; von Beyme (2002), zit. in Endnote 1.
- 25 In: Fraenkel, Ernst (1964): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart, S. 71–109, hier S. 108f.
- 26 Vgl. etwa Mielke, Gerd (2009): *Parteienkrise durch Parteiliten? Anmerkungen zur Diskussion über den Niedergang der deutschen Parteien*. In: Kaspar, Hanna/Schoen, Harald/Schumann, Siegfried/Winkler, Jürgen R. (Hrsg.): *Politik – Wissenschaft – Medien. Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden, S. 377–390.
- 27 Katz/Mair (1995), zit. in Endnote 2, S. 23f.
- 28 Vgl. etwa von Arnim, Hans Herbert (2009): *Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik*. München. Vgl. auch von Arnim, Hans Herbert/Heiny, Regina/Iltner, Steffan (2006): *Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.
- 29 Hesse, Konrad (1959): *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien*. In: Zieburg, Gilbert (1969): *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre. Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien*. Darmstadt, S. 124–173, hier S. 141.
- 30 Niedermayer, Oskar (2011): *Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2009*. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*. Wiesbaden, S. 7–35, hier S. 34.



# Die Schlichtung zu Stuttgart 21 – Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung?

Lothar Frick

Vorrangiges Ziel der Schlichtung zu Stuttgart 21 war es, zwischen Befürwortern und Gegnern von S21 nach der Eskalation im September 2010 wieder eine Gesprächsbasis herzustellen. Ziel der Schlichtung war kein Kompromiss zwischen Gegnern und Befürwortern. Vielmehr ging es um einen Abgleich der Fakten und zugleich um die sachliche Information der Bürgerinnen und Bürger. Lothar Frick schildert aus der Sicht des Insiders die unter immensem Zeitdruck ablaufende Organisation des gesamten Verfahrens, die Rahmenbedingungen sowie den spannenden Verlauf und die den Schlichtungsgesprächen innewohnende Dynamik. Die Auseinandersetzung um das politisch brisante Thema Stuttgart 21 verlief überaus sachlich und mündete letztlich in einen von beiden Seiten akzeptierten Schlichterspruch. Obwohl die Schlichtung kein Vorbild für eine neue Form der Bürgerbeteiligung sein kann, lassen sich dennoch Schlüsse aus dem Verfahren ziehen. Die Schlichtung kann durchaus als Modell gesehen werden für die Versachlichung von (Groß-)Konflikten und für eine gelingende Bürgerbeteiligung, die den „Dialog auf Augenhöhe“ in einem ergebnisoffenen Prozess ernst nimmt.

## Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung?

War die Schlichtung zu Stuttgart 21 Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung? Meine Antwort darauf lautet: Nein. Sie lautet deshalb nein, weil die Stuttgarter Schlichtungsgespräche vor allem eine Feuerwehreaktion waren, nachdem bei der Demonstration am 30. September 2010 die Gewalt eskaliert war und erstmals in der Stuttgarter Geschichte Wasserwerfer zum Einsatz gekommen waren. Es gab über 140 verletzte Demonstranten und einige Dutzend verletzte Polizisten. Das Bild des schwer an den Augen verletzten Dietrich Wagner ging um die ganze Welt. Die politische Atmosphäre in der Stadt war extrem polarisiert, geradezu vergiftet. Die Schlichtung hatte vor diesem Hintergrund vorrangig die Aufgabe, die Situation zu beruhigen und zwischen den Befürwortern und Gegnern von Stuttgart 21 wieder eine Gesprächsba-

sis herzustellen. Das ist zumindest für den unmittelbaren Nachgang des so genannten „Schwarzen Donnerstags“ weitgehend gelungen. Der Konflikt um das Großprojekt war aber erst mit der landesweiten Volksabstimmung im November 2011 entschieden.

Meine Antwort lautet deshalb nein, weil die Schlichtungsgespräche sehr viel stärker ein Bürgerinformationsprojekt als ein Bürgerbeteiligungsprojekt waren. Beleg für diese Aussage ist die Tatsache, dass es im Rahmen der Schlichtung nichts zu entscheiden gab, auch kein Kompromiss zu schließen war und sowohl auf Seiten der Befürworter als auch der Gegner von S21 an der Schlichtung vor allem Parlamentarier oder in der Gremienarbeit sehr erfahrene Persönlichkeiten vertreten waren und eben nicht Bürgerinnen und Bürger als solche.

Dennoch kann man aus den Erfahrungen der Schlichtung heraus einiges ableiten, wie Bürgerbeteiligung künftig besser gelingen kann.

## Ein Rückblick auf den Beginn der Schlichtungsgespräche

Am Freitag, 15. Oktober 2010, findet die alles entscheidende Gesprächsrunde zwischen je sieben Vertretern der Gegner und der Befürworter von Stuttgart 21 statt. Der Erwartungsdruck und das Medieninteresse sind immens, die Erfolgsaussichten werden nach wie vor eher skeptisch eingeschätzt.

Mit Abstand heikelstes Thema des Gesprächs ist die Forderung der Projektgegner nach einem vollständigen und sofortigen Baustopp; für Landesregierung und Bahn ist diese Forderung nicht akzeptabel. Es besteht zwar auf beiden Seiten Interesse am Zustandekommen der Schlichtung, da eine weitere Eskalation der Auseinandersetzungen um den Bahnhof beiderseits als politisch schädlich angesehen wird. Aber ein Kompromiss zeichnet sich zunächst nicht ab. Immer wieder macht Heiner Geißler Vorschläge, immer wieder muss Bahnvorstand Volker Kefer mit seinem Projektleiter Hany Azer telefonieren, um abzuklären, welche Forderungen erfüllt werden können.

Beide Seiten ziehen sich zu getrennten Beratungen zurück. Geißler übt sich in

„Pendeldiplomatie“ und führt zunächst getrennte Gespräche. Nach stundenlangen schwierigen Verhandlungen steht die so genannte „Friedenspflicht“: Sämtliche Bauarbeiten werden ab Beginn der Schlichtungsgespräche am 22. Oktober 2010 eingestellt. Einzige Ausnahmen hiervon sind die Arbeiten am Gleisvorfeld des Hauptbahnhofs und die Arbeiten am so genannten „Grundwassermanagement“ zur Verhinderung eines Vermischens des Grundwassers mit dem Mineralwasser unter Stuttgart, dem zweitgrößten Heilwasseraufkommen in Europa.

Weitere Bedingungen für die Schlichtungsgespräche werden zudem vereinbart, zum Teil von einer Arbeitsgruppe, die am Montag, 18. Oktober 2010, tagt:

- Erste Bedingung: Parität. Beide Seiten werden mit jeweils sieben Vertreterinnen und Vertretern an den Schlichtungsgesprächen teilnehmen. Jeder Seite ist es erlaubt, zu den Beratungen bis zu sieben Expertinnen und Experten sowie bis zu drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinzuzuziehen.
- Zweite Bedingung: Dialog auf Augenhöhe, nach dem Motto „alle an einen Tisch, alles auf den Tisch“. Die Projektgegner erhalten die Zusage, auf Kosten des Landes in Abstimmung mit dem Schlichter kleinere Gutachten und Expertisen anfertigen zu lassen. Zudem wird ihnen umfassender Zugang zu allen Projektunterlagen zubilligt, sofern diese nicht Geschäftsgeheimnisse der Bahn AG enthalten. Mit der Prüfung der Kostenrechnung der Bahn AG soll eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt werden.
- Dritte Bedingung: Offenlichkeit und Transparenz. Sämtliche Gesprächsrunden sollen im Fernsehen und im Internet live übertragen werden, zudem soll auf eine für jedermann zugängliche Großleinwand übertragen werden. Von allen Sitzungen sollen stenographische Protokolle angefertigt werden. Jede Sitzung soll ein Thema behandeln. Der Ablauf wird von einer kleinen Arbeitsgruppe unter Leitung des Schlichters festgelegt, bei der beide Seiten paritätisch vertreten sein müssen. Der Ablauf der Schlichtung ist im Internet vollständig dokumentiert (Schlichtung-S21.de).
- Vierte Bedingung: Fixe Dauer. Die Schlichtungsgespräche beginnen am

22. Oktober und müssen bis Ende November abgeschlossen sein. Dann endet auch die Friedenspflicht.

■ Fünfte Bedingung: „Faktencheck“ – Ziel der Schlichtung ist kein Kompromiss zwischen Gegnern und Befürwortern, sondern ein Abgleich der Fakten. Am Ende der Schlichtung sollen Empfehlungen des Schlichters stehen, in welcher Form ist lange unklar.

### Die ersten Tage im Schlichterbüro

Das eiligst eingerichtete Schlichterbüro besteht aus Heiner Geißler, seiner persönlichen Mitarbeiterin Rita Pudelko, mir als Büroleiter und meiner Mitarbeiterin Ulrike Hirsch aus der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg im Sekretariat. Unsere Räumlichkeiten befinden sich im Verwaltungstrakt im Haus der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg. Wir beginnen am Montag, 18. Oktober 2010, mit unserer Arbeit. An diesem Montag haben wir außer Telefonen und der notwendigsten Büroausstattung nichts an Arbeitsmitteln zur Verfügung.

Heiner Geißler (CDU), der Vermittler im Streit zwischen den Gegnern und Befürwortern des umstrittenen Bahnprojekts Stuttgart 21, verkündet im Rathaus von Stuttgart den Beginn von Schlichtungsgesprächen. **picture alliance/dpa**

Am Dienstag erhalten wir im Laufe des Tages PCs und spätnachmittags ein Faxgerät. Wir müssen uns im Schnellgang an alles gewöhnen: neue Software, andere Geräte und Bedienungsanleitungen, Ansprechpartner im Landtag und so weiter. Ein geordnetes und strukturiertes Arbeiten ist zunächst völlig unmöglich, da wir hunderte Anrufe von Journalisten erhalten, die wissen wollen, wie die weitere Planung für die Schlichtungsgespräche ist. Richtig arbeitsfähig sind wir erst ab dem späten Dienstagnachmittag. Wir haben netto weniger als zweieinhalb Tage Zeit, das erste Schlichtungsgespräch zu organisieren – Ablauf, Fernsehübertragung, Presseinformation, Ausstattung der Tagungssäle, Versorgung, Technik. Ein schier unmögliches Unterfangen. Aber wir haben Glück: Der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster hat das Rathaus als Tagungsort für die gesamten Schlichtungsgespräche angeboten. Obwohl er S21-Befürworter ist, gilt das Rathaus als „neutraler Grund“. Etwas Besseres hätte uns nicht passieren können, denn im innen neu renovierten Rathaus ist alles Notwendige in modernster Ausführung vorhanden. Und vor allem: Ohne die professionelle Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung und des Landtags wäre die Schlichtung organisatorisch nicht zu bewältigen gewesen. Und wir haben nochmals Glück: Die Fernsehsender Phoenix und SWR bieten

### DIE SCHLICHTUNG ZU STUTTGART 21 – VORBILD FÜR EINE NEUE BÜRGERBETEILIGUNG?

an, die Schlichtung live zu übertragen. Aufwändiges Herumtelefonieren wird damit unnötig, es muss nur noch geklärt werden, wer die Federführung übernimmt.

Was sind unsere wichtigsten Aufgaben, vor allem in den ersten Tagen?

- Die Organisation der Termine inklusive der Räume, Sitzordnungen, Namensschilder, Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Schlichterbüro und anderem mehr.
- Die ständige Kommunikation mit den Live-Übertragungsmedien. Was geschieht wann? Wann geht es los? Wer nimmt teil? Wo sollen die Ü-Wagen stehen?
- Die Gewinnung der Stenographen. Dazu muss man wissen: In Deutschland gibt es nur 150 professionelle Stenographen, davon sind 120 beim Bundestag und in den Landtagen beschäftigt; 30 arbeiten freiberuflich und sind bestens ausgelastet. Ohne den Chef des Stenographischen Protokolls im Landtag, Herrn Grünert, der in dieser beruflichen Szene bestens vernetzt ist, wäre es niemals gelungen, für jedes Schlichtungsgespräch ganz kurzfristig zwei Profis zu gewinnen.
- Die Organisation unseres Büros, der Aufgabenverteilung und eines Bud-



gets. Letzteres war von Ministerpräsident Stefan Mappus zugesagt, der Landtag muss es beantragen, das Finanzministerium muss es bewilligen. Wir fangen mit 100 Euro aus meinem Geldbeutel an, die ich dem Land geliehen habe, damit wir Briefmarken und ein paar Büromaterialien kaufen können. Das Land Baden-Württemberg hat selbstverständlich alles bis auf den letzten Cent zurückbezahlt.

- Die Information der Presse. Unsere Informationen kommen zwar in der Regel sehr spät, aber sie sind zu 100 Prozent korrekt – auf uns muss absoluter Verlass sein. Das ist strikte Geschäftspolitik, von der nicht abgewichen wird.
- Die Sicherstellung des Unterlagenaustauschs. Dazu gab es immer wieder Meinungsverschiedenheiten, die in der Regel vom Schlichter zugunsten der S21-Gegner entschieden wurden.
- Das Ausfindigmachen geeigneter Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Dies sollten zunächst die Befürworter und Gegner übernehmen, aber es gab keine Einigung. Am Schluss wurden es auf dem Weg des Kompromisses dann drei Prüfungsgesellschaften.
- Die Organisation eines Internetauftritts zur Schlichtung.

■ Die ständige Kommunikation zu allen Einzelfragen mit Projektgegnern und Projektbefürwortern ist der Hauptinhalt unserer Arbeit. Dazu gehören auch die Kontrolle, soweit möglich, der Einhaltung der vereinbarten Spielregeln, und im Bedarfsfall deren Änderung und Weiterentwicklung.

Ich habe am Freitagabend des 22. Oktober 2010 die anstrengendste Arbeitswoche meines Lebens hinter mir. Alles, aber auch wirklich alles, wird erst auf den allerletzten Drücker fertig. Am Anfang hatten wir gar nichts: Keinen Plan, keine Organisation, keine Struktur in den Abläufen und der Zusammenarbeit im Schlichterbüro, kein Budget, keinen Internetauftritt. Alles musste sprichwörtlich und ad hoc der Reihe nach aus dem Boden gestampft werden. Das Vorrangige und Nachrangige hat sich angesichts der knappen Zeit von selbst geordnet.

### Erste Korrekturen – und endlich eine Struktur

Ein paar Tage nach dem ersten Schlichtungsgespräch haben wir endlich auf beiden Seiten Ansprechpartner: Die Be-

fürworter haben sich geeinigt, dass der Ministerialdirektor des Landesumweltministeriums, Bernhard Bauer, die Koordination der S21-Befürworter übernehmen soll. Auf Seiten der S21-Gegner sollen Werner Wölfle und die Landesvorsitzende des BUND, Brigitte Dahlbender, im Wechsel die Koordinierungsfunktion ausüben.

Der erste Schlichtungstermin ist etwas holprig gelaufen. Aller Anfang ist schwer! Ich einigte mich mit meinen beiden Ansprechpartnern auf erste Korrekturen im Ablauf und Prozedere. Werner Wölfle und sein Mitarbeiter Gerd Hickmann arbeiten ein Papier mit einigen Vorschlägen zur Struktur der Schlichtungsgespräche aus, das von den S21-Befürwortern ebenfalls akzeptiert wird. Wichtigste Änderung ist die Vereinbarung, jeder Seite eine feste Redezeit für Vorträge und Präsentationen zuzugestehen, 20 Minuten zu Hauptthemen, zehn Minuten zu Nebenthemen. Nicht immer haben sich alle daran gehalten. Grundsätzlich sollen vor allen Diskussionen Einführungsvorträge stehen, auch zum Nutzen der Verständlichkeit für die Zuschauer. Heiner Geißler vereinbart zudem mit beiden Parteien, dass die hinzugezogenen Experten



Die Befürworter haben sich geeinigt, dass der Ministerialdirektor des Landesumweltministeriums, Bernhard Bauer (rechts), die Koordination der S21-Befürworter übernehmen soll. Auf Seiten der S21-Gegner sollen Werner Wölfle (links) und die Landesvorsitzende des BUND, Brigitte Dahlbender, im Wechsel die Koordinierungsfunktion ausüben.

picture alliance/dpa



kein eigenes Wortmeldungsrecht mehr haben sollen, sondern von den Gesprächsleitern der jeweiligen Seite aufgerufen werden müssen. Endlich haben wir eine Struktur.

Die Arbeitsteilung im Büro habe ich schon in den Tagen zuvor mit Heiner Geißler vereinbaren können. Medienanfragen laufen grundsätzlich und ausschließlich über Rita Pudelko, seine langjährige Mitarbeiterin, abgesehen von Anfragen zur Organisation der Schlichtung. Mein Job ist die organisatorische und, so weit es geht, inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen sowie der ständige Kontakt und Informationsaustausch mit den Schlichtungsparteien. Frau Hirsch unterstützt mich dabei und macht zudem Telefondienst.

Es folgen sechs lange und überaus hektische Arbeitswochen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Neun Sitzungen, fast 90 Stunden Live-Übertragung.

Am Dienstag, 30. November 2010, findet die letzte Schlichtungsrunde statt. Die beiden Parteien erklären und begründen in Schlussplädoyers nochmals ihre Position. Danach sollten halbstündige Gespräche mit beiden Seiten zum Schlichterspruch erfolgen. Aber es entwickelt sich wie bei der Sondierung am 15. Oktober nochmals eine hoch spannende Debatte hinter den Kulissen. Geißlers „Pendeldiplomatie“ ist einmal mehr gefragt. Am Ende setzt sich der Vorschlag Boris Palmers durch, S21 einem „Stresstest“ zu unterziehen: Die Bahn muss nachvollziehbar nachweisen, dass der geplante Tiefbahnhof im Vergleich zum heutigen Kopfbahnhof in den Verkehrsspitzenzeiten mindestens 30 Prozent mehr Kapazität hat. Das hätte eigentlich von uns kommen müssen. Aber wir waren zu wenig Leute: Wir hätten gut noch jemanden brauchen können, der sich stärker um das Inhaltliche kümmert.

In der Hektik passiert noch eine Panne, der Text des Schlichterspruchs wird „verrisen“; wahrscheinlich ist der USB-Stick mit dem Text zu schnell aus dem PC gezogen worden. Es fehlen auch mehrere Sätze, die Frau Pudelko, ich habe es mit eigenen Augen gesehen, eingetippt hatte. Keiner hat's gemerkt, Gott sei Dank.

### Vernetzte Bürgerbewegung versus hierarchische Institutionen

Die für mich mit Abstand interessanteste Erfahrung – in politischer Hinsicht und mit Blick auf die politische Bildung – war die hautnahe Beobachtung einer wichtigen Auseinandersetzung um ein politisch hochbrisantes Thema zwischen einer in vielfältigen Netzwerken organi-

sierten Bürgerbewegung ohne feste Führung und hierarchisch aufgebauten Institutionen der Politik und der Wirtschaft mit festgefügt Abläufen, klar geordneten Zuständigkeiten und Cheffinnen und Chefs mit unumstrittenem Entscheidungsrecht. Nicht, dass das neu wäre – das hautnahe Erlebnis dieser Auseinandersetzung im Rahmen eines vorher nicht dagewesenen Prozesses war das Entscheidende. Ich denke auch, dass dies der wichtigste Grund für das unglaublich große öffentliche Interesse, auch für das Medieninteresse gewesen ist.

Die S21-Gegner haben den Schlichtungsprozess von Anfang an positiv aufgenommen und als Chance verstanden, aus der „Protestler-Ecke“ herauszukommen und ihre Positionen für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar darzustellen. Sie hatten zwar die ganze Zeit die Befürchtung, gegenüber den großen Apparaten der S21-Befürworter als in vielen Fällen ehrenamtlich Arbeitende im Nachteil zu sein, aber das war meiner Meinung nach ein Trugschluss. Die S21-Gegner waren für die Schlichtung mindestens so gut organisiert und aufgestellt wie die S21-Befürworter. Sie waren immer gut vorbereitet und haben sich bei den jeweiligen Schlichtungsgesprächen auf die Hauptbotschaften konzentriert, die sie unter die Leute bringen wollten.

Sie haben ebenso eine professionelle Medienarbeit gemacht, was sich zum Beispiel darin zeigte, dass sie zu Beginn der Schlichtungsrunden – ab etwa der dritten oder vierten Sitzung – den anwesenden Journalisten jeweils USB-Sticks mit allen Vorträgen des Tages und weiteren Informationen zur Verfügung gestellt haben. Im hinteren Bereich des Sitzungssaals hatten sie Beobachter und Mitarbeiter, die in die Gespräche hinein Rückmeldungen gaben, Hinweise darauf, wie es aus ihrer Sicht läuft, die zudem Argumente für die Diskussionen von außen geliefert haben. Einige der Experten und Mitarbeiter waren dauernd im Internet und am Schreiben und Empfangen von Mails. Das Wichtigste an Erkenntnissen wurde aus der hinteren Reihe dann an die Wortführer in der vorderen Reihe weitergegeben. Zudem konnten sie auf den Sachverstand der im Hintergrund agierenden Netzwerke und ehrenamtlich engagierten Fachleute zurückgreifen. Die vermeintlichen oder tatsächlichen Vorteile der großen Apparate haben sie dadurch ausgleichen können.

Die S21-Befürworter haben sich mit dem Schlichtungsprozess zunächst schwergetan und ihre Schwierigkeiten damit gehabt, in zuvor nicht gekannter Weise für Positionen und Entscheidungen auf dem Prüfstand zu stehen. Das hat sich

aber im weiteren Verlauf der Schlichtungsgespräche geändert.

Die vermeintlichen Vorteile der großen Apparate gegenüber dem teilweise ehrenamtlich arbeitenden bürgerschaftlichen Netzwerk waren keine. Die S21-Gegner haben übersehen, dass die großen Apparate schon mit den laufenden Aufgaben, die erledigt werden müssen, gut ausgelastet sind; unsere Ministerien und Verwaltungen sind nach jahrelangem Personalabbau inzwischen so knapp besetzt, dass nur ganz geringe Reservekapazitäten, zumal für einen aufwändigen Prozess wie die Schlichtung um Stuttgart 21, bestehen. Bei der Bahn AG mag es anders sein, das weiß ich nicht. Aber ich habe es den Kolleginnen und Kollegen von der „Arbeitsebene“ häufig anmerken können, dass sie am Rand ihrer Leistungsfähigkeit waren. Die Bemerkung „Ich habe auch noch anderes zu tun“ habe ich nicht nur einmal gehört. Die Geschwindigkeit, die im Rahmen der Vorbereitung der Schlichtungsgespräche gefordert war, hat den Apparaten auch aufgezeigt, dass in höchst eiligen Prozessen der Dienstweg vom Referent über den Referatsleiter, den Abteilungsleiter und den Amtschef, vielleicht noch den Staatssekretär hinauf zur Ministerin nicht die angemessene Vorgehensweise ist.

Man darf meiner Meinung nach im Nachgang der Schlichtung nicht der Versuchung erliegen, es habe sich hier um einen Konflikt zwischen der repräsentativen und parlamentarischen Demokratie und einer bürgerschaftlichen Bewegung aus der vielbeschworenen Zivilgesellschaft gehandelt. Das wäre zu einfach.

Zunächst einmal muss dazu festgestellt werden, dass es sich bei den S21-Gegnern um alles andere als eine festgefügte Gemeinschaft mit klaren gemeinsamen Zielen handelt. Das einzige wirklich einende Band ist die gemeinsame Gegnerschaft zum Bahnhofprojekt Stuttgart 21. Darüber hinaus gibt es keine Verbindlichkeit der Positionen und der Verantwortlichkeiten, die personelle Bandbreite nur der Schlichtungsteilnehmer reichte vom früheren PDS-Landesgeschäftsführer Gangolf Stocker bis zum überzeugten Katholiken, langjährigen Parlamentarier und damaligen Ministerpräsidentenkandidaten Winfried Kretschmann, der inzwischen baden-württembergischer Regierungschef ist.

Zudem fällt auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der S21-Gegner und des

dahinter stehenden bürgerschaftlichen Netzwerks erfahrene Leute in Sachen parlamentarische Demokratie und Gremienarbeit sind. Winfried Kretschmann und Werner Wölfl sind Landtagsabgeordnete, Boris Palmer war im Landtag und ist Oberbürgermeister von Tübingen, Peter Conradi war lange Jahre SPD-Bundestagsabgeordneter, Gangolf Stocker und Hannes Rockenbach sind Stadträte der SOS (Stuttgart Ökologisch Sozial – Parteifreies Bündnis) in Stuttgart, Brigitte Dahlbender als Landesvorsitzende des BUND und Klaus Arnoldi als stellvertretender Bundesvorsitzender der Verkehrsclubs Deutschland sind aus zahlreichen Anhörungen und Gesprächen mit Abgeordneten vieler Parlamente gremien erfahren und kennen die politischen Entscheidungsabläufe in Deutschland und Baden-Württemberg aus dem Effeff. Die Vertreter der Zivilgesellschaft sind wie die Schlichtungsteilnehmer der Pro-Stuttgart 21-Seite allesamt politische Profis – ein Zufall ist das wohl nicht.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sowohl Schlichtung wie auch Schlichterspruch keinerlei rechtliche Bindungskraft hatten und haben, halte ich im Übrigen die These, mit der Schlichtung seien vorausgegangene parlamentarische Verfahren entwertet oder relativiert worden, für unzutreffend und falsch.

Die Schlichtung war vielmehr sichtbare Folge dessen, was in den bisher geltenden Verfahren an Defiziten vorhanden ist: Sie dauern zu lange, die Informationen fließen auf veralteten Kanälen, die Bürgerbeteiligung ist unzureichend und kommt zu spät. Insbesondere auf kommunaler Ebene gibt es viele Beispiele dafür, wie man es besser und bürgerfreundlicher machen kann.

## Die Auswirkungen der Schlichtung

Die Schlichtung hat insgesamt zu einer Versachlichung der Debatte um Stuttgart 21 beigetragen; dies wird nahezu übereinstimmend festgestellt. Den Konflikt hat sie aber nicht entscheiden können, dies gelang erst mit der Volksabstimmung im November 2011.

Zu einer Mäßigung der radikalen Projektgegner hat die Schlichtung nicht geführt, aber dies war realistischerweise auch nicht zu erwarten. Allerdings werden die gemäßigten S21-Gegner nicht mehr vorwiegend als „Protestler“ wahrgenommen, und etliche von ihnen tragen inzwischen sogar Regierungsverantwortung in Baden-Württemberg.

Das öffentliche Interesse an der Schlichtung war unerwartet groß. Phoenix erzielte mit seinen Live-Übertragungen zum Teil Rekordquoten, der SWR hatte

an den Übertragungstagen einen bis zu vierfach höheren Marktanteil. Wir bekamen als Schlichterbüro mehr Medienanfragen als wir überhaupt beantworten konnten.

Es gibt eine bundesweite Riesendiskussion um das Thema Bürgerbeteiligung, die im Nachgang der Schlichtung noch weiter angeschwollen ist. Auch das wissenschaftliche Interesse an den Themen Bürgerbeteiligung, Stuttgart 21 und Schlichtung ist sehr groß. Die Forschung wird sicher neue, interessante Resultate bringen. Mit Gisela Eler ist inzwischen sogar eine ehrenamtliche Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung mit Stimmrecht im Landeskabinett.

## Was man aus dem Schlichtungsverfahren und dem Konflikt um Stuttgart 21 lernen kann

Was kann man aus dem Schlichtungsverfahren zu Stuttgart 21 lernen? Hierzu möchte ich einige Thesen in den Raum stellen. Sie sind rein subjektiv.

Die Bedeutung des Internets, der neuen sozialen Medien und anderer neuer, schneller Kommunikationsformen für die Planung, Kommunikation, Entscheidungsverfahren und Ergebnisse von Politik und (politischer) Bildung muss als sehr hoch eingeschätzt werden und dabei in wesentlich höherem Maße einbezogen werden. Die Schlichtung war ein Beispiel dafür, wie es gehen könnte, aber zu einem viel zu späten Zeitpunkt.

Deshalb kann die Stuttgarter Schlichtung zwar als Prototyp für künftige Verfahren angesehen werden, aber sie ist keine Blaupause. Vielleicht war sie sogar ein einmaliges Unternehmen, aus dem aber Konsequenzen dafür abgeleitet werden können, wie große gesellschaftliche Konflikte künftig früher in friedlichere Bahnen gelenkt werden können.

Die Bedeutung von Beschleunigung, Schnelligkeit, Kurzfristigkeit und Last-Minute-Entscheidungen für politische Prozesse wird weithin unterschätzt. Die Fehlerfreundlichkeit politischer Entscheidungen wird davon nicht unterstützt. Die Politik muss auch Verfahren entwickeln, die wieder mehr Planbarkeit ermöglichen, auch wenn dies zum Teil in bewusstem Gegensatz zu den eben erwähnten Phänomenen geschehen muss. Die Kommunikations- und vor allem Planungsebenen in den Ministerien, Parteizentralen und sonstigen wichtigen Einrichtungen sollten wieder gestärkt werden.

Es wäre aber ein grundlegendes Missverständnis, dies zu tun, um die immer noch gepflegte Einbahnstraßenkommunikation nach dem Motto „Wie ver-

kaufen oder senden wir unsere Botschaft am besten oder erfolgversprechendsten?“ auszubauen. Dieses Zeitalter ist vorbei. Bürgerrechtsbewegungen, gesellschaftliche Gruppen und viele Einzelbürger haben sich in dieser Hinsicht emanzipiert und sind dafür nicht mehr empfänglich. Sie verlangen, einbezogen und gefragt zu werden. Dafür müssen geeignete Verfahren entwickelt werden. Der Versuch, Medien und Stimmungen zentral zu steuern, ist in der Regel zum Scheitern verurteilt. Es wird wichtiger, Stimmungen und Meinungen aufzunehmen und Transparenz der Entscheidungen herzustellen. Wer dies versäumt, läuft große Gefahr, dass die Transparenz von anderer Seite hergestellt wird, im schlimmsten Fall über „Wikileaks“.

Die Politik (das gilt auch für Interessenverbände und Bürgerinitiativen) nimmt sich zu wenig Zeit zum Nachdenken und Planen. Heraus kommen zu oft wenig stringente Entscheidungen, die im Einzelfall berechtigt sein mögen, aber in der Gesamtschau und -bewertung nicht mehr zusammenpassen. Reformen werden so zu bloßen Änderungen, die die Menschen nicht mehr einordnen können und deshalb eher als lästig denn als vorteilhaft empfinden. Die Politik wird in einem solchen Rahmen auch viel anfälliger für Lobbyismus und Klienteldenken. Generalisten sollten gegenüber den Fachpolitikern wieder mehr Einfluss bekommen. Es ist wichtiger, den ganzen Wald im Zusammenhang zu kennen als nur einzelne Bäume ganz besonders gut.

Die Parteien und etablierten politischen Institutionen werden über eine Veränderung ihrer Strukturen und Entscheidungsabläufe nachdenken müssen. Das ist nicht allein ein Ergebnis des Schlichtungsprozesses, sondern des leider beobachtbaren Auseinanderdriftens zwischen Zivilgesellschaft und parlamentarischer Demokratie. Regionalproporz, Ortsvereine oder Stadtverbände als erster Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger auch abseits der Kommunalpolitik, Vereinigungen für gesellschaftliche Zielgruppen, die es so gar nicht mehr gibt, Internetbeauftragte zur Pflege der eigenen Homepage und für sonst nichts – das ist zunehmend anachronistisch. Die Stichworte für die Zukunft lauten: kleine Steuerungsgruppe für Grundsatzbeschlüsse, Kompetenzteams für Organisation, Veranstaltungen, Finanzen, Kommunikation, und klare Aufgabenverteilung.

Die Bedeutung der Finanzkrise auf die politischen Einstellungen der Menschen wird meiner Ansicht nach nicht nur hier bei uns, sondern weltweit gewaltig unterschätzt. Ihr Veränderungs-

potential ist höher als das der Terroranschläge des 11. September 2001. Das Misstrauen in die so genannte „politische Klasse“ ist seit längerem groß, und das Misstrauen in die wirtschaftlichen Eliten ist dramatisch gestiegen. Das Vertrauen in die Marktwirtschaft ist seit der Banken- und Finanzkrise fast ganz weg. Auch diese Faktoren haben in Stuttgart eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt, Stichwort „Lügenpack“. Dieser Ruf ist eine unzulässige und falsche Verallgemeinerung, gibt aber die Stimmung vieler Menschen wieder.

Ich bin im Verlauf der Schlichtungswochen von hunderten Menschen angesprochen worden. Viele dieser Menschen haben zu mir gesagt: „Das gefällt mir, dass da endlich mal einer den Leuten im Fernsehen sagt, das sie so reden sollen, dass ich es auch verstehe“. Heiner Geißler hatte während der Schlichtungsrunden darauf bestanden, dass verständliches Deutsch gesprochen wird. Warum – wie in der Schlichtung geschehen – von „Überwerfungsbauwerken“ reden, wenn man schlicht und einfach „Brücke“ sagen kann? Fachchinesisch ist von gestern, Fremdworte werden meist nicht verstanden, Kunstbegriffe wie „Hartz IV“ oder „Europäische Finanzstabilisierungs-Fazilität“ verwirren nur. Und Denglisch oder Anglizismen sind völlig daneben. 50 Prozent der deutschen Bevölkerung, das ist belegt, verstehen so gut wie kein Wort Englisch. Aber sie werden überfrachtet mit Anglizismen vom „Coffee to go“ am Bahnhof bis hin zu Slogans wie „A better way to fly“, was von der Hälfte der Leute als „Abetterwaitoflie“ gelesen wird. Das ist im Übrigen auch eine Form der Ausgrenzung, die unsere Gesellschaft zusätzlich und vollkommen unnötig spaltet.

Es ist fraglich, ob unsere komplexen Verfahren zur Entscheidungsfindung, unsere vielen Regelungen und der große Mediendruck überhaupt noch menschengemäß sind. Es gibt sicher leistungsfähige und weniger leistungsfähige Menschen, aber Übermenschen gibt es nicht, nirgends. Jetzt kommt das Aber: Es war für mich eine der interessantesten Beobachtungen in dem Schlichtungsprozess, wie hochprofessionell die beteiligten Einrichtungen, Organisationen und Institutionen gearbeitet und zusammengearbeitet haben, insbesondere unter dem vorhandenen immensen Zeitdruck und der permanenten Beobachtung. Das gilt für Medien, Politik, Ehrenamtliche und Verwaltungen gleichermaßen. Die Effizienz, die öffentliche Einrichtungen inzwischen erreicht haben, dürfte der von privaten Unternehmen und Orga-

nisationen, wenn überhaupt, nicht mehr viel nachstehen.

Das Riesenproblem der unglaublichen Kurzfristigkeit, unter dem die Schlichtung stattfinden musste, ist vor allem aus diesem Grund nicht zum Nachteil geworden. Es gab nie Berichte über „Pleiten, Pech und Pannen“; das hätte ich so in der Geschwindigkeit des gesamten Prozesses für nicht möglich gehalten. Allerdings muss ich hinzufügen, dass es bei vielen Beteiligten dafür notwendig war, an die Grenzen des technisch, körperlich und psychisch Machbaren zu gehen.

Es braucht nicht immer einen Medienprofi wie Heiner Geißler mit immenser politischer Erfahrung. Aber wenn in Bürgerbeteiligungsprojekten ein Moderator, ein Mediator oder ein Schlichter gefragt ist, dann sollte es jemand sein, der sein Metier beherrscht, reden kann, vermitteln kann und vor allem glaubwürdig ist. Das darf man sich auch Geld kosten lassen, denn nicht jeder arbeitet wie Heiner Geißler bei der Schlichtung rein ehrenamtlich.

Kein Großprojekt sollte künftig angegangen werden, ohne in dessen Finanzierung ausreichende Mittel für die



UNSER AUTOR

Lothar Frick ist seit 2004 Direktor der Landesszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Von Mitte Oktober bis Mitte Dezember 2010 leitete er im Rahmen einer Abordnung zum Landtag von Baden-Württemberg das Büro des Schlichters zu Stuttgart 21, Dr. Heiner Geißler, und war in diesem Zusammenhang vor allem mit der Organisation der Schlichtungsgespräche befasst. Lothar Frick hatte bereits in den Jahren 1988 bis 1995 in verschiedenen Funktionen für Heiner Geißler gearbeitet, u. a. als Leiter seines Büros als stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. 1995 bis 2004 war er im Staatsministerium Baden-Württemberg in der Abteilung Grundsatze und Planung tätig. Lothar Frick hat an der Universität Heidelberg und der University of Southern California in Los Angeles Politische Wissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre studiert.

Bürgerbeteiligung und die Information der Bevölkerung einzuplanen. Kommunikation kostet Geld, gerade auch vor dem Hintergrund der immer weiter zunehmenden Medienvielfalt, und sie bedarf einer sorgfältigen Planung, mehr denn je.

Der meines Erachtens wichtigste Faktor für gelingende Bürgerbeteiligung ist der frühzeitige „Dialog auf Augenhöhe“ in einem ergebnisoffenen Prozess. Die Menschen sind auch im Zuge der Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 sensibler dafür geworden, ob sie ernst genommen werden oder nicht. Es gibt Amtsträger, die mit Bürgerbeteiligung ihre Probleme haben, und auch dafür gibt es Gründe. Bürgerbeteiligung ist nicht einfach, und oft spielen sich Menschen in den Vordergrund, denen es vorrangig um eigene Interessen oder ihre Selbstdarstellung geht. Wer mit Bürgerbeteiligung grundsätzliche Probleme hat, der sollte seine Finger davon lassen. Gute Zusammenarbeit zum Beispiel mit einem Gemeinderatsgremium tut es sehr oft auch, zumindest, wenn man sie richtig und für die Menschen nachvollziehbar kommuniziert. Im Großen und Ganzen funktioniert unsere parlamentarische Demokratie trotz verschiedener Defizite und mancherlei Skandalen gar nicht so schlecht.

Bürgerbeteiligung setzt den sachlich und politisch informierten Menschen voraus, den „mündigen Bürger“, wie man mittlerweile etwas altmodisch geworden sagt. Hier kommt die politische Bildung ins Spiel. Deren „Kerngeschäft“ ist nichts anderes, als die Menschen für Beteiligung zu qualifizieren – und zwar sowohl in methodischer wie in inhaltlicher Hinsicht. Sie müssen wissen, worum es bei einer Sache geht, wie Politik und Beteiligung funktionieren und wie sie sich sinnvoll und im Interesse des Gemeinwesens einbringen können. Deshalb bieten sich Einrichtungen der politischen Bildung als Partner für Bürgerbeteiligungsprojekte geradezu an. Staatlich finanzierte politische Bildungseinrichtungen sind zudem der Überparteilichkeit verpflichtet und haben die Aufgabe, das, was in der Gesellschaft kontrovers diskutiert wird, auch so darzustellen. Es bleibt zu hoffen, dass mit dem gestiegenen Wunsch nach mehr Beteiligung auch die politische Bildung auf der Prioritätenskala der politischen Entscheidungsträger wieder weiter nach oben rutscht.



# Die Volksabstimmung zu Stuttgart 21: Zwischen parteipolitischer Polarisierung und „Spätzlegraben“

Uwe Wagschal

Die politisch und juristisch umstrittene Volksabstimmung über Stuttgart 21 war eine wichtige Weichenstellung. Uwe Wagschal skizziert eingangs die jahrzehntelange Vorgeschichte des Infrastrukturprojekts und geht sodann der Frage nach, welche Bevölkerungsgruppen für Stuttgart 21 votierten und welche dagegen. Der Vergleich der 44 Stimmkreise sowie die Analyse der individuellen Präferenzen zeigen, dass die parteipolitische Differenz der entscheidende Erklärungsfaktor ist. Die CDU und ihre Wähler sind die wichtige Gruppe der Befürworter, die Grünen und deren Wähler hingegen machen den Kern der Opposition zu Stuttgart 21 aus. Die Wahlpräferenz für die SPD zeigt dagegen keinen Einfluss. Des Weiteren ist die räumliche Distanz eine bedeutende Variable: Mithin lässt sich ein „Spätzlegraben“ zwischen Baden und Württemberg ausmachen. Badener lehnten Stuttgart 21 in besonderem Maße ab. Die Volksabstimmung spiegelt im Übrigen einen generellen Trend wider: Rund 77 Prozent aller Baden-Württemberger wünschen sich – quer durch alle Parteien – mehr direktdemokratische Mitsprache.

## Die lange Vorgeschichte von Stuttgart 21

Die Geschichte Baden-Württembergs ist ohne Volksabstimmungen nicht denkbar. Eine erstaunliche Aussage – sind doch die Bundesländer in Deutschland weitestgehend als parlamentarisch-repräsentative Systeme verfasst, ganz im Gegensatz etwa zu den Schweizer Kantonen, in welchen zentrale Fragen durch direktdemokratische Verfahren geregelt werden. Dennoch trifft der eingangs formulierte Satz insofern zu, als zwei der wichtigsten Weichenstellungen in der baden-württembergischen Geschichte durch Volksabstimmungen entschieden wurden: Die Gründung des „Südweststaates“ aus den drei Bundesländern Baden, Württemberg-Hohenzollern sowie Württemberg-Baden als auch die Volksabstimmung über das Bahnprojekt Stuttgart 21, das nicht nur ein Infrastrukturprojekt war, sondern

auch ein Katalysator für den Machtwechsel hin zu einer grün-roten Landesregierung 2011.

Der Wahlerfolg der Grünen und der Machtwechsel 2011 sind vor allem der Mobilisierung um das Projekt Stuttgart 21 sowie der Reaktion der Bevölkerung auf die Atomkatastrophe von Fukushima zuzuschreiben. Hinzu kamen die Vorgänge um den Rückkauf von Aktien des Energieversorgers EnBW sowie eine bis dahin in Umfragen nie gemessene Unbeliebtheit eines amtierenden Ministerpräsidenten. Entsprechend des Koalitionsvertrages, in dem sich die neue Landesregierung für mehr direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung ausgesprochen hatte, wurde das Projekt Stuttgart 21 im November 2011 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Mit dem Mehr an direkter Demokratie entsprach die Regierung den Wünschen der Bevölkerung. Dieses verstärkte Bedürfnis zeigt sich in einer repräsentativen Umfrage der Universität Freiburg (Wagschal/Finkbeiner 2011), in der sich 2011 77,7 Prozent aller Wahlberechtig-

ten für mehr Volksentscheide aussprachen. Das Abebben der Proteste nach der Volksabstimmung, bei der immerhin 58,9 Prozent der Abstimmungsberechtigten gegen den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung für Stuttgart 21 votierten, zeigt außerdem deutlich die Ventilfunktion dieses Instrumentes.

Das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 besitzt eine jahrzehntelange Vorgeschichte (vgl. Tabelle 1), war jedoch bis 2010 ein regionales Projekt ohne große überregionale Aufmerksamkeit, bevor es im Gefolge gewalttätiger Proteste, harter Polizeieinsätze und Massendemonstrationen sogar international große Aufmerksamkeit fand. In Deutschland wurde im Zuge der Stuttgart 21-Demonstrationen sogar ein neuer „homo politicus“ identifiziert: der Wutbürger. Dirk Kurbjuweit, der Wortschöpfer, definiert diesen folgendermaßen: „Der Wutbürger buht, schreit, hasst. Er ist konservativ, wohlhabend und nicht mehr jung. Früher war er staatstragend, jetzt ist er zutiefst empört über die Politiker. Er zeigt sich bei Veranstaltungen mit Thilo Sar-

**Tabelle 1: Die Entwicklung des Verkehrsprojektes Stuttgart 21 im Zeitablauf**

Jahr	Ereignis
1985 ff.	Verschiedene Vorschläge zur Umgestaltung des Stuttgarter Hauptbahnhofs werden evaluiert und öffentlich diskutiert
1994	Vorstellung des Projektes in Grundzügen
1995	Machbarkeitsstudie (18 Bände)
1999	Das Projekt gerät wegen Finanzierungsfragen ins Stocken
2001	Der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn genehmigt das Projekt und die Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens
2006	Der Landtag nimmt den Antrag zur Realisierung von S21 an
2007	Ablehnung eines kommunalen Bürgerbegehrens in Stuttgart zu S21
2009	Finale Finanzierungsvereinbarung zwischen den Projektbeteiligten
2010	Baubeginn des Bahnhofs
2010	Schlichtungsgespräche unter der Leitung Heiner Geißlers
2010	Der Landtag lehnt einen Antrag der SPD für eine Volksabstimmung über S21 ab
2011	Volksabstimmung nach Artikel 60 (3) über den Ausstieg des Landes abgelehnt
2020	Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs geplant

razin und bei Demonstrationen gegen das Bahnprojek Stuttgart 21“ (Kurbjuweit 2010, S. 26). Die empirische Sozialforschung hat jedoch in Befragungen der S21-Demonstranten schnell mit diesem Mythos aufgeräumt: Lediglich neun Prozent wählten bei der letzten Bundestagswahl die CDU, 49 Prozent stimmten hingegen für die Grünen und bei der kommenden Wahl würden sogar 75 Prozent die Grünen wählen (Baumgarten 2011, S. 2). Die Sozialstruktur der Demonstranten ist mitnichten vom konservativen Milieu geprägt, sondern vielmehr von Aktivisten gekennzeichnet, die mit hohem Bildungsabschluss bereits zahlreiche Protesterfahrungen in der Vergangenheit haben (Rucht u. a. 2010). Die Frage, die dieser Beitrag beantworten möchte, ist daher, welche Bevölkerungsgruppen für Stuttgart 21 votierten und welche dagegen.

Der Weg zu dieser Volksabstimmung war politisch und juristisch hoch umstritten. Die politische Konfliktlinie verlief dabei nicht nur zwischen grün-roter Regierung und Opposition, sondern sorgte ebenfalls für Spaltungen innerhalb der Regierung. Führende Protagonisten der S21-Gegner kamen etwa aus Reihen der SPD, wie etwa die BUND-Vorsitzende Brigitte Dahlbender. So hieß es im Koalitionsvertrag (Bündnis 90/Die Grünen; SPD 2011): „Die Auseinandersetzung um Stuttgart 21 spaltet unser Land. Auch beide Koalitionsparteien vertreten unterschiedliche Meinungen zu diesem Projekt. Bündnis 90/Die Grünen lehnen Stuttgart 21 ab, die SPD will es realisieren. Die neue Landesregierung steht trotz des Dissenses über Stuttgart 21 zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Beide Parteien respektieren

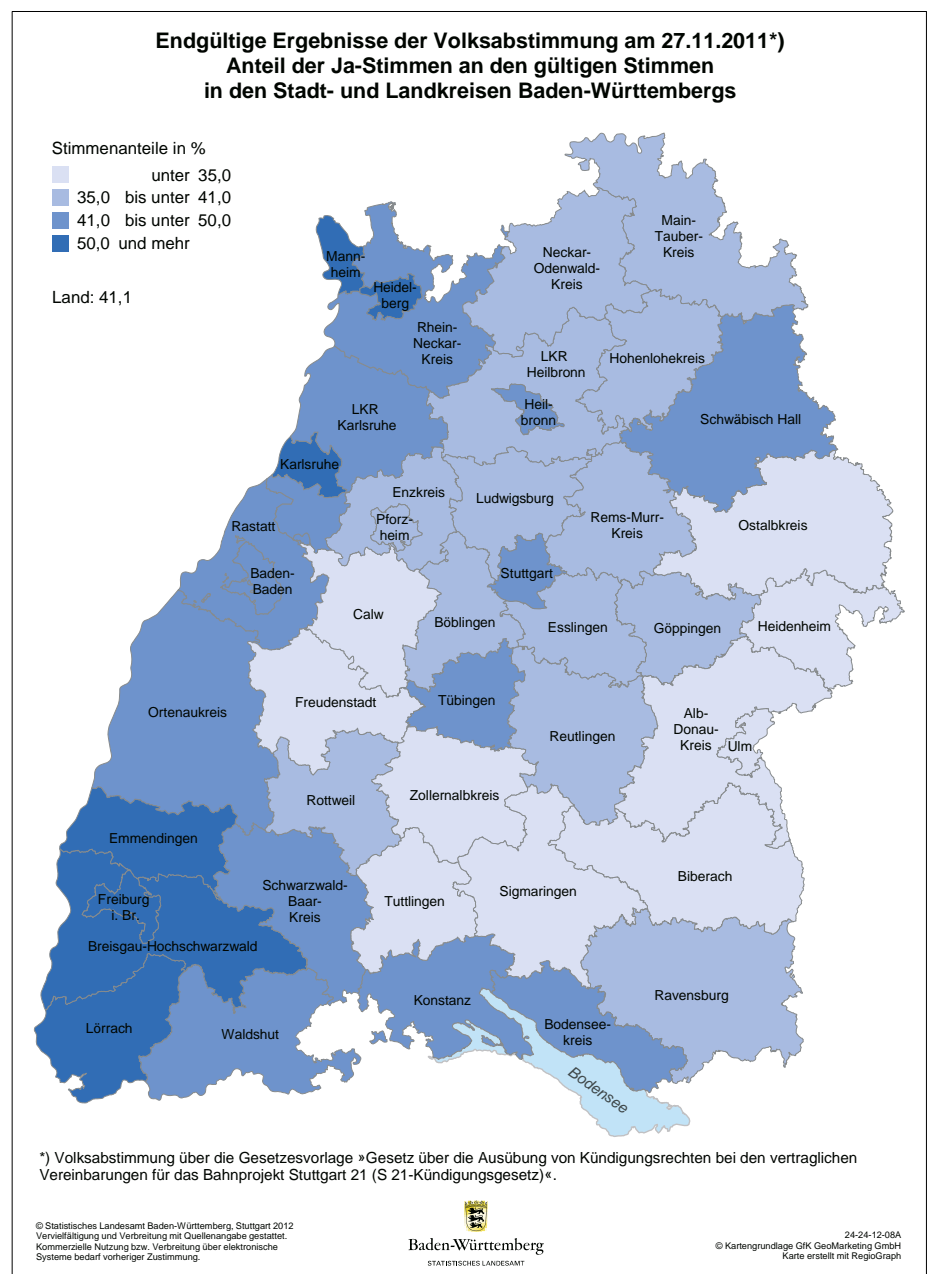
die jeweilige andere Position und sind sich einig im Bestreben, den Streit um Stuttgart 21 zu befrieden und die Spaltung in der Gesellschaft zu überwinden. Dazu befürworten beide Parteien die Durchführung einer Volksabstimmung: Die Bürgerinnen und Bürger sollen entscheiden.“

Die juristische Auseinandersetzung wurde in verschiedenen Gutachten deutlich, die sich für (Hermes/Wieland 2010) oder gegen die Möglichkeit einer Volksabstimmung aussprachen (Dolde/Porsch 2010; Kirchhof 2010). Zwar betrafen die Gutachten, die die Verfas-

### Die Volksabstimmung über Stuttgart 21

Entgegen der Auffassung der meisten Abstimmenden war die Volksabstimmung am 27. November 2011 keine Entscheidung über die Beendigung des Infrastrukturprojektes Stuttgart 21. Genaugenommen wurde lediglich über den Ausstieg des Landes Baden-Württemberg aus der Finanzierung des Projektes abgestimmt, was in dem (schwer verständlichen) Fragetext deutlich wurde: „Stimmen Sie der Gesetzesvorlage ‚Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojek Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)‘ zu?“ Ein „Ja“ zu dieser Frage bedeutete ein Votum gegen das Bahnprojek, während ein „Nein“ die Zustimmung bedeutete. Diese „Drehung“ des Bedeutungsinhaltes der Frage sorgte für Verwirrung während des Abstimmungskampfes und erforderte von Seiten der Gegner und Befürworter erhebliche Aufklärungsarbeit. Das Ausstiegsgesetz betraf den Finanzierungsanteil des Landes, der bei 930 Millionen Euro bei einem Gesamtvolumen von 4,5 Milliarden Euro lag. Ein wesentlicher Streitpunkt in der Auseinandersetzung lag zudem bei den Ausstiegskosten, die in der Informationsbroschüre des Landes von den Gegnern mit 350 Millionen Euro und von den Befürwortern mit 1,522 Milliarden Euro beziffert wurden. Nicht einberechnet in diese Kosten waren jedoch weitere positive und negative Opportunitätskosten des Projektes, wie etwa Arbeitsplätze, mehr Wohnraum in den neu gewonnenen Flächen in Stuttgart, weniger Verkehr auf den Straßen, schnellere Verbindungen, aber auch ein höheres Risiko für das Grundwasser.

Abbildung 1: Ergebnisse der Volksabstimmung zum Ausstiegsgesetz am 27. November 2011



sungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 überprüfen sollten, noch einen SPD-Antrag aus der vorangegangenen Legislaturperiode, doch wurde auch bereits in diesen Gutachten der 2011 gewählte Weg über Artikel 60 (3) der Landesverfassung dort diskutiert. Dieser Artikel („Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.“) sah vor, dass bei einem Dissens zwischen Landesregierung und Parlament die finale Entscheidung über ein Gesetz beim Volk liegen kann. Die Position der SPD, die sich selbst als vermittelnder Akteur verstand, wird in der Begründung für den Antrag der SPD-Fraktion des Landtags an die Landesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfes zu einer Volksabstimmung vom 8. September 2010 deutlich (Landtagsdrucksache 14/6896, S. 2): „[D]ie Beschlüsse und die Verträge sowie die begonnenen Arbeiten sind nach bestem Wissen und Gewissen mit den notwendigen Mehrheiten gefasst worden und somit ausreichend demokratisch legitimiert. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass die bisherige Legitimationsgrundlage nicht ausreicht, um die zunehmende Zahl der Kritiker zu überzeugen.“

Die Kritiker einer Volksabstimmung (Dolde/Porsch 2010; Kirchhof 2010; vgl. auch Landtagsdrucksache 14/6896, S. 4ff.) führten vor allem folgende Gründe ins Feld:

- Eine mangelnde gesetzgeberische Kompetenz des Landes im Bereich der Bahn.
- Die in Artikel 60 Absatz 3 der Landesverfassung von Baden-Württemberg formulierten Voraussetzungen, also die Konfliktlage zwischen Landtagsmehrheit und Landesregierung, liege nicht vor.
- Es gelte der Haushaltsvorbehalt für Volksabstimmungen gemäß Artikel 60 Absatz 6 der Landesverfassung von Baden-Württemberg.
- Ein Vertrag der Exekutive kann nicht durch Gesetz aufgehoben werden (Rückwirkungs- und Folgerichtigkeitsverbot).

Der Landtag lehnte im Oktober 2010 den SPD-Antrag mit Regierungsmehrheit ab. Jedoch wurde knapp ein Jahr später mit der Gesetzesvorlage des S21-Kündigungsgesetzes vom 28. September 2011 genau dieser Weg dann wieder beschritten.

Das Ergebnis der Volksabstimmung am 27. November 2011 war eindeutig: Mit 58,9 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen wurde das Ausstiegsgesetz abgelehnt, nur 41,1 Prozent der Ab-

stimmenden sprachen sich für die Gesetzesvorlage und damit für den Ausstieg aus Stuttgart 21 aus. Lediglich in sieben von 44 Stimmkreisen (= Stadt- und Landkreise) des Landes erhielten die Gegner von Stuttgart 21 eine Mehrheit und diese lagen alle im badischen Landesteil (vgl. Abbildung 1): die Stadtkreise Freiburg, Heidelberg, Mannheim, Karlsruhe sowie die Landkreise Emmendingen, Lörrach sowie Breisgau-Hochschwarzwald. Dadurch verfehlten die S21-Gegner nicht nur die Mehrheit, sondern auch das zur Verabschiedung der Gesetzesvorlage in der Landesverfassung vorgesehene Quorum von mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten auf Landesebene (insgesamt nur 19,8 Prozent der Stimmberechtigten). Insgesamt wurde jedoch in beiden Landesteilen eine Mehrheit zugunsten von Stuttgart 21 erzielt.

### Parteipräferenz und „Spätzlegraben“ als wichtigste Erklärungsfaktoren

Im Folgenden sollen zunächst in einem Vergleich der 44 Stimmkreise die Faktoren identifiziert werden, die einen signifikanten Einfluss auf die Höhe des Ja-Stimmenanteils für das Ausstiegsgesetz gehabt haben. Hierzu wurden politische, ökonomische, gesellschaftliche und raumgeographische Faktoren erhoben, deren statistischer Zusammenhang mit dem Ja-Stimmenanteil zum Ausstiegsgesetz (= „Nein“ zu Stuttgart 21) untersucht werden, wobei die Theorien der Wahlforschung als auch Hypothesen aus der polit-ökonomischen Demokratieforschung das Analyseraster vorgeben.

Da die Analyseeinheit der Kreise relativ hoch aggregiert ist, sind etwa räumliche Variablen, wie die Distanz, die Zugehörigkeit zum Großraum Stuttgart oder zu Baden bzw. Württemberg vergleichsweise grobe Messungen. Hinter diesen Variablen steht die Vorstellung, dass die Kosten und Nutzen für Infrastrukturprojekte unterschiedlich ausfallen. So ist die Vermutung plausibel, dass regionale Vorhaben mit (vermeintlich) negativen externen Effekten, z. B. Flughäfen, Autobahnen, Mülldeponien, Atomkraftwerke, Kindergärten, stärker abgelehnt werden als Maßnahmen mit positiven externen Effekten (z. B. Theater, Solaranlagen). Dies wird in der Literatur als NIMBY-Verhalten (Akronym für „not in my back yard“ = Nicht in meinem Garten) bezeichnet (Vatter/Heidelberg 2012). Allerdings können auch bei offensichtlich großen negativen externen Effekten eines Projektes hohe Zustimmungsraten in Abstimmungen erzielt werden, wenn die individuelle Kosten-Nutzen-Bilanz, etwa durch eine schnell-

le Verkehrsanbindung, positiv ist. Im Hinblick auf die Raumvariablen und das NIMBY-Phänomen können unterschiedliche Hypothesen formuliert werden: Da der Nutzen im Großraum Stuttgart besonders hoch ist (u. a. auch durch langfristig mehr Wohnraum und vermehrter Parkfläche), wird die Zustimmung zu S21 in diesen Bezirken höher sein. Gilt das NIMBY-Phänomen, dann müsste die Ablehnung in Stuttgart dagegen besonders hoch sein. Zudem könnte die alte landsmannschaftliche Konkurrenz eine Rolle gespielt haben, so dass die Ablehnung in Baden ausgeprägter wäre als in Württemberg. So war ein wichtiges Argument die Finanzierungs Konkurrenz zwischen der Rheintalbahn in Baden und S21.

Die Daten stützen die Ergebnisse für die Distanz, also die Zurückweisung der NIMBY-These: Insgesamt besteht eine mittelstarke statistische Beziehung (die Korrelation beträgt  $r = 0,371$ ) zwischen der Entfernung des Stimmkreises nach Stuttgart und dem Ja-Stimmenanteil, d. h. je weiter entfernt von Stuttgart, desto größer die Ablehnung von Stuttgart 21. Das gilt auch, wenn man sich nur die durchschnittlichen Ja-Stimmenanteile im Großraum Stuttgart betrachtet: Diese liegen rund zweieinhalb Prozentpunkte unter denen anderer Stimmkreise, d. h. die Zustimmung zu Stuttgart 21 war gerade im Großraum Stuttgart größer. Auch besteht ein starker statistischer Zusammenhang zwischen einem Stimmkreis in Baden (gemessen über die historische Zugehörigkeit zum Großherzogtum Baden) und dem Ja-Stimmenanteil ( $r_{pbis} = 0,68$ ). Auch liegt hier der Ja-Stimmenanteil knapp 13 Prozentpunkte höher als im (alt-)württembergischen Teil des Landes. Dies spricht für die Existenz eines „Spätzlegrabens“, der eine deutliche und markante Unterschiedlichkeit im Stimmverhalten beider Landesteile markiert: Badener lehnten in besonderem Maße Stuttgart 21 ab. Ähnliche regionale Unterschiede sind auch aus der Schweiz zwischen den französisch sprechenden Westschweizern sowie den Deutschschweizern bekannt („Röstigraben“). Dort sind sie vor allem auf kulturelle Differenzen und unterschiedliche politische Einstellungen zurückzuführen.

Aufgrund der markanten parteipolitischen Polarisierung ist zu erwarten, dass in Landkreisen mit einem hohen CDU-Wähleranteil die Befürwortung von Stuttgart 21 besonders stark ausfällt, während in Hochburgen der Grünen die Gegnerschaft zu S21 (und damit der Ja-Stimmenanteil) hochgradig ausgeprägt ist. Für die SPD werden keine signifikanten Effekte erwartet, da einerseits die Parteiführung das Projekt be-



fürwortet, andererseits zahlreiche lokale Parteiorganisationen das Projekt ablehnen und sich ebenfalls auf beiden Seiten SPD-Mitglieder stark engagieren. So haben zahlreiche Untersuchungen zur Schweiz gezeigt, dass im Abstimmungskampf die parteipolitischen Abstimmungsparolen und damit die parteipolitische Differenz die erklärungsstärksten Faktoren sind. Ähnliches gilt auch für die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 (vgl. auch Tabelle 2): So korreliert der CDU-Stimmenanteil bei der Landtagswahl 2011 sehr stark negativ mit dem Ja-Stimmenanteil zu S21 ( $r = -0,845$ ), während der Grünen-Stimmenanteil bei der Landtagswahl 2011 sehr stark positiv mit der Zustimmung zum Ausstiegsgesetz zusammenhängt ( $r = 0,812$ ).

Ökonomische Überlegungen haben dagegen die Stimmabgabe zu S21 nur

gering beeinflusst. Pendler und Autofahrer müssten das Projekt aus verschiedenen Gründen eher begrüßen, da sie einerseits schneller ans Ziel kämen und die Verbindungen besser wären bzw. die Straßen entlasteter. Dies konnte jedoch nicht belegt werden. Allerdings gibt es einen schwachen statistischen Zusammenhang mit der Fahrzeitverkürzung nach Stuttgart (Hauptbahnhof und Flughafen) und dem Ja-Stimmenanteil: Je größer die erwartete Fahrzeitverkürzung, desto niedriger der Ja-Stimmenanteil.

Ältere Stimmbürger, so die These des Status-quo-Bias (Obinger/Wagschal 2000), tendieren für eine Beibehaltung des aktuellen Zustandes. Die Vermutung ist daher: Je größer das Durchschnittsalter des Stimmkreises, desto eher wird S21 abgelehnt. Dies hielt jedoch der Überprüfung nicht stand. Im

Hinblick auf sozioökonomische Einflussfaktoren haben vergangene Analysen gezeigt, dass Arbeitslosigkeit und niedrige Wirtschaftskraft eher zugunsten eines Fortbestandes des Status quo wirken. Je größer die Arbeitslosigkeit und je niedriger das Wohlstandsniveau, desto stärker müsste die Ablehnung von S21 sein. Für die Schweiz zeigt sich in Abstimmungen ein deutlicher Stadt-Land-Unterschied bei gewissen Abstimmungsgegenständen, wie etwa der internationalen Integration der Schweiz, aber auch bei Infrastrukturprojekten. Dabei stimmen urbanere Gebiete eher gegen Infrastrukturprojekte,

**Tabelle 2: Der Zusammenhang zwischen CDU-Stimmenanteil (Landtagswahl 2011) und dem Ja-Stimmenanteil zum Ausstiegsgesetz von Stuttgart 21 (in Prozent)**

Stadt- bzw. Landkreis	Ja-Stimmenanteil für das Ausstiegsgesetz zu S21	Stimmenanteil der CDU in der Landtagswahl 2011	Stadt- bzw. Landkreis	Ja-Stimmenanteil für das Ausstiegsgesetz zu S21	Stimmenanteil der CDU in der Landtagswahl 2011
Stuttgart (Stadt)	47,1	31,5	Calw	32,4	44,0
Böblingen	35,5	40,1	Enzkreis	36,8	41,0
Esslingen	39,5	38,3	Freudenstadt	31,6	45,8
Göppingen	37,0	39,7	Freiburg (Stadt)	66,5	21,5
Ludwigsburg	38,3	37,4	Breisgau-Hochschwarzwald	51,5	34,4
Rems-Murr	36,5	38,9	Emmendingen	55,9	32,4
Heilbronn (Stadt)	41,3	36,4	Ortenaukreis	44,0	42,8
Heilbronn (Land)	36,5	40,6	Rottweil	35,0	45,9
Hohenlohekreis	35,8	41,5	Schwarzwald-Baar	41,3	42,9
Schwäbisch Hall	43,2	35,6	Tuttlingen	31,7	47,1
Main-Tauber-Kreis	37,4	47,7	Konstanz	49,8	36,3
Heidenheim	34,4	37,8	Lörrach	53,6	31,9
Ostalbkreis	31,9	45,2	Waldshut	44,2	42,0
Baden-Baden (Stadt)	46,4	39,7	Reutlingen	37,3	40,4
Karlsruhe (Stadt)	53,6	30,7	Tübingen	47,8	32,6
Karlsruhe (Land)	42,0	41,9	Zollernalbkreis	33,1	46,1
Rastatt	44,9	40,7	Ulm (Stadt)	30,4	35,4
Heidelberg (Stadt)	58,0	28,0	Alb-Donau-Kreis	23,0	49,4
Mannheim (Stadt)	57,2	27,9	Biberach	24,5	51,2
Neckar-Odenwald	35,8	48,4	Bodenseekreis	42,5	39,1
Rhein-Neckar	48,6	36,8	Ravensburg	39,6	45,5
Pforzheim (Stadt)	40,9	44,8	Sigmaringen	32,5	50,2

wobei die Ablehnung in Universitätsstandorten aufgrund des starken Anteils der Grünen besonders hoch ist.

Betrachtet man zunächst nur die bivariaten Korrelationen der rund 40 untersuchten Variablen auf Stimmkreisebene, so weisen folgende weitere Größen (neben den bereits genannten) einen bedeutenden Zusammenhang mit dem Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung auf:

- Der Anteil der Einfamilienhäuser an Wohngebäuden ( $r = -0,685$ ), d. h. ländliche Gebiete tendieren zu Stuttgart 21.
- Der Anteil der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe ( $r = -0,663$ ), d. h. Stimmkreise mit einem hohen Anteil Arbeitnehmer in der Industrie befürworten eher S21.
- Die Bevölkerungsdichte ( $r = 0,492$ ), d. h. städtische Stimmkreise haben S21 eher abgelehnt.

Hinzu kommen noch einige Variablen mit einer mittelstarken Korrelation (in Klammer die Wirkungsrichtung auf den Ja-Stimmenanteil), wie ein Universitätsort (+), den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche (-), die Höhe der Arbeitslosenquote (+) sowie die Stimmbeteiligung (-), d. h. in Stimmkreisen mit hoher Beteiligung war die Ablehnung des Ausstiegsgesetzes und damit die Zustimmung zu Stuttgart 21 höher.

Allerdings sind bivariate Zusammenhänge wenig geeignet, die kausalen Einflussmechanismen der erklärenden Variablen auf die abhängige Variable, den Ja-Stimmenanteil, abzubilden. Regressionsanalysen bieten demgegen-

über mehr Aufschluss, weil erstens die wenigsten sozialen und politischen Phänomene monokausal erklärbar sind und weil zweitens einzelne Einflussfaktoren zusammen mit anderen, womöglich konkurrierenden Einflüssen in einem Mehrvariablen-Modell auf ihren jeweiligen Einfluss geprüft werden können. Auf diesem Weg können Effekte unterschiedlicher Variablen kontrolliert sowie kausale Zusammenhänge eher aufgedeckt und plausibel gemacht werden. Das beste Modell, welches immerhin 91 Prozent der gesamten Varianz erklärt, besteht aus der Stimmenstärke der CDU (negativer Einfluss auf den Ja-Stimmenanteil), der Lage des Stimmkreises in Baden (positiver Einfluss auf den Ja-Stimmenanteil), die Distanz nach Stuttgart (positiver Einfluss auf den Ja-Stimmenanteil) und die Fahrzeitverkürzung zum Hauptbahnhof Stuttgart (negativer Einfluss auf den Ja-Stimmenanteil). Daneben ist natürlich der Stimmenanteil der Grünen hoch relevant.

Insgesamt zeigt sich, dass der NIMBY-Effekt nicht bestätigt werden kann, da sowohl die Dummy-Variablen für den Großraum Stuttgart als auch für den Regierungsbezirk Stuttgart nicht signifikant sind. Die räumliche Nähe ist jedoch insofern relevant, da vor allem die räumliche Distanz zu einer Ablehnung des Projektes führt. Ähnliche Befunde zeigen sich bei Adrian Vatter und Anja Heidelberger, die auf einer Basis von 500 baden-württembergischen Gemeinden eine detaillierte Analyse des NIMBY-Effektes durchgeführt haben. Sie zeigen, dass in unmittelbarer Nähe zum

Bahnhof zwar die Ablehnung hoch ist, aber in der Tendenz die Ablehnung von S21 sinkt, je weiter die Gemeinde vom Stuttgarter Bahnhof entfernt ist. Die höchste Zustimmung findet sich an der Stadtgrenze von Stuttgart (Vatter/Heidelberger 2012, S. 15). Erst bei größerer Entfernung steigt wieder die Ablehnung von S21.

### Was erklärt die S21-Ablehnung auf der Individualebene?

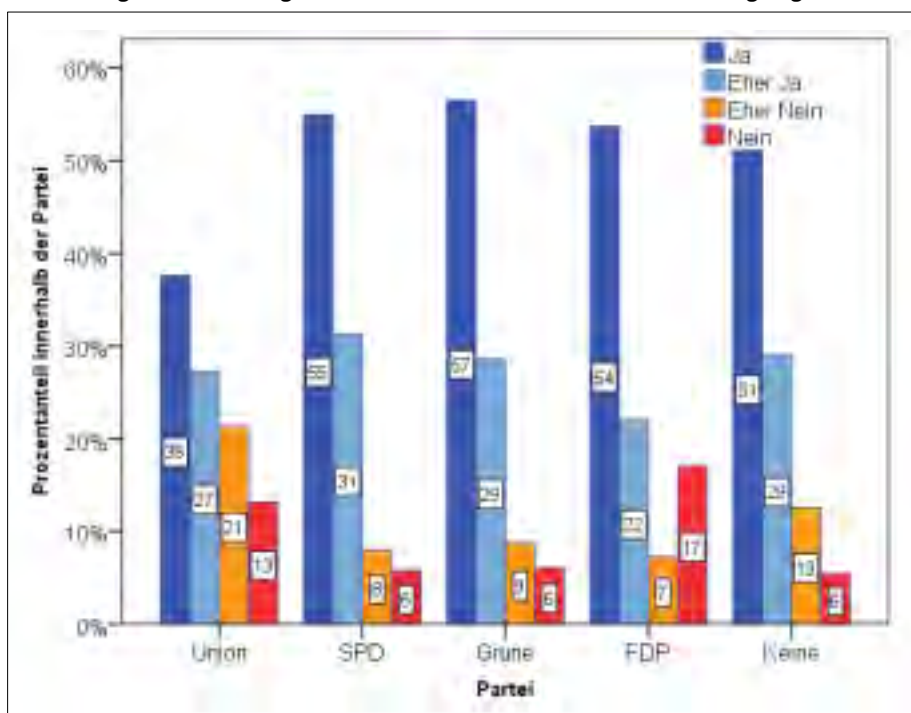
Was erklärt die Zustimmung und Ablehnung zu Stuttgart 21, wenn man nicht die Ebene der Stimmkreise, sondern die Individualebene betrachtet. Wie auf der höheren Aggregatebene steht zu vermuten, dass Wähler der CDU Stuttgart 21 befürworten, die Wähler der Grünen dagegen Stuttgart 21 ablehnen. Im Hinblick auf die SPD sollten deren Wähler indifferent sein. Weitere Hypothesen sind:

- Je größer die Urbanisierung (Ortsgröße), desto stärker die Ablehnung von S21.
- Wähler aus Baden lehnen das Projekt eher ab.
- Ältere Stimmbürger lehnen das Projekt S21 eher ab (Status-quo-These).
- Stimmbürger aus dem Großraum Stuttgart lehnen das Projekt eher ab (NIMBY-These).

Als Kontrollvariablen werden klassische Faktoren der Wahl- und Einstellungsforschung verwendet, wie etwa die Bildung, Einkommen, sozioökonomischer Status. Die zugrunde liegenden Daten der Analyse stammen aus einer Vorwahlumfrage zur Landtagswahl 2011, die vom Verfasser in Zusammenarbeit mit der Badischen Zeitung durchgeführt wurde (Wagschal/Finkbeiner 2011). Die Umfrage kann ein hohes Maß an Repräsentativität beanspruchen. So beträgt die Summe der absoluten Abweichungen der fünf im Bundestag vertretenen Parteien insgesamt 3,2 Prozentpunkte. Die Umfrage ist damit diejenige Umfrage mit der geringsten absoluten Abweichung aller 21 seit Dezember 2010 durchgeführten Wahlumfragen im Vorfeld der Landtagswahl. Die zu erklärende Variable war die Zustimmung bzw. Ablehnung von Stuttgart 21. Die dichotomisierten Umfrageergebnisse dieser Frage liefern eine Zustimmung von 55,2 Prozent für das Projekt und eine Ablehnung von 44,8 Prozent, womit auch diese Werte nah an den tatsächlichen Ergebnissen liegen (58,9 Prozent Zustimmung und 41,1 Prozent Ablehnung zu S21).

Die Befunde der Analysen zeigen, dass vor allem die parteipolitischen Präferenzen für die CDU und die Grünen entscheidende Faktoren sind. Die Wahl-

Abbildung 2: Einstellungen zur Direktdemokratie nach Parteieignung



Quelle: Wagschal/Finkbeiner 2011

präferenz für die SPD zeigt dagegen keinen Einfluss. Daneben konnte erneut ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Landesteilen identifiziert werden. Ein NIMBY-Effekt konnte wiederum nicht nachgewiesen werden. Stimmbürger aus dem Großraum Stuttgart haben eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, dem Projekt zuzustimmen. Auch ist die Ortsgröße ein relevanter Faktor, der eine Stadt-Land-Differenz offenlegt: Je größer die Ortsgröße, desto wahrscheinlicher die Ablehnung von Stuttgart 21. Schließlich zeigt sich auch die Kontrollvariable „Geschlecht“ als ein signifikanter Einflussfaktor. Dabei erweisen sich Männer deutlich positiver gegenüber Stuttgart 21 eingestellt als Frauen. Nicht signifikant waren dagegen das Alter, Bildung, Konfession, Kirchengangshäufigkeit sowie die eigene wirtschaftliche Lage. Generell kann man feststellen, dass die Volksabstimmung zu S21 einem allgemeinen Trend zu und Wunsch nach mehr direktdemokratischen Entscheidungen entspricht. Die Umfragedaten zeigen etwa, dass rund 77 Prozent aller Baden-Württemberger mehr direktdemokratische Mitsprache wünschen. Rund 58 Prozent der Befragten sprachen sich im Vorfeld der Abstimmung dafür aus, einen Volksentscheid zu Stuttgart 21 durchzuführen. Und es ist nicht nur die politische Linke, die mehr direktdemokratische Partizipation will. Für die Baden-Württemberger ergibt sich jedoch – differenziert nach Parteineigung – eine Mehrheit innerhalb aller Parteien für den Wunsch nach mehr Demokratie (vgl. Abbildung 2).

Für die politische Kultur des Landes war die Volksabstimmung von großer Bedeutung, da sie einen massiven politischen Konflikt befriedet hat. Direkte Demokratie hat somit eine Ventilfunktion. So haben Oscar W. Gabriel und Kristina Faden-Kuhne (2011) gezeigt, dass bei den S21-Gegnern die Durchführung des Volksentscheids wichtig war (65 Prozent der Befragten). Und die Akzeptanz des Ergebnisses liegt bei über 95 Prozent der Befragten.

## Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse hat sowohl für den Vergleich der Landkreise als auch für die Untersuchung der individuellen Einstellungen gezeigt, dass die parteipolitische Differenz der entscheidende Erklärungsfaktor ist: Die CDU und ihre Wähler sind die zentrale Gruppe der Befürworter, während die Grünen und ihre Wähler die Kerngruppe der Opposition zu S21 stellten. Dies passt auch zu den Befunden von Dieter Rucht u. a. zu den aktiven Demonstranten, die vor al-

lem die Wählerschaft der Grünen als Aktivisten identifiziert haben.

Eine zweite bedeutende Variable ist die räumliche Distanz. In den Mehrvariablenmodellen zeigt sich ein dämpfender Effekt für Stimmbürger aus Baden. Wie schon 1951 in der Volksabstimmung zur Gründung des Landes lässt sich ein „Spätzlegraben“ zwischen beiden Landesteilen feststellen.

Unter den sozialstrukturellen Merkmalen ist vor allem das Geschlecht der Abstimmenden eine wichtige Vorhersagevariable. So weisen Frauen eine größere Skepsis gegenüber Stuttgart 21 auf. Überdies sind die Gemeindegröße und Universitätsorte signifikante Einflussgrößen. Jedoch muss die NIMBY-These (d. h. die Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der Nachbarschaft) abgelehnt werden, da im Großraum Stuttgart die Zustimmung größer war als in anderen Stimmbezirken.

Es zeigt sich damit vor allem, dass die Abstimmungsentscheidung um Stuttgart 21 einerseits primär entlang der parteipolitischen Konfliktlinie zwischen der CDU und den Grünen verlief und andererseits auf eine deutliche Differenz zwischen Baden und Württemberg zurückgeführt werden kann. Strategisch sinnvoll wäre daher (weit) im Vorfeld der Entscheidung gewesen, die Bahnprojekte in Baden (Rheintalbahn – Baden 21) und Württemberg (S21 und Neubaustrecke Stuttgart-Ulm) gemeinsam zu betrachten und auch zusammen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Vermutlich wäre dann einiges in den vergangenen Jahren anders gekommen.



UNSER AUTOR

*Prof. Dr. Uwe Wagschal ist Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Freiburg. Zuvor war er Professor an den Universitäten Heidelberg und München. Er hat Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre studiert und promovierte 1996 mit einer Arbeit zur Staatsverschuldung an der Universität Heidelberg. Seine Schwerpunkte sind die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, Direkte Demokratie sowie das Politische System der Bundesrepublik Deutschland.*

## LITERATUR

- Baumgarten, Britta (2011): Die neue alte Bürgerbewegung. SozialforscherInnen haben untersucht, wer gegen das Großprojekt Stuttgart 21 protestiert und warum. In: Umwelt aktuell, Heft 12/2011, S. 2–3.
- Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm erstatet im Auftrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg. Abgerufen unter [http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/2028/101005\\_Anlage\\_Dolde\\_Gutachten.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/2028/101005_Anlage_Dolde_Gutachten.pdf) [3.3.2011].
- Gabriel, Oscar W./Faden-Kuhne, Kristina (2011): Auswertungen einer Befragung vor dem Volksentscheid zu Stuttgart 21. Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung, durchgeführt von Infratest dimap. Stuttgart.
- Hermes, Georg/Wieland, Joachim (2010): Rechtliche Möglichkeiten des Landes Baden-Württemberg, die aus dem Finanzierungsvertrag „Stuttgart 21“ folgenden Verpflichtungen durch Kündigung oder gesetzliche Aufhebung auf der Grundlage eines Volksentscheids zu beseitigen Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg. Abgerufen unter <http://www.spd.landtag-bw.de/cgi-sub/fetch.php?id=521> [3.3.2011].
- Kirchhof, Paul (2010): Gutachterliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm erstatet im Auftrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg. Heidelberg. Abgerufen unter [http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/2028/101005\\_Anlage\\_Kirchhof\\_Gutachten.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/2028/101005_Anlage_Kirchhof_Gutachten.pdf) [3.3.2011].
- Kurbjuweit, Dirk (2010): Der Wutbürger. In: Der Spiegel, Heft 41/2010, S. 26–27.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Oberbürgermeister (2007): Stuttgart 21 Bürgerbegehren. Beschlussvorlage für die Gemeinderatssitzung vom 04.10.2007. Abgerufen unter <http://www.stuttgart.de/img/mdb/item/410575/59338.pdf> [4.3.2011].
- Landtag von Baden-Württemberg (2010): Drucksache 14/6896 vom 08.09.2010. Abgerufen unter [http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/6000/14\\_6896\\_D.PDF](http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/6000/14_6896_D.PDF) [3.3.2011].
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (2000): Direkt-demokratie und Sozialpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3/2000, S. 466–497.
- Rucht, Dieter/Baumgarten, Britta/Teune, Simon/Stuppert, Wolfgang (2010): Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010. Abgerufen unter: [http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt\\_21\\_kurzbericht\\_2010.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf) [23.5.2012].
- Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja (2011): Volksentscheide nach dem Sankt Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich. Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Wagschal, Uwe/Finkbeiner, Sören (2011): Datensatz Vorwahlumfrage zur Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg. Freiburg.



# Die direkte Demokratie in Baden-Württemberg und Stuttgart 21

Matthias Fatke/Markus Freitag

Die Volksabstimmung über Stuttgart 21 hat der Diskussion über direktdemokratische Entscheidungsprozesse erneuten Auftrieb gegeben. Matthias Fatke und Markus Freitag nehmen die Volksabstimmung über Stuttgart 21 vom 27. November 2011 zum Anlass, die Grundzüge der direktdemokratischen Beteiligung, deren Vor- und Nachteile sowie die institutionelle Ausgestaltung der direkten Demokratie in Baden-Württemberg im Besonderen zu erörtern. Eingangs wird das Konzept der direkten Demokratie definitorisch abgegrenzt und in der aktuellen Diskussion des Für und Wider verortet. Im zweiten Teil werden die Hintergründe, der Verlauf und das Ergebnis der Volksabstimmung über Stuttgart 21 erörtert. Des Weiteren werden die unterschiedlich hohen Beteiligungsquoten am Volksentscheid und die je in Frage kommenden Motivationen der Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung erklärt und abschließend kommentiert. |

## Einleitung

Die direkte Volksmitsprache ist en vogue. Seien es die jüngsten Erfolge der Piratenpartei, die eine partizipative und direkte Entscheidungskultur propagiert, oder die Äußerungen des Bundespräsidenten Joachim Gauck zum Einbeziehen der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Entscheidungsprozess: Wie es scheint, ist die Diskussion über die Chancen direktdemokratischer Teilhabe allgegenwärtig und die Forderung, „mehr direkte Demokratie zu wagen“, gewinnt an Moment (Heußner/Jung 2009). Ganz besondere Beachtung wurde direktdemokratischen Entscheidungsprozessen im Zuge der Auseinandersetzung um das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 (S21) zuteil. So mag die jüngst abgehaltene Volksabstimmung schließlich nicht alle Gegner und Befürworter vereint haben, Einhelligkeit aber besteht darin, dass dieses Verfahren den Konflikt entschärft und eine legitimierte Entscheidung herbeigeführt hat. Als weiteres Resultat (und gleichsam Indikator direktdemokratischer Konjunktur) mag gelten, dass die neu gewählte Landesregierung im Koalitionsvertrag zahlreiche Vorhaben zum Ausbau di-

rekt-demokratischer Rechte in Baden-Württemberg vereinbart hat.<sup>1</sup> Freilich offenbaren die laufenden Debatten auch viele Vorbehalte gegenüber der direkten Demokratie in weiten Teilen der Gesellschaft und der Politik.

Daher möchten wir die Volksabstimmung über Stuttgart 21 vom 27. November 2011 zum Anlass nehmen, die Grundzüge der direkten Demokratie und deren Vor- und Nachteile im Allgemeinen sowie deren Ausgestaltung in Baden-Württemberg im Besonderen zu erörtern. Der Fall bietet sich nicht nur an, weil der öffentliche Diskurs vor und nach der Abstimmung stark von den Stärken und Schwächen bzw. den Möglichkeiten und Grenzen der direkten Volksmitsprache geprägt war. Dieser erste Volksentscheid in Baden-Württemberg seit 40 Jahren stellt zudem in der direktdemokratischen Praxis des Landes ein historisches Datum dar. Dabei erlag mit fast 3,7 Millionen Abstimmenden oder 48,3 Prozent nicht ganz die Hälfte der Stimmberechtigten dem „Charme der direkten Demokratie“ (Freitag et al. 2003, S. 348). Verglichen mit den Beteiligungsquoten bei kürzlich abgehaltenen Volksabstimmungen in anderen Bundesländern oder auch in den Schweizer Kantonen ist diese Beteiligungsquote durchaus beachtlich und erreicht in manchen Kreisen bis zu zwei Drittel der Stimmberechtigten.<sup>2</sup> Schließlich müssen sich die Stimmberechtigten nicht unbedingt durch Desinteresse charakterisieren lassen. Die institutionelle Eigenheit der baden-württembergischen Direkt-demokratie verlangt zusätzlich zur Mehrheit noch die Zustimmung eines Drittels aller Stimmberechtigten, um eine Gesetzesänderung zu ermöglichen. Dieses Zustimmungsquorum kann freilich demobilisierend wirken, und Enthaltung impliziert keinesfalls nur Indifferenz und Gleichgültigkeit bei direktdemokratischen Prozessen. Daher interessieren uns auch die Bedingungen der Partizipation bei der Volksabstimmung zu Stuttgart 21. Insbesondere richtet sich unser Blick auf die unterschiedlich hohen Beteiligungsquoten in den 44 Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg.

Hierzu ist unser Beitrag wie folgt aufgebaut: Zunächst wird in das Konzept der direkten Demokratie eingeführt, indem der Begriff zum einen definitorisch ab-

gegrenzt und zum anderen in der aktuellen Diskussion des Für und Wider direktdemokratischer Beteiligung verortet wird. Als nächstes wird die institutionelle Ausgestaltung der direkten Demokratie in Baden-Württemberg dargestellt. Danach werden kurz die Hintergründe der Abstimmung über Stuttgart 21 in der direktdemokratischen Geschichte präsentiert und dann Antworten gegeben, wie die Beteiligung am Volksentscheid zu erklären ist. Der Beitrag schließt mit einigen zusammenfassenden Bemerkungen.

## Direkte Demokratie: Definition und Diskussion

Einführend soll hier zunächst der Begriff der direkten Demokratie definitorisch abgegrenzt und das Für und Wider direktdemokratischer Mitbestimmung diskutiert werden. Denn in der Tat gibt es zu dem vermeintlich intuitiven Begriff der direkten Demokratie weder eine allgemein gültige Definition (Eder/Magin 2008, S. 257), noch einen durchgängigen Konsens in der Literatur (Schiller/Mittendorf 2005, S. 12). Umso wichtiger erscheint es, explizit darzulegen, was unter direkter Demokratie zu verstehen ist – und was nicht.

Zunächst einmal ist die direkte Demokratie eine Form politischer Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, die sich von der üblichen Repräsentationslogik abhebt. Im Gegensatz zur turnusmäßigen Wahl von Repräsentanten trifft die Stimmbürgerschaft in direkten Demokratien auch während der Legislaturperiode unmittelbar und auf konkrete Fragen bezogene politische Entscheide (Eder 2010, S. 18). Allerdings herrscht mindestens bezüglich dreier Punkte Uneinigkeit über den Verlauf der Definitionsgrenzen direkter Demokratie: Wir beziehen uns hier auf den Abstimmungsgegenstand, Abberufungsrechte und die Auslösekompetenz.

Strittig ist erstens, ob einzig Sachentscheide als direktdemokratisch gelten, oder auch unmittelbare Personalentscheide hinzuzählen. So plädieren Andreas Kost (2005, S. 8) und Arend Lijphart (1984, S. 199) dafür, auch direkte Personalwahlen, wie beispielsweise die Oberbürgermeisterwahlen oder die französischen Präsidentschaftswahlen

als „direkte Demokratie im weiteren Sinne“ zu verstehen. Dem wird indes im Hinblick auf die Repräsentationsfunktion der Gewählten mancherorts widersprochen (Schiller/Mittendorf 2005). Zweitens werden oftmals Instrumente zur vorzeitigen Abberufung von Repräsentanten als direktdemokratisch bezeichnet. Beispiele sind die Möglichkeit zur Auflösung des Landtages in vielen Länderverfassungen (Art. 43 Abs. 2 in Baden-Württemberg) oder der Recall in den US-amerikanischen Bundesstaaten. Aber auch diese Instrumente sind Teil des repräsentativen Systems und bilden kein eigenes Genus politischer Partizipation (Möckli 1994). Drittens schließlich ist umstritten, ob allein Verfahren „von unten“, das heißt aus der Mitte des Volkes heraus initiiert, sich als direktdemokratisch qualifizieren, wie es bei Volks- und Bürgerbegehren in Deutschland oder Volksinitiativen in der Schweiz der Fall ist (Schiller/Mittendorf 2005, S. 11). Dieser engen Definition nach würden von Repräsentanten ausgelöste Verfahren („von oben“), wie das Ratsbegehren, das arbitrierende Referendum oder auch Volksbefragungen nicht zur direkten Demokratie zählen. Ebenso blieben verfassungsrechtlich vorgeschriebene, also automatisch ausgelöste Verfahren wie das obligatorische Referendum außen vor, das aber gemeinhin doch als direktdemokratisches Instrument verstanden wird. So soll hier – sowohl dem baden-württembergischen Kontext als auch dem Tenor der neueren Literatur Rechnung tragend – ein Begriff direkter Demokratie gewählt werden, der den Fokus auf *sachunmittelbare* Entscheide legt, dabei aber von Repräsentationsorganen initiierte Abstimmungen nicht ausschließt. Es werden daher im Folgenden ebenso Bürger- und Volksbegehren sowie Ratsbegehren und vom Landtag beschlossene Volksabstimmungen, wie es ja bei Stuttgart 21 just der Fall war, als direktdemokratische Verfahren aufgefasst und untersucht. Gerade die jüngste Volksabstimmung in Baden-Württemberg entfachte eine intensive Debatte um das Für und Wider direktdemokratischer Entscheidungen, die sich an einer

Für etwas Verwirrung bei den Wahlberechtigten sorgte anfangs die sperrige Formulierung: Gegner des Projekts mussten bei der Abstimmung mit „Ja“ stimmen, um den Ausstieg aus der Finanzierung zu erreichen und den Bahnhof zu verhindern, während die Befürworter von S21 „Nein“ ankreuzen mussten, um der Durchführung des Projekts zuzustimmen.

picture alliance/dpa

Reihe von Streitpunkten festmachen lässt:

■ *Erstens verlangsame direktdemokratische Beteiligung den Entscheidungsprozess und sei nicht in der Lage, umgehend zu reagieren.* Dieser Vorwurf kann freilich nur dem bremsenden Instrument des Referendums gelten. Begehren oder Volksinitiativen dagegen beschleunigen als Gaspedal eher politi-

sche Entscheidungsprozesse (Freitag et al 2003; Kirchgässner et al. 1999, S. 21ff.). Durch Referenden abgesetzene Entscheidungen sind wiederum einfacher und schneller zu implemen-





tieren und schützen durch den Status-Quo-Bias zugleich vor vorschnellen Beschlüssen und einer inkonsistenten, sprunghaften Politik (Hug/Tsebelis 2002).

Zweitens vergrößere sich der Einfluss gut organisierter Minderheiten und öffne dem Lobbyismus Tür und Tor. Der Einfluss schlagkräftiger Minderheiten auf Volksabstimmungen wird überschätzt, schließlich wird immer noch eine Mehrheit der Stimmbürgerschaft benötigt, die sich gerade bei Wertkonflikten nicht als korrumpierbar geriert (Gerber 1999; Longchamp 1991). Außerdem üben gerade auch in parlamentarischen Prozessen Lobbyisten in oftmals intransparenter Weise Einfluss aus, bei Volksabstimmungen dagegen tritt die Interessenlage immerhin offen zutage.

Drittens benötige die Komplexität politischer Entscheidungen einen sehr hohen Sachkenntnisstand und überfordere daher die Stimmbürgerschaft. Jedoch wird hier entgegengehalten, dass in Parlamenten die meisten Abgeordneten oftmals ohne vertiefte Sachkenntnis, sondern nach Fraktionsempfehlung (oder -zwang) abstimmen. Weiterhin ist es der Stimmbürgerschaft möglich, der Empfehlung einer Partei zu folgen (Matsusaka 2005). Zudem setzen direktdemokratische Institutionen gerade den Anreiz, den eigenen Kenntnisstand in politischen Sachfragen zu erhöhen, Empörte wie Verdrossene gleichermaßen in das politische System zu integrieren (Smith/Tolbert 2004; Tolbert et al. 2003).

Viertens führe direkte Demokratie zu übermäßiger fiskalischer Expansion, da die Stimmbürgerschaft egoistisch und ohne Weitsicht gegen Steuern und für Ausgaben eintrete. Beispiele können diese Aussage nur unzureichend stützen. Direktdemokratische Institutionen bedingen geringere Staatsschulden, höheres Wirtschaftswachstum und weniger Steuerbetrug (Freitag et al. 2003; Kirchgässner et al. 1999). Kürzlich erst hat die Zürcher Stimmbürgerschaft eine Vorlage zur Senkung der Steuern abgelehnt. Ebenso wurde eine bundesweite Verfassungsinitiative abgewiesen, die den Schweizerinnen und Schweizern sechs Wochen Ferien garantiert hätte.

Fünftens seien Minderheiten in direkten Demokratien der Tyrannei der Mehrheit ausgesetzt. Direktdemokratische Entscheidungen fallen zwar selten zugunsten des Ausbaus von Minderheitsrechten aus, sie schützen aber zugleich Minderheiten vor dem Abbau geltender Rechte (Vatter/Danaci 2010). Diskriminierende Effekte wären nur für gesellschaftlich ohnehin unzureichend integrierte Gruppen zu befürchten. Eine stark ausgeprägte Verfassungsge-

richtbarkeit wie in Deutschland bannt aber auch diese Gefahr (Vatter 2011).

Sechstens sei direkte Demokratie nur in Kleinststaaten wie der Schweiz und mit entsprechender Tradition möglich und erfolgreich. Viele einwohnerreiche und großflächige Bundesstaaten der USA praktizieren ebenfalls erfolgreich direktdemokratische Verfahren (Budge 1996).

Siebtens schränke direkte Demokratie die Wirkungsmacht politischer Parteien und damit auch deren in Artikel 21 Grundgesetz festgeschriebenen Auftrag zur Willensbildung ein. Direktdemokratische Elemente ersetzen nicht die Repräsentation durch Parteien, sondern ergänzen sie vielmehr. Insofern ermöglichen direktdemokratische Prozesse politischen Parteien, den Entscheidungsprozess zu begleiten, ihr Profil zu schärfen und damit der Parteienverdrossenheit entgegenzuwirken (Bowler/Donovan 2006).

Achtens verschärfe sich in direktdemokratischen Abstimmungen die soziale Ungleichheit der Stimmbürgerschaft, da hauptsächlich die Interessen von Ressourcenstarken auf Kosten der Ressourcen-schwachen gewahrt werden. Zwar „singt der Chor der schweizerischen direkten Demokratie mit einem eindeutigen Mittel- und Oberschichtsakzent“ (Linder 2005, S. 289). Jedoch finden sich keine eindeutigen Belege aus der Schweiz, die einer systematischen Übervorteilung der Ressourcenstarken das Wort reden. Hier ist unter anderem auf die jüngste Entscheidung zur Senkung des Umwandlungssatzes als Maßzahl der Rentenhöhe zu verweisen (der Satz gibt an, wie das bei der Pensionierung vorhandene Alterskapital in eine Jahresrente umgewandelt wird). Diese sozialpolitische Vorlage wurde im Frühjahr 2010 vom Schweizer Stimmvolk mit 73 Prozent Nein-Stimmen massiv abgelehnt, sprich eine Kürzung der Renten wurde von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung verworfen. Die direkte Demokratie erweist sich also durchaus resistent gegenüber partikularen Interessen der Ressourcenstarken, da die „Haves“ die Interessen der „Have-Nots“ nicht gänzlich unberücksichtigt lassen (Matsusaka 2004). Überdies ist dieser Vorwurf immer auch mit der Beteiligungshöhe verknüpft und gilt dann ebenso für andere Partizipationsformen.

Neuntens schließlich reduziere die generell geringe Beteiligung die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen. Zunächst ist festzustellen, dass die Beteiligung bei direktdemokratischen Abstimmungen stark vom Inhalt der jeweiligen Vorlage abhängig ist (Linder 2005). Grundsätzlich werden geringe Beteiligungsraten darüber hin-

aus auch immer wieder als Zeichen allgemeiner Zufriedenheit bewertet (Armingeon 1994; Roth 1992). Zudem zeigen die Erfahrungen bayerischer Bürgerbegehren Beteiligungsquoten, die nur geringfügig unter der Wahlbeteiligung bei Kommunal- oder Europawahlen liegen, denen im Übrigen weniger deutlich Legitimitätsdefizite diagnostiziert werden (Schiller 2007, S. 139).

## Direktdemokratische Regelungen in Baden-Württemberg

Wie in anderen Landesverfassungen auch sieht die Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg ein dreistufiges Verfahren bestehend aus Einleitungsphase, Volksbegehren und Volksentscheid vor. Dabei ist jede Verfahrensstufe im direktdemokratischen Prozess mit vom Stimmvolk zu erbringenden Voraussetzungen verknüpft. Die Einleitungsphase als erste der drei Verfahrensstufen scheint in Baden-Württemberg mit einer Anforderung gemäß § 25 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz von lediglich 10.000 Unterschriften (etwa 0,1 Prozent der Wahlberechtigten) und ohne vorgegebene Sammelfrist im bundesdeutschen Vergleich noch sehr permissiv. Ein erfolgreicher Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens bedeutet zunächst jedoch nur, dass sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Um nach erfolgter Zulässigkeitsprüfung eine Volksabstimmung über das Begehren zu erzwingen, müssen laut Art. 59 Abs. 2 der Landesverfassung in einem zweiten Schritt ein Sechstel der Wahlberechtigten unterschreiben. Bei 7,6 Millionen Wahlberechtigten im Jahre 2011 sind das etwa 1,2 Millionen zu sammelnde Unterschriften, die nur in Amtsstuben auf ausliegenden Listen und innerhalb von 14 Tagen zu erbringen sind. Pro Tag entspricht das 85.715 zu leistenden Unterschriften. Wird selbst diese Hürde übersprungen, sieht Art. 60 Abs. 5 in der Volksabstimmung als dritter Phase noch ein Zustimmungsquorum von einem Drittel der Stimmberechtigten vor. Das Volksbegehren wird also nur dann als Gesetz verabschiedet, wenn in der Volksabstimmung nicht nur die Mehrheit der Stimmen für das Begehren votiert, sondern gleichfalls ein Drittel aller Stimmberechtigten, derzeit gut 2,5 Millionen, ihre Stimme dafür abgeben (bei verfassungsändernden Gesetzen muss sogar die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen). Das in Deutschland übliche Finanztabu Art. 60 Abs. 6 der Landesverfassung schließt zudem Abgaben-, Besoldungs- und Staatshaushaltsgesetze ausdrücklich von direktdemokratischen Abstimmun-



gen aus, und die rechtliche Prüfung der Volksbegehren wird streng gehandhabt. Angesichts dieser Hürden bei Volksbegehren und -abstimmung ist es wenig verwunderlich, dass seit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Volksgesetzgebung<sup>3</sup> 1974 nur fünf erfolglose Versuche unternommen wurden, per Volksbegehren eine Abstimmung anzustrengen, die entweder gar nicht erst eingereicht oder für unzulässig erklärt wurden.<sup>4</sup> Es bleibt stattdessen vielmehr Landtag und Regierung vorbehalten, Gesetzesvorlagen der Stimmbürgerschaft zur Abstimmung vorzulegen und somit nur nach ihrem Gusto den Bürgerinnen und Bürgern Mitsprache zu ermöglichen (wie eben beim Volksentscheid über Stuttgart 21 geschehen). Die Erklärung für die im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Zahl an Volksabstimmungen ist nicht zuletzt in der restriktiven Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente in Baden-Württemberg zu suchen (Eder et al. 2009). Nur Berlin, Hessen und dem Saarland werden noch mehr einschränkende Volksrechte attestiert (Eder/Magin 2008).<sup>5</sup> Tabelle 1 fasst die direktdemokratischen Instrumente auf Landes- und Gemeindeebene in Baden-Württemberg zusammen.

### Volksabstimmungen in Baden-Württemberg und Stuttgart 21

Die Abstimmung über Stuttgart 21 stellt nicht zuletzt deswegen ein außeror-

dentliches Ereignis dar, weil es zuvor der Stimmbürgerschaft in der 60-jährigen Geschichte Baden-Württembergs auf der gesamten Landesebene erst zweimal möglich war, an der Abstimmurne zu entscheiden. Davon unbesehen gilt der Südweststaat als deutsches Mutterland der direkten Demokratie, schrieb er doch als erstes Bundesland überhaupt direktdemokratische Instrumente in der Gemeindeordnung fest (1956) und ließ diesen vor allem in der Gründungsphase auch auf Landesebene eine prägende Rolle zukommen. So wurde die Neugliederung und somit der Zusammenschluss der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern wie in Art. 29 des Grundgesetzes vorgesehen in einer Volksabstimmung beschlossen, die den Weg für die Gründung des Landes Baden-Württemberg 1952 ebnete. Der Widerstand gegen den Zusammenschluss im Badischen blieb jedoch bestehen. 1956 wurde deshalb ein Volksbegehren angestrengt, das 1970 nach rechtlicher Klärung durch das Bundesverfassungsgericht in einer erneuten Volksabstimmung mündete. Diese allerdings nur im Landesteil Baden durchgeführte Abstimmung bestätigte dann die neuen Landesgrenzen. Der vorerst letzte direktdemokratische Akt auf gesamter Landesebene fand 1971 statt, als mit einem Volksbegehren auf Auflösung des Landtags die Gebietsreform der Kreise und Regierungsbezirke durchkreuzt werden sollte. Mit Blick auf die Beteiligungsdaten rangieren die Volksabstimmungen von 1951 mit 58,8 Pro-

zent und von 1970 mit 62,6 Prozent noch deutlich vor der S21-Abstimmung. Bei diesen beiden Abstimmungen standen indes weniger die Architektur eines Bahnhofs, sondern vielmehr die des Bundeslandes zur Debatte, die weitaus mehr Menschen zu mobilisieren vermochte.<sup>6</sup> Die Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags 1971 wiederum lockte nur gerade 16 Prozent der Stimmberechtigten an die Urne. Bis zur Abstimmung über den Stuttgarter Bahnhof wurden die Bewohnerinnen und Bewohner von Baden-Württemberg auf Landesebene nicht mehr an die Urne gerufen. Das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 sieht eine Umgestaltung des Eisenbahnverkehrs in Stuttgart und Umgebung vor. Dazu soll unter anderem der Hauptbahnhof unter die Erde verlegt und von einem Kopf- zu einem Durchgangsbahnhof umgestaltet werden, indem die Gleisführung durch Tunnel unter der Stadt geleitet wird. Ein 2007 in der Stadt Stuttgart eingereichtes Bürgerbegehren für einen Ausstieg der Stadt aus dem Projekt erreichte zwar die benötigte Zahl an Unterschriften, wurde aber vom Gemeinderat als rechtlich unzulässig abgewiesen. Diese Entscheidung des Gemeinderates bildete den Startpunkt eines regelmäßigen, breiten und organisierten Protestes gegen S21. Beim Abriss des Bahnhofs im Spätsommer 2010

Tabelle 1: Überblick über direktdemokratische Instrumente in Baden-Württemberg

		Land		Gemeinde	
		„von unten“: Volksbegehren	„von oben“	„von unten“: Bürgerbegehren	„von oben“: Ratsbegehren
Formale Regeln	Rechtliche Grundlagen	Art. 59 (2), Art. 60 (1) Verfassung des Landes §25 (4) VAbstG	Art. 60 (2), (3) Verfassung des Landes	§21 (3) GemO	§21 (1) GemO
	Hürden	Ausschluss: Finanztabu		Ausschluss: Negativkatalog	
		Antrag: 10000 Unterschriften Begehren: Unterschriften von 1/6 der Stimmberechtigten in 14 Tagen	1/3 Mehrheit des Landtages	Begehren: Unterschriften von ca. 10%, gestaffelt nach Einwohnerzahl innerhalb 6 Wochen	2/3 Mehrheit des Gemeinderats
		Entscheid: 1/3 Zustimmungsquorum		Entscheid: 25 % Zustimmungsquorum	
Anwendung	Geschichte/ Beispiele	1970 Verbleib des Landesteils Baden; 1971 Auflösung des Landtags	Stuttgart 21	Bereits seit 1956 in der GemO meist Referendum-Charakter	
	Häufigkeit	Bis auf Ausnahmen gar nicht erst versucht		24,4 pro Jahr (2006–2010)	4,4 pro Jahr (2006–2010)

Quelle: Eigene Darstellung

eskalierete die Situation zwischen Demonstranten und Polizei. Entsprechend stand der Landtagswahlkampf erheblich unter dem Einfluss des wachsenden Protestes, der durch die Reaktion der Landesregierung und Polizeibehörden zusätzlich an Fahrt gewann. Aus der Landtagswahl vom 27. März 2011 gingen Bündnis 90/Die Grünen, die sich als einzige im Landtag vertretene Partei gegen das Projekt ausgesprochen hatten, als Sieger hervor und stellten die neue Regierung in Koalition mit der SPD, die

selbst zwar das Projekt befürwortete, aber gleichzeitig für eine Entscheidung durch das Stimmvolk warb. Im Koalitionsvertrag beider Parteien wurde vereinbart, die Bürgerinnen und Bürger in einer Volksabstimmung über das Projekt entscheiden zu lassen.

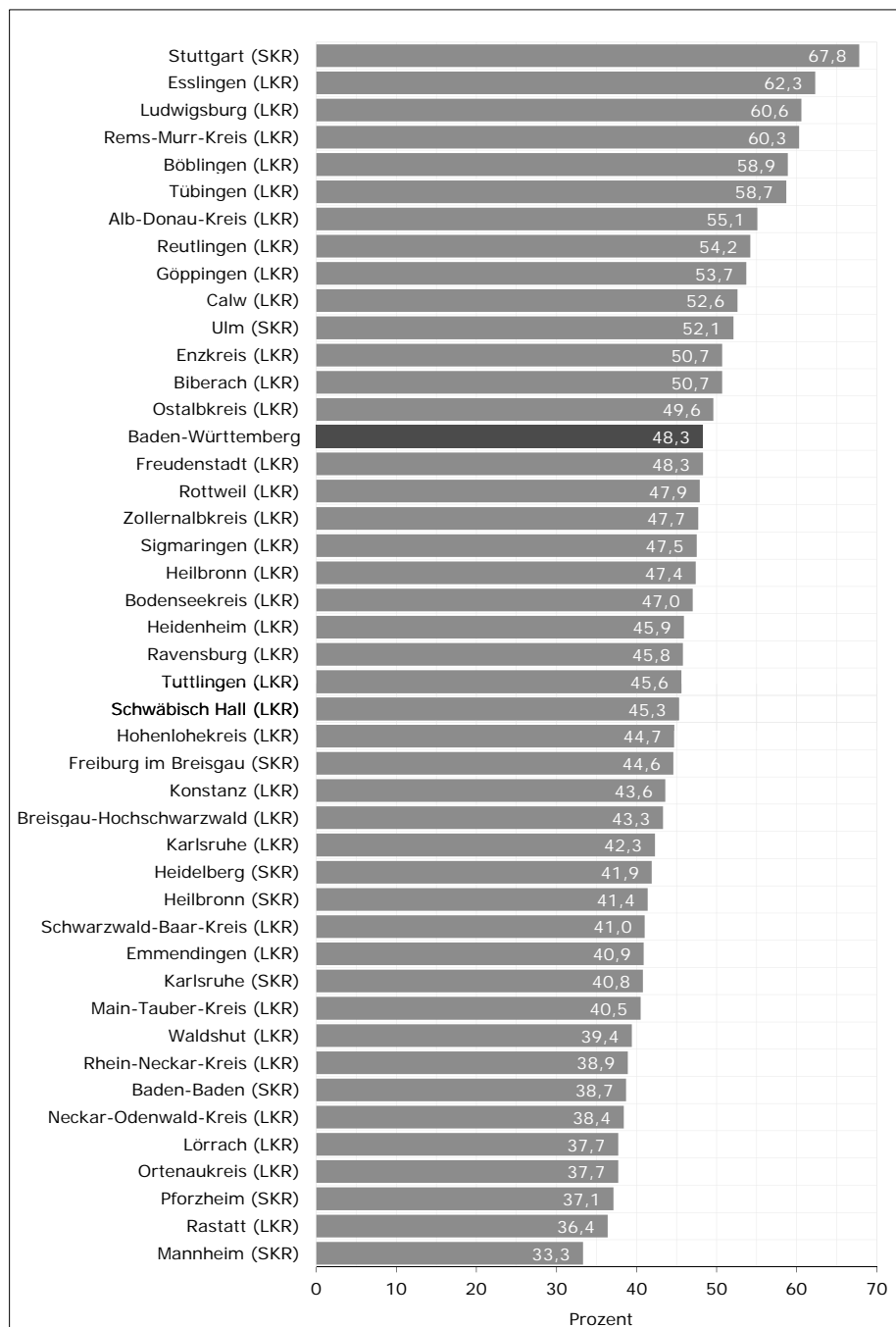
Da die baden-württembergische Landesverfassung Volksabstimmungen zu derartigen Projekten nicht vorsieht und die Gesetzgebungskompetenz im Eisenbahnwesen laut Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a ohnehin beim Bund liegt, brachte die

Regierung stattdessen das S21-Kündigungsgesetz in den Landtag ein – dies allerdings mit der festen Absicht, es unter Ablehnung der SPD scheitern zu lassen.<sup>7</sup> Mit Hilfe dieses taktischen Winkelzuges konnte Art. 60 Abs. 3 angestrengt und mit einem Drittel des Landtages eine Volksabstimmung veranlasst werden, die am 27. November 2011 stattfand.<sup>8</sup> Mit 58,9 Prozent Nein-Stimmen (also für die Fortsetzung von S21) wurde das Ausstiegsgesetz von der Stimmbürgerschaft abgewiesen. Ebenfalls verfehlt wurde mit 19,8 Prozent das Zustimmungsquorum, demzufolge ein Drittel der Stimmberechtigten mit „Ja“ hätte stimmen müssen.<sup>9</sup>

Von den 7,6 Millionen Stimmberechtigten gaben 48,3 Prozent ihre Stimme ab. Begibt man sich auf die Ebene der Stadt- und Landkreise, findet man freilich beträchtliche Unterschiede bei den Partizipationsraten (siehe Abbildung 1). Während etwa in Stuttgart mit 67,8 Prozent die höchste Beteiligungsquote erreichte wurde, fanden in Mannheim nur 33,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten den Weg zur Urne. Von vorrangigem Interesse ist nun die Frage, wie die unterschiedlichen Beteiligungsquoten in den 44 Stadt- und Landkreisen unter identischen institutionellen Regeln erklärt werden können. Diese spezifische Fragestellung lässt sich mühelos in grundlegende und allgemeinere Überlegungen zu den Bedingungen politischer Partizipation überführen. Im Rückgriff auf die Erkenntnisse von Sidney Verba et al. (1995) und ihrem „Civic Voluntarism“-Modell können hier drei Bündel von Erklärungen der Partizipationsabstänze angeführt werden: Die Menschen können sich nicht beteiligen, weil ihnen die Ressourcen dazu fehlen; sie wollen nicht partizipieren, weil ihnen die Motivation fehlt; oder niemand hat sie aufgefordert, am politischen Leben teilzunehmen, weil sie unzureichend sozial eingebunden sind (Verba et al. 1995, S. 16). Für diese theoretischen Erklärungen lassen sich verschiedene Faktoren finden, deren Ausprägungen auf Kreisebene zu messen sind. Setzt man nun die Werte dieser Faktoren in Zusammenhang mit den Beteiligungsquoten in den Kreisen, können statistische Analyseverfahren zutage fördern, was für die Beteiligung verantwortlich war.

So erweisen sich weder Ressourcen wie Bildung, Wirtschaftskraft oder Alter noch die soziale Einbindung wie Arbeitslosigkeit, Parteimitgliedschaft oder Einwohnerdichte als maßgeblich verantwortlich für die Beteiligungshöhe am Volksentscheid. Auch für ein motivierendes Moment einer direktdemokratischen Tradition finden sich keine Belege. Die Beteiligung ist in Kreisen mit vie-

**Abbildung 1: Beteiligung bei der Volksabstimmung am 27. November 2011\*) in den Stadt- (SKR) und Landkreisen (LKR) Baden-Württembergs (in Prozent der Stimmberechtigten)**



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

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

len lokalen Begehren oder einer hohen Beteiligung am Volksentscheid 1971 nicht signifikant höher. Sehr viel besser können dagegen drei weitere Motivationsindikatoren die Beteiligung erklären. Demnach war die Beteiligung in den Kreisen höher, die erstens im ursprünglich württembergisch-schwäbischen Landesteil liegen, die zweitens näher bei Stuttgart liegen, und in denen drittens Bündnis 90/Die Grünen starken Zuspruch genießen. Das legt zwei Folgerungen nahe. Zum einen wird die Motivation, sich zu beteiligen, offensichtlich davon beeinflusst, ob und wie man lokal von der Sachentscheidung betroffen ist. Gemäß dem populären „Not In My Backyard“-Argument (oder auch Sankt-Florians-Prinzip) kann eine zunächst indifferente Einstellung in Mobilisierung gegen grundsätzlich gemein-

nützige Vorhaben kippen, wenn die Menschen im nächsten Umfeld von den negativen Folgen betroffen sind (Dear 1992). Auf S21 bezogen besteht vor allem dann Interesse an diesem regional verhafteten Projekt, wenn man selbst vor Ort betroffen ist. Die Gleichgültigkeit steigt mit zunehmender Entfernung von Stuttgart (Schwarz 2011) und findet sich in badischen Kreisen, die sich regional und kulturell vom württembergisch-schwäbischen Stuttgart abgrenzen. Zum anderen zeigt der Einfluss der Stärke von Bündnis 90/Die Grünen, dass es hauptsächlich die Projektgegner waren, die mobilisieren und zur Beteiligung motivieren mussten. Nicht nur weil es sich beim Abstimmungsgegenstand um ein Prestigeobjekt der neuen Regierungspartei handelte, sondern weil auch die Geißel des Zustimmungsquorums die grünen Parteimitglieder antrieb. Die Projektbefürworter hingegen mussten ihre Haltung nicht unbedingt durch den Gang an die Abstimmurne offenbaren, sofern sie die Nichterreichung des Zustimmungsquorums und damit das Scheitern des Volksentscheids antizipierten. Diese parteispezifischen Auswirkungen auf Mobilisierung für und gegen S21 lassen sich

ebenfalls mit statistischen Ergebnissen untermauern. So wirkte die Stärke von Bündnis 90/Die Grünen erheblich positiv auf den Anteil der Ja-Stimmen (an den Stimmberechtigten), die Stärke der CDU als sichtbarer Projektbefürworter stark negativ. Stärken von SPD und FDP dagegen hatten keine signifikanten Auswirkungen, was die zurückhaltende und bisweilen ambivalente Position der SPD zu S21 widerspiegelt und der FDP eine im Abstimmungs- und Landtagswahlkampf eher untergeordnete Rolle attestiert.

### Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag nahm die Abstimmung in Baden-Württemberg über das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 zum Anlass, den schillernden Begriff der direkten Demokratie näher zu beleuchten und eine Analyse zur Abstimmungs- und Landtagswahlkampf auf Kreisebene durchzuführen. Die Ergebnisse unserer Ausführun-

Eine Stuttgart 21-Gegnerin protestiert beim Landesparteitag der SPD in Offenburg (14.10.2011) mit einem Plakat gegen den SPD-Fraktionsvorsitzenden Claus Schmiedel, der sich eindeutig für das Bahnprojektausgesprochen hatte.

picture alliance/dpa





gen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens sind den Vorbehalten gegenüber direktdemokratischer Mitsprache immer auch Argumente gegenüberzustellen, die theoretisch wie auch empirisch fundiert die Etablierung und Ausweitung der Volksrechte nahe legen und den anvisierten Politikwechsel der neuen Landesregierung unterstützen. Zweitens zeigt der Blick nach Baden-Württemberg, dass die institutionellen Hürden zur Ergreifung direktdemokratischer Instrumente vor allem auf Landesebene derart restriktiv sind, dass vom Stimmbürger initiierte Verfahren quasi unmöglich sind. Mit anderen Worten: Es existiert bis dato für die politischen Entscheidungsträger kein direktdemokratisches Damoklesschwert, allenfalls ein Gummihammer. Die Absenkung von Unterschriftenhürden, die Zulassung von Unterschriftensammlungen außerhalb von Amtsstuben und die Senkung oder Abschaffung des Zustimmungsquorums wären gängige Handlungsempfehlungen, um der direkten Volksmitsprache in Baden-Württemberg Leben einzuhuchen. Direkte Demokratie kann zwar wie bei Stuttgart 21 von Zeit zu Zeit von oben verordnet werden, zur Schaffung einer bürgerbeteiligungsintensiven Kultur muss sie aber in immerwährender Praxis erlernt werden. Genau hierzu bedarf es zunächst institutioneller Weichenstellungen der genannten Art. Es ist aber noch anzuführen, dass allein die Möglichkeit der direktdemokratischen Mitsprache ausreichen kann, um den Ausgang politischer Entscheidungsprozesse näher an die Präferenzen der Stimmbürgerschaft heranzurücken, ohne dass das Instrument tatsächlich ergriffen werden muss (Hug/Tsebelis 2002). Weiterhin sind die vielfach attestierten positiven Nebenwirkungen direktdemokratischer Teilhabe auf die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum politischen System und zur Lebenssituation allgemein nicht zu unterschätzen (Bowler/Donovan 2002; Smith/Tolbert 2004).

Bezogen auf die Beteiligung an der S21-Abstimmung haben unsere Analysen deutlich gemacht, dass vornehmlich die Lage im badischen Landesteil, die Entfernung vom Kreis nach Stuttgart sowie die Stärke von Bündnis 90/Die Grünen die Partizipationsrate steuerte. Diese Ergebnisse werfen abschließend die sowohl im Vorfeld der Abstimmung juristisch diskutierte als auch normative Frage auf, wer eigentlich legitimiert ist, über solch eine Sachfrage abzustimmen. Aus Sicht der Projektgegner vor Ort stützen unsere Befunde das Argument, dass die Menschen fernab von Stuttgart den Auswirkungen indifferent gegenüberstehen und daher auch schwerlich legitimiert sind, darüber zu

entscheiden. Auf der anderen Seite ließe sich aber genauso entgegennehmen, dass gerade der Einfluss der Distanz das Legitimationsproblem der Stimmbürgerschaft löst. Durch diesen Mechanismus ist quasi automatisch gewährleistet, dass eben nur die betroffenen Bürgerinnen und Bürger Sachfragen entscheiden. Ist den Menschen Stuttgart 21 gleichgültig, bleiben sie zuhause. Wollen sie erreichen, dass der Bahnhof oben bleibt oder eben nicht, stimmen sie auch darüber ab. Die angerissene Problematik liegt indes in der spezifischen Ausgestaltung der direkten Demokratie in Baden-Württemberg. Durch das Zustimmungsquorum erhält die Indifferenz ein Gewicht, da jeder Stimmberechtigte die Zahl der benötigten Stimmen zum Erreichen des Quorums erhöht (Jung 2005, S. 328). Wer trotz Stimmberechtigung zuhause bleibt, mindert die Chancen auf Annahme des Entscheids und sorgt für Verdruss bei Befürwortern (Jung 1999). Vor diesem Hintergrund kann die S21-Abstimmung ungeachtet des Ausgangs durchaus als Plädoyer zur Einschränkung oder Abschaffung des Zustimmungsquorums gedeutet werden.

#### LITERATUR

- Armingeon, Klaus (1994): Gründe und Folgen geringer Wahlbeteiligung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1/1994, S. 43–64.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd (2002): Democracy, Institutions and Attitudes About Citizen Influence on Government. In: *British Journal of Political Science*, 2/2002, S. 371–390.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd (2006): Direct Democracy and Political Parties in America. In: *Party Politics*, 5/2006, S. 649–669.
- Budge, Ian (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge.
- Bündnis 90/Die Grünen, SPD (2011): *Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg*.
- Dear, Michael (1992): Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. In: *Journal of the American Planning Association*, 58/1992, S. 288–301.
- Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm.
- Eder, Christina/Vatter, Adrian/Freitag, Markus (2009): Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder. In: *West European Politics*, 32/2009, S. 611–633.
- Eder, Christina (2010): Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten. Baden-Baden.
- Eder, Christina/Magin, Raphael (2008): Direkte Demokratie. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen, S. 257–308.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian/Müller, Christoph (2003): *Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demo-*

- kratie auf den Steuerstaat*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 3/2003, S. 348–369.
- Gerber, Elisabeth R. (1999): *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton.
- Heußner, Hermann K./Jung, Ottmar (Hrsg.) (2009): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. München.
- Hug, Simon/Tsebelis, George (2002): Veto Players and Referendums around the World. In: *Journal of Theoretical Politics*, 4/2002, S. 465–515.
- Jung, Ottmar (2005): Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Kost, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden, S. 312–366.
- Jung, Ottmar (1999): Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9/1999, S. 863–898.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel (1999): *Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel.
- Kirchhof, Paul (2010): Gutachterliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm.
- Kost, Andreas (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Kostadinova, Tatiana (2003): Voter Turnout Dynamics in Post-Communist Europe. In: *European Journal of Political Research*, 42/2003, S. 741–759.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven.
- Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern.
- Longchamp, Claude (1991): Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit: Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31/1991, S. 303–326.
- Matsusaka, John G. (2004): *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago.
- Matsusaka, John G. (2005): *Direct Democracy Works*. In: *The Journal of Economic Perspectives*, 2/2005, S. 185–206.
- Mehr Demokratie e.V. (2010a): *Volksentscheid-Ranking 2010*.
- Mehr Demokratie e.V. (2010b): *Bürgerentscheidsbericht Baden-Württemberg 1995–2010. Direkte Demokratie in Städten und Gemeinden und die Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005*.
- Möckli, Silvano (1994): *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern.
- Roth, Dieter (1992): Sinkende Wahlbeteiligung – eher Normalisierung als Krisensymptom. In: Starzacher, Karl et al. (Hrsg.): *Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie? Köln*, S. 58–68.
- Schiller, Theo (2007): *Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene*. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin, S. 115–150.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (2005): *Neue Entwicklungen der direkten Demokratie*. In: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden, S. 7–21.
- Schwarz, Thomas (2011): *Die Volksabstimmung am 27. November 2011 in Stuttgart. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens in räumlicher und sozialstruktureller Differenzierung*. Stuttgart.

Smith, Daniel A./Tolbert, Caroline J. (2004): Educated by Initiative: the Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States. Ann Arbor.

Tolbert, Caroline J./McNeal, Ramona S./Smith, Daniel A. (2003): Enhancing Civil Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge. In: State Politics & Policy Quarterly, 1/2003, S. 23–41.

Vatter, Adrian/Danaci, Deniz (2010): Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. In: Politische Vierteljahresschrift, 2/2010, S. 122–140.

Vatter, Adrian (Hrsg.) (2011): Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich.

Verba, Sidney/Schlozman, Kay L./Brady, Henry E. (1995): Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge.

Wehling, Hans-Georg (2005): Direkte Demokratie in Baden-Württemberg. In: Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 14–28.

## ANMERKUNGEN

1 Zur Diskussion stehen etwa die Absenkung der Quoren, die Verlängerung der Sammelfristen, die Erweiterung des Themenkataloges auf Gemeindeebene sowie die Einführung direktdemokratischer Abstimmungen auf Kreisebene (Bündnis 90/Die Grünen, SPD 2011).

2 Die Beteiligung lag bei der Abstimmung über die Schulreform in Hamburg 2010 beispielsweise bei 39 Prozent; beim Nichtraucherschutz in Bayern 2010 bei 37 Prozent oder beim Flughafen Tem-

pelhof in Berlin 2008 bei 36 Prozent (Schwarz 2011, S. 18).

3 Neben Volksbegehren auf Verfassungsänderung und Landtagsauflösung wurde fortan die Möglichkeit eingeräumt, auch Gesetze per Volksbegehren einzubringen. Die Zugangs- und Abstimmungshürden wurden indes weiterhin restriktiv ausgelegt, um das frustrierende Scheitern an der Urne zu verhindern (Wehling 2005, S. 16).

4 Das Anliegen des Volksbegehrens von 1994 wurde allerdings vom Parlament übernommen.

5 Im Gegensatz zur Landesebene haben die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen praktikablere Möglichkeiten, ihre Anliegen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen (Wehling 2005). Gemäß § 21 der Gemeindeordnung muss der Gemeinderat mit Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid beschließen. Oder 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger müssen mit ihrer Unterschrift einen Bürgerentscheid fordern. Die genaue Zahl erforderlicher Unterschriften ist nach der Einwohnerzahl der Gemeinde gestaffelt und erstreckt sich von 2.500 Unterschriften in Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern bis zu 20.000 Unterschriften in Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern. Die Unterschriften müssen innerhalb von sechs Wochen gesammelt werden. Ein Negativkatalog schließt eine Reihe von Themen von Bürgerentscheiden aus. Diese Themen umfassen laut § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem Bürgermeister obliegen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte, die

## DIE DIREKTE DEMOKRATIE IN BADEN-WÜRTTEMBERG UND STUTTGART 21

Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften sowie Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren. Insbesondere die Ausklammerung von baulichen Planungsverfahren wird dabei kritisch gesehen und die restriktive juristische Auslegung seit 2009 hat viele Begehren und damit direktdemokratische Mitsprache verhindert (Mehr Demokratie e. V. 2010a, b). Weiterhin wird die Zustimmung von 25 Prozent der Stimmberechtigten zu einer Gesetzesänderung verlangt. Während Wehling (2005) für den Zeitraum 1976 bis 2004 noch 304 Begehren (davon 241 Bürgerbegehren), also 10,5 (bzw. 8,3 Bürgerbegehren) pro Jahr zählt, wurden 2006 bis 2010 144 Begehren (davon 122 Bürgerbegehren) initiiert, also 28,8 (bzw. 24,4 Bürgerbegehren) pro Jahr.

6 Solche Dynamiken infolge von Demokratisierung und Neugründung staatlicher Gebilde sind in der Transitionforschung wohlbekannt. Diese „moments of great drama“ können aufgrund der unvergleichlichen politischen, sozialen und ökonomischen Spannungen höhere Beteiligung bedingen (Kostadinova 2003, S. 734). In Baden-Württemberg sank entsprechend ab 1972 auch die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen bis 2011 kontinuierlich.

7 Dieser Vorgang war juristisch nicht unumstritten (Dolde/Porsch 2010; Kirchhof 2010). Das Bundesverfassungsgericht wies eine Verfassungsbeschwerde gegen dieses Vorgehen allerdings ab.

8 Das resultierte in der durchaus ironischen Situation, dass Gegner des Projekts bei der Abstimmung mit „Ja“ stimmen mussten, um den Ausstieg aus der Finanzierung zu erreichen und den Bahnhof zu verhindern, während S21-Befürworter „Nein“ ankreuzen mussten, um der Durchführung des Projekts zuzustimmen.

9 Tatsächlich war im Vorfeld nicht klar, wie die Regierung reagiert hätte, wenn eine Mehrheit gegen das Projekt gestimmt hätte, die Volksabstimmung aber am Zustimmungsquorum gescheitert wäre. Für diesen Fall ließ sich Bündnis 90/Die Grünen offen, dennoch einen Projektausstieg zu verfolgen.



UNSER AUTOR

Markus Freitag hat an der Universität Heidelberg Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Germanistik studiert. Er promovierte und habilitierte an der Universität Bern. Forschungs- und Lehraufenthalte führten ihn an das Europa-Institut in Basel, an die ETH Zürich und an die University of Essex (GB). Zwischen 2004 und 2005 war er Juniorprofessor für vergleichende Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zwischen 2005 und 2011 hatte er den Lehrstuhl für Vergleichende Politik an der Universität Konstanz inne. Seit August 2011 ist er Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und Inhaber der Professur für Politische Soziologie. Freitag leitet die wissenschaftliche Dauerbeobachtung des freiwilligen Engagements in der Schweiz (Freiwilligen-Monitor Schweiz) und betreibt Forschungen zu Sozialkapital, Toleranz, direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung.



UNSER AUTOR

Matthias Fatke arbeitet als Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern sowie als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz. Er hat an den Universitäten Konstanz, Ljubljana und Pompeu Fabra (Barcelona) Politikwissenschaften studiert und promovierte derzeit zu den gesellschaftlichen Auswirkungen direktdemokratischer Institutionen. Seine Forschung beschäftigt sich dabei mit polit-soziologischen Themen wie Partizipation, Vertrauen und Sozialkapital.

# Abstimmung gut, alles gut?

Johannes N. Blumenberg/Thorsten Faas

Hat die Volksabstimmung am 27. November 2011 zur Befriedung des Konflikts um Stuttgart 21 beigetragen und zu einer breit getragenen Akzeptanz des Projekts in der Bevölkerung geführt? Basierend auf zwei umfangreichen Studien zeigen Johannes Blumenberg und Thorsten Faas, wie sich die Einstellungen der Bevölkerung, ihre Emotionen zum Projekt Stuttgart 21, aber auch zum Verfahren der Volksabstimmung entwickelt und verändert haben. Nannten im November/Dezember 2010 noch 35 Prozent der Teilnehmer Stuttgart 21 als wichtigstes Problem, wurde dieses Thema zwei Wochen vor der Wahl durch die Kernschmelzen in Fukushima zurückgedrängt. Einem leichten Anstieg der Präsenz von Stuttgart 21 folgte im Anschluss an die Volksabstimmung ein merklicher Abfall der Wichtigkeit des Themas. Die Volksabstimmung hat – so das Fazit – dazu beigetragen, dass Stuttgart 21 aus dem Problembewusstsein der Bürgerinnen und Bürger geraten ist. Ebenso wurden die Emotionen besänftigt. Die Akzeptanz des Ergebnisses der Volksabstimmung zeigt sich letztlich auch in der geäußerten Erwartung, dass die Landesregierung das Ergebnis akzeptiert und als politischen Auftrag versteht. |

## Einleitung

Rund neun Monate nach der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 ist es bei den weiterhin stattfindenden Montagsdemonstrationen sichtbar (und zumeist auch hörbar) ruhiger geworden. Zwar findet sich immer noch eine kleine Schar von Stuttgart 21-Gegnern zusammen, um beharrlich gegen das Projekt zu demonstrieren. Die Zahl der Demonstranten hat allerdings im Zeitverlauf merklich nachgelassen. Dies gilt gerade für prominente Vertreter des Protestes. Und auch der Rückhalt und das Verständnis für die Demonstrationen innerhalb der Bevölkerung scheinen zu schwinden, selbst wenn Ministerpräsident Winfried Kretschmann immer wieder auf das legitime Recht der Gegner, weiterhin gegen das Projekt zu demonstrieren, verweist.<sup>1</sup> Es hat den Anschein, dass der Volksabstimmung damit geglückt ist, wozu weder die im Rahmen der Planung des Projektes enthaltenen Beteiligungselemente (Ideensammlungen Mitte der 1990er; Anhörungen und Eingaben während der Planung<sup>2</sup>) noch die Sachschlichtung

unter der Federführung von Heiner Geißler in der Lage waren, nämlich eine nachhaltige Befriedung des Konflikts und eine breit getragene Akzeptanz des Projektes in der Bevölkerung zu erreichen.

Um zu klären, inwieweit die Befriedung wirklich auf die Volksabstimmung zurückzuführen ist oder nur am natürlichen Ende eines lange anhaltenden Trends liegt, möchten wir in diesem Beitrag die vergangenen anderthalb Jahre in Baden-Württemberg noch einmal Revue passieren lassen. Im Fokus soll dabei die Sicht derjenigen stehen, die am Ende über das Projekt abstimmten: die Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs. Basierend auf zwei verknüpften Studien, die wir anlässlich der Landtagswahl 2011 bzw. der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 durchgeführt haben, möchten wir der Frage nachgehen, wie sich die Einstellungen der Bevölkerung, ihre Emotionen zum Projekt Stuttgart 21 selbst, aber auch zum zugehörigen Verfahren (mit der Volksabstimmung am Ende) entwickelt und verändert haben.

Wir beginnen mit einer knappen Vorstellung dieser Studien. Daran anschließend diskutieren wir, für wie wichtig die Bürgerinnen und Bürger des Landes Stuttgart 21 erachtet haben und welcher Dynamik diese zugeschriebene Wichtigkeit unterliegt. Unter der (wohl gerechtfertigten) Annahme, dass bei Stuttgart 21 insbesondere auch Emotionen eine entscheidende Rolle spielten, schließt daran eine Betrachtung von mit Stuttgart 21 verknüpften Emotionen an, bevor in einem dritten Schritt die Ein-

stellungen und Einschätzungen zur Volksabstimmung analysiert werden. Wir schließen mit einem Ausblick, der die wichtigsten Ergebnisse noch einmal zusammenfasst und die mögliche Übertragbarkeit der Erfahrungen der Volksabstimmung diskutiert.

## Wahlstudie Baden-Württemberg 2011 und die Studie „Volksabstimmung Stuttgart 21“

Die Basis für unsere Untersuchung bilden zwei Studien, die von November 2010 bis Dezember 2011 am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung der Universität Mannheim durchgeführt wurden. Beide verfolgten das Ziel, Prozesse der Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung im Umfeld der Landtagswahl 2011 bzw. der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 zu untersuchen. Um dies leisten zu können, haben wir zu Beginn der Untersuchungen Teilnehmer eines sogenannten Online-Access Panels (und zwar jenem der Firma YouGov<sup>3</sup>) eingeladen, an einer via Internet realisierten Umfrage teilzunehmen, in der ihnen Fragen zu unterschiedlichsten politischen Themenfeldern sowie zur Landtagswahl bzw. Volksabstimmung gestellt wurden. An unserer ersten Befragung im November/Dezember 2011 haben rund 3.150 Personen teilgenommen. Um die weitere Entwicklung der Einstellungen dieses Personenkreises während des Wahlkampfes und darüber hinaus beobachten zu können, wurde dieser im weiteren Verlauf bis zu acht weitere Male be-

**Tabelle 1: Übersicht über Zeiträume der Befragungen**

Befragung	Studie	Zeitraum
1	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	18.11.2010 bis 02.02.2011
2	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	13.02.2011 bis 26.02.2011
3	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	27.02.2011 bis 12.03.2011
4	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	13.03.2011 bis 26.03.2011
5	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	28.03.2011 bis 18.04.2011
6	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	17.05.2011 bis 25.05.2011
7	Volksabstimmung „Stuttgart 21“	30.10.2011 bis 12.11.2011
8	Volksabstimmung „Stuttgart 21“	13.11.2011 bis 26.11.2011
9	Volksabstimmung „Stuttgart 21“	28.11.2011 bis 14.12.2011



fragt. Zirka 1.000 Teilnehmer der ersten Befragung nahmen an allen folgenden Befragungen bis in den Dezember 2011 hinein teil. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Zeitpunkte der einzelnen Befragungen.

Die mehrfache Befragung der Teilnehmer versetzt uns in die Lage, in sehr detaillierter, feinkörniger Art und Weise Veränderungen in den Emotionen, Einstellungen und Bewertungen unterschiedlichster Themenlagen, unter anderem zum Themenkomplex Stuttgart 21, nachzuvollziehen. Die späteren Befragungen der Studie „Volksabstimmung Stuttgart 21“ wurden darüber hinaus durch zwei telefonische Befragungen mit jeweils 1.000 Personen in Baden-Württemberg insgesamt und zusätzlichen jeweils 500 Personen in der Stadt Stuttgart ergänzt, von denen eine vor und eine nach der Volksabstimmung durchgeführt wurde.

Für die folgenden Analysen werden sowohl die Daten der Online-Befragungen als auch der Telefonbefragungen herangezogen. Die ersten beiden Teile, bei denen die langfristige Perspektive relevant ist, basieren dabei auf den Daten der Online-Umfragen. Für die Analyse der Einstellungen zur Volksabstimmung selbst greifen wir auf die nach der Abstimmung telefonisch gewonnenen Daten für Baden-Württemberg insgesamt zurück.

### Stuttgart 21 – Das wichtigste Problem im Land?

Die erste Frage, der wir an dieser Stelle nachgehen möchten, bezieht sich auf die subjektiv wahrgenommene Wichtigkeit des Themas Stuttgart 21. In unseren Umfragen haben wir die Befragten gebeten, anzugeben, welches politische Problem in Baden-Württemberg aus ihrer Sicht (zum jeweiligen Befragungszeitpunkt) das größte sei. Diese Frage bietet einen ersten Ansatzpunkt, um die Wichtigkeit des Problems insgesamt zu erfassen. Für die Analysen haben wir aus den Antworten der Befragten die Häufigkeit der Nennung „Stuttgart 21“ ins Verhältnis zu anderen Nennungen, wie beispielsweise „Bildungspolitik“ oder „Atomkraft“, gesetzt.

Unsere Analyse zeigt, dass insbesondere zu Beginn des Beobachtungszeitraumes, im November/Dezember 2010, Stuttgart 21 von fast 35 Prozent der Befragten als wichtigstes Problem genannt wurde – für ein landesspezifisches Thema (manche würden sogar von einem lokalen Thema sprechen) ein sehr hoher Wert. In den letzten beiden Wochen vor der Wahl ging die Häufigkeit der Nennungen jedoch massiv zurück. Nur noch rund ein Fünftel der Be-

fragten gab zu diesem Zeitpunkt an, dass Stuttgart 21 für sie das wichtigste Problem sei.

Vergegenwärtigt man sich die Vorkommnisse vor der Wahl noch einmal, so liegen die Gründe hierfür nahe. Am 11. März 2011 kam es in Folge eines durch das Tōhoku-Erdbeben ausgelösten Tsunamis zu mehreren Kernschmelzen im japanischen Kernkraftwerk Fukushima Daiichi. Die Lage war dabei so gravierend, dass das Unglück auch den deutschen Mediendiskurs (ebenso wie die tatsächliche politische Agenda in Berlin) in den anschließenden Wochen bestimmte und zum Leitthema der politi-

schen Diskussion in Deutschland insgesamt, aber auch der laufenden Wahlkämpfe in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wurde. Auch in der Wahrnehmung der Bürger wurde Stuttgart 21 hierdurch zurückgedrängt.<sup>4</sup> Nach der Landtagswahl vom 27. März 2011 ist ein neuerlicher (leichter) Anstieg der Wahrnehmung von Stuttgart 21 als wichtigstem Problem erkennbar. Die Häufigkeit der Nennungen



Stuttgart 21-Gegner demonstrieren im Januar 2012 auf dem Schlossplatz. Nach der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 ist es bei den Demonstrationen sichtbar (und zumeist auch hörbar) ruhiger geworden. Das Ergebnis der Volksabstimmung hat letztlich auch die Emotionen – von Befürwortern und Gegnern – befriedet.

picture alliance/dpa

bleibt dabei auch über den relativ langen Zeitraum zwischen Befragungszeitraum 6 (Mai 2011) und Befragungszeitraum 7 (November 2011) so stabil, dass davon ausgegangen werden kann, dass das Phänomen in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen präsent geblieben ist.

Im Anschluss an die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 ist schließlich ein starker Abfall von Stuttgart 21 in der Nennungshäufigkeit erkennbar. Wir finden hier also einen ersten starken Hinweis dafür, dass die Volksabstimmung dazu beigetragen hat, Stuttgart 21 aus dem Problembewusstsein der Bürger zurückzudrängen.

Nach dieser (landesweiten) Betrachtung des Themas insgesamt wollen wir uns noch zwei zusätzlichen Differenzierungen zuwenden. Im ersten Schritt

wollen wir prüfen, ob es Unterschiede zwischen den Bewohnern Stuttgarts und den Bewohnern der anderen Regionen Baden-Württembergs gibt. Aus theoretischer Sicht ist hierbei zu erwarten, dass die direkt betroffenen Stuttgarter das Problem Stuttgart 21 tatsächlich als (deutlich) wichtiger wahrnehmen als andere Personen. Sie sind vor Ort nämlich in stärkerem Maße betroffen als die Nicht-Stuttgarter im Ländle. Das schließt die Tatsache ein, dass sie auch einen direkten Erfahrungszugang zum Thema haben, während alle anderen Bewohner des Landes das Thema nur medial vermittelt erfahren. Für die Bewohner Stuttgarts ist das Thema – um es kommunikationswissenschaftlich zu formulieren – ein „aufdringliches“ Thema, weswegen seine wahrgenommene Wichtigkeit in Stuttgart auch ge-

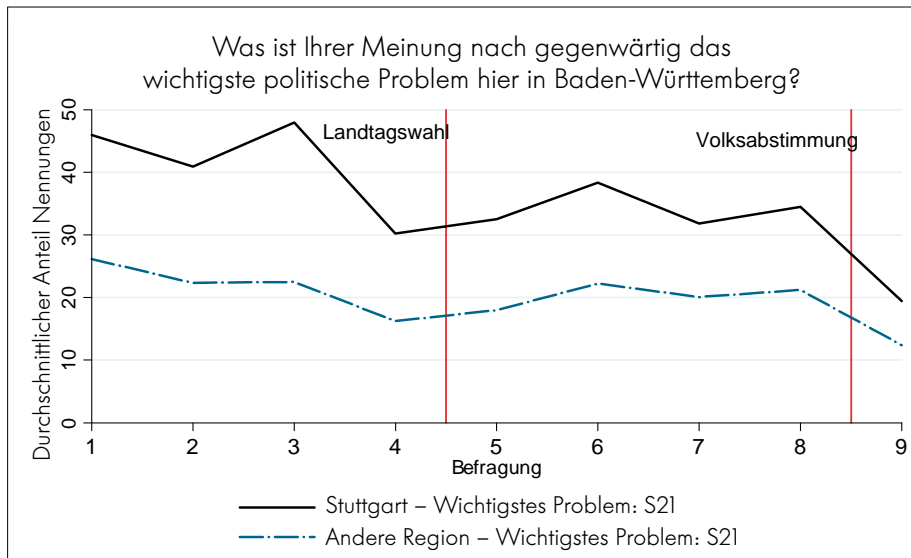
ringeren Schwankungen unterliegen sollte.

Was zeigen nun die Ergebnisse? Zu Beginn unserer Untersuchungen nennen zirka 45 Prozent der Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger ihren Bahnhof als wichtigstes Problem des Landes. Dieser Wert liegt damit um rund zehn Prozentpunkte über dem Wert, der für den Rest des Landes resultiert. Diese Erwartung bestätigt sich also. Dies gilt allerdings nicht für unsere zweite These: Denn mit der Fukushima-Katastrophe geht die Häufigkeit der Nennung *auch* in Stuttgart merklich zurück. Und auch sonst entspricht das zeitliche Verlaufsmuster der Nennungshäufigkeit dem des restlichen Landes. Die Daten zeigen also, dass Stuttgart 21 in der Landeshauptstadt zwar grundsätzlich als wichtigeres Problem, aber im Verlauf nicht anders wahrgenommen wurde als im Rest des Landes (vgl. Abbildung 1).

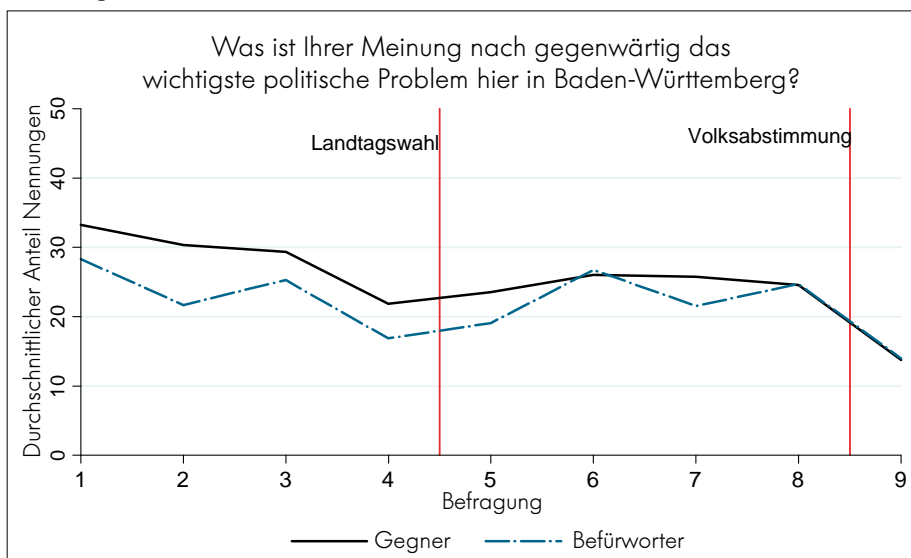
Neben dieser regionalen Differenzierung wird in der einschlägigen Literatur auch nach so genannten *issue publics* unterschieden. Übertragen auf Stuttgart 21 ließe sich vor diesem Hintergrund erwarten, dass insbesondere die Gegner von Stuttgart 21 dem Thema besondere Bedeutung zumessen. Auch dieser Frage wollen wir nun nachgehen. Wie sich in Abbildung 2 zeigt, erweist sich diese These zumindest vor der Landtagswahl als zutreffend. Allerdings verschwindet dieser Unterschied nach der Landtagswahl.

Bemerkenswert ist vor allem, dass im Umfeld der Volksabstimmung nicht etwa die Nennungshäufigkeit der Gegner zurückgeht, sondern vielmehr ein deutlicher Anstieg bei den Befürwortern des Projektes erkennbar wird<sup>5</sup>. Während das Problem Stuttgart 21 zum Zeitpunkt der Landtagswahl bei den Projektgegnern einen höheren Stellenwert hatte, ist dies bei der Volksabstimmung nicht mehr der Fall. Offenkundig hat die Volksabstimmung als verfasste Form politischer Partizipation (mit verbindlichem Charakter) die zuvor bestehenden Unterschiede nivelliert. Nach der Volksabstimmung hat das Problem schließlich für beide Seiten an Wichtigkeit verloren – erneut ein klares Indiz dafür, dass die Volksabstimmung zu einer Angleichung von Wahrnehmungsmustern (einschließlich eines deutlichen Rückgangs nach dem Volksentscheid auf beiden Seiten) beigetragen hat.

**Abbildung 1: Prozentuale Häufigkeit der Nennung von „Stuttgart 21“ als wichtigstes Problem in Baden-Württemberg**



**Abbildung 2: Prozentuale Häufigkeit der Nennung von „Stuttgart 21“ als wichtigstes Problem in Baden-Württemberg aufgeschlüsselt nach Befürwortern und Gegnern**



**Zwischen Wut und Hoffnung – Emotionen zu Stuttgart 21**

Stuttgart 21 hat die Bürgerinnen und Bürger nicht nur auf der Sachebene, sondern auch auf der emotionalen Ebene bewegt. Nicht umsonst ist der Begriff

„Wutbürger“ in diesem Kontext entstanden. Auch wir wollen daher an dieser Stelle den mit Stuttgart 21 verbundenen Emotionen (samt ihrer zeitlichen Dynamik) nachgehen.

Wir unterscheiden dabei zwischen positiven und negativen Emotionen. Als Beispiele hierfür greifen wir die Emotionen Freude und Hoffnung (positiv) sowie Ärger und Wut (negativ) exemplarisch heraus.<sup>6</sup> Abbildung 3 stellt die Emotionen der Befragten zu Stuttgart 21 während des Befragungszeitraumes dar. Während die mittleren Werte für Ärger und Wut im Bereich von 4 bis 5 liegen<sup>7</sup>, erreicht die positive Emotion Hoffnung insgesamt – also bei Betrachtung von Befürwortern und Gegnern zusammen – lediglich einen Höchstwert von 3,3. Werden Gegner und Befürworter getrennt betrachtet, wandelt sich das Bild jedoch etwas. Auf der Seite der Gegner überwiegen weiterhin die negativen Emotionen. Positive Emotionen spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Bei den Befürwortern ist dieser Trend zunächst genau umgekehrt. Jedoch werden die Emotionen bei dieser Gruppe insgesamt schwächer ausgelöst als bei den Gegnern, und negative und positive Emotionen liegen in ihrer Stärke weniger weit auseinander. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem, dass bei den Gegnern die negativen Emotionen leicht abnehmen, während bei den Befürwortern die Emotionen überwiegend stabil bleiben. Erst nach der Volksabstimmung gehen die negativen Emotionen insgesamt – also bei beiden Gruppen – zurück. Während bei den Gegnern auch Hoffnung und Freude abnehmen, steigen bei den Befürwortern diese Emotionen – wohl auch aufgrund der gewonnenen Volksabstimmung – leicht an.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Regionen in Baden-Württemberg (vgl. Abbildung 4) lassen sich die bereits für die Wichtigkeit festgestellten Befunde ebenfalls nachweisen. In Stuttgart ist das Thema Stuttgart 21 nicht nur wichtiger, sondern ruft auch stärkere Emotionen hervor als in den anderen Landesteilen. Die Entwicklung der Emotionen ist jedoch ähnlich. Vor allem gehen auch die Werte mit Abschluss der Volksabstimmung deutlich zurück.

Auch auf emotionaler Ebene hat die Volksabstimmung vom 27. November 2011 das Thema Stuttgart 21 demnach deutlich befriedet. Mit der Einschränkung, dass die Gegner auch nach der Volksabstimmung weiterhin etwas wütender und ärgerlicher sind, gilt dies sowohl für die unterschiedlichen Konfliktparteien als auch für die unterschiedlichen Landesteile.

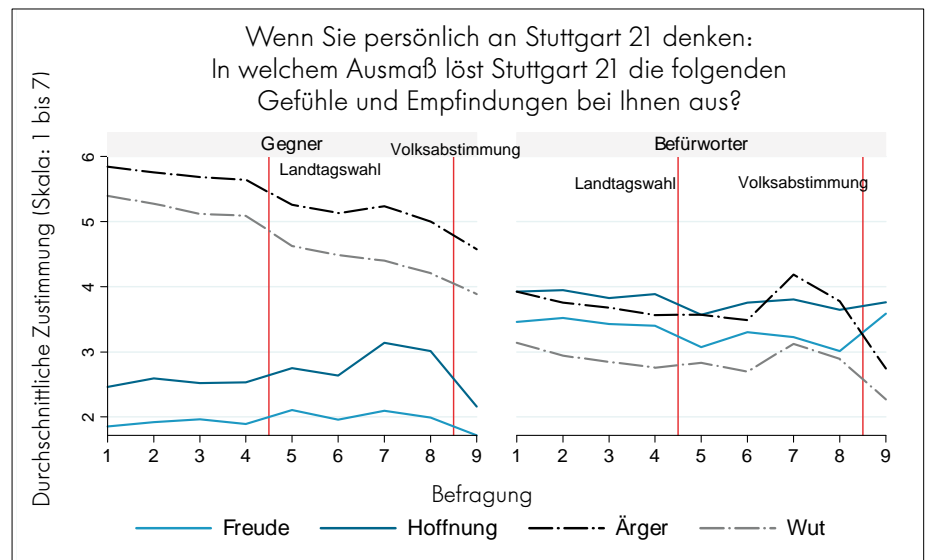
### Die Volksabstimmung aus Sicht der Bürger

Noch vor der Volksabstimmung war aus dem Lager der Gegner zu vernehmen, dass sie das Ergebnis nicht akzeptieren würden, wenn sie in der Mehrheit wären, aber das Quorum nicht erreicht werden würde. Bei der Volksabstimmung wurden weder Quorum noch das entsprechende Ergebnis erreicht. Dennoch legt die weiterhin höhere Wut zunächst nahe, dass die unterlegenen Gegner nicht so zufrieden mit der Volksabstimmung sind wie die Befürworter. Außerdem war unklar, ob beide Seiten das Ergebnis akzeptieren würden. Wir möchten dies zum Anlass nehmen, abschließend explizit die Bewertung der Volksabstimmung durch die Bürger zu betrachten.

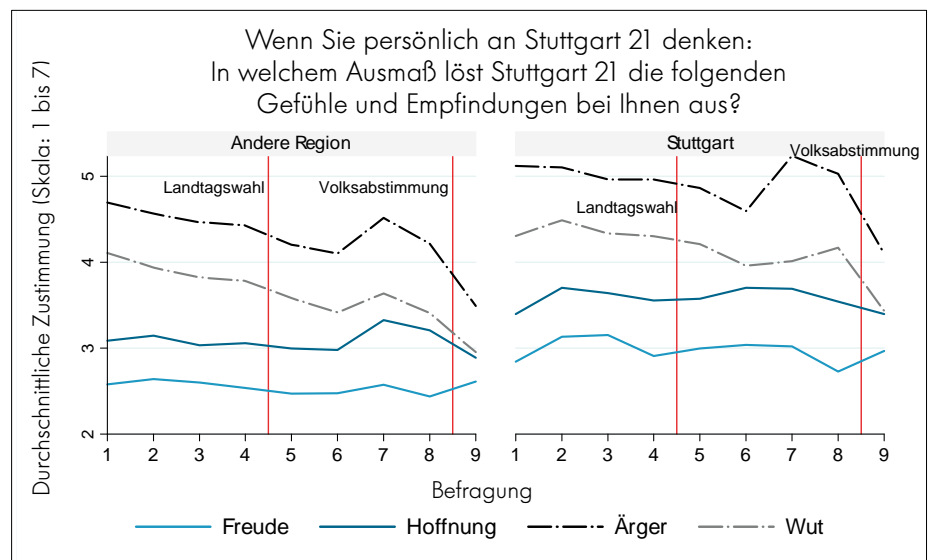
Zunächst ist dabei festzuhalten, dass die Bürgerinnen und Bürger insgesamt sehr zufrieden mit der Durchführung der Volksabstimmung waren. Dies gilt sowohl für die Befürworter des Projektes, aber in noch viel größerem Maße für dessen Gegner. So finden es nur rund acht Prozent der Gegner und 16 Prozent der Befürworter sehr oder eher schlecht, dass es die Volksabstimmung gegeben hat (Abbildung 5). Die übrigen Personen begrüßen dies im Nachhinein.

Obwohl die Befürworter die Volksabstimmung gewonnen haben, bewerten die Gegner die Tatsache, dass es die Volksabstimmung gegeben hat, besser. Dies lässt sich damit erklären, dass es

**Abbildung 3: Emotionen zu Stuttgart 21 aufgeschlüsselt nach Befürwortern und Gegnern**

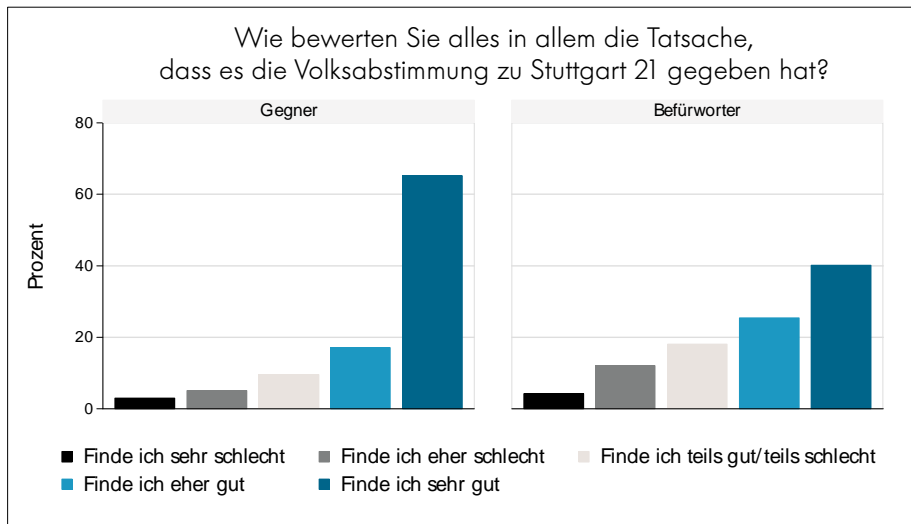


**Abbildung 4: Emotionen zu Stuttgart 21 aufgeschlüsselt nach Region**

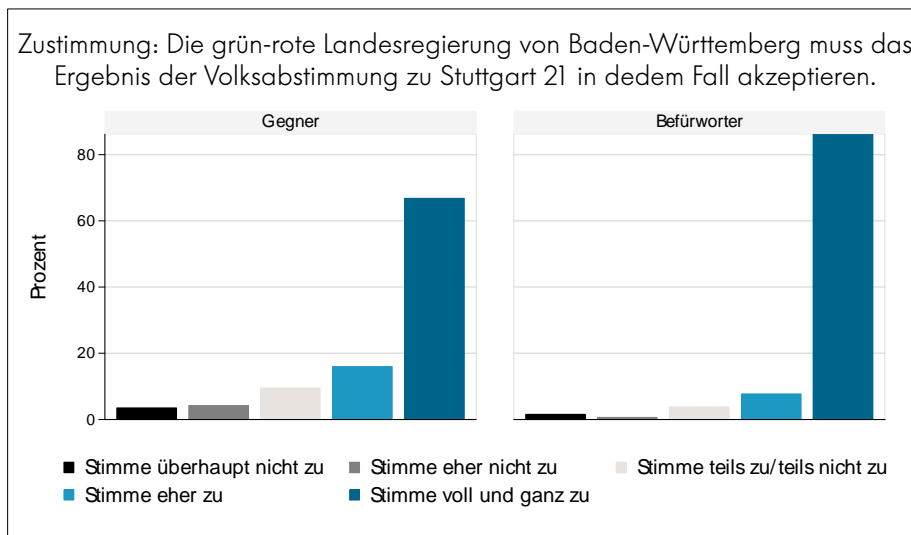




**Abbildung 5: Bewertung Volksabstimmung aufgeschlüsselt nach Befürwortern und Gegnern**



**Abbildung 6: Normative Erwartung nach der Volksabstimmung aufgeschlüsselt nach Befürwortern und Gegnern**



wahrscheinlich aus Sicht vieler Befürworter keine Notwendigkeit mehr gab, über das Projekt abzustimmen, nachdem es im Vorlauf Planfeststellungsverfahren und den Schlichtungsprozess gegeben hatte. Unterschiede zwischen anderen Regionen und den Bewohnern der Stadt Stuttgart gab es in diesem Punkt zudem nicht.

Neben der Zufriedenheit mit der Abstimmung bieten die normativen Erwartungen an die Landesregierung weiteren Einblick in die Akzeptanz des Ergebnisses durch Befürworter und Gegner. Auch hier zeigt sich, dass es zwischen den beiden Gruppen (Abbildung 6) erneut eine große Übereinstimmung gab. Sowohl Befürworter als auch die unterlegenen Gegner erwarten von der Lan-

desregierung, das Ergebnis der Volksabstimmung zu akzeptieren. In erster Linie die Haltung der Gegner unterstreicht dabei erneut die These, dass die Volksabstimmung zu einer Befriedung auf allen Seiten beigetragen hat. Die Zeichen lassen sich deutlich lesen: Durch die Volksabstimmung fühlen sich auch die Gegner nun berücksichtigt. Der bis heute von der Landesregierung akzeptierte Auftrag, sich an das Ergebnis der Volksabstimmung zu halten, wird von allen Gruppierungen innerhalb der Bevölkerung unterstützt, aber auch erwartet.

**Ausblick**

Fasst man die Ergebnisse noch einmal zusammen, so lässt sich die eingangs vermutete Hypothese, dass die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 ein gelungenes Experiment war, um die in der Bevölkerung entstandene Konfliktlinie zu bereinigen, eindeutig bestätigen. Nach der Durchführung der Volksabstimmung verliert das Projekt seinen Stellenwert als eines der wichtigsten Probleme des Landes in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig ist es gelungen, die starken Gefühle (insbesondere die negativen), die mit dem Projekt verbunden waren, bei einem Großteil der Bevölkerung abzubauen. Befürworter wie Gegner, Stuttgarter wie die Bewohner anderer Regionen des Landes waren insgesamt sehr zufrieden mit der Durchführung der Volksabstimmung und erwarten nun, dass

Johannes N. Blumenberg, M.A. studierte von 2006 bis 2010 Politikwissenschaft und Soziologie an den Universitäten Oldenburg und Heidelberg. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Wahlstudie Baden-Württemberg und der Studie „Volksabstimmung Stuttgart 21“. Zu seinen Forschungsinteressen zählen Wahlen- und Wählerverhalten sowie Parteien und Parteiensysteme.



UNSER AUTOR



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Thorsten Faas ist seit 2009 Juniorprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Mannheim. Zu seinen Forschungsbereichen zählen Wahlen, Wahlverhalten, Wahlkämpfe und Wahlstudien. Er leitet am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung die Projekte „Wahlstudie Baden-Württemberg 2011“ sowie „Volksabstimmung Stuttgart 21: Eine Studie zur Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und der Legitimität politischer Entscheidungen anlässlich der Volksabstimmung zu ‚Stuttgart 21‘“.

die Landesregierung den direkten Auftrag des Volkes auch umsetzt. Nichtsdestotrotz bleibt die Frage offen, ob sich die Erfahrungen aus dieser Volksabstimmung auch auf zukünftige Volksabstimmungen im Land übertragen lassen. Zweifelsohne war die Volksabstimmung ein großer Erfolg. Gleichwohl gilt: Das Projekt Stuttgart 21 war und ist in vielerlei Hinsicht besonders. Kaum ein Projekt in der Bundesrepublik hat die Gemüter zuvor so bewegt wie dieses und kaum eines hat die Fronten so verhärtet. Letztlich war die Volksabstimmung, auch für die neue Regierung des Landes, ein Rettungsanker, ein letzter Ausweg. Wenn direkte Demokratie gelingen soll, darf diese jedoch nicht zu einem Rettungsanker verkommen, darf nicht der letzte Ausweg sein. Zu leicht entsteht andernfalls der Eindruck, das Volk müsse alles bestimmen, weil die Politik sich nicht mehr einig wird. Konflikte gehören jedoch genauso zu einer gelebten Demokratie. Auf diesen ersten Versuch können deshalb letztendlich nur weitere Versuche folgen, an denen

sich schließlich das reale Potential der Volksabstimmung messen lassen muss.

#### ANMERKUNGEN

1 Heffner, Markus/Raidt, Erik (2012): Stuttgart 21: Protest im Hamsterrad. In: Stuttgarter Zeitung.de vom 12.3.2012. Unter: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.stuttgart-21-protest-im-hamsterrad.0da1440b-8bbb-4a2c-afef-1c0bce83b85d.html>.

2 Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, das auch Umweltverträglichkeitsprüfungen, alternative Trassenführungen und alternative Betriebskonzepte umfasste, gingen 13.700 Einwendungen gegen das Projekt ein. Diese Zahl ist jedoch, verglichen mit den Zahlen anderer Infrastrukturprojekte wie beispielsweise dem Bau der Rheintalbahn mit 172.000 Einwendungen, relativ gering.

3 Ein Access-Panel ist ein Kreis von Personen, die für Befragungen durch einen Anbieter zur Verfügung stehen. Die Personen haben sich freiwillig in diesem Panel registriert und erhalten für ihre Teilnahmen in der Regel eine geringfügige Entlohnung.

4 Dass es oftmals die gleichen Personen waren, die sich zunächst gegen den Bahnhof, dann gegen Atomkraft aussprachen, unterstützt diese These zusätzlich. Immerhin gaben rund 20 Prozent derjenigen Personen, die in Befragung 4 Atomkraft als wichtigstes Problem sahen, noch in

Befragung 3 Stuttgart 21 als wichtigstes Problem an.

5 Der Rückgang bei den Befürwortern von Befragungszeitraum 6 zu 7 lässt sich durch den großen zeitlichen Abstand erklären. Erst ab Befragung 7 handelt es sich um die Befragungen aus Anlass der Volksabstimmung.

6 Wie weiterführende Analysen gezeigt haben, verhalten sich die anderen Emotionen ähnlich den exemplarisch ausgewählten, so dass es an dieser Stelle sinnvoll ist, nur die ausgewählten Ergebnisse zu präsentieren.

7 Der Wert 1 bedeutet, dass die Emotionen gar nicht ausgelöst werden, der Wert 7 entspricht „in sehr großem Ausmaß“.

## Baden-Württemberg-Puzzle

Beliebter Lernklassiker endlich wieder erhältlich!



Das Großpuzzle Baden-Württemberg

- vermittelt Grundkenntnisse über Geografie und Politik des Bundeslands.
- ermöglicht interaktive, schülerorientierte Einstiege und Vertiefungen.
- kann von Gruppen mit bis zu 30 Spielenden problemlos genutzt werden, vom Kindergarten- bis zum Seniorenalter.
- besteht aus stabilen, gut zu greifenden Kartonteilen, die entlang der Grenzen der Stadt- und Landkreise gestanzt sind.
- hat ausgelegt die Maße 90 x 120 cm.
- vollständig überarbeitet und kartografisch auf dem neusten Stand.

**Bestellung: 25.- Euro** zzgl. Versand (bei einem Puzzle 6,12 Euro)  
Landeszentrale für politische Bildung, Fax 0711.164099 77,  
marketing@lpb.bwl.de, [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)

# Volksentscheide versus Parteiendemokratie?

## Das Lehrstück Stuttgart 21

Ulrich Eith/Gerd Mielke

Die Erwartungen, die gegenwärtig in eine Ausweitung der direkten Demokratie gesetzt werden, sind hoch. Am Beispiel des Volksentscheids zu Stuttgart 21 diskutieren Ulrich Eith und Gerd Mielke das Verhältnis von direkter Demokratie und Parteiendemokratie unter den Bedingungen der vorherrschenden politischen Kultur. Es geht dabei nicht um den häufig attestierten Gegensatz zwischen einem direktdemokratischen und einem repräsentativen Demokratiemodell. Vielmehr haben die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 gezeigt, dass es darauf ankommt, den gewachsenen Partizipationswünschen der Bürgerinnen und Bürger institutionell Rechnung zu tragen. Die zukünftig spannende Frage wird sein, in welchem produktiven Verhältnis Elemente aus beiden Demokratiemodellen miteinander zu verbinden sind und wie sich die zur politischen Legitimitätssicherung unverzichtbare politische Kultur in Richtung auf eine Kultur der Mitentscheidung weiterentwickeln wird.

### Einleitung

Kritik an den Parteien und Frustrationen über die politischen Ergebnisse der Parteiendemokratie sind stete Wegbegleiter der repräsentativen, parteienorientierten Demokratie. Entsprechend werden schnell auch Forderungen nach einem gründlichen Umbau, einer Strukturveränderung des politischen Systems laut. Allein die verordneten strukturellen Gegenmittel wechselten über die Jahrzehnte hinweg.

In den ersten Nachkriegsjahrzehnten galt vor allem das mehrheitsdemokratische Großbritannien als demokratieerprobtes Vorbild. Nicht wenige der politischen Analytiker und Kommentatoren erhofften sich von einem Mehrheitswahlssystem und einer Begrenzung der Kompetenzen des Bundesrates zügigere politische Entscheidungen und klarere Verantwortlichkeiten. In den 1990er Jahren stand dann die Idee des Wettbewerbsföderalismus hoch im Kurs, versprach doch dieses Modell in den Augen seiner Befürworter eine Überwindung der in der Tat verschiedentlich zu engen Kooperationsstrukturen innerhalb und zwischen den politischen Ebenen im deutschen System. Aktuell er-

warten viele bessere politische Ergebnisse durch eine verstärkte Ausweitung der direkten Demokratie.

Am Beispiel des Volksentscheids zu Stuttgart 21 diskutiert dieser Beitrag das Verhältnis von direkter Demokratie und Parteiendemokratie unter den Bedingungen der in Deutschland vorherrschenden politischen Kultur und Erwartungshaltungen. Vieles – so die hier vertretene These – deutet allerdings darauf hin, dass der in der öffentlichen Diskussion immer wieder attestierte Gegensatz zwischen einem direktdemokratischen und einem repräsentativen Demokratiemodell dem kritischen Praxistest nicht Stand hält. Die für die Zukunft spannende Frage wird vielmehr sein, in welchem produktiven Verhältnis Elemente aus beiden Demokratiemodellen institutionell miteinander zu verbinden sind und wie sich die zur politischen Legitimitätssicherung unverzichtbare politische Kultur in Deutschland in Richtung auf eine Kultur der Mitentscheidung weiterentwickeln wird oder entwickeln lässt.

### Zum Verhältnis von Institutionen und politischer Kultur

Für demokratische Systeme gibt es kein normiertes institutionelles Design, kein allgemeingültiges Passetout. Die Bandbreite der institutionellen Ordnung realer demokratischer Systeme ist beachtlich. Typologisch werden üblicherweise präsidentielle von parlamentarischen Systemen unterschieden, Konkordanz- von Mehrheitsdemokratien oder auch zentralistische von föderalen Ordnungen, letztere nochmals unterteilt in eine duale oder aber kooperative Variante. Diesen Unterschieden in der typologischen Einordnung liegen jeweils auch unterschiedliche Gesichtspunkte und Schwerpunktsetzungen der Betrachtung zugrunde.

Präsidentielle und parlamentarische Demokratien unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Legitimationsgrundlage von Exekutive und Legislative. Damit verbunden ist die Frage, ob das Parlament die Regierung aus politischen Gründen abberufen kann oder aber nicht (Steffani 1979). In präsidentiellen Systemen wie beispielsweise in den USA verfügen beide Institutionen über

eine eigene Legitimationsgrundlage. Präsident und Parlament kommen durch getrennte Wahlen ins Amt, das Parlament kann einen vom Volk gewählten Präsidenten nicht vorzeitig abwählen. Parlamentarische Systeme hingegen wie etwa das deutsche sind durch eine gekoppelte Legitimationsgrundlage gekennzeichnet. Das Volk wählt lediglich das Parlament, welches dann seinerseits mit Mehrheit die Regierung ins Amt bringt und diese aber auch jederzeit mit Mehrheit wieder abwählen kann – beim konstruktiven Misstrauensvotum in Deutschland allerdings nur bei gleichzeitiger Wahl einer neuen Regierung.

Konkordanz- und Mehrheitsdemokratien unterscheiden sich nach dem vorherrschenden Modus der politischen Entscheidungsfindung, eher verhandlungs- und konsensorientiert einerseits oder aber mehrheitsorientiert andererseits (Lijphart 1999). Als Idealtypen gelten die Schweiz und Großbritannien. Im ersten Fall haben Vetoplayer und Minderheiten durch den institutionalisierten Zwang zur Einigung – etwa in einem System mit zwei gleichberechtigten Parlamentskammern – eine starke Position, im zweiten Fall entscheidet allein die Mehrheit, häufig ohne ausgeprägten Minderheitenschutz. Föderale Systeme wiederum unterscheiden sich letztlich nach ihrer Zielsetzung (Schultze 1992). Im dualen Föderalismus wie in der Schweiz oder auch in den USA verfügen die Gliedstaaten über weitreichende eigenständige politische Kompetenzen zur Normsetzung und über entsprechende Strukturen der Administration. Dies verleiht ihnen zumindest in diesen Politikfeldern ein größtmögliches Maß an Autonomie und führt über das gesamte Staatsgebiet hinweg betrachtet zu ganz unterschiedlichen gesetzlich-administrativen Regelungen. Im kooperativen föderalen System Deutschlands hingegen steht das im Grundgesetz verankerte Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 GG) im Vordergrund. Die grundsätzlichen Entscheidungen fallen vorwiegend auf der Bundesebene, den Hauptteil der Administration haben die Bundesländer und die Kommunen zu erbringen.

Es ist nun eine Frage der vorherrschenden politischen Kultur – also der Einstel-



lungen der Bevölkerung gegenüber der Politik, den jeweils gängigen Entscheidungsverfahren und den erzielten Ergebnissen – ob ein politisches System als demokratisch legitim, fair oder auch ungerecht angesehen wird. Die englische Demokratie ist eng verbunden mit der Tradition des Mehrheitsdenkens, das schweizerische demokratische Selbstverständnis beruht neben der Verpflichtung zur internationalen Neutralität und den Möglichkeiten der direkten Einflussnahme des Volkes auf dem Gedanken des größtmöglichen Konsenses.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland setzt vor allem auf strikt repräsentativ organisierte Entscheidungsverfahren. Dieses Misstrauen gegenüber den demokratischen Qualitäten der Bürgerinnen und Bürger korrespondierte mit den Ergebnissen der frühen empirischen Studien zur vorherrschenden politischen Kultur in Deutschland. In den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten dominierte eine „Untertanenkultur“ (Almond/Verba 1963), und die neuen demokratischen Verfahren wurden vielfach als verordnet angesehen. Mit dem sich ausbreitenden Massenwohlstand durch das Wirtschaftswunder, den politischen Umbrüchen der späten 1960er Jahre und den Wertewandelprozessen der 1970er Jahre in den modernen Industrienationen (Inglehart 1977) wuchs unter den Westdeutschen die Akzeptanz und das Ansehen der jungen Demokratie. Das Grundgesetz mit seinen normativen und demokratischen Werten wurde zum zentralen Bezugspunkt der verschiedenen politischen Lager in Deutschland. Nun sind aber Demokratien keine abgeschlossenen, starren Systeme. Sie lassen sich bei veränderten demokratischen Zielsetzungen institutionell weiterentwickeln, ohne dass sie hierbei automatisch ihre Legitimität verlieren. Bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes Ende der 1940er Jahre stand im Vordergrund, die institutionellen Schwächen der Weimarer Republik zu vermeiden und die Grundlagen für ein stabiles demokratisches Gemeinwesen zu legen. Heute kommt es darauf an, den gewachsenen politischen Partizipationswünschen der Bürgerinnen und Bürger auch institutionell Rechnung zu tragen. Die politische Klugheit rät hierbei, diese Veränderungen evolutionär – also schrittweise – und vor allem auch bei gleichzeitiger Förderung und Weiterentwicklung einer entsprechenden politischen Kultur der Mitentscheidung vorzunehmen. Die Stabilität von Demokratien beruht nicht zuletzt auf einer Entsprechung von politischen Strukturen, der Institutionenordnung, und politischer Kultur.

## Die Abstimmung zu Stuttgart 21: Parteien und Bürger

Beim Volksentscheid im November ging es zuvorderst um das Bahnprojekt Stuttgart 21. Allerdings zeigen Studien zur direkten Demokratie, wie sie Hanspeter Kriesi (2005) für das Stimmverhalten bei Referenden in der Schweiz vorgelegt hat, dass diese Abstimmungen keineswegs als isolierte Einzelentscheidungen betrachtet werden sollten. Sie sind vielmehr eingelagert in allgemeine Muster der politischen Kommunikation und des politischen Verhaltens, etwa des Wählens. So sollten sie auch jeweils mit Blick auf diese Traditionen interpretiert werden.

## VOLKSENTSCHEIDE VERSUS PARTEIENDEMOKRATIE? DAS LEHRSTÜCK STUTTGART 21

Als Faustregel kann dabei gelten: Politische Systeme mit einer langen und lebendigen Tradition direkter Demokratie wie die Schweiz stellen für Volksentscheide einen ganz anderen Kontext dar als politische Systeme mit einer strikten Ausrichtung auf die Prinzipien der repräsentativen Demokratie. Allein der Umstand, dass in der Schweiz ja, jahraus in jedem Quartal auf allen Ebenen eine Vielzahl direktdemokratischer Entscheidungen ansteht,<sup>1</sup> verleiht selbst hochgradig kontroversen Refe-



Für etwas Verwirrung bei den Wahlberechtigten sorgte anfangs die sperrige Formulierung: Gegner des Projektes mussten mit „Ja“ stimmen, Befürworter hingegen mit „Nein“ zum Kündigungsgesetz. Das Bild zeigt ein Plakat des BUND-Landesverbandes Baden-Württemberg.

picture alliance/dpa

renden den Anstrich von Normalität. Dieser Eindruck von direktdemokratischer Alltäglichkeit ist ein bedeutsames Signal sowohl für die Stimmbürger als auch für die öffentlich engagierten Promotoren und Advokaten, also Parteien, Verbände und Initiativen und nicht zuletzt die Medien. Demgegenüber gelten direktdemokratische Entscheidungen in der Bundesrepublik mit ihrer fast vollständigen Orientierung an dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie bis heute eher als politisches Krisensymptom. Sie erscheinen als eine, in der parlamentarischen und Parteiendemokratie zunächst nicht vorgesehene Ausnahmeregelung, der ein Versagen der etablierten politischen Akteure – also der kommunalen und Landesparlamente und der in ihnen agierenden Parteien – vorausgegangen ist.

Während also in der Schweiz die schiefe Häufigkeit und Regelmäßigkeit direktdemokratischer Prozeduren den zur Abstimmung stehenden Referenden und Initiativen im Regelfall die Funktion von deeskalierenden Klärungsinstanzen zuweisen, spielen in der Bundesrepublik dieselben direktdemokratischen Instrumente derzeit immer noch eine gegenläufige, potentiell eskalierende Rolle bei der politischen Mobilisierung und Polarisierung. Neben der Entscheidung über eine bestimmte Streitfrage wird also hier im Subtext leise die „Systemfrage“ gestellt; denn der Volksentscheid stellt immer auch eine Grundannahme der repräsentativen Demokratie in Frage, nämlich dass sich die parlamentarische Demokratie mit ihren Entscheidungen in einem Legitimitätskorridor bewegt und von einer friedfertigen Akzeptanz ihrer Entscheidungen ausgehen kann. Die Vorgeschichte des Volksentscheids über das Projekt Stuttgart 21 illustriert diese immanente Verquickung von „Sachfrage“ und „Systemfrage“ besonders anschaulich. Seine Brisanz resultierte neben der sachpolitischen Umstrittenheit vor allem aus dem krisenhaften und für eine gewisse Zeit stetig eskalierenden Akzeptanzverlust einer ordnungsgemäß zustande gekommenen Entscheidung zum Ausbau des neuen Bahnhofs.

Die hier kurz umrissenen Probleme unterschiedlicher Funktionen und Wahrnehmungen von Volksentscheiden in verschiedenen institutionellen und Verfahrenskontexten wird auch bei der Diskussion um die Anreicherung der repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Verfahren eine Rolle spielen. Es erscheint sinnvoll, die künftigen Prozeduren von Volksinitiativen und Volksentscheiden nicht nur im Blick auf eventuell niedrigere Quoren zu prüfen, sondern auch im Anklang an die Schweizer Referendums-Sonntage durch die vor-

sorgliche Bereitstellung von berechenbaren „windows of opportunity“ in ihrer politischen Wirkung von vornherein zu entdramatisieren.

Überdies werden die wohl in jedem Fall seltenen Volksentscheide in einer repräsentativen Demokratie deutlicher stärker in die von den politischen Parteien konstituierten Bündnisse und Lager eingruppiert werden können als in der Schweiz mit ihrer dauerhaften Allparteien-Regierung nach der „Zauberformel“ (Kriesi 2005, S. 27–32). Damit zeichnet sich in der repräsentativen Parteiendemokratie der Bundesrepublik eine grundsätzlich größere Nähe der jeweiligen Befürworter- und Ablehnungsstrukturen in der Bevölkerung zu den aus den anderen Wahlen bereits vertrauten politischen Lagern und ihren Repräsentanten ab.

Wenden wir uns nach diesen grundsätzlichen Überlegungen zu den Auswirkungen des Kontextes einer repräsentativen Parteiendemokratie nun den Akteuren bei der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 zu. Von den Parteien wurde der Volksentscheid einerseits im Lichte der Landtagswahl und des dort aufgelösten historischen Regierungswechsels hin zu einer grün-roten Koalition interpretiert, andererseits bot er die Möglichkeit, die dort erzielten Ergebnisse zumindest symbolisch zu korrigieren bzw. zu bestätigen.

Vor allem die CDU in ihrer Selbstwahrnehmung als baden-württembergische „Landespartei“ (Eith 2001) hat die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 gezielt als „Rückspiel“ und „Revanche“ der Landtagswahlen vom März inszeniert. Sie konnte mit entsprechendem Plakat- und Anzeigenaufwand ihre Anhänger ausreichend an die Urnen bringen. Gelungen ist ihr dies vor allem im ländlichen und kleinstädtischen Bereich. Dort spielte sie ihre starke Repräsentanz in Vereinen und anderen Organisationen im vorpolitischen Raum aus und verfügte über weitaus bessere Mobilisierungsmöglichkeiten als alle anderen Parteien. Für die Grünen und ihren Ministerpräsidenten Kretschmann ist die Niederlage bei der Volksabstimmung dennoch keine strategische Katastrophe. Sie konnten sich – wie schon bei der Landtagswahl im März 2011 – als der eigentliche Gegenpol zur CDU profilieren. Die Mobilisierung einer Gegnerschaft des Bahnprojekts von über 40 Prozent ist für die Umwelpartei ein respektable Erfolg.

War die Landtagswahl nicht zuletzt durch die Umweltkatastrophe von Fukushima beherrscht worden, so wurde auch der Volksentscheid zu Stuttgart 21 von einem Thema geprägt, das sich sehr genau auf einer der beiden Konfliktachsen einordnen lässt, die den politischen

Raum in der Bundesrepublik aufspannen und in die sich auch die meisten politischen Streitfragen einfügen (Mielke 2001).

Die erste Konfliktachse symbolisiert den eher sozio-ökonomischen Gegensatz zwischen einer auf kollektive Wohlfahrtsstaatlichkeit und einer eher auf das Prinzip der individuellen Marktorientierung ausgerichteten Dimension der Politik. Vor allem die wirtschafts- und sozialpolitischen Streitfragen lassen sich hier verorten und bilden seit Jahrzehnten fast kontinuierlich den Hauptgegensatz in der deutschen Politik. Verkörpert wird dieser seit der deutschen Einheit durch jeweils zwei Parteien. Die Wohlfahrtsstaatsorientierung wird traditionellerweise durch die SPD und in einer radikaleren Ausprägung durch die Linke repräsentiert. Für die Marktorientierung stehen die CDU/CSU und ebenfalls in einer radikaleren Variante die FDP. Dieser eigentlich dominante Gegensatz der deutschen Politik blieb jedoch sowohl bei der Landtagswahl 2011 als auch beim Volksentscheid eher im Hintergrund.

Das Bahnprojekt Stuttgart 21 lässt sich einer zweiten, eher kulturellen Konfliktachse zuordnen. Hier stehen sich eine libertäre und eine eher konservativ-autoritäre Politikausrichtung gegenüber und auch fast alle Themen und Streitfragen der Umweltpolitik. Dieser zweite große Gegensatz im Parteiensystem wird von den Grünen und der Union repräsentiert. Seit ihrer Gründungsphase definieren sich die Grünen neben ihren politischen Inhalten immer auch über den politischen Stil unmittelbarer bürgerschaftlicher Teilhabe. So genossen sie bei der Volksabstimmung gleich doppelten Rückenwind: Zum einen konnten sie sich über die verkehrs- und umweltpolitische Dimension des Projekts Stuttgart 21 profilieren, zum anderen präsentierten sie sich als parteipolitische Verkörperung der direktdemokratischen und auf unmittelbare bürgerschaftliche Teilhabe ausgerichteten Dimension der Politik.

Die auffällig hohen Stimmenanteile der Stuttgart 21-Gegner entlang des Rheins zwischen Lörrach und Mannheim signalisieren eine bereits stark entwickelte Sensibilität im protestbereiten Umfeld der Grünen angesichts des hier geplanten Ausbaus der Nord-Süd-Bahnstrecke im Rheintal. Diese grünen Mobilisierungserfolge haben allerdings nichts mit dem alten historischen Gegensatz zwischen den beiden Landesteilen Baden und Württemberg zu tun, sondern gehen schlicht auf den verkehrsgeographischen Umstand zurück, dass die geplante Nord-Süd-Strecke durch die badische Rheinebene verläuft. Dort befinden sich zudem mit den Universitäts-

städten Freiburg, Mannheim und auch Heidelberg einige der traditionellen Hochburgen der Grünen in Baden-Württemberg. Überhaupt wird der Eindruck einer Parteienwahl zugunsten der Grünen dadurch noch verstärkt, dass die Stuttgart 21-Gegner auch in allen größeren Städten des Landes gute Ergebnisse erzielten. Die Frontstellung bei der Volksabstimmung hat die Grünen eindrucksvoll als zweiten Pol im baden-württembergischen Parteienwettbewerb bestätigt.

CDU und Grüne haben also bei dem Volksentscheid auf ähnliche Strategien wie bei der Landtagswahl zurückgegriffen. Beide Parteien verfügen über einen Zugang zur gut gebildeten Mittelschicht mit ihrer hohen Teilhabebereitschaft, und beide haben diesen Zugang intensiv bei ihren Mobilisierungskampagnen genutzt. Beiden gelang es vor allem aber auch, das politische Streitobjekt Stuttgart 21 so in ihre traditionellen Weltbilder „Wachstum und Fortschritt“ und „ökologische und städtebauliche Bestandswahrung“ einzubauen, dass nicht nur die argumentativen Abwägungen bei der Sachfrage, sondern auch die Identifikationen mit den beiden Parteien die Anhänger zur Stimmabgabe bewegen konnten.

Betrachten wir in einem zweiten Schritt die Bürger beim Volksentscheid. Hier fällt die gemessen an Landtags- und Bundestagswahlen deutlich geringere Abstimmungsbeteiligung von 48,3 Pro-

zent auf. Gleichwohl kann sich diese im Vergleich zu anderen Volksabstimmungen in Deutschland oder in den Nachbarländern sehr wohl sehen lassen. Zwischen den württembergischen und badischen Stadt- und Landkreisen zeigte sich ein deutliches Beteiligungsgefälle. Auch hier schlugen sich keine kulturellen Gegensätze zwischen den Landesteilen nieder, es werden vor allem unterschiedliche Intensitäten der politischen Betroffenheit wiedergespiegelt. Im Großraum Stuttgart gingen unter dem Eindruck der monatelangen Auseinandersetzungen teilweise über 60 Prozent zur Abstimmung, im Rheingraben in der Regel nur zwischen 35 und 45 Prozent. Hier hatten ganz offensichtlich nur die wirklich Interessierten und Engagierten abgestimmt.

Dieses Muster politischer Betroffenheit und Teilhabe lässt einige allgemeine Schlüsse zu. Bei Wahlen mit niedrigen Beteiligungsraten spielen hauptsächlich zwei Wählergruppen eine Schlüsselrolle: gut informierte, gebildete und engagierte Bürgerinnen und Bürger, zumeist aus den Mittelschichten, sowie Wähler mit besonders engen Bindungen an die beherrschenden Parteikontrahenten, in diesem Fall an die CDU und die Grünen. Demgegenüber kam dem sozialdemokratischen Wählersegment aus zwei Gründen diesmal kein entscheidendes Gewicht zu. Zum einen waren die potentiellen SPD-Wähler mit eher niedrigeren formalen Bildungsab-

schlüssen nur mäßig interessiert und deshalb – wie fast immer außer bei Bundestagswahlen – schwer zu mobilisieren. Der Konflikt um Stuttgart 21 lag zudem für sie nicht auf der entscheidenden Konfliktachse. Die für die Südwest-SPD typischen Anhänger aus dem Beamten- und Angestelltenbereich, die das Bahnprojekt genauer verfolgten, bildeten wiederum nur einen kleinen Teil der Wählerschaft. Vor allem aber war die SPD – wie übrigens auch die FDP – im Konflikt um Stuttgart 21 kein deutlich sichtbarer Akteur. Bei den Demonstrationen und Protesten blieb sie weitgehend im Hintergrund. Überdies gab die SPD für ihre Anhänger bereits im Vorfeld kein einheitliches Bild ab. Sie erschien bei dem Thema gespalten. Indem sie als Koalitionspartner der Grünen dennoch mit weiten Teilen der Parteispitze die CDU in ihrem Kampf für Stuttgart 21 unterstützte, verwirrte sie ihre Anhänger.

Bei direktdemokratischen Verfahren kommen, das zeigen einschlägige Studien (Kriesi 2005, insbes. S. 137–198), prinzipiell zwei unterschiedliche Formen der individuellen Entscheidungsfindung zum Einsatz. Ein Teil der Bürgerinnen und Bürger gelangt durch einen systematischen und informierten Ab-

## Handbuchreihe „Politik in Baden-Württemberg“

Siegfried Frech/Reinhold Weber (Hrsg.)



Die Handbuchreihe „Politik in Baden-Württemberg“ liefert Basis- und Fachwissen über die politischen Ebenen, auf denen das Land agiert.

- Kompakt und präzise analysiert das **Handbuch Kommunalpolitik** die zentralen Politikfelder auf kommunaler Ebene.
- Das **Handbuch Landespolitik** umreißt die zentralen Akteure und politischen Themen in Baden-Württemberg.
- Inwiefern die Europäische Union für das Land Baden-Württemberg von Bedeutung ist, skizziert das **Handbuch Europapolitik**.

Alle Bände sind mit Gesetzestexten und statistischem Teil praktische Nachschlagewerke.

**Bestellung: je 5.– Euro** (Handbuch Europapolitik 2.50 Euro) zzgl. Versand, Landeszentrale für politische Bildung, Fax 0711.164099 77, marketing@lpb.bwl.de, www.lpb-bw.de/shop





Ein Button der Parkschützer im Schlossgarten in einer Pfütze nach Beginn der Räumung im Februar 2012. Für die allermeisten Gegner des Bahnhofneubaus gehört die Akzeptanz von direktdemokratischen Beschlüssen zum unverzichtbaren Bestandteil der Bürgergesellschaft.

picture alliance/dpa

gleich von Argumenten zu einer Entscheidung. Dieser argumentative Weg zum Votum setzt freilich ein ausgeprägtes politisches Interesse und die Bereitschaft zur Teilhabe, eine gewisse Kenntnis der politischen Szenerie sowie die Gelegenheit und Befähigung zur Informationsverarbeitung voraus. All diese Voraussetzungen treffen nun vor allem bei gut gebildeten Angehörigen der Mittelschicht zu. Auf der anderen Seite lassen sich bei der direkten Demokratie immer auch heuristische „Bauchentscheidungen“ nachweisen. Ohne großen Informations- und Argumentationsaufwand entscheiden sich hier die Bürgerinnen und Bürger, indem sie einfach der einen oder anderen Partei im öffentlichen Streit vertrauen oder weil sie sich schon ein langes Wählerleben hindurch mit ihr identifiziert haben. Gerade der Volksentscheid zu Stuttgart 21 zeigt, dass zwischen argumentativen und heuristischen Entscheidungen durchaus Zusammenhänge und Übergänge bestehen.

### Konturen der Bürgergesellschaft

Das Ergebnis des baden-württembergischen Volksentscheids vom 27. November 2011 kann als „politisch kluges“ Ergebnis angesehen werden. Das Votum für die Weiterführung des Stuttgarter Bahnprojekts war so deutlich, dass es zu einer spürbaren Beruhigung des Konflikts beigetragen hat. Auch für die allermeisten Gegner des Bahnhofneubaus gehört die Akzeptanz von direktdemokratischen Beschlüssen zum unverzichtbaren Bestandteil der Bürgergesellschaft. Dabei spielt es keine Rolle,

dass die Unterlegenen ihre Argumente weiterhin als stichhaltiger ansehen mögen. Volksabstimmungen entscheiden nicht über die sachliche Richtigkeit der vorgebrachten Argumente, in ihnen kommt vielmehr der Mehrheitswille der Bürgerschaft über den einzuschlagenden Weg zum Ausdruck.

Darüber hinaus hat dieses Ergebnis auch die demokratietheoretisch bedenkliche Diskrepanz zwischen der juristischen und der politischen Bewertung des Projektes S21 geschlossen. Demokratien beruhen auf Rechtssicherheit und die Bahn hat seit längerem gültige, gerichtlich mehrfach überprüfte Verträge zum Bau. Für manche Verwaltungsjuristen war die Tatsache, dass angesichts dieser eindeutigen Vertragssituation dennoch politisch nochmals über das Projekt abgestimmt werden sollte – und damit die Rechtssicherheit aus ihrer Sicht letztlich zur Disposition stand –, ein zutiefst unbefriedigender Zustand. Die klare Mehrheit für den Weiterbau hat diese Irritationen aus der Welt geschaffen.

Schließlich ist dem Land bei diesem Ergebnis eine erbitterte Diskussion über den Sinn und die Gerechtigkeit des Quorums erspart geblieben. Eine Mehrheit für den Ausstieg aus dem Bahnprojekt unterhalb des Quorums hätte massive Auseinandersetzungen um die Akzeptanz der durch die Landesverfassung festgeschriebenen Spielregeln losgetreten und die neue grün-rote Landesregierung in Stuttgart durchaus in politische Turbulenzen mit unübersehbaren Folgen stützen können. Regierung und Opposition haben jetzt genügend Zeit, sich in aller Ruhe über die notwendige Herabsetzung des Quo-

rums zu verständigen. Zweierlei gilt es dabei in Einklang zu bringen: Zum einen garantiert ein Quorum eine gewisse Mindesthöhe der Wahlbeteiligung und damit einen Schutz vor dem politischen Durchmarsch hoch motivierter Gruppen mit spezifischen Eigeninteressen. So hat die Wahlforschung immer wieder nachgewiesen, dass die gehobenen Mittelschichten eine weitaus größere Partizipationsbereitschaft aufweisen als niedrigere soziale Schichten.<sup>2</sup> Deren Interessen werden in der Regel weitaus effektiver durch Parteien anwaltschaftlich vertreten. Zum anderen darf ein Quorum aber auch nicht zur schier unüberwindbaren Hürde für die Verbindlichkeit direktdemokratischer Mehrheitsentscheidungen werden. Das in Baden-Württemberg bislang geltende Quorum von einem Drittel der Wahlberechtigten (Art. 60 Landesverfassung) erfordert bei knappen Mehrheitsverhältnissen eine fast doppelt so hohe Wahlbeteiligung, die selbst bei Landtagswahlen keineswegs immer erreicht wird. Der Blick auf andere Bundesländer verdeutlicht Alternativen. Bayern verzichtet vollständig auf ein Quorum, in Nordrhein-Westfalen liegt es bei 15 Prozent der Wahlberechtigten, in Niedersachsen, Thüringen und einer Reihe weiterer Länder bei 25 Prozent. Die in der baden-württembergischen Landespolitik im Raume stehende Absenkung des Quorums auf 20 Prozent erscheint vor diesem Hintergrund als ein durchaus angemessener allgemeiner Grenzwert.

Ein Weiteres kommt hinzu: Zusammen mit der Verringerung des Quorums müssen auch die in Baden-Württemberg viel zu restriktiven Hürden für ein Volks-

begehren drastisch gesenkt werden. Nach der Landesverfassung kommt ein solches Begehren bislang nur dann zustande, wenn ein Sechstel der Wahlberechtigten – also knapp 1,3 Millionen – innerhalb von 14 Tagen durch Amtseintrag – in der Regel auf den Bürgermeisterämtern – eine entsprechende Unterstützungsunterschrift leistet (Art. 59 Landesverfassung, §28 VAbstG). Und dies ist in der Praxis nahezu unmöglich. Zudem sind Bürgerbegehren auf Landkreisebene bislang überhaupt nicht vorgesehen. Nochmals zum Vergleich: In Bayern reichen für den Start eines Volksbegehrens die Unterschriften von zehn Prozent der Wahlberechtigten ohne zeitliche Begrenzung. In Demokratien geht bekanntlich alle Macht vom Volke aus. In der konkreten Praxis beruht sie auf Regelwerken, die immer wieder überprüft und verändert werden können. Heute ist die Politik mit gegensätzlichen Erwartungen konfrontiert. Sie muss tatsächliche Beteiligungschancen gewähren und zugleich effektive Entscheidungsprozesse organisieren. Die „Input“-Dimension muss weiter ausgebaut werden, ohne die Effizienz der „Output“-Dimension zu verlieren. Die sich abzeichnende Erweiterung des repräsentativen Systems durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren wird aber nur dann zum Erfolg, wenn sich eine neue „Kultur der Mitentscheidung“ breiter entwickelt. Für die Bürgerinnen und Bürger heißt dies, dass ihre Rolle aufwändiger, zeitintensiver und anspruchsvoller wird. Es reicht dann nicht mehr aus, nur alle vier bis fünf Jahre einmal zur Parlamentswahl zu gehen und ansonsten politische Fragen an die gewählten Repräsentanten zu delegieren. In der Bürgergesellschaft nehmen die Bürger die Dinge in die eigene

Hand, sie informieren sich, diskutieren und entscheiden mit. Gleichzeitig ändert sich auch die Rolle der Politiker und Entscheidungsträger. Zunächst müssen sie von ihrer Entscheidungsmacht abgeben. Wenn politische Entscheidungen dem Volk vorgelegt und von diesem herbeigeführt werden, beschränkt dies die in parlamentarischen Systemen machtvollen Exekutiven und reduziert sie auf ihre namensgebende, nämlich ausführende (exekutierende) Funktion. Ihre größere Wirkung entfalten Volksabstimmungen aber bereits allein durch die Möglichkeit, dass sie jederzeit stattfinden können. Wie man in der Schweiz beobachten kann, sind Parteien und Politiker in dieser Situation gezwungen, in ihrem Handeln die Interessenlagen und Bedürfnisse in der Bürgerschaft weitaus intensiver zu berücksichtigen. Politische Gruppierungen und Verbände, die aufgrund ihrer organisatorischen Kapazitäten und Kampagnenfähigkeit eine potentielle Vetomacht darstellen, müssen frühzeitig eingebunden werden. Politik wird responsiver – allein schon, um korrigierende Volksabstimmungen und damit einen Gesichtsverlust der gewählten Repräsentanten zu vermeiden. Der Ausbau der Bürgergesellschaft durch direktdemokratische Verfahren hat aus dieser Perspektive gute Chancen, der Verdrossenheit über Parteien und Politiker entgegenzuwirken.

Damit zeichnet sich am Ende eine ironische Pointe ab. Vieles spricht dafür, dass die massiven, teilweise gewalttätigen Konflikte um Stuttgart 21, die immer auch als bedrohliche Krisensymptome nicht nur einer fragwürdigen Landespolitik, sondern der repräsentativen Parteiendemokratie überhaupt galten, mit der Befriedung durch den Volkstentscheid vom 27. November 2011 zugleich

auch ein institutionelles Lebenselixier für eben diese repräsentative Parteiendemokratie zu Tage gefördert haben.

#### LITERATUR

- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3. Aufl. 1989, Newbury Park.
- Eith, Ulrich (2001): *Regierungsperioden und politische Dominanz in Baden-Württemberg. Die CDU als „Landespartei“*. In: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Aufstieg und Fall von Regierungen*. München, S. 249–277.
- Gruner, Eric/Hertig, Hanspeter (1983): *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*. Bern.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton.
- Kriesi, Hanspeter (2005): *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven.
- Mielke, Gerd (2001): *Gesellschaftliche Konflikte und ihre Repräsentation im deutschen Parteiensystem. Anmerkungen zum Cleavage-Modell von Lipset und Rokkan*. In: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): *Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien*. Opladen, S. 77–99.
- Schultze, Rainer-Olaf (1992): *Föderalismus*. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Die westlichen Länder*. München, S. 95–110.
- Steffani, Winfried (1979): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen.
- Trechsel, Alexander (2000): *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den Schweizerischen Kantonen 1970–1996*. Basel.
- Trechsel, Alexander/Sciarini, Pascal (1998): *Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?* In: *European Journal of Political Research*, 1/1998, S. 99–124.
- Vatter, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich*. Opladen.

#### ANMERKUNGEN

- Derzeit sind die Abstimmungssonntage bis 2030 vorausgeplant und in einem entsprechenden Kalender festgelegt, eine Perspektive, die allen Akteuren signalisiert, dass sie auf keinen Fall Sorge haben müssen, die Gelegenheit zur Lancierung ihres Anliegens zu versäumen.
- Bei der Festsetzung des Quorums ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Wahlbeteiligung gerade auch bei Landtagswahlen stark abgesunken ist. Dies beruht insbesondere auch auf dem dramatischen Rückgang der Beteiligung niedrigerer sozialer Schichten



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Ulrich Eith ist Direktor des Studienhauses Wiesneck – Institut für politische Bildung Baden-Württemberg e. V. in Buchenbach und Professor für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg. Als Geschäftsführer der Freiburger Arbeitsgruppe Wahlen ist er beratend und kommentierend für Parteien, Verwaltungen und Medien tätig.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Gerd Mielke lehrt am Institut für Politikwissenschaft der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz und ist Mitglied der Arbeitsgruppe Wahlen an der Universität Freiburg. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Parteien- und Wahlforschung, Landespolitik und politische Kultur.

# Machtwechsel oder Politikwechsel?

## Eine Analyse zentraler Politikfelder nach einem Jahr Grün-Rot in Baden-Württemberg

Uwe Wagschal

Was hat sich seit dem Frühjahr 2011 in wichtigen Politikfeldern getan? Nach einem Machtwechsel blickt man erwartungsvoll auf Änderungen in der Staatstätigkeit in denjenigen Politikfeldern, in denen die neue Regierung unterschiedliche Präferenzen zur Vorgängerregierung aufweist. Andererseits muss nach einem Regierungswechsel mit einer gewissen Pfadabhängigkeit gerechnet werden: Etablierte und erfolgreiche Politiken haben ein hohes Maß an Beharrungsvermögen. Uwe Wagschal analysiert die politischen Schwerpunkte (und Streitpunkte) der grün-roten Landesregierung in der Bildungs- und Hochschulpolitik, in den Politikfeldern Inneres und Justiz sowie im Bereich der öffentlichen Finanzen. Der Vergleich zwischen Vorgängerregierung und amtierender Landesregierung wird anhand der beiden Kriterien „Programmatik“ und „Reformtätigkeit“ vorgenommen. In die abschließende Gesamtwürdigung fließen die anderen Politikfelder mit ein.

### Machtwechsel gleich Politikwechsel?

Baden-Württemberg wurde lange von stabilen politischen Verhältnissen geprägt. Historisch betrachtet dominierte die CDU die politischen Kräfteverhältnisse. Zwischen 1953 und 2011 stellte die CDU durchgehend den Ministerpräsidenten und konnte dabei 20 Jahre

allein regieren (1972–1992). Allerdings ist Baden-Württemberg auch das einzige Bundesland, in dem zwei Ministerpräsidenten im Amt waren, die nicht einer der beiden großen Volksparteien angehörten: Der liberale Reinhold Maier, der bereits seit 1945 Ministerpräsident von Württemberg-Baden war, regierte von April 1952 bis zum Oktober 1953. Seit dem 12. Mai 2011 amtiert Winfried Kretschmann von den Grünen. Die Dominanz der CDU bei den parteipolitischen Stärkeverhältnissen in Baden-Württemberg lässt sich auch an der Dauer der Regierungsbeteiligung, an den durchschnittlichen prozentualen Stimmen- und Mandatsanteilen sowie den durchschnittlichen prozentualen Kabinettsitzanteilen ablesen (vgl. Tabelle 1).

Mit einer Regierungsbeteiligung von 97,1 Prozent und einem durchschnittlichen Kabinettsitzanteil von knapp 75 Prozent ist das Land das zweitstärkste westdeutsche Flächenland für die Union nach Bayern. Auch für die FDP ist Baden-Württemberg ein Stammland, in dem sie – verglichen mit anderen Bundesländern – weit überdurchschnittliche Wahlerfolge und Regierungsbeteiligung einfahren konnte. Dieses Bild hat sich mit dem Aufkommen der Grünen mittlerweile deutlich gewandelt, die ebenfalls in Baden-Württemberg eine ihrer Hochburgen haben. Sowohl der erste grüne Landesverband in Deutschland (1979) als auch die Bundespartei

(1980 in Karlsruhe) wurden im „Ländle“ gegründet. Mit einem Ergebnis von 24,2 Prozent bei der Landtagswahl 2011 konnten die Grünen ihren Stimmenanteil gegenüber 2006 mehr als verdoppeln, sind nun zweitstärkste politische Kraft im Land und konnten mit der SPD, die ihr historisch schlechtestes Ergebnis (23,1 Prozent) erzielte, zusammen einen Machtwechsel nach fast 58 Jahren bewerkstelligen. Die neue Landesregierung besteht aus 15 Regierungsmitgliedern, wobei die Grünen acht und die SPD sieben Mitglieder stellen, die sich auf das Amt des Ministerpräsidenten, zwölf Minister, einer Staatsrätin (= ehrenamtliches Mitglied der Regierung) und einer Staatssekretärin mit Kabinettsrang verteilen. Damit ist gleichzeitig das Kriterium eines Machtwechsels als substantielle Änderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung über politische Lagergrenzen hinweg erfüllt (Schmidt 1991).

Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich wiederholt mit der Frage von Politikwechseln nach Machtwechseln beschäftigt (Schmidt 1991; Williamson/Haggard 1994; Korte 2000; Zohlnhöfer 2001). Verschiedene Theorien würden dabei ein großes Ausmaß der Veränderung auf zentralen Politikfeldern, die die Landesregierung beeinflussen kann, erwarten lassen. Nach der Parteiendifferenztheorie (Hibbs 1977; Castles 1982) sind auf Grund der programmatischen Unterschiede nach einem Wechsel von

**Tabelle 1: Stärkeindikatoren der Parteien in Baden-Württemberg (1952–2012)**

Indikator	CDU	SPD	FDP/DVP	Bündnis 90/ Die Grünen	Republi- kaner	Sonstige
Dauer der Beteiligung an den Landesregierungen (% der Zeit)	97,09%	30,93%	49,51%	1,80%	0,00%	20,11%
Stimmenanteil in allen Landtagswahlen (Ø)	45,42%	30,83%	10,37%	5,76%	1,79%	5,86%
Sitzanteil im Landtag (Ø)	48,83%	32,03%	10,08%	5,82%	1,29%	1,96%
Kabinettsitzanteil in der Landesregierung (Ø)	74,90%	11,46%	10,79%	0,96%	0,00%	1,89%

Anmerkungen: Der Sitzanteil wurde zu Beginn der Legislaturperiode berechnet, d.h. ohne Fraktionswechsler. Bei den „Sonstigen“ beim Kabinettsitzanteil handelt es sich ausschließlich um Parteimitglieder des GB/BHE. Datenquellen: Amtliche Wahlstatistik des Statistischen Bundesamtes, Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages; eigene Berechnungen. Die Auswertung erfolgte tagesgenau; Ø = Durchschnitt über die gesamte Untersuchungsperiode.



Schwarz-Gelb zu Grün-Rot substanzielle Änderungen in der Staatstätigkeit zu erwarten. Da sich allerdings die Politikpräferenzen nicht in allen Politikfeldern unterscheiden, sind – so die modifizierte Variante der Parteiendifferenztheorie – Änderungen in der Staatstätigkeit nur in Politikfeldern zu erwarten, in denen die neue Regierung unterschiedliche Präferenzen zur Vorgängerregierung aufweist. Diese Unterschiede können durch einen Vergleich der Wahl- und Regierungsprogramme, der Koalitionsverträge sowie der Regierungserklärungen ermittelt werden.

Größere Politikwechsel sind überdies unmittelbar nach einem Machtwechsel zu erwarten, weil aufgrund der hohen Legitimation eines Wahlsiegs ein größerer politischer Spielraum vorhanden ist. Diesem Wandel, der auch als „Honeymoon-Effekt“ bekannt ist, können anstehende schwierige Entscheidungen der Vorgängerregierungen (in der

Legislaturperiode waren Günter H. Oettinger sowie Stefan Mappus ab 2/2010 Ministerpräsident) angelastet werden (Williamson/Haggard 1994), und zudem besteht eine Reformagenda der neu antretenden Regierung.

Jedoch gibt es auch Theorien, die eher geringe Politikwechsel erwarten lassen. Nach George Tsebelis (2002) bestimmt die Vetospielerstruktur (z. B. Koalitionspartner, gegenläufige Mehrheiten in einer Zweiten Kammer) den politischen Gestaltungsspielraum der Regierung. Zugleich wird ein Politikwechsel erschwert, wenn die ideologische Distanz zwischen den Koalitionspartnern (also zwischen „Grün“ und „Rot“) hoch ist. Ebenso zeigt sich, dass die (historische) Pfadabhängigkeit eher zur Konstanz in der Staatstätigkeit führt, d. h. etablierte und erfolgreiche Politiken weisen eine große Beharrungsfähigkeit auf. Im Folgenden werden die wichtigsten Politikfelder anhand der zwei Kriterien „Pro-

grammatik“ und „Reformtätigkeit“ einem Vergleich unterzogen, um das Ausmaß des Wandels von „Schwarz-Gelb“ zu „Grün-Rot“ zu identifizieren.

### Zentrale Politikfelder im Vergleich

Das erste Jahr „Grün-Rot“ seit dem Amtsantritt Winfried Kretschmanns am 12. Mai 2011 lässt sich als die Entwicklung einer „Liebesheirat“ zu einer „Vernunftehe“ charakterisieren. So haben sich in dieser Regierungszeit politische Schwerpunkte, aber auch Streitpunkte der Koalitionäre herauskristallisiert. Als wichtigste „Baustellen“ – neben Stuttgart 21 (dem mehrere Beiträge in die-



Das erste Jahr „Grün-Rot“ seit dem Amtsantritt Winfried Kretschmanns am 12. Mai 2012 lässt sich als Entwicklung einer „Liebesheirat“ zu einer „Vernunftehe“ charakterisieren. So haben sich in dieser Regierungszeit politische Schwerpunkte, aber auch Streitpunkte der Koalitionäre herauskristallisiert.

picture alliance/dpa

sem Heft gewidmet sind) – kristallisierten sich das Bildungssystem, die frühkindliche Betreuung, die Hochschulpolitik, Innere Sicherheit, die Verkehrspolitik aber auch die Sanierung der öffentlichen Finanzen heraus.

## Bildung und Kultuspolitik

### Bildungspolitik der Vorgängerregierungen

Unter den beiden Vorgängerregierungen in der 14. Wahlperiode nahmen Bildungsfragen sowohl in den Regierungserklärungen (Oettinger 2006; Mappus 2010) als auch im tagespolitischen Geschäft eine wichtige Rolle ein, da Bildungspolitik – eine Kernaufgabe des Landes – generell eine hohe Priorität in der Bevölkerung genießt. Das Schlagwort „Aufstieg durch Bildung“ sah vor, Meister und Abiturienten gleichzustellen, sowie mehr Durchlässigkeit bei der beruflichen und universitären Bildung zu erreichen. Aber auch die „Entkopplung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft“ war ein wichtiger Punkt im Wahlprogramm der CDU (CDU 2011, S. 20). Zentral war in der Schulpolitik das Vorhaben der Werkrealschule, die eine Stärkung der Hauptschule und ein 10. Schuljahr für begabte Hauptschüler vorsah. Zudem sollte die frühkindliche Bildung verstärkt (Programm „Schulreifes Kind“) werden. Der zum Schuljahr 2004/2005 eingeführte achtjährige Gymnasialzug (G8) sollte beibehalten werden, so äußerte sich Bildungsministerin Marion Schick: „Wir werden bei G8 keine Rolle rückwärts machen“ (Focus-online vom 15.6.2010). Schließlich war auch die Beibehaltung einer verpflichtenden Schulempfehlung für das Gymnasium innerhalb der christdemokratisch-liberalen Regierung unstrittig.

### Bildungspolitik unter der Regierung Kretschmann

Unter dem Schlagwort „Bessere Bildung für alle“ (Bündnis 90/Die Grünen und SPD 2011, S. 3) nimmt die Bildungspolitik – wie unter den Vorgängerregierungen im Land – einen prominenten Platz ein. An einigen Stellen ist eine große Übereinstimmung und Kontinuität bemerkbar, etwa bei den Zielen der Förderung der frühkindlichen Bildung, der Verbesserung des Bildungsaufstiegs für Migranten oder der Forcierung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Weit größer sind jedoch die Differenzen, wie die Ankündigungen der Ausweitung des Ganztagschulprogramms, der Einrichtung einer neuen Schulart in Form der Gemeinschaftsschule, der Ab-



schaffung der Werkrealschule sowie der Einrichtung von 44 Modellschulen, die wieder einen neunjährigen Gymnasialzug anbieten. Besonders die Gemeinschaftsschule war im Vorwahlkampf ein umstrittenes Projekt, und selbst ein Jahr nach dem Machtwechsel sind die konkreten Weichenstellungen unklar. Der Koalitionsvertrag definiert diese Schulform wie folgt (Bündnis 90/Die Grünen und SPD 2011, S. 6): „Gemeinschaftsschulen gehen in der Regel aus bestehenden Schulen hervor und schließen an eine oder mehrere vierjährige Grundschulen an. Sie umfassen grundsätzlich alle Bildungsstandards der Sekundarstufe I, also Hauptschul-, Realschul- und gymnasiale Standards. Im Anschluss an die Klasse 10 bestehen Übergangsmöglichkeiten in eine berufliche oder allgemein bildende gymnasiale Oberstufe entweder am Gemeinschaftsschulstandort oder an einem allgemeinen oder beruflichen Gymnasium in eine duale Berufsausbildung oder eine berufliche Vollzeitschule.“ Außer der Ankündigung dieser neuen Schulform sind jedoch noch keine konkreten Maßnahmen vorgestellt worden. Auch wurde die Abschaffung der Werkrealschule nicht umgesetzt. Im Gegenteil: Alle Hauptschulen können nun zu

Werkrealschulen werden und ein 10. Schuljahr anbieten, sofern eine Mindestschülerzahl erreicht wird. Zudem stellte das Deutsche Jugendinstitut dem Land (und damit den Vorgängerregierungen) beim Ausbau der Ganztagschulbetreuung eher schlechte Noten aus: Mit einem Anteil von 26,2 Prozent Ganztageschulen liegt Baden-Württemberg auf dem vorletzten Platz, während etwa Sachsen als Spitzenreiter mit 96,5 Prozent fast eine Vollversorgung bietet. Selbst in Bayern liegt der Anteil mit 45,2 Prozent deutlich höher als in Baden-Württemberg (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012).

Eine weitere Schlüsselentscheidung von Grün-Rot war die Abschaffung der verbindlichen Schulempfehlung, die es mittlerweile nur noch in Bayern, Brandenburg, Bremen, Sachsen und Thüringen gibt. Dies hat zur Folge, dass der Ansturm auf die Gymnasien im Land aktuell stark zunimmt, während die Nachfrage nach den anderen Schulformen weiter zurückgeht. Gleichwohl wurde hiermit eine alte Forderung von Eltern und Elternverbänden umgesetzt. Ob diese Maßnahme jedoch die soziale Kluft beim Bildungszugang verringern wird, ist bei Bildungsforschern umstritten.





Die baden-württembergischen Kabinettsmitglieder im Landtag beim Schwur des Amtseides (im Uhrzeigersinn von links oben): Kultusministerin Gabriele Warminski-Leitheußer (SPD), Justizminister Rainer Stichelberger (SPD), Wissenschaftsministerin Theresia Bauer (Bündnis 90/Die Grünen), Europaminister Peter Friedrich (SPD), Sozialministerin Karin Altpeter (SPD), Verkehrsminister Winfried Hermann (Bündnis 90/Die Grünen), Integrationsministerin Bilkay Öney (SPD), Umweltminister Franz Untersteller (Bündnis 90/Die Grünen), Finanz- und Wirtschaftsminister Nils Schmid (SPD), Innenminister Reinhold Gall (SPD), Ministerin im Staatsministerium Silke Krebs (Bündnis 90/Die Grünen), Verbraucherschutzminister Alexander Bonde (Bündnis 90/Die Grünen). In der Mitte ist Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) zu sehen.

picture alliance/dpa

## Hochschulpolitik

### Hochschulpolitik der Vorgängerregierungen

Die Hochschulpolitik unter den CDU-FDP-Landesregierungen und dem zuständigen Minister Peter Frankenberg wurde primär outputorientiert betrieben. Die Hochschulen wurden besonders als Leistungsausweis für die gute Bildungs- und Hochschulpolitik gesehen, nicht zuletzt nach dem Erfolg in der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder in den Jahren 2005/2006, in der vier Hochschulen des Landes (Heidelberg, Karlsruhe, Freiburg und Konstanz) von insgesamt neun Hochschulen bundesweit diese Auszeichnung bekamen. Besondere Schwerpunkte waren überdies die Fachhochschulausbildung sowie die Förderung von Berufsakademien („Duale Hochschule“), die eine duale Ausbildung im Beruf und auf Fachhochschulniveau anboten. Angesichts der doppelten Abiturjahrgänge von G8 und G9 sollten überdies die Hochschulen temporär ausgebaut werden (Hochschulsonderprogramm 2012). Politisch gab es eine deutliche Ablehnung einer Verfassten Studierendenschaft, die eine erweiterte Mitsprache

von Studierenden an den Hochschulen vorsah. Zentrales Projekt war außerdem die Einführung und Beibehaltung von Studiengebühren (seit 2007) in Höhe von 500 Euro pro Semester.

### Hochschulpolitik unter der Regierung Kretschmann

Die Hochschulpolitik ist das Politikfeld, in dem unter Grün-Rot die meisten und deutlichsten Änderungen zu beobachten sind. So wurden unter der grünen Wissenschaftsministerin Theresia Bauer die Studiengebühren abgeschafft, die Verfasste Studierendenschaft wieder eingeführt und das Universitätsmedizinengesetz (UniMedG) aufgehoben. Politisch am deutlichsten sichtbar war die Abschaffung der Studiengebühren, die von den Studierenden in den vorangegangenen Jahren mit Streiks und Protesten massiv bekämpft wurden. Allerdings wurde vor dem Hintergrund der Unterfinanzierung der Hochschulen der Ausfall der Studiengebühren mit so genannten Qualitätssicherungsmitteln (280 Euro pro Studierenden) kompensiert, die in etwa dem realen Aufkommen aus den Studiengebühren entsprechen. Innovativ ist die Beteiligung der Studierenden an der Verteilung der Gelder „auf Augenhöhe“, was rechtlich höchst bedenklich ist. Faktisch gibt es damit ein Vetorecht der Studierendenvertreter über Haushaltsmittel des Landes.

## MACHTWECHSEL ODER POLITIKWECHSEL? EINE ANALYSE ZENTRALER POLITIKFELDER NACH EINEM JAHR GRÜN-ROT IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Die Wiedereinführung der Verfassten Studierendenschaft ist ein klarer Reflex auf die jahrzehntelange Forderung aus Studierendenkreisen, die 1976 abgeschaffte Mitbestimmungsform wieder an den Hochschulen einzuführen. Bemerkenswert war dabei die neuartige Beteiligung Interessierter über das Internet am Gesetzgebungsprozess. Mit der Abschaffung des Universitätsmedizinengesetzes sollten die Kliniken und die Hochschulmedizin wieder enger an die Universitäten angebunden werden. Das von der Vorgängerregierung verabschiedete alte Universitätsmedizinengesetz sah vor, dass sich zum 1. Januar 2013 die vier Universitätskliniken und deren medizinische Fakultäten jeweils zu einer einheitlichen Körperschaft für Universitätsmedizin (KUM) zusammenschließen sollen. Dies hätte eine starke Zentralisierung in diesem Bereich bedeutet.

## Inneres und Justiz

### Inneres und Justiz unter den Vorgängerregierungen

Die Positionen der CDU-FDP im Hinblick auf die Innere Sicherheit unterscheidet sich im Land nur wenig, was überrascht, da sich die FDP im Bund hier an zentralen Stellen von der CDU abgrenzt. Der CDU wurden in Umfragen in diesem Politikfeld generell hohe Kompetenzwerte zugeschrieben, sodass hier wenig Wandel und Reformen zu beobachten waren. Grundposition war dabei, dass die niedrigen Werte im Ländervergleich bei der Kriminalitätsstatistik ein Ergebnis der jahrzehntelangen „guten“ Politik in diesem Politikfeld gewesen sind. Weder in den Wahlprogrammen von CDU und FDP wurden hier bedeutende Reformen angekündigt.

### Inneres und Justiz unter der Regierung Kretschmann

Die Bereiche der Inneren Sicherheit und der Justiz werden – aus Gründen der Gewaltentrennung – traditionell getrennt in zwei Ministerien verantwortet (zuständig: Reinhold Gall, SPD und Rainer Stichelberger, SPD). Besonders umstritten ist jedoch die Polizeireform des Landes. Diese hat die Auflösung von Polizeidirektionen in 37 Landkreisen zur Folge. Dafür werden zwölf Polizeipräsidien geschaffen. Die Opposition, aber auch die Polizeigewerkschaft, kritisiert



diesen „Rückzug aus der Fläche“, während der zuständige Fachminister die Kritik als „Kirchtumpolitik“ bezeichnet. Treibende Kraft für die Reform sind Hoffnungen auf langfristige Kosteneinsparungen sowie freigewordene Polizisten in den Polizeidirektionen wieder „auf die Straße“ zu bringen. Zudem – so das Innenministerium – werde an der Struktur der nahezu 150 Polizeireviere und knapp 360 Polizeiposten nichts geändert. Allerdings erhöhen sich in manchen Gebieten die Anfahrtswege für bestimmte Polizeiaufgaben auf über 100 Kilometer.

Besonders „ruhig“ war das erste Jahr im Bereich Justiz: Als größte Maßnahmen im Bereich Justiz gelten die Absicht der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde sowie die Bildung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Freiburg zur Verfolgung von Dopingdelikten.

Ein weiteres Reformprojekt von Grün-Rot im Landtagswahlkampf war die Abschaffung der vier Regierungspräsidien. So hieß es im SPD-Wahlprogramm (SPD 2011, S. 90): „Die bisherigen Aufgaben der Regierungspräsidien können sehr viel effizienter auf kommunaler und Landesebene erbracht werden“. Dieses Reformvorhaben wurde jedoch zügig nach der Wahl beendet und die Leitungspositionen als eigene Machtressource entdeckt.

## Öffentliche Finanzen

### Öffentliche Finanzen unter den Vorgängerregierungen

Nicht nur die europäische Schuldenkrise, sondern auch die im internationalen Vergleich hohe Staatsverschuldung Deutschlands ist seit geraumer Zeit ein Thema mit Brisanz. Auch in Baden-Württemberg sind die öffentlichen Finanzen nicht (mehr) in einer blendenden Verfassung. Bereits 2003 wertete die Ratingagentur Standard & Poors das Land von AAA auf AA+ ab. Großer Problemdruck lastet auf Baden-Württemberg in Form einer hohen und schnell wachsenden Zahl der Ruhegehaltsempfänger. Die Zahl der Versorgungsempfänger wird sich von 68.140 (2000) auf etwa 156.000 im Jahr 2030 erhöht haben, womit die Belastung im Haushalt massiv ansteigen wird. Damit hat Baden-Württemberg nach Hamburg und Bremen die dritt schlechteste Position, wenn man das Verhältnis der Versorgungsaufwendungen zu den Steuereinnahmen in den Blick nimmt (Besendorfer/Dang/Raffelhüschchen 2005, S. 12). Nach dieser Studie wird das Land rund 23 Prozent seiner zukünftigen Steuereinnahmen für Versorgungsleistungen aufwenden müssen. Vergleichend beurteilt ist die Verschuldungsperformanz Baden-Württembergs mit einer der besten aller Bundesländer: Die Nettokre-

ditaufnahme und der Schuldenstand (beide gemessen je Einwohner) sind sowohl für das Land allein als auch für Land und Kommunen gemeinsam unterdurchschnittlich. Hinter Sachsen (2.432 Euro) und Bayern (3.451 Euro) liegt Baden-Württemberg mit 6.044 Euro Pro-Kopf-Verschuldung (Land und Gemeinden zusammengenommen) aktuell auf dem dritten Platz. Die Landesregierungen haben in der Vergangenheit diese Position immer wieder als Beleg für die solide und gute Haushaltsführung angeführt, sichtbar auch durch massive Zahlungen in den Länderfinanzausgleich sowie einen hohen Anteil der Steuereinnahmen in Relation zu den Gesamtausgaben. In Vorwahlauffragen wurde daher der CDU-FDP-Regierung hier auch eine deutliche höhere Kompetenz zugeschrieben als etwa der SPD oder den Grünen. Ausdruck des Engagements der CDU-FDP-Landesregierung in diesem Politikfeld war auch die Einführung einer Verschuldungsobergrenze in der Landeshaushaltsordnung, die das Verschuldungsniveau auf das Jahr 2007 fixierte (§ 18 LHO). Zudem wurde 2007 ein Pensionsfonds für die Landesbeamten geschaffen. Dennoch fallen bei genauem Hinsehen Probleme auf, die sich in der Vergangenheit aufgebaut haben. So ist der Personalbestand sehr hoch (in Prozent der Bevölkerung dritthöchster Wert aller westdeutschen Flächenländer), die

## Baden-württembergische Erinnerungsorte

Zum 60. Jahrestag der Gründung Baden-Württembergs



Hrsg. von Reinhold Weber, Peter Steinbach und Hans-Georg Wehling  
616 Seiten, ca. 510 Abbildungen

Baden-Württemberg weist eine Vielzahl bedeutender Erinnerungsorte auf, darunter auch solche von nationaler oder europäischer Bedeutung. Die Herausgeber des Bandes haben rund 50 solcher Erinnerungsorte aus den verschiedenen Landstrichen ausgewählt.

Namhafte Autorinnen und Autoren präsentieren anhand dieser unverwechselbaren Orte auf spannende und anschauliche Art und Weise südwestdeutsche Landesgeschichte. Beim Lesen der Beiträge entsteht ein Panorama des historischen und des modernen Baden-Württembergs, das Aufschluss darüber gibt, wie das Land im Südwesten 1952 entstand und welche Traditionen es bis heute prägen.



**Bestellung: 19.50 Euro** zzgl. Versand, Landeszentrale für politische Bildung,  
Fax 0711.164099 77, [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de), [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)



Der 83-seitige Koalitionsvertrag ist überschrieben mit „Der Wechsel beginnt“. Vergleicht man die programmatischen Unterschiede zwischen der Regierung Kretschmann und den Vorgängerregierungen Mappus und Oettinger sowie die umgesetzten Reformen, dann fällt auf, dass die Reformaktivitäten im ersten Regierungsjahr hinter den eigenen Ansprüchen und Zielen zurückblieben.

picture alliance/dpa

stark steigenden Versorgungslasten durch Ruhegehalt und Beihilfe drücken, ein hoher prozentualer Anstieg der Verschuldung ist in der jüngeren Vergangenheit zu beobachten sowie eine schwache Haushaltskonsolidierungspolitik (Wagschal u. a. 2009).

#### Öffentliche Finanzen unter der Regierung Kretschmann

Institutionell wurde unter dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Nils Schmid (SPD) eine Art „Superministerium“ geschaffen, indem das Finanz- und Wirtschaftsministerium zusammengelegt wurde. Als eine der ersten Maßnahmen wurde auf der Einnahmeseite des Haushalts die Grunderwerbssteuer um 1,5 Prozentpunkte (also auf 5 Prozent der Erwerbskosten einer Immobilie) erhöht, um damit die Kinderbetreuung in

den Kommunen finanziell zu unterstützen.

Ein wichtiger Parameter der Haushaltspolitik ist die in der Föderalismusreform II vereinbarte „Nullverschuldung“, d. h. das Verbot einer Nettokreditaufnahme für die Bundesländer ab 2020. Bereits im ersten abgeschlossenen Haushaltsjahr konnte, auch aufgrund des hohen Wirtschaftswachstums und eines Anstiegs der Steuereinnahmen um 11,5 Prozent, eine Nettokreditaufnahme vermieden werden. Auch im Koalitionsvertrag von Grün-Rot und der Regierungserklärung von Ministerpräsident Kretschmann (Kretschmann 2011) nimmt das Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung einen prominenten Platz ein. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung und eines identifizierten strukturellen Haushaltsdefizits von über zwei Milliarden Euro (d. h. unter Herausrechnung

der konjunkturellen Entwicklung wäre das Defizit so hoch), wird daher auch immer wieder verwendet, um Ansprüche an das Budget – etwa bei den Tarif- und Besoldungsverhandlungen – zu begrenzen. Auch die Bestrebungen der Landesregierung für eine Neujustierung des Länderfinanzausgleichs sind unter diesen Rahmenbedingungen zu sehen. Diese Politik scheint auch die Märkte zu überzeugen: Die langfristige Bonitätsnote wurde im März 2012 von Standard & Poors von AA+ auf AAA erhöht, zuletzt war das Land 2003 abgewertet worden.

Ein Blick auf den Haushalt zeigt aber auch, dass die Landesregierung den ersten eigenen Haushalt 2012 massiv erhöht hat. Mit einem Ausgabenwachstum von 6,9 Prozent über 2011 wuchs der Haushalt so stark wie seit 1995 nicht mehr, mit dem Unterschied einer aktuell starken Konjunktur und sprudelnden Steuereinnahmen. Die Wachstumsrate des Haushalts liegt damit mehr als dreimal so hoch wie das jahresdurchschnittliche Wachstum seit 1995! Von Haushaltskonsolidierung – gerade in ökonomisch sehr guten Zeiten, wo nach keynesianischer Logik gespart werden müsste – kann nicht die Rede sein. Hierzu passt auch ein starkes Anwachsen der Personalausgaben des Landes im ersten Regierungsjahr Grün-Rot. Der Stellenzuwachs war nicht nur durch zwei neue Landesministerien (Integration sowie Verkehr) bedingt, sondern am stärksten wuchsen die Personalausgaben in der Staatskanzlei beim Ministerpräsidenten (+14,5 Prozent), im Wissenschaftsministerium (+12,5 Prozent) und im Finanzministerium (+9,5 Prozent). Das dabei viele der neuen Stellen nicht einmal öffentlich ausgeschrieben wurden, hatte für viele Beobachter zudem ein „Gschmäckle“.

#### Sonstige Politikbereiche

Sowohl Grüne als auch SPD haben in ihren Wahlprogrammen die Ausweitung direktdemokratischer Instrumente und neuer Teilnehmungsformen propagiert, was durch die Ernennung einer Staatsrätin für Bürgerbeteiligung (Gisela Erler) dokumentiert wird. Ob eine Ausweitung direktdemokratischer Teilnehmungsformen jedoch wie im Koalitionsvertrag Realität werden wird, hängt auch von der CDU ab. Denn für die Änderung und Erweiterung direktdemokratischer Verfahren in die Landes-

verfassung bzw. deren Erleichterung müssen zwei Drittel des Landtages zustimmen. Konkrete gesetzgeberische Maßnahmen sind bisher noch nicht implementiert. Sollte es tatsächlich zu einem Mehr an direkter Demokratie im Südwesten kommen, würde Baden-Württemberg jedoch noch lange nicht zum Vorreiter, sondern wohl eher zum Normalfall. Denn im Bundesländervergleich schneidet das Land bei der Möglichkeit, Volksabstimmungen einzuleiten und zu verabschieden, schlecht ab. Auf Grund des hohen Zustimmungsquorums und der Hürden beim Volksbegehren liegt man nur auf dem vorletzten Platz im Konzert der 16 Bundesländer (Schiller 2007, S. 119). Im Bereich der Bürgerbeteiligung („Politik des Gehörtwerdens“) gab es zahlreiche Aktivitäten, wie etwa den (zunächst mangels Beteiligung abgesagten) Filder-Dialog, die Möglichkeit der Internetbeteiligung bei der Novellierung des Hochschulgesetzes oder die angestrebte Direktwahl der Landräte.

Die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, die von Winfried Hermann (Grüne) im neu geschaffenen Verkehrsministerium verantwortet wird, war (und ist) vor allem vom Streit um Stuttgart 21 geprägt. Jenseits dieses Megaprojektes ist der

Ausbau von Straßen höchst umstritten und wird aus ökologischen und finanzpolitischen Gründen nicht prioritär behandelt. Bereits kurz vor seinem Amtsantritt erklärte Winfried Kretschmann in einem Interview mit der Bild am Sonntag (24.04.2011): „Weniger Autos sind natürlich besser als mehr.“ So wurden auch verschiedene, von der Vorgängerregierung bereits im Bau befindliche Straßenprojekte gestoppt, und der im Juni 2012 vorgelegte Priorisierungsplan sieht deutliche Abweichungen im Umfang und Tempo des Straßenbaus gegenüber den Vorgängerregierungen vor. Mithin ist die Verkehrspolitik ein Politikfeld mit einem klar anders justierten Fokus, wenn gleich faktisch (vgl. Jahresbilanz des Ministerium für Verkehr und Infrastruktur 2012) der Politikwandel eher moderat ist und sich manches in ähnlicher Form (z. B. Nahverkehr) auch bei der Vorgängerregierung fand.

Baden-Württemberg ist das Flächenland Deutschlands mit dem höchsten Anteil ausländischer Mitbürger. Das neu geschaffene Integrationsministerium (Leitung: Bilkay Öney, SPD) wurde eingerichtet, um die offensichtlichen Integrationsdefizite zu verringern, was im Übrigen auch schon von den Vorgän-

gerregierungen als Ziel formuliert wurde. Allerdings fällt die Bilanz des Ministeriums sehr bescheiden aus, da kaum Politikvorhaben realisiert wurden. Der 2006 bundesweit eingeführte Einbürgerungstest wurde nicht abgeschafft bzw. ausgesetzt, und im Großen und Ganzen handelt es sich in diesem Politikfeld nur um symbolische Politik. In der Presseerklärung zum einjährigen Bestehen des Ministeriums wurden der Verzicht auf schriftliche Sprachtests für ältere Migranten und Erleichterungen bei der Einbürgerungspraxis als größte Erfolge benannt.

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft unter Franz Untersteller (Grüne) deckt vom inhaltlichen Zuschnitt klassisch grüne Themen ab. Dabei bestanden im Bereich Energiepolitik (Atomausstieg, Energiewende) große bzw. mittelgroße (Umwelt-)Differenzen zu den Vorgängerregierungen. Die Jahresbilanz des Umweltministers liefert jedoch wenig Konkretes an umgesetzten Maßnahmen, vieles bleibt Ankündigungspolitik. Am prominentesten werden noch Subventionserhöhungen für die Energiepolitik herausgestellt. Im Bereich der Umwelt steht das 2013 zu verabschiedende Landesklimaschutzgesetz im Mittelpunkt der Aktivitäten.

**Tabelle 2: Politikwechsel nach dem Regierungswechsel 2011**

Politikfeld	Programmatische Unterschiede zur Vorgängerregierung <sup>1</sup>	Reformtätigkeit im ersten Regierungsjahr Grün-Rot <sup>2</sup>	Wichtigstes realisiertes Projekt
Bildung	Mittel	Mittel	Abschaffung der Verbindlichkeit der Grundschulpflicht
Hochschulpolitik	Groß	Hoch	Abschaffung der Studiengebühren
Innere Sicherheit	Gering	Hoch	Polizeireform
Justiz	Gering	Gering	Staatsanwaltschaft für Dopingdelikte
Finanzen	Gering	Gering	Nullverschuldung in 2012, Erhöhung Grunderwerbsteuer
Bürgerbeteiligung	Groß	Hoch	Volksabstimmung S21
Verkehr	Groß	Mittel	Umsteuerung im Ausbau des Straßenverkehrs
Integration	Mittel	Gering	Erleichterungen bei der Einbürgerung
Energie	Groß	Gering	Erhöhung von Fördermitteln für Energiemaßnahmen
Umwelt	Mittel	Mittel	Vorhaben Landesklimaschutzgesetz
Sozialpolitik	Mittel	Gering	Anpassung Landesblindengesetz
Landwirtschaft	Gering	Gering	Erhöhter Mittelzuwachs
Häufigkeiten (Groß, Mittel, Gering)	4 / 4 / 4	3 / 3 / 6	

Anmerkungen: 1 = Einstufung auf Basis der Wahlprogramme, des Koalitionsvertrages und der Regierungserklärungen der amtierenden sowie der Vorgängerregierungen; 2 = Einstufung auf Basis einer Analyse des Landeshaushalts, der erfolgten gesetzgeberischen Maßnahmen, der Presse sowie der Selbstdarstellung der Landesministerien.



Gleichwohl ist offensichtlich, dass sich im Engagement für eine Energiewende deutliche Unterschiede zu den Regierungen Mappus und Oettinger zeigen. Die Sozialpolitik des Landes, die von Karin Altpeter (SPD) im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren verantwortet wird, wird durch die deutlich wichtigere Bundesebene sowie der kommunalen Sozialpolitik in ihrem Handlungsspielraum „eingehegt“. Im Wesentlichen leistet das Ministerium, welches rund drei Prozent des Landeshaushalts verausgabt, Transfers für Krankenhäuser, Heime, psychiatrische Einrichtungen, Schulen für Sozial- und Gesundheitsberufe und Wohngeld. Reformpolitisch ist aktuell lediglich eine Reform des Blindengeldes – gemäß europäischer Vorgaben – in Arbeit. Größere programmatische Unterschiede zur Vorgängerregierung gab es vor allem in der Frage der Kinderbetreuung.

Pittoresk mutet insgesamt der Jahresbericht des Landwirtschafts- und Verbraucherminderministeriums (MLR) an, welches von Alexander Bonde (Grüne) verantwortet wird. Dort wird die Erhöhung des Naturschutzhaushalts des Landes von rund 30 Millionen Euro jährlich auf 36,7 Millionen Euro als großer Erfolg gefeiert, ebenso die Erhöhung der Mittel für den ländlichen Raum und die Schaffung von zehn Veterinärstellen. Insgesamt sind die Aktivitäten dieses Ministeriums sehr gering.

## Zusammenfassung

Der Politikwechsel nach dem Machtwechsel in Baden-Württemberg fiel je nach Politikfeld unterschiedlich aus (vgl. Zusammenfassung in Tabelle 2). In einigen Politikfeldern ist die Differenz zur Vorgängerregierung gering, weshalb dort wenig Politikwechsel zu erwarten ist. In anderen Politikfeldern fehlen Steuerungsressourcen, wie etwa Geld und Macht. In bestimmten Politikfeldern wiederum besitzt man gar nicht die Kompetenz, um das Steuerruder herumzureißen. Eher symbolische Politik und geringe Reformaktivität kann man bis dato in den Bereichen Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie Integration beobachten. Geringe Kompetenzen gibt es im Bereich der Energiepolitik, wo ebenfalls nur geringer Wandel feststellbar ist. In der Verkehrspolitik gibt es – zumindest für die Grünen – ein Scheitern bei der Verhinderung des Bahnprojekts Stuttgart 21. Ein deutlicher Richtungswechsel ist jedoch im Straßenbau zu konstatieren. Jedoch gab es auch eine Abkehr von geplanten Reformvorhaben und Wahlkampfversprechen, wie etwa bei der Abschaffung der

Werkrealschulen und der Regierungspräsidien.

Eine hohe Kontinuität ist zudem im Bekennnis gesunder öffentlicher Finanzen festzustellen, obwohl der Haushalt massiv angewachsen ist. Die größten Reformvorhaben sind jedoch in der Hochschulpolitik und mit der Polizeireform im Bereich der inneren Sicherheit zu beobachten, also klassische Felder der Landespolitik. Mittlere Reformaktivität ist im Bereich der Bildungs-, Umwelt- und Verkehrspolitik festzustellen, also den klassischen Politikfeldern der Grünen. Vergleicht man die programmatischen Unterschiede zwischen der Regierung Kretschmann und den Vorgängerregierungen Mappus und Oettinger sowie den umgesetzten Reformen, dann fällt auf, dass die Reformaktivitäten hinter den eigenen Ansprüchen und Zielen zurückbleiben, wenn man das erste Regierungsjahr Grün-Rot analysiert.

## LITERATUR

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Ganztagschule als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Gütersloh.
- Besendorfer, Daniel/Phuong Dang, Emily/Raffelhüschen, Bernd (2006): Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt? In: Wirtschaftsdienst, 86/2009, S. 572–579.
- Bündnis 90/Die Grünen und SPD (2011): Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Castles, Francis G. (1982): The Impact of Parties on Public Expenditure. In: Castles, Francis (Ed.): The Impact of Parties. London/Beverly Hills, S. 21–96.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Uwe Wagschal ist Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Freiburg. Zuvor war er Professor an den Universitäten Heidelberg und München. Er hat Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre studiert und promovierte 1996 mit einer Arbeit zur Staatsverschuldung an der Universität Heidelberg. Seine Schwerpunkte sind die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, Direkte Demokratie sowie das Politische System der Bundesrepublik Deutschland.

- CDU Baden-Württemberg (2010): Chancen Ergreifen. Wohlstand sichern. Regierungsprogramm zur Landtagswahl 2011. Stuttgart.
- Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: The American Political Science Review, 71/1977, S. 1467–1487.
- Korte, Karl-Rudolf (2000): Konjunkturen des Machtwechsels in Deutschland: Regeln für das Ende der Regierungsmacht? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4/2000, S. 833–857.
- Kretschmann, Winfried (2011): Regierungserklärung vom 25. Mai 2011. Stuttgart.
- Mappus, Stefan (2010): Neue Chancen, alte Stärken. Regierungserklärung zur Wahl des Ministerpräsidenten. Stuttgart.
- Ministerium für Energie, Klima und Umwelt (2012): Pressemitteilung: Ein-Jahresbilanz des Umweltministeriums. Stuttgart.
- Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (2012): Pressemitteilung: Jahresbilanz des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur. Stuttgart.
- Oettinger, Günter H. (2006): Solide, innovativ, leistungsbereit. Gemeinsam für ein generationengerechtes Baden-Württemberg. Regierungserklärung vom 21.06.2006. Stuttgart.
- Schiller Theo (2007): Direkte Demokratie auf Bundesländer und Kommunalebene. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster, S. 115–150.
- Schmidt, Manfred G. (1991): Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949–1990). In: Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen, S. 179–203.
- SPD (2010): Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg 2011–2016. Stuttgart.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Metz, Thomas/Jäkel, Tim (2009): Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Gütersloh.
- Williamson, John/Haggard, Stephen (1994): The Political Conditions for Economic Reform. In: Williamson, John (Ed.): The Political Economy of Policy Reform. Institute for International Economics. Washington, DC, S. 527–596.
- Zohlhöfer, Reimut (2001): Politikwechsel nach Machtwechseln: Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Kohl und Schröder im Vergleich. In: Derlien, Hans-Ulrich/ Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren nach Wahlen. Opladen, S. 167–193.

## Baden-Württemberg – Land und Leute begreifen und verstehen

Hermann Bausinger:  
**Der herbe Charme des Landes.  
 Gedanken über Baden-Württemberg.**

Klöpfer & Meyer Verlag. Vierte und erweiterte Ausgabe, Tübingen 2011.  
 208 Seiten, 16,00 Euro.

Hermann Bausinger, Nestor der Empirischen Kulturwissenschaft und jahrzehntelanger Leiter des Ludwig-Uhland-Instituts in Tübingen, wurde am 17. September 2011 85 Jahre alt. Immerhin Anlass genug, Bausingers sympathischen und dennoch (leicht) verhaltenen Essay „Der herbe Charme des Landes“ als „Festaufgabe“ anlässlich des 60. Geburtstags Baden-Württembergs in einer vierten und erweiterten Ausgabe neu aufzulegen. Das Buch ist kein trockenes Zahlenwerk, versteht sich nicht als Hochglanzbroschüre und auch nicht als „Baedekerverschnitt mit Sternchen und genormten Besichtigungsvorschlägen“ (S. 5). Bausinger geht vielmehr der Frage nach, was dieses Bindestrich-Land im Innersten eigentlich zusammenhält.

Aus der teilnehmenden und gleichzeitig kritischen „Perspektive des Mitspielers“ (S. 6) wird eine geist- und kenntnisreiche „Heimatkunde“ vorgelegt, die überaus verständlich geschrieben ist. Die „Identität“ des Landes erschließt sich nur dem, der sich für die historischen, geographischen und kulturellen Tiefenstrukturen sensibel und offen zeigt. Genau diese Perspektive offenbart die das Land prägende „Einheit, deren Charakteristikum die Vielfalt ist“ (S. 8). Hermann Bausinger verwendet für dieses Unterfangen das Bild des Palimpsests. Ein Palimpsest ist eine alte Handschrift, bei der die ursprüngliche Niederschrift abgekratzt, das Pergament wieder geglättet und aufs Neue beschrieben wurde. Die älteren Schriften jedoch scheinen an manchen Stellen noch durch. Die Eigenart einer Region ist somit das Ergebnis einer lang andauernden und langsamen Schichtenbildung. In Gegenden, in denen der Mensch seit Generationen ansässig ist, hat jede Zufälligkeit, jede Eigenart und Besonderheit – gerade auch der „herbe Charme“ (S. 10) der Landschaft – eine Bedeutung. So zeichnet sich das auf die Staatsräson zurückgehende relativ junge „Kunstprodukt“ Baden-Württemberg zwar durch offene Grenzen aus, die Textur der Mentalität und politischen Kultur hingegen kann nur hinreichend mit den drei alten Ländern Baden, Württemberg und Hohenzol-

lern verstanden werden (S. 19ff.). Der historische Flickenteppich, die „Frömmigkeitslandschaften“ (S. 33ff.), Sprachräume, Sprachgrenzen sowie unterschiedlich sich entwickelnde kulturelle Modellierungen haben letztlich zu Mentalitätsunterschieden beigetragen. Deshalb unterscheidet sich nun einmal ein katholischer Oberschwabe fundamental vom pietistischen Altwürttemberger. Und wenn auch das Politikum Baden contra Württemberg an Brisanz verloren hat – lebendig geblieben ist es dennoch!

An die sympathische Schilderung der Landeshauptstadt, zwischen „Wald und Reben“ gelegen, schließen sich kundige Porträts von Karlsruhe, der „Residenz des Rechts“, von Mannheim, den Universitätsstädten Heidelberg und Tübingen sowie der „südlichsten Stadt“ Freiburg an. Stets geht es aber auch um den Alltag der Menschen, um die besonderen Ausprägungen der Kultur, um die produzierten und tradierten Kulturformen. Bausingers Kulturbegriff bezieht sich eben nicht (nur) auf die „erhabenen“ Erregenschaften der so genannten Hochkultur. Die Alltagskultur, vom „Hochsitz“ der Hochkultur als Sphäre der Spießbürger betrachtet, schafft gleichfalls kulturelle Werte und bringt eigenständige Formen und Praktiken hervor. Ein solcherart verstandener Kulturbegriff umfasst Institutionen, Bräuche, Normen, Sitten, Wertordnungen, Präferenzen und Bedürfnisse. Mithin geht es um Verhaltensmuster und Mentalitäten, die sich im Rahmen von kulturellen, religiösen und sozialen Traditionen und historischen Entwicklungen herausgebildet haben.

Ein besonders Anliegen von Hermann Bausinger war es schon immer, Kultur und Heimat im Plural zu denken! Gerade Baden-Württemberg ist während der letzten Jahrzehnte ein Einwanderungsland geworden. Das Kapitel „Aus der Fremde, in die Fremde“ (S. 99ff) erinnert zunächst daran, dass Migration ein historischer Normalfall war. „Importierte Traditionen“ haben sich in der Alltagskultur verfestigt. Kultur ist eben kein statisches Gebilde einmal festgelegter Werte und Normen, das man – etwa im Sinne einer „Leitkultur“ – kopieren, akzeptieren, fordern oder gar für verbindlich erklären kann. Im neu hinzugekommenen Kapitel „Quo vadis, Ländle?“ wird dieses Anliegen erneut aufgegriffen: Die faktische Entwicklung zur Einwanderungsgesellschaft hat einen Zustand kultureller Vielfalt produziert, den es noch zu denken gilt (während wir ihn längst leben). Trotz aller geglückten Integrationsprozesse wird nicht blauäugig

argumentiert. Entscheidend wird sein, dass die Verfasstheit unseres pluralistisch und demokratisch verfassten Gemeinwesens nicht durch fundamentalistische religiöse Anschauungen, seien sie nun muslimisch oder christlich, in Frage gestellt wird.

Hermann Bausinger hütet sich im letzten Kapitel vor allzu vorschnellen Prognosen. Die als Understatement ironisch gebrauchte Verkleinerung „Ländle“, deren Gebrauch gerne der bescheidenen und rechtschaffenen „Eigenart“ der Menschen im Südwesten zugeschrieben wird, verweist letztlich auf die wirtschaftliche Stärke und Bonität Baden-Württembergs. Gleichwohl ist diese wirtschaftliche Spitzenposition, die durchaus europäischen Vergleichen standhält, angesichts einer globalisierten Ökonomie vor Krisen nicht gefeit. Umso mehr ist dann vielleicht die Rückbesinnung auf die Lokalvernunft und auf Strukturen gefragt, die befriedigende (und bescheidene) Lebensmöglichkeiten garantieren. Ob man dies nun unbedingt mit dem umstrittenen Begriff „Heimat“ beschreiben kann, sei einmal dahingestellt. Spannend ist immerhin, dass „Heimat“ stets dann eine Renaissance erlebt, wenn ökonomische und/oder soziale Krisen ein gewisses Maß an Orientierungslosigkeit und den Verlust von als sicher geglaubten Deutungsmustern zeitigen. Heimat wird dann zur Gegenwelt, die Überschaubarkeit und Unverwechselbarkeit garantiert. **Siegfried Frech**

## Ungewohnte Autorinnen und Autoren

Otto Bauschert/Gabriele Gabriel  
 (Hrsg.):

### **Nur immer weiter. Geschichten, die das Leben schrieb**

Verlag Eppe GmbH, Bergatreute/  
 Aulendorf 2012.  
 244 Seiten, Euro 16,90.

Solche Bücher sind leider eine Rarität! Zum dritten Mal präsentieren Otto Bauschert und Gabriele Gabriel ein Buch, das jetzt den Titel trägt: „Nur immer weiter. Geschichten, die das Leben schrieb“. Und es hat sich wieder gelohnt. Manch einer wird vielleicht die Nase gerümpft haben, als Otto Bauschert vor 15 Jahren mit seiner ersten Schreibwerkstatt in der Landeszentrale für politische Bildung begonnen hat. Ist das politische Bildung? Mit den nun vorliegenden drei Bänden ist der Beweis erbracht, dass es sich bei den Schreibwerkstätten um eine grandiose Bildungsarbeit handelt. Menschen, die ihr

Talent zum Schreiben noch kaum entdeckt haben, lernen Fertigkeiten, gewinnen Zutrauen zu sich selbst und legen überzeugende Beiträge vor. Und wenn man dann noch sieht, wie in vielen Beiträgen Zeitgeschichte aufgearbeitet und dargestellt wird, dann ist das ein eindringliches und beeindruckendes Zeugnis politischer Bildung. Leute, die sich etwas zutrauen und einen Sachverhalt griffig und spannend darstellen können, taugen für die aktive Mitarbeit in unserem demokratischen Gemeinwesen.

Otto Bauschert mit seinen Hohenlohischen Liebeserklärungen und Gabriele Gabriel mit der ergreifenden Darstellung „Schleenhain“ stellen unter Beweis, dass man bei ihnen in die Lehre gehen kann.

Die vielen Autorinnen und Autoren, von denen man gern etwas mehr erfahren würde, stellen ganz unterschiedliche Geschichten und Gedichte vor. Meistens handelt es sich um kurze Beiträge. Manchmal würde man gerne wissen, wie die jeweiligen Geschichten weitergehen. Viele Beiträge gruppieren sich um die Zeitgeschichte: Das Grauen des Zweiten Weltkriegs wird lebendig, die Not der Nachkriegszeit wird fassbar und konkret, Flucht und Vertreibung werden erfahrbar.

Immer wieder taucht das Thema „Deutsche Teilung und Wiedervereinigung“ auf. Dass 1968 ein besonderes Jahr war, kommt in einigen Darstellungen zum Ausdruck. Auch die Kuba-Krise, die Zeit der RAF, Tschernobyl und der 11. September 2001 sind in dem vielseitigen und spannenden Buch vertreten. Natürlich kommt auch die Rubrik „Menschliches und Allzumenschliches“ nicht zu kurz. So geht es um Liebe, Beziehungen, Erziehung, Schule, Arbeit, Gesundheit und Krankheit, Wohnen, Hoffnungen, Enttäuschungen... Die Herausgeber haben jedoch gut daran getan, die Beiträge nicht thematisch zu gruppieren. So stehen die einzelnen Autorinnen und Autoren mit ihrer Geschichte und ihrem Anliegen ganz im Vordergrund.

Die Erzählkunst ist beachtlich. Da gibt es kein Schema, in das man die Beiträge pressen könnte. Hinter jeder Arbeit wird der Mensch mit seinen Vorzügen, Ecken und Kanten sichtbar. Auch die Gedichte und lyrischen Beiträge bestechen durch Form und Originalität. Bleibt nur zu hoffen, dass dieser Schatz von vielen Leserinnen und Lesern gehoben wird und dass sich viele durch diesen Band ermuntert fühlen, es auch einmal mit einer Schreibwerkstatt zu versuchen.

Siegfried Schiele

## Über den ersten hohenlohischen Ludwig-Uhland-Preisträger

Peter Schäfer (Herausgeber):  
**Der kritische Gottlob Haag. Kritische Texte aus dem literarischen Schaffen von Gottlob Haag**

Verlag Eppe GmbH, Bergatreute/Aulendorf,  
2. erweiterte Auflage 2012.  
108 Seiten, 6 SW-Fotos, 14,90 Euro.

Als Gottlob Haag 1926 in Wildentierbach, Kreis Mergentheim, geboren wurde, da war es ihm nicht in die Wiege gelegt worden, dass er einmal hochbetagt für sein Lebenswerk den renommierten Ludwig-Uhland-Preis erhalten würde, den der Herzog von Württemberg verleiht. Gottlob stammte aus einfachsten Verhältnissen: der Vater war Korbmacher, die Mutter Tagelöhnerin bei den Bauern des Dorfs. Pfarrer wäre er gerne geworden, Schneider hat er gelernt. Nach Reichsarbeitsdienst, Krieg, Verwundung und Gefangenschaft nahm er die unterschiedlichsten Arbeiten an, um sich und seine Familie zu ernähren, bevor er in Niederstetten eine bescheidene, aber dauerhafte Anstellung fand.

Während einer Tätigkeit als Nachtwächter begann er zu schreiben. Die Sprache hat ihn sein Leben lang nicht

## Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung

Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs



### Band 39, hrsg. von Barbara Remmert und Hans-Georg Wehling

In den Kommunen ist die Politik den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten, denn dort wird Politik täglich erfahrbar: Wo werden unsere Kinder betreut? Wo findet Altenpflege statt? Wie werden Migranten integriert? Und wer finanziert all das?

Die Kommunen gestalten Politik wesentlich mit und prägen den öffentlichen Eindruck von „gelingender“ oder „versagender“ Politik. Ihre Selbstverwaltung hat sich als Erfolgsmodell erwiesen. Ohne Kommunen ist politisches Leben schlicht nicht denkbar.

Der Band liefert in 12 Beiträgen eine Bestandsaufnahme der kommunalen Selbstverwaltung und weist zugleich Zukunftsperspektiven auf.

**Bestellung: 6.50 Euro** zzgl. Versand, Landeszentrale für politische Bildung,  
Fax 0711.164099 77, marketing@lpb.bwl.de, www.lpb-bw.de/shop



losgelassen, nicht die der Luther-Bibel und nicht seine Muttersprache: die hohenlohisch-fränkische Mundart. Von ihr sagte er, dass sie mehr Seele habe als die Schriftsprache. Der „Hohenloher Psalm“ (1964) war Haags erstes Buch; „Mit ere Hendvoll Wiind“, ein Band mit Gedichten in seiner Mundart erschien 1970. Haags Mundarttexte waren anders als man es gewohnt war: nicht ländlich-derb und spaßig, sondern mit einem genauen Blick auf die Welt, die ihn umgab, auf die Natur und auf die Menschen seiner Heimat. Die Wochenzeitung „Die Zeit“ stufte Haags Lyrik schon damals als wichtige Veröffentlichung deutscher Sprache ein. Über vierzig Erstausgaben hat Gottlob Haag in zweiundvierzig Jahren vorgelegt, viele in der Mundart, die meisten auf Hochdeutsch: zahlreiche Gedichtbände, einige Erzählungen, drei Volksstücke und einen Roman. Manche Bücher haben vier Auflagen erlebt; über dreißig davon sind noch lieferbar. Im Jahr 2008 ist Haag in Niederstetten gestorben. Den Ludwig-Uhland-Preis hätte der Autor nie erhalten können, wenn er nicht in Wilfried Eppe einen Verleger alter Schule gefunden hätte, der von seinem Autor überzeugt war und ihm die Treue hielt, auch wenn der Erfolg nicht von vornherein absehbar war. Einer, den Haags Qualität auch beeindruckte, war Peter Schäfer aus Veitshöchheim am Main. Mit dem Band „Der kritische Gottlob Haag“ hat Schäfer ei-

ne persönliche Auswahl von Texten seines Freundes vorgelegt. Das jetzt, ein Jahr später, schon in zweiter Auflage erschienene und um 16 Seiten erweiterte Buch rückt einen bisher wenig beachteten Aspekt des Dichters in den Mittelpunkt: den des Zeitkritikers. Gottlob Haag hatte einen scharfen und unbestechlichen Blick auf die Zeitläufte und auf die Menschen seiner Heimat. Und er hat sich damit nicht immer nur Freunde gemacht. Zum Beispiel, wenn er den industrialisierten Umgang mit der Natur rügte, als das noch nicht Mode war, und damit die Bauern verärgerte. Wenn er etwa als typischer Wertkonservativer gesellschaftliche Tendenzen kritisierte und den stromlinienförmigen Politikern oder einer allzu modischen Amtskirche die Leviten las. Manchmal blitzte beim Autor auch das hohenlohische Schlitzohr auf; so in einem Gedicht von 1982:

E Volk  
hatt immer  
diee Räggeeerung  
wu es verdäent.  
  
Und woß kou en scho  
e Schpitzbue drfiever,  
wenn er  
von Schpitzbuewe  
neii s Parlament  
gwehlt werd?

(Schäfer, S. 86, Übertragung S. 87)

Peter Schäfer hat die hier angezeigte Haag-Ausgabe in vier Kapitel gegliedert: Das Verhältnis von Mensch, Natur und Umwelt – Gesellschaft – Politik – Kirche. Dazu kommen ein Vorwort des Herausgebers sowie, in chronologischer Reihenfolge, ein Verzeichnis aller Veröffentlichungen und der Auszeichnungen von Gottlob Haag. Es ist Peter Schäfers Verdienst, dass er mit dieser Sammlung eine nicht so beachtete Seite von Gottlob Haag gewürdigt hat. Auch hat er hier als Erster Haags Mundart-Gedichte einfühlend in die Hochsprache übertragen und sie so einem breiteren Leserkreis erschlossen. Sehr gut gelingt ihm das dort, wo er typische oder veraltete Mundartausdrücke in treffendes Hochdeutsch übersetzt (zum Beispiel auf S. 50/51). Schade ist es, wenn Schäfer den in der mundartlichen Version durchaus noch gebräuchlichen Konjunktiv einfach im Nominativ wiedergibt (S. 78/79). Peter Schäfer hat als Herausgeber gründlich gearbeitet. Er hat aus fünfzehn Büchern des Dichters und Ludwig-Uhland-Preisträgers zitiert, deren Erstauflagen zwischen 1971 und 2006 erschienen waren. Der Verlag Eppe hat die genauen Quellenangaben beige-steuert. Gottlob Haags Werk hat es verdient, nicht in Vergessenheit zu geraten. Es ist gut, dass das Bändchen von Peter Schäfer dazu einen wichtigen und leistungswerten Beitrag leistet.

Otto Bauschert



Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Name, Vorname bzw. Organisation		Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von € 12,80.	
Straße, Hausnummer		Geldinstitut	
PLZ, Ort		Konto-Nr.	BLZ
Datum, Unterschrift		Datum, Unterschrift	

**Rechtlicher Hinweis:**

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an:

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Redaktion Der Bürger im Staat, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart.  
Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

# LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77  
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60  
Büro des Direktors:  
Sabina Wilhelm -62  
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Tempel -40

Stabsstelle Kommunikation und Marketing  
Leiter: Werner Fichter -63  
Felix Steinbrenner -64

## Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Kai-Uwe Hecht -10  
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12  
Personal: Sabrina Gogel -13  
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14  
Siegfried Kloske, Haus auf der Alb Tel.: 07125/152-137

## Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiterin/Gedenkstättenarbeit\*: Sibylle Thelen -30  
Landeskunde und Landespolitik\*: Dr. Iris Häuser -20  
Jugend und Politik\*: Angelika Barth -22  
Schülerwettbewerb des Landtags\*: Monika Greiner -25  
Robby Geyer -26  
Frauen und Politik: Beate Dörr/Sabine Keitel -29/ -32  
Freiwilliges Ökologisches Jahr\*: Steffen Vogel -35  
Alexander Werwein-Bagemühl -36  
Stefan Paller, Charlotte Becher -37/ -34

## Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Tempel -40  
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landes-  
kunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42  
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43  
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:  
Siegfried Frech -44  
Unterrichtsmedien: Michael Lebisch -47  
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46  
Politische Bildung Online: Jeanette Reusch-Mlynárik,  
Haus auf der Alb Tel.: 07125/125-136  
Internet-Redaktion: Klaudia Saupe/Julia Maier -49/-46

## Abteilung Haus auf der Alb

Tagungszentrum Haus auf der Alb,  
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach  
Telefon 07125/152-0, Fax -100  
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter/Gesellschaft und Politik:  
Dr. Markus Hug -146  
Schule und Bildung/Integration und Migration:  
Robert Feil -139  
Internationale Politik und Friedenssicherung/  
Integration und Migration: Wolfgang Hesse -140  
Europa – Einheit und Vielfalt: Thomas Schinkel -147  
Bibliothek/Mediothek: Gordana Schumann -121  
Hausmanagement: Nina Deiß -109

## Außenstellen

Regionale Arbeit  
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler  
Veranstaltungen für den Schulbereich

Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg  
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99  
Leiter: Dr. Michael Wehner -77  
Jennifer Lutz -33

Außenstelle Heidelberg  
Plöck 22, 69117 Heidelberg  
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22  
Leiter: Wolfgang Berger -14  
Dr. Alexander Ruser -13

Außenstelle Tübingen  
Die Außenstelle Tübingen wurde zum 1.5.2012 aufgelöst

## Projekt Extremismusprävention

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Leiterin: Regina Bossert -81  
Assistentin: Nadine Karim -82

\*Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart  
Fax: 0711/164099-55

## LpB-Shops/Publikationsausgaben

**Bad Urach** Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0  
Montag bis Freitag  
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

**Freiburg** Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-0  
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

**Heidelberg** Plöck 22, Telefon 06221/6078-0  
Dienstag 9.00–15.00 Uhr  
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

**Stuttgart** Staffenbergstraße 38,  
Telefon 0711/164099-66  
Mittwoch 14.00–17.00 Uhr

## Newsletter „einblick“

anfordern unter [www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)