

Diese von externen Experten angefertigten Simulationen verfolgten mehrere Zwecke: Zum einen war die Beurteilung der Schwere des Eingriffs in das Landschaftsbild ein zentrales Thema, da das Gebiet im weiteren Sinne zur Umgebung der Hohenzollernburg - einem Kulturdenkmal von nationaler Bedeutung - zählte und somit aus Denkmalschutzsicht der Umgebungsschutz wirksam war. Infolgedessen wurden bereits vor dem Mediationsverfahren von einzelnen Konfliktparteien unterschiedliche Photomontagen angefertigt, die auch von der Presse aufgegriffen wurden. Die im Rahmen des Verfahrens erstellten Simulationen sollten deswegen auch einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten. Zum anderen konnte durch diese pragmatische Annäherung eine anschauliche Diskussion über mögliche Auflagen für das Gebiet geführt werden. Diese anschauliche Bebauungsfolgenabschätzung veranlasste schließlich auch die Bürgermeister zu der Zusage, über eine bestimmte Bebauungshöhe nicht hinauszugehen.

Nach der Anhörung und Diskussion der verschiedenen Expertisen wurden in den Protokollen der Sitzungen sowohl die Teilkonsense der Konfliktparteien als auch die verbliebenen DisSENSpunkte festgehalten.

Vorschlag des TA-Akademieteam	Tatsächlich durchgeführtes Programm
<b>1. Sitzung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsordnung und Mandatsverhandlung</li> <li>• Begleitforschung</li> <li>• Sitzungsprogramm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsordnung und Mandatsverhandlung</li> <li>• Begleitforschung</li> <li>• Sitzungsprogramm</li> </ul>
<b>2. Sitzung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschaftsbild</li> <li>• Naturschutz</li> <li>• Denkmalschutz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Konkretisierung von Planungsvarianten</i></li> <li>• <i>Hydrogeologie des Butzensees</i></li> </ul>
<b>3. Sitzung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hydrogeologie</li> <li>• Butzensee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Naturschutz</i></li> <li>• <i>Ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven</i></li> </ul>
<b>4. Sitzung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interkommunale Kooperation, Organisationsformen</li> <li>• Gewerbeparkkonzepte</li> <li>• Infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hydrogeologie</i></li> <li>• <i>Naturschutz</i></li> <li>• <i>Landwirtschaft</i></li> <li>• <i>Denkmalschutz</i></li> <li>• <i>Landschaftsbild</i></li> </ul>
<b>5. Sitzung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlung</li> <li>• Einigung über weiteres Vorgehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hydrogeologie, Baugrund</i></li> <li>• <i>Grundsätze der Raumordnung</i></li> <li>• <i>Landes- und regionalplanerische Fragestellungen</i></li> <li>• Empfehlung und Einigung über das weitere Vorgehen</li> </ul>

Abb.14: Sitzungsprogramm, ursprünglich geplantes und tatsächliches

Abbildung 14 verdeutlicht, wie sehr von dem ursprünglich geplanten Sitzungsprogramm in der Reihenfolge der Bearbeitung und dem Umfang der zu klärenden Punkte abgewichen werden musste. Dies war der Tatsache geschuldet, dass nicht für allen offenen Fragen auf bestehendes Fachwissen zurückgegriffen werden konnte und durch die Beantwortung wichtiger Fragen in den Gutachten neue Fragen aufgeworfen wurden, die dann nochmals von den Experten nachbearbeitet und in den folgenden Sitzungen erneut aufgegriffen werden mussten.

Dies hatte zwar den Vorteil, manche Sachverhalte deutlich klären zu können, allerdings konnten damit andere Punkte nur sehr kurz abgehandelt werden. Somit wird deutlich, dass ein Mediationsverfahren zwar vorstrukturiert werden sollte, aber sich dennoch nicht alles vorhersehen und planen lässt, so dass eine gewisse Flexibilität eine unabdingbare Voraussetzung für eine sachliche angemessene Diskussion ist. Jeder Versuch, ein Programm "durchzupeitschen" würde sicherlich den ernstzunehmenden Eindruck der Manipulation unter den Teilnehmern aufkommen lassen.

### **Entscheidungsfindung und Verabschiedung einer Empfehlung**

Aufgrund der komplexen Auswirkungen dieses Eingriffs kamen von unterschiedlichen Beteiligten zu unterschiedlichen Aspekten Einwände, so dass im Laufe des Verfahrens begründete und berechtigte pro und contra Argumente zu dem Eingriff zusammengestellt werden konnten. Die Klärung der Sachlage führte somit nicht zu einer konsensualen Stellungnahme für oder gegen das Gewerbegebiet. Dies hatte zur Folge, dass keine einstimmige Empfehlung ausgesprochen werden konnte. Die Befürworter und die Kritiker des Gewerbegebietes fühlten sich jeweils in ihrer Argumentation bestätigt. Vor der letzten Sitzung wurden nochmals bilaterale Gespräche mit den zwei Hauptkonfliktparteien geführt, um mögliche Verhandlungsspielräume auszuloten, die in der großen Runde so nicht angesprochen werden konnten. Doch auch in diesem geschützten Raum war keine Bewegung auf die jeweils andere Seite zu beobachten.

Dennoch konnte in der letzten Sitzung ein von allen getragener Empfehlungstext verabschiedet werden, der die wesentlichen Argumente für und gegen den Standort und die erreichten Teilkonsense (Übereinstimmung in regionalen Zielsetzungen, gemeinsame Anerkennung wertvoller Biotop) deutlich machte. Die Unterschiede in der Bewertung konnten somit bis zum Schluss nicht ausgeräumt werden. Auch wenn die beiden Bürgermeister Selbstverpflichtungen bezüglich des Flächenumfangs des Gebietes, der Ausweiskategorie (als GE, in Teilen als GEe) und der Bebauungshöhe aussprachen, konnte diese Formulierung von Auflagen nicht zum Konsens über die Eignung der diskutierten Flächen führen. Den Entscheidungsträgern wurden alle wesentlichen Argumente mit an die Hand gegeben.

## **4.5 Transferphase**

### **Ergebnisbewertung und -interpretation**

In der Ergebnisbewertung und -interpretation waren sich die Beteiligten einig, dass eine einstimmige Empfehlung sicherlich den größten Einfluss auf den formalen Entscheidungsprozess gehabt hätte. Aus Sicht der Verwaltung stellte das vorliegende Dokument aber immerhin eine gesicherte Grundlage für die anstehenden Abwägungsschritte dar. Beide Hauptkonfliktparteien fürchteten durch die Diskussion eine Schwächung ihrer bisherigen Position, die Vertreter der Gemeinden, weil den Bedenken gegen das Gewerbegebiet viel Raum gegeben wurde, und die Bürgerinitiative, weil die öffentliche Aufmerksamkeit aufgrund der vereinbarten "Funkstille" gegenüber der Presse "ingeschläfert" worden sei.

Zusammenfassend trug das Mediationsverfahren dazu bei,

- die wesentlichen Argumente zu klären,
- das Gesprächsklima und die Streitkultur zu verbessern,

- die Transparenz der Bewertungen der beiden Seiten zu erhöhen,
- gemeinsame Bewertungsgrundlagen, z. T. auch gemeinsam getragene Interpretationen, zu erarbeiten und somit zwar
- nicht zu einer Einigung, aber zu einer sachlichen Positionsbestimmung zu kommen, die ohne das Mediationsverfahren sicherlich nicht möglich gewesen wäre.

Die Selbstverpflichtungen der beiden kommunalen Vertreter wurden sogar in die Beschlussvorlage der Regionalversammlung aufgenommen und stellen ein Novum planerischen Vorgehens dar, weil Aussagen, die eigentlich erst auf der Ebene der Bauleitplanung getroffen werden würden, bereits in der Regionalplanung festgeschrieben wurden. Nichtsdestotrotz war die Enttäuschung auf allen Seiten zu spüren, dass sich die anfänglichen Positionen der Konfliktparteien so wenig bewegt haben.

### **Ergebnisvermittlung in den jeweils beteiligten Gruppierungen**

Die TA-Akademie bot den Delegierten des Runden Tisches ihre Unterstützung nach einer öffentlichen Informationsveranstaltung bei der Vermittlung und Beratung der Ergebnisse in den jeweiligen Gremien an. Diese wurde von den Beteiligten aber nicht in Anspruch genommen. Der Presse war aber dennoch zu entnehmen, dass die Ergebnisse des Runden Tisches ausgiebig in den unterschiedlichen Gruppen diskutiert wurden (in Ratssitzungen, bei Treffen der Bürgerinitiative, in Fraktionssitzungen sowie in einer nicht öffentlichen Ausschusssitzung der Verbandsversammlung). Weiterhin wurden Arbeitsweise und Ergebnisse des Mediationsverfahrens in einer internen Ausschusssitzung der regionalen Verbandsversammlung vorgelesen und diskutiert, wozu die TA-Akademie hinzugebeten wurde.

### **Ergebnisvermittlung gegenüber Externen**

Die Verhandlungsergebnisse wurden der Öffentlichkeit im Rahmen einer öffentlichen Informationsveranstaltung durch das Mediationsteam vermittelt. Dazu wurden alle Mandatsträger der beiden Kommunen, die Vertreter der Regionalversammlung, die Presse sowie alle interessierten Bürgerinnen und Bürger eingeladen.

Für einen Teil der Berichterstattung in der Presse war die Bereitstellung eines Abwägungstatbestandes durch den Runden Tisch erkennbar, dennoch wurde in vielen Berichten durch die ausgebliebene konsensuale Empfehlung der Sinn des Runden Tisches in Frage gestellt bzw. das Empfehlungspapier damit nicht als "Ergebnis" wahrgenommen. Ein Teil der Beteiligten zeigte sich in den Interviews in der Begleitforschung enttäuscht, dass die Befürworter und Kritiker jeweils ihre Argumente in der Presse äußerten, in denen sie sich vom Runden Tisch bestätigt gefühlt hatten - sowohl was die befürchteten Risiken des Eingriffs betraf als auch die Möglichkeiten, hier einen Ausgleich zu schaffen. Dies hatte allerdings zur Folge, dass sich immer wieder ein Teil der Argumente, die am Runden Tisch erarbeitet wurden, in der Presse wiederfand.

Die Regionalversammlung hat sich am 25.01.2000 für eine Verlagerung des regionalen Grünzugs ausgesprochen (mit 35 Ja-Stimmen, 13 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen) und damit den Weg für ein Gewerbegebiet geebnet. Die Genehmigung dieser Empfehlung durch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg steht allerdings noch aus.

Während diese Genehmigung noch ausstand und damit alle kommunalen Planungsschritte auf Eis lagen, wurde das Thema dennoch immer wieder in der Presse aufgegriffen. Der Runde

Tisch wurde auch im Jahresrückblick eines Bürgermeisters lobend hervorgehoben: 'Dieser sei eine Auseinandersetzung "in der Sachen nicht in der Person" und damit konstruktiv gewesen' (Hohenzollerische Zeitung vom 02.01.1999).

<b>Projektphasen</b>	<b>Arbeits- und Entscheidungsschritte</b>
<b>Projektierungs- und Konzeptionierungsphase</b> April 1998 bis Juni 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voranfrage an Regionalverband zur Durchführung eines Mediationsverfahrens</li> <li>• Signalisierung von Interesse an Mediationsverfahren durch OB</li> <li>• Offizielle Anfrage der TA-Akademie an die beiden Bürgermeister zur Durchführung eines Mediationsverfahrens</li> <li>• Vorgespräche mit Hauptkonfliktparteien (Bürgermeister, Regionalverband, Bürgerinitiativen)</li> </ul>
<b>Phase zur Verhandlung des Diskursangebotes</b> Juni 1998 bis September 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondierungsgespräch</li> <li>• Bilaterale Vorgespräche</li> <li>• Verhandlung über das Diskursangebot und vorläufige Festlegung</li> <li>• Entwurf eines Sitzungsprogramms</li> </ul>
<b>Diskursphase</b> September bis November 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderation, Vor- und Nachbereitung der 5 Sitzungen des Runden Tisches</li> <li>• 1. Sitzung: Geschäftsordnung</li> <li>• 2. Sitzung: Hydrogeologie, Planungsvarianten</li> <li>• 3. Sitzung: Naturschutz, ökonomische Rahmenbedingungen</li> <li>• 4. Sitzung: Landwirtschaft, Denkmalschutz, Landschaftsbild</li> <li>• 5. Sitzung: Landes- und regionalplanerische Fragestellungen, Verabschiedung eines Abschlussdokumentes</li> </ul>
<b>Transferphase</b> November 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsentation der Ergebnisse vor der Öffentlichkeit</li> </ul>
Februar 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsentation der Ergebnisse vor regionalem Planungsausschuss</li> </ul>
wurde am 25.01.2000 getroffen ist noch offen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlung der Verbandsversammlung</li> <li>• Entscheidung des Wirtschaftsministeriums</li> </ul>

Abb.15: Die einzelnen Projektphasen und dazugehörigen Arbeitsschritte im Überblick

Betrachtet man im Nachhinein den Ablauf und Aufwand der einzelnen Projektphasen, so war es erstaunlich, wieviel Erklärungs- und Vermittlungsbedarf die beiden ersten Phasen bedurften. Dies lag sicherlich daran, dass bei allen Beteiligten eine Mischung aus Neugier auf einen neuen Planungsweg und Skepsis über die Effekte, Konsequenzen und den Arbeitsaufwand vorlag. Außerdem war die Zusammensetzung des Gremiums derart heterogen, d.h. quer zu den Planungsebenen und unter Einbezug von Bürgerinitiative und Vereinen, dass die Verhandlung der Geschäftsordnung einen wesentlichen Raum einnahm. Die eigentliche Problem-

bearbeitungsphase erfolgte durch die Rahmenbedingungen in einem sehr engen Zeitraum, was in erster Linie einen hohen Organisations- und Koordinationsaufwand des Projektteams erforderte. Die Begleitung der Transferphase, die von Seiten des Mediationsteams angeboten wurde, war erstaunlich kurz, da alle Beteiligten sich mit den Ergebnissen in ihre verschiedenen Gremien und Gruppierungen zurückzogen und dafür keine Vermittlungsunterstützung von außen als notwendig erachteten.



## **5 Handlungsempfehlungen für den Umgang mit interkommunalen Flächennutzungskonflikten**

Der Einsatz eines Mediationsverfahrens bei einer regional- und bauleitplanerischen Fragestellung stellt sicherlich ein Novum dar. Bisherige Mediationserfahrungen in der Bundesrepublik wurden vor allem mit imagebelasteten Großinfrastrukturvorhaben (Abfallanlagen, Autobahnen, Altlastensanierung, etc.) gesammelt, nicht aber mit kommunalen und interkommunalen Flächennutzungsplanungen.

Sowohl für die öffentlichkeitswirksamen überregionalen Projektbeispiele als auch für weniger "spektakuläre" Planungsfälle wird versucht, standardisierte Verfahren zu entwickeln, die eine effiziente Konfliktbearbeitung ermöglichen. So gibt es in Deutschland die Standardisierungsbemühungen beim Einsatz von Mediationsverfahren (Förderverein 1999) und das von Wagner et al. speziell für Flächennutzungskonflikte in der Bauleitplanung vorgeschlagene "Plan-Schlichtungsverfahren" (Wagner et al. 1998). Das vorliegende Projekt ist ein anschauliches Beispiel einer Kombination von Merkmalen beider Verfahren sowie der Integration neuer Elemente (hier: der direkte Einbezug politischer Mandatsträger in die Verhandlungen). Deswegen sollen im folgenden Kapitel (5.1 - 5.4) keine weiteren Standardisierungsvorschläge unternommen werden, sondern vielmehr kritische Prüffragen gestellt werden, die durch das Projekt "Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen" aufgeworfen wurden, um Hinweise und Empfehlungen für die Bewältigung der einzelnen Projektphasen eines konflikt-schlichtenden Planungsverfahrens zu formulieren. Statt einer rezeptartigen Anleitung für die Durchführung soll im Folgenden auf wesentliche Projektschritte eingegangen werden, die dann problem-, orts- und akteursorientiert anzupassen sind. Für Nutzungskonflikte in der (inter-) kommunalen Planung könnten und sollten bei der künftigen Erprobung neuer Konflikt-schlichtungsverfahren somit sowohl die folgenden Empfehlungen einbezogen als auch standardisierte Verfahrensvorschläge wie das Plan-Schlichtungsverfahren erprobt und ausgewertet werden.

Diese Empfehlungen berücksichtigen die Ergebnisse der extern erfolgten Evaluation des Projektes, die die Bewertung des Verfahrens aus der Sicht der Beteiligten wiedergibt. Die dabei geäußerten Gestaltungsvorschläge aus der Sicht der unterschiedlichen Beteiligten zur Weiterentwicklung kooperativer und konflikt-schlichtender Planungsverfahren fließen somit in die folgenden Ausführungen mit ein.

## 5.1 Projektierungs- und Konzeptionierungsphase

### **Wer kann ein Mediationsverfahren initiieren?**

Mediationsverfahren kommen in der Regel erst dann zum Einsatz, wenn ein Konflikt bereits aufgetreten oder gar eskaliert ist. Für die Initiierung eines Konfliktschlichtungsverfahrens bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten: Der Bedarf kann von einer Bürgerinitiative ins Spiel gebracht werden, die die Überprüfung einer Planungsentscheidung einfordert und die Öffentlichkeit dafür mobilisiert, politische Entscheidungsträger können sich dazu entschließen, weil sie neue Wege des Interessenausgleichs zwischen Politik, Bürgern und Verwaltung suchen und sich davon einen Gewinn ihres politischen Ansehens erhoffen und die Verwaltung kann dem Rat ein Konfliktschlichtungsverfahren nahe legen, wenn sich ein Konflikt abzeichnet, dessen herkömmliche Austragung im Rahmen der Bauleitplanung zu erheblichen Zeitverzögerungen führen könnte.

In allen drei Fällen ist allerdings die Abstimmung mit den politischen Entscheidungsgremien eine zentrale Voraussetzung für ein Mediationsverfahren, da der Diskursauftrag den Beteiligten die Ernsthaftigkeit des Diskursangebotes vermittelt und nur dann eine Motivation der Betroffenen vorhanden ist, sich in einem solchen Verfahren zu engagieren.

### **Wer sollte ein solches Verfahren konzipieren und leiten?**

Ein zentrales Merkmal eines Konfliktschlichters ist, dass er von allen Konfliktparteien als neutral anerkannt wird. Insofern kann diese Funktion von einem externen Mediationsteam erbracht oder aber auch bei entsprechender Schulung von der Verwaltung wahrgenommen werden, sofern das entsprechende Ressort nicht in den Konflikt involviert ist und somit als befangen eingeschätzt wird. Auch die regionale Ebene könnte Moderatoren bereitstellen, was allerdings bei interkommunalen Konflikten und Konflikten mit regionalem Bezug - wie im vorliegenden Beispiel - aus Gründen mangelnder Neutralität kaum realistisch erscheint.

Die Anforderungen an einen Konfliktmittler sind sehr hoch, muss er neben Moderationsfähigkeiten auch Methoden- und Verfahrenskompetenz sowie fachliches Wissen (rechtliches Grundwissen, Kenntnisse der Regional- und Bauleitplanung) um den Streitgegenstand besitzen, so dass entsprechende Schulung und Erfahrungen für diese Tätigkeit vorausgesetzt werden müssen.

### **Wer sollte daran teilnehmen?**

Prinzipiell gilt es, alle von einem Konfliktfall betroffenen Personen, die in der Regel in Interessengruppen organisiert sind, in das Verfahren einzubinden. Bleiben relevante Konfliktparteien dem Verfahren fern, machen die Verhandlungen keinen Sinn. Im Gegensatz zu den formalen Anhörungsverfahren in der Regionalplanung erhalten somit auch organisierte Interessengruppen die Möglichkeit, an den Verhandlungen teilzunehmen, deren Intensität auch über die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der formalen Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung hinausgeht. Bezüglich der Größe des Gremiums sollte die Anzahl der Teilnehmer die Zahl 25 möglichst nicht überschreiten, um die Verhandlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Zu erproben wäre hier, auch Investoren in die Konfliktregelung mit einzubeziehen, sofern diese bekannt sind, da damit die sonst vielfach kritisierten bilateralen Absprachen zwischen Investoren und Kommunen auf eine transparentere Basis gestellt würden.

Eine Besonderheit im Erprobungsprojekt "Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen" stellte der direkte Einbezug von politischen Mandatsträgern in die Verhandlungen dar. Gelten Mandatsträger meistens als Adressaten von Empfehlungen, die deswegen nicht direkt einbezogen werden sollen, so waren sie in diesem Verfahren direkt beteiligt und konnten die Situation der Informationsbeschaffung, -bewertung und -verhandlung authentisch miterleben und -gestalten. Für die Vermittlung der Ergebnisse nach außen war dies sicherlich ein wichtiges Verfahrensmerkmal und sollte in künftigen Verfahren weiter erprobt werden.

### **Wie können solche Verfahren finanziert werden?**

Zur Finanzierung kooperativer Verfahren werden unterschiedliche Modelle diskutiert. Da die Initiierung eines solchen Verfahrens immer (noch) einen neuen Schritt im Handeln einer oder mehrerer Kommunen darstellt, erhöht sich die Bereitschaft, wenn finanzielle Unterstützung dafür von außen zugesagt wird. In Frage kommen Gelder des Landes sowie Fördermittel im Rahmen von Wettbewerben. Angesichts der geforderten Neutralität der Vermittler werden auch Fondslösungen diskutiert, aus denen neutrale Vermittler finanziert werden könnten. Im Falle der interkommunalen Kooperation ist allerdings auch zu bedenken, ob nicht durch eine gezielte Vorklärung der Konfliktfelder die nachfolgenden Entscheidungsschritte vereinfacht werden können und somit auch wieder zeitliche und finanzielle Ressourcen eingespart werden können. Entsprechende positive Beispiele sollten gezielt gesammelt und ausgewertet werden. Allerdings gilt dabei zu berücksichtigen, dass die Umsetzung planerischer Entscheidungen in sehr langen Zeiträumen erfolgen kann, was eine unmittelbare Erfolgskontrolle der Verfahren oder die Bilanzierung von Kosten und Nutzen erschwert.

### **In welcher Phase im Planungsprozess könnte ein Mediationsverfahren sinnvoll verortet werden? Wie könnte konfliktantizipierend agiert werden?**

Kooperative Planung kann drei Funktionen übernehmen: sie kann zur Konfliktschlichtung beitragen (vermitteln), Argumente sammeln, bündeln und bewerten (reflektieren) und Planungsempfehlungen aussprechen (gestalten). Je nach planerischer Fragestellung, Planungsebene und Zeitpunkt der Initiierung eines kooperativen Prozesses stehen unterschiedliche Funktionen und zu Beteiligende im Vordergrund.

Je frühzeitiger ein Verfahren begonnen wird, um so größer sind die Verhandlungsspielräume, da noch nicht zu viele Vorentscheidungen gefallen sind, z.B. die Verwaltung noch nicht an bereits abgegebene Stellungnahmen gebunden ist. Meistens wird die Notwendigkeit einer Konfliktschlichtung aber erst erkannt, wenn der Konflikt bereits eingetreten ist, da erst bei sich abzeichnender Betroffenheit sich der Widerstand zu regen beginnt. Konfliktantizipierend könnte insofern agiert werden, dass Standortauswahlprozesse frühzeitig auf breiterer Basis diskutiert und somit einem größeren Akteurskreis vermittelt und transparenter werden.

Die Herausforderung des Runden Tisches Hechingen-Bodelshausen war es, über ein Problem der Regionalplanung zu verhandeln, dessen Entscheidungsfolgen über die Flächennutzungsplanung hinaus bis in die Bebauungsplanung hineinreichen würden. Thematisch mussten insofern regionale Themen ebenso bearbeitet werden (z. B. die ökonomischen Rahmenbedingungen und Perspektiven der Region, der künftige Bedarf an Flächen für Gewerbegebiete) wie die Frage der lokalen Auswirkungen eines Gewerbegebietes auf Umwelt und Mensch. Die Veran-

kerung dieses Mediationsverfahrens zwischen drei Planungsebenen (Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) stellte sich somit als schwierige Rahmenbedingung heraus, da viele Fragestellungen unterschiedlichen Detaillierungsgrades auf einmal zu klären waren. Die Verhandlungen stellten damit hohe Anforderungen an das Informationsmanagement, d.h. die rechtzeitige, problemangemessene und trotzdem fundierte Bereitstellung von Expertisen, die im Vorfeld einer Umweltverträglichkeitsstudie nur in Teilen aufbereitet vorliegen (z.B. als kommunaler Landschaftsplan). Sicherlich wäre es da einfacher gewesen, das Verfahren entweder eindeutig auf der regionalen oder auf der kommunalen Ebene zu verankern und sich mit den dementsprechenden Fragestellungen zu befassen. Das Problem an dieser Trennung läge aber darin, dass die Bedenken lokaler Akteure, die sich auf zum Teil profunde Kenntnisse der Situation vor Ort beziehen, in dieser Detaillierungsschärfe in der Regionalplanung nicht behandelt würden. Würde man auf der anderen Seite nur über lokale Themen verhandeln, würden die regionalen Rahmenbedingungen und Überlegungen aus der Abwägung fallen. Somit sollten für solche Konflikte die Instrumente einer regionalen Flächennutzungsplanung und die Möglichkeit regionalplanerischer Verträge zwischen den Gemeinden, den Trägern der Raumordnung und ggf. auch Privaten verstärkt geprüft werden (s. Spannowsky 1999: 1).

Der Vorteil des quer zu den Entscheidungsebenen besetzten Gremiums am Runden Tisch lag in der Eröffnung eines neuen Verhandlungsfeldes, da Inhalte der Bauleitplanung (Baufelder, Bauhöhen, Art der gewerblichen Nutzung) in Beschlussvorlagen der Regionalplanung eingearbeitet wurden.

Insofern stellt sich für die Zukunft vielleicht weniger die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt als vielmehr die Frage, welche Konfliktregelungskapazitäten neue Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung besitzen.

## **5.2 Phase zur Verhandlung des Diskursangebotes**

### **Worauf ist bei der Formulierung des Diskursangebotes zu achten?**

Auch wenn die Konfliktbeteiligten unterschiedliche politische Macht mit in das Verfahren bringen, sind die Anliegen aller potenziell Beteiligten bei der Formulierung eines Mandates zu berücksichtigen, will man alle relevanten Akteure an einen Tisch bringen. Bleiben relevante Streitparteien den Verhandlungen fern, stellt dies den Sinn der Verhandlungen in Frage, da diese Akteure dann davon ausgehen, ihre Interessen auf anderem Wege besser durchsetzen zu können. Ein extern hinzugezogenes Mediationsteam kann hierbei Unterstützung bei der Mandatsformulierung und einem ersten Sondierungsgespräch anbieten. Die Einigung auf ein Mandat wird zu einer ersten Prüfung der Verhandlungsbereitschaft. Findet man kein Diskursangebot, auf das sich alle Beteiligten einigen können, wird die Versammlung am Runden Tisch obsolet. Da die Bereitschaft der Akteure an Bedingungen geknüpft werden kann, z. B. welche Themen wie behandelt werden sollten, muss in dieser Phase gewissenhaft geprüft werden, ob dies für die Gestaltung des Sitzungsprogramms zweckdienlich erscheint und ob die dafür benötigten Unterlagen in angemessenem zeitlichen Rahmen bereit gestellt werden können.

Wenn ein Mandat für ein informelles Verfahren formuliert werden kann, das dann in der ersten Sitzung nochmals von allen Beteiligten bestätigt wird bzw. ergänzt oder präzisiert werden kann, so sollte das Mediationsteam trotzdem mehrmals während des Verfahrens auf die Ziel-

setzung des Gremiums hinweisen, da sich immer wieder unterschiedliche Vorstellungen unter den Beteiligten dazu entwickeln können.

### **Dilemma der Mandatsformulierung**

Ein Diskursangebot für einen Runden Tisch sollte generell weder zu weit noch zu eng gefasst sein. Ist es zu weit, können sich die Gespräche in Grundsatzdiskussionen verwickeln, ohne zu greifbaren Ergebnissen zu kommen. Ist es zu eng gefasst, droht das Verfahren zur Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme zu werden. Die Verhandlungsspielräume können aber auch auf Seiten der Gegner eines Eingriffs so gering sein, dass sich der Aufwand einer Verhandlung nicht lohnt, wenn bereits zu Beginn deutlich wird, dass es sich um eine grundsätzliche Ablehnung handelt, an der sich auch, unabhängig davon, welche Argumente auf den Tisch gebracht werden, nichts ändern wird. Da Konfliktvermittlungsverfahren in der Regel aber erst dann eingesetzt werden, wenn der Konflikt eingetreten ist und die Betroffenen offen zu Tage treten, sind die Verhandlungsspielräume zu diesem Zeitpunkt bereits sehr eng, so dass der Konflikt zum Nullsummenspiel tendiert (win-loose-Situation). Geht es beispielsweise wie im vorliegenden Fall nur noch um einen umstrittenen Standort, sind dann die Kritiker eines Gebietes nur zu Verhandlungen bereit, wenn die Nullvariante als Möglichkeit mit eingeschlossen wird, deren Empfehlung bei geringer Verhandlungsmasse von Seiten der Kritiker auch wahrscheinlich wird. Würde man das Mandat auf die Prüfung mehrerer Alternativen erweitern (z.B. andere Standorte, Wiedernutzung von Brachflächen, Kooperation mit anderen Kommunen) unter der Prämisse, dass neue Flächen bereit gestellt werden müssen, könnte dies die Wahrscheinlichkeit einer einvernehmlichen Lösung erhöhen. Die prinzipielle Gesprächsbereitschaft könnte somit zu einer höheren Verhandlungsbereitschaft führen. Diese Handlungsspielräume werden zum Zeitpunkt des eingetretenen Konfliktes aber in der Regel nicht mehr gesehen. Verbunden mit der verfahrenen Konfliktsituation, die meist von persönlich belasteten Verhältnissen begleitet wird, sollte auch die Befürchtung von Konfliktparteien gesehen werden, eventuelle Fehler in ihren bisherigen Einschätzungen zuzugeben.

An diesem Punkt sollten sich wohl die Kommunen entscheiden, ob sie ein Mediationsverfahren mit einem höheren Verhandlungsspielraum initiieren wollen (was unter Umständen eine längere Verhandlungsdauer nach sich ziehen würde) oder ob sie bei einem engeren Mandat in die Verhandlungen treten wollen, an denen am Ende ein Schlichterspruch eine Empfehlung ausspricht, der die Konfliktparteien folgen oder die sie ablehnen können. Dieses zweite Verfahren kann vermutlich in einem kürzeren Verfahrenszeitraum durchgeführt werden. Ob mit oder ohne Schlichterspruch werden die Empfehlungen immer nur als Abwägungstatbestand in die nachfolgenden politischen Entscheidungsprozesse einfließen.

### **Was ist mit den potenziellen Teilnehmern zu Beginn zu klären?**

Auch wenn die Gründe für die Teilnahme an einem Mediationsverfahren vielschichtig sein mögen (z. B. Hoffnung auf detailliertere Informationen, Signalisieren von Gesprächsbereitschaft, Wunsch, den Gegner von der eigenen Argumentation überzeugen zu können, Neugier, Wunsch nach einer sachlichen Auseinandersetzung), steht das Bemühen um eine konsensuale Empfehlung im Vordergrund der Verhandlungsführung. Das Ziel einer möglichst konsensualen Empfehlung der Beteiligten zu erreichen, liegt in zwei Annahmen begründet: zum einen wird den Empfehlungen eines informellen und pluralen (nicht repräsentativen) Gremiums

mehr Gewicht beigemessen, wenn sie im Konsens verabschiedet werden; sie können also mehr Gewicht in der politischen Entscheidungsfindung erzielen, wenn sich alle Beteiligte auf eine Empfehlung geeinigt haben. Zum anderen fordert die Konsensorientierung von den Beteiligten eine stärkere Konzentration auf sachliche Argumente, da eine Abstimmung in einem nicht repräsentativen Gremium wenig Sinn machen würde, da diese informellen Verfahren in einer repräsentativen Demokratie nur empfehlenden und entscheidungsvorbereitenden Charakter haben können. Dies ist den Beteiligten aus zwei Gründen zu verdeutlichen: es geht bei der Teilnahme an einem solchen Verfahren nicht um Proporzverteilung - beispielsweise der Mandatsträger - sondern um die Kraft der besseren Argumente. Dadurch kann andererseits niemand durch Abstimmungen überstimmt werden. Kommt es zu keiner Einigung, so werden die einzelnen Voten im Protokoll bzw. im Abschlussdokument aufgenommen. Die Frage ist, zu welchem Zeitpunkt und ob überhaupt bei planerischen komplexen Fragestellungen Konsens unter den Beteiligten erzielt werden kann, ist doch auch der formale planerische Abwägungsprozess ab einem bestimmten Zeitpunkt politisch und nicht mehr nur sachlich begründet. Insofern sollte den Beteiligten deutlich sein, dass auch Teilkonsense ein wichtiger Fortschritt in der Verhandlung sein können und dass die sachliche Auseinandersetzung die Rationalität der folgenden politischen Abwägung erhöhen kann, nicht mehr und nicht weniger.

Ein Verfahrensmittler sollte den Teilnehmern also deutlich die Chancen und aber auch die Grenzen eines Runden Tisches vor Augen führen. Er oder sie sollte sich ebenfalls vergewissern, dass die Delegierten der jeweiligen Gruppierungen auch das tatsächliche Vertretungsrecht besitzen und somit am Tisch für die Gruppen sprechen und verhandeln können. Dies entbindet allerdings die Delegierten nicht, sich im Laufe des Verfahrens immer wieder mit ihrer Gruppe über das weitere Vorgehen abzustimmen.

Ein Mediationsteam sollte ebenfalls zu Anfang mit den Beteiligten ernsthaft prüfen, ob es nicht bessere Alternativen zur Durchsetzung der jeweiligen Interessen gibt (BATNA = better alternative to negotiated agreement).

Weiterhin sollte deutlich gemacht werden, welche Aufgaben das Mediationsteam übernimmt und welche nicht. Ein Teil der Beteiligten des Runden Tisches in Hechingen-Bodelshausen gingen während des Verfahrens davon aus, dass die Akademie für Technikfolgenabschätzung am Ende des Verfahrens einen Schiedsspruch fällen wird. Wie dieses Missverständnis entstehen konnte, ist unklar. Dennoch zeigt es, wie wichtig es ist, die Rolle der Moderation zu Beginn und während des Verfahrens deutlich zu machen.

### **5.3 Diskursphase**

#### **Wieviel Zeit nimmt ein Mediationsverfahren in Anspruch?**

Dies kann je nach Streitgegenstand und vorliegenden Unterlagen sehr unterschiedlich sein. Im Einzelfall wird zu entscheiden sein, ob anhand der bestehenden Unterlagen eine Erörterung erfolgen kann oder ob neue Gutachten in Auftrag gegeben werden sollen, die entscheidungserhebliche Informationen beisteuern können. Insofern ist die Dauer eines Verfahrens vom Mandat und der damit verbundenen Verhandlungsspielräume sowie dem Vorhandensein sachdienlicher Expertisen abhängig. Wagner et al. empfehlen für Konflikte in der Bauleitplanung ein zügig durchzuführendes Plan-Schlichtungsverfahren, das nach 4 Sitzungen zu einem

Ergebnis kommen sollte, das an die politischen Entscheidungsträger weiter gereicht wird (1998: 116ff). Inwieweit dies auch für Konflikte mit regionalem Themenfokus eine tragfähige Lösung sein könnte, muss in der Praxis erprobt werden. Auch wenn im vorliegenden Verfahren die kompakte Sitzungsphase prinzipiell von allen Beteiligten begrüßt wurde, so wurde auch bemängelt, dass die Zeit zur Verarbeitung und Diskussion der Expertenbeiträge zu knapp gewesen sei.

Der Sitzungsturnus sollte in der Regel einen Abstand von vier Wochen nicht unterschreiten, da die einzelnen Beteiligten genügend Zeit benötigen, um einerseits die neu dazu gewonnenen Informationen zu verarbeiten und andererseits sich mit ihren jeweiligen Gruppierungen abzustimmen. Dies trifft in besonderem Maße für Interessengruppen zu, die von Ehrenamtlichen gebildet werden, da diese Aufgaben in deren Freizeit bewältigt werden müssen.

Eine kompakte Sitzungsfolge und definierte Sitzungsanzahl erleichtert es in der Regel den Beteiligten, sich auf das Verfahren einzulassen. Sollten die Verhandlungen unter Zeitdruck geraten, sollte soviel Flexibilität eingeplant werden, dass eine zusätzliche Sitzung stattfinden kann. Dies kann es den Beteiligten ermöglichen, den Differenzierungsgrad der Diskussionen auch in die abschließenden Empfehlungen einfließen zu lassen.

### **Wie können Experten ergebnisorientiert in die Verhandlungen einbezogen werden? Wie findet man geeignete Experten für den Runden Tisch?**

Informelle Planungsverfahren können einen sachlichen Beitrag in konfliktreichen Situationen leisten. Um dies zu gewährleisten, ist ein laienverständliches und fundiertes Informationsmanagement notwendig. Die Erfahrungen dieses Verfahrens haben gezeigt, dass alle Teilnehmer sehr wohl in der Lage sind, viele Informationen innerhalb kurzer Zeit zu verarbeiten und zu bewerten. Dies liegt auch daran, dass sich die Beteiligten bereits im Vorfeld der Verhandlungen intensiver mit dem Streitgegenstand beschäftigt haben.

Einbezogenes Fachwissen sollte schnell und einfach anzufordern sein, will man einen zügigen Prozessverlauf gewährleisten. Die dafür erforderlichen Personen können aus der Fachverwaltung oder als externe Experten herangezogen werden, die mit Gutachten beauftragt oder in beratender Funktion gehört werden können. Nicht zu verkennen ist gerade im Bereich Naturschutz, dass es hier „Hobby“-Experten mit guter Ortskenntnis geben kann, die ebenfalls angehört werden können. Steht die gestaltende Funktion eines Runden Tisches mit im Vordergrund, geht es z.B. darum, Auflagen für ein Gewerbegebiet zu formulieren, kann auch die Exkursion zu einem gelungenem Umsetzungsbeispiel einen anschaulichen Diskussionsbeitrag leisten.

Der Einsatz fotorealistischer Simulationen für Eingriffe in das Landschafts- und Stadtbild können Abbildungen, die meist im Vorfeld planerisch umstrittener Entscheidungen durch die Presse gehen, überprüfen, da diese in zweierlei Hinsicht übertrieben sein können, sei es, dass der Eingriff übertrieben groß dargestellt wird oder sei es, dass er im Sinne von "Hochglanzbroschüren" von seiner "besten Seite" präsentiert werden soll. Fotorealistische Simulationen können als Grundlage benützt werden, um Bewertungskriterien, z. B. für Eingriffe in das Landschaftsbild zu erarbeiten, um die Auswirkungen verschiedener Varianten auf anschauliche Weise zu diskutieren oder um Varianten zu optimieren (z.B. bzgl. der Bauhöhen). Allerdings muss bei Konzipierung und Einsatz von Simulationen viel Sorgfalt verwendet werden,

da diesen Darstellungen gerade bei konfliktreichen Themen viel Skepsis entgegengebracht wird, die in der Manipulationsmöglichkeit der Bilder und der Tatsache, dass derartige Simulationen meist als Verkaufsstrategie von Großinvestitionen eingesetzt werden, begründet liegt.

### **Wie kann sich prinzipielle Gesprächsbereitschaft zu Beginn eines Verfahrens in Verhandlungsbereitschaft wandeln?**

Viele Beteiligte im Erprobungsprojekt waren am Ende enttäuscht, dass sich die Positionen doch so wenig aufeinander zu bewegt hätten. Dies lag in den von Anfang an sehr geringen Verhandlungsspielräumen begründet. Verstärkt wurde dies durch die Tatsache, dass es sowohl begründete Pro- als auch Contra- Argumente für den Standort gab, einhergehend mit wechselnden Interessenskoalitionen der Verhandlungspartner. Es entstand eine Art "kognitiver Patt". Somit konnten sich alle Teilnehmer in Sicherheit wiegen, dass das Gebiet sowieso kommen würde oder sowieso nicht realisiert werden könnte. Der Verhandlungsdruck wurde weiterhin dadurch verringert, dass der Zeitpunkt weiterer planerischer Entscheidungen noch in einiger Ferne lag. Wäre dieser klarer gewesen und auch die Wahrscheinlichkeit des Entscheidungsausgangs, so wäre die Motivation zur tatsächlichen Verhandlung von möglichen Ausgleichs- und Kompensationslösungen oder die Bereitschaft, auch andere Alternativen mit in die Diskussion zu nehmen, sicherlich größer gewesen. Kommen allerdings neue Planungsvarianten ins Spiel, so sollte berücksichtigt werden, dass diese nicht zu Lasten Dritter, nicht am Verfahren Beteiligter behandelt werden, das Problem also nur verlagert wird (z.B. durch die Einigung auf einen neuen Standort, der zu Beginn nicht zur Debatte stand).

### **Welche kritischen Momente können während der Sitzungen entstehen und wie können sie bearbeitet oder antizipiert werden?**

Gerade zu Beginn eines Verfahrens kann es zu Misstrauen gegenüber dem Mediationsteam kommen, vor allem dann, wenn das Verfahren auf Anregung einer der relevanten Konfliktparteien zustande kam. Da innovative Formen der Konfliktschlichtung noch nicht sehr verbreitet sind, kann zu Beginn unklar sein, in welchem Verhältnis die Moderatoren zu den Beteiligten stehen. Deswegen sollten die Funktion als neutrale Mittler und die Aufgaben von Anfang an deutlich gemacht und geklärt werden (Moderation, Bereitstellung von Expertisen, Organisation und Ansprache der Experten für die jeweiligen Sitzungen, etc.).

Ebenso wie die Neutralität der Moderatoren angezweifelt werden kann, kann auch die der Experten in Frage gestellt werden. Wenn immer es zeitlich möglich ist, sollte die Auswahl der Experten und die Formulierung von Fragestellungen mit den Beteiligten abgestimmt werden. Sollte dies aus zeitlichen Gründen in der Verfahrensgestaltung nicht möglich sein, kann das Mediationsteam darauf achten, Vorschläge für Experten von mehreren Seiten zu berücksichtigen oder bewusst kontroverse Fachmeinungen einzuholen.

Bewegen sich die anfangs formulierten Positionen nicht auf verhandelbare Interessen zu, so sollte das Mediationsteam auch prüfen, ob nicht eine "hidden agenda" vorliegt, z.B. wenn die Kontrahenten davon ausgehen, dass die in ihren Augen legitimen Eigeninteressen nicht am Runden Tisch verhandelt werden können. Im vorliegenden Erprobungsprojekt entstand, ausgelöst durch die externe Evaluation die Frage, ob es in Mediationsverfahren nicht einen unausgesprochenen Grundkonsens gibt, dass im Rahmen eines solchen Verfahrens nur Gemeinwohlinteressen verhandelt werden dürften. Insofern zählt es zu den Aufgaben der Moderato-

ren, wachsam zu sein und falls erforderlich bereits frühzeitig zu versuchen, zwischen den Sitzungen bilateral mit den Konfliktparteien Kontakt aufzunehmen und zu prüfen, inwieweit diese Anliegen konstruktiv in die Verhandlungen eingebracht werden könnten. Dies setzt ein hohes Maß an Vertrauen in das Mediationsteam voraus.

**Worauf ist bei der Erstellung einer abschließenden Empfehlung zu achten? Wie kann die Anschlussfähigkeit der Ergebnisse informeller Verfahren an den formalen Entscheidungsfindungsprozess verbessert werden?**

Die getroffenen Urteile und Empfehlungen müssen nachvollziehbar und transparent sein, damit deren Qualität überprüft werden kann und sie in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen können. Unter Umständen kann in Erwägung gezogen werden, die Empfehlungen je nach Adressaten unterschiedlich aufzubereiten, z.B. in der Form, dass Empfehlungsvorlagen und Zusammenfassung der in der Regel eher umfangreichen Dokumente für verschiedene Gremien (Verbandsversammlung, Gemeinderat) formuliert werden.

## 5.4 Transferphase

**Was kann durch ein Mediationsverfahren erreicht werden?**

Auch wenn die Konfliktparteien nicht zu einer konsensualen Empfehlung kommen, kann mit einem Konfliktvermittlungsverfahren erreicht werden,

- dass Informationsgrundlagen gemeinsam anerkannt werden,
- dass Problemwahrnehmungen und gemeinsame Interpretationen von Expertisen geteilt werden,
- dass die wesentlichen Pro- und Contra-Argumente zusammengestellt und die Entscheidungsträger der nachfolgenden Planungsschritte eine fundiertere Abwägung vornehmen können,
- dass sich das Gesprächsklima und die Streitkultur insofern verbessert, dass man damit wieder eine Gesprächsbasis für die Zukunft geschaffen hat, die vorher aufgrund emotionaler Auseinandersetzungen nicht mehr vorhanden war.

**Wie können die Ergebnisse informeller Absprachen verbindlicher gestaltet werden?**

Bei Konflikten in der Anbahnung einer interkommunalen Kooperationen ist es unabdingbar, dass die Bürgermeister direkt mit in die Verhandlungen involviert sind, da solche Themen normalerweise nur auf höchster Ebene verhandelt werden. Die Vermutung liegt außerdem nahe, dass die Verhandlungsbereitschaft auch nur dann vorhanden ist, wenn die prinzipielle Zusammenarbeit nicht in Frage gestellt wird und wenn andere Konflikte (z.B. Standortkonflikte mit den Anwohnern) im Vordergrund stehen. Bezüglich des Misstrauens in die Einhaltung von Zusagen lässt sich festhalten, dass die Bürgermeister im Rahmen dieser Verfahren zwar Zusagen machen können, an die sie sich gebunden fühlen, andererseits muss aber auch klar sein, dass sie nicht für den Gemeinderat sprechen können und sie somit auf dessen Zustimmung angewiesen sind. Die kann aber zum Zeitpunkt der Verhandlungen nur bedingt eingeholt werden. Selbst wenn man die Sitzungen eines Runden Tisches mit Gemeinderatssitzungen alternieren lassen würde, die dann über einzelne Zwischenschritte abstimmen könnten, bleibt immer noch die Ungewissheit über den Umgang mit künftigen Investoren. Diese könn-

ten ebenso auch Ratsentscheidungen wieder zum Kippen bringen, will eine Gemeinde unbedingt einen Investor bekommen oder auch nur halten.

### **Was sind die Aufgaben des Vermittlers während der Transferphase?**

Der Auftrag an Konfliktvermittler ist mit der Verabschiedung eines Empfehlungspapiers und damit nach der letzten Sitzung in der Regel abgeschlossen. Das Mediationsteam kann in der Transferphase eines Projektes aber noch weitere Aufgaben übernehmen, z.B. die Konfliktparteien bei der Vermittlung der Ergebnisse innerhalb der jeweiligen Gruppierungen (z.B. in Ratssitzungen, bei Treffen von Bürgerinitiativen) oder an die Öffentlichkeit (z.B. im Rahmen von Informationsveranstaltungen oder Pressekonferenzen) unterstützen. Sie können auch beratend den Kommunen zur Seite stehen, wenn es darum geht, bei sich ändernden Rahmenbedingungen das Gespräch wieder aufzunehmen.

## **5.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für die Planungspraxis**

Zusammenfassend aus den Ergebnissen des Erprobungsprojektes und vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus der ex-post-Analyse interkommunaler Kooperationen bei der Gewerbegebietsausweisung sollen hier nun die Schlussfolgerungen und die Funktionen genannt und zur weiteren Diskussion gestellt werden, die solche projektbezogenen Kooperationen im Spektrum der regionalen Kooperationsformen haben können.

Interkommunale Kooperationen haben in den unterschiedlichen Phasen der Realisierung unterschiedliche "Klippen" zu bewältigen. Aus Sicht möglicher Konflikte können während der Initialphase vor allem Standortkonflikte das Vorhaben in Frage stellen. Ist die Frage des Standortes prinzipiell geklärt, können Konflikte zwischen den Kommunen über die angemessene Organisationsform der Zusammenarbeit, die Aufteilung von Kosten und Gewinnen und die konzeptionelle Entwicklung des Gebietes entstehen. Auch wenn bereits erste Realisierungsschritte begonnen und erste Baumaßnahmen stattgefunden haben, ist das Vorhaben nicht vor Konflikten gefeit. Die folgende Zusammenfassung möchte nun auf die organisatorischen Bedingungen einer gelungenen interkommunalen Kooperation eingehen, die aus den Fallstudien und aus dem Erprobungsprojekt gefolgert werden können. Diese werden als weiter zu verfolgenden Thesen formuliert.

### **Umsetzungsdefizit in der interkommunalen Kooperation**

Die Fallstudien, die sich in erster Linie auf mögliche Hemmnisse und Konflikte zwischen den Kommunen konzentrierten, kamen zu dem Ergebnis, dass bei der interkommunalen Kooperation weniger ein Wissensdefizit als vielmehr ein Umsetzungsdefizit vorliegt. Dieses ist aber auch auf die mangelnde Kenntnis von Vor- und Nachteilen und Konsequenzen unter den kommunalen Akteuren zurückzuführen. Bedingt durch die kommunale Planungshoheit können den Gemeinden aber interkommunale Kooperationen nicht aufgezwungen werden, die Umsetzung kann mehr oder weniger vom Land begünstigt (z. B. Fördermittel) oder vom Regionalverband eingefordert werden (als Bedingung an regionalplanerische Ausweisungen geknüpft). Die Entscheidung für eine interkommunale Kooperation kann somit zur Zeit nur durch die Klärung einiger offener Fragen (s. Kap. 6) sowie durch die transparente und ver-

ständige Vermittlung von Problemen und vor allem Lösungsmöglichkeiten gefördert werden.

### **Erfolgversprechende Merkmale interkommunaler Kooperationen**

Unterschiedliche Strategien der interkommunalen Kooperation konnten identifiziert werden, die zu einer städtebaulich und freiraumplanerisch anspruchsvolleren Gestaltung von interkommunalen Industrie- und Gewerbegebieten geführt haben. Förderlich wirkt,

- wenn der Leidensdruck der Kommunen so hoch ist, dass Konkurrenzdenken nicht mehr weiterhilft,
- wenn eine systematische Vorgehensweise bei der planerischen und rechtlichen Grundlagenarbeit erfolgt,
- wenn die Planungen nicht bereits in der Frühphase zu anspruchsvoll ausgerichtet und vor allem zu detailliert ausgearbeitet sind, da der notwendige planerische Vorlauf die Umsetzung verzögert und sich die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung verschlechtern können,
- wenn bei größeren Vorhaben schnelle Entscheidungen vor allem über die Grundlinien der Flächenentwicklung, ggf. notwendige Flächenzuweisungen und das anzustrebende Qualitätsniveau getroffen werden, die Kommunen bereits vor Vorliegen schriftlich fixierter Verträge (Zweckvereinbarung) sofort und unkonventionell mit der Zusammenarbeit beginnen,
- wenn frühzeitig über die Art und Herkunft der anzusiedelnden Betriebe Einigkeit hergestellt werden kann,
- wenn mit nicht zu hohen Ansprüchen und wenigen, bewährten Instrumenten begonnen wird, um die Kooperation einzuüben, trotzdem aber von Anfang ein qualitativer Mindeststandard formuliert wird, der gerade bei Erstansiedlungen besonders sorgfältig beachtet werden muss,
- wenn formulierte Qualitätsansprüche konsequent durchgehalten werden (und die Verwaltung im Auftreten gegenüber Investoren Rückendeckung durch die Politik erhält)
- wenn im Hinblick auf die Aufteilung von Einnahmen und Kosten auf die langfristige Ertragssituation geachtet wird, um subjektiv wahrgenommene Benachteiligungen einzelner Gemeinden rechtzeitig zu antizipieren und Kompensationsmöglichkeiten zu prüfen,
- wenn betroffene Bürger (z.B. bei Enteignungsverfahren) den Stellenwert des Planungsvorhabens anerkennen können,
- wenn der Einsatz städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zur Entwicklung gewerblicher Bauflächen gewissenhaft geprüft wurde, um die mit Sicherheit eintretenden Konflikten bearbeiten zu können,
- wenn kooperationsunwillige Kommunen nicht um jeden Preis in eine formale Kooperation einbezogen werden und statt dessen der Weg der zwischengemeindlichen Abstimmung gewählt wird, der den Gemeinden eine spätere Beteiligung offen hält,
- wenn das Projekt Fördermittel erhält.

### **Leistungen und Funktionen informeller Konfliktschlichtungsverfahren für den Prozess der interkommunalen Kooperation**

Gerade die Initiierungsphase kann entscheidend für das Gelingen einer Kooperation sein. Die Frage, wie dieser Kooperationsprozess auch ohne Leidensdruck der Kommunen initiiert werden kann, ist nicht einfach zu beantworten, da die Befürchtung besteht, dass das Zugehen der einen Seite auf die andere auch als Schwäche und einseitiger Handlungsdruck ausgelegt werden könnten, die dann im Laufe der Verhandlungen ausgenützt werden könnten. Insofern ist es zu verstehen, dass Kommunen in dieser schwierigen Startphase bei auftretenden Standortkonflikten und möglicherweise öffentlich artikuliertem Protest, eventuellen Auseinandersetzungen mit der regionalen Planungsebene und den Unsicherheiten gegenüber Investorenverhalten nicht neue Akteure mit ins Boot holen wollen oder mit neuen Verfahren experimentieren wollen - es sei denn die Gefahr des Scheiterns des gesamten Projektes ist sehr groß.

Aus der Projektreflexion des "Runden Tisches Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen" und der Kenntnis der erfolgsfördernden Faktoren einer interkommunalen Kooperation können aber folgende Thesen abgeleitet werden, die die Leistungen und Funktionen informeller Konfliktschlichtungsverfahren für den Prozess der interkommunalen Kooperation kennzeichnen und in der Praxis weiter erforscht werden sollten:

- *Reflexionsfunktion:* ein Konfliktschlichtungsverfahren kann durch die Erörterung des Streitgegenstandes zu einer Versachlichung der Diskussionen beitragen. Die im Rahmen der Sitzungen erarbeiteten, diskutierten und bewerteten Grundlagen können als zusätzlicher Abwägungstatbestand in die formalen politischen Entscheidungsprozesse gegeben werden und somit die Entscheidungsbasis durch den Einbezug relevanten lokalen Wissens sowohl verbreitern als auch vertiefen.
- *Vermittlungsfunktion:* Durch das Ziel der Moderation, die hinter den Positionen der Konfliktparteien liegenden Interessen zu Tage zu fördern, können während des Verfahrens neue Verhandlungsspielräume entstehen in der Art, dass konfliktärmere Varianten oder angemessene Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen für den Eingriff diskutiert werden können, die den Interessen aller Kontrahenten entgegenkommen (win-win-Lösungen). Von zentraler Bedeutung erscheint hier allerdings die Glaubwürdigkeit, dass die Zusage von Konzept- und Gestaltungsvarianten für den weiteren Planungsprozess beibehalten werden. Diese Zusagen sollten allerdings dadurch auch leichter fallen, dass es sich als erfolgversprechend herausgestellt hat, wenn formulierte Qualitätsansprüche konsequent durchgehalten werden und die Verwaltung im Auftreten gegenüber Investoren Rücken- deckung durch die Politik erhält.
- *Entlastungsfunktion:* Der Befund aus den Fallstudien, dass schnelle Entscheidungen vor allem über die Grundlinien der Flächenentwicklung, ggf. notwendige Flächenzuweisungen und das anzustrebende Qualitätsniveau die Zusammenarbeit beschleunigen können, kann für Konfliktvermittlungsverfahren insofern zunutze gemacht werden, dass diese als Früh- erkennungs- und Frühwarnsystem fungieren können, in dem sie diese Fragen thematisieren. Standortkonflikte werden frühzeitig angesprochen und deren Behandlung durch das Verfahren geklärt. Wird eine interkommunale Kooperation danach weiter vorangetrieben,

ist sie von ungeklärten Fragen entlastet, die das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt zum Scheitern führen könnten.

- *Gestaltungsfunktion:* Je frühzeitiger ein Konfliktvermittlungsverfahren eingeleitet wird, um so größer sind die Verhandlungsspielräume auf Seiten aller Beteiligten (Verwaltung, Politik, Initiativen). Ob die Kommunen die Baulandentwicklung bereits im Rahmen einer transparenten Informationspolitik über die Flächennutzungsplanung thematisieren oder erst bei sich abzeichnenden Konflikten tätig werden wollen, ist eine Frage der Kommunikationskultur vor Ort.
- *Impulsfunktion:* Der Vorteil projektbezogener Kooperation liegt in der Überschaubarkeit und in sichtbaren Ergebnissen. Der Beginn der Kooperation über Projekte, in denen die Kooperationsfähigkeit erprobt werden kann, begünstigt ein Weiterwachsen zu strategischen Kooperationen bei allgemeinen interkommunalen bis regionalen Entwicklungsfragen, die dann wiederum in Projekten ihre konkrete Umsetzung erfahren können.

### **Anforderungen an Prozessmanager**

Die Organisation und Begleitung dieser Kooperations- und Kommunikationsprozesse durch professionelles Projektmanagement und externe Moderation kann die Kommunen wesentlich unterstützen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass diese Prozesse nicht dauerhaft von externen Vermittlern begleitet werden müssen. Denkbar ist auch, dass diese den Prozess ins Laufen bringen und dieser im Laufe von den Beteiligten selbst getragen wird. Die damit verbundene Arbeit sollte allerdings nicht unterschätzt werden, so dass es in einigen Fällen sinnvoll sein kann, auf die punktuelle Unterstützung von Dritten zurückzugreifen.

Im Prozess der interkommunalen Kooperation kann ein Vermittler in zweierlei Hinsicht tätig werden:

- zum einen zwischen den Kommunen und Anwohnern, wenn es um die Frage der Notwendigkeit und um die Eignung des Standortes geht
- zum anderen zwischen den einzelnen Kommunen, wenn im Streit um Verteilungs- und Entwicklungsfragen keine Einigung gefunden werden kann. Zu diesem Punkt liegen aber bislang kaum Erfahrungen vor, da in der Praxis in diesem Fall die Möglichkeit der Kooperation wieder fallen gelassen wird.

Hinzugezogene Vermittler sollten folgende Kenntnisse und Fertigkeiten aufweisen können:

- Kenntnisse in planerischen und planungsrechtlichen Fragestellungen sowie den institutionellen Rahmenbedingungen des Konfliktfalles und der darin involvierten Akteure,
- kompetente Verfahrensführung (erkennbar z.B. am Umgang mit einer Geschäftsordnung, an einer effizienten und ergebnisorientierten Gesprächsführung, der Sicherung von Zwischen- und Endergebnissen)
- Kenntnisse in Verhandlungstechniken (z.B. der Pendeldiplomatie).

Diese Rolle des Konfliktmittlers kann, wenn überhaupt dann nur begrenzt von der Regionalplanung wahrgenommen werden, da zum einen mit ihrer institutionellen Stärkung, wie sie beispielsweise in der Region Stuttgart erfolgte, auch Blockadegefahren von Seiten der Kommunen einhergehen können, zum anderen sie von einem Teil der Konfliktbeteiligten nicht als neutrale Instanz wahrgenommen werden kann. Dies steht allerdings nicht im Widerspruch

dazu, dass die Region sehr wohl als Impulsgeber und "Spielmacher" agieren kann, wenn es darum geht, regionsbezogene Kooperationen zu fördern.

## 6 Entwicklungs- und Erprobungsbedarf

### 6.1 Wissensdefizit: Finanzielle Auswirkungen

Wie bereits unter 5.5 dargestellt, liegt bei der Frage nach den Bedingungen für eine verbesserte interkommunale Kooperation weniger ein Wissensdefizit als ein Umsetzungsdefizit vor. Dennoch konnten einige offene Fragen identifiziert werden, deren Klärung die Bereitschaft der Kommunen zur Kooperation erhöhen könnte. Ein Großteil dieser Fragen ist ökonomischer Art:

- Welches sind die direkten und indirekten finanziellen Folgen einer interkommunalen Kooperation?
- Wie können die Probleme unterschiedlicher Gewerbesteuerhebesätze (Kompensationsmodelle und Lösungen bei unterschiedlichen Hebesätzen) geklärt werden? Hier ist sicherlich der Gesetzgeber gefordert.
- Wie können Zwischenfinanzierungskonzepte gestaltet sein, die es auch kleineren Gemeinden ermöglichen, sich an einer Kooperation zu beteiligen, gerade wenn in der Anfangsphase der Entwicklung eines Gewerbegebietes die Investitionen die Erträge übersteigen bzw. noch keine Erträge erwirtschaftet werden?
- Welche alternativen finanziellen Steuerungsmodelle könnten Anreize zur interkommunalen Kooperation schaffen, z.B. eine Regionalisierung von Gewerbesteuern oder die Entwicklung von Steuermodellen, die verhindern, dass Ausweisungen in erster Linie von dem Interesse der damit verbundenen Gewerbesteuern geleitet werden? Hier wäre der Blick ins Ausland eine hilfreiche Anregung auf der Suche nach neuen Modellen.
- Welche Bedingung fördern die Entwicklung einer einzelfallorientierten Kooperation zur strategischen und umfassenderen Zusammenarbeit der Kommunen?

### 6.2 Aus der Perspektive der Raum- und Fachplanung

#### Weiterentwicklung von Datenbeständen und deren Verknüpfung zu fallbezogenen Entscheidungsgrundlagen

Die bessere Verfügbarkeit übergeordneter Aussagen zur Einordnung und schnellen Bewertung „weicher“ Sachverhalte in der Siedlungsentwicklung könnte die Entscheidungsfindung sicherlich an manchen Punkten beschleunigen (z.B. Wann ist eine Siedlungsstruktur bandartig? Wann wird Landschaft „zersiedelt“? Wie ist der Denkmalschutz in Kombination mit dem Umgebungsschutz zu definieren, was zählt zur Umgebung hinzu? Welche Arten müssen bei der Beurteilung von Eingriffen herangezogen werden? Wie ist dies im regionalen Kontext zu beurteilen?)

Informationen liegen dazu in vielfältiger Form vor, sei es durch die einzelnen Fachplanungen (Biotopverbundplanungen, Zielartenkonzepte, Ausweisung von FFH-Gebieten, etc.), sei es in Form von Stellungnahmen. Die Aussagen zur Behandlung des Freiraums auf regionaler Ebene

wird durch räumliche Ausweisungen einerseits (regionale Grünzüge, Grünzäsuren, Vorrangbereiche, etc.) und einen erläuternden Textteil andererseits, der allgemeine Ziele formuliert, gewährleistet. Es gibt aber keine Verknüpfung über konkretere Zielzuweisungen zu einzelnen räumlichen Ausschnitten. Die dafür zuständige Ebene wäre eigentlich der Landschaftsrahmenplan. Dieser trifft aber häufig keine Unterscheidungen, in welchen Bereichen der Region beispielsweise regionale Grünzüge welche Funktionen erfüllen sollen, da er dabei wiederum zu sehr mit den Fachplanungen konkurrieren würden und aufgrund seiner Querschnittsaufgabe die dafür relevanten Grundlagen nicht in ausreichender Detailschärfe zur Verfügung stehen hat. Ob und wie eine solche Verknüpfung von Daten aber machbar ist und welche Entscheidungsunterstützung sie geben könnten, stellt den weiteren Forschungsbedarf dar.

Um diese Verknüpfung zu ermöglichen, sind konsistente Datenbanken und ein nachvollziehbares Methodenrepertoire für landschaftliche Analysen auf regionaler Ebene (Bsp. Landschaftsrahmenprogramm, differenzierte räumliche Qualitätsziele) ebenso erforderlich wie eine höhere Konsistenz in den Zielvorstellungen.

### **Konzepte für regionale Grünzüge und Freiraumnutzung**

Regionale Grünzüge bzw. Instrumente der Freiraumsicherung allgemein bedürfen einer differenzierteren Betrachtung der Landschaftsfunktionen, um gut begründete Abwägungen im Konfliktfall zu ermöglichen. Welche Eigenschaften suburbaner Landschaft sollten dabei in den Vordergrund rücken, welche Bedürfnisse seiner Bewohner zugrunde gelegt werden? Um sich von dem Stigma der reinen "Verhinderungsausweisung" zu befreien, sollte auch der Entwicklungsaspekt im Verhältnis zum Sicherungsaspekt stärker hervorgehoben werden. Vielerorts wird dies bereits praktiziert (z.B. Konzept des Filderparks, des Regionalparks Rhein-Main), die tatsächliche Wirkung bei Planungsentscheidungen muss sich allerdings erst noch bewähren. Um Missverständnisse zu vermeiden: Es soll damit nicht wieder einer "Verfeinerung" regionaler Planaussagen das Wort geredet werden, sondern vielmehr die Freiraumsicherung auf die Basis einer koordinierten und vermittelbaren Konzeptentwicklung stellen, die das Bewusstsein für die regionale Freiräume schärfen und Abwägungshilfen für den Einzelfall bereitstellen kann.

### **Erforschung von Freiraumbedürfnissen im suburbanen Raum**

Über die Freiraumbedürfnisse und das Freizeitverhalten der Bewohner des suburbanen Raumes ist wenig bekannt. Welche Ansprüche verbergen sich hinter dem Ideal des "Wohnens im Grünen"? Geht es um Freiraum- und Naherholungsqualität in der umgebenden Landschaft oder um die Wohnqualität, so dass der freie Blick auf Landschaft "genügt", da Freizeit vermehrt woanders verbracht wird? Welche Ansprüche werden an Landschaft gestellt? Die letzten empirischen Untersuchungen gehen bis in die 80er und 70er Jahre zurück und gingen damals unter anderem von schichtenspezifischen Erholungsbedürfnissen aus, die seitdem nicht mehr umfassend auf ihre Gültigkeit überprüft wurden. Gerade angesichts der zunehmenden Interessenkonflikte sind diese aber von Bedeutung, wäre es hilfreich, die einzelnen Interessenlagen präziser erfassen zu können, um zu angemessenen Ausgleichsstrategien kommen zu können.

## **Diskussion um Baukultur im Gewerbebau initiieren**

Trotz von den Kommunen betriebener Flächenvorratspolitik sollte der sparsame Umgang mit der Fläche im Vordergrund stehen. Schlüssige und flexible Teilbesiedlungskonzepte großer Gewerbegebietsflächen, die auch nach Beendigung von einzelnen Teilphasen in sich Qualität besitzen, die Vorstrukturierung von Baufeldern mit der Option, Teile davon als Freiflächen zu nutzen, wären denkbare Strategien, um Freiräume zu erhalten.

Die Qualität des Gewerbebaus stärker ins Bewusstsein zu rücken und dabei die Anforderungen an moderne und flexible Besiedlungs-, Vermietungs-, Vermarktungs-, Nutzungs- und Umnutzungskonzepte zu integrieren, ist eine der Aufgaben, der sich Architekten und Ingenieure in Zukunft stellen sollten<sup>1</sup>. Nicht umsonst wird im Facility Management ein wachstumsstarker Zukunftsmarkt gesehen, bei dem die optimale Wertschöpfung der Gebäude durch intelligente Bauweisen, modulare und flexible Gestaltung mit mehreren Nutzungsoptionen keineswegs im Widerspruch zu den Anforderungen an ein nachhaltiges Bauen steht.

Dazu wird sicherlich auch ein verstärkter Blick in die Entscheidungsprozesse von Unternehmen erforderlich sein, um Standortentscheidungen und relevante Standortfaktoren weiterhin zu verfolgen. Förderlich für die qualitätsbewusste Umsetzung können Beratungsinstrumente sein, wie sie sich bereits bewährt haben: zum Beispiel Gestaltungshandbücher, die den Investoren Hilfestellung von der Frage der Grundstückseinteilung über Werbeanlagen, Freiflächengestaltung bis hin zum Einsatz alternativer Energien leisten können (s. Gestaltungshandbuch für den Industrie- und Gewerbepark Friedberg II).

## **6.3 Aus der Perspektive der Verfahrensgestaltung und -organisation**

### **Erprobung und Auswertung kooperativer Verfahren**

Neben der weiteren Erprobung von konfliktvermittelnden Verfahren sollten auch die Erfahrungen, die bereits mit kooperativen Verfahren gesammelt wurden, verstärkter ausgewertet werden und auf die Bedingungen ihrer Übertragbarkeit hin überprüft werden.

- Regionale Ebene: Für die regionale Ebene bedeutet dies, dass regionale informelle Kooperationsformen weiter entwickelt, konfliktantizipierende und -bearbeitende Strukturen und Elemente berücksichtigt und Transparenz und Vermittlung für planerisches Vorgehen und Konzepte geschaffen werden müssen.
- (Inter-) Kommunale Ebene: Für die kommunale Ebene bedeutet dies, dass die Verhandlungskultur vor allem bei projektbezogenen Vorhaben gestärkt, aber auch kritisch begleitet werden sollte. Transparenz der Teilnahme auch für Außenstehende, Kompetenz der Emp-

---

<sup>1</sup> Der Schweizerische Ingenieur- und Architekten Verein (SIA) hat einen umfassenden Dialogprozess initiiert, um eine Plattform für nachhaltiges Bauen zu errichten. In diese Plattform sind einbezogen: die Konferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes, die Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren, das Öko-Forum der Verbände der Schweizerischen Bauwirtschaftskonferenz, die Koordinationsgruppe ökologisches Bauen der öffentlichen Bauherren und die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (Stulz; Binz: 1999)

fehlungen, Fairness des Verfahrens und Effizienz in der Durchführung sind wesentliche zu erfüllende Kriterien.

Daraus ergeben sich mehrere alternative Verfahrensmöglichkeiten:

*Alternative 1:* Die Initiierung regionaler Strategiegespräche auf breiterer Plattform könnte frühzeitig einen Beitrag zu mehr Transparenz in der Wirtschaftspolitik und Raumentwicklung bringen. Inwieweit hier auch gesellschaftliche Gruppierungen stärker einbezogen werden könnten, wäre zu prüfen. Allerdings sollten solche regionsbezogenen Themen immer wieder durch Projekte konkretisiert werden, damit der Nutzen der Beteiligten für den Mehraufwand der Absprachen sichtbar wird.

*Alternative 2:* Warum nicht die (inter-)kommunalen Planungen von einem informellen Projektbeirat begleiten lassen, in dem auch bürgerschaftliche Interessen vertreten sind, damit kommunale Planungsprozesse über die formale Bürgerbeteiligung hinaus den Bürgern transparent und verständlich und nachvollziehbar bleiben? Dies würde auch mehr Transparenz in die Verhandlungen mit Investoren bringen, Vertrauen in das Einhalten von Absprachen wachsen lassen und könnte eine Plattform sein, ökologisch und sozial erwünschte Kompensationslösungen zu beraten.

*Alternative 3:* Die Entwicklung und Erprobung pragmatischer und fallangepasster Konflikt-schlichtungsverfahren innerhalb eines kurzen Sitzungszeitraumes sollte ebenso erprobt und hinsichtlich seiner Effekte und Auswirkungen auf die planerischen und politischen Prozesse ausgewertet werden (s. Vorschlag des Plan-Schlichtungsverfahrens von Wagner et al.).

Um die Verbindlichkeit informeller Verfahren über die Selbstbindung der Akteure hinaus zu erhöhen, sollten die Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen zur flexibleren Gestaltung und Umsetzung raumordnerischer Aussagen verstärkt in informelle Gremien mit einbezogen werden. Die Tatsache, dass im Erprobungsprojekt Zusagen der Bürgermeister über Auflagen für das Gewerbegebiet in die Beschlussvorlage zur Entscheidung der regionalen Verbandsversammlung eingearbeitet wurden, stellt einen ersten Schritt in vertragsähnliche Vereinbarungen dar, da Auflagen für die Bauleitplanung bereits in der Regionalplanung verankert wurden. Dies ist in seinem experimentellen Charakter und vielleicht als Wegweisung in eine stärker verhandlungsorientierte Planung nicht zu unterschätzen und ist wert, in Zukunft im Hinblick auf seine bindende Wirkung weiter zu verfolgt zu werden.

Für die Bewertung innovativer und kooperativer Verfahren wurden bislang eine ganze Reihe unterschiedlicher Kriteriensets entwickelt (Linder; Vatter 1996; Renn; Webler 1999). Die Frage ihrer Operationalisierung und pragmatischen Anwendung für unterschiedliche kooperative Planungsansätze sollte anhand von Plausibilitätstests überprüft werden, um zu praxisorientierten Hinweisen zur Verbesserung innovativer Verfahren zu gelangen.

### **Initialisierung und Begleitung von Lernprozessen**

Neue Verfahren der Konfliktvermittlung können das zivile Lernen aller Beteiligten fördern und zu einer konstruktiven Streitkultur beitragen. Die Anerkennung einer flexibleren und fehlerfreundlicheren Politik könnte dazu beitragen, dass politische Entscheidungsträger Entscheidungen ohne die Angst vor Gesichtsverlust revidieren können, während Bürger die Ein-

sicht in die Handlungsbedingungen in der politischen Entscheidungsfindung gewinnen können.

Gefordert ist eine neue „Verhandlungskultur“, die Berührungspunkte in mehrerer Hinsicht abbaut, Lernprozesse fördert und Konflikte bewältigbar werden lässt:

- zwischen Regionalplanung und kommunaler Planung
- zwischen den Kommunen
- zwischen kommunaler Politik, Verwaltung und Bürgern
- zwischen öffentlichen und privaten Planungsträgern und Investoren.



## 7 Ausblick

Kooperative Planungsansätze ersetzen nicht die herkömmlichen Planungsinstrumente, im Gegenteil: sie fordern sie in ihrer inhaltlichen und prozeduralen Vermittlungsfähigkeit heraus. Konfliktvermittlung durch diskursive Planungsverfahren ist dabei ein notwendiges, aber kein hinreichendes Instrument, um eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung zu fördern.

Inwieweit sie einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Siedlungsentwicklung leisten können, hängt von den Interessen der beteiligten Akteure, von einem qualifizierten Umgang mit den einzelnen Instrumenten der Beteiligung sowie einer kritischen Prüfung der sachlichen Ergebnisse ab.

Die problem- und akteursorientierten Anpassung an die Problemstellung und damit die Organisation, Moderation und Begleitung derartiger Kooperations- und Kommunikationsprozesse wird in Zukunft wichtiger, sollen die Chancen, die in diesen neuen und ergänzenden Instrumenten liegen, nicht verspielt werden.

Kooperative Strategien alleine können sicherlich nicht eine nachhaltigere Raumentwicklung implementieren, ebenso wenig wie dies die klassische Raumplanung zu leisten vermag. Erst der geschickte Instrumentenmix wird ein Schritt in diese Richtung sein. Ökonomische Instrumente könnten wichtige Lenkungseffekte durch die entsprechenden Knappheitssignale für die Ressource Boden auslösen. Was wäre z.B. wenn jede Kommune ein Verbrauchsrecht über einen begrenzten Flächenanteil zur Ausweisung bekäme und alle darüber hinausgehenden Flächenansprüche auf einer Börse eingekauft werden müssten? Oder wenn die Gewerbesteuer regionalisiert und der Anreiz, gemeindeeigene Flächen auszuweisen damit sinken würde, Fördermittel verstärkt an Kommunen mit sinnvoll positionierten Flächenangeboten fließen könnten?

Momentan erprobte kooperative und konfliktantizipierende Ansätze in der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit stellen meist noch eine sehr unverbindliche Form der gemeinsamen Planung dar. Die Chance dieser Ansätze liegt aber gerade auch darin, längerfristig stabile Beziehungen der Akteure untereinander aufzubauen. Konflikte sind dabei nicht vermeidbar, sie sollten frühzeitig erkannt und vorausschauend in die Planungen einbezogen werden. Standortauswahlprozesse könnten somit transparenter und nachvollziehbarer vermittelt werden, wenn lokale Widerstände entstehen, so dass sich statt kurzfristigem Krisenmanagement eher eine langfristige Dialogkultur entwickeln kann.

Die Zukunft der Planung liegt somit in einem abgestimmten Instrumentenmix, in einer umfassenderen Etablierung eines kooperativen Planungs- und Politikstils und in einer stärkeren Verflechtung von Bürgerbeteiligung, Ämterkoordination und Investorenabsprachen. Diese Prozesse ergebnisorientiert zu strukturieren und professionell zu managen, wird eine der zukünftigen Aufgaben von Planerinnen und Planern sein. Dies gilt es auch in künftigen Ausbildungskonzepten von Stadt-, Regional- und Landschaftsplanern verstärkt zu verankern. Die fachlich fundierte, konzeptionell konkretisierte und verständliche Darstellung der Belange von Natur und Landschaft sollte einen hohen Stellenwert einnehmen, denn Kooperation alleine ist noch kein Garant für mehr Nachhaltigkeit. Sie bietet aber die Chance, die Argumente für die

Sicherung und Entwicklung knapper werdender qualitätsvoller Freiräume auf einer breiteren Basis zur Sprache zu bringen und dabei auch neue Allianzen einzugehen.

## Literatur

- Adam, B 1998: Der Wettbewerb "Regionen der Zukunft" - regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung - Chronologie eines raumordnerischen Modellvorhabens. In: Mayer-Ries, J.F. (Hrsg.) 1998: Kooperation in der Region - Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. - Loccumer Protokolle 71/97 der Evangelischen Akademie Loccum, S. 24-39
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1998: Interkommunale und regionale Kooperation - Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. - Hannover: Verlag der ARL
- Bacow, L.S.; Wheeler, M. 1984: Environmental Dispute Resolution - New York: Plenum
- Benz, A. 1982: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit. In Ernst, W. Hoppe, W. Thoss, W. (Hrsg.) 1982: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Band 80 - Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster
- Bergmann, E. 1998: Nachhaltige Entwicklung und Raumordnung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 1998: Forschungen des BBR - Bonn: Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, S. 3 - 7
- Besemer, C. 1996: Mediation, in der Praxis, Erfahrungen aus den USA - Baden: Werkstatt für gewaltfreie Aktion
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. 1995: Informieren, Beteiligen Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen, eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken - Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Böltken, F.; Schneider, N. 1999: Wohnen - Wunsch und Wirklichkeit. In: Informationen aus der Forschung des BBR 4/1999, S. 4 - 5
- Brake, K. 1997: Zu den empirischen Gehalten neuer Leitbilder der Raumentwicklung. In: Harnisch, J. (Hrsg.) 1997: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. - Berlin: VWF Verlag für Wissenschaft und Forschung, S. 25 - 38
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1996: Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II. - Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei
- Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2000: Richtlinien zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Forschungsprogramm "Bauen und Wohnen". BMBF/624
- Claus, F.; Wiedemann, P.M. (Hrsg.) 1994: Umweltkonflikte, Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. - Taunusstein: Blottner Verlag

- Clemens, C. 1999: Konflikte um die Nutzung von Freiräumen im Umland - Typisierung als Mittel räumlicher Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1999: Zukunft von Räumen - Räume mit Zukunft? ARL Arbeitsmaterial Nr. 261. - Hannover, S. 102-108
- Danielzyk, R. 1999: Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10.1999, S. 577 - 586
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) 1998: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung - Abschlussbericht der Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages. - Bonn: Dt. Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit
- Fietkau, H.-J.; Weidner, H. 1998: Umweltverhandeln, Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregulierungsverfahren - ein erweiterter Projektbericht. - Berlin: Edition Sigma
- Fisher, R.; Ury, W.; Patton, B. 1981 (1993): Das Harvard-Konzept, sachgerecht verhandeln, erfolgreich verhandeln. - Frankfurt: Campus, 11. Auflage
- Förderverein Umweltmediation e.V. 1999.: Studienbrief Umweltmediation, eine interdisziplinäre Einführung. - Bonn
- Franck, G. 1999: Ist die Raumplanung ein Motorrad? Zur Frage einer zeitgemäßen Implementierung des Ziels nachhaltiger Raumentwicklung. In: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrsg.): Nachrichten 4/1999 - Braunschweig: Verlag der ARL, S. 1 - 4
- Fürst, D. 1998: Herausforderungen für zukunftsfähige Regionen - nachhaltige Entwicklung und Kooperation. In: Mayer-Ries, J.F. (Hrsg.) 1998: Kooperation in der Region - Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. - Loccumer Protokolle 71/97 der Evangelischen Akademie Loccum, S. 15-23
- Fürst, D. 1996a: Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) - am Beispiel der Regionalplanung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften I/96, S. 20-37
- Fürst, D. 1996b: Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung. In: Selle, K.; Rösener, B.; Rössig, M. (Hrsg.) 1996: Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. - Wiesbaden: Bauverlag, S. 91 - 99
- Gaßner, H.; Holznagel, B.; Lahl, U. 1992: Mediation, Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. - Bonn: Economica Verlag
- Gatzweiler, H.-P. 1999: Raumordnung als projektorientierte Raumentwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung 3/4.1999, S. 173 - 181
- Glasl, F. 1994: Konfliktmanagement, ein Handbuch für Führungskräfte und Berater. - St. Gallen: Verlag Freies Geistesleben

- Gleisenstein, J.; Klug, S.; Neumann, A. 1997: Stadtenetze als neues "Instrument" der Regionalentwicklung? In: Raumforschung und Raumplanung 1/1997, S.38 - 47
- Gust, D. 1998: Erfordernisse und Möglichkeiten zur Neuorientierung der Regionalplanung. Dissertation an der Fakultät für Raumplanung der Universität Dortmund - Mössingen
- Jansen, D. 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahreszeitschrift, Heft 2. - Opladen: Westdeutscher Verlag
- Jessen, Johann 1996: Der Weg zur Stadt der kurzen Wege - versperrt oder nur lang? In: Archiv für Kommunalwissenschaften I/96, S. 1-19
- Kahnert, R.; Rudowsky, K. 1999a: Interkommunale Gewerbegebiete: Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 143
- Kahnert, R.; Rudowsky, K. 1999b: Wiedernutzung von Brachflächen: Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 144
- Keeney, R.; Renn, O.; von Winterfeld, D.; Kotte, A. 1984: Die Wertbaumanalyse, Entscheidungshilfe für die Politik. - München: High Tech Verlag (HTV)
- Keller D.A.; Koch, M.; Selle, K. 1998: Planung und Projekte, Verstandigungsversuche zum Wandel der Planung. - Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Langer, K. (Hrsg.) 1997: Organisatorische Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen einer nachhaltigeren Gestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 109
- Langer, K. 1999: Nachhaltige Entwicklung für Deutschland. Diskursive Erarbeitung von Prämissen und Leitlinien für ein HGF-Verbundvorhaben und Operationalisierung in einem Bedurfnisfeld. Modul II: Ansätze im Bedurfnisfeld "Bauen und Wohnen". Unveröffentlichter Zwischenbericht 1/1999
- Langer, K. 2000: Kooperatives Planen. Konfliktmanagement für mehr Nachhaltigkeit. In: Garten und Landschaft 3/2000, S. 17-20
- Langer, K. 2000: Mediation in der interkommunalen Flächennutzungsplanung. Ein Weg zu einer nachhaltigeren Siedlungsentwicklung? In: TA-Info 2/2000, S. 18-22
- Linder, W.; Vatter, A. 1996: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren, in: Selle, K. (Hrsg.) Planung und Kommunikation. - Wiesbaden: Bauverlag, S. 181-188
- Nohl, W. 1996: Der suburbane Raum und seine Planungsakteure. In Stadt und Grün 11/96, S. 768 - 776
- Oppermann, B. 1999: Die Katalysatorfunktion partizipativer Planung im Umweltschutz. Kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung. Dissertation an der Universität Stuttgart, Fakultät für Architektur und Stadtplanung.

- Oppermann, B. 2000: Zwölf Thesen und Folgerungen zu kooperativen Planungsprozessen im gesellschaftlichen Umgang mit Umwelt als knappem Gut. In: Selle, K. (Hrsg.) 2000: Verständigungen über Planung und Kooperation: Erörterungen und Erfahrungsberichte. - Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 108 - 111
- Oppermann, B.; Schneider, E.; Langer, K. 2000: Neue Kommunikationstechniken in der Bürgerbeteiligung. Dialog per mouseclick? In: Garten und Landschaft 2/2000, S. 40-41
- Oppermann, B.; Langer, K. (in Druck): Umweltmediation, Kontext und Anwendung. Leitfaden der Akademie für Technikfolgenabschätzung
- Renn, O.; Schrimpf, M.; Carius, R.; Köberle, S.; Oppermann, B.; Schneider, E.; Zöller, K. 1999: Abfallwirtschaft 2005, Bürger planen ein regionales Abfallkonzept, Forum Kooperative Politik. - Baden-Baden: Nomos Verlag
- Renn, O., Webler, T. 1994: Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik - Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge, in: Umweltökonomische Studenteninitiative OIKOS an der Hochschule St. Gallen (Hrsg.): Kooperationen für die Umwelt, Ruediger Verlag, S. 11-52
- Renn, O.; Schrimpf, M.; Büttner, T.; Carius, R.; Köberle, S.; Oppermann, B.; Schneider, E.; Zöller, K: Abfallwirtschaft 2005. Bürger planen ein regionales Abfallkonzept. Teil 1: Projektbeschreibung (1999). Baden-Baden - Nomos Verlagsgesellschaft
- Roch, I. 1997: Externe Prozeßbegleitstudie der dritten Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens in der Region Nordschwarzwald, Arbeitsbericht 78 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg
- Roch, I. 2000: Runder Tisch "Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen". Evaluation des Projektes. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 142
- Sachverständigenrat für Umweltfragen 2000: Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend. Kurzfassung, <http://www.umweltrat.de/gutach00.htm>
- Saretzki, T. 1996: Wie unterschieden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Prittwitz, V.v. (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren, Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. - Opladen: Leske und Budrich, S. 19-39
- Selle, K. (Hrsg.) 1996: Planung und Kommunikation, Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft, Bauverlag, Wiesbaden
- Spannowsky, W. 1999: Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, Endbericht, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen, Heft 93
- Wagner, P.; Knieling, J.; Fürst, D. 1998: Plan-Schlichtungsverfahren. Ein Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung. In: Beiträge zur räumlichen

- Planung H. 54 - Hannover: Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover
- Weber, A.; Banthien, H. 1999: Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Das Beispiel des Wettbewerbs "Regionen der Zukunft". In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung - die regionale Perspektive 7/1999, S. 443 - 450
- Würtenberger, T: Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. In: Bullinger, M. (Hrsg.) 1996: Verwaltung 2000. Band 7 - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Zeck, H. 1998: Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Mayer-Ries, J.F. (Hrsg.) 1998: Kooperation in der Region - Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. - Loccumer Protokolle 71/97 der Evangelischen Akademie Loccum, S. 40-51
- Zwicker, D. 1999: Stadtregionale Institutionalisierung und interkommunale Kooperation: Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Stuttgart. Diplomarbeit an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft 1999

### **Materialien**

- Bauplanung Suhl GmbH 1994: Gestaltungshandbuch Gewerbe- und Industriepark Friedberg II. Materialien erstellt im Rahmen der Forschung des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des BMBau.
- Deutsches Institut für Urbanistik 2000: Ausschreibungstext "Stadt 2030". Ideenwettbewerb des Bundesministerium für Bildung und Forschung, <http://www.stadt2030.de>
- Schweizerischer Ingenieur- und Architekten Verein 1999: Nachhaltige Entwicklung der gestaltbaren Umwelt. Basisdokument, Stand Januar 1999 der Plattform für nachhaltiges Bauen

### **Karten**

- Landesvermessungsamt Baden-Württemberg 1994: Topographische Karte, Blatt 7619 Hechingen, Maßstab 1: 25 000
- Regionalverband Neckar-Alb 1993: Regionalplan vom 30. November 1993, genehmigt am 28. September 1994 mit Änderung vom 21. Juli 1995, Raumnutzungskarte, Maßstab 1: 100 000. - Mössingen
- Regionalverband Neckar-Alb 1993: Regionalplan vom 30. November 1993, genehmigt am 28. September 1994 mit Änderung vom 21. Juli 1995, Strukturkarte, Maßstab 1: 200 000. - Mössingen



# **Abschlussdokument des Runden Tisches**

**"Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen"**



## **Fotorealistische Simulationen (Szenario 1 und 2)**

- **Lage der Beobachtungspunkte und Blickrichtungen**
- **Grundrisse**
- **Isometrien**
- **Simulationen**



## **Auszug aus dem Pressespiegel**