Großprojekte in der Demokratie

Vorträge

Hans Helmut Schetter
Christoph Hubig
Frank Brettschneider
Renzo Simoni
Johann Dietrich Wörner

STIFTUNG BAUWESEN

Großprojekte in der Demokratie

Schriftenreihe der Stiftung Bauwesen
zu „Der Bauingenieur und die Gesellschaft“

Heft 1

„Der Bauingenieur
und seine gesellschaftspolitische
Aufgabe“

Heft 2

„Der Bauherr in der Demokratie“

Heft 3

„Bauen in einer globalisierten
Wirtschaft – Stimmen gegen
den Stillstand“

Heft 4

„Bauen für eine mobile Gesellschaft“

Heft 5

„Die Stunde der Bauingenieure“

Heft 6

„Der Bauingenieur
und seine kulturelle Verantwortung“

Heft 7

„Die Bauleute und der Jurist“

Heft 8

„Infrastruktur und Wohlstand“

Heft 9

„Energie und Bau“

Heft 10

„Bauen ist Lebensgrundlage –
der Wegfall der Investitionen
ist der falsche Weg“

Heft 11

„Bauen im Aufbruch ?!“

Heft 12

„Kein industrielles Bauen
ohne Handwerk“

Heft 13

„IT verändert das Bauen“

Heft 14

„Brennpunkt CO_2 Reduktion –
Chancen für das Bauwesen“

Heft 15

„Stromerzeugung und Speicherung –
Chancen für innovative Baulösungen“

Heft 16

„Großprojekte in der Demokratie“

Großprojekte in der Demokratie

Vorträge,
gehalten am 14. Oktober 2011 in Stuttgart,
Veranstaltung der Stiftung Bauwesen

Professor Dipl.-Ing. Hans Helmut Schetter,
Mannheim

Professor Dr. Christoph Hubig,
Darmstadt

Professor Dr. Frank Brettschneider,
Stuttgart

Dr. Renzo Simoni,
Luzern

Professor Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner,
Köln

Impressum

Herausgeber: Stiftung Bauwesen
Albstadtweg 3
70567 Stuttgart
Telefax 0711 7883-228

Inhalt

Einführung 7
von Professor Dipl.-Ing. Hans Helmut Schetter

Herausforderung Langfristigkeit – 11
Wege zur Behebung von Vertrauens- und Legitimationsdefiziten bei der Großprojektplanung
von Professor Dr. Christoph Hubig, Darmstadt

Zwischen Protest und Akzeptanz – 27
Zur Kommunikation von Großprojekten
von Professor Dr. Frank Brettschneider, Stuttgart

Die erste Flachbahn durch die Alpen – 39
Herausforderungen und Höhepunkte
von Dr. Renzo Simoni, Luzern

Das Spannungsfeld Dialogverfahren – formale Verfahren 59
von Professor Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner, Köln

Schlusswort 63

Autoren 64

Einführung

Prof. Dipl.-Ing. Hans Helmut Schetter

Das Thema unserer diesjährigen Tagung lautet: „Großprojekte in der Demokratie“

Der Standard einer Gesellschaft wird gerade auch durch den Standard ihrer Infrastruktur beschrieben. Eine hochwertige Infrastruktur wiederum ist wesentliche Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Industriestandortes. Und nicht zuletzt bestimmt der wirtschaftliche Erfolg des Industriestandortes das Leistungsvermögen des Sozialstaates – sie sind wie kommunizierende Röhren miteinander verbunden.

Der wichtigste „Rohstoff“ unseres Landes ist Erfindergeist. Naturwissenschaft und Technik stehen für Innovation und Kreativität. Der nicht versiegende Strom neuer Ideen und Patente ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Zukunftssicherung. Dazu bedarf es tagtäglich vieler kleiner Schritte. Aber wo würden wir heute ohne Großprojekte stehen – Großprojekte, die über den Tag hinaus gerade auch zum Nutzen künftiger Generationen angelegt waren und die auch nicht durch föderale oder kommunale Grenzen behindert oder gar undurchführbar wurden.

Der Bahnbau vor mehr als hundert Jahren hat mit großen Linien die Länder, Regionen und Städte Europas miteinander verbunden. Nutznießer waren vor allem die nachwachsenden Generationen. Zur Realisierung dieser Projekte bedurfte es vielfach mutiger Entscheidungen. Beispielhaft sei hier zitiert: „In einem großartigen, einzig dastehenden Aufwand von Wagemut beschloss das bernische Volk mit großer Einmütigkeit den Bau der Lötschbergbahn“ [1]

Unsere Gesellschaft betreibt einen umfangreichen Tourismus zu den Großprojekten des Souveräns früherer Generationen. Heute, in der Demokratie, ist das Volk der Souverän und hat damit die Zukunft von Großprojekten selbst in der Hand. Es drängt sich der Eindruck auf, dass mehr und mehr Minderheiten, begleitet von einer schweigenden Mehrheit, unseren Zukunftswillen bestimmen. Mit Sorge ist zu fragen, ob uns die Großprojektfähigkeit und damit auch die Zukunftsfähigkeit abhandenkommen.

Eine ganze Reihe von Großprojekten, die hängen oder bereits aufgegeben sind, begründen diese Sorge:

- der Transrapid
- die CO_2-Verkapselung
- die Atommüllendlagerung

- das Pumpspeicherwerk Atorf
- Stuttgart 21
- usw.

Stuttgart 21 erfüllt in mehrfacher Weise traditionelle Forderungen grüner Politik:
- mehr Verkehr auf die Schiene
- Verkehrslärm unter Flur
- Platz für neue Stadtentwicklungskonzepte im Zentrum
- Renaturierung von Innenstadtflächen

Warum ist man gegen die Ergreifung dieser Chancen und leistet erbitterten Widerstand?

Stuttgart 21 zeigt aber auch andere bedenkliche Entwicklungen. Mit kollektivem Egoismus beziehen nicht wenige Vertreter der älteren Generation die Position, dass sie nichts mehr davon haben und nicht bereit sind zehn Jahre die „negativen Begleiterscheinungen" einer Großbaustelle zu tolerieren. Mit dieser Einstellung des „was habe ich noch davon" hätten unsere Großeltern keine Wälder neu aufgeforstet, damit wir Enkel Holz einschlagen können. Das Recht zur Demonstration ist ein hohes Gut der Demokratie. Warum aber dulden wir unter dieser Überschrift über Monate Vandalismus im Schlossgarten und sind nicht in der Lage im Sinne gewohnter bürgerlicher Ordnung Erregung öffentlichen Ärgernisses zu beseitigen? Auch müssen sich gut informierte Bürger fragen lassen, wie sie die fünfzehn Jahre Planungszeit mit öffentlich zugänglichen Unterlagen und Sitzungen, d. h. bei voller Transparenz zur Ausübung konstruktiver Kritik genutzt haben.

Wenn wir nun eine wachsende Skepsis, Reserviertheit ja sogar Feindlichkeit gegenüber Großprojekten zur Kenntnis nehmen müssen, stellt sich die Frage, durch was eine solche Entwicklung getrieben wird. Der Widerstand generiert sich aus einer Mischung unterschiedlicher Faktoren:
- da sind ideologisch getriebene Randgruppen, die nicht zum Industriestandort Deutschland stehen und das System verändern wollen,
- extrem lange Planungszeiten und Genehmigungsphasen ersticken eine unverzichtbare Aufbruchsstimmung,
- die mediale Berichterstattung ist vielfach kompetent und ermöglicht eine ernsthafte Befassung durch betroffene und interessierte Bürger. Daneben prägen aber auch viele, Emotionen weckende, mit Wortmeldungen nicht qualifizierter sogenannter Experten unterlegte Beiträge die öffentliche Meinung,
- stetig knapper werdende öffentliche Mittel erzeugen Druck auf die Budgetierung. Kostenschätzungen werden dadurch so niedrig wie irgend möglich, insbesondere auch ohne einen Posten für Unvorhergesehenes, angesetzt. Die Folge sind unvermeidbare Nachbudgetierungen bzw. spätere Kostensteigerungen. Damit geht unausweichlich der Vorwurf der unredlichen Information des Bürgers einher.

- Der Bauingenieur geht in seinem Beruf auf. Er sucht mit Kreativität nach Lösungen, entwirft, berechnet und schafft bleibende Werte. Wie stark aber verkörpert er sein Wirken, die damit verbundene Kompetenz und Bereitschaft Verantwortung zu tragen in der Gesellschaft? Ein Großprojekt braucht ein Gesicht, ein Gesicht eines anerkannten herausragenden Bauingenieurs. In einer nicht zuletzt medial bestimmten Gesellschaft muss er seine Leistung mit Überzeugungskraft vermitteln.

All diese Faktoren nähren die weitere Ausbreitung von Einzel- und Gruppenegoismen. Wir werden zunehmend zu einer „NIMBY"-Gesellschaft nach dem Motto „not in my backyard".

Wenn wir schon an den oben genannten Großprojekten scheitern, wie wollen wir dann erst die Energiewende schaffen – ein Großprojekt ungleich größerer Dimension, ein so genanntes Jahrhundertprojekt. Zu seiner Realisierung brauchen wir auch künftig große Linien und in jeder Hinsicht grenzüberschreitende Konzepte. Erneuerbare Energie muss dort gewonnen werden, wo sie in hohem Maße, regelmäßig und verlässlich verfügbar ist: Sonne in der Wüste, Wind an der Küste und Wasserkraft in den Bergen. Zur Vernetzung bedarf es neuer moderner Leitungssysteme und zur Verstetigung müssen leistungsfähige Speichertechnologien entwickelt und realisiert werden. Mit dezentralen Lösungen allein werden wir die Zukunft unseres Landes auf heutigem Niveau nicht halten und sichern können.

Die Demokratie ist auch künftig in ihrer Großprojektfähigkeit gefordert. Die Tagung und unsere Referenten wollen dazu einen Beitrag leisten.

Quellen:

[1] Berner Alpenbahn Bern Lötschberg Simplon, 1913 Editions a la Carte

Herausforderung Langfristigkeit – Wege zur Behebung von Vertrauens- und Legitimationsdefiziten bei der Großprojektplanung

Professor Dr. Christoph Hubig

Im Zuge aktueller exemplarischer Auseinandersetzungen wie derjenigen um „Stuttgart 21“ oder den (vollzogenen) Ausbau des Frankfurter Flughafens ist das öffentliche Bewusstsein wieder einmal mit einer Thematik konfrontiert, die eine längere Problemtradition aufweist und deren Problemhypothek zwei Felder umfasst: Zum einen die Frage, wie die Akzeptabilität der Planung und Realisierung von großen Infrastruktur-Projekten angesichts der Inkonsistenz und Wechselhaftigkeit von Akzeptanzlagen gewährleistet und der Aufwand von zeitlichen und ökonomischen Ressourcen für die Erstellung solcher Großprojekte in vertretbaren Grenzen gehalten werden kann; zum anderen die Frage, ob die demokratischen Legitimationsprozesse in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit so ausgelegt bzw. hinreichend dafür sind, die Gültigkeit der jeweils spezifischen Orientierung von Planung und Realisierung zu gewährleisten und die Verbindlichkeit der Planungs- und Realisierungsprozesse zu garantieren. Denn allgemein empfundene Vertrauens- und Legitimationsdefizite, die öffentlichkeitswirksam artikuliert werden, betreffen nicht nur die Großprojekte, an denen sie sich entzünden, sondern auch die Fundamente demokratischer Entscheidungsfindung, die als „brüchig“, „ausgehöhlt“ oder „entleert“ erscheinen. Warum ist es nun gerade die Planung und Realisierung von Großprojekten, die in besonderer Weise zum Ursprung (oder Katalysator?) von Widerstand und zivilem Ungehorsam wird, wo doch, ebenfalls in Abhängigkeit von konträren Interessen, andere politisch, ökonomisch oder sozial missliche Sachlagen hierzu ebenfalls Gründe abgeben können?

1. Herausforderung Langfristigkeit: Aristoteles und Böckenförde

Großprojekte, die in der Regel Infrastrukturprojekte sind oder Infrastrukturen wesentlich fortschreiben, modifizieren, affimieren /„zementieren“ oder erneuerungsbedürftig machen bzw. verdrängen, sind langfristig orientiert. Dies nicht nur im ökonomischen Sinne mit Blick auf die hohen Amortisationslasten, die mit solchen Projekten einhergehen und nur langfristig abgebaut werden können, sondern auch im umfassenderen Sinne ihrer Funktionalität überhaupt: Infrastrukturen sind nicht auf eine direkte (und kurzfristige) Gratifikation hin orientiert, sondern auf eine Ermöglichungsleistung, die darin besteht, ein Optionenspektrum für das individuelle Entscheiden und Handeln zu gewährleisten. Innovationen im Infrastrukturbereich sollen auf Entwicklungen reagieren und sich an wechselnde Bedarfe und Problemlagen anpassen. Sie dienen dem Erhalt und der Sicherung elementarer Handlungsbedingungen.

Dieser Gesichtspunkt war und ist zentral für die lange Tradition der Klugheitsethik, die von Aristoteles begründet wurde. Er fundiert deren Prinzipien, wobei freilich Aristoteles darauf hinwies, dass solcherlei Ethik ihre „Vervollkommnung“ erst in der Politik findet. „Eine Schwalbe macht noch keinen Frühling und auch keinen Tag; so machen auch nicht ein einziger Tag oder eine kurze Zeit den Menschen glücklich.“ Jenes berühmte Zitat aus der Nikomachischen Ethik (Buch 1, 1098a) signalisiert die Langfristorientierung der Klugheitsethik und gibt das oberste funktionale Erfordernis vor, dem Politik zu entsprechen hat. Angesichts konträrer Werthaltungen und unterschiedlicher Hinsichten des „Guten“ ist für jene Ethik und eine ihr entsprechende politische Praxis das höchste Ziel die „Eupraxia“, der gelingende Gesamtlebensvollzug der Menschen. Im Lichte dieser formalen Kennzeichnung sind bestimmte Sachlagen und/oder Werthaltungen als Mangel oder Überfluss zu diagnostizieren, soweit sie gelingendes Handeln/Handeln-Können als Zweck in sich gefährden oder verunmöglichen. Nach Maßgabe jenes Ideals ist mithin jeweils situationsspezifisch eine rechte Mitte als Vermeidung von Mangel und Überfluss einzuhalten; hierdurch wird langfristig ein Leben gewährleistet, welches sich als eigenen Zweck erhält. Die Ausrichtung auf kurzfristige Gratifikationen, die jeweils (egoistischen) Präferenzen geschuldet sind, hat sich in ethisch und politisch legitimatorischer Absicht daraufhin befragen zu lassen, ob die hergestellten oder akquirierten Werke oder Effekte („Poiesis“) nicht zugleich und vorrangig jenem Ideal der Praxis entsprechen. Das Problempotential als Spannungsverhältnis zwischen den in der Regel egoistisch motivierten Akzeptanzlagen einerseits und jener funktionalen Ausrichtung der Politik andererseits tritt nun gerade dort, wo in modernen Demokratien die Legitimation durch formale Verfahren gewährleistet werden soll (und nicht mehr wie in der überschaubaren Polis vorrangig durch konsensorientiertes gemeinsames Überlegen und Abwägen auf dem Markt) besonders radikal zutage.

Für die moderne Demokratie hat Ernst-Wolfgang Böckenförde diese Problematik des Spannungsverhältnisses zwischen freiheitsgarantierender Formalität (der Verfahren) und moralischem Erwägen, auf der Basis einer „Homogenität“ der Gesellschaft (bei Aristoteles „Gesamtlebensvollzug“) in seinem berühmten „Böckenförde-Diktum“ reflektiert: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt, mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren versuchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.“ (Böckenförde [1976], 60)

Angesichts der gegenwärtigen Situation stellt sich mithin die Frage: Wie kann eine demokratische Gesellschaft ihren Fortbestand sichern, wenn „innere Regulierungskräfte“ aufgrund von Vertrauensverlusten und angenommenen Legitimationsdefiziten die Legalität von Verfahren in Legislative, Exekutive und Jurisdiktion problematisieren, sowohl was deren Fundierung als auch was die Einlösung ihrer Ansprüche betrifft?

2. Beispiele

Nachfolgend sollen mit Blick auf einige exemplarische Fälle Elemente einer Entwicklung freigelegt werden, die zu jenen Vertrauensverlusten und Unterstellungen fehlender Legitimität, also einer defizitären Verfasstheit der „inneren Regulierungskräfte“ geführt haben.

2.1 Beispiel: Main-Donau-Kanal

Im Zuge der Auseinandersetzungen um den Bau des Main-Donau-Kanals standen sich Verfechter zweier konträrer Positionen, die beide ursprünglich gut begründbar erscheinen, einander gegenüber: die Verfechter des Baus einer europäischen großen Wasserstraße, die Donau und Rhein miteinander verbindet und die aus ökologischer Sicht vernünftigste Option für den Transport von Massengütern, nämlich über das Wasser, realisiert, und die Verfechter des Naturschutzes, die die Vernichtung wertvoller Biotope sowie des Ökosystems bis hin zur ursprünglichen Landschaft des Altmühltals verhindern wollten. Beide konnten sich auf eine Langfristorientierung berufen, beide sahen diese Orientierung durch die Argumentation der Gegner verletzt. Während z. B. Max Streibel das Vorhaben als „in das nächste Jahrtausend weisende Investition“ (Streibl [1997]) würdigte, etikettierte es Volker Hauff als unsinnigstes Bauwerk seit dem „Turmbau von Babel“ (Hauff [1981]). Anstatt nun einer der beiden Optionen gerecht zu werden und für die andere eine Alternative (auch in Gestalt von Kompensationen, z. B. Renaturierung) vorzusehen, einigte man sich auf den Kompromiss, statt einer internationalen eine nationale Wasserstraße zu bauen, der den Intentionen beider Seiten teilweise gerecht werden und ihnen erlauben sollte, zumindest mit Einschränkung das Gesicht zu wahren. Bekanntlich resultierte hieraus die „teuerste Freizeitwasserstraße der Welt“ (Weiger [1985]) mit permanent rückläufigem Frachtaufkommen u. a. wegen eines jetzt nur noch zweilagig möglichen Containerverkehrs. Der Großteil des Massengutverkehrs zwischen Donau und Rhein wird nach wie vor über Schiene und Straße abgewickelt.

Wie sehr Gegner und Befürworter versuchen, ihr Gesicht zu wahren, wird exemplarisch deutlich in einer Erklärung des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 23.6.2008: „Es geht nicht darum, dass sich die Verkehrs-

träger LKW, Bahn und Binnenschiffe gegenseitig Güter abjagen…“. Solcherlei nachgeschobene Begründungen, wie man sie allerorten antrifft, wenn es darum geht, missliche Kompromisse nachträglich zu rechtfertigen, machen ein erstes Element der Vertrauenskrise aus und generieren einen ersten Problemtyp: Verlust an Glaubwürdigkeit derjenigen Instanzen, die das Planungs- und Realisierungsgeschehen zu vertreten haben.

2.2 Beispiel: Kernkraftwerk Mühlheim-Kärlich

Das Kernkraftwerk Mühlheim-Kärlich war nach Fertigstellung 1986 nur zwei Jahre in Betrieb. Nach langen Verfahren wurde 1988 letztinstanzlich die Betriebsgenehmigung aufgehoben unter Verweis auf „erhebliche Ermittlungs- und Bewertungsdefizite“ (Chronologie AKWMK). Am an sich bereits problematischen Standort in einer Erdbebenzone (Rheingraben) hatte eine Verschiebung des Bauplatzes ohne neue Genehmigung stattgefunden. Während der langjährigen juristischen Auseinandersetzungen hatten auf dem Hintergrund einer engen Kooperation zwischen der Landesregierung und dem Betreiber RWE und einer ad hoc-Neubesetzung des einschlägigen VGH-Senats unter expliziter und aktenkundiger Ignorierung unabhängiger Expertenvoten (z. B. Eckhard Crimmel „nicht erdbebensicher“, 7.9.1996) und der damit verbundenen Rücknahme von Sicherheitsauflagen Entwicklungen stattgefunden, die letztlich zum „Aus“ für eine Milliarden-Investition führten. Die für die Öffentlichkeit erst Schritt für Schritt und erst im Nachhinein ersichtliche Verquickung von politischen und wirtschaftlichen Interessen, die sich u. a. auch in der Karrieregestaltung von Entscheidungsträgern manifestierte, sowie die Einflussnahme der Exekutive auf die Jurisdiktion in der Rollenvergabe für einschlägig gesinnte Mandatsträger führte zu Verlusten an personalem Vertrauen in die Repräsentanten der beteiligten Institutionen, und sie führten zu Verlusten an Systemvertrauen, weil letztlich „nur“ ein formales Legalitätsdefizit, ein „Formfehler“ den Hauptablehnungsgrund ausmachte.

In Ansehung der Grenzen der Systeme Exekutive und Jurisdiktion einerseits, der Möglichkeit der Einflussnahme auf diese Institutionen andererseits manifestierte sich als Problemtyp 2 derjenige von Vertrauensverlusten, der in die Dimension inhaltlicher Argumentationen über Legitimitätsdefizite hineinweist. Zu deren Erläuterung seien nun zwei weitere Beispiele angeführt:

2.3 Beispiel: ICE-Trassenplanung

Sowohl bezüglich der ICE-Trassenplanung Frankfurt-Köln (als Element der Magistrale Basel-Niederlande) als auch der Trasse Berlin-München werden Problemlagen ersichtlich, die ihre Analogie finden im Zuge der derzeitigen Kontroversen um die Stromtrassen-

planung angesichts der neuen Bedarfslagen, die mit der „Energiewende“ verbunden sind. In der Gemengelage einander widerstreitender Interessen lässt sich zunächst der Konflikt zwischen regionalen Interessen und nationalen bzw. internationalen Erfordernissen identifizieren.

Regionale Interessen sind an Gratifikationen für die betroffenen Gebiete orientiert, was dazu geführt hat, dass die ICE-Trassenführung in und durch die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Thüringen (in beiden Fällen vertreten durch denselben Ministerpräsidenten) favorisiert wurde. Dadurch wurden offensichtlich suboptimale Lösungen priorisiert, sowohl was den Aufwand an Investitionen betrifft bezüglich der erforderlichen Brücken- und Tunnelbauwerke einerseits, die Notwendigkeit eigener Trassenoptimierung für den Güterverkehr wegen Nichtnutzbarkeit der ICE-Trassen andererseits, ferner mit Blick auf die Reisedauer (die für Berlin-München die Amortisation in Frage stellt) und schließlich bezüglich der Opportunitätskosten, die angesichts des Erfordernisses einer zukunftsfähigen Erfüllung der steigenden Transportbedarfe im Güterverkehr in Gestalt verhinderter Investitionen in diesem Bereich entstehen (Kirbach [2011]). Regionale Interessenverkettungen bei der Verteilung von Gratifikationen im Kontext der Auftragsvergabe und der Finanzierungsbeteiligung führten offensichtlich zu Horizontverengungen, die erst im Nachhinein zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen wurden.

Die Variantenprüfung und -findung war informell und intransparent („in politischen Hinterzimmern“); umgekehrt proportional hierzu hingegen die langwierigen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, deren redundante Bürokratie auch der SRU kritisiert, nicht nur wegen ihrer Intransparenz für juristisch nicht versierte Laien, sondern auch wegen der damit verbundenen Verzögerungseffekte bei steigendem Innovationsdruck. Aristotelisch gesprochen: Durch die Fixierung auf kurzfristige und regional fixierte Gratifikationen entstanden und entstehen Mangeleffekte mit Blick auf umfassendere Zeit- und Raumhorizonte (neben Überflusseffekten in Gestalt von Halte- und Knotenpunkten, die auch alternativ bedient werden könnten). Solcherlei generiert den Problemtyp 3: Mangelnde Transparenz beim Abwägen der unterschiedlichen Interessen (kurz- vs. langfristig, regional vs. global) sowie fehlende Partizipation an diesen Abwägungsprozessen aufgrund undurchsichtiger bürokratischer Verfahren. Es wird ersichtlich, dass inhaltliche Fragen der Legitimierung – klugheitsethisch orientiertes Abwägen – eng verknüpft sind mit der Gestaltung der prozeduralen Regeln, von denen unsere Demokratie lebt. Defizite beim Austragen von Interessenkonflikten im Planungsvorfeld (Variantenfindung) können, wie wir sehen werden, nicht im Nachhinein durch Mediationsverfahren kompensiert werden.

2.4 Beispiel: Pumpspeicherkraftwerk Hotzenwald

Angesichts des Erfordernisses, im Zuge der „Energiewende“ Speicherkapazitäten vorzuhalten, entstehen zunächst Konkurrenzen zwischen ökologisch begründeten Zielen, wie wir sie beim Main-Donau-Kanal kennen gelernt haben (Naturschutz vs. Klimaschutz vs. Erhalt von Biodiversität, die durch Energiebereitstellung qua Wasserkraft immer in bestimmten Bereichen gefährdet ist). Ferner wird hier auch die Problematik intransparenter Planungen virulent, wenn z. B. der Verdacht auf Zweckentfremdung in Gestalt einer Speicherung überschüssigen Atom- oder Kohlestroms artikuliert wird. Betroffene sehen sich konfrontiert mit Expertendilemmata bezüglich der Bedarfserhebung und der Beurteilung von Alternativen. Spezifisch jedoch – über die bereits angesprochenen Probleme hinaus – erscheint dieses Beispiel für konfligierende Orientierungen einer Top-Down-Planung auch im Falle einer guten (funktionalistischen) Begründung einerseits und dem Anspruch auf gerechte Lastenverteilung seitens der Betroffenen. Wenngleich deren Akzeptanzlagen verschiedentlich deutlich am Sankt-Florians-Prinzip orientiert sind, so wie überhaupt mehrheitlich regional gebundene Interessenlagen (Gegner eines Flughafenbaus nutzen genau wie andere die Angebote des Flugverkehrstourismus oder eine schnelle Güteranlieferung on demand, für die der Luftfrachtverkehr unersetzlich scheint, oder treten für eine Energiewende mit ihren Konsequenzen ein, nur dort nicht, wo die Interessen der eigenen Tourismusindustrie verletzt werden etc.) so ist doch ernst zu nehmen, dass Prinzipien einer gerechten Verteilung von Lasten und Risiken neben einer optimalen Allokation als Interesse der Allgemeinheit Entlastungen und Kompensationen erfordern, wo eine Minderheit von den Regelungen direkt betroffen ist. Analog verhält es sich bei der Problematik der Suche nach geeigneten Standorten für die Lagerung atomaren Mülls oder die Deponie von CO_2.

Umgekehrt wie beim Problemtyp 3, wo es um die Legitimation von regionalen Gratifikationen ging, werden hier Legitimationsdefizite geltend gemacht mit Blick auf Lasten und Risiken, die regional Betroffenen aufgebürdet werden, ohne dass diese auf Kompensationen zurückgreifen könnten oder in die Lage versetzt würden, frei zu entscheiden, ob sie solche Kompensationen akzeptieren oder bereitgestellte Optionen eines Standortwechsels nutzen. In liberalen Demokratien bedeutet Akzeptabilität nicht, dass einer als legitim erachteten Option zur Durchsetzung verholfen wird, sondern dass Akzeptabilität im Sinne von Akzeptanzfähigkeit dergestalt geschaffen wird, dass Einzelne den Freiraum haben, über ihr Risikomanagement (Übernahme des Risikos plus Kompensation oder Verweigerung der Übernahme und Wahrnehmung einer Alternative) zu entscheiden. Um solche Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, was ja nicht fälschlicherweise den „Idealzustand“ impliziert, dass jeder sich ein risikofreies Leben wählen können muss, ist eine ausgeglichene Risikoverteilung unabdingbar, so dass die Entscheidungsspielräume unter der Frage stehen: Welche Art von Risiko will ich wo übernehmen?

Insgesamt ist durch die Beispiele das Feld unterschiedlicher Aspekte von Vertrauensentzug und Kritik an fehlender Legitimierung natürlich nur annäherungsweise und unzureichend skizziert. Die Darstellung ist einzig dem Zweck geschuldet, einen Hintergrund abzugeben, auf dem nachfolgend einige Sackgassen beim Umgang mit solchen Einstellungen zu thematisieren und aussichtsreichere Lösungsstrategien vorzustellen sind.

3. Aus Schaden wird man unklug: Rationaler Vertrauensentzug und irrationale Personalisierung

Die Rede von Vertrauen, enttäuschtem Vertrauen und Vertrauensentzug ist oftmals allzu undifferenziert. „Vertrauen beginnt mit dem Nichtwissen“, bemerkt der Kultursoziologe Georg Simmel und legt damit die Wurzel unterschiedlicher Ausprägungen von Vertrauen frei (Simmel [1989], 393). In Zeiten notwendiger Spezialisierungen sind wir auf den meisten Gebieten Laien. Wir sind angewiesen auf die Übernahme von uns nicht mehr kontrollierbaren Wissens und müssen uns in vielen Fällen der Triftigkeit von Entscheidungen Dritter überlassen. Im Felde lebensweltlicher Vertrautheit finden wir uns in einer Haltung, die ein permanentes Entscheiden über die Zuwilligung von Vertrauen erübrigt.

Freilich ist in Zeiten zunehmender „disembeddedness“ (Anthony Giddens) der „flexible Mensch“ (Richard Sennett) nicht mehr in eine homogene Lebenswelt eingebunden, sondern bewegt sich in vielerlei Kontexten unterschiedlicher Orientierung. Gerade deshalb sind interessierte Instanzen darauf aus, lebensweltliche Vertrautheit zu suggerieren (vom aufdringlich duzenden Moderator in Hörfunk und Fernsehen bis zur einschlägigen Berichterstattung, die uns im Zuge der „Imagepflege“ Politiker und andere Entscheidungsträger „menschlich näher“ bringen will). Der Kulturphilosoph Günter Anders hat bereits früh auf dieses Phänomen hingewiesen (Anders [1956] 164). Wir „Masseneremiten“ (Anders) stehen daher vor der Entscheidung, jenseits verlorener Vertrautheit personales Vertrauen gegenüber Entscheidungsträgern und Experten zu entwickeln.

Hierbei ergeben sich zwei Optionen: Entweder soll uns diese Entscheidung von eigener Risikokalkulation, zu der wir uns mangels belastbarem Wissen nicht in der Lage sehen, entlasten bzw. die nötige Wissensakquisition erübrigen. Wir unterstellen Glaubwürdigkeit und sind entsprechend enttäuscht, wenn sich die entsprechenden Personen (s. 2.1) als unglaubwürdig erweisen. Oder wir begründen unsere Vertrauensentscheidung ihrerseits auf einer wissensbasierten Risikokalkulation: Dabei eruieren wir die Reputation der Vertrauenskandidaten auf der Basis von Berichten über Erfolgsraten, den Level von gesammelten Empfehlungen, Ausbildung, Werdegang, Ehrungen etc. Reputation ist also nicht, wie vielfach üblich, mit Vertrauen gleichzusetzen. Reputationsbasierter Vertrauenserweis wird allerdings irritiert angesichts der Expertendilemmata als konträren Voten

gleichermaßen renommierter Spezialisten. Expertendilemmata sind in Wahrheit Entscheiderdilemmata und stören einen Reputationskalkül, der mit den Werten „bewährt“ und „nicht bewährt“ operiert.

Eine vierte Ausprägung von Vertrauenskonzepten liegt im so genannten Systemvertrauen, der Erwartung an spezifische Systemleistungen etwa interner Kontrolle, verlässlicher Schadenskompensation über Haftungsregelungen, Einhaltung formaler Prozesse etc. Systemvertrauen sichert die Planbarkeit des Planens, insbesondere den Umgang mit enttäuschten Erwartungen aus dem Felde personalen Vertrauens, Irrtümern bezüglich Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Systeme gewährleisten eine höherstufige Verlässlichkeit (zur Vertrauensproblematik vgl. Hubig 2005). Diese Gewährleistung wird natürlich fragil, wenn Systeme interessenbedingt funktionalisiert oder ihnen Ressourcen entzogen werden. Solche „Systemerosionen“ werden an Fällen, für die das zweite Beispiel steht, ersichtlich.

Enttäuschungen der unterschiedlichen Ausprägungen von Vertrauen führen oftmals zu unklugem Agieren und einem „Switch“ zwischen den Vertrauenskonzepten, ohne dass an der jeweiligen Problemwurzel gearbeitet wird. So ist oftmals zu beobachten, dass bei enttäuschter Vertrautheit direkt auf Systemvertrauen gesetzt wird, getreu der Lenin’schen Devise „Misstrauen ist gut, Kontrolle ist besser“, anstatt eine neue Vertrautheitsbasis/Kooperationsbasis zu erarbeiten unter Rekurs auf gemeinsame Interessen. (Hierfür steht das sprichwörtliche Beispiel zerstrittener Nachbarn, die bei jeder Kleinigkeit die Judikative bemühen.) Enttäuschtes personales Vertrauen fällt oft zurück in alternative problematische Vertrautheiten in der Sphäre eines „Man kennt sich“ ungeachtet fehlender Kompetenzen der Bezugspersonen oder ungeachtet einer bloß (medial) suggerierten Ersatzvertrautheit. Die anstrengende Suche nach Alternativen personaler Vertrauenszuweisungen unterbleibt. Enttäuschtes Reputationsvertrauen kann sich freilich auf gut abgesicherte entscheidungstheoretische Befunde stützen: Im Falle derartiger Enttäuschung ist die Aufkündigung des Vertrauens entscheidungsrational (tit for tat); die Aufkündigung reputationsbasierten Vertrauens zugunsten eigenverantwortlicher, wenn auch möglicherweise defizitärer Risikokalkulation ist erfolgsträchtiger (u. a. Axelrod [1988]). Enttäuschtes Systemvertrauen führt, wie uns auch die Geschichte zeigt, oft zu falschen Repersonalisierungen der Vertrauenszuweisung. Es ist die Zeit der Führer, Helden und Idole, von denen Leistungen erwartet werden, die genuin nur durch Systeme zu erbringen sind. Die erforderliche Arbeit an neuen Systemstrukturen (Ordnungen, Verfahren) unterbleibt; die Chance eines Systemumbaus, ggf. orientiert am Vorbild alternativer erfolgreicher Systemstrukturen, wird nicht wahrgenommen. (Auf Defizite dieser Art verweisen z. B. diejenigen, die bestimmte alternative Verfahren der Entscheidungsfindung bei der Planung von Großprojekten in der Schweiz in unsere Systemstrukturen implementiert sehen wollen.)

4. Politische Legitimation im Zeichen des Föderalismus

Inwieweit kann die Legitimation politischer Entscheidungen so angelegt werden, dass Vertrauensdefizite abgebaut werden, die Anerkennungsbasis demokratischer Entscheidungen nicht verloren geht und die durch unaufgelöste Konflikte entstehenden Transaktionskosten (einschließlich derjenigen langwieriger juristischer Verfahren) minimiert werden? Angesichts des Wertepluralismus soll die Legitimation idealiter durch Verfahren gegeben sein. Deren Grundlage – idealiter – ist die delegierte Partizipation der Betroffenen, ihre Wohlinformiertheit, die Transparenz der Verfahren und eine diskursive Herrschaftsfreiheit sowohl innerhalb der Verfahren als auch durch eine Immunisierung der Verfahren gegenüber fremder Einflussnahme.

Rechtfertigungsgrundlage für eine derartige Operationalisierung der Legitimierung ist das demokratische Reversibilitätsprinzip: Die Zumutung an Minderheiten, Ergebnisse anzuerkennen, weil sie aus demokratischen Verfahren resultieren (und nicht, weil sie – standpunktgebunden – als vernünftig erscheinen) ist nur durch die systemische Verfasstheit der Verfahren selbst gerechtfertigt, nämlich dahingehend, dass unterlegene Minderheiten die Chance haben, künftig selbst innerhalb der Verfahren Mehrheitsbeschlüsse zu zeitigen, die ihre Ansprüche erfüllen. Dieses u. a. von Robert Spaemann (Spaemann [1986]) betonte Reversibilitätsprinzip stößt freilich bei Großprojekten/Infrastrukturprojekten an seine Grenzen: Zwar lassen sich die „autogerechten Städte“ zurückbauen, was ja inzwischen geschieht; Ähnliches sehen wir im Bereich der Renaturierung von Industriebrachen und Wasserläufen. Wie steht es aber mit dem Umbau ganzer Landschaften (s. 2.3 und 2.4), großen Infrastrukturprojekten mit hohen Amortisationslasten, „End“lagerungen o. a.? Hier stößt das Reversibilitätsprinzip an seine Grenzen und kann allenfalls als regulative Idee beim Gewichten konträrer Optionen orientieren, etwa dahingehend, dass Aspekte wie Fehlerfreundlichkeit, Reparabilität, Nutzungsänderung berücksichtigt werden (vgl. das Votum der Ethik-Kommission zur Energiewende für eine reparable Endlagerung).

Im Zeichen des Föderalismus entstehen weitere Probleme: Überlagerungen der Raumdimensionen regional – global sowie der Zeitdimensionen kurzfristig – langfristig. Diese Überlagerungen führen bei der praktischen Umsetzung der Partizipation zwangsläufig zu einer Asymmetrie zwischen Betroffenen (überregional, zukünftig) und Delegierten mit regional und zeitlich fixierter Herkunft, was zu den beobachteten Verantwortungskonflikten (s. 2.3) führt. Das Spannungsverhältnis zwischen langfristig-globaleren zu kurzfristig-regionaleren Gratifikationen zeitigt ja gerade das Sankt-Florians-Prinzip (s. 2.4), mit dem diejenigen Delegierten arbeiten, die sich ihre regionale Akzeptanzbasis sichern wollen.

Grundlegende Konflikte zwischen regionalen und transnationalen Akzeptanzlagen werden im Föderalismus unter einer populistischen Politik verdeckt, die sich genötigt sieht, im Rhythmus der Regional- und Landtagswahlen ihre Akzeptanzbasis fortzuschreiben, auch was nationale und transnationale Fragen betrifft. Damit wird die Angemessenheit einer Legitimation durch Verfahren, weil die Ebenenunterscheidung verloren geht, zugunsten eines permanenten Wahlkampfes ausgehöhlt; die Demokratie wird zum Seismograph von Volksstimmungen und schnell wechselnden tendenziellen „öffentlichen" Meinungen. Langfristaspekte, die in der Endlichkeit von Ressourcen und Kapitalien begründet sind, und unter denen die Auseinandersetzung um Amortisationslasten stattfinden muss, werden weniger auf inhaltlicher Ebene ausgehandelt, sondern der formalen Systemrationalität von Verfahren überantwortet, deren Ergebnisse durch ein populismusgestütztes Machtgeschehen geprägt sind und insofern wiederum unflexibel (als „alternativlos" festgeschrieben) sind gegenüber späterer, möglicherweise besserer Einsicht.

Im Kern liegt die Problematik in der Unverzichtbarkeit der Delegation einer Vertretung der Ansprüche der Betroffenen begründet. Pragmatische Lösungsperspektiven sollten sich daher auf das Problem der Delegation konzentrieren. Aus meiner Sicht ergeben sich hierfür drei Ansatzpunkte:

1. Vor der Delegation (im Modus von Wahlen der Vertreter in Entscheidungs-, Durchführungs- und Überwachungsinstanzen und -gremien) sind Transparenz und undelegierte Partizipation bei der Findung und Beurteilung möglicher Lösungsoptionen, insbesondere vor den Raum- und Planfeststellungsverfahren zu gewährleisten. Vorbildhaft wurde dies realisiert bei der Planung des Ausbaus der B 33 zwischen Freiburg und Donaueschingen als Ersatz für eine ursprünglich avisierte „Schwarzwaldautobahn". Über 160 Varianten, die von den unterschiedlichsten Gruppierungen ins Spiel gebracht wurden, wurden geprüft und unter ausgehandelten Kriterien gewichtet. Dieses aufwendige, mehrjährige Verfahren ermöglichte dann aber eine zügige Realisierung, die sich nicht mehr der Gefahr langwieriger Verzögerungen durch ein entsprechendes Einspruchsgeschehen gefährdet sehen musste (Morlock [1988]). Der Aufwand bei der gemeinsamen öffentlichen Findung von Lösungsoptionen wird also kompensiert.

2. Für die Delegation selbst sollte eine Vereinheitlichung der Terminierung von Delegationsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen (regional – bundeslandbezogen – national) angestrebt werden, damit nicht die unterschiedlichen Problemlagen auf Regional-, Landes- oder Bundesebene funktionalisierbar sind für eine Destruktion von Lösungen, die ihren Sinn auf jeweils einer Ebene haben (dass unsere Landtagswahlen in den Wahlkämpfen als verkappte Bundestagswahlen stilisiert werden zeugt von derartiger Destruktion).

3. Nach vollzogener Delegation sollten Korrekturoptionen vorgesehen werden, unter denen spezifische Legitimationen durch die Verfahren bestätigt oder in Frage gestellt werden können. Paradigmatisch hierfür ist der Volksentscheid in der Schweiz. Unter diesem „Damokles-Schwert" wird in den vorgelagerten Prozessen der Findung und Prüfung von Lösungsoptionen das Planungsgeschehen – wie z. B. bei der Planung der Gotthard-Transversale – bereits so ausgelegt, dass die Erwartbarkeit einer Ablehnung weitest möglich minimiert wird. Der im Falle „Stuttgart 21" allzu spät erfolgte Volksentscheid, vorbereitet durch eine allzu spät angesetzte „Mediation", konnte diese Korrekturfunktion insofern nicht erfüllen, als spezifische Misslichkeiten der langjährigen vorausliegenden Planung, die eben nicht unter jener Perspektive stand, nicht vermieden wurden. Der Gratifikationseffekt eines zielführenden Planungsgeschehens mit seinen Vorteilen bezüglich der Ressourcenallokation, insbesondere auch und gerade der Ressource „Zeit", wurde verpasst.

Schließlich müssen Mechanismen (insbesondere im juristischen Bereich) entwickelt werden, die nicht mehr erlauben, dass nach einer bereits im Planungsprozess vollzogenen erfolgreichen Mediation Konfliktparteien (z. B. auf dem Verordnungs-, Genehmigungs- und Klageweg) die Mediationsergebnisse in Frage stellen oder konterkarieren. Solcherlei führt zum Verlust an Systemvertrauen und zeitigt neue Protestaktionen, die die Vorteile einer solchen Mediation zunichte machen (s. Frankfurt Airport).

5. Dissensmanagement um Umgang mit Wertkonflikten

Über pragmatische Lösungsperspektiven hinaus, die auf einen Umbau der Verfahrensmodi einer Legitimation durch Verfahren abzielen, sind zur Restitution der Vertrauens- und Legitimationsbasis, wie sie Böckenförde (s. o.) als unabdingbar herausgestellt hat, auch inhaltliche Orientierungen aus dem Horizont der Klugheitsethik in Erinnerung zu rufen (ausgearbeitet in: Hubig [2007] Kap. 6). Angesichts bisweilen unauflöslich erscheinender Konflikte zwischen konträren Realwerten und ihren Verfechtern sind die Mahnungen und Ratschläge einer Klugheitsethik zu beachten, die auf den Erhalt des Handeln-Könnens abzielen: In moderner Terminologie spricht man hier von der Notwendigkeit eines weitest möglichen Erhalts oder einer Erweiterung des Spektrums von Optionswerten, Werten des Erhalts und der Erweiterung von Spielräumen des Entscheidens, die jede Handlung über ihre Ausrichtung auf die Gratifikation des realisierten Zwecks („Realwert") hinaus orientieren sollten. Der Klugheitsethiker und Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen spricht in diesem Zusammenhang von einer weitest möglichen Erhaltung von „functions". Ferner ist der Erhalt der Entscheidungsfähigkeit der Entscheidungssubjekte in Rechnung zu stellen. Dieser Gesichtspunkt, als Forderung nach dem Erhalt von „Vermächtniswerten" formuliert, zielt darauf, Kompetenzen zu erhalten bzw. auszubauen,

die unter Routinisierungsverlusten (auch und gerade formalisierter Entscheidungsroutinen) und insbesondere unter „Sachzwängen“, die nur noch bloßes Reagieren im Modus des „Krisenmanagements“ erlauben, verloren zu gehen drohen. Sen spricht hier von „capabilities“ (Sen [1992]). Angesichts von Realwertkonflikten besteht also die Lösungsidee darin, als Lösungsregulativ auf die Berücksichtigung von Options-Vermächtniswerten zu setzen, unter denen eine zusätzliche Gewichtung der Lösungsoptionen im Konfliktfall stattfinden kann. Die Akzeptabilität einer umstrittenen Lösungsidee würde dann damit stehen und fallen, wie hoch ihr zusätzlicher Options- und Vermächtniswertgehalt ist. In unserer Zeit hochdynamischen Entwicklungen ist mithin der „Vorläufigkeitscharakter“ von Lösungen selbst ein Wert (Hubig [2007] Kap.5.2).

Ein entsprechend problemadäquates Dissensmanagement angesichts von Wertkonflikten sollte daher auf folgende Strategien setzen:

1. Eine Individualisierung oder Regionalisierung von Problemlösungen mit ihrer – qua Überschaubarkeit und begrenztem Ressourceneinsatz – hohen Flexibilität sollte vorrangig dann und nur dann verfolgt werden, wenn die Träger der Chancen mit den Trägern der Risiken identisch sind, also das Sankt-Florians-Prinzip nicht greift und Risiken nicht abgeschoben werden können. Die mögliche Basis, die ein entsprechendes Entscheidungs-geschehen tragen kann, sind die Vertrautheit mit den lokalen Umständen und ein personales Vertrauen in die Entscheidungsträger.

2. Interregionale Problemlösungen können unter diesen Gesichtspunkten inhaltlich begründbar sein, wenn unumgängliche Asymmetrien der Chancen- und Risikenverteilung durch kompensatorische Maßnahmen ausgleichbar erscheinen (z. B. Renaturierung an anderer Stelle, bessere Ressourcenallokation, deren Erträge denjenigen zugute kommen, denen regionale Nachteile entstehen etc.). Die mögliche Basis für ein derartiges Entscheidungsgeschehen wäre personales Vertrauen in die regionalen Vertreter bei den Aushandlungsprozessen in Verbindung mit einem Systemvertrauen, welches die Belastbarkeit entsprechender Entscheidungen gewährleistet.

3. Bei räumlichen und zeitlichen Asymmetrien zwischen (delegierten) Entscheidern und Betroffenen (s. o.) bieten sich oftmals Strategien eines Dissensmanagement an, unter denen umfassender Problemlösungen erarbeitet werden können, die insbesondere regional motivierte Kontroversen umgehen oder „entschärfen“:

   - Unter der Devise „Zurück an die Problemwurzel“ kann eine Suchraumerweiterung stattfinden, unter der das Problem auf einer fundamentaleren Ebene erneut angegangen wird. Insbesondere bei gleich misslichen Lösungsoptionen angesichts einer gegebenen Bedarfslage sollte diese Lage selbst reflektiert werden: So benötigen wir ja

nicht vorrangig ein gewisses Volumen an Endenergie, sondern Energiedienstleistungen wie Wärme, Licht, Mobilität etc., die durch ein sehr viel weiteres Spektrum von Lösungsalternativen bedient werden können. Entsprechend kann eine partizipatorische Variantenfindung vor den institutionalisierten Planungsverfahren einschließlich Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren den Ersatze oder die Vermeidbarkeit von Lösungen, die im Brennpunkt der Konflikte stehen, prüfen. Ähnliches gilt für Problemlagen wie diejenige der Müllentsorgung, der durch eine Reflexion auf eine Optimierung von Verpackungen, der Anlieferungsmodi bis hin zu einer qualitativen Verbesserung des Konsumverhaltens unter Nutzung regionaler und jahreszeitlich optimaler Ressourcen entsprochen werden kann. Eine mögliche Basis der Vertrauensgenese in diesem Feld kann in personalem und Reputationsvertrauen liegen, einer Orientierung an Gewährsleuten und Experten in eins mit einem Systemvertrauen, welches die Fallibilität einschlägiger Entscheidungen auffängt, seinerseits aber unter einer basisdemokratischen Korrekturoption stehen sollte, auf deren Möglichkeit dann bereits die Verfahren hin ausgelegt sind.

- Bei enttäuschtem Reputationsvertrauen oder angesichts der erwähnten Expertendilemmata wäre die Rückstellung der Entscheidung über Lösungsoptionen zugunsten eines vorgeschalteten Monitoring von Lösungsversuchen oder gar eine Moratoriums bei ausstehender Technikbewertung in Erwägung zu ziehen. Bestimmte Entwicklungslinien der Gen- oder Nanotechnik, die angesichts bestehender Ungewissheiten eine seriöse Risikokalkulation noch nicht erlauben, wären einschlägige Kandidaten, für die diese Strategie des Dissensmanagements geltend gemacht werden sollte. Entscheidungen hierüber sollten wegen ihrer Virulenz nicht von einer Basis personalen oder Reputationsvertrauens abhängig sein; sie hätte sich im Idealfall zu stützen auf das Vertrauen in funktionierende Systeme.

- Wenn eine der untereinander konfligierenden Lösungsoptionen so angelegt sein sollte, dass Revisionen prinzipiell unmöglich gemacht werden (z. B. bei der naiven Proklamation „endgültiger“ Lösungen von denen die Zivilisations- und Technikgeschichte bisher keine einzige aufzuweisen hat) wäre die Prohibition dieser Lösungsstrategie in Erwägung zu ziehen. Der Dissens würde also nicht ausgetragen, sondern selbst als Dissens „verboten“. Denn im Falle ihrer Realisierung würde eine solche Option das Fundament einer Legitimation durch Verfahren als Fundament demokratischer Entscheidungsfindung selbst beschädigen. Das ist auch der Grund, warum angesichts solcherlei möglicher „Killeroptionen“ (im buchstäblichen Sinne) angesichts des immer möglichen Irrtums über die Auswirkung ihrer Realisierung in der Regel nach dem False-positive-Prinzip verfahren wird: Die irrtümliche Annahme eines Schadenseintritts oder eines Makrorisikos, das dann nicht Realität wird, ist dem irrtümlichen Ausschluss eines Schadens, der dann doch eintritt – false negative –,

vorzuziehen. Dies lässt sich über Verfahren der Beweislastverteilung und Beweislastumkehr operationalisieren. Prohibitionen liegen in der Domäne der Legislative und letztlich der Verfassungsgerichtsbarkeit, die auch einschlägige Mehrheitsbeschlüsse aufheben kann. Ihre Basis wäre ein Systemvertrauen, welches zerstört würde, wenn unter interessegeleiteten „Vertrautheiten" sowie unter personalem „Vertrauen" in strategischer Absicht Einfluss auf die Personalpolitik dieser Institutionen genommen würde.

In Orientierung an solchen inhaltlichen Erwägungen könnte meines Erachtens genau dasjenige realisiert werden, was Böckenförde unter dem Stichwort „moralische Substanz" als Grundlage einer Legitimation durch Verfahren im säkularen Staat reklamiert hatte. Der Staat selbst kann derlei nicht regulieren oder gar garantieren (mithin nicht seine eigene Grundlage). Umso mehr sind wir aufgefordert, die Verfahren, die die Legitimität der Entscheidungen verbürgen, formal so zu optimieren und inhaltlich aufzuladen, dass sie jene Grundlagen des säkularen, wertpluralistischen Staates nicht beschädigen. Umgekehrt folgt für die Betroffenen, dass in einer solchen staatlichen Verfasstheit am ehesten ihren ökonomischen Ansprüchen (Ressourceneffizienz), ökologischen Ansprüchen (Erhalt der Handlungsbedingungen in einer intakten Umwelt) und sozialen Ansprüchen (gerechte Lastenverteilung) entsprochen wird.

Literatur

- Anders, Günter (1956), Die Antiquiertheit des Menschen I, München (Beck)
- Aristoteles, Nikomachische Ethik, hg. von Olof Gigon, München (dtv) 1994
- Axelrot, Robert (1988), Die Evolution der Kooperation, München (Oldenburg)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976), Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Chronologie AKWMK, www.gruene-myk.de/userspace/RP/kv_myk/Chronologie AKWMK.pdf
- Hauff, Volker (1981), Zit. in DER SPIEGEL, Große Sendung, 7.12.1981
- Hubig, Christoph (2005), Benötigen deinstitutionalisierte „postmoderne" Gesellschaften Vertrauen (Studien Fernuniversität Hagen, www.fernuni-hagen.de/PRPH/koll.html)
- Hubig, Christoph (2007), Die Kunst des Möglichen II, Ethik der Technik als provisorische Moral, Bielefeld (Transcript)
- Kirbach, Roland (2011), Die Wahn AG, www.zeit.de/2011/05/DOS-Deutsche Bahn
- Morlock, Gero (1988), Der Planungsingenieur im Geflecht öffentlicher und privater Interessen, in: Löffler, Reiner/Hans-Peter Ekardt (Hg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Bauingenieure, Kassel (Werkstattberichte des Wiss. Zentrums für Berufs- und Hochschulforschung der GHS Kassel 19), 13-32
- Sen, Amartya (1992), Inequality Re-Examined, Oxford (Clarendon Press)
- Simmel, Georg (1989), Philosophie des Geldes, Frankfurt/M. (Suhrkamp)

- Spaemann, Robert (1986), Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik, in: Birnbacher, Dieter (Hg.), Ökologie und Ethik, Stuttgart (Reclam), 180-206
- Streibl, Max (1997), zit. in „Rückgang beim Frachtverkehr auf dem Main-Donau-Kanal, www.medienladen_ev.de/filme/zeitung7.pdf
- Weiger, Hubert (Hg.) (1985), Der Rhein-Main-Donau-Kanal. Das Für und Wider seiner Fertigung, München (Schulz); vergl. www.zeit.de 1993/42 ist-der-Kanal-bald-voll/Seite 1

Zwischen Protest und Akzeptanz – Zur Kommunikation von Großprojekten

Professor Dr. Frank Brettschneider

„Stuttgart 21“ ist zum Symbol für Proteste gegen Großprojekte in Deutschland geworden. Die Auseinandersetzung um den neuen Stuttgarter Hauptbahnhof veranlasste den SPIEGEL im Sommer 2010 sogar zu einer Titel-Story über die „Dagegen-Republik“. Vor allem Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Energie stoßen immer wieder auf den Protest von Teilen der Bevölkerung: Flughafenerweiterungen, der Ausbau von Autobahnen, Eisenbahnstrecken, die Fehmarnbelt-Querung, Strom-Überlandleitungen, Kraftwerksneubauten, CO_2-Endlager, das Pumpspeicherkraftwerk im Schwarzwald. Die Liste ließe sich fortsetzen. Überall artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände wie der BUND springen ihnen bei. Und in der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für bevorstehende Kommunal- oder Landtagswahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung, Fronten verhärten sich und ein sachlicher Austausch findet kaum noch statt. Kann dann eine „Sach-Schlichtung“ – wie von Heiner Geißler im Fall „Stuttgart 21“ geleitet – einen sinnvollen Beitrag zur Meinungsbildung leisten? Und welche Rolle spielt Kommunikation im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Akzeptanz von Großprojekten überhaupt?

1. Vielfältige Ursachen für Protest

Die Proteste gegen Großprojekte haben viele Ursachen [1]. Ihr Ausgangspunkt sind meist Einwände gegen einzelne Aspekte eines Projektes: Beispielsweise stufen Menschen Eingriffe in die Natur als nicht vertretbar ein. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch. Oder sie bezweifeln seinen grundsätzlichen Sinn. Hinzu kommen wahrgenommene Einschränkungen der eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm stört oder ein Strommast verschandelt den Ausblick. Solche Aspekte finden sich vor allem bei den direkt Betroffenen vor Ort, die sich dann in einer Bürgerinitiative zusammenschließen. Es kommt zu ersten Versammlungen, Demonstrationen und Menschenketten folgen.

Doch diese sachbezogenen Einwände alleine reichen noch nicht aus, um einem Protest eine solche Dynamik zu verleihen, wie sie bei „Stuttgart 21“ zu beobachten war. Breitere Aufmerksamkeit erfährt der Protest vor allem dann, wenn er sich mit grundsätzlicher Skepsis gegenüber „der Politik“ oder „der Wirtschaft“ verbindet. Und wenn die Art des Umgangs der Parlamente und der Projektträger mit „der Bürgerschaft“ bemängelt wird. So wird der Vorwurf erhoben, Informationen seien unvollständig, sie seien zu spät oder

gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt. Bei „Stuttgart 21“ gipfelte dies in der Schmähung „Lügenpack“, die an den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt ebenso gerichtet war, wie an die Landesregierung und den Bahnvorstand. Bürgerinitiativen starten dann ihre eigenen Informations-Kampagnen. Dabei kommen neben den klassischen Flugblättern und Broschüren zunehmend Soziale Netzwerke zum Einsatz – vor allem Facebook und Twitter. In diesen tauscht man sich untereinander aus, entwickelt eine Argumentation und organisiert den Protest. Ein Dialog von Gruppen mit verschiedenen Sichtweisen findet dort jedoch kaum statt. Man bleibt in seiner Facebook-Gruppe unter sich – nicht selten schaukelt sich dort der Unmut weiter auf.

Neben die direkte Kommunikation tritt noch die massenmedial vermittelte Kommunikation. Sie ist wichtig, um auch weniger interessierte Menschen zu erreichen und im Kampf um die öffentliche Meinung zu bestehen. Dafür werden auch mediengerechte Anlässe inszeniert. Aktivisten ketten sich an Bagger, besetzen Bäume, platzieren Transparente an Kraftwerk-Schornsteinen oder seilen sich von Brücken ab. Das Ziel ist stets, ein medientaugliches Bild zu schaffen und so Eingang in die Berichterstattung zu finden.

Ferner wird meist auch der Stil der Kommunikation kritisiert: Politiker und Projektträger würden nur „von oben herab“ mit „den Bürgern“ sprechen, sie würden „die Bürger“ und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Der damalige Vorsitzende der Grünen im Landtag von Baden-Württemberg und jetzige Ministerpräsident, Winfried Kretschmann, warf der Landesregierung in der Landtagssitzung am 6. Oktober 2010 vor: „Glauben Sie mir, die Hauptquelle des Protestes ist, dass Sie den Protest gar nicht ernst nehmen und dass Sie denken, die Gegner hätten noch nicht einmal gute Argumente“. Dementsprechend versprach er einen neuen Politikstil: die „Politik des Gehörtwerdens“.

Das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, kann Protesten gegen Großprojekte einerseits eine breitere Verankerung in der Bevölkerung geben, es kann sie andererseits auch erheblich verschärfen. Auf Demonstrationen gegen „Stuttgart 21“ manifestierte sich dies auf Transparenten mit der Aufschrift „Wir sind das Volk“. Sowohl diese Parole als auch die Wahl des Begriffs „Montagsdemonstration“ suggerieren Parallelen zum Aufstand der Bürger gegen das Unrechtsregime der DDR Ende der achtziger Jahre. Auch setzten einige Demonstranten die Baustelle auf Transparenten mit dem „Platz des himmlischen Friedens“ oder mit „Ground Zero S21“ gleich. In der nächsten Eskalationsstufe gipfelte diese Moralisierung in einer Kriminalisierung der Projektträger: So fand sich am Bauzaun ein Plakat im Stil der RAF-Fahndungsplakate. Unter der Überschrift „Terroristen“ waren die Fotos von Vertretern der Landesregierung, der Stadt und der Bahn AG zu sehen. Eine andere Montage zeigte Stuttgarts Oberbürgermeister als Goebbels – versehen mit der Unterschrift „Wollt ihr den totalen Abriss?“.

Zwar sind solche Plakate weder typisch für die Mehrheit der Gegner von „Stuttgart 21“, noch findet man sie in dieser Vehemenz bei Protesten gegen andere Großprojekte. Sie sind jedoch ein massiver Ausdruck einer kommunikativen Eskalation, die von der anfänglichen Sachauseinandersetzung, über die einsetzende Emotionalisierung zur Moralisierung und schließlich zur Kriminalisierung von Projektträgern und Politikern reicht. In einem solchen Klima ist eine sachorientierte Meinungsbildung kaum noch möglich. Ähnliches gilt für die zeitliche Nähe von Wahlen. In der Regel wirken Wahlen für Protest wie Katalysatoren. Wenn sich die landes- oder bundespolitische Machtkonstellation mit Hilfe des Protestes gegen ein Großprojekt beeinflussen lässt (wie im Fall von „Stuttgart 21“), trägt dies zur Intensivierung und Verstetigung der Protestaktivitäten bei. Eine Lösung des Konfliktes ist dann vor der Wahl nicht zu erwarten.

2. Legitimation durch Kommunikation

Der Protest gegen „Stuttgart 21“ wurde auch durch das Verhalten der Projektträger begünstigt.

- Bahn, Stadt, Land und Bund haben anfangs nicht mit einer Stimme gesprochen – und sie haben dem Projekt kein „Gesicht“ verliehen. Dabei ist insbesondere in einem Medienumfeld, das stark durch Personalisierung geprägt ist, ein öffentlich sichtbares „Gesicht“ für ein Projekt wichtig. Dies muss nicht zwangsläufig eine prominente Persönlichkeit sein. Aber es sollte sich um eine Person handeln, die in der Lage ist, komplexe Sachverhalte – etwa Ingenieursplanungen oder die Finanzierung eines Projektes – auf allgemein verständliche Art und Weise zu vermitteln. Zudem sollte sie über eine hohe Glaubwürdigkeit und eine gewisse Sicherheit im Umgang mit den Massenmedien verfügen.
- Die Koordination der Projektträger untereinander ließ zu wünschen übrig. Ein erfolgversprechendes Themen- und Issues-Management ist so nicht möglich.
- Es wurde lange nur scheibchenweise informiert – erst auf Drängen und beharrliches Nachfragen hin, statt proaktiv. Zahlreiche Menschen hatten deshalb den Eindruck, sie stünden übermächtigen Projektträgern gegenüber. Auf deren Wohlwollen fühlten sie sich angewiesen, wenn sie Antworten auf ihre Fragen zum Projekt haben wollten. Auch vermissten sie Respekt und Wertschätzung gegenüber ihren Einwänden, Vorschlägen und Sorgen.
- In ihrer Kommunikation haben die Projektträger sehr stark technische Aspekte beleuchtet. Wie viele Kubikmeter Erde werden bewegt? Welche Methode für den Tunnelbau kommt zum Einsatz? Diese technische Seite ist wichtig, noch wichtiger aber ist die Frage, welchen konkreten Nutzen ein Projekt für die Gesellschaft hat. Dieser Nutzen muss im Mittelpunkt der Kommunikation stehen.
- Dazu gehört auch, eine Lösung nicht als „alternativlos“ darzustellen. Stattdessen müs-

sen drei Fragen beantwortet werden: Welches Ziel soll mit dem Großprojekt erreicht werden? Welche Alternativen wurden überprüft? Warum wurden bestimmte Alternativen verworfen? Pläne und Modelle alleine genügen da nicht. Es braucht auch zahlreiche Gespräche. Dass so etwas gelingen kann, zeigt der Bau des neuen Durchgangsbahnhofs in Wien. Anders als „Stuttgart 21" ist er für die Wiener kein „Wutbahnhof", obwohl auch hier eine lokale Initiative gegen den Neubau protestierte. Die intensive Diskussion über mögliche Alternativen führte letztlich zur Akzeptanz dieses Großprojektes durch die Mehrheit der Wiener. Ähnliches ließ sich in der Schweiz beim Bau des Gotthard-Basistunnels beobachten.

Bei einer Planungszeit von mehr als 15 Jahren genügt es auch nicht, die Fragen nach den Zielen und den Alternativen einmal zu beantworten und dann ad acta zu legen. Vielmehr müssen die Entscheidungen immer wieder begründet werden. Gerade bei Großprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie im Fall von „Stuttgart 21", sämtliche damit befassten Parlamente (v. a. Gemeinderat, Regionalversammlung, Landtag) im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss neben diese „Legitimation durch Verfahren" die „Legitimation durch Kommunikation" treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche „Legitimation durch Verfahren" nicht, sondern sie ergänzt sie.

Akzeptanz kann nur entstehen, wenn in der Diskussion über ein Großprojekt von Anfang an „auf Augenhöhe" kommuniziert wird. Dazu gehört auch, dass frühzeitig ein Interessenausgleich zwischen Projektträgern und relevanten Anspruchsgruppen angestrebt wird. So stellte u. a. der Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, in einem Interview mit dem Berliner Tagesspiegel (31.10.2010) fest: Parlamente und Regierungen würden dazu neigen, „die Kommunikation mit den Bürgern unter Hinweis auf ihre Zuständigkeiten und möglicherweise auch auf die Überprüfung der getroffenen Entscheidungen durch ordentliche Gerichte zu versäumen oder gar zu verweigern". Andererseits warnte er Gegner von Großprojekten davor, „den Rechtsstaat dadurch an seine eigenen Grenzen oder darüber hinaus zu führen, dass man für die eigenen Interessen eine höhere Autorität reklamiert als die durch parlamentarische und gerichtliche Verfahren legal zustande gekommenen Entscheidungen".

Was passiert, wenn die Anforderungen an eine „Legitimation durch Kommunikation" nicht ausreichend erfüllt werden, konnte man bei „Stuttgart 21" beobachten. Im schlimmsten Fall eskaliert der Protest und man befindet sich in einer festgefahrenen Situation, in der Sachargumente kaum noch durchdringen können. So ist es nicht verwunderlich, dass der Höhepunkt der Eskalation, die Auseinandersetzung am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten, zugleich die Geburtsstunde für ein in dieser Form neuartiges

„Demokratie-Experiment“ war, wie es einige nannten: für die Sach-Schlichtung zu „Stuttgart 21“. Sie begann am 22. Oktober 2010 unter Leitung von Heiner Geißler. Am 30. November 2010 folgte sein Schlichterspruch. Er war zwar rechtlich unverbindlich, wies aber eine bedeutende psychologische Wirkung auf.

3. Sach-Schlichtung als Lösung?

Vor seinem Start wurde das Schlichtungsverfahren zu „Stuttgart 21“ von Beobachtern als „Prototyp“ einer neuen Form von Bürgerbeteiligung bezeichnet. Zwar gibt es Moderationen, Schlichtungen und Runde Tische – nicht zuletzt in Form „erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten“ in der Stadtentwicklungspolitik – bereits seit langem. Neu war allerdings, dass die Sachschlichtung – oder der „Fakten-Check“, wie sie Heiner Geißler nannte – in voller Länge im Fernsehen (bei PHOENIX, in Teilen auch beim SWR) und im Internet sowie auf eine Großbildleinwand im Stuttgarter Rathaus übertragen wurde. Durch maximale Transparenz sollte es jedem Bürger möglich sein, die Argumente beider Seiten im direkten Aufeinandertreffen zu hören und selbst zu bewerten. Heiner Geißler stellte die Schlichtung in die Tradition von Immanuel Kant: Sie solle die Menschen in die Lage versetzen, „jederzeit selbständig zu denken.“

Diese Form der Aufklärung interessierte viele Menschen. So fand die Live-Übertragung von nahezu 80 Stunden Schlichtung auf PHOENIX mehr als fünf Millionen Zuschauer. „PHOENIX hat mit dazu beigetragen, dass dieses Demokratie-Experiment erfolgreich gewesen ist“, stellte Heiner Geißler fest. Dabei hatte der Inhalt der Diskussionen zwischen Befürwortern und Gegnern von „Stuttgart 21“ eigentlich nicht das Zeug zum Quotenrenner: Gipskeuper, Tunnelquerschnitte, die Blauflügelige Sandschrecke, Taktfahrpläne oder die Neigung der Bahnsteige des neuen Durchgangsbahnhofs gehören nicht eben zu den Themen, die Menschen tagtäglich in Atem halten. Und dennoch war die Faszination groß. Wohl auch, weil es möglich war, live dem direkten Austausch von Für und Wider zu folgen. Es ist jedoch fraglich, ob die Übertragung ohne die vorangegangene Eskalation so viel Aufmerksamkeit gefunden hätte. Dies ist zugleich ein Dilemma für die Großprojekte-Kommunikation: Die Aufmerksamkeit ist in der Regel dann am größten, wenn sich die Fronten bereits verhärtet haben.

In neun Sitzungen wurden nach und nach die Teilaspekte von „Stuttgart 21“ besprochen. Jeweils sieben Vertreter der Befürworter und der Gegner von „Stuttgart 21“ saßen sich gegenüber – u. a. die damalige baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsministerin Tanja Gönner und Bahnvorstand Volker Kefer auf der Pro-Seite, sowie der Grüne Winfried Kretschmann, sein Parteifreund und Oberbürgermeister von Tübingen, Boris Palmer, und Vertreter des Aktionsbündnisses gegen „Stuttgart 21“ auf der Contra-Seite.

Je nach Thema wurden Experten hinzugezogen – u. a. Geologen, Juristen und Verkehrswissenschaftler. Vor allem die Experten ermahnte Heiner Geißler immer wieder, ihre Argumente verständlich vorzutragen. „Das versteht kein Mensch!“, war oft von ihm zu hören. So wurden die „Überwerfungsbauwerke“ der Ingenieure übersetzt in den verständlichen Begriff „Brücke“. Und aus der „Ertüchtigung“ des Bahnhofs wurde seine „Verbesserung“. Heiner Geißler trat als Anwalt der Zuschauer auf. Er sorgte dafür, dass aus der sonst bei entsprechenden Diskussionen üblichen, nur schwer verständlichen Experten-Experten-Kommunikation eine Experten-Laien-Kommunikation wurde, der man meist auch ohne entsprechende Vorbildung folgen konnte.

Wie die Menschen im Großraum Stuttgart die Sach-Schlichtung beurteilen und in welcher Form sie zur Meinungsbildung beigetragen hat, haben wir mit Hilfe eines Forschungsprojektes untersucht. Dazu wurden die Befragten sowohl vor der Schlichtung als auch nach dem Schlichterspruch um ihre Meinung gebeten. 426 Personen haben an beiden Befragungen teilgenommen [2]. 83 Prozent von ihnen gaben an, in den Medien etwas über die Schlichtungsgespräche gesehen, gehört oder gelesen zu haben. 58 Prozent haben sich

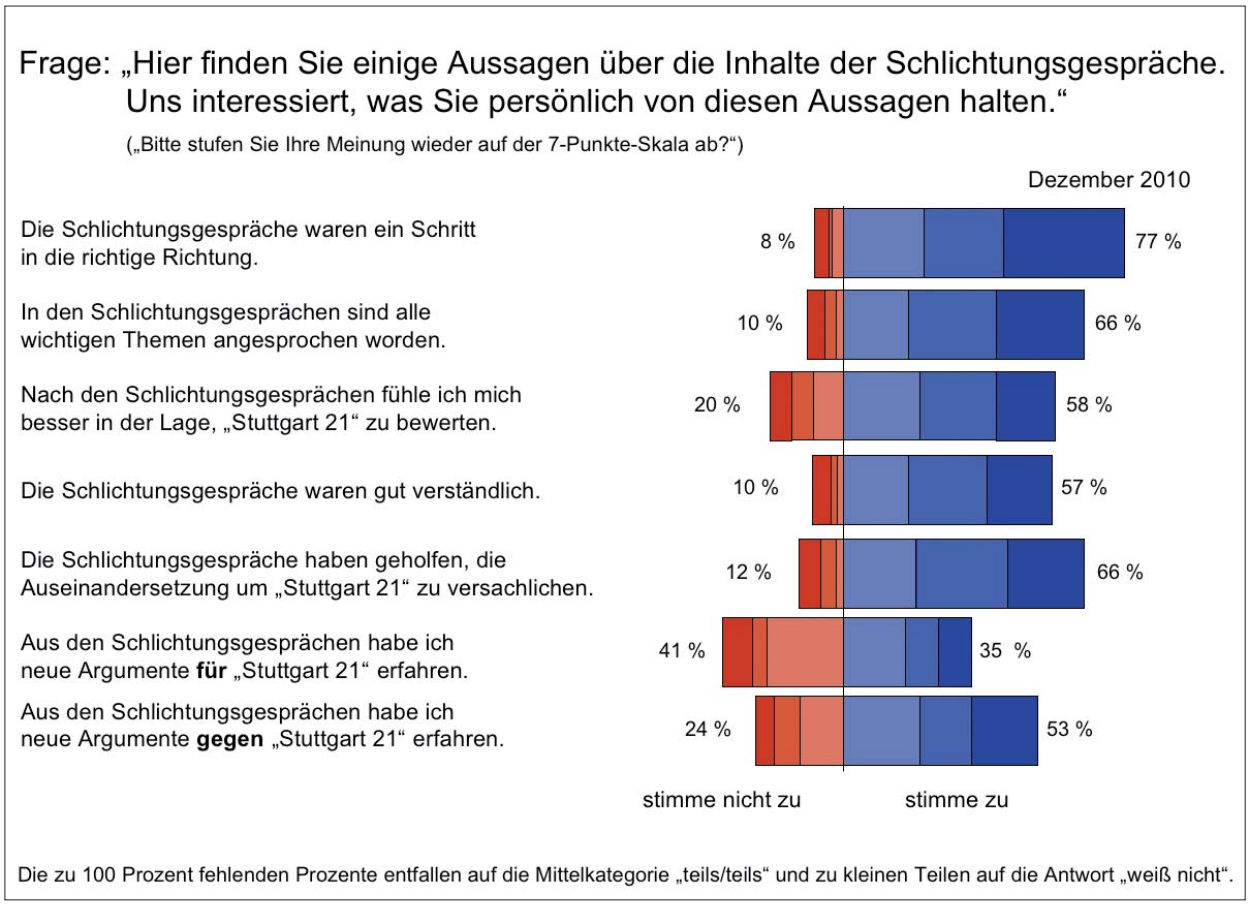

Abb. 1: Die Beurteilung der Schlichtung zu „Stuttgart 21“

mit anderen über die Schlichtung unterhalten. Insgesamt wurde die Schlichtung von 68 Prozent der Befragten positiv bewertet. Ebenso viele meinten, dass dort alle wichtigen Themen angesprochen wurden und dass die Gespräche verständlich waren (vgl. Abb. 1). Lediglich 14 Prozent der Befragten bewerteten die Schlichtung negativ. So lehnten einige Gegner von „Stuttgart 21“ von vornherein eine Teilnehme an den Gesprächen ab. Sie sahen darin eine „reine Show-Veranstaltung“ und „Zeitverschwendung“. Mit dieser Meinung blieben sie jedoch deutlich in der Minderheit. Mehrheitlich wurden die Gespräche als ein „Schritt in die richtige Richtung“ bewertet. Auch hätten sie dazu beigetragen, die „Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ zu versachlichen“.

Damit konnte ein wesentliches Ziel der Schlichtung erreicht werden. Aber die Versachlichung war kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung für mehr, wie Heiner Geißler in seinem Schlichterspruch anmerkte: „Wichtiges Ziel der Schlichtung war ..., durch Versachlichung und eine neue Form unmittelbarer Demokratie wieder ein Stück Glaubwürdigkeit und mehr Vertrauen für die Demokratie zurückzugewinnen. Die Schlichtung hat mit dem sachlichen Austausch von Argumenten unter gleichberechtigter Teilnahme von Bürgern aus der Zivilgesellschaft etwas nachgeholt, was schon vor vier oder fünf Jahren hätte stattfinden sollen. Die Schlichtung konnte jedoch diesen Fehler nur teilweise reparieren“ [3].

Aber haben die Schlichtungsgespräche tatsächlich zu einer besseren Information beigetragen? Haben sie damit die Grundlage dafür geschaffen, dass sich Menschen eine eigene Meinung bilden können? Und haben sich dadurch die Einstellungen zu dem Großprojekt geändert? Vor Beginn der Schlichtungsgespräche sagte lediglich ein Viertel der Befragten, es gäbe ausreichende Informationen über „Stuttgart 21“. Zwei Drittel meinten, es solle mehr informiert werden. Einen Teil dieses wahrgenommenen Informationsdefizits konnte die Schlichtung beheben, ganz beseitigen konnte sie es jedoch nicht: Nach der Schlichtung war fast die Hälfte der Befragten der Meinung, es gäbe ausreichend Informationen. Aber immer noch 45 Prozent meinten, es sollte mehr informiert werden.

Aufgrund der breiteren Informationsbasis sahen sich nach der Schlichtung 58 Prozent der Befragten besser in der Lage, „Stuttgart 21“ zu bewerten. Auch gaben zahlreiche Befragte an, durch die Schlichtung neue Argumente erfahren zu haben (vgl. Abb. 1). Dabei kam es jedoch zu der aus der Einstellungsforschung bekannten „selektiven Wahrnehmung“: Menschen mit stark ausgeprägten Voreinstellungen zu einem Thema neigen dazu, vor allem jene Argumente aufzunehmen und in ihrem Gedächtnis abzuspeichern, die ihre Voreinstellungen bestätigen. Argumente, die den eigenen Voreinstellungen widersprechen, werden hingegen deutlich seltener wahrgenommen. Bezogen auf die Meinungsbildung bei Großprojekten bedeutet dies: Ist die öffentliche Diskussion erst einmal eskaliert, lassen sich die verfestigten Meinungen nur sehr schwer durch neue Argumente verändern. Bei den Befürwortern und Gegnern eines Projektes ändern neue Argumente meist nur die

Intensität der eigenen Einstellungen, nicht aber deren grundsätzliche Richtung (pro bzw. contra). Sie suchen in der Diskussion vor allem nach einer Bestätigung ihrer eigenen Position. Offen für neue Argumente sind im Wesentlichen die wenigen noch unentschiedenen Bürger.

Die Ergebnisse unserer Befragung zu „Stuttgart 21“ bestätigen diese allgemeinen Erkenntnisse zur Meinungsbildung in verfestigten Konflikten: Durch die Schlichtung haben sich die Positionen der Befragten zu einzelnen Aspekten des Großprojektes nicht gravierend geändert (vgl. Abb. 2). Sowohl vor als auch nach der Schlichtung hat eine Mehrheit der Befragten drei Positiv-Aspekte des komplexen Großprojektes wahrgenommen. Die Folgen für den Wirtschaftsstandort stellen aus Sicht der Befragten den größten Aktivposten von „Stuttgart 21“ dar. Verbesserungen im Fernverkehr folgen an zweiter Stelle. 53 Prozent der Befragten erwarten solche Verbesserungen – das sind jedoch fünf Prozentpunkte weniger als noch vor Beginn der Schlichtung (vgl. Abb. 2). Zwar wird zunehmend bezweifelt, dass durch „Stuttgart 21“ Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagert wird (- 4 Prozentpunkte). Dem stehen aus Sicht der Befragten auf der Positiv-Seite schnellere Zugverbindungen und die Tatsache gegenüber, dass der Stuttgarter Flughafen an das Schnellbahnnetz angeschlossen wird. Den dritten Aktivposten sehen die Befragten in der

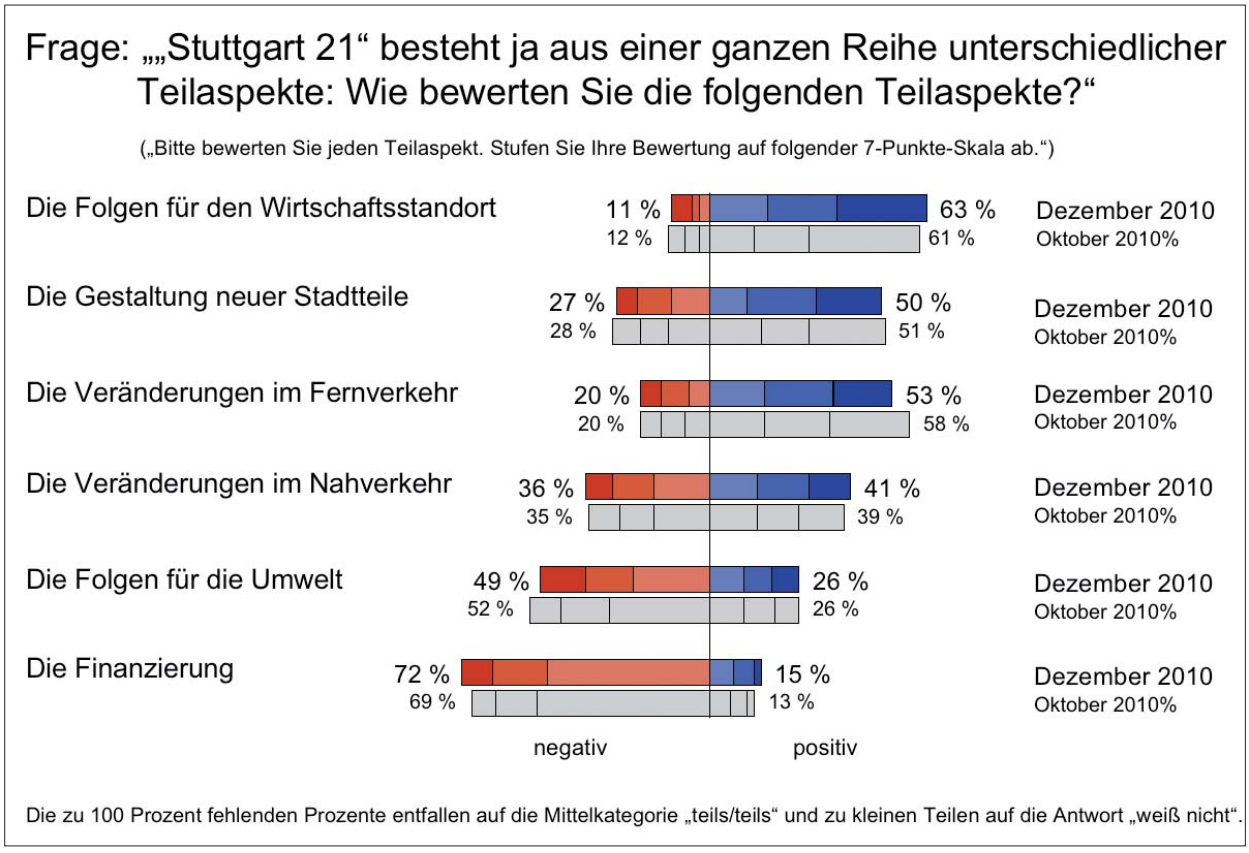

Abb. 2: Die Bewertung von Teilaspekten des Projektes „Stuttgart 21“

Möglichkeit, die frei werdenden Gleisflächen für die Stadtentwicklung zu nutzen. Von den 100 Hektar frei werdender Fläche sollen 20 Hektar der Parkerweiterung zugute kommen, 80 Hektar sind für die Gestaltung neuer Stadtteile vorgesehen. Nach der Schlichtung ist mehr Menschen als zuvor bewusst, dass mitten in der Stadt ein neues Wohnviertel entstehen kann (+ 5 Prozentpunkte). Das Gleiche gilt für die Erweiterung der Parkanlagen durch „Stuttgart 21“ (ebenfalls + 5 Prozentpunkte).

Diesen Positiv-Aspekten stehen aus Sicht der Befragten zwei Negativ-Aspekte gegenüber: Auch nach der Schlichtung erwarten 49 Prozent der Befragten negative Folgen für die Umwelt. Vor allem werden Gefahren für die Mineralwasserquellen und Belastungen der Anwohner durch Lärm, Abgase und Staub während der Bauphase gesehen. Am negativsten werden jedoch die Kosten von „Stuttgart 21“ bewertet: 72 Prozent der Befragten beurteilen die Finanzierung negativ.

Zu welchem Gesamturteil Menschen gelangen, wenn sie sich eine Meinung über ein komplexes Großprojekt bilden, hängt wesentlich davon ab, wie viel Gewicht sie den unterschiedlichen Teilaspekten beimessen. Nicht alle Befragten, die die Finanzierung kritisch beurteilen, lehnen „Stuttgart 21“ ab. Für sie wiegen die wirtschaftlichen, verkehrlichen und städtebaulichen Teilaspekte die Kosten auf. Für andere hingegen ist die Finanzierungsfrage so wichtig, dass sie wahrgenommene Vorteile anderer Teilaspekte in den Hintergrund drängt. Das Gesamturteil kann sich daher auch dann ändern, wenn die einzelnen Teilaspekte unverändert bewertet werden – dann nämlich, wenn sich deren Gewicht für das Gesamturteil verschiebt. Dies lässt sich auch nach der Schlichtung zu „Stuttgart 21“

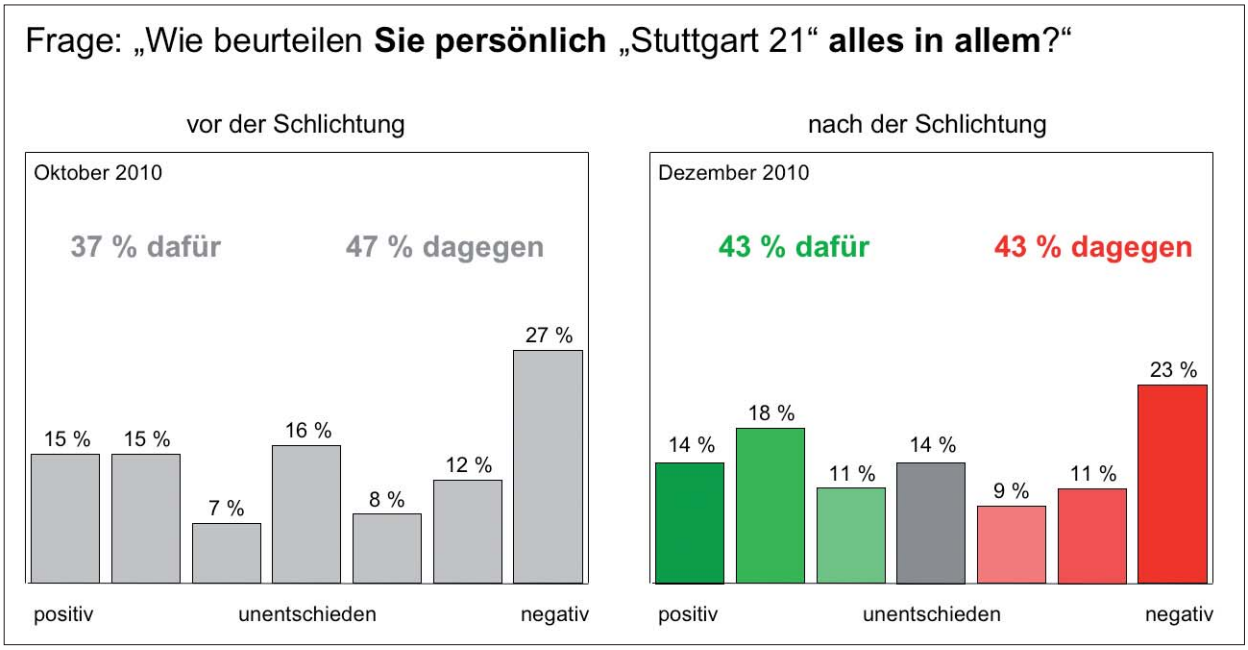

Abb. 3: Die Bewertung von „Stuttgart 21“ vor und nach der Schlichtung

beobachten. Unmittelbar vor der Schlichtung bewerteten 37 Prozent unserer Befragten das Projekt insgesamt positiv, 47 Prozent bewerten es negativ und 16 Prozent antworteten mit „teils/teils“. Direkt nach der Schlichtung herrschte zwischen Befürwortern und Gegnern ein Gleichstand: Der Anteil der Befürworter unter den Befragten ist von 37 auf 43 Prozent gestiegen, der Anteil der Gegner von 47 auf 43 Prozent gefallen (vgl. Abb. 3). [4]

Der Stimmungsumschwung hat sich nach der Landtagswahl 2011 noch verstärkt. Er mündete in die Volksabstimmung über den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung des Infrastrukturprojektes am 27. November 2011. 48,3 Prozent der stimmberechtigten Baden-Württemberger haben an der Volksabstimmung teilgenommen; in Stuttgart lag die Beteiligung sogar bei 67,8 Prozent. Das Ergebnis ist eindeutig: 58,8 Prozent der Baden-Württemberger haben sich gegen einen Ausstieg aus der Finanzierung entschieden (in Stuttgart: 52,9 Prozent). Für diese Dynamik in der Meinungsbildung kommen mehrere Gründe in Betracht: Zum einen kann sich das Gewicht der unterschiedlichen Teilaspekte von „Stuttgart 21“ für das Gesamturteil der Menschen weiter verschoben haben. Zum anderen ist eine gewisse „Erschöpfung“ denkbar; offenbar wollten zahlreiche Befragte, dass die Diskussion über „Stuttgart 21“ ein Ende findet.

4. Dialog statt Basta

Was lässt sich also aus der Sach-Schlichtung lernen? Kann sie als Prototyp für die Meinungsbildung bei Großprojekten dienen? Unbestritten hat die Schlichtung zu einer Versachlichung der sehr emotional geführten Debatte beigetragen. Sie hat die Eskalationsspirale gestoppt. Und sie hat dazu beigetragen, die eingeforderte Transparenz herzustellen. Das zuvor wahrgenommene Informationsdefizit konnte zwar nicht beseitigt werden, es wurde aber verringert. Angesichts der Ausgangslage sind dies wertvolle Erfolge. Dennoch ist die Schlichtung mit einem erheblichen Makel behaftet: Sie hat viel zu spät stattgefunden. Dies ist nicht dem Schlichter und den Teilnehmern an der Schlichtung vorzuwerfen. Künftig sollten aber solche Gespräche nicht erst stattfinden, wenn sich die Positionen bereits verfestigt haben. Ein Einfluss von Sachargumenten auf die Meinungsbildung ist wegen der selektiven Wahrnehmung dann nämlich nur sehr schwer möglich.

Mit Protesten werden alle Großprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen lokale Bürgerinitiativen auch künftig Großprojekten vor der eigenen Haustür skeptisch gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner des Vorhabens. Oft suchen Bürgerinitiativen zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Sie bringen Einwände vor, stellen Fragen und formulieren Bedenken. Das kann auch helfen, Projekte zu verbessern und sollte daher nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden.

Ein Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann da helfen. Beispiele dafür gibt es, ihre Erfolgsbedingungen sind bekannt:

1. Die Gespräche müssen für alle Interessierten zugänglich sein. Internet-Übertragungen und deren öffentlich zugängliche Speicherung ermöglichen es, dass sich auch die Menschen ein eigenes Bild machen können, die zum Zeitpunkt der Gespräche aus familiären oder beruflichen Gründen verhindert sind.
2. In den Gesprächen müssen sowohl Befürworter als auch Kritiker eines Projektes gleichberechtigt vertreten sein. Der Dialog muss „auf Augenhöhe“ stattfinden.
3. Die Gespräche dürfen nicht von einer der beiden Seiten geleitet werden, sondern es bedarf eines neutralen Moderators. Er hat auch auf die Einhaltung der Regeln und die Wahrung des gegenseitigen Respekts zu achten.
4. Die Gespräche sollten sich auf Sachfragen konzentrieren.

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Großprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Projektträger und Bürger, Parlamente, Regierungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird. Am Ende muss nicht eine allumfassende Einigkeit stehen, aber es muss glaubhaft erkennbar sein, dass alle Einwände gehört wurden und dass man sich sachgerecht und konstruktiv mit ihnen auseinandergesetzt hat.

Von solch einem Verfahren geht dann – anders als von einem Bürgerentscheid – zwar keine rechtliche Bindung aus. Es dürfte Parlamenten aber schwer fallen, gegen eine öffentliche Meinung zu entscheiden, die frühzeitig auf diese Art und Weise und unter Beteiligung aller relevanten Gruppen zustande gekommen ist. Für Parlamente bietet sich hier eine Chance: Sie können – als Ort der Repräsentation der Bevölkerung – dieses Verfahren anstoßen und den Austausch forcieren. Die Akzeptanz der Gesprächsergebnisse setzt ein transparentes Verfahren voraus. Sie setzt auch voraus, dass Meinungen nachvollziehbar und verständlich begründet werden. Und sie ist notwendig, weil Parlamente im Zweifelsfall auch bei Großprojekten eine Entscheidung treffen müssen, in der es um das Abwägen von gegensätzlichen Interessen geht. In den Parlamenten muss der Ausgleich zwischen den dem Gemeinwohl dienenden Maßnahmen (beispielsweise dem Bau einer Stromtrasse für den Transport von Öko-Strom) einerseits und den berechtigten Partikularinteressen vor Ort andererseits stattfinden. Damit dieser Ausgleich akzeptiert werden kann, müssen aber die oben genannten Regeln der Transparenz, der Beteiligung und des Gesprächs auf Augenhöhe eingehalten werden. Heiner Geißler stellte dazu in seinem Schlichterspruch fest: „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.“

Literatur

[1] Vgl. Frank Brettschneider, Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 61, B44-45/2011, S. 40-47.

[2] Details zur Methode finden sich unter www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/komm/PDFs/Komm/Publikationen/Umfrage_S21_01.pdf (5.9.2011).

[3] www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (5.9.2011).

[4] Auch in anderen, repräsentativen Meinungsumfragen wurde ein solcher Wandel festgestellt, z.B.: www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/baden-wuerttemberg/laendertrend/2010/dezember/ (5.9.2011).

Die erste Flachbahn durch die Alpen – Herausforderungen und Höhepunkte

Dr. Renzo Simoni

Überall, wo engagiert diskutiert, gestritten und um konstruktive Lösungen gerungen wird, dort herrscht Demokratie und ist noch lange nicht aller Tage Abend! Das gilt mit Sicherheit auch für das Projekt Stuttgart 21. Bei so großen Projekten ist es so gut wie nie der Fall dass alles wie geplant am Schnürchen läuft, die kürzeste Strecke wie vorgesehen direkt und ohne Umweg zum Ziele führt. Und dies trifft auch auf das Jahrhundertprojekt AlpTransit Gotthard mit dem Gotthard- und Ceneri-Basistunnel zu.

Der Zeitpunkt der Tagung hätte aus Sicht des Projekts der neuen Gotthardbahn in der Tat nicht besser gewählt werden können. Fast auf den Tag genau vor einem Jahr, am 15. Oktober 2010, feierten Mineure, Ingenieure, Planer, Geologen und Vermesser den Durchschlag des Gotthard-Basistunnels. Damit war der Weltrekord erreicht, der längste Eisenbahntunnel der Welt durchbrochen.

Im nachfolgenden Beitrag „Die erste Flachbahn durch die Alpen – Herausforderungen und Höhepunkte“ wird in einem ersten Teil auf die Schweizerische Verkehrspolitik eingegangen. Zudem wird aufgezeigt, dass der Weg zu diesem Rekord steinig war und zahlreiche Herausforderungen bewältigt werden mussten. Im zweiten Teil wird über den aktuellen Stand des Projektes berichtet.

1. Nachhaltige und zukunftsweisende Verkehrspolitik

Die Schweiz verfolgt mit ihrer Verkehrspolitik bezüglich des alpenquerenden Verkehrs zwei Ziele. Das erste Ziel ist die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Zurzeit durchqueren jedes Jahr weit über eine Million Lastwagen die Alpen in der Schweiz. Das im Jahre 2001 in Kraft getretene Verlagerungsgesetz sieht vor, dass die Zahl der Lastwagen im alpenquerenden Verkehr nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels auf 650.000 reduziert werden muss. Damit diese Reduktion jedoch überhaupt erreicht werden kann, müssen die entsprechenden Kapazitäten auf der Schiene geschaffen werden. Diese sind notwendig, damit man im Dialog mit Europa – und darauf ist die Schweiz angewiesen – auch entsprechende Argumente in der Hand hat. Dieses Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik wurde übrigens bereits in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts festgelegt. Das Weißbuch der europäischen Verkehrspolitik ist in diesem Jahr zu ähnlichen Grundthesen gekommen. Die zukunftsweisende Schweizerische Ver-

kehrspolitik hatte schon früher die entsprechenden Weichen in eine nachhaltige Güterverkehrsentwicklung gestellt. Die Schweiz versucht nun dies mit Nachdruck umzusetzen.

Das zweite Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik ist die Förderung der Erreichbarkeit für den Personenverkehr. Mit dem Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) integriert sich die Schweiz ins wachsende europäische Hochgeschwindigkeitsbahnnetz. Hier sind insbesondere die Gotthard-Achse und damit der Nord-Süd-Verkehr angesprochen. Die Wirtschaftszentren beidseits der Alpen rücken dank der zukunftsgerichteten Bahnverbindung näher zusammen – die Flachbahn am Gotthard schafft neue Perspektiven für den Bahnverkehr durch die Alpen. Mit den Neubauten auf der Gotthardstrecke stellt die Bahn eine echte Alternative zum Auto- und Luftverkehr dar. Im Einzugsgebiet zwischen Süddeutschland und Norditalien können mehr als 20 Millionen Menschen davon profitieren. Für Reisende bedeutet die NEAT am Gotthard einen Quantensprung. Die Fahrzeit zwischen Zürich und Mailand beträgt zur Zeit 4 Stunden und 10 Minuten. Mit den beiden Basistunnel an Gotthard und Ceneri verkürzt sich die Fahrzeit auf weniger als 3 Stunden. In den Zentren Zürich und Mailand sind somit gute Anschlüsse für den Fernverkehr möglich.

2. Neues Modell mit schlanker Organisation

Wie bereits angedeutet, waren die Projektverantwortlichen mit unterschiedlichsten Herausforderungen konfrontiert. Als erstes galt es ein geeignetes und effizientes Organisationsmodell zu finden. Abbildung 1 zeigt die wichtigsten Akteure. Die Schweizerische Eidge-

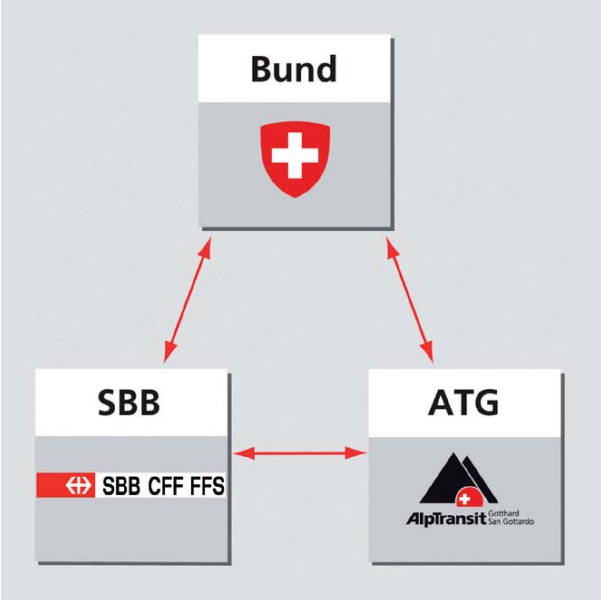

Abb. 1: Modell

nossenschaft als Auftraggeber, der die Bestellung formuliert und die Finanzierung sichert. Dann die Schweizerischen Bundesbahnen als künftige Betreiberin des Gotthard-Basistunnels. Drittens, und das ist der neue Modellansatz, die AlpTransit Gotthard AG als Erstellerin.

Bei Bahn-Infrastrukturprojekten in der Schweiz mit Planung und Realisierung werden im Normalfall die Schweizerischen Bundesbahnen direkt vom Bund beauftragt. Die Schweizerischen Bundesbahnen tragen somit die ganze Verantwortung, inklusive der Risiken. Im Fall der NEAT wählte der Bund ein anderes Modell: Mit der Ausgliederung der Verantwortung an die AlpTransit Gotthard AG konnte so eine klare Trennung von Ersteller und Betreiber erreicht werden. Das bringt verschiedene Vorteile. So sind eine direkte Führung und eine einfache Kontrolle seitens des Bestellers möglich. Die AlpTransit Gotthard AG mit rund 170 Mitarbeitenden ist verantwortlich für das Projektmanagement dieses Projektes. Als reine Projektmanagementgesellschaft übt die AlpTransit Gotthard AG die direkte Kontrolle über die Vertragspartner für Planung und Ausführung des Projekts aus. Für die diversen Kontrollorgane auf der Ebene des Bundes ist es erheblich einfacher eine so schlanke Organisation zu kontrollieren als einen Grosskonzern wie die Schweizerischen Bundesbahnen.

Ein weiterer Vorteil ist die erhöhte Transparenz im Projekt durch die parlamentarische Kontrolle. Dafür hat der Bund eine spezielle Kommission eingesetzt. Diese NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD), der je sechs Vertreter beider parlamentarischen Kammern angehören, hat die Aufgabe, das Jahrhundertprojekt AlpTransit Gotthard kritisch zu begleiten, zu kontrollieren und zu beaufsichtigen. Schliesslich erstattet diese Kommission dem Parlament periodisch Bericht. Die schlanke und effiziente Projektorganisation ermöglicht im Weiteren rasche Entscheidungen dank kurzer Entscheidungswege.

Als Bauherrschaft steht die AlpTransit Gotthard AG im direkten Spannungsfeld diverser Interessenpartner (Abb. 2). Dies ist nicht ganz unproblematisch, spielen doch diese Partner teilweise ganz verschiedene, aber auch mehrere Rollen. So ist der Bund nicht nur Besteller und Geldgeber, sondern auch gleichzeitig Aufsichtsbehörde und Verfahrensführer. Dadurch gilt es hohe Anforderungen an die Rollenverteilung zu erfüllen. Hinzu kommen die Schweizerischen Bundesbahnen einerseits als künftige Betreiberin und andererseits als vom Bund bezeichnete Systemführerin für das ETCS (European Train Controll System). Damit legen sie die Standards fest, auf dessen Basis eine neue Bahnlinie ausgestattet werden muss.

Selbstverständlich steht die AlpTransit Gotthard AG auch im Blickfeld der Politik, Medien, Wirtschaft und direkt Betroffenen. Hinzu kommen die werkvertraglichen Verhältnisse zu den privaten Ingenieurbüros und zu den zumeist internationalen Baukonsortien.

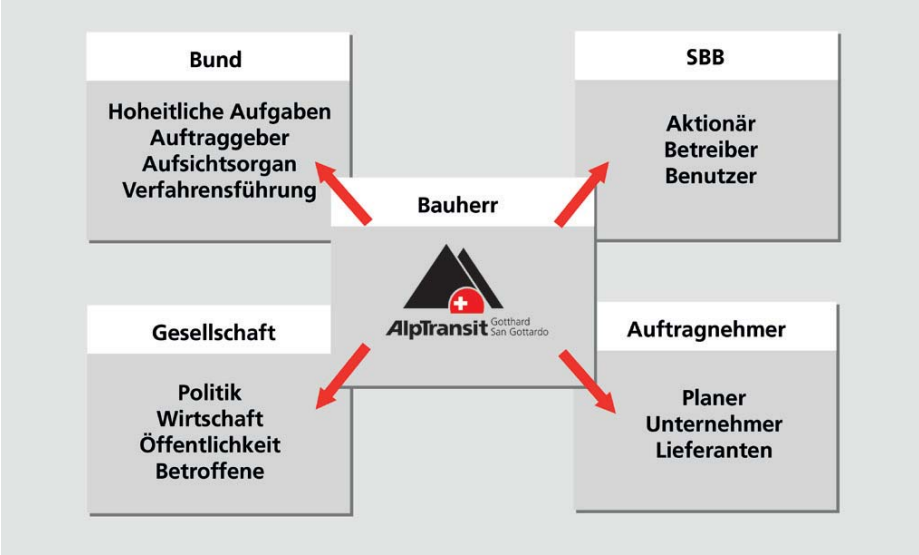

Abb. 2: Interessenpartner

3. Finanzierung und Kosten

Eine weitere große Herausforderung ist die Finanzierung des Projekts. Auch hier beschritt die Schweiz mit dem so genannten Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) Neuland (Abb. 3).

Um diesen Fonds einrichten zu können, war eine Verfassungsänderung notwendig. Verfassungsänderungen obliegen in der Schweiz dem obligatorischen Referendum. Das Schweizer Volk konnte sich an der Urne dazu äussern. 1998 stimmte das Schweizervolk der „Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV)“ zu. Der dadurch beschlossene FinöV-Fonds wird mit Mitteln aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA, der Mineralölsteuer und Teilen der Mehrwertsteuer alimentiert. Knapp die Hälfte dieses Fonds wird für die Planung und Realisierung der NEAT-Achse am Gotthard und Lötschberg verwendet. Zudem gewährleistet er die verlässliche Finanzierung von drei weiteren Großprojekten. Es handelt sich um einen zeitlich beschränkten Fonds, der mit dem ausschließlichen Zweck geschaffen wurde diese vorab definierten Projekte zu finanzieren. Nach Abschluss der Projekte wird der Fonds geschlossen.

Der Vorteil dieser Lösung liegt auf der Hand. Es gibt eine sehr große Planungssicherheit. Das Projekt ist nicht permanent in Budgetdiskussionen involviert, nicht mehr Teil des alljährlichen Verteilkampfs der Geldmittel auf Bundesebene. Damit können sich die Verantwortlichen auf das Projekt konzentrieren, was mit Sicherheit ein wesentlicher Erfolgsparameter ist.

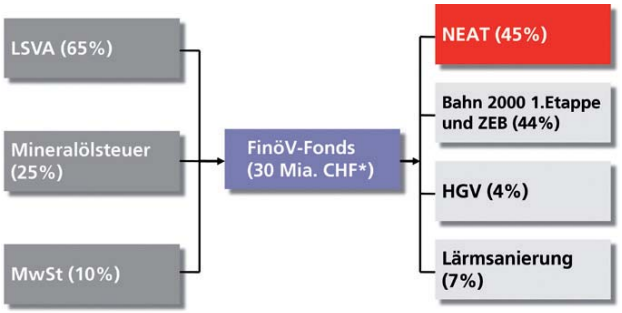

Abb. 3: FinöV-Fonds

Zurzeit finden in der Schweiz weitere politische Diskussionen statt über nächste Investitionspakete, bei denen ähnliche Lösungen für Projekte der nächsten Generationen angedacht werden. Der gesicherten Finanzierung stehen die Kosten gegenüber. Der folgende Abschnitt zeigt auf, an welchem Punkt die Kosten in Bezug auf den gesetzten Finanzierungsrahmen heute stehen.

Grundsätzlich wird bei der Kostenentwicklung zwischen zwei Kerngrössen unterschieden: den mutmasslichen Endkosten und dem summierten Risikopotenzial. Die mutmasslichen Endkosten stiegen von 9,4 Milliarden Euro im Juni 2007 auf 9,9 Milliarden im Sommer 2011 (Abb. 4). Die Summe der quantifizierten Risikopotenziale reduzierte sich in diesem Zeitraum um rund 0,9 Milliarden Euro - alles in allem eine positive und somit sehr erfreuliche Entwicklung. Es ist aber auch klar ersichtlich, dass das Projekt noch nicht am Ziel ist. Gemäss einem Parlamentsbeschluss vom September 2008 ist die Finanzierung bis zu

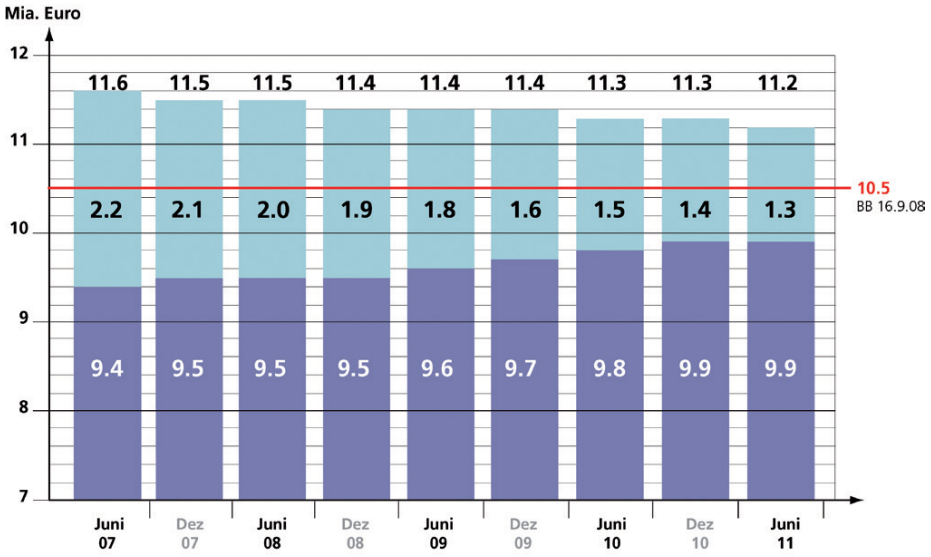

Abb. 4: Entwicklung Endkosten und Risikopotenzial

einem Gesamtbetrag von 10,5 Milliarden Euro gesichert. Die primäre Managementaufgabe der AlpTransit Gotthard AG ist es deshalb diesen, vom Parlament gesetzten Finanzierungsrahmen, in den kommenden Jahren nicht zu überschreiten. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, müsste das Schweizer Parlament einen Nachtragskredit genehmigen, was der Reputation der AlpTransit Gotthard AG selbstredend schaden würde.

4. Mitbestimmung an der Urne

Besondere Aufmerksamkeit schenkte die AlpTransit Gotthard AG auch den Bewilligungsverfahren. Die grauen Balken in Abbildung 5 zeigen auf der Zeitachse wie der Projektablauf ursprünglich geplant war. Die blauen Balken spiegeln die Realität wider. Vorprojekt und Auflageprojekt, öffentliche Verfahren also, dauerten länger. Das gleiche gilt für den Bau und die Inbetriebnahme. Ursprünglich sollte der Gotthard-Basistunnel 2007 in Betrieb gehen. Wenn alles rund läuft, erfolgt die kommerzielle Inbetriebnahme 2016. Für diese Projektentwicklung sind nicht nur Verzögerungen während des Baus (in der Realisierungsphase) verantwortlich.

Bereits die Planung nahm einen sehr großen Zeitraum ein und verschiedene entscheidende Veränderungen mussten berücksichtigt werden. So war ursprünglich vorgesehen, quasi von Zürich bis Lugano eine durchgehende Neutrassierung mit diversen Tunnel und neuer Doppelspur zu realisieren (Abb. 6). Dieser erste NEAT-Beschluss wurde 1991 vom Schweizer Volk deutlich gutgeheissen.

Hier stellt sich eine wichtige Frage: Ist es richtig, dass man einen Volksentscheid über ein Grossprojekt herbeiführen kann, ohne dessen Finanzierung klar und solide geregelt zu

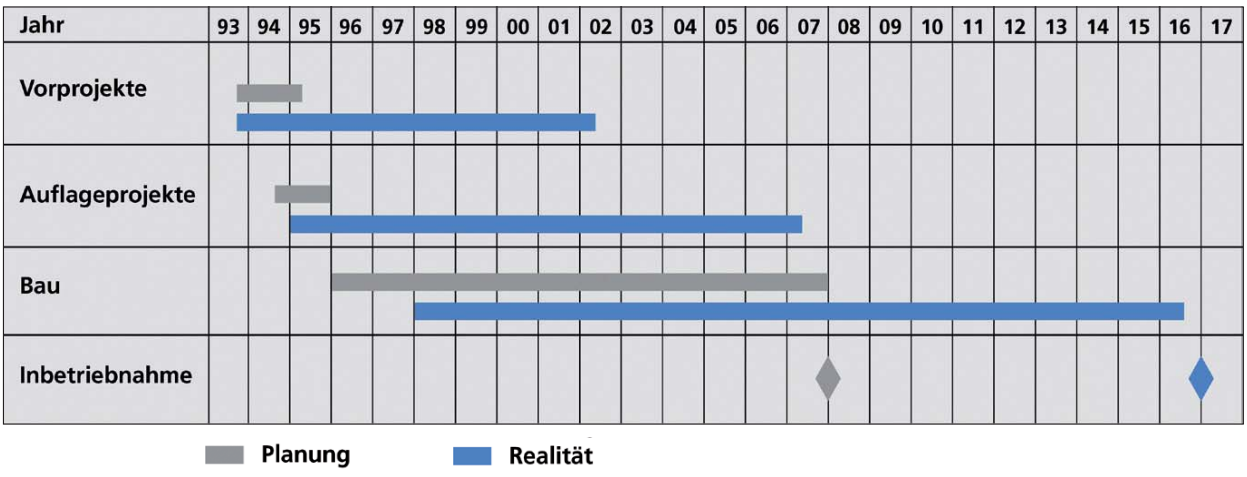

Abb. 5: Termine – Planung und Realität

haben? Dies mag eine Eigenheit der schweizerischen Gesetzgebung sein. Jedenfalls konnte man ein Projekt von 10 Milliarden Euro beschließen, ohne im Detail nachzuweisen wie es sich refinanzieren lässt.

Im Lauf der Planung in den 90er Jahren wurde aber immer offensichtlicher, dass dieses Projekt durch Betriebserträge nicht verzinst und amortisiert werden kann. Gleichzeitig wurde die politische Aufarbeitung an die Hand genommen. Es wurde nach Finanzierungslösungen gesucht. Resultat war die bereits angesprochene Fondslösung. Dieser Fonds musste jedoch dem Volk nochmals unterbreitet werden. Im Zuge dieser Weiterentwicklung wurde das ursprüngliche Projekt überprüft. Im Fokus stand vor allem die Frage, welche Projektteile mit den Mitteln aus dem Fonds finanziert werden konnten. Das Ergebnis dieser Überprüfung war eine abgespeckte Variante. Der Bau einzelner Tunnels und Verbindungsstrecken wurde in der Folge auf unbestimmte Zeit zurückgestellt (Abb. 7).

In der ersten Etappe sollte der Gotthard-Basistunnel erstellt werden, in einer zweiten Etappe der Zimmerberg- und der Ceneri-Basistunnel. Ein paar Jahre später entschied dann der Bund nur den Ceneri-Basistunnel zu bauen und auf den Bau des Zimmerberg-Basistunnels im Rahmen des FinöV-Fonds zu verzichten. In der zweiten Volksabstim-

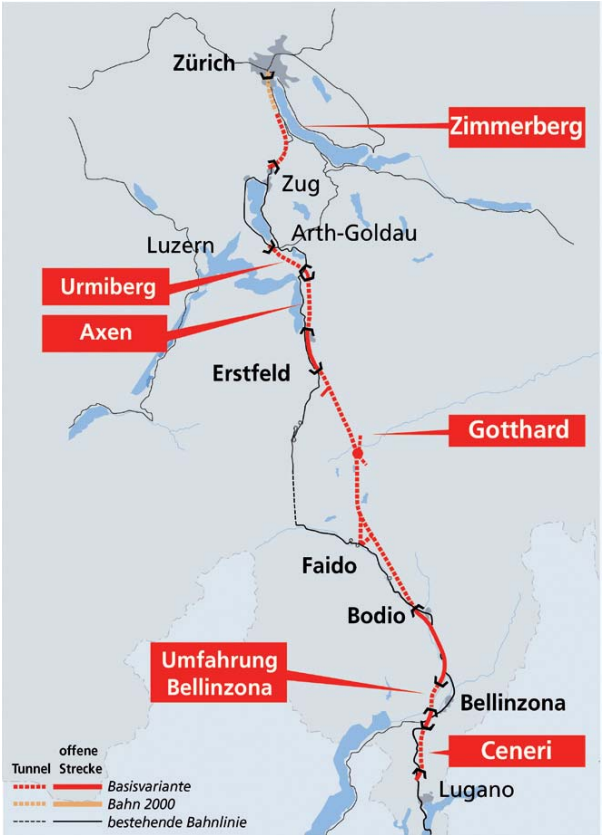

Abb. 6: NEAT-Beschluss 1991

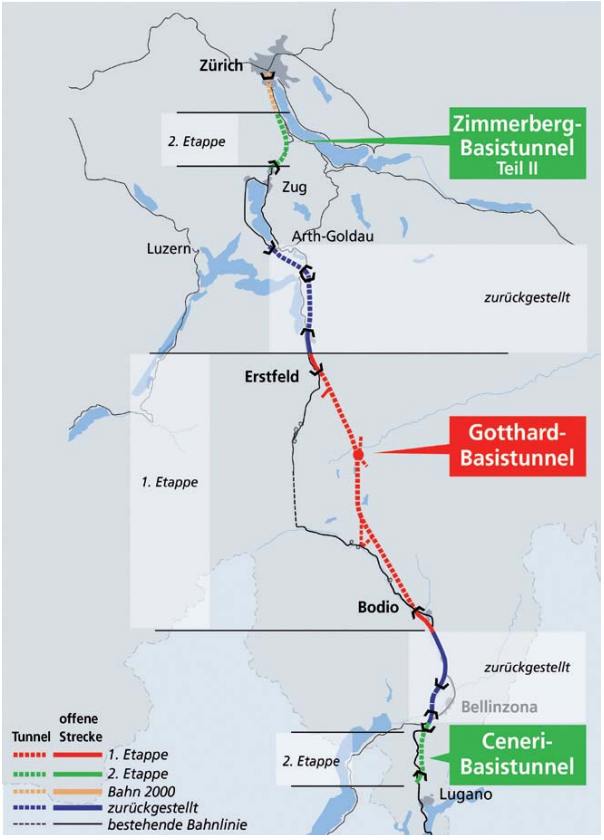

Abb. 7: FinöV-Beschluss 1998

mung im Jahr 1998 wurde also erst die Basis für die Realisierung gelegt, die durch diesen Fonds sichergestellt ist.

5. Bau in Etappen und mit Zwischenangriffen

Erst nach Klärung dieser übergeordneten Fragen konnte an die Realisierung gedacht werden. Das Bauprogramm war darauf ausgelegt die gesamte Bauzeit und damit den Zeitraum zwischen Investition und Betriebsaufnahme zu minimieren.
Der Baubeginn erfolgte deshalb in Etappen. Bereits 1993 begann man beispielsweise im Gotthard-Massiv mit einem Sondierstollen eine geologische Störzone zu erkunden, die so genannte Piora-Mulde (Abb. 8). Experten befürchteten hier in eine Zone mit zuckerkörnigem Dolomit unter extrem hohem Wasserdruck hineinfahren zu müssen und damit auf ein unüberwindbares Hindernis zu treffen.

Um dieses Risiko in den Griff zu bekommen und die Machbarkeit nachzuweisen, investierte die AlpTransit Gotthard AG deshalb bereits vor der zweiten Volksabstimmung Geld für diese Sondierung. 300 Meter oberhalb des Niveaus des künftigen Gotthard-Basistunnels wurde ein sechs Kilometer langer Stollen ausgebrochen und anschliessend mit Schrägbohrungen abgeklärt wie die Geologie vor Ort auf Tunnelniveau tatsächlich ist.

Im August 1997 wurde die zweite NEAT-Baustelle am Gotthard eröffnet. Die Mineure begannen mit dem Auffahren des Schachtes in Sedrun. Aus einem Hochtal im Bündner Oberland auf einer Höhe von 1.300 m ü. M. wurde ein rund 800 m tiefer Schacht bis auf das Tunnelniveau abgeteuft. Von diesem Zwischenangriff aus wurde dann sowohl Rich-

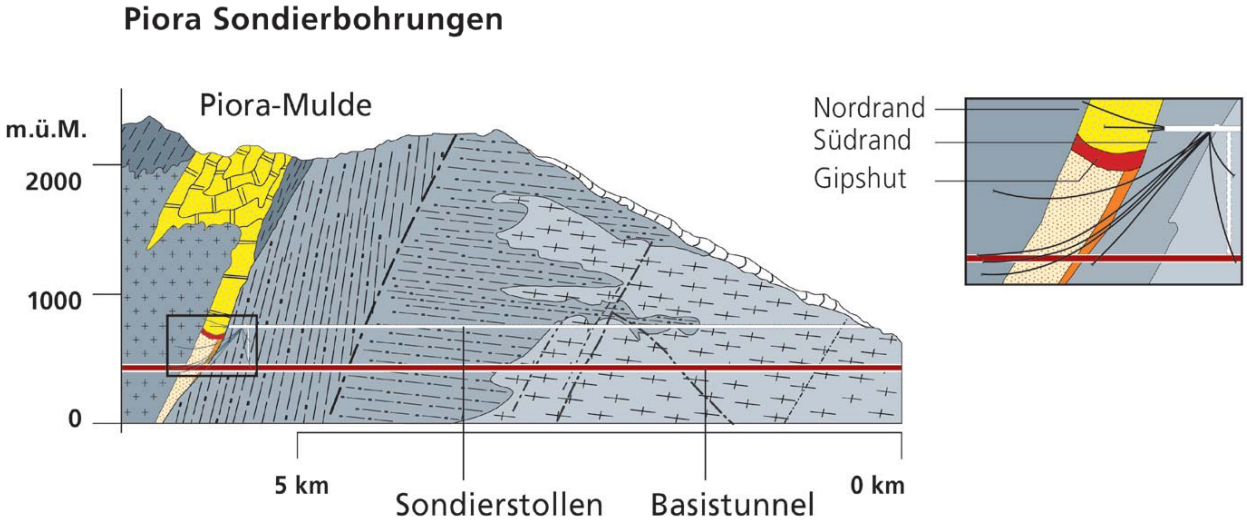

Abb. 8: Herausforderung Piora-Mulde

tung Norden wie auch Richtung Süden der Vortrieb des Gotthard-Basistunnels aufgenommen. Ziel dieses Zwischenangriffes war es die Bauzeit zu verkürzen. Im Herbst 1999 erfolgte die erste Sprengung beim Zwischenangriff in Amsteg. Im Sommer 2000 wurden auch auf der Südseite des Gotthards beim Südportal in Bodio die ersten Arbeiten für den Vortrieb der beiden Einspurtunnel Richtung Norden an die Hand genommen.

Im Jahr 2005 gab es dann Probleme bei der Vergabe des Hauptloses in Erstfeld im Norden des Gotthard-Basistunnels. Der Baubeginn wurde wegen eines Rekurses blockiert. Es ist nicht a priori vermeidbar, dass eine unterlegene Bietergemeinschaft eine Bauvergabe anficht. Ein solcher Gang an die richterlichen Instanzen zeitigt aber auch Konsequenzen. So wurde im Fall Erstfeld die Arbeitsaufnahme um mehr als zwei Jahre verzögert, was schliesslich Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels hatte. Im Juni 2007 wurden schliesslich auch am Ceneri-Basistunnel die Bauarbeiten aufgenommen.

6. Die erste Flachbahn durch die Alpen

Mit dem Projekt NEAT Achse Gotthard entsteht die erste Flachbahn durch die Alpen (Abb. 9). Sie führt mit minimalen Steigungen und Kurven von Altdorf bis nach Lugano. Der höchste Punkt liegt auf 550 Metern über Meer – gleich hoch wie die Bundeshauptstadt Bern. Die Flachbahn verkürzt den Weg von Basel nach Chiasso um 40 km und kommt mit einer Steigung von maximal 12 Promille aus, deutlich weniger als die Gotthard-Bergstrecke (26 Promille).

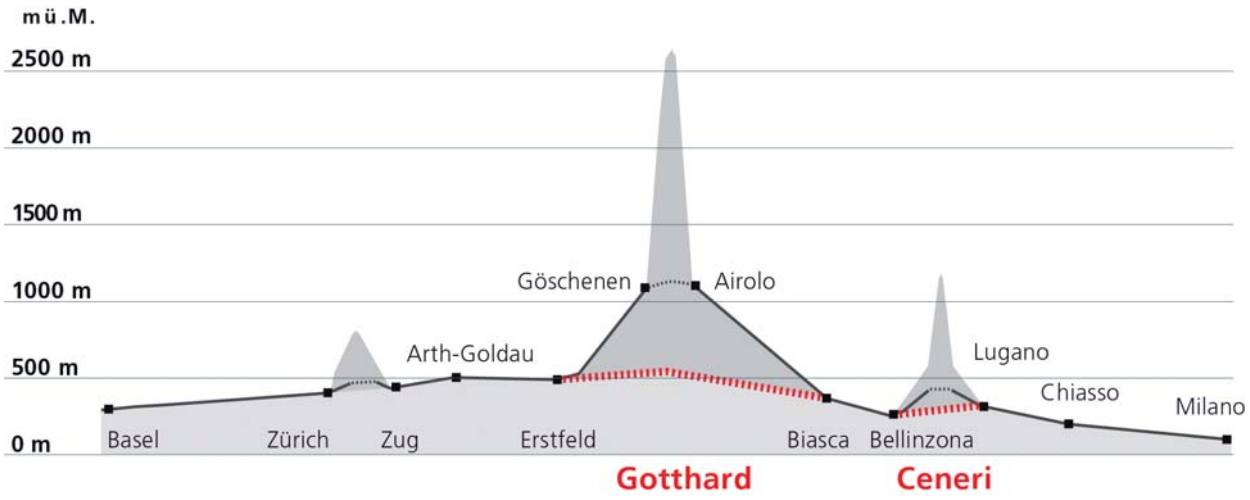

Abb. 9: Die erste Flachbahn durch die Alpen

Es gilt aber auch auf einige technischen Daten hinzuweisen, die das Projekt AlpTransit Gotthard charakterisieren und den wesentlichen Unterschied zu anderen modernen Eisenbahninfrastrukturprojekten ausmachen. So ist insbesondere ein Mischbetrieb vorgesehen. Die Personenzüge werden im längsten Tunnel der Welt mit maximalen Geschwindigkeiten von 250 km/h verkehren, die Güterzüge fahren mit bis zu 160 km/h. Die Tabelle 1 zeigt die Kapazitäten und einige weitere technische Parameter des Projektes:

Doppelspurige Neubaustrecke	**LKW-Verladung: Eckhöhe 4.2 m**
Mischbetrieb	**N max ≤ 12.5 ‰**
Vmax: 250 km/h (Personenzüge)	**R min ≥ 5.000 m**
160 km/h (Güterzüge)	**Nutzungsdauer 100 Jahre**
50 – 80 Personenzüge / Tag	**T max 40° C**
220 – 260 Güterzüge / Tag	

Tab. 1

Eine weitere Herausforderung bei diesem Jahrhundertbauwerk ist die Personensicherheit im Tunnel. Der Gotthard-Basistunnel ist nicht nur ein einzelner Tunnel, sondern besteht aus zwei 57 km langen Einspurröhren. Die Züge werden in den beiden Röhren richtungsgetrennt geführt. Das ist der wichtigste Punkt des Sicherheitskonzeptes. (Abb. 10).

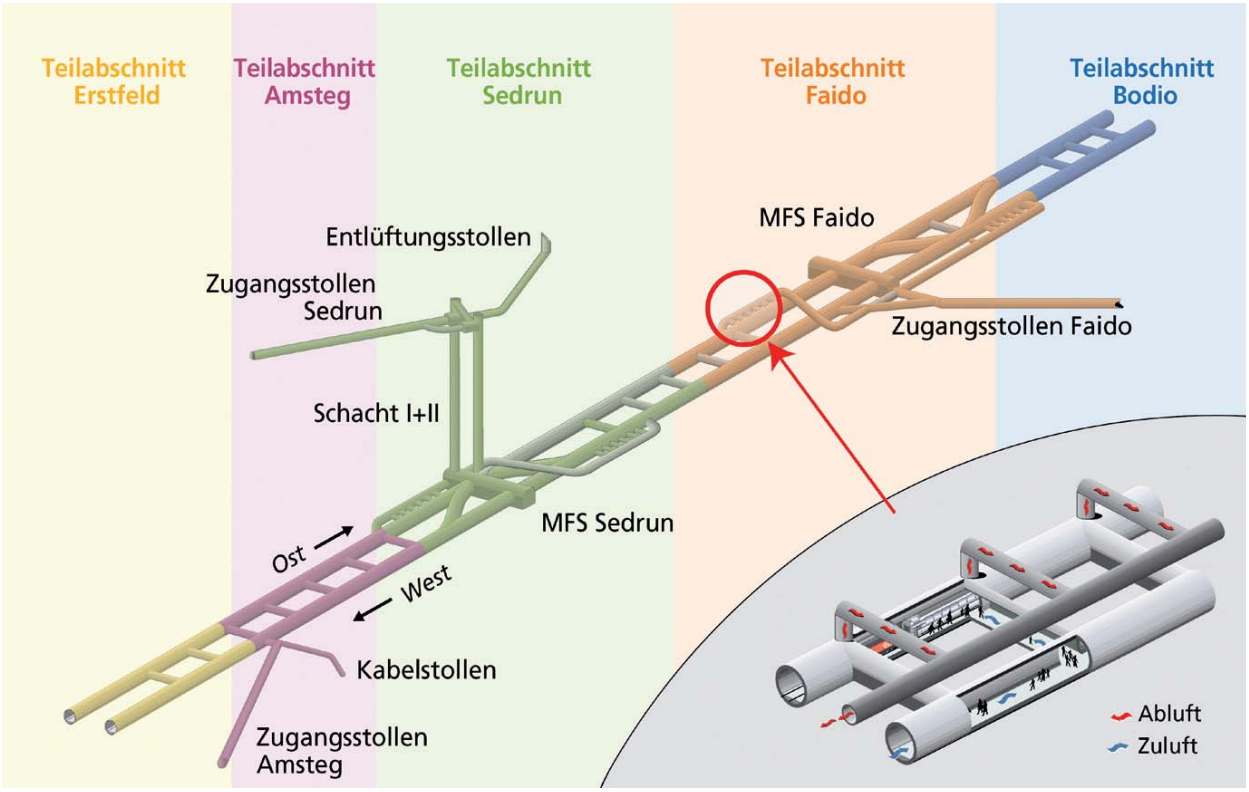

Abb. 10: Tunnelsystem Gotthard-Basistunnel

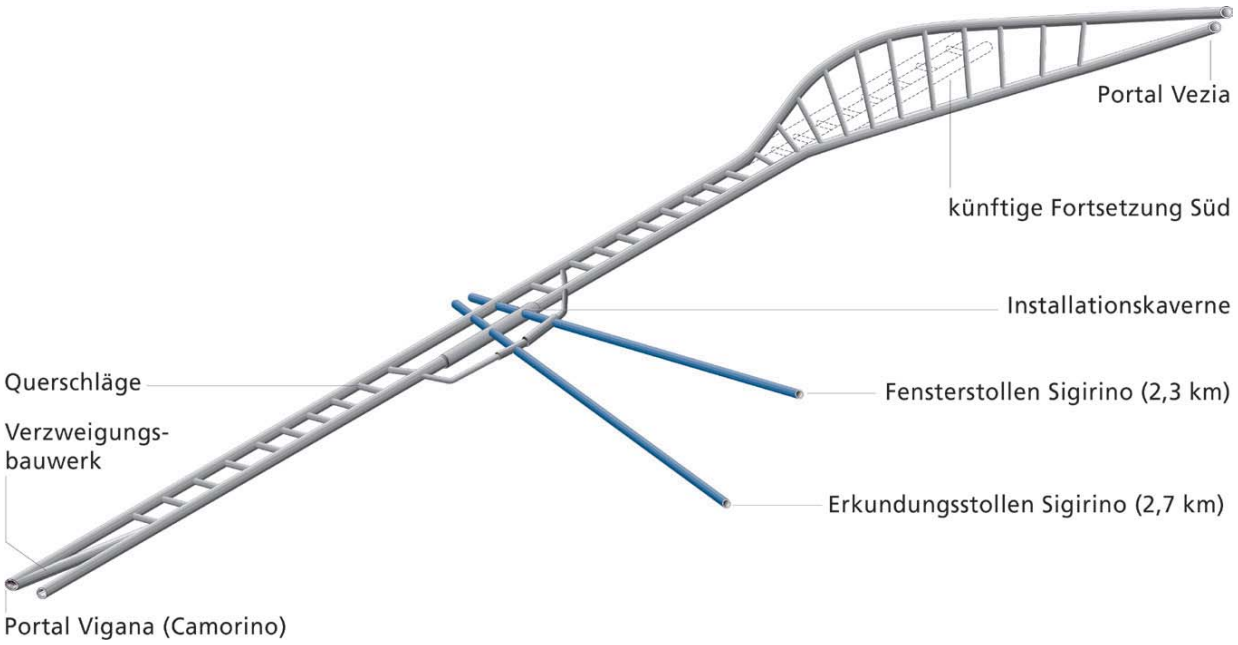

Abb. 11: Tunnelsystem Ceneri-Basistunnel

Es gibt noch diverse weitere technische Einrichtungen, welche die Sicherheit im Tunnel gewährleisten. So sind die Einspurröhren alle 325 m mit Querschlägen verbunden, damit im Ernstfall Evakuationen durchgeführt werden können. Zudem unterteilen an den Drittelspunkten in Faido und Sedrun zwei Multifunktionsstellen die beiden Tunnelröhren in drei ungefähr gleich lange Abschnitte. Hier befinden sich die Nothaltestellen für Evakuationen und je zwei Spurwechsel. Sie ermöglichen, dass Züge von der einen Einspurröhre in die andere fahren können. Das ganze Konzept hat zur Folge, dass die Personensicherheit im Tunnel letztlich höher ist als auf der offenen Strecke.

Auch der Ceneri-Basistunnel (Abb. 11) verfügt über ein ähnliches Sicherheitskonzept. Wie der Gotthard-Basistunnel besteht der Ceneri-Basistunnel aus zwei Einspurröhren, die rund 40 m auseinander liegen und durch Querschläge miteinander verbunden sind. Aufgrund seiner Länge sind aber keine Spurwechsel oder Multifunktionsstellen nötig.

7. Politische Akzeptanz

Nicht unterschätzen durfte die AlpTransit Gotthard AG die politische Akzeptanz des Projektes, die je nach betroffener Region sehr unterschiedlich ausgeprägt war.

Bevor die Plangenehmigungsverfügung des Bundes und die Baufreigabe vorlagen, entstand im Nordteil der Strecken im offenen Bereich zwischen Nordportal und Anschluss an

die bestehende Linie ein erbitterter Streit über die Linienführung. Für diesen Anschuss wird im Norden eine rund sieben Kilometer lange Strecke benötigt, die im Kanton Uri liegt. Es handelt sich hier um einen relativ engen Talkessel mit einer flachen Ebene, ein klassisch gletschergeformtes U-Tal. In diesem Talboden finden sämtliche Nutzungen statt. Der ganze produktive Lebensraum ist mehr oder weniger auf diesen Raum beschränkt. Dementsprechend ist die Nutzungskonkurrenz sehr hoch und die Linienführung sehr sensibel.

Jahrelange Diskussionen zwischen dem Bund, dem Standortkanton Uri und der AlpTransit Gotthard AG als Bauherrschaft waren nötig, um eine optimale Lösung zu finden. Der Kanton Uri hatte lange gefordert, dass der ganze Talboden unberührt belassen werden muss. Logische Konsequenz wäre gewesen, dass der Tunnel nicht in Erstfeld aus dem Berg herauskommen darf, sondern unterirdisch weitergeführt werden müsste. Das hätte bedeutet, dass der Gotthard-Basistunnel nochmals zwischen 15 und 20 km länger geworden wäre. Schliesslich kam es zu folgendem Kompromiss: Der Kanton Uri war mit einer optimierten Linienführung im Talboden einverstanden. Er verlangte jedoch vom Bund die Zusage, in der nächsten Generation mit einem Folgeprojekt diese Tunnelverlängerung doch noch zu realisieren.

Im Hinblick darauf wurden im Gotthard-Basistunnel in Portalnähe bereits zwei unterirdische Abzweigungstunnel mit einer Länge von 400 m gebaut. Damit kann der Basistunnel in einer späteren Phase Richtung Norden verlängert werden, ohne den Betrieb stark zu behindern. Die Kosten für diese Maßnahme betrugen rund 50 Millionen Euro. Diese Vorinvestition in eine unsichere Zukunft war jedoch unabdingbar, um eine politische Einigung bezüglich des Gesamtkonzeptes erzielen und damit die Baubewilligung erwirken zu können.

8. Knacknuss Geologie

Zur Herausforderung Geologie: Eine geologische Schlüsselstelle war die bereits erwähnte Piora-Mulde (Abb. 8). An der Oberfläche neben der Strasse über den Lukmanierpass, etwa 1.500 m über dem Tunnelniveau, sind Aufschlüsse von weißlichem, zuckerkörnigem Dolomitmarmor zu finden. Die Mulde selber wurde als loses, wasserführendes Material in einer Zapfenform bis weit in die Tiefe vermutet. Man traf denn auch beim Vortrieb des 6,5 Kilometer langen Versuchsstollen, der sich 300 Meter über dem Basistunnelniveau befindet, auf diese Zone und bohrte hinein. Tatsächlich trat zuckerkörniger Dolomit unter hohem Wasserdruck aus und sandete die Tunnelbohrmaschine ein. Das weisslich eingefärbte Wasser-Sand-Gemisch floss durch den Stollen hinaus und überzog schliesslich die Kantonstraße in der Leventina mit einer sandigen Schicht. Die Medien berichteten

darüber mit der Schlagzeile „D-day at Piora Beach“ und beschworen damit das Ende des Projektes herauf.

In der Folge gelang es aber, die Austrittsstelle zu versiegeln. Es wurden Schrägbohrungen bis auf Basistunnelniveau durchgeführt, um die Materialbeschaffenheit zu erkunden. Glückliche Umstände wollten es, dass man dort auf harten, kompakten Dolomitmarmor ohne Wasser gestossen ist. Die Geologen stellten die These auf, dass in den 300 Höhenmetern zwischen Erkundungstunnel und Basistunnel geologisch etwas stattgefunden haben muss. Wahrscheinlich handelt es sich um einen verfestigten Gipshut, der diese zwei verschiedenen Formationen voneinander trennt.

In der Folge ist man dann beim effektiven Vortrieb ohne Probleme durch diese umstrittene Zone hindurchgefahren. Sie war auf Tunnelniveau etwa 150 m stark und wurde mit einer Vortriebsleistung von etwa 10 m/Tag durchörtert. Die Vorabklärung kostete rund 80 Millionen Euro. Sie wurde getätigt, bevor man gewusst hat, ob man dieses Projekt überhaupt bauen kann und die Finanzierung gesichert hatte.

Eine weitere Voraussetzung für den Erfolg des Projektes war der Umweltschutz. Stellvertretend für die umfassenden Massnahmen sei folgendes Beispiel erwähnt. Die Auflage des Bundes war, möglichst viel Tunnelausbruchmaterial wiederzuverwenden. Dazu hat man das Material in verschiedene Klassen eingeteilt, so genanntes A- und B-Material. Es fehlten zu Beginn des Projektes Erfahrungen darüber, wie Tunnelausbruchmaterial aus dem maschinellen Vortrieb mit Tunnelbohrmaschinen zu Komponenten für Betonzuschlagsstoffe aufbereitet werden kann. Zusammen mit Hochschulen und der Industrie unternahm

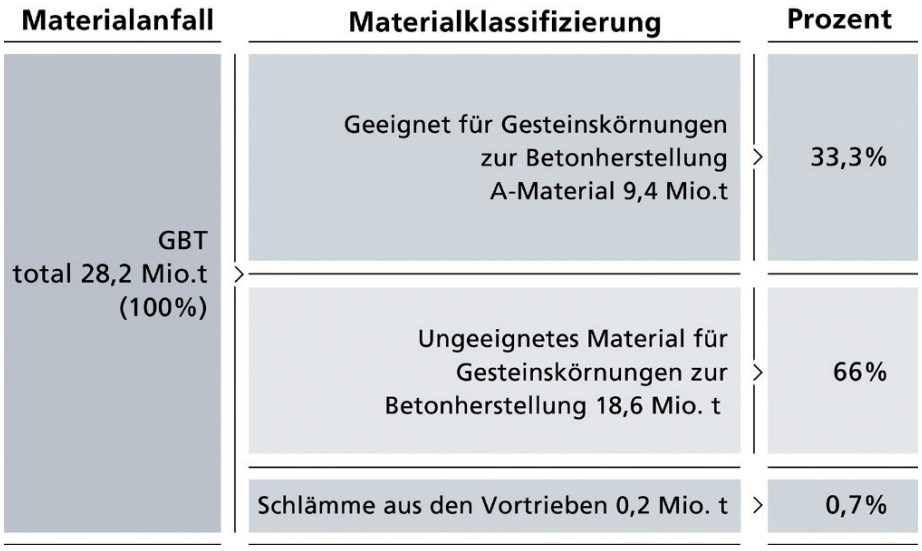

Abb. 12: Ausbruchmaterial Klassifizierung und Verwendung

man dann intensive Versuche und entwickelte Betonrezepturen, um mit diesem Material die geforderten Betondruckfestigkeiten erzielen zu können (Abb. 12).

Die AlpTransit Gotthard AG zertifizierte verschiedene dieser Betonrezepturen und brachte diese in die Ausschreibungsverfahren ein. In der Offertphase konnten die Anbieter auf eine dieser Rezepturen zurückgreifen und in ihr Angebot integrieren. Heute weiss man, dass über 90 % des im Tunnel für den Innenausbau verwendeten Betons aus Zuschlagstoffen des aufbereiteten Ausbruchmaterials stammt.

9. Stand der Arbeiten am Gotthard

Beim Bau der neuen Gotthardbahn gab und gibt es also einige Hürden zu meistern. Tatsache ist andererseits, dass der Bau des Gotthard-Basistunnels zügig voran kommt. Im zweiten Teil wird nun über den aktuellen Stand des Projektes berichtet. Abbildung 13 zeigt den Stand der Bauausführungen. Daraus ist zu entnehmen, dass der Rohbau zum grössten Teil bereits abgeschlossen ist. Zusätzlich laufen an den Anschluss-Strecken zur Stammlinie diverse Trassee- und Kunstbauten auf Hochtouren.

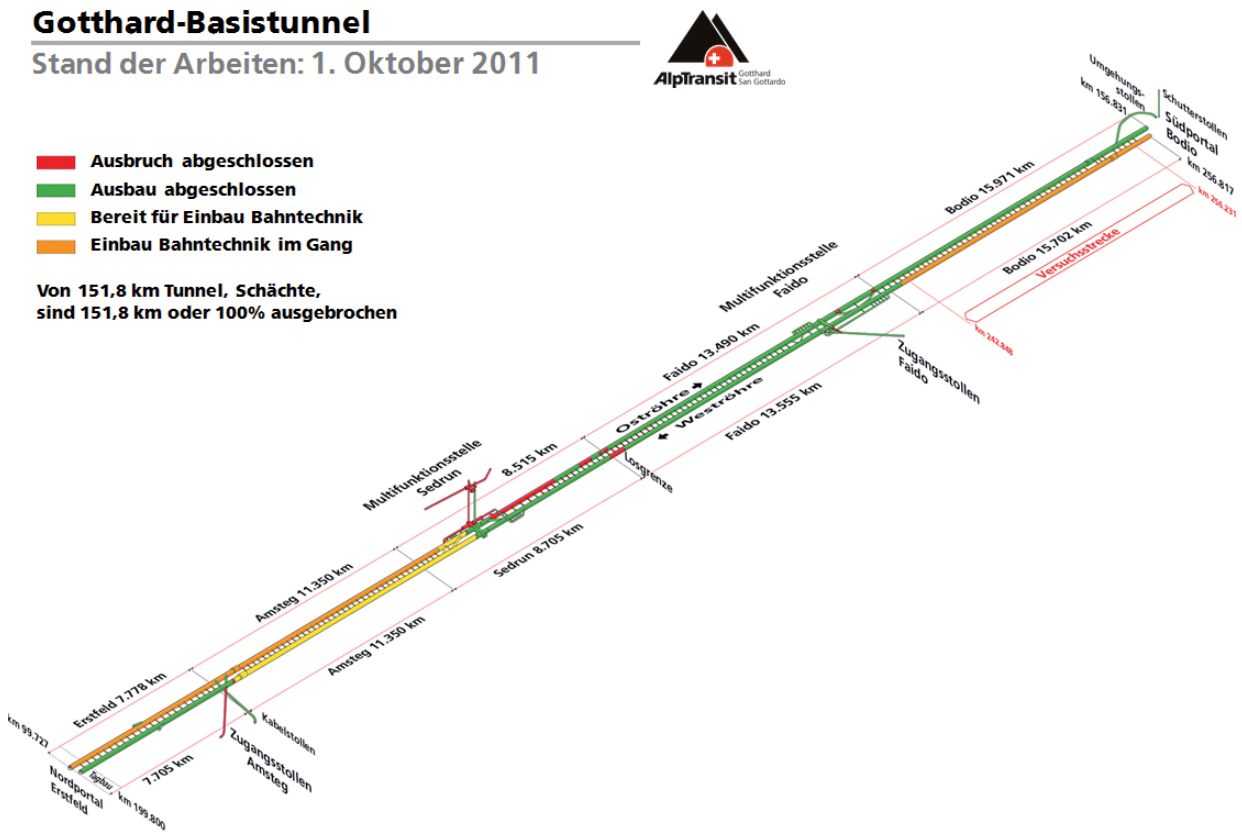

Abb. 13: Gotthard-Basistunnel: Stand der Arbeiten

Abb. 14: Teilabschnitt Bodio: Baustelle Tunnelportal Blicktichtung Nord

Beim Südportal des Gotthard-Basistunnels (Abb.14), zwischen Bodio und Faido, begann im Juni 2010 der Einbau der Bahntechnik in der Weströhre. Das rund 16 Kilometer lange Teilstück wurde vollständig mit den bahntechnischen Installationen wie Fahrbahn, Fahrdraht, Stromversorgung, Telekommunikations- und Sicherungsanlagen ausgerüstet. Ab 2013 finden auf dieser Teilstrecke Testfahrten mit Geschwindigkeiten bis zu 230 km/h statt. Dadurch kann das komplexe Zusammenspiel aller bahntechnischen Systeme im Gotthard-Basistunnel ausgiebig getestet werden.

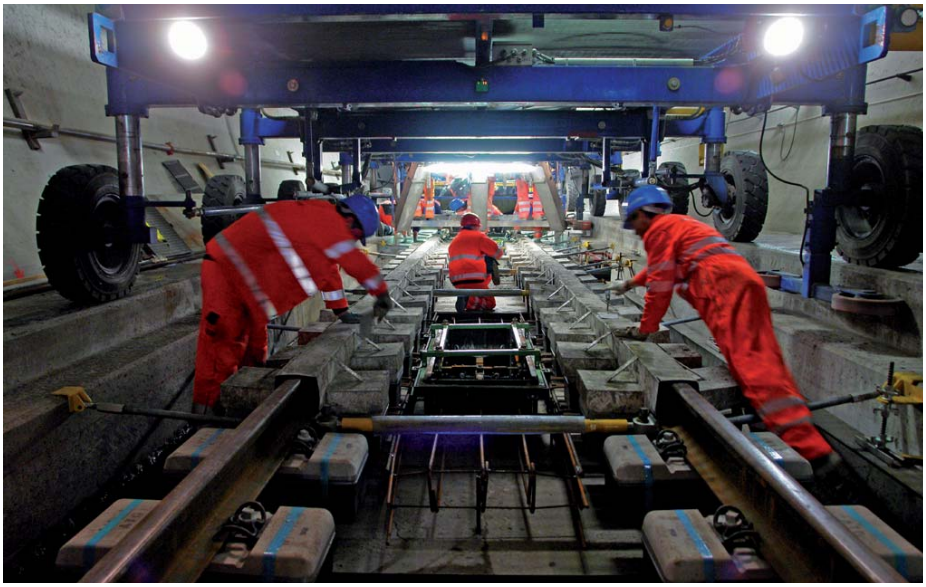

Abb. 15: Einbau feste Fahrbahn

Abb. 16: Sedrun: Multifunktionsstelle und Spurwechsel

Abb. 17: Amsteg: Einbau der Querschlagstüren

Im Gegensatz zu früher ist der Einbau der Bahntechnik heute sehr aufwendig. Für den Einbau benötigt man temporäre Anlagen wie Baustromversorgung und Lüftung und Kühlung. Die Bahntechnik am Gotthard kostet etwa 1,4 Milliarden Euro, davon entfallen rund 30 % auf diese temporären Einbauten.

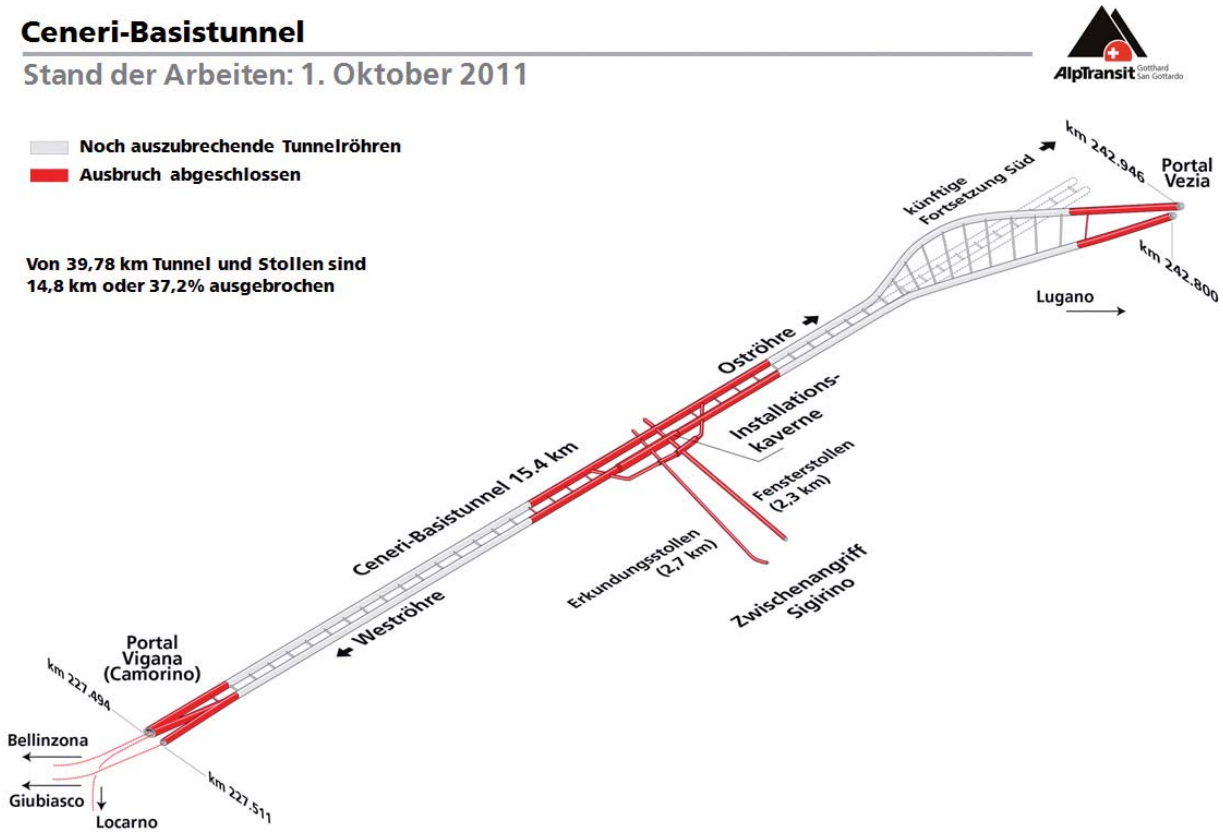

Abb. 18: Ceneri-Basistunnel: Stand der Arbeiten

Nach dem Einbau der temporären Anlagen wird der Schienenoberbau als Feste Fahrbahn in den Tunnel eingebaut (Abb. 15). Mit einem speziellen 400 m langen Logistikzug werden sämtliche Teile des Fahrweges, einschließlich der in Komponenten getrennten Zuschlagstoffe für den Beton, vor Ort gefahren. Im Tunnel wird der Beton aufbereitet und gemischt. Damit können beim Beton Qualitätseinbußen durch die lange Fahrzeit zwischen Produktions- und Einbaustelle vermieden werden.

Die Innenausbauarbeiten im Gotthard-Basistunnel kommen mit sehr guten Leistungen zügig voran. Abbildung 16 zeigt den Spurwechsel in der Multifunktionsstelle Sedrun. Die für die Tunnelwechsel notwendige Aufweitung des Tunnellichtraums hat eine maximale Durchschnittsfläche von bis zu 250 qm und das bei einer Gebirgsüberlagerung von bis zu 2.500 m.

Die alle 325 m angeordneten Querschläge müssen in Betrieb von den beiden Einspurröhren abgeschottet werden. Dazu wurden speziell für das Projekt AlpTransit Gotthard entwickelte Türen eingebaut (Abb. 17). Im Normalfall sind diese Türen geschlossen. Sie müssen die Druckschwankungen der vorbeifahrenden Züge aushalten und im Ereignisfall sehr leicht zu öffnen sein, damit sich die Leute ohne Probleme in Sicherheit bringen können.

Abb. 19: Nodo di Camorino: Brücke über die A2

Abb. 20: Vigana: Portalbereich Ceneri-Basistunnel

10. Stand der Arbeiten am Ceneri

Am Ceneri-Basistunnel sind die Arbeiten noch nicht so weit fortgeschritten wie am Gotthard (Abb. 18). Im Tunnel zwischen Bellinzona und Lugano steht noch ein Großteil des Vortriebs bevor. Knapp 40 % des Ceneri-Basistunnels sind ausgebrochen.

Auch am Ceneri laufen die Arbeiten bei den Anschlussstrecken an die bestehende Stammlinie auf Hochtouren. Diverse Kunstbauten müssen erstellt werden. So muss beispielsweise eine bestehende Eisenbahnbrücke über die Autobahn (Abb. 19) unter Betrieb erneuert und von 2 auf 4 Gleise verdoppelt werden.

Am Nordportal des Ceneri-Basistunnels (Abb. 20) musste die erste Tunnelstrecke mit nur etwa 10 m Überdeckung unter der Autobahn und relativ großen Querschnitten im Lockergestein sehr behutsam aufgefahren werden. Insgesamt hat man sich im Rahmen der prognostizierten Setzungen von maximal 15 cm der Autobahnoberfläche bewegt.

Im Gegensatz zum Gotthard-Basistunnel kommt beim Ceneri-Basistunnel ausschließlich der Sprengvortrieb zum Einsatz. Der Vortrieb beim Hauptlos wird vom Zwischenangriff Sigirino von einer unterirdischen Kaverne aus in beide Richtungen aufgefahren. Hier befindet sich auch die gesamte Materialaufbereitung, einschließlich der Betonaufbereitung. Die Materialaufbereitung wird unterirdisch durchgeführt, um die Immissionen an der Oberfläche für die Bewohner der Dörfer der näheren Umgebung möglichst klein zu halten.

Abb. 21: Portalbereich Vezia, Ceneri-Basistunnel

Beim Südportal des Ceneri-Basistunnels in Vezia bei Lugano wurde ein konventioneller Gegenvortrieb von rund 350 m bereits abgeschlossen (Abb. 21). Dieser Ausbruch erfolgte unter sehr großen Restriktionen in einer sehr sensiblen Umgebung. Hier stehen mehrere Mehrfamilienhäuser mit einer geringen Überdeckung von wenigen Metern oberhalb der Tunneltrasse. Seitlich dazu steht ein Palazzo des Kantons Tessin, der unter Denkmalschutz steht.

11. Blick in die Zukunft

Alles in allem ist das Projekt AlpTransit Gotthard auf Kurs. Die Arbeiten befinden sich im Zeitplan. Ende 2016 soll der Gotthard-Basistunnel in Betrieb gehen, der Ceneri-Basistunnel Ende 2019. Damit wird die AlpTransit Gotthard AG ein Kernstück für eine Steigerung der Kapazität des Eisenbahnverkehrs im gesamten Nord-Süd-Korridor realisiert haben. Man darf gespannt sein wie es weitergeht mit den Anschlussstrecken nördlich der Schweizer Grenze von Basel Richtung Karlsruhe, aber auch in Richtung Süden mit der Umfahrung Mailand.

Die Schweiz hat Staatsverträge mit Deutschland und Italien geschlossen, die uns die rechtzeitige Realisierung dieser Anschlussstrecken zusichern. Es muss nicht am ersten Tag nach der Tunneleröffnung alles fertig sein. Es muss jedoch sichergestellt sein dass es, nachdem mit dem Kernstück in den Schweizer Alpen ein Anfang gemacht worden ist, kein Flickwerk bleibt und sich für kommende Generationen der gesamte Nutzen dieses Eisenbahnkorridors auch entfalten kann.

Das Spannungsfeld Dialogverfahren – formale Verfahren

Professor Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner

Ingenieure sind üblicherweise konzentriert auf die technische Umsetzung von Projekten und setzen ihre Kompetenz zum Realisieren der optimalen und vor allem sicheren Konstruktion ein. Ein Blick auf die Ereignisse seit dem Bau der Startbahn West am Frankfurter Flughafen zeigt, dass wir uns jetzt und in Zukunft auch um die gesellschaftliche Situation kümmern müssen, wollen wir nicht als reine Rechenknechte verstanden werden. Der Blick zurück in die Zeit seit dem zweiten Weltkrieg offenbart einen gesellschaftlichen Wandel in Fragen der öffentlichen Beteiligung, der gerade auch bei der Schaffung von Infrastrukturen Bedeutung erlangt. Beispielhaft wird hier die Situation in Deutschland beschrieben:

- Die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg war insbesondere in Deutschland von der Solidarität des Wiederaufbaus geprägt.
- Das folgende „Wirtschaftswunder“ Anfang der 60 er Jahre brachte Wohlstand und Vollbeschäftigung.
- Die „68er“-Bewegung war eine, insbesondere von der Jugend getragene, Protestwelle, die dem gesättigten „Wohlstandsstaat“ insgesamt kritisch gegenüberstand und am Grundgerüst der bis dahin geltenden gesellschaftlichen Werte (erfolgreich) rüttelte. In zeitlicher Folge entwickelten sich teils radikale Bewegungen, wie die Rote Armee Fraktion, die durch gewalttätige Aktivitäten den Staat und die Gesellschaft zu ändern versuchten.
- Nach dem Abebben der terroristischen Gewalt stabilisierte sich die Gesellschaft unter Berücksichtigung vieler Punkte, die durch die 68er Bewegung initiiert wurden, z. B. Enthierarchisierung des Hochschulsystems.
- Eine besondere Rolle nahm dann die Solidarisierung in der DDR mit dem bekannten Ausgang der Wiedervereinigung Deutschlands ein. Eine Welle der gesamtdeutschen Begeisterung in der Hoffnung auf „blühende Landschaften“ durchzog Deutschland.
- Es folgte Mitte bis Ende der 90er Jahre eine gewisse Ernüchterung, da einige der politisch geschürten Erwartungen nicht erfüllt werden konnten.
- Zu dieser Zeit entwickelte sich eine Individualisierung, die ihren Höhepunkt in der bundesweiten „Geiz ist geil“ Schnäppchengesellschaft fand. Angeblich „kostenlose“ Angebote, „Verkauf zu Einkaufspreis“, „Angebote ohne Mehrwertsteuer“ und ähnliche, gesellschaftlich unvernünftige und volkswirtschaftlich unrealistische Sprüche fanden und finden ein großes Echo in der Bevölkerung. „Wer hat welches Produkt zum niedrigsten Preis erworben“ ist seitdem zum Volkssport geworden.
- Die zunehmende Individualisierung ist auch bei der Akzeptanz des Baus von Infrastrukturen zu beobachten. Während beim Bau der Startbahn West in den 70er Jahren noch gesamtgesellschaftliche Werte und entsprechende Argumente im Zentrum stan-

den, sind die heutigen Diskussionen sehr viel mehr auf einzelne, negative Wirkungen konzentriert, denen man durch Protest begegnet. Dieser Protest verschärft sich um so mehr, desto weniger sich der Einzelne informiert fühlt.

Die Auseinandersetzungen beim Bau der Startbahn West des Frankfurter Flughafens 1984 war ein erstes Beispiel, bei dem eine große Infrastrukturmaßnahme auf heftigen Widerstand traf. Aktuelle Beispiele sind Fehmarnbeltquerung, Ausbau des Berliner Flughafens Schönefeld und Stuttgart 21. Eine besondere Rolle nimmt in diesem Zusammenhang der Bau der Landebahn Nordwest der Frankfurter Flughafens ein, bei dem erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, durch umfangreiche Beteiligungsverfahren eine Wiederholung der Auseinandersetzungen Startbahn West zu verhindern.

Die Frage, die heute allenthalben gestellt wird lautet: Ist es in dieser Gesellschaft überhaupt noch möglich, große Infrastrukturprojekte zu realisieren? An dieser Frage gehen die Auffassungen weit auseinander: Die einen fordern, dass formale Verfahren allein die Rechtssicherheit herstellen sollen und sind der Meinung, dass über die rechtlich vorgegebenen Verfahren genügend Beteiligung vorhanden ist und verweisen auf die Konstruktion der repräsentativen Demokratie. Die anderen fordern unter der Überschrift „direkte Demokratie“ die jeweils projektspezifische, unmittelbare Entscheidungsbeteiligung der Bevölkerung. Eine Schwarz-Weiß-Entscheidung mag die „Lufthoheit“ an Stammtischen ermöglichen, ist der Komplexität der Frage aber nicht angemessen: Die Veränderung der Gesellschaft ist eine Tatsache, die bei der Planung und dem Bau von Infrastrukturen in zunehmendem Maße berücksichtigt werden muss. Auf der anderen Seite ist Rechtssicherheit in einem Rechtsstaat ein hohes Gut, dessen Bewahrung auch ein grundgesetzlicher Auftrag ist.

Auseinandersetzungen und die offene Kommunikation über Projekte sollten nicht als „Risiko“ sondern als Chance verstanden werden, insbesondere wenn der Zeitpunkt dafür richtig gewählt wird. Die breite bürgerschaftliche Beteiligung, insbesondere auch durch Fachleute verschiedenster Fachrichtungen, hat mittlerweile eine Qualität erreicht, die bei richtiger Berücksichtigung eine Hilfe für die Planer, die Genehmigungsinstanzen und die Ausführenden sein kann. Die Veränderung der Gesellschaft umfasst sowohl die Frage relevanter Risiken [1] als auch die prinzipielle Akzeptanz von Infrastrukturen [2]. Hoffnungen [3] und Sorgen [4] werden in der Öffentlichkeit je nach Thema entsprechend positioniert. Die Bandbreite der von der Gesellschaft „geforderten“ Infrastrukturen ist groß. Im Bereich der baulichen Konstruktionen sind insbesondere zu nennen:

- Straßen, Tunnel, Brücken
- Eisenbahn-, U-Bahn-, S-Bahn-Bauwerke
- Flughäfen

- Wasserversorgung und Abwasserbehandlungsanlagen
- Energiebauwerke (Kraftwerke, Lager, Netze)

Neben den rein technischen Fragestellungen, verbunden mit gesellschaftlichen Bewertungen des Risikos, ist die Etablierung von großen Infrastrukturmaßnahmen auch ohne besonderes Risikopotenzial immer häufiger mit Protesten verbunden. Der Bau von Umgehungsstraßen, Flughäfen, Windenergieanlagen, Brücken und Bahnhöfen regt den Widerstand aus ganz unterschiedlichen Interessenslagen. Während in der Vergangenheit die Bürgerinteressen allenfalls in entsprechenden Anhörungen gehört und im Rahmen des Genehmigungsverfahrens berücksichtigt wurden, wird zunehmend eine Beteiligung gefordert, die unmittelbar auf das Projekt Einfluss nimmt.

Am Beispiel des Baus der neuen Landebahn des Frankfurter Flughafens wurde ein Weg beschritten, der bis heute beispielgebend ist, auch wenn nicht alle Erwartungen erfüllt wurden: Kurz nach der öffentlich formulierten Forderung nach Erweiterung des Flughafens wurde von der hessischen Landesregierung ein Mediationsverfahren eingeleitet, um die Beteiligung der Region und der Betroffenen sicherzustellen. Entgegen einiger Erwartungen stand am Ende des fast zweijährigen Prozesses ein Mediationspaket fest, das den Ausbau mit Maßnahmen des Schutzes (Anti-Lärm-Pakt und Nachtflugverbot) untrennbar verband. Damit waren wesentliche Vorgaben für den Antrag auf Planfeststellung formuliert. Die Etablierung eines regionalen Dialogforums diente der Sicherstellung des Mediationsergebnisses während der Phase der formalen Verfahren. In umfangreichen Gutachten wurden verschiedene Aspekte untersucht und eingebracht. Nach der Planfest-

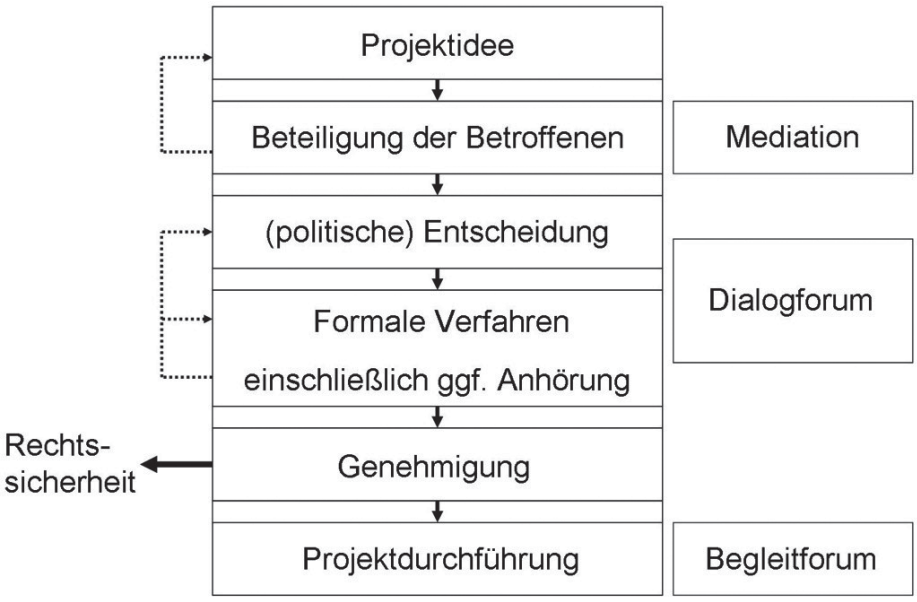

Abb. 1: Formale Verfahren und Beteiligung

stellung wurde der Dialog erneut reformiert, um begleitend in großer Runde verschiedene Aspekte, wie aktiver und passiver Lärmschutz, zu entwickeln und offene Fragen, wie den Zusammenhang zwischen Lärm und Lärmwirkung, zu klären. Das gesamte Bild der Beteiligung und der formalen Verfahren entsprechend den Frankfurter Erfahrungen ist in Abbildung 1 dargestellt.

Das Gegenbeispiel ist Stuttgart 21. Nach einer langen Vorlaufsplanung, die allein durch politische und formale Aspekte gekennzeichnet war, wurde, nachdem die öffentlichen Protest zunahmen, eine „Schlichtung“ etabliert. Eine Schlichtung, als Versuch der Findung eines Kompromisses, mag in Tarifauseinandersetzungen ein geeignetes Instrument sein, im Zusammenhang mit der Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen ist es ungeeignet, insbesondere, wenn bereits durch formale Verfahren Entscheidungen gefällt wurden. Zudem wurden in Stuttgart selbst triviale Empfehlungen der Schlichtung, wie die Einrichtung eines begleitenden Forums, selbst Monate danach nicht umgesetzt. Die begrenzt positive Wirkung der Schlichtung wurde so ohne Not in Frage gestellt.

Beteiligung ersetzt nicht die formalen Verfahren oder korrigiert sie nachträglich, sondern begleitet und beeinflusst sie. Die frühzeitige Realisierung von Beteiligung kann zu einer Projektveränderung führen, die gegebenenfalls zu einer Projektmodifikation auf jeden Fall aber zu einer größeren Akzeptanz führt. Beteiligung darf nicht die Rechtsicherheit von Genehmigungsentscheidungen in Frage stellen, da der Antragsteller, gleichgültig ob privat oder öffentlich, eine Anspruch auf eine verlässliche Entscheidung haben muss. Um die Zukunft zu sichern, müssen die Ingenieure, namentlich die Bauingenieure, ihr Selbstverständnis als reine Techniker modifizieren und sich als Akteure verstehen, die die gesellschaftlichen Veränderungen antizipieren und mit gestalten.

Literatur

[1] Gigerenzer, G.: „Jedes Volk hat seine eigenen Ängste“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.5.2011

[2] acatech „Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen“, Anmerkungen zu einem aktuellen gesellschaftlichen Problem, acatech Bezieht Position – Nr. 9, Springerverlag 2011

[3] Fischermann, T. und Gero von Randow: „Rettet uns die Technik?“, Die Zeit, 16.6.2011

[4] „Risiko“, Die Zeit 2011

Schlusswort

Großprojekte in der Demokratie, das war das heutige Thema. Das herausragende Ziel der Stiftung Bauwesen ist die Verantwortung des Bauingenieurs für die Gesellschaft aufzuzeigen. Selten ist es so deutlich geworden, ganz besonders bei den öffentlich geführten Schlichtungsgesprächen zu Stuttgart 21, welche Verantwortung der Bauingenieur mit seiner Tätigkeit für die Gesellschaft trägt.

Großprojekte mit lokaler und überregionaler Bedeutung wird es in Zukunft weiter geben, die Wende in der Energiepolitik ist ohne Großprojekte nicht erreichbar, sowie der weitere Ausbau der Infrastruktur, die Stadtentwicklung. Ein Teil der Bürger begnügt sich nicht mehr mit parlamentarischen Beschlüssen, Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren, sondern diese Bürger möchten vielmehr umfassend informiert und unmittelbarer an den Entscheidungen beteiligt werden. Die Projektentwickler werden lernen müssen, dass es nicht ausreicht rechtsstaatliche Legitimation durch Verfahren zu bewirken sondern sie müssen durch Transparenz der Aufgabenstellung und der beabsichtigten Maßnahmen die unterschiedlichen Interessengruppen gewinnen. Mehr Dialog, Interessenabgleich und Interessenausgleich wird zunehmend im Mittelpunkt stehen.

Mitten in der Konfrontation der Befürworter und Gegner stehen die Bauingenieure. Ihre Arbeit als Planer bildet die Voraussetzung für die Entscheidungsträger. Technische Projekte sind für den Laien nur schwer zu verstehen, also ist der Fachmann aufgerufen, die Ziele, Vor- und Nachteile, Beeinträchtigung und Gefahren bei der Durchführung verständlich zu formulieren und zu kommunizieren. Die beteiligten Bauingenieure sind dabei besonders gefordert.

Mir bleibt zu danken, Ihnen sehr verehrte Vortragende für Ihre hervorragenden Beiträge und Ihnen im Plenum für Ihr zahlreiches Kommen.

Professor Dr.-Ing. Karlheinz Bökeler

Autoren

Christoph Hubig, geb. 1952, studierte Philosophie, Soziologie, Germanistik und Musikwissenschaften in Saarbrücken und Berlin (TU). 1986 Professor für praktische Philosophie an der TU Berlin, 1991 – 1992 Aufbau und Leitung des Referates „Technik- und Wissenschaftsethik für die Fachhochschulen Baden-Württemberg“, 1993 Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie an der Universität Leipzig, 1997 Professor für Wissenschaftstheorie und Technikphilosophie der Universität Stuttgart, 1997 Geschäftsführer des Alcatel SEL-Studienzentrums der Universität Stuttgart, 1999 Leiter des Ausschusses „Wissensgesellschaft“ der VDI Hauptgruppe, 2001 Leiter des Ausschusses „Technik und Interkulturalität“ des VDI, 2003 Leiter des Transfer- und Gründerzentrums „Kommunikationsforschung“ der TTI eGmbH an der Universität Stuttgart, 2010 Lehrstuhl für Philosophie der wissenschaftlich-technischen Kultur an der Technischen Universität Darmstadt, Herausgeber mehrerer Schriftenreihen und Zeitschriften.

Frank Brettschneider, geb.1965, Studium der Politwissenschaft, Publizistik und Jura an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 1995 Promotion an der Universität Stuttgart, 2002 Habilitation zum Thema „Spitzenkandidaten und Wahlerfolg“. 1990 – 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz, 1992 – 2000 Assistent am Institut für Sozialwissenschaften an der Universität Stuttgart. 2000 – 2001 Vertretung der Professur an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. 2001 – 2006 Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Augsburg. Seit 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft, insbesondere Kommunikationstheorie an der Universität Hohenheim. Fachschwerpunkte: Kommunikationsmanagement, Wahl- und Einstellungsforschung / Politische Kommunikation, Verständlichkeitsforschung, Unternehmenskommunikation. 1996 Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten für Arbeiten zum Parlamentarismus, 1997 EMNID-Wissenschaftspreis.

Renzo Simoni, geb. 1961, studierte Bauingenieurwesen an der ETH Zürich. Die wichtigsten Stationen seines beruflichen Werdeganges sind von 1985 – 1987 bei Gruner AG Ingenieurberatung, Bereich Tiefbau, 1989 Tochtergesellschaft Gruner AG, Tief- und Hochbau. Von 1989 – 1995 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter, später Lehrbeauftragter der ETH Zürich. 1995 – 2002 war er Leiter Bauherrenberatung Tiefbau bei Ernst Basler und Partner, Zürich und bis 2007 Mitglied der Geschäftsleitung Helbling Beratung und Bauplanung, Zürich. Seit 2007 ist Simoni Vorsitzender der Geschäftsleitung der AlpTransit Gotthard AG, Luzern.

Johann-Dietrich Wörner, geb. 1954 in Kassel,Studium des Bauingenieurwesens in Berlin und Darmstadt, von 1979 – 1990 im Ingenieurbüro König & Heunisch, 1985

Promotion. 1990 Berufung an die Technische Hochschule Darmstadt (THD), Professur Fachgebiet Massivbau, Leiter der Prüf- und Versuchsanstalt. 1992 – 1994 Dekan des Fachbereichs Bauingenieurwesen, 1994 Gründung des Ingenieurbüros Wörner und Partner. Wörner erhielt 1995 die Professur für Statik an der THD und war von 1995 bis 2007 Präsident der TUD. Seit 2007 ist er Vorsitzender des Vorstandes des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR). Wörner wurde mit einer Reihe von Preisen und Auszeichnungen geehrt. Er erhielt mehrere Ehrendoktorwürden. Wörner ist Mitglied in verschiedenen nationalen und internationalen Aufsichtsratsgremien, Beiräten und Kuratorien. Unter anderem ist er Mitglied des Hochschulrates der École Centrale de Paris und der École Centrale de Lyon, des Konvents für Technikwissenschaften acatech und des Aufsichtsrates der Röhm GmbH. Außerdem ist er von der Bundesregierung in die „Projektgruppe Energiepolitisches Programm“ (PEPP) berufen worden.