



## Stuttgart 21: weder »einzigartig« noch »beispielhaft«. Was uns ein Blick auf ausländische Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekte lehren kann.

Nach dem sich nach der Verkündung des Schlichterspruchs von Heiner Geißler im letzten November der Presserummel um Stuttgart 21 zeitweise etwas gelegt hatte, ist das ›Jahrhundertprojekte‹ (DER SPIEGEL) seit der Landtagswahl am 27. März wieder in die vorderste Reihe bundesweiten Schlagzeilen geraten. Neueste Eilmeldungen zu Deutschlands größtem Schieneninfrastruktur- und Stadtentwicklungsvorhaben überschlagen sich nun wieder förmlich: die Deutsche Bahn verhängte zwei Tage nach der Wahl einen erneuten Baustopp; Wahlsieger von SPD und Grünen beteuern eifrig, ihr Wahlversprechen eines Volksentscheides zu S21 einzulösen; und obwohl die Ergebnisse des sogenannten ›Stresstests‹ erst für Mitte 2011 erwartet werden titelt DIE ZEIT Online bereits jetzt (Anfang April) provokant: »Welchen Tod stirbt Stuttgart 21?«<sup>1</sup>

Ungeachtet des finalen Ausgangs dieser neuen Welle der Ereignisse in den kommenden Wochen und Monaten will sich unser Beitrag vor allem zwei Aspekten der öffentlichen Debatte um S21 widmen: der angeblichen »Einzigartigkeit« des Vorhabens selbst und der »Beispielhaftigkeit« des Schlichtungsprozesses im letzten Herbst.

Zum einen nehmen wir Anstoß an den Superlativen, die bis heute herangezogen werden, um die Bedeutung des Projektes zu unterstreichen. »Beispiellos« und »einzigartig« – mit derartigen Attributen wird das »neue Herz Europas«, so die Eigenwerbung, bis heute belegt und legitimiert. Gleichfalls wurde insbesondere auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen über das Großvorha-

ben von Seiten der Projektbefürworter häufig auf Projekte anderer europäischer Städte – wie z.B. den zur Zeit erfolgreichen Bau des neuen Hauptbahnhofs in Wien – verwiesen, um das Projekt zu vermitteln. In anderen Städten, so wurde kolportiert, würden zukunftsweisende Vorhaben durchgesetzt ohne dass die Menschen gegen sie auf die Barrikaden gingen. Wir halten diese Aussagen nicht nur für in sich widersprüchlich sondern grundsätzlich falsch und werden im ersten Teil unseres Beitrags anhand von Vergleichsbeispielen darlegen, warum Stuttgart 21 weder »einzigartig« noch ohne weiteres mit Vorhaben in anderen Städten vergleichbar ist.

<sup>1</sup> Siehe <http://www.zeit.de/2011/15/Stuttgart-21>.

**Dr. Deike Peters** lehrt vergleichende Stadtforschung an der School of Policy, Planning & Development der University of Southern California in Los Angeles. Von November 2008 bis Oktober 2010 war sie Leiterin des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten internationalen Forschungsprojektes »The Urban Renaissance Potential of Inner-City Rail Station Redevelopment Megaprojects« am Centrum für Metropolenforschung der TU Berlin.

**Johannes Novy** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für Metropolenforschung der TU Berlin und Doktorand der Stadtplanung an der Columbia Universität in New York.

Zum anderen möchten wir diesen Artikel zum Anlass nehmen, mit einigen Monaten Abstand auf die nach der Eskalation des Konfliktes hastig anberaumten Schlichtungsgespräche zurückzublicken, die nach ihrem Abschluss ihrerseits hoch gelobt und mit Superlativen bedacht wurden. Von Mediator Heiner Geißler als »Demokratie-Experiment« beschrieben, wurden sie von unterschiedlichen Seiten (vor-)schnell als vorbildlich und »beispielhaft« bezeichnet – besonders im Hinblick auf eine eventuelle stärkere Bürgerbeteiligung bei zukünftigen politischen Entscheidungen. Auch diese Aussage zweifeln wir an, und berichten als weitere internationale Anregung zum Thema Stuttgart 21 von aktuellen Erfahrungen in den USA, wo Vertreter von Großvorhaben vor Baugewinn nun immer häufiger direkt mit lokalen Bewohnergruppen verhandeln und sogenannte Community Benefits Agreements aushandeln.

### **S21 – Nicht »einzigartig« sondern eines von Hunderten von Bahnhofsprojekten in ganz Europa!**

Das Multi-Millardenprojekt Stuttgart 21 gehört einerseits zu einer eigenen und besonders spektakulären Kategorie von kombinierten Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekten, die im ausgehenden 20. und frühen 21. Jahrhundert die Siedlungsentwicklung in den Kernen unserer großen Metropolen entscheidend mitverändern werden. Andererseits ist die grundsätzliche Herausforderung, die das Großprojekt Stuttgart 21 ins Visier nimmt, nämlich die umfassende Neubestimmung des zukünftigen Verhältnisses von Stadt und Bahn – oder präziser ausgedrückt: von Innenstadtentwicklung, adäquatem Bahnflächenrecycling und gleichzeitiger Neu(ein)ordnung des schienengebundenen Fern-, Regional- und Nahverkehrs im postindustriellen Zeitalter, etwas, was derzeit in nahezu allen Metropolen Europas diskutiert wird und letztendlich für eine Vielzahl unterschiedlicher, in der Regel Verkehrs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen verbindende Projekte verantwortlich zeichnet. Ausgelöst wurde die Welle solcher Projekte durch das gleichzeitige Aufkommen von neuen Hochgeschwindigkeitstrassen und umfassenden Bahnprivatisierungen zu einer Zeit in der es in ganz Europa einen sinkenden Bedarf an bahn-, güterverteilungs- und industriebezogenen Nutzungen in bahnhofsnahe Lagen

gab und in der sich die frisch (teil)privatisierten Bahngesellschaften dann zusehends des Veräußerungs- und Entwicklungswertes ihrer Land- und Immobilienbesitze bewusst wurden. Der verschärfte Standortwettbewerb unter den Städten und das aufkommende neue Paradigma nachhaltiger Stadtentwicklung einschließlich einer Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs aus den Innenstädten und der gleichzeitigen umfassenden Stärkung von öffentlichem und nichtmotorisiertem Verkehr taten ein Übriges, um Mitte der 1990er die sogenannte »Renaissance der Bahnhöfe« einzuleiten. Bahnhöfe erfuhren also in ganz Europa in den letzten 20-30 Jahren einen beeindruckenden Imagewandel weg von einem Bild heruntergekommener Bauten inmitten von innerstädtischen Schmutzeln hin – oder zurück – zu neu herausgeputzten Glaspalästen, die Besucher und Bewohner im Herzen moderner »City Centers« willkommen heißen und gleichzeitig als intermodale Verkehrsstationen nun wieder die ihnen ehemals zugedachte Rolle als Tor zur Stadt erfüllen. Besonders in Deutschland stieß das Leitmotiv einer »Renaissance der Bahnhöfe«, das 1995 durch eine gleichnamige, von DB AG, BDA und DAZ gesponserte Ausstellung auf der Architekturbiennale in Venedig auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt werden sollte, auf viel Resonanz. Dies ist nicht zuletzt der charismatischen Persönlichkeit von Heinz Dürr, zurückzuführen, der zwischen 1994 und 1997 als Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Bahn AG die Aufwertung und Weiterentwicklung von Personenbahnhöfen forcierte und in diesem Zusammenhang auch die Palette sogenannten 21er Projekte ins Leben rief. Es wird heute nämlich in der ganzen Aufregung um Stuttgart oft vergessen, dass die DB AG ja damals nicht nur begann, die wichtigsten Großstadtbahnhöfe des Landes aufzupolieren sondern auch in mehr als zwei Dutzend Städten in Ost und West über eine Umwandlung von Kopfin Durchgangsbahnhöfe nachdachte bzw. letztere gezielt optimieren lassen wollte. Die DB AG ließ über Stuttgart hinaus in sieben weiteren Städten konkrete Pläne für solche 21er Projekte erstellen. Die meisten der Projekte erwiesen sich dann auch bei Einberechnung einer gleichzeitigen städtebaulichen Neuverwertung der eventuell freiwerdenden Gleisflächen als zu teuer und wurden im Zuge von Sparmaßnahmen in den letzten zehn Jahren nicht weiter verfolgt. Die beiden Stuttgart 21 am ähnlichsten Kopfbahnhof-

Umwandlungen in Frankfurt und München gehören ebenso in diese Kategorie wie das 21er Projekt im bayrischen Lindau, wo sich die Stadt Ende der 1990er Jahre gegen einen Umbau aussprach, und in Mannheim, wo die Bahn sich 2003 aus dem Projekt zurückzog, die Stadt nun aber ihrerseits ein neues Stadtquartier auf ehemaligen Bahn- und Industrieeflächen plant. Es gibt mit Neu Ulm 21 und Saarbrücken 21 seit 2007 jedoch auch zwei bereits abgeschlossene 21er Projekte, wobei in Saarbrücken nur der Hauptbahnhof neu geordnet wurde, das auf den freigewordenen Bahnflächen geplante Quartier Eurobahnhof aber noch in der Bauphase steht.

Wenn man dann den Blick über Deutschland hinaus wagt, wird schnell klar, dass viele der bekanntesten und ambitioniertesten Stadtentwicklungsgroßprojekte aus den 1990er Jahren in Europa Bahnhofsarealprojekte waren, und dass sich weiterhin eine Vielzahl von weiteren Projekten bereits in der Implementationsphase befinden. Der Planungs- und Entwicklungshorizont dieser Projekte überspannt in der Regel mehrere Jahrzehnte, vereint eine Reihe wichtiger öffentlicher und privater Entscheidungsträger und wird oft auf höchster politischer Ebene mit großem Eifer und Einsatz vorangetrieben. Häufig geht es in erster Linie um die ambitionierte Neuentwicklung einer Bürostadt im Stile von La Defense oder dem Brüsseler Nordquartier, gedacht als lokal konzentrierte Expandierung tertiärer Wirtschaftsfunktionen außerhalb der traditionellen Innenstadt. Den größten und bekanntesten Paukenschlag machte diesbezüglich Mitte der Neunziger Jahre sicherlich das Euralille-Projekt, welches zusammen mit dem neuen Haltepunkt der neuen Hochgeschwindigkeitstrasse von Paris nach London geplant wurde und der altindustriellen nordfranzösischen Stadt Lille einen willkommenen Aufschwung bescherte. In Amsterdam setzen holländische Planer für die Entwicklung ihrer neuen Bürostadt mit Gleisanschluss seit Mitte der 1990er gezielt auf den Standortvorteil von Amsterdam Zuidas (Süd), das strategisch zwischen der Amsterdamer Innenstadt und dem Flughafen Schiphol gelegen ist und an beide sowohl durch die Ringautobahn als auch durch die neue Hochgeschwindigkeitstrasse direkt angebunden wird. Offiziell wird dieses Projekt jedoch genau wie die Großprojekte an den innenstadtnahen Zentralbahnhöfe von Amsterdam, Rotterdam und Utrecht als »mixed use« Projekt verkauft, da Monofunktionalität

ja nicht mehr zeitgemäß ist. Diese Projekte, die in der internationalen stadtplanerischen Literatur vergleichsweise reichhaltig untersucht sind<sup>2</sup>, stellen jedoch lediglich die Spitze eines in seinem ganzen Ausmaß bisher kaum untersuchten Eisberges dar. Bei genauerem Hinsehen entpuppen sich weiterhin ein Großteil der ambitioniertesten großen Stadtentwicklungs- bzw. -erweiterungsprojekte in europäischen Metropolen zumindest zum Teil als Bahnhofsarealprojekte, oft gleichzeitig an Häfen oder sonstigen Wasserkanten gelegen. Dies ist kaum verwunderlich, da Häfen und Bahnhofsareale neben stillgelegten Industrieanlagen die wichtigsten Flächenreserven oder -recyclingpotentiale beherbergen. Der entscheidende Unterschied zu Häfen und Industrieanlagen ist, dass im Falle der Bahnhöfe eine Weiternutzung und gar Aufrüstung und Neugestaltung der reinen Verkehrsfunktion des Knotens von entscheidender Bedeutung ist, d.h. direkte interregionale Erreichbarkeit also eine entscheidende Rolle spielt. Herausragende Beispiele in dieser Kategorie sind zum Beispiel die sechs sogenannten »Neuen Schlüsselprojekte« (NSP) der holländischen Regierung, die im Zuge des holländischen Anschlusses an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz bereits seit den späten 1990er Jahren vorausschauend geplant werden. Das holländische Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umwelt VROM wurde mit 1 Mrd. Euro ausgerüstet um die Hochgeschwindigkeitsknoten in Amsterdam Zuidas, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem und Breda zu wahren »Gateways« der jeweiligen Städte zu machen, und dort die Bahnhofsumfelder umfassend aufzuwerten, neu zu planen, und neue Investitionen an diesen Standorten zu verankern. Gleichwohl gibt es auch in Frankreich eine Reihe Stadtentwicklungsprojekte von herausragender Bedeutung, die in direkter Anlehnung an TGV Bahnhöfe geplant werden. Dabei haben die Projekte Euroatlantique in Bordeaux und Euromediteranee in Marseille gar den besonderen Planungsstatus eines sogenannten »Projektes von nationalem Interesse« erlangt, welches den französischen Staat mit

<sup>2</sup> Siehe u.a. Bruinsma, Frank, Pels, Eric, Rietveld, Piet, Priemus, Hugo und Wee, Bert (Hrsg.) (2008): *Railway Development. Impacts on Urban Dynamics*. Physica-Verlag Heidelberg; Bertolini, Luca und Spit, Tejo (1998): *Cities on rails. The redevelopment of railway station areas*, London und New York: Spon Press.

besonderen Planungsrechten innerhalb dieser Zonen ausstattet. In allen Fällen beteiligt sich die lokale Kommune aktiv am globalen Standortwettbewerb und verspricht die Transformation der Hochgeschwindigkeitsknoten in moderne und hocheffiziente multimodale Verkehrsstationen.

Die Liste dieser Beispiele ließe sich über ganz Europa hinweg schnell erheblich verlängern. In einer aktuellen Untersuchung der Autoren fanden sich innerhalb von Europa (EU27 plus Schweiz und Norwegen) Hunderte von Bahnhofsprojekten die Gesamtinvestitionen von mindestens 100 Millionen aufzuweisen hatten, und ein nicht unerheblicher Anteil davon sind kombinierte Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekte, deren Investitionskosten mehrere Milliarden Euro umfasst. Während »Stuttgart 21« als »neues Herz Europas« beworben wird, entsteht auf dem Gelände des ehemaligen Südbahnhofs in Wien derzeit der neue Hauptbahnhof der österreichischen Hauptstadt, der zukünftig als »Visitenkarte für Wien als Tourismusmetropole und Wirtschaftsstandort im Herzen Europas« fungieren soll. Barcelona will mit seinem neuen Bahnhof La Sagrera zu einem weiteren Knotenpunkt des internationalen und regionalen Highspeed-Verkehrs aufsteigen während in Italien gleich mehrere Bahnhofsprojekte, unter anderem in Rom, Neapel und Florenz, für sich in Anspruch nehmen, ihren jeweiligen Standorten zu neuer Geltung und Zentralität zu verhelfen. Angesichts des Trends zur »seriellen Replikation« (David Harvey) stellt sich die Frage, inwieweit sich die mit den Vorhaben verbundenen Ansprüche und Erwartungen erfüllen werden. In jedem Fall erscheint Stuttgart in diesem Lichte weniger als die Ausnahme denn als herausragender Teil eines großen, neuen Ganzen, das aber selten als solches erkannt wird.

Wenn nun, wie in der Vergangenheit geschehen, auf andere Projekte in Europa verwiesen wird, um Stuttgart 21 zu rechtfertigen bzw. die Opposition, wie mehr als einmal geschehen, als provinzielle Kleinbürger zu diskreditieren, muss dies gleich aus mehrerlei Gründen kritisch hinterfragt werden. Der Wiener Hauptbahnhof, mit dem Projektbefürworter im Herbst und Winter letzten Jahres auf gleich mehreren Veranstaltungen als Argument Pro Stuttgart 21 zu Felde gezogen sind, wird z.B. mit ungleich weniger Kosten realisiert und erfüllt darüber hinaus eine ungleich unstrittigere verkehrsplanerische Funktion.

Durch ihn entsteht in der österreichischen Hauptstadt erstmals ein zentraler Umsteigebahnhof, an dem Züge aus Norden, Süden, Osten und Westen zusammenlaufen und weitergeführt werden können. Viele weitere Unterschiede ließen sich aufzählen, aber uns erscheint es wichtiger, noch auf eine andere Begebenheit hinzuweisen: die Tatsache nämlich, dass es zu kurz greift, den ausbleibenden bzw. mitunter vorhandenen, aber weniger vehement ausfallenden Protest gegen große Bahnhofsvorhaben andernorts als Beleg für ihre Sinnhaftigkeit anzuführen. Ungeachtet zahlreicher lokalspezifischer Besonderheiten ist festzuhalten, dass es sich bei vielen der in letzter Zeit realisierten oder derzeit im Bau befindlichen Vorhaben um Projekte handelt, die sich zwar auf normative Politikziele, wie der einer »nachhaltigen« Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie einer »Reurbanisierung« bzw. einer »Renaissance des Städtischen« beziehen, gleichzeitig aber die Ambivalenzen und Widersprüche gegenwärtiger Stadtentwicklung und Verkehrspolitik besonders deutlich vor Augen führen. Markt- und Profitorientierung sowie Partikularinteressen privater und quasi-privater Projektakteure stehen nicht selten im Widerspruch zu gemeinwohlorientierten Qualitätszielen – und setzen sich ihnen gegenüber durch; Planungs- und Entscheidungsverfahren offenbaren die Demokratiedefizite, die städtische Regierungsführung und Steuerung prägen; und nicht selten manifestieren und perpetuieren sowohl die Verkehrs- als auch die Stadtumbaukomponenten dieser Vorhaben existierende soziale und räumliche Asymmetrien und Ungleichheiten bzw. tragen zu der Entstehung neuer bei.

#### **S21 und die Frage »beispielhafter« Verhandlungsführung mit Bürgern vor Ort: Das amerikanische Beispiel der Community Benefits Agreements**

Die Proteste gegen S21 sind letztendlich nicht durch die allgemeinen Ziele sondern durch die konkreten Inhalte des Projektes bestimmt: Viele Menschen in der Region und darüber hinaus glauben schlicht und einfach, dass dieses Projekt eine negative Kosten-Nutzen Bilanz hat und haben wird, d.h. dass die versprochenen ökonomischen, finanziellen, verkehrlichen und sonstigen Vorteile des Projektes die ökologischen, sozialen, architektonischen oder gar auch gesamtwirtschaftlichen und verkehrlichen Nachteile des

Projektes nicht aufwiegen und somit auch nicht rechtfertigen. Die Phalanx der Gegnerschaft ist dabei keinesfalls homogen. Vielmehr besteht unter den zahlreichen Parteien und Interessensgruppen, die den Protest tragen, nur in einem breiten Einvernehmen: in der Ablehnung des Projektes.

Ihr Bemühen, über Monate hinweg trotz zahlreicher Differenzen nach außen Einigkeit zu demonstrieren darf rückblickend als einer der größten Erfolge der Projektgegner bewertet werden und war wohl eine wesentliche Voraussetzung ihres effektiven Widerstandes. Uneinig präsentierte man sich der breiteren Öffentlichkeit erst bei der Diskussion um die Teilnahme an den Schlichtungsgesprächen. Während die Mehrheit der innerhalb des Aktionsbündnisses gegen Stuttgart 21 organisierten Akteure die Gespräche als Chance begriff, ihre Argumente ins Land zu tragen und fachlich zu untermauern sowie zu einer Entschärfung des Konfliktes beizutragen, lehnten die «Parkschützer«, eine einflussreiche Einzelgruppierung der Bahngegner, das Gesprächsangebot als taktisches Mittel der Beschwichtigung ab. Inwieweit die damit erstmals offen zutage tretenden Differenzen innerhalb der Gegnerschaft ihrem gemeinsamen Anliegen geschadet haben, ist schwer zu sagen. Fest steht, dass beide Positionen auf ihre Art Recht behalten haben. Die Gesprächsteilnehmer können für sich in Anspruch nehmen, Fachwissen demonstriert und das erklärte Ziel, die zahlreichen Schwachpunkte des Vorhabens und Vorzüge alternativer Vorschläge aufzuzeigen, zumindest in Teilen erreicht zu haben. Was das Ergebnis des Schlichtungsprozesses betrifft, können sich die Parkschützer bestätigt fühlen. Es musste zwangsläufig enttäuschen, da das ultimative Ziel eines Baustopps bzw. die Einstellung des Projektes selbst nicht wirklich zur Debatte standen und somit auch nie erreicht werden konnten. Der Weg musste also von vornherein das Ziel sein. Oder eben die Heraushandlung maximaler »Zugeständnisse« der Projektentwickler in Bezug auf Änderungen und Nachbesserungen, die sich momentan also konkret einzig im »Plus« des Geisslerschen Schlichterspruchs manifestieren.

Wir möchten an dieser Stelle das angeblich »beispielhafte« Schlichtungsverfahren selbst und sein Ergebnis nicht nochmals kommentieren, da dies an anderer Stelle bereits umfassend und aussagekräftig getan worden

ist (vgl. z.B. Uwe Altrocks Beitrag in PND Online im letzten November). Obwohl klar war, dass der hochöffentliche (Auf)klärungsprozess für Stuttgart 21 im Grunde viel zu spät kam, hat die Presse das Verfahren trotzdem weithin als »Wiederentdeckung des Bürgers«, als »demokratiepolitisches Großprojekt« (SZ)<sup>3</sup> und als Paradebeispiel »für repräsentative Demokratie« (FAZ)<sup>4</sup> gefeiert. Dies scheint übertrieben, wirft aber auch die offensichtliche Frage auf, wie Bürger denn sonst zu so einem späten Zeitpunkt überhaupt noch sinnvoll an substantiellen Entscheidungen im Rahmen eines solchen, in seinen wesentlichen planungsrechtlichen Verfahrensschritten bereits abgeschlossenen Großprojektes beteiligt werden könnten und sollten. Denn im Nachgang des Verfahrens wurde richtiger Weise allseits moniert, dass ein schlichtungsähnlicher Prozess nicht schon vor zehn Jahren stattgefunden hätte, als viele richtungsweisende Entscheidungen zu S21 noch nicht getroffen waren. Die Frage, ob, wie, wann und in welcher konkreten Form die Verantwortlichen von Großprojekten nun in Zukunft mit Bürgern verhandeln sollten, und vor allem, wie solche Verhandlungsergebnisse konkret festgehalten und umgesetzt werden sollten, ist somit aktueller denn je. Auch wir haben dafür keine abschließende Antwort, wollten aber wiederum mit einem kurzen Blick ins Ausland Anregungen für die aktuelle Diskussion in Deutschland geben.

Insbesondere wollte wir auf das hierzulande immer noch relativ unbekanntes Beispiel der amerikanischen *Community Benefits Agreements (CBAs)* verweisen, welche sich seit 10-15 Jahren in den USA wachsender Beliebtheit bei Stadtentwicklungsprojekten erfreuen, die mit privater Beteiligung durchgeführt werden. In solchen CBAs verhandeln lokale Gruppen mal direkt mit dem privaten Entwickler, mal mit öffentlichen Trägern, mal mit beiden, um präzise festgelegte programatische und materielle Nutzen bzw. Leistungen festzulegen, die die verantwortlichen

<sup>3</sup> Siehe <http://www.sueddeutsche.de/politik/stuttgart-schlichtungsspruch-geissler-ein-projekt-mit-zukunft-1.1030456-2>

<sup>4</sup> Siehe <http://www.faz.net/s/RuboF6C1ACA6E-6643119477C00AAEDD6BD6/Doc^EFrCD956A11934FB7A34CEEEFA942DFoD^ATpl^Ecommon^Scontent.html>

Developer der »community« versprechen, um politische Unterstützung für ihr Projekt zu gewinnen. Die »community«-Gruppen bestehen dabei in der Regel aus lokalen Bewohnergruppen, die sich für bessere Umweltqualität, lokale Arbeitsplätze, bezahlbares Wohnen, mehr öffentlichen Freiraum, Parkerhalt oder –erweiterungen und allgemein für soziale Gerechtigkeit einsetzen und oft eng mit Umweltvereinen und Gewerkschaften zusammenarbeiten.

Selbstverständlich ist der amerikanische Stadtentwicklungskontext grundsätzlich ein anderer. Interessant ist jedoch, dass CBAs aus einem Kontext heraus entstanden sind, der dem gegenwärtigen in Deutschland nicht ganz unähnlich ist, nämlich aus der Auseinandersetzung über konfliktreiche Infrastruktur- und Stadtentwicklungsprojekte der Stadtentwicklung. Die »community benefit«-Bewegung hat ihren Ursprung in Kalifornien, hat sich jedoch seither rapide im ganzen Land verbreitet. Sie entstand mit dem Ziel, über eine institutionalisierte Form der Aushandlung von Absprachen und Konzessionen Konflikte bei Bauvorhaben zu lösen bzw. von vornherein zu vermeiden. Es bestehen enge Verbindungen zur *Smart Growth*-Bewegung, die sich für Innenentwicklung statt weiterer Zersiedlung am Stadtrand einsetzt und daher ein naturgegebenes Interesse daran hat, große Stadtentwicklungsprojekte im Innenstadtbereich mit maximalen Nutzen zum Erfolg zu bringen. Es geht also bei weitem nicht nur um Arbeitsplatzgarantien und die Zusicherung von subventionierten Wohnungen für Niedrigverdiener. Wichtig ist, dass die CBAs legale Dokumente darstellen, die von lokalen Gruppen und den Projektentwicklern unterschrieben werden. Nachdem private Entwickler also mit Stadt oder Staat im Entwicklungsvertrag die öffentlichen Subventionen für das Projekt festgelegt haben, legt ein CBA dann fest, welche Begünstigungen der Entwickler der »community« zusagt, um deren Unterstützung zu erhalten. Beispiele für konkrete Inhalte von bereits abgeschlossenen CBAs sind genaue Verpflichtungen für das Bauen von neuen Parks, Freizeiteinrichtungen, Kindergärten, oder von subventionierten Wohneinheiten, für Mindestlöhne für die im Rahmen des Projekt vergebenen Arbeitsplätze, für die präferierte Einstellung von Niedrigverdienern, die in der unmittelbaren Umgebung wohnen, oder die Verpflichtung, bestimmte ökologische Materialien zu verwenden. Die Erfahrungen mit

CBAs sind insgesamt sehr gemischt: es gibt etliche CBAs, die weithin als sehr erfolgreich angesehen werden, und andere, bei denen negative Einschätzungen überwiegen.

Sowohl in Kalifornien als auch in New York, also den Staaten mit den meisten und größten CBAs, gab es dabei Großprojekte, in denen der Überbau von Schienen bzw. der Umbau von Bahnhofsarealen ein wesentlicher Aspekt des Gesamtprojektes dargestellt hat. Während es im Falle des *Transit-Oriented Development*-Komplexes an der historischen Kreuzung von Hollywood & Vine in Los Angeles jedoch »nur« um die massive Überbauung einer neuen Metrostation ging, ging es im Falle des Multi-Milliarden Dollarprojektes der Brooklyn Atlantic Yards in New York City um einen sehr viel größeren *Mixed Use*-Komplex, der über dem Atlantic Avenue Terminus der Long Island Railroad entstehen soll. Von den insgesamt ca. 9 Hektar würden sich rund ein Drittel direkt über dem Bahnhof erheben. Wie in Stuttgart formierte sich auch gegen das Atlantic Yards Projekt sich früh massiver Protest aus der lokalen Bevölkerung, da die von dem privaten Entwickler Forest City Ratner geplanten riesigen Hochhausbauten und vor allem das vorgesehene Basketballstadion die Dimensionen der Nachbarschaft völlig sprengen werden. Leider ist das Atlantic Yards Abkommen anders als das relativ erfolgreiche CBA in Hollywood auch eines der meist kritisierten CBAs, und wie immer in diesen Fällen richtet sich die Kritik vor allem darauf, dass die Verhandlungen nicht öffentlich geführt wurden und die Verhandlungspartner auf Seiten der »community« nicht wirklich repräsentativ für die Bandbreite der Gegner und der lokalen Bewohnergruppen waren, sondern teilweise extra für das Abkommen neu kreiert wurden.

Dies muss jedoch nicht so sein, und es gibt auch sehr viel positivere Gegenbeispiele. Als sehr erfolgreich wird gemeinhin das CBA für die 11 Milliarden schwere Erweiterung des Internationalen Flughafens von Los Angeles, LAX, angesehen, welches die unabhängige Regierungseinheit *Los Angeles World Airports* als verantwortlicher öffentlicher Entwickler 2004 mit einer großen Bandbreite von lokalen Organisationen ausgehandelt hat, und dessen Gesamtwert mit bis zu einer halben Milliarde Dollar beziffert wird. Das CBA für LAX ist ein rechtlich sehr komplexes Produkt, hat aber allseits Anerkennung gefunden.

Im Bestfall haben CBAs also viele der selben im Rahmen der S21-Schlichtung behaupteten Vorteile wie Inklusivität (*inclusiveness*), Transparenz, Koalitionsbildung, Effizienz, und eine Klarheit des Prozesses und der Ergebnisse. Der entscheidende Unterschied zum Stuttgarter Modell ist jedoch, dass eben nicht ein vorher bestimmter Schlichter am Ende die Vorschläge zu einer Modifikation des betreffenden Projektes macht, sondern dass diese in gemeinsamen Verhandlungen festgelegt und in einem Vertragsdokument festgehalten werden, welches dann für den Projektentwickler auch rechtlich bindend ist.

Selbstverständlich sind diese Erfahrungen aus Amerika nicht direkt auf die Situation in Stuttgart übertragbar. Sie zeigen jedoch, dass sich bei der Suche nach Inspirationen für zukünftige Planungsverfahren und Schlichtungsprozesse für große Stadtentwicklungsprojekte der Blick über nationale Grenzen hinweg durchaus lohnt, und dass es bei einer richtigen, frühzeitigen, und vorausschauenden Beteiligung der Projektgegner und –skeptiker dann vielleicht am Ende gar keines Schlichters bedarf.

Wir halten fest: Stuttgart 21 ist weder einzigartig in Bezug auf seine planerischen Inhalte noch war es letztendlich besonderes beispielhaft in seiner Verfahrensweise. Einzigartig bzw. in jedem Fall bemerkenswert erscheint uns dagegen die Breitenwirkung, Vehemenz und Zähigkeit der Bewegung gegen Stuttgart 21, die die Stadt- und Politikforschung sicherlich noch über Jahre beschäftigen wird. Eine willkommene Ironie der Geschichte wäre es freilich, wenn einzelne Komponenten des Vorhabens, so es denn überhaupt noch verwirklicht wird, als Reaktion auf den Protest wirklich substantiell verändert würden. Würden z.B. die Ankündigungen wahr gemacht, die durch den Gleisab- bzw. Umbau frei werdenden Grundstücke der Spekulation zu entziehen und in eine Stiftung zu überführen sowie die geplanten neuen Stadtviertel zu wahrhaftigen Modellquartieren mit Vorbildcharakter für ökologisches Bauen zu machen, könnten manche Elemente dieses Großprojektes in ein paar Jahren doch noch als zukunftsweisend und vorbildhaft für andere erscheinen.