

Aus Fehlern lernen

Von Hartmut Bäumer

S 21 – ein Lehrbeispiel zu den Folgen fehlender Transparenz.

Für Insider kommt die erneute Kostensteigerung von Stuttgart 21 nicht überraschend. Ebenso wenig die Ankündigung, dass der Tiefbahnhof erst drei Jahre später fertig gestellt wird. Doch eine breite Öffentlichkeit fühlt sich getäuscht. Von Anfang an fehlte es an der notwendigen Transparenz im Verfahren. Auf allen Ebenen der Bundes- und Landespolitik, der Deutschen Bahn und einzelner Behörden herrschte die Taktik des Verschweigens und Herunterredens von Fakten und Risiken.

Was ist zu tun, um solche Entwicklungen in Zukunft weniger wahrscheinlich zu machen? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst eines Blicks auf die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten in Staat und Gesellschaft. Warum haben sie hier nicht gegriffen – oder, wie sich zeigen wird, zu spät gegriffen? Lassen wir die Rolle der vierten Gewalt einmal außen vor. Dazu wurde an dieser Stelle schon viel geschrieben. Konzentrieren wir uns auf die im System eingebauten Kontrollmechanismen, auf Justiz, Rechnungshof, Eisenbahnbundesamt.

Was die allgemeine Justiz, vor allem Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit angeht, ist festzustellen, dass die Vertragssituation zwischen Deutscher Bahn, Bund und Land so zugeschnürt ist, dass es zivilrechtlich wenig Möglichkeiten gab, für mehr Transparenz zu sorgen. Dazu wäre ab 2011 ein gemeinsamer politischer Wille zwischen Grünen und SPD vonnöten gewesen. Doch auch den gab es auf Seiten der SPD nicht. Im verwaltungsgerichtlichen Bereich liegt die Sache insofern komplizierter, als es dort bei einigen der angestregten Verfahren auf Fakten ankam, die wegen der gewollten Intransparenz nicht offengelegt wurden; etwa bei der Frage, ob die Strecke angesichts der Kostenentwicklung überhaupt noch genehmigungsfähig war.

Die Tatsache, dass nach dem in diesen Verfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatz nicht mehr ermittelt wurde, ist aus meiner Sicht eine Folge der bei der DB monopolisierten Faktenerhebung und Bekanntmachung zu suchen. Die Verwaltung und die Politik bekam nur das „serviert“, was opportun war, bis 2011 entsprach dies auch dem Willen der Regierenden. Daher gab es für die Richter keinen konkreten Anhaltspunkt, hier weiter zu forschen, ist zu vermuten. Das wäre anders gewesen, wenn z.B. dem Begehren der Grünen im Bundestag auf Einsicht in die Unterlagen der DB im Jahre 2010 Rechnung getragen worden wäre. Dann wären voraussichtlich belastbare Tatsachen zu Tage getreten, die auch die Gerichte hätten beachten müssen.

Interessant ist deshalb in diesem Zusammenhang die Betrachtung des Bundesverfassungsgerichts. Diesem lag seit 2010 eine Organklage der Grünen Bundestagsfraktion vor. Womit diese durchsetzen wollte, genauere Informationen u.a. zur

Finanzierung des Projekts S 21 von der DB als hundertprozentige Tochter des Bundes zu erhalten. Diese Informationen wurden mit dem Hinweis auf die privatrechtliche Struktur der DB und von Geschäftsgeheimnissen verweigert. Seit diesem Jahr wissen wir, zu Unrecht!

Nach mehr als sechs Jahren hat das Bundesverfassungsgericht den Grünen Recht gegeben. Immerhin, mag man sagen. Aber für das Projekt S 21 eindeutig zu spät. Es ist bekannt, dass beim BVerfG sehr viele Verfahren anhängig sind. Ob das aber die Vertagung bei einer nach dem Urteilswortlaut klaren und eindeutigen Rechtslage um sechs Jahre rechtfertigt, darf in Zweifel gezogen werden. Klar ist jedenfalls, dass eine frühere Entscheidung zu erheblich mehr Transparenz beigetragen hätte und dem Rechtsstaat und seiner Akzeptanz erheblich genutzt hätte.

Ganz ähnlich verhält es sich mit den Rechnungshöfen. Während der Rechnungshof in Baden-Württemberg sich bis vor wenigen Jahren überhaupt weigerte, tätig zu werden, wahrscheinlich in Übereinstimmung mit der damaligen CDU/FDP Regierung, ermittelte der Bundesrechnungshof seit etwa 2011/12 erneut. Er kam zu einem Ergebnis, dass sich mit den neueren gutachterlichen Erhebungen von Vierregg-Rösler weitgehend deckt, wonach Gesamtkosten von 10 Milliarden Euro zu befürchten seien. Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes wurde aber erst öffentlich gemacht, als es faktisch kein Zurück mehr gab, im Jahre 2016. Intern lagen die wichtigsten Zahlen einige Jahre früher beim Rechnungshof vor, warum die Veröffentlichung so spät erfolgte, darf sich jedermann/frau selbst erklären.

Das Eisenbahnbundesamt wiederum in seiner Zwitterposition zwischen Erfüllungsgehilfe der DB und Kontrollinstanz hatte mit den eigentlichen Finanzfragen direkt nichts zu tun. Es hätte aber wegen einer fehlenden rechtlich haltbaren Kosten/Nutzenrelation Genehmigungen verweigern können. Dazu fehlten ihm transparente Informationen, es stütze sich anscheinend allein auf die Zahlen der DB. Hinsichtlich der Sicherheitstechnik hat das Eisenbahnbundesamt Bedenken geltend gemacht, einige sind offensichtlich noch immer nicht ausgeräumt. Auch das blieb intransparent und für die Allgemeinheit im Unklaren.

Insgesamt liegt es auf der Hand, dass mehr Transparenz nicht nur genutzt hätte, sondern die erste notwendige Voraussetzung für Vertrauen und Akzeptanz in der Bevölkerung ist. Dabei ist nicht auszuschließen, dass auch bei transparenter Vorgehensweise das Projekt von der Mehrheit der Bevölkerung befürwortet worden wäre. Dann aber, wie etwa in der Schweiz beim Gotthardtunnel und anderen Projekten, ohne Vertrauensverlust in den Rechtsstaat und seine Institutionen.

Nötig ist ein Bewusstseinswandel auf allen Ebenen. Es müssen rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, die eine dauerhafte Desinformation und Intransparenz verhindern: Dazu gehören Offenlegungspflichten im Sinne eines Transparenzgesetzes, das freien Informationszugang zu Unterlagen und Informationen bei staatlichen Behörden und staatlich dominierten privaten Gesellschaften gewährleistet. Dazu gehört der exekutive und legislative Fußabdruck, mit dem die Einflussnahme von außen auf politische Entscheidungen nachvollziehbar gemacht werden. Und dazu gehören nicht zuletzt ein wirksamer Schutz von

Hinweisgebern und die gesetzliche Einschränkung der Möglichkeiten, sich auf Geschäftsgeheimnisse zu berufen. Das alles sind Forderungen für die sich Transparency International Deutschland intensiv einsetzt, nicht zuletzt im Bundestagswahlkampf. Stuttgart 21 bietet reichlich Stoff, um diese Forderungen mit Anschauungsmaterial zu unterfüttern.

Wie heißt es bei Goyas berühmtem Bild: „Der Schlaf der Vernunft gebiert Ungeheuer“? Nutzen wir in Zukunft unsere Vernunft zum Schutz des Rechtsstaats. Das Infragestellen demokratischer Institutionen von weit rechts nährt sich auch aus dem fehlenden Mut zur Offenheit und Klarheit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern durch die jeweils verantwortlichen Handelnden in staatlichen und privaten Institutionen.

Der Autor ist stellvertretender Vorsitzender von Transparency International Deutschland. Von 2011 bis 2014 war er Amtschef im Verkehrsministerium Baden-Württemberg.