

## Offener Brief

**An die  
Mitglieder des Deutschen Bundestags, des baden-württembergischen Landtags, des  
Gemeinderats und der Regionalversammlung Stuttgart**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in diesen Tagen der sich zuspitzenden Auseinandersetzungen um die Bahn-Neubauprojekte Stuttgart-Ulm rückt die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen für die Projekte in den Mittelpunkt der Rechtfertigungen und kritischen Fragen.

Unter dem Gesichtspunkt der **formalen Rechtmäßigkeit** kann man die Beschlüsse durchaus als legal zustande gekommen bezeichnen. Unter dem Gesichtspunkt der **Legitimität**, also unter Einbeziehung der Fragen nach der Vertrauensbildung der Bürger, der Öffentlichkeit und Transparenz, der durchgängigen Übereinstimmung mit demokratischen Prinzipien sowie der parlamentarischen Kontrolle sind größte Zweifel angebracht. Diese sind in der Anlage im Einzelnen ausgeführt.

Zentral ist für mich in diesem Zusammenhang die Bedeutung des von den Projektpartnern eingerichteten Lenkungskreises. Mitglieder sind die Bahnunternehmen, die Bundesregierung, die Landesregierung, die Vertreter der Region Stuttgart und der Stadt Stuttgart. Der **Lenkungskreis** hat am **10.12.2009** durch seinen Beschluss den **Startschuss** für den Beginn der Bauarbeiten und damit für den **Abriss der Seitenflügel des Hauptbahnhofs und für das Fällen der Bäume im Schlossgarten** gegeben.

Es sei an dieser Stelle dahingestellt, inwiefern die **Zweifel an den Zahlenangaben** der Bahn (Gesamtkosten für S21 ca.4,1 Mrd.€), die im Aufsichtsrat der Bahn und von vielen Experten und Kritikern erhoben werden, berechtigt sind.

Für mich ist **entscheidend**, dass dieser Vorgang

- ohne Öffentlichkeit abgelaufen ist (Die Sitzungen des Lenkungskreises sind geheim.),
- der Bahn ermöglichte, durch die Vorlage von ihr selbst erstellter Kostenberechnungen für sich selbst die Baufreigabe zu erwirken,
- ohne die Einschaltung des Eisenbahnbundesamts im Blick auf die bei der Berechnung zugrundegelegten Veränderungen bei Tunnelwandstärken und Notfallmanagement abgelaufen ist,
- kein Parlamentarier die Möglichkeit hatte, Inhalte und Kriterien zu kontrollieren,

Ich kann mir nicht vorstellen, dass sich die **Abgeordneten** des baden-württembergischen Landtags bei der Abstimmung am 13. Mai 2009 darüber im Klaren waren, in welcher weitreichender Weise sie auf ihre **Rechten und Pflichten zur Kontrolle der Exekutive** verzichteten. In der der Abstimmung zugrundeliegenden Landtagsdrucksache Nr. 4382 sind die im Anlagenverzeichnis (Seite 5) genannten Anlagen 13.3., 13.5 und 13.7, die im Gegensatz zu anderen Anlagen nicht als „vertraulich“ bezeichnet sind, **nicht** enthalten. Sie sind aber neben der Beschreibung der Aufgaben und Befugnisse in § 13 des Finanzierungsvertrags wesentlicher Bestandteil der Aufgabendefinition des Gremiums.

**Für mich sind die Entscheidungen des Lenkungskreises angesichts einer sehr weitgehenden Ermächtigung der Exekutive, der maßgeblichen Beteiligung von demokratisch nicht legitimierten Unternehmen sowie des vollkommenen Verzichts auf parlamentarische und öffentliche Kontrolle letztlich demokratisch nicht legitimiert.**

**Mein Appell: Nehmen Sie Ihr Recht und Ihre Pflicht zu parlamentarische Kontrolle wahr!**

Eberhard Frasch Reutlingen 6.10.2010

## Legal ist noch nicht legitim!

### Das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit von *Stuttgart 21* schwindet.

Zitat 1: „Bei uns entscheiden Parlamente, niemand sonst. Unsere frei gewählten Volksvertreter haben das Dutzende Mal getan: im Bund, im Land, in Stadt und Region. Immer mit großen Mehrheiten“

Bahnchef Grube am 3.10.2010 in der BILD am Sonntag

Zitat 2: „Von einer Legitimitätskrise kann dann gesprochen werden, wenn (große) Teile der Bevölkerung an den Grundwerten oder an der Rechtmäßigkeit des Handelns der Herrschenden zweifeln.“

Bundeszentrale für politische Bildung – Online-Lexikon Politik

Die Befürworter der Projekte *Stuttgart 21* und *Neubaustrecke Wendlingen – Ulm* berufen sich auf die Legalität der Beschlüsse und Urteile, die zu den Vorhaben geführt haben. Sie erzielen damit bei Bürgern, die in ihrem Urteil noch schwankend sind, eine enorme Wirkung. Das Argument der Legalität ist die Hauptwaffe in der Argumentation gegen die Anhänger des Kopfbahnhofs.

Dabei ist es schon erstaunlich, wie schnell in Deutschland eine Lehre aus der Vergangenheit in Vergessenheit geraten ist, die Lehre aus den Erfahrungen mit den obrigkeitstaatlichen Regierungssystemen der deutschen Geschichte: „Nie wieder darf sich der Staat allein auf die formale Legalität seiner Handlungen berufen!“

Was folgt aus dieser Lehre? Staatliches Handeln bedarf in einem demokratischen Rechtsstaat der Legitimität. Zu ihr gehört zunächst als notwendige Bedingung die formelle Rechtmäßigkeit (Legalität), es gehören aber weiter als unverzichtbare Elemente dazu das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit der Herrschaft sowie die ständige Respektierung der essentiellen Grundlagen von Rechtsstaat und Demokratie: Beachtung des Bürgerwillens (über den Wahlakt hinaus), Öffentlichkeit, Transparenz sowie Widerspruchsfreiheit zu Grundwerten und Grundrechten. **So mag es durchaus sein, dass die Projekte *Stuttgart-Ulm NEU* formal korrekt zustande gekommen sind, an ihrer Legitimität sind allerdings erhebliche Zweifel angebracht.** Dafür sprechen eine Reihe von Gründen:

#### 1. Die Wahlbeteiligung sinkt.

Der Trend der letzten 20 Jahre zu sinkender Wahlbeteiligung auf allen staatlichen Ebenen hat in der Öffentlichkeit und in der Politik eine intensive Diskussion über eine Legitimitätskrise ausgelöst. Die weitestgehende Befürchtung: **Die Akteure der Politik haben sich von den Bürgern entfernt, diese haben das Vertrauen zu jenen verloren und fühlen sich von ihnen nicht mehr repräsentiert.** Gleichzeitig, auch im Zusammenhang mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, wurden Forderungen nach mehr direkter Bürgerbeteiligung ausgelöst, die – wenn auch nur bescheidene - Früchte trugen (z.B. Urabstimmungen in den Parteien, Lokale Agenda 21). Dieses Problem reicht weit über die Legitimationsaspekte von *Stuttgart-Ulm NEU* hinaus, es spielt aber in unserem Zusammenhang trotzdem eine bedeutende Rolle: Die Wahlbeteiligung lag bei den letzten Wahlen zu den entscheidenden parlamentarischen Gremien (Gemeinderat und Regionalversammlung Stuttgart, Landtag von Baden-Württemberg) bei ca. 50 Prozent, ausgenommen die Bundestagswahlen, an denen sich 2009 in Baden Württemberg 72 Prozent der Bürger beteiligten.

Der häufig gehörte Vorwurf an die Nichtwähler „Wer nicht wählt, darf sich nicht beklagen.“ greift zu kurz. Auch der Nichtwähler muss in einer Demokratie als Bürger beachtet, seine Motiven müssen ernstgenommen werden.

## 2. **Plebiszite werden erschwert oder verhindert.**

In der **Stadt Stuttgart** wurde im Jahr 2007 ein Bürgerbegehren initiiert, das etwa 67 000 Befürworter unterzeichneten. Mit Hilfe von Gutachtern wurde die Rechtmäßigkeit des Begehrens bestritten und daraufhin auch vom Verwaltungsgericht verworfen. Insofern kann man das Vorgehen des OB Schuster als legal bezeichnen. Seine Kritiker werfen ihm allerdings vor, mit Buchungstricks zur Kostenberechnung und Verfahrenstricks bei der Terminierung von Vertragsabschlüssen ein Bürgerbegehren sabotiert zu haben. Der weitestgehende Vorwurf an OB Schuster lautet, dass er für den Fall massiver Kostensteigerungen des Projekts einen Bürgerentscheid zugesagt, das Versprechen dann aber nicht eingehalten habe.

Festzuhalten ist, dass die Stadtspitze kein Interesse an einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung zeigte, ja sie in den Jahren seit ca. 2000 systematisch verhinderte. Auch eine Stadtregierung kann, ja muss sich in einem demokratischen Gemeinwesen offensiv um die Beteiligung der Bürger an wichtigen Entscheidungen bemühen.

Im **Land Baden-Württemberg** liegen die Hürden für ein Bürgerbegehren und für einen Volksentscheid besonders hoch. Wenn nun; nachdem das Projekt fast schon in den Brunnen der Stuttgarter Grund- und Mineralwasserniederungen gefallen ist, von der SPD ein Plebiszit gefordert wird, so scheint das mit Blick auf seine potentiell friedentiftende Wirkung durchaus sinnvoll. Es bedürfte aber größter Anstrengungen aller Lager und der Anwendung von Verfahrenstricks, deren zerbrechliche Glaubwürdigkeit nur dadurch zu retten wäre, dass der Appell an den höheren Zweck der befriedenden Wirkung überzeugt. Inzwischen hat der Gutachter der Landesregierung die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens auf Landesebene verneint.

**Entscheidend ist der Wille der politischen Akteure, das Pochen auf die formale Legalität zu unterlassen und sich um ein Höchstmaß an Zustimmung und (Mit-)Entscheidung der Bürger bemühen.** In den letzten Tagen ist als Alternative die Möglichkeit einer Auflösung des Landtags nach Artikel 43 der Verfassung und von Neuwahlen ins Spiel gebracht worden.

## 3. **Demonstranten werden als unmündige Bürger diffamiert.**

Im Zusammenhang mit den Stuttgarter Demonstrationen sind von den Mitgliedern der Landesregierung, der Stuttgarter Stadtspitze und der unterstützenden Parteien großzügig Etiketten wie „Berufsdemonstranten“, „Linksradikale“, „Gewaltbereite“ usw. an die protestierenden Bürger verteilt worden. Es wird von „Stimmungsdemokratie“ und „Emotionalisierung“ gesprochen, die Menschen werden als „Verführte“ und „Fremdgesteuerte“ bezeichnet („unverantwortlich, auch von Lehrern, von Müttern und Vätern, Schüler, Kinder zu missbrauchen, sie nach vorne zu schicken“ so CDU-Fraktionschef Hauk). Und der FDP-Justizminister attestiert dem Stuttgarter „Halbhöhenpublikum“, es sei „sehr unduldsam und wohlstandsverwöhnt“.

In der Demokratie sind die Mandatsträger verpflichtet, ihre Wähler, also ihre Auftraggeber als **mündige Bürger** zu sehen, auch wenn diese abweichende Meinungen vertreten - bis zum eindeutigen Beweis des Gegenteils im Einzelfall.

Im Übrigen: Die Landesregierung kann den Organisatoren des Protests nur dankbar sein. Wo gab es das schon, dass über Monate von Zehntausenden friedlich demonstriert wurde? Damit ist die **demokratische Kultur** endgültig auch in der westlichen Bundesrepublik angekommen.

Die von der Landesregierung ausgesandten Appelle zur Mäßigung „nach allen Seiten“ sind Zeichen einer neuen Sicht der Bürger, deren substantielle Ernsthaftigkeit aus der Sicht der Projektgegner allerdings noch zu beweisen wäre.

#### 4. Dem Entscheidungsprozess mangelt es an Transparenz.

Für *Stuttgart 21* wurden Millionen Euros, ein Kommunikationsbüro, Werbeagenturen und prominente Projektsprecher eingesetzt. Die Werbung („Das neue Herz Europas“) wurde in der Öffentlichkeit eher als überzogen und letztlich beschönigend empfunden und verfehlte so ihren Zweck: Breite Information, Offenlegung auch kritischer Aspekte (sie erfolgte erst in den letzten Monaten innerhalb einer Werbekampagne), offene Diskussion. Es entstand der Eindruck, dass Alternativen nicht von vornherein gründlich geprüft und nicht öffentlich dargestellt wurden, dass Gutachten und andere wichtige Informationen – je nach Interessenlage – erstellt und publiziert wurden. Als problematisch zeigt sich hier die unvermeidliche Verquickung mit der Deutschen Bahn, die sich je nachdem als öffentlich-rechtliches Relikt oder als Privatunternehmen zeigt.

Auch die Aufgabe der Parlamente, insbesondere in den Plenardebatten dafür zu sorgen, dass sich der Bürger in ihnen wiederfindet (Artikulations- und Öffentlichkeitsfunktion) wurde nur unzulänglich erfüllt: Wer die Debatten zu den Projekten mit verfolgt oder nachgelesen hat, konnte leicht feststellen, dass sie primär von Polemik und z.T. auch von einer bürgerfernen Sprache geprägt waren.

Schließlich sind die Entscheidungsverfahren dadurch sehr unübersichtlich und intransparent geworden, dass sich die Verfahren mit vielen Beteiligten über 15 Jahre hingezogen haben. Für die Bürger ist kaum mehr nachvollziehbar: **„Wer hat wann wem für wie lange wofür ein Mandat erteilt?“**

#### 5. Die Eliten der Bereiche Politik, Wirtschaft und Finanzen sind eng verflochten.

Die Eliten der drei Bereiche pflegen intensive Beziehungen bei gesellschaftlichen Anlässen, durch Mitgliedschaften in mehr oder weniger geschlossenen Clubs und Vereinigungen und durch informelle Kontakte. Der Übergang zu weiteren Eliten in den Bereichen Medien, Kultur und Sport ist fließend. Es bilden sich Netzwerke heraus, deren Mitglieder Einfluss auf Entscheidungen wechselseitig nehmen und zum Teil davon profitieren.

Von besonderer Brisanz sind in diesem Zusammenhang Parteiverbindungen und -spenden. So wurde zum Beispiel die Firma Herrenknecht schon am 25.7.2007 von MP Öttinger in einer Regierungserklärung selbstverständlich als das die Tunnels bohrende Unternehmen benannt, 2009 hat Martin Herrenknecht 70 000 € an die CDU gespendet. Zwischen diesen beiden Tatsachen besteht selbstverständlich kein Zusammenhang! Nachweise sind im Einzelfall in der Regel schwer zu erbringen.

Weiter werden zahlreiche Posten in Personalunion geführt, v.a. Aufsichtsrats- und Beratertätigkeiten. So erkennt der Stuttgarter Finanzbürgermeister Föll bis heute keine wirklichen Probleme in seiner Beiratstätigkeit für ein örtliches Bauunternehmen.

Kontakte und Verflechtungen sind im Prinzip nicht zu beanstanden und auch unumgänglich. Entscheidend ist, wie die politischen Akteure damit umgehen. Skandale und Krisen haben das Bild von einer speziellen **„Spätzle-Connection“**, in der „die Strippen gezogen werden“, entstehen lassen, welches das Vertrauen der Bürger in die Redlichkeit der gewählten Mandatsträger sehr beschädigt hat.

## 6. **Der Lenkungskreis ist ein zu mächtiges, der Kontrolle durch die Parlamente entthobenes Machtzentrum.**

Im Jahr 2007 wurde ein Lenkungskreis eingerichtet, die erste Sitzung fand am 6.3.2008. Seine Aufgaben sind erstmals 2007 beschrieben: Kostenbegrenzung, Risikomanagement, Controlling. Im Mai 2009 wurden seine Entscheidungsbefugnisse mit der Abstimmung über die Finanzierungsvereinbarung vom 30.3.2009 wesentlich ausgeweitet. Die merkwürdige Landtagsdrucksache Nr. 14 / 4382 gibt darüber, wenn auch unvollkommen, Auskunft. Mitglieder sind die Bahnunternehmen, die Bundesregierung, die Landesregierung, Region Stuttgart und die Stadt Stuttgart

Am 10.12.2009 legte Herr Grube nach einer Sitzung des Aufsichtsrats vom Vortag die Zahl 4,1 Mrd. Euro als Kostenschätzung für *Stuttgart 21* vor. Bei 4,5 Mrd wäre der Rückruf der Verträge in Gang gekommen. Bekannt ist, dass die Bahn die vorher geschätzten Kosten von 4,9 Mrd. um 800 Mio. Euro heruntergerechnet hatte, indem u.a. die Tunnelwände und die Sicherheitsmaßnahmen „verschlankt“ wurden. Diese Verschlinkung hätte erst von Experten geprüft und vom Eisenbahnbundesamt genehmigt werden müssen, bevor sie als Entscheidungsgrundlage hätte dienen können.

Am gleichen Tag erklärte MP Oettinger im Landtag: „Deswegen haben wir in den letzten Wochen alle Planungsunterlagen von der Bahn erhalten und geprüft. Deswegen haben wir auf Arbeitsebene intensiv nach der Konkretisierung von Risiken geschaut, und deswegen haben wir heute im Lenkungskreis abschließend beraten. Man kann nach der Sitzung sagen: Die Sonderkündigungsklausel wird nicht angewendet.“ Danach erfolgte seine Aussage: „Die wichtigste Botschaft des heutigen Tages ist, dass das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm nun unumkehrbar ist.“ Damit war die **Entscheidung für den Baubeginn** gefallen, d.h. **für den Abriss der Bahnhofsflügel** und **für das Fällen der Parkbäume**.

Selbstverständlich benötigt ein Projekt wie *Stuttgart-Ulm NEU* ein Koordinations- und Steuerungsinstrument. Allerdings kann einem Gremium, das weit darüber hinaus gehende Entscheidungsbefugnisse hat, ausschließlich aus Mitgliedern der staatlichen Exekutive und Unternehmensvertretern besteht und sich in einer Sphäre der Geheimhaltung bewegt, das Attribut „demokratisch legitimiert“ nicht zuerkannt werden – auch wenn Parlamente ihre Zustimmung zu dieser Konstruktion erteilt haben. Zweifel am korrekten Ablauf des parlamentarischen Verfahrens sind angebracht, da dem Landtag wesentliche Inhalte des Finanzierungsvertrags bei der Abstimmung nicht vorlagen (Anlagen 13.3., 13.5 und 13.7, s.Landtagsdrucksache 14/4382).

Es ist dringend geboten, prinzipiell die Befugnisse und die Arbeitsweise des Lenkungskreises sowie seine Entscheidung vom 10.12.2009 zu überprüfen.

**Der Lenkungskreis ist einem „Schwarzen Loch“ zu vergleichen: Er konzentriert ungeheure Macht in sich, von ihm werden astronomische Summen geschluckt, er ist nicht zu sehen, man kann nicht hineinschauen und die parlamentarischen Kontrollrechte verschwinden in ihm.**