

Die Schlichtung
zu Stuttgart 21:
Eskalation und Deeskalation
eines Konflikts

Vorbild für eine neue Form des Dialogs?

Lothar Frick

„Was ist mit den braven Schwaben los?“, fragten sich nicht wenige: Am 1. Oktober 2010 geht das Bild eines schwer an den Augen verletzten Demonstranten um die ganze Welt – Symbol des Konflikts um ein Großprojekt, der aus dem Ruder gelaufen ist. Wenn der missglückte Polizeieinsatz am 30. September 2010 im Rahmen einer Großdemonstration gegen das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 (S 21) mit über hundert verletzten Demonstranten und mehreren Dutzend verletzten Polizisten einen Sinn gehabt haben sollte, dann den, dass er allen am Konflikt Beteiligten gezeigt hat, dass es so nicht mehr weitergehen konnte. Aber was tun? Bemühungen des katholischen Stuttgarter Stadtdekans, Prälat Michael Brock, sowie eine Initiative von Ministerpräsident Stefan Mappus (CDU) und des Grünen-Landtagsfraktionsvorsitzenden Winfried Kretschmann, die Befürworter und Gegner von Stuttgart 21 an einen Tisch zu bringen und eine Gesprächsbasis zu schaffen, waren wenige Wochen und Tage zuvor gescheitert.

Würde ein dritter Anlauf gewagt, und würde er zum Erfolg führen? Am 6. Oktober 2010 greift Ministerpräsident Mappus in einer Regierungserklärung zu Stuttgart 21 überraschend den Vorschlag des Grünen-Landtagsabgeordneten und Fraktionsvorsitzenden im Stuttgarter Gemeinderat, Werner Wölfle, auf: Der frühere CDU-Generalsekretär und Bundesminister Heiner Geißler soll einen Gesprächsprozess moderieren und Gegner wie Befürworter von Stuttgart 21 an einen Tisch holen. Der Vorschlag wird partei-

übergreifend begrüßt, am darauffolgenden Tag übernimmt Geißler sein Amt. Am 8. Oktober erfahre ich, dass ich für die Zeit des Moderationsprozesses Geißlers Büro leiten soll – und werde in den darauffolgenden acht Wochen Anschauungsunterricht einer neuen Form des Dialogs erhalten, in dessen Organisation ich eng eingebunden bin. Als Begriff dafür würde sich schließlich „Schlichtung“ durchsetzen, auch wenn von vornherein klar ist, dass es einen Kompromiss in der Sache – wird in Stuttgart ein unterirdischer Tiefbahnhof oder ein oberirdischer Kopfbahnhof gebaut? – nicht geben konnte. Vor diesem Hintergrund wurden die Erfolgsaussichten der Schlichtung trotz grundsätzlicher Unterstützung des Dialogversuchs in Politik, Medien und Gesellschaft überwiegend skeptisch eingeschätzt. Geißler, der sich in den letzten zwanzig Jahren zunehmend einen Ruf als unabhängiger Denker über den politischen Lagern erarbeitet hat, wird es jedoch zugetraut, wenigstens eine Gesprächsbasis zu schaffen. Politisch kommt ihm zugute, dass sowohl die Regierungs- wie auch die Oppositionsparteien ein halbes Jahr vor einer Landtagswahl großes Interesse haben, dass der Konflikt nicht weiter eskaliert, sondern beruhigt werden kann.

**„Alle an einen Tisch,
alles auf den Tisch“**

Heiner Geißler nutzt die erste Woche in seiner Aufgabe dazu, mit allen am Konflikt beteiligten Kräften interne und ge-

trennte Gespräche zu führen. Es gelingt ihm, jeweils siebenköpfige Delegationen der S-21-Gegner und der S-21-Befürworter am 15. Oktober 2010 zu einem nicht öffentlichen Sondierungsgespräch im Stuttgarter Rathaus zusammenzubringen. Hinter den Kulissen wird heftig um die Bedingungen für einen Schlichtungsprozess zu Stuttgart 21 gerungen – Geißler übt sich in Pendeldiplomatie und versucht mit immer neuen Vorschlägen, eine Brücke zu bauen. Die Forderung des „Aktionsbündnisses gegen Stuttgart 21“ nach einem sofortigen und kompletten Baustopp ist für Landesregierung und Bahn AG unannehmbar. Nach stundenlangen Verhandlungen gelingt ein Kompromiss, am 22. Oktober 2010 können die Schlichtungsgespräche beginnen. Voraussetzung dafür ist die Einhaltung der ausgehandelten „Friedenspflicht“: Sämtliche Bauarbeiten werden ab Beginn der Schlichtungsgespräche eingestellt. Einzige Ausnahmen hiervon sind die Arbeiten am Gleisvorfeld des Hauptbahnhofs und die Arbeiten am sogenannten „Grundwassermanagement“ zur Verhinderung eines Vermischens des Grundwassers mit dem Mineralwasser unter Stuttgart, dem zweitgrößten Heilwasseraufkommen in Europa.

In dem Sondierungsgespräch sowie im Rahmen einer kleinen Arbeitsgruppe werden weitere Bedingungen vereinbart, unter denen die Schlichtungsgespräche unter dem Leitmotiv „Alle an einen Tisch, alles auf den Tisch“ abgehalten werden sollen:

Parität: Beide Seiten sollen mit jeweils sieben Vertreterinnen und Vertretern an den Schlichtungsgesprächen teilnehmen. Jeder Seite ist es erlaubt, zu den Beratungen bis zu sieben Expertinnen und Experten sowie bis zu drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinzuziehen. Am Beginn des ersten Schlichtungsgesprächs soll je ein Vortrag der S-21-Befürworter und der S-21-Gegner stehen, danach soll eine Dis-

kussion zu Haupt- und Unterthemen geführt werden. Im Wesentlichen würde man sich während der Diskussionsrunden daran auch halten.

Dialog „auf Augenhöhe“: Die Projektgegner erhalten die Zusage, auf Kosten des Landes in Abstimmung mit dem Schlichter kleinere Gutachten und Expertisen anfertigen zu lassen. Zudem wird ihnen umfassender Zugang zu allen Projektunterlagen zugebilligt, sofern diese nicht Geschäftsgeheimnisse der Bahn AG enthalten. Mit der Prüfung der Kostenrechnung der Bahn AG soll eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt werden.

Öffentlichkeit und Transparenz: Sämtliche Gesprächsrunden sollen im Fernsehen und im Internet live übertragen werden, zudem soll auf eine für jedermann zugängliche Großleinwand übertragen werden. Von allen Sitzungen sollen stenografische Protokolle angefertigt werden. Jede Sitzung soll ein Thema behandeln, der Ablauf wird von einer kleinen Arbeitsgruppe unter Leitung des Schlichters festgelegt, bei der beide Seiten paritätisch vertreten sein müssen.

Fixe Dauer: Die Schlichtungsgespräche beginnen am 22. Oktober und müssen bis Ende November abgeschlossen sein. Dann endet auch die Friedenspflicht.

Faktenschlichtung: Ziel der Schlichtung ist kein Kompromiss zwischen Gegnern und Befürwortern, sondern ein Abgleich der Fakten. Am Ende der Schlichtung sollen Empfehlungen des Schlichters stehen, in welcher Form bleibt zunächst offen.

Die Organisation der Schlichtung unter den eben genannten Voraussetzungen wäre in der brutalen Kürze der dafür zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen, wenn nicht das Stuttgarter Rathaus ganz kurzfristig als Tagungsort zur Verfügung gestanden und der Fernsehsender Phoenix sowie der Südwestrundfunk praktisch über Nacht Übertragung-

gen der Gespräche möglich gemacht hätten.

In den Wochen bis zur Verkündung des Schlichterspruchs am 30. November 2010 folgen in insgesamt neun Schlichtungsrunden vor laufenden Kameras 81 Stunden Vortrag und Diskussion – eine Transparenz in einem Konflikt um ein Großprojekt, wie es sie in diesem Umfang bisher nicht gegeben haben dürfte. Das Medieninteresse darüber hinaus ist immens, Stuttgart 21 und die Schlichtung sind ein europaweites Thema.

Zivilgesellschaft kontra parlamentarische Demokratie?

Heiner Geißler empfiehlt in seinem Schlichterspruch einen Weiterbau von Stuttgart 21 unter der Überschrift „Stuttgart 21 PLUS“. Da seine Empfehlungen keinerlei rechtliche Bindungskraft haben und er das Baurecht der Bahn, das sämtliche parlamentarischen, exekutiven und gerichtlichen Entscheidungsprozeduren bestätigt haben, nicht rückwirkend außer Kraft setzen kann, nimmt er sämtliche Kritikpunkte der S-21-Gegner auf, die sich im Verlauf der Schlichtungsgespräche als stichhaltig herausgestellt haben: Verbesserung der Zulaufstrecken zum Tiefbahnhof, bessere Anbindung des Flughafens, optimiertes Sicherheitskonzept, Nachweis der Leistungsfähigkeit des neuen Bahnhofs in einem umfassenden „Stresstest“, Vorkehrungen für einen erhöhten Verkehrsbedarf, Verhinderung von Grundstücksspekulationen um frei werdende Flächen, gesicherte Bürgerbeteiligung bei deren Gestaltung. Zudem fordert er künftige Volksabstimmungen zu Großprojekten nach Schweizer Vorbild.

Wäre es möglich gewesen, zwischen beiden Projekten in einem früheren Stadium der Auseinandersetzungen eine wirkliche Wahl zu treffen, hätte die Empfehlung auch auf „Kopfbahnhof 21“ (K 21) oder eine Kompromisslösung lauten können. Bei allem darf nicht ver-

gessen werden: Ob S 21 oder K 21 – es geht in beiden Fällen um viel Geld und Faktoren wie Einfluss und Prestige. Auch K 21 ist ein Milliardenprojekt mit allem, was dazugehört.

Die für mich mit Abstand interessanteste Erfahrung – in politischer Hinsicht und mit Blick auf die politische Bildung – war die hautnahe Beobachtung einer wichtigen Auseinandersetzung um ein politisch hochbrisantes Thema zwischen einer in vielfältigen Netzwerken organisierten Bürgerbewegung ohne feste Führung und hierarchisch aufgebauten Institutionen der Politik und der Wirtschaft mit festgefühten Abläufen, klar geordneten Zuständigkeiten und Chefinnen und Chefs mit Entscheidungsrecht. Nicht dass das neu wäre – das hautnahe Erlebnis dieser Auseinandersetzung im Rahmen eines vorher nicht da gewesenen Prozesses war das Entscheidende. Dies dürfte auch der wichtigste Grund für das unglaublich große öffentliche Interesse, auch Medieninteresse gewesen sein.

Die S-21-Gegner haben den Schlichtungsprozess von Anfang an positiv aufgenommen und als Chance verstanden, aus der „Protestler“-Ecke herauszukommen und ihre Positionen in der Sache für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar darzustellen. Sie haben absolut professionelle Medienarbeit gemacht. Im Hintergrund hatten sie Beobachter und Mitarbeiter, die in die laufenden Schlichtungsgespräche hinein Rückmeldungen und Argumentationshilfen gaben, laufend gespeist aus Mailverkehr, Internetrecherchen und einem Netzwerk mit ehrenamtlich arbeitenden Fachleuten. Die vermeintlichen Vorteile der großen Apparate (wie Ministerien und Bahnkonzern) gegenüber einem zum Großteil ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Netzwerk waren keine.

Man sollte im Nachgang der Schlichtung jedoch nicht der Versuchung erliegen, es habe sich hier um einen grund-

legenden Konflikt zwischen der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie und einer bürgerschaftlichen Bewegung aus der viel beschworenen Zivilgesellschaft gehandelt. Das wäre zu einfach.

Zunächst einmal muss dazu festgestellt werden, dass es sich bei den S-21-Gegnern um alles andere als eine festgefügte Gemeinschaft mit klaren gemeinsamen Zielen handelt. Das einzige einende Band ist die gemeinsame Gegnerschaft zum Bahnhofprojekt Stuttgart 21. Darüber hinaus gibt es keine Verbindlichkeit der Positionen und der Verantwortlichkeiten.

Zudem fällt auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der S-21-Gegner und des dahinter stehenden bürgerschaftlichen Netzwerks – über die Kriterien der Auswahl habe ich keine Kenntnis – erfahrene Leute in Sachen parlamentarische Demokratie und Gremienarbeit sind. Winfried Kretschmann und Werner Wölfle sind Landtagsabgeordnete, Boris Palmer war im Landtag und ist OB von Tübingen, Peter Conradi war lange Jahre SPD-Bundestagsabgeordneter, Gangolf Stocker und Hannes Rockenbach sind Stadträte in Stuttgart, Brigitte Dahlbender als Landesvorsitzende des BUND und Klaus Arnoldi als Vizechef des Verkehrsclubs Deutschland sind aus zahlreichen Anhörungen und Gesprächen mit Abgeordneten vieler Parlamente gremien erfahren und kennen die politischen Entscheidungsabläufe in Deutschland und Baden-Württemberg aus dem Effeff. Die Vertreter der Zivilgesellschaft sind Politprofis im positiven Sinne des Wortes – ein Zufall ist das wohl nicht.

Zudem hat die Schlichtung ebenso wie der Schlichterspruch keinerlei rechtliche Bindungskraft, sondern allenfalls eine gewisse politische Bindungswirkung. Aber auch die ist gering, da der Schlichterspruch kein von allen Seiten getragener Kompromiss sein konnte, wie das beispielsweise bei Tarifverhandlungen der

Fall sein kann. Dementsprechend haben die Konfliktparteien aus dem Schlichterspruch jeweils das herausgelesen, was ihren bekannten Positionen zu Stuttgart 21 entspricht.

Die Schlichtung – „Prototyp“ für Bürgerbeteiligung?

Der Hohenheimer Kommunikationswissenschaftler Frank Brettschneider hat in einer Befragung in Stuttgart und Region untersucht, wie die Menschen in Baden-Württemberg den Schlichtungsprozess um Stuttgart 21 beurteilen („Die Schlichtung zu ‚Stuttgart 21‘: Ein Prototyp für Bürgerbeteiligung bei Großprojekten“, Forum Stadt, 1/2011). Insgesamt ist das Urteil der Bürgerinnen und Bürger positiv:

- 58 Prozent der (vor und nach der Schlichtung) Befragten fühlten sich nach der Schlichtung besser in der Lage, Stuttgart 21 zu bewerten.
- Deutlich mehr Menschen waren nach der Schlichtung der Ansicht, dass es zu S 21 ausreichend Informationen gebe (aber immerhin noch 45 Prozent teilten die Meinung, es solle mehr informiert werden).
- Der Schlichterspruch wurde von 54 Prozent der Befragten positiv beurteilt, von 28 Prozent negativ, achtzehn Prozent empfanden positive und negative Seiten im selben Ausmaß.
- Achtzig Prozent der Befragten äußerten zudem die Meinung, dass eine stärkere Bürgerbeteiligung die Akzeptanz von Großprojekten erhöht. 85 Prozent sprachen sich für eine stärkere Einbeziehung der Bürger in die Planung von Großprojekten aus.

Die Schlichtung zu Stuttgart 21 hat sicherlich in vielerlei Hinsicht Maßstäbe gesetzt. Sie hat zu einer Versachlichung des lange Zeit vergifteten Diskussionsklimas beigetragen. Zur Mäßigung der radikalen S-21-Gegner hat die Schlichtung allerdings erwartungsgemäß nicht beitra-

gen können. Sie war ein Prozess von beispielgebender Transparenz, zuallererst dank der Live-Übertragungen im Fernsehen und im Internet; alle Diskussionen und Dokumente sind im Netz unter „Schlichtung-S21.de“ weiterhin abrufbar. Die Übertragungssender Phoenix und SWR haben mit ihren Live-Sendungen zum Teil Rekordquoten erzielt, ein schlagender Beleg für das riesige Interesse an Verfahren und Inhalten der Schlichtung in der Bevölkerung.

Heiner Geißler selbst hat als ehrenamtlich arbeitender Schlichter mit Vertrauen auf beiden Seiten der Konfliktparteien vermocht, dem Schlichtungsprozess seinen Stempel aufzudrücken: Nicht nur dass es ihm glückte, über acht Wochen und achtzig Live-Übertragungsstunden hinweg mit großer Autorität und sprachlichem Geschick ein konstruktives Gesprächsklima zu erhalten. Es gelang ihm weithin auch, die für die Öffentlichkeit wichtige Verständlichkeit der Unterredungen herzustellen; kein leichtes Unterfangen im Zusammenhang mit einem technischen Riesenprojekt: „Heiner Geißler“, so die *Stuttgarter Zeitung* in ihrer Silvesterausgabe 2010, „befreite die Diskussionen aus dem Korsett der Sprachbilder, die sie prägten.“ Ihm „gelang es, die Diskussion zu versachlichen – auch wenn dies nur eine Momentaufnahme ist. Die Debatte wurde so anschaulich wie nie zuvor, weil der Schlichter keine Worthülsen durchgehen ließ. Die Zuschauer erlebten, wie Überwerfungsbauwerke zu Brücken zusammenschumpften [...] Die Schlichtung entwickelte sich zu einer Sternstunde der deutschen Sprache – und zum Nachhilfeunterricht für Politiker und Manager.“

Ein „Prototyp“ für künftige Bürgerbeteiligung bei neuen Großprojekten ist die Stuttgarter Schlichtung nur mit Abstrichen, schon gar keine Blaupause, auch wenn man viel aus ihr lernen kann. Dies gilt vor allem für die Frage, wie Bürger-

information im Zeitalter der Neuen Medien zu gestalten ist. Sie war vorrangig ohnehin eher ein Informations- denn ein Beteiligungsprojekt. Als Prototyp kann sie gesehen werden für die Versachlichung von gesellschaftlich-politischen Großkonflikten, deren Lösung bisher nicht gelungen ist; die Energiepolitik mit ihrem großen Konfliktpotenzial mag dafür ein Beispiel sein. Es scheint kein Zufall, dass die von Bundeskanzlerin Angela Merkel nach Fukushima eingesetzte Ethik-Kommission sich für ihre Beratungen einiger der Elemente aus der S-21-Schlichtung bedient.

Bürgerbeteiligung muss am Anfang von Großprojekten stehen, nicht an deren Baubeginn. Das politische Kunststück für die Zukunft besteht darin, einerseits mehr Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren, andererseits Planungs- und sonstige Verfahren dennoch zu verkürzen sowie konsensfähige Entscheidungsverfahren irgendwo zwischen Volksabstimmung und Parlamentsentscheiden zu entwickeln, deren Legitimation ausreichend dafür ist, dass getroffene Entscheidungen dann auch in die Tat umgesetzt werden.

Beteiligung und Transparenz stellen sich im Zeitalter von „Facebook“ und „Wikileaks“ zudem fast von selbst her, mit allen Vor- und Nachteilen. Das Internet, soziale Netzwerke, weltweiter Gesprächs- und Mailverkehr über am Körper tragbare Kleinstgeräte – die Neuen Medien und ihre Möglichkeiten schaffen ein grundlegend neues Verhältnis zwischen etablierter Politik und Zivilgesellschaft. Ob dies zu einer Annäherung oder einer weiteren Entfremdung führen wird, muss einstweilen offen bleiben. Parteien, Parlamente und Regierungen sind aber sicher gut beraten, sich auf die neuen Formen der Kommunikation und der Bürgerbeteiligung einzulassen – aber nur dann, wenn sie dies auch ernst nehmen wollen. Das Zeitalter der weitgehenden Einbahnstraßenkommunikation ist abgelaufen.