

Stuttgart 21 und das Demokratieverständnis in Deutschland.

Bürgerbewegungen und Bürgerbeteiligungen versus repräsentative Demokratie?!

Christian Reimann

„Stuttgart 21“: Dieser Begriff prägt seit mehreren Monaten die bundesdeutsche Medienlandschaft. Wie konnte aus dem Verkehrs- und Städtebauprojekt, das seit mehreren Jahrzehnten in der Planung steckt, ein politisches Ereignis werden, das mittlerweile Symbol-Charakter aufweist? Lediglich die November 2010 ausgelöste Terrorwarnung¹, die vielleicht einigen Politikern nicht ungelegen kam, hatte dieses Großprojekt mit seinen Protesten aus der öffentlichkeitswirksamen Berichterstattung verdrängt.

Dieser Beitrag befasst sich mit dem Projekt Stuttgart 21 an sich und dessen Entstehung und Entwicklung, die sich insbesondere in den letzten Monaten teilweise dramatisch zugespitzt hat. Die politische Bedeutsamkeit von Stuttgart 21 soll herausgearbeitet werden. Abschließend soll ein Fazit gezogen werden.

Stuttgart 21 und die Deutsche Bahn AG

Stuttgart 21 geht zurück auf Diskussionen in den 1980er Jahren um die Schaffung einer schnellen Verbindung zwischen Stuttgart und Ulm, als Fortsetzung der Schnellfahrstrecke Mannheim-Stuttgart. 1994 wurde das Konzept Stuttgart 21 der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Deutsche Bahn AG ist Vorhabenträger und Bauherr des Projekts. Die Umwandlung der oberirdischen Stuttgarter Kopfbahnhofanlage in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof und der Anschluss an die Bestandsstrecken gilt als Kernstück. Dafür müssen die Gleise um 90° gedreht und alle Zulaufstrecken verlegt werden. Es gibt in Stuttgart keinen freien Raum für die Gleise. Daher sol-

len alle Strecken im Tunnel verlaufen. Es müssen 66 Kilometer meist eingleisige Tunnelstrecke gebohrt werden, um eine Zeitersparnis von etwa zwei bis drei Minuten zu erreichen. Außerdem sollen durch kürzere Haltezeiten im Bahnhof zusätzlich zwei Minuten eingespart werden. Am Flughafen sollen neue Bahnhöfe entstehen. Bestandteil des Projekts ist auch die Neubaustrecke zwischen Wendlingen und Ulm; es soll eine Hochgeschwindigkeitsstrecke gebaut werden.² Bezweifelt wird die höhere Leistungsfähigkeit des geplanten Tiefbahnhofs gegenüber der des bestehenden Kopfbahnhofs.

Nach Einschätzung des Bundesverkehrsministeriums handele es sich bei Stuttgart 21 nicht um ein Projekt des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, sondern vorrangig um ein städtebauliches Projekt. Denn auch ein oberirdischer Kopfbahnhof könne die verkehrlichen Funktionen für den Eisenbahnknoten Stuttgart erfüllen.³ Nach einer derartigen Einschätzung könnte gedacht werden, dass das Projekt ein Ende gefunden hat. Dem ist jedoch nicht so. Insbesondere die Deutsche Bahn AG als Träger des Großprojekts hält an dem Vorhaben fest.

Mangelnde Transparenz

Unklar ist der Finanzbedarf für das Projekt. Zu Beginn des Projekts bezifferten die Planer die Kosten auf 2,5 Milliarden Euro. Bei der Deutsche Bahn AG scheint Intransparenz ein Normalzustand zu sein: Es soll einen internen Bericht aus dem Jahre 2002 geben, in dem von Kosten in Höhe von 4,2 Milliarden Euro die Rede ist. Offiziell lagen



die Kosten auch noch im Jahr 2003 bei 2,5 Milliarden Euro. Laut Konzernaussagen handele es sich um einen Druckfehler: Man habe DM mit Euro verwechselt.⁴

Trotz Änderungen bis zur Planfeststellung sind die Kosten stets unverändert geblieben. Der Kostenrahmen von seinerzeit 5 Milliarden DM sollte nicht überschritten werden. Ein jahrelanger Streit der Projektpartner Bahn, Stadt, Land und Bund um die Aufteilung der Mehrkosten soll unter Ausschluss der Öffentlichkeit geherrscht haben. Im

1 „Das Verhalten der Sicherheitsbehörden zur Bombenattrappe von Windhuk ist suspekt, die Kommunikation dazu ein Wirrwarr.“, so Heribert Prantl, *Hysterie, die Himmelangst macht*, in *Süddeutsche Zeitung* vom 19.11.2010; siehe: <http://www.sueddeutsche.de/politik/terrorwarnung-in-deutschland-hysterie-die-himmelangst-macht-1.1025799>

2 http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/4000/14_4382_d.pdf

3 Zu finden unter: <http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=313>

4 <http://www.stern.de/politik/deutschland/stuttgart-21-schwere-fehler-in-der-bibel-1627395-print.html>

April 2009 ist der Finanzbedarf abermals korrigiert worden. Zusätzlich ist zum Erstaunen der darüber informierten Öffentlichkeit ein Risikotopf in Höhe von 1,45 Milliarden Euro zwischen den Projektpartnern vereinbart worden.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2008 vor Mehrkosten gewarnt und einen eigenen Finanzplan vorgelegt. Demnach bedarf das Projekt Stuttgart 21 eine Summe von 5,3 Milliarden Euro.⁵

Im Dezember 2009 bezifferte der Bahnvorsitzende, Dr. Rüdiger Grube, die Kosten für das gesamte Projekt Stuttgart 21 auf 4,1 Milliarden Euro; Kosten für Baurisiken seien in dieser Bilanz nicht enthalten.⁶ Diese Zahlen stimmen nun abermals nicht, denn in den Schlichtungsgesprächen stellte sich heraus, dass für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm ein Mehrbedarf von 865 Millionen Euro besteht: Nicht 2,1 Milliarden Euro, sondern 2,9 Milliarden Euro werden -Stand November 2010- benötigt.⁷

Gegen Ende der Schlichtungsgespräche, der Schlichterspruch ist am 30. November gefällt worden, kündigte der Baden-Württembergs Ministerpräsident und CDU-Landesvorsitzende, Stefan Mappus, an, dass er den Spruch des Schlichters, Heiner Geißler, akzeptieren werde:

„Über alle Vorschläge unterhalb eines Baustopps oder der Einstellung des Projekts kann man mit mir reden, auch wenn es zusätzlich Geld kostet.“⁸

Die Ankündigung, dass es auch zusätzlich mehr Geld kosten dürfe, klingt wenig überzeugend. Die Befürworter des Kopfbahnhofs in Stuttgart rechnen mit wesentlich höheren Kosten als bisher offiziell angekündigt worden sind: In diesen Kreisen wird mit mindestens 10 Milliarden Euro Kosten für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm kalkuliert.⁹ Ob diese Summe die Kosten für tatsächlich eintreten

de (Bau-)Risiken oder Gefahren (Geologie mit Quellgips unter dem Bahnhof) abdecken kann, soll an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Stuttgart 21 und die politische Dimension

Artikel 38 Absatz 1 GG enthält eine wesentliche Norm des deutschen Rechtssystems:

„(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

Diese Kernvorschrift garantiere jedem das subjektive Recht auf Demokratie und erinnere daran, wem die Demokratie gehören sollte.¹⁰ Dieser Grundgesetz-Artikel verweist auch auf den repräsentativen Charakter des deutschen Demokratieverständnisses. Die hiesige Demokratie funktioniert im wesentlichen über die gewählten Repräsentanten in den Parlamenten. Aber was passiert, wenn es zwischen der Entscheidung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder anderer Parlamente und dem Willen des Volkes eine (große) Differenz gibt? Was ist, wenn sich Volkes Wille und parlamentarische, legislative Entscheidung sich gar widersprechen?

Stuttgart 21: Nur ein umstrittenes Großprojekt? Was war geschehen in Stuttgart?

Das Prestigeprojekt ist seit vielen Jahren umstritten. Ein Bürgerbegehren, das 2007 angestrengt wurde, scheiterte 2009 in gerichtlichen Instanzen. Mehr als 60.000 Bürgerinnen und Bürger hatten zuvor ihre Unterschriften gegeben; lediglich 20.000 Unterschriften wären notwendig gewesen. Der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schus-

ter hatte im Wahlkampf 2004 angekündigt, ein Bürgerentscheid unterstützen zu wollen, falls die Mehrkosten für die Stadt Stuttgart deutlich größer würden. Er wandte sich später gegen das Volksbegehren und sprach von „Angstkampagne“.¹¹ Der Protest gegen Stuttgart 21 verstummte jedoch nicht. Mehrere tausend Menschen demonstrierten im Oktober 2008 und im Mai 2009 gegen dieses Bahnprojekt. Im November 2009 begannen Montagsdemonstrationen. Es gab zahlreiche Protestaktionen und Klagen vor Gerichten.

Am 02. Februar 2010 begannen ganz offiziell die Bauarbeiten zum Projekt.¹² Die konkreten Vorbereitungen für den Abriss des Bahnhof-Nordflügels begannen Ende Juli 2010. Dabei ist auch Asbeststaub freigesetzt worden. Unter Naturschutz stehende Fledermauspopulationen sind getötet worden.¹³

5 http://www.kopfbahnhof-21.de/fileadmin/bilder/stellungnahmen/081030_brh-bericht_zu_s21.pdf

6 <http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=313>

7 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,730150,00.html>

8 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/stefan-mappus-im-interview-stuttgart-21-ist-ein-ventil-fuer-unbehagen;2700155>

9 <http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=501>

10 Wolfgang Neskovic, 2010, Wem gehört die Demokratie? In: Institut Solidarische Moderne (Hg.), Schriftenreihe Denkanstöße Nr. 10, S.8f.

11 http://de.wikipedia.org/wiki/Protest_gegen_Stuttgart_21#B.C3.BCgerbegehren_2007

12 <http://www.deutschebahn.com/site/bahn/de/presse/presseinformationen/bw/bw20100113.html>

13 <http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=321>

Im September hat Robin Wood ein Baumhaus im Stuttgarter Schloßgarten errichtet, um so gegen das Fällen von teilweise recht alten Baumbeständen zu protestieren. Am 30. September sind die Proteste eskaliert. Wasserwerfer und Pfefferspray sind seitens der Polizei gegen zum Teil jugendliche Demonstranten zum Einsatz gekommen. Es hat Hunderte von Verletzten gegeben, die teilweise auch in Krankenhäusern behandelt worden sind.¹⁴

Die baden-württembergische Regierungskoalition aus CDU und FDP hat den Polizeieinsatz gegen die Demonstranten verteidigt.¹⁵ Diese Parteien halten an dem Projekt Stuttgart 21 fest und verweisen auf die langwierigen politischen Verfahren, die korrekt abgelaufen seien. Damit sei dieses Projekt legitim und solle demzufolge auch realisiert werden. Als einzige nennenswerte Partei im Parlament von Stuttgart und im Landtag von Baden-Württemberg hat Bündnis 90/Die Grünen das Großprojekt abgelehnt - und sind bis heute bei ihrem Nein geblieben. Die SPD von Baden-Württemberg ist sich in dieser Projekt-Frage nicht einig. Zahlreiche prominente Parteimitglieder, wie Peter Conradi, lehnen Stuttgart 21 ab. Andere Parteifunktionäre, wie Ute Vogt und der Landesvorsitzende Nils Schmid, sind Befürworter dieses Bahnprojekts. Zugleich setzen sich viele Befürworter aus den Reihen der SPD in jüngster Zeit für eine Volksabstimmung ein. Das Begehren der Bürgerschaft hätte viele Jahre zuvor bereits unterstützt werden können. Das ist jedoch abgelehnt worden. Daher wirkt das derzeitige Verhalten von vielen SPD-Mitgliedern zum Thema Stuttgart 21 inkonsequent oder gar opportunistisch.

Ab Mitte Oktober hat es Schlichtungsgespräche zwischen den Befürwortern des Projekts Stuttgart 21 und den Bewahrern des Kopfbahnhof gegeben. Als Schlichter ist Hei-

ner Geißler eingesetzt worden. Am 30. November hat dieser nach mehreren - zum ersten Mal und daher zurecht der Hinweis auf die Einzigartigkeit dieser Schlichtung¹⁶ - öffentlichen, vom Fernsehsender Phoenix übertragenen Gesprächen mit Projektbefürwortern und Kopfbahnhof-Bewahrern einen Schlichterspruch verlesen. Der Schlichterspruch beinhaltet: Den Fortgang von Stuttgart 21. Jedoch befinden sich im Schlichterspruch etliche Bedingungen, die eingehalten werden müssen. So muss die Deutsche Bahn AG als Bauträger die Leistungsfähigkeit des Tunnelbahnhofs beweisen. Die Baugebiete müssen ökologisch sowie unter Beteiligung entwickelt werden und die Frischluftschneise für die Innenstadt von Stuttgart wird nicht realisiert. Einen Volksentscheid lehnte Geißler ab: *„Ein Bürgerentscheid zu der Grundsatzfrage Stuttgart 21 Ja oder Nein ist dagegen rechtlich unzulässig. Bei einer bloßen Bürgerbefragung hätte das Ergebnis keinerlei Auswirkungen auf den Fortgang des Projektes. Die Deutsche Bahn ist nicht verpflichtet, einem solchen Votum zu folgen. Hinzu kommt, dass der Vorstand der Bahn gesetzlich verpflichtet ist, Schaden vom Unternehmen abzuwenden, der bei einem Bau-Stopp von S 21 in Milliardenhöhe entstünde“*.¹⁷ Solche Sätze könnte Grüne und SPD in Baden-Württemberg in Zukunft häufiger hören, falls sie an ihren Willen zur Volksabstimmung festhalten sollten. Die nahende Landtagswahl könnte als Volksabstimmung umfunktioniert werden: Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat im Rahmen der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 15. September 2010 erklärt, dass die Landtagswahlen in Baden-Württemberg am 27. März 2011 *„genau die Befragung der Bürger über die Zukunft Baden-Württembergs, über ‚Stuttgart 21‘ und viele andere Projekte*

sein (werde; C. R.).“

Damit ist aber auch eingetreten, was Kritiker von Heiner Geißler als Schlichter befürchtet haben: Ihm werde es gelingen, „die Kurve zu schaffen und nicht nur den unterirdischen Bahnhof für richtig zu halten, die Gegner zu spalten und den baden-württembergischen Ministerpräsidenten und seine CDU vor einem Absturz bei der im März nächsten Jahres bevorstehenden Landtagswahl zu retten“.¹⁸ Der relativ neue und junge Ministerpräsident dürfte in der Tat insbesondere nach dem schwarz-grünen Scheitern in Hamburg daran interessiert sein. Kurzfristig scheint diese Absicht in Erfüllung gegangen zu sein.

Fazit: Ausbau der Demokratie?

Mittel- und Langfristig bietet das Verfahren der Schlichtung von Stuttgart 21 die Chance auf mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bzw. ihren Bewegungen an politischen Entscheidungen. Es trägt zur Aufklärung bei, wenn die Argumentationen zweier entgegen gesetzter Gruppen öffentlichkeitswirksam

14 <http://www.giessener-zeitung.de/giessen/beitrag/38842/stuttgart-21-polizei-setzt-schlagstoecke-reizgas-und-wasserwerfer-gegen-kinder-und-jugendliche-ein/>

15 http://www.tagesschau.de/multimedia/video/ondemand100_id-video781444.html

16 <http://www.fr-online.de/politik/schlichtung-auf-der-zielgeraden/-/1472596/4882592/-/index.html>

17 http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/aktuelles_termine/aktuelles/20101130_1/default.aspx

18 <http://www.nachdenkseiten.de/?p=7592>

vermittelt wird. Heiner Geißler meint, in Deutschland sollten Volksentscheide erleichtert werden und nimmt die Schweiz als Vorbild: Dort werde „zuerst ein Ziel formuliert, darüber diskutiert und später abgestimmt. Erst dann wird debattiert, wie sich dieses Ziel konkret erreichen lässt. Bei uns in Deutschland ist es umgekehrt“. ¹⁹ Dem ist kritisch hinzuzufügen, dass in der Schweiz gerade mit Volksentscheiden das Ausländerrecht verschärft worden ist.

Scheinbar gibt es jedoch auch Kräfte, die kein Interesse an einer aufgeklärten Bevölkerung haben und dieses Desinteresse

auch deutlich erkennen lassen. Aktuelles Indiz dafür scheint auch der Umgang mit der Internetplattform WikiLeaks zu sein, auf der anonym Dokumente veröffentlicht worden sind, denen ein öffentliches Interesse unterstellt wird. ²⁰ Unter dem Hinweis, es seien die Interessen von nationalen Sicherheiten (vieler Staaten, besonders der USA) berührt, unternehmen derzeit zahlreiche staatliche Behörden sehr viel, um die Veröffentlichung weiterer Dokumente zu unterbinden. Und so dürfte Ringen um ein Mehr an Bürgerbeteiligungen in neue Runden gehen. Die mögliche Ablenkung durch das „Spiel“ mit

der Angst ²¹ - siehe Terrorgefahr und nationale Sicherheit in Gefahr (Was ist eigentlich heraus gekommen bzw. was wird wohl heraus kommen?) - scheint zu funktionieren. Die Frage ist: Wie lange noch?

19 Interview mit Heiner Geißler in: Der Spiegel 49/2010, S. 33.

20 <http://de.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>

21 <http://www.youtube.com/watch?v=nmgwyqW84b4>