

Werner Glenewinkel

# War die Schlichtung zu Stuttgart 21 ein Erfolg?

## Eine kritische Hinterfragung des Schlichterspruches



Während der Zeit der Schlichtung vom 22. Oktober bis zum 30. November 2010 war die Medienresonanz auf dieses Neuland betretende Verfahren ungewöhnlich hoch. Dem flatterhaften Suchen der Medien nach der aktuellsten Schlagzeile entsprechend ist das Thema Stuttgart 21 (S 21) nach der Verkündung und Kommentierung des Schlichterspruches in den Folgemonaten deutlich in den Hintergrund getreten.

Dieser Beitrag nimmt den Schlichterspruch vom 30. November 2010 als das offizielle und verfahrensbeendende Dokument<sup>1)</sup> ernst. Er greift die Bewertung des Schlichters Heiner Geißler – »Unabhängig vom Ergebnis in der Sache war die Schlichtung, bevor sie heute zu Ende geht, ein Erfolg.«<sup>(4)2)</sup> – auf und macht sie zur Leitfrage: War die Schlichtung S 21 ein Erfolg? Wesentliche Aussagen und Einschätzungen des Schlichterspruches werden zum Ausgangspunkt einer kritischen Hinterfragung gemacht. Auf der Suche nach einer Antwort auf die Leitfrage werden zunächst das Schlichtungs-Verfahren (Teil 1), dann das Schlichtungs-Ergebnis (Teil 2) und schließlich die Schlichtungs-Legitimation (Teil 3) diskutiert. Zum Schluss wird eine Antwort auf die Leitfrage formuliert.

### 1. Das Schlichtungsverfahren: War diese Schlichtung ein Verfahren auf Augenhöhe?

Die Bezeichnung des Verfahrens als »Schlichtung« hat sich durchgesetzt. Heiner Geißler ist deshalb auch immer »Schlichter« genannt worden. Im Schlichterspruch nennt er das Verfahren eine »Fachschlichtung«<sup>(2,3)</sup> Angesichts der zunehmenden Umschreibung jeglicher Konfliktbearbeitungsverfah-

ren als Mediation<sup>4)</sup> soll festgestellt werden, dass dieses Verfahren keine Mediation war, weil deren Grundvoraussetzungen nicht vorlagen: ein Mediator mit entsprechender Ausbildung und Erfahrung; autonome Konfliktlösung durch die Parteien als Verfahrensziel; die umfassende Vertretung aller Interessen; und vor allem die Möglichkeit des Verhandeln durch gegenseitiges Nachgeben. Um dieses Schlichtungsverfahren unter dem Aspekt »Augenhöhe« angemessen hinterfragen zu können, werden einerseits die Vorgeschichte und andererseits die Konstruktion des Verfahrens näher betrachtet.

#### Die Vorgeschichte ist ernüchternd

Das Bekanntwerden<sup>5)</sup> des Projekts S 21 lässt sich auf den 18. April 1994 datieren. An diesem Tag erfolgt die erste öffentliche Vorstellung in einer Pressekonzferenz durch den Oberbürgermeister von Stuttgart, den Chef der Deutschen Bahn AG (DB), den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg sowie den Bundesverkehrsminister. Alle Beteiligten scheinen stolz zu sein auf diesen »Überraschungscoup«. Eine erste Machbarkeitsstudie wird am 16. Januar 1995 veröffentlicht. Am 7. November 1995 wird eine Rahmenvereinbarung von allen Beteiligten unterschrieben, in der die rechtlich bindende Verpflichtung enthalten ist, das Projekt in der noch heute gültigen Gestalt zu verwirklichen. Drei Wochen später, am 30. November 1995, hat der Stuttgarter Gemeinderat zugestimmt. Auf dieser Grundlage wird am 24. Juli 2001 von allen beteiligten Projektmachern mit der Stadt Stuttgart eine »Realisierungsvereinbarung« geschlossen.<sup>6)</sup>

Am 17. Juli 2009 entscheidet das Verwaltungsgericht Stuttgart, dass kein Bürgerbegehren gegen S 21 zulässig sei. Man dürfe die Stadt durch ein Bürgerbegehren nicht zu »einer rechtswidrigen Aktion zwingen«. Die Rechtswidrigkeit ergebe sich aus einem Verstoß gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen.

- 4) Mit der Vorlage eines Mediationsgesetzes wird eine unterscheidbare Begrifflichkeit notwendig: SZ vom 12.1.2011 S.1: »Umbruch im deutschen Recht. Viele Konflikte sollen nicht mehr durch Prozess und Urteil, sondern durch einfache Schlichtung beigelegt werden«. Zum Referentenentwurf eines Mediationsgesetzes. Gerhard Wagner, ZKM 6/2010 S. 172 ff.
- 5) Andreas Zielcke hat die Entstehungsgeschichte sorgfältig recherchiert. Auf seine Ausführungen wird hier Bezug genommen. In SZ 19.10.2010: »Geistige Kessellage. »Der große Wurf« und das kleine Zeitfenster: Warum Stuttgart 21 an einem unheilbaren Mangel leidet. Ein überfälliger Rückblick.« Zur jüngeren Vorgeschichte vgl. auch VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 Az.: 7 K 3229/08
- 6) Darin sind Finanzierungspflichten enthalten, aus denen die Stadt nicht einseitig aussteigen kann. Die vergleichbaren Projekte München 21 und Frankfurt 21 wurden im Juni 1996 vorgestellt und (möglicherweise deswegen) später verworfen.

1) Google bietet unter »stuttgart 21 schlichterspruch« 6,6 Millionen Ergebnisse! Download des Dokuments unter [www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/schlichtung-stuttgart-21/default.aspx](http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/schlichtung-stuttgart-21/default.aspx)

2) Die Aussagen des Schlichterspruches werden entsprechend der dortigen Unterteilung in 15 Abschnitte mit den Ziffern des jeweiligen Abschnitts zitiert. Beispiel: (4.) meint: Schlichterspruch Abschnitt 4.

3) Entgegen der Auffassung von Eidenmüller/Hacke (FAZ 4.11.2010, Seite 8) spricht viel für Schlichtung: Geißler hat Erfahrung als Schlichter in Tarifauseinandersetzungen; er hat eine »Friedenspflicht« eingebracht; der Schlichterspruch ist eine unverbindliche Empfehlung und auch so gewollt (»keine rechtliche Bindung« (2.)) Gleichwohl sollte – auch typisch für eine Schlichtung – sozialer Druck auf die Parteien ausgeübt werden (»psychologische und politische« Bindung (2.)). Und auch ein Schlichter kann (muss) Moderator sein und als solcher für den angemessenen Verlauf (Tagesordnung, Diskussionsleitung, Protokolle, Absprachen-einhaltung) sorgen. Wenn im Folgenden von »Schlichtung« die Rede ist, dann immer in einem sehr weiten Sinn als »Fachschlichtung« eigener Art.

tungen, insbesondere die Realisierungsvereinbarung vom 24. Juli 2001. Darüber hinaus gebe es keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass sich die Gemeinde z.B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen könne.<sup>7)</sup>

Dann beginnen mit den ersten Bauarbeiten am Stuttgarter Bahnhof auch die ersten Proteste gegen das Projekt. Sie nehmen kontinuierlich zu und finden ihren Höhepunkt in der unverhältnismäßigen Polizeiaktion gegen die DemonstrantInnen am 30. September 2010. Diese stetig anwachsenden Proteste führen letztlich zur Suche nach einer anderen, neuen Form der Konfliktbearbeitung. Damit beginnt die Phase der Schlichtung. Am 12. Oktober 2010 stimmen alle Fraktionen des Landtages dem von Ministerpräsident Mappus vorgeschlagenen Schlichter Heiner Geißler zu. Projektgegner und Projektbefürworter einigen sich »über den Inhalt der Friedenspflicht und deren Einhaltung während der Schlichtungsgespräche« (1.).

### *Die Gestaltung des Verfahrens hat Konstruktionsfehler*

In vielfacher Hinsicht wird mit diesem Verfahren Neuland betreten. Einmal wegen seiner Zielsetzung: Diese Schlichtung wollte nicht nur einen Konflikt bearbeiten nach dem Motto »alle an den Tisch« und »alle Fakten auf den Tisch« (4.4.); sie sollte als Verfahren auch nach außen wirken, nämlich »mehr Vertrauen für die Demokratie zurückgewinnen« (3.) und eine »moderne Aufklärung im besten Sinne von Immanuel Kant« (4.5.) für die Menschen leisten. Zum anderen wegen der umfassenden Öffentlichkeit: Alle Schlichtungsrunden wurden vom Fernsehkanal Phönix live übertragen; im Rathaus von Stuttgart gab es ein »public viewing« und man konnte sich per E-Mail an das Büro des Schlichters wenden sowie das gesamte Verfahren im Internet verfolgen.

Zwar herrschte im Verfahren während der etwa 60 Schlichtungs-Stunden eine Gleichverteilung der Redezeiten, aber es gab keine Gleichheit zwischen den Parteien. Vier Konstruktionsfehler unterschiedlichen Gewichts sind dafür mitverantwortlich:

■ Die Kosten des Verfahrens<sup>8)</sup> wurden nicht von den Parteien getragen, sondern vom Land Baden-Württemberg. Das klingt vernünftig und wird in dem

Schlichterspruch auch so bewertet. Dadurch werde die »Gleichberechtigung« der Parteien »sichergestellt« (4.3.). Unter dem Gesichtspunkt »Augenhöhe« erscheint die Großzügigkeit des Landes »vergiftet«. Die Landesregierung gehört zur Partei der Projektbefürworter und hat großes politisches Interesse an der Durchführung des Projekts. Mit der Finanzierung gerät sie – gewollt oder nicht – in eine hervorgehobene Position. Das spricht nicht für Augenhöhe. Außerdem entsteht der Eindruck, als träfe diese Großzügigkeit die DB und die Projektgegner in gleicher Weise. Tatsächlich hätte die DB sich – gemessen an ihren Ressourcen – gut an den Kosten beteiligen können. Die Projektgegner hätten angesichts ihrer fehlenden Ressourcen diese Ungleichheit öffentlich machen und/oder einen symbolischen Beitrag zu den Kosten aufbringen sollen. Es scheint, als hätte der Volksmund mal wieder recht: »Wer bezahlt, bestimmt die Musik«.

■ Aus der Vorgeschichte wird deutlich, dass das Projekt S 21 einen Planungsvorsprung von mindestens 15 Jahren vor dem Projekt Kopfbahnhof 21 (= K 21) hat. Das ist das Gegenteil von Gleichberechtigung. Äußerungen der Bahn und der Landesregierung über lückenhafte Planungen und unvollständige Kostenkalkulationen zu K 21 sind so bescheiden mehr als unfair gewesen.

■ Die Bahn hat einen riesigen Planungsstab für das Projekt S 21 beschäftigt. Das Aktionsbündnis gegen S 21 hat sich erst im Laufe der Zeit zu K 21 formieren können und nur einen Mini-Bruchteil der personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung.<sup>9)</sup> Das sieht eher nach David gegen Goliath aus und nicht nach Gleichberechtigung.

■ Dem Schlichter »war von vornherein klar, dass bei der gegebenen Situation heute ein Kompromiss zwischen Tief- und Kopfbahnhof nicht mehr möglich ist.« (6.) Auch deshalb, weil die Befürworter über die Rechtstitel zur Durchsetzung von S 21 verfügten. Während der gesamten Schlichtung wurde aber so getan, als hätte noch niemand etwas vorentschieden, als würde ernsthaft um die beste Lösung gerungen und als würde sich niemand nur zum Schein auf den Diskurs einlassen.<sup>10)</sup> Mit anderen Worten: Es war gut, dass darüber geredet wurde, und es ist gut, dass sich in der Sache nichts essentiell verändern wird.

### **Erstes Zwischenergebnis**

Was ist ein Schlichtungsverfahren wert, das eine vermittelnde Lösung von vornherein ausschließt? Die

7) VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 Az.: 7 K 3229/08 Rz. 111; geklagt hatte Gangolf Stocker, Mitunterzeichner des Bürgerbegehrens, womit der Ausstieg der Landeshauptstadt aus dem Bahnprojekt Stuttgart 21 erreicht werden sollte. Eine Berufung gegen das Urteil hat das Gericht nicht zugelassen.

8) Das Kommunikationsbüro Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e.V. teilt mit Schreiben vom 24.01.2011 mit: »Die Kosten der Schlichtung belaufen sich auf rund 500.000 Euro. Die Kosten trägt das Land Baden-Württemberg, auf dessen Initiative die Schlichtung ins Leben gerufen wurde. Die Gutachter haben Reisekosten und Honorar erhalten. Herr Geißler hat öffentlich erklärt, die Schlichtung unentgeltlich zu begleiten.« Die Stadt Stuttgart beziffert ihre Kosten für Gebäudeverwaltung, Öffentlichkeitsarbeit, Protokoll und Empfänge auf 125.800 Euro, die vom Land erstattet werden. Schreiben an den Verfasser vom 7. März 2011.

9) Indiz für die finanziell gute Ausstattung der Projektbefürworter ist der Verein »Bahnprojekt Stuttgart-Ulm«, der getragen wird von der Deutschen Bahn AG, dem Land Baden-Württemberg, der Stadt Stuttgart und dem Verband Region Stuttgart. Der Verein unterhält ein ständiges Kommunikationsbüro mit einer Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit und hat im Januar 2011 einen Flyer herausgegeben: »Die guten Argumente überwiegen«. [www.direktzusstuttgart21.de](http://www.direktzusstuttgart21.de)

10) Vgl. Nikolaus von Festenberg: »Der Umzug der Käfer. Die Schlichtungsrunde zu Stuttgart 21 revitalisiert die Demokratie.« SPIEGEL 48/2010. Dort entwickelt er diesen Gedanken mit Rückgriff auf die Figur der »kontrafaktischen Unterstellung« nach Habermas.

Verfahrenskonstruktion war von Beginn an asymmetrisch. Zwischen den Parteien herrschte ein – nicht immer sichtbares – Machtungleichgewicht; sie waren nicht gleichberechtigt. Ein Schlichtungsergebnis war im Wesentlichen nur als eine Entweder-oder-Lösung vorstellbar. Deshalb war es kein Verfahren auf Augenhöhe.<sup>11)</sup>

## 2. Das Schlichtungsergebnis: Ist eine Befriedung des Konflikts in der Sache gelungen?

Der Schlichterspruch trägt die Überschrift »Schlichtung Stuttgart 21 PLUS«. Das sieht so aus, als könnte der Schlichterspruch seinen Teil zur Befriedung beigetragen haben, indem er weder für S 21 noch für K 21 votiert, sondern etwas Drittes, Neues schafft. Ist dem so?

### *Aus der Sicht der Projektgegner*

Im Schlichterspruch finden sich einige Einschätzungen, in denen sich die Projektgegner wiederfinden können. So die Auffassung, dass »in Deutschland eine Verstärkung der unmittelbaren Demokratie« (5.) nötig sei; oder dass »eine gesetzliche Reform des Baurechts« notwendig werde (4.6. am Ende); dass die Finanzierung der Neubaustrecke zwischen Ulm und Wendlingen nur bis 2016 wirklich gesichert sei; und dass die rechtliche Absicherung angesichts von vier offenen Planfeststellungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei (10.).

Daneben gibt es einige Feststellungen, die die Projektgegner als Stützung ihrer Positionen lesen können. Die wichtigste: »Die Idee eines erneuerten Kopfbahnhofes (...) ist realisierbar und technisch möglich« (8.). Daneben werden »Risiken, Mängel und Probleme« bei S 21, auf die die Projektgegner hingewiesen haben, als »fundiert« bewertet und der Bahn zur Beachtung empfohlen (8.); für »unabdingbar« erklärt der Schlichter die Überführung der freierwährenden Grundstücke in eine Stiftung zur Vermeidung von Grundstücksspekulation (11.1.), den Erhalt der Bäume im Schlossgarten (11.2.), den Erhalt der Gäubahn (11.3.), die Verbesserung der Verkehrssicherheit im Bahnhof (11.4.), die Verbesserung des Brandschutzes (11.5) sowie – kostenintensive – Verbesserungen für das Streckennetz (11.6) – wenn der Bau von S 21 fortgeführt werden soll.

Schließlich enthält der Schlichterspruch eine einzige Verpflichtung für die Projektbefürworter: »Die Deutsche Bahn AG verpflichtet sich, einen Stresstest für den geplanten Bahnknoten Stuttgart 21 anhand einer Simulation durchzuführen.« (12.) Dabei geht es um den Nachweis des behaupteten Leistungszuwachses von 30 Prozent in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität. Insgesamt gese-

hen haben die Projektgegner durch den Schlichterspruch in der Tat mehr auf der Habenseite als vor der Schlichtung.

### *Aus der Sicht der Projektbefürworter*

DB und Landesregierung haben durch den Schlichterspruch auf der Habenseite alles behalten dürfen. Der Tenor der Schlichtung lautet: »Dennoch halte ich die Entscheidung, S 21 fortzuführen, für richtig.« (9.) Die Formulierung »Stuttgart 21 PLUS« erweist sich nicht als etwas Neues, sondern als gut gemeinter Verbesserungsvorschlag. Wenn die Projektbefürworter ihre »Hausaufgaben« erledigen, d.h. »entscheidende Verbesserungen an dem ursprünglichen Projekt« vornehmen (10. und 11.), steht dem Weiterbau des Projekts nichts im Wege. Die gemachten Auflagen sind akzeptabel, soweit sie kostengünstig bis kostenneutral sind; sie sind auslegbar, soweit vorhandene Planungen strukturell verändert werden müssten wie bei der »Erweiterung des Tiefbahnhofs um ein 9. und 10. Gleis« (11.6.). Im Übrigen sind sie unverbindlich. Die Landesregierung hat darüber hinaus Zeit gewonnen, sie kann auf ihren guten Willen und ihr Bemühen um Verständigung verweisen.

### *Der Schlichter hat seine Möglichkeiten nicht genutzt*

Der Schlichterspruch verzichtet darauf, neue Impulse für das zukünftige Miteinander von Projektgegnern und Befürwortern zu formulieren bzw. zu fordern. Konkret hätte er

- explizit nochmals die Heimerl-Variante von 1996/97 (4.6. zweiter Abschnitt und 6.) wenigstens als Diskussions-Option aufgreifen können;
- eine Volksabstimmung oder eine Bürgerbefragung (6. zweiter Abschnitt) – besonders im Kontext der Forderung nach einer »Verstärkung der unmittelbaren Demokratie« (5.) – wenigstens erwägen müssen;
- einen Baustopp bis zur Wahl zur Verhinderung von unabänderlichen Fakten vorschlagen müssen<sup>12)</sup>, anstatt sich ohne weitere Begründung auf das ablehnende Nein von Bahn und Landesregierung zurückzuziehen (13.);
- die von ihm für unabdingbar gehaltenen Verbesserungen (10. und 11.) mit klaren Regeln über »Wer macht was bis wann« und Festlegungen zur Überprüfung des Vollzuges versehen müssen;
- eine zeitliche Terminierung des Stresstests - am besten auf einen Zeitpunkt vor der Wahl - bestimmen müssen.

### **Zweites Zwischenergebnis**

Es ist keine Befriedung des Konflikts gelungen. Daran hat das Verfahren seinen Anteil, weil die Grundkonstruktion angesichts der Vorgeschichte nur zu einem asymmetrischen Setting führen konnte (sie-

11) Im Ergebnis ebenso, wenn auch mit deutlich kritischeren Bewertungen, Andreas Zielcke, SZ 03.12.2010: »Schlichtung und Wahrheit. Viel Chuzpe, wenig Mumm: Die Stuttgarter Tafelrunde mit Heiner Geißler ist ein denkbar schlechtes Modell demokratischer Konfliktlösung.«

12) Zielcke – a.a.O., Fußnote 5 – meint zurecht, dieser Verzicht sei ein »unbegreiflicher handwerklicher und ein fataler politischer Fehler.«

he oben Teil 1). Und auch der Schlichter, dem am Ende der Mut gefehlt hat. Mut, die Handlungsmöglichkeiten der Parteien bis zur Landtagswahl durch klare Verhaltensregeln einzugrenzen. Und auch Mut, das Wenige, was im Schlichterspruch konkret vorgeschlagen (11.) bzw. verabredet worden ist (12.), mit deutlichen Vollzugs- und Kontrollregeln zu versehen. Somit bleiben die Projektbefürworter überwiegend die Gewinner, die Projektgegner überwiegend die Verlierer.

### 3. Die Schlichtungslegitimation: Ist ein solches Schlichtungsverfahren überhaupt legitimiert?

Dürfen rechtmäßig begonnene Großprojekte von betroffenen BürgerInnen überhaupt noch einmal in Frage gestellt, gestoppt oder verändert werden? Im Schlichterspruch greift der Schlichter diesen Einwand auf und fragt, »ob die Bürger in Zukunft der Regierung und den Parlamenten nachträglich in die Parade fahren dürfen (...).« (4.6.) Welche Überlegungen könnten dieses Schlichtungsverfahren legitimieren?

*Fehlt dem betreffenden Großprojekt die Legitimation?*

Von den Projektbefürwortern wird immer wieder betont, dass es sich bei S 21 um ein rechtmäßig begonnenes und von allen notwendigen Instanzen beschlossenes Projekt handele, es also rechtsstaatlich legal sei. Fraglich ist, ob diese Voraussetzung – Beteiligung der BürgerInnen im Verlauf der Planfeststellung – für Großprojekte dieser Art ausreicht. Ob nicht wenigstens an einer Stelle des Projekts eine demokratische Legitimation durch die BürgerInnen erforderlich sei. Zielke<sup>13)</sup> stellt die These auf, dass die Unterstellung, dem heutigen Konflikt sei ein hinreichender Zeitraum demokratisch offener Entscheidungsfindung vorausgegangen, historisch schlichtweg falsch sei. Denn es habe nie eine Volksbeteiligung – weder Volksentscheidung noch Volksbefragung – stattgefunden. Die Gemeinderatswahl in Stuttgart am 12. Juni 1994 sei die erste und einzige Gelegenheit der Bürger zur indirekten Einflussnahme auf S 21 gewesen. Damals war S 21 kein Thema im Wahlkampf, weil dieses Projekt als ferne Zukunftsvision noch viel zu weit weg von einer möglichen Realisierung war. Es gab auch keine Möglichkeit der Einflussnahme auf Landesebene. Gemessen an den dem entscheidenden Datum 1995 – wie die Vorgeschichte des Projekts zeigt – kam die Landtagswahl 1992 zu früh und die Wahl 1996 zu spät. So betrachtet fehlt dem Projekt bis heute eine konkrete demokratische Legitimation.

*Besteht ein Mangel der repräsentativen Demokratie?*

13) Zielke – a.a.O., Fußnote 5 – zur fehlenden demokratischen Legitimation des Projekts aufgrund der Vorgeschichte!

Natürlich gibt die repräsentative Demokratie durch regelmäßige Wahlen den Repräsentanten eine generelle demokratische Legitimation zum Handeln. Insofern würden Schlichtungsverfahren dieser Art dem Modell der repräsentativen Demokratie unzulässigerweise in die Parade fahren. Diesem Einwand begegnet der Schlichterspruch kurz und knapp: »(...) in der Zeit der Mediendemokratie (...) kann die Demokratie nicht mehr so funktionieren wie im letzten Jahrhundert« (4.6.). Diese Behauptung unterfüttert Hirsch<sup>14)</sup> mit folgenden Überlegungen: Dass eine unstreitig gegebene Legalität nicht von den Geboten der Klugheit befreien könne, denn weder Planfeststellung noch Gerichtsurteile könnten die Überzeugung vermitteln, »dass eine Sache politisch »richtig« sei. Und weiter: »Selbst parlamentarische Mehrheiten sind nicht von der politischen Pflicht befreit, sich ernsthaft und nachhaltig um die Zustimmung des eigentlichen Souveräns zu bemühen, nämlich um die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Bürger, die sie repräsentieren. Ohne diese Rückkoppelung verliert eine parlamentarische Demokratie Basis und Glaubwürdigkeit.«

Genau dann wären solche Schlichtungsverfahren eine notwendige Kompensation eines Mangels. Und – so fügt der Schlichter hinzu – »Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei, auch Parlamentsbeschlüsse werden hinterfragt, vor allem wenn es Jahre dauert, bis sie realisiert werden. Sie müssen jedenfalls in dieser Zeit immer wieder begründet und erläutert werden« (4.6.).<sup>15)</sup>

*Sind Planfeststellungsverfahren mittlerweile unzureichend?*

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts<sup>16)</sup> ist der Auffassung, dass bei der Verwirklichung von Infrastrukturprojekten irgendwann »ein Schlusspunkt« gesetzt werden müsse, weil sonst die Zukunftsfähigkeit verloren ginge. Genau diesem Ziel dienen die Planfeststellungsverfahren, bei denen die BürgerInnen in aufwendigen Anhörungen ihre Einwände gegen das jeweilige Vorhaben einbringen können.<sup>17)</sup> Die Funktionalität dieser Verfahren bei Großprojekten wird zunehmend bestritten. Der Vorstandsvorsitzende der Bertelsmann-Stiftung antwortete auf eine entsprechende Frage: »Wir verfügen in Deutschland über eine breite Palette an Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger. Das Problem ist aber die Umsetzung. Wann fängt man damit an? Wen bezieht man ein? Und welche Entscheidungen

14) Burkhard Hirsch SZ, 30.10.2010, S. 2, »Das Ende der Zuschauerdemokratie. Behörden planen und stellen fest, Bürger regen an oder wenden ein – diese Rollenverteilung hat keine Zukunft mehr.«

15) Es ist hier nicht der Platz, diese generell richtigen Überlegungen auf ihre konkrete Umsetzbarkeit zu überprüfen. Gerade bei S 21 stellt sich die Frage, welche BürgerInnen letztlich die entscheidende Mehrheit bilden können und dürfen: die Stuttgarter BürgerInnen, die WählerInnen in Baden-Württemberg, alle Deutschen, die EU-BürgerInnen?

16) Andreas Voßkuhle in SZ, 18.10.2010: »Wer Duelle liebt, soll ins Kino gehen.«

17) Die in vielen Einzelgesetzen vorgesehene Planfeststellung ist generell im Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 72 ff) geregelt.

stellt man zur Debatte? Ich glaube, dass die bisherigen Verfahren noch nicht ausreichend sind, um die Bürger und ihr Wissen einzubeziehen.«<sup>18)</sup> Im Schlichterspruch wird deswegen für die Zukunft ein Beteiligungsverfahren in drei Phasen vorgeschlagen: 1. Phase: Formulierung des Ziels – dann Abstimmung darüber; 2. Phase: Entwicklung der Pläne und möglicher Alternativen – dann Abstimmung darüber; 3. Phase: Realisierung des Großprojekts mit begleitender Begründung und Information für die BürgerInnen. (5.)

Wie weit die Regierung derzeit noch von der Überzeugung entfernt ist, dass ernst gemeinte Bürgerbeteiligung gut für die Willensbildung in der Demokratie sei, zeigt der Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums zur Vereinfachung und Beschleunigung der Planfeststellungsverfahren. Dort werden die Erörterungstermine ins Belieben der Behörde gestellt, wenn der Termin erkennbar eine Befriedungsfunktion nicht erfüllen könne. Es steht eine drastische Verschlechterung der Bürgerbeteiligung zu befürchten. Das zeugt von gehörigem Misstrauen gegen die BürgerInnen. »Wenn man die Bürger ausbootet, wird das Planfeststellungsverfahren notleidend.«<sup>19)</sup>

### Drittes Zwischenergebnis

Zunächst bleibt festzuhalten, dass dieses Schlichtungsverfahren sich der Frage nach seiner Legitimation nicht ernsthaft stellen musste. Es war von Anfang an asymmetrisch (siehe oben Teil 1) angelegt und wollte und konnte deshalb weder der Regierung noch dem Parlament ernsthaft in die Parade fahren.

Bei der grundsätzlichen Frage nach der Legitimation solcher Verfahren ist eine wichtige Unterscheidung zu treffen: Nach heutiger Rechtslage (de lege lata) kann ein Schlichtungsverfahren der Regierung und den Parlamenten nachträglich »in die Parade fahren« – Politik und Parlament haben allerdings das Recht, dies zu ignorieren. Umgekehrt können sich Politik und Parlamente jederzeit – wie in Stuttgart geschehen – mit einer Schlichtung einverstanden erklären und ihr darüber hinaus – wie in Stuttgart nicht geschehen – Legitimation für verbindliche Entscheidungen einräumen.<sup>20)</sup>

18) Gunter Thielen: »Die Bürger wollen mehr Mitsprache«. Interview in Neue Westfälische, 14.2.2011, S. 3

19) Heribert Prantl in SZ, 08.01.2011, S. 4: »Basta-Planung von Großprojekten: Wenn Bürger als Störer betrachtet werden, sind Störungen programmiert.« Dort weist er auch auf den europäischen Vergleich hin: »In keinem anderen EU-Staat sind die Ausschlussregeln für Einwendungen so streng.« Das Planungsrecht sei kein Basta-Recht, und man könne gut einen Bürgerentscheid in die Planfeststellung einbauen oder die Erörterungstermine einem externen Mediator übertragen.

20) In Ergänzung der oben genannten Überlegungen (vgl. Fußnoten 14 und 19) könnte man angesichts vielfältiger Ausführungen zu »good governance«-Verfahren diskutieren, wie weit die Politik kraft ihrer Verantwortung die Bürger über das rechtlich festgelegte Verfahren hinaus beteiligen kann. Dadurch würde den BürgerInnen – und auf sie kommt es hier maßgeblich an – nichts von ihren Rechten genommen, im Gegenteil. Der Einwand fehlender Rechtsstaatlichkeit bei erweiterten Beteiligungsverfahren ginge

Für die Zukunft (de lege ferenda) wäre es sehr wünschenswert, die oben skizzierten Überlegungen rechtlich abzusichern. Aber auch dann wird die Legitimation solcher Schlichtungsverfahren nur zu produktiven, mehrheitlich akzeptierten Ergebnissen führen, wenn sie von einem veränderten Demokratieverständnis getragen werden. Bedingungen dafür sind einerseits, neues Vertrauen der BürgerInnen in Politik und Politiker zu generieren<sup>21)</sup>. Und andererseits, das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat erträglich und verstehbar zu machen.<sup>22)</sup>

### Eine Antwort

Abschließend gilt es, die eingangs gestellte Leitfrage zu beantworten. Die Antwort teilt sich in drei Teile:

1) Diese Schlichtung war wegen ihrer Transparenz und mediengestützten Öffentlichkeit nicht erfolglos, weil die Situation nach der Schlichtung anders ist als vorher.<sup>23)</sup> Die BürgerInnen konnten bei genauerem Hinschauen erkennen,

■ dass ein gemeinsames Ziel zwischen den streitenden Parteien möglich ist, nämlich einen besseren, d.h. zuverlässigen, leistungsfähigen und preiswerten Bahnbetrieb in Deutschland zu verwirklichen; gleichzeitig wird die Komplexität von Groß-Projekten deutlich mit der Folge, dass sich einfache Schwarz-Weiß-Lösungen verbieten und differenzierende Antworten erforderlich werden;

■ dass Protest sich lohnt und das Demonstrationsrecht Wirkung zeigt und den BürgerInnen ein Stück ihres Ohnmachtgefühls zu nehmen vermag; gleichzeitig werden von den Projektbetreibern die Umbauarbeiten fortgesetzt und Bäume verpflanzt; und die Justiz beginnt die ersten Strafprozesse gegen Aktivisten von RobinWood und andere DemonstrantInnen;

■ dass auch die Stimmabgabe bei der Landtagswahl am 27. März keine wirklich verlässliche Option für oder gegen das Projekt S 21 eröffnet; denn die Partei-

hier fehl, weil die Rechtsbindung der Verwaltung ein Schutzrecht für (und nicht gegen) die Bürger sein soll.

21) So auch der Schlichterspruch: Die Proteste gegen S 21 seien nur zu verstehen »auf dem Hintergrund einer massiven Vertrauenskrise der Politik im Allgemeinen« (3. Zweiter Absatz).

22) Dieses Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat lässt sich an der Geschichte des Projekts S 21 und des Protests dagegen verdeutlichen: Die zahlreichen Demonstrationen, die vielfältigen Meinungsäußerungen und das Bemühen um Bürger- bzw. Volksentscheide in Sachen S 21 sind legitimer Ausdruck der Demokratie. Die VG-Entscheidung von 2009 (siehe Fußnote 7) greift – verbindlich und endgültig – in die demokratischen Handlungsmöglichkeiten der Projektgegner ein. Die Gerichte sind notwendiger Bestandteil des Rechtsstaates. Das VG Stuttgart hat in seiner Entscheidung (a.a.O., Rz. 111) das Prinzip der Vertragstreue als einen der elementarsten Rechtsgrundsätze überhaupt eingeführt. Mit gravierenden Folgen: Die Bindungswirkung von Verträgen schuf das Vertrauen der Parteien auf die durch das Rechtsgeschäft geschaffene Rechtslage. Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden trotz anderslautender vertraglicher Verpflichtungen würde das Vertrauen in die Bindungswirkung von Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern nachhaltig erschüttern und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunalorgane erheblich beeinträchtigen.

23) Ein erstes Indiz ist der Meinungswandel in der Bevölkerung. Am 02.12.2010 ergab die ARD-Infratestbefragung (www.tages-

en legen sich parteipolitisch fest, statt gemeinsam den rechtlichen Rahmen für eine Volksabstimmung zu schaffen.<sup>24)</sup>

2) Die Schlichtung war – gemessen an den selbst gesetzten Zielen – nicht erfolgreich.

Weder hat ein Verfahren auf Augenhöhe stattgefunden (Teil 1), noch ist eine Befriedung des Konflikts in der Sache gelungen (Teil 2) und es gibt keine allgemein akzeptierte Legitimation für dieses Verfahren (Teil 3).

3) Schließlich hat diese Schlichtung den Anspruch des Schlichters, »ein neues Projekt unmittelbarer Demokratie mit unmittelbarer Transparenz« (7.) bzw. ein »Stuttgarter Demokratie-Modell« mit einer weiten Verbreitung in Deutschland« (15.) zu schaf-

schau.de), dass die Zustimmung zu S 21 von 35 auf 54 Prozent gestiegen sei.

24) Winfried Kretschmann, Interview in SZ, 30.10.2010, baut vor. Einerseits sagt er: »Deshalb halte ich den Spruch des Volkes eben auch für die einzige Lösung zur Befriedung des Konfliktes.« Und andererseits: »Man sollte keine Versprechen abgeben, von denen man nicht weiß, ob man sie halten kann. (...) Für einen direkten Ausstieg hätten wir nach der Wahl keine Mehrheit. Alle anderen Parteien sind für Stuttgart 21, auch die SPD.« Hirsch – a.a.O., Fußnote 14 – meint, dass die Demokratie ein sich ständig verändernder Prozess sei, bei dem Bürger nicht als Störer, sondern als Resource gesehen werden sollten. Mit Blick auf die politischen Par-

ten, noch nicht erfüllen können<sup>25)</sup>. Ein zukunftsfähiges demokratisches Experiment bräuchte mehr als diese Schlichtung geben konnte. Dazu sind Verfahren nötig, die in komplexen Streitfragen keine »objektive Wahrheit« hervorbringen wollen, sondern eine mehrheitlich akzeptierbare Lösung. Nicht »richtige« Entscheidungen, sondern an nachhaltiger Entwicklung orientierte demokratische Verfahren befrachten und beleben die Demokratie.<sup>26)</sup>

*Dr. Werner Glenewinkel ist Mediator und Vorsitzender der Zentralstelle KDV.*

teien fügt er hinzu: »Die Politik muss den Bürger ernst nehmen, so wie er ist.« Die »Parteien führen das Stück »Parlamentarische Demokratie« auf und merken nicht, dass sie dabei immer mehr unter sich bleiben.«

25) Zielke – a.a.O. Fußnote 11 – meint, S 21 sei ein »postdemokratisches Lehrstück«, das nicht als Modell künftiger demokratischer Praxis bei Großprojekten erhalten könne. »So darf es sich nicht abspielen, wenn Demokratie nicht noch mehr Substanz verlieren soll.«

26) Gemeint sind Verfahren, die bürgerschaftliche Partizipation fördern und fördern - von Planungszellen bis zu Zukunftswerkstätten, die sich als »Geburtshelfer einer Demokratie« verstehen, »die zwar oft versprochen und viel besprochen wurde, aber bisher noch nie und nirgendwo zu wirklichem Leben erwacht ist.« Robert Jungk/Norbert R. Müller: Zukunftswerkstätten – Mit Phantasie gegen Routine und Resignation.« München 1995, S. 189 

## Ulrich Finckh

# Lug und Trug und Ehrenworte

## Anmerkungen zum Fall Guttenberg

**D**s war ein klägliches Schauspiel, wie der inzwischen zurückgetretene Verteidigungsminister Freiherr zu Guttenberg sich verteidigte, als auf Plagiate in seiner Dissertation hingewiesen wurde. Erst hat er die Möglichkeit von Plagiaten strikt verneint und die Vorwürfe »abstrus« genannt. Als weitere Vorwürfe kamen, hat er mögliche kleine Fehler eingeräumt, aber als Fußnotenprobleme verharmlost, die in der nächsten Auflage seines Buches korrigiert werden könnten. Erst als die Plagiate in die Hunderte gingen und gar nicht mehr zu leugnen waren, hat er zugestanden, seine Arbeit sei teilweise Blödsinn und enthalte ernste Fehler. Dass er ein falsches Ehrenwort über selbständiges Arbeiten abgegeben hat, hat der Ehrenmann bis heute nicht offen eingeräumt.

Freiherr zu Guttenberg passt bestens in die Tradition seiner Partei und seines Ministeriums. Vielen wird noch gut in Erinnerung sein, wie Ministerpräsident Barschel sein Ehrenwort gab und Bundeskanzler Kohl sein Ehrenwort für wichtiger hielt als seinen Eid aufs Grundgesetz. In diese Linie passen auch die Lügen von jüdischen Vermächtnissen, mit denen die hessische CDU ihre schwarzen Kassen geheim halten wollte, von der Tradition eines Franz Josef Strauß ganz zu schweigen.

Nicht besser steht es mit dem Verteidigungsministerium. Die großen KDV-Prozesse hat es mit Lü-

genstatistiken gewonnen, die das Verfassungsgericht in die Irre geführt haben. 1977/78 wurde die statistische Basis heimlich radikal verändert und eine Verweigererflut vorgetäuscht, die es nicht gab. 1984/85 wurde die Verlängerung der Zivildienstzeit mit Lügen über angeblich viel längere, aber in Wahrheit nur anders berechnete Wochen- und Reservecienstzeiten der Soldaten begründet. 1988 wollte das Ministerium die Dienstzeit verlängern und log, es gebe nicht genug Wehrpflichtige. Der Krieg gegen Jugoslawien wurde mit einem angeblichen serbischen »Hufeisenplan« zur Vernichtung der Albaner im Kosovo begründet, auch das war gelogen. Seit der deutschen Einigung, die eine Verkleinerung der Bundeswehr und gleichzeitig viel mehr Wehrpflichtige brachte, wurde zu Unrecht behauptet, es gebe noch ein Mindestmaß an Wehrgerechtigkeit.

Wo es zum Stil des Hauses und der Partei gehört, die Öffentlichkeit und sogar das Verfassungsgericht anzulügen, wundert man sich nicht über einen Minister, der sich mit Plagiaten und einer falschen ehrenwörtlichen Erklärung wohl doppelt strafbar gemacht hat.

Immerhin hat Verteidigungsminister zu Guttenberg die Bundeswehr zunächst an zwei Punkten ehrlich gemacht. Er hat endlich zugegeben, dass in Afghanistan Krieg geführt wird, allerdings nicht hinzugefügt, dass unsere Verbündeten die Drogenbos-