

Erschienen in: Keil, Silke I./Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, Wiesbaden: Springer VS, 2013, 97-115.

Bitte beachten Sie: Es handelt sich um ein Manuskript. Bitte zitieren Sie nur nach der gedruckten Fassung.

Nein zu „Stuttgart 21“, Ja beim Volksentscheid? Eine Analyse zu Frageformulierung und Stimmverhalten beim Volksentscheid über das „S 21-Kündigungsgesetz“

Harald Schoen

1 Einleitung

Der Konflikt um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ kann geradezu als Lehrstück zu verschiedenen politikwissenschaftlichen Fragen gelten. So führte er beispielsweise eindrucksvoll vor Augen, dass es im demokratischen und föderalen Rechtsstaat der Bundesrepublik alles andere als trivial ist, einen Volksentscheid herbeizuführen und eine Frage zu formulieren, die dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Die nach der Landtagswahl vom 27. März 2011 neuen Regierungsparteien (Gabriel/Kornelius 2011) waren sich trotz eines Dissenses in der Sache darin einig, zu „Stuttgart 21“ einen Volksentscheid durchzuführen, um den Konflikt zu lösen. Da es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Landesprojekt handelte, konnte die Abstimmung allerdings nicht über dessen Fortführung abgehalten werden, sondern konnte sich nur auf die finanzielle Beteiligung des Landes beziehen. Um ein solches Votum des Volkes zu ermöglichen, brachte die rot-grüne Landesregierung das „Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)“ (Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 15/496) in den Landtag ein. Dieser Gesetzesentwurf wurde im Landtag von einer Mehrheit aus SPD, CDU und FDP abgelehnt. Damit konnte die Landesregierung nach Artikel 60 der baden-württembergischen Landesverfassung das im Landtag gescheiterte Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen.¹ So waren am 27. November 2011 Badener und Württemberger aufgerufen, die folgende Frage per Stimmkreuz mit Ja oder Nein zu beantworten: „Stimmen Sie der Gesetzesvorlage 'Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21' (S21-Kündigungsgesetz) zu?“.

Diese Fragestellung löste in der Öffentlichkeit ein wenig wohlwollendes Echo aus. „Eine Frage, die fast niemand versteht“ (Kölner Stadt-Anzeiger 2011), „Verwirrende Wahlzettel sorgen für Unmut“ (Frankfurter Rundschau 2011), so lauteten Charakterisierungen in verschiedenen Gazetten, die in die Sorge mündeten, Bürger könnten irrig abstimmen. Der Volksentscheid bezog sich notwendig nicht auf das Projekt selbst, sondern den die Beteiligung des Landes daran. Wer das Projekt sehen wollte, mußte daher mit Ja stimmen, während Befürworter des Tiefbahnhofs mit Nein votieren mussten. Die „verwirrende Abstimmungsfrage“ (Eisel 2011) lehrte die Öffentlichkeit offenbar, dass auch das Entscheiden bei Volksabstimmungen nicht unbedingt trivial sein muss. Aus dieser Einsicht heraus suchten verschiedene Akteure in den Wochen vor dem Volksentscheid Mißver-

¹ Gegen den Volksentscheid wurde eine Reihe rechtlicher Bedenken vorgebracht (siehe etwa Kirchhof 2010; Dolde/Porsch 2010), die letztlich insofern politisch bedeutungslos blieben, als vor dem Landesverfassungsgericht kein Verfahren angestrengt wurde und das Bundesverfassungsgericht eine Klage als unbegründet zurückwies.

ständnisse bei den Stimmberechtigten auszuräumen. Die Regierung verteilte in Millionenauflage eine Broschüre, die wie der Stimmzettel eine Erläuterung der Bedeutung von Ja und Nein enthielt (Staatsministerium Baden-Württemberg 2011). Allerdings bedurfte es eines gewissen Kontextwissens, um die Erläuterung richtig zu verstehen, weshalb der Erfolg dieses Materials eher begrenzt gewesen durfte. Darüber hinaus bemühten sich die Kampagnen der Ja- und der Nein-Seite deutlich zu machen, wie Bürger ihre Haltung zu „Stuttgart 21“ in einem passenden Votum über das Kündigungsgesetz ausdrücken könnten. Dabei bescheinigten sich die Akteure beider Seiten letztlich einen Erfolg bei der Aufklärung über das Abstimmungsverfahren, auch wenn sie gewiss nicht alle Bürger erreicht hätten. Dies sei jedoch insofern unproblematisch, als „Falschentscheider“ auf der einen wie auf der anderen Seite aufträten und daher das Gesamtergebnis nicht verfälscht werde (Focus-Online 2011).

Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, inwieweit die Befürchtung, am 27. November 2011 könnte eine beträchtliche Zahl von Bürgern wegen der Formulierung der Abstimmungsfrage irrig, d.h. entgegen ihrer Haltung zu dem Projekt „Stuttgart 21“ abgestimmt haben, von der empirischen Evidenz unterstützt wird. Dazu wird diese Frage im nächsten Abschnitt theoretisch diskutiert und in den Forschungsstand eingebettet. Anschließend werden das Datenmaterial sowie methodische Fragen behandelt, ehe die Ergebnisse der empirischen Analysen vorgestellt werden. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und Diskussion zentraler Untersuchungsergebnisse.

2 Forschungsstand, Theorie und Erwartungen

Die Sorge, die Formulierung der Abstimmungsfrage könnte Bürger beim Volksentscheid über das „S 21-Kündigungsgesetz“ zu fehlerhaftem Stimmverhalten verleitet haben und dadurch womöglich sogar den Ausgang des Volksentscheids verzerrt haben, greift einen etablierten Topos in der Diskussion über direktdemokratische Verfahren auf. Kritiker direktdemokratischer Verfahren argumentieren, Bürger seien nicht dazu in der Lage, über Sachfragen angemessen zu entscheiden (Oberreuter 2002: 206-207). Denn sie interessierten sich zu wenig für politische Fragen, als dass sie angemessen urteilen könnten, überdies seien politische Sachfragen allzu kompliziert und schwer verständlich (Schumpeter 1950; Sartori 1987: 431-434). Daher seien direktdemokratische Verfahren mit Vorsicht, ja Skepsis zu betrachten.

Diese Argumentation fusst auf verschiedenen Annahmen in bezug auf das Wissen von Bürgern und dessen Wirkungen auf politische Urteilsbildung und politisches Verhalten.² Sie setzt erstens voraus, dass Nichtwissen und unzutreffende Vorstellungen von der Realität die politische Urteilsbildung und politisches Verhalten beeinflussen.³ Diese Annahme kann sich auf breite empirische Evidenz stützen. Politisches Wissen beeinflusst die politische Urteilsbildung und damit die Bewertung politischer Sachfragen (Althaus 1998; Bartels

² Ein eingehender Vergleich zwischen direktdemokratischen und repräsentativdemokratischen Entscheidungsprozessen kann an dieser Stelle nicht gezogen werden (siehe dazu etwa Budge 1996: Kap. 3, Kirchgässner et al. 1999: 47-70).

³ Wir behandeln im Folgenden Nichtwissen und falsche Vorstellungen nicht getrennt (siehe hierzu etwa Westle/Johann 2010). Ebenso wird ausschließlich die instrumentelle Bedeutung von Wissen betrachtet.

2005, 2008; Gilens 2001). Ebenso wurden Wirkungen politischen Wissens auf politisches Verhalten nachgewiesen, sei es auf den Grad der Aktivität, sei es auf die Entscheidung zwischen Kandidaten oder Parteien in Wahlen, sei es bei direktdemokratischen Abstimmungen (Bartels 1996; Westle 2005, 2009, 2011; Schoen et al. 2011a). Die Evidenz deutet darauf hin, dass Wissen Bewertungen und Entscheidungen nicht einfach verändert, sondern in dem Sinne verbessern kann, dass Menschen besser dazu in der Lage sind, im Einklang mit ihrer Interessenlage zu urteilen und zu handeln (etwa Bartels 2005, 2008; Lau/Redlawsk 1997, 2001, 2006; Lau et al. 2008). Ein geradezu klassisches Beispiel hierfür ist die Kenntnis der Bedeutung von Erst- und Zweitstimmen bei Bundestagswahlen, die vor irrigem Stimmensplitting bewahren kann (Schmitt-Beck 1993).⁴ Es scheint, so kann man festhalten, für die politische Urteilsbildung und politische Verhaltensweisen ist es nicht unerheblich, ob Bürger zutreffende Vorstellungen von der Realität besitzt.

Zweitens nimmt die obige, volksentscheidkritische Argumentation an, dass nicht alle Bürger über politische Fragen zutreffend informiert sind. Auch für diese Vermutung lassen sich etliche empirische Befunde ins Feld führen. Klassische Arbeiten der Politischen Soziologie gelangten für die USA in der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts zu kritischen Aussagen über die Verbreitung politischer Involvierung und politischen Wissens (Berelson et al. 1954; Campbell et al. 1960). Diesen Befund erhärtete eine umfassende Bestandsaufnahme in den 1990er Jahren (Delli Carpini/Keeter 1996) wie auch jüngere punktuelle Analysen (z.B. Gilens 2001; Jerit et al. 2006; Bartels 2008). Für die Bundesrepublik legen Untersuchungen zu verschiedenen Dimensionen politischen Wissens ebenfalls die Folgerung nahe, es gebe in der Bevölkerung erhebliche Wissenslücken (Schmitt-Beck 1993; Maier 2000; Schoen 2000, 2005; Vetter/Maier 2005; Westle 2005, 2011; Westle/Johann 2010; Maier et al. 2009). Daher kann Converse' (1990: 372) berühmte Feststellung, die Verteilung politischen Wissen weise einen niedrigen Mittelwert und eine hohe Varianz auf, für die USA und Deutschland – wie auch für andere Länder – Gültigkeit beanspruchen.

Fügt man beide Annahmen bzw. die entsprechenden Befunde zusammen, resultieren mehrere problematische Schlussfolgerungen. Erstens gibt es eine ganze Reihe von Personen, die nicht in der Lage sind, eigenständig mit ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse in Einklang stehende Urteile über politische Fragen zu bilden und entsprechend zu handeln. Insoweit scheint das Postulat vom mündigen Bürger nicht alle Bürger gleichermaßen gut zu beschreiben. Zweitens können Wissensdefizite zu Verzerrungen der in Umfragen gemessenen öffentlichen Meinung sowie der Ergebnisse von Wahlen und Volksentscheiden führen. Beispielsweise könnte die Mehrheit für einen Gesetzesentwurf auf dem irrigen Abstimmungsverhalten etlicher Bürger beruhen. Sind die Wissensdefizite in bestimmten Segmenten einer Gesellschaft konzentriert, könnte, drittens, eine dauerhafte Unterrepräsentation der wohlverstandenen Interessen dieser Segmente im politischen Prozess resultieren.

Befürworter direktdemokratischer Verfahren leugnen nicht rundweg, dass zu etlichen politischen Fragen in der Bevölkerung Unkenntnis oder falsche Vorstellungen vorliegen oder gar vorherrschen. Sie bestreiten jedoch, dass bei Volksentscheiden die skizzierten gravierenden Konsequenzen auftreten. Sie weisen zum einen darauf hin, dass Kampagnen vor einem Volksentscheid Bürger sowohl über substantielle als auch über prozedurale Fragen informierten. Zum anderen fühlten sich Bürger, die Sachentscheidungen treffen dürfen,

⁴ Das Fehlen noch grundlegenderer Kenntnisse und Fähigkeiten, etwa Analphabetismus, kann es ganz ähnlich erschweren, im politischen Raum den eigenen Interessen gemäß zu handeln.

ernster genommen und würden sich um entsprechende Informationen bemühen (Frey/Kirchgässner 1993). In Einklang mit diesen Argumenten konnte in verschiedenen Ländern nachgewiesen werden, dass Bürger infolge von Abstimmungskampagnen hinzulernen (Bowler/Donovan 2002; Mendelsohn/Cutler 2000) und dadurch besser in der Lage sind, in Einklang mit ihren Interessen zu entscheiden (Bowler/Donovan 1998; Kriesi 2005; Hobolt 2007). In diesem Zusammenhang wurde schließlich darauf hingewiesen, dass Bürger nicht unbedingt sachlich richtig informiert sein müssten, um in Einklang mit ihrer Präferenz zu votieren. Vielmehr könnten sie mit Hilfe von Heuristiken erschließen, welche Bewertung und welches Votum in ihrem Interesse lägen oder zu ihren Grundorientierungen passten (etwa Lupia 1994; Hobolt 2007). So könnten sich Bürger beispielsweise an den Äußerungen von Politikern, Parteien oder Interessenorganisationen orientieren, um sich ihre Meinung zu bilden.

Die Argumente beider Seiten erscheinen durchaus schlüssig. Es ist jedoch eine empirische Frage, welche Interpretation besser geeignet ist, die Verhältnisse in einem bestimmten Fall zu beschreiben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der pessimistischen wie der optimistischen Lesart implizite Annahmen zugrundeliegen, die im Einzelfall zutreffen können oder auch nicht. Beispielsweise setzt die Warnung vor überforderten Bürgern voraus, dass eine komplizierte Frage zur Abstimmung steht, nicht aber ein aus dem Alltag wohlbekannter Gegenstand. Der Hinweis auf die Informationsverbreitung in Abstimmungskampagnen setzt solche Kampagnen voraus. Ebenso können Bürger auch nur dann Elitenpositionen als Entscheidungsheuristiken einsetzen, wenn Eliten klar und deutlich Stellung zu der Frage beziehen, die zur Abstimmung steht.

Volksentscheide in Deutschland scheinen den idealtypischen Charakterisierungen von Befürwortern und Gegnern direktdemokratischer Verfahren nur bedingt zu entsprechen. Darauf deutet der Forschungsstand hin, der sich bislang im wesentlichen auf Untersuchungen zum Volksentscheid in über eine Verschärfung des Rauchverbots in Bayern beschränkt. Die Kampagne vor dem Volksentscheid erreichte eine geringe Intensität und entfaltete eine geringe Dynamik. Das Wissen der Stimmberechtigten über den Inhalt des Gesetzentwurf wie über das Verfahren stieg in den Wochen vor dem Abstimmungstag auf bescheidenem Niveau nur geringfügig an; einzig Kenntnisse über den Termin der Abstimmung verbreiteten sich sprunghaft im Elektorat (Schoen et al. 2011a). Bürger konnten sich bei ihrer Urteilsbildung nur in eingeschränktem Maße an Elitenpositionen orientieren, da sich Eliteakteure einer Stellungnahme enthielten oder zwar Stellung bezogen, aber damit beileibe nicht zu allen Stimmberechtigten durchdrangen (Schoen et al. 2011a; Schoen 2012). Stattdessen scheinen etliche Stimmberechtigte ihre eigenen Rauchgewohnheiten als Entscheidungshilfe beim Votum über eine Verschärfung des Rauchverbots Heuristik genutzt zu haben (Schoen et al. 2011b). Schließlich spielte Wissen bei der Abstimmung eine Rolle, doch wäre der Volksentscheid – so hat es den Anschein – auch bei einem wesentlich besser informierten Elektorat nicht wesentlich anders ausgegangen (Schoen et al. 2011a).

Die Erfahrungen in Bayern lassen sich nicht ohne weiteres auf die Volksabstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“ übertragen, geben aber doch Hinweise darauf, was für diese zu erwarten ist. Die „verwirrende Abstimmungsfrage“ (Eisel 2011) besitzt zweifelsohne das Potential Stimmberechtigte in die Irre zu führen, es ihnen aber zumindest zu erschweren, ihre Haltung zu dem Projekt „Stuttgart 21“ in einem passenden Votum auszudrücken. Für die Erwartung verbreiteter Unkenntnis über die Bedeutung der Ja- und der Neinstimme beim Volksentscheid spricht die Tatsache, dass es sich um eine eher proze-

durale und damit abstrakte Frage handelt, die überdies erst relativ kurz vor der Abstimmung auftrat. Allerdings darf man nicht übersehen, dass in den Wochen vor dem Volksentscheid – wie eingangs erwähnt – verschiedene Anstrengungen unternommen wurden, die Wissenslücken unter den Bürgern zu schließen. Die Landesregierung versandte eine Broschüre in Millionenaufgabe an Haushalte im Land, die u.a. einen Musterstimmzettel enthielt (Staatsministerium Baden-Württemberg 2011). Darüber hinaus bemühten sich die Kampagnen beider Seiten, etwa in ihren Plakatkampagnen deutlich zu machen, wie Bürger ihre Haltung zu „Stuttgart 21“ in einem passenden Votum über das Kündigungsgesetz ausdrücken könnten (Focus-Online 2011). Überdies scheinen das Bahnhofprojekt und der Volksentscheid bei etlichen Bürger des Landes Interesse geweckt und sie motiviert zu haben, sich genauer zu informieren. Diese Beobachtungen zusammengenommen, ist damit zu rechnen, dass unter den Stimmberechtigten und erst recht unter den Abstimmenden nicht komplette Verwirrung über die Bedeutung von Ja- und Nein-Voten beim Volksentscheid herrschte.

Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, dass einige Personen beide Voten verwechselten und daher ihre Ablehnung von „Stuttgart 21“ beim Volksentscheid mit einer Nein-Stimme zum Ausdruck brachten. Soweit dies der Fall ist, sollte Unkenntnis über das Verfahren die Verknüpfung zwischen der Haltung zu Stuttgart 21 und dem Stimmverhalten abgeschwächt haben. In der Folge könnte es zu falsch abgegebenen Stimmen gekommen sein. Allerdings erscheint es wenig plausibel, dass diese die wahren Mehrheitsverhältnisse in ihr Gegenteil verkehrten. Beim Volksentscheid behielten die Gegner des Kündigungsgesetzes mit beinahe 59 Prozent der abgegebenen Stimmen die Oberhand. Damit dieses Ergebnis mit falschen Vorstellungen über die Bedeutung von Ja- und Nein-Stimmen erklärt werden könnte, müsste ein beträchtlicher Teil der Abstimmenden Wissenslücken aufweisen. Zudem müssten diese Wissenslücken sehr ungleich verteilt sein, nämlich vor allem bei Gegnern des Bahnprojekts nachzuweisen sein. Diese Ungleichverteilung erscheint umso weniger plausibel, als das Projekt „Stuttgart 21“ erst durch die starke Mobilisierung von Gegnern zu einem politischen Streitgegenstand von landes- und bundespolitischer Bedeutung wurde. Daher ist nicht anzunehmen, dass es zu einer massiven Verzerrung des Abstimmungsergebnisses kam oder gar die Nein-Seite ihren Sieg verbreiteter Unkenntnis verdankte.

3 Daten und Methoden

Um zu untersuchen, wie gut die Bürger über die Abstimmungsfrage informiert waren und welche Wirkungen von der Informiertheit auf individuelles Stimmverhalten und den Ausgang des Volksentscheids ausgingen, greifen wir auf Daten aus einer Wiederholungsbefragung zum Volksentscheid am 27. November 2011 zurück. Die Daten wurden von Infratest dimap im Auftrag der Bertelsmann AG, der Stuttgarter Zeitung, des Südwestrundfunks Stuttgart und der Universität Stuttgart erhoben. Die Befragung vor dem Entscheid begann am 8. November und endete am 24. November, die Nachbefragung wurde am 28. November aufgenommen und am 5. Dezember abgeschlossen. In der Vorbefragung konnten 2803 Interviews geführt werden, nach der Abstimmung wurden 1000 Respondenten erneut befragt. Die Daten werden für die Analysen gewichtet. Die für Vor- und Nacherhebung ge-

trennt errechneten Gewichtungsfaktoren kombinieren Design- (Auswahlwahrscheinlichkeit, u.a. infolge regionaler Schichtung) und Redressmentgesichtspunkte für wenige Merkmale.

Die Formulierung der Abstimmungsfrage wurde in der Befragung auf zweierlei Weise behandelt. Zunächst wurden die Respondenten gebeten, anzugeben, ob sie die Frage für verständlich oder unverständlich hielten. Anschließend wurden sie gefragt, was eine Ja-Stimme beim Volksentscheid bedeute. Dabei wurden ihnen drei Möglichkeiten vorgelegt: „Wenn ich mit Ja stimme, muss die Landesregierung den Finanzierungsvertrag kündigen“, „Wenn ich mit Ja stimme, wird Stuttgart 21 beendet“ sowie „Wenn ich mit Ja stimme, kann Stuttgart 21 gebaut werden“. Neben der richtigen Lesart wurden den Respondenten also zwei unzutreffende Interpretationen vorgelegt. Die erste Fehlinterpretation legt den Eindruck nahe, beim Volksentscheid werde nicht über das Kündigungsgesetz und damit den finanziellen Beitrag des Landes zu dem Vorhaben „Stuttgart 21“ abgestimmt, sondern über das Vorhaben selbst. Die vermutliche faktische Wirkung eines erfolgreichen Volksentscheids wird damit zutreffend erfasst, doch handelt es sich, gemessen an der rechtlichen Wirkung, um eine zu weitgehende Interpretation. Anders verhält es sich mit der zweiten falschen Aussage zur Bedeutung einer Ja-Stimme. Sie interpretiert diese offenkundig in die falsche Richtung. Ein Gegner von „Stuttgart 21“, der Ja- und Nein-Stimme auf diese Weise verstand, könnte aus tiefster Überzeugung mit Nein – und damit gegen seine Intention – gestimmt haben. Eine solche Fehlentscheidung erscheint bei der ersten Fehlinterpretation weniger plausibel. Daher könnte man vermuten, dass der vermutete Effekt prozeduralen Nichtwissens bei Personen, die der zweiten Fehldeutung anhängen besonders stark ausgeprägt ist.

Die Frage nach der Wirkung von Wissen und Nichtwissen auf das Abstimmungsverhalten untersuchen wir für die Vor- und für die Nachbefragung. In der Vorbefragung wurden die Befragten zunächst gebeten, anzugeben, ob sie an der Abstimmung teilzunehmen beabsichtigten.⁵ Anschließend wurden sie um Auskunft darüber gebeten, ob sie am 27. November für oder gegen die Kündigung des Vertrages über Stuttgart 21 durch die Landesregierung stimmen wollten. In der Nachbefragung wurden die Respondenten analog zunächst gefragt, ob sie teilgenommen hätten und, falls ja, ob sie mit Ja, also für die Kündigung des Vertrages über S21 oder mit Nein, also gegen die Kündigung des Vertrags gestimmt hätten. Aus den Antworten auf diese Fragen wurden die abhängigen Variablen kreiert. In der Nachbefragung wurden die Antworten der selbstdeklarierten Teilnehmer derart in eine dichotome Variable transformiert, dass Nein-Stimmen mit dem Wert ‚0‘ und Ja-Stimmen mit dem Wert ‚1‘ verschlüsselt wurden. In der Vorbefragung wurde die Teilnahmebereitschaft nicht dichotom, sondern mit einer Viererskala erhoben. Diejenigen Befragten, die angaben, bestimmt oder wahrscheinlich teilnehmen zu wollen oder ihre Stimme bereits per Brief abgegeben zu haben, wurden als Teilnehmer klassifiziert. Ihre Angaben zum Stimmverhalten wurden analog zur Nachbefragung in eine dichotome Variable überführt.⁶ In der Vor- wie in der Nachbefragung ergeben sich in den Daten deutliche Mehrhei-

⁵ In der Vor- wie in der Nachbefragung ist der Anteil der – voaussichtlichen – Teilnehmer an der Abstimmung deutlich höher als unter den Stimmberechtigten in Baden-Württemberg. Dieser Befund deutet auf Effekte sozialer Erwünschtheit, vor allem aber auf in der Umfrageforschung ebenso verbreitete wie erhebliche Stichprobenproblemen hin und spricht dafür, dass die vorliegende Stichprobe eher aus der Gesamtheit der an „Stuttgart 21“ interessierten denn allen Stimmberechtigten gezogen wurde.

⁶ In der Vorbefragung führte das Erhebungsinstitut bei der Frage nach der Stimmabsicht eine Konsistenzprüfung durch. Dabei wurden Personen, die am Anfang des Interviews eine kritische (wohlwollende) Haltung zu „Stutt-

ten für die Nein-Seite. Die Verteilungen entsprechen somit ungefähr jener beim Volksentscheid am 27. November 2011.

Die Haltung zu dem Projekt „Stuttgart 21“ wurde zu Beginn der Vor- und der Nachbefragung jeweils mit einer fünfstufigen Skala erhoben, die es den Respondenten erlaubte, ihre Haltung von „sehr positiv“ bis „sehr negativ“ zu abzustufen. Diese Informationen wurden in fünfstufige Variablen mit einem Wertebereich von 0 bis 1 überführt, wobei niedrige Werte eine positive Haltung zu dem Projekt anzeigen, hohe Werte hingegen eine kritische Haltung. Wir erwarten einen stark positiven Effekt dieser Variablen auf das (beabsichtigte) Stimmverhalten. In die Analyse beziehen wir eine Reihe von Kontrollvariablen ein, um der Gefahr falscher Wirkungszuschreibungen zu entgehen. Wir berücksichtigen eine Variable, die erfasst, ob Befragte regelmäßig die Bahn – sei es im Nah- oder im Fernverkehr – nutzt. Schließlich werden mit dem Alter, dem Geschlecht und der formalen Bildung der Befragten soziodemographische Merkmale kontrolliert, die für unbeobachtete Heterogenität sorgen könnten.⁷ Diese Variablen dienen als unabhängige Variablen in logistischen Regressionsanalysen, die das Stimmverhalten erklären sollen.

Die zentrale Hypothese postuliert einen Moderatoreffekt von Informiertheit: Die Bewertung von „Stuttgart 21“ sollte bei zutreffenden Vorstellungen von der Bedeutung einer Ja-Stimme stärker wirken, als wenn ein Respondent eine falsche Aussage für richtig hält oder sein Nicht-Wissen kundgibt. Um dies zu prüfen, wurde aus den Antworten auf die Frage nach der Bedeutung von Ja beim Volksentscheid zwei Dummy-Variablen gebildet. Die erste nimmt den Wert „1“ an, falls eine Person eine Ja-Stimme als ein Votum für das Ende des Projekts, und nicht nur der finanziellen Beteiligung des Landes an dem Projekt interpretiert. Die zweite Variable nimmt den Wert „1“ an, falls eine Person eine Ja-Stimme als Votum für die Fortsetzung des Projekts wertet, Nichtwissen angibt oder keine Angabe macht. Jede der Dummyvariablen multiplizieren wir mit der Bewertung von „Stuttgart 21“. Die resultierenden Interaktionsterme sind für die Fragestellung von zentraler Bedeutung. Denn die Koeffizienten, die ihnen zugewiesen werden, geben an, inwieweit die Wirkung der Bewertung von „Stuttgart 21“ auf das Stimmverhalten vom Wissen abhängt. Es ist zu vermuten, dass Personen, die der ersten Fehlinterpretation anhängen, keine größeren Schwierigkeiten haben, ihre Haltung zu „Stuttgart 21“ in einem entsprechenden Votum auszudrücken. Folglich sollte dem entsprechenden Interaktionsterm kein statistisch signifi-

gart 21“ zu Protokoll gegeben hatten und nun gegen (für) das Kündigungsgesetz stimmen wollten, auf den – vermutlichen – Widerspruch zwischen beiden Aussagen hingewiesen und gebeten, ihre Entscheidung zu überdenken. Änderten sie ihr Votum, wurde die zweite Entscheidung in den Datensatz aufgenommen. Leider wurde bei der Datenerhebung nicht dokumentiert, bei welchen Personen diese Konsistenzprüfung mit welchem Ergebnis durchgeführt wurde. Auch wenn das Ausmaß dieser Korrektur nicht bekannt ist, so steht außer Frage, dass sie – sofern wirksam – die in unserer Analyse messbare Wirkung von Wissen über die Abstimmungsfrage auf Stimmverhalten vermindert haben sollte. Sollte beispielsweise ein Gegner von „Stuttgart 21“ wegen falscher Vorstellungen über die Bedeutung von Ja- und Nein-Voten mit Nein gestimmt haben wollen, hätte er sich nach der Intervention des Interviewers für ein Ja entschieden. Er hätte also – wider sein (vermutlich zutreffend gemessenes) Nichtwissen – richtig gestimmt. Die Konsistenzprüfung bei der Erhebung erschwert es somit der Hypothese, Wissen beeinflusse die Wirkung der Haltung zu „Stuttgart 21“ auf das Stimmverhalten, empirisch bestätigt zu werden.

⁷ In die hier berichteten Analysen sind Parteibindungen nicht als Kontrollvariablen einbezogen, da sie nur in einem Teil der Stichprobe erhoben wurden und daher ihre Berücksichtigung die Fallzahl empfindlich verkleinert hätte. Diese Entscheidung mag fragwürdig erscheinen, da sich die Landtagsparteien in der Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ deutlich exponiert hatten und daher Stimmberechtigten Orientierung geben konnten. Allerdings zeigen ergänzende Analysen, dass unter Einbeziehung entsprechender Variabler die hier berichteten Befunde substantiell unverändert lassen.

kanter Koeffizient zugewiesen werden. Dagegen ist damit zu rechnen, dass dem zweiten Interaktionsterm statistisch signifikanter negativer Koeffizient zugewiesen wird, der anzeigt, dass der Effekt der Bewertung von „Stuttgart 21“ auf das Stimmverhalten schwächer ausfällt, wenn eine Person Ja in die falsche Richtung interpretiert oder Nichtwissen angibt, als wenn sie eine richtige Antwort gibt.

Diese Vorgehensweise steht in Einklang mit vorliegenden Arbeiten (z.B. Bartels 1996, Althaus 1998; Gilens 2001), ist allerdings voraussetzungsreicher, als es auf den ersten Blick scheint. Denn sie nimmt sie an, dass alle Unterschiede im Stimmverhalten zwischen Personen, die die Wissensfrage richtig beantworten, und solchen, die eine falsche Antwort geben, allein auf Wissensunterschiede zurückgeführt werden können. Diese Annahme kann zutreffen, doch erscheint es nicht plausibel, da sich beide Gruppen auch in anderen relevanten Hinsichten voneinander unterscheiden dürften. Sofern dies der Fall ist, tendiert diese Vorgehensweise dazu, die Wirkung des Wissens zu überschätzen (Levendusky 2011).

4 Ergebnisse

Beobachter bezeichneten die Formulierung der Abstimmungsfrage, wie eingangs erwähnt, als verwirrend. Mit diesem Urteil waren sie offenkundig nicht allein. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, hielten knapp vier Fünftel der Befragten die Frage für unverständlich. Lediglich ein Fünftel der Respondenten bezeichneten sie als verständlich. Wie der Vergleich zwischen der ersten und zweiten Spalte in Tabelle 1 belegt, unterscheiden sich in dieser Hinsicht diejenigen Personen, die an der Abstimmung teilgenommen hatten und nach dem Entscheid wiederbefragt wurden, nicht von der Gesamtheit der vor dem Urnengang Befragten. Mit anderen Worten, der Eindruck, die Abstimmungsfrage sei verständlich, war unter den Teilnehmern nicht häufiger anzutreffen als unter Befragten, die angaben, nicht teilgenommen zu haben.

Tabelle 1: Bewertung der Verständlichkeit der Abstimmungsfrage (Angaben in Prozent)

| | Vorbefragung | Nachbefragung |
|---------------------------|--------------|---------------|
| Verständlich | 21 | 22 |
| Unverständlich | 78 | 78 |
| Weiß nicht / keine Angabe | 1 | 0 |
| N _{gewichtet} | 2803 | 897 |

Angegeben sind Spaltenprozent. In der Spalte „Nachbefragung“ sind nur diejenigen Befragten berücksichtigt, die wiederbefragt wurden und dabei angaben, an der Abstimmung teilgenommen zu haben. Die Aussagen zur Abstimmungsfrage stammen aus der Vorbefragung.

Eine Formulierung unverständlich zu finden bedeutet nicht unbedingt, sie letztlich falsch zu verstehen. Um das tatsächlich Verständnis zu erfassen, wurden daher die Respondenten im Anschluß gebeten, zu erläutern, was eine Ja-Stimme beim Volksentscheid über das Kündigungsgesetz bedeute. Die in Tabelle 2 zusammengestellten Befunde zeigen, dass etwa die Hälfte der Befragten und der Abstimmungsteilnehmer zutreffend informiert waren. Nur jeweils ein Zehntel gab Nichtwissen zu Protokoll. Die übrigen rund 40 Prozent gaben eine

falsche Antwort. Dabei bestehen diese falschen Antworten mehrheitlich in einer Überinterpretation des Volksentscheids als Abstimmung über das Projekt selbst und nicht nur den finanziellen Anteil des Landes. Der kleinere Teil der Personen, die eine falsche Vorstellung äußern, interpretieren eine Ja-Stimme als Votum für die Fortsetzung des Projekts „Stuttgart 21“. Gleichwohl ist dieses Segment der Befragten und Abstimmungsteilnehmer mit rund 15 Prozent nicht vernachlässigbar klein.

Tabelle 2: Kenntnisse über die Bedeutung einer Ja-Stimme (Angaben in Prozent)

| | Vorbefragung | Nachbefragung |
|---------------------------|--------------|---------------|
| Richtig | 49 | 56 |
| Falsch | | |
| .. Überinterpretation | 24 | 21 |
| .. Falsche Richtung | 17 | 15 |
| Weiß nicht / keine Angabe | 10 | 8 |
| $N_{\text{gewichtet}}$ | 2803 | 897 |

Eingetragen sind Spaltenprozent. In der Spalte „Nachbefragung“ sind nur diejenigen Befragten berücksichtigt, die wiederbefragt wurden und dabei angaben, an der Abstimmung teilgenommen zu haben. Die Aussagen zur Abstimmungsfrage stammen aus der Vorbefragung.

Wie Tabelle 3 zeigt, hängt die Kenntnis der Bedeutung einer Ja-Stimme mit der subjektiven Verständlichkeit der Abstimmungsfrage zusammen. Knapp zwei Drittel derjenigen Befragten, welche die Abstimmungsfrage als verständlich bezeichneten, beschrieben die Bedeutung einer Ja-Stimme richtig. Unter den Personen, die die Fragestellung nicht verständlich fanden, konnte dagegen nur knapp die Hälfte die Bedeutung einer Ja-Stimme exakt angeben. Dieser Unterschied ist deutlich und substantiell bedeutsam, aber bei weitem nicht so stark, dass man folgern könnte, der Eindruck mangelnder Verständlichkeit resultiere zwangsläufig in falschen Vorstellungen, während das Gefühl, die Frage sei verständlich, mit zutreffenden Vorstellungen korrespondiere. Falsche Vorstellungen und eingestandene Unkenntnis kommen in beiden Gruppen vor, und sie sind ähnlich verteilt. Jeweils etwa die Hälfte derjenigen, die nicht richtig antworteten, entschieden sich für die Überinterpretation des Volksentscheids als Abstimmung über das Projekt „Stuttgart 21“. Etwa jeweils ein Drittel dieser Antworten entfiel auf die irriige Vermutung, ein Ja bedeute ein Votum für den Tiefbahnhof. Die restlichen Respondenten gaben an, nicht zu wissen, welche Bedeutung ein Ja-Votum habe.

Bedenken, eine Fragestellung, die es erfordert, Ablehnung von „Stuttgart 21“ in einem Ja-Votum zu äußern, könnte Bürger verwirren, waren also nicht aus der Luft gegriffen. Allerdings scheint es sich eher um eine bedeutsame Minderheit denn um die Mehrheit der Stimmberechtigten und Abstimmungsteilnehmer zu handeln, die dem befürchteten Mißverständnis aufsaß. In Anbetracht der Tatsache, dass Bürger über politische Fragen eher schlecht informiert sind, kann man dies als Erfolg der Aufklärungskampagnen verschiedener Akteure vor dem Volksentscheid werten. Jedoch ändert dieser Erfolg nichts daran, dass nicht alle Stimmberechtigten eine richtige Vorstellung der Bedeutung von „Ja“ und „Nein“ beim Volksentscheid hatten – und daher möglicherweise wider ihre Absichten votierten.

Table 3: Subjektive Verständlichkeit der Frageformulierung und Interpretation der Ja-Stimme (Angaben: Spaltenprozent)

| | Bewertung der Abstimmungsfrage | | |
|---------------------------|--------------------------------|----------------|-----------------|
| | verständlich | unverständlich | Weiß nicht/k.A. |
| Richtig | 63 | 46 | 24 |
| Falsch | | | |
| .. Überinterpretation | 20 | 25 | 19 |
| .. Falsche Richtung | 12 | 18 | 29 |
| Weiß nicht / keine Angabe | 5 | 11 | 27 |
| N _{gewichtet} | 575 | 2199 | 29 |

Grundlage für diese Analyse bilden die Daten aus der Vorbefragung. Spaltensummen können infolge von Rundungsfehlern von 100 abweichen.

Um einen ersten Eindruck von den möglichen Konsequenzen fehlinformierter Voten zu gewinnen, haben wir die Kenntnisse über die Bedeutung einer Ja-Stimme mit der Haltung zum Projekt „Stuttgart 21“ in Beziehung gesetzt (nicht tabellarisch ausgewiesen). Die Ergebnisse deuten auf einen Zusammenhang zwischen beiden Merkmalen hin. Demnach sind Gegner des Bahnhofsumbaus besser über die Bedeutung der Ja-Stimme informiert als Befürworter. Besonders fällt auf, dass rund ein Fünftel der eifrigen Befürworter des Projekts der Auffassung sind, ein Ja bedeute eine Stimme für die Fortsetzung des Projekt, während jeder zehnte strikte Gegner des Bahnhofsumbaus dieser irrigen Meinung waren. Sollte Unkenntnis über die Abstimmungsregeln tatsächlich in der erwarteten Weise gewirkt haben, hätten daher mehr irrtümliche Ja- als Nein-Stimmen vergeben worden sein müssen. Folglich hätte die schwer verständliche Fragestellung dazu beigetragen, dass der Volksscheid nicht noch deutlicher zugunsten der Nein-Seite ausfiel. Allerdings sprechen die vergleichsweise kleinen Wissensunterschiede zwischen den Gegnern und Befürwortern dafür, dass die verzerrende Wirkung nicht allzu stark ausfallen konnte.

Ob Kenntnisse über die Bedeutung einer Ja-Stimme das Stimmverhalten tatsächlich beeinflussten, ist nun zu klären. Unsere Vermutung lautet, dass unzutreffende Vorstellungen es Bürgern erschwerten, ihre Einstellung gegenüber dem Projekt „Stuttgart 21“ in einem entsprechenden Votum auszudrücken. Insbesondere sollten, so die Vermutung, Bürger, die Ja und Nein verwechseln oder Nichtwissen zu Protokoll geben, besondere Schwierigkeiten haben, ihre Stimme entsprechend ihrer Haltung zu „Stuttgart 21“ zu vergeben. Um diese Frage zu beantworten, regredieren wir das Stimmverhalten auf die Einstellung zu „Stuttgart 21“. Dabei erwarten wir einen deutlichen positiven Effekt einer kritischen Haltung zu dem Vorhaben auf die Absicht, für das Kündigungsgesetz zu stimmen. Allerdings sollte dieser Effekt vom Wissen über die Bedeutung von Ja bei der Abstimmung abhängen. Ob dies zutrifft, wird geprüft, indem in die Analyse die oben bereits beschriebenen Interaktionsterme aus der Bewertung des Projekts und den Dummyvariablen einbezogen werden, die Mißverständnisse über die Bedeutung der Ja-Stimme anzeigen. Dabei ist vor allem damit zu rechnen, dass dem Interaktionsterm statistisch signifikanter negativer Koeffizient zugewiesen wird, der anzeigt, dass der Effekt der Bewertung von „Stuttgart 21“ auf das Stimmverhalten schwächer ausfällt, wenn eine Person Ja in die falsche Richtung interpretiert oder Nichtwissen angibt, als wenn sie eine richtige Antwort gibt. Die Ergebnisse der entsprechenden logistischen Regressionsanalysen sind in Tabelle 4 zusammengestellt.

Die Befunde der Analysen der Vor- und der Nachbefragungsdatene zeigen, dass die soziodemographischen Merkmale praktisch ohne jede Wirkung auf das Stimmverhalten blieben. Das gilt auch für die Nutzung der Bahn. Diese Befunde können nicht erstaunen, da diese Merkmale in der Regel nicht direkt, sondern vermittelt über Wahrnehmungen und Einstellungen auf politisches Verhalten wirken. Eine Reihe potentiell vermittelnder Variabler wird in der vorliegenden Analyse aber gerade statistisch kontrolliert. Daher sollte man die Ergebnisse nicht in der Weise fehlinterpretieren, dass sie zeigten, soziodemographische Merkmale und die Bahnnutzung seien für das Abstimmungsverhalten ohne Belang gewesen. Denn hier wurden nur direkte, nicht aber die gesamten Effekte dieser Merkmale untersucht.

Der weitaus stärkste Erklärungsfaktor in den Vor- und Nachabstimmungsmodellen ist die Bewertung des Projekts „Stuttgart 21“. In beiden Modellen resultieren für die Hauptterme logistische Regressionskoeffizienten, die größer als acht sind. Unter Berücksichtigung der Interaktionsterme in den Schätzmodellen bedeuten diese Ergebnisse, dass bei Personen, die sich der Bedeutung von Ja und Nein beim Volksentscheid über das Kündigungsgesetz bewusst waren, mit einer kritischeren Haltung zu „Stuttgart 21“ die Wahrscheinlichkeit anstieg, für das Kündigungsgesetz zu votieren. Und die Wahrscheinlichkeit stieg rapide an. Betrachtet man beispielsweise eine Person, die auf allen anderen Merkmalen den dem jeweiligen Skalenniveau angemessenen Mittelwert einnimmt,⁸ steigt die Wahrscheinlichkeit einer Ja-Stimme von rund sieben Prozent auf praktisch einhundert Prozent, wenn man sich von einer sehr positiven zu einer sehr negativen Bewertung des Projekts „Stuttgart 21“ bewegt (siehe Abbildung 1). Betrachtet man andere Personengruppen und Variablenkonstellationen, resultieren sehr ähnliche Befunde. In diesem Sinn kann man die Abstimmung über das Kündigungsgesetz also, wie erwartet, als einen Volksentscheid über „Stuttgart 21“ ansehen – auch wenn man nicht übersehen darf, dass andere Motive, etwa erwartete Wirkungen auf die Landesregierung oder Folgen für andere Bahnprojekte, ebenfalls eine Rolle gespielt haben können.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss man allerdings bedenken, dass sie sich ausschließlich auf die Personen beziehen, die die substantielle Bedeutung von „Ja“ und „Nein“ beim Volksentscheid kannten. Für unsere Fragestellung entscheidend ist jedoch, ob sich die Personen, die nicht so gut informiert sind, anders abstimmten. Betrachten wir zunächst die Personen, die ein „Ja“ als ein Votum für das Ende des Projekts hielten. Ihr Stimmverhalten unterscheidet sich weder in der Vor- noch in der Nachbefragung in statistisch signifikantem Ausmaß von jenem der vollinformierten Personen. Soweit Wirkungstendenzen erkennbar sind, führten sie in der Vorbefragung dazu, dass die Einstellung zu „Stuttgart 21“ das Stimmverhalten weniger stark beeinflusste; in der Nachbefragung findet sich eine gleichgerichtete, aber wesentlich schwächere Tendenz. Auch wenn die Überinterpretation der Ja-Stimme eigentlich keinen Anlass dazu gab, scheinen Personen, die ihr anhängen, es tendenziell schwerer gehabt zu haben, ihre Haltung zu „Stuttgart 21“ in ein entsprechendes Votum zu übersetzen.

⁸ Es handelt sich um knapp fünfzigjährige Frauen mit mittlerem Schulabschluss, die nicht mindestens einmal in der Woche mit der Bahn fahren.

Tabelle 4: Determinanten des Abstimmungsverhaltens beim Volksentscheid über das Kündigungsgesetz (logistische Regressionsanalysen)

| | Vorbefragung | Nachbefragung |
|--|------------------|-------------------|
| Bewertung Stuttgart 21 | 8,46** (,63) | 8,40** (,82) |
| Abstimmungsfrage: Überinterpretation | ,50 (,48) | -1,05 (1,45) |
| Abstimmungsfrage: Falsche Richtung/Nichtwissen | 1,70** (,57) | 1,05 (,78) |
| Bewertung Stuttgart 21 * Überinterpretation | -1,65 (,90) | -,13 (2,08) |
| Bewertung Stuttgart 21 * Falsche Richtung/Nw. | -3,10** (,98) | -2,36 (1,51) |
| Alter | -,01 (,03) | ,12* (,05) |
| Alter quadriert | ,0001 (,0003) | -,001* (,0005) |
| Geschlecht | ,08 (,18) | -,01 (,29) |
| Bildung (Vergleichsgruppe: Realschule, andere) | | |
| - Hauptschule | ,33 (,25) | ,01 (,35) |
| - Abitur | ,06 (,12) | -,13 (,30) |
| Bahnnutzer | -,10 (,20) | -,57 (,50) |
| Konstante | -4,73** (,73) | -7,47** (1,92) |
| -2LL Null | 2714,2 | 1114,8 |
| -2LL Modell | 1416,5 | 603,0 |
| Korr. PR ² | ,47 | ,44 |
| N _{gewichtet} | 2163 | 869 |

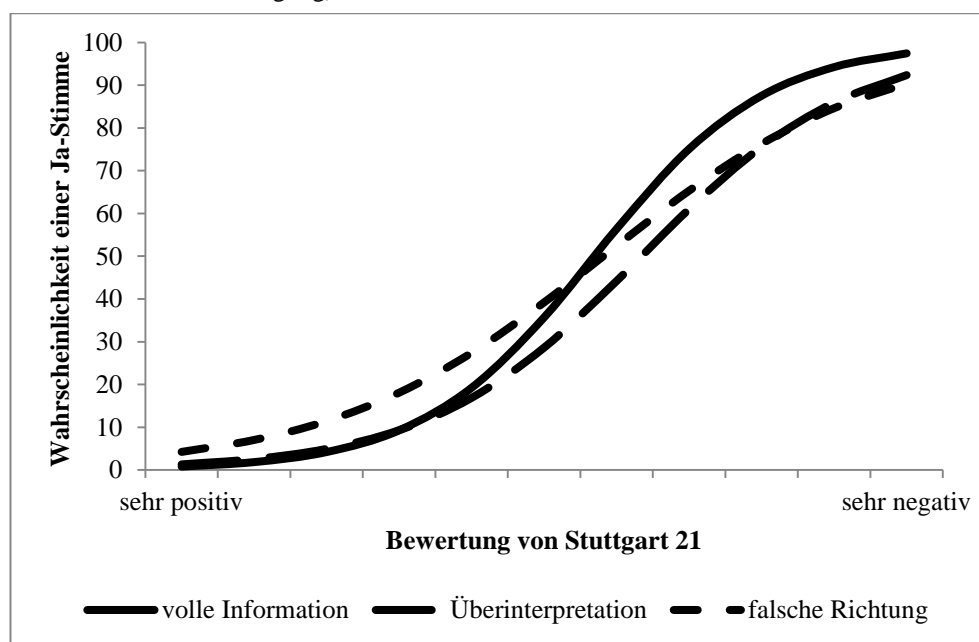
Angegeben sind unstandardisierte logistische Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Die Befragten wurden nach Befragungstagen geclustert. Signifikanzniveaus: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$. Der Panelfall könnte in der Nachbefragung für Verzerrungen sorgen. Wie ergänzende Analysen zeigen, fallen derartige Verzerrungen empirisch kaum ins Gewicht.

Wenden wir uns nun denjenigen Personen zu, die ein Ja als Votum für die Fortsetzung des Projekts hielten oder Nichtwissen zu Protokoll gaben. Dem Interaktionsterm, der aus der Multiplikation der entsprechenden Wissensvariable und der Bewertung von „Stuttgart 21“ hervorging, wird in der Analyse der Vorbefragungsdaten ein statistisch signifikanter negativer Koeffizient zugewiesen. Damit entspricht die empirische Evidenz unseren Erwartungen: Konfusion über die Bedeutung von Ja und Nein beim Volksentscheid scheint es Bürgern erschwert zu haben, an der Abstimmungsurne ihre Haltung zu „Stuttgart 21“ in einem entsprechenden Votum zum Ausdruck zu bringen. In der Nachbefragung findet sich

ein ähnliches Muster. Allerdings erreicht der entsprechende Koeffizient nicht konventionelle Niveaus statistischer Signifikanz, was nicht zuletzt mit dem beträchtlichen Standardfehler zusammenhängt.

Unabhängig davon, ob wir Vor- oder Nachbefragungsdaten betrachten, erreichen die Koeffizienten der Interaktionsterme im Vergleich zum Haupteffekt der Haltung zu „Stuttgart 21“ eine erhebliche Größenordnung. Unter wohlinformierten Befragten finden wir für die Einstellung zu „Stuttgart 21“ Koeffizienten von rund 8,4, in der Gruppe der falsch informierten Personen liegen die entsprechenden Koeffizienten bei rund 5,4 (Nachbefragung: 6,0) und sind somit um etwa ein Drittel, also beträchtlich kleiner. Aber selbst diese Koeffizienten repräsentieren starke Effekte. Das wird deutlich, wenn man wiederum für das bereits erwähnte exemplarische Segment der Stichprobe aus den Modellschätzungen Wahlwahrscheinlichkeiten berechnet. Bewegt man sich von einer sehr positiven zu einer sehr negativen Bewertung des Projekts „Stuttgart 21“, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Ja-Stimme von knapp zehn auf rund 90 Prozent an. Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, verläuft der Anstieg etwas weniger steil als in der Gruppe der vollinformierten Bürger. Doch handelt es sich noch immer um einen starken Effekt, der sich nicht wesentlich vom Effekt bei Personen unterscheidet, die die Bedeutung der Ja-Stimme kannten.

Abbildung 1: Effekt der Bewertung von Stuttgart 21 in Abhängigkeit vom Wissen über die Bedeutung einer Ja-Stimme (Wahrscheinlichkeit einer Ja-Stimme; Vorbefragung)



Die allenfalls moderaten wissensbedingten Unterschiede in der Wirkung von Bewertungen des Bahnhofumbaus deuten darauf hin, dass die Wissenslücken den Ausgang des Volksentscheids nicht wesentlich beeinflussten. Um dies empirisch zu prüfen, wurden auf der Basis der in Tabelle 5 berichteten Modelle andere Wissensstände in der Stichprobe simuliert und die entsprechenden hypothetischen Ausgänge ermittelt. Im ersten Schritt wurde angenommen, alle Personen, die sich der Überinterpretation der Ja-Stimme angeschlossen, seien wohlinformiert. Analog wurden Simulationen unter der Annahme durchgeführt, Respondenten, die das Ja-Votum in die falsche Richtung interpretierten, seien richtig informiert. Schließlich wurden beide Annahmen zur Informiertheit simultan getroffen.

Tabelle 5: Anteil der Ja-Stimmen beim Volksentscheid in Abhängigkeit vom Kenntnisstand (Angaben in Prozent)

| | Vorbefragung | Nachbefragung |
|------------------------------|--------------|---------------|
| Empirische Wissensverteilung | 44,3 | 41,4 |
| Korrektur Überinterpretation | 44,3 | 43,8 |
| Korrektur Falsche Richtung | 42,1 | 40,0 |
| Beides korrigiert | 42,2 | 42,4 |
| $N_{\text{gewichtet}}$ | 2163 | 869 |

Die Ergebnisse beruhen auf Simulationen auf der Grundlage der in Tabelle 4 dargestellten logistischen Regressionsanalysen.

Die Ergebnisse dieser Simulationen, die in Tabelle 5 zusammengestellt sind, belegen, dass in einem besser informierten Elektorat der Volksentscheid – ceteris paribus – nur geringfügig anders ausgegangen wäre. Unabhängig davon, ob man die Vor- oder die Nachbefragung betrachtet, wären ein bis zwei Prozentpunkte weniger auf die Ja-Seite entfallen, wenn kein Befragter geglaubt hätte, ein Ja drücke Zustimmung zum Tiefbahnhof aus. Hätte kein Befragter gemeint, ein Ja bedeute das Ende des Bahnhofprojekts, wäre dies in der Vorbefragung ohne Wirkung geblieben, in der Nachbefragung hätte es geringfügig mehr Ja-Stimmen gegeben. In der Summe resultierte in der Vorbefragung ein marginaler höherer Nein-Stimmenanteil, in der Nachbefragung ein noch kleinerer Anstieg des Ja-Stimmenanteils. Anders gewendet, führten nach dieser Analyse die Informationsdefizite im Elektorat nicht zu einer gravierenden Verzerrung des Abstimmungsergebnisses.

5 Schluss

Der vorliegende Beitrag ging der Frage nach, inwieweit die Fragestellung Bürger beim Volksentscheid daran hinderte, gemäß ihrer Haltung zu „Stuttgart 21“ zu votieren, und in der Folge das Abstimmungsergebnis verzerrte. Die Analyse von Umfragedaten zeigte, dass die Fragestellung von einem großen Teil der Befragten als nicht verständlich kritisiert wurde und von einer erheblichen Minderheit zum Teil grob mißverstanden wurde. Unkenntnis über die Bedeutung einer Ja-Stimme beeinflusste, so konnte weiter gezeigt werden, das individuelle Stimmverhalten. In der Folge fiel es Personen, die die Bedeutung eines Ja-Votums verkannten, (tendenziell) schwerer als anderen, gemäß ihrer Haltung zu dem Pro-

jekt „Stuttgart 21“ zu votieren. Diese allenfalls moderaten Verzerrungen beim individuellen Stimmverhalten blieben erwartungsgemäß ohne gravierende Auswirkungen auf den Ausgang des Volksentscheids. In einem über die Bedeutung der Entscheidungsmöglichkeiten vollständig informierten Elektorat hätte nach den vorgelegten Simulationsrechnungen das Abstimmungsergebnis nur marginal anders ausgesehen. In jedem Fall wäre es beim Sieg der Nein-Seite geblieben.

Die Befunde zeigen, dass nicht alle Stimmbürger gleichermaßen ihre politischen Präferenzen in einem entsprechenden Votum zum Ausdruck bringen konnten. Einigen fehlte es dazu offenbar an Verfahrenswissen. In einer Gesellschaft, die den mündigen Bürger als Leitbild hochhält, ist dieses Ergebnis problematisch und legt die Frage nahe, wie diesem Mißstand begegnet werden könnte. Will man an Volksentscheiden festhalten, bieten sich zwei Möglichkeiten an. Wissensprobleme, wie sie in diesem Beitrag untersucht wurden, hätten sicherlich vermieden werden können, wenn nicht über die Landesbeteiligung an „Stuttgart 21“ abgestimmt worden wäre, sondern über das Projekt selbst. Aus der Beobachtung, die Fragestellung sei zu schwierig gewesen, leitet sich praktisch von selbst die Forderung nach einfacheren, intuitiv verständlichen Fragestellungen ab. Diese Forderung verdient Unterstützung, die ihre Grenze jedoch dort findet, wo die Schwierigkeit einer Frage aus rechtsstaatlichen Erfordernissen resultiert. Volksentscheide sind mehr als staatlich organisierte Meinungsumfragen, weshalb sie den Erfordernissen an die Gesetzgebung genügen müssen. Soweit die Fragen in Volksentscheiden nicht vereinfacht werden können, dürfte der Weg zu entscheidungsfähigen Bürgern über die Verbreitung einschlägiger Informationen führen. Dieser Weg wurde vor dem 27. November 2011 beschritten. Dem Volksentscheid in Baden-Württemberg gingen – im Vergleich zu anderen Volksabstimmungen in Deutschland – recht intensive Aufklärungs- und Propagandakampagnen voraus, die unter anderem das Ziel verfolgten, Bürgern die Bedeutung der beiden Wahlmöglichkeiten nahezubringen. Dass selbst unter diesen Bedingungen ein nicht vernachlässigbarer Teil der Stimmberechtigten und der Abstimmungsteilnehmer nicht zutreffend informiert war, deutet auf die Grenzen von Informationskampagnen hin, die mit vertretbaren Mitteln nicht zu überwinden sind.

Gemessen am Leitbild des mündigen Bürgers erscheint jeder einzelne unzureichend informierte Bürger als eine Zumutung, da er seine Interessen nicht eigenständig vertreten kann. Wie der Volksentscheid über das „S 21-Kündigungsgesetz“ zeigt, kann sich die Sachlage auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene anders darstellen. Die Informationsdefizite über einen zentralen Bestandteil der Verfahrensregeln beeinflussten das Abstimmungsergebnis nur marginal. Der Ausgang des Volksentscheids wurde also nicht verzerrt. Die Ursache hierfür liegt nicht zuletzt darin, dass Befürworter und Gegner des Projekts „Stuttgart 21“ in ähnlichem Maße Wissenslücken aufwiesen. Soweit einzelne Bürger wegen ihrer Wissensdefizite irrig abstimmten, neutralisierten sich die Fehler auf beiden Seiten und ließen daher das Gesamtergebnis weitgehend unverändert. Folglich kann das Ergebnis eines Volksentscheids in einem realen, nicht vollständig informierten Elektorat durchaus dem Resultat in einem vollständig informierten Elektorat entsprechen, sofern die Wissenslücken nicht zu ungleich verteilt sind. Die Aggregatbetrachtung legt somit optimistischere Folgerungen nahe als eine auf das Individuum konzentrierte Analyse.

Diese Schlussfolgerungen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Ergebnisse der vorliegenden Analyse einigen Einschränkungen unterliegen. Die Ergebnisse sind mit der Ceteris-paribus-Klausel versehen. Die Simulationen geben die Wirkung von Wissen in

den Grenzen des jeweiligen Regressionsmodells an; sie können nicht erfassen, ob zusätzliches Wissen beispielsweise das Entscheidungskalkül von Akteuren verändert hätte. Eine weitere Beschränkung ist darin zu sehen, dass in der Vorbefragung eine Konsistenzprüfung durchgeführt wurde, die die Übereinstimmung zwischen der Einstellung zu „Stuttgart 21“ und dem Stimmverhalten künstlich steigerte und die moderierende Wirkung des Wissens minderte. Über die Konsequenzen dieses Eingriffs liegen keine Informationen vor. Wir sind jedoch zuversichtlich, dass die zentralen Ergebnisse unserer Analyse davon unberührt blieben, da diese nur insofern tangiert würden, als diese Prozedur das Antwortverhalten von Befürwortern und Gegnern des Tiefbahnhofs deutlich unterschiedlich beeinflusst hätte. Mit Blick auf die Wirkungsmessung ist noch zu bedenken, dass die Vorstellungen von der Bedeutung einer Ja-Stimme unter den Respondenten nicht zufällig variiert wurden. Daher könnten die gemessenen Effekte auch Wirkungen von mit dem Wissen korrelierter Merkmale messen und der Wissensdefizite überschätzt sein. Insofern ist unsere Folgerung, Wissensdefizite hätten den Ausgang des Volksentscheids nicht verzerrt, gut abgesichert. Schließlich enthielt die Stichprobe überdurchschnittlich viele (selbsterklärte) Teilnehmer an dem Volksentscheid. Diese Verzerrung dürfte nicht allein mit Messfehlern erklärbar sein, sondern auch mit Stichprobenfehlern zusammenhängen. Diese dürften darin bestehen, dass an dem Projekt „Stuttgart 21“ und dem Volksentscheid interessierte Personen mit überproportionaler Wahrscheinlichkeit in die Telefonstichprobe gelangten. Sofern das zutrifft, dürfte es sich bei den Befunden über Wissenslücken um übermäßig konservative Schätzungen handeln, so dass die Grenzen von Informationskampagnen noch enger gezogen wären, als die Analyse nahelegte. Auch diese Verzerrung hätte die zentrale Schlussfolgerung nur dann tangiert, wenn sie sehr asymmetrisch auf Gegner und Befürworter von „Stuttgart 21“ aufgetreten wäre. Das kann nicht ausgeschlossen werden, erscheint aber nicht plausibel. Folglich sind wir zuversichtlich, trotz der erwähnten methodischen Probleme schließen zu können, dass die „verwirrende Abstimmungsfrage“ (Eisel 2011) den Ausgang des Volksentscheids nicht wesentlich beeinflusste. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass andere Wissenslücken die Urteilsbildung und das Stimmverhalten am 27. November 2011 verzerrten. Erst recht nicht ist auszuschließen, dass Unkenntnis und falsche Vorstellungen über den Gegenstand und das Verfahren bei anderen Volksentscheiden eine wesentliche Rolle spielen. Dies sollten künftige Arbeiten klären, so dass die Rolle von Informiertheit für die politische Urteilsbildung und politisches Verhalten systematisch vergleichend untersucht werden können.

Literatur

- Althaus, Scott L., 1998: Information Effects in Collective Preferences, in: *American Political Science Review* 92, 545-558.
- Bartels, Larry M. (1996): "Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections", *American Journal of Political Science* 40: 194-230.
- Bartels, Larry M. (2005): "Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind", *Perspectives on Politics* 3: 15-31.
- Bartels, Larry M. (2008): *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton: Princeton University Press.

- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld und William N. McPhee (1954): *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd, 1998: *Demanding Choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd, 2002: Do voters have a cue? Television advertisements as a source of information in citizen-initiated referendum campaigns, in: *European Journal of Political Research* 41, 777-793.
- Budge, Ian, 1996: *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E. (1960): *The American Voter*, New York: Wiley.
- Converse, Philip E., 1990: Popular Representation and the Distribution of Information, in: Ferejohn, John H./Kuklinski, James H. (Hrsg.), *Information and Democratic Processes*, Urbana: University of Illinois Press, 369-390.
- Delli Carpini, Michael X., und Scott Keeter (1996): *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, New Haven: Yale University Press.
- 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, Stuttgart.
- Eisel, Stephan, 2011: Wer mit Nein stimmt, sagt Ja zu Stuttgart 21. Hintergründe zur Volksabstimmung in Baden-Württemberg (<http://www.kas.de/wf/de/33.29366/>, zuletzt abgerufen am 20. Januar 2012).
- Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard, 1993: Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen, in: *Analyse und Kritik* 15, 129-149.
- Focus-Online, 2011: Bei der Volksabstimmung heißt Ja Nein und Nein Ja (http://www.focus.de/politik/deutschland/stuttgart-21/stuttgart-21-bei-der-volksabstimmung-heisst-ja-nein-und-nein-ja_aid_686676.html, zuletzt abgerufen am: 9. Januar 2012).
- Gabriel, Oscar W./Kornelius, Bernhard, 2011: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 784-804.
- Gilens, Martin (2001): "Political Ignorance and Collective Policy Preferences", *American Political Science Review* 95: 379-396.
- Hobolt, Sara Binzer, 2007: Taking Cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on European integration, in: *European Journal of Political Research* 46, 151-182.
- Jerit, Jennifer/Barabas, Jason/Bolsen, Toby, 2006: Citizens, Knowledge, and the Information Environment, in: *American Journal of Political Science* 50, 266-282.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R., 1999: *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel u.a.: Helbing und Lichtenhahn.
- Kirchhof, Paul (2010): Gutachtliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm, Heidelberg.
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2011: Eine Frage, die fast niemand versteht (<http://www.ksta.de/html/artikel/1317203534182.shtml>, zuletzt abgerufen am 20. Januar 2012).
- Kriesi, Hanspeter, 2005: *Direct democratic choice: The Swiss experience*, Lanham, MD.
- Lau, Richard R., David J. Andersen und David P. Redlawsk (2008): "An Exploration of Correct Voting in Recent U.S. Presidential Elections", *American Journal of Political Science* 52: 395-411.
- Lau, Richard R., und David P. Redlawsk (1997): "Voting Correctly", *American Political Science Review* 91: 585-598.
- Lau, Richard R., und David P. Redlawsk (2001): "Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision-Making", *American Journal of Political Science* 45: 951-971.
- Lau, Richard R., und David P. Redlawsk (2006): *How Voters Decide. Information Processing during Election Campaigns*. New York: Cambridge University Press.

- Lau, Richard R., David J. Andersen und David P. Redlawsk (2008): "An Exploration of Correct Voting in Recent U.S. Presidential Elections", *American Journal of Political Science* 52: 395–411.
- Levendusky, Matthew S. (2011): "Rethinking the Role of Political Information", *Public Opinion Quarterly* 75: 42–64.
- Lupia, Arthur, 1994: Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections, in: *American Political Science Review* 88, 63-76.
- Maier, Jürgen, 2000: Politisches Interesse und politisches Wissen in Ost- und Westdeutschland, in: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans (Hrsg.), *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich*, Opladen: Leske+Budrich, 141-171.
- Maier, Jürgen/Glantz, Alexander/Bathelt, Severin, 2009: Was wissen die Bürger über Politik? Zur Erforschung der politischen Kenntnisse in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 2008, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40, 561-579.
- Mendelsohn, Matthew/Cutler, Fred, 2000: The effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance, *British Journal of Political Science* 30, 685-698.
- Nonnenmann, Jonas, 2011: Verwirrende Stimmzettel sorgen für Unmut, in: *Frankfurter Rundschau* vom 9. November 2011 (<http://www.fr-online.de/politik/stuttgart-21-verwirrende-wahlzettel-sorgen-fuer-unmut.1472596.11123884.html>), zuletzt abgerufen am 20. Januar 2012).
- Oberreuter, Heinrich, 2002: Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik* 49, 290-305.
- Sartori, Giovanni, 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham: Chatham House.
- Schmitt-Beck, Rüdiger 1993: Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 393-415.
- Schoen, Harald, 2005: Ist Wissen auch an der Wahlurne Macht? Politische Kompetenz und Wahlverhalten, in: Schumann, Siegfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Harald Schoen, *Persönlichkeit. Eine vergessene Größe der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 137-155.
- Schoen, Harald (2012): Wählen und abstimmen - zwei Seiten einer Medaille? Eine Analyse am Beispiel des Volksentscheids zum Nichtraucherschutz in Bayern, in: Schmitt-Beck, Rüdiger (Hrsg.): *Wählen in Deutschland, PVS-Sonderheft 45*, Baden-Baden: Nomos, 514-535.
- Schoen, Harald, Glantz, Alexander, Teusch, Rebecca, 2011a: Abstimmungskampf, Informationsvermittlung und Stimmenscheidung beim Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010*, Baden-Baden: Nomos, 2011, 295-320
- Schoen, Harald, Glantz, Alexander, Teusch, Rebecca, 2011b: Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42, 2011, 492-502.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern: Francke.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011): *Information der Landesregierung Baden-Württemberg zur Volksabstimmung am 27. November 2011*, Stuttgart.
- Vetter, Angelika/Maier, Jürgen, 2005: "Mittendrin statt nur dabei? Politisches Wissen, politisches Interesse und politisches Kompetenzgefühl in Deutschland, 1994-2002", in: Gabriel, Oscar W./Falter, Jürgen W./Rattinger, Hans (Hrsg.): *Wächst zusammen, was zusammengehört?*, Baden-Baden: Nomos, 51-90.
- Westle, Bettina, 2005: Politisches Wissen und Wahlen, Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Weßels, Bernhard (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 484-512.
- Westle, Bettina, 2009: Politisches Wissen als Grundlage der Entscheidung bei der Bundestagswahl 2005, in: Kühnel, Steffen/Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hg.): *Wähler in Deutschland. Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.366-398

- Westle, Bettina, 2011: Politisches Wissen in Deutschland. Ein Vergleich von Bürgern mit türkischem Migrationshintergrund und einheimischen Deutschen, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 835-850.
- Westle, Bettina/Johann, David, 2010: Das Wissen der Europäer/innen über die Europäische Union, in: Faas, Thorsten/Arzheimer, Kai/Robteutscher, Sigrid (Hrsg.), *Information – Wahrnehmung – Emotion. Politische Psychologie in der Wahl- und Einstellungsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 353-374.