
Olaf Asbach • Rieke Schäfer
Veith Selk • Alexander Weiß (Hrsg.)

Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft

Festschrift für Michael Th. Greven
zum 65. Geburtstag

Unter Mitarbeit von Kerstin Kock

Herausgeber
Olaf Asbach,
Rieke Schäfer,
Veith Selk,
Alexander Weiß,
Hamburg, Deutschland

Inhalt

Vorwort	7
---------	---

<i>Olaf Asbach</i> Michael Th. Greven und die kritische Theorie der politischen Gesellschaft. Einige einleitende Bemerkungen	11
--	----

I. Zu einer Theorie der politischen Gesellschaft

<i>Karsten Fischer</i> Selbstbeschränkung in der „politischen Gesellschaft“: Eine Bestandsaufnahme im Werk von Michael Th. Greven	25
---	----

<i>Dirk Jörke</i> Politikwissenschaft als Möglichkeitswissenschaft	41
---	----

<i>Karsten Malowitz</i> Michael Th. Grevens kritische Wissenschaft der Politik. Eine Annäherung	53
--	----

<i>Katrin Toens</i> Pfadabhängigkeit und Kontingenz in der politikwissenschaftlichen Zeitdiagnose: Nur scheinbare Gegensätze?	65
---	----

<i>Harald Bluhm</i> Konträre Auffassungen über Politik und Entscheidung. Michael Th. Greven und Panajotis Kondylis – eine Skizze	77
--	----

II. Zum Zustand von Politik und Demokratie in der Gegenwartsgesellschaft

<i>Friedbert W. Rüb</i> Die Verletzlichkeit der Demokratie – eine Spekulation	99
--	----

<i>Rainer Schmalz-Bruns</i> Die Rückkehr des Politischen – oder: Die Demokratie(theorie) in der Politisierungs-falle?	121
---	-----

<i>Anna Geis</i> Das „Schlichtungsverfahren“ zu „Stuttgart 21“. Die neueste demokratische Errungenschaft?	143
---	-----

ISBN 978-3-531-19668-8
DOI 10.1007/978-3-531-19669-5

ISBN 978-3-531-19669-5 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: KünkelLopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

<i>Hans J. Lietzmann</i> Die Kontingenz der Repräsentation: Bürgerbeteiligung.	165
<i>Ulrich von Alemann und Philip Daniel</i> Politische Beteiligung: Wohin?	189
<i>Kari Palonen</i> Der Begriff des Parlamentarismus bei Max Weber	195
<i>Herfried Münkler</i> Die optimale Hochschullandschaft	207
<i>Rainer Eisfeld</i> Kontingenz des Politischen – apolitische Gesellschaft? Anmerkungen zum langen „Sonderweg“ der USA	219

III. Politik und Demokratie im Prozess von Europäisierung und Globalisierung

<i>Beate Kohler-Koch</i> Politische Gesellschaft und demokratische Reformierbarkeit der EU	237
<i>Edgar Grande</i> Das europäische Imperium und seine Grenzen	255
<i>Wilfried von Bredow</i> Ariane Mnouchkine und <i>Human Security</i> . Transpositionen des Politischen im Théâtre du Soleil	275
<i>Louis W. Pauly</i> Democracy and Globalization	293

IV. Laudatio

<i>Frank Benseler</i> Mnemosyne und Parrhesie	307
--	-----

Anhang

<i>Olaf Asbach</i> Bibliographie der Schriften von Michael Th. Greven von 1973 bis 2011	323
Zu den Mitwirkenden	349

Vorwort

Es ist immer eine Gratwanderung, aus Anlass eines Jubiläums oder Geburtstages eine Festschrift für einen Wissenschaftler vorzulegen. Denn die Spannung zwischen der persönlichen Würdigung des Geehrten, die eine solche Festschrift einerseits leisten möchte, und der Überzeugung, dass eine solche Würdigung vor allem in Form einer fachwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit ihm und den ihn umtreibenden Fragen und Problemen geschehen kann, ist nicht leicht zu überbrücken. Deshalb freuen sich die Herausgeber/in, dass sich all diejenigen, die zu diesem Band beigetragen haben, auf dieses Wagnis eingelassen haben, geleitet von dem Wunsch, die wissenschaftliche Arbeit und damit auch die Person Michael Th. Grevens zu würdigen.

Mit dem 65. Geburtstag von Michael Th. Greven, der den Anlass der vorliegenden Festschrift bildet, ist zugleich der Abschluss seiner Laufbahn als Universitätsprofessor verknüpft. Damit endet eine 34 Jahre währende Zeit, während der er – nach Anfängen als Hochschuldozent an der Gesamthochschule Paderborn – als Hochschullehrer zunächst an der Philipps-Universität Marburg (1978-1991), dann an der Technischen Universität Darmstadt (1991-1995) und schließlich (seit 1995) an der Universität Hamburg gewirkt hat. Unter den sich in diesen Jahrzehnten radikal wandelnden Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Forschung und Lehre ist er nicht nur für Generationen von Studierenden und für zahlreiche Nachwuchswissenschaftler/innen eine prägende Persönlichkeit gewesen. Zugleich hat er in zahlreichen Funktionen an der Entwicklung und Vertretung seines Faches, der Politikwissenschaft, mitgewirkt; exemplarisch sei hierfür etwa seine über zwei Jahrzehnte währende Tätigkeit im Vorstand der *Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* genannt, deren Vorsitzender er von 1994 bis 1997 gewesen ist. Angesichts der Vielfalt seiner Aktivitäten als Akademiker wie auch als kritischer Intellektueller, der sich immer auch über die Hochschule und professionelle Aktivitäten hinaus engagiert hat, ist es erstaunlich, dass es Michael Th. Greven gelungen ist, in diesen Jahren ein außerordentlich umfangreiches und vielfältiges Œuvre vorzulegen, das in seiner sukzessiv entfalteten Theorie der politischen Gesellschaft ihr Zentrum besitzt und damit eine erkennbare systematische Gestalt gewinnt, die für wissenschaftliche Forschung und Zeitdiagnose wie auch für politisches Handeln gleichermaßen relevant ist.

Es lag deshalb nahe, Michael Th. Greven dadurch zu ehren, dass Kolleginnen und Kollegen, Freundinnen und Freunde sich vorgenommen haben, einerseits einige jener politischen und wissenschaftlichen Themen, Phänomene und Probleme in den Blick zu nehmen, mit denen er sich im Laufe seiner wissenschaftlichen Laufbahn auseinandergesetzt hat. Andererseits und vor allem aber bietet es sich an, die Gelegenheit zu nutzen, um jene theoretischen, analytischen und politischen Fragen, Positionen und The-

Anna Geis

Das „Schlichtungsverfahren“ zu „Stuttgart 21“. Die neueste demokratische Errungenschaft?

1 Herausforderungen für eine „moderne“ Demokratie und Demokratietheorie

Erosion oder Erneuerung der Demokratie? Diese Frage beschäftigt seit Jahren zeitdiagnostische Betrachtungen über die gegenwärtige Verfassung westlicher Gesellschaften. Die Herausforderungen, denen sich Demokratie gegenübersteht, scheinen so groß wie noch nie: Transnationalisierungsprozesse und ein entfesselter Kapitalismus machen die Grenzen nationalstaatlich verfasster Demokratie deutlich, zunehmende Komplexität der Politik überfordert Bürger wie Entscheidungsträger gleichermaßen, die wachsende Pluralität von Werteinstellungen und Auffassungen über das „gute Leben“ erhöhen das Konfliktpotenzial politischer Entscheidungen, Bürger begehren gegen politische Bevormundung auf und fordern stärkere Mitbeteiligung an politischen Entscheidungen. In Deutschland wurden in den letzten Jahren im politischen Feuilleton einprägsame Begriffe wie „Dagegen-Republik“ und „Wutbürger“ in Umlauf gebracht, die demokratietheoretisch interessierte Politikwissenschaft laboriert dagegen eher an einem melancholisch stimmenden Begriff wie der „Postdemokratie“.¹

Alles nur noch Fassade in unseren Repräsentativdemokratien? Fallen die politischen Entscheidungen in Wirklichkeit ganz woanders, abseits der rechenschaftspflichtigen politischen Gremien? Sind die demokratisch gewählten Repräsentanten so ohnmächtig wie die Bürger selbst? Oder hat sich längst eine demokratische Selbsterneuerungsbewegung aus der vielzitierten Mitte der Gesellschaft heraus gebildet, die „wütend“ nach neuen Formen der Bürgerbeteiligung verlangt? Beobachten wir nicht in zahlreichen Protestformen und der Artikulation von Partizipationsansprüchen eine demokratiepolitisch inspirierte Politisierungsbewegung „von unten“?

Der eskalierende Konflikt um das „Stuttgart 21“-Projekt ist in den letzten Jahren hierzulande zu einem unerwartet prominenten Beispiel geworden, an dem die oben skizzierten Fragen exemplarisch debattiert werden. Zwar geht es in diesem Fall materiell gesehen zunächst vor allem um ein infrastrukturelles Großprojekt mit regionalen Weiterungen – ein oberirdischer Kopfbahnhof soll durch einen neuen unterirdischen Durchgangsbahnhof ersetzt werden –, jedoch entzündeten sich an diesem Projekt grundsätzliche demokratiepolitische Kontroversen. Gegen den Neubau des Bahnhofs

¹ Vgl. stellvertretend für viele die dem Thema „Postdemokratie“ gewidmete Ausgabe von *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 1-2, 2011.

demonstrierende Bürger ebenso wie mit ihnen verbündete Politiker artikulierten ihre Unzufriedenheit mit den hergebrachten Verwaltungs- und Entscheidungsverfahren in der repräsentativ verfassten Demokratie und forderten einen stärkeren Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsformen. In den Worten des im „Stuttgart 21“-Konflikt stark engagierten Tübinger Oberbürgermeisters Boris Palmer (Grüne) und des in Stuttgart schließlich eingesetzten Schlichters Heiner Geißler (CDU):

„Das Volk verlangt Mitsprache und lässt sich nicht mehr mit dem Verweis auf parlamentarische Beschlüsse nach Hause schicken, weil es deren Rationalität verneint und von jeder weiteren Attacke auf seine Urteilskraft im Widerstand bestärkt wird. Das Volk und seine gewählten Vertreter verstehen sich nicht mehr.“ (Palmer 2010, S. 44).

„In einer Zeit der Mediendemokratie mit Internet, Facebook, Blogs, einer Billion Webseiten und der Organisation von Zehntausenden Menschen per Mausklick kann die Demokratie nicht mehr so funktionieren wie im vergangenen Jahrhundert. Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei, auch Parlamentsbeschlüsse werden hinterfragt, vor allem, wenn es Jahre dauert, bis sie realisiert werden.“ (Geißler 2011).

In diesem Beitrag soll aus dem lange andauernden Konfliktprozess um „Stuttgart 21“ mit dem sogenannten *Schlichtungsverfahren* ein spezifisches Element isoliert betrachtet werden, das in der Selbstwahrnehmung seiner Protagonisten, aber auch in der Wahrnehmung vieler Beobachter als vorbildliches „Demokratie-Experiment“ gelobt wurde. Damit fügt sich dieses informelle Verfahren in eine lange Reihe unterschiedlichster Verfahrenstypen ein, die in den letzten zwanzig Jahren vor allem auf kommunaler Ebene erprobt wurden. Sie alle sollten der Entschärfung von Entscheidungsblockaden bzw. idealerweise der Steigerung von Legitimität und Effektivität von Infrastruktur-entscheidungen und anderen, auf den Widerstand von Anwohnern oder anderen Teilen der Bürgerschaft stoßenden Projekten dienen (Renn et al. 1995; Saretzki 1997).

Während in der Öffentlichkeit gelegentlich der Anschein erweckt wurde, als hätte erst „Stuttgart 21“ den Bürgern die Defizite der Repräsentativdemokratie vor Augen geführt und als sei die Idee des (fälschlich so genannten) Schlichtungsverfahrens ein Geniestreich ersten Ranges gewesen, muss man aus politikwissenschaftlicher Perspektive auf eine mehr als zwanzig Jahre alte Fachdebatte verweisen, in der unter dem Stichwort „Modernisierung der Demokratie“ solche Fragen ausführlich erörtert wurden und die eine variantenreiche Palette an informellen Verfahrenstypen hervorgebracht hat (Minsch et al. 1998; Schmalz-Bruns 1995; Zilleßen et al. 1993). Es ist also vielmehr so, dass Sozialwissenschaftler bereits seit langem in der Erfindung immer neuer komplexer Dialog- und Verhandlungsverfahrensdesigns durchaus eine ausgeprägte ‚institutionelle Phantasie‘ zeigten, dass aber Politiker und Verwaltungen diese Ideen in der Praxis eher zögerlich aufgriffen.

Das Stichwort „Modernisierung der Demokratie“ führt nun auch direkt auf die Spuren Michael Th. Grevens, in dessen Werk Fragen der Demokratieforschung, Demo-

kratietheorie, Demokratiepraxis und Demokratiepoltik eine eminente Bedeutung besitzen. Greven hat sich in zahlreichen Schriften immer wieder mit der „Demokratie-Frage“ in ihren unterschiedlichsten Facetten befasst: mit ihrer „westlichen“ Prägung, mit den internen Paradoxien der Demokratie und ihrer Kontingenz, mit ihren Entwicklungschancen angesichts der wachsenden Komplexität, Informalisierung und Transnationalisierung von Politik, mit ihren permanenten (Selbst-)Gefährdungen und auch mit den semantischen „Umdeutungen“ und normativen „Ermäßigungen“ der Demokratie in der heutigen Politikwissenschaft. Der Grundton ist dabei skeptisch, kritisch, besorgt. Anstelle von demokratischer Erneuerung diagnostiziert Michael Th. Greven eine Erosion der Demokratie (z.B. Greven 2005; Greven 2009a; Greven 2009b; Greven 2011).²

Den jüngeren, in der praktischen Politik wie in Teilen der Politikwissenschaft gleichermaßen zu beobachtenden Trend, im Zeichen eines allzu optimistischen *Governance*-Paradigmas jedwede Form von Beteiligung umstandslos als „demokratische“ Chance auszuzeichnen, hat Michael Th. Greven besonders scharf kritisiert. Was früher als Lobbyismus negativ charakterisiert wurde, wird heute in Form von bewusster Kooptation von Interessenvertretern und nicht-profitorientierten Nichtregierungsorganisationen als „participatory governance“ durchaus positiv betrachtet. Dagegen hat Greven eingewandt, dass die so institutionalisierte advokatorische Stellvertreterpartizipation und Privilegierung jener *stakeholder*, die aufgrund ihres Ressourcenbesitzes ohnehin schon einen besonderen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können, die politische Gleichheit verletzt, welche doch ein unverzichtbares Element des demokratischen Zwecks ist. Der für Greven entscheidende demokratische Kern besteht in der „gleichen Freiheit“³ aller Individuen, die sich in dreierlei institutionellen Komplexen zur Geltung bringt:

„die gesellschaftliche Freiheit im Rahmen der Gesetze zu tun und zu lassen, was gewollt wird; die rechtliche Gleichheit und die uneingeschränkte Geltung der Menschenrechte für jeden und jede; schließlich die politische Gleichheit in der Willensbildung der Gemeinschaft, wie sie im ‚opov-principle‘ (one person – one vote) bei Abstimmungen und Wahlen gilt.“ (Greven 2009b, S. 415).

Das als *Governance* bezeichnete Regieren in Netzwerken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verletzt demokratische Prinzipien schließlich auch aufgrund seines informellen Charakters: Intransparenz, mangelnde Zurechenbarkeit der Entscheidungen, Verantwortungsdiffusion sind neben der expertokratisch verbrämten

² Diese Diagnose bleibt nicht unwidersprochen; siehe etwa Linden (2010).

³ „Ich gehe normativ davon aus, dass der unverzichtbare Kern von Demokratie in der Formel von der ‚gleichen Freiheit‘ zusammengefasst werden kann, wie sie in der Geschichte des modernen Liberalismus von Hobbes und Locke über Rousseau bis Kant entwickelt wurde und unübertrefflich von Kant als ‚Rechtsidee‘ in seiner ‚Metaphysik der Sitten‘ als ‚Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann‘, formuliert wurde.“ (Greven 2009b, S. 414).

Ermächtigung von Interessenvertretern Hauptaspekte einer demokratieschädlichen Praxis (Greven 2005; Greven 2010, S. 80-87).

Mit Grevens Kritik an solchen *stakeholder*-zentrierten Politikmodellen geht auch eine deutliche Ablehnung der Problemlösungsperspektive des gesamten wissenschaftlichen Governance-Diskurses einher. Die Fixierung auf das „Problemlösen“ – ein insgesamt sehr fragwürdiger Ausdruck, denn wer definiert überhaupt legitimerweise, was „Probleme“ sind, und wer beschließt, wann sie je „gelöst“ wären? – lässt die nötige Distanz zum weiterhin vermachteten politischen Geschäft vermissen und führt in der Tendenz zu einer entpolitisierenden Sicht von Politikwissenschaftlern auf die Kernmaterien ‚ihrer‘ Wissenschaft (z.B. Greven 2007).

Eine weitere Kritik richtet Greven insbesondere auch an normative Demokratietheoretiker innerhalb dieser Wissenschaft: Analog zu dem sich seit den 1990er Jahren ausbreitenden Governance-Paradigma wuchs auch die Popularität deliberativer Demokratie Modelle, die sich hierzulande vor allem auf Jürgen Habermas berufen, aber auch in der angelsächsischen Debatte intensiv diskutiert wurden (z.B. Schmalz-Bruns 1995; Bohman u. Rehg 1997; Bächtiger u. Steiner 2005; Hüller 2005). Greven sieht in dem Vernunftanspruch solcher avancierter Modelle eine bedrohliche und kontingenzverleugnende Ausgrenzung derjenigen, die nicht im jeweiligen Konsens aufgehoben sind:

„Damit wird kategorial das Politische dem universellen Geltungsanspruch von Vernunft und Rationalität unterstellt, sein prinzipiell kontingenter Charakter – alle Entscheidungen waren möglich, aber nicht notwendig – zugunsten der Unterstellung einer verfahrensmäßig garantierbaren ‚Richtigkeit‘ geleugnet. Der prinzipielle liberale Legitimitätsgedanke, der die Anerkennungswürdigkeit der Mehrheitsentscheidung von der Frage der Anerkennung ihrer ‚Richtigkeit‘ oder gar ‚Wahrheit‘ entkoppelt hatte und gerade deswegen die Legitimität der aufrechterhaltenen Minderheitsmeinung anerkennen konnte, wird durch den reklamierten Vernunftanspruch unterminiert. Wer in einer Abstimmung unterliegt, gehört nicht nur zur festgestellten Minderheit, sondern hat auch in kognitiver Sicht nicht recht gehabt, soll also an seinen Irrtum glauben.“ (Greven 2010, S. 80).

Die größte Herausforderung für die heutige Demokratie sieht Greven jedoch in der steigenden Komplexität, die nicht nur die Entscheidungsträger vor Probleme stellt, sondern auch das begriffliche Fassungsvermögen sowie das Identifikationsvermögen der Bürger zu überfordern droht. Politologenformeln wie die „multi-level-Governance“ oder komplexe normative Demokratie Modelle seien kaum geeignet, Bürger affektiv zu binden oder kognitiv anzusprechen (Greven 2009a, S. 72 f.; Greven 2009b, S. 422). Mit Besorgnis registriert Greven daher, was er mit Blick auf normative Demokratietheorie die drohende Verletzung des „Sartori-Kriteriums“⁴ nennt: „Die Demokratie ist zwar

komplizierter als jede andere politische Form, doch paradoxerweise kann sie nicht fortbestehen, wenn ihre Grundsätze und Mechanismen den geistigen Horizont des Durchschnittsbürgers übersteigen“ (Sartori 1992, S. 23, zit. n. Greven 2009b, S. 421).

Mit diesen kritischen Überlegungen Grevens ausgerüstet, soll im Folgenden ein prüfender Blick auf die Legitimität des Stuttgarter Schlichtungsverfahrens geworfen werden (3.). Eine Gesamtwürdigung des Verfahrens kann ich hier nicht leisten, sondern werde mich nur auf ausgewählte Aspekte konzentrieren. Zunächst muss jedoch knapp die Vorgeschichte und der formelle Rahmen der Schlichtung beschrieben werden (2.). Die plötzliche Politisierung des Bahnhofsbaus ist ein sehr anschauliches Beispiel für die Diagnose einer „politischen Gesellschaft“, die Michael Greven in zahlreichen Publikationen entworfen hat (z.B. Greven 1999, 2000a). Dies kann abschließend nur noch angerissen werden (4.).

2 Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“

2.1 Vorgeschichte und Anbahnung der Schlichtung

Das von der Deutschen Bahn betriebene Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21“ („S21“) wurde 1994 der Öffentlichkeit vorgestellt und bezeichnet ein großflächiges Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart. Kernstück bildet der Neubau eines unterirdischen Durchgangsbahnhofs, d.h. der bestehende oberirdische Kopfbahnhof soll abgerissen werden. Ab 2005 liegen Planfeststellungsbeschlüsse für verschiedene Projektabschnitte vor, im Juli 2007 stimmt der Landtag mit 110 Stimmen mehrheitlich für die Realisierung von S21 (gegen die 22 Nein-Stimmen der Grünen und einiger SPD-Mitglieder). Die geplanten Projektkosten, die immer wieder angezweifelt worden sind, belaufen sich laut (heutiger) Angaben der Bahn auf rund 4,1 Milliarden Euro. Zunächst hat das Projekt kein allzu breites öffentliches Interesse hervorgerufen, allerdings haben sich durchaus zahlreiche Bürger politisch gegen das Projekt engagiert. Ein Bürgerbegehren gegen S21 wurde 2007 indes abgelehnt. Zunehmende Bürgerproteste formierten sich dann seit November 2009, im Jahr 2010 nahmen die Demonstrationen und Proteste massive Formen in der Stadt an.

Bei einer Demonstration am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten eskalierte die Gewalt. Bei der Räumung des Baugeländes setzte die Polizei Wasserwerfer und Tränengas gegen die Demonstranten ein, Bilder von blutenden und schwer verletzten Demonstranten riefen öffentliche Empörung hervor. Der damalige baden-württembergische Ministerpräsident Mappus (CDU) wurde für die Eskalation, die seither als „Schwarzer Donnerstag“ bezeichnet wird, verantwortlich gemacht. Der baden-württembergische Innenminister Rech (CDU) verteidigte den Einsatz dagegen als „erforderlich, rechtmäßig und verhältnismäßig“ (Korge 2010). In dieser aufgeheizten Situation kam die Idee eines Vermittlungsversuchs auf. Der Fraktionsvorsitzende der Stuttgarter Grünen, Werner Wölfl, hatte den ehemaligen CDU-Generalsekretär

⁴ Greven bezieht sich hier auf das Buch „Demokratietheorie“ von Giovanni Sartori (1992).

Heiner Geißler als möglichen Vermittler ins Spiel gebracht. Geißler wird nicht nur gerne als „Querdenker“ gewürdigt, sondern hat auch diverse Erfahrungen mit Schlichtungen vorzuweisen. Ministerpräsident Mappus griff diesen Vorschlag auf. In einer Regierungserklärung vom 6. Oktober 2010 – also nur wenige Tage nach dem sog. „Schwarzen Donnerstag“ – stellte Mappus die Idee einer Vermittlung vor und lud die Projektgegner zum Gespräch ein. Er gab sich dialogbereit und zuversichtlich, dass es einen Weg zur „Versöhnung“ gebe (Zeit online 2010a). Die Landesregierung stand auch aufgrund der kommenden Landtagswahlen im März 2011 unter erhöhtem Druck, auf die S21-Gegner zuzugehen.

Das Schlichtungsverfahren wurde dann ungewöhnlich schnell auf den Weg gebracht. Bereits am 22. Oktober 2010 fand die erste öffentliche Sitzung im Stuttgarter Rathaus statt. Angesichts der Komplexität der verhandelten Materie und des kurzen zeitlichen Vorlaufs der Vermittlung ist es bemerkenswert, dass das Verfahren nach acht Sitzungen mit der Abschlusssitzung und dem Schlichterspruch am 30. November 2010 auch durchaus zügig endete. Wie bei solchen informellen Verfahren üblich, gab es auch hier im Vorfeld Konflikte um den Rahmen, die Teilnehmer, die Bedingungen und den Zweck des Verfahrens.

Die Grünen im Landtag stellten die Bedingung, dass es einen Vergabe- und Bau-stopp für die Dauer der Schlichtung geben müsse. Dieser Punkt sorgte lange Zeit für Zündstoff, ebenso die übergeordnete Frage, was unter der „Friedenspflicht“ zu verstehen sei, die mit Beginn der Schlichtung von Geißler und Mappus ausgerufen wurde. Beinhaltete diese das Ruhen der Bauarbeiten? Und für die Gegenseite eine Zurückhaltung bei den Demonstrationen? Die Auslegung der Friedenspflicht wurde während des Verfahrens immer wieder kontrovers thematisiert, das Demonstrationsrecht – schließlich ein Grundrecht – aber nicht in Frage gestellt. Während sich die Projektbefürworter bei der Schlichtung als relativ geschlossene Gruppe präsentierten, zeigte sich der Kreis der Projektgegner schon im Vorfeld heterogener: Die organisierten Projektgegner schlossen sich im „Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21“ zusammen, von den Parteien gehörten diesem die Grünen, die Linke und ein Mitgliederkreis aus der SPD an.⁵ Während einige Gruppen dieses Bündnisses im Schlichtungsverfahren repräsentiert waren (siehe unten), lehnten die ebenfalls dem Aktionsbündnis angehörenden „Aktiven Park-schützer“ nach Vorgesprächen schließlich eine Teilnahme ab. Ihr Sprecher Matthias von Herrmann argumentierte, dass Bahn und Politik die Bürger „mit Angeboten ab-speisen“ wollten, die „unannehmbar sind“. Zudem sei es für die „Opfer des brutalen und unverhältnismäßigen Polizeieinsatzes“, gemeint ist jener am 30. September 2010, eine „Demütigung, wenn im Schlossgarten weiter massive Bauarbeiten stattfinden“ (Matthias von Herrmann, zit. n. Zeit online 2010b).

Der Zweck der „Schlichtung“ war auch nicht unmittelbar klar, außer dass Projekt-befürworter und -gegner miteinander reden sollten, wie Mappus in seiner Regierungserklärung betont hatte. Sein vielzitiertes Motto für die Gespräche war „Alle an den

⁵ Vgl. die Website des Bündnisses <http://www.kopfbahnhof-21.de>. 01.04.2012.

Tisch, alles auf den Tisch“. Da der gesamte Planungs- und Entscheidungsprozess zu S21 in formalem Sinne abgeschlossen war, kam diese Art der Vermittlung offenkundig sehr spät. Einen echten Kompromiss konnte niemand im Ernst erwarten. So wurde der Verfahrensbegriff „Schlichtung“ auch schon umgehend qualifiziert. Geißler selbst stellte in der ersten Sitzung fest, dass es hier nicht um eine Schlichtung gehe wie bei Tarifgesprächen, sondern um eine „Fach- und Sachschlichtung“:

„Wir machen hier den Versuch einer Fach- und Sachschlichtung. Man kann auch sagen – wie es der Ministerpräsident neulich gesagt hat –, dass wir einen Faktencheck machen. Dies ist unbedingt notwendig; denn bisher haben alle, die hier am Tisch sitzen, ihre Auffassungen vertreten, aber im Wesentlichen unilateral in eine Richtung, aber nie gemeinsam. Wir werden also alle Fakten auf den Tisch legen. Alle an den Tisch. Alles auf den Tisch. Wir werden dann versuchen, zu einer gemeinsamen Bewertung dieser Fakten zu kommen. Das wird in möglichst vielen Punkten gelingen, wahrscheinlich aber nicht in allen Punkten. Am Ende der Schlichtung muss jede Seite die Konsequenzen daraus ziehen, die sie für richtig hält“ (Heiner Geißler, zit. n. Schlichtung S21 2010b, S. 2).

Die Projektgegner hatten auf die Öffentlichkeit des Verfahrens gedrängt. Die Gespräche sollten von den Bürgern über Fernsehen, Internet und Radio live mitverfolgt werden können. „So eine Form der Schlichtung hat es noch nie gegeben. Das ist eine neue Form der Kommunikation zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft“, lobte Geißler bereits im Vorhinein das eigene „Experiment“ (Heiner Geißler, zit. n. Zeit online 2010c). Und auch der an der Schlichtung teilnehmende Fraktionsvorsitzende der Grünen im Landtag von Baden-Württemberg (und spätere Ministerpräsident) Winfried Kretschmann betonte bereits zu Beginn des Verfahrens, dass der eigentliche Wert der Gespräche – angesichts der Unmöglichkeit eines Kompromisses zwischen „runtergehen“ und „oben bleiben“ beim Bahnhof – in der Erprobung eines Modells für eine moderne Bürgergesellschaft liege. Der S21-Streit werde die Republik verändern und „die Bürgergesellschaft wird einen ganz neuen Stellenwert haben in unserer Demokratie“ (Winfried Kretschmann, zit. n. Zeit online 2010b).

2.2 Teilnehmer und Inhalte der Schlichtungsgespräche

Nach den Vorgesprächen des eingesetzten „Schlichters“ Geißler mit Projektgegnern und -befürwortern sah die Zusammensetzung der Teilnehmer der Schlichtungsrunde vor, dass beide Seiten je sieben Vertreter stellen sowie zusätzlich je sieben (nach Thema wechselnde) Experten mit in die Sitzung bringen konnten.⁶

⁶ Zu Informationen über die Schlichtung (Teilnehmer, Themen, Protokolle u.a.) vgl. Schlichtung S21 (2010a).

Die *Befürworter-Seite* wurde vertreten durch:

- Thomas Bopp (Landtagsabgeordneter, CDU, Vorsitzender des Verbands Region Stuttgart)
- Johannes Bräuchle (Pfarrer, ehemaliger Stadtrat, Bündnis „Wir sind Stuttgart 21“)
- Tanja Gönner (Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, CDU)
- Volker Kefer (Technik-Vorstand Deutsche Bahn AG)
- Ingulf Leuschel (Konzernbevollmächtigter Deutsche Bahn AG)
- Stefan Mappus (Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Landesvorsitzender CDU); abwechselnd mit Ernst Pfister (Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg, FDP)
- Wolfgang Schuster (Oberbürgermeister Stuttgart, CDU)

Die *Gegner-Seite* wurde vertreten durch:

- Klaus Arnoldi (Verkehrsclub Deutschland)
- Peter Conradi (Architekt, ehemaliger Leiter des Staatlichen Hochbauamts Stuttgart und Bundestagsabgeordneter der SPD)
- Brigitte Dahlbender (Vorsitzende des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland in Baden-Württemberg)
- Winfried Kretschmann (Fraktionsvorsitzender der Grünen in Baden-Württemberg) (abwechselnd mit Boris Palmer, Oberbürgermeister Tübingen)
- Hannes Rockenbach (Stadtrat Stuttgart „SÖS – Stuttgart Ökologisch und Sozial“)
- Gangolf Stocker (Stadtrat Stuttgart SÖS, Vorsitzender von „Leben in Stuttgart“, Aktionsbündnis)
- Werner Wölfe (Landtagsabgeordneter der Grünen in Baden-Württemberg, verkehrspolitischer Sprecher)

Die von beiden Seiten seit längerem in der Öffentlichkeit vorgebrachten Argumente für ihre Positionen sollten im Schlichtungsverfahren nochmals gebündelt dargestellt, weiter unterfüttert und wechselseitig auf den „Prüfstand“ gestellt werden.⁷ Zu den wichtigsten Argumenten der Befürworter von S21 zählen: Der Bau des unterirdischen Bahnhofs ermögliche den „Lückenschluss“ in der europäischen „Magistrale“ Paris-Bratislava; die Fahrtzeit zwischen Stuttgart und Ulm werde halbiert; der unterirdische Bau lasse während der langen Bauzeit überirdischen Verkehr zu; die Bauwirtschaft werde beflügelt und neue Arbeitsplätze geschaffen; die neue Bebauung auf den ehemaligen Gleisgebieten ermögliche eine einmalige Stadtentwicklungschance. Die Argumentation der Befürworter läuft so auf die Position hinaus, dass S21 eine „Jahrhundert-

⁷ Für eine Zusammenstellung der Pro- und Contra-Argumente vgl. etwa Frankfurter Rundschau (2010).

chance“ für die Stadtentwicklung biete und Stuttgart im Falle der Bauverhinderung „abgehängt“ werde.

Zu den wichtigsten Argumenten der Gegner⁸ von S21 zählen: Es sei eine weitere „Kostenexplosion“ bei dem Bauprojekt zu erwarten und das Geld solle sinnvoller in Bildung und Soziales investiert werden; es gebe viele Planungsfehler bei S21; der Kopfbahnhof lasse sich viel günstiger modernisieren; ein denkmalgeschütztes Bahnhofgebäude müsse abgerissen werden; es gebe zahlreiche Risiken bzw. Schäden für Mensch und Natur durch den Neubau (etwa durch die Baumfällungen, eine Klimaveränderung im Stuttgarter Kessel, geologische Risiken, Gefahr für die Mineralwasserquellen). Die Argumentation der Gegner von S21 läuft so auf die Position hinaus, dass ein modernisierter Kopfbahnhof („K21“) eine machbare und weit sinnvollere Alternative darstelle.⁹

Das über Fernsehen, Internet und Radio live übertragene Schlichtungsverfahren bestand aus acht inhaltlichen Sitzungen sowie einer Abschlusssitzung, in der noch einmal beide Seiten ihre Abschlussplädoyers halten durften. Nach dieser Sitzung präsentierte Geißler seinen Schlichterspruch. In den inhaltlichen Sitzungen wurde das Für und Wider für den Tiefbahnhof S21 bzw. das Alternativprojekt der Gegner, K21, präsentiert, das eine Modernisierung des bestehenden Kopfbahnhofs vorschlägt. Es ging um die Leistungsfähigkeit und die Betriebskonzepte der Bahnhofs-Modelle, um die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm, um die städtebauliche Entwicklung, um ökologische und geologische Risiken, um Sicherheitsrisiken und um die Kosten.

In der Regel präsentierte eine Seite ausführlich ihre Daten, Argumente und Positionen, gefolgt von der Präsentation der anderen Seite und einer anschließenden Diskussion. Der Schlichter ermahnte die Beteiligten immer wieder zu Verständlichkeit und wies auf die Zuschauer „draußen“ hin, die alle keine Experten seien und in die Lage versetzt werden sollten, den Ausführungen trotzdem folgen zu können. Ein Experten-Hearing sollte das Verfahren nicht darstellen. Während die Sitzungen, wie in den Mitschnitten zu verfolgen ist, meist sehr nüchtern und sachlich abliefen, kam es gelegentlich auch zu kontroverseren Diskussionen um die Fragen, was „Friedenspflicht“ heißt und was „Transparenz“ im Umgang mit wichtigen Daten impliziert. Der Bahnvertreter

⁸ Ich benutze hier im Einklang mit dem üblichen politischen Sprachgebrauch den Begriff „Gegner“ oder auch „Projektgegner“ – allerdings weisen die „Gegner“ ausdrücklich darauf hin, auch ganz klar „für“ etwas zu sein, und zwar für das Alternativprojekt des modernisierten Kopfbahnhofs, „K21“ abgekürzt. Dies wurde auch in ihrem Abschlussplädoyer in der letzten Schlichtungsrunde betont (Schlichtung S21 2010c). Man könnte so aber auch kritisch über den gesamten Diskurs anmerken, dass es auch den S21-Gegnern, die gleichzeitig K21-Befürworter sind, nicht um eine grundsätzliche Infragestellung von (kapitalistisch geprägten) Effizienzkriterien geht – der Dissens zwischen S21-„Befürwortern“ und S21-„Gegnern“ daher mithin weniger fundamental ausfällt, als häufig der Anschein erweckt wird (Sahr u. Staab 2011, S. 26-28).

⁹ Siehe auch die Website des „Aktionsbündnisses“ (wie oben, Anm. 5), die ausführlich wirbt für „K21. Ja zum Kopfbahnhof. Bahnhof mit Vernunft“ und bereits auf der Startseite demonstrativ einen Link „Zu den besseren Argumenten“ setzt.

weigerte sich mit Verweis auf Schutzinteressen, bestimmte Daten öffentlich freizugeben, während die Projektgegner völlige Transparenz forderten.

Im Vorfeld des Verfahrens war kein wirklicher Kompromiss erwartet worden – die Deutsche Bahn hatte ohnehin das Recht, gemäß ihrer Pläne zu bauen, und hätte nur freiwillig davon Abstand nehmen können –, die Projekte „Stuttgart 21“ und „Kopfbahnhof 21“ standen einander gegenüber. Dennoch war Geißlers Schlichterspruch mit einer gewissen Spannung erwartet worden, da er trotz seiner dominanten Rolle während des Verfahrens nicht klar einzuordnen war. In seinem Schlichterspruch plädierte er schließlich für „Stuttgart 21 plus“, d.h. für ein in verschiedenen Punkten verbessertes Konzept für den Tiefbahnhof. Bei einer Reihe von problematischen Aspekten des Vorhabens, über die während des Schlichtungsverfahrens diskutiert wurde, sollte die Bahn in Zukunft noch nachlegen. Zudem sollte mit Hilfe eines „Stresstests“ (Computer-Simulationen über die Leistungsfähigkeit des neuen Bahnhofs) erst noch geprüft werden, ob der unterirdische Bahnhof tatsächlich spürbare Kapazitätsgewinne in Spitzenzeiten realisieren könnte. Die von den Projektgegnern stark kritisierten Ergebnisse des Stresstests, der trotz Kritik im Detail im Juli 2011 der Bahn das Bestehen des Leistungstests attestierte, markierten den endgültigen – wenn auch für die Projektgegner schwer hinnehmbaren – Abschluss der Schlichtungsrunde.

Da ich im vorliegenden Beitrag nicht auf den weiteren politischen Prozess zur Einhegung des Konflikts eingehen kann, kann hier die Phase nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg nicht mehr näher betrachtet werden. Abschließend soll nur noch das Ergebnis der Volksabstimmung festgehalten werden. Die neue grün-rote Landesregierung unter Führung des Ministerpräsidenten Kretschmann setzte schließlich – nach einigen juristisch-politischen Kontroversen – eine Volksabstimmung über S21 an. Die Regierungsparteien waren in der Frage selbst gespalten, da die Grünen gegen die Fortführung des Projekts waren, die SPD mehrheitlich dafür. Die landesweite Volksabstimmung am 27. November 2011 ergab mit 58,9 % (2.160.411 Stimmen) dann eine überraschend klare Mehrheit, die den Ausstieg des Landes aus dem Projekt ablehnte und damit faktisch für die Weiterführung von S21 stimmte.¹⁰ Mit der Volksabstimmung war nunmehr ein letztes formales demokratisches Instrument ausgeschöpft, auf das viele Projektgegner lange Zeit ihre Hoffnungen gesetzt hatten. Auch der enttäuschte grüne Ministerpräsident Kretschmann kommunizierte nach Bekanntgabe des Ergebnisses, dass es eine Art Zäsur bedeutete:

„Inhaltlich ist das Ergebnis für mich eine harte Entscheidung und ich hätte mir natürlich einen anderen Ausgang der Abstimmung gewünscht. Aber selbstverständlich akzeptieren wir das Votum gegen das S 21-Kündigungsgesetz ohne Wenn und Aber.“

¹⁰ Zu Zahlen und weiteren Informationen vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2012). Die Beteiligung an der Volksabstimmung war landesweit mit 48,3 % relativ hoch, in Stuttgart lag sie mit 67,8 % am höchsten. Auch in Stuttgart stimmte eine Mehrheit von 52,9 % für den Tiefbahnhof.

Denn in der Demokratie ist die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger das Maß aller Dinge. Die Bahn hat Baurecht. Und nach diesem Votum ist klar: Die Landesregierung wird die Umsetzung des Projekts nun kritisch-konstruktiv begleiten.“ (Winfried Kretschmann, zit. n. Landeszentrale für politische Bildung 2012).

3 Vorbildliches Demokratie-Experiment?

Wie eingangs dargelegt, möchte ich das Schlichtungsverfahren nicht hinsichtlich seiner verhandelten Materie beurteilen, sondern vor allem das demokratiepolitische Selbstlob zum Anlass nehmen, die übergeordnete (vielfach positiv bewertete) Bedeutung dieses informellen Verfahrens für eine demokratische Erneuerung zu überprüfen. Zu Beginn, während wie auch nach der Schlichtung wurde nicht nur von zahlreichen Teilnehmern – am beharrlichsten allerdings von Schlichter Geißler selbst –, sondern auch von vielen journalistischen Beobachtern, von Politikern und teils auch Wissenschaftlern gewürdigt, dass dieses Verfahren ein Novum darstelle, ein gelungenes Demokratie-Experiment, das zur Versachlichung und Transparenz der Debatte sowie zur Meinungsbildung der Bürger beigetragen habe (vgl. Brettschneider 2011; kritisch Rucht 2012).

Gleichzeitig wurde unisono festgestellt, dass die „Schlichtung“ viel zu spät im Prozess gekommen sei und in Zukunft in solchen Planungsprozessen weit früher und in anderer Form als in bereits bestehenden Bürgerbeteiligungsformen bei infrastrukturellen Großprojekten eingesetzt werden müsse. Offenkundig war ja, dass im S21-Konflikt im Prinzip alles bereits entschieden war und allenfalls an einigen Punkten noch „nachgebessert“ werden konnte, wie es der Schlichterspruch denn auch schließlich empfahl. Die Bahn konnte angesichts der plötzlich eingetretenen Polarisierung in der Bevölkerung nur freiwillig von dem Projekt lassen. Oder sie konnte es, wie es in der Schlichtung geschehen ist, im Verbund mit der Landesregierung der Öffentlichkeit „besser“ und im größeren Zusammenhang erklären. Die bereits vorhandene Legitimation durch die formal-rechtlichen Entscheidungsverfahren, die in der Stuttgarter Bevölkerung nicht auf hinreichende Akzeptanz stieß, sollte also durch eine *Legitimation durch Kommunikation* ergänzt werden (Brettschneider 2011). Eine „Lehre“, zu der sich zahlreiche Projektbefürworter in den Abschlussplädoyers des Schlichtungsverfahrens bekannten, war die Notwendigkeit größerer Transparenz und früherer Bürgerbeteiligung. Geißler behauptete gar schon vor der Schlichtung, dass die „Welt“ nach S21 „auf jeden Fall“ anders aussehe als vorher: „Es wird keine Regierung mehr geben, die ein solches Projekt in dieser Weise durchzieht“ (Geißler, zit. n. Zeit online 2010d).

Die durch die Schlichtung angestrebte Legitimation durch Kommunikation ist allerdings so neu nicht, wie ich ebenfalls eingangs betont habe: Das Stuttgarter „Schlichtungsverfahren“ kann man politikwissenschaftlich durchaus in eine lange Reihe anderer informeller Verfahren stellen, die in vertrackten politischen Konfliktsituationen durch stärkere Einbindung der Betroffenen in moderierte Dialog- und Verhandlungs-

prozesse eine größere Legitimität und Effektivität der Entscheidung herbeiführen sollen – in der Regel aber auch weit früher in einem Konflikt eingesetzt werden (Renn et al. 1995; Feindt 2001; Saretzki 2003; Geis 2005).

In den staatsrechtlichen bzw. verwaltungswissenschaftlichen Debatten der späten 1980er und 1990er Jahren wurde schon zwei Jahrzehnte zuvor erörtert, dass der sog. „kooperative Staat“ weit stärker als früher auf Kommunikation und Inklusion von Betroffenen setzen müsse, „Moderation“ und „Kommunikation“ wurden gar zu neuen Staatsaufgaben erklärt (Hill 1993; Schuppert 2000, S. 115-134), oder, wie es in einer wegweisenden Publikation des Wissenschaftszentrums Berlins hieß: „Regierung durch Diskussion – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen“ (van den Daele u. Neidhardt 1996). In den demokratietheoretischen Debatten über informelle Dialog- und Verhandlungsverfahren wurden schließlich viele anspruchsvolle Kriterien entwickelt, anhand derer man die Input-, Throughput- und Output-Legitimität der Verfahren messen kann (vgl. stellvertretend Renn et. al. 1995 und Feindt 2001).¹¹ Im Folgenden soll das Schlichtungsverfahren knapp anhand jeweils (nur) eines Kriteriums aus diesen drei Legitimitätsbereichen beurteilt werden: Inklusionsreichweite (Input), Transparenz (Throughput) und Befriedungswirkung (Output).

3.1 Inklusion: unmittelbare Demokratie?

Fast noch interessanter als der materielle Konflikt um den Bahnhof erscheint an der Stuttgarter „Schlichtung“ aus politikwissenschaftlicher Sicht die prozedurale „stark-demokratische“ (vgl. Barber 1994) Botschaft, die mit dieser Schlichtung offensiv in die Welt getragen wurde. Die Äußerungen des in aufklärerischer Selbstinszenierungsdurchaus geübten Schlichters (und CDU-Politikers) Geißler mögen in dieser Hinsicht das demokratiepolitische Selbstlob auf die Spitze getrieben haben, liegen jedoch nicht völlig abseits anderer Äußerungen, vor allem in den intensiv berichtenden regionalen und überregionalen Medien, die das Verfahren als „Demokratie-Experiment“ auffassten und zumeist relativ positiv beurteilten. Im Folgenden sollen einige zentrale Behauptungen Geißlers kritisch eingeordnet werden, die seine Vorstellung von Demokratie kennzeichnen:

Schon zu Beginn der Schlichtung bezeichnete er diese als eine „neue Form der Kommunikation zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft“ (Geißler, zit. n. Zeit online 2010c). Die Treffen im Stuttgarter Rathaus, bei denen ein Ministerpräsident „auf Augenhöhe“ mit Vertretern von Bürgerinitiativen spreche, könnten „vielleicht eine Art Prototyp auch für später“ sein (Zeit online 2010e). In seinem Schlichterspruch und in zahlreichen Beiträgen für Zeitungen sollte Geißler dann noch wesentlich euphorischer

¹¹ Ich habe mich mit diesen Fragen ausführlich am Beispiel des sogenannten Mediationsverfahrens zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens auseinandergesetzt (Geis 2005). Zur Diskussion der unterschiedlichen Legitimitätskriterien vgl. auch Wolf (2002).

vom gelungenen „Demokratie-Experiment“ sprechen und für künftige Großprojekte in Deutschland die Einführung direkter Bürgerbeteiligung nach Schweizer Modell fordern. Solange dies noch nicht möglich sei, biete sich das „hier praktizierte Stuttgarter Modell als Prototyp einer institutionalisierten Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe an“. „Die Schlichtung ist ein neues Projekt unmittelbarer Demokratie mit großer Transparenz.“ „Die Schlichtung hat mit dem sachlichen Austausch von Argumenten unter gleichberechtigter Teilnahme von Bürgern aus der Zivilgesellschaft etwas nachgeholt, was schon vor vier oder fünf Jahren hätte stattfinden sollen.“ „Ich wünsche dem Stuttgarter Demokratie-Modell eine weite Verbreitung in Deutschland.“¹²

Betrachtet man sich die Zusammensetzung der Teilnehmer der Schlichtung (siehe oben, 2.2), so ist die Interpretation, es handle sich hier um unmittelbare Demokratie, um Teilnahme von Bürgern aus der Zivilgesellschaft, um institutionalisierte Bürgerbeteiligung erstaunlich: Die meisten der vierzehn Teilnehmer auf beiden Seiten – unter denen, dieser Gender-Aspekt sei bei der Frage nach der Inklusivität und Repräsentativität kritisch angemerkt, nur zwei weibliche Teilnehmerinnen waren – hatten hochrangige Ämter inne (in der Landesregierung, dem Landtag, der Stadtpolitik sowie bei der Bahn). Die drei anderen Teilnehmer waren Vertreter von Interessengruppen: des Verkehrsclubs Deutschland, des Pro-S21-Vereins „Wir sind Stuttgart 21“ und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland.

Nicht-organisierte „Bürger“, wie sie in manchen Dialog- und Verhandlungsverfahren einbezogen werden (etwa bei der „Planungszelle“ oder „kooperativen Dialogen“), sucht man hier vergebens. Diese saßen als passive Zuschauer vor den Bildschirmen oder den Radios – oder demonstrierten weiter. Wie eine Befragung von Demonstranten während einer Großdemonstration in Stuttgart kurz nach dem ersten, noch nicht öffentlichen Vorgespräch der Schlichtungsrunde ergeben hat (Umfrage am 18. Oktober 2010; vgl. Rucht et al. 2010), befand sich unter den Demonstranten ein überproportional hoher Anteil an sehr gut ausgebildeten Personen mittleren Alters und ein sehr starker Anteil an Grünen-Wählern. Die Demonstranten artikulierten eine sehr deutliche Unzufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland (84 %), gekoppelt mit einem sehr geringen Vertrauen in ihre Landesregierung. Ein wahrgenommenes Demokratiedefizit bei der Planung des Projekts und im Umgang mit den Kritikern gehörte für sie zu den wichtigsten Argumenten gegen S21. Dennoch bekennen sich sehr viele Demonstranten „emphatisch“ zur repräsentativen Demokratie, ergänzt durch direktdemokratische Verfahren (Rucht et al. 2010, S. 5, 11 f.).

Da von den Projektgegnern im Schlichtungsverfahren betont wurde, dass erst die massenhaften Proteste auf den Straßen den Druck auf die Landesregierung erhöht hätten und traurigerweise erst die gewaltsame Eskalation während des sogenannten „Schwarzen Donnerstags“ die Landesregierung zu diesem Gesprächsangebot bewegen konnte, wäre durchaus vorstellbar gewesen, auch nicht-organisierte Demonstranten

¹² Diese Zitate von Geißler sind sämtlich dem Schlichterspruch entnommen: Heiner Geißler, „Empfehlungen des Schlichters“, im Wortlaut vgl. Schlichtung S21 (2010c), S. 36-45; Zitate hier S. 39, 40, 37, 45.

bzw. Bürger, die ursprünglich mit „Bürgerbeteiligung“ gemeint sind, in einer Rolle jenseits des Fernsehzuschauers einzubinden. Allerdings sprach in pragmatischer Hinsicht der außerordentlich kurze Vorbereitungsvorlauf der Schlichtung dafür, relativ erfahrene Politikprofis einzubinden, die eine schnelle Abwicklung des Verfahrens eher gewährleisten können, als dies durch die aufwändigere Vorbereitung von „Laien“ möglich wäre. Es ist in diesem Kontext auffällig, dass auch Kommunalverwaltungen und Landesregierungen, die aufgrund unterschiedlicher Konflikte bei Großprojekten auf vermehrte Bürgerbeteiligung setzen wollen, letztlich vor allem die Beschleunigung und Effektivität der Entscheidung zu sichern wünschen und eine Verlangsamung der Prozesse durch mehr Bürgerbeteiligung fürchten.¹³ Mit Michael Th. Greven gesprochen, ist hiergegen jedoch normativ einzuwenden: „Output-Legitimation: ‘Der Zweck heiligt die Mittel’ – in der Demokratie nicht“ (Greven 2000b). Demokratie bedeutet im Zweifelsfalle Entschleunigung.

Demokratiethoretisch ist bei informellen Verfahren, insbesondere bei solchen mit zu erwartender großer Wirkung auf den politischen Gesamtprozess, stets kritisch zu fragen, wer die so Inkludierten legitimiert (Geis 2005, S. 265-270). In Stuttgart ist festzuhalten, dass der Prozess der Schlichtung in der Einsetzungsphase stark von „oben“, d.h. von Landesregierung und (grünen) Landespolitikern, geprägt und unter hohem Zeitdruck vorbereitet wurde. Der Name Geißler wurde vom Stuttgarter Gemeinderats-Fraktionsvorsitzenden (und verkehrspolitischen Sprecher im Landtag) der Grünen, Werner Wölfle, ins Spiel gebracht und vom damaligen CDU-Ministerpräsidenten sowie von allen Landtagsfraktionen rasch akzeptiert. Dass je sieben Personen die Befürworter- und Gegnerseite repräsentieren sollten, legte offenbar Geißler so fest. Dies wirft für beide „Seiten“ unabhängig von ihrer jeweiligen demokratischen Legitimierung ihrerseits nach „innen“ die Frage auf, wer entsendet wen warum, und führt aufgrund der beschränkten Anzahl der Teilnehmer in der Regel unweigerlich zu Exklusionen. Auffällig ist, dass im *Aktionsbündnis* der S21-Gegner auch noch andere Gruppierungen beteiligt sind als die, die in der Schlichtung vertreten waren, so etwa auch die Partei Die Linke. Die „Aktiven Parkschützer“ lehnten, wie oben bereits gesagt, eine Teilnahme selbst ab.

Bei der Stuttgarter Schlichtung ist insgesamt das zu beobachten, was Michael Th. Greven in vielen Beiträgen sehr kritisch beurteilt hat: Dass hier Beteiligungsprozesse jedweder Art vorschnell als „demokratisch“ ausgezeichnet werden und dass Personen-gruppen, die ohnehin einen guten oder gar privilegierten Zugang zum politischen Entscheidungsprozess besitzen, ein weiteres Forum der Einflussnahme bekommen. Allerdings waren in der Schlichtung mehr Personen mit politischen Ämtern vertreten als andere Personen, gesellschaftliche Interessengruppen waren hier vergleichsweise (etwa zu Verfahrenstypen wie Mediation) „moderat“ einbezogen. Die Stuttgarter „Schlichtung“ ist insofern gewiss kein Modell für „unmittelbare Demokratie“, sondern

¹³ Dies ist mir aus eigenen entsprechenden Befragungen als „Expertin“ (für Mediationsverfahren) bekannt.

eine weitere Arena repräsentativ verfasster Beratungsgremien, die selbst nicht direkt den Wählern verantwortlich ist. Erst die nachfolgende Volksabstimmung hat den Anspruch auf Bürgerbeteiligung eingelöst, was zum Zeitpunkt der Schlichtung jedoch nicht klar war und sich erst mit dem Regierungswechsel 2011 abzeichnete.

3.2 Transparenz: „Was wir hier machen, ist Aufklärung im Sinne von Kant“¹⁴

Ein eindeutiges Verdienst kommt der Schlichtung hinsichtlich des „Throughput“-Kriteriums der Transparenz zu: Die öffentlich spürbare Politisierung des Bahnhofspjekts in Form von Massenprotesten setzte erst sehr spät im gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess ein, auch wenn bereits vorher politisches Engagement gegen S21 existierte (Rucht et al. 2010, S. 5 f.). Aus Sicht der Deutschen Bahn kam die Politisierung sehr überraschend, wie der Bahn-Vorstand Kefer in seinem Abschlussplädoyer in der Schlichtung nochmals darstellte:

„Was war die Ausgangssituation? Ausgangssituation für uns als Bahn war, dass wir bis zum Frühjahr 2010 eigentlich ein normales Projekt hatten. Unter ‚normal‘ verstanden wir: Die Finanzierung war festgezurr, wir hatten Planfeststellverfahren – nicht alle zu 100 %, aber zum großen Teil – durchlaufen. Insofern hat sich für uns die Welt sehr schlagartig und abrupt verändert, als die Proteste im Frühjahr gestartet wurden und ihr Maximum, ihre Eskalation beim Fällen der Bäume für das Grundwassermanagement erreicht haben. Die Einsicht aller Beteiligten war: Es ist eine Befriedung nötig.“ (Kefer, zit. n. Schlichtung S21 2010c, S. 4).

Das live übertragene Schlichtungsverfahren ermöglichte es beiden Seiten, ihre jeweiligen Projekte (S21 und K21) im narrativen Gesamtzusammenhang und mit viel Datenmaterial vorzustellen, Argumente auszuführen, in der wechselseitigen Befragung zu verteidigen und so um öffentliche Akzeptanz zu werben. Das Entscheidende war hierbei die Öffentlichkeit des Verfahrens. Zuschauer, ob zuvor schon stärker an dem Thema interessiert oder nicht, konnten hier viele Informationen, Daten und Argumente erhalten, die so vorher nicht alle transparent waren. Entgegen Geißlers Anspruch, dass „die totale Öffentlichkeit und Transparenz des Schlichtungsverfahrens (...) die Gegenposition zu praktizierter Geheimhaltung und Konservierung von Herrschaftswissen bilden“ solle (vgl. Geißlers Schlichterspruch in: Schlichtung S21 2010c, S. 38), wurden bestimmte Informationen, etwa zur Projektfinanzierung, auch zurückgehalten. Die Bahn verwies hier auf den Schutz ihrer Interessen.

Die Liveübertragung der Schlichtung stieß bei den Zuschauern auf überraschend hohes Interesse und hatte im Südwestrundfunk „mehr Zuschauer als eine Telenovela“ (Soldt 2010). Phoenix verzeichnete bei der ersten übertragenen Schlichtungsrunde mit

¹⁴ So Heiner Geißler zu Beginn der Schlichtung; vgl. siehe Spiegel Online (2010).

über einer Millionen Zuschauern die zweithöchsten Einschaltquoten seit Gründung des politischen „Ereigniskanals“ überhaupt, und auch die regionale wie überregionale Presse berichtete sehr ausführlich über das gesamte Verfahren. Geißler sah so sein Ziel erreicht, mit der Schlichtung Aufklärung im Sinne Kants betrieben zu haben: Die Menschen sollten zum selbständigen Denken und zur Urteilsbildung in diesem Konflikt befähigt werden.

Eine zweiteilige Bevölkerungsumfrage in Stuttgart und der Region zum eigenen Interesse an dem Konflikt, zur Einstellung gegenüber der Schlichtung und schließlich zu ihren Wirkungen (Brettschneider 2010) weist zumindest in die von Geißler gedeutete Richtung: Zwar geben viele Befragte ohnehin ein relatives starkes Interesse an dem Konflikt an, jedoch haben sich demnach viele über unterschiedliche Medien oder private Kommunikationswege über die Schlichtung informiert und 68 % bewerten diese alles in allem positiv, 14 % negativ (Brettschneider 2010, S. 13). Eine Mehrheit der Befragten fand die Gespräche verständlich sowie „spannend“ und konnte sich ein gutes Bild von den Argumenten machen. Sehr viele Befragte verneinten die Frage nach einem reinen Show-Charakter der Schlichtung. Insgesamt finden die Schlichtungsgespräche zumindest in der Umfrage eine deutliche Würdigung hinsichtlich der eigenen Aufklärung in der Sache sowie der Versachlichung der Debatte um S21 insgesamt, auch neue Argumente haben nach eigenen Aussagen viele gehört. Dennoch bestätigen die Ergebnisse auch, was sich offenbar gleichzeitig in anderen Konflikten um Großprojekte zeigt: Nachdem die öffentliche Diskussion erst einmal eskaliert ist, lassen sich die verfestigten Meinungen kaum noch durch neue Argumente verändern. Die Positionen der Befragten in und um Stuttgart haben sich zu den einzelnen Aspekten des Großprojekts durch die Schlichtung nicht gravierend verändert (Brettschneider 2011, S. 44). Dies schließt dennoch nicht aus, dass sich das *Gesamturteil* ändern kann, wie unter dem Punkt „Befriedung“ weiter unten aufzugreifen ist.

Positionsveränderung ist ein gutes Stichwort auch für die Beteiligten der Schlichtung: Ein neben Transparenz in der Demokratietheorie geläufiges „throughput“-Kriterium, das ich an diesem Punkt nur abschließend streifen kann, ist die „deliberative Qualität“ eines Beratungsprozesses (vgl. Bächtiger u. Jürg 2005). Zwar haben in den Schlichtungsrunden Befürworter wie Gegner in sehr ‚didaktisch‘ strukturierten Kommunikationsprozessen (auf die eine Seite folgt die andere, anschließend Befragung; Pro- und Contra-Sprecher werden auch in Internetmaterialien der Schlichtung immer wieder als „Seiten“ sichtbar markiert) ihre Argumente in aller Ausführlichkeit entfaltet und ihre Positionen klar dargelegt – aber nicht aufeinander zu bewegt, wie dies ein deliberativer Prozess, der auch noch hinreichend ergebnisoffen sein müsste, idealerweise zustande bringen sollte. Wie die Abschlussplädoyers verdeutlichen, hat der Austausch guter Argumente nicht dazu geführt, dass jemand seine Position verändert hätte. Die jeweilige „Seite“ hat gut unterfütterte Werbung für ihr Projekt Tiefbahnhof oder Kopfbahnhof machen wollen und auch können. Der Schlichterspruch hat schließlich versucht, durch Nachbesserungsaufgaben an die Bahn den Diskussionsprozess noch

ansatzweise zu integrieren. Für eine ernsthafte, ergebnisoffene Deliberation kam das Verfahren jedoch schon zeitlich viel zu spät.

3.3 Befriedung: Verfahrenszweck erreicht?

Der Zweck der Stuttgarter „Schlichtung“, die einen irreführenden Namen trägt, war kein Kompromiss in der Sache. Der Hauptzweck des Schlichtungsprozesses lag nach der gewaltsamen Eskalation bei der Demonstration am 30. September 2010 in der Aufnahme eines „Dialogs“ zwischen Befürwortern und Gegnern von S21, also in einem „Versöhnungsangebot“ und der Hoffnung auf eine Befriedung des Konflikts – was nicht mit dessen Beilegung zu verwechseln ist. Auch wenn die Kriterien für die vielzierte „Befriedung“ nicht gerade klar ausgewiesen werden, verstehen die meisten Kontrahenten wie Beobachter darunter offenbar eine Verringerung des gewaltsamen Eskalationspotenzials, eine Rückläufigkeit der Demonstrationen, eine Versachlichung der Debatte und damit zusammenhängend eine Ent-Emotionalisierung der plötzlich so gefürchteten „Wutbürger“. Wichtig war aus Sicht der Projektgegner das, was sie immer wieder mit „Diskussion auf Augenhöhe“ hervorgehoben hatten, die ihrer Meinung nach in der Schlichtung auch erreicht wurde: die dadurch erfolgte „offizielle“, durch die Landesregierung mitgetragene, politische Aufwertung und Anerkennung der Kritik und Gegnerschaft als ernsthaftem, eben auch legitimem Anliegen, im Unterschied zu der, wie es teilweise vorher anklang, Stigmatisierung des Protests als gewaltaffin und kriminell (vgl. Kraushaar 2011, S. 13). Die Projektgegner konnten in der Schlichtung öffentlich zeigen, dass sie auch *für* etwas sind und dass ihr Konzept des modernisierten Kopfbahnhofs gut begründbar ist. Der für die S21-Kritiker möglicherweise hohe Preis dieser Anerkennung liegt jedoch auch in einer Zähmung der S21-Gegner durch Einbindung in den Schlichterspruch (Rucht 2012).

Auch wenn eine direkte Kausalität schwierig nachzuweisen sein dürfte, so hat das Schlichtungsverfahren Umfragen zufolge vermutlich auch einen Einfluss auf die Haltung der Bürger gehabt. Wie oben gesagt wurde, haben sich deren Einstellungen zu einzelnen Aspekten des S21-Projekts kaum verändert – etwa zur Finanzierungsfrage –, dennoch können sie den Gesamtkomplex anders bewerten, oder sie sind irgendwann auch schlicht „erschöpft“ von der Debatte. Jedenfalls sprachen sich im Oktober 2010 vor der Schlichtung 37 % für S21 aus, 47 % dagegen, 16 % waren unentschieden. Nach der Schlichtung im Dezember 2010 sprachen sich die gleichen Befragten jeweils zu 43 % dafür und dagegen aus und 14 % waren unentschieden. Nach der Landtagswahl im März 2011 vergrößerte sich der Stimmungsumschwung laut einer anderen repräsentativen Umfrage noch weiter in Richtung einer klaren Mehrheit *für* S21 (Brettschneider 2011, S. 45 f.).

Viele Beobachter sprechen dem Schlichtungsverfahren einen Befriedungs- und Beruhigungseffekt im oben skizzierten Sinne zu, nachfolgend verstärkt durch den Ausgang des Volksentscheids. Allerdings ist hier anzumerken, dass es zu einer Bewertung

des Prozesses derzeit noch zu früh ist. Eine neue Re-Politisierung oder gar Eskalation kann nicht prinzipiell ausgeschlossen werden, die Bauarbeiten des S21-Projekts haben gerade erst begonnen. So gibt es heute etwa im Konflikt um die aktuelle Erweiterung des Frankfurter Flughafens weit mehr als zehn Jahre nach dem viel beachteten „Mediationsverfahren“, das eine regionale Konflikteskalation nach den bitteren Erfahrungen mit der Startbahn West in den frühen 1980er Jahren diesmal frühzeitig verhindern sollte (Geis 2005), eher unerwartete Massendemonstrationen im Flughafen und anderswo, die auf die Durchsetzung eines Nachtflugverbots dringen und die Landesregierung in Hessen durchaus spürbar unter Druck setzen. Konflikte wie der um den Stuttgarter Bahnhof oder den Frankfurter Flughafen, der in der Rhein-Main-Region als kollektives Trauma in Erzählungen von „bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen“ um die Startbahn West wachgehalten wird, verweisen abschließend auf die Dynamik einer „politischen Gesellschaft“.

4 Abschlussbemerkungen: Befriedung oder Entpolitisierung?

In einer „politischen Gesellschaft“ ist, wie es Michael Th. Greven beschrieben hat, prinzipiell alles politisierbar (Greven 1999; Greven 2000a). Politisierung „von oben“ bezeichnet die Ausbreitung staatlicher Regelungsmöglichkeiten, den staatlichen Zugriff auf immer weitere soziale Sphären und Prozesse, der ungebremsst weitergetrieben individuelle und kollektive Freiheiten gefährden würde. Politisierung „von unten“ verweist auf eine Art Gegenbewegung, die auf aktive Beteiligung der Bürger und Demokratisierung ausgerichtet ist (Greven 2000, S. 45). Der 2010 eskalierende Konflikt um den Stuttgarter Bahnhof zeigt sehr anschaulich, wie ein infrastrukturelles Projekt, das längst die formal-rechtlichen Hürden genommen hat und anfangs nicht gerade die Emotionen weckte, plötzlich „von unten“ politisiert und zum heftig umkämpften „Bahnhof der Leidenschaften“ wird (Sahr u. Staab 2011) – der für einen Moment lang sogar zu einer ernsthaften Gefahr für die Regierungsfähigkeit der gesamten Republik zu werden drohte. So dramatisch lesen sich zumindest die Eindrücke aus dem Jahr 2010 über die „Wutbürger“ und die „Dagegen-Republik“. In keiner der seither sich ausbreitenden öffentlichen Debatten in Deutschland über die „Krise der Demokratie“ oder „Wohin mit dem Protest?“ darf der Verweis auf „Stuttgart 21“ fehlen. Gerade eine in der hiesigen Föderalismus-Folklore als besonders „brav“ belächelte Stadt ist somit zur bundesweiten Chiffre des bürgerschaftlichen „Aufruhrs“ geworden.

Das Schlichtungsverfahren symbolisiert dagegen die kühl-sachliche „Rationalisierung“ von Politik, die positiv gegen die Emotionalisierung wütender Massen auf den Straßen in Stellung gebracht wird.

So gesehen, kann man die „Befriedung“, die das Schlichtungsverfahren sicherlich (vorläufig) befördert hat, auch als Entpolitisierung lesen. Die hitzige Debatte sollte entschärft, die permanenten Demonstrationen sollten entmutigt und die rechtlich genehmigten Bauarbeiten ohne weitere Behinderungen beginnen können. Vor allem, und

das ist normativ unstrittig, sollte dieser Konflikt gewaltfrei ausgetragen werden. Ob eine gewaltfreie Austragung des Konflikts aber zugleich auch eine „De-Aktivierung“ demonstrationsfreudiger Bürger impliziert, ist weniger unstrittig. Der von vielen Demonstranten friedlich zum Ausdruck gebrachte Wunsch nach stärkerer Bürgerbeteiligung, ihre kollektive Macht zur „Politisierung von unten“, ihre artikulierte Sorge über die Undurchschaubarkeit von Politik sollten in einer lebendigen Demokratie kein unmittelbarer Anlass zur Sorge sein. „Meines Erachtens ist das Komplexitätsproblem das größte wirklich *normativ-praktische* Problem für die ‚Zukunft der Demokratie‘. Ob es gelingt, dafür angemessene Lösungen zu finden, scheint mir entscheidend zu sein“ (Greven 2009b, S. 422; Hervorh. im Orig.). Die Lösungen werden jedenfalls nicht ohne die Bürger zu finden sein.

Literatur

- Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. Themenheft „Postdemokratie“. Nr. 1-2.
- Bächtiger André und Steiner, Jürg (Hrsg.). 2005. Empirical Approaches to Deliberative Democracy, *Special Issue* der *Acta Politica*, Heft 40.
- Barber, Benjamin. 1994. *Starke Demokratie. Über Teilhabe am Politischen*. Berlin: Rotbuch.
- Bohman, James und Rehg, William (Hrsg.). 1997. *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Brettschneider, Frank. 2010. Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ und die Menschen in Stuttgart und der Region, *Zwischenergebnisse einer Umfrage*. <https://komm.uni-hohenheim.de/news/die-schlichtung-zu-stuttgart-21-und-die-menschen-in-stuttgart-und-der-region-1>. 05.12.2011.
- Brettschneider, Frank. 2011. Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 44-45: 40–47.
- Feindt, Peter Henning. 2001. *Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Frankfurter Rundschau. 2010. Stuttgart 21 – Pro und Contra. 15. Oktober 2010, <http://www.fr-online.de/politik/hintergrund-stuttgart-21---pro-und-contra,1472596,4747436.html>. 01.04.2012.
- Geis, Anna. 2005. *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißler, Heiner. 2011. *Lehren aus Stuttgart 21. Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei*, *Süddeutsche Zeitung*, 1. Dezember 2011. <http://www.sueddeutsche.de/politik/lehren-aus-stuttgart-kraft-des-zorns-1.1223347-2>. 01.12.2011.
- Greven, Michael Th. 1999. *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske & Budrich.
- Greven, Michael Th. 2000a. *Kontingenz und Dezision. Beiträge zur Analyse der politischen Gesellschaft*. Opladen: Leske & Budrich.
- Greven, Michael Th. 2000b. „Output-Legitimation: ‘Der Zweck heiligt die Mittel’ – in der Demokratie nicht“. In *Kontingenz und Dezision. Beiträge zur Analyse der politischen Gesellschaft*, Hrsg. Greven, Michael Th., 191–204. Opladen: Leske & Budrich.
- Greven, Michael Th. 2005. The Informalization of Transnational Governance: A Threat to Democratic Government. In *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Hrsg. Grande, Edgar und Pauly, Louis, 261–284. Toronto: Toronto University Press.
- Greven, Michael Th. 2007. „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zum Verhältnis zwischen der policy-Forschung und einem veränderten Reformver-

- ständnis in Gesellschaft und Politikwissenschaft. In *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* Hrsg. Wolf, Klaus-Dieter, 329–339. Baden-Baden: Nomos.
- Greven, Michael Th. 2009a. War die Demokratie jemals „modern“? Oder: des Kaisers neue Kleider, *Berliner Debatte Initial* 20: 3, 67–73.
- Greven, Michael Th. 2009b. Zukunft oder Erosion der Demokratie? In *Politik-Wissenschaft- Medien. Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Kaspar, Hanna, Schoen, Harald, Schumann, Siegfried und Winkler, Jürgen R., 411–428. Wiesbaden: VS Verlag.
- Greven, Michael Th. 2010. Verschwindet das Politische in der politischen Gesellschaft? Über Strategien der Kontingenzverleugnung. In *Das Politische und die Politik*, Hrsg. Bedorf, Thomas und Röttgers, Kurt, 68–88. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Greven, Michael Th. 2011. Fortschritt nach der Moderne, *Vorgänge* 195: 3, 17–29.
- Hill, Hermann (Hrsg.). 1993. *Staatskommunikation – Begriff, Erscheinungsform und Entwicklungschancen*. Köln u.a.: Heymann.
- Hüller, Thorsten. 2005. *Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen*. Münster u.a.: LIT Verlag.
- Korge, Johannes. 2010. Innenminister verteidigt harten Polizeieinsatz. *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,721471,00.html>. 01.04.2012.
- Kraushaar, Wolfgang. 2011. Protest der Privilegierten? Oder: Was ist wirklich neu an den Demonstrationen gegen „Stuttgart 21“? *Mittelweg* 36 20: 3, 5–22.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. 2012. *Volksabstimmung zu Stuttgart 21 am 27. November 2011. Stimmen zur Volksabstimmung*. http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html. 01.04.2012.
- Linden, Markus. 2010. Kein Ende der Demokratie. Eine Einordnung und Kritik der Erosionsthese von Michael Th. Greven, *Berliner Debatte Initial* 21: 2, 105–115.
- Minsch, Jürg, Feindt, Peter-Henning, Meister, Hans Peter, Schneidewind, Uwe und Schulz, Tobias. 1998. *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin u.a.: Springer.
- Palmer, Boris. 2010. Wahlkampf gegen das Volk. In *Stuttgart 21. Die Argumente*, Hrsg. Schorlau, Wolfgang, 41–45. Köln: KiWi.
- Renn, Ortwin, Webler, Thomas und Wiedemann, Peter (Hrsg.). 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht u.a.: Kluwer.
- Rucht, Dieter, Baumgarten, Britta, Teune, Simon und Stuppert, Wolfgang. 2010. *Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010* (Dokumentation zur Pressekonferenz 27.10.2010 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf. 31.03.2012.
- Rucht, Dieter. 2012. Akzeptanzbeschaffung als Legitimationersatz: Der Fall Stuttgart 21. In *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Hrsg. Daase, Christopher, Geis, Anna und Nullmeier, Frank. (Leviathan-Sonderheft 2012). Baden-Baden: Nomos. (Im Erscheinen).
- Sahr, Aaron und Staab, Philipp. 2011. Bahnhof der Leidenschaften. Zur politischen Semantik eines unwahrscheinlichen Ereignisses, *Mittelweg* 36 20: 3, 23–48.
- Saretzki, Thomas. 1997. Demokratisierung von Expertise?. In *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Hrsg. Klein, Ansgar und Schmalz-Bruns, Rainer, 277–314. Baden-Baden: Nomos.
- Saretzki, Thomas. 2003. Aufklärung, Beteiligung und Kritik: die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Schubert, Klaus und Bandelow, Nils, 391–417. München. Wien: Oldenbourg.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schlichtung S21. 2010a. *Protokolle und Materialien*. <http://www.schlichtung-s21.de/dokumente.html>. 01.04.2012.

- Schlichtung S21. 2010b. Protokoll 22.10.2010. Thema des Gesprächs: *Strategische Bedeutung und verkehrliche Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart 21*. <http://www.schlichtung-s21.de/dokumente.html>. 01.04.2012.
- Schlichtung S21. 2010c. Protokoll 30.11.2010. Thema des Gesprächs: *Abschlusssitzung, Abschlußplädoyers, Empfehlung des Schlichters*. <http://www.schlichtung-s21.de/dokumente.html>. 01.04.2012.
- Schmalz-Bruns, Rainer. 1995. *Reflexive Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2000. *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Soldt, Rüdiger. 2010. Mehr Zuschauer als eine Telenovela. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Oktober 2010. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/stuttgart-21/schlichtung-bei-stuttgart-21-mehr-zuschauer-als-eine-telenovela-11055680.html>. 01.04.2012.
- Spiegel Online. 2010. *Stuttgart-Kontrahenten liefern sich Schlagabtausch*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,724636,00.html>. 01.04.2012.
- Van den Daele, Wolfgang und Neidhardt, Friedhelm. 1996. „Regierung durch Diskussion“ – Über den Versuch, mit Argumenten Politik zu machen. In *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Hrsg. Van den Daele, Wolfgang und Neidhardt, Friedhelm, 9–50. Berlin: Edition Sigma.
- Wolf, Klaus Dieter. 2002. Zivilgesellschaftliche Selbstregulierung: ein Ausweg aus dem Dilemma des internationalen Regierens? In *Regieren in internationalen Institutionen*, Hrsg. Jachtenfuchs, Markus und Knodt, Michèle, 183–214. Opladen: Leske & Budrich.
- Zeit online. 2010a. *Mappus schlägt Geißler als Schlichter vor*. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/mappus-stuttgart-21-vermittler>. 01.04.2012.
- Zeit online. 2010b. *Schlichtung in Stuttgart kann beginnen*. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stuttgart21-schlichtung-geissler>. 01.04.2012.
- Zeit online. 2010c. *Schlichtung unter Vorbehalt*. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stuttgart-21-schlichtung>. 01.04.2012.
- Zeit online. 2010d. *Die Welt nach Stuttgart 21 sieht anders aus*. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/geissler-stuttgart21-grossprojekte>. 01.04.2012.
- Zeit online. 2010e. *Alle S-21-Parteien an einem Tisch* (22.10.2010). <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stuttgart21-schlichtung-geissler->. 05.04.2012.
- Zilleßen, Horst, Dienel, Peter und Strubelt, Wendelin (Hrsg.). 1993. *Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze*. Opladen: Westdeutscher Verlag.