



pnd | online
www.planung-neu-denken.de

eine Plattform des Lehrstuhls
für Planungstheorie und Stadtentwicklung
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Umschau aktuell: Stuttgart und die Folgen

Volker Hassemer: 5 mal Stuttgart 21

Wolf Reuter: Stuttgart 21 – zwischen fachlicher Planung und realem Politikgeschehen

Klaus Selle: Stuttgart 21 – nur »schlecht vermittelt«?

Hans-Hermann Kotte/Klaus Selle »Es gibt immer eine Alternative«

Sven Richter: Stuttgart 21 – Die Verstetigung einer defizitären Planung

Donald Keller: Direkte Demokratie und Großprojekte

Gert Kähler: »Egal, was Du planst - es wird teurer und dauert länger«!

Uwe Altröck: Schlichtersprüchele

Christopf Lieber: Schlichterspruch konterkariert Schlichtung. Aus »Stuttgart 21« mach »S 21 plus«?

Marta Doehler-Behzadi: Stadt verantworten

Maren Harnack: Der Widerstand der Materie

Christian Holl: Was Stuttgart 21 zu sehen gibt

Franz Pesch: Wie man eine Stadt weiterbaut: Stuttgarts neue Quartiere

Lesetipps

Stuttgart und die Folgen – eine Presseschau (von Sarah Ginski, Marion Klemme und Klaus Selle)

Rezensionen

Strubelt, Wendelin, Homuth, Jürgen: »Der gebändigte Raum. Bilder und Texte zur Raumnutzung in Deutschland.« Eine Rezension von Klaus Selle

Editorial III|2010

Stuttgart‘ 21 scheint derzeit allerorten präsent zu sein. Nicht nur in den Nachrichtensendungen oder den Kommentarspalten der Zeitungen, sondern auch in den Diskussionen der Fachleute. Kommunale Stadtplaner, Projektentwickler, Immobilienwirte, Lokalpolitiker und viele mehr fragen sich besorgt, was da in Stuttgart geschieht. Der Planungsdezernent einer Großstadt drückte das so aus: *»Wo immer einige von uns zusammen stehen liegt Stuttgart wie eine Wolke über allen. Jeder steht unter diesem Eindruck und immer deutlicher zeichnet sich ab, dass ›Stuttgart‹ Konsequenzen für unsere Arbeit und unsere Rolle haben wird«.*

Die Ereignisse am Stuttgarter Bahnhof sind also kein Einzelfall, sondern ein unübersehbares Signal – aber für was? Geht es nur um »bessere«, also frühzeitige und transparente Kommunikation, wie manche meinen? Oder um demokratische Formen und Verfahren, die der Weiterentwicklung bedürfen? Steht die »Planungskultur« nicht nur in Stuttgart auf dem Prüfstand? Müssen wir (auch uns) angesichts der Zahlen- und Faktenschlacht, die mit der Schlichtung eröffnet wurde, fragen, welche Rolle Fachleute in solchen Prozessen haben? Und geht es nicht auch um die Frage, wie und von wem ganze Stadtteile angeeignet und verwertet werden – und was daraus für die städtebauliche Gestaltung folgt?

Schon diese erste Fragenliste macht deutlich: Stuttgart bietet viele Denkanstöße – auch für die fachliche Debatte um Stadtentwicklung. Erfahrungsgemäß dauert es aber eine Weile bis aktuelle Konflikte und Projekte ihren Niederschlag auch in der eher theoretisch orientierten Literatur finden. Forschung und Reflexion benötigen Zeit – das ist gut so. Aber nicht immer richtig. In diesem Fall erschien uns sinnendes Schweigen nicht angemessen und so entschlossen wir uns, ad hoc einen aktuellen Schwerpunkt einzurichten, der Stuttgart und den Folgen gewidmet ist. Die zeitliche Nähe zum aktuellen Geschehen lässt natürlich noch keine abgewogene Betrachtung aus der Distanz der Theorie zu. Daher fragten wir gezielt nach Texten ande-

rer Art: Zwischenrufe, Thesen, Gedanken-splitter, Interviews, Reden aus gegebenem Anlass und so fort...

Und es freut uns sehr, dass sich viele Kolleginnen und Kollegen auf dieses Experiment eingelassen haben. Einen ersten Strauß von Beiträgen stellen wir in dieser Ausgabe vor – aber weitere Texte können und sollen folgen.

Die Beiträge zu Stuttgart 21 in der **Umschau** lassen sich, wenn auch einzelne Überschneidungen auszumachen sind, in zwei Schwerpunkte unterteilen. Während sich einige Autorinnen und Autoren eher prozessualen Fragen widmet, greifen andere eher räumliche bzw. städtebauliche Themen auf.

Zu den eher prozessualen Fragen zu Beginn ein Text von **Volker Hassemer**. Er sieht in Stuttgart 21 eine Sackgasse, »aus der es kein Entrinnen gibt«. Sein Plädoyer richtet sich an Politik und Verwaltung, die gemeinsam Wege finden müssen, »sich qualitativ und substantiell zu solchen Großprojekten mit der Gesellschaft rechtzeitig in Verbindung zu setzen.« Hassemer gibt - u.a. auch in Bezugnahme auf das Stadtforum Berlin - zahlreiche Denkanstöße. Er stellt viele Fragen, über die alle, die an entsprechenden Prozessen beteiligt sind, einmal nachdenken sollten. **Wolf Reuter** thematisiert das Spannungsfeld »zwischen fachlicher Planung und realem Politikgeschehen«. Er schildert anhand zweier Bündel von Gründen die Genese des Widerstandes: zum einen geht es um die inhaltliche Substanz, zum anderen um die Planungskultur. **Klaus Selle** geht der Frage nach, ob die Idee von Stuttgart 21 nur »schlecht vermittelt« wurde. Schnell wird ersichtlich, dass über eine schlechte Kommunikation hinaus, in diesem wie in vielen unglücklichen Projekten Probleme angelegt sind, die in Schwierigkeiten münden können: Von großen Versprechungen, über Sachzwanglogiken bis hin zum strategischen Umgang mit Zahlen und nicht ersichtlichen Verantwortlichkeiten. Weitere Aspekte werden in einem Gespräch zwischen **Hans-Hermann Kotte und Klaus Selle** vertieft. Eine zentrale Botschaft hier: »Es gibt immer eine Alternative.«

Klar zu stellen, dass es sich bei S 21 nicht allein um Kommunikationsdefizite handelt, ist auch ein Anliegen **Sven Richters**: Zwischen Kommunikations- und tatsächlichen Aushandlungsprozessen ist strikt zu unterscheiden. Oder anders formuliert: »Beteiligungs-

ansprüche in ›Kommunikationsprozessen‹ aufgehen zu lassen, heißt fast immer, sie in Folgenlosigkeit zu versenken...« Richter skizziert die Genese von S 21 bis zum Ende der 1990er und schließt daran seine Verfahrenskritik an. Er attestiert ein chronisches Krankheitsbild, das nicht nur auf S 21, sondern auf viele Großprojekte zutreffe.

Die mehrfachen Forderungen nach einem Volksentscheid zur Beendigung des Stuttgarter Konfliktes um S 21 war Anlass **Donald Keller** um einen Beitrag zur »Direkten Demokratie und Großprojekte« zu fragen. Er sieht wenig Sinn darin das Problem Stuttgart 21 mit einer Volksabstimmung lösen zu wollen, zeigt er doch eindrücklich, inwiefern sich die direkte Demokratie auf die Planung und Realisierung von Großprojekten auswirkt.

Dass bei der Umsetzung von Großprojekten offenbar zwangsläufig Probleme auftreten stellt **Gert Kähler** in seinem Beitrag »Egal, was Du planst - es wird zwangsläufig teurer und dauert länger!« dar. Als Referenzen dienen ihm neben Stuttgart auch Hamburg, Berlin oder Leipzig.

Ein anderes Verfahrenselement rückt **Uwe Altrock** in den Blickpunkt: Er analysiert Prozess und Ergebnis der Schlichtung auf den Spielraum und die Eckpunkte planerischer Konfliktbewältigung. Dabei fragt er insbesondere nach, ob und in welcher Weise das von Heiner Geißler angekündigte »Demokratieexperiment« trotz vielfach erprobter Beteiligungs- und Moderationsverfahren etwas »ganz Neues« darstellt und inwiefern es tatsächlich zu einer Milderung der Konflikteskalation beiträgt.

Genauer geht **Christoph Lieber** im Anschluss daran auf die Aussagen des Schlichterspruchs ein und stellt fast, dass fast alle Beteiligten danach in alte Handlungsmuster zurückfallen. Daher fordert er eine gesetzliche wie verfahrenstechnische Anerkennung erweiterter demokratischer Bürgerbeteiligung.

Es folgt dann ein Bündel an Beiträgen, die sich intensiv mit räumlichen bzw. städtebaulichen Aspekten auseinandersetzen.

Marta Doehler-Behzadi fragt: »Wer verantwortet Stadt?« Sie skizziert anhand verschiedener Meinungen, Wertorientierungen und

Interessen zu Aspekten der Baukultur, zum Erscheinungsbild der Stadt u.a., wie unausgewogen das Verhältnis sogenannter »Laien« und »Experten« ist. Gefragt ist ein neues Verständnis praktisch gelebter Zivilgesellschaft.

Anknüpfend an gestalterische Fragen folgt ein Beitrag von **Maren Harnack**. Der Blick auf die jüngsten Bauwerke in der näheren Bahnhofsumgebung lassen Zweifel aufkommen, ob die viel beschworenen neuen Qualitäten, die durch die Realisierung des Tiefbahnhofs entstehen sollen, wahr werden. Und mit weiteren trostlosen »Bankenklötzen« sei wohl den Wenigsten geholfen. Harnack kritisiert, dass »der Diskurs über Stuttgart 21 auch daran krankt, dass städtebauliche Qualitäten, räumliche Ästhetik, Nutzungsmischung oder kulturelle Dimensionen darin keine Rolle spielen.«

Anhand konkreter Beispiele aus dem lokalen Geschehen skizziert **Christian Holl**, wogegen in Stuttgart eigentlich protestiert wird. Es geht um einen Widerstand, der »sich nicht allein gegen das Projekt selbst richtet« und auf Planungsspannen aufmerksam machen möchte. Vielmehr richtet sich der Protest auch gegen eine »aktuelle Form der Politik«. Zum Ausdruck kommt nach Holl, »eine Entfremdung der Politik vom Bürger«, und diese sei besonders brisant, weil darin »Unzufriedenheit mit einer nicht lokalisierbaren Realität« ersichtlich und »Qualitäten des Orts berührt« werden.

Mit Qualitäten befasst sich auch der Beitrag von **Franz Pesch**. Er richtet den Blick auf die Gestaltung neuer Stadträume und skizziert anhand verschiedener Beispiele anschaulich, was lebendige, lebenswerte Quartiere und Stadtteile kennzeichnet. Doch wie lassen sich Qualitäten überhaupt herstellen? Und wieso gelingt es häufig eben nicht? »Das Schei-

tern der funktionalistischen Moderne wirft die Frage auf, wie beim Bau neuer Stadtteile und Quartiere jene Qualitäten zurückgewonnen werden können, die wir an den historischen Vierteln schätzen: funktionale Dichte, räumliche Nähe, hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums, Architektur nach menschlichem Maßstab.« Orientiert sich die Stadtentwicklung Stuttgarts an diesen Eckpunkten, können hier »einmalige städtebauliche Chancen genutzt werden«, so Pesch.

In der Rubrik Vermischtes gibt es unter Aktuelles einige Hinweise auf aktuelle Veranstaltungen. Die Lesetipps stehen dann wiederum ganz im Zeichen von Stuttgart 21. Hier gibt es täglichen neuen Lesestoff, v.a. in der Tages- und Wochenpresse. **Sarah Ginski, Marion Klemme und Klaus Selle** haben eine Vielzahl an Artikeln für Sie gelesen und einige lesenswerte in einer Presseschau zusammengestellt: Unter der Überschrift »Stuttgart und die Folgen« geht es um die aktuelle Aufregung in Stuttgart. Darüber hinaus wollen wir mit unserer Auswahl aber auch eine Anregung liefern - zum weiter neu Denken von Planung.

Die Beiträge dieser Ausgabe geben zahlreiche Denkanstöße, liefern mannigfach Anknüpfungspunkte für weiterführende Gedanken. Wir laden unsere Leserinnen und Leser ein, sich an dieser Debatte zu beteiligen. Gerne präsentieren wir in den folgenden Ausgaben weitere Sichtweisen und Stellungnahmen. Die Auseinandersetzung mit Stuttgart 21 geht bei PND in der nächsten Ausgabe weiter...(mk/ks)

Und noch ein Hinweis: Bisher konnten die Beiträge zu jeder Ausgabe nur einzeln heruntergeladen werden. Ab sofort steht auch die jeweilige **Gesamtausgabe** als pdf zum Download bereit.



5 mal Stuttgart 21

Wer etwas über die verlorene oder gar in Deutschland wie richtig gefundene Kultur der Verbindung zwischen Bürger und Politik lernen will, erlebt gerade mit »Stuttgart 21« Eindrucksvolles. Eine ganze Region ist politisch paralysiert, ein ganzes Land schaut gebannt auf diesen Showdown. Und das Schlimmste: Für die Sache kann sich offensichtlich keiner eine befriedigende »Lösung« vorstellen.

Die Verantwortlichen verweisen darauf, dass sie alle Vorschriften der Bürgerbeteiligung beachtet haben. Dass das die Wahrheit ist, steht für mich außer Zweifel. Dass in diesem Verweis aber die Behauptung steckt, man habe bei einem solchen, die ganze Stadt verändernden Projekt die Bürger ausreichend beteiligt, zeigt das Dilemma, das Stuttgart in eine Sackgasse geführt hat, aus der es kein Entrinnen gibt.

Politik und Verwaltung müssen Wege finden, sich qualitativ und substantiell zu solchen Großprojekten mit der Gesellschaft rechtzeitig in Verbindung zu setzen. Dies ist eine Bringschuld. Eine Bringschuld schon deshalb, weil nur die initiiierende Seite, und dies sind Politik und Verwaltung, am Anfang über Tragweite und Differenzierung des Projekts Bescheid wissen. Eine Bringschuld auch in eigenem Interesse; denn nur so sind Politik und Verwaltung in der Lage, den Ter-

min der gesellschaftlichen Reaktion zumindest mitzubestimmen. Und am Anfang sind einredende Stellungnahmen am ehesten verknäpft, besser: verwertbar.

Aber was heißt »verwertbar«? Letztlich ist doch die Grundhaltung der öffentlichen Planer, dass die Einreden von Bürgern erstens den Ablauf unnötig aufhalten und zweitens das Projekt nur verschlechtern. Sie hoffen, dass sie »ungeschoren davonkommen«, dass sich also gesellschaftliche Positionen (Widerstand) nicht entwickeln, weil sie ihn grundsätzlich störend und schädlich, jedenfalls nicht hilfreich und interessant finden. Man muss sich nicht wundern, wenn sich dann der späte Protest entsprechend wütend artikuliert.

Anfang der 90er Jahre hatten wir in Berlin stadtplanerische Entscheidungslagen, die mindestens ein Gewicht von »5 mal Stuttgart



Dr. Volker Hassemer ist
Vorsitzender der Stiftung
Zukunft Berlin.

Die Rede hielt es anlässlich
des Zweiten Hochschultags
zur Nationalen
Stadtentwicklungspolitik
am 05.11.2010 in Berlin.

21« hatten. Wir haben damals das »Stadtforum« eingerichtet, die Methode einer differenzierten Auseinandersetzung mit kompetenten Bürgern rechtzeitig im Prozess der Entscheidungsvorbereitung. Das wollten wir, weil uns die Argumente interessierten. Ein Verfahren, das einerseits höchst arbeitsaufwendig war. Das andererseits aber zur Überraschung vieler die Planungszeiten verkürzt und nicht verlängert hat.

Das Stadtforum

- Das Stadtforum war ein Kreis von etwa 80 Persönlichkeiten aus der Berliner Stadtgesellschaft mit unterschiedlichem Fach- und Erfahrungshintergrund.
- Das Stadtforum befasste sich in den ersten der neunziger Jahre mit allen bedeutsamen Themen der damals anstehenden Entwicklungsplanung im nicht mehr getrennten Berlin nach dem Fall der Mauer.
- Es behandelte die Themen der Stadtentwicklungsplanung rechtzeitig vor ihrer Entscheidung; es tagte öffentlich alle zwei Wochen für zweimal vier Stunden.
- Der Senator, der zuständige Politiker war der „oberste Zuhörer“; er hatte zugleich Bericht zu erstatten über die Entscheidungen, die in der Folge zu den Themen des Stadtgesprächs gefällt wurden.
- Das Stadtforum wurde von einer Lenkungsgruppe aus fünf Personen (dem obersten stadtplanerischen Fachbeamten und vier unabhängigen Fachleuten) vorbereitet und organisiert; es hatte einen fachlich versierten ständigen Moderator.
- Die zuständige Verwaltung/Politik legte die Entscheidungslage dar und bezog dazu – ggf. alternative – Positionen.
- Das Stadtforum nahm Best Practice-Erfahrungen von anderenorts und Lösungsvorschläge von unterschiedlichen Seiten zur Kenntnis und beriet sie; es entwickelte Vorschläge, hatte jedoch keine Entscheidungsbefugnis.
- Zu konkreten Fragen bildete das Stadtforum Arbeitsgruppen („Werkbänke“), um Konzeptskizzen entwickeln zu können.

Dieses Instrument, so erfolgreich es nachweislich war, ist bemerkenswert folgenlos geblieben für die Planungskultur in Deutschland. Wie viele blutige Köpfe muss man sich noch holen, bevor solche oder vergleichbare

Ansätze zur Planungspraxis in Deutschland gehören werden? Allheilmittel sind sie natürlich auch nicht, aber ohne sie ist die Heillosigkeit vorprogrammiert.

Und auch jetzt wird ja allenfalls darüber diskutiert, wie das in den Brunnen gefallene Kind wieder herausgeholt werden kann. Auch jetzt gibt es demgegenüber kaum Ansätze, wie man durch eine neue Planungskultur zukünftig das Hereinfallen von solchen Projektkindern vermeiden kann. Besser gesagt: Wie man die Planung im Hinblick auf das Wissen und die Betroffenheit der Bürger qualifizieren kann.

Was hindert Sie eigentlich, zu einer solchen Konstellation wie Stuttgart 21 einschließlich des Dilemmas zwischen Planern und Bevölkerung ein Memorandum vorzulegen? Wer wäre denn fachlich stärker gefordert und in der Lage, ein solches Memorandum zu entwickeln?

Anders gesagt: Wie können Sie es überhaupt aushalten, nicht auf die Barrikaden zu gehen – für Ihre Fachdisziplin in einer solchen Situation zu präsentieren? Wo es doch Ihr Fachthema ist, das die Wogen hochgehen lässt. Sagen Sie jetzt nicht: da ginge es schließlich primär am Bürger und Politiker und nur sekundär um Ihre Profession: das fachliche, wissenschaftliche Planen. Sie betreiben eine Wirklichkeitswissenschaft, bei der die Bürger und die Entscheidungen nicht geringere Faktoren sind als Fahrzeitverkürzungen und Entwicklungsflächen.

Was muss passieren zwischen Entscheidern und Bürgern, damit solche Tsunamis unwahrscheinlicher werden? Wer entwickelt Anti-Tsunamilösungen?

Nutzen Sie doch einfach einmal dieses Modell des Stadtforums, das wir vor fast zwanzig Jahren entwickelt und realisiert haben. Sie müssen es ja nicht für richtig halten. Aber daraus Ihre, Ihre bessere Position zu entwickeln im Hinblick auf große planerische Herausforderungen in unserer Gesellschaft – dem können Sie sich nicht entziehen. Das ist doch das Besondere an Wissenschaft. Sie wissen über die Dinge besser als andere Bescheid. Beschäftigen sich mit diesen Dingen länger und gründlicher.

Wohlgemerkt: Ich rede nicht von Einzelbeiträgen und Einzelmeinungen. Ich rede von einem Verband wie Ihnen, ich rede von »der Wissenschaft«, ich rede von »den Planern«.

Ich höre Ihre Einwände, wie schwierig das alles ist. Und ich verstehe das. Die meisten dieser Einwände beginnen mit »wenn Sie wüssten«. Aber stellen Sie sich doch bitte ganz schlicht einmal Ihre achtjährige Tochter vor, die Sie fragt: Papa oder Mama, ich weiß, Du musst den ganzen Tag weg sein, weil Du so wichtige Sachen mit Planung machst. Und jetzt gibt es ja so ein großes Ding, Stuttgart 21, hast Du damit nichts zu tun? Oder Ihre Brötchenverkäuferin, die Sie kennt und nicht nur fragt, was meinen Sie dazu? Da werden Sie dann möglicherweise antworten. Sondern, die auch fragt: »Haben Sie damit auch was zu tun?«. Kann dann Ihre Antwort sein: »Nein, das ist nicht mein Projekt?«

Die Vokabel »Protest«, wenn sie die Antwort auf die Suche nach einem Verhältnis zwischen Gesellschaft und Politik ist, steht für nichts mehr als für das Eingeständnis des Scheiterns. Es geht um Formen wirkungsvoller und fruchtbarer Beteiligung aus der Gesellschaft heraus, nicht um die Verhinderung eines »woanders« Geplanten und Gedachten. Auch der andere Begriff »Volksabstimmung« missachtet oder zumindest unterschätzt die Kompetenz, die eine komplexe und notwendigerweise für den Einzelnen nicht in jeder Hinsicht von Anfang an überschaubare Planung verlangt.

Man kann einfach nicht darüber hinwegsehen, dass Planung ebenso wie Planungsentscheidungen immer mehr wie eine undurchsichtige, interessengeleitete, vielleicht sogar bürgerfeindliche Prozedur dasteht.

Man muss fragen: Was tut die Politik, was aber auch tut die Planungsszene selbst, um dieser für den Berufsstand katastrophalen und für unsere Gesellschaft gefährlichen Wahrnehmung entgegenzusteuern?

Wer soll denn uns, der Gesellschaft wie der Politik, weiterhelfen, bei solchen emotional und inhaltlich immens bewegenden Themen, wenn nicht Sie, die das größte Fachwissen dazu haben? Ich kann mich damit nicht abfinden, dass »Ihr Projekt« nur das ist, bei dem Sie einen Auftrag übernommen haben. Ich bin davon überzeugt, dass in die Zukunft hinein, in eine komplizierter werdende Zukunft hinein, Gesellschaften mit solchen Positionen ihrer Bürger nicht werden bestehen können. Dass vielmehr diese Gesellschaften ihre Bürger benötigen werden für ihre gemeinsamen Angelegenheiten, und nicht in nur deren privaten und privatgeschäftlichen Angelegenheiten.

Verantwortung für das Gemeinsame muss nach meiner Überzeugung die zweite Seite der Medaille fachlicher Kompetenz werden. Angesprochen ist gerade die Wissenschaft. Wissen schafft Ideen, schafft Lösungen – besser als das andere können. Die Verantwortung der Politik bleibt unangetastet. Unsere eigene haben wir aber nicht mit unserem Wahlzettel in den Eimer geworfen.

Denn zu einer Sackgasse wird das in Stuttgart in jedem Fall: Wenn der Bahnhof gebaut wird, wird es zu einem Dokument der Spaltung zwischen denen da oben und denen da unten. Wird er nicht gebaut, ist ein inhaltlich herausforderndes und möglicherweise zukunftsweisendes Projekt begraben worden.

Volker Hassemer im Oktober 2010



Stuttgart 21 – zwischen fachlicher Planung und realem Politikgeschehen



Prof. Dr. Wolf Reuter,
Institut für Wohnen
und Entwerfen an der
Universität Stuttgart,
befindet sich derzeit in
Shanghai und verfolgt die
Geschehnisse in Stuttgart
aus der Ferne.

Bevor ich einen Kommentar in das aufgeregte Meer medialer Spiegelungen des nicht minder aufgewühlten Stuttgarter Geschehens werfe, versuche ich, die Basis meiner Erörterung ein wenig zu ordnen.

Zwei Bündel von Gründen für den Anstieg des Widerstandes, die – das wissen wir – mit einander zusammenhängen, lassen sich ausmachen. Das eine betrifft inhaltliche Substanz, das andere die Planungskultur. Zu den substantiellen zähle ich, (1) dass die Kosten in bemerkenswerter Größenordnung gestiegen sind von 2.5 mia (1994) auf 7 mia (2010), Risiken nicht gerechnet; (2) dass wissenschaftliche Expertisen das effektive Funktionieren des Durchgangsbahnhofs wegen mangelnder Elastizität bezweifeln; (3) dass sich gegenüber 1994 Voraussetzungen für den damals veranschlagten Zeitgewinn durch den Durchgangsbahnhof geändert haben – es brauchte damals viel Rangierzeit wegen Zugmaschinen Austauschs, heute fahren alle Züge mit Doppelkopf. (4) dass der steile Tunnel keine Schwergüterzüge erlaubt, was zu Einnahmeverlusten der Bahn und dann Mehrkosten für Passagiere führt. (5) Die Kopfbahnhof Alternative ist ähnlich leistungsfähig. (6) Substantiell ist auch die Einsicht von Fachplanern, dass die städtebauliche Verbindung des existierenden Stadtzentrums mit der Erweiterung auf dem S21 Gelände mangelhaft ist.

Die Gründe, die die Planungskultur betreffen, sind zahlreich und teils über die Geschichte des Projektes verstreut. Wegen ihrer Wirkung auf das aktuelle Geschehen, die nicht aus einem einzelnen, sondern aus der schleichenden Akkumulation der Vielzahl von Gründen resultiert Akkumulation, die denn auch zur Akkumulation von Misstrauen und schließlich Widerstand geführt hat, sollen einige rekapituliert werden.

1. Die Erstvorstellung des teils städtebaulichen Projektes kam nicht von der Stadt, sondern von einem privaten Akteur, der gerade privatisierten Bahn, incl. Städtebau- und Bahnhofsentwurf (GMP).
2. Bei der formalen Vorstellung der Pläne der Stadt im Rathaus 1995 gab es keine Vorstellung einer anderen Alternative. Um dem formal genüge zu tun, wurde mündlich auf den privaten Gegenvorschlag einer Gruppe von Planern hingewiesen.
3. Die Kopfbahnhof –Alternative mit ca 85 statt 105 ha bebaubarer Fläche erhielt nie eine ähnliche Unterstützung seiner Ausarbeitung und eine Argumentationsplatt-

- form wie der favorisierte Plan.
4. Der Rahmenvertrag 1995 schuf erste rechtliche Fakten mit Gewinngarantien der Stadt für die Grundstücke der Bahn. Profitorientierung wurde damals als fragwürdige Basis für eine zukünftige städtebauliche Planung kritisiert.
 5. Der Verlust ihrer Souveränität gegenüber dem Image- und Gewinn orientierten Privaten Partner hat die Stadt – unbeschadet einer kaum zu kritisierenden fachlichen Rahmenplanung – ihre soziale und politische Verantwortung vergessen lassen und zum Mit-Akteur und damit zum Adressaten der politischen Kritik gemacht.
 6. Die 5 Unterschreibenden des Vertrags waren die öffentlichen und der private Partner, ohne dass für diesen Akt eine Verankerung in einem öffentlichen Diskurs stattgefunden hatte; aber schon 1995 gab es viele Akteure, die Einfluss wünschten und viele argumentativ begründete Zweifel am Sinn, am Nutzen, an den Risiken und an der Aufwand-Kosten-Relation und der Kostenschätzung selbst hatten. Sie wurden übergangen.
 7. Es gab um 2000 eine entschiedene Aussage, die vormaligen getrennten Projektteile Schnellbahntrasse und unterirdischen Bahnhof unter dem (vorhandenen) Begriff S21 untrennbar zusammen zu sehen. Es gab einige Gründe, technische und auch politisch-strategisch opportune, aber keine Transparenz darüber, welche Folge diese Verschweißung haben würde. Sie nahm aber die Möglichkeit, zu irgendeinem Zeitpunkt das eine zu wollen und das andere nicht. 2010 ist das eine Option.
 8. Die 1997 durchgeführte »Offene Bürgerbeteiligung« erlaubte nicht die Grundsatzdebatte der Alternativen Kopf und Durchgang, nur die Verbesserung des bestehenden Rahmenplans. Das wurde als Missbrauch des Beteiligungsaktes, als Ersatzbefriedigung, als symbolisches Ritual kritisiert.
 9. Viele gut aussehende Informationsaktivitäten (Broschüren, Ausstellungen, InformationsBus,...) waren Einweginformationen um Akklamation zu erzeugen, nicht um die Diskussion zu ermöglichen.
 10. Die Informationen hatten den Charakter von Marketing für ein Projekt, nicht den von Aufklärung über seine Folgen. Insofern waren es Missinformationen.
 11. Zur Missinformation zählt auch die Behauptung, Stuttgart würde ins Abseits wirtschaftlicher Entwicklung, touristischer Aufmerksamkeit, aus dem Wettbewerb der Städte um Attraktivität fallen, würde seine Zukunft verbauen, wenn kein unterirdischer Durchgangsbahnhof gebaut würde. Je mehr sich herausstellt, dass das Argument keine Basis hat – der Kopfbahnhof ist attraktiv und gleichermaßen effektiv, der Zeitgewinn gering – desto unglaubwürdiger wird das Einzelargument wie auch sein Zusammenhang und seine Träger. Bei letzteren wird als Motiv eher der Minderwertigkeitskomplex vermutet, der die Provinzstadt Stuttgart angesichts seiner profilierten Nachbarn München und Frankfurt immer wieder befällt. (Die beiden Städte hatten übrigens das M 21 und F 21 nach Stuttgarter Vorbild abgelehnt.)
 12. Gezeigte Konsequenzen waren ausschließlich positiv: Verbindung zweier Stadtteile (über einen trennenden Park?), Wohnen in der Stadt Flächenverbrauch außen reduziert, Stuttgart im Netz Europas, Animationen mit schnell gleitenden Zügen in blühenden Landschaften, mini-berockte Frauen auf futuristischen Bahnsteigen und in schick-modernen urbanen Ambientes, ... Zur planerischen Professionalität gehört jedoch auch die ebenbürtige Darstellung der unerwünschten Nach- und Nebeneffekte wie des Abrisses von Bahnhöfen, der Fällung sehr alter Bäume, der Opportunitätskosten, ... Einseitigkeit ist Fehlinformation.
 13. 7 mia für S 21 bedeuten den Wegfall der Finanzierungsmöglichkeit anderer wichtiger (oder vielleicht wichtigerer(?)) Projekte der Bahn oder der öffentlichen Hand für Soziales (z.B. Kindergärten, Alte), Kultur (z. B. Theater), etc. Das Thema wurde nicht in den Diskurs eingeführt.
 14. Die den gesamten Projektverlauf begleitende Kostenschätzung stieg von 1994 2,5 mia auf 2010 ca 7 mia. Das wurde als Zeichen unseriöser Planung registriert. Zudem wurden die Kosten, als sie eine Ausstiegsgrenze überschritten, politisch herunter gerechnet; das war unseriöse Falschinformation.
 15. Die wiederholte Berufung auf Gutachten, die sich später als einseitig oder überholt herausstellten, machte misstrauisch gegenüber (von einem Auftraggeber bezahlten) Experten.
 16. Ergebnisse des Schweizer (SMA) Gutachtens (Kosten (wieder mal höher) und Mängel des Durchgangsbahnhofs (ge-

ringe Elastizität im Fall der Abweichung vom Fahrplan, Taktung)) wurden bewusst geheim gehalten. Das macht nicht mehr nur misstrauisch, sondern wird als unmoralisch, wenn nicht sogar ungesetzlich wahrgenommen. Was sich nicht legitimieren kann, wird instabil und Gegenstand von Veränderungswillen.

17. Obwohl sich derart Daten geändert hatten, wie die Kosten, und Wissen geändert hatte, wie das über die Betriebseffektivität, lief die Planungsmaschine gleichsam unbeeindruckt weiter als wäre sie nicht von einsichtsfähigen Menschen sondern automatisch gesteuert. Gutwillig könnte man unterstellen, dass wegen des sich einschleichenden Charakters der oft kleinen und vereinzelt Änderungen die ebenso schleichende Verschiebung der Planungsvoraussetzungen (oder auch »Geschäftsgrundlage« oder auch »Aktenlage«) den Akteuren selbst nicht bewusst wurde. Aber sie hatten sich geändert, und andere nahmen das wahr, und sie nicht wahrzunehmen wurde angekreidet und von den anderen Akteuren, die sie wahrnahmen, eingeklagt.

Dass der Widerstand, den es vom ersten Moment an gab, seit einem Jahr eine große Dimension erreicht hat, hängt mit dem akkumulierten Ärger, in erster Linie aber mit den grundsätzlichen, den substantiellen Gegenargumenten, zusammen, zudem mit Verschiebungen im Wertsystem, das Planungskultur trägt, aber auch mit unmittelbaren Anlässen. Zu den Anlässen zähle ich die - auch durch die manipulative Informationspolitik geschaffene - späte Wahrnehmung von Betroffenheit, wie durch den Abriss von Bahnhöfen, die Folgen der Kostenbelastung und das Fällen wertvoller Bäume. Dazu gehört der Ärger über die kurz vorher bekannt gewordene Geheimhaltung der für das Projekt negativen Ergebnisse des Schweizer Gutachtens und schließlich die frustrierende Erkenntnis, dass die Zusage des Oberbürgermeisters für einen Volksentscheid, falls die Kosten bemerkenswert steigen, nicht eingehalten wird. Das Volk fühlt sich betrogen. Geheimdiplomatie und Zweitsysteme der Entscheidungssteuerung hinter verschlossenen Türen haben keine lange Überlebenschance und schlagen mit gegenteiliger Wirkung auf ihre Vertreter zurück.

Ob man von einer Verschiebung im Wertsystem sprechen kann - dazu ist es vielleicht

noch zu früh; der Fall ist noch nicht in eine Reihe ähnlicher Fälle eingebracht. Ich nenne dennoch ein paar Punkte. Beteiligung und Kooperation und Akzeptanz durch die Bürger ist wichtiger als die Effektivität eines Verfahrens zugunsten eines favorisierten Projektes. Das Misstrauen gegen ungute Koalitionen aus Wirtschaft und Politik wird wach, wenn eine Toleranzgrenze überschritten ist. In Zeiten zunehmend knapperen Geldes muss die Relation von dem eingebrachten Geld der Leute (Steuer) und dem herauskommenden Nutzen einsichtig sein. (5 Minuten Gewinn sind keine 4 Milliarden wert.) Die historische Substanz der Städte ist bereits soweit ausgedünnt, dass bei einigermaßen hohem geschichtlichem Wert eines Gebäudes sein Abriss oder seine Amputation nicht mehr akzeptiert wird. Das Bündel der Fortschrittswerte steht wieder zunehmend unter dem Fragezeichen der Richtung des Fortschritts. Höhere Geschwindigkeit, Wachstum, Größe, Gewinne im Aufmerksamkeitsmarkt sind keine unhinterfragten Werte mehr, sondern geraten zunehmend zum ideologischen Überbau von immer kleineren Gruppen, die daraus (noch) Gewinn ziehen.

Indem wir derart in die Diskussion entscheidungsleitender Normen eintreten, eröffnen wir noch weitere Dimensionen. Der Verlauf des Projektes S21 ragt über seine fallspezifischen Züge hinaus. Zwar ist sicher richtig festzuhalten, dass die Akkumulation kleiner Anstößigkeiten, von denen jede für sich unerheblich oder durch anderen Nutzen aufgewogen sein könnte, einen riesigen Stein des Anstoßes ergibt. Die Akkumulation aber ist keine Zufallsreihe, sondern hat System: Euphorie der Initiatoren und Träger des Projektes ist umgeschlagen in Selbstgewissheit, Selbstherrlichkeit und die Organisation der politischen Durchsetzung. Die planungskulturelle Selbstverpflichtung zum Diskurs blieb auf der Strecke. Ignoranz gegenüber sich änderndem Wissen und abweichenden Positionen hat sich in einer Planungspolitik geäußert, die sowohl von intellektueller Trägheit als auch von Arroganz der Macht geprägt ist. Nicht nur die Arroganz der Macht, sondern ihre systemische Raffinesse (weiche Methoden wie einseitiges Marketing statt Information, symbolische Beteiligungsriten, Fakten schaffen, Diskursresistenz bei Grundsatz-Alternativen, Nichtweitergabe von Information) entlarvt sich in diesem Fall S 21. In der Energie der anderen Akteure aber, nicht zu glauben und zu folgen sondern zu denken

und zu widerstehen und der Bereitschaft, es öffentlich auszuleben, zeigt sich eine Rationalität der Kontrolle missbrauchter Macht und die Fähigkeit Gegenmacht aufzubauen. Es zeigt sich auch der Bedarf nach Änderung der Planungskultur. Bei Projekten, die in diesem Ausmaß in den sozialen Kontext eingelagert sind, hat sie immer auch und grundsätzlich eine politische Dimension, insofern sie mit der Verteilung von Vor- und Nachteilen zu tun hat und bei mangelndem Konsens auf die Regelung des Missbrauchs von Macht angewiesen ist.

Würden wir Lehren aus diesem aufgewühlten Szenario ziehen wollen, in dem die Schwierigkeiten des Planens derart großer Projekte neu aufblitzen, so stellt sich heraus, dass dem, was wir wissen oder längst gefordert und manchmal schon verwirklicht haben, nicht sehr viel hinzuzufügen ist. Wir können vielleicht etwas neu akzentuieren: die schon immer geforderte Transparenz sollte sich verstärkt darauf richten,

die Auswirkungen erwogener Maßnahmen in den sehr frühen Phasen eines Projektes darzustellen und dies nicht mit der Professionalität von Marketing Strategen, sondern der von diskursbereiten Planern. Auch sollten Alternativen gleichwertig und nicht mit dem Bias der untergründigen Favorisierung einer einzelnen überprüft werden. Bei PPP's sind die verschiedenen Verantwortungen der Partner sorgfältig bewusst zu halten: der Gewinnsuche trägt den privaten, die soziale und politische Bindung den öffentlichen Partner. Und schließlich, um der Trägheit entgegen zu wirken, die Bürokratien und - über ihren machtpolitischen Remanenztrieb - Entscheidungsträgern systematisch eigen ist, sollten in das Planungssystem Mechanismen der Flexibilität, des Lernens und der Reaktionsfähigkeit auf das Gelernte eingebaut werden. Planungsapparate sollten mobile Gelenke haben.

Wolf Reuter im November 2010

Stuttgart 21 – nur »schlecht vermittelt«? Warum Großprojekte eine Herausforderung für die lokale politische Kultur bedeuten.



Prof. Dr. Klaus Selle ist
Inhaber des Lehrstuhl
für Planungstheorie und
Stadtentwicklung an der
RWTH Aachen.

Nein, an Stuttgart 21 kommt man derzeit nicht vorbei. Dabei ist der Streit um die Inhalte des Projekts, um das Für und Wider des Bahnhofsumbaus und der großräumigen Neuordnungen des Schienenverkehrs, um die Chancen für die Stadtentwicklung oder um die mit alledem verbundenen Kosten nur die eine Seite der Debatte. Mindestens ebenso häufig werden auch Fragen nach politischen und planerischen Prozessen, nach dem Verhältnis repräsentativer zu direkt-demokratischen Verfahren und letztlich nach der politischen Kultur gestellt.

Und oft wird dann, als eine Art Zwischenresümee festgehalten, man könne ja zu diesem oder jenem stehen wie man wolle, in jedem Fall aber sei Stuttgart 21 ein Lehrstück darin, wie man es nicht machen solle. Was? Nun: die Vermittlung von Projekten in die Öffentlichkeit, das »Mitnehmen« der Menschen im Prozess der Entscheidungsfindung, das »öffentliche Raisonement«, das Vorhaben dieses Gewichts begleiten sollte.

Dem wird man überhaupt nicht widersprechen wollen. Alle, die schon einmal mit Projekten ähnlicher Art befasst waren, schütteln nur die Köpfe, wie fast anderthalb Jahrzehnte lang eine derart schlechte Kommunikation betrieben werden konnte. Denn Widerstand gegen die Pläne gibt es ja nicht erst seit kurzem. Schon als die ersten Absichten in Stuttgart öffentlich wurden, formierte sich Protest. Damals fragten besorgte Bürgerin-

nen und Bürger nach andernorts mit Großprojekten gewonnenen Erfahrungen. Und in öffentlichen Veranstaltungen wurden zum Beispiel empört Parallelen zwischen der Vorbereitung der Weltausstellung in Hannover (erinnert sich noch jemand an das Milliarden-Defizit?) und den Argumentationsweisen der S'21-Befürworter in Stuttgart festgestellt. In der ganzen Zeit seither sind elementare Regeln einer offenen Erörterung öffentlicher Angelegenheiten verletzt worden. Das muss tatsächlich zu denken und sollte Anlass zum Lernen geben. Schon gibt es erste Forderungen nach alsbaldiger wissenschaftlicher und praktischer Aufarbeitung eben dieses Lehrstücks.

Aber es geht eben nicht nur um schlechte »Vermittlungsarbeit«. Die Häufung von Kommunikationsfehlern mag in Stuttgart extrem sein – aber bei vielen Großprojekten

Der vorliegende Text greift in den auf die Expo 2000 zurück blickenden Passagen auf das Buch »Planen. Steuern. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land« (Klaus Selle, Dortmund 2005, Kap. 6) zurück. Dort finden sich auch die zugehörigen Literaturnachweise.

Die Häufung von Kommunikationsfehlern mag in Stuttgart extrem sein – aber bei vielen Großprojekten gibt es ähnliche Probleme.

gibt es ähnliche Probleme. Deren Initiatoren und Betreiber meiden in vielen Fällen offene und öffentliche Erörterungen und zeigen sich wenig sensibel, wenn es um das Einhalten von Regeln einer lebendigen lokalen Demokratie – und nicht nur das Erfüllen formaler Verfahrensvorschriften – geht. Die Vermutung liegt nahe, dass das politische und ökonomische Gewicht der Projekte im Verbund mit den machtvollen Interessen, die an sie geknüpft sind, der politischen Kultur Schaden zufügen können und daher nicht zufällig immer wieder empörte Reaktionen auslösen.

Diese These soll es anhand von vier typischen Merkmalen der Projekte erläutert werden:

Strategische Verfälschung, oder: Lügen in Zeiten großer Zahlen

In einer dänischen Untersuchung vom Anfang dieses Jahrzehnts wurden Großprojekte quer durch Europa untersucht. Fast überall traf man auf erhebliche Kostenüberschreitungen. Die Autoren der Studie fragten sich daraufhin, ob es bei den anfänglichen Kostenschätzungen, die deutlich niedriger lagen, um Fehler oder Lügen handele. Und sie kamen zu dem Ergebnis: »Die Fehlkalkulationen können nicht durch Fehler erklärt werden, sondern sind am ehesten auf strategische Verfälschungen, also Lügen, zurückzuführen«.

Unrealistische Kostenkalkulationen sollen die Durchsetzung der Projekte erleichtern

Seither hat sich daran nichts geändert. Wohin man auch schaut, lässt sich ein ähnliches Grundmuster erkennen: Es gibt machtvolle Interessen am Projekt. Und um das Vorhaben zustimmungsfähig zu machen, werden die Zahlen entsprechend arrangiert. Dabei lassen sich nach unseren Erfahrungen mehrere Stufen unterscheiden: Zunächst nimmt man von zwei möglichen Zahlen die für die eigenen Absichten positivste. Dann arrangiert man die Zahlen nach Art von Steuerklärungen: Man nutzt Ermessens-, Zuordnungs- und Interpretationsspielräume »kreativ« aus. Und so kann es dann geschehen, dass Kosten des Projekts gar nicht aufgelistet werden, weil man sie anderen Haushaltspositionen zugeordnet hat. Richtig gelogen wird erst in der dritten Stufe: Da erklärt man Einnahmen für realistisch, die weitab des Möglichen liegen, da fehlen ganz Kostenbestandteile, da wird so lange »schöngerechnet« bist die Kosten eine bestimmte Reizschwelle nicht

Die harten Interessen und unklaren Bedingungen werden in wolkige Heilserwartungen gehüllt.

überschreiten. Dabei muss nicht einmal die Absicht, die Öffentlichkeit zu täuschen im Vordergrund stehen. Manchmal wollen oder müssen sich die Entscheidungsträger auch selbst täuschen. So hieß es in unseren Untersuchungen zur Expo 2000 mit Blick auf das anscheinend unverhofft aufgetretene 2,3-Milliarden-Loch: Nur mit »utopischen« Annahmen zu den Besucherzahlen »konnte man darstellen, dass das Konzept ... einigermaßen aufging. ... So haben sich die Leute zum Teil selbst belogen haben und saßen dem selbst erzeugten Mythos auf. ... Das muss gar nicht mal böse Absicht gewesen sein«. Man kann den gleichen Vorgang auch anders bewerten. Einer unserer damaligen Gesprächspartner, der die Prozesse durch eigene Mitwirkung kannte, sprach im Nachhinein von »Kollektiver Autosuggestion in krimineller Absicht zur Täuschung der Wählerinnen und Wähler«. Wie weit auch immer die Verstöße gegen den Grundsatz der Klarheit und Wahrheit gehen mögen und welche Bewertungen man für diese Sachverhalte findet, unstrittig dürfte sein, dass auf solche Grundlage keine sinnvolle Meinungsbildung gestützt werden kann. Übrigens: Das gilt nicht nur für die öffentliche Debatte. Das gilt auch für die politische Beschlussfassung: Viele Parlamentarier können die umfangreichen Materialkonvolute, die solche Projekte begleiten, nicht durcharbeiten und vertrauen den einflussreichen Leuten in der Fraktion. Aber die sind im Zweifel auch nicht besser informiert oder – siehe oben – Opfer der eigenen Autosuggestion.

Feierliche Unschärfe, oder: Der Glaube versetzt Bäume

Viele Großprojekte werden von ihren Befürwortern mit großen Versprechungen verknüpft. Stadt und Region sollen zukunftsfähig gemacht werden, die Wirtschaft entscheidende Impulse erhalten und dem Fortschritt überhaupt Bahn gebrochen werden. Das ist bei Stuttgart '21 nicht anders. Was hier schon alles beschworen wurde: Die Zukunft des europäischen Bahnverkehrs, die einmalige Chance, die sich der Stadt biete und natürlich die wirtschaftliche Zukunft eines ganzen Landes, denn: »solche Bahnprojekte prägen die Wirtschaft für mehr als hundert Jahre«. Vereinfacht gesprochen: Die harten Interessen einzelner Akteure und die bei Vorhaben solcher Komplexität unvermeidlichen Unklarheiten über tatsächliche Wirkungen werden in wolkige Heilserwar-

tungen gehüllt. Und denjenigen, die dem zu widersprechen wagen, hält man entsprechend düstere Untergangsszenarien entgegen. So scheint auch bei Stuttgart 21 »die Zukunft des Standortes Deutschland auf dem Spiel« zu stehen und selbst die Enkelkinder müssen als Zeugen erhalten: Sie würden, so der Landesvater, es ihren Großvätern nicht verzeihen, wenn diese die einmalige Chance, die sich ihnen mit S'21 bietet, nicht nutzen.

Am Rande sei noch bemerkt, dass sich allerdings auch die Gegner solcher Projekte oft von einem derart hohen Ton anstecken lassen und ähnlich endzeitlich argumentieren.

Das alles könnte man humorvoll nehmen, wenn hier nicht der Streit über Daten und Fakten ersetzt würde durch etwas, das sich – um Robert Musil zu zitieren – »dem *genauen Urteil entzieht und von feierlicher Unschärfe ist*«. Damit wird einer rationalen fachlichen und politischen Auseinandersetzung der Boden entzogen. Übrig bleiben Glaubenskriege. Aber: Glauben heißt nicht wissen, sagt man. Und genau darum geht es. Bei großen Projekten weiß man zu Beginn Vieles (noch) nicht. Das ist bei der Komplexität solcher Vorhaben auch nicht verwunderlich. Aber man erhebt deswegen nicht den Zweifel zum Prinzip, bekennt sich nicht zu Unsicherheiten und offenen Fragen, sondern hüllt dies alles in die feierliche Unschärfe großer Versprechungen. Macht sich dann – zumeist Jahre später und unbeachtet von der Öffentlichkeit – jemand daran, zu untersuchen, was von diesen Versprechungen geblieben ist, so bleibt nicht mehr viel übrig. Oder Banales: Wie etwa die Tatsache, dass Milliardeninvestitionen natürlich für einige Zeit Arbeit schaffen. Ob diese Milliarden aber in einem Loch unter dem Bahnhof oder in Streckenbauten draußen im Lande verbaut werden, ist für diese Art wirtschaftlichen Effekts recht unerheblich. Ganz wie bei den berühmten »keynesianischen Löchern«: Zur Belebung der Wirtschaft in Krisenzeiten, so soll der Wirtschaftsprofessor Keynes vorgeschlagen haben, könne man auch Löcher graben und wieder zuschütten – es käme vor allem darauf an, mit öffentlichen Mitteln Arbeit zu schaffen und die Kaufkraft zu stärken. Das wiederum hat einen kritischen Geist bei der Auseinandersetzung um die Expo 2000 zu der Vermutung veranlasst, auch die »Unterkellerung Schleswig-Holsteins« könne eine in diesem Sinne wirtschaftlich sinnvolle Maßnahme sein.

Selbstläufer, oder: Der Gang des Elefanten

»Inzwischen ist das Projekt ziemlich unabhängig geworden von den Menschen, die es einmal in die Welt gesetzt haben. Einem Elefanten ähnlich stampft es weiter und läßt mit einer eleganten Bewegung seines Rüssels auf seinen Rücken, was sich ihm in den Weg stellt«, so beschrieb einer aus dem inner circle der Weltausstellungsplanung in Hannover den Stand der Dinge – acht Jahre vor dem Ereignis. Das trifft sehr genau die Realitäten auch anderer Großvorhaben. Versuche, den Lauf eines solchen Projekt-Elefanten zu lenken oder ihn zu einer bestimmten Gangart zu bewegen, bleiben in fast allen Fällen wirkungslos.

Das hat viele Gründe: Planungs- und Genehmigungsverfahren werden in Gang gesetzt, die ihre eigene unerbittliche Konsequenz haben. Institutionen, die das Projekt steu-

Über viele Jahre findet keine echte politische Kontrolle statt





ern, entstehen und entfalten ihrerseits eine Eigendynamik. Verträge werden unterschrieben und binden die Akteure – in Stuttgart geschah das schon 15 Jahre vor dem ersten Spatenstich. Und nicht zuletzt entstehen mit jedem Tag Kosten, die sich schnell zu sechs- und siebenstelligen Vorausinvestitionen addieren.

Aus vielen einzelnen Schritten werden dann jene »Sachzwänge«, auf die sich Projektbefürworter gern berufen, wenn nach dem Ingangsetzen der Verfahren irgendwo noch Widerstand laut wird. Es sind dann auch diese Zwänge, die eine Umkehr angeblich nicht mehr möglich machen – selbst wenn sich wesentliche Rahmenbedingungen ändern. Ganz typisch für diese Phase ist auch, dass neue Kostenschätzungen durchsickern. Die liegen deutlich über den zuvor vermittelten geschönten Zahlen. Dafür findet man Gründe (»Unvorhergesehenes«, »allgemeine Kostensteigerung«, »zusätzliche Anforderungen«), aber Anlass zum Überdenken des eingeschlagenen Weges wird weder hierin noch in anderen Faktoren gesehen. Denn: »Es gibt keine Alternative. Wir können nicht zurück. Der Schaden wäre immens«.

Selbst wenn man offensichtlich doch umkehren könnte, sei das, so heißt es dann, angesichts der großen Bedeutung des Projektes nicht zu verantworten... und so weiter und so fort (siehe oben).

Argumente dieser Art finden im Übrigen nicht nur gegenüber Bürgerinnen und Bürgern Verwendung, sondern wirken auch in die Politik hinein. Im Ergebnis findet dann oft über viele Jahre keine politische Kontrolle mehr statt – bestenfalls ex post entstehen Untersuchungsausschüsse, die sich der Aufarbeitung annehmen.

Who is the boss? oder: Die organisierte Unverantwortlichkeit

Es gibt eine sehr bekannte Aufnahme des 1. Klavierkonzerts von Johannes Brahms. Die Aufmerksamkeit, die diese Einspielung genießt, rührt nicht nur von der prominenten Besetzung (Solist: Glenn Gould, Dirigent: Leonard Bernstein) her, sondern vor allem von dem Rollenkonflikt, den diese beiden Herren miteinander auszutragen hatten: Der Solist drängte auf eine sehr ungewöhnliche Interpretation und Bernstein beugte sich dem –

nicht ohne vor dem Konzert ans Publikum gewandt eine humorvolle Ansprache zu halten. In ihr berichtet er von dem Konflikt und stellte unter anderem die Frage: »Who is the boss? The soloist or the conductor?« Er kannte die Antwort – und folgte dennoch Goulds Auffassung.

Diese kleine Geschichte bringt ein Problem zum Ausdruck, das bei großen Bauprojekten in sehr viel umfassenderem Maße auftritt. Eigentlich, so sollte man es meinen, sind es die Gemeinden, die bei solchen Vorhaben »der Boss« sind. Denn die Baumaßnahmen finden auf ihrem Territorium statt und dort haben sie dem Gesetz nach Planungshoheit. Tatsächlich aber spielen sie oft nur eine sehr nachgeordnete Rolle. Bei der Weltausstellung in Hannover waren Stadt und Region nur mit 10% an der Gesellschaft beteiligt, die die Expo durchführte. Und in Stuttgart scheint die Kommune schon vor 15 Jahren per Unterschrift ihre Gestaltungsspielräume entscheidend reduziert zu haben.

Es ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass in diesen wie in anderen Fällen echte Alternativen von den Gemeinden nie geprüft worden sind. Obwohl das doch zu den ureigensten Aufgaben einer planaufstellenden Kommune gehört: Das Baugesetzbuch verpflichtet sie, wesentlich voneinander verschiedene Konzepte zu erarbeiten und diese öffentlich zu erörtern. Das unterbleibt gelegentlich (weil man auf anderer gesetzlicher Grundlage agiert und z.B. Planfestellungsverfahren durchführt) oder wird so formal abgehandelt, dass der harte Kern des Großvorhabens nicht berührt wird. Der scheint unantastbar. Viele Kommunen haben offensichtlich weder das Selbstbewusstsein noch das Interesse, an diesem Kern zu rühren. Man kann etwas überspitzt von einer Art Duldungsstarre sprechen, in die diese Gemeinden angesichts von Großprojekten verfallen. Zu hoch sind die in Aussicht gestellten Investitionen und zu mächtig die Interessen, als dass man sich dem noch mit eigenen Konzepten in den Weg stellen wollte.

Wenn aber nicht die Kommune »der Boss« ist – wer dann? Das Land? Der Bund? Dazu ein Blick nach Stuttgart. Dort verweigerte die Deutsche Bahn AG die Zustimmung zur Einsichtnahme in Unterlagen, weil sie »Daten und Informationen enthalten, die den Kernbereich der unternehmerischen Betätigung der DB betreffen«. Die Bundesregierung sah

das genau so und erklärte sich gleich generell für unzuständig: »Stuttgart 21« sei kein Projekt des Bundes, schrieb das Ministerium von Peter Ramsauer im März 2010, sondern ein »eigenwirtschaftliches Projekt der DB AG«.

Ganz ähnlich seinerzeit in Hannover: Die Expo GmbH, eine Gesellschaft, in der der Bund, das Land und die Deutsche Wirtschaft 90% der Anteile hielten, steuerte das Projekt. Ihre Entscheidungen bestimmten, was auf dem Gelände geschah. Dass hinter dieser Gesellschaft noch eine andere sehr aktiv war ohne formal eine Rolle zu haben, sei hier nur am Rande erwähnt: Diese Deutsche Messe AG dürfte wohl zu den Hauptnutznießern der Expo zählen. Entscheidend hier: Auch sie ist im öffentlichen Eigentum (Kommune und Land teilen sich die Anteile).

Was in Stuttgart und Hannover zu beobachten ist, lässt sich in vielen vergleichbaren Fällen wiederfinden: An großen Projekten sind zumeist – neben privaten Akteuren – Gesellschaften und Agenturen vertreten, die sich im öffentlichen Eigentum und unter öffentlicher Regie befinden. Sie vermarkten Boden, entwickeln Projekte, betreiben Einrichtungen, bewirtschaften Wohnraum und Infrastrukturen, halten den öffentlichen Nahverkehr in Gang, führen Veranstaltungen durch etc. Sie alle scheinen zwar öffentlichen Aufgaben zu dienen, entwickeln aber in der Regel ein erhebliches Eigenleben. Das müsse so sein, hört man von den politisch Verantwortlichen, die gleichzeitig in den Aufsichtsräten solcher Unternehmen sitzen: Schließlich sei das gedeihliche Wirtschaften dieser Unternehmungen ein wichtiges Ziel. Zu enge Vorgaben oder gar der Zwang, wirtschaftlich nicht vertretbare Operationen durchzuführen, seien da kontraproduktiv. Im Ergebnis aber kann dies dazu führen, dass einzelne dieser Betriebe, GmbHs, AGs etc., insbesondere solche, die ein erhebliches wirtschaftliches Eigengewicht haben, die Macht- und Kontrollverhältnisse auf den Kopf stellen. Mit einem Mal werden die Körperschaften, die Eigentümer sind und »Dirigenten« sein sollten, zu Akteuren nachgeordneter Bedeutung, nicht selten auch zu Dienstleistern ihrer eigenen Unternehmen. Der amerikanische Stadtforscher Bob Beauregard beschreibt am Beispiel der Rolle der Port Authority von New York und New Jersey beim Wiederaufbau des World Trade Center einen solchen Verselbständigungsprozess: »Die Port Authority war

Angesichts von Großprojekten verfallen manche Kommunen in eine Art Duldungsstarre

Projekte entstehen in einem Geflecht von Rollen, Interessen und Akteuren, das sich kaum mehr entwirren lässt.

in der Lage, ihre Agenda ohne nennenswerten Widerstand zu verfolgen. Sie war nicht nur politisch mit dem Mantel des öffentlichen Interesses versehen, sondern konnte auch von dem symbolischen (und daher politischen) Kapital zehren, das aus ihrem Beitrag zum regionalen Wachstum entstand ...«.

Eben diese Eigenmacht von Gesellschaften, die im Vorfeld von Kommunen, Land und Bund agieren, kann man bei großen Projekten vielfach beobachten. Ihr Verhalten ist aber nur ein Beitrag zu einem Geflecht von Rollen, Interessen und Aktivitäten, das sich kaum mehr entwirren lässt. Wer »Boss«, wer »Solist«, wer »Orchester« ist bleibt unklar – und mündet zum Beispiel beim Scheitern von Projekten in einem »Schwarze-Peter-Spiel«, das zumeist ohne Ergebnis bleibt.

Das alles kann man nicht mehr so humorvoll kommentieren wie seinerzeit Leonard Bernstein. Denn hier handelt es sich nicht um ein einmaliges Experiment mit ungewöhnlichem musikalischen Ausgang. Hier werden Kernfragen einer nicht nur formal demokratisch legitimierten Stadtentwicklung aufgeworfen.

Warum nicht gleich so?

Nach dem ersten Tag des Schlichtungsversuchs in Stuttgart wurde in der Presse die rhetorisch gemeinte Frage aufgeworfen: »Warum nicht gleich so?«. Das mag leichthin gemeint sein, stößt aber doch auf den Kern der Sache. Denn man muss sich ja fragen,

warum bei diesem wie bei anderen Großprojekten nicht von Anfang an mit offenen Karten gespielt wird, »alle Argumente, alle Fakten und alle Zahlen auf den Tisch« (Geißler) kommen und ein öffentlicher Dialogprozess einsetzt, der auch nach ersten Richtungsentscheidungen nicht abreißt.

Bei der Suche nach Antworten auf diese Frage, stößt man auf eine Paradoxie: So äußerten die Gesprächspartner in der Phase der Nachuntersuchungen zur Expo durchweg die Auffassung, man solle in Zukunft von Anfang an ein solches Projekt herangehen. Zugleich aber ließen die meisten nicht unerwähnt, dass man dann wohl in Hannover keine Expo hätte durchsetzen können.

Kann man also ein großes Projekt nur in Gang setzen, indem man Interessen hinter wolkigen Versprechungen verbirgt, mit »feierlicher Unschärfe« um Gefolgschaft wirbt, Bilanzen so schönrechnet, dass sie zustimmungsfähig werden, Verantwortlichkeiten im Gestrüpp von Akteuren verschwinden lässt und die demokratischen Verfahren durch Vorabsprachen oder die schiere Macht der großen Zahlen entkräftet und die politische Kultur beschädigt? Es scheint so. Weil das so ist, herrscht beim Publikum von Anfang an großes Misstrauen, wenn neues Heil durch große Projekte versprochen wird. Und weil das so ist, fühlen sich die Initiatoren der Projekte bestärkt in ihrer Auffassung, dass nur eine verschworene und entschlossene kleine Gruppe in der Lage ist, unter Einsatz aller Mittel die Projekte durchzusetzen. Das verstärkt die Vorbehalte der Bürgerschaft... und so bestätigen sich alle Seiten aufs Wirkungsvollste ihre wechselseitigen Vorurteile.

Unter diesen Bedingungen unterlaufen große Projekte nicht nur die demokratische Auseinandersetzung – auch dann, wenn sie die formal vorgesehenen Verfahren ordnungsgemäß absolvieren – sondern gefährden die politische Kultur insgesamt.

Insofern geht es in der Tat um weit mehr als um eine Verbesserung der Kommunikationsarbeit. Es geht um das Durchbrechen eines für alle Seiten schädlichen *circulus vitiosus*: Erst wenn die Menschen in den Städten das Vertrauen haben können, dass sich Stadtentwicklung nicht über ihre Köpfe hinweg vollzieht und wenn auf der anderen Seite die Projektinitiatoren verstehen, dass dieses Vertrauen nur durch offene Prozesse von An-

Kann man große Projekte nur in Gang setzen, indem man die lokale politische Kultur beschädigt?



fang an hergestellt werden kann, sind große Projekte und lebendige lokale Demokratie wieder vereinbar.

Das mag angesichts der Realitäten in vielen deutschen Städten utopisch klingen. Aber ein Blick in die Schweiz lehrt, dass es auch anders geht. Dort versichern Planer und Politiker, dass die direkt-demokratischen Prozeduren bei allen Beteiligten nachhaltige Veränderungen bewirken: Die Projektinitiatoren wissen, dass sie »vor's Volk« müssen, was nicht ohne Konsequenzen für Inhalte und Darstellung der Vorhaben bleibt, und die Bürgerschaft ist gewiss, dass ihr Votum zu einem sehr frühen Zeitpunkt entscheidenden Einfluss hat. Auch unter diesen Bedingun-

gen sind große Projekte möglich. Sie können aber auch scheitern – früh genug, um noch von ihnen abzulassen oder nach Alternativen zu suchen.

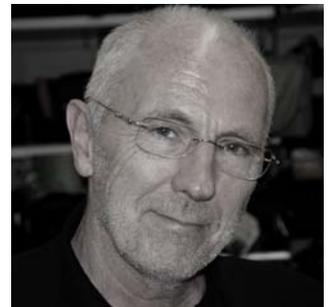
Ob der schweizer Weg unseren Städten zu empfehlen ist, wäre eine andere Diskussion. Aber ein Durchbrechen der Misstrauensspirale erscheint zwingend notwendig, um große Projekte und lokale Demokratie miteinander zu versöhnen. Dazu braucht es starker Anstöße. Insofern ist zu hoffen, dass die Diskussion um Stuttgart'21 nicht so bald abreißt.

Klaus Selle im November 2010



»Es gibt immer eine Alternative ...«

Ein Gespräch von Hans-Hermann Kotte mit Klaus Selle für die Frankfurter Rundschau



Ein Gespräch von Hans-Hermann Kotte mit Klaus Selle .
Das Gespräch erschien am 29. 11. 2010 in der Frankfurter Rundschau

Der linke Journalist Hermann Gremliza hat den Protest von Stuttgart als »idealistischen Volksaufstand« kritisiert, gerade weil dort nun die Leute auf die Straße gehen, die von sich sagen, dass sie zuvor in ihrem Leben noch nie demonstriert hätten. Also Leute, die nicht demonstriert haben gegen »Kriege und Berufsverbote, nicht gegen die Plutoniumwirtschaft, nicht gegen prügeln den Bullen, nicht gegen Faschisten, nicht gegen die jüngsten Rassenlehrer«. Was halten Sie von dieser kritischen Strenge?

Vermutlich verstehe ich diese Argumentation nicht. Soll das etwa heißen: Erst wenn ich gegen Berufsverbote demonstriert habe, darf ich mir das Recht nehmen, gegen Großprojekte zu sein? Wenn damit allerdings gesagt sein soll, dass in Stuttgart – wie überhaupt bei vielen urbanen Konflikten – der Widerstand bis weit ins bürgerliche Lager hinein reicht und also Menschen auf die Straße gehen, die zuvor noch nie auf diese Weise protestierten, dann ist das richtig. Eben diese Breitenwirkung ist es dann auch, die die Parteien quer durch das ganze politische Spektrum irritiert.

Das neueste Beispiel ist der Großflughafen in Berlin, wo die Flugzeuge künftig wohl auf abknickenden Routen starten sollen - und damit auch die südwestlichen Viertel der reichen Berliner überfliegen ...

Man kann viele Projekte der Stadt- und Regionalentwicklung als Beispiele für diese breite Mobilisierung nennen – große wie kleine.

Ob es nun um den Mauerpark in Berlin, die Shopping Mall im Braunschweiger Schloss, das Bahnhofsumfeld in Bonn, das »Bauhaus Europa« in Aachen, die Straßenplanung hier und die Stadtteilentwicklung dort geht: Eingriffe in die Stadt wecken die Aufmerksamkeit von Kreisen, die in ihren politischen Mitteilungsformen sonst eher zurückhaltend sind. Und zwar durchaus auch ohne dass die eigenen Liegenschaften unmittelbar betroffen sein müssen. Wenn das Ganze dann noch schlecht erklärt oder als alternativlos dargestellt wird, regt sich bald der Widerstand. Das ist dann der Nährboden für Konflikte, die sich womöglich bis auf Stuttgarter Niveau aufschaukeln können

Sie haben sich eingehend mit einem anderen umstrittenen Großprojekt beschäftigt - mit der Expo 2000 in Hannover. Wie lief das da ab?

Auch in Hannover gab es gegen die EXPO-Pläne Widerstand aus breiten Kreisen der Stadtbevölkerung bis weit in die bürgerliche

Mitte hinein. Der Unterschied zu Stuttgart besteht aber darin, dass man in Hannover aus der politischen Not eine Tugend gemacht hat: Acht Jahre vor dem Großereignis fand das statt, was nun in Stuttgart 15 Jahre zu spät versucht wird: Das Offenlegen der Argumente, das öffentliche Diskutieren des Für und Wider. Dann hat man abgestimmt, und es ging sehr knapp aus: 51,5 zu 48,5 Prozent für die Fortsetzung der Weltausstellungsplanungen.

War das eine Art Volksbegehren auf Stadtebene?

Die Gemeindeordnung Niedersachsens sah damals noch keine Bürgerbegehren vor. Daher verständigte sich die in Expo-Fragen zerstrittene rot-grüne Koalition darauf, eine konsultative Bürgerbefragung durchzuführen und sich politisch selbst daran zu binden. Entscheidend war nun, dass im Vorfeld dieser Befragung dezentral in allen Stadtteilen Hannovers Bürgerversammlungen durchgeführt wurden. Befürworter und Gegner der Expo hatten hier die Möglichkeit, ihre Argumente darzustellen. Moderiert wurden die sehr gut besuchten Veranstaltungen, in denen es zum Teil hoch her ging, von einer unabhängigen »Arbeitsgruppe Anwaltsplanung«. Deren ausdrückliche Aufgabe war es, für eine faire und transparente öffentliche Debatte zu sorgen. Das hat dazu geführt, dass sich die Menschen in der Stadt ernst genommen fühlten und später dann das knappe Wahlergebnis durchaus auch akzeptiert wurde.

Das alles hat man in Stuttgart, wie es aussieht, sträflich vernachlässigt: Es wurden nie ernsthafte Alternativen entwickelt. Die Stadt legte sich viel zu früh vertraglich fest und nahm sich und ihren Bürgern damit jede Gestaltungsmöglichkeit. Dem ganzen Prozess fehlte es an zeitgemäßer politischer Kultur: von »lebendiger Demokratie« keine Spur.

Zur Problematik Stuttgart 21 hat der Architekt Albert Speer gesagt, dass die Planung von Großprojekten in Deutschland zu lange dauere - und dass zu wenig Werbung für solche Projekte gemacht werde. Kam es möglicherweise auch deshalb zu dem späten Bürgeraufstand?

Der Widerstand in Stuttgart kam nicht spät, sondern früh. Als Anfang der 90er Jahre erste Ideen bekannt wurden regte sich bereits Misstrauen, später offener Protest. Seither haben die interessierten Kreise das Projekt mit einer Beharrlichkeit gegen alles Verlan-

gen nach Aufklärung und Alternativen, gegen Klagen und Unterschriftensammlungen voran getrieben. Es ist diese Unerbittlichkeit, die einen Teil der besonderen Stuttgarter Brisanz erklärt.

Es gab also massive Kommunikationsfehler...

Das allein wäre als Erklärung zu wenig. Die Mängel in der Kommunikation waren zweifellos gravierend. Doch noch schwerer wiegt, dass man am Anfang nicht mit offenen Karten gespielt und Alternativen nicht ernsthaft erwogen hat. Das haben andere Kommunen klüger gemacht. Es kommt darauf an, früh und ergebnisoffen mit den Bürgern zu diskutieren und auch die Rahmenbedingungen zu erklären. Es geht auch darum, Interessenlagen offen anzusprechen, gerade bei einem Projekt wie Stuttgart 21, wo es nicht nur um die Verkehrsinfrastruktur geht, sondern auch um milliardenschwere Immobiliengeschäfte.

Wo ist das besser gelaufen - haben Sie ein Beispiel?

Auch hier wäre die Liste der Beispiele lang. Denken Sie nur an die Situation in Berlin nach dem Mauerfall: Ein ganze Stadt musste neu zusammengefügt werden. Das war zweifellos ein Großprojekt bislang unbekanntem Ausmaßes. Was haben die Berliner in dieser einzigartigen Situation getan? Sie installierten ein Stadtforum, in dem 60 Persönlichkeiten aus allen Bereichen der Stadtgesellschaft in öffentlichen, zum Teil monatlich stattfindenden Sitzungen, zentrale Fragen der Stadtentwicklung erörterten.

Ganz ähnlich ging man in Zürich vor, als ein bislang gewerblich dominierter Stadtteil (Zürich-West) umfassend umstrukturiert werden sollte. Heute können Sie dort besichtigen, welche weit reichenden Entwicklungsschübe das auslöste.

Aber es finden sich auch viele positive Beispiele in kleineren Städten und bei weniger umfassenden Projekten – von Tübingen (Französisches Viertel) über Freiburg (Quartier Vauban) bis nach Hannover (Ahrbergviertel), Leipzig (Stötteritz) etc. ...

Sie haben jüngst in einem Text zu Stuttgart 21 vier typische Merkmalskomplexe großer Projekte hervorgehoben: Es wird schön gerechnet; es werden wolkige Versprechungen gemacht; das

Projekt wird als alternativlos, unumkehrbar, als Selbstläufer dargestellt – und es herrschen unklare Verantwortlichkeiten. Das klingt einerseits ziemlich alltäglich, denn das kommt ja auch in kleineren und größeren Firmen vor. Andererseits klingt das schwer nach Wirtschaftskriminalität...

Lassen wir den Begriff Wirtschaftskriminalität mal außen vor. Es mag sein, dass es Grenzfälle gibt, wo die Staatsanwaltschaft gefragt ist. Aber darum geht es hier nicht. Vielmehr sind zunächst recht alltägliche Vorgänge gemeint: Um ein Projekt durchzubringen rechnet man die Kosten herunter und den Nutzen hoch. Dabei können die Berechnungen schon einmal in irrealen Bereiche vordringen – ohne dass jemand kritisch nachfragt. Das verweist schon darauf, dass Großprojekt nicht gleich Großprojekt ist. Es gibt durchaus milliardenschwere Investitionen, die ganz nüchtern kalkuliert und entschieden werden... Es gibt aber auch Projekte, die ökonomisch und politisch stark »aufgeladen« sind. Hier gibt es interessierte und einflussreiche Kreise, die diese Projekte unbedingt durchsetzen wollen. Auf solche besonderen, solche »politischen« Projekte beziehen sich die vier Merkmalskomplexe, die ich genannt habe

Großprojekte haben also nicht per se einen undemokratischen Kern?

Nein, nicht generell. Zwar besteht allein durch das Gewicht der Projekte Gefahr, dass sie in dieses Fahrwasser geraten, doch es muss etwas dazukommen: Mächtige Interessen, die die öffentliche und ergebnisoffene Auseinandersetzung scheuen..

Was lässt sich aus der Debatte um Stuttgart 21 lernen? Muss die Bürgerbeteiligung reformiert werden?

Der FDP-Altliberale Burkhard Hirsch hat gerade vom »Ende der Zuschauerdemokratie« geschrieben: Über Jahrzehnte seien die Bürgerinnen und Bürger aufgefordert worden, aus der Rolle der Zuschauer herauszutreten. Nun täten sie es, weil sie unzufrieden sind – aber keiner wolle sie hören. Auf der anderen Seite führten die Parteien das Stück »Parlamentarische Demokratie« auf und merkten nicht, dass sie immer mehr unter sich bleiben. Diese Beschreibung trifft die Realität insbesondere in den Städten recht genau. Wer nun nach Konsequenzen aus dieser Analyse fragt, muss nichts Neues erfinden: Schon vor 40 Jahren, unmittelbar

nach dem Brandt'schen Demokratisierungsversprechen, hieß es in der Begründung zum damaligen Städtebauförderungsgesetz: „Die Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die gemeindliche Entwicklung nicht über ihre Köpfe hinweg vollzieht.“ Dieser Grundsatz gilt bis heute – aber allzu oft wird gegen ihn verstoßen. Stuttgart ist nur ein besonders krasses Beispiel. Wer der Forderung, dass sich Stadtentwicklung nicht über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehen soll, gerecht werden will, muss sich an sehr viel weiter reichenden Standards orientieren als an denen, die die Planungsgesetze vorschreiben. Das, was in den Gesetzen über die Bürgerbeteiligung steht, ist der harte Kern. Doch über das Formale hinaus müssen auch alle informellen Möglichkeiten der Einbeziehung genutzt werden, damit Vertrauen - wir werden angemessen informiert und involviert - entstehen kann.

Doch ließen sich Großprojekte denn überhaupt noch durchsetzen, wenn tatsächlich alle Argumente, Fakten und Zahlen auf den Tisch kommen, wie das der Schlichter Heiner Geißler nun schon seit einigen Wochen versucht?

Natürlich kann mehr Transparenz und Fairness auch im Einzelfall dazu führen, dass mal ein Großprojekt kippt. Beispiel Schweiz: Die Züricher Bürger haben den dort geplanten Bau der U-Bahn verhindert. »Oh je, Großprojekt kaputt«, könnte man meinen. Doch es gibt fast immer eine Alternative. Und was passierte? Zürich war binnen weniger Jahre die Stadt mit dem modernsten Straßenbahn-System Europas.

Die Befürworter von S21 warnen davor, dass »Deutschlands Zukunftsfähigkeit« verloren gehen könne, wenn solche Großprojekte verhindert werden. Zuviel Drama?

Tja, wenn solche großen, schicksalsmächtigen Vokabeln bemüht werden, dann steht es meist nicht besonders gut um ein Projekt. Ein Kollege von Ihnen hat jüngst den gescheiterten Schnellen Brüter von Kalkar und die längst abgeschriebene Magnetschnellbahn Transrapid als Beispiele genannt. Wenn die Argumente schwach werden, kommt garantiert die Wehklage, dass der Standort Deutschland gefährdet sei. Aber das hat den beiden genannten Projekten dann auch nicht mehr geholfen.



»Stuttgart 21« – Die Verstetigung einer defizitären Planung



Dr. Sven Richter
ist seit Ende 2009
wissenschaftlicher
Mitarbeiter bei Prof.
Dr. Thomas Krüger an
der HCU Hamburg
und im Arbeitsgebiet
Projektentwicklung und
Projektmanagement in der
Stadtplanung tätig.

Seit die Proteste gegen »Stuttgart 21« bundesweit Aufmerksamkeit erregt haben, sind unzählige Kommentare über die Kontroverse verfasst worden. Der entstandene Sound ist vielstimmig und auch die Interpretationen liegen – wie sollte es anders sein – weit auseinander.

Obwohl das Ausmaß der Planungskontroverse in mancher Hinsicht als unerreicht gelten dürfte, ist »S21« kein Einzelphänomen und sollte demnach auch nicht als Abweichung eines fiktiven Normalfalls effektiver Planung abgetan werden. »Stuttgart 21« gehört in die viel diskutierte Fallgruppe »öffentlich-privater Großprojekte« und blickt auf eine hinreichend lange Laufbahn zurück. Im Grunde ist das Projekt, nachdem es vor über 16 Jahren aus der Taufe gehoben worden ist, in Folge seiner Unumkehrbarkeit schon früh ein chronischer Patient geworden. Wiederkehrend schritt der Patient mit neuen Krankheitssymptomen durch die Drehtüre und verlangte nach Behandlung. Davon zeugt nicht zuletzt das lange Hin und Her zwischen den Kooperationspartnern selbst. Der folgende Einwurf will die Planungssache zweifach kommentieren: auf die Planungstatbestände hin – die Sache selbst und ihre Ziele – und auf das Planungsverfahren.

Baugrund gegen Tunnel: Huckepack-Ziele statt abwägender Planung

»Stuttgart 21« erblickt am 18. April 1994 das Licht der Welt. Die ranghöchsten Offiziellen von Bahn, Stadt und Land stellten, gemeinsam mit den Verkehrsministern von Bund und Land, der Öffentlichkeit die Ideenskizze eines unterirdischen Durchgangsbahnhofs vor. Beobachter des Vorhabens (wie Wolf Reuter)¹ werden Jahre später darauf hinweisen, dass der private Akteur in dieser Partnerschaft, die Deutsche Bahn, zuerst da war. Die Idee für das Projekt ging folglich nicht

¹ Die verwendeten Fakten zu »Stuttgart 21« sind einer Darstellung von Wolf Reuter entnommen. Vgl. Reuter, Wolf (2001): Öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt »Stuttgart 21«. Konflikte, Krisen, Machtkalküle. In: DISP 145, S.29-40.

von Seiten der Kommune aus. Die Überlegung, Bahnflächen freizumachen und städtebaulich zu verwerten, kursierte seinerzeit in mehreren Städten: Stuttgart gehörte mit Frankfurt am Main und München in die Liste jener »Projekte 21«, in denen ähnliches geplant war. Dass dabei zunehmend lauter von immobilienwirtschaftlichen Renditen gesprochen wurde, die in solchen Umnutzungen lägen, verdankte sich dem Umstand, dass die Bahn erst kurz zuvor privatisiert worden war und nun als Grundbesitzer mit Verhandlungsmasse agierte. »Stuttgart 21« ist heute das einzige Projekt, das einer Realisierung entgegensteht. Das Stuttgarter Vorhaben fußt auf der Kernidee der Bahn, die neue unterirdische Verkehrsführung *über die Kosten* unabdingbar an die Umwidmung und den Verkauf der oberirdischen bahneigenen Flächen zu knüpfen.² Die Interessen der Stadt kamen erst an dieser Stelle ins Spiel, denn Stuttgart sah sich mit diesem Wurf in die Lage versetzt – quasi im Huckepack – ein ganzes Bündel von Problemen und drängenden Aufgaben zu lösen, die mit dem Verkehrsproblem zunächst in keinem Zusammenhang standen: (a) die Erweiterung der durch die Kessellage räumlich beschränkten Innenstadt um 109 ha neues Bauland, (b) die dadurch mögliche städtebauliche Verknüpfung und immobilienwirtschaftlich gewünschte Aufwertung benachbarter Stadtviertel sowie (c) die durch das Leuchtturmprojekt selbst in Aussicht genommene Besserstellung Stuttgarts im internationalen Städtewettbewerb qua Wirtschaftswachstum (das Projekt als Arbeitsbe-

schaffungsprogramm) und Imagegewinn. Die Last der Stadt als Partner der Bahn nahm sich gegenüber diesen Vorzügen bescheiden aus. Stuttgarts Aufgabe lag einzig darin, gültiges Planungs- und Baurecht zu schaffen.

Die im Ursprung zu lösende Planungsaufgabe nahm Bezug auf die wegen Erschwernissen im Betriebsablauf und zeitlichen Mehraufwand als schwierig diskutierte Anbindung des Stuttgarter Kopfbahnhofs an das europäische Fernwegenetz. Die 1994 gefundene Lösung ist – wie die einschlägige Fachliteratur belegt – typisch für Großprojekte der Stadtentwicklung: sie ist ein Tauschgeschäft, das auf gegenseitigem Geben und Nehmen beruht. »In zirkulär unauf löslichem Reigen bedingt das Räumen von Bahnflächen ein Konzept ihrer städtebaulichen Nutzung, welches zu einem langfristigen Baurecht führt, das seinerseits Bedingung für Grundstücksverkäufe ist, welche nun den Tiefbahnhof mitfinanzieren, durch welchen Bahnflächen frei werden, die wiederum Nutzungen nahe legen« (Reuter 2001, S. 32). Obwohl konzeptionelle Alternativlösungen denkbar waren und sind, entfaltete allein die vorweggenommene Win-Win-Konstellation zwischen Bahn und Stadt Durchsetzungskraft. Was folgte, waren verbindliche Verträge und der Auftakt zur Planungsvorbereitung. Ein Auswahlprozess seitens der Planungsbehörden fand nicht statt: die Stadt ergriff die ihr gebotene Gelegenheit, etwas zu tun, ohne Handlungsalternativen einzubringen. Genau hieraus entwickelte sich die bis heute weit verbreitete Wahrnehmung, es handle sich bei »Stuttgart 21« um ein auch gegenüber früheren Streckenausbauvarianten konkurrenz- und damit alternativloses Planungsprojekt. Ohne Grundstückserlöse keinen Tunnelbahnhof, ohne Tunnellösung keine Verkehrsbeschleunigung, so der infinite Regress der Sachzwänge.

Die Risiken und Herausforderungen der so ins Spiel gebrachten Tunnellösung wurden in einer Machbarkeitsstudie ingenieurtechnisch ausgelotet. Das von der Bahn in Auftrag gegebene Gutachten stellte die Machbarkeit des Projektes positiv fest. Das begutachtende private Bauunternehmen sollte später selbst Begünstigter in der Auftragsvergabe durch die Bahn werden. Die Bewertung und Anerkennung der Bau- und Finanzierungsrisiken sind bis heute ein wesentlicher Teil der Pla-

² Die erwarteten Verkaufserlöse (Stand: 1994/95) lagen je nach Gutachten zwischen 510 Mio. Euro und 1.110 Mio. Euro. Die Deutsche Bahn selbst kalkulierte mit dem höchsten der angegebenen Werte. Schon 1998 ging die Bahn nur noch von einem Verkaufserlös von 760 Mio. Euro aus. Das waren immerhin noch 30% der damals veranschlagten Projektkosten von 2,5 Mrd. Euro. Der rasante Anstieg der Projektkosten hat seither allerdings die kalkulatorische Wirkung der Verkaufserlöse deutlich geschmälert. Vgl. Reddehase, Rainer (2010): Bahn- und Städtebauprojekt Stuttgart 21 als Teil der Magistrale Paris-Bratislava. Masterarbeit der Universität Regensburg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Pdf-Manuskript, S. 69f.

nungskontroverse.

Ohne weitere Akteursgruppen einzubeziehen, unterzeichneten die Auftraggeber Bahn, Stadt, Bund, Land und Region bereits am 07. November 1995 eine Rahmenvereinbarung, in der die Kopplung zwischen der städtebaulichen Planung hier und der Finanzierung durch Grundstücksverkäufe vertraglich fixiert wurde. Öffentliche Bürgschaften wurden darin ebenso zugestanden wie Schadenersatzansprüche zugelassen wurden. Am 18. Februar 1997 beschloss der Gemeinderat, den Entwurf des resultierenden Rahmenplanes zum Gegenstand der Bürgerbeteiligung zu machen.

Kommunikationsprobleme und versagte Beteiligungsansprüche

Für die hier gegebene Verfahrenskritik soll es reichen, die Genese von »Stuttgart 21« bis ins Frühjahr 1997 im Auge zu behalten. Hauptdefizit des Verfahrens bis dahin ist das weitgehende Fehlen einer zivilgesellschaftlichen Mitwirkung. Darüber können auch die folgenlosen Sandkastenspiele einer Ideenwerkstatt aus dem Jahre 1995 nicht hinwegtäuschen. Das Projekt hatte bis zum Gemeinderatsbeschluss bereits wesentliche Schritte der Planung und Vertragsaushandlung genommen. Im Rekurs auf Fritz W. Scharpf und dessen Perspektive von »Planung als politischer Prozess«³ hatte »Stuttgart 21« damit die eigentliche Auswahlphase, in der – ideal gehalten, doch geboten – verschiedene Problemlösungen gegeneinander abzuwägen sind, bereits hinter sich gelassen. Zwar wurden, wie die Politik in den vergangenen Monaten beteuerte, zu jeder Zeit die rechtsstaatlichen Mindeststandards eingehalten. Dennoch blieb die in den Planungswissenschaften seit Jahren diskutierte »höhere Planungskultur« auf der Strecke. Dass es inzwischen eine Reihe von Praxisbeispielen gibt, in denen zivilgesellschaftlichen Interessen schon im Auswahlprozess der Planungsvorbereitung Geltungs- und Stimmkraft zugebilligt worden ist, mag triftig belegen, dass es

auch anders geht als in Stuttgart geschehen. Ob dies für »Stuttgart 21« realistisch gewesen wäre, sei einmal dahin gestellt, denn schon andere öffentlich-private Großprojekte (siehe EXPO 2000) waren – gemessen am Verfahrensablauf – nicht dadurch aufgefallen, zivilgesellschaftliche Partizipation ernst zu nehmen.

Planung als politischen Auswahlprozess zu organisieren, ist als Handlungsaufforderung zu verstehen. Damit wäre das, was allenthalben im Mediationsverfahren in den Novembertagen 2010 in Stuttgart stattgefunden hat, nämlich die diskursive Behandlung der Planungsprobleme, zeitlich weit nach vorn zu verlegen, nämlich vor den politischen Entscheidungsprozess. Die letztlich verbindliche Entscheidung zugunsten »Stuttgart 21« fiel aber bereits 1995. Eine die bürgerschaftliche Öffentlichkeit einbeziehende Reflexion über die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Folgen des Planungshandelns hatte zu diesem Zeitpunkt ebenso wenig stattgefunden wie ein Konflikt- und Konsensbildungsprozess etwa um Planungsalternativen. »Stuttgart 21« ist stattdessen ein beredtes Beispiel dafür, welche Konsequenzen es hat, wenn Planung und Politik in Großprojekten auf eine »integrative Perspektive«, vor allem aber auf die Organisation eines »möglichst breiten Kreises von Beteiligung« verzichten (vgl. Altröck 2010).⁴ Beteiligungsansprüche zu unterlaufen, mindert nicht nur beträchtlich die Effektivität der Politikimplementierung (d.h. der Planungsausführung) bis zur Krisenhaftigkeit, sondern katapultiert auch den Legitimationsdruck der öffentlichen Hand in die Höhe. Wie die Planungsgeschichte seither zeigt, ist selbstredend davon auch das »Interessement« zwischen Bahn und Stadt betroffen, das sich als eine Kette von schwierigen Aushandlungen und Übersetzungen zwischen zwei Projektpartnern darbietet, die zwei gegensätzliche Rationalitäten miteinander versöhnen müssen: das Kopplungsgeschäft von Verkehrskonzept und Städtebau als ökonomisches Kalkül einerseits, die an den öffentlich-medialen Diskurs gekoppelte, jedoch nur auf Politikvermittlung abgestellte

³ Vgl. Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zu Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main.

⁴ Vgl. Altröck, Uwe (2010): Planungsethik in der Planungspraxis – Auftakt zu Dialog und Reflexion. In: PNDonline, Ausgabe I/2010.

»kommunikative Rationalität« der öffentlichen Hand andererseits (vgl. Reuter 2001, S. 3; Ibert 2007).⁵

Dennoch: Wer die hitzigen Debatten des Jahres 2010 verfolgt hat, konnte vernehmen, »Stuttgart 21« leide daran, dass das Projekt und seine Ziele nicht adäquat vermittelt worden seien. Diese Einschätzung überrascht nicht, doch sie zielt am Gegenstand des Problems vorbei. In weiten Kreisen von Politik und Planung besteht Einvernehmen darin, es reiche aus, die eigene Politik gegenüber den Regierten nur »richtig« zu kommunizieren. Dieser dünne »kommunikative Diskurs« sei – im Gegensatz zum »koordinativen Diskurs« hinter verschlossenen Türen – im Lichte der Öffentlichkeit und der Medien zu führen.⁶ Nur: echte Diskursivität entsteht mangels Reziprozität der Gesprächsteilnehmer und der Neigung, Sachinhalte zu verdunkeln, genau dann nicht. Schlimmer noch: Beteiligungsansprüche in »Kommunikationsprozessen« aufgehen zu lassen, heißt fast immer, sie in Folgenlosigkeit zu versenken, was der Verweigerung gleichkommt, rationalen Dissens überhaupt zuzulassen. Überall da, wo es Kommunizieren heißt, ist die Sender-Empfänger-Beziehung stets in eine Richtung austariert: der Staat spricht nicht *mit* dem Bürger, sondern *zu* ihm. Feedback ist allerdings – man nehme die Bundes- oder Landespolitik – aus Effizienzgründen nur alle vier Jahre erlaubt. Nicht besser ist die Rede vom Dialog: »Treten Sie mit uns in den Dialog!« ist der Welt der Wirtschaftskommunikation entnommen.⁷ Ein Anspruch auf politische Mitgestaltung ist aus einer solchen B2C-Beziehung nicht abzuleiten. Folglich

⁵ Ibert, Oliver (2007): Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung. In: DISP 171, S. 50-63.

⁶ Vgl. Schmidt, Vivian A. (2005): Democracy in Europe: The Impact of European Integration. In: Perspectives on Politics 3 (4), S.761-779.

⁷ Vgl. dazu unter: <http://www.das-neue-herz-europas.de> (Website des Bahnprojekts Stuttgart-Ulm)

ist auch »Dialog-Kommunikation« kein Verhandlungsangebot von Politik und Planung, sondern nur ein Steuerungsinstrument.

Die Funktion, die der Kommunikation dann noch zukommt, ist weitgehend ausgezehrt. Wer da von »fingierter« bzw. »vermeintlicher« Kommunikation spricht, liegt nicht falsch. Dieser recht alltäglichen Begriffsverwirrung zu entkommen, setzt voraus, strikt zwischen *Kommunikations-* und tatsächlichen *Aushandlungsprozessen* zu unterscheiden. Dies gelingt nur, wenn sich die Planung eingesteht, dass Bürger und Staat in den meisten Planungsverfahren und ganz besonders in öffentlich-privatwirtschaftlichen Partnerschaften in einem ungleichen, wenn nicht sogar in keinem Verhältnis zueinander stehen. Schließlich ist auch die Bürgerbeteiligung nur ein Top-Down-Verfahren. Rechtsstaatlichkeit bedeutet hierin, dass Widersprüche qua Verfahren zulässig sind und die gegebenenfalls von einer Projektplanung übergangenen oder geschädigten Verfügungsrechte einklagbar sind. Damit wird der Bürger insofern zwar als Rechtssubjekt und Rechteinhaber anerkannt, doch nicht als mitwirkende und Einfluss nehmende Interessengruppe in der Planung selbst. Impliziert der fiktive Gesellschaftsvertrag nicht aber auch eine Bringschuld des Staates gegenüber seinen Bürgern? Tatsächliche Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sind, wo gegeben (selektiv oder nicht), asymmetrisch strukturiert. Die Zivilgesellschaft hat in Planungskontroversen kein Macht- und Drohpotenzial, um in einen regelrechten »Bargaining«-Prozess mit den Beteiligten zu treten. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass viele Verfahren sich den Anschein einer behaupteten »horizontalen Kooperation« geben, eine Täuschung, an der auch die Urban Governance-Forschung großen Anteil hat.

Politik und Planung irren auch in anderer Hinsicht, wollten sie den Stuttgarter Konflikt allein auf mangelhafte Kommunikation zurückführen. Denn dies unterstellte, die Zivil- und Bürgergesellschaft verstünde per se nichts von Anlässen, Notwendigkeiten und Problemen infrastruktureller und städtebaulicher Planung. »Stuttgart 21« zeigt, dass davon keine Rede sein kann. Vor allem aber widerspricht die obige Behauptung dem Ruf

der Politik nach mehr zivilgesellschaftlichem Engagement in der Stadtentwicklung. Aus dem Memorandum der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (2007) ließe sich das Gegenteil von »Stuttgart 21« ableiten, nämlich, dass es in Planungsprozessen nicht länger um die bloße Information der Bürger durch die Regierenden gehen sollte, sondern um deren verantwortungsbewusste Einbeziehung bis hin zur Entscheidungsfindung. Die massiven Proteste um »Stuttgart 21« haben insofern eher mit der institutionell verfestigten Logik des Planungsprozesses zu tun als mit der Schmäherei, nur ein Ventil gesellschaftlicher Spannungen zu sein.

Das in Stuttgart sichtbar gewordene zivilgesellschaftliche Potenzial ist ein Plädoyer dafür, die Qualität der Planungsverfahren auch

im Bereich öffentlich-privater Partnerschaften dergestalt zu verbessern, dass der Kreis der vielen Interessen neu definiert wird, dass frühzeitig Konflikte ausgetragen und Belange abgewogen werden. »Stuttgart 21« spiegelt auf eindrucksvolle Weise, was das durch den Staat annoncierte »Empowerment« auch heißen kann: eine auf lokal-gemeindlicher Ebene ansetzende Befähigung zur zivilgesellschaftlichen Kontrolle und Mitentscheidung in Sachen politischer Ziele, Vergabe von Finanzmitteln und öffentlich-privater Kontrakte. Dieser Fluchtpunkt zivilgesellschaftlicher Mitwirkung setzt voraus, Denkverbote fallen zu lassen. Erst dann lassen sich geeignete Umsetzungsformen entwickeln.

Sven Richter im November 2010



Direkte Demokratie und Grossprojekte



Donald A. Keller
Regionalplanung Zürich
und Umgebung (RZU)

Anlass

Als die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 auf der Strasse einen ersten Höhepunkt erreicht hatten und sich in die politischen Gefilde oder politische Instanzen zu bewegen begannen, wurde daselbst der Ruf laut und die Lösung portiert, es sei eine »Volksabstimmung« über das Streitobjekt Stuttgart 21 durchzuführen, wobei explizite Bezug gemacht wurde zu der in der Schweiz üblichen direkt demokratischen Entscheidungsfindung. Die, so wurde hinzugefügt, in der Schweiz auch bei Grossprojekten zu Erfolg geführt hätte.

Grundsätzlich sei vorweg sehr nachdrücklich in Zweifel gezogen, ob ausgerechnet in Zeiten akuter Krise das Heil in einer importierten Lösung aus einem anderen Kulturkreis gefunden werden kann.

Aber zurück zum Spezifischen: Eine Volksabstimmung, also die direkt demokratische Entscheidung über ein Sachgeschäft durch die Bevölkerung an der Urne ist nur der finale Mechanismus des Entscheidtreffens. Damit von Demokratie gesprochen werden kann, muss vorgängig des Entscheids ein Diskurs stattgefunden haben. Dieser muss die Bürgerin oder den Bürger soweit über den Entscheidungsgegenstand informieren, dass er oder sie überzeugt ist, genug zu wissen, um den aus seiner oder ihrer Sicht richtigen Entscheid zu treffen, in dem er oder

sie an der Urne für oder gegen das zum Entscheid anstehende Projekt stimmt. Demokratie entsteht gleichermassen aus Diskurs und Entscheid, die engstens miteinander verflochten und die beide Ausdruck und Bestandteil der politischen Kultur sind.

Leitfrage

Es ist deshalb meines Erachtens wenig aussichtsreich, das Problem Stuttgart 21 jetzt mit einer Volksabstimmung lösen zu wollen. Hingegen ist durchaus sinnvoll, den Fall Stuttgart 21 als Ausgangspunkt zu nehmen für die Frage, in wie fern sich die direkte Demokratie auf die Planung und Realisierung von Grossprojekten auswirkt.

So wurde mir die Leitfrage gestellt: »Führt die besondere Situation der direkt demokratischen Kontrolle zu einer anderen Planungskultur in Sachen Grossprojekten?« Ohne auf eine Vergleichsstudie zwischen Deutschland und der Schweiz Rückgriff nehmen zu müssen, ist die Antwort auf die obige Frage klar: Ja. So bleibt die Frage: Warum? Um die Ausführungen dazu vom impliziten Vergleich, der im »ändern« steckt, zu entlasten, sei zur Ursprungsfrage zurückgekehrt: Wie wirkt sich die direkte Demokratie auf die Planung von Grossprojekten aus?

Eine umfassende Behandlung der Frage müsste die verschiedenen Fälle darlegen, die zu unterscheiden sind, sobald auf Einzelheiten einzutreten ist. Dies ist nicht der Ort, um solches zu leisten. Die nachfolgenden Darlegungen müssen sich deshalb auf relativ abstraktem Niveau bewegen. Auf dieser Betrachtungsebene ist auch unerheblich, wie gross ein Projekt ist. Es erübrigt sich deshalb auch, »Grossprojekt« zu definieren.

Unsicherheit

Eine erste, für die Planung fundamentale Eigenschaft der direkten Demokratie ist: Der Ausgang einer Volksabstimmung ist grundsätzlich nicht prognostizierbar und nicht manipulierbar. Das heisst: Der Ausgang einer direkt demokratischen Entscheidung ist grundsätzlich unsicher.

Zwar könnten wie im Vorfeld zu Wahlen Umfragen im Vorfeld von Abstimmungen durchgeführt werden, doch sind diese erfahrungsgemäss mit grossen Unsicherheiten behaftet und vor allem erst in einem Zeitpunkt der Projektentwicklung möglich, wenn es für ein Reagieren zu spät ist.

Volkswille und Akzeptanz

Das bedeutet: Wer ein Grossprojekt plant, muss es so ausgestalten, dass es akzeptiert wird. Es muss eine Volksmehrheit finden. Ob ein Projekt diese Eigenschaften aufweist, kann nicht berechnet oder wissenschaftlich hergeleitet werden. Es braucht eine Einschätzung dessen, »was das Volk will« oder zu-

mindest dessen, »was das Volk akzeptiert«. Diese Einschätzung des politisch Möglichen ist eine wichtige Aufgabe der Projektdesigner und Projektentwickler, allen voran aber natürlich der planungsverantwortlichen Politiker. Ihr »Erfolg« und ihre Karriere bemisst sich massgeblich daran, ob sie »ihre« Projekte »durch die Volksabstimmung gebracht« haben.

Eine Sicht des »Willens des Volkes« wird in der direkten Demokratie zur Richtschnur für die Ausgestaltung eines Projekts. Es genügt nicht, ein fachlich und planerisch gutes Projekt zu entwerfen. Es muss Eigenschaften haben, die es für Mehrheitskreise mindestens akzeptabel machen. Nochmals: Die direkte Demokratie zwingt die Planenden, für das Volk zu planen, oder mindestens so, dass das Geplante vom Volk akzeptiert wird.

Selbstverständnis der Planung

Die direkte Demokratie wirkt als Kontrollinstanz, die die Planung der öffentlichen Hand unerbittlich daran erinnert, in wessen Namen sie ihre Aufgaben wahr zu nehmen hat. Das bleibt nicht ohne Wirkung darauf, wie die Planung auftritt und sich selbst verstehen muss, nämlich als Dienstleistung für das öffentliche Interesse. Die Grundhaltung der Planenden kann nicht sein »wir planen das Richtige - und »verkaufen« es dann dem »Volk« sondern die Grundhaltung muss im Bestreben liegen, das öffentliche Interesse richtig zu interpretieren und im Projekt planend umzusetzen.

Das politisch Akzeptable und das fachlich Richtige

Wenn das politisch Akzeptable das planungsfachlich Richtige bestimmt, kann man das als Problem sehen, aber nur auf den ersten Blick. Auf ganz abstrakter, staatstheoretischer Ebene löst sich der vermeintlich denkbare Gegensatz auf, wenn wie im politischen Staatsverständnis und in der politischen Kultur der Schweiz der direktdemokratische Volksentscheid die ultimative Entscheidungskompetenz in der Hobbes'schen Radikalität des Souveräns besitzt. In der Praxis gibt es zahlreiche Fälle, in denen »grosse Projekte« vom Volk verworfen wurden, was

die Fachwelt zuerst mit gekränktem Bedauern zur Kenntnis nehmen musste, um nach einiger Zeit dann den gleichen Entscheid mit einem »Gott sei Dank« zu qualifizieren. Paradebeispiel dafür ist die Zürcher U-Bahn / S-Bahn Abstimmung von 1973. Sie fiel negativ aus und löste die energische Planung der S-Bahn Zürich aus, die heute alle als Erfolgsgeschichte ansehen.

Grosse Würfe

»Grosse Würfe« seien in der direkten Demokratie nicht möglich, wird hin und wieder lamentiert. Und es stimmt, ein Prestigeprojekt wie der Eiffelturm ist in der Schweiz undenkbar. Und der Planungstheoretiker ist geneigt zu postulieren, die direkte Demokratie begünstige Entscheide in der Manier, die einmal als »disjointed incrementalism« bezeichnet worden ist. Tendenz hin, Tendenz her, es gibt Gegenbeispiele. Erster Fall: Die sogenannte Durchmesserlinie (DML), die für einen grundlegenden Um- und Ausbau des Hauptbahnhofs Zürich steht – das Pendant zu Stuttgart 21. Diesem Grossvorhaben hat die Stimmbürgerschaft Zürichs mit überwältigendem Mehr am 23. September 2001 zugestimmt. Zweiter Fall: Die Neue Eisenbahn Alpen Transversale (NEAT), der die Schweizer Stimmbevölkerung 1992 zugestimmt hatte und die zwei Alpendurchstiche inklusive dem längsten Bahntunnel der Welt umfasst. Das Bahn-Projekt besteht bemerkenswerterweise aus zwei neuen Nord-Süd Achsen. Diese Doppelspurigkeit war nicht fachlich begründet sondern als politisch notwendig erachtet worden, um Konsens zu erzielen, was sich als politisch klug herausstellen sollte. Denn damit wurde der geographischen Verteilung der politischen Macht Rechnung getragen. Viele Fachleute stuften diese Doppelspurigkeit als »fachlich unsinnig« ein.

Fragmentierte Macht

In der politischen Alltagsrealität der schweizerischen Direktdemokratie ist die Macht ausserordentlich fragmentiert. Das heisst: Es gibt unzählige Gruppen und Gruppierungen, die im Vorfeld einer Volksabstimmung zu einem Grossprojekt aktiv werden und Einfluss nehmen können. Jede einzelne Einflussnah-

me einer Gruppierung mag nur gering sein, aber in der Summe können die Auswirkungen entscheidend sein. Für die Planung steigert dieser Umstand den Unsicherheitsgrad zusätzlich.

Direkte Demokratie bedeutet für die Planung, dass sie sich nie während des Planungsprozesses mit dem letztinstanzlichen Entscheider in Kontakt und Verbindung setzen und ihn befragen kann. Daher stellt sich in der Planung eine intuitive Orientierung an einer mut-masslichen Konsensualität ein. Wenn es einem Planungsprozess gelingt, dass »breite Kreise« ein Projekt unterstützen, ist dies nicht nur von der Stimmabgabe her vorteilhaft, sondern auch eine Projekteigenschaft, die die Zustimmungschance erhöht. In so fern ist Partizipation gut, aber kein Garant.

Transparenz

Neben dem »was«, also dem Gegenstand des Projekts, spielt das »wie«, wie ein Projekt daherkommt, eine entscheidende (wörtlich) Rolle. Todsünde Nr. 1 der Projektentwicklung ist Intransparenz. Denn hier hakt die Gegnerschaft ein, die es zu (fast)jedem Projekt gibt. Unklarheiten führen zur Verunsicherung seitens der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Und das Verhaltensmuster im Zweifelsfall ist immer: Ablehnung. Transparenz heisst nicht möglichst grosse Datenmengen und akribisches Detail, sondern wesentliche und klar verständliche Information über das, was mit dem Projekt zum Entscheid ansteht.

Um Aussicht auf Akzeptanz zu haben, muss klar sein, was mit dem Projekt ansteht. Diese Klarheit zu schaffen, ist die zentrale Aufgabe der Planung. Sie muss aufzeigen

- was Zweck und Ziel des Projekts sind
- in welchem Kontext das Projekt steht
- welche Funktion es hat
- welche Auswirkungen das Projekt haben wird
- mit welchen Konsequenzen zu rechnen ist
- was es kostet.

Null-Variante

Die Planung eines Grossprojekts in der direkten Demokratie bedeutet: Die Null-Variante fährt immer mit. Der Planung muss es also gelingen zu zeigen, dass das Projekt beträchtliche Vorteile aufweist gegenüber seiner Ablehnung, denn jedes Projekt kostet, die Null Variante nichts.

Kosten

Die Kosten sind in der direktdemokratischen Praxis der Schweiz die »sensibelsten« und entscheidendsten Eigenschaften eines Projekts. Sie sind sensible, denn die Abstimmenden wissen sehr genau: Es ist eigentlich ihr Geld, das da ausgegeben wird. Und sie sind wörtlich die entscheidendsten, weil formal über einen »Objektkredit« abgestimmt wird. Die konkrete Abstimmungsfrage lautet also nicht: »Stimmen Sie Projekt X zu?«, sondern sie heisst: »Stimmen Sie dem Objektkredit von CHF xy für Projekt Z zu?«. Dies hat zur Konsequenz, dass der zugesprochene Kredit in der Höhe des expliziten Betrags für

die ausführende Behörde und Verwaltung verbindlich ist. Dementsprechend sorgfältig muss die Planung des Projekts dessen Kosten ermitteln, was eine Planung und Projektierung in hohem Detaillierungsgrad voraussetzt.

Lackmustest

Der Lackmustest und damit die Qualitätsanforderung, der sich jede Planung unterziehen muss, ist, ob sich das geplante Projekt auf wenigen Seiten klar verständlich und umfassend genug in der sogenannten »Abstimmungsvorlage« dokumentieren lässt, und ob das Geplante in den politischen Auseinandersetzungen und in den öffentlichen Debatten verständlich erklärt werden kann. Planung kann sich nicht damit begnügen, »zu informieren«. Sie muss überzeugen: Im Gegenstand, den sie zum Entscheid bringt und in der Qualität, mit der sie den Entscheidungsgegenstand erklärt.

Donald A. Keller im November 2010

»Egal, was Du planst - es wird teurer und dauert länger«!



Prof. Dr. Gert Kähler,
Jahrgang 1942, Architekt
und Hochschullehrer,
arbeitet seit 1988 als freier
Architekturkritiker und
Publizist in Hamburg

Die Elbphilharmonie, Herzog & de Meurons spektakulärer Bau in der Elbe, wird teurer! Ja und? Hund beißt Mann! Überraschen Nachrichten wie diese eigentlich jemanden? Die eigentliche Nachricht wäre doch: die Elbphilharmonie hält die Kostenplanung ein! Mann beißt Hund!

Die Leipziger Innenstadt wird untertunnelt, um den Nahverkehr zu verbessern: 1996 wird eine Planungsgesellschaft gegründet, 2002 schließen Bund, Deutsche Bahn und Stadt Leipzig eine Finanzierungsvereinbarung über 571 Millionen Gesamtkosten. 2003 ist offizieller Baubeginn, sicher mit Durchschneidung eines blauen Bandes von Ministern und Bürgermeistern. Mitte 2008 liegen die Kosten bei 705 Millionen Euro, die Fertigstellung verschiebt sich. Schuld sind nach Auskunft des Bauleiters »Mängel der ursprünglichen Kostenschätzung, die nicht sämtliche Leistungen der Ausschreibung erfasst« habe.

Ja, Himmelherrgottsakra - sind denn da Dilettanten am Werk gewesen?

Die Innenstadt von Stuttgart soll um 100 Hektar vergrößert werden, ein unterirdischer Durchgangsbahnhof soll Paul Bonatz' denkmalgeschützten Kopfbahnhof ersetzen: 1994 gab es dazu eine erste Ideenskizze. 1997 ist der »Rahmenplan Stuttgart 21« beschlosse-

ne Sache: 20 ha für den Schlosspark, 11.000 neue Bewohner, Arbeitsplätze für 24.000 Menschen und ihre Computer. Für den Slogan »Das neue Herz Europas« wurde eigens ein Wettbewerb unter den Werbeagenturen veranstaltet.

Kosten sollte das 1994 2,5 Milliarden Euro. Nach Berechnungen des Bundes im Jahr 2008 liegen die Kosten inzwischen bei 2,95 Milliarden, mögliche Mehrkosten, deren Aufteilung man bereits beschlossen hat - also werden sie auch kommen! - 1,16 Milliarden. Wenn's noch mehr werden, was offenbar durchaus möglich ist, dann muss man sich eben neu unterhalten. Ein im Auftrag der Grünen und des BUND tätiger Verkehrsökonom, Martin Vieregge, rechnet mit Gesamtkosten zwischen 6,9 und 8,7 Milliarden Euro. Aber der ist ja auch parteiisch. Im Unterschied zu Bahn, Bund, Land und Stadt, die das Projekt bauen wollen und dazu ruhigestellte Bürger brauchen. Der Baubeginn soll noch 2008 sein, Fertigstellung 2015.

Der Beitrag erschien 2008
im eMagazin »german-
architects«

Wetten, dass der Boden unter der Stadt besonders und völlig überraschend hart ist? Dass es Mehrarbeiten geben wird, mit denen man nicht rechnen konnte? Dass Schuld an weiteren Kostensteigerungen und Terminverzögerungen »Mängel der ursprünglichen Kostenschätzung, die nicht sämtliche Leistungen der Ausschreibung erfasst« sind?

Ja, Himmelherrgottsakra - sind denn da Dilettanten am Werk?

Der Großraum Berlin, mit drei Flughäfen gesegnet, braucht einen neuen Großflughafen: »Berlin Brandenburg International« wird das schöne Kind heißen, und die Experten für derartige Bauvorhaben, gmp von Gerkan, Marg und Partner haben es entworfen. Der neue sollte Ende 2011 in Betrieb genommen werden; Baubeginn war 2006.

Bei der ersten Ausschreibung hat es »Unregelmäßigkeiten« im Vergabeverfahren gegeben. 2007 wurde erneut ausgeschrieben, weil die abgegebenen Angebote über den geschätzten Baukosten von 2,83 Milliarden lagen - Schuld der Schätzer oder Preisabsprachen? Was werden die Baufirmen also machen? Um an den Auftrag zu kommen, werden sie mit den Preisen runtergehen und sehen, dass sie im Verlauf des Bauverfahrens auf ihre Kosten kommen. Wetten, das es ihnen gelingen wird? Schließlich muss sich Beschäftigung von Juristen auf der Baustelle doch auszahlen!

Das Land Berlin hat bereits seine Bürgerschaft auf 888 Millionen anstelle der bisher geplanten 715 Mio. erhöht. Diese Bürgschaften werden in der Regel auch in Anspruch genommen, denn - wetten, dass? - die Baukosten werden steigen. Und die Finanzkrise wird die willkommene Begründung dafür werden.

Jetzt also die Elbphilharmonie in Hamburg, das sich mit seinen Großprojekten in der HafenCity inzwischen mächtig schwer tut. Erst sollte sie die öffentliche Hand, also die Stadt, nix kosten (außer das hoch attraktive Grundstück). Dann stellte Ole von Beust, der Erste Bürgermeister, schon mal fürsorglich 50 Millionen Euro in den Haushalt ein. 2006 wurde ein Vertrag über immerhin schon 241 Millionen Euro Gesamtkosten zwischen dem Investor, der auch die Baufirma ist, und der Stadt geschlossen. Inzwischen sind Gesamtkosten von um die 340 Millionen im Gespräch - die Investoren wussten zum Beispiel nicht, dass das vorgesehene Kühlwasser aus

der Elbe zu warm war und ein Stützenraster von 4 m im Altbau des Kaispeichers A für Parkgaragen suboptimal ist. Also musste man den Bau bis auf seine Außenwände abreißen.

Der noch wichtigere Punkt ist inzwischen: Der Bau sollte eigentlich zur Hundertjahrfeier der alten Musikhalle 2008 fertiggestellt sein. Im Vertrag von 2006 stand dann 2010 als Termin; der wurde inzwischen auf 2011 verschoben. Selbst das ist aber schon heute knapp - damit droht ein Desaster, denn 2012 sind Wahlen in Hamburg. Kann Ole von Beust mit einer nicht fertigen Elbphilharmonie in die Wahl gehen? Kann er nicht, also muss sie mit Gewalt fertig werden. Wetten, dass das wieder kostet?

Und was ist mit den anderen so genannten »Leuchtturmprojekten« der HafenCity, dem geplanten »Science Center« von Rem Koolhaas oder der HafenCity Universität, dem Bau für die Zwangsehe der Architektur- und Städtebauabteilungen von Technischer Universität, Fachhochschule und Hochschule für Bildende Künste? Für beide wird händierend ein Investor gesucht, denn die Stadt selbst ist arm an öffentlichen Geldern. Die erste Ausschreibung für die HCU ist gescheitert, angeblich an zu viel Umweltbewusstsein des Entwurfes.

Jetzt geht es in die zweite Runde. Heißt das, dass jetzt ein bisschen weniger Umweltschutz betrieben wird? Oder könnte nicht auch die Stadt selbst, wie ja früher nicht wirklich unüblich, als Bauherr auftreten - schließlich handelt es sich bei einer Universität um einen öffentlichen Bau, nicht um einen, der in zwanzig Jahren einem privaten Investor anheim fallen sollte! Und wieso durch PPP-Projekte, also solche, bei denen eine weitere Partei mitverdienen will, alles billiger wird - bei der HCU angeblich 10 bis 15 % - das erhellt sich auch nicht jedem auf Anhieb. Der geplante Einweihungstermin der HCU 2011 dürfte jedenfalls schon jetzt geplatzt sein. Und 2012 sind immer noch Wahlen...

Es ist offenbar immer das gleiche: Bei den staatlichen Großprojekten gilt der schöne Satz »Egal, was Du planst - es wird teurer und dauert länger«! Was insofern verblüffend ist, als doch gerade bei den Großprojekten die größten Fachleute beschäftigt sein müssten?

Gleich, wohin man blickt: Stuttgart 21, City Tunnel Leipzig, Großflughafen Berlin-Bran-

denburg oder die Elbphilharmonie Hamburg: Großprojekte werden offenbar zwangsläufig teurer und dauern länger. Früher war alles besser? Wenn wir uns an Investitionsruinen wie den Schnellen Brüter in Kalkar erinnern - über 7 Milliarden Mark, Baubeginn 1972, Fertigstellung 1985, endgültige Nicht-Inbetriebnahme 1991 - oder an die Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf - Baubeginn 1985, vorzeitiges Bauende 1987, Kosten über 1 Milliarde Mark -, dann will das nicht recht stimmen. Es hat auch sonst nie gestimmt; noch jedes städtische Klohäuschen ging durch die Presse, weil die ursprünglich veranschlagten Kosten nicht eingehalten wurden - für die Medien ein Lieblingsthema, weil sie sich bürgernah geben können: So wird mit den Steuergroschen der Bürger umgegangen - wieder diese Politiker! Und man soll sich nichts vormachen: Dass viele mittelalterliche Kathedralen erst Jahrhunderte später vollendet wurden, hat auch nicht nur mit dem schlechten Wetter zu tun.

Einen Unterschied allerdings gibt es zwischen damals und heute: Wir sind heute viel schlauer geworden. Heute kann jeder Bauleiter hinterher sagen, warum etwas teurer wurde und länger dauerte.

Das ist keine Kritik - na gut: fast keine! - an den Architekten; es gibt schließlich auch Projekte, die termingerecht und im Kostenrahmen abgewickelt werden. Aber dass es gerade die Großprojekte sind, die scheinbar völlig aus dem Ruder laufen, ist schon auffällig. Die Gründe dafür sind vielfältig und nicht nur opportunistisch oder kriminell - ein großer Teil ist einfach systembedingt.

Sehen wir uns den Ablauf einer fiktiven Großplanung an: Dass das Projekt eines Zentralflyghafens für Deutschland als solches geheim bleibt, bis man die erforderlichen Grundstückskäufe getätigt hat, ist schlicht unmöglich. Das Recht auf Diskussion über Für und Wider ist Teil einer demokratischen Öffentlichkeit. Die Planung der HafenCity in Hamburg fand zwischen vier Personen statt; selbst der Oberbaudirektor war ausgeschlossen. Das war durchaus undemokratisch und hart am Rande der Legitimität! Wiederholbar ist es nicht.

Ein Teil dieser notwendigen öffentlichen Diskussion lässt sich jedoch nur führen, wenn auch Kosten genannt werden (dass die Grundstückspreise für den »Flughafen Deutschland International« inzwischen ge-

stiegen sind, kann man voraussetzen). Hier greifen jetzt mehrere Mechanismen. Zum einen: Politiker sind keine Baufachleute; sie wollen ein Projekt durchsetzen. Sie reden nicht über tatsächliche Kosten, sondern darüber, was zu dem Zeitpunkt x politisch in der Öffentlichkeit vermittelbar ist. Sie werden dabei von den Baufirmen/ Investoren/ Architekten unterstützt, weil auch diese mit niedrigen Kosten punkten wollen im Sinne: »Wenn ich die niedrigsten Kosten nenne, dann habe ich einen Wettbewerbsvorteil bei der Vergabe«. Denn vor die Realisierung hat der Staat, mit Recht, die Vergabe und damit die Konkurrenz der Anbieter gesetzt. Und hat sich die Einhaltung der VOB verschrieben.

Dann kommt ein offizieller (nach diesem inoffiziellen) Wettbewerb, wie auch immer ausgeformt. Auch bei einem Investorenwettbewerb stellt sich nicht die Frage nach den tatsächlichen Kosten, sondern die nach den niedrigsten - man will ja den Auftrag. Bei einem reinen Architektenwettbewerb ist für die Baufirmen zwar der gute Zeitpunkt, die ersten Schätzungen zu erhöhen - »dieser aufwendige Entwurf kostet natürlich mehr!« -, aber bevor man den Bauauftrag hat, sollte man damit vorsichtig umgehen.

Die Vergabe erfolgt, der Rechnungshof achtet darauf, an den niedrigsten Bieter. Wie der zu seinem Preis gekommen ist, interessiert schon wesentlich weniger (ausländische Subunternehmer, untertarifliche Billiglöhne - Sie kennen das!). Mein Professor für Bauwirtschaft hat uns schon vor 100 Jahren erklärt, dass ein Kalkulator zunächst einmal den Daumen in den Wind hält: Brauche ich den Auftrag dringend, dann werde ich - bei gleichen objektiven Randbedingungen - eben billiger.

Einige gute Chancen für nachträgliche Preiskorrekturen gibt es immerhin: Zum Beispiel gibt es heute den General, ob als Über- oder Unternehmer. In einem Gestrüpp von Zuständigkeiten lässt sich sehr viel leichter die eine oder andere Leiche verstecken. Zweite Chance: Wünsche des Bauherrn. Die gibt es immer, weil kein Politiker (auch sonst kein Bauherr) eine derart komplexe Planung durchschaut, sondern erst dann, wenn konkrete Entscheidungen anfallen (Klinikum Aachen: 14 Jahre Bauzeit, Baukostensteigerung von 571 auf 2, 06 Milliarden DM, nicht zuletzt, weil die Mediziner ständig neue Geräte brauchten). Dritte Chance: Nicht Vor-

hersehbares. Harter Untergrund, weicher Untergrund, harter Winter, milder Winter, Bomben aus dem 2. Weltkrieg - alles das steht nicht in der Ausschreibung und kann gegen den Angeklagten verwendet werden. Hochtief, Investor in Hamburg, hat übrigens dementiert, dass 200 Juristen beim Bau der Elbphilharmonie beschäftigt würden - es sind weniger (sie waren allerdings schon vor den Bauarbeitern da). Und die vierte, sehr beliebte Chance: Preissteigerungsraten zu niedrig schätzen. Irgendwann gibt es Lohnverhandlungen, deren Ergebnis weitergegeben werden kann, Strom wird teurer, der Stahlpreis ist dramatisch gestiegen...

Was zu einem weiteren wichtigen Punkt führt: Der Mangel an Kompetenz in den staatlichen Verwaltungen. Der betrifft ja nicht nur die Stadtplanung, die heute gern von anderen übernommen wird - ECE, Deutsche Bank, Hochtief -, sondern auch die Durchführung einstmals öffentlicher Bauten. Die Stadt Hamburg zum Beispiel gründet eine »Realisierungsgesellschaft« zur Durchführung wichtiger öffentlicher Bauten bis hin zur Elbphilharmonie und eine »HafenCity GmbH« für die Planung der HafenCity. Die mögen hervorragende Arbeit leisten - aber letztlich begibt man sich damit in dasselbe Geflecht an Abhängigkeiten, Undurchschaubarkeiten und Zuständigkeiten wie bei den Baufirmen und Investoren (die großen Baukonzerne heute sind vor allem große Bauinvestoren!). Zudem: Eine planende und selbst bauende Hochbauverwaltung, wie sie bis in die 80er Jahre noch selbstverständlich war, hatte die besseren Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle, weil sie eigene Kompetenz besaß. Womit ausdrücklich nicht behauptet wird, dass es vor 30 Jahren keine entsprechenden Preis- und Terminüberschreitungen gab! Es soll auch gar nicht verkannt werden, dass die Auslagerung von Teilen der öffentlichen Verwaltung durchaus Vorteile hat - schlankerer Apparat -, aber wenn auf der anderen Seite des Tisches immer größere Haie schwimmen, dann muss die Kompetenz auf der einen Seite dem entsprechen - und nicht ausgelagert sein.

Bis hierhin ist alles noch legal, wenn auch vielleicht nicht legitim, weil das gegenseitige Vertrauen auf das Interesse um eine Sache, den Bau, zerstört wird. Über die kriminellen Möglichkeiten, von versteckten Positionen in den Ausschreibungen bis hin zu bekannten, aber bewusst verschwiegenen Risiken reden wir nicht.

Ist das nun besser bei privaten Bauherren? Natürlich wird man nicht davon ausgehen können, dass dort bessere Menschen arbeiten. Allerdings haben die großen privaten Investoren - sagen wir: die ECE mit ihren Einkaufszentren - einige Vorteile. Zum Beispiel den, nicht mit Kosten an die Öffentlichkeit gehen zu müssen. Oder den, genauere Kostenermittlungen anstellen zu können, weil sie Spezialisten für ihr Geschäftsfeld sind - erst planen, dann schätzen. Schließlich den, dass sie nicht an Vergaberegeln wie die VOB gebunden sind; sie können tatsächlich partnerschaftlich mit Baufirmen zusammenarbeiten. Das ist der öffentlichen Hand nicht möglich.

Was folgt daraus? Ein Verzicht auf Großprojekte hilft nicht weiter; im übrigen ist die Situation bei kleineren nicht grundsätzlich anders. Abspecken des Projektes, wenn die Kosten aus dem Ruder laufen? Denkbar, aber nicht immer möglich: Bei der Elbphilharmonie auf den Musiksaal zu verzichten, schafft neue Probleme. Und eine Backsteinfassade für den Bau, immerhin mal im Internet gezeichnet, nimmt dem Bau den entscheidenden Sexappeal. Natürlich ist mehr Kompetenz in den komplexen Entscheidungsstrukturen und -gremien wünschenswert, natürlich wäre wünschenswert, keine nachträglichen Änderungen und Wünsche mehr zuzulassen - aber, siehe oben: Manches ist einfach systembedingt. Häufig genug wollen die Stadtväter am Anfang gar nicht wissen, wie viel der Bau am Ende kostet, zumal da sie dann oft gar nicht mehr im Amt sind. Hätte man die Kosten von vornherein gewusst (und veröffentlicht!), dann wären Aachener Klinikum oder Elbphilharmonie schwerlich gebaut worden.

Müssen wir Bürger also damit leben? Ich fürchte: Ja. Nur: Glauben sollten wir den ersten Zahlen niemals. Dann wären Kostensteigerungen auch kein Thema für die Presse. Vielleicht merken die Politiker das irgendwann einmal und machen entsprechende Vorbehalte in ihre Ankündigungen. Hielten sich an Absprachen, äußerten keine zusätzlichen Wünsche und verknüpften Wahlperioden nicht mit Bauzeiten.

Ich glaube ganz fest daran. Und wenn man ganz fest an etwas glaubt - so hat man uns als Kind immer erzählt - dann geht es auch in Erfüllung...

Schlichtersprüchele



Prof. Dr. Uwe Altröck

Ein spektakulärer Auftritt

Es war schon ein spektakulärer Auftritt, als Heiner Geißler Anfang Oktober 2010 vor die Presse trat und ein Demokratieexperiment ankündigte, das in Deutschland seinesgleichen suchen werde. Auf der Couch bei Anne Will schien eine planungspolitische Sternstunde anzubrechen, als die Moderatorin danach fragte, ob es sich bei Geißlers Schlichtungsexperiment um so etwas wie einen Dritten Weg zwischen repräsentativer und direkter Demokratie handle. Da schien sich also doch etwas verblüffend Neues anzubahnen, ein Ansatz, der nicht nur dazu angetan schien, die verhärteten Fronten am Bauzaun des nördlichen Bonatz-Baus aufzulösen und versöhnlich über die augenunfreundliche Eskalation im Schlosspark hinauszudeuten. »Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei!«, so hörte sich das aus dem Mund eines Schlichters in offensichtlicher Kritik an Gerhard Schröder. Zwischen Volksabstimmung und Parlamentsbeschlüssen ein Ansatz, der zeigen sollte, dass wir auch planerisch in der Mediendemokratie angekommen sind, der wegen seiner grandiosen Öffentlichkeit verlockend schien, bei der sich nun wirklich jeder mit überschaubarem Aufwand ein umfassendes Bild von der Sachlage machen können sollte, bei dem die zugespitzten und verkrampften Entscheidungsalternativen, die den Bürgern in Volksabstimmungen vorgelegt bekommen, der Vergangenheit angehören würden.

So jedenfalls die Hoffnung eines über Jahre selbst ratlos die Auseinandersetzung um S21 beobachtenden Hochschullehrers, der mit studentischen Exkursionsgruppen immer wieder verblüfft vor den schlichten Propagandabotschaften der Bahn im Stuttgarter Bahnhofsturm gestanden hatte, aber ebenso wenig an die Unüberwindlichkeit von Hindernissen wie einer befürchteten Unterbrechung der unterirdischen Mineralwasser-

ströme glauben konnte, der also schlichtweg nicht in der Lage war, sich ein abschließendes Urteil zu bilden. Und der dem Schlichter deshalb schon gleich vorsorglich dafür verzieh, dass er aufgrund von Unkenntnis über die Planungswirklichkeit ein Bild in der Öffentlichkeit schüren half, auf dem ein halbes Jahrhundert Beteiligungspraxis, Moderation und unterschiedlichste Kommunikationsmethoden nicht vorzukommen schienen, der

also einmal mehr den Generalverdacht der Bürgerfeindlichkeit auf die Planungsprofession legt.

Heute, nach dem Schlichterspuch, der zum großen Spektakel der Legitimationsbeschaffung geworden ist, beschränkt sich die Großzügigkeit des Hochschullehrers, der sich inzwischen – dank der Schlichtung – in der Lage sieht, eine eigene Einschätzung über das Projekt S21 abzugeben. Ihm, dem Verschwörungstheorien absolut fern liegen und der nicht einmal viel für neomarxistische Analysen über neoliberale gesellschaftliche Veränderungen übrig hat, die das kapitalistische System und seinen baulich-räumlichen Niederschlag nur danach zu bewerten scheinen, wo einmal wieder ein Obdachloser aus einem Shopping Center vertrieben wird, scheint die Schlichtung als geradezu paradigmatischer Beleg für die Anpassungsfähigkeit des Kapitalismus im Ur-Marx'schen Sinne. Wer noch eines Nachweises dafür bedurft hätte, wie dabei gegnerische Strömungen doch recht zwanglos inkorporiert werden, der mag sich genauer vor Augen führen, was da in den letzten Wochen eigentlich unter der Leitung eines honorigen Attac-Mitglieds abgelaufen ist, das zwar wiederholt in fast schon rührend-altväterlicher Art die familienunfreundliche Immobilienverwertung auf dem freiwerdenden Gleisvorfeld geißelte und einen politischen Konflikt über die sinnvollste Form der Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland für die Sentimentalen unter uns Beobachtern durch die angekündigte Umpflanzung alter Bäume zu entschärfen hofft.

Eines Mannes, der in seinem früheren Leben Mitglied der Bundesregierung gewesen ist, die nach der deutschen Wiedervereinigung mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und ähnlichen Vorschriften die derzeitige Position des Planfeststellungsrechts und die eingeschränkte Rolle der Beteiligung darin erst in der heute – auch von ihm selbst immer wieder ganz deutlich im Rahmen der Schlichtung – kritisierten Form zementiert hat. Eines Mannes, der auch Mitglied der Bundesregierung gewesen ist, die mit der Bahnreform dafür gesorgt hat, dass die Bahn als Aktiengesellschaft in Person ihrer Vorstände dazu gezwungen ist, materiellen Schaden von ihren Anteilseignern abzuwenden, und daher selbstverständlich nicht von ihrer planfestgestellten Lösung abweichen kann, außer ihre Anteilseigner – zu 100

Prozent die Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Regierung bzw. Bundestag – würden dem zustimmen, die aber ihrerseits fernab von der Schlichtung in Berlin verlauten lassen, die Bahn sei ein privates Unternehmen, das selbst zu entscheiden in der Lage sei. Bei einer Bewertung des Schlichterspruchs sollte also nie außer Acht gelassen werden, dass Heiner Geißler die Möglichkeit zu weitergehenden Abweichungen von der Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses offenbar nie ernsthaft erwogen hat, diese also keineswegs ergebnisoffen erfolgte.

Höhepunkte

Die Schlichtung und ihre Bedeutung für die Bewältigung von planerischen Konflikten

Die Schlichtung war als Veranstaltung zur detaillierten Information über ein schwieriges Planungsthema ein großer Erfolg. Mit ihren fast 70 sehr sachlich vorgetragenen Referaten und den sich anschließenden Diskussionen war sie hervorragend in der Lage, die Komplexität des Sachverhalts in verständliche Happen zu zergliedern und die einzelnen Positionen zu verdeutlichen. Dafür allein war es die Veranstaltung wert, durchgeführt zu werden. Sie hat aber auch gezeigt, wie aufwendig es ist, wenn man sich wirklich zumindest in alle wesentlichen Details einer derartigen Materie einarbeiten möchte. Ob diese Vorgehensweise zum Standard werden kann, hängt nicht zuletzt auch wieder mit wirtschaftlichen Verwertungsinteressen und deren Fähigkeit zusammen, sich gegen aufwendige Beteiligungsformen zu wehren.

Durch die Beharrlichkeit der jeweils anderen Seite wurden die wesentlichen Knackpunkte im Verfahren herausgearbeitet, so dass jetzt verständlich wird, worin die unterschiedlichen Auffassungen bestehen. Es wurde deutlich, dass sie jeweils in sich stimmig sind und der Konflikt tatsächlich eine Menge mit unterschiedlichen politischen Prioritätensetzungen zu tun hat. Auf den Punkt gebracht, stehen die Befürworter des Tiefbahnhofs für eine maximale Beschleunigung und die Optimierung der Verbindungsqualität in dem von der Zahl der beförderten Personen her kleinen, aber profitablen Segment des Fernverkehrs, für das sich Wirtschaftsführer stark machen und das sicher auch von diesen eher wahrgenommen wird als der Nahverkehr. Dafür werden auch hohe Ausgaben für die

vage Hoffnung auf eine zusätzliche Bruttowertschöpfung als Folge der verbesserten verkehrlichen Erreichbarkeit des Großraums Stuttgart in Kauf genommen. Die Gegner des Tiefbahnhofs vertreten dagegen eine ganz andere Philosophie, wenn sie an der Vertaktung des Regionalverkehrs arbeiten und dessen Verknüpfung mit dem nur begrenzt mit Frankfurt, München oder Zürich konkurrierenden Stuttgarter »Flughäfele« (Palmer) über die herausragende Fernverkehrsanbindung für eine kleine Minderheit der Fahrgäste stellen.

Alle weiteren Vor- und Nachteile mögen zwar überaus relevant sein. Die Gegner weisen insbesondere immer wieder auf die Rolle der Grundstücksverwertung zur Quersubventionierung des Tiefbahnhofs hin, kritisieren aber, dass diese erst zu einem späten Zeitpunkt realisierbar ist. Die Befürworter kritisieren zu Recht den Aufwand und das optische Ergebnis, das eine Nachrüstung des Gleisvorfelds mit zusätzlichen langen Brücken (»Überwurfungsbauwerken«) mit sich bringen würde.

All dies war den Eingeweihten hinlänglich bekannt, wenngleich durch die Weiterentwicklung des Kopfbahnhofkonzepts in der Diskussion für den Beobachter mindestens »Gleichstand« erzielt wurde. Damit zeigte die Schlichtung vor allen Dingen die Fragwürdigkeit des vorangegangenen Planfeststellungsverfahrens, auch wenn die Befürworter, allen voran Tanja Gönner, nicht müde wurden zu behaupten, einige Elemente des Kopfbahnhofkonzepts seien gemäß Verwaltungsgerichtshof-Urteils Mannheim aus dem Jahre 2006 »nicht planfeststellbar«. Das steht so aber nirgends in dem Urteil. Die Schlichtung trug also an sensiblen Stellen nicht immer zur besseren Aufklärung, wohl aber zu verstärkten Zweifeln ob der Sinnhaftigkeit des derzeitigen Planfeststellungsrechts bei, Zweifel, die sich bis tief in die Reihen der Befürworter einzuschleichen begannen. Eine Konfliktbewältigung war hingegen schlechterdings mittels einer Identifizierung geteilter Positionen von Befürwortern und Gegnern, wie das Heiner Geißler ursprünglich offenbar beabsichtigt hatte, nicht möglich, da eine solche Annäherung nur in einzelnen Details stattfand. Es oblag also dem Schlichterspruch und den ihm direkt vorangehenden Stunden, zur Konfliktentschärfung beizutragen – doch dazu später mehr. Nicht zuletzt die politische Aufladung

des Konflikts machte eine Annäherung schwer, wenngleich mit großer Höflichkeit diskutiert wurde.

Protagonisten: Eine politische Auseinandersetzung

Wie stark Einzelpersonen in der Schlichtung herausragten, war auffallend. Die Präsenz zumindest in Baden-Württemberg prominenter Politiker wie Tanja Gönner oder Boris Palmer auf beiden Seiten machte die Schlichtung zwar nicht zu einem politischen Ereignis, doch angesichts des Ausscherens der Parkschützer und der teilweise stark divergierenden Präsenz sowie argumentativen Stringenz verengte sich die Auseinandersetzung stark auf wenige Protagonisten. Die Schlichtung war damit also natürlich keine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, machte allerdings insbesondere im Dreigestirn von Heiner Geißler, Volker Kefer und Boris Palmer unter Einbeziehung wichtiger Fachexperten der Bahn und aus der alternativen Verkehrsplanung eine hart geführte, aber stets sachliche Diskussion möglich.

Überraschende Erkenntnisse

In diesem Rahmen sind dann einige Einzelerkenntnisse schon bemerkenswert, die sich im Lauf der Zeit deutlich herauschälten. Sie brachten – andere Beobachter mögen das anders sehen – insbesondere Punkte für die Seite der Gegner. Insofern hatte die Schlichtung eben doch (trotz des Vorliegens aller Informationen, Argumente und Bewertungen spätestens seit der Verwaltungsgerichtshof-Auseinandersetzung 2006) eine wichtige aufklärerische Funktion, indem sie nämlich alle Mechanismen der Durchsetzung umstrittener Großprojekte in kristalliner Form bis in die deutschen Wohnzimmer trug (siehe dazu auch den Beitrag von Klaus Selle). So räumte Volker Kefer - ohne sich besonders verbiegen zu müssen - ein, dass das Wort »Magistrale Paris-Bratislava« zwar im Zusammenhang mit der EU-Trassenplanung eine gewisse technische Relevanz hat, aber für das Passagieraufkommen in und um Stuttgart völlig irrelevant ist – nichtsdestoweniger wurde in dieser Weise für die Notwendigkeit des Projekts geworben. Und Boris Palmer wies in der direkten Auseinandersetzung mit Wirtschaftsminister Pfister unter Verwendung von dessen eigenen Zah-

len haarklein nach, dass Baden-Württemberg eben nicht seine Zukunft verspielt, weil es »vom Verkehr abgehängt« wird, wenn auf den Tiefbahnhof verzichtet wird. Der ehemalige Bahnhofsvorsteher Hopfenzitz wiederum konnte auf unübertrefflich nüchterne Weise deutlich machen, dass die Kapazität des Kopfbahnhofs der des Tiefbahnhofs mindestens ebenbürtig ist. Gleichwohl verloren auch einige der Argumente der Gegner an öffentlicher Plausibilität – wenn sie diese überhaupt je hatten. Zu ihnen zählt etwa die Vermutung, durch die Barriere des teilweise aus der Erde ragenden Tiefbahnhofs werde der Schlosspark stark in seiner Wirkung eingeschränkt.

Der Schlichterspruch – eine politökonomische Interpretation

Die wesentlichen Inhalte des Schlichterspruchs sind in der Presse umfassend aufgearbeitet und diskutiert worden. Hier soll nur beiläufig auf sie eingegangen werden. Interessanter scheint der Versuch einer Einordnung und Interpretation, die ganz unabhängig von den ursprünglichen Intentionen der Beteiligten und der Beteiligten vorgenommen werden kann. Im Folgenden soll also über die Bedeutung sowie die Tragweite des Schlichterspruchs über die Auseinandersetzung um S21 hinaus reflektiert werden. Dabei geht es vor allem um die Rahmung des Konflikts und die Folgen für den Schlichterspruch.

Heiner Geißler hat in seinem Schlichterspruch deutlich gemacht, dass die Schlichtung selbstverständlich keineswegs ergebnisoffen war. Unter Verweis auf die Baugenehmigung, über die die Bahn verfügt, sah er seine Aufgabe offenbar darin, das größtmögliche Maß an Konfliktentschärfung unterhalb der Ebene des Baustopps oder gar der Infragestellung von S21 herbeizuführen. Vor diesem Hintergrund fragt man sich, was die von ihm gewollte und mit großem Aufwand – zum Wohle aller Beteiligten – durchgesetzte maximale Transparenz über Inhalte und Ablauf des Verfahrens eigentlich sollte. Trotz der Bedenken gegenüber dem Projekt hat Geißler sehr klar formuliert, dass höchstens die politische Ebene in der Lage wäre, S21 zu stoppen. Da die Protagonisten der Schlichtung neben Volker Kefer von der Bahn ohnehin Politiker oder ihre Vertreter waren – allerdings auffälligerweise ohne jeg-

liche Beteiligung des Bundes, der den größten Anteil der Kosten übernehmen will –, erlangt die von Geißler gegebene Begründung des Schlichterspruchs umso größeres Gewicht.

Ein Baustopp sei, so Geißler, in der vorletzten Schlichtungsrunde von Volker Kefer ausgeschlossen worden, der für diesen Fall wohlweislich angekündigt hat, alle Register einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu ziehen. Angesichts der geltenden Baugenehmigung ist klar, wie diese ausgehen würde. Geißler machte überdies deutlich, dass durch eine Infragestellung oder gar eine Realisierung der im Rahmen der Planfeststellung nur eingeschränkten geprüften Variante Kopfbahnhof 21 großer materieller Schaden zu befürchten sei, da diese Variante nicht den gleichen Planungsstand hat wie S21 – im Übrigen im Verlauf der Schlichtung eines der Kernargumente Kefers für S21. Die Ausstiegskosten und der erreichte Planungsstand, mithin ein Sachzwangargument, werden also für die Rahmung des Konflikts und damit die Möglichkeit zur Formulierung von Konfliktlösungsstrategien herangezogen. Im Zusammenhang mit dem Verweis auf Kefers Bereitschaft zur gerichtlichen Auseinandersetzung – vom Bund als alleinigem Anteilseigner war hier wiederum zu keinem Zeitpunkt die Rede –, da er ja gegenüber seinen Aktionären verpflichtet sei, Schaden vom Unternehmen abzuwenden (bei diesem Hinweis Geißlers im Schlichterspruch konnte sich Volker Kefer übrigens ein souveränes stilles Lächeln nicht verkneifen), erkennen wir hier einen geradezu lupenreinen Fall von Nicht-Entscheidung im Rahmen einer elitistischen Entscheidungskonstellation, wie er von Bachrach und Baratz bereits vor 50 Jahren beschrieben worden ist: Der sympathische Löwe Volker Kefer gibt sich über Wochen jovial und konzessionsbereit, um im entscheidenden Moment durch das kurze Ausfahren seiner Pranke deutlich zu machen, wo im Zweifelsfall die Grenze seiner Gesprächsbereitschaft wäre, die dann gar nicht mehr im Konflikt ausgelotet werden muss. Eine andere Rahmung des Konflikts scheidet damit aus.

Das wäre nicht weiter überraschend, wenn diese Rahmung nicht durch Heiner Geißler nach dessen umfassendem Gepolter über die problematischen Entscheidungsprozesse und die Politikverdrossenheit in Deutschland und nach einer wochenlangen umfassenden

Runde der transparenten Aufklärung über die wesentlichen Pro- und Kontra-Argumente erfolgt wäre. Letztlich schließt sich hier der Kreis: Hatte Geißler auf der Couch bei Anne Will und in anderen Interviews noch darauf verwiesen, dass er in Zeiten der Nachrüstung in den 1980er Jahren jederzeit bereit sein musste, der Bevölkerung deren Notwendigkeit immer wieder neu zu erklären, scheint jetzt die Rolle der Schlichtung eben doch im Wesentlichen die der Erklärung der Sinnhaftigkeit von S21 mit einigen Nachbesserungen zu sein, obwohl im Verlauf der Schlichtung gerade nicht die Qualität des Projekts überzeugend dargelegt werden konnte, sondern bis zum Schluss kontroverse Argumente vor allem unterschiedliche Vorstellungen von der Zukunft des öffentlichen Verkehrs und von regionaler Wirtschaftsförderung offenbarten (»Rausholen« der letzten Minuten im Fernverkehr im Bahnknoten Stuttgart vs. Weniger auf Höchstgeschwindigkeiten bedachter Integraler Taktverkehr nach Schweizer Vorbild; auf Wertschöpfungsgewinnprognosen gestützte Maximallösung mit erforderlichen umfassenden Veränderungen durch den Bau der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vs. schrittweise Optimierung des bestehenden Systems). In letzter Konsequenz werden durch die geschilderte Rahmung des Konflikts alternative Konfliktlösungen, etwa ein Verzicht auf S21 bei Ausbau der Strecke Wendlingen-Ulm mit Realisierung der wesentlichen Fahrzeitgewinne zwischen Mannheim und Ulm sowie der Möglichkeit zur Verwertung der meisten innerstädtischen Flächen in Bahnhofsnähe, von vorneherein ausgeschlossen.

Im Gegensatz zur Grundsatzfrage nach der umstrittenen Wirtschaftlichkeit von S21 hat der Schlichter dagegen die weniger schwierigen Konflikte durchaus in seinen Schlichterspruch einbezogen, selbst wenn sie von geringerer Tragweite sind. Die Begründung, das sei der einzige verbleibende Weg, das Konfliktpotential des Vorhabens zu reduzieren, klingt etwas ernüchternd. Man fragt sich auch, wer wirklich zufriedener mit S21 wird, wenn beispielsweise einige Großbäume umgepflanzt werden.

Was über diese Befunde hinaus frappiert, ist der Umgang mit der Öffentlichkeit des Verfahrens in seiner Schlussphase. Angetreten, um möglichst weitreichende Transparenz herzustellen, hat Geißler hierzu über Wochen erstaunliche Beiträge geleistet. Dies

fand allerdings ausschließlich unter dem Primat der Information statt. Als es schließlich um Entscheidungen im Schlichtungsverfahren selbst ging, zog sich Heiner Geißler mehrere Stunden mit den beiden Seiten zurück. In den vertraulichen Gesprächen mit den Kontrahenten wurde offenbar die Schlichtungslinie erst festgezurr. Die beiden Parteien haben laut Pressemeldungen Vorschläge zur Konfliktentschärfung wie den »Stresstest« für den Tiefbahnhof vorgeschlagen. Für Außenstehende bleibt hier mit Stirnrundeln festzuhalten, dass die entscheidende Phase des Verfahrens also wieder der Öffentlichkeit entzogen war, wenngleich im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren die Gegner institutionalisiert einbezogen werden konnten.

Sieger und Verlierer

Nach dem Ende der Schlichtung ist die öffentliche Rezeption fast durchweg positiv. Nichtsdestoweniger haben die Parkschützer weitere Demonstrationen angekündigt. Offenbar können sich also nicht alle Beteiligten gleichermaßen mit dem Schlichterspruch anfreunden. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, kurz nach den Gewinnern und Verlierern des Prozesses zu fragen. Diese scheinen interessanterweise in beiden »Lagern« vorzukommen – was insofern aufschlussreich ist, als dies Hinweise darauf geben kann, wer sich künftig für oder gegen ähnliche Verfahren aussprechen könnte.

Unter den Siegern ist Ministerpräsident Mappus an vorderster Front hervorzuheben, der durch die Schlichtung in der Lage war, sein Image deutlich aufzubessern und sich als der landesväterliche Versöhner zu präsentieren. Dafür musste er angesichts der Kostenverteilung für das weitestgehend vom Bund finanzierte Projekt wenig einbringen, erntet aber gleichwohl einen starken öffentlichen Legitimitätsgewinn für das Projekt, der vor der Schlichtung und zum Zeitpunkt des notorischen Polizeieinsatzes kaum absehbar war. Ähnlich gestärkt geht aus dem Prozess der Bahnvorstand Kefer, der seit langem als erster hochrangiger Vertreter der Bahn in der Lage war, durch sein konziliantes und sachliches Auftreten dem Konzern ein sympathisches Gesicht zu geben. Auch er musste dafür nicht auf die Möglichkeit verzichten, seine nicht verhandelbaren Positionen deutlich zu markieren.

Ihnen gegenüber steht mit Boris Palmer ein herausragender Verhandlungspartner aufseiten der S21-Gegner. Ihm ist es während der Schlichtung eindrucksvoll gelungen, sämtliche Werbebotschaften und schönfärberischen Aussagen der Befürworter vor einem breiten Publikum höflich, aber bestimmt auseinanderzunehmen. Damit hat er sich vielleicht im bürgerlichen Spektrum keine Freunde gemacht, aber sicher langfristig als ein Hoffnungsträger der Grünen in Stellung gebracht. Für sein Anliegen, den Tiefbahnhof zu verhindern, konnte er allerdings nur einige – wenn auch symbolisch wichtige – Teilerfolge erzielen.

Mindestens ebenso interessant ist der Blick auf die Verlierer. Zu ihnen dürfte schon die Ministerin Gönner zählen, deren teilweise verbissene Verhandlungsführung und Beharren auf Einzelpositionen bei wackligerer Ausgangsposition weniger erfolgreich sein dürfte als mit einer Baugenehmigung im Rücken. Weiter, und das scheint an dieser Stelle besonders erwähnenswert, ist es den Gegnern des Tiefbahnhofs aus der Profession der Architekten und Planer kaum gelungen, ihre »weichen« Argumente für die »schöne Einfahrt« in den Kopfbahnhof und gegen die Immobilienspekulation überzeugend darzustellen. Es ist wohl auch Geißlers eigener spekulantenkritischer Haltung zuzurechnen, dass dennoch mit der Stiftungslösung eine meistbietende Verwertung der Filetgrundstücke in der Nähe des Bahnhofs verhindert werden soll. Obwohl also Teile ihrer Argumentation in die Schlichtung eingeflossen sind, blieb eine wesentliche Argumentationslinie der Gegner, der Tiefbahnhof erzwingt mittelbar einen benutzerfeindlichen Städtebau, seltsam kraftlos. Dies gilt sogar trotz der breiten Ablehnung in der Schlichtungsrunde hinsichtlich der städtebaulichen Lösung auf dem genau unter den Gesichtspunkten von maximaler Grundstücksverwertung von der Bahn direkt vermarkteten Baufelds A1, direkt westlich des Kopfbahnhofs gelegen.

Bleibt noch zu den Parkschützern Stellung zu beziehen. Sie wurden zwar angesichts der vom Schlichter Geißler verfügten Umpflanzung alter Bäume indirekt bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt, doch konnten sie weitergehende Anliegen mangels Teilnahme an der Schlichtung nicht durchsetzen. Zudem haben sie mit der positiven Rezeption der Schlichtung ein Stück ihres Rückhalts in der Bevölkerung verloren. Mithin zeigt sich,

dass die Schlichtung durchaus die heterogene Ablehnungsfront zu spalten in der Lage war, denn eine bessere Alternative hätte die Teilnahme für die Parkschützer auch nicht geboten. Es wird in der Zukunft interessant zu beobachten sein, wie sich Projektgegner verhalten, wenn es wirklich zu Schlichtungsgesprächen oder ähnlichen Moderationsverfahren im Planungsprozess selbst kommt.

Was bleibt?

Klaus Selle hat es in seinem Beitrag überdeutlich gemacht: Die Rahmenbedingungen von Großprojekten lassen es sehr unwahrscheinlich wirken, dass in Zukunft wirklich einschneidende Veränderungen bei deren Vorbereitung und Durchführung durchgesetzt werden. Zu wünschen wäre es allemal. Auffällig ist es aber schon, wie sich Politiker, die bislang nicht durch besonderes Interesse für die Veränderung von planungsrechtlichen Vorschriften aufgefallen sind – zumal nicht durch ein Eintreten für eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit – sich auf einmal durch aus der Hüfte geschossene Vorschläge zu profilieren versuchen. Das Ansinnen mag redlich sein und von einem Gelegenheitsfenster künden, das aus der Eskalation des Polizeieinsatzes vom 30. September erwachsen ist. Doch werden mit den Ankündigungen Nebenziele in Nebentöne verpackt, die sehr genau gehört werden sollten. So hat insbesondere Ministerpräsident Mappus bereits sehr früh die Forderung ins Gespräch gebracht, zwischen der Planung und der Umsetzung von Großprojekten dürfte nicht mehr so viel Zeit vergehen. Gleichzeitig setzt er auf eine stärkere Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit nach dem Modell der Geißlerschen Schlichtung. Das wäre mit einem deutlichen Systemwechsel verbunden, der eine Annäherung an die britischen Gebräuche bedeuten würde. Wie dies im deutschen Rechtssystem, das sehr stark auf den Rechtsweg und Richterrecht baut, möglich sein soll, ist bislang ungeklärt. Es wäre im Planfeststellungsrecht absolut verdienstvoll, die Auseinandersetzungen zwischen Kontrahenten von der Ebene der jahrelangen bohrenden Suche nach Rechtsfehlern wegzubekommen, die einen Ersatz für die inhaltliche Auseinandersetzung darstellen, wenn diese politisch nicht führbar ist.

Doch gerade der Verlauf der Schlichtung hat deutlich gemacht, dass eine offene Debatte

keineswegs inhaltliche Divergenzen wirklich zuverlässig auflöst (auch im britischen System kann dies nur ein Inspector, der gewissermaßen als institutionalisierter Schlichter auftritt). Besinnt man sich auf die Logik der Arnsteinschen Beteiligungsleiter, bleibt jedenfalls sehr zu hoffen, dass ein solches Vorgehen eine höhere Beteiligungsstufe erreichen kann als die bloße transparente Information der Bürger ohne wirklich Einflussmöglichkeit wie im Fall der S21-Schlichtung, für die Heiner Geißler im Schlichterspruch die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgervotums explizit ausgeschlossen hat. Kleine Nebenbemerkung: Die von ihm eingeräumte politische Wirkung eines solchen nicht rechtsverbindlichen Votums (ich gehe hier nicht auf den darüber hinaus spannenden Hintergrund der rechtlichen Unzulässigkeit ein, der hinlänglich bekannt sein dürfte) und die Legitimationsfunktion, die es – ganz gleich, mit welchem Ausgang – als Orientierung für die weiterhin in ihrer Entscheidung trotz Baugenehmigung freien Politiker (zuma die im Bund) hätte übernehmen können, hätte deutlich machen können, dass auch die Geißlersche Schlichtung mehr sein soll und kann als eine der untersten Arnsteinschen Stufen (Informieren oder vielleicht noch Anhören und Erörtern).

Angesichts der letzten Tage bin ich persönlich allerdings eher skeptisch, was die nachhaltige Wirkung der Schlichtung anbetrifft. Ich hatte das zu Anfang bereits angedeutet. Wenn ich noch am Tag des Schlichterspruchs Kommentare aus der Bundespolitik höre, die schnell in alte Gräben zurückkehren, frage ich mich, woher der Wille zur Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen von

derartig komplizierten Planungsverfahren eigentlich kommen soll. Und wenn ich mir dann noch vor Augen führe, dass nicht nur die alten Positionen eingenommen werden, sondern sogar die hinlänglich im Rahmen der Schlichtung der Unhaltbarkeit überführten Polemiken wieder aufleben – wie im Falle des Generalsekretärs der CDU Gröhe, der die SPD aufforderte, sie »müsse sich nun entscheiden, ob sie für oder gegen ‚Stuttgart 21‘ sei und damit für oder gegen die Zukunft« – frage ich mich bereits, ob wir da eigentlich die letzten Wochen überhaupt eine Schlichtung erlebt haben. Oder wie muss man Zeitungsmeldungen interpretieren, die von Umfragen berichten, laut denen die Zahl der Stuttgart-21-Befürworter in der Bevölkerung deutlich von unter 40 Prozent auf 56 Prozent gestiegen seien, wenn einem auch im eigenen bürgerlichen Umfeld auffällt, dass durch die Schlichtung Beobachter dem Projekt gegenüber eher kritischer geworden sind? Das mögen ja alles Einzelmeinungen gewesen sein, mag man mir entgegenen, eine andere Interpretation ist aber auch möglich: dass nämlich die Schlichtung ihren Zweck genau darin erfüllt hat, dass Teile der Bevölkerung öffentlichen Streit satt hatten und deshalb, weil so sorgfältig über das Thema geredet wurde, nun, mit dem Vorliegen eines Schlichterspruchs diesen vor allem aufgrund seines sorgfältigen Zustandekommens als weise erachten. Wenn diese Interpretation auch nur einen wahren Kern haben sollte, dann wird in Zukunft sehr genau zu erwägen sein, ob man der Sache mit einer Schlichtung nicht einen Bärenienst erweist.

Uwe Altröck im Dezember 2010



Schlichterspruch konterkariert Schlichtung Aus »Stuttgart 21« mach »S 21 plus«?

»Wir müssen also auch über den Staat hinaus! Denn jeder Staat muß freie Menschen als mechanisches Räderwerk behandeln; und das soll er nicht; also soll er aufhören.« (G.W.F. Hegel, Bahnhof am Stutengarten 1796/97)

Eines hat die Schlichtung zu dem umstrittenen Bahnprojekt in Stuttgart mit seinen städtebaulichen Folgewirkungen auf alle Fälle gebracht: Alle Welt weiß jetzt, was sich hinter dem bislang nur Kennern verständlichen Kürzel S 21 verbirgt: ein durch und durch widersprüchliches Großprojekt mit hybridem Modernisierungsanspruch, einem schiefen und behindertenunfreundlichen unterirdischen Durchgangsbahnhof mit oberirdischen »Glubschaugen« (Heiner Geißler) und künstlichem »Park«-Dach, mit umstrittenen geologischen, ökologischen und sozialen Gefährdungen und ebenso umstrittenen städtebaulich-ästhetischen Auswirkungen, und schließlich mit einer bislang immer noch ungeklärten erhöhten verkehrlichen Leistungsfähigkeit.

Auch K 21, die Beibehaltung eines modernisierten Kopfbahnhofes, ist durch die Schlichtung jetzt einer breiten Öffentlichkeit als ebenfalls umstrittenes, aber ebenso realistisches und in moderner Modularbeit schrittweise ausbaufähiges und vor allem kosten-

günstigeres Alternativprojekt bekannt, wenn auch nicht in der Breite und Ausführlichkeit wie S 21, da es ja erst zeitversetzt im Planfeststellungsverfahren zu S 21 in die Diskussion eingebracht werden konnte.

Was verbirgt sich hinter Heiner Geißlers Schlichterspruch: »Wir bauen S 21 plus«?

Im Wesentlichen sechs Nachbesserungen: 1. Schutz der Schlossgartenbäume, 2. Erhalt der Gäubahn, 3. Verbesserung der Sicherheit im Bahnhof selber, 4. Erhöhung des Brandschutzes auch in den Tunnels, 5. Erweiterung des Tiefbahnhofes um ein neuntes und zehntes Gleis, 6. Zweigleisiger Ausbau der Verbindungs-Trasse »Wendlinger Kurve« und der Flughafenanbindung an die Neubaustrecke nach Ulm.

Darüber hinaus war Stuttgart 21 nie nur ein reines Bahnprojekt. Ein Ursprungsmotiv war die finanzmarktkapitalistische Mobilisierung des darüber frei werdenden Gleisvorfeldes als städtebauliche Immobilienflächen. Dies

Christoph Lieber

Der Beitrag erschien am
3.12.2010 in der webzeitung
der Zeitschrift Sozialismus
Aktuell unter
www.sozialismus.de

wurde während der Schlichtung in die Öffentlichkeit gebracht und fand auch seinen Niederschlag in den empfohlenen Nachbesserungen. Hier ist der Schlichterspruch durchaus weitreichend, indem er beide Parteien auf eine gemeinsame Stiftungsträgerschaft verpflichtet, über die dieses Baugelände der Immobilienspekulation entzogen und unter ökologische, soziale, familienfreundliche und städtebauliche Planaufgaben gestellt werden soll.

Dennoch steht dies in der öffentlichen Diskussion nicht an vorderster Stelle. Auf alle Fälle sollten die Kritiker von S 21 diese Empfehlung als Mobilisierungschance in ihrem gegenhegemonialen Protest berücksichtigen, immer in der Öffentlichkeit wachhalten und versuchen, gegenüber der Gegenseite, die schon den Geschäftsführer der Hafencity Hamburg GmbH, Jürgen Bruns-Berentelg, für sich eingespannt hat, mit konstruktiv-rechtlichen Vorschlägen der Ausgestaltung und demokratischen Kontrolle dieses städtebaulichen Wohn- und Parkanlagenprojekts in die Vorhand zu kommen.

Von den Nachbesserungsempfehlungen bleibt schon am Tag nach dem Schlichterspruch in der medialen Berichterstattung bezeichnenderweise nur noch eine haften, die in der weitergehenden öffentlichen Diskussion eine Rolle spielt: der sogenannte Stress-test für einen 30%-igen Leistungszuwachs eines nachgebesserten S 21.[1] »Die Deutsche Bahn AG verpflichtet sich, einen Streßtest für den geplanten Bahnknoten Stuttgart 21 anhand einer Simulation durchzuführen. Sie muss dabei den Nachweis führen, dass ein Fahrplan mit 30 Prozent Leistungszuwachs in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität möglich ist. Dabei müssen anerkannte Standards des Bahnverkehrs für Zugfolgen, Haltezeiten und Fahrzeiten zur Anwendung kommen.« (Schlichterspruch)

Dieser noch ausstehende »Stresstest«, seine Auswirkung auf mögliche Kostensteigerungen, der Zeitpunkt seiner Durchführung und das Verfahren seiner öffentlichen (Gegen)Prüfung bietet jetzt den Stoff für erneute Auseinandersetzungen von S 21-Befürwortern und -Kritikern darüber, wie es politisch weitergehen wird und soll. Dabei tritt konsequenterweise das wieder ein, was vor der Schlichtung auch schon der Fall war: Es wird berechnete öffentliche Proteste geben, es wird Unklarheiten über das Verfahren ge-

ben – vor oder nach der anstehenden baden-württembergischen Landtagswahl.

Und es werden vor allem wieder Teil- und Halböffentlichkeiten entstehen, in denen dann Mutmaßungen über den Stresstest und die Schweizer Gutachterfirma kursieren werden, wie sie zum Beispiel Frau Gönner jetzt schon in Interviews wieder bedient: »Das Schweizer Unternehmen, das den Stresstest durchführen soll, hat bereits gesagt, sie sehen nicht das neunte und zehnte Gleis als notwendig an.« Woher weiß die CDU-Verkehrsministerin das jetzt schon?

Genau eine solch unseriöse und intransparente Kommunikation von Großprojekten führte zu jener jetzt allseits wertgeschätzten Faktenschlichtung, von der Geißler selbst sagt: »Das Interessante in den Augen der Beteiligten und der Zuschauer war, daß die gesamten Argumente beider Seiten offengelegt und Zusammenhänge dargestellt wurden ... Statt der Vorstellung von Teilaspekten durch mediale Statements, konnte die Herleitung von Argumenten dargestellt werden, die »Storylines«, wie Volker Kefer einmal sagte: d.h. die technische Gesamterzählung und der innere Zusammenhang des Vorhabens – und das vor einem Millionenpublikum.« (Schlichterspruch)

Aber diese Maßgabe, *Teilaspekte* in der Auseinandersetzung um S 21 dem Zwang zu einer *Gesamtargumentation* des »inneren Zusammenhangs des Vorhabens« zu unterwerfen, will Geißler für die *Teil*nachbesserungen von S 21 – und nichts anderes beinhaltet sein Schlichterspruch S 21 plus – nicht mehr gelten lassen. Und so antwortet der ehemalige Schlichter am Morgen danach im Gespräch mit Heribert Prantl bei Brezel, Kaffee und Süßstoff auf die Frage, ob bei dem Stresstest herauskommen kann, den Bahnhof nicht zu bauen, ganz ohne »Storylines« und fast im Gehebe einer Tanja Gönner: »Nein. Dieser Test soll nur feststellen, ob und welche Verbesserungen notwendig sind, um auf die von der Bahn versprochene Zahl von Zügen zu kommen.« (SZ, 2.12.2010) [2]

Damit fällt der zentrale Teil des Schlichterspruchs hinter das argumentative Niveau der Schlichtung zurück. Das kündigte sich aber schon beim Zustandekommen des Schlichterspruchs selbst an, denn im Grunde fiel der Schlichter Geißler schon beim Übergang von Schlichtung zum Schlichterspruch in das

alte Modell von Geheimdiplomatie zurück: Weder machte er seine eigenen »Storylines«, also die »Herleitung von Argumenten« zur Begründung seines Schlichterspruchs öffentlich und damit transparent, noch den Argumentationszusammenhang bei der Auslotung von Übereinstimmung und Zugeständnissen der jeweiligen Konfliktparteien.

Der eigentliche Höhepunkt der Schlichtung fand damit wie üblich »hinter verschlossenen Türen« statt. Dies wird Mappus, Grube und Co. – also einer Allianz aus DB, (Bau) Industrie und Teilen der politischen Klasse – ganz recht gewesen sein, kommt es doch ihrem gewohnten Politikstil entgegen. Die Vertreter des Protestbündnisses müssen sich dies allerdings gerade vor dem Hintergrund der gelaufenen Schlichtung sowie bei ihrer Angewiesenheit auf politische Kommunikation »nach draußen« als strategischen Fehler anrechnen. Sie hätten die Pflicht gehabt und haben sie immer noch, die Argumente und Sachzwänge wiederum öffentlich zu machen, die letztlich zu dem und keinem anderen Schlichterspruch geführt haben.[3]

Das holte jetzt nach Ende des Verfahrens der Schlichter Geißler selber in dankenswerter Offenheit nach. Hieß es noch in den Präliminarien seines Schlichterspruchs etwas verklausuliert: »Das Verfahren war als Fachschlichtung gedacht, wobei offen blieb, ob diese in eine Ergebnisschlichtung verbunden mit einem Votum des Schlichters münden sollte. Es war klar, daß daraus keine rechtliche Bindung entstehen konnte...«, so spricht er jetzt über den eigentlichen Gegenstand des Schlichtungsverfahrens Klartext: »Bei kontradiktorischen Gegensätzen kann man nicht schlichten.« (SZ, 2.12.2010)

In der Tat beinhaltet schon die Ausgangskonstellation der Schlichtung ein strukturelles »Machtgefälle«: Die Projektbefürworter von S 21 waren von vorneherein in der Vorhand und in den Worten des Analytikers der »feinen Unterschiede« und der »Mechanismen der Macht«, Pierre Bourdieu, mit mehr rechtlich-legitimiertem, expertisengeprüftem und natürlich ökonomischem Kapital ausgestattet. Dieses mussten sie zwar vorübergehend einem öffentlichen Begründungszwang unterwerfen und der Kritik von Laienexperten mit dem symbolischen Kapital hoher sozialer Legitimation aussetzen, aber immer mit rechtlich abgesicherten Planfeststellungsbeschlüssen und schon ab-

geschlossenen Verträgen im Rücken. So war die Faktenschlichtung politisch gesehen kein »herrschaftsfreier Diskurs« und konnte auch keiner sein.

Hätte die Schlichtung durch den Schlichter Geißler in einen »herrschaftsfreien Diskurs« im Habermasschen Sinne transformiert werden können, wo nur »zwanglose« Argumente zählen?

Mit dem kategorischen Imperativ Kants – »Aufklärung ist Ausgang aus selbstverschuldeter Unmündigkeit« – qualifizierte Heiner Geißler schon zu Beginn die Schlichtungsgespräche zu Stuttgart 21 als »demokratischen Prototyp«, der auch einen Paradigmenwechsel im bisherigen Mischungsverhältnis von verwaltungstechnisch und lobbypolitisch geprägten Planfeststellungsverfahren und Bürgerbeteiligung einleiten sollte. Damit war neben den Erwartungen auf evtl. inhaltliche Annäherung oder gar Kompromissbildungen auch eine demokratiepolitische Messlatte aufgelegt, an der sich Geißlers Schlichterspruch nun selbst messen lassen muss.

Nach acht Runden mit rekordverdächtigen Einschaltquoten öffentlich übertragener »Faktenschlichtung« war klar, einen Kompromiss zwischen den Befürwortern eines unterirdischen Durchgangsbahnhofs und den Kritikern mit ihrer Alternative eines modernisierten Kopfbahnhofs kann es nicht geben. Zu gegensätzlich sind auch die Gesamtkonzeptionen von infrastruktureller und städtebaulicher Modernisierung und insbesondere das (Selbst)Verständnis auf Seiten der Befürworter und Kritiker, was Modernität, Wachstum, lebenswerte städtebauliche Umwelt und Bürgerbeteiligung in Zeiten eines industriellen Kapitalismus mit Finanz-, Wirtschafts-, Klima- und Demokratiekrise bedeutet.

Letzteres wäre die politische Seite mit allen ihren rechtlichen Konsequenzen bestehender Willensbildung gewesen, also die das ganze Gemeinwesen (die »Polis«) – die BürgerInnen Stuttgarts, Baden-Württembergs und Deutschlands – betreffende Seite der zur Diskussion stehenden und abzuarbeitenden Agenda. Diese Dimension versuchte der Schlichter Geißler aber von Anfang an mit dem fragwürdigen Verdikt außen vor zu halten, erst gar keine politisch-weltanschaulichen oder demokratie- und rechtspolitischen Diskussionen aufkommen zu lassen, was er

dann in seinem Schlichterspruch – es durfte und sollte »daraus keine rechtliche Bindung entstehen« – erstmals öffentlich nachträglich rechtfertigte.

Aber S 21 lässt sich eben nicht in bautechnische, geologische, verkehrsplanerische, kostenmäßige und ästhetische Frage- und Faktenabklärungsrunden separieren und dann in einer Schlussrunde bilanzieren, in der – bezeichnenderweise dann ohne Diskussion – bloße Statements mit jeweils unterschiedlicher Gesamtbewertung unverbindlich ausgetauscht wurden. Genau solche »medialen Statements« wurden aber im Schlichterspruch als nicht-diskursiv und -argumentativ abgelehnt.

Bezogen auf dieses Spannungsverhältnis von Einzelfakten und Gesamtbewertung markieren die Bürgerproteste und das Schlichtungsverfahren um S 21 eine Soll-Bruch-Stelle, über die sich im Verlauf der Schlichtung ein politisch lagerübergreifender Konsens herausgebildet hat: Großprojekte bedürfen – in Zukunft – anderer Formen von BürgerInnenbeteiligung. Geißler regt dazu in seinem Schlussplädoyer eine Neufassung von §3 (Beteiligung der Öffentlichkeit) des Baugesetzbuches an und empfiehlt in Anlehnung an die Schweiz die Aufnahme plebiszitärer Beteiligungs- und Entscheidungsformen der BürgerInnen in allen Stadien der Zielfindung und Planung bis zur Realisierung solcher städtebaulicher Infrastruktur- und Großprojekte. Die allseitige konsensuelle Zustimmung dazu läuft aber Gefahr, die eigentlich brisanten politischen Implikationen dabei zu überspielen.

Eine Erweiterung und Öffnung demokratischer BürgerInnenbeteiligung setzt nämlich voraus, dass insbesondere beim bisherigen Planfeststellungsverfahren dessen Gegenstand auch explizit als ein politischer, alle Facetten eines Gemeinwesens tangierender Sachverhalt gesetzlich und verfahrensrechtlich anerkannt wird, der nicht allein in verwaltungsrechtlicher und -technischer Engführung bei abgestuften Formen von *Anhörung und Beteiligung* der Öffentlichkeit abgearbeitet werden kann, sondern über dessen Ausgestaltung die BürgerInnen selbst in Alternativen demokratisch entscheiden können. Der von Geißler bei S 21 in Aussicht gestellte Paradigmenwechsel bestehender *Beteiligungsverfahren* hätte der Sache nach also eine Grenzüberschreitung verwaltungs-

rechtlicher Bindungen und (Neu)Eröffnung demokratischer *Entscheidungsverfahren* bedeuten und nach sich ziehen müssen.

Zu diesem politisch innovativen Schritt konnte sich Geißler nicht durchringen, da er die politisch-rechtliche Seite von S 21 nicht selbst zum Gegenstand des Schlichtungsdiskurses machte. Und bezeichnenderweise wurde er in derjenigen Schlichtungsrunde, in der es um den vergleichenden verkehrlichen Faktencheck zwischen S 21 und K 21 ging, von den Projektbefürwortern süffisant darauf hingewiesen, dass die Abwägung dieser Alternativen mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 6.4.2006 eigentlich schon längst »sachkundig und auf Basis von Gutachtern« – natürlich der Bahn – entschieden sei.

Dass Geißler dieses Urteil nicht kannte, illustriert, dass er sich der Begrenztheit seines intendierten Paradigmenwechsels in Sachen Demokratie im Spannungsfeld zwischen Schlichtungsdiskurs und verwaltungsrechtlich sanktioniertem Planfeststellungsbeschluss nicht wirklich bewusst war: Gegen das im verwaltungsrechtlichen Verfahren legitimierte Projekt S 21, die »Faktizität«, können in einem wenn auch neuartigen Diskursverfahren nur begrenzt neue »Geltungen« (Habermas) geschaffen werden.

Zu Grenzüberschreitungen des Bestehenden bedarf es mehr als Diskurse, es bedarf im ersten Schritt eines dezidierten politischen Willens. Zumindest dessen Bekundung – als Empfehlung in seinem Schlichterspruch – hätte Geißler ganz im Sinne seines Paradigmenwechsels möglich sein müssen. Und einem solchen Paradigmenwechsel steht das Recht, auch das Planfeststellungsrecht, nicht prinzipiell entgegen. Auch wenn es sich in seiner zum Teil selbstreferentiellen Verselbständigung gegen rechtspolitisches Hinterfragen abzuschotten versucht, ist das, »was unter bestimmten historischen Bedingungen als Recht gesprochen wird, nicht durch das Rechtssystem selbst vorgegeben, sondern Ergebnis eines ins Recht eingeschriebenen ›Weltanschauung‹«, [4] deren erneute rechtspolitische Hinterfragung bezogen auf eine mögliche Volksbefragung oder Volksabstimmung zuzulassen Geißler nicht wagte.

Aber nur wer wagt, gewinnt.[5] Das Recht hat »immer einen Kampf erfordert, um sich durchzusetzen, und ist in Wirklichkeit Kampf

für die Schaffung einer neuen Gewohnheit« (Antonio Gramsci, Gefängnisheft 6, §98: *Die Gewohnheiten und die Gesetze*). Und eine solche neue Gewohnheit für BürgerInnenbeteiligung bei Planungsverfahren hatte sich Geißler mit seinem »Prototyp plebiszitärer Demokratie« doch auf sein Schlichter-Panier geschrieben. Er hätte sich also ganz gramscianisch für den »erzieherischen, kreativen, bildenden Charakter des Rechts« (ebd.) stark machen können.

Mit Kantischem Imperativ und etwas »politischer Phantasie und Ungehorsam« hätte man also der repräsentativen Demokratie mit ihren teilweise passivierenden und repressiv-toleranten Seiten durchaus konstruktiv »in die Parade fahren« (Schlichterspruch) können: Wenn die Vorhabensträger von S 21 erhöhte Bürgernähe und -beteiligung als Ergebnis der Schlichtungsgespräche selbst begrüßen, hätte man sie auch auf eine neue Legitimierung durch Volksbefragung oder einen Volksentscheid verpflichten können.

Und die (Ausstiegs)Kosten aus vertraglichen Bindungen und verwaltungsrechtlichen Rückabwicklungen hätte man als eine sinnvolle Investition in die Wiederbelebung passiver demokratischer Strukturen legitimieren können – was sagte doch Geißler zu den erforderlichen Mehrkosten seiner Empfehlung zur Nachbesserung von S 21: der Finanzmarktkapitalismus hat »Geld wie Heu«.

In der Tat: was sind 1,6 Mrd. Ausstiegskosten zur Stärkung der Demokratie gegenüber dem Mehrfachen zur Rettung von LBBW, anderen (Landes)Banken und privaten Vermögenstiteln?

Christoph Lieber im Dezember 2010

Anmerkungen

[1] Dies ist kein Zufall, stellt dies doch nach jetzigem Stand des weiteren Verfahrens für beide Seiten den letzten Kasus knaxus dar und bietet doch nur diese Nachbesserungsempfehlung ein Zeitfenster, in dem über Protest und Kritik das Verfahren erneut geöffnet und die Alternative K 21 wieder ins Spiel gebracht werden kann. Alle anderen Nachbesserungsaufgaben im Schlichterspruch bieten diese Chance nicht. So beinhaltet beispielsweise die Forderung: »Im Bahnhof selber wird die Verkehrssicherheit entscheidend verbessert. Im Interesse von Behinderten, Familien mit Kindern, älteren und kranken Menschen müssen die Durchgänge gemessen an der bisherigen Planfeststellung verbreitert [werden], die Fluchtwege sind barrierefrei zu machen« (Schlichterspruch), die aberwitzige Paradoxie, dass der Bahnhof S 21, der bei den unterirdisch-örtlichen Gegebenheiten nur mit einem Gefälle von 6m Höhenunterschied, also abschüssig und schief und damit notwendigerweise von vorneherein nur behindertenunfreundlich gebaut werden kann, nicht durch wie auch immer geartete Auflagen eines S 21 plus behindertengerecht werden kann, sondern nur dadurch, dass man ihn ebenerdig baut, also oben lässt. Aber diese Argumentation leuchtete dem Schlichter Geißler wohl schon beim Faktencheck nicht ein. In der öffentlichen Diskussion spielt dies schon wieder keine Rolle mehr. Umso mehr sollte man die Befürworter von S 21 beim Wort nehmen und in der Öffentlichkeit dann auf der korrekteren Bezeichnung vom »schiefen Stuttgart 21« bestehen – gemäß einer nicht zu vernachlässigenden »Politik der Nadelstiche« (Gramsci) im gegenhegemonialen Stellungskrieg.

[2] Geißler billigt also diesem »Stresstest« nicht den Status einer weiteren Schlichtungsrunde zu, was er der Sache nach aber wäre, und lehnt daher konsequenterweise auch die Verlängerung der »Friedenspflicht« mit Bau- und Vergabestopp auf Seiten der DB bis zur Klärung dieses Stresstests ab.

[3] Diese Aufgabe der öffentlichen Interpretation und Deutung nach Abschluss einer jeden Schlichtungsrunde gegenüber der eigenen Anhängerschaft hatte auch zuvor schon bestanden, wurde aber nicht konsequent gehandhabt.

[4] Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano,

Hegemonie im globalen Recht – Zur Aktualität der Gramscianischen Rechtstheorie, in : dies. (Hrsg.), Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis, Baden-Baden 2007, S. 94.

[5] Hierfür hätte sich Geißler gegen seine rechtspolitischen Bedenken vom Schriftzug eines berühmten Sohnes der Schwabenmetropole an ihrem noch bestehenden Kopfbahnhof inspirieren lassen können: »...dass diese Furcht zu irren schon der Irrtum selbst ist...« (G.W.F. Hegel). Aber er hielt es in die-

sem Fall lieber mit dem späteren Versöhler mit dem preußischen Verwaltungsstaat als mit dem frühen Staatskritiker. Geißler: »Wir können die Austragung des Konfliktes harmonisieren und humanisieren.« (SZ, 2.12.2010) Wahrscheinlich erklärt dies auch mit die überwiegend positive Aufnahme des Schlichterspruchs in der Bevölkerung, nach der Devise – Hauptsache, wir haben mal miteinander geredet. »Nun muss der Geist aber wieder in die Flasche, das heißt, die Diskussion muss wieder zurück in die Parlamente und weg von der Straße.« (FAZ, 2.12.2010)

Stadt verantworten

Es gibt derzeit wohl kein anderes Thema auf dem Gebiet der Stadtplanung und Stadtentwicklung, das intensiver besprochen würde als das bürgerschaftliche Engagement in Sachen Stadt. Dazu muss man nicht einmal nur nach Stuttgart schauen. Es gibt nahezu in jeder Stadt Beispiele einer problembewussten, kritischen Bürgerschaft, die mit ihren Wortmeldungen in den Verlauf von Planungsprozessen eingreifen.

Wer also verantwortet die Stadt? Und: Ist an dem Zustand, wie wir ihn heute beobachten, etwas neu oder anders geworden an einer »Dimension der Durchsetzung von Machtausübung und Einverständnisgewinnung« (KRAU)? Immerhin kann Deutschland für sich in Anspruch nehmen, Bürgerinformation und -beteiligung seit langem in seinem Planungssystem verankert zu haben. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass das deutsche Planungsrecht und -system zu den demokratischsten weltweit gehören. Und es gibt eine selbstverständliche kommunale Praxis von Kommunikation, Beteiligung, Öffentlichkeit und Diskurs, die oft genug intelligent, erfolgreich und ohne jeden Skandal durchgeführt wird.

Ich möchte einige Punkte zur Diskussion stellen, was sich geändert haben könnte.

Erstens: Immer weniger kann man in Fragen von Baukultur und Stadtentwicklung von einem Experten-Laien-Verhältnis ausgehen. Es gibt in diesem Kontext keinen Laien, sondern lediglich ein an seiner Umwelt interessiertes Subjekt oder eine Gruppe von Menschen, die Meinungen, Wertorientierungen und Interessen teilen. Man hat sie oft genug zu Experten des Alltagswissens erklärt und nun bringen sie dieses ein und melden sich zu Wort.

So gibt es Selbstnutzerinitiativen und sich selbst organisierende Bauherrengruppen, die als Investoren tätig werden und auch für die Qualität ihres näheren und weiteren Wohnumfelds aktiv eintreten. Es gibt Stiftungen und Vereine, die den Wiederaufbau verlorener Bauten anregen und ganz praktisch unterstützen. Hat sich das Staatsverständnis im letzten Jahrzehnt von einem Wohlfahrtsstaat



Dr. Marta Doehler-Behzadi
ist seit 2007 Leiterin
des Referats Baukultur
im Bundesministerium
für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung

hin zu einem aktivierenden Staat modifiziert, treten nun auch emanzipierte Akteure auf den Plan, die ihre Verantwortung wahrnehmen. Diese Eigenverantwortung und die positive Erfahrung erfolgreich durchgeführter Projekte führen zu jenem Selbstbewusstsein, in Planungsprozessen und bei städtischen Entscheidungen mitzusprechen und eigene Bedürfnisse, Haltungen und Interessen geltend zu machen. Hier sind hochgebildete und engagierte Menschen aktiv, die ihr Glück ein Stück weit in die eigene Hand nehmen. Ob durch mehr EIGENverantwortung im Rahmen dieser neuen Bürgerschaftlichkeit auch mehr MITverantwortung gestiftet wird, scheint dabei eine zentrale Frage zu sein.

Zweitens: Es gibt aber auch den omnipotenten Stadtbaumeister nicht mehr, der weit und mutig in die Zukunft blickt und sie bravurös gestaltet, der Techniker, Künstler und noch dazu begnadeter Manager in einem wäre. Stadtplanung ist ein extrem arbeitsteiliger Prozess mit unübersehbar vielen Betroffenen – und häufig eben auch Beteiligten – geworden. Die neue Planungsphase integrierter Stadtentwicklungsplanung macht dies mehr als deutlich. Das Wissen, das die professionell Verantwortlichen für Fragen der Stadtentwicklung und Baukultur einbringen, entsteht in einer gesellschaftlichen und urbanen Praxis und in konkreten sozial-ökonomischen Zusammenhängen sowie vor dem Hintergrund diversifizierter kultureller Wertorientierungen. Diese Expertise kann alles sein, nur nicht akademisch. Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen ist die dazu notwendige Kommunikationsform. Sie macht nicht nur die Planenden klüger, Planung wird zu einem soziales Konstrukt (was sie im Übrigen immer war).

Je mehr Stadtentwicklung im Bestand – und nicht mehr als Neubau auf der grünen Wiese – stattfindet, je mehr die Geschichte und der städtebauliche Kontext zu beachten sind, je stärker Erhalt und Transformation vorhandener Bausubstanz und Infrastrukturen zum Planungsgegenstand werden, desto mehr sind soziale Interessen von Beteiligten darin verwoben. Und desto weniger ist Planung ein genialer Wurf eines Einzelnen.

Drittens: Ob irgendwo Bäume gefällt oder ein Altbau abgerissen werden soll, ein Standort für eine neue Nutzung – sei es nun eine Moschee oder ein Kraftwerk – in die Kritik gerät oder die Ergebnisse eines Architekturwettbe-

werbs in der Öffentlichkeit durchfallen, all diese Konflikte und Widersprüche haben gemeinsam, dass eine Planungsaussage nicht (mehr) einlöst, was sie (einstmals) versprochen hat(te): eine überzeugende Vorstellung für die Entwicklung und das Erscheinungsbild der Stadt sowie die Qualität des Lebens in den Stadträumen, die gesellschaftliche Bindungskraft entfalten und handlungsleitend werden könnte. Insofern sind mit den aktuellen partizipativen Prozessen und Protesten in ihrem Für und Wider sehr grundsätzliche Fragen angesprochen: Wie wollen wir morgen leben? Wie soll unsere Stadt dies zum Ausdruck bringen? Und wie auch nicht. Gerade diese Fragen oszillieren derzeit zwischen den Polen Kontinuität und Wandel, Stabilität und Dynamik in der Gesellschaft. Standort- und Gestaltungsfragen im Städtebau lassen diese gesellschaftlichen Hintergründe in den Vordergrund treten, sie geben ihnen einen Anlass und eine konkrete Form.

Nachbemerkung: Kaum ein Begriff ist so idealisiert worden und dabei so nebulös geblieben wie die Zivilgesellschaft; nichts wurde häufiger als ein notwendiges Übel und Alibi in den formellen und informellen Planungsprozessen angesehen als Bürgerbeteiligung. Oft genug blieben die Rollen, Perspektiven und Interessen der jeweils Beteiligten in den Diskursen unterbelichtet. Aktuell wird deutlich, dass sich die Beteiligten ihrerseits sehr klar darüber sind oder angesichts der Konflikte doch schnell Klarheit erlangen, welche Interessen sie jeweils vertreten und welche Machtmittel sie zur ihrer Durchsetzung haben. Planung ist ein Aushandlungsprozess und wird von politischen und ökonomischen Kräfteverhältnissen bestimmt. Das etwas harmoniesüchtige Berufsverständnis der Planenden als Alles-Verstehende und Moderatoren ist zu oberflächlich und letztlich zu intransparent, um die offen zu Tage tretenden und latenten Rollen, Kompetenzen, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Ressourcen zu offenbaren und damit schließlich die Positionen und Interessen in den Aushandlungsprozessen zu klären.

Das alles ist streng genommen nicht wirklich neu, sondern lässt sich in den veränderten Paradigmen der Stadtplanung von Deutschlands seit den 1970er Jahren nachvollziehen bis in die Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen hinein. Immerhin haben die Verantwortlichen aus freien Berufen, Verwaltung und Politik in diesen Beteiligungsprozessen

Sicherheit für ihre Entscheidungen in widersprüchlichen und konfliktreichen Situationen gewonnen. Die heutige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die einmal durchgeführte Beteiligung nicht per se Verlässlichkeit und Verbindlichkeit garantiert. Die angestrebte politische Legitimation für das Verwaltungs- und politische Handeln ist nicht garantiert. Der Pfad, Bürgerbeteiligung und Partizipation in die repräsentative Demokratie und die darauf aufzubauenden Planungsprozesse einzusteuern – immerhin geht es um Termine und Finanzen und das ganz praktische Baugeschehen – werden unkalkulierbar. Siehe Stuttgart 21. Das ruft die Frage hervor, wie in einem Zustand neuer Unübersichtlichkeit wieder Vertrauen gewonnen und belastbare Kompromisse

als Grundlagen des praktischen Handelns gefunden werden können. Wie also müssen die Vertreter von Verwaltung und Politik gegenüber der Öffentlichkeit agieren; was kann und muss man von der sog. Zivilgesellschaft in solchen Beteiligungsprozessen erwarten? Mit dem Motto von Willy Brandt 1969 »Mehr Demokratie wagen« geht es wohl heute um nicht mehr und nicht weniger als ein neues Verständnis praktisch gelebter Zivilgesellschaft.

Marta Doehler-Behzadi im November 2010

Literatur:

Ingrid Krau: Städtebau als Prozess – Kontinuität durch Transformation; - Berlin, 2010



Der Widerstand der Materie



Die Stuttgarter Bürger sind mittlerweile zu Experten für Geologie, integrale Taktfahrpläne, Juchenkäfer, volkswirtschaftliche Rentabilitätsberechnungen und diverse andere Spezialthemen geworden. Mit beeindruckendem Fachwissen diskutieren sie die potenziellen Gefahren von Anhydrit beim Tunnelbau, Einzelheiten des Gesamtprojekts wie die Engpässe in der Rohrer Kurve, die zukünftige Querneigung der Bahnsteige und unendlich viele weitere Details dieses kaum überschaubaren Projekts.

Kaum jemand spricht aber darüber, dass das gesamte Projekt auch gestalterisch nicht gerade zu einem Gewinn für Stuttgart zu werden verspricht – selbst wenn die vorliegenden städtebaulichen und architektonischen Entwürfe Ergebnis von Wettbewerben sind. Das Problem beginnt damit, dass sie durch stadtpolitische Entscheidungen konterkariert werden und dass die Voraussetzungen dafür fehlen, dass sie Qualität entfalten können.

Auch wenn Wettbewerbe nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden sollen, stellt sich doch die Frage, ob sie in diesem konkreten Fall immer zu den besten Lösungen geführt haben.

Der Bebauungsplan des Gebiets A direkt hinter dem Bahnhof, des so genannten Eu-

ropaviertels, basiert auf dem Siegerentwurf des städtebaulichen Wettbewerbs von Trojan, Trojan und Neu. Das ihm zugrunde gelegte Blockraster ist von einer bestürzenden Banalität und hat mit dem Ort wenig zu tun. Die aus dem angrenzenden Quartier weitergeführten Straßenfluchten werden durch die Topographie, vor allem aber durch eine trennende sechsspurige Straße kaum räumlich wirksam und bleiben vorerst Plangrafik. Und dort, wo die Achsen sich ungünstig verschneiden gibt es Plätze, weil die Grundstücke sich hier ohnehin nicht hätten verkaufen lassen. Dabei hätte der langweilige städtebauliche Entwurf vielleicht noch durch eine kleinteilige Bebauung gerettet werden können, wie sie der in der Blockstruktur zitierten »europäischen Stadt« entsprochen hätte. Doch das Risiko und der Aufwand waren der

Maren Harnack studierte Architektur, Stadtplanung und Sozialwissenschaften in Stuttgart, Delft und London. Sie arbeitet derzeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HafenCity Universität in Hamburg und ist freie Stadtplanerin, freie Architektin und Mitgründerin des Büros urbanorbit. Daneben wirkte sie an zahlreichen Forschungsprojekten mit und publiziert regelmäßig in den Fachmedien. Im Oktober hat sie ihre Promotion bei Michael Koch und Martina Löw abgeschlossen.

Bahn als Eigentümerin der Grundstücke, die diese Flächen vermarktet, wohl zu groß. Der Gemeinderat ließ sich einschüchtern und stimmte gegen eine verbindliche Parzellierung der Baublöcke. Damit in diesem Teilbereich dennoch keine monostrukturierte Bürostadt entsteht, sollten 20 Prozent der Geschossfläche als Wohnraum genutzt werden, gebaut wurde bislang nicht eine Wohnung!

Das, was bisher entstanden ist, erzeugt daher nicht annähernd die Qualitäten, die der Stadtgrundriss ermöglichen könnte: trostlose Bankenklötze, große, einheitlich gestaltete Bürogebäude für Banken und Finanzdienstleistung werden in naher Zukunft nur durch ein einziges öffentliches Gebäude ergänzt: die neue Stuttgarter Stadtbibliothek. Aber auch die ist nur ein weiterer ein Klotz von bestenfalls sprödem Charme. Noch dazu wird hier als nächster Baustein ein gigantisches, über drei Baublöcke reichendes ECE Shopping Centre mit dem die Hauptnutzung (43000 Quadratmeter BGF für Einzelhandel) verschleiern den Namen »Quartier am Mailänder Platz« entstehen. Auch dieses sogenannte Quartier wird weder durch erstklassige Gestaltung bestechen noch belebte Straßenräume erzeugen. Soeben hat der Bürgermeister, gegen den Willen der rot-grünen Gemeinderatsmehrheit und des Stadtplanungsamtes, vierhundert Parkplätze mehr genehmigt, als der Ausschuss für Umwelt und Technik vorgeschlagen hatte – womit die Aussichten auf halbwegs durch Fußgänger belebte Straßen in der Umgebung dieses Shopping-Centers nicht gestiegen sind. Man darf heute schon Wetten darauf abschließen, wann für viel Geld die Stuttgarter Innenstadt, die darunter zu leiden haben wird, attraktiv gemacht und aufgewertet werden muss – von der Wirkung auf die Innenstädte der Mittelstädte in der Region ganz zu schweigen.

Auch der Bahnhofsneubau selbst, der ja derzeit der Kristallisationspunkt des Widerstands ist, wird weitgehend als eine Ansammlung technischer Schwierigkeiten wahrgenommen und diskutiert. Dabei hat der Entwurf wesentliche städtebauliche und architektonische Schwächen. So verkennt der nonchalante Abriss der Seitenflügel, dass diese zwar nicht den Großteil der Kubatur ausmachen, wohl aber für die stadträumliche Wirkung des Bahnhofs von großer Bedeutung sind. Die unter Denkmalschutz stehende Gäubahntrasse ist nicht nur technisch

bedeutend, auf ihr anzukommen ist auch die bei weitem schönste Art, sich Stuttgart zu nähern und insofern eine wenn auch nicht städtebaulich intendierte, so doch städtebaulich wirksame Meisterleistung. Und die vielen Verwerfungen und künstlichen Geländestufen die durch die Bahn entstanden sind, geben dem ganzen Gebiet eine abwechslungsreiche, von zahlreichen spannungsvollen Situationen gekennzeichnete Topografie, die den Ort unverwechselbar und charakterstark macht.

Der riesige Platz andererseits, der auf dem neuen Bahnhofsdach entstehen soll, ist weder an die heutige Innenstadt oder noch an irgendein bestehendes Quartier angebunden. Er soll Straßburger Platz heißen – und weckt damit Erwartungen an Urbanität, die diese Fläche nie wird einlösen können. Das wird deutlich, wenn man sich den Entwurf genauer anschaut. An dem einzigen Ort, wo eine Verknüpfung zur Stadt möglich wäre, nämlich östlich des Bahnhofsturms, führt ein ungelinker gläserner Blob zwar in den Bahnhof hinein, aber nicht auf den Platz hinauf.

Jeder Student lernt schon im Grundstudium, dass die im Modell so verlockend aussehenden Übergänge von begehbaren Flächen in Fassaden in der Realität immer von unschönen Absturz- und Vandalismussicherungen geprägt sind, die das Scheitern des Architekten am Widerstand der Materie besonders unelegant betonen. Bei den zipfelmütigen Bullaugen, die den Eindruck erwecken, als entwickelten sie sich aus der Grasnarbe heraus, wird das nicht anders sein. Es wird Geländer geben, die mit der zarten Linie, wie sie die Renderings zeigen, nicht da Geringste zu tun haben werden, weil sie nicht nur das versehentliche Abstürzen tapsiger Schwaben verhindern müssen, sondern auch das mutwillige Darüberklettern durch Übermütige, Betrunkene oder Halbstarke – oder durch Randalierer und Berufsdemonstranten, wie die Gegner von Stuttgart 21 von den Befürwortern immer mal wieder genannt werden.

Zu guter Letzt liegt der als unterirdisch gepriesene Bahnhof mitnichten unter der heutigen Geländeoberfläche. Das wäre wahrscheinlich zu teuer geworden, oder geologisch noch problematischer, als es die ganze Angelegenheit auch so schon ist. Während man also einem unterirdischen Bahnhof noch zugutehalten könnte, dass man eben während der

Bauzeit ein paar Jahre die Zähne zusammenbeißen muss, um dann ein Stück Verkehrsinfrastruktur zum Verschwinden gebracht zu haben (wobei man auch über die Prämisse, dass solche Infrastruktur möglichst unsichtbar sein soll, streiten kann), ist unter den gegebenen Bedingungen nicht mal das der Fall. Stuttgart bekommt, nach Jahren mit Dreck, Lärm und einem verkleinerten Schlossgarten, einen oberirdischen Bahnhof, der durch einen neun Meter hohen Erdwall notdürftig getarnt wird. Dass auf derlei begrüntem Dächern keine Bäume wachsen, ist für einen Park kein geringer Nachteil. Ein für Stuttgart nicht untypisches Fehlen von Realitätssinn: der erste Preis eines Realisierungswettbewerbs für die teilweise Überdeckung der Stadtautobahn Konrad-Adenauer-Straße sah vor, auf ca. 50 cm Substrat ein ausgewachsenes Baumdach zu pflanzen. So kam der vergleichsweise günstige Preis von 70 Millionen für diese Maßnahme zustande – von der man sich aber inzwischen wieder verabschiedet hat, und zwar aus Geldmangel.

Es lässt sich also resümieren, dass der Diskurs über Stuttgart 21 auch daran krankt, dass städtebauliche Qualitäten, räumliche Ästhetik, Nutzungsmischung oder kulturelle Dimensionen darin keine Rolle spielen. Ein Versuch, an die mit der Preisvergabe 1998 von der Jury angemahnten Nachbesserungen für Ingenhovens Wettbewerbsentwurf zu erinnern, verlief zuletzt 2008 im Sande. Das liegt sicher nicht daran, dass die Stuttgarter Architekten und Stadtplaner hierzu keine Meinung hätten oder die Probleme nicht sähen. Hier zeigt sich vielmehr, was in dieser Diskussion überhaupt als stichhaltiges Argument gilt. Gestalterische Qualität gehört ganz offenbar nicht dazu. Ob das auch bei den ver-

schiedenen Aktionsgruppen der Fall ist, oder ob sie sich nur dem Argumentationsmodus der Projektverantwortlichen anpassen, sei dahingestellt. Ich unterstelle den Protestierenden aber, dass es ihnen nicht zuvorderst um die niveaugleiche Begegnung von Fern- und Nachverkehr im Flughafentunnel geht, sondern darum, in welchem Stuttgart sie eigentlich leben wollen. Die Verständigung darüber hat noch nicht einmal begonnen, und die Politiker weichen ihr bisher gekonnt aus, indem sie sich hinter technischen Expertisen verstecken.

Wenn die räumliche Qualität der Stadt eine Rolle spielte, würde auch bei anderen Projekten nicht fortwährend auf viel zu hohen Ausnutzungszahlen bestanden, mit denen die Architekten sich dann herumschlagen müssen – auch hierzu wird in direkter Nachbarschaft von Stuttgart 21 bald ein Beispiel zu besichtigen sein: Der Neubau für das Innenministerium an der Willy-Brandt-Straße hat gegen den Willen der Stadtverwaltung und den dort beschäftigten Planern die viel zu hohe Dichte, in der er nun errichtet wird. Ach ja, vorher standen hier denkmalgeschützte Wohnhäuser, aber das ist eine andere Geschichte. Trotzdem werden am Ende »die« Architekten auch noch dafür gescholten, viel zu klobig gebaut zu haben, genauso wie »die« Stadtplaner sich vermutlich eines Tages kollektiv für die Ödnis hinter dem Hauptbahnhof und den ruinierten Schlossgarten werden rechtfertigen müssen. Wohl dem, der dann noch einen »oben bleiben« Button in der Schublade hat und sich als altgedienter Projektgegner ausweisen kann.

Maren Harnack im November 2010



Was Stuttgart 21 zu sehen gibt

Es ist eine merkwürdige Koinzidenz: Auf der einen Seite wird eine steigende Attraktivität der Stadt konstatiert. Das Interesse an der Teilhabe, an der aktiven Auseinandersetzung mit der Stadt steigt. Von Altstadtvereinen über Bürgerinitiativen und Bewegungen wie dem Hamburger Netzwerk »Recht auf Stadt« reicht das Engagement, Erfolge wie der rückgängig gemachte Verkauf eines Restes des Gängeviertels in Hamburg wird in den überregionalen Zeitungen geradezu euphorisch gefeiert. »Künstler retten Stadt« (FAZ); »Das Hamburg-Wunder« (Die Zeit); von einem »Richtungswechsel in der Stadtpolitik« (SZ) war die Rede. Auf der anderen Seite wird vom Bundestag eine von Städten, Medien und Fachleuten, auf Kongressen und Tagungen scharf kritisierte Kürzung der Städtebauförderung beschlossen, auch das Programm Soziale Stadt steht auf der Kippe. Wie sieht er denn tatsächlich aus, der »Richtungswechsel in der Stadtpolitik«?

Und dann Stuttgart 21 – der Protest, der sich im Laufe des Sommers auf ungeahnte Weise ausweitete, bei Demonstrationen mehrmals bis zu 100.000 Menschen auf die Straße trieb, stellt die Republik vor ein Rätsel. Stuttgart 21 wird seit kurzem bundesweit breit diskutiert, was den Anschein erweckt, dass der Protest erst nun erwacht sei – zu einem Moment da es für eine Lösung des Konflikts angesichts der weit fortgeschrittenen Planungen und der bereits eingegangenen Verpflichtungen eigentlich schon zu spät zu sein scheint. Dass bereits 1995 und 1996 von einem Bündnis aus alternativen Verkehrsvereinen und Umweltschutzverbänden Gegen-

modelle vorgelegt wurden, dass regelmäßig bis in die späten 1990er Jahre Veranstaltungen durchgeführt wurden, auf denen über das Projekt gestritten wurde, wird selten erwähnt – diese Diskussionen waren insofern wirkungslos, als das Für und Wider von Stuttgart 21 als einem mit der Schnellbahntrasse nach Ulm verknüpften Projekt nie zur Diskussion stehen durfte – bereits 1995 waren die Entscheidungen gefällt: »Den Gegnern des Bahnprojekts Stuttgart 21 wird vorgeworfen, sie hätten ausreichend Gelegenheit zum Mitreden gehabt. Doch von wegen. Ein Blick in die Archive zeigt: Diese Unterstellung ist schlicht falsch.«¹



Christian Holl

Seit Oktober 2004 freier Autor und Mitbegründer von freio4 publizistik. Lehraufträge an der TU Darmstadt, der Universität Stuttgart, der Universität Wuppertal und der Universität Kaiserslautern. Seit 2007 Kurator und Mitglied im Ausstellungsausschuss der architekturalerie am weißenhof. Seit 2007 Redakteur des Internetmagazins von www.german-architects.com. Seit 2010 Geschäftsführer des BDA Hessen. Derzeit Mitarbeit am Forschungsprojekt »Die Zukunft der Stadtgesellschaften – Durchmischung oder residentielle Segregation« der Wüstenrot-Stiftung, Abschluss voraussichtlich

2011

Wogegen wird eigentlich demonstriert?

Auf den Demonstrationen, an den vielen schriftlichen Äußerungen am Bauzaun, mit einem Blick in das kaum mehr übersichtliche Konvolut an Berichten, Kommentaren und Meinungsäußerungen zu Stuttgart 21 in den Tageszeitungen zeigt sich: Der Protest richtet sich gegen viele Aspekte des Gesamtprojekts. Gegen die Kosten, von denen keiner verlässlich sagen kann, wie hoch sie sein werden, gegen Investitionen die anderswo besser angelegt werden könnten, gegen die Zerstörung eines kleinen Teils eines Parks, gegen den Abriss der Seitenflügel des denkmalgeschützten Bahnhofs, gegen die Kopplung des Bahnhofsumbaus, der Stadtuntertunnelung und der Flughafenanbindung mit der Schnellbahntrasse von Wendlingen nach Ulm. Der Dialog ist schwierig, weil es scheint, als müssten dafür Äpfel mit Birnen verglichen werden: Befürworter verweisen auf die potenziellen Chancen des Projekts, die Architektenkammer spricht sich zum wiederholten Male für das Projekt aus, es werden die Parkerweiterung und die Potenziale der Innenentwicklung geltend gemacht – aber wie soll dies gegen die nach und nach zugegebenen und lange zurückgehaltenen Kostensteigerungen, gegen die den Parlamentariern verweigerte Einsicht in die Finanzierungsberechnungen der Deutschen Bahn AG, gegen Risiken des Tunnelbaus oder die Frage nach den sinnvollen Investitionen für den Güterverkehr abgewogen werden?

Andere wiederum stellen in Frage, ob sich



die Demonstranten tatsächlich für die Milliarden interessieren, die ausgegeben werden oder die zusätzlich zu den von offizieller Seite genannten Kosten ausgegeben werden könnten, haben diese Bürger es doch offensichtlich gleichgültig hingegenommen, dass ungleich höhere Milliardensummen in der Bankenkrise zur Stabilisierung des Finanzsystems ausgegeben wurden.² Aber derartige Belehrungen scheinen die Gegner des Projekts nicht zu erreichen. Wenn dennoch produktiv mit dem Protest umgegangen werden soll, dann wird es nicht reichen zu kritisieren, dass er sich gegen das Falsche richte. Es wird nicht helfen, glaubwürdig darzustellen, dass die Gewinne des Projekts die Verluste aufwiegen werden (oder wenigstens aufwiegen könnten, weswegen man sein Engagement auf das richten sollte, was konkret zu beeinflussen ist). Denn der Protest hat seine eigene Rationalität, seine eigene Wirklichkeit. Am überraschendsten dabei ist, das ausgerechnet die diese Wirklichkeit kaum sehen, die darin den meisten Honig für ihr Anliegen saugen könnten: Städtebauer und Architekten.

Gerade sie müssten die unterschätzte Bedeutung ihres Tuns, ihrer Profession bestätigt sehen: Gerade wegen des Protestes gegen Stuttgart 21 stellt sich die Frage, ob die Behauptung vom gegenüber der Bankenrettung gleichgültigen Bürger richtig ist. Warum nicht die These prüfen, dass dieser Widerstand sich nicht allein gegen das Projekt selbst richtet, sondern sich darin ein Protest gegen eine aktuelle Form der Politik



artikuliert, die gerade hier zur Zielscheibe des Konfliktes wird, wenn sie als räumliches Phänomen sichtbar wird? Das hieße, dass die Politik, die in diesem Protest angegriffen wird, eine ist, die intransparent (geworden) ist, die kaum mehr nachvollzogen werden kann, die von Partikularinteressen dominiert zu werden scheint und die einer zunehmenden Aufspaltung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Gewinner und Verlieren Vorschub leistet.

Wofür steht die Stadt?

Das Projekt Stuttgart 21 ist ein Kristallisationspunkt dieses Unbehagens, weil dieses sich in jenem verorten lässt. Stuttgart 21 steht gerade deswegen so überzeugend für eine Entfremdung der Politik vom Bürger, weil darin Qualitäten des Orts berührt werden (Park, Bahnhof, das neue, vorerst nur aus Bankgebäuden und einer in der Fertigstellung begriffenen Bibliothek bestehende »Europäische Viertel«), aber auch die Region (regionaler ÖPNV), und großmaßstäbliche Raumzusammenhänge (Schnellbahntrasse nach München) einbezieht. Warum sollte, was Brigitte Worbs von der Landschaft sagt – dass mit der Herstellung von Lesbarkeit im Medium der Landschaft auch der Impuls enthalten sei, „das Wirkliche vom Möglichen her zu interpretieren“³ – nicht auch auf die Stadt anwendbar sein? Das Wirkliche vom Möglichen her zu interpretieren – das ist eine politische Aussage, eine Aufforderung, Landschaft oder eben die Stadt als ei-

nen Möglichkeitsraum zu begreifen, in dem Veränderungen möglich sind und in dem sie sichtbar gemacht werden und gemacht werden können. In den räumlichen Zusammenhängen der Stadt kann konkret bewältigt werden, was als abstrakte Bedrohung uns zu überfordern droht – diese Zusammenhänge können aber auch zeigen, dass diese Bewältigung scheitern kann. Städtebau hat und hatte stets auch die Aufgabe, in diesem Sinne eine Vermittlungs-, diese Versöhnungsarbeit zu leisten und damit auf Verlust- und Versagensängste angesichts der drohenden Zerstörung der Lebensgrundlagen, angesichts nicht zu beeinflussender Kräfte, die über die eigenen Möglichkeiten der Lebensgestaltung bestimmen, zu reagieren. Wird sie diesem Anspruch nicht mehr gerecht, wird es in ihr ungemütlich. Und so ist es kein Wunder, dass Heidegger bemüht werden muss. Christian Illies zitiert ihn in der Süddeutschen Zeitung in einem Kommentar über den Protest gegen Stuttgart 21: Er habe den Zusammenhang zwischen der Weise, wie wir bauen, welche Form des Wohnens dort möglich ist und wie wir die Welt und uns selbst denken, auf den Punkt gebracht.⁴ Auch wer Heidegger nicht mag, kann verstehen, dass man als Bürger einer Stadt, in der man wohnt, heimisch sein will. Heimischsein heißt, vertrauen können. Und Vertrauen wurde verspielt. Der Abriss zu einem völlig unnötigen Zeitpunkt war eine Provokation, eine Machtdemonstration, die keine der so oft und berechtigterweise gestellten Fragen beantwortete – weder die nach den tatsächlich zu erwartenden Kosten (offiziell sind es 4,1 Milliarden Euro, bereits 2008



ging der Bundesrechnungshof von 5,3 Milliarden aus) noch die nach der Tragfähigkeit von Alternativen.

Stuttgart 21 macht sichtbar, was nicht lokalisierbar ist

Darin zeigt sich, dass Architektur und Städtebau gerade in der Frage nach den Binnenverhältnissen der Gesellschaft zutiefst symbolisch und bildhaft sind und dass diese Eigenschaften zu ihrem Wesen gehören. Zur Architektur gehört, dass sie «symbolische Form der Welt - und Selbstaneignung ist»⁵, zur Stadt, dass sie bildhaft für das steht, »wie wir uns selbst und unsere Welt denken« (können) – darin ist das Bild ist mehr als eine zweidimensionale Abzug einer komplexen räumlichen Wirklichkeit. Bildhaftigkeit bezeichnet darin den Sachverhalt, dass in etwas Materiellem die Darstellung etwas Abwesenden oder Immateriellen möglich ist, das als artifizielle Präsenz zur Erscheinung gebracht wird⁶.

Insofern richtet sich der Protest nicht nur oder nicht ausschließlich gegen Stuttgart 21, sondern gegen das, was darin sichtbar wird – und gerade darin liegt begründet, dass der Protest gerade dann so unglaublich anschwellt, als mit dem Bau begonnen wurde. Und gerade deswegen ist es so fatal, wie der Städtebau auf dem bereits freiwerdenden Areal begonnen wurde – mit einem seelenlosen Bankenareal, das keines der Versprechen, die nach den Bürgerbeteiligungen 1996 und 1997 gemacht wurden, einlöst, sondern den oft von den Sprechern auf Demonstrationen geäußerten Verdacht nährt, bei Stuttgart 21 handle es sich »um ein Immobilienprojekt« – bei dem Vermarktungsinteressen und mögliche Gewinne durch Immobilien über den Interessen des Bürgers beim Bau der Stadt stehen.

Dass sich im Protest auch die Unzufriedenheit mit einer nicht lokalisierbaren Realität äußert, gilt ja beileibe nicht nur für Stuttgart. So erklärte Christoph Schäfer, einer der Initiatoren des Hamburger Netzwerks »Recht auf Stadt«, dass dessen Erfolg unter anderem darin begründet liege, dass die Menschen, wenn sie sich gegen Gentrifizierung wehren, endlich etwas hätten, wogegen sie ihre prinzipielle Unzufriedenheit mit einem neoliberalen System richten könnten.⁷ Wo denn auch hätte man gegen die Namen- und Orto-

losigkeit des globalen Finanzsystems demonstrieren sollen, und welche Erfolge hätte man sich versprechen können? Wenn es gelänge, Stuttgart 21 zu kippen, dann mache Politik wieder Spaß, so einer derer, die regelmäßig gegen Stuttgart 21 demonstrieren – es geht hier eben auch darum, überhaupt noch zu erfahren, dass man Einfluss nehmen kann. Wenn Menschen beim Abriss des Nordflügels heulen, dann ist das keine Gefühlsduselei, sondern die Verzweiflung über eine Ohnmächtigkeit, die ihnen kaum eindrücklicher hätte vor Augen geführt werden könnte.

Unglückliche Entscheidungen, fehlende Sensibilität und Pannen

Dass sich Stuttgart, egal, wie man die Städtebaupolitik der letzten Jahre als Ganzes bewertet, gerade in den prestigeträchtigen Projekten, in denen, die symbolisch aufgeladen die Qualität der Stadt repräsentieren sollen, besonders unglücklich angestellt hat, macht die Sache nicht einfacher. Gescheitert sind die Versuche, die Stadtautobahn Konrad-Adenauer Allee umzugestalten. An der alten Messe am Killesberg hat man in einem wirren Durcheinander von Gutachten, Wettbewerben und Investorenzusagen weitere Entwicklungschancen vertan – so steht jetzt eine »Seniorenresidenz« dort, wo früher einmal geplant war, jungen Familien Wohnraum anzubieten. Ohne Abstimmung mit der Planung, ohne Konzept oder Rücksprache mit dem Gemeinderat versprach 2001 der Oberbürgermeister Schuster Donald Trump, auf dem Pragsattel einen 180 Meter hohen Trump-Tower errichten zu lassen. Aktuell wird das Vorzeigeprojekt in Sachen Bürgerbeteiligung und Ressourcen schonendem Bauen auf dem ehemaligen Cannstatter Güterbahnhofsareal wieder in Frage gestellt.⁸ Anstatt dass sich der Oberbürgermeister zu diesem Projekt bekennt, startet er lieber eine neue Bürgerbeteiligung für ein Areal, das erst zehn Jahren bebaut werden wird – pikanter- aber kaum zufälligerweise handelt es sich um ein Teilareal von Stuttgart 21. Wem kann man es da verdenken, darin kein ernsthaftes Anliegen zu sehen, sondern den perfiden Versuch, die laufende Schlichtung zu unterminieren?

Und die Sache wird dadurch nicht einfacher, dass Stuttgart 21 von der Bundeskanzlerin auch noch zu einem Projekt nationaler Bedeutung aufgewertet oder hochstilisiert

wird.⁹ Es wird der Eindruck erweckt, es gehe hier um die Zukunft Deutschlands. Die Gefahr, dass sich nun im Bild dessen, was verwirklicht werden wird, das Scheitern nationaler Politik zeigen könnte, stellt das Projekt in einen Kontext des Entweder-Oder, des »Ganz oder gar nicht«, der ihm schon von Anfang an nicht gut bekommen ist, weil er eine Konfliktlösung im Sinne eines Aufeinander- und -zugehens unmöglich machen will. Weil es keine Bereitschaft gab, das Projekt, was sicher in Teilen möglich gewesen wäre, in Einzelteile zu gliedern und jeweils separat zu verhandeln und weil es nicht in Relation zu anderen Verkehrsinvestitionen gestellt wurde, haben sich Konfliktlinien verhärtet, ein Einlenken der jeweils anderen Seite ohne Gesichtverlust ist kaum mehr möglich. Dieser aufgeladene Diskurszusammenhang wird es erschweren, Qualitäten unterhalb höchster Erwartungen wahrzunehmen und anzuerkennen. Frau Merkel hat unglücklicherweise offiziell bestätigt, was die Gegner bislang zur internen Mobilisierung taten – Stuttgart 21 zu einem Thema der Landtagswahl zu machen. Auf den Internetseiten der Gegner werden schon seit geraumer Zeit und lange vor Merkels Äußerungen zu Stuttgart 21 die Tage zur Landtagswahl gezählt.¹⁰

Für Versprechungen ist es zu spät

Überhaupt spielt das Internet eine wichtige Rolle – ihm ist es zu verdanken, dass alte Herrschaftstechniken nun tatsächlich alt aussehen. Durch das Web 2.0 sind die Möglichkeiten, mit der Macht über die Bilder auch Macht zu legitimieren, brüchig geworden. Peinlich wäre es auch früher schon gewesen, hätte ein Innenminister gelogen und behauptet, Demonstranten hätten mit Pflastersteinen geworfen und »die Polizei hätte nicht mit einem gezielten Wasserwerfereinsatz, also mit einem geballten Strahl reagiert, sondern sozusagen mal mit einem Sprühregen«¹¹. Doch ein anderes Beispiel macht deutlich, dass die Auseinandersetzungen dank Web 2.0 eine neue Qualität bekommen. Geschlagene fünf Tage brauchte die Polizei, um ihre Bilder des 30. September zu präsentieren (dem Tag, an dem die der gewaltsame Polizeieinsatz gegen jugendliche Stuttgart 21-Gegner stattfand) – da waren schon lange Bilder und Filme im Netz zu finden, waren in Nachrichtensendungen gezeigt worden, auf denen deutlich mehr zu sehen war als das, was die Polizei zeigen sollte.

In solch einer Situation hilft nichts, was den Anschein erweckt, ablenken, beruhigen oder trösten und letztlich nur die bestehenden Verhältnisse stabilisieren zu sollen. In solch einer Situation muss es selbst den Befürwortern des Projekts einleuchten, wie sehr es darauf ankommt, die Stadt als Ganzes im Blick zu haben. »Wieso eigentlich Deeskalation?« fragte etwa Wolfgang Bachmann, der Chefredakteur des baumeister: »Wenn die Politik hier nach Deeskalation ruft, bedeutet das, man will keinesfalls in der Sache nachgeben, sondern sich nur in der öffentlichen Auseinandersetzung etwas manierlicher zeigen. Heißt: Die Demonstranten sollen bereits nach der ersten Aufforderung freundlich grüßend von den Bäumen klettern, dafür verzichtet die Polizei auf Pfefferspray. Darauf lassen sich die Gegner natürlich nicht ein, da sie von vornherein unterlegen sind, solange Ministerpräsident, OB und Bahnchef intransigent auf der zügigen Realisierung bestehen und lediglich mit einem hübschen neuen Stadtteil mit extra viel Grünzeug ablenken.«¹²

Das Teil gehört zum Ganzen auch ohne Ganzes

Nein, wenn etwas für das Prestige getan wird, dann muss es im Verhältnis zur Gesamtstadt stimmen, muss eine Grundlage in einer sich im Alltag bewährenden Politik haben, weil die Wirkung des Prestigeobjekts sonst ins Gegenteil umschlägt. Stuttgart 21 steht für das Ganze, weil es so weit wirkt – sei es, weil es durch einen Oaseneffekt Mittel konzentriert und bindet, sei es in der tatsächlichen Wirkung auf den Lebensalltag der Menschen in Stadt und Region. Und hier wird die Logik des Projekts zur Falle. Weil man sich ganz auf die holistische Logik des Alles-oder-nichts verließ, in der nur das Gesamte zählt, das eines schönen, eines fernen Tages verwirklicht sein soll, hat man auch die Wirkung des wenigen, was sich als losgelöster Baustein unabhängig vom Verlauf des Gesamtprojekts verwirklichen ließ, eben das Europaviertel, unterschätzt – es muss nun für das Ganze stehen. Denn die Stadt ist nie ein fertiges Ganzes, das irgendwann realisiert sein wird – sie ist immer Fragment und immer in Überformung begriffen, und es ist nicht vermessen, schon an die realisierten Abschnitte den Anspruch zu stellen, dass er für sich stehen, ohne die irgendwann zu verwirklichenden Teile funktionieren können muss.



Wie man eine Stadt weiterbaut: Stuttgarts neue Quartiere



Prof. Dr. Franz Pesch,
Universität Stuttgart,
Städtebau-Institut,
Lehrstuhl Stadtplanung
und Entwerfen und
Inhaber des Büros PP
A|S – Pesch & Partner
Architekten|Stadtplaner -
Herdecke/Stuttgart

Während im stürmischen Stuttgarter Herbst in der ganzen Stadt um das Bahnprojekt gestritten wird, während die Kontrahenten im Rathaus in ihren Positionen verharren und die Verwaltung der Öffentlichkeit einen städtebaulichen Neuanfang anbietet, sind hinter dem Bahnhof bereits Fakten geschaffen worden. Stuttgarts neuer Stadtteil, der in ersten Bauten und Projekten sichtbar wird, erhält bisher von den Bürgerinnen und Bürgern keine Bestnoten: zu dicht, zu abweisend, zu monofunktional – weit entfernt von dem lebendigen Viertel, für das sie sich schon lange einsetzen. So geben manche Stuttgarter das 27 ha große Europaviertel verloren, ehe noch die öffentlichen Räume und Gebäude Gestalt angenommen haben und damit die Voraussetzungen dafür, dass überhaupt Urbanität, Lebendigkeit entstehen kann.

Urbane Qualitäten

Wohl kaum jemand kann sich der Faszination städtischen Lebens entziehen. Dies belegt nicht zuletzt die zunehmende Zahl der Städtereisen in alle Welt. Warum aber will es vor unserer Haustür augenscheinlich nicht gelingen, Stadtviertel mit urbaner Atmosphäre zu entwickeln? Sind wir heute nicht mehr in der Lage, Qualitäten zu schaffen, wie sie z. B. die Stuttgarter Gründerzeitviertel westlich und östlich der City immer noch auszeichnen? Gehen wir zu leichtfertig mit dem städtebaulichen Erbe, mit städtebaulicher und architektonischer Tradition um? Haben wir verlernt, Stadt zu bauen?

Mit jedem städtebaulichen Eingriff in das bauliche Gefüge, mit jeder planerischen Entscheidung setzen wir ein hohes Gut aufs Spiel. Der amerikanische Stadthistoriker Lewis Mumford hat das allen Planern ins Stammbuch geschrieben: »Noch vor der Schrift«, betont er, »ist die Stadt die kostbarste Errungenschaft der Zivilisation«. Eine Errungenschaft, in der sich Erfindungsgabe, Gestaltungswille und Erfahrung vieler Generationen manifestieren. Es ist ein langer Weg, von den frühesten überlieferten städtischen Ansiedlungen, wie etwa der 7.400 v. Chr. entstandenen anatolischen Stadt Catal

Der Beitrag basiert auf einem Artikel, der am 1.12.2010 in der Stuttgarter Zeitung erschien.

Höyük, die noch keine Straßen kannte, über die mittelalterlichen Städte, in deren ständigem Umbauprozess städtische Kultur einen vorläufigen Höhepunkt erreichte, bis zur modernen Großstadt mit ihren weltoffenen Boulevards und prächtigen Handelshäusern.

Die Entwicklung unserer Städte, auch das wird bei einem kurzen Blick in die Geschichte deutlich, ist kein Prozess stetiger Vervollkommnung. Immer wieder gibt es Brüche und Irrwege. *Aber die Stadt entwickelt sich letztlich doch nach bestimmten Gesetzmäßigkeiten, die man kennen sollte, wenn man an ihr weiterbaut.* Ihre Besonderheit lässt sich nicht auf eine kunstvolle Anordnung von Häusern und Räumen reduzieren, ihre Besonderheit ist die typisch städtische Lebensform: Urbanität. Sie manifestiert sich in mehreren Dimensionen: politisch in Selbstverwaltung und Partizipation, sozial in stadtbürgerlicher Identität und materieller Schutzfunktion und kulturell in Austausch und Kommunikation.

Gebaute Fehler

Die gebaute Stadt ist das Gefäß des urbanen Lebens und das gebaute Gedächtnis der Stadtgesellschaft. Insofern gilt es, die historischen Schichten ihrer Entwicklung – bei allem notwendigen Neuen – sichtbar und ablesbar zu erhalten. Die radikalen Versuche von Planern, die Stadt im 20. Jahrhundert auf dem Reißbrett neu zu erfinden, *von einem »weißen Blatt« auszugehen*, mussten daher scheitern. Das gilt vor allem für die Vision einer lichtdurchfluteten Hochhausstadt mit weitläufigen Grünzonen und anbaufreien Verkehrsadern, wie sie der Schweizer

Architekturtheoretiker und Stadtplaner Le Corbusier propagierte. Allerdings befürchtete er wohl selbst, »dass die immensen offenen Räume, die ich in unserer imaginären Stadt erschuf, Räume, die auf allen Seiten vom offenen Himmel beherrscht wurden, tote Räume würden; dass in ihnen Langweile herrschen würde und dass die Bewohner einer solchen Stadt beim Anblick einer so großen Leere von Panik ergriffen würden.« Das war durchaus prophetisch formuliert. An den monotonen Großsiedlungen oder dem verkehrsgerechten Umbau der Innenstädte werden die europäischen Städte noch lange zu tragen haben. Die der Städtebaumoderne verpflichteten Stadtteile gelten heute als Problemgebiete und soziale Brennpunkte. Auch in Stuttgart müssen Großsiedlungen wie der Fasanenhof mit enormem öffentlichen Mitteleinsatz wieder zu einer – halbwegs – urbanen Stadt umgebaut werden.

Aus der Geschichte lernen

Inbegriff urbanen Lebens ist der öffentliche Raum, der »zugleich allen und niemandem« gehört und als offene und frei zugängliche Bühne der Stadtgesellschaft fungiert. Die Menschen können sich hier frei und gleichberechtigt, auf Augenhöhe, begegnen. Sie können zwischen Nähe und Distanz wählen, am Geschehen teilhaben oder es beobachten. Und nicht nur die Bürger begegnen sich hier, auch die Architekturen vieler Jahrhunderte.

Wenn wir nach den Zutaten für das Entstehen urbaner Räume fragen, bietet eine ganz alltägliche Situation, wie ich sie einmal in einer kleinen nordfranzösischen Stadt, in Blois, erlebt und fotografiert habe, einige Anhaltspunkte: Der kleine Platz ist von Gebäuden umstellt, die mit ihren Geschäften und ihrer Außengastronomie in den Stadtraum hineinwirken. Es sind die Nutzungen, die für Lebendigkeit sorgen. Diesen Saum von Frequenz erzeugenden Nutzungen in der Erdgeschosszone verstehen wir als eigentliche »belebte Schicht« des Stadtraums. In den Obergeschossen der Gebäude findet sich eine Vielfalt unterschiedlicher Nutzungen: Büros, Kanzleien, Praxen, vor allem aber Wohnungen. Denn eine bewohnte Stadt ist auch außerhalb der Geschäftszeiten lebendig. Die Treppe ist nicht nur eine Tribüne, sie ermöglicht es den Passanten – ohne etwas konsumieren zu müssen – am Geschehen teilzuhaben. Deutlich wird auch: Die Stadt braucht

Beispiel eines urbanen Raumes: Szene in der nordfranzösischen Stadt Blois



kein Fortissimo an Architektur. »Wohl kein einziges dieser Häuser«, hat Julius Posener einmal für das Pariser Stadthaus formuliert, »wird unseren Blick auf sich ziehen; aber keines stört uns. In ihrer Gesamtheit bilden sie eine geschlossene Straßenfront, betonen sie die Straße als einheitlichen Raum, (...). Die Wirkung ist großstädtisch, anonym, aber nicht uniform.«

Die nachmoderne Stadt

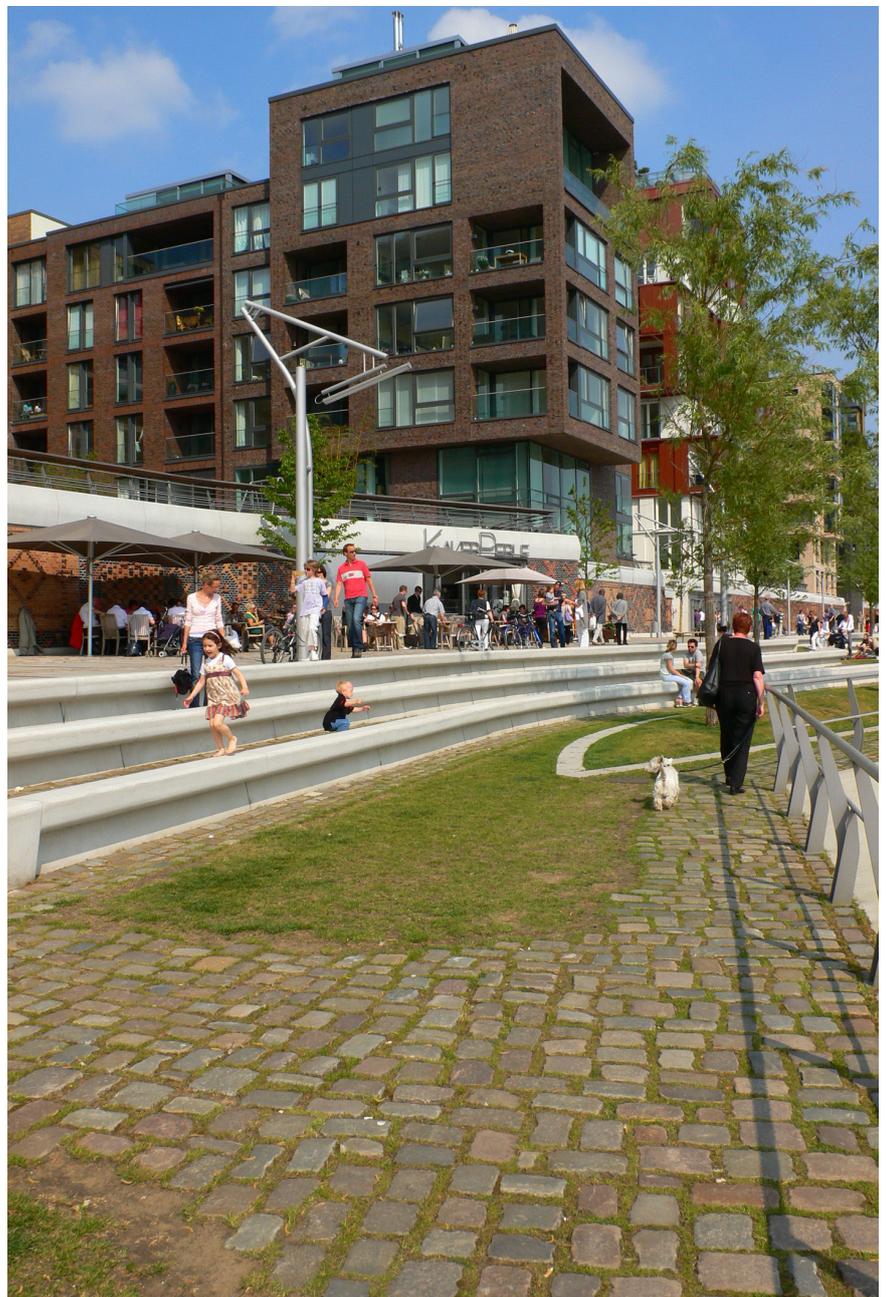
Das Scheitern der funktionalistischen Moderne wirft die Frage auf, wie beim Bau neuer Stadtteile und Quartiere jene Qualitäten zurückgewonnen werden können, die wir an den historischen Viertel schätzen: funktionale Dichte, räumliche Nähe, hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums, Architektur nach menschlichem Maßstab. Solche Labore der Reurbanisierung – oftmals ehemalige Industrie- oder Gewerbeareale, deren Lage in der Nähe der Innenstadt sie für eine urbane Nutzung prädestiniert – finden sich in mehreren europäischen Großstädten. Zu nennen sind hier die Amsterdamer Hafengebiete mit den ehemaligen Piers Java Island und Borneo Sporenburg, Kopenhagen Sluseholmen, die Hamburger Hafen City, das Quartier Massena in Paris oder die ehemaligen Renault-Werke in Boulogne-Billancourt. In einer sorgfältig komponierten Mischung aus Wohnen, Dienstleistungen, Einzelhandel und Gastronomie entstehen hier in zeitgemäßer Architektur hochwertige städtische Quartiere. In Baden-Württemberg haben sich Städte wie Tübingen und Freiburg erfolgreich auf die Suche nach Alternativen zur funktionalistischen Moderne gemacht und so an urbaner Qualität hinzugewinnen können.

Die neuen Stuttgarter Stadtviertel

Wichtigste Aufgabe wird es sein, die neuen Quartiere nicht wie Fremdkörper wirken zu lassen, sondern sie in den gewachsenen städtebaulichen Kontext zu integrieren. So sollten die Straßenführungen aus den angrenzenden Stadtteilen aufgenommen werden, der erweiterte Schlossgarten ist mit einer attraktiven, durchlässigen Randbebauung zu begrenzen, die als Membran zwischen Park und Stadt wirkt. Eine weitere städtebauliche Herausforderung besteht darin, das Nordbahnhofsviertel aus seiner Insellage zu be-

freien. Stuttgart 21 bietet die Möglichkeit, die seit bald 100 Jahren bestehende Trennung der Innenstadt durch gigantische Gleisbauwerke rückgängig zu machen und wichtige innerstädtische Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Wie dieses große Potenzial genutzt werden kann, zeigt z. B. die seit einigen Jahren vorliegende Rahmenplanung der Stadt. *Stadtbaukunst – verstanden als Kreation urbaner Räume – erschöpft sich nicht in der Masterplanung. Entscheidend für das Ergebnis ist die Schnittstelle zur baulichen Realisierung. Deshalb gilt es, bei jedem Gebäudewettbewerb und bei jeder Baugenehmigung die städtebaulichen Ziele im Auge zu behalten.*

In »Laboren der Reurbanisierung« wie der Hamburger Hafen City entstehen auf ehemaligen Industrie- und Gewerbearealen hochwertige städtische Quartiere



Urbane Stadtquartiere mit städtebaulicher Vielfalt und Atmosphäre setzen unabdingbar Nutzungsmischung voraus. Wenn die Stadt ihre Planungshoheit nicht in die Waagschale wirft und die Gesetze der Immobilienwirtschaft auf den ehemaligen Bahnflächen obliegen, werden die bisher vorherrschenden Monostrukturen mit ihren abweisenden Gebäudefronten auch weiterhin das Maß der Dinge sein. In Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen ist daher ein urbaner Nutzungsmix vorzugeben. Das gilt im Besonderen für den citynahen Bereich, wo die hohen Grundstückspreise viele für ein städtisches Leben essentielle Nutzungen ausschließen könnten. Hier müsste pro Gebäude ein Wohnanteil von mindestens 50 Prozent vorgeschrieben werden. Im Rosensteinviertel wird der Wohnanteil auf bis zu 80 Prozent ansteigen.

Die Mischung macht's: Vielfalt und Kleinteiligkeit

Von großer Bedeutung die Nahtstelle vom privaten zum öffentlichen Raum. Die Erdgeschosszone muss belebend auf Straßen und Plätze ausstrahlen und deshalb mit Gastronomie, Läden und Dienstleistungen oder sozialen Treffpunkten, mit Kindertagesstätten, Seniorentreffs und weiteren öffentlichen Nutzungen belegt sein. Es ist Aufgabe der Stuttgarter Stadtplanung, diese Nutzungen festzuschreiben. Ich sehe auch die Kommunalpolitik in der Pflicht, von zukünftigen Investoren und Nutzern der ehemaligen Bahnflächen einen Beitrag zur urbanen Ent-

wicklung zu fordern – in der Tradition der europäischen Bürgerstadt, wo der Einzelne seinen Beitrag zum Gemeinwohl und zum Stadtbild leistete.

Die heute verbreitete Praxis, große Baufelder jeweils einer Investorengruppe zuzuschlagen, fördert die Vereinheitlichung der Nutzungen und produziert Monotonie. Sehr oft werden die Gebäude von den Investoren nach Fertigstellung an Immobiliengesellschaften weiter veräußert. Da auf diesem Markt in der Regel einheitlich genutzte Objekte gehandelt werden – Büro- oder Wohnhäuser oder Handelsimmobilien – gehen Investoren ungern mit Nutzungsgemischten Objekten auf den Markt. Soll unter diesen Bedingungen urbane Vielfalt begünstigt werden, muss die Stadt auf die Parzellierung der Baufelder setzen und jeweils mehreren Bauherren und Architekten die Chance geben, an einem Baublock mitzuwirken. Dass die Renaissance des Parzellenstädtebaus, wie er die Stuttgarter Gründerzeitviertel prägt, möglich ist, zeigen neue Stadtquartiere auf dem Trierer Petrisberg, auf dem Gelände des Düsseldorfer Güterbahnhofs Derendorf oder das Modellprojekt St. Leonhards Garten in Braunschweig. In diesen Projekten wird auch eine wirtschaftliche Perspektive des Parzellenstädtebaus sichtbar: die Gewinnung örtlichen Kapitals aus Stadt und Region für die Stadtentwicklung. Mittelfristige Förderung könnte sich hier auf ideale Weise mit einer örtlichen Verantwortung für die Stadt verbinden.

Tilman Harlander, Professor für Stadt- und Wohnsoziologie an der Universität Stuttgart, weist zu Recht darauf hin, dass mit mehr Kleinteiligkeit im Zusammenspiel von etablierten Bauträgern, Baugemeinschaften, Baugenossenschaften und Einzelbauherren auch soziale Vielfalt möglich wird.

Modellquartiere der Zukunft

Diese Kriterien für die städtebauliche Entwicklung könnte man als die notwendige Bedingung für das Entstehen lebendiger Stadtquartiere beschreiben. Daneben bieten die zentral gelegenen und optimal erschlossenen Bahnflächen die Chance für einen Städtebau und eine Architektur, die einen über die Stadtgrenzen hinweg wahrnehmbaren Beitrag zum Stadtquartier der Zukunft leisten, wie ihn die vor einigen Jahren leider gescheiterte Initiative für eine neue Stuttgar-

Ein weiteres »Labor der Reurbanisierung«: Sluseholmen in Kopenhagen



ter Bauausstellung sich vorgenommen hatte. Auch wenn man dieses Projekt nicht wieder aufgreift, könnte viel bewegt werden: Neue Mobilitätskonzepte unter Einbeziehung der Elektro-Mobilität, klimaneutrales Bauen in Verbindung mit einer regenerativen Energieversorgung, zukunftsweisende Bildungsprojekte und neue Formen des Zusammenwohnens (sozial, generativ, ethnisch) – das sind nur einige Stichworte. Eingebunden in einen lebendigen baukulturellen Diskurs könnte die Forderung des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts eingelöst werden, dass die Stadt der Architekten endlich auch zu einer Stadt der Architektur wird.

Stadtentwicklung als Einladung zum Dialog

Die Stadt muss also stärker als bisher in die Offensive gehen: Die erworbenen Bahnflächen erlauben eine aktive Liegenschaftspolitik, die den Grundstücksmarkt für unterschiedlichste Investoren, Bauherren und Zielgruppen öffnet. Über grundstücks- und baufeldbezogene Wettbewerbe kann sichergestellt werden, dass die Rahmenpläne in ge-

eignete Baupläne transformiert werden und Stuttgarts neue Quartiere zum Vorbild für zukunftsorientierten Städtebau werden.

Stadtentwicklung ist eine Daueraufgabe, die nicht am grünen Tisch geplant und damit sozusagen ein für alle Mal verbindlich festgelegt werden kann. Stadtentwicklung ist eine Einladung zu einer stadtweiten Debatte über die Zukunft der Stadt. Die Diskussionen und Demonstrationen um Stuttgart 21 zeigen sehr deutlich: Die Stuttgarterinnen und Stuttgarter wollen sich aktiv in den städtebaulichen Diskurs einbringen. Und sie müssen dies auch tun. Denn Urbanität ist integraler Bestandteil der politischen Kultur einer Stadt. Sie entsteht nur dort, wo Engagement und Partizipation gefördert werden. Vor dem Bauen steht daher die Frage an die Bürgerinnen und Bürger, in welcher Stadt sie leben wollen. Erst wenn Gewissheit darüber besteht, wie die Antwort auf diese Frage ausfällt, können Stuttgart einmalige städtebauliche Chancen genutzt werden.

Franz Pesch im November 2010



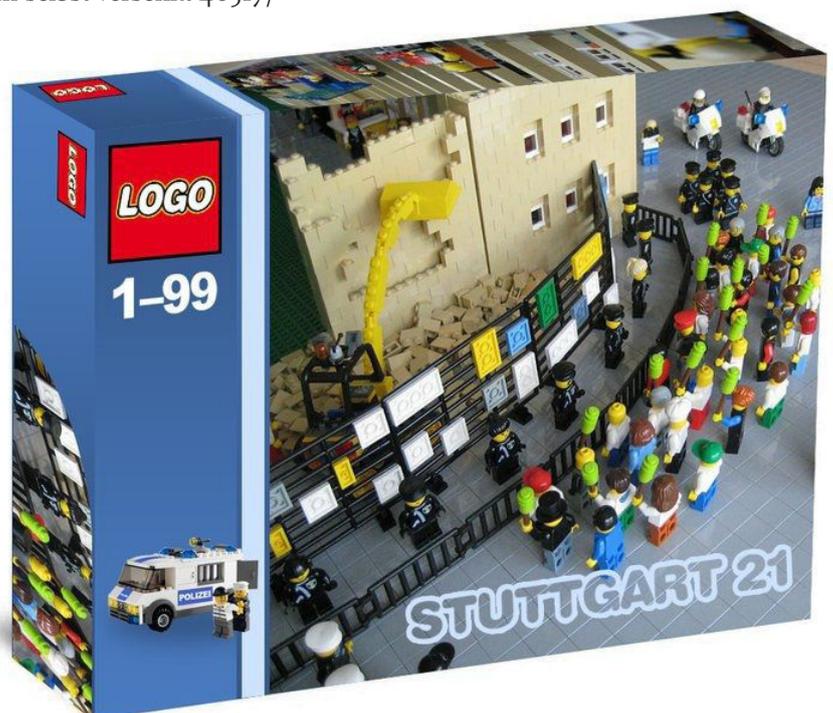
Stuttgart und die Folgen – eine Presseschau

Sarah Ginski (sg), Marion Klemme (mk) und Klaus Selle (ks) haben eine Vielzahl an Artikeln gelesen und einige lesenswerte in dieser Presseschau zusammengestellt: Unter der Überschrift »Stuttgart und die Folgen« geht es um die aktuelle *Aufregung* in und die *Anregungen* durch Stuttgart – zum »weiter neu Denken« von Planung.

Lux: Gutes Spiel, aber S21 hat sich selbst versenkt

<http://de.paperblog.com/gutes-spiel-aber-s21-hat-sich-selbst-versenkt-46317/>

Pünktlich zum Weihnachtsfest wurde in Stuttgart eine Geschenkidee der besonderen Art in Umlauf gebracht. Im Internet auf »paperblog« zitiert der User Lux den Hersteller von Lego Oskar Fuchs: »Die Kleinen sollten möglichst spielerisch zur Eigenverantwortung erzogen werden. Da unser Produkt auch für 99jährige geeignet ist, kann auch Ur- Opa mitspielen und seine Erfahrungen weitergeben«. Auf den Hinweis hin, das Spielzeug diene auch dazu, das System zu verdeutlichen, in dem verwertet und nicht gewertet wird, antwortete Fuchs, »jeder müsse eben selbst herausfinden, auf welcher Seite der Medaille sein Platz ist - weniger das Spielzeug, sondern die Bezugspersonen und die Umwelt formen den durch die Natur veranlagten Menschen.« ...« (sg)



Stuttgart 21 als Aufregung

Martin Kotynek: Was für den Neubau spricht.

In: SZ vom 26.08.2010 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittenes-projekt-stuttgart-was-fuer-den-neubau-spricht-1.992408>)

Dagmar Deckstein: Die Argumente der Gegner.

In: SZ vom 26.10.2010 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittenes-projekt-stuttgart-die-argumente-der-gegner-1.992426>)

SWR (Hg): Pro Jahrhundertprojekt. Argumente für S21/ Contra Milliardengrab. Argumente gegen S21

SWR.de vom 27.10.2010 (<http://www.swr.de/nachrichten/bw/stuttgart21/-/id=6760318/610u6v/index.html>)

Kerstin Bund, Robert Leicht: »Soll der Bahnhof unter die Erde? Das Projekt Stuttgart 21 sei eine gute Investition, glaubt Robert Leicht. Pure Geldverschwendung, erwidert Kerstin Bund. Ein Pro und Contra.«

In: DIE ZEIT vom 21.08.2010 (<http://www.zeit.de/2010/34/Stuttgart-21-Pro>)

Stuttgarter Zeitung (Hg): Die zehn wichtigsten Streitpunkte.

In: Stuttgarter Zeitung am 25.09.2010 (http://www.stuttgarter-zeitung.de/media_fast/1203/Sonderbeilage%20Stuttgart%2021%20StZ.pdf)

Die Standpunkte in der Diskussion um Stuttgart 21 sind verfestigt und eine ernsthafte Konfliktlösung scheint in weiter Ferne. Doch wie kommt es zu solch starren Standpunkten, die an regelrechte Glaubenssätze grenzen? Wie kann es sein, dass beide Seiten so vehement behaupten »Recht zu haben« – juristisch, wie sachlich und moralisch? Beide Seiten argumentieren gleichermaßen polemisch wie diplomatisch, sachlich wie emotional, bringen dabei durchaus Glaubwürdiges vor und spicken es mit scheinbar unanfechtbaren Fakten. Und dennoch bleibt die Frage offen: Wer hat hier eigentlich Recht? Die Medien gehen der Frage nach dem »Recht« derzeit immer wieder durch eine Gegenüberstellung von Pro- und Contraargumenten nach. In der Schlichtungsdebatte, die Heiner Geißler übernommen hat, plädierte er ebenfalls dafür, die Fakten zusammenzutragen. Dies soll im Folgenden anhand einiger in der Presse diskutierten Argumente für unterschiedliche Themenfelder geschehen. Welches sind die strittigen Themen, Argumente und Gegenargumente? Doch dient das der Meinungsbildung oder gar der Schlichtung?

Das Verkehrskonzept

Die Verheißungen lauten: Der Verkehr werde schneller und Stuttgart endlich Teil des europäischen Bahnnetzwerks, ja gar Knoten- und Mittelpunkt des europäischen Geschehens, das »neue Herz Europas«. Das Projekt ermögliche den Lückenschluss in der europäischen Schnellbahnverbindung von Paris bis Budapest, ohne Stuttgart 21 würde die Stadt hingegen dauerhaft »abgehängt«. Doch solcherlei Verheißungen stoßen bei der Gegenseite auf Unverständnis, gelte Stuttgart doch heute als einer der »pünktlichsten Bahnhöfe Deutschlands«.

Während die Pro-Seite von einer potenziellen Zeitersparnis von 26 Minuten auf der Strecke zwischen Stuttgart und München spricht und die Fahrzeit zwischen Stuttgart und Ulm auf 28 Minuten halbiert würde, entmachtet die Gegenseite dieses Argument durch den Verweis auf schlecht Instand gehaltene Streckenabschnitte. Durch Investitionen in diese Strecken, könne man vergleichbare Zeiteinsparungen erreichen. Zudem sollen Flughafen und Messegelände über einen Tunnel in acht Minuten (statt 27) an die Innenstadt und die Schnellbahnstrecke nach Ulm ange-

bunden werden. Doch auch daran glaubt die Gegenseite nicht.

Die Befürworter stellen immer wieder die Verbesserungen für den Fernverkehr heraus, doch die Gegenseite bangt um die Funktionalität des Nahverkehrs. Sie argumentieren, dass der neue Bahnhof durch die Reduzierung der Gleis- und Bahnsteigzahlen weniger effizient sei und sich Umsteigzeiten sogar erhöhen werden, wenn die Zahl der Gleise von 17 auf 8 sinkt und zudem die Anzahl an Zubringergleisen minimiert werden. Züge werden sich vor dem Bahnhof stauen und schon der Ausfall einer Weiche könne Störungen verursachen, so die Schreckensvisionen. Weil es nur noch vier Bahnsteige gibt, werde es für »die Reisenden eng«, denn die Anzahl der haltenden Züge pro Bahnsteig werde ansteigen. »Kein Problem!« halten die Befürworter dagegen. Die Wege der Ein- und Ausfahrten würden sich bei einem Durchgangsbahnhof nicht länger überschneiden und können daher getrost reduziert werden. Letztlich bleibt aber unklar, wie störungsanfällig der neue Bahnhof bei Zugverspätungen und –ausfällen sein wird.

Große Abschnitte der neuen Strecken verlaufen in Tunneln. Während die Gegner Sicherheitsrisiken, Schäden an Häusern, rissige Tunnelwände und hohe Kosten fürchten, verweisen die Befürworter auf strenge Richtlinien beim Tunnelbau sowie aufwendige Voruntersuchungen und Probebohrungen. Baugrund und Gestein bleiben aber wohl dennoch schlecht kalkulierbare Risikofaktoren.

Wenig Einigkeit herrscht auch beim Thema Güterverkehr: Die neuen Güterverkehrstrassen seien nutzlos und ineffektiv, da es die schnellen und leichten Güterzüge, die notwendig seien, um die Strecke zu befahren, noch gar nicht gäbe. Ein Großteil der Züge könne hier nicht verkehren.

Das gesamte Verkehrskonzept, so die Gegenseite, werde am heutigen Verkehrsaufkommen gemessen. Der Tiefenbahnhof sei nicht erweiterungsfähig (oder nur unter erheblichem Kostenaufwand) und könne daher kaum an zukünftige Anforderungen angepasst werden.

Der Bahnhof

Der neue Tiefenbahnhof soll, im Gegensatz zum heutigen Kopfbahnhof als Durchgangsbahnhof gestaltet werden und dabei unterirdisch liegen. Das Gebäude – wenn man denn überhaupt von einem solchen sprechen kann – wird mal als »architektonisch interessant« und »innovativ«, die technische Umsetzung als zukunftsweisend bezeichnet. Die Gegenseite argumentiert jedoch, die Stadt werde durch die Entwicklung einer unterirdischen Parallelwelt regelrecht »umgekrempt« und durch die riesigen Lichtkuppeln keinesfalls einfach im Erdreich »verschwinden«.

Einer der Hauptstreitpunkte richtet sich jedoch derzeit nicht auf den Entwurf des neuen Bahnhofs, sondern auf den Bestand: Das dominante, denkmalgeschützte Bahnhofsgelände wurde 1928 von Paul Bonatz gebaut und bestimmt seitdem das Innenstadtbild Stuttgarts. Die beiden zu einem Großteil im Stadtraum »verdeckten und zugebauten« Seitenflügel sollen in der S21-Lösung weichen, das Hauptgebäude bliebe erhalten. Und doch hängen die Projektgegner an den Seitenflügeln, haben gar »ihre Liebe zum alten Bau ... entdeckt« und fordern seinen gänzlichen Erhalt. Doch dafür ist es wohl zu spät, denn die Abrissbagger sind längst am Werk.

Die Gegenparteien schlagen die Alternative K21 vor, in der der bestehende Kopfbahnhof mit seinen 16 Gleisen und dem Bonatzschen Bauwerk erhalten und saniert werden. Dies sei nicht nur billiger sondern auch deutlich effizienter.

Das »Rosenviertel«

Visionen einer urbanen Stadtlandschaft und eines neuen, zentralen Stadtparks, in dem Kinder spielen, die Menschen sich austauschen und begegnen, zählen zu den Hauptargumenten der Befürworter. Sie wollen auf den fast 100 ha umfassenden frei werdenden Gleisanlagen, ein neues innerstädtisches Quartier mit dem harmlos klingenden Namen »Rosenviertel« entwickeln. Die Anforderungen dabei sind hoch, denn das Gelände soll Funktionen wie eine »Neuordnung der Stuttgarter Innenstadt« und »einen städtebaulichen Gewinn durch die Verbindung benachteiligter Stadtteile« u.a. erfüllen.

11.000 neue Wohnungen sollen in unmittelbarer Nähe zum Stadtzentrum auf den ehemaligen Gleisanlagen entstehen, die Zahlen zu den neu geschaffenen Arbeitsplätzen gehen zwar auseinander, suggerieren aber Wachstum. Während der Bauzeit entstünden 7.000 neue Arbeitsplätze. Danach werde es bis zu 10.000, andere sprechen gar von 20.000, Arbeitsplätze im »Rosenviertel« geben.

In der Entwicklung eines neuen Quartiers bestehen ohne Zweifel große Potenziale, denn die in einem Talkessel liegende Stadt verfügt nur über wenige potenzielle Entwicklungsfelder. Und dennoch beklagen die Gegner sofort, dass diese Visionen mit der Wirklichkeit kaum etwas gemein hätten. Vielmehr würden die Grundstücksverkaufspreise durch rein »kommerzielle Planung« angehoben und damit die Entwicklung eines lebendigen Stadtquartiers unmöglich. Das Projekt sei eine »eine Tollwiese für Städteplaner«, die es nicht (wie ein Infrastrukturprojekt) aus Steuergeldern zu finanzieren gelte.

Die Grünflächen, Natur und Umwelt

In einem Punkt sind sich Befürworter und Gegner einig: dem Ziel mehr Menschen von der Straße auf die Schiene zu bringen und zum Bahnfahren zu bewegen. Mit diesem Argument versuchen insbesondere die Befürworter immer wieder den ökologischen Mehrwert des Projektes zu betonen. Die Befürchtungen der Gegner, dass das Stadtklima durch die Planungen beeinflusst werde, können sie damit aber nicht zerstreuen. Die neue, von den Befürwortern so sehnsuchtsvoll erwartete Bebauung der Gleisanlagen behindere die Frischluftzufuhr. Das Klima im Stuttgarter Kessel heizt sich künftig stärker auf. Bislang kühlen die unbebauten Flächen des Gleisvorfeldes nachts stark ab und halten dadurch die Temperaturen in Grenzen.

Die Gegner bangen außerdem um die Grundwasserströme und die damit verbundenen Mineralwasserquellen der Stadt, die durch die Bauarbeiten gefährdet werden könnten. Tunnel und Bahnhof lägen jedoch längst nicht so tief wie die Quellen, die während der Bauphase ständig überwacht würden, versucht die Pro-Seite zu beruhigen. Es sei ein aufwendiges System an Maßnahmen zur Ausgleichung des Grundwassers entwickelt worden.

Ergänzt wird das Quartier durch einen neuen grünen Park mitten in der Stadt. Insgesamt sind 20 ha Parklandschaft geplant, die den Schlosspark ergänzen würden und in dem 2.000 Bäume neu gepflanzt werden sollen. Darüber hinaus würde das Grünangebot durch das neue Quartier ergänzt, in dem zusätzlich bis zu 5.000 neue Bäume gepflanzt und wohnungsnahe Grünflächen entwickelt werden. Und dennoch hat in den vergangenen Wochen das Fällen der jahrhundertalten Bäume im Schlosspark besonderen Protest hervorgerufen. Die Gegner sehen den neuen Park kritisch, denn durch den Tiefenbahnhof würden weite Teile des alten Schlossparks »zubetoniert« und durch die hohen Lichtaugen des unterirdischen Bahnhofs »entstellt«. Der Schlossgarten werde demnach völlig zerstört. Ob nun aber das Fällen der alten Bäume so schwer wiegt, dass der gesamte Bahnhofbau lahmgelegt wird, darf bezweifelt werden.

Die Kosten

Wie bei (fast) allen Projekten gehören die Kosten letztlich zu den am meisten diskutierten Themen. Wer trägt diese eigentlich und wie hoch sind sie/werden die sein? Immer neue Studien kommen auf immer höhere Gesamt- und Folgekosten und prognostizieren eine Kostenspirale nach oben. Während 1995 noch die Rede von 2,5 Milliarden Euro war, sind heute Summen von 6,3 Milliarden Euro im Gespräch. Je nachdem welche der beiden Seiten befragt wird, sprechen die Gegner sogar von bis zu elf Milliarden Euro. Unwägbarkeiten wie schwierige Gesteinschichten und die lange Zeitspanne gelten als Kostenfallen. Die Befürworter verweisen jedoch auf einen Risikofond, der eben jene Unwägbarkeiten auffangen könne.

In der Diskussion fallen schließlich Ausdrücke wie »der größte Kostenknaller in der Geschichte des Schienenbaus«, »Horrorzahlen«, »politische Zahlen« o.ä. Die Finanzierung sei dabei keinesfalls gesichert, so dass »das teuerste Loch Deutschlands« das Geld nur so »verschlinge« und durch den Steuerzahler finanziert werden müsse.

Den Projektgegnern fallen jede Menge andere Projekte ein, die dringend finanzieller Zuwendung bedürften. Das Geld könne in Stuttgart in anderen Bereichen besser investiert werden (Bildung, Gesundheits- und

Sozialwesen). Außerdem gäbe es wichtigere Infrastrukturprojekte, wie die Rheintal-Schiene, die Strecke Mannheim - Frankfurt und weitere Eisenbahnprojekte in der Bundesrepublik. Letztlich werde dem Ausbau und der Verbesserung des Regionalverkehrs durch S21 Geld entzogen. Die Mittelzuschüsse von Bund und Land seien jedoch ohne Stuttgart 21 für Baden-Württemberg »verloren« und kämen all diesen Projekten nicht zugute, halten die Befürworter dagegen.

Das Kostenargument hilft den Gegnern immer wieder bei der Verteidigung ihrer Kopfbahn-Alternative. Die Modernisierung des Bahnhofes sei mehrere Milliarden Euro billiger, vor allem weil weniger Tunnelkilometer gebaut werden müssen. Zudem könnte er gleichermaßen über das Neckartal und einen Tunnel auf die Fildern hinauf an die Schnellbahntrasse angeschlossen werden. Doch würden Bund und Land ein Alternativprojekt finanziell unterstützen? Nötig wären hierzu rund 1,2 Milliarden Euro – natürlich ohne Folgekosten.

Eine abschließende Einschätzung der Kosten kann wohl derzeit niemand zuverlässig leisten. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass diese immer höher sind, als zunächst angenommen und Folgekosten meist nur zu einem Teil eingerechnet wurden.

Das Verfahren und seine Beteiligten

Die Deutsche Bahn bezeichnete Stuttgart 21 in der Vergangenheit als »das bestgeplante Schienenprojekt in Deutschland« und gab allein für die Planung rund 430 Millionen Euro aus. Zwischen den vielen Sachargumenten, hört man immer wieder und immer lauter Stimmen, die nicht den Entwurf als solchen kritisieren, sondern die sich vor allem am Prozess erzürnen. In jeder Phase des Projektes und bei jeder Instanz wurde erneut über das Vorhaben gestritten. Und doch haben Ausschüsse, Parlamente und Gerichte sich letztlich für Stuttgart 21 ausgesprochen. Da gibt es nicht nur ein allen demokratischen Grundsätzen entsprechenden politischen Beschluss, sondern auch ein langwieriges Planfeststellungsverfahren sowie ein gerichtliches Urteil, das den Bau genehmigt. Und doch schafften diese formellen Verfahren es nicht das Projekt vollständig zu legitimieren. Ausnahmegenehmigungen des

Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer, die für die Nutzung eines S-Bahntunnels durch Fernzüge nötig wurden, stimmen die Gegner skeptisch und der Ärger über das nicht durchgeführte Bürgerbegehren (trotz vorheriger Versprechungen und 67.000 Unterschriften) ist groß. Angesichts anhaltender Proteste, die sich neben aller Kritik an dem eigentlichen Bauvorhaben, vor allem auf den Prozess beziehen, kann man nicht von einer gelungenen Planung sprechen.

Zu den Befürwortern zählen vor allem die Deutsche Bahn sowie die CDU- und FDP-Fraktionen. Innerhalb der SPD scheint man sich hingegen weniger einig zu sein, ob man dafür oder dagegen ist. Wurden die »Protestler« zunächst noch als hinterwäldlerische und fortschrittsfeindliche Spinner abgetan, sei es mittlerweile die bürgerliche Mitte, die den Protest voran treibe. Die Grünen sind eindeutig dagegen, ja sogar die »Spitze der Protestbewegung«. Darüber hinaus kämpfen Umweltschützer und Bürgerinitiativen schon lange gegen Stuttgart 21. All diese »Protestler« werfen der Stadt, dem Land und der Deutschen Bahn nicht nur vor, sie hätten Informationen zurückgehalten, Kosten verschleiert und »schön gerechnet«. Nein, sie haben »getäuscht« und »getrickst« und werden mittlerweile regelrecht zu Lügner degradiert. Da spreche die »Arroganz der Macht«.

Und so ist die Diskussion längst zu einer Grundsatzdebatte über das Vertrauen in das reale Politikgeschehen und die Demokratie geworden. Und plötzlich konkurrieren rechtsstaatliche und demokratische Verfahren miteinander bei der Frage welches hier eigentlich das demokratischste von allen sei.

Die ersten Aufträge wurden bereits in der Anfangsphase des Projektes verteilt, mittlerweile haben die Abrissbagger mit der Arbeit begonnen. Ein Ausstieg sei daher schlichtweg nicht mehr möglich, argumentieren die Befürworter. Zum einen sei dies zu teuer (man spricht von 1,4 Mio. Euro), und die Kosten müssten letztlich vom Steuerzahler getragen werden. Das wolle man diesem natürlich nicht »aufhalsen«. Zum anderen seien da ja noch die unverrückbaren Sachzwänge. Und so folgt auf jedes Gutachten ein Gegengutachten und die Befürworter bedingen die Gegner.

Lösung: Faktencheck?

In der Berichterstattung durch die Presse gab und gibt es sehr viel detailliertere und lang recherchierte Gegenüberstellungen der Pro- und Contra-Argumente – die letztlich doch nicht zu einer klaren Meinungsbildung führen. Scheinbar geht es ganz und gar nicht mehr um Fakten, ging es vielleicht nie. Letztlich ging die Abwägung der Fakten mit dem Schlichtungsversuch von Heiner Geißler in die nächsten Runde und es hieß: »Alle Fakten, alle Zahlen auf den Tisch!« Doch kann ein Faktencheck eine Diskussion beenden, in der Fakten nicht das Problem sind?

Wie die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Argumente und das vorläufige Ergeb-

nis der Schlichtungsdebatte zeigen, gibt es für beide Seiten gute Argumente. Letztlich kann eine Entscheidung nur dann getroffen werden, wenn diese gewichtet, im Planerjargon »abgewogen« werden. Und so kann ein Konsens (wenn überhaupt) nur durch einen transparenten Faktencheck erfolgen, auch wenn die Gegenstimmen, nicht vollständig verstummen werden. In der zum Teil hitzig und emotional geführten Debatte tragen die vielen Gegenüberstellungen der Argumente und Standpunkte immer wieder zu einer Versachlichung der Diskussion bei und zeigen auf, dass beide Seiten durchaus »Recht haben«. (sg)

Karikatur »Warum stehen diese Städte kurz vor dem wirtschaftlichen Ruin?! Sie haben Kopfbahnhöfe!!!«

In: General-Anzeiger Bonn vom 22.10.2010



Stuttgart 21 als Anregung

Stefan Dietrich (2010): Bürgerbeteiligung: Lebendige Demokratie.

In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.10.2010 (<http://www.faz.net/s/Rub0F6C1ACA6E6643119477C00AAEDD6BD6/Tpl~Ecommon~SThemenseite.html>)

Während viele Befürworter von S_21 auf die ordnungsgemäße Durchführung der Verfahren verweisen und betonen, dass hier doch alles seine Richtigkeit habe, sehen sich andere durch das Projekt veranlasst über die Ausgestaltung und die Werkzeuge der Demokratie nachzudenken.

So auch Stefan Dietrich in seinem FAZ-Beitrag. »Was im Streit über »Stuttgart 21« in Frage gestellt wird, ist das formell korrekte Beteiligungsverfahren für die Bürger, das als solches nicht mehr erkannt und erfahren wird. Eine Demokratie muss von Zeit zu Zeit ihre Werkzeuge der Willensbildung erneuern. Das ist seit einer Weile nicht mehr geschehen.«

Das sehen nicht alle gleichermaßen: »Die Landesregierung pocht darauf, dass das Genehmigungsverfahren alle parlamentarischen Gremien – vom Stadtrat bis zum Bundestag – ordnungsgemäß durchlaufen, die Bürger einbezogen und schließlich auch durch Gerichtsentscheidungen eine Rechtskraft erlangt habe, die durch politische Willensentscheidung nicht aus der Welt geschafft werden könne, ohne dass der Rechtsstaat selbst Schaden nähme. Die Gegenseite fühlt sich durch eben dieses Verfahren hintergangen. Die längste Zeit sei die Öffentlichkeit von den Planungen ausgeschlossen gewesen, werfen die Demonstranten den Politikern und Bahnvorständen vor. Wesentliche Vorentscheidungen seien nicht in öffentlichen Sitzungen, sondern hinter verschlossenen Türen gefallen; Gutachten, Kostenaufstellungen und Nebenabsprachen unter der Decke gehalten worden. Die Bürgerbeteiligung sei nur eine Alibi-Veranstaltung gewesen. Die politisch Hauptverantwortlichen (...) geben

inzwischen zu, dass es »in der Kommunikation« über den Bahnhofsumbau schwere Fehler und Versäumnisse gegeben habe.«

Aber handelt es sich hier tatsächlich nur um Missstände in der Kommunikation? Oder ist es nicht vielmehr der Wunsch nach einem gänzlich anderen Umgang mit den Interessen lokaler Akteure? Für die Gegner geht es aktuell nicht darum, mehr oder bessere Argumente präsentiert zu bekommen. Eine »nachholende Kommunikation« ist nicht ihr Anliegen. »Denn die Leute, die da aus sehr unterschiedlichen Gründen auf die Straße gehen, sind weder begriffsstutzig noch uninformatiert. (...) Was hier erstmals mit solcher Vehemenz in Frage gestellt wird, ist das formell korrekte Beteiligungsverfahren selbst, das als solches nicht mehr erkannt und erfahren wird.«

Stefan Dietrich spricht sich dafür aus, dass die Demokratie zwar »nicht ihre Fundamente, aber ihre Werkzeuge der Willensbildung erneuern« muss.

Alibi-Veranstaltungen oder Pro-Forma-Beteiligungen helfen hier kaum weiter. Doch eine Abkehr von diesen gängigen Verfahren und die Etablierung neuer, weitreichender Interessenbeteiligungen sind nicht ganz einfach umzusetzen. Der Autor zitiert hierzu Klaus Selle. Dieser geht davon aus, dass wesentliche Schwierigkeiten in den komplizierten Verfahren sowie dem »Gestrüpp von Zuständigkeiten und unklaren Verantwortungen« liegen. In Stuttgart ist es für eine frühzeitige und ernst gemeinte Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen allemal zu spät... (mk)

Stefan Dietrich (2010): Bürgerbeteiligung: Lebendige Demokratie.

In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.10.2010 (<http://www.faz.net/s/Rub0F6C1ACA6E6643119477C00AAEDD6BD6/TopEcommon~SThemenseite.html>)

»Eine Demokratie muss von Zeit zu Zeit ihre Werkzeuge der Willensbildung erneuern. Das ist seit einer Weile nicht mehr geschehen«, so lautet die Kernbotschaft dieses Leitartikel der FAZ.

Eingangs wundert sich der Autor, dass »es in einer Provinzmetropole, die nur so strotzt von wirtschaftlicher Kraft, zu einem solchen Bürgeraufstand kommen [kann]«. Dietrich erklärt dies zunächst damit, dass sich bei diesem Konflikt beide Seiten in höherem Maße als bei anderen Projekten »im Recht« sehen. Der Versuch, entstandene Konflikte nun durch »nachholende Kommunikation« zu mindern, sei aber nicht nur aus dem Grunde verfehlt. Vielmehr gehe es hier um ein angemessenes Verständnis von »lebendiger Demokratie«. Die sei »selbst eine Dauerbaustelle. Von Zeit zu Zeit muss sie nicht ihre Fundamente, aber ihre Werkzeuge der Willensbildung erneuern. Das ist seit einer

Weile nicht mehr geschehen. Immerhin sind einige Jahrzehnte seit Willy Brandts „Mehr-Demokratie-wagen“-Welle ins Land gegangen. Damals wurde dem Obrigkeitsstaat in der Stadtplanung, im Naturschutz und bei Großvorhaben mehr Rücksicht auf unmittelbar betroffene Bürger verordnet. Doch was ist daraus geworden?«

Unter Verweis auf kritische Auseinandersetzungen mit der Realität der Partizipation vielerorts folgert Dietrich: »Für die Zukunft der repräsentativen Demokratie ist daraus aber zu lernen, dass die formale Beachtung bürokratischer Prozeduren noch keinen Rechtsfrieden garantiert. Das ist nur durch Beteiligungsverfahren zu erreichen, die als fair und transparent empfunden werden.« Das sind Sätze, die uns bekannt vorkommen. Schön, dass sie auch den Weg auf Seite 1 der FAZ gefunden haben. (ks)

Thomas Assheuer (2010): Wir haben die Nase voll.

In: Die ZEIT Nr. 42/2010 vom 14.10. 2010 S. 50 f. (<http://www.zeit.de/2010/42/Modernisierungsprotest>)

Thomas Assheuer fragt mit Blick auf die Widerstände gegen Stuttgart 21: »Was sagt der Protest über unsere Gesellschaft?«

Die Menschen gehen auf die Barrikaden: »Der Protest ist bunt und frech und erfasst alle Milieus, es versammeln sich Linke und Rechte, Brave und Widerborstige, Junge und Alte, es kommen die Graumelierten und die gut Betuchten.« So beschreibt Thomas Assheuer das Bild des Protestes und stellt fest: »Das Gemeinwesen ist aufgewühlt und trotzig, gespalten und rebellisch. Doch immer dann, wenn es gegen »die da oben« geht, gegen die gewählten politischen Eliten, sind sich die Wähler einig, und dann redet das Volk über seine Volksvertreter, als handele es sich um eine Zusammenrottung von Rosstäuschern und Berufsversagern, die nichts Richtiges zustande bringen, und wenn ausnahmsweise doch, dann das Falsche.

Man ahnt, so viele Fehler können Politiker gar nicht machen, als dass sich die neue »Barrikadenrepublik Deutschland« (Spiegel) allein durch Politikerversagen erklären ließe. Tatsächlich gibt es eine Krise im System, und zumindest die Außenseite dieser Krise ist für jeden sichtbar: Was sich früher durch Regierungshandeln scheinbar leichtfertig steuern ließ, das läuft heute aus dem Ruder. Politische Institutionen sind mit der Lösung von Problemen beschäftigt, die bei der Lösung älterer Probleme (»Atommülllagerung«) entstanden waren. Ob Hartz IV oder das Gesundheitssystem – die Reibungshitze steigt, während die politische Wirkung sinkt. Was früher eine freie Entscheidung war, das scheint heute ein Sachzwang. Der Gordische Knoten ist das Wappenzeichen der Regierungskunst und die fluchtartige Selbstentfernung aus dem Amt der neue Standardreflex des Politikers.«

Der Autor blickt auf die einzelnen Teilsysteme der Gesellschaft und kommt zu dem Schluss, dass diese ihren eigenen Gesetzen und Rationalitäten folgen. »Durch Innovation und Reform mehrten sie den Nutzen der Gesellschaft, sie fördern Wohlstand und Fortschritt. Protest ist überflüssig, denn in der liberalen Gesellschaft ist das Wirkliche vernünftig und das Vernünftige wirklich. Dieses Modell klingt ausgesprochen putzig, es klingt wie ein politisches Märchen aus den alten Zeiten der Bundesrepublik. Wenn man im Bild bleiben will, müsste man sagen, dass sich das Gesellschafts-Mobile heute »verhakt« hat: Die gesellschaftlichen Teilsysteme erzeugen Abwehr und Unmut, sie erzeugen Misstrauen und Widerstand, wenig spielt noch zusammen.«

Die Bürgerinnen und Bürger bekommen Angst. Sie »zweifeln an der Rationalität der Funktionssysteme (...) und sie empfinden den Fortschritt (...) als Eingriff in ihre Lebenswelt.« Vorbehalte werden augenscheinlich – gegen die weitere Ökonomisierung, Innovation und Reform.

Diese Bedenken finden in Stuttgart eine besonders deutliche Ausprägung: »Der Stuttgarter Grundzweifel lautet: Ist es vernünftig, für einen minimalen Lebensbeschleunigungsschub Milliarden Euro in tiefen schwarzen Löchern zu verbuddeln, während für Bildungsetats nie genug Geld da ist und die Zahl der sozial Abgehängten immer noch wächst? Lohnt der Preis des Fortschritts, lohnen die Amputation des Stadtkörpers und der Gigantismus der Erdbewegungen, nur um wenige Fahrzeitminuten herauszuschinden, die durch pünktlich eintretende Verspätungen garantiert wieder egalisiert und durch saftige Preiserhöhungen gewürzt werden? Ist diese Ratio noch vernünftig? (...) Mit einem Wort: Hat die Ökonomisierung von Zeit, die glorreiche Rationalität des »Immer schneller« nicht längst einen Punkt erreicht, an dem die Kosten den Nutzen übersteigen?«

Thomas Assheuer führt weitere Beispiele an, die massive Widerstände hervorgerufen haben: Bologna, Turbo-Abitur, Schulreformen ... »Protest rege sich immer dort, wo die Bürger an der »Vernunft« von Wachstums- und Beschleunigungsdruck zweifeln, an den Verheißungen von Fortschritt, Reform und Ökonomisierung. Dieses Unbehagen ist strukturell konservativ, man kämpft nicht für etwas, man kämpft gegen etwas.«

Unbehagen, Mißfallen, Widerstand – bei so viel Unmut der Bürger ist zu fragen: »Warum wählen sie nicht einfach eine andere Partei?« Eine naheliegende, aber keine einfache Frage. Thomas Assheuer macht auf ein weitreichendes Problem aufmerksam:

»Politisches System und Zivilgesellschaft (haben sich) schon seit Längerem eindrucksvoll entfremdet. Wenn man Meinungsumfragen Glauben schenken darf, dann ist das Vertrauen in die Demokratie und in die Steuerungsfähigkeit der Politik erdrutschartig gesunken. Auch die Wahlbeteiligung geht zurück.«

Der Autor führt die Entfremdung von Politik und Gesellschaft auf eine heikle »Mischung aus Sachzwangpolitik und Entparlamentarisierung« zurück: Die Politiker verwendeten routinemäßig den »Imperativ des Sachzwangs«, versuchen sich mit »autoritären Losungen«, verweisen auf alternativlose Wege und beschwören »Sach- und Wachstumszwänge«.

Assheuer entlarvt den Sachzwang als »subtile Erpressung« der Politik: »Sie demütigt den demokratischen Geist und beleidigt den politischen Freiheitssinn, weil sie Inhalt und Ziel einer »Innovation« oder eines Großprojekts immer schon vorgibt, weil sie dem Wähler die Wahl nimmt und ihn nötigt, der alternativlosen Entscheidung in freier Einsicht »zwanglos« zuzustimmen. Die Implantierung von Sachnotwendigkeiten in die mentale Verfassung der Gesellschaft mag eine Weile funktionieren, aber früher oder später erzeugt sie Ohnmachtsgefühle, die sich als Protest Ausdruck verschaffen. Dann erkundigen sich aufsässige Bürger plötzlich nach Alternativen, sie verlangen, wie die Begeisterung für den verhinderten Bundespräsidenten Joachim Gauck beweist, eine andere, nämlich aufrichtige Form der politischen Kommunikation – sie verlangen nach demokratischer Transparenz und Mitsprache.«

Lobby- und Investorendemokratie werden abgelehnt. Und auch die Gleichsetzung von Mehrheit und Gemeinwillen wird kritisch hinterfragt. Stuttgart 21 zeigt den Eliten, dass neben ihrer Welt weitere Welten existieren, die in die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie derzeit wenig Vertrauen haben. (mk)

Sebastian Beck (2010): Völlig aus der Spur.

In: SZ vom 24.09.2010 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/protest-gegen-stuttgart-voellig-aus-der-spur-1.1004517>)

Die Turbulenzen um Stuttgart 21 wirken politisch weit über die Stadtgrenzen hinaus. Sebastian Beck thematisiert mit seinem Beitrag in der SZ die Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse in Baden-Württemberg.

Die Landtagswahlen stehen vor der Tür und der Union droht ein Wahldesaster. Ein Sieg der CDU? »...ein solcher Wahlausgang (zählt) zu den eher unwahrscheinlichen Szenarien«. Und weiter stellt Beck fest: »Der Streit um den Bahnhofsbauprojekt hat die festgefügte Welt in Baden-Württemberg aus den Angeln gehoben. Bis vor ein paar Monaten noch stritten sich die Parteien um die Zukunft der Schulen auf dem Land. Diese und alle anderen Debatten sind im Getöse um Stuttgart 21 untergegangen, ein Projekt, das für Gegner wie Befürworter zum Symbol geworden ist« und für die Frage um »die Zukunftsfähigkeit des Landes« steht.

Zudem geht es um die zukünftige Macht: »unter den Wählern ist eine Völkerwanderung in Gang gekommen, so chaotisch wie unberechenbar und daher gefährlich für die Parteien. Anhänger der CDU laufen scharenweise zu den Grünen über, die gerade dabei sind, die SPD als zweitstärkste Kraft zu verdrängen. Die Koalitionspartner von der FDP nähern sich in Umfragen der Fünf-Prozent-Grenze. In der CDU wären viele froh darüber, wenn sie die FDP auf diese Weise loswürden. Aber was dann? Mit der SPD oder den Grünen regieren? Das erscheint ausgeschlossen. Also doch Untergang und Opposition?«

Die CDU übt nun den »Widerstand gegen den Widerstand«. Der Rettungsplan der Landesregierung sieht vor: »das Bahnprojekt gegen alle Widerstände fortsetzen und so

Eindruck schinden. 30.000 Demonstranten seien schließlich nicht die Mehrheit in Baden-Württemberg...« Und: »Man müsse nur oft genug die positiven Seiten von Stuttgart 21 betonen, so lautet das Kalkül, dann werde die Stimmung schon kippen.«

Ob dieser Plan aufgeht bleibt vorerst offen: »Die Überzeugungsarbeit dürfte der CDU schwerfallen, denn außer um komplizierte Sachfragen geht es jetzt auch noch um Grundsätzliches: Wer entscheidet im Land eigentlich? Die Bürger oder die von ihnen gewählten Politiker? Ausgerechnet die SPD versucht sich mit der Forderung nach einem Baustopp und einer Volksabstimmung zurück ins Gespräch zu bringen. Dabei unterstützt die Partei - zumindest offiziell - das Bauvorhaben. Sie hat das bisher jedoch auf so unauffällige Weise getan, dass sie völlig aus der Debatte verschwunden ist.«

Bleiben noch die Grünen. Sie haben sich deutlich gegen Stuttgart 21 positioniert und sammeln auf diesem Wege fleißig neue Anhänger. »Doch die siegesgewissen Grünen haben selbst noch eine grundsätzliche Frage nicht beantwortet: Was ist, wenn sie zusammen mit der SPD die Wahl gewinnen, aber der Ausstieg tatsächlich mehr als eine Milliarde Euro kosten sollte?« Regieren und weiterbauen soll es nicht geben, laut Tübingens grünem Oberbürgermeister. Andere Stimmen sind da zurückhaltender: »Wir versprechen alles dafür zu tun, können es aber nicht garantieren. Das wäre unseriös.«

Im März steht die Landtagswahl an. Einige gehen davon aus, dass diese »zugleich die Volksabstimmung über Stuttgart 21 sein wird«. Es bleibt spannend. (mk)

Burkhard Hirsch: Das Ende der Zuschauerdemokratie

In: Süddeutsche Zeitung v. 31. Oktober 2010 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/die-konsequenzen-aus-stuttgart-das-ende-der-zuschauerdemokratie-1.1017997>)

Wer Burkhard Hirsch als Alt-Liberalen bezeichnet meint das lobend. Denn er steht für eine FDP, die sich von der heutigen gerade in ihrer Prinzipienfestigkeit bei Fragen der gelebten Demokratie deutlich unterscheidet. In diesem Sinne ist auch sein Zwischenruf in der Süddeutschen Zeitung zu verstehen, dessen Untertitel bereits die Kernaussage enthält: »Behörden planen und stellen fest, Bürger regen an oder wenden ein – diese Rollenverteilung hat keine Zukunft mehr«. Mit der Wortwahl stellt Hirsch Bezüge zu Gesetzestexten her (z.B. Planfeststellung, Möglichkeiten, Anregungen zu formulieren - wie sie etwa im BauGB eröffnet werden), um gleich eingangs deutlich zu machen, dass diese »filigran, mit größter Akribie und mit der sprichwörtlichen Sorgfalt von Uhrmachern« erarbeiteten, komplexen Rechtsgrundlagen, diese »von bewunderungswürdigem ministerialen Formulierungsreichtum, von Wissen strotzende Kunstwerke« durchaus sinnvoll und notwendig seien – aber keinesfalls ausreichen: »Aber die Legalität befreit nicht von den Geboten der politischen Klugheit. Weder eine Planfeststellung noch ein richterliches Urteil sind dazu bestimmt und geeignet, die Überzeugung zu vermitteln, dass eine Sache politisch ›richtig‹, also notwendig ist, auch wenn sie außerordentlich hohe Kosten verursacht und in die Befindlichkeit vieler Menschen einschneidet. In den gesetzlichen Regelungen über die Planverfahren sucht man vergeblich danach, wo und wie diese politische Frage gestellt, beantwortet und politisch vertreten wird. Selbst parlamentarische Mehrheiten sind nicht von der politischen Pflicht befreit, sich ernsthaft und nachhaltig um die Zustimmung des eigentlichen Souveräns zu bemühen, nämlich um die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Bürger, die sie repräsentieren sollen. Ohne diese Rückkopplung verliert eine parlamentarische Demokratie Basis und Glaubwürdigkeit. Die ›Repräsentanten‹ werden zur ›politischen Klasse‹ ..., die sich immer mehr auf ihre parlamentarische Mehrheit und ihre Rechtspositionen verlässt, und immer weniger auf die politische Kraft ihrer Argumente. Ein Bürger,

der sich außerhalb des Systems zu Wort meldet, stört. Seine Einmischung wird als ›Blockade‹, Verhinderung eines segensreichen Werkes empfunden«.

Das sei unter anderem deswegen besonders misslich, weil die Bürgerinnen und Bürger heute in vielen gesellschaftlichen Bereichen selbst aktiv geworden seien und nun eben diese ihre Fähigkeiten zur Selbstorganisation und -artikulation von Interessen ausgerechnet von der Politik, die lange Zeit das passive Verhalten der Bürgerschaft kritisierte (daher das Stichwort »Zuschauerdemokratie«) nicht akzeptiert werde: »Die Leute haben durch die moderne Informationstechnik die Möglichkeit, sich an allen denkbaren Debatten zu beteiligen, sich zu äußern, Meinungen zu bilden und zu erfahren oder Aktionen gemeinschaftlichen Verhaltens ohne großen organisatorischen Apparat zu organisieren. Sie tun das auch - und stellen zu ihrer Überraschung fest, dass die Politik von ihren unverblümt verkündeten Meinungen schlicht keine Kenntnis nimmt. Über Jahrzehnte wurden sie aufgefordert, aus der Rolle der Zuschauer herauszutreten. Nun tun sie es, weil sie unzufrieden sind, und keiner will es hören. Die Parteien führen das Stück ›Parlamentarische Demokratie‹ auf und merken nicht, dass sie dabei immer mehr unter sich bleiben. Es ist ganz unvermeidbar, auch für die Bundespolitik das einzuführen, was es in allen Gemeinden und Ländern gibt: Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid. Und es ist völlig unvermeidbar, bei der Planung von Großvorhaben zu sichern, dass nicht nur Behörden und Gerichte, sondern der Souverän selbst entscheiden kann, ob er sie haben will oder nicht.

Es ist schlichte Rhetorik, das als ›Verhinderungsdemokratie‹ zu verhöhnern. Wer in Stuttgart gegen den Bahnhof ist, der ist dafür, den gegenwärtigen Zustand zu erhalten und die vorhandenen Mittel für andere Zwecke einzusetzen. Und umgekehrt.« (ks)

Heribert Prantl: Geißler 21

In: Süddeutsche Zeitung v. 1. Dezember 2010 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/stuttgart-schlichtungsspruch-geissler-ein-projekt-mit-zukunft-1.1030456>)

Nach dem Schlichterspruch sind durchaus nicht alle zufrieden. Und es wird aller Voraussicht nach mindestens noch bis zu den Landtagswahlen in Baden-Württemberg Aufruhr am und um den Bahnhof in Stuttgart geben. Aber einig scheint man sich doch in einem Punkt zu sein: Mit der (lokalen) Demokratie kann es nicht so weiter gehen wie bisher. Das jedenfalls macht der Blick in die Presse – von links nach rechts – deutlich. Auch Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung sieht das so. Seine Folgerung: »Die Schlichtung war ein Experiment, bei dem Vertreter der internetgestärkten Zivilgese-

sellschaft mit Vertretern der repräsentativen Demokratie am Tisch saßen. Aus dem Experiment ist nun ein Vorbild geworden: Politiker werden künftig mit ihren Bürgern anders umgehen müssen. Demokratie bedeutet: Die Beachtung und Achtung des Bürgers, auch dann, wenn nicht gerade Wahlen anstehen. Demokratie ist nämlich mehr als eine Kiste (die bezeichnenderweise, wie auf dem Friedhof ›Urne‹ genannt wird) – und in die der Bürger alle paar Jahre seine Stimme wirft. Politiker müssen lernen, die Unruhe der Bürger als produktive Unruhe zu betrachten. ...« (ks)

Martin Kaul: Vom Bürgerprotest zum Bürgerhaushalt

In: die tageszeitung vom 1.12.2010 (<http://www.taz.de/1/debatte/kommentar/artikel/1/vom-buergerprotest-zum-buergerhaushalt/>)

Nur um zu verdeutlichen, wie einig man sich auf allen Enden des politischen Spektrums zu sein scheint, hier noch ein Satz aus der ›tageszeitung‹ (die gleich ein konkretes Mittel zur Intensivierung lokaler Teilhabe – den Bürgerhaushalt – ins Spiel bringt, was angesichts der strukturellen Defizite kommunaler Finanzen doch ausführlicher Diskussion bedürfte): »Denn aus dem Stuttgarter Konflikt

zu lernen heißt: Nicht nur bei der weiteren Gestaltung der Stuttgarter Innenstadt, sondern auch in anderen Haushaltsfragen ihrer Kommunen müssen Bürger künftig aktiver, umfassender und frühzeitiger eingebunden werden. Wer sich dieser Idee nun annimmt, kann ein echtes Innovationsprodukt entwickeln: die Demokratie-Erneuerung in unseren Kommunen«. (ks)

Bilder und Texte zur Raumnutzung in Deutschland



Raum (zunächst der Boden) ist die Grundlage gesellschaftlicher Entwicklung und die Raumnutzung der Gesellschaft, »bändigt« den Raum, gibt ihm Struktur, »webt sich in ihn ein«. Wie dies geschieht, wie die Gesellschaft die Raumnutzung organisiert und die dabei auftretenden Konflikte bearbeitet, kennzeichnet den Stand des Rechts und der politischen Kultur. ...

So, als komplexe Wechselwirkung, könnte man die Theorie der Raumentwicklung zusammenfassen, die dem hier anzuzeigenden Buch zugrunde liegt. Sie wird mit wenigen Strichen in der Einleitung angedeutet – nicht aber, um sie dann mit vielen Worten und in zahlreichen Kapiteln auszuführen, sondern, um Bilder folgen zu lassen. Das ist ungewöhnlich: Die zwischen 1997 und 2009 von Jürgen Homuth aus der Vogelperspektive mit Hilfe eines bodengesteuerten kleinen Zeppelins fotografierten 151 Bilder zeigen Momentaufnahmen des Raumentwicklungsprozesses in Stadt und Land (überwiegend Berlin und neue Bundesländer). Ungewöhnlich auch: Die Bilder werden nicht textlich beschrieben, eingeordnet, analysiert oder erklärt, sondern folgen einander – zumeist ganzseitig, kommentarlos. Das ist Absicht, schreibt der Herausgeber, man will nicht illustrieren, sondern zu eigenen Assoziationen und Überlegungen anregen.

Es läge nun die Vermutung nahe, dass es sich hier um eine Art Coffetable-Book handle, einen aufwändig gestalteten, repräsentativen Bildband zum Blättern in Mußestunden. Das ist nicht so. Dazu sind die Bilder nicht »schön« genug. Das gilt für ihren Inhalt: man sieht hier weder das pittoreske Neuschwanstein-Deutschland, noch architektonisch »wichtige« Siedlungen, »bedeutsame« Altstädte oder »wertvolle« Landschaften, sondern grob nach »Stadtraum«, »Stadtrand«, »Kleinstadt/Dorf«, »Ländlicher Raum« geordnete (überwiegend) alltägliche Räume – von einer Kreuzung in Berlin bis zu Straße/Friedhof/Kirche irgendwo in der Uckermark. Und das gilt auch für die »Machart« der Bilder: keine dramatischen Lichtverhältnisse, keine modischen An- oder Ausschnitte, kein fotografisches Virtuosität. Statt dessen: nüchterne, präzise, aus ähnlichen Höhen angefertigte Schrägaufnahmen.

Strubelt, Wendelin (Hg.)
Homuth, Jürgen (Photos)
(2010): Der gebändigte Raum. Bilder und Texte zur Raumnutzung in Deutschland. Bonn/Tübingen [Wasmuth]

Mit diesem Material wird man allerdings nicht allein gelassen. Der Herausgeber – Wendelin Strubelt – gibt in seinem einleitenden Beitrag einen Überblick über das Deutschlandbild in Büchern und ordnet so auch den vorliegenden Band in die Geschichte der fotografischen Abbildung von und Auseinandersetzung mit Räumen ein. Für das inhaltliche Verständnis der hier gezeigten Bilder wesentlich ist darüber hinaus vor allem ein längerer Text von Gisela Beckmann und Fabian Dosch, in dem »Transformationsprozesse im Raum« beschrieben und so eine »analytische Sicht auf die gesellschaftliche Nutzung des Raumes« eröffnet wird. Begleitet von zahlreichen, zum Teil eindrucklichen Schaubildern und Grafiken aus der Arbeit des Bundesinstituts für Bau-, Stadt-

und Raumforschung (das diesen Band auch veröffentlicht hat) wird hier in der Tat umfangreiches Material zum Verständnis von Raumentwicklungsprozessen angeboten.

Texte hier, Fotografien dort – in diesem Spannungsfeld müssen sich die Leserinnen und Leser des Buches dann allein bewegen. Dahinter könnte ein sehr alter und immer wieder moderner didaktischer Grundsatz stecken: »Man kann anderen nichts beibringen. Man kann ihnen nur bei ihren eigenen Entdeckungen helfen« (Galileo Galilei).

Ganz in diesem Sinne handelt es sich hier um ein Buch, das zu Entdeckungen einlädt.

(ks)