

Kretschmanns Eigentor

„Wenn ich so viel Beifall von den Gegnern bekomme, muss ich wohl etwas falsch gemacht haben.“

In der Tat: Den Beifall hatte Winfried Kretschmann sich nicht durch eine redliche und überzeugende Leistung verdient, er bekam ihn vielmehr für ein grandioses Missverständnis: Euphorisiert vom unverhofften Ballbesitz, war er unter den konsternierten Blicken seiner verdutzten Hintermannschaft aufs eigene Tor gestürzt und hatte den Ball darin für Winfried Hermann unhaltbar versenkt. Der Schaden hält sich in Grenzen, das Spiel ist noch nicht verloren.

Winfried Kretschmann hat am 22. 11. 2011 im Landtag gesagt:

„Wenn das Quorum nicht erreicht wird, ist das Volksbegehren gescheitert. Die Bahn hat ein Baurecht, und wir werden es durchsetzen“

Dieser Satz ist nun in der Welt – Bedrohung oder Lichtblick, je nach Perspektive. Was ist seine Aussage, was ist sein Gehalt?

1. Was ist die Folge, wenn das Quorum verfehlt wird?

Inhalt der Volksabstimmung ist:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, Kündigungsrechte [...] auszuüben.“

[bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21]

1.1 Wie ist die Rechtslage, wenn dieser Satz keine Zustimmung von 33 % der Wahlberechtigten erhält?

- Dann ist die Regierung nicht aufgefordert worden, nach Kündigungsgründen zu suchen und sie geltend zu machen.
- Damit entfallen aber die bestehenden Kündigungsgründe nicht.
- Der Regierung ist auch nicht verboten worden, zu kündigen. Denn es wurde nicht beschlossen „Der Regierung ist es verboten, Kündigungsrechte auszuüben“.

Die Rechtslage ist unverändert.

1.2 Was ergibt sich aus dem erklärten Willen des Landes, sich an Kosten über 4,5 Mrd. € hinaus nicht zu beteiligen?

Bei Überschreiten dieser Grenze gilt die „Sprechklausel“ gem. § 8 (4) der Finanzierungsvereinbarung:

„Im Falle weiterer Kostensteigerungen nehmen die EIU und das Land Gespräche auf.“

1.2.1 Die Verpflichtung, Gespräche aufzunehmen, bedeutet keine vorweggenommene Verpflichtung auf ein bestimmtes Ergebnis dieser Gespräche. Wäre das beabsichtigt gewesen, hätte es in der Vereinbarung festgehalten werden können und müssen.

Das Land hat sich festgelegt, keine weiteren Zusagen zu machen. Damit hat es die Möglichkeit offen gelassen, die anderen Projektbeteiligten könnten das Projekt durch Erhöhung ihrer Anteile realisieren, einen erhöhten eigenen Beitrag aber ausgeschlossen.

1.2.2 Wenn eine Erhöhung der Beiträge erforderlich wird, kommen theoretisch zwei Möglichkeiten in Betracht:

Die erste wurde von Dr. Kefer ins Spiel gebracht, der von der Notwendigkeit sprach, in diesem Falle eine neue Vereinbarung zu schließen. Ihr könnte das Land sich verweigern.

Die zweite Alternative wäre, dass das Land die Finanzierungsvereinbarung kündigen müsste.

1.2.3 Das Land hätte einen Kündigungsgrund

1.2.3.1 Wenn sich erweist, dass die Kostengrenze überschritten wird, ergibt er sich aus dem Wegfall oder der Veränderung der Geschäftsgrundlage.

1.2.3.2 Falls die Bahn weiterhin keine belastbaren Informationen liefert, liefert sie selbst durch ihr vertragswidriges Verhalten einen Kündigungsgrund.

Gespräche sind nämlich nur dann sinnvoll möglich, wenn in ihnen auch Informationen über die bisherigen und künftigen Kosten ausgetauscht werden.

Wenn die DB von den anderen Vertragspartnern erwartet, die finanziellen Risiken des Projekts mit ihr gemeinsam zu tragen, muss sie auch die hierfür erforderlichen Informationen über den Stand des Projekts, über seine Kosten und Risiken liefern. Das aber tut sie nicht, vielmehr verschweigt sie den anderen Projektpartnern auch auf wiederholte und dringende Nachfragen die ihr bekannte Entwicklung der Kosten und Risiken. Neben vielen anderen Details geht es hierbei vor allem um die vom ehemaligen Projektleiter Hany Azer erstellte Liste von 121 Risiken, deren Kenntnis für die anderen Projektpartner unerlässlich ist.

Damit schafft sie für die anderen Partner des Projekts einen Kündigungsgrund.

1.2.4 Wäre auch eine hierauf gegründete Kündigung durch das Ergebnis der Volksabstimmung ausgeschlossen? Abgesehen davon, dass das Ergebnis der VA ohnehin keinen Ausschluss von Kündigungsrechten bedeutet (s.o. Zif. 1.1), konnte die Volksabstimmung sich jedenfalls nur auf die Rechtslage am 27. November und die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Kündigungsrechte beziehen. Die Gespräche gemäß Sprechklausel werden (falls überhaupt) erst später stattfinden. Sie und ihr Ergebnis können also in der Volksabstimmung noch nicht berücksichtigt sein. Wenn sich also hieraus ein Kündigungsrecht ergibt, kann es jedenfalls unter keinem denkbaren Gesichtspunkt durch die Volksabstimmung ausgeschlossen sein.

1.3 Als Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass ein Scheitern des Volksbegehrens keinen Ausschluss künftiger Kündigungen bedeutet.

Damit ist aber durch das Scheitern der Volksabstimmung noch keineswegs ausgeschlossen, dass das Projekt Stuttgart 21 scheitern könnte.

Eine Verpflichtung des Landes, unter allen Umständen ein Scheitern des Projekts zu verhindern und seine Durchführung um jeden Preis zu sichern, ergibt sich weder aus der Finanzierungsvereinbarung noch aus anderen Vorschriften oder Rechtsgrundsätzen.

Eine solche Verpflichtung für das Land konnte auch der Ministerpräsident durch seine Erklärung im Landtag nicht begründen.

2. Was für eine demokratische Legitimation vermittelt die Niederlage dem Baurecht?

Es hat allerdings den Anschein, dass Winfried Kretschmann diese Legitimation aus dem Wunsch herleitet, endlich Ruhe zu haben. *„Das Volk hat das letzte Wort, dann ist an der Sache ein Knopf dran.“* Abgesehen davon, dass ein solcher Wunsch keine Rechtslage ersetzen kann (s. o.), trifft auch Kretschmanns Vorstellung von der demokratischen Legitimation des Projekts Stuttgart 21 nicht zu.

2.1. Inhalt der Volksabstimmung

So sehr beide Dinge auch miteinander zusammenhängen mögen - Gegenstand der Abstimmung ist nur die Kostenbeteiligung des Landes, nicht aber das Projekt Stuttgart 21.

2.2. Quorum

Die Legitimation demokratischer Entscheidungen durch das **Mehrheitsprinzip setzt Verfahrensweisen voraus**, bei denen Chancengleichheit in einer Weise gewährleistet ist, **dass auch die Unterlegenen das Ergebnis nicht wegen seines Inhalts, sondern wegen der Fairness des Verfahrens akzeptieren können**. Hat eine Seite von vornherein keine Chance, kann die Mehrheit auch keine Legitimation der Entscheidung vermitteln.

Eben dies ist der Fall, wenn von einer Seite verlangt wird, ein Drittel der Stimmen aller Wahlberechtigten auf ihre Seite zu bringen –mehr als je eine Partei oder eine Regierungskoalition auf sich vereinigen konnte. Wenn die Anforderungen unerfüllbar hoch sind, dann kann ein Scheitern kaum als demokratische Niederlage angesehen werden, aus der sich eine demokratische Legitimation der Gegenposition ergeben würde.

Das verkennt Kretschmann, wenn er die schweigende – weil vielleicht größtenteils desinteressierte – Mehrheit denen hinzurechnet, die sich für das Projekt Stuttgart 21 ausgesprochen haben.

Nur unter ganz eingeschränkten Voraussetzungen kann Schweigen im Rechtsverkehr als Zustimmung ausgelegt werden – und zwar nur dann, wenn dies vorher vereinbart wurde oder ausdrücklich geregelt ist. Davon kann hier keine Rede sein.

Wem es gleichgültig ist, wofür das Land sein Geld ausgibt, der (oder die) bekundet mit diesem Desinteresse nicht gleichzeitig Zustimmung zum Bau von Stuttgart 21.

Eine Reminiszenz für Bibelkundige: „**Wenn sie schweigen, werden die Steine schreien!**“ (Lk 19, 40)

2.3. Entscheidungsgrundlagen

2.3.1. Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, eine Volksabstimmung durchzuführen (S. 30-31), ging davon aus, dass hierfür eine **verlässliche Entscheidungsgrundlage benötigt** und geschaffen werde: „Nach Abschluss des Stresstests und der Bewertung der Ergebnisse wird eine aktualisierte Kostenrechnung von der Deutschen Bahn eingeholt und von der Landesregierung geprüft.“ Nichts dergleichen ist geschehen. Als die Bahn endlich die aktuellen Zahlen auf den Tisch legen sollte, hat sie die hierfür vorgesehene Sitzung des Lenkungskreises abge sagt.

2.3.2. Stattdessen besteht nun ein unheilbarer Mangel des ganzen Entscheidungsprozesses in der **Fülle unrichtiger Informationen**, die dem Wahlvolk von der Bahn und den Befürwortern – Stadt Stuttgart, Region, CDU und SPD – als Entscheidungsgrundlagen geliefert wurden.

Unrichtige Angaben über den **Vergleich der Leistungsfähigkeit von Kopf- und Tiefbahnhof**; unrichtige Angaben über die **Kosten und Risiken des Projekts**; ein unrealistisches **Horrorszenario der Ausstiegskosten**. Bei ihm stimmt die mögliche Höhe nicht einmal annähernd, weil der Gegenwert der Grundstücke, die die Bahn zurückbekäme, unberücksichtigt geblieben ist. Es ignoriert auch völlig, dass es **zumindest zweifelhaft ist, ob überhaupt eine Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf Erstattung von Ausstiegskosten besteht**. Näher liegt ein Schadensersatzanspruch des Landes gegen die Bahn wegen ihres vertragswidrigen Verhaltens vor und nach Abschluss der Vereinbarung.

[s. Juristen zu Stgt 21 PM vom 24.11.2011].

2.4. Beeinflussung

Schließlich leidet das Verfahren an zahlreichen **unzulässigen Wahlbeeinflussungen** durch kommunale Amtsträger. In Stuttgart hat sich OB Schuster in seiner Eigenschaft als Stadtoberhaupt in Briefen an alle Wahlberechtigte einseitig für das Projekt Stuttgart 21 ausgesprochen, und das obendrein mit falschen Tatsachenbehauptungen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Jahre 1997 entschieden (Az.: 8 C 5.96):

1. Wahlempfehlungen zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers, die ein Bürgermeister in amtlicher Eigenschaft abgibt, werden nicht durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) gedeckt. Sie verstoßen vielmehr gegen die den Gemeinden und ihren Organen durch das bundesverfassungsrechtliche Gebot der freien Wahl auch im Kommunalwahlkampf auferlegte Neutralitätspflicht. (*amtlicher Leitsatz*)

2. Setzen sich Bürgermeister in einer an "unsere Bevölkerung" gerichteten Zeitungsanzeige unter Hervorhebung ihrer Amtsbezeichnungen und mit Hinweisen auf dienstliche Erfahrungen für einen Kandidaten ein, so liegt eine unzulässige amtliche Wahlwerbung vor.

2.5. Demokratische Legitimation sieht anders aus!

3. Was heißt „das Baurecht durchsetzen“?

Kretschmann hat angekündigt, das Baurecht durchzusetzen. Er hat nicht gesagt, er wolle ihr ein Baurecht verschaffen.

Wenn die Bahn die Mehrkosten nicht übernehmen und das Land sich nicht an ihnen beteiligen will, muss es damit rechnen, dass das Projekt nicht durchgeführt werden kann.

Was kann unter diesen Bedingungen die Erklärung von Kretschmann bedeuten, das Baurecht der Bahn durchsetzen zu wollen?

3.1 Baurecht

Bisher besteht Baurecht nur für einige Abschnitte, nicht für das ganze Projekt.

- Im Planfeststellungsabschnitt (PFA) 1.1 (Talquerung mit Hautbahnhof) hat sich erwiesen, dass die Bahn mehr als die **doppelte Menge des bisher kalkulierten Grundwassers** entnehmen muss. Ihr diesbezüglicher Antrag an das Eisenbahnbundesamt ist noch nicht entschieden.
- Im PFA 1.2 (Fildertunnel) hat die Bahn derzeit die **zweite Planänderung** beantragt, hierüber ist noch nicht entschieden.
- Der PFA 1.3 (Filderbahnhof) hat sich als dermaßen kompliziert und schwierig erwiesen, dass bisher **noch nicht einmal der Antrag auf Planfeststellung eingereicht** werden konnte.
- Für den PFA 1.6 b (Abstellbahnhof Stgt-Untertürkheim) ist die Planfeststellung beantragt, aber noch **kein Planfeststellungsbeschluss** ergangen.

Kretschmann hat nicht behauptet, er sei in der Lage und beabsichtige, diese Lücken des Baurechts der Bahn zu schließen.

Seine Erklärung kann sich also nur auf das Baurecht der Bahn beziehen, soweit es schon besteht. Hier **wird es sich vor allem um den Abriss des Südflügels und um das Fällen der Bäume im Schlosspark handeln.**

Offenbar denkt der Ministerpräsident also daran, diese Arbeiten zu ermöglichen. Realistischerweise kann er das nur durch den Einsatz der Polizei erreichen.

3.2 Durchsetzen

Seine Erklärung ist also wohl dahin auszulegen, dass er meint, in Stuttgart ein Ende der Diskussion und Frieden dadurch herbeiführen zu können, dass er diese Arbeiten gewaltsam unter Einsatz der Polizei durchsetzt.

Es ist zweifelhaft, ob diese Entscheidung ihm als Ministerpräsident zusteht. Er und seine Partei haben im vorigen Jahr beanstandet, dass Ministerpräsident Mappus eben eine solche Entscheidung getroffen und sich in das polizeiliche Handeln eingemischt habe.

Selbstverständlich finden alle polizeirechtlichen Entscheidungen in einem politischen Kontext statt, und die politische Verantwortung für sie kann wohl nicht allein den Polizeipräsidenten aufgebürdet werden. Sie ist hierarchisch aufgebaut, über den Landespolizeipräsidenten und den Innenminister bis hin zum Kabinett und dem Ministerpräsidenten; aber es ist schwer vorstellbar, dass ein Ministerpräsident aus eigener Machtvollkommenheit zusagen könnte, er werde ein Baurecht der Bahn mit Polizeigewalt gegen alle Proteste durchsetzen.

Eine polizeirechtliche Betrachtung gibt Anlass, das scheinbar Selbstverständliche in Zweifel zu ziehen: Nicht immer ist der Staat verpflichtet, vermeintliche Rechte auch mit Polizeigewalt durchzusetzen.

Die Polizei kann nicht verpflichtet sein, den Abbruch des Südflügels und das Fällen weiterer Bäume im Schlosspark gewaltsam gegen den Protest der Bürgerinnen und Bürger durchzusetzen, solange überhaupt noch nicht feststeht, ob diese Maßnahmen erforderlich sind. Sie sind es nicht, solange nicht alle Hindernisse, an denen die Realisierung des Projekts Stgt 21 noch scheitern könnte, beseitigt sind.

Wenn die Polizei gleichwohl für den Abbruch des Südflügels und das Fällen der Bäume eingesetzt wird, dann geschieht das nicht, weil hierzu eine rechtliche Verpflichtung bestünde, sondern weil der politische Wille besteht, das Projekt Stuttgart 21 gegen alle Einwände und Widerstände durchzusetzen. Stattdessen könnte der Bahn auch vorläufig der Abbruch des Südflügels und das Fällen der Bäume untersagt werden.

[Ausführlich im Internet: Google ==>
Polizeischutz für Südflügel und Schlossgarten]

Sollte Kretschmanns ungeachtet all dieser Bedenken das Baurecht der Bahn mit Polizeigewalt durchsetzen, dann stürmt er weiterhin auf das eigene Tor.