

Kerstin Langer, Bettina Oppermann, Christiane Humborg

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und
Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen
in Baden-Württemberg

Band 1: Forschungsbericht



März 2003

**Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung
(BWPLUS)**

Kerstin Langer, Bettina Oppermann, Christiane Humborg

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

**Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft:
Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-
Württemberg**

Band 1: Forschungsbericht

März 2003

Förderkennzeichen: BWC 20023

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert.

Impressum:

KOMMA.PLAN

Dipl.-Ing. Kerstin Langer

Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann

Mitarbeit: Dipl.-Ing. Christiane Humborg, Dipl.-Ing. Daniela Fengler

Wilhelmstraße 9

70182 Stuttgart

Tel: 0711 – 780 4472

Fax: 0711 - 780 4483

kontakt@komma-plan.de

www.komma-plan.de

**Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung
(BWPLUS)**

Kerstin Langer, Bettina Oppermann, Christiane Humborg

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

**Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft:
Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-
Württemberg**

März 2003

Dank

Wir möchten an dieser Stelle allen Beteiligten danken, die zum Gelingen dieses Forschungsprojektes beigetragen haben. Hierzu zählen die Interviewpartner der Städte Bad Wildbad, Bruchsal, Calw, Freiburg, Karlsruhe, Rastatt, Rottenburg, Sindelfingen, Stuttgart, Ulm und Neu-Ulm, Villingen-Schwenningen sowie der Region Neckar-Alb, die sich bereitwillig unseren Fragen stellten. Ihre offenen und ausführlichen Berichte über Projekterfahrungen, die zur Verfügung gestellten Materialien und die Rückmeldungen auf die Interviewprotokolle lieferten uns eine wichtige Datenbasis für unsere Forschungsfragen. Elke Schneider beriet uns kompetent und gab uns zahlreiche Tipps für die Konzeption und Durchführung des Delphiverfahrens per Email. Ebenso danken wir den Teilnehmern des Delphiverfahrens, die sich mit uns auf das Experiment dieses neuen methodischen Bausteins einließen, eingehend auf die von uns formulierten Fragen und Thesen antworteten und somit wesentliche Akzente in der Diskussion setzten. Und schließlich wären die Ergebnisse nicht so auf den Punkt gebracht worden, wenn nicht die Teilnehmern des Abschlussworkshops sich so engagiert in die Diskussion eingebracht hätten. Wir hoffen, dass wir die begonnene Diskussion um das Win-Win-Potenzial einer verhandlungsorientierten Planung auch in Zukunft so konstruktiv weiterführen können.

Kerstin Langer
(für das Projektteam)

Inhalt

Kurzfassung	VII
Abstract	VII
Einführung	1
1 Handlungsbedarf für ein kooperatives Flächenmanagement	7
1.1 Ziele des Flächenmanagements in Baden-Württemberg.....	7
1.2 Begriffsklärungen und inhaltliche Schwerpunkte.....	8
1.2.1 Untersuchtes Aufgabenspektrum des Flächenmanagements.....	8
1.2.2 Kooperations- und Kommunikationsformen in Städtebau und Raumplanung	8
1.3 Kennzeichen einer Win-Win-Lösung im raumplanerischen Kontext.....	10
1.4 Forschungsfragen.....	11
2 Methodisches Vorgehen	13
2.1 Literaturstudie: Entwicklung eines Analyserasters	14
2.2 Projektscreeing und Typisierungsansatz.....	14
2.3 Qualitative Interviews zur Identifikation erfolgsfördernder Rahmenbedingungen	16
2.4 Vertiefende Fallstudie: Karlsruhe Nachverdichtung „Im Lohfeld“	16
2.5 Dreistufiges Delphiverfahren.....	17
2.5.1 Kennzeichen eines Delphi-Verfahrens	17
2.5.2 Angepasstes Vorgehen im Forschungsprojekt	17
3 Das Analyseraster	21
3.1 Analysebaustein I: Involvierung von Politik, Verwaltung, privaten Flächeneigentümern und Investoren sowie der Bürgerschaft	21
3.2 Analysebaustein II: Der Tausch sozialer Ressourcen.....	23
3.3 Analysebaustein III: Arenen als Tausch- und Resonanzraum.....	24
3.4 Analysebaustein IV: Projektphasenbezogenes Management	25
3.5 Leitfragen zur Analyse von Fallbeispielen und Fallstudie.....	27

4	Success Stories: Typen, Beispiele und Erfolgsbedingungen für kooperative Projekte im Flächenmanagement	29
4.1	Kommunale Ebene	32
4.1.1	Einzelflächenbezogene Projekte.....	32
4.1.2	Projekte für Flächenkonglomerate	42
4.1.3	Kommunale Flächennutzung.....	47
4.2	Interkommunale und Regionale Ebene	50
4.2.1	Projekte für regionale Teilräume	50
4.2.2	Regionale Flächennutzung.....	55
5	Vertiefende Fallstudie	
	„Städtebauliche Nachverdichtung ‘Im Lohfeld’ (Karlsruhe)“.....	57
5.1	Projekthintergrund und Anlass: Um was geht es?	57
5.2	Das Projekt: Kooperativer Planerworkshop „Im Lohfeld“	58
5.3	Involvierungsgrad der Akteure: Wer ist auf welchem Orbit involviert?	61
5.4	Ressourcen: Wer verfügt über welche Mittel oder droht sie in der Auseinandersetzung einzusetzen?.....	61
5.5	Arena in unterschiedlichen Projektphasen: Welche Arena wurde zur Verhandlung konstruiert? Was passierte in den einzelnen Phasen der Verhandlung?.....	62
5.6	Ergebnisqualität: Ist eine konsensuale Lösung erreicht worden und kann diese als Win-Win-Lösung bezeichnet werden?.....	63
6	Auswertung der Fallbeispiele: Erstes Zwischenergebnis	67
6.1	Analysefokus 1: Planungskontext - Rahmenbedingungen und Strategien für ein ressourcenoptimiertes Flächenmanagement.....	67
6.2	Analysefokus 2: Das Brettener Flächenkarussell - Strategien und Maßnahmen	71
6.3	Analysefokus 3: Akteurskonstellationen und Handlungsstrategien in unterschiedlichen Arenen	72
6.4	Analysefokus 4: Überprüfung des Win-Win-Potenzials bei unterschiedlichen städtebaulichen und raumplanerischen Problemtypen	79

7	Plausibilitätsprüfung und Problemvertiefung im Delphiverfahren: Gestaltungsmöglichkeiten zur Ausschöpfung des Win-Win-Potenzials aus der Sicht der Planer.....	83
7.1	Weiterentwicklung des Untersuchungsdesigns (Delphi)	83
7.2	Das Win-Win-Potenzial in den verschiedenen Flächenkategorien	84
7.3	Ausgestaltungsmöglichkeiten des Win-Win-Potenzials im Rahmen des bestehenden Bauplanungsrechts	86
7.4	Verhandlungen mit starken (privaten) Akteuren und Stärkung der „schwachen Beteiligten“	87
7.5	Konfliktlösungsstrategien	89
8	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	91
8.1	Sondierung des Kooperations- und Konfliktschlichtungsbedarfs.....	91
8.2	Konzeptionierung und Mandatsklärung.....	92
8.3	Diskursphase: Beratung, Verhandlung, Konfliktschlichtung.....	94
8.4	Transferphase	95
9	Weiterer Forschungs- und Erprobungsbedarf.....	97
9.1	Organisation von Clearingfunktionen.....	97
9.2	Präventives Flächenmanagement	97
9.3	Regionale Poolkonzepte	98
9.4	Neue Medien als Forschungs- und Erhebungsinstrument	98
9.5	Testverhandlungen als Trainingsansatz	98
10	Literatur.....	103

Band 2: Anhang

I	Protokoll des Abschlussworkshops des Expertendelphis
II	Thesenpapier des Abschlussworkshops des Expertendelphis
III	Fragebögen des Expertendelphis per Email
IV	Projektsteckbriefe und Analysebausteine

Band 3: Materialien (interne Dokumente des Forschungsteams)

Teil 1 Interviewprotokolle

Teil 2 Projektmaterialien

Teil 3 Expertenantworten des Email-Delphis (1. und 2. Runde)

Teil 4 Presse

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der Einwohnerzahl 1950-1998.....	1
Abb. 2: Prognose zum %-Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Landesfläche	2
Abb. 3: Methodisches Vorgehen: Explorativer Untersuchungsansatz mit innovativen Teiluntersuchungen	13
Abb. 4: Übersicht über Fallstudien und ihre Zuordnung zu Flächenkategorien.....	15
Abb. 5: Orbitmodell.....	22
Abb. 6: Arena-Modell zur Bewältigung von Planungsproblemen und zum Austausch sozialer Ressourcen.....	25
Abb. 7: Projektphasenzyklus.....	27
Abb. 8: Überblick über die Fallbeispiele in den einzelnen städtebaulichen Handlungsfeldern.....	29
Abb. 9: Städtebaulicher Entwurf des Kienzle-Areals.....	33
Abb. 10:Übersichtplan Wohnprojekt Bockelstraße/ Ortsmitte Stuttgart Heumaden .	35
Abb. 11:Blick auf die Ergänzungsbauten.....	35
Abb. 12:Umgenutztes Kasernengelände im Luftbild 2001.....	39
Abb. 13:Bebauungskonzept des Vauban-Viertels.....	44
Abb. 14:Gewerbeflächen Ulm / Neu-Ulm.....	52
Abb. 15:Freiraumkonzept für das Ehemalige Flughafengelände Böblingen / Sindelfingen.....	54
Abb. 16:Blick in die Lohfeldsiedlung.....	58
Abb. 17:Bürgerinformationsabend.....	59
Abb. 18:Intensive Arbeit der beteiligten Planungsbüros während des kooperativen Workshopverfahrens.....	60
Abb. 19:Diskussion der Entwürfe im Zwischenrundgang.....	60
Abb. 20:Von der Expertenjury zur weiteren Ausarbeitung empfohlener Entwurf des Büros Gilbert und Holzapfel.....	64
Abb. 21:Kommunikation als Koordination: Organisationsformen und Akteurskonstellationen.....	73
Abb. 22:Kommunikation als Kooperation und Partizipation: Organisationsformen und Akteurskonstellationen.....	74

Abb. 23: Kommunikation als Informationsvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing: Organisationsformen und Akteurskonstellationen	75
Abb. 24: Ressourcenpotenzial und Einflussmöglichkeiten der Akteure	76
Abb. 25: Geber- und Nehmerstrategien und Möglichkeiten der Mobilisierung sozialer Ressourcen	78
Abb. 26: Übersicht über Problemtypen, Lösungsansätze und Überprüfungsmöglichkeiten.....	81
Abb. 27: Typisierungsansatz zur Erfassung des Win-Win-Potenzials.....	85

Kurzfassung

Kernfrage des Forschungsprojektes ist es, ob, mit wem und wie mithilfe kooperativer und partizipativer Verfahren Lösungen im Flächenmanagement erzielt werden können, die von allen Beteiligten als Erfolg bewertet werden. Theoretische Grundlage der Untersuchung bilden vier Analysebausteine, die den Involvierungsgrad unterschiedlicher Akteure in ein Planungsvorhaben, ihre unterschiedlichen Verhandlungsstärken und –schwächen, ihre funktionalen Rollen und die Möglichkeiten der Prozesssteuerung abbilden. Diese Analysebausteine wurden genutzt, um Fallstudien zu verschiedenen Handlungsfeldern des Flächenmanagements zu analysieren. In einer vertiefenden Fallstudie werden weitere Facetten und Details des kooperativen und partizipativen Planungsansatzes herausgearbeitet. Die so erfassten Zwischenergebnisse wurden schließlich einem Plausibilitätstest im Rahmen eines Experten-Delphis unterworfen, um so neben den Erfolgsdeterminanten des Win-Win-Ansatzes auch mögliche Risiken für die unreflektierte Anwendung im Flächenmanagement zu erkennen .

Die Untersuchung zeigt, dass in der Praxis komplexer Planungsvorhaben verschiedene Akteurskonstellationen und damit verschiedene Teilarenen der Aushandlung anzutreffen sind. Weiterhin konnten die unterschiedlichen Stärken und Schwächen der beteiligten Akteure differenzierter herausgearbeitet werden. Ein Potenzial für Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement ist durchaus vorhanden, Chancen und Risiken können im Rahmen des bestehenden Bauplanungsrechtes sowohl genutzt als auch kontrolliert werden. Es zeichnet sich nach Einschätzung der Experten allerdings kein Ersatz des ordnungsrechtlichen Planungsinstrumentariums ab, vielmehr sehen sie die Notwendigkeit einer sinnvollen Ergänzung und Kombination konsensorientierter Verhandlungen, bürgerschaftlicher Beteiligung und politisch legitimierter Entscheidung.

Abstract

The main focus of this research project is the question, whether and how the American concept of "mutual gains" developed by the Harvard Law School can be established in the European context, specifically in the German culture of spatial planning. The theoretical framework of this investigation is based on four criteria: the degree of involvement of different actors in the process of planning and implementation, the concept of exchange of social resources, the functional role of the communicators and negotiators in a public arena and the necessary steps of professional project management. Using these criteria, several case studies in the various fields of land management were analysed, a detailed case study was conducted and an Expert-Delphi was organized in order to verify the preliminary results.

The investigation shows, that different types of group-formation and different arenas exist in planning processes. Furthermore the different "players" show specific strengths and weaknesses in the public arena. There is a potential for generating win-win-solutions in the German planning system and the existing building-law allows for making best use of the chances provided by this approach as well as for controlling the risks in regard to protecting the interests of the common good during the negotiations. But the expert opinion does not suggest a substitution of the existing planning instruments in Germany by negotiating tools, rather indicates possibilities for a successful integration of both planning philosophies.

Einführung

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrszwecke bewegt sich in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor auf hohem Niveau. Verfolgt man die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen Baden-Württembergs in den letzten 50 Jahren, so lässt sich eine deutliche Steigung der Flächenkurve erkennen. Rund die Hälfte dieser Flächen, die mittlerweile ca. 13,2% der Landesfläche ausmachen, ist versiegelt. Tag für Tag werden nach aktuellen Statistiken weitere 12 ha für Siedlungszwecke umgewandelt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2003).

Seit Ende der 60er Jahre hat sich die Flächeninanspruchnahme vom Bevölkerungszuwachs abgekoppelt. Ursachen dafür sind die gestiegenen Ansprüche an Wohnraum und Wohnqualität, die Erschließung neuer Gewerbe- und Industriegebiete und der gestiegene Mobilitätsgrad der Bevölkerung. Die Anzahl der PKW's stieg in den letzten 50 Jahren um das 22-fache, während sich der Wohnflächenbedarf von 14 m²/EW auf 39,9 m²/EW fast verdreifacht hat (HENNEGRIF & GLOGER 2002, S. 179).

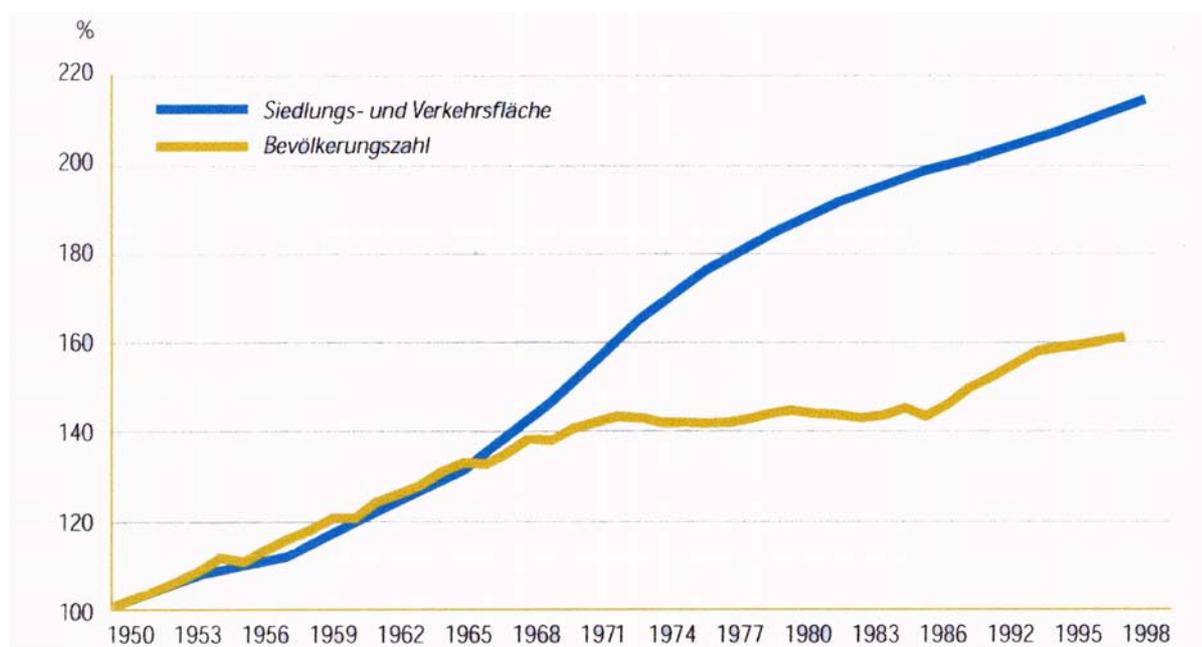


Abb. 1: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der Einwohnerzahl 1950 – 1998 (Ministerium für Umwelt und Verkehr 2000)

Auch wenn das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003) bundesweit von einem geringfügigen Rückgang des Flächen“verbrauchs“ ausgeht, weil die Flächennachfrage beim produzierenden Gewerbe zurückgeht, die Bevölkerung stagniert und flächensparende Bauweisen und Flächenrecycling zunehmend praktiziert werden, so bleibt das Problem der hohen Flächeninanspruchnahme nach wie vor besonders für Baden-Württemberg aktuell. Die wirtschaftsstarken Stadtregionen verzeichnen immer noch oder zum Teil wieder Zuwanderung. Für sie wie auch

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

für die gegenteilige Entwicklung schrumpfender Städte stellt sich die Frage nach einer qualitätsvollen Innenentwicklung.

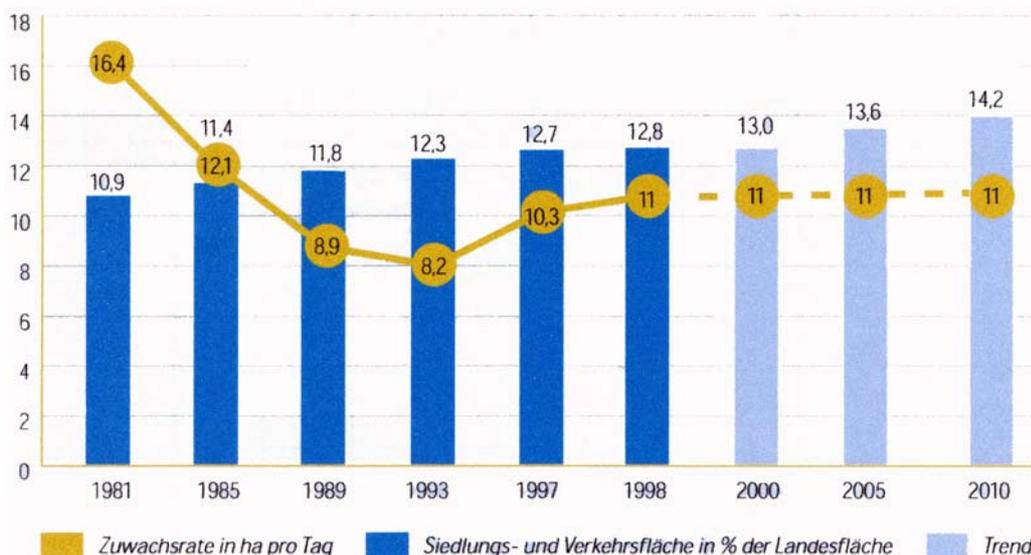


Abb. 2: Prognose zum %-Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Landesfläche (Ministerium für Umwelt und Verkehr 2000)

Folgende Entwicklungstrends stellen nach Aussagen des Umweltplans Baden-Württemberg auch künftig größte Herausforderungen an eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung:

- die Bewältigung der noch immer anhaltenden Zuwanderung bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen an die individuell verfügbare Wohnfläche,
- die Ausdehnung der Siedlungen auch in die Randzonen von Verdichtungsräumen (Suburbanisation) und dem damit verbundenen weiteren Mobilitätsbedarf mit Folgewirkungen,
- die Funktionstrennung: Auseinanderfallen von Wohnen und Arbeiten sowie von Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen,
- der Flächenbedarf im gewerblichen Bereich.

Die Prognose geht davon aus, dass bei einer stagnierenden Zuwachsrate von ca. 11 ha/ Tag bis 2010 immerhin bereits 14,2% der Landesfläche Verkehrs- und Siedlungsflächen sein werden.

Alle Institutionen und Experten sind sich einig, dass die Flächeninanspruchnahme zu beschränken, langfristig gar zu stoppen ist und vorsorglich Maßnahmen zur Ressourcen- und Freiraumsicherung getroffen werden müssen. Einigkeit besteht auch in großen Teilen in den zu verfolgenden Leitbildern und Strategien: Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Stärkung städtischer Strukturen, Konzentration auf den Wohnungsbestand zu Lasten des Neubaus, Flächenrecycling, Nachverdichtung der vorhandenen Baustruktur, Funktionsmischung statt Funktionstrennung, etc. (KÖCK 2002, S. 123ff).

Beim Einsatz geeigneter Instrumente dreht sich die Debatte um den konsequenten und effektiveren Einsatz des vorhandenen Planungsinstrumentariums. Darüber hinaus werden aber auch verschiedene ökonomische Instrumente und institutionelle Reformen zur Stärkung der Region gefordert, die flankierend eingesetzt werden sollten (z. B. Verankerung von Mengenzielen des Flächenneuverbrauchs im Rahmen der Raumordnungsplanung, Erhebung einer Versiegelungsabgabe, die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte, die Neubelebung und Stärkung interkommunaler (regionaler) Zusammenarbeit und Koordination) (ebd., S. 123).

Ebenso werden informelle Planungsansätze und kooperative Foren, in denen Handlungsziele einer ressourcenschonenden Siedlungspolitik zwischen den Akteuren verhandelt werden, thematisiert und diskutiert. Schließlich steht die strategische Ausrichtung eines regionalen, interkommunalen oder kommunalen Flächenmanagements nicht im interesselosen Raum und muss entsprechend mit den politischen Mandatsträgern ausgehandelt, innerhalb der Verwaltung verankert und mit der Bürgerschaft kommuniziert und von Fall zu Fall verbindlich vereinbart werden.

Unter dem Schlagwort „Win-Win-Lösung“ werden dabei neue Instrumente einer konsensorientierten und bürgernahen Verhandlungsunterstützung im Städtebau und in der Raumplanung kontrovers diskutiert. Ein verlockendes Versprechen, wenn bei widerstrebenden Nutzungs- und Flächenanspruchsinteressen am Ende doch alle Gewinner sein könnten. Wie kann das gehen? Folgende Geschichte soll dies kurz verdeutlichen:

Zwei Köche streiten lautstark um die letzte Zitrone in der Vorratskammer und alle Geschäfte sind schon geschlossen. Da die Gäste bereits eintreffen, sind beide sehr entschieden der Ansicht, dass sie die Zitrone unbedingt ganz benötigen - was tun? Nahe liegend wäre es, die Zitrone zu teilen. Jeder bekommt die Hälfte und muss um des Kompromisses willen auf eine halbe Frucht verzichten. Die Kellnerin findet jedoch eine Win-Win-Lösung, indem sie die wirklichen Motive der beiden Küchenchefs erfragt. Es stellt sich heraus, dass der eine die Zitrone braucht, um mit dem Saft eine Soße zu verbessern, der andere will mit der Schale einen Kuchen zum Dessert verfeinern. Beide können nun nach ihrem Bedarf eine ganze Zitrone bekommen!

Diese Kellnerin hat es verstanden, wichtige Konsensvoraussetzungen zu schaffen: Zunächst war sie selbst unparteiisch und hat keinen Anspruch auf die Zitrone erhoben. Zum Zweiten hat sie dem Konflikt die Schärfe genommen, indem Sie den beiden Köchen erst einmal offen zugehört hat. Und zum Dritten hat sie den wahren Zweck des Anspruchs auf die Zitrone herausbekommen, indem sie einfach gefragt hat, warum und wozu die beiden Köche die Zitrone benötigen. Als wichtige Randbedingung kann man auch noch anführen, dass sie sich mit einem einfachen, zwar gerechten, aber dennoch suboptimalen Kompromiss nicht zu früh zufrieden gegeben hat.

In der flächenbezogenen Planung könnten mithilfe des Win-Win-Prinzips private wie auch politische Entscheidungsprozesse erleichtert werden. Wenn es gelingt, Interessenoffenlegung und Interessenausgleich auf eine neue, nämlich konsensorientierte Art und Weise zu organisieren, würde nicht nur eine bessere Basis für bindende und umsetzungsfähige Entscheidungen gelegt. Dies hätte zudem zur Folge, dass die Umsetzung von Plänen, Entwürfen oder Konzepten zusammen mit und nicht gegen die Bürger verwirklicht werden könnte.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Solche Hoffnungen werden von Fachleuten jedoch häufig auch in Frage gestellt. Warum?

Zum einen sind politische von fachplanerischen Auseinandersetzungen zu unterscheiden. Eine ausgehandelte pragmatisch gute Lösung muss nicht immer auch die fachlich angemessene und langfristig zukunftsfähige sein. Wenn sich eine kleine Gruppe von Interessenvertretern an einem Runden Tisch auf eine sogenannte Win-Win-Lösung einigt, so muss auch die skeptische Frage zugelassen werden, ob diese Runde möglicherweise auf Kosten von unbeteiligten Dritten zu einer gemeinsamen Lösung gekommen ist.

Während Verhandeln in vielen Politikbereichen als ein adäquates Mittel der Konfliktlösung gilt, ist dies bei raum- und landschaftsplanerischen Fragen umstritten. Die Begründung liegt darin, dass Flächen als ein nicht vermehrbares Gut gelten. Ein bebautes Grundstück kann nur mit großen Mühen wieder „renaturiert“ werden, es gilt als „verbraucht“. Damit gelten raum-, stadt- und landschaftsplanerische Konflikte als sogenannte Nullsummenspiele, in denen es per Definition nicht nur Gewinner geben kann, sondern immer Gewinner und Verlierer geben muss. Dieses Argument führt zu einer skeptischen Einschätzung der Chancen, das Win-Win-Prinzip stärker im Städtebau und in der Raumplanung zu verankern.

Andererseits, sind Flächennutzungssysteme unterschiedlich organisierbar und optimierbar. Nicht nur die Flächeninanspruchnahme allein ist also Teil der Verhandlung. Auch die organisatorischen Regeln und Prinzipien der Nutzung sowie Benachbarung, Funktionsstapelung oder Minderung von negativen Nutzungsauswirkungen etc. sind in der Planung zu berücksichtigen. Möglichkeiten, das Nullsummenspiel der Raumplanung in ein „Gewinnspiel für alle“ zu wandeln, liegen darin, flächengebundene Optimierungsregelungen und soziale Regeln der Nutzung verstärkt ins Kalkül zu ziehen. Damit wird deutlich, wie anspruchsvoll das Win-Win-Prinzip im Städtebau und in der Raumplanung angelegt ist. Altlastensanierung, Nachverdichtung, die Wiedernutzung von Brachen aber auch die Fortschreibung der Flächennutzungspläne und die interkommunale und regionale Zusammenarbeit sind Aufgaben, bei denen unterschiedliche Interessen aufeinander prallen und sich der Verhandlungsansatz bewähren muss.

Verhandlungsunterstützende Instrumente müssen jedoch innerhalb des vorgegebenen Wirtschaftssystems und des repräsentativen politischen Entscheidungssystems angewandt werden. Ob sie genügend Reformkraft entwickeln, um nicht „nur“ konsensfähige, sondern auch zukunftsfähige Lösungen zu erzeugen und zudem noch das Planungssystem indirekt zu verändern, ist offen. Anders als persuasive (auf Überredung beruhende) oder machtorientierte Planungsstrategien versuchen Planer heute verstärkt das klassische Gewinner-Verlierer-Spiel mithilfe konsensorientierter Verhandlungsmethoden zu durchbrechen und Planungsbetroffenen wirklichen Einfluss auf die Sache zu ermöglichen. Deshalb bedeutet die grundsätzliche Öffnung und kooperative Ausgestaltung stadt- und raumplanerischer Entscheidungsprozesse eine Chance, gerade im Sinne einer breiteren Öffentlichkeit und einer stärkeren Einbeziehung der Betroffenen zu planen und zu bauen.

Der vorliegende Forschungsbericht möchte die Potenziale für Win-Win-Lösungen in Stadt- und Raumplanung zunächst systematisch analysieren, sie anhand von Fallbeispielen und unterstützt

durch Experten- und Gruppeninterviews kritisch prüfen, um schließlich Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung konsensorientierter Verhandlungsprozesse geben zu können.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

1 Handlungsbedarf für ein kooperatives Flächenmanagement

1.1 Ziele des Flächenmanagements in Baden-Württemberg

Während verschiedene Institutionen auf Bundesebene quantitative Zielvorgaben für eine begrenzende Flächenhaushaltspolitik vorschlagen, nennt der Umweltplan des Landes Baden-Württemberg „nur“ das Ziel, die Inanspruchnahme deutlich zurückzuführen:

„Das Land strebt an, zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (derzeit 4.000 ha / Jahr) bis 2010 deutlich zurückzuführen.“

Zum Vergleich hierzu:

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (1998): Reduktion um 90 % bis 2010, langfristig nur noch voll kompensierter Flächenneuverbrauch

Bundesumweltministerium (1998): Reduktion um 75 % bis 2020 auf 30 ha/ Tag (heute ca. 120 ha/ Tag). Dieses Ziel wurde in einem Entwurfspapier der Bundesregierung übernommen.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2000): Zwischenziel: 75 % bis 2020 auf 30 ha/ Tag, langfristig ebenfalls nur noch voll kompensierter Flächenneuverbrauch

Rat für nachhaltige Entwicklung (2001): Verhältnis Innenentwicklung : Außenentwicklung = 3:1

Angesichts der langandauernden Diskussion und der geringen Erfolge in der Flächenschutzpolitik ist das vage Ziel Baden-Württembergs eventuell die realistischere Herangehensweise an das Problem, das nur in kleinen Schritten und mittels konkreter Strategien gelöst werden kann.

Um vor allem den Kommunen als zentraler Umsetzungsebene eine Handlungshilfe anzubieten, erarbeitet die Landesanstalt für Umweltschutz einen „Werkstattbericht Flächenressourcenmanagement“ (2001), der die landesweit formulierte Zielsetzung anhand von vier Zielen mit jeweiligen Unterzielen konkretisiert:

- Reduzierung des Siedlungsflächenzuwachses: Wiedernutzung von Brachflächen, Schließen von Baulücken, Optimierung der Nutzungsdichte
- Lenkung der Bodennutzung: Schutz von Freiflächen, Biotopen, etc., Schutz der Bodenressourcen
- Umgang mit Bodenmaterial: Vermeidung / Verwertung von Bodenmaterial
- Minimierung der Bodenversiegelung: Entsiegelung, Minimierung der Neuversiegelung

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

1.2 Begriffsklärungen und inhaltliche Schwerpunkte

Durch die breite Diskussion über die Möglichkeiten und Wege, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, ist „Flächenmanagement“ oder „Flächenressourcenmanagement“ zu einem Sammelbegriff zahlreicher städtebaulicher und planerischer Handlungsfelder geworden. Auch im Bereich der informellen Planung lässt sich in der Praxis eine hohe Vielfalt an kooperativen Verfahren, Verfahrenselementen und Begriffen beobachten, so dass eine Klärung der im vorliegenden Forschungsbericht verwendeten Begriffe notwendig erscheint.

1.2.1 Untersuchtetes Aufgabenspektrum des Flächenmanagements

Das Forschungsprojekt bezieht sich dabei auf die beiden oben genannten Zielsetzungen des Landes Baden-Württemberg „Reduzierung des Siedlungsflächenzuwachses“ und „Lenkung der Bodennutzung“, da hier der größte Bedarf an Kommunikation, Koordination und Verhandlung zwischen den Akteuren vermutet wird.

Somit werden folgende städtebaulichen und raumplanerischen Handlungsfelder untersucht:

- Flächenrecycling: Hierzu zählen Einzelflächen und Flächenkonglomerate als Brach-, Konversions- und Altlastenflächen,
- Städtebauliche Nachverdichtung,
- Kommunales Flächenmanagement,
- Interkommunale Kooperation und
- Regionale Kooperation.

Im Rahmen dieser Arbeit werden diese zusammenfassend unter dem Begriff „Flächenmanagement“ subsumiert.

1.2.2 Kooperations- und Kommunikationsformen in Städtebau und Raumplanung

Grundlegende und häufig verwendete Begriffe werden im Rahmen dieser Untersuchung wie folgt definiert:

Pläne: Vorsorgeorientierte und flächenbezogen wirksame Planungsinstrumente in denen Planungskonflikte und Vorhaben zukunftsorientiert und „auf Vorrat“ geregelt werden.

Projekte: Problem- und ortsbezogene, befristete Intensivierung von Anstrengungen, um ein Planungsziel festzustellen und zu verwirklichen.

Projektmanagement: Problemlösungsprozess in mehr oder weniger sequentiellen Schritten und Aktivitäten für ein konkretes Planungs- und Bauvorhaben mit definierten Zielen.

Prozesssteuerung: Über einzelne Projekte hinausgehende Bewältigung von Planungs- und Bauaufgaben, die durch verschiedene Gremien und mit verschiedenen Arbeitsformen begleitet werden können.

Betrachtet man die Kommunikation in Planungsprozessen genauer, so lassen sich unterschiedliche Funktionen erkennen, nach denen im folgenden differenziert werden soll (Oppermann 2002):

Kommunikation als Koordination

Kommunikation als *Koordination* erfüllt vor allem die Funktion der Abstimmung, Arbeitsteilung, Definition von Schnittstellen und Zuständigkeiten. Die Synchronisation oder „Konzertierung“ von Arbeitsschritten und die Sicherung von Zwischenergebnissen zählen zu den Aufgaben des Planungs- und Projektmanagements.

Kommunikation als Kooperation und Partizipation

Kommunikation als *Kooperation und Partizipation* verfolgt das Ziel, Konflikte zu lösen, Interessen auszugleichen, Allianzen zu bilden, Mitwirkung zu ermöglichen oder bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Hierunter müssen weiter differenziert werden:

Kooperative Verfahren: Diese beinhalten Projekte und Verfahren, bei denen Ergebnisse durch Verhandeln und Interessenausgleich erzielt werden. Wichtiges Ziel und Erfolgsbedingung ist es, dass all diejenigen in das Projekt einbezogen werden, die etwas zur Umsetzung der Verhandlungsergebnisse beitragen können oder die sich von den Auswirkungen des Projektes betroffen fühlen (z. B. Interessengruppen, Investoren). Ziel ist es nicht, eine breite Öffnung der Diskussion zu erreichen, im Gegenteil, gute Verhandlungsergebnisse lassen sich häufig gerade hinter verschlossenen Türen erreichen. Auch in formalen Verfahren, zum Beispiel der Bauleitplanung, gehen einem Rechtsakt in der Regel informelle Verhandlungen voraus.

Partizipative Verfahren: Bürgerbeteiligungsprojekte gehen in ihrem Anspruch über Kooperationsprojekte hinaus. Im Vorfeld einer politisch zu treffenden Entscheidung sollen möglichst viele Stimmen aus der Bürgerschaft gesammelt werden, um in der Abwägung keine Belange zu vernachlässigen. Die Mitwirkung der Bürger für das Gemeinwohl wird durch das Bedürfnis nach mehr Engagement aus der Bürgerschaft gestärkt. Niemand wird freiwillige Dienste, Selbstverpflichtungen oder Spenden geben, wenn nicht ein Mindestmaß an bürgerschaftlicher Mitsprache gewährleistet wird. Hierunter fallen ebenfalls die formalen Verfahren der Bauleitplanung, denen aber breiter und offener angelegte informelle Formen der Bürger- und Betroffenenbeteiligung vorgeschaltet werden.

Im Rahmen der Bauleitplanung eröffnet der Gesetzgeber den Kommunen zwei Möglichkeiten, die Bürger über die Planungsabsichten zu informieren und sie an dem Erörterungsprozess zu beteiligen: im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (§3, Abs. 1 BauGB), über dessen Form allerdings keine weiteren Hinweise gegeben werden und im Rahmen der förmlichen Beteiligungsverfahren mit der öffentlichen Auslegung des Planes (§3, Abs. 2 und 3 BauGB). Weiterhin werden daran die Träger öffentlicher Belange beteiligt.

Kommunikation als Informationsvermittlung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Kommunikation als *Informationsvermittlung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit* zielt auf Imagebildung und öffentliche Resonanz ab.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Der Schwerpunkt dieses Forschungsprojektes liegt mit Blick auf die Verwaltung auf der Koordination sowie mit Blick auf Wirtschaft, Interessengruppen und Bürgerschaft auf der Kommunikation in der Funktion von Kooperation und Partizipation.

1.3 Kennzeichen einer Win-Win-Lösung im raumplanerischen Kontext

Hilfsmittel zur Förderung von Win-Win-Lösungen wurden in den angloamerikanischen Ländern entwickelt. Während sich das deutsche Bau- und Planungsrecht aus dem Polizeirecht entwickelt hat und starke ordnungsrechtliche Vorgaben aufweist, werden zum Beispiel in den angelsächsischen Ländern viel häufiger pragmatische Verhandlungsmuster zum Interessenausgleich genutzt. Eine einfache Übertragung auf bundesrepublikanische Verhältnisse erscheint, so die These, deshalb nicht möglich.

Unter dem Titel „Das Harvard-Prinzip“ werden solche „Hebammenstrategien“ für erfolgreiches kooperatives Verhandeln in unterschiedlichsten Lebensbereichen beschrieben (FISHER ET AL. 1993; FISHER & ERTEL 2000; FISHER & BROWN 1996; URY ET AL. 1996). SUSSKIND setzt diese Prinzipien in einem weiten gesellschaftlichen Feld politischer Entscheidung, u.a. auch in der Raumplanung, ein. Er bezeichnet diesen Entscheidungsansatz explizit als „Mutual-Gains-Approach“ bzw. Win-Win-Ansatz (SUSSKIND & ALTERMANN 1995). Das Konzept ist durch folgende Rahmenbedingungen und Handlungsvoraussetzungen charakterisiert:

- Es besteht ein akuter Kooperationsbedarf zwischen verschiedenen Interessenträgern.
- Diese müssen auch nach der Verhandlung miteinander kooperieren und sind deswegen an guten Beziehungen in der Zukunft interessiert.
- Sie verzichten auf die Durchsetzung ihrer Position durch Machtmittel und können dies ohne Gesichtsverlust tun.
- Sie legen ihre Interessen offen und verschanzen sich nicht hinter vorgeschobenen Argumenten einer vermeintlichen Gemeinwohlorientierung zur Durchsetzung ihrer persönlichen Interessen („Hidden Agenda“).
- Der Ausgleich von Interessen wird durch kreative Vorschläge, aber auch durch eine „Vergrößerung des zu verteilenden Kuchens“ (Kompensationen) erreicht.
- Ziel der Verhandlung ist ein guter Kompromiss bzw. ein Konsens, keine suboptimale Lösung.
- Eine starke Selbstbindung der Parteien an das ausgehandelte Ergebnis wird von allen, die etwas zu dem Projekt beitragen können, erwartet.

Das Win-Win-Konzept wird dem von Politik und Verwaltung meist noch präferierten klassischen Durchsetzungsansatz gegenübergestellt. DUCSIK (1978, in ARMOUR 1991) hat das Phänomen so beschrieben, dass in der Planung zunächst Entscheidungen in einem kleinen abgeschotteten Expertenkreis getroffen werden. Nachdem diese öffentlich verkündet wurden, müssen sie schließlich gegen eine protestbereite Bürgerschaft verteidigt werden. Diese Herangehensweise an Planung sei in einer Gesellschaft selbstbewusster Bürger praktisch zum „Tode verurteilt - DEAD“ (DEcide – Announce - Defend). Der Win-Win-Ansatz erhebt dagegen den Anspruch, offener und bürgernäher als das klassische Entscheidungsverfahren zu sein und einen realen Interessenausgleich zu unterstützen. Die Verhandlungshilfen und Regeln im Umgang miteinander

der werden entweder durch die Streitpartner selbst oder durch einen externen, neutralen Vermittler (Mediator) in Wert gesetzt (OPPERMANN & LANGER 2000). Damit ist der Win-Win-Ansatz nicht nur bei individuellen bilateralen Auseinandersetzungen hilfreich. Auch gesellschaftliche Probleme und Planungskonflikte, die als Mehrparteienprobleme weitaus komplizierter strukturiert sind, erscheinen bewältigbar.

Hilfreich ist das Prinzip immer dann, wenn die Kontrahenten, die auch in der Zukunft aufeinander angewiesen sein werden, genug Phantasie entwickeln, nach neuen, zum Teil unorthodoxen Win-Win-Lösungen zu suchen (FISHER & BROWN 1996). Der Ansatzpunkt für erfolgreiches Verhandeln liegt in der Erkenntnis, dass die dauerhafte und tragfähige Lösung eines Konfliktes nicht auf Kosten eines Partners erreicht werden kann.

Wann die Grenze unlauterer Kompensation zum Beispiel bei einem Eingriff in Natur und Landschaft erreicht ist und wie dieser auszugleichen ist, ist zu Recht umstritten und in der Regel rechtlich verfügt. Eine Kommune kann nicht durch den Bau eines Freibades zur Hinnahme einer Mülldeponie bewegt werden. Lärmbelastungen durch den Straßenverkehr können nicht durch Erholungsangebote kompensiert werden. Immer häufiger werden allerdings Wege beschritten, Kompensationsmöglichkeiten auf Vorrat zu schaffen. Solche angebotsorientierten Strategien bedürfen der planerischen Begründung und sind auf ein aktives Kompensationsmanagement angewiesen. Sie werden beispielhaft im Naturschutz anlässlich der Eingriffsregelung, z.B. als Ökokonten, entwickelt und getestet und können auch auf andere Planungsbelange, z.B. Pools für Gewerbeflächen, übertragen werden (BUNZEL & BÖHME 2002).

Die Frage, wie weit eine solche Bündelung von positiven und negativen Interesseneingriffs- und Ausgleichsstrategien gehen kann und darf, zeigt deutlich auch die Schwierigkeiten zur Definition von Win-Win-Lösungen. Ist es nur die befreiende Einigung in einer Sackgassensituation, also eine Lösung überhaupt, oder eine auf lange Sicht und im Sinne der Allgemeinheit gute Planungslösung, die zudem von den beteiligten Akteuren gemeinsam verwirklicht wird? So muss die Bewertung der Ergebnisqualität nicht nur in den Augen derer, die von dem Planungsproblem direkt betroffen sind, sondern auch aus einer gesellschaftlichen Perspektive erfolgen. Zugespielt formuliert: Wenn in Amerika eine Win-Win-Lösung in den Augen der Verhandlungspartner Bestand hat und bei diesen auch im Nachhinein keine Zweifel auftreten (postdecisional regret), ist das Ergebnis per Definition ein gegenseitiger Gewinn (mutual gain). In Europa ist es notwendig, ein Verhandlungsergebnis zu einer öffentlichen Sache zu machen und verbindlich zu besiegeln. Das bedeutet, dass Verhandlungsergebnisse im Sinne des Allgemeinwohls durch eine Verwaltung geprüft und durch ein gewähltes Gremium verabschiedet werden.

1.4 Forschungsfragen

Mit der Verwendung des Begriffs der „Win-Win-Lösung“ stellt sich eine weitere Definitionsschwierigkeit ein. Neben dem Zweifel an den implizit angenommenen Ergebnisqualitäten (Win-Win) tritt die Frage nach dem Prozesscharakter der (Win-Win-)Lösung. Es geht darum, mögliche Strategien zu identifizieren, die den Interessen von unterschiedlichen Betroffenen und der Allgemeinheit gerecht werden und sich über die Steuerungsfähigkeit mit dieser Strategie klar zu

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

werden. Win-Win-Projekte sind in diesem Sinne also kooperative Planungswerkzeuge, ohne dass Erfolge immer garantiert werden können.

Aufgaben, Probleme und Konflikte in der Raumplanung sind dadurch gekennzeichnet, dass nicht nur Einzelpersonen, sondern häufig auch organisierte Gruppen aufeinander treffen. Allgemein wird gefordert, dass die von einem Problem Betroffenen an einem Runden Tisch zusammengebracht werden sollen. Eine weitere Auffassung besagt, dass alle Interessenträger, die etwas zu der Lösung der anstehenden Frage beitragen können oder die ein mögliches Ergebnis später blockieren könnten, zu beteiligen sind. Da die Lösung eines Problems aber ganz andere Akteure betreffen kann als die Nicht Lösung, stellt sich hier schon eine erhebliche Schwierigkeit für die Organisatoren ein. Bei partizipativ ausgerichteten Projekten geht es eher darum, so viele Menschen wie möglich anzusprechen oder eine möglichst repräsentative und heterogene Struktur der Beteiligten zu erreichen. So soll die abstrakte Forderung nach einer Berücksichtigung des Gemeinwohls operationalisiert werden und die gesellschaftlichen Interessen in der Abwägung Berücksichtigung finden. Wie weit soll sich eine Verhandlungsrunde öffnen und welche Personen oder Gruppen sind in das Verfahren einbezogen oder sind aus welchen Gründen ausgeschlossen?

Ob, mit wem und wie mithilfe kooperativer und partizipativer Verfahren gestaltbare Verhandlungsspielräume in den einzelnen Aufgabenfeldern des Flächenmanagements entstehen, ist die Kernfrage dieses Forschungsprojektes. Diese zentrale Frage gliedert sich in weitere Teilfragen auf:

- Welche Verfahren, die es der Verwaltung bzw. relevanten Projektpromotoren ermöglichen, sowohl mit privaten Akteuren zu verhandeln als auch die Bürgerschaft mit einzubeziehen sind angemessen?
- Wie können die Beteiligten ihre Interessen in den Prozess des Planens einbringen?
- Welche unterschiedlichen Mittel können sie hierfür einsetzen?
- Welche Instrumente benötigen Planer und Städtebauer, um städtebauliche Zukunftsaufgaben, die sowohl baulich-technischer Art sind als auch als sozial-verhandelbar gelten, zu lösen?
- Und schließlich: Welche Folgen werden neue Kooperationsformen auf Städtebau und Raumplanung haben?

2 Methodisches Vorgehen

Für die Bearbeitung der Forschungsfragen wurde ein explorativer Untersuchungsgang mit innovativen Teiluntersuchungen und periodisch eingesetzten Plausibilitätstests gewählt. Zunächst konnten vier unterschiedliche Analysedimensionen eingegrenzt werden, um die Fallbeispiele und Planungsfälle hinsichtlich ihrer win-win-relevanten Kennzeichen zu befragen (Kap. 3). Anhand von 16 Beispielen wurden erste Thesen zu den Erfolgsbedingungen kooperativer Verhandlungslösungen generiert (Kap. 4) und eine vertiefende Fallstudie diente der differenzierten Anwendung des entwickelten Analyserasters (Kap. 5). Die aus den Interviews und der Fallstudie entwickelten Hinweise zu den typischen Chancen, Problemen und Herausforderungen konnten in einem ersten Zwischenergebnis zusammengefasst (Kap. 6) und im Rahmen eines in mehreren Schritten und Schleifen durchgeführten Delphiverfahrens vertieft, fokussiert und überprüft werden (Kap.7).

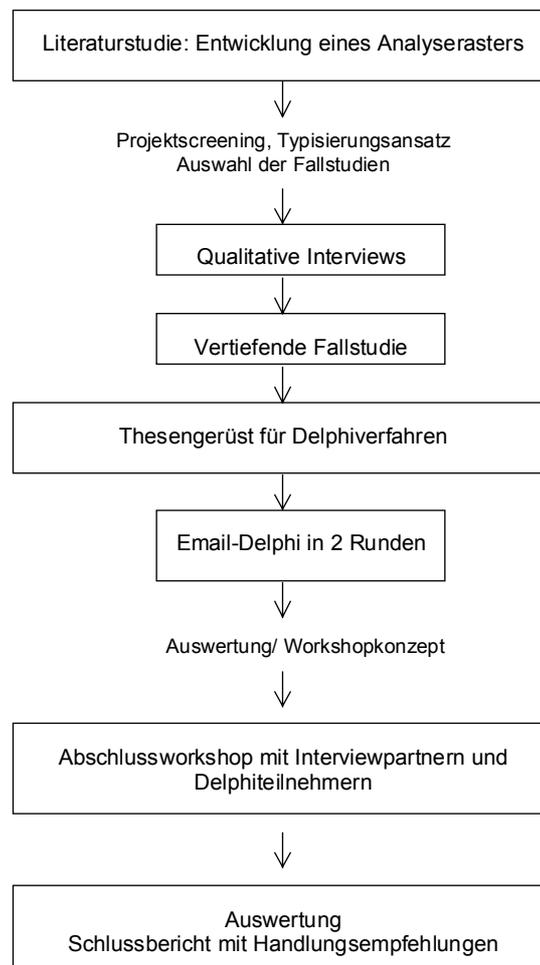


Abb. 3 : Methodisches Vorgehen: Explorativer Untersuchungsansatz mit innovativen Teiluntersuchungen

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

2.1 Literaturstudie: Entwicklung eines Analyserasters

Obwohl das Thema der kommunikativen Planung in aller Munde ist und in vielen Studien zitiert wird (SELLE 1996, SELLE ET AL. 1997, OPPERMAN 2001), konnte für die Untersuchung von Win-Win-Konstellationen im planerisch-räumlichen Anwendungsfeld der Bundesrepublik keine umfassende Theorie oder ein vollständiges und in sich kongruentes Handlungsmodell ausfindig gemacht werden, das als Grundlage der Thesenbildung herangezogen werden kann. Einige Autoren, wie z.B. RENN & WEBLER beziehen sich auf die „Theorie kommunikativen Handelns“ von HABERMAS (1981), andere Quellen verweisen auf verhandlungs- und entscheidungstheoretische Erklärungsmuster (KEENEY ET AL. 1984). Das Feld ist durch vielfältige Zugänge aus den Planungswissenschaften, sowie den Politik- und Verwaltungswissenschaften geprägt. Deswegen wurden hier vier Analysebausteine zusammengestellt, die zwar auf unterschiedliche Quellen verweisen, aber dennoch durch ihre Praxisrelevanz miteinander verbunden sind. Dies sind Modellannahmen zur Einbeziehung und zum Ausschluss bestimmter Akteure in der Planung, zur relativen Stärke oder Schwäche der Akteure und ihrem Einfluss auf das Planungsgeschehen, zum öffentlichen Charakter der Auseinandersetzungen in einem Planungsfall und zur Bewältigung der spezifischen Komplexität in der Projektsteuerung.

2.2 Projektscreeing und Typisierungsansatz

In einem zweiten Schritt sollten mögliche Beispiele für erfolgreiches Flächenmanagement, d.h. Planungsprojekte mit einem guten Renommee in der Fachwelt oder vermeintliche „Success Stories“ gesucht werden. Dafür wurden Fachleute aus Ministerien und Verwaltungen befragt und Beispiele aus der Literatur gesichtet. Um die Fragestellung des Flächenmanagements möglichst spezifisch anzugehen, wurden planerische Kriterien zur Auswahl der näher zu betrachtenden Fallstudien formuliert. Dies waren:

- *Gebietskategorie:* Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf Großstädten, größeren und mittleren Kommunen in Ballungsräumen sowie auf kleineren Kommunen in den Randzonen der Verdichtungsräume, weil vermutet wird, dass hier aufgrund der vielen Flächenkonkurrenzen bereits weitreichende Erfahrungen im Flächenmanagement vorliegen.
- *Städtebauliches Handlungsfeld:* Im Projektscreeing wurden folgende unterschiedlichen Handlungsfelder berücksichtigt: Flächenrecycling mit Brach-, Konversions- und Altlastenflächen, städtebauliche Nachverdichtung, kommunales Flächenmanagement, interkommunale Kooperationen und regionale Kooperationen bei der Entwicklung von Gewerbe- und Mischgebieten.
- *Vermutetes Konfliktniveau:* Gesucht wurde nach Fallbeispielen in den o.g. Handlungsfeldern, weil hierbei unterschiedliche und unter Umständen eskalierte Konflikte oder Sackgassensituationen vermutet werden konnten (Verteilungs-, Nutzungs- und Koordinationskonflikte). Offene und verdeckte Konflikte sind wiederum ein wichtiges Indiz für die Notwendigkeit von Verhandlung und politischer Entscheidung (MEYER-OLDENBURG 2003).

- *Größe der Kommune:* Mit den unterschiedlichen Gebietskategorien sind auch unterschiedliche Kommunengrößen und damit Mittelausstattungen zur Bewältigung eines ressourcenschonenden Flächenmanagements berücksichtigt worden.
- *Einsatz der städtebaulichen und bauleitplanerischen Instrumente:* Von der Regionalplanung und vorbereitenden Bauleitplanung bis zur Bebauungsplanebene wurden unterhalb des regionalen Maßstabs alle Steuerungsebenen und Instrumente berücksichtigt, inklusive verhandlungsorientierter städtebaulicher Instrumente.
- *Echte oder vermeintliche Erfolgsvorhaben:* Weiterhin wurden Fälle sondiert, die in der Literatur oder nach Angabe relevanter Beteiligter als erfolgreich und weitgehend abgeschlossen angesehen wurden.
- *Kooperationsbereitschaft der Kommune:* Um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen, muss auch die Auskunftsbereitschaft der Projektbeteiligten gegeben sein. Die Konzentration auf echte oder vermeintliche Erfolgsvorhaben stellte dabei einen wichtigen Anreiz zur Gesprächsbereitschaft dar.

Aus der Sichtung der verschiedenen Fallbeispiele wurden in einem ersten Schritt mehrere Fallbeispiele in unterschiedlichen städtebaulichen und raumplanerischen Handlungsfeldern zur näheren Untersuchung ausgewählt. In einem zweiten Schritt wurde ein Typisierungsansatz über Flächenkategorien entwickelt, dem die einzelnen Fallbeispiele der unterschiedlichen planerischen Handlungsfeldern zugeordnet wurden:

Planungsebene	Kommunale Ebene			Interkommunale und regionale Ebene	
	Flächenkategorie	Einzelflächen	Flächenkonglomerate	Kommunale Flächennutzung	Regionale Teilräume
Fallbeispiele und Zentralörtlichkeit (OZ= Oberzentrum, MZ= Mittelzentrum, UZ= Unterzentrum)	Villingen-Schwenningen (OZ): Wiedernutzung des Kienzle-Areals Stuttgart (OZ): Nachverdichtung Heumaden Freiburg (OZ): Neubau auf Brachfläche Rastatt (MZ): Sanierung des Fahlbuschgeländes Bruchsal (MZ): Konversion zur Internationalen Universität Calw (MZ): Wiedernutzung einer Industriebrache Deißlingen (UZ): Wiedernutzung einer Industriebrache	Karlsruhe (OZ): Nachverdichtung Im Lohfeld Freiburg (OZ): Konversion des Quartiers Vauban Rastatt (MZ): Konversion des Canrobertgeländes Bad Wildbad (UZ): Konflikt um Stadtbahn	Freiburg (OZ): Erweiterte Bürgerbeteiligung zur Flächennutzungsplanung Bretten: „Brettener Karussell“ (MZ)	Ulm / Neu-Ulm (OZ): Interkommunale Gewerbeflächenpolitik Sindelfingen/ Böblingen (MZ): Konversion des Ehemaligen Flughafengeländes	Region Neckar-Alb (2 OZ): Regionaler Gewerbeflächenpool

Abb. 4: Übersicht über Fallstudien und ihre Zuordnung zu Flächenkategorien

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

2.3 Qualitative Interviews zur Identifikation erfolgsfördernder Rahmenbedingungen

In einer Interviewrunde mit den zentralen Beteiligten konnte ein breites Spektrum an Perspektiven für das Flächenmanagement untersucht werden. Um die verschiedenen Verhandlungssituationen und Akteurskonstellationen sowie erfolgsfördernde Rahmenbedingungen zu identifizieren, sollten die Interviewpartner unterschiedliche Aufgaben und Rollen im Planungsprozess inne gehabt haben.

Zu den Interviewpartnern zählten:

- Vertreter und Vertreterinnen von kommunalen Verwaltungen und Projektträgern (Ämter für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften)
- Vertreter und Vertreterinnen regionaler Organisationen
- Projektentwickler, Projektsteuerer
- Vertreter und Vertreterinnen von Planungsbüros, freie Landschaftsarchitekten

Je nach Komplexität des untersuchten Fallbeispiels dauerten die leitfadengestützten Interviews 1-2 Stunden, die Gespräche wurden auf Tonband mitgeschnitten. Aufgrund der großen Spannweite der Projekttypen wurden in jedem Gespräch diejenigen Aspekte vertieft, die einerseits charakteristisch für den Planungsfall zu sein schienen, andererseits als Thema übertragbare Erkenntnisse für ähnliche Konfliktkonstellationen und planerische Fragestellungen vermuten ließen. Die Projekte wurden mittels Interviewprotokollen, Projektsteckbriefen und Projektmaterialien dokumentiert (Projektsteckbriefe s. Band 2: Anhang). Der ausführliche Protokollentwurf wurde den Interviewpartnern zur Korrektur und Freigabe zugesandt.

2.4 Vertiefende Fallstudie: Karlsruhe Nachverdichtung „Im Lohfeld“

Eine besondere Chance für das Forschungsvorhaben ergab sich aufgrund der Möglichkeit, ein Erprobungsverfahren einzubinden. Anhand einer vertieften Fallstudie in einer laufenden Konfliktvermittlung, die vom Forschungsteam aktiv begleitet wurde, wurde das entwickelte Analyseraster (s. Kap. 3) angewandt und geprüft. Damit konnte die Aussagekraft der Analysebausteine erhöht und ihre Brauchbarkeit für eine Anwendung in der praktischen Planung, z.B. zur Erarbeitung von Machbarkeitsanalysen in Sackgassensituationen des Flächenmanagements, verbessert werden. Der Fall Karlsruhe Lohfeld zählt zum Problemtyp „Nachverdichtung in Stadtquartieren“ und bildet damit die Chancen und Herausforderungen eines besonders akuten städtebaulichen Handlungsfeldes ab.

Durch die aktive Mitgestaltung der öffentlichen und nicht öffentlichen Veranstaltungen durch die Projektleiterin sowie durch Konzept- und Reflexionsgespräche mit den Verantwortlichen von Seiten der Stadt Karlsruhe konnten während des Verfahrens valide Aussagen und Daten gesammelt werden. Außerdem konnten die Verantwortlichen als Teilnehmer des Delphis gewonnen werden, so dass auch die Erkenntnisse dieses Erprobungsfalls durch einen Plausibilitätstest gesichert sind.

2.5 Dreistufiges Delphiverfahren

Die aus den Interviewrunden und der Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse wurden für ein Experten-Delphi aufbereitet und dort in Form von Thesen zur Diskussion gestellt. Ziel des Delphis war es, die Plausibilität der ersten Erkenntnisse zu überprüfen und die Thesen inhaltlich präziser zu fassen.

2.5.1 Kennzeichen eines Delphi-Verfahrens

Die Delphi-Methode wurde in den 1950er Jahren entwickelt und war vor allem in den 1960er Jahren eine viel benutzte Methode zur Technikfolgenabschätzung (MARTINO 1983). Die Delphi-Methode versucht, in Zukunftsfeldern oder Themenfeldern mit unsicherem Wissen durch die Befragung von Experten die Bereiche sicheren und unsicheren Wissens zu unterscheiden. Genau wie in einem Workshop wird dabei die gesammelte Erfahrung der Teilnehmer genutzt. Mit der Delphi-Methode werden jedoch Nachteile, die sich aus einer Gruppendiskussionen ergeben könnten, umgangen. Die Teilnehmer konzentrieren sich auf das Thema. Hierarchie, Sympathien und Dominanz spielen keine Rolle, da die Teilnahme anonym erfolgt. Die Hauptmerkmale der klassischen Delphi-Methode sind die strukturierte Kommunikation und die Anonymität der Teilnehmer:

Strukturierte Kommunikation: Das Medium der Delphi-Methode ist der Fragebogen. Über ihn setzt der Moderator die Diskussion in Gang, über ihn werden Informationen, Meinungen und Argumente ausgetauscht. Die Befragung verläuft in mehreren Runden. Nach jedem Rücklauf werden die Antworten ausgewertet und fließen in einen neuen Fragebogen ein, der unterschiedliche Meinungen im Antwortenspektrum, Argumente oder einen sich abbildenden Konsens zur Diskussion stellt. Streng genommen ist das Delphi-Verfahren erst dann abgeschlossen, wenn jeder der Teilnehmer seinen endgültigen Standpunkt zur Sache gefunden hat. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Standpunkte im Verlauf der Runden angleichen.

Anonymität: Die Teilnehmer am Delphi wissen nicht, wer die anderen Teilnehmer sind. Dies hat den Vorteil, dass vorgebrachte Argumente tatsächlich nur nach ihrem sachlichen Inhalt bewertet werden und nicht danach, wer sie vorgebracht hat. Außerdem können sich die Teilnehmer von anderen Argumenten überzeugen lassen und ihre Meinung ändern, ohne ihr Gesicht zu verlieren.

2.5.2 Angepasstes Vorgehen im Forschungsprojekt

Das im Projekt durchgeführte E-Mail-Delphi wurde zur Prüfung qualitativer Erkenntnisse zu kommunikativen Planungsverfahren eingesetzt. Damit diente es nicht dazu, Prognosen zu erstellen oder Zukunftsentwürfe auszuformulieren. Die Kommentierung der Zwischenergebnisse erfolgte in den beiden Email-Schleifen anonym, während des Workshops dann offen. Ähnlich wie bei dem von WEBLER ET AL. eingesetzten Gruppendelphi (1991) wurden also gezielte Abweichungen des Normverfahrens zugunsten einer besseren Anpassung an das Forschungsziel vorgenommen. Der Einsatz neuer Medien konnte im Delphi gute Dienste leisten. Hier wurden Erfah-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

rungen aus einem Vorläuferprojekt aufgegriffen und das Design für ein E-Mail-Delphi weiterentwickelt (ALLEN ET AL. 1999).

Auswahl der Experten: Aus dem gesamten Bundesgebiet wurden Personen angesprochen, die bereits einschlägig mit dem Thema Flächenmanagement und / oder Partizipation in Planungsprozessen vertraut sind. Sie wurden über Publikationen, Projektkooperationen, über persönliche Kontakte oder Empfehlung ermittelt. Entsprechend der Vielschichtigkeit der Themen sollten auch die Experten ein möglichst breites Spektrum abdecken, um die zur Diskussion gestellten Thesen von vielen Seiten zu beleuchten. Folgende Personengruppen waren vertreten:

- Forscherinnen und Forscher aus den Bereichen Raum-, Stadt- und Landschaftsplanung, Soziologie, Politikwissenschaften, Recht und Kommunikationswissenschaften,
- Berater und Consultants im Bereich Projektmanagement sowie
- Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, die mit komplexen Planungsvorhaben beauftragt sind.

Einladung: Zur Teilnahme am Delphi wurden 27 Experten eingeladen. In der Einladung wurde das Vorgehen genau dargelegt, um den Teilnehmern eine Vorstellung von Ablauf und Arbeitsintensität zu geben. Um verwertbare Ergebnisse zu erhalten, wurden die Experten gebeten, sich verbindlich für das gesamte Verfahren anzumelden.

Der Einladung beigelegt waren Informationen zum Forschungsprojekt sowie ein Brief der Arbeitsgruppe FIGURA, der um eine aktive Teilnahme am Delphi bat.

Das Delphi-Verfahren wurde in zwei wesentlichen Schritten durchgeführt: eine Befragung per Email und ein Abschlussworkshop:

Befragung per Email: Die Befragung per Email wurde anonym und in zwei Runden durchgeführt, d.h. die Experten wurden zunächst mit ersten Thesen konfrontiert, die sie vor ihrem jeweiligen Erfahrungshintergrund kommentieren sollten. Neben dem Fragebogen stand ihnen eine Kurzbeschreibung von Fallbeispielen und ein Glossar zur Verfügung. Die Fallbeispiele dienten als Hintergrundinformation und Illustration des abstrakten Fragespektrums. Im Glossar wurden Begrifflichkeiten geklärt, die dem Fragebogen zugrunde lagen. Beides diente dazu, die Teilnehmer bezüglich des Forschungsprojektes auf einen möglichst gleichen Informationsstand zu bringen. Der Fragebogen bestand sowohl aus offenen Fragen, bei denen qualitative Antworten gefordert waren, als auch aus Ankreuzoptionen, die eine statistische Auswertung zuließen. Die Experten wurden gebeten, den Fragebogen innerhalb von drei Wochen auszufüllen.

Mit der Auswertung der Antworten wurde ein zweiter Fragebogen entwickelt, der die Teilnehmer mit offenkundig divergierend beurteilten Themen konfrontierte sowie einige vertiefende Fragestellungen enthielt. Die Auswertung der ersten Runde und der Fragebogen der zweiten Runde gingen den Teilnehmern gemeinsam zu. Für die Beantwortung standen zwei Wochen zur Verfügung. Die Auswertung des zweiten Fragebogens wurde den Teilnehmern ebenfalls zugesandt. Der Zeitbedarf für die Teilnahme war erheblich und zeigt das große Interesse der Teilnehmer an der Fragestellung.

Ursprünglich hatten 17 eingeladene Experten ihre Teilnahme am Delphi verbindlich zugesagt. An beiden Runden der Befragung nahmen schließlich 13 Experten teil. Ein Experte beantwortete nur den ersten, ein anderer nur den zweiten Fragebogen, so dass insgesamt 15 Experten an der Befragung teilgenommen haben.

Workshop: Den Abschluss der Erhebung stellte schließlich ein Workshop dar, in dem die Teilnehmer des Experten-Delphis erstmalig zusammentrafen. Im zweiten Teil der Veranstaltung wurden auch die Interviewpartner der Fallbeispiele zu dem Gespräch gebeten. Dies eröffnete die Möglichkeit, zukunftsweisende Handlungsstrategien vor dem Hintergrund grundsätzlicher Erkenntnisse (Delphi) und praktischer Anforderungen (Fallbeispiele) zu erörtern und zu entwickeln. Ein interdisziplinärer Austausch quer über die unterschiedlichen Handlungsfelder des Flächenmanagements hinweg wurde somit möglich. Am Workshop nahmen 9 Teilnehmer des Experten-Delphis, 5 Interviewpartner sowie 3 Gäste teil.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

3 Das Analyseraster

Um den Win-Win-Ansatz für die Planung fruchtbar zu machen, ist es notwendig, zunächst zu zeigen, ob und wenn ja, wie erfolgreiche Planungsprojekte als Ergebnis einer konsensorientierten und kommunikativen Planungsstrategie erreicht wurden. Neben einer Eingrenzung des Suchfeldes für erfolgreiche Beispielfälle wird in dem Forschungsvorhaben zunächst ein Analysemodell entwickelt, das aus vier Theoriebausteinen besteht. Mit ihrer Hilfe sollen erfolgversprechende Randbedingungen für Win-Win-Lösungen identifiziert werden. Die Bausteine ermöglichen

- die Analyse des Spektrums der in die Verhandlungen einzubeziehenden oder auszuschließenden Akteure (Orbit-Modell),
- die Analyse unterschiedlicher Verhandlungsstärken oder -schwächen der Akteure (Modells des Tauschs Sozialer Ressourcen),
- die Analyse der funktionalen Rollen dieser Akteure im Verhandlungssystem (Arena-Modell) und
- die Analyse der Prozesssteuerung und Phasenbildung (Projektdynamik- oder Projektphasenmodell).

3.1 Analysebaustein I: Involvierung von Politik, Verwaltung, privaten Flächeneigentümern und Investoren sowie der Bürgerschaft

Um Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement zu finden und in der Öffentlichkeit zu diskutieren, sind in der Raum- und Stadtplanung zunächst die involvierten Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung, Bürgerschaft und Politik zu identifizieren, um so mögliche Handlungsstrategien diskutieren zu können.

Ein besonderes Kennzeichen von vielen konfliktbeladenen Planungsfällen liegt darin, dass die Verfahren in unterschiedlichem Maße für die Öffentlichkeit geöffnet oder von dieser abgeschottet sind. Es ist eine durchaus häufige Planungskonstellation, dass Flächeneigentümer und Behörden im Genehmigungsprozess Hand in Hand arbeiten, ohne dass Bürgerinnen und Bürger von dem Verfahren überhaupt Kenntnis bekommen. In vielen Fällen wachsen sich vorgeschlagene Maßnahmen (nach dem zuvor beschriebenen DEAD-Muster) zu öffentlichen und politisch dominierten Debatten aus, in wieder anderen Fällen sind typische Teilöffentlichkeiten, zum Beispiel die unmittelbaren Anwohner oder die Bewohner eines Quartiers oder bestimmte gesellschaftliche Gruppen in den Planungsfall besonders involviert.

AGGENS hat 1983 (S. 195) eine systematische Beschreibung von möglichen Akteuren nach ihrem Grad der Involviertheit in einem Projekt oder einem Planungsfall vorgeschlagen. Wie auf Orbits oder Umlaufbahnen um einen Planeten befinden sich die Akteure in unterschiedlichem Abstand zum „Zentrum des Geschehens“. Die engeren Orbits sind durch ein hohes Maß an Energie und Bindungskraft gekennzeichnet. Die wenig involvierten Akteure interessieren sich für die Entscheidungssache nur am Rand. Je näher die Akteure dem Kern des Konfliktes sind, desto mehr versuchen sie Einfluss auf die Entscheidungssache zu gewinnen. Je entfernter sie sind,

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

desto weniger Interesse bringen sie auf und desto mehr Anstrengungen müssen unternommen werden, um diese entfernteren Teilnehmer für die Diskussion zu interessieren oder sie gar in die Verhandlung hineinzuziehen.

Eine der wichtigsten und hilfreichsten Aussagen dieses Orbitgedankens ist es, dass sich nicht alle Mitglieder einer Bürgerschaft für Fragen der Entscheidungssache interessieren und dass es besonderer Anstrengungen bzw. attraktiver Angebote bedarf, um die Mitwirkungs- und Engagementbereitschaft zu fördern (ausführliche Darstellung des Modells in OPPERMANN 2001). Im Grundsatz ist es auch zu akzeptieren, dass nicht alle zu allen Dingen des Gemeinwesens mitreden wollen. In dem Fall, dass ein Planungsprojekt weit geöffnet werden soll, (was nicht immer zu empfehlen ist, aber von Fall zu Fall sinnvoll sein kann,) werden die von AGGENS identifizierten „unüberraschbaren Apathischen“ nie einbezogen werden können. Je weiter der Kreis der Involvierten gesehen wird, desto eher werden sich aber auch die inneren Akteure kontrolliert fühlen und nach guten Argumenten suchen, um ihre persönlichen Interessen auch im Sinne des Allgemeinwohls zu rechtfertigen. Damit wird das Material für die Abwägung der Interessen qualitativ verbessert.

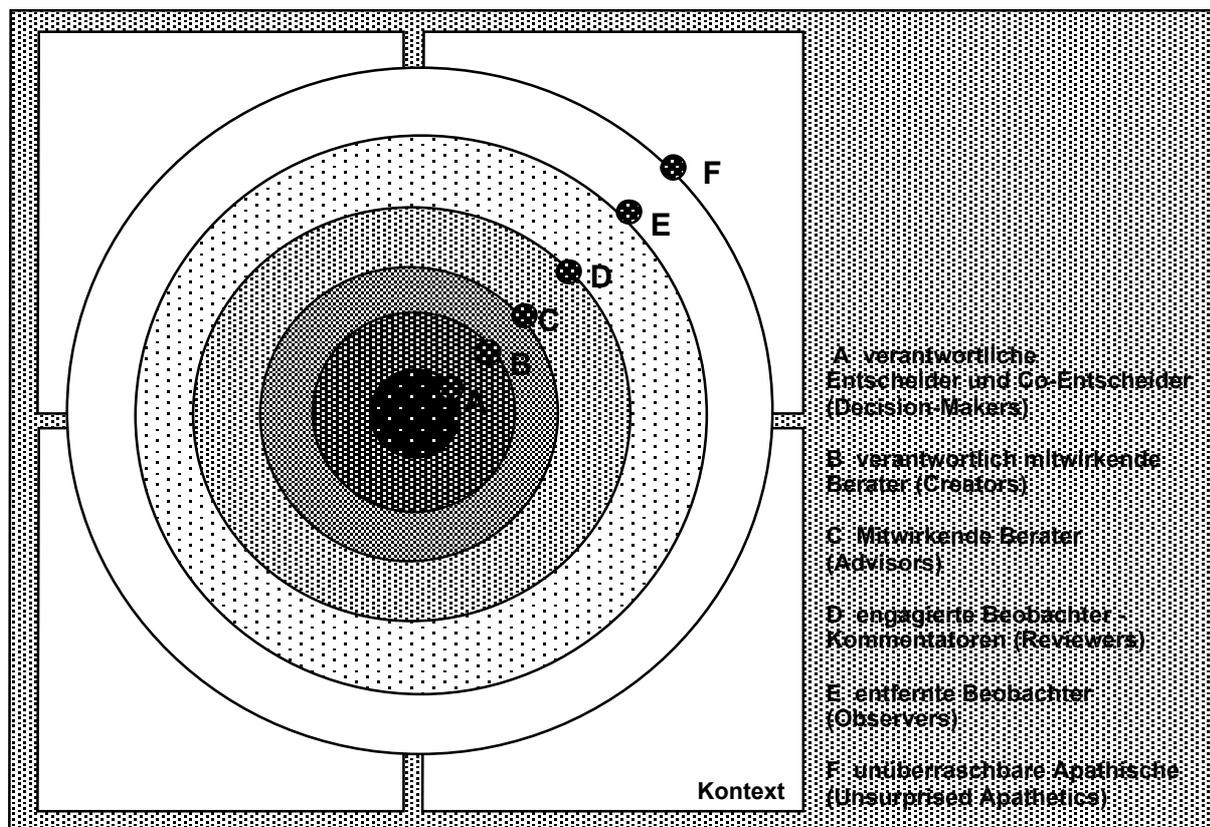


Abb. 5: Orbitmodell (AGGENS 1983, S. 195)

3.2 Analysebaustein II: Der Tausch sozialer Ressourcen

Neben ökonomischen Ressourcen wie Naturalien oder Geld und natürlichen Ressourcen wie saubere Luft oder Landschaft wird in den Gesellschaftswissenschaften der Begriff der „sozialen Ressource“ verwendet, um gesellschaftliche Werte oder Entwicklungsmöglichkeiten zu beschreiben. Mit dem Einsatz und der Vermehrung sozialer Ressourcen kann man Einfluss gewinnen, Interessen durchsetzen und letztlich gesellschaftliche Entwicklungen bestimmen. Ähnlich wie natürliche Ressourcen sind auch soziale Ressourcen einerseits unmittelbares Mittel zum Zweck und andererseits ein Potenzial oder „schlummerndes Kapital“, das erst noch geborgen bzw. einsatzfähig gemacht werden muss.

Der amerikanische Politikwissenschaftler LOWI hat schon 1967 ein Konflikterklärungsmodell vorgeschlagen, nachdem Akteure in sozialen Auseinandersetzungen um solche Ressourcen kämpfen und damit versuchen, ihre Position zu verbessern. Als soziale Ressourcen gelten folgende Einflussgrößen (COSER 1967, LOWI 1967, RENN & WEBLER 1994):

- *Macht* bedeutet die Möglichkeit, anderen seinen Willen aufzudrängen bzw. diese zur Akzeptanz von Maßnahmen zu zwingen.
- *Geld* ist in einer kapitalistischen Gesellschaft als Mittel zur Durchsetzung von Zielen notwendig und hilfreich. Mithilfe von Geld können zum Beispiel auch andere soziale Ressourcen wie Prestige oder Wissen erkaufte werden. Personen oder Gruppen, die über wenig Geld verfügen, können Dienstleistungen und Produkte auch mithilfe von *Eigenleistungen oder Engagement* erstellen.
- *Soziales Prestige* ist in einer medienorientierten Gesellschaft ebenfalls ein wichtiger Faktor der Einflussnahme.
- Unter dem Begriff *Wertebindung oder Werteverpflichtung* wird ein hohes Maß an moralischer Kompetenz verstanden. Verfolgt eine Person oder Gruppe eine Sache, von der sie im Tiefsten überzeugt ist, mit stringenten Mitteln und wird das Ziel allgemein gesellschaftlich gutgeheißen, so kann aus dieser Wertebindung ein großer Einfluss resultieren.
- *Wissen oder Evidenz* ist in einer modernen Gesellschaft schließlich ein Faktor der Einflussnahme, der unser Leben erheblich prägt.

Der Einsatz sozialer Ressourcen wird als Geben und Nehmen, also als Tauschprozess verstanden. In öffentlichen Auseinandersetzungen können neue Ressourcen auch zusätzlich mobilisiert werden. Dies gilt zum Beispiel besonders für die Ressource Prestige (wofür aber auch Aufwand investiert werden muss). Mit diesem Konzept kann zum Beispiel die relative Stärke von häufig unterschätzten Akteuren erklärt werden. Wenn man bedenkt, dass Greenpeace im Konflikt mit der Shell-AG aus Anlass der Versenkung der Brent Spar (1995) im Vergleich mit weniger Macht und Geld, aber mit öffentlicher Resonanz und der allgemeinen Forderung, dass man Abfall nicht einfach auf dem Meeresboden ablagern kann (Wert), einen weitreichenden Erfolg verbuchen konnte, wird die Erklärungskraft dieses Konzeptes deutlich.

Um verschiedene Verhandlungspartner zunächst zu überzeugen, an einem Runden Tisch zusammen zu kommen, ist die Einsicht der Streitpartner in die jeweils eigenen Schwächen und Stärken zu fördern. Auf diese Art und Weise können vermeintlich zementierte Machtkonstellati-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

onen brüchig werden und es kann auf die Verhandlungsbereitschaft der Streitparteien hingewirkt werden. Ausgeprägt ungleiche Machtverhältnisse werden damit sicher nicht umdefiniert oder aufgelöst (REUTER 2000), dennoch liegt in der Vorstellung einer möglichen Mobilisierung von unterschiedlichen sozialen Ressourcen die Chance, den Dialog der Konfliktpartner zu fördern und organisierte Gruppen in das „Spiel“ einzubeziehen.

3.3 Analysebaustein III: Arenen als Tausch- und Resonanzraum

Renn hat zusätzlich die Arena-Theorie als Modell zur Erklärung von gesellschaftlichen Konflikten sowie zur Konzeption konfliktvermittelnder (mediativer) Verfahren in die Diskussion gebracht (RENN & WEBLER 1994). Das Arena-Modell ist hilfreich, um die Beziehungen der involvierten Akteure untereinander zu klären und die Ressourcenmobilisierungspotenziale abzuschätzen. Die Kernkraftdebatte wie auch Konflikte in der Chemieindustrie und Abfallbehandlung wurden bisher mithilfe des Modells erklärt (KITSCHOLT 1989, RENN & WEBLER 1994, RENN & HAMPEL 1998).

In einer Arena wird die Verhandlung durch eine Art „Rollen- und Sitzordnung“ bestimmt (vgl. Abbildung 6). Die Akteure im Zentrum der Arena verfügen über soziale Ressourcen und tauschen diese miteinander. Das „Spiel“ unter diesen Akteuren wird von einer Regelungsinstanz „gemanagt“. Resonanzverstärker, z.B. die Medien, übersetzen das Geschehen für die außenstehende Öffentlichkeit und sind Quelle zur Mobilisierung von Ressourcen, z.B. des Sozialprestiges. Eine Entscheidungs- oder Prüfinstanz trifft dann eine endgültige und verbindliche Regelung, der sich alle Akteure unterwerfen müssen. Das Modell klammert das gesellschaftliche Umfeld eines Konfliktfalles also nicht aus. Verhandlungsergebnisse müssen z.B. fachlich kompetent oder gesetzeskonform sein, sonst werden sie von der Regelungsinstanz nicht akzeptiert. Die Arena-Metapher erlaubt damit eine Verbindung des Verhandlungs- und Kommunikationsmodells mit a) den politisch-administrativen Regeln legitimer Entscheidungsfindung und b) mit den Mechanismen der Mobilisierung sozialer Ressourcen in einem mediengeprägten öffentlichen Resonanzraum. Der Abschluss wäre eine Übereinkunft oder ein Vertrag der Kooperationspartner miteinander, der dann die Grundlage für die gemeinsame Verwirklichung der Verabredungen darstellt. Konsenspapiere, Städtebauliche Verträge, aber auch Hausordnungen und Nutzungsregeln erfüllen genau diesen Zweck. Vor ihrem Inkrafttreten stehen häufig zusätzlich politische Beschlüsse in den zuständigen demokratisch legitimierten Gremien, also der Regelinstanz.

Im Rahmen dieses Prüfungs- und Legitimierungsschrittes zeigen sich jedoch häufig Brüche. Immer wieder kann beobachtet werden, dass die mühsam erreichte Konsensorientierung im Vorfeld einer Entscheidung durch das Konkurrenz- und Mehrheitsprinzip der Politik in repräsentativ-demokratischen Entscheidungen wieder aufgehoben wird. Im Verlauf eines Verhandlungsprojektes und der Umsetzung der erzielten Ergebnisse sind deshalb eindeutig definierte Phasen voneinander zu unterscheiden. Diese sind zwar nicht vollständig zu steuern, dennoch müssen Projektmanager in diesen Phasen unterschiedliche Instrumente einsetzen.

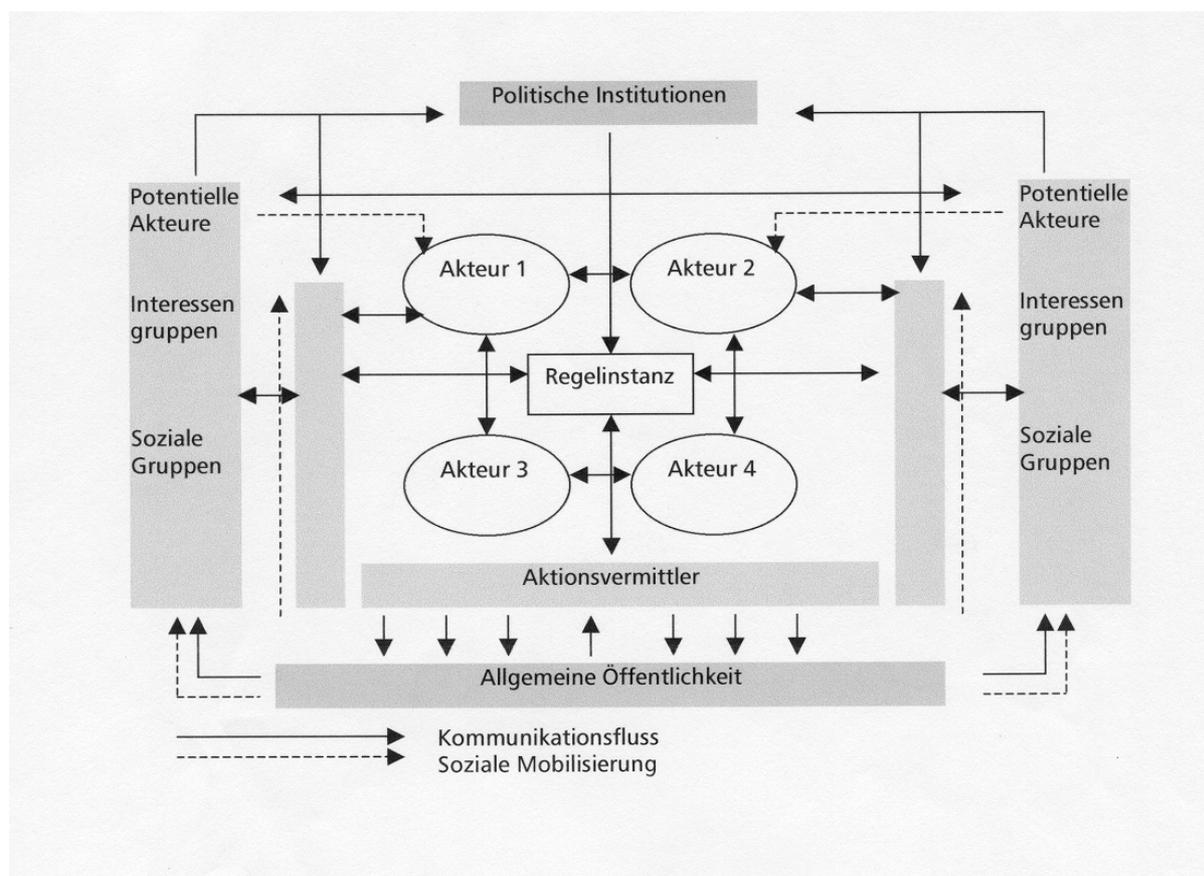


Abb. 6: Arena-Modell zur Bewältigung von Planungsproblemen und zum Austausch sozialer Ressourcen (aus RENN & WEBLER 1994, S. 28)

3.4 Analysebaustein IV: Projektphasenbezogenes Management

Aus vielen Untersuchungen geht hervor, dass die Öffnung eines Planungsprozesses im Sinne einer „kommunikativen Prozedur“ immer von einem professionellen Projektmanagement begleitet sein sollte. Der mit der gesellschaftlichen Öffnung der Verhandlungen einhergehende Zuwachs an Komplexität wird also mit der Forderung nach neuen Dienstleistungen (Projektmanagement, Moderation oder Mediation) „in Schach gehalten“. Je nachdem wie es gelingt, diese Funktionen professionell bereitzustellen, steigen die Chancen, Win-Win-Lösungen auch wirklich zu erreichen.

Um dem prozessualen Charakter des neuen Planungsansatzes gerecht zu werden und die phasenweise wechselnden Aufgaben der Verhandlungsunterstützung zu bewältigen, müssen Zeitabschnitte als Funktionsphasen klar beschrieben werden. Als Phasen, die es möglichst effizient zu begleiten gilt, wurden von OPPERMAN (2001, S. 33ff) herausgearbeitet:

- die Initiierungsphase eines Projektes,
- die Phase der Verhandlung um ein Diskurs- oder Dialogangebot,
- die Phase des Diskurses und der Auseinandersetzung selbst sowie
- die Transferphase eines Projektes.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Die Initiierungsphase dient dazu, die Verhandlung überhaupt als ergänzendes Element der formalen Entscheidungsfindung zu etablieren. Mit der „Verhandlung um das Ziel der Verhandlung“ wird nicht nur der Teilnehmerkreis vorbestimmt, es werden auch die Adressaten der Ergebnisse und die möglichen Gesprächsregeln festgezurr. Weiterhin zeigt das Projektzyklusmodell, dass vor die Phase des Diskurses Aktivitäten vorzuschalten sind, die die Partner überhaupt erst kommunikationsfähig machen. Dazu gehören die Deeskalation eines Konfliktes sowie Überlegungen, wer an einem Runden Tisch mitdiskutiert, aber auch Rechenschaft darüber, wer von den Verhandlungen mit welcher Begründung ausgeschlossen ist. Allgemein bekannt ist, dass in den ersten beiden Phasen das ganze Projekt bereits scheitern kann, ohne dass es überhaupt begonnen wurde. Dies ist ein Zeichen auch dafür, dass in den Verhandlungen häufig ein erheblicher Vermittlungsaufwand im Vor- und Nachfeld der eigentlichen Runde-Tisch-Gespräche bzw. auf der Hinterbühne des Geschehens zu gewährleisten ist.

In der Phase der Auseinandersetzung selbst sind Sachfragen zu klären, kreative Lösungen zu suchen und es ist immer wieder die Bindekraft eines möglichen Ergebnisses vorabzuschätzen. Dies bedeutet, dass es nicht nur um einen Konsens der Verhandlungspartner am Tisch geht, es muss auch antizipierend darauf geachtet werden, ob die Unterstützerguppen außerhalb des Runden Tisches das Ergebnis mittragen können, ob die rechtlichen Vorgaben erfüllt sind und ob (wenigstens im Prinzip) eine politische Bestätigung des Ergebnisses erfolgen könnte. Es ist erstaunlich, dass trotz dieser weitreichenden Erfolgsvorgaben dennoch immer wieder tragfähige Lösungen an solchen Runden Tischen ausgearbeitet werden. Das zeigt wiederum, wie viel gegenseitiges Misstrauen und emotionale Belastungen aus dem klassischen Entscheidungsmodell erwachsen und welche Chancen zur einvernehmlichen Problemlösung demgegenüber informelle Verfahren bieten können.

Die Transferphase ist im Prinzip nichts anderes, als eine Rück- oder Wiedereinfügung des informellen kooperativen oder partizipativen Projektes mit seinen Ergebnissen in die formalen Entscheidungswege. Auch deshalb kann Erreichtes hier wieder in Frage gestellt werden. Diskursprojekte müssen die Gefahr des Scheiterns bis zum Abschluss der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen einkalkulieren.

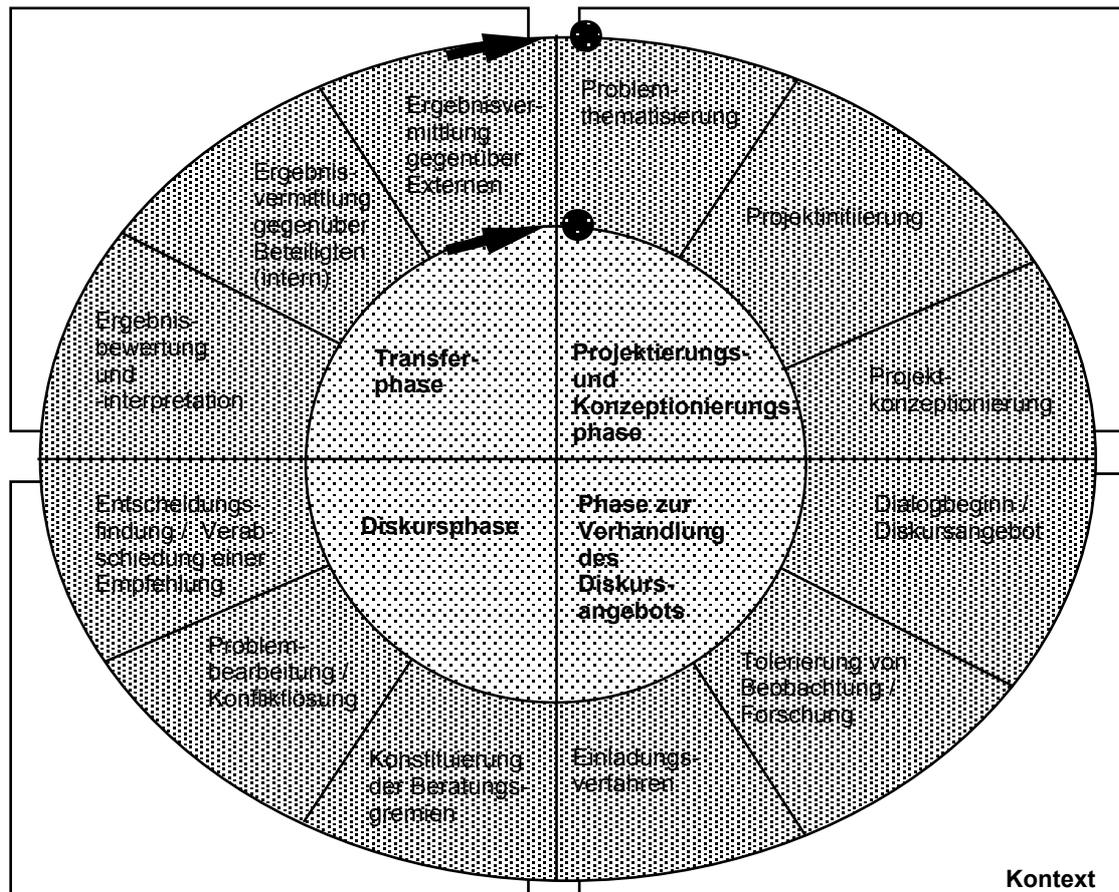


Abbildung 7: Projektphasenzyklus (OPPERMANN 2001)

3.5 Leitfragen zur Analyse von Fallbeispielen und Fallstudie

Ausgehend von diesen vier Analysebausteinen ergeben sich somit folgende Leitfragen zur Untersuchung der Fallbeispiele:

- Welcher Akteur ist auf welchem Orbit involviert?
- Wer verfügt über welche Ressourcen oder droht sie in der Auseinandersetzung einzusetzen?
- Welche Arena wurde zur Verhandlung konstruiert? Was passierte in den einzelnen Phasen der Verhandlung?
- Ist eine Lösung erreicht worden? Ist eine konsensuale Lösung erreicht worden und kann diese als wirkliche Win-Win-Lösung bezeichnet werden?
- Welche Rahmen- und Randbedingungen ermöglichten die Win-Win-Lösung?

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

4 Success Stories: Typen, Beispiele und Erfolgsbedingungen für kooperative Projekte im Flächenmanagement

Im folgenden Kapitel werden die Fallbeispiele und die Faktoren dargestellt, die nach Einschätzung der Interviewpartner maßgeblich zum Erfolg der Projekte beigetragen haben.

Planungsebene	Kommunale Ebene			Interkommunale und regionale Ebene	
	Flächenkategorie	Einzelflächen	Flächenkonglomerate	Kommunale Flächennutzung	Regionale Teilräume
Fallbeispiele und Zentralörtlichkeit (OZ= Oberzentrum, MZ= Mittelzentrum, UZ= Unterzentrum)	Villingen-Schwenningen (OZ): Wiedernutzung des Kienzle-Areals Stuttgart (OZ): Nachverdichtung Heumaden Freiburg (OZ): Neubau auf Brachfläche Rastatt (MZ): Sanierung des Fahlbuschgeländes Bruchsal (MZ): Konversion zur Internationalen Universität Calw (MZ): Wiedernutzung einer Industriebrache Deißlingen (UZ): Wiedernutzung einer Industriebrache	Karlsruhe (OZ): Nachverdichtung Im Lohfeld Freiburg (OZ): Konversion des Quartiers Vauban Rastatt (MZ): Konversion des Canrobertgeländes Bad Wildbad (UZ): Konflikt um Stadtbahn	Freiburg (OZ): Erweiterte Bürgerbeteiligung zur Flächennutzungsplanung Bretten: „Brettener Karussell“ (MZ)	Ulm / Neu-Ulm (OZ): Interkommunale Gewerbeflächenpolitik Sindelfingen/ Böblingen (MZ): Konversion des ehemaligen Flughafengeländes	Region Neckar-Alb (2 OZ): regionaler Gewerbeflächenpool

Abb. 8: Überblick über die Fallbeispiele in den einzelnen städtebaulichen Handlungsfeldern

In den Interviews wurde besonders auch nach unterschiedlichen Kommunikationsformen und deren planerischem Einsatz gefragt. Dies setzt die Annahme voraus, dass mit der Wahl der Kommunikationsform auch die jeweils involvierten Akteure, der Öffnungsgrad des Projektes sowie die Verhandlungsgegenstände deutlich hervortreten werden. Die Kommunikationsformen werden folgenden, bereits in Kap. 1.2.1 definierten Typen zugeordnet:

Typ 1: Kommunikation als Koordination

Typ 2: Kommunikation als Kooperation und / oder Partizipation

Typ 3: Kommunikation als Informationsvermittlung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass nur die in den Interviews angesprochenen Kommunikationsformen aufgelistet wurden. Wenn andere Formen nicht erwähnt werden, so können diese trotzdem in dem Fallbeispiel eine Rolle gespielt haben, sie wurden während der Interviews allerdings nicht fokussiert. Die Tabelle gibt außerdem wieder, aus welcher Perspektive das Fallbeispiel geschildert wurde.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Weiterhin ist für die Auswertung der Fälle zu beachten, dass während des Screenings explizit nach „erfolgreichen Fällen / Win-Win-Beispielen“ gesucht wurde. Dies erklärt, dass die Schilderung der Beispiele aus der Perspektive der interviewten Personen meist sehr positiv ausfällt. Die Aufgabe der Interviewerin war es nicht, diese Bewertungen in Frage zu stellen, sondern die Bedingungen für das Gelingen und die Vorgehensweisen der Planer detailliert zu erfassen. Es ist durchaus möglich, die Fallbeispiele auch als Misserfolge zu bewerten oder die negativen Wirkungen der Kooperation anders zu beurteilen. Allerdings war eine solche abwägende Bewertung nicht Ziel und Aufgabe dieses Untersuchungsschrittes.

Übersicht über Fallbeispiele, Interviewpartner und Kooperationsformen

Fallbeispiel	Interviewpartner / Perspektive	Kommunikationstypen und Kooperationsformen
Einzelflächen		
Villingen-Schwenningen: Sanierung und Entwicklung des Kienzle-Areals	Vertreter des Amtes für Stadtentwicklung Projektentwickler	Typ 1: ämterübergreifende Koordination Typ 2: informelles Workshopverfahren zwischen Stadtverwaltung, externem Büro und Projektentwickler zur Entwicklung eines städtebaulichen Konzeptes Vertragsverhandlungen zwischen Stadtverwaltung und Projektentwickler Typ 3: aktive Pressearbeit, Ortstermine, Einladungen zu Festivitäten (Spatenstich, Richtfest, Einweihung)
Stuttgart-Heumaden: Nachverdichtung eines Wohnquartiers	Vertreter des Stadtplanungsamtes	Typ 3: Beratungsgespräche, persönliche Vermittlungsgespräche Bürger- und Mieterversammlungen
Freiburg: Das Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE	Projektsteuerer	Typ 1: Projektteam aus Architekten, Landschaftsarchitekten, Technikern und Bauherren Typ 3: Gespräche mit einzelnen Anwohnern
Rastatt: Sanierung und Umnutzung des Fahlbuschgeländes	Landschaftsarchitekt	Typ 3: Bürgeranhörungen zur Vermittlung des Parkkonzeptes
Bruchsal: Umnutzung der Dragoner Kaserne zu einer internationalen Universität	Vertreter des Stadtplanungsamtes	Typ 1: ämterübergreifender Arbeitskreis mit externen Partnern Typ 2: Grundstücksverhandlungen zwischen Bund und Stadt, Verhandlungen zwischen Stadt und Internationaler Universität Typ 3: aktive Pressearbeit, Ortstermine, „Tage der offenen Tür“, allgemeinverständliche Broschüren
Calw: Umnutzung einer Industriebrache	Vertreter des Stadtplanungsamtes und des Bauverwaltungsamtes	Typ 1: Koordinierungssitzungen zwischen Stadtverwaltung, Landratsamt, Investor und externem Stadtplaner Typ 2: Verhandlungen zwischen Finanzbürgermeister und Investoren Einbettung der Entwicklung des Sanierungsgebietes in Agenda 21-Prozess
Deißlingen: Sanierung und Umnutzung einer Industriebrache	Projektentwickler	Typ 1: Projektentwicklung in Abstimmung mit Bürgermeister, berührte kommunale Ämter und Landratsamt Typ 3: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, telefonische Beantwortung von Bürgeranfragen

Übersicht über Fallbeispiele, Interviewpartner und Kooperationsformen (Forts.)

Flächenkonglomerate		
Karlsruhe: Lohfeld-Siedlung	Vertreter des Stadtplanungsamtes Vertreter der Bürgerinitiative	Typ 2: kooperativer Planerworkshop, interne Expertenjurysitzung Typ 3: Bürgerinformationsabend, Stadtbauforum zur öffentlichen Diskussion der Ergebnisse
Freiburg: Konversion des Vauban-Geländes zu einem neuen Stadtteil	Vertreter der Geschäftsstelle Vauban / Bauverwaltungsamt	Typ 1: Geschäftsstelle unter Beteiligung eines Projektentwicklers, „Runder Tisch“ der berührten Sachgebiete der Verwaltung Typ 2: Grundstücksverhandlung zwischen Bund und Stadt, gemeinnütziger Verein als Träger der Bürgerbeteiligung, gemeinderätlicher Arbeitskreis, Baugruppen Typ 3: Pressearbeit durch die Geschäftsstelle
Rastatt: Konversion der Canrobot-Kaserne	Vertreter des Stadtplanungsamtes	Typ 1: Arbeitsgruppe aus Verwaltung und Projektentwickler Typ 2: Grundstücksverhandlungen zwischen Stadt und Bund Typ 3: öffentliche Ausstellung der Wettbewerbsergebnisse
Bad Wildbad: Weiterführung der Enztalbahn bis zum Kurzentrum Bad Wildbads	Vertreter des Stadtbauamtes	Typ 2: Einzelgespräche mit Bedenkenträgern Typ 3: Bürgerversammlungen und Informationsveranstaltungen
Kommunale Flächennutzung		
Freiburg: Fortschreibung des FNPs	Vertreter des Stadtplanungsamtes	Typ 2: erweitertes Dialogverfahren mit unterschiedlichen informellen Verfahrensbausteinen
Bretten: Umfassendes (inter-) kommunales Flächenmanagement	Oberbürgermeister Vertreter des Stadtplanungsamtes	Typ 1: ämterübergreifende enge Zusammenarbeit Typ 2: Grundstücksverhandlungen mit Unternehmen und Deutschen Bahn AG Agenda-21-Arbeitsgruppe zum Thema Innenstadtentwicklung geplant Typ 3: Ortstermine mit der Presse, Leserbriefserie
Interkommunale und regionale Ebene – Regionale Teilräume		
Ulm/ Neu-Ulm: Interkommunaler Gewerbeflächenpool	Vertreter des Liegenschaftsamtes Vertreter der Wirtschaftsförderung	Typ1: Stadtentwicklungsverband mit klarer Aufgaben- und Kompetenzteilung Typ2: Dialogverfahren mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern mit Empfehlungen für die Stadtentwicklung in verschiedenen Themenfeldern
Sindelfingen: Konversion eines ehemaligen Flughafens	Vertreterin des Planungsverbandes	Typ 1: ämter- und kommunenübergreifende Zusammenarbeit im Zweckverband Typ 2: Grundstücksverhandlung zwischen Bund und Projektentwickler, zwischen Bund und Kommunen Typ 3: Bürgerversammlung
Interkommunale und regionale Ebene – Region		
Region Neckar-Alb: Regionaler Gewerbeflächenpool	Vertreter des Regionalverbandes	Typ 1: Koordination der Gewerbeflächenentwicklung mehrerer Kommunen am Runden Tisch

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Die Fälle werden hier in Form einer Kurzvorstellung dargestellt. Eine ausführlichere Beschreibung liegt in Form eines Steckbriefes im Anhang (Band 2) bei. Die Interviewsituation bedingt, dass alle Fälle in der Gegenwartsform geschildert werden.

4.1. Kommunale Ebene

4.1.1 Einzelflächenbezogene Projekte

Fallbeispiel Villingen-Schwenningen / Kienzle-Areal: Flächenrecycling mit Altlastensanierung (Perspektiven: Projektentwickler, Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Wegen Finanzschwierigkeiten verschiedener Bauträger gerät die Entwicklung einer zentrumsnahen Industriebrache in Villingen-Schwenningen über Jahre hinweg in eine Sackgasse. Zwischennutzungen, z.B. in Form von Grabeland, stellen sich ein. Diese sind aufgrund der hochkontaminierten Fläche kritisch zu bewerten. Ende der 90er Jahre erwirbt ein Projektentwickler die Fläche. In einem informellen Workshop-Verfahren unter Teilnahme verschiedener städtischer Ämter und eines vom Projektentwickler gestellten Arbeitsteams wird nach einem städtebaulichen Konzept gesucht. Da der ursprüngliche Bebauungsplan nicht mehr realisierbar ist, erstellt die Stadtverwaltung schließlich auf Grundlage einer Konzeption des Projektentwicklers sowie eines Entwurfs eines externen Architekturbüros einen Bebauungsplan. Gleichzeitig schließt die Stadt mit dem Projektentwickler einen städtebaulichen Vertrag zur Entwicklung des Areals. Der Bebauungsplan sieht als Nutzung einen großen Lebensmittelmarkt mit 350 Stellplätzen (ca. 40% der Fläche) und ein Wohngebiet mit unterschiedlichen Wohnformen vor, das an ein als Ausgleichsmaßnahme geplantes und freiraumplanerisch attraktiv gestaltetes Regenrückhaltebecken anschließt.

Hier ergeben sich Probleme in der Steuerung des Prozesses. Der Projektentwickler arbeitet mit hohem Tempo, so dass die Stadtverwaltung in eine reagierende Rolle gerät. Ihr fehlen Leitlinien und Argumentationsstrategien, auf die sich die Mitarbeiter der Stadt beziehen können. Die Stadt kommt zunehmend in Zugzwang und aufgrund fehlender übergreifender städtebaulicher Entwicklungsziele wird den Forderungen der Investoren schnell nachgegeben. Es fehlen auch eine ämterübergreifende Kooperationsstruktur und ein geregelter Informationsfluss der Amtsaktivitäten.

Der Projektentwickler verfolgt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, so dass das Thema der Altlasten sehr bald in den Hintergrund tritt. Spannung über die neue Nutzung und Gestalt des Geländes und Befürchtungen über mögliche negative Auswirkungen der geplanten Folgenutzungen bestimmen die öffentliche Debatte (Verkehrs- und Lärmbelästigung durch stark frequentierte Folgenutzung). Die geplante Nutzungsmischung auf dem zu entwickelnden Areal stellt in den Augen der Stadtplaner ein innenstadtgemäßes Angebot dar, von dem sowohl die neu anzusehenden Einrichtungen als auch die Anwohner profitieren können. Positiv zu bewerten ist die Einbettung des Projektes in weitreichendere Überlegungen zur städtebaulichen und freiraumplanerischen Entwicklung. So wirkte z.B. auch der Neubau eines Kino-Komplexes auf einem benachbarten Areal impulsgebend und trug maßgeblich zur Innenstadtbelebung durch „Verjün-

gung der Besucher“ bei. Außerdem werden in der Projektrealisierung relevante projekt- und quartiersübergreifende Fußgängerverbindungen berücksichtigt. Von dem anvisierten Nutzungsmix können schließlich alle Beteiligten profitieren. Insofern kann die Bedeutung der Innenentwicklung auch durch ökonomische Argumentationen im Bewusstsein stärker verankert werden. Im Zuge der Revitalisierung kann, flankiert durch eine attraktive Freiraumgestaltung, eine Imageaufwertung des Areals erreicht werden, die sich deutlich in der Nachfrage als Wohnstandort niederschlägt.

Erfolgsfaktoren im Villingen-Schwenninger Fallbeispiel

- Gute Wohnlage der Fläche: zentrumsnah, vergleichsweise ruhig, ansprechend durchgrünt, funktional fußläufig erschlossen, etc.
- Einbettung in weitreichende Überlegungen zur städtebaulichen und freiraumplanerischen Entwicklung (wäre hilfreich gewesen, war in Ansätzen vorhanden)
- Alle Beteiligten profitieren vom angestrebten Nutzungsmix
- Öffentlichkeitsarbeit fördert Imagewandel des Geländes und führt in Folge zu Akzeptanz
- Engagement der Beteiligten: Projektentwickler, Landratsamt, städtische Ämter

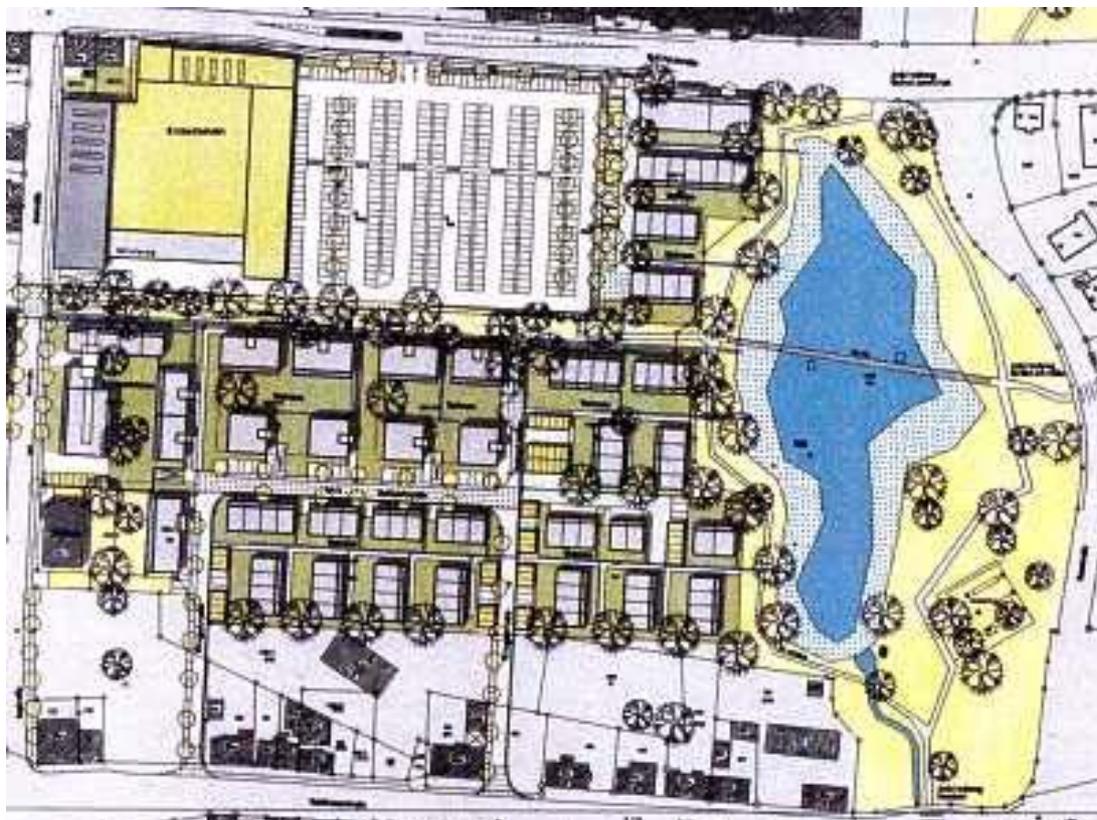


Abb. 9: Städtebaulicher Entwurf des Kienzle-Areals (Architekturbüro Hähnig, Dettenhausen)

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Fallbeispiel Stuttgart – Heumaden: Städtebauliche Nachverdichtung eines Wohnquartiers (Perspektive: Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Das Wohngebiet „Bockelstraße“ in Stuttgart Heumaden ist in viergeschossiger Zeilenbauweise im Jahre 1957 erbaut worden. 1994 geben die Ladennutzer im Bereich eines bestehenden Nachbarschaftszentrums, das wegen ständig rückläufiger Umsätze kurz vor der Schließung steht, den Anstoß zur Nachverdichtung. Angesichts des akuten Mangels an preisgünstigem Wohnraum schreibt die Stadt zusammen mit der Eigentümerin der bestehenden Wohngebäude, der stadteigenen Wohnungsgesellschaft (SWSG), Mitte 1994 einen beschränkten Realisierungswettbewerb zur Nachverdichtung aus. Der Architektenwettbewerb stößt vor Ort eine breite Diskussion über die Entwicklung des Gebietes an und erzeugt auch „Gegenwind“ in der Bewohnerschaft. Die bestehenden 156 Wohnungen sollen durch fünf kleinere Wohnblöcke und ein Punkthaus mit insgesamt 99 neuen Wohnungen ergänzt werden. Außerdem ist eine Sanierung der alten Wohnungen erforderlich, um Wärmedämmung und Heizsysteme auf den neuesten Stand zu bringen.

Aufgrund der in der Bewohnerschaft entstandenen Irritationen veranstaltet die Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH als Projektträgerin mehrere Bürgerversammlungen und führt zahlreiche Einzelgespräche mit den Mietern. 48 % der Betroffenen sind Erstmieter. Dies bedeutet, dass sie seit knapp 40 Jahren in dem Heumadener Wohngebiet leben und mit der Umgebung fest verwurzelt sind. Die SWSG wählt deswegen ein sehr behutsames Vorgehen und bietet Mietermäßigungen während des Umbaus oder die Umsetzung in andere Wohnungen inklusive Umzugshilfen und Kostenübernahmen an. Nach erfolgreicher Sanierung haben die Mieter die Wahl, entweder in der zwischenzeitlich bezogenen Wohnung oder Neubauwohnung zu bleiben oder in ihre sanierte Wohnung zurückzuziehen.

Die intensive Beratung der betroffenen Mieter durch den Wohnungsverwalter der Baugesellschaft sowie die Vermittlungstätigkeiten des Hausmeisters tragen wesentlich zum Erfolg des Projektes bei. Entscheidend ist, dass keine Maßnahme gegen den Willen der Bewohner durchgeführt wird. Während der Bau- und Sanierungsphase werden gleichzeitig flankierende Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfeldes ergriffen: Durch die Gestaltung neuer Spielflächen wird der Freiraum aufgewertet; eine Verkehrsberuhigung wird durchgeführt und das bestehende Ladenzentrum wird durch zusätzliche Laden- und Büroflächen, durch Arztpraxen und einen Kindergarten erweitert und somit das Nachbarschaftszentrum aufgewertet. Zwölf altengerechte Wohnungen und 200 neue Tiefgaragenstellplätze können realisiert werden. Dies alles führt letztendlich zu einer Stabilisierung der Struktur der sogenannten Mantelbevölkerung, so dass das Nachbarschaftszentrum wieder ökonomisch tragfähig wird.

Erfolgsfaktoren im Stuttgarter Fallbeispiel

- Nichts gegen den Willen der Bewohnerinnen und Bewohner durchsetzen
- Intensive Beratung der betroffenen Mieter durch den Wohnungsverwalter
- Hausmeister als Vertrauensperson und engagierter Vermittler
- Alternativangebote während der Sanierungsphase und Möglichkeit zum Rückzug in die ursprüngliche Wohnung
- Flankierende Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfeldes: Freiraumgestaltung, Verkehrsberuhigung, Verbesserung der Nahversorgung
- Erweiterung des Wohnungsangebots (Altenwohnungen)

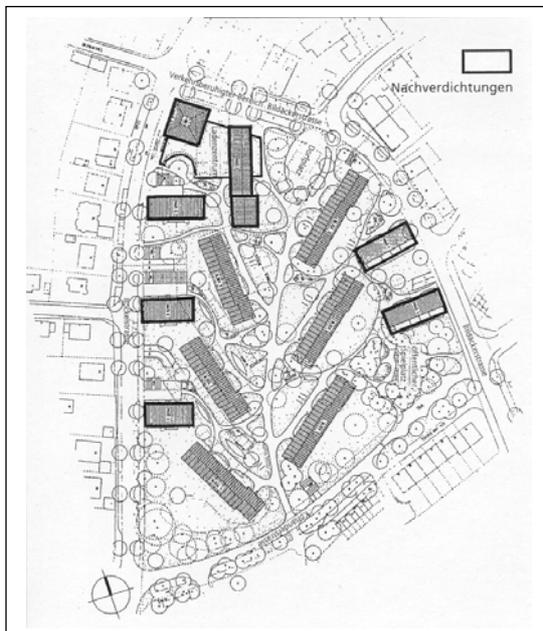


Abb. 10: Übersichtsplan Wohnprojekt Bockelstraße/ Ortsmitte Stuttgart-Heumaden (Stadt Stuttgart 1999/ 2000: Flächenmanagement Stuttgart, S. 18)

Abb. 11: Blick auf Ergänzungsbauten (Foto: Stadtplanungsamt Stuttgart)

Fallbeispiel Freiburg: Das Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE (Perspektive: Projektsteuerer)

Das Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme verteilte sich in Freiburg auf zehn verschiedene Gebäude, was mit Nachteilen für erhöhten Weegaufwand und stockendem Informationsfluss verbunden war. Um die Abteilungen des Instituts an einem Standort zu konzentrieren, wird Mitte der 90er Jahre ein Neubau bzw. die Erweiterung eines bestehenden Gebäudes auf einer innerstädtischen Brache beantragt. Diese ist mit Altlasten belastet. Ein Planungsteam aus Architekten, Landschaftsarchitekten und Technikern wird zusammengestellt. Die Koordinierung der

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

verschiedenen Planungen mit den Anforderungen des Institutsbetriebes und der Planungen untereinander übernimmt ein Projektsteuerer. Kostenrelevante Bauänderungen und innovative Vorschläge werden in intensivem Informationsaustausch mit dem Projektsteuerer abgestimmt, der die Kriterien der Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft. Der Realisierungsentwurf wird zu Beginn unter drei konkurrierenden Entwürfen in einem Evaluationsprozess – unterstützt durch Simulationsrechnungen – ausgewählt und weiterentwickelt. Der Projektsteuerer ist auch für die Kostenkontrolle und die Einhaltung des straffen Zeitrahmens verantwortlich. Alle planungsrelevanten Abstimmungen erfolgen in Projektrunden je nach Baufortschritt in unterschiedlicher Intensität und mit den jeweils betroffenen Planungsdisziplinen. Durch dieses Vorgehen kann flexibel auf unerwartete Umstände reagiert und der straffe Zeitplan kontrolliert und eingehalten werden. Die zusätzliche Beseitigung unerwartet auftauchender weiterer Altlasten wird durch Mittelumwidmung und Einsparungen finanziert. Die Öffentlichkeit wird mithilfe von Pressemitteilungen über das Bauvorhaben und seinen Fortgang informiert. Steine des Anstoßes bei den Nachbarn sind Baulärm, Schmutz und wildes Parken. Die Probleme können jedoch einvernehmlich geregelt werden. Die Nachbarn des Neubaus werden zur Einweihung des Institutes eingeladen.

Erfolgsfaktoren im Freiburger Fallbeispiel (Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme)

- Zusammenstellung und aktives Management des interdisziplinären Projektteams
- gezielter Einsatz der Beteiligten gemäß ihrer Kompetenzen (Delegieren)
- Festlegung und Kontrolle eines straffen Zeitplans
- straffe Führung und Koordinierung der projektspezifischen Vorgänge
- regelmäßige Kontrolle der Ergebnisse
- Flexibilität in Entscheidungen entsprechend der Eigendynamik des Projekts
- Kostenmanagement

Fallbeispiel Rastatt: Park auf einer Altlast - Sanierung des Fahlbuschgeländes (Perspektive: Landschaftsarchitekt)

Der 1913 in Rastatt gegründete Betrieb Fahlbusch bereitete als Sekundärmetallhütte bis 1986 metallhaltige Abfälle auf. In der Betriebszeit werden Dioxine und Schwermetalle in die Umgebung und ins Grundwasser freigesetzt. Erste Sicherungs- und Sofortmaßnahmen zur Abwehr akuter Gefahren bei den belasteten Betriebsgebäuden beginnen im Herbst 1989. Das Land Baden-Württemberg übernimmt im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags die Sanierung zur Gefahrenabwehr. Das Regierungspräsidium Karlsruhe ist für die Koordination der gesamten Sanierungsarbeiten zuständig. Die Altlast wird komplett „eingesargt“ und die gesamte Oberfläche versiegelt. Bei den Wohngebäuden im Umfeld müssen die Dächer neu gedeckt werden, Fassaden werden gereinigt und die Böden der Gärten ausgetauscht. Aufgrund ihrer Lage im Stadt-

gebiet bietet die Industriebranche ideale Voraussetzungen, die Verbindung zu der Barockachse zwischen Bahnhof und Friedhof zu bilden und das Freiraumsystem der Stadt sinnvoll zu ergänzen. Das Stadtplanungsamt beauftragt einen Landschaftsarchitekten mit der Konzeptionierung eines Parks. Der vorgelegte Entwurf ist außergewöhnlich, da der Park auf einer komplett versiegelten Fläche entwickelt werden muss. Er sieht ein entsprechendes Vegetationskonzept vor, das auf die asphaltierte Grundfläche mit genügsamen Pflanzen reagiert: zum Beispiel offene Ruderalflächen („Kamillensteppe“, „Golddrutenhügel“) oder ein Gehölzgürtel aus Pioniergehölzen (Robinien, Birken, Kiefern).

Anfänglich stehen die gegenüber der Altlastenproblematik hochgradig sensibilisierten Bürgerinnen und Bürger der Parkgestaltung skeptisch gegenüber. Im Rahmen von Bürgeranhörungen wird jedoch für das neuartige Konzept des Parks geworben und es werden die Entwurfsideen anschaulich vermittelt. Es gelingt, Verständnis für die Konzeption zu wecken. Aufgrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse des Geländes ist das Vorhaben allerdings ins Stocken geraten.

Erfolgsfaktoren im Rastatter Fallbeispiel „Fahlbuschgelände“

- Beständige und konsequente Projektarbeit durch das Stadtplanungsamt
- Gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Stadtplanungsamt und externem Landschaftsarchitekten

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Parkkonzeptes wären weiterhin erforderlich:

- Klärung der Zuständigkeit für das Gelände zwischen Land und Stadt
- Beilegung des Rechtsstreits zwischen Stadt und Land
- Mittelbereitstellung für die zügige Umsetzung des Entwurfes, da sonst die ersten Sanierungsmaßnahmen wieder zunichte gemacht werden

Fallbeispiel Bruchsal: Umnutzung der Dragoner Kaserne zur Internationalen Universität (Perspektive: Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Bedingt durch die Umstrukturierung der Bundeswehr wird die innenstadtnahe Dragoner Kaserne 1993 von der Bundeswehr geräumt. Die Stadt Bruchsal kauft das gesamte Gelände vom Bund. Sie bewirbt sich 1998 im Wettbewerb mit anderen Städten mit dem Standort um die Ansiedlung einer privaten, internationalen Universität. Die Anschubfinanzierung für die Gründung und den Aufbau der Universität wird zu einem Drittel vom Land, zu einem Drittel über Sponsoren und zu einem Drittel über Studiengebühren geleistet. Nach 5 Jahren soll sich die Universität unterstützt von Sponsorengeldern selber tragen. Der Oberbürgermeister macht das Projekt von Anfang an zu seiner Sache und kann auch den Gemeinderat schnell davon überzeugen. Im Konsens wird festgelegt, finanzielle Mittel zunächst für die Bewerbung bereit zu stellen sowie die gesamt-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

te Verwaltung „auf dieses Projekt anzusetzen“. Bruchsal erhält den Zuschlag. Angesichts von Altlasten und umfangreichen Baumaßnahmen ist der Zeitdruck bis zur geplanten Aufnahme des Studienbetriebs im Jahr 2000 enorm. Erleichternd für die Projektbewältigung ist die Aufteilung der Aufgabe in realisierbare kleine Abschnitte, die Beauftragung eines leistungsfähigen externen Architekturbüros und eine klare Teilung der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen unter Federführung des Stadtplanungsamtes. Die Abstimmungswege sind kurz, die Hierarchien flach. Zwischen Oberbürgermeister und technischen Ämtern sind keine weiteren Ebenen zwischengeschaltet. Konflikte gibt es mit einzelnen Auflagen des Denkmalschutzes, die aber fallweise und sehr kreativ gelöst werden können.

Die Bürger werden über die Presse vom Stand der Dinge auf dem Laufendem gehalten. Vom Beginn der Maßnahme an werden „Tage der offenen Tür“ durchgeführt. Die intensive Öffentlichkeitsarbeit und das positive Image der Nachnutzung tragen dazu bei, dass das gesamte Projekt von den Bürgern sehr positiv verfolgt wird und zügig umgesetzt werden kann.

Erfolgsfaktoren im Bruchsaler Fallbeispiel

- die Konkurrenzsituation mit der Stadt Stuttgart, die sich ebenfalls um die Ansiedlung bemüht
- die politische Rückendeckung im Gemeinderat
- das positive Image der Umnutzung
- die hohe öffentliche Aufmerksamkeit für das Projekt
- die gute Zusammenarbeit mit externen Partnern
- die klare Aufgaben- und Kompetenzenteilung innerhalb der Projektarbeit
- die Aufteilung des Projektes in überschaubare und bewältigbare Teilschritte



Abb. 12: Umgenutztes Kasernengelände im Luftbild 2001 (Stadtplanungsamt Bruchsal)

Fallbeispiel Calw: Umnutzung einer Industriebrache zum Nahversorgungsstandort (Perspektive: Vertreter des Stadtplanungsamtes und des Bauverwaltungsamtes)

Bedingt durch die topographische Lage der Kernstadt Calws im engen Nagoldtal sind die Möglichkeiten in der Außenentwicklung stark begrenzt. Damit ist der Druck auf die Innenentwicklung entsprechend hoch. Mit der Stilllegung der Deckenfabrik 1995 eröffnet sich die Chance, ein großes, innenstadtnahes Gelände neuen Nutzungen zuzuführen und neue räumliche Verknüpfungen zur Innenstadt herzustellen. Die Stadt Calw bemüht sich dabei, das Leitbild „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ umzusetzen, wenn die geplanten Nutzungen oder Neuan siedlungen innenstadtverträglich sind. Auf Initiative des Finanzbürgermeisters und unterstützt durch interessierte Investoren wird das Gelände frühzeitig in ein erweitertes innerstädtisches Sanierungsgebiet einbezogen, da man durch das räumlich erweiterte Untersuchungsgebiet über die Einzelfläche hinausgehende Impulse für die Innenentwicklung geben will (Erweiterung der Fußgängerzone, verbesserte Nahversorgung und Belebung des Handels, Neuorganisation des Parkraums, Verlagerung von Verkehrsströmen etc.). In Abstimmung mit den Investoren und dem Gemeinderat wird von einem externen Planungsbüro ein städtebaulicher Entwurf erarbeitet, der als Grundlage für den Bebauungsplan herangezogen wird. Die Leitlinie der städtebaulichen Entwicklung wird durch ein begleitendes Gutachten zur Marktanalyse bestätigt. Die Kompetenz und Überzeugungskraft des Städtebauers überzeugen den Gemeinderat und den Investor von der Qualität des Entwurfs, der einen größeren Gebäudekörper (Kaufland mit oberirdischen Park-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

decks) sowie eine kleinteiligere Bebauung zur Altstadt hin vorsieht. An der Gestaltung des Baus wirken das Stadtplanungsamt, der Gemeinderat, der Investor und externe Berater mit. Mit einer neuen Brücke über die Nagold wird das Gelände von Norden her erschlossen und direkt an die Innenstadt angebunden. Zwei der vier Geschäftshäuser werden im Juli 2002 fertiggestellt. Die weitere Entwicklung des Sanierungsgebietes wird auch im Rahmen eines Agenda-21-Prozesses thematisiert.

Den in Kauf zu nehmenden negativen Auswirkungen des Kaufland-Neubaus, wie z.B. ein gewisser Verdrängungseffekt kleinerer Lebensmittelläden aus der Innenstadt oder eine schwächere Frequentierung des traditionellen Marktplatzes, stehen nach Ansicht der Planer eine Vielzahl positiver Wirkungen entgegen:

- Dem Kaufkraftabzug in umliegende Gemeinden kann erfolgreich gegengesteuert und die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs deutlich verbessert werden.
- Die Parkraumsituation (ruhender Verkehr) wird entzerrt, der Innenstadtflucht (v.a. von Familien mit Auto) kann entgegen gewirkt werden.
- Die höhere Kundenfrequenz führt zur Belebung der Altstadt, gibt dem Handel Aufschwung und bietet Anreize für weitere Investoren.
- Die verbesserte Erschließung dieser Fläche durch die neue Brücke und die Verknüpfung des Geländes mit der Fußgängerzone führen dazu, dass das Kaufland mit den bestehenden Stadtstrukturen „zusammenwächst“.

Durch die Erweiterung des Sanierungsgebiets erhofft sich die Verwaltung auch in Zukunft weitere Kooperationseffekte der Einzelhändler untereinander.

Erfolgsfaktoren im Calwer Fallbeispiel

- Die Überzeugungskraft des städtebaulichen Entwurfs und des Gutachtens zur Marktanalyse
- Das Verhandlungs- und Koordinationsgeschick des Finanzbürgermeisters
- Die Bemühung seitens der beteiligten Ämter, zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen und die Zusammenarbeit mit dem Landkreis
- Eine zügige Durchführung des ersten Bauabschnittes

Fallbeispiel Deißlingen: Umnutzung einer Industriebrache (Perspektive: Projektentwickler)

Im Jahr 1997 verständigen sich das Landratsamt Rottweil und eine Projektentwicklungsgesellschaft darüber, die Sanierung und Nachnutzung der Industriebrache der ehemaligen Uhrenfabrik Würthner in Deißlingen aufgrund der zentralen Lage und der bekannten Altlastenproblematik anzugehen. Die Fläche liegt bereits seit 1989 brach und gilt aufgrund ihrer Lage mitten im Orts-

zentrum als „Schandfleck“ der Gemeinde. Entsprechend hoch ist auch der Druck der Öffentlichkeit, diese Fläche wieder in Wert zu setzen. Die Projektentwicklungsgesellschaft kauft das 8.500 m² große Areal und ermittelt im Zuge einer Kostenwirksamkeitsbetrachtung den Aufwand für die Altlastenbeseitigung (v.a. leichtflüchtige Halogenkohlenwasserstoffe). In Abstimmung mit dem Landratsamt Rottweil wird eine Sanierungskonzeption erarbeitet. Mithilfe einer Verbindlichkeitserklärung für diese Konzeption wird von Seiten des Landratsamtes Planungssicherheit für die Sanierungsphase geschaffen.

Parallel zu den ersten Sanierungsschritten werden die Bürger Deißlingens über das Projekt informiert. Der Projektentwickler erarbeitet in Abstimmung mit der Gemeindeverwaltung und dem Landratsamt eine Nutzungskonzeption. Die frühzeitige Information über das Projekt bewirkt einen Themen- und Stimmungswchsel bei Presse und Öffentlichkeit: Die Altlastenproblematik tritt zu Gunsten der Frage nach den neuen Nutzungsmöglichkeiten des zentralen Grundstücks in den Hintergrund. Auch mit dem Erstinvestor wird früh Kontakt aufgenommen, so dass es hinsichtlich der Bauausführung und Finanzierung zu einer raschen Einigung kommt. Im April 1997 stimmt der Gemeinderat dem vom Projektentwickler vorgelegten städtebaulichen Entwurf zu, im Oktober desselben Jahres erfolgt der Spatenstich für den Bankneubau. Nach der vollständigen Sanierung der Fläche kann die Bank Ende 1999 bezogen werden. Ein Teil der Fläche ist zu einem Platz umgestaltet worden. Das restliche Areal veräußert der Projektentwickler an eine Bauträgersgesellschaft zur weiteren Vermarktung. Die geplante Wohnbebauung ist bislang nicht realisiert.

Erfolgsfaktoren im Deißlinger Fallbeispiel

- Enge Abstimmung mit Landratsamt, Gemeinderat und Bürgermeister in der Anfangsphase
- Gut funktionierende ämterübergreifende Kommunikation, da im Rahmen der Altlastenbewältigung andere Ansprechpartner wichtig sind als für die Bauleitplanung
- Vermittlerrolle des Landratsamts mit erfahrenen und kompetenten Mitarbeitern
- Sanierungsphase: Gute und verständliche Informationen und Vermittlung komplexer Sachverhalte in der Öffentlichkeit
- Vermarktungsphase: Verständliche und transparente Vertragsgestaltung, Klärung der Haftungsfrage
- Vermarktung durch altlastenerfahrene Makler

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

4.1.2 Projekte für Flächenkonglomerate

Im Unterschied zu Einzelflächen handelt es sich bei Flächenkonglomeraten entweder um Flächen mit heterogenen Nutzungen und Eigentumsverhältnissen oder im Falle von Konversionsflächen um Flächen mit einem Eigentümer, die aber aufgrund ihrer Größe unterschiedliche Entwicklungs- und Nutzungspotenziale aufweisen und häufig eine gestufte Herangehensweise in der Projektentwicklung erfordern.

Fallbeispiel Freiburg Vauban: Konversion zur Entwicklung eines neuen Stadtteils (Perspektive Bauverwaltungsamt / Vertreter der Geschäftsstelle Vauban)

Nach Abzug der alliierten Truppen erhält Freiburg die Chance, zentrumsnah einen neuen Stadtteil zu entwickeln. Auf dem 38 ha großen Gelände der ehemaligen „Vauban-Kaserne“ sollen bis zum Jahr 2006 Wohnungen für 5000 Menschen sowie 600 Arbeitsplätze geschaffen werden. Mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme soll ein familienfreundliches Viertel entstehen, um der Stadtflucht junger Familien entgegenzuwirken. In Verhandlungen mit dem Bund gilt es zunächst, sich auf einen angemessenen Kaufpreis für den Grunderwerb zu einigen. Für die Abwicklung des Projektes wird eine zentrale Geschäftsstelle innerhalb der Verwaltung eingerichtet und ein externer Projektentwickler beauftragt. Im Projekt wird immer wieder zu sogenannten „Runden Tischen“ geladen. Die Sachbearbeiter der Stadt werden vom Projektentwicklung dazu je nach Thema auf der Tagesordnung dazu gebeten. Protokolle dieser Sitzungen gehen an alle Planungsbeteiligten inklusive des Gemeinderats. Die Auslobung eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs und die Nominierung eines ersten Preises bringt die erste Planungsgrundlage, die gemeinsam mit den Bürgern diskutiert wird. Im Frühjahr 1995 wird von der Stadt Freiburg eine „erweiterte Bürgerbeteiligung“ initiiert, die nicht über städtische Stellen organisiert, sondern durch bürgerschaftliches Engagement getragen wird. Als Träger der Bürgerbeteiligung wird der Verein „Forum Vauban e. V.“ gegründet, der für die Dauer des Planungsprozesses von der Stadt finanziell unterstützt wird. Der Verein initiiert Arbeitsgruppen zu relevanten Themen der Stadtteilentwicklung, z.B. Verkehr, Bauen, Energie, Natur in der Stadt, Wasser und Leben im öffentlichen Raum. Die Arbeitsgruppen befassen sich mit den Planungen der Stadt und erarbeiten inhaltliche Verbesserungsvorschläge. Der Verein ist außerdem in der gemeinderätlichen Mitarbeitergruppe vertreten, die unabhängig von Mehrheitsverhältnissen anfallende Aufgaben sachlich bespricht. Der inhaltliche Input der Arbeitsgruppen hat direkten Einfluss auf die politischen Entscheidungen.

Unter maßgeblicher Beteiligung des Vereins bilden sich rund 15 private Baugruppen mit jeweils 5-15 Familien. Das Bauen in Baugruppen gibt den zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohnern die Möglichkeit, das neue Zuhause aktiv mitzugestalten, frühzeitig nachbarschaftliche Kontakte zu knüpfen und gleichzeitig kostengünstig zu bauen.

Neben den Neubauten werden auf dem Gelände elf alte Kasernengebäude erhalten und nach ökologischen und sozialen Kriterien modernisiert. U.a. wird dort Wohnraum für 600 Studieren-

de geschaffen. Weitere Gebäude werden von der „Selbstorganisierten Unabhängigen Siedlungsinitiative (SUSI)“ ausgebaut. Eines der ehemaligen Gebäude wird zum selbstverwalteten Bürgerzentrum umgenutzt, das allen Bewohnern für Veranstaltungen und Nachbarschaftsaktionen offen steht.

Bis zum Baubeginn stellen sich erste Zwischennutzungen auf dem Gelände ein (u.a. ca. 100 Wagenburgen), die die Stadt zunächst toleriert. Sie schließt dann zeitlich befristete Verträge ab und richtet einen Wagenburgenplatz ein. Intensive Debatten und Konflikte gibt es um die Realisierung eines Gebietes für „autoreduziertes Wohnen“. Als die Bewohnerinnen und Bewohner den ersten Bauabschnitt beziehen, zeigt sich bald, dass die vertragliche Selbstverpflichtung zur Autofreiheit nicht eingehalten wird. Anwohner wie Besucher weichen zum Parken auf das angrenzende Gemarkungsgebiet aus, was zu Beschwerden der dortigen Bewohner führt. Durch konsequente Verfolgung der Hinweise wird langsam Besserung erreicht. Der Stadtteil Vauban wird als deutscher „Best Practice-Beitrag“ für die UN - Wertsiedlungskonferenz „Habitat II“ in Istanbul ausgewählt.

Erfolgsfaktoren im Freiburger Fallbeispiel „Vauban“

- Aktive Liegenschaftspolitik und initiatives Verhalten seitens der Stadt mit frühzeitiger Formulierung von Entwicklungszielen und Nutzungsvorstellungen
- Überzeugungskraft des städtebaulichen Entwurfs
- Zielorientierte kooperative statt liniensorientierte Projektarbeit der beteiligten Ämter mit projektspezifischen Aufgaben der Mitarbeiter
- Wahl einer gemeinderätlichen Mitarbeitergruppe
- kontinuierliche Kooperationsbereitschaft zwischen Verwaltung und dem „Forum Vauban e.V.“ führt zu gemeinsamem Lernen über die Schwierigkeiten der Projektrealisierung
- Einbeziehung der Ergebnisse aus den bürgerschaftlich organisierten, ehrenamtlichen Arbeitskreisen des Forums Vauban führt zu hoher Identifizierung der Öffentlichkeit mit dem Projekt
- Zentrale Koordination der Aufgaben durch Geschäftsstelle Vauban
- Rasche Vermarktung und Realisierung durch Vergabe an kleinere Bauträger und Baugruppen
- Entwicklung geeigneter vertraglicher Konstruktionen zur flexiblen Anpassung an künftig möglicherweise geänderte Nutzungsanforderungen

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement



Abb. 13: Bebauungskonzept des Vauban-Viertels (Stadt Freiburg 1999: Leitfaden „Bauen in Vauban“, S. 8f)

Fallbeispiel Rastatt: Konversion zum Park – Die Kasernenanlage Canrobert (Perspektive: Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Die Kasernenanlage Canrobert unterbricht die 17 km lange historische Barockachse zwischen Rastatt und Ettlingen. Mit der Aufgabe des Standortes durch den letzten Nutzer, die Forces Francaises en Allemagne (FFA), bietet sich 1994 die einmalige Chance, einen Teil des barocken „Gesamtkunstwerks Rastatt“ wiederherzustellen und die Mitte der Stadt neu zu ordnen. Rastatt sieht in der Durchführung einer Landesgartenschau einen idealen Weg, diese Neuordnung der inneren Stadtbezirke zwischen Hauptbahnhof und Schloss zu bewerkstelligen. Die Bewerbung als Standort für eine Landesgartenschau bleibt jedoch erfolglos. Daraufhin lobt die Stadt Rastatt 1997 einen städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerb für ein umfassendes Konzept zur Aufwertung des Gebiets mit mehreren Teilflächen aus. Es reicht weit über die eigentliche Kasernenanlage hinaus. Die Ergebnisse des Wettbewerbs werden der Öffentlichkeit in einer Ausstellung präsentiert. Die tatsächliche Diskussion über Gestaltungs- und Entwicklungsalternativen wird allerdings nur innerhalb des fachlichen Publikums geführt, in der breiten Öffentlichkeit findet die Planung wenig Resonanz. Allerdings haben sich auf dem Gelände bzw. in den Gebäuden Zwischennutzer eingefunden (Jugendinitiative, Kultur- und Theaterverein). Die Erklärung für das eher geringe öffentliche Interesse wird darin gesehen, dass die Bevölkerung in den Jahren davor kaum Zugang zu dem Gelände hatte und es somit im Bewusstsein der Rastatter Bürger wenig präsent ist. Durch die Aufnahme der Fläche in das Landessanierungsprogramm und dadurch dass die Landesentwicklungsgesellschaft als Sanierungsträger gewonnen werden konnte, kann der Siegerentwurf des Wettbewerbs schrittweise umgesetzt werden. Die Freilegung der Schlossachse ist bereits realisiert, so dass hier in der Umsetzung ungewöhnlicherweise der Freiraum vor der Bebauung verwirklicht wurde.

Erfolgsfaktoren im Rastatter Fallbeispiel „Kasernenanlage Canrobert“

- „Langer Atem“ seitens der Stadt, unterschiedliche Fördermöglichkeiten zu suchen, um das Projekt ins Laufen zu bringen
- Fördergelder aus dem Landessanierungsprogramm
- Billigung der Bewerbung um Landesgartenschau seitens des Gemeinderats als Schritt zur Auslobung eines städtebaulichen Wettbewerbs
- Qualitätsvoller Entwurf des Landschaftsarchitekten
- Akzeptanz der Projektentwicklung und der Landesentwicklungsgesellschaft durch den Gemeinderat
- Einbindung in städtebaulich und freiraumplanerisch abgestimmtes Gesamtkonzept für die Innenstadt
- Pragmatische Einigung mit dem Landesdenkmalamt

Mittlerweile regen sich im Gemeinderat jedoch kritische Stimmen, dass die „grüne Mitte“, der Stadt (finanziell) „nichts bringt“. Es würde hier viel wertvolle Fläche in Anspruch genommen, auf der außer der „Freihaltung der Achse aufs Schloss nichts passiert“. Insofern ist hier aus der Sicht der Planer immer wieder Überzeugungsarbeit notwendig. Die große stadtplanerische Her-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

ausforderung besteht darin, eine in sich stimmige und qualitätsvolle Innenentwicklung mithilfe von vorgezogenen Einzelmaßnahmen zu verwirklichen. Bei diesen darf der Kontext und umfassende Anspruch des Projektes jedoch nie aus dem Blickfeld geraten.

Fallbeispiel Bad Wildbad: Konfliktmanagement zur Stadtbahn in der Innenstadt (Perspektive: Vertreter des Stadtbauamtes)

Dieses Fallbeispiel wurde in die Erhebung mit einbezogen, weil es deutlich macht, welche Möglichkeiten eine kleine Kommune mit begrenzten Ressourcen hat, Konflikte um die Innenentwicklung anzupacken.

Bereits 1993 kommen in Bad Wildbad Überlegungen auf, eine Stadtbahn im Enztal zu betreiben und somit eine direkte Anbindung an die Verdichtungsräume Pforzheim und Karlsruhe zu bekommen. Mit dieser Infrastrukturmaßnahme sollte ebenfalls die Flächenentwicklung der Kommune an nachhaltigen Zielen ausgerichtet werden. 1999 werden dazu verschiedene Gutachten beauftragt. Der Gemeinderat fasst den Grundsatzbeschluss, die Planungen für die Stadtbahn als elektrifizierte Strecke über den Bahnhof hinaus durch die Innenstadt bis zum Kurzentrum vorzubereiten. Schon bald regt sich lauter Protest in der Bevölkerung, der vor allem von zwei Motiven geprägt ist: Die Einzelhändler befürchten den Abzug von Kaufkraft und Störungen der Kunden durch die Stadtbahn, die durch die recht enge Fußgängerzone geführt werden muss. Insbesondere ältere Bürger haben Angst vor einem Anstieg an Pendlern mit einer starken Veränderung der Bevölkerungsstruktur und anderen mit der Stadtbahn in Verbindung gebrachten Veränderungen. Die Diskussion wird sehr emotional geführt. Ein von den Bürgern beantragtes Bürgerbegehren wird aus rechtlichen Gründen abgelehnt, da es sich beim Bau der Stadtbahn um eine Landesangelegenheit handle. Die Stadt reagiert mit einer offensiven Informationspolitik.

Der Bad Wildbader Kurverein – der auch die Interessen der Gastronomie und des Einzelhandels vertritt – lädt den Geschäftsführer des Tourismusverbandes Heilbronn zu einem extern moderierten Informationsabend ein. Heilbronn hat ein ähnliches Projekt bereits erfolgreich durchgeführt, so dass der Referent über anfängliche Skepsis und positive Erfahrungen berichten kann. Bewusst hat sich die Stadt hier zurückgenommen und nicht als Veranstalter fungiert, damit die Bürgerinnen und Bürgern nicht bereits von Anfang an voreingenommen sind. Um eine möglichst sachliche Diskussion zu ermöglichen, hat sie somit den Kurverein genutzt, die Pro-Argumente in die öffentliche Arena zu bringen¹.

Die Stadt veranstaltet mehrere Bürgerversammlungen und betreibt eine aktive Pressearbeit, u.a. wird der „StadtbahnExpress“ aufgelegt, der über den Stand des Projektes informiert. Die Kommune sucht einen fairen Umgang mit den Kritikern des Projektes, in dem sie ihnen eine vollständige Akteneinsicht gewährt und zahlreiche Einzelgespräche mit den Bedenkenträgern führt.

¹ Dieses strategische Vorgehen könnte sicherlich als Instrumentalisierung gesehen werden, andererseits war es in dieser Situation der einzig gangbare Weg, in eine eingefahrene Meinungslandschaft neue Impulse zu geben.

Dank der breit angelegten Informationsarbeit und dem direkten Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung gelingt es, die Diskussion zu versachlichen und auf eine vertrauensvolle Basis zu stellen. Die Bedenken können Schritt für Schritt ausgeräumt werden. Die Stadt versucht nun, die Geschäftsleute auf die bevorstehende Bauphase bis zu einem Jahr Dauer vorzubereiten und ihnen diese auch als Chance zu vermitteln, die Läden in Ordnung zu bringen, die Fassaden zu renovieren, etc. Die Inbetriebnahme der Stadtbahn ist für 2003 geplant.

Die Größe einer Kommune wie Bad Wildbad bedingt, dass derartige Konflikte sehr stark in persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern bzw. dem Leiter des Stadtbauamtes angesprochen werden. Im Vier-Augen-Gespräch schließlich kommt es auf Vertrauen und Glaubwürdigkeit der Vertreter der Stadt an. Nur so können diffuse Ängste und Widerstände konkret angesprochen werden. Die direkte Betroffenheit führt dazu, dass viele möglichst hochrangige Personen angesprochen werden, um den eigenen Interessen Gehör zu verschaffen. Deswegen ist der direkte Draht des Bürgermeisters und des Stadtbauamtes zur Bevölkerung unerlässlich. Unabgestimmtes Vorgehen kann somit auch zu schwerwiegenden Vertrauensverlusten führen.

Erfolgsfaktoren im Bad Wildbader Fallbeispiel

- eine offensive Informationspolitik von Seiten der Kommune
- eine anschauliche und verständliche Darstellung der Planung
- der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen, die mit einer ähnlichen Fragestellung konfrontiert waren und diese bereits gelöst haben
- der direkte Draht der kommunalen Vertreter aus Politik und Verwaltung zur Bevölkerung
- die kollegiale Zusammenarbeit in der Verwaltung

4.1.3 Kommunale Flächennutzung

Fallbeispiel Freiburg: Erweiterte Bürgerbeteiligung im Rahmen der Fortschreibung des Flächennutzungsplans (Perspektive: Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans beschließt der Gemeinderat der Stadt Freiburg die Bürgerinnen und Bürger nicht nur über die beiden vorgeschriebenen Planungsstufen zu beteiligen, sondern bereits im Vorfeld ein umfassendes Dialogverfahren anzubieten. Damit können die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner und ihre Vorstellungen des „zukünftigen Freiburgs“ schon sehr frühzeitig, noch vor der vom Gesetz vorgeschriebenen Träger- und Bürgeranhörung zum ersten Gesamtentwurf, in das Verfahren einfließen. Mithilfe des kommunikativen Verfahrens verspricht sich die Stadt, unterschiedliche Anliegen und Vorstellungen der Bürger zusammen zu tragen und in Bezug zueinander zu setzen. Anregungen können sowohl auf einzelne Stadtviertel als auch auf die Gesamtstadt und das Umland bezogen sein.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Das Dialogverfahren wird unter Federführung des Stadtplanungsamtes und mit Hilfe eines externen Moderationsbüros durchgeführt. Zur Diskussion stehen sowohl inhaltliche Themen als auch räumliche Entwicklungen. Thema ist auch die Frage, unter welchen Bedingungen die Bürgerinnen und Bürger einer Neunutzung von bislang unbebauten Flächen zustimmen könnten. Das Beteiligungskonzept sieht drei Phasen vor: In der Informationsphase werden fünf Abendveranstaltungen mit einer Wanderausstellung angeboten, die Hintergrundinformationen zur Stadtentwicklung bereit stellen. Während der Diskursphase werden sieben Dialogwochenenden in den verschiedenen Stadtquartieren veranstaltet, in denen stadtteil- wie umlandbezogene Themen diskutiert werden. In zwei anschließenden Workshops mit der Stadtverwaltung (Arbeitsgruppe FNP) werden die Forumsergebnisse ausgewertet und zu räumlichen Skizzen und Maßnahmenvorschlägen aufbereitet. Ergebnis dieser Dialogphase sind etwa 500 Anregungen und Anliegen. Diese werden nach Zuständigkeiten sortiert und an die entsprechenden Verwaltungen adressiert, um sie hinsichtlich ihrer Machbarkeit zu prüfen. Erwartet wurde auch ein Votum zu den Finanzierungsmöglichkeiten und den zeitlichen Umsetzungshorizonten. Als dritte Phase schließt sich die Rückkopplungsphase an, in der im Rahmen von vier „Rückkoppelungskonferenzen“ zu den eingereichten Skizzen und Maßnahmenvorschlägen die Bürgerinnen und Bürger über die Kommentare der Verwaltung informiert und aufgefordert werden. Dies ist bei divergierenden Standpunkten eine Gelegenheit, doch noch zu einer einvernehmlichen Empfehlung zu gelangen. Die Endergebnisse sollen vor dem Gemeinderat präsentiert werden und bilden eine Grundlage für die Planung der weiteren Stadtentwicklung sowie für die Fortschreibung des FNP.

Im Rahmen des Verfahrens gibt es viele positive Reaktionen seitens der Bürgerschaft. Das Angebot der Stadt, solch ein umfassendes Dialogverfahren zu initiieren, wird sehr begrüßt. Darüber hinaus wird die Diskussion in kleineren Workshops zu Fragen der konkreten Entwicklung der Quartiere sehr geschätzt. Auf positive Resonanz stößt schließlich auch die Möglichkeit, über die konkreten Themen hinaus, zu Fragen der Leitbildentwicklung und der künftigen Bürgerbeteiligung diskutieren zu können.

Kritik an dem Vorgehen der Stadt Freiburg wird zu Beginn geäußert, da diese bewusst ohne einen Flächenentwurf als Diskussionsgrundlage in das Dialogverfahren eingetreten ist. Erst als konkrete Flächenvorschläge zur Stadtentwicklung von der Verwaltung vorgelegt werden, beruhigten sich die Gemüter wieder. Wegen des hohen Projektanspruchs und komplexen Verfahrens kommt es innerhalb der Verwaltung zu einer gewissen Ernüchterung wegen des umfassenden Beteiligungsansatzes. Denn einerseits bleibt die Teilnahmeresonanz von ca. 250 Bürgerinnen und Bürgern hinter den Erwartungen zurück, andererseits sind die Beiträge nur zum Teil auf die Ebene des Flächennutzungsplans bezogen. Der Arbeitsaufwand, die 500 Bürgeranregungen weiter zu behandeln, ist außerdem sehr hoch.

Im Ergebnis kommen aber viele interessante Anregungen zustande, die für das weitere Verfahren verwertbar sind, wenn auch das St.-Florians-Prinzip nicht immer überwunden werden konnte (z. B. in der Frage des Parkraumangebots oder der Nutzungsmischung und Nachverdichtung).

Success Stories: Typen, Beispiele und Erfolgsbedingungen

Die wesentliche Herausforderung in der Diskussion der FNP-Fortschreibung wird in der Komplexität der Materie und der lang dauernden Verfahren (3-5 Jahre) gesehen, die Laien schwer zu vermitteln ist und für die auch kaum Ehrenamtliche dauerhaft zu motivieren sind. Hinzu kommt, dass selbst bei kontinuierlicher Informationspolitik es auch engagierten Laien schwer fällt, die Abstraktionsebene eines Flächennutzungsplans mit der Artikulation ihrer Wünsche und Anliegen zu treffen. Zu den ersten „lessons learnt“ zählt die Erkenntnis, in Zukunft die Diskussion auf zwei Ebenen zu führen und getrennt voneinander zu bewältigen: eine abstrakte und eher theoretische Ebene zu Fragen der Leitbildentwicklung und der Diskussion von Ergebnissen von Gutachten und Prognosen und ein dezentralerer Fokus, bei dem konkrete Maßnahmen und Flächenkonzepte auf Quartiersebene und somit in überschaubareren räumlichen Einheiten diskutiert werden.

Die Stadt Freiburg wird den Diskussionsprozess nun in drei Phasen fortführen, da von den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern auch künftig Transparenz, Kontinuität des Dialoges und Mitgestaltungsmöglichkeiten gewünscht werden: Zunächst werden wichtige Bausteine und Grundlagen vermittelt, und die Bürgerschaft wird über das weitere Vorgehen in der Erstellung des Flächennutzungsplanes informiert. Daraufhin werden in selbst angeleiteten AG's Flächenszenarien bzw. alternative Flächenkonzepte diskutiert. In der dritten Phase wird schließlich das daraus resultierende Flächenkonzept in den einzelnen Stadtteilen im Rahmen der formalen Bürgerbeteiligung diskutiert. Eine professionelle Moderationsunterstützung wird aus Kostengründen nur punktuell hinzu gezogen.

Erfolgsfaktoren und lessons learned im Freiburger Fallbeispiel

- Gute Vorbereitung und Strukturierung, Terminplanung, Ablaufplanung
- Sehr viel Erfahrung seitens der Moderatoren
- Sehr gute Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (vorbereitend und begleitend)
- Dialogangebot auf zwei Ebenen: gesamtstädtische Ebene und quartiersbezogene Ebene
- Transparenz des Verfahrens durch klar definierten zeitlichen Ablaufplan und vereinbarte Spielregeln zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft (z. B. Konsens- / Dissensregelung)
- Angebot einer kontinuierlichen Information zum Prozessfortschritt für jedermann über eine Internetplattform, begleitet durch die Stadtzeitung

Fallbeispiel Bretten: Umfassendes (inter-)kommunales Flächenmanagement (Perspektive: Oberbürgermeister, Vertreter des Stadtplanungsamtes)

Die Stadt Bretten sieht sich mit der zunehmendem Abwanderung von ortsansässigen Firmen konfrontiert. Demonstrationen der Bürger und Arbeitnehmer gegen den Verlust von Arbeitsplätzen bringen das Problem auf die politische Tagesordnung. Daraufhin wird die Verwaltungsspitze aktiv. Betroffene Unternehmen und Konzernspitzen werden direkt angesprochen und nach

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

ihren zukünftigen (Flächen-)Bedürfnissen befragt. Mit Hilfe von Neuausweisungen, Flächentausch, –zusammenlegung und Infrastrukturverbesserungen gelingt es der Stadt, ihr Stadtzentrum neu zu strukturieren, dem Flächenbedarf der ortsansässigen Firmen gerecht zu werden und das Gewerbesteueraufkommen deutlich zu erhöhen. Voraussetzung hierfür sind der (Zwischen-) Grunderwerb der Flächen durch die Kommune und das Management mehrerer Flächen zur gleichen Zeit, um jeweils durch Umlagerungen und Umfeldverbesserungen allen Beteiligten attraktive Flächenangebote und Standortbedingungen bieten zu können. Die Verwaltung bewältigt diese Aufgaben ohne zusätzliche organisatorische Maßnahmen und erledigt viele Absprachen auf dem kurzen Amtsweg, was aufgrund der überschaubaren Anzahl der Mitarbeiter und der engagierten und kollegialen Atmosphäre gut möglich ist. Gestützt wird das Vorgehen durch den Gemeinderat, der die notwendigen Mittel zum Erwerb und für die Sanierung von Flächen in Haushaltsklausuren bespricht und anschließend bewilligt. Dieses Vorgehen der Verwaltung ist in der Öffentlichkeit allerdings nicht einfach darzustellen, da immer nur die Notwendigkeiten einzelner Maßnahmen, nicht aber die Komplexität dieses Flächenmanagements als Gesamtstrategie vermittelt werden kann. Durch die prioritäre Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Grunderwerb und die Wirtschaftsförderung müssen außerdem andere Vorhaben zurückgestellt werden.

Erfolgsfaktoren im Brettener Fallbeispiel

- Langfristige und vorausschauende Planung
- gleichzeitiges Ansetzen an mehreren Standorten und planerischen Fragestellungen
- Erfolg von ersten Maßnahmen: „Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg!“
- ein übersichtliches und kollegiales Arbeitsteam im Amt, kurze Wege
- Rückendeckung aus dem Gemeinderat
- Aktives In-Vorleistung-Gehen in kritischen Verfahrensmomenten

4.2 Interkommunale und Regionale Ebene

4.2.1 Projekte für regionale Teilräume

Fallbeispiel Ulm / Neu-Ulm: Interkommunaler Gewerbeflächenpool (Perspektive: Vertreter des Liegenschaftsamtes und der Wirtschaftsförderung)

Die Städte Ulm und Neu-Ulm konkurrieren so stark um mögliche Investoren, dass diese gegenüber den Kommunen eine machtvollere Verhandlungsposition inne haben. Beide Kommunen finden sich aufgrund ihres eigenen “Preisdumpings“ in der Verliererposition wieder. Bei der Anfrage eines attraktiven Investors wird deutlich, dass sich die beiden Städte verbünden müssen, um sich gegen andere regionale Standorte gemeinsam durchsetzen zu können und um Handlungsspielräume zu gewinnen. Daraufhin wird ein Zweckverband gegründet, der proportional mit Mitarbeitern beider Verwaltungen besetzt wird.

Die Ziele des Zweckverbandes sind:

- die negative Konkurrenz zwischen den Städten durch eine Bündelung von Verwaltungs- und Finanzkraft zu überwinden,
- die gemeinsame Kompetenz und Handlungsstärke im nationalen und internationalen Standortwettbewerb zu stärken,
- die Entwicklungspotenziale an geeigneten Flächen zu nutzen, um so die topografisch, ökologisch und ökonomisch optimale Lösung realisieren zu können,
- die strukturelle, wirtschaftliche und gewerbliche Entwicklung der Region zu verbessern, um bestehende Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,
- Kosten zu minimieren und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern und nicht zuletzt
- das regionale / interkommunale Bewusstsein zu stärken.

Mit der Kompetenz der Bauleitplanung ausgestattet und durch die Förderung der ämter- und kommunenübergreifende Zusammenarbeit gelingt es dem Zweckverband, einheitliche Qualitätskriterien für die Neuansiedlungen durchzusetzen und eine Profilierung unterschiedlicher Standorte zu erzielen. Mittels eines festen Jour-fix-Tages werden alle anstehenden Fragen aufgegriffen und in die entsprechenden Arbeitsgruppen geleitet. Trotz der für beide Verwaltungen positiven Entwicklung der gemeinsamen Flächenverwaltung, kommt es bei einer geplanten Firmenerweiterung zu Konflikten mit Bürgern. Daraufhin wird zunächst verwaltungsintern ein Stadtentwicklungskonzept erarbeitet, das nach Abstimmung im Stadtrat der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Im Rahmen von Stadtteilforen und in regelmäßig tagenden Arbeitsgruppen diskutieren Bürger mit den relevanten Ansprechpartnern aus Verwaltung und Stadtpolitik Themen der Stadtentwicklung. Die Empfehlungen und Vorgaben aus den Arbeitskreisen werden in den konkretisierenden politischen Entscheidungen zur Stadtentwicklung berücksichtigt. Ziel dieser Bürgerbeteiligung aus der Sicht der Ämter ist es auch, Verständnis für den Flächenbedarf bestimmter Nutzungen z.B. Gewerbegebiete zu schaffen und den immer wieder erforderlichen Abwägungsbedarf in Stadtentwicklungsentscheidungen zu vermitteln.

Der Flächenpool für Gewerbeflächen schafft durch die Zusammenlegung des Potenzials zweier Kommunen einen ausreichenden Vorrat für die nächsten Jahre. Auf der anderen Seite zeichnet sich jedoch ab, dass sich die Bemühungen aufgrund fehlender Ausgleichsflächen innerhalb der Stadtgrenzen auch in die Region orientieren müssen, um die notwendigen Ausgleichsflächen zur Verfügung stellen zu können.

Erfolgsfaktoren im Ulm / Neu-Ulmer Fallbeispiel

- „Eine vorausschauende Gewerbeflächenpolitik ist die beste Wirtschaftsförderung für eine Region“: Schwerpunkt Bestandspflege
- Solide rechtliche Verbandskonstruktion, schlanke Verwaltung
- Wille zu gemeinsamem Handeln, konstruktive Verhandlungskultur, „stimmige Chemie“ der Beteiligten
- Konzentration auf Kernaufgaben, eindeutige Funktionszuweisung, klare Profile und Nutzungsschwerpunkte
- Enge ämterübergreifende Kooperation, v.a. der Liegenschaftsämter mit Abteilungen für Wirtschaftsförderung

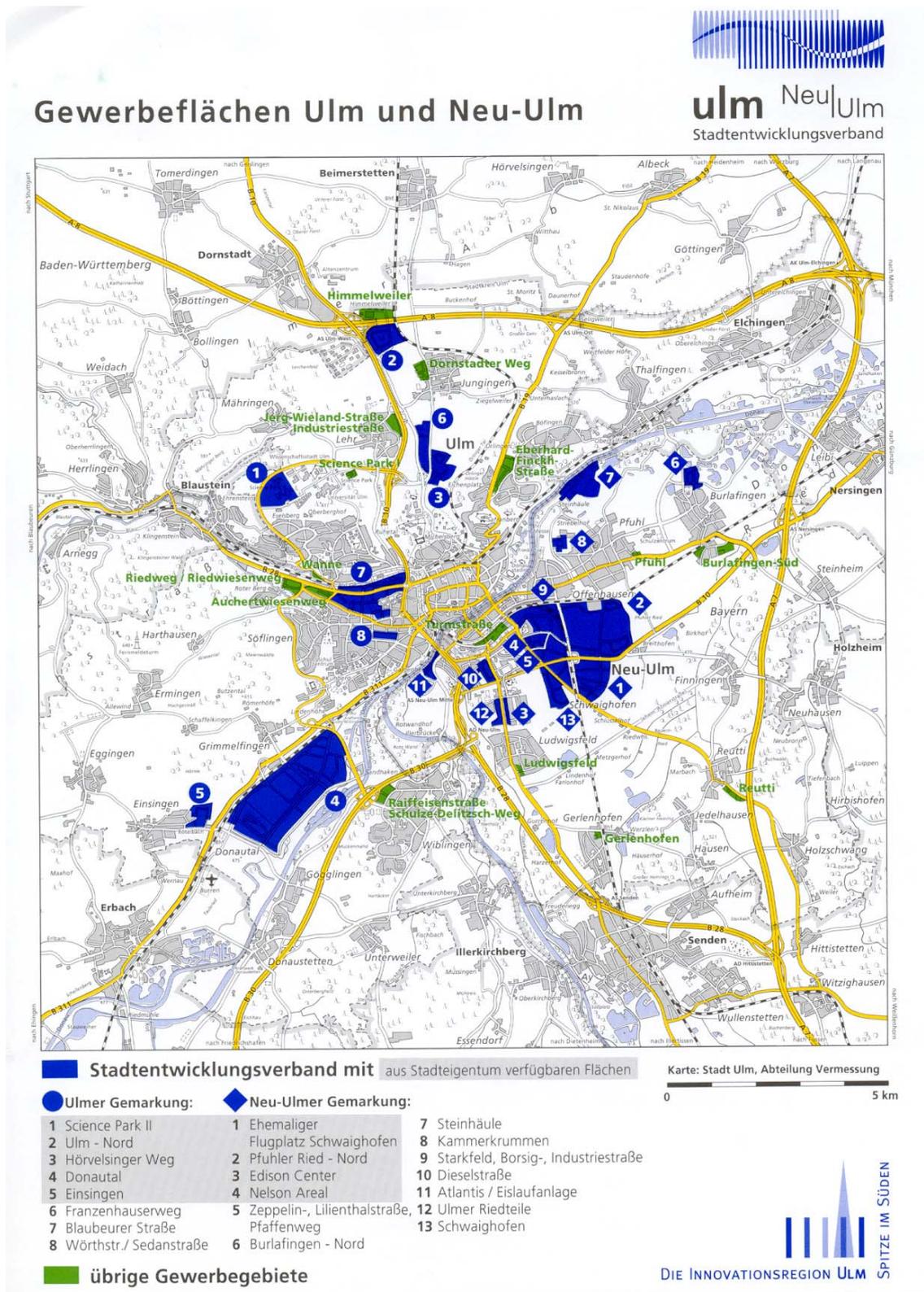


Abb. 14: Gewerbeflächen Ulm / Neu-Ulm (Kirk 2001, S. 43)

Fallbeispiel Sindelfingen / Böblingen: Konversion eines ehemaligen Flughafengeländes (Perspektive: Vertreterin des Planungsverbandes)

Das Ehemalige Flughafengelände Böblingen/Sindelfingen (EFG) liegt verkehrsgünstig direkt an der A 81, zu zwei Drittel auf Böblinger und zu einem Drittel auf Sindelfinger Gemarkung. Der Anlass für die Neuplanung des Geländes war die Überlegung des Landes Baden-Württemberg, diesen Standort für eine Sondermüllanlage in Anspruch zu nehmen. Gegen diese „Negativeinrichtung“ wehren sich beide Kommunen: Es werden Gutachten vergeben und ein Bebauungsplan erstellt, der anderweitige Nutzungsabsichten der Kommunen deutlich machen soll. In diesem Zusammenhang werden die Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten der Fläche erkannt. Beide Kommunen beschließen, das Gelände gemeinsam zu entwickeln. Angesichts der ungewissen Altlastensituation wird das Vorhaben in die Hände eines Projektentwicklers gelegt. Trotz schwieriger Verkaufsverhandlungen mit dem Bund zum Erwerb der Fläche gründen Sindelfingen und Böblingen einen Planungsverband und loben einen städtebaulichen Realisierungswettbewerb aus. Zwischen Preisträger und Kommunen entwickelt sich eine intensive Zusammenarbeit. Die Projektentwickler schätzen die Kosten für Erschließung und Infrastruktur allerdings als zu hoch ein und ziehen sich aus dem Projekt zurück. In Folge liegen auch die Verhandlungen mit dem Bund auf Eis. Der Planungsverband entscheidet sich, einen Rechtsanwalt hinzu zu ziehen, der einerseits die Erwerbsverhandlungen vorantreiben, andererseits auch die Kommunen in Fragen der interkommunalen Kooperation beraten soll (z. B. Kosten- und Einnahmeverteilung für künftige Gewerbesteuern). Er spielt eine wichtige Rolle, in dem er die Kommunen im Festhalten am interkommunalen Projekt bestärkt.

In einer regelmäßig stattfindenden „OB-Runde“, der die Oberbürgermeister, die Planungsdezernenten und Koordinatoren der beiden Städte angehören, werden die Grundzüge der Entwicklung abgestimmt. Als auch im zweiten Anlauf kein Projektentwickler gewonnen werden kann, beschließen die Kommunen im Sommer 2001, die weitere Entwicklung des Geländes in eigener Regie zu betreiben. Dafür wird ein Zweckverband gegründet, der laut Satzung das Gelände des ehemaligen Flughafens kauft, den Bebauungsplan erstellt, das Areal erschließt, saniert und vermarktet. Das Baugenehmigungsrecht bleibt bei den Städten. Der bestehende Zeitplan sieht vor, dass die Sanierung bis Ende 2004 abgeschlossen ist. Mit der Erschließung und Aufsiedelung des Geländes kann somit frühestens 2005 begonnen werden.

Das Projekt mit den geplanten städtebaulichen Entwicklungen wird im Rahmen einer öffentlichen Bürgerversammlung vorgestellt. Das öffentliche Interesse ist eher gering, da das Gelände bislang kaum zugänglich war und auch aufgrund seiner Lage an der Autobahn als nicht besonders attraktiv erscheint. Konflikte gibt es aber mit organisierten Interessensvertretern des Naturschutzes und der Kleingärtner, die einerseits die Belange von Natur und Landschaft, andererseits ihre künftige Nutzungsmöglichkeit als Grabeland beeinträchtigt sehen.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement



Abb. 15: Freiraumkonzept für das Ehemalige Flughafengelände Böblingen / Sindelfingen (Planungsverband EFG, Arge Architekten Mory, Osterwalder, Vielmo und Kienle Planungsgesellschaft, Stuttgart)

Erfolgsfaktoren im Sindelfinger Fallbeispiel

- Projekt als „Chefsache“ anerkannt
- Kontinuierliche Abstimmung der Verwaltungsspitzen
- Auslobung des Wettbewerbs
- Qualitativ gutes Ergebnis des Wettbewerbs
- Städtebaulicher Rahmenplan
- Unterstützung des Projekts durch den Gemeinderat
- Überzeugungskraft und „Stimmungsmanagement“ des Obs in schwierigen Projektphasen
- Berufung auf die Präambel des Auslobungstextes und damit auf die gemeinsam festgesetzten Ziele
- Professionalität aller beteiligter externer sowie interner Planer
- Gute Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen

4.2.2 Regionale Flächennutzung

Fallbeispiel Region Neckar-Alb: Regionaler Gewerbeflächenpool (Perspektive: Vertreter des Regionalverbandes)

Die Gemeinden in der Region Neckar-Alb konkurrieren stark um potenzielle Investoren und halten für sie Flächen über den Gemeindebedarf hinaus bereit. Dies führt dazu, dass das Flächenpotenzial innerhalb einer Kommune immer stärker an qualitative und quantitative Grenzen stößt. Schon 1990 im Zuge der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans verfolgt der Regionalverband Neckar-Alb die Stärkung der interkommunalen Kooperation. Allerdings sperren sich die Gemeinden noch gegen diesen Gedanken. Mitte der 1990er Jahre machen mehrere Projekte - u.a. das harte Ringen um ein Briefverteilzentrum, bei dem sich alle beteiligten Kommunen maßlos unterbieten und der Investor als einziger Gewinner hervorgeht – die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen den Gemeinden immer deutlicher.

Im Jahr 2000 wird ein neuer Vorstand des Regionalverbandes gewählt, der sich das Ziel der interkommunalen Kooperation „auf die Fahnen schreibt“. Es wird die Idee geboren, Gewerbeflächen mehrerer Gemeinden einer Region zu „poolen“, nutzungsbezogen eine gemeinsame Erschließung, Verwaltung und Vermarktung der verfügbaren Flächen in einem Teilraum mit mehreren beteiligten Gemeinden herzustellen. Der Gewerbeflächenpool soll nicht nur Lösungen für gemeinsame Zwangslagen, sondern große Chancen für die Gesamtentwicklung der beteiligten Gemeinden bieten: z.B. die gebündelte Finanz- und Verwaltungskraft, die optimierte Flächenbereitstellung, die effizientere Berücksichtigung der Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege, und die Auswahl des besten regionalen Standortes aus betrieblicher und

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

raumordnerischer Perspektive. Damit werden auch grundsätzlichere Ziele, wie der Abbau der Konkurrenzsituation unter den Kommunen, die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die ökonomische Nutzung der Erschließungsmaßnahmen verfolgt.

Da die Einrichtung eines Gewerbeflächenpools über den üblichen Rahmen von Koordination und Verwaltungshandeln hinausgeht, haben zunächst sechs beteiligte Gemeinden in zwei extern moderierten Sitzungen einen Projektantrag formuliert, um Fördergelder einzuwerben. Das Projekt sieht die Einrichtung eines Runden Tisches unter externer Moderation vor, an dem vor allem die Oberbürgermeister und Bürgermeister der interessierten Kommunen vertreten sein werden.

Die Ortschafts- und Gemeinderäte sollen in regelmäßigen Abständen über den Fortschritt der Verhandlungen informiert werden. Da dieses Projekt zum Zeitpunkt des Interviews noch am Anfang stand, kann an dieser Stelle nur aufgeführt werden, welche Fragestellungen zufriedenstellend geklärt werden müssen, um von einem erfolgreichen Vorhaben sprechen zu können.

Zu klärende Fragestellungen für eine erfolgreiche Projektbewältigung

- Klärung des Verhältnisses der Verfügung und Gestaltung des Flächenpools zum Gestaltungsrahmen der Gemeinden durch ihre Planungshoheit
- Qualität der Flächen, die in den Pool eingebracht werden (Lage, Baurecht, Erschließungssituation, Eigentumsverhältnisse)
- Umgang mit Eigentumsverhältnissen, wenn die Flächen in den Pool eingehen, Wertermittlung
- Einbindung privater Flächen und Brachflächen in den Pool
- Tragfähiges Modell zur Aufteilung von Kosten und Erlösen
- Prüfung der Beitrittsmöglichkeit von Gemeinden auch ohne eigene Flächen
- Angemessene Organisationsform: Zweckverband, GmbH, öffentlich-rechtliche Vereinbarung, etc.

5 Vertiefende Fallstudie „Städtebauliche Nachverdichtung ‚Im Lohfeld‘ (Karlsruhe)“

In einer vertiefenden Fallstudie im städtebaulichen Handlungsfeld „Nachverdichtung“ sollen nun noch einmal explizit die kommunikativen Verhandlungselemente nachvollzogen und analysiert werden. Das Büro KOMMA.PLAN war hier als Moderationsbüro in einer neutralen Rolle direkt in den Fall involviert. Durch diesen internen Einblick in die Diskussion können interne Erfolgsbedingungen, die externe Beobachter nur selten erfassen, besser identifiziert werden. Dafür ist die Gefahr in Kauf zu nehmen, dass Befunde im Sinne einer „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“ interpretiert werden. Das Projekt wurde auch über die eigentliche Diskursphase hinaus weiter beobachtet, so dass mit dieser Kenntnis die Wirkungen des Projektes dezidiert und direkter aus der Perspektive eines Projektvermittlers beurteilt werden können. Da das Projekt immer noch nicht als abgeschlossen gelten kann, kann die abschließende Bewertung des Projektergebnisses noch nicht erfolgen, so dass die Darstellung der vertiefenden Fallstudie mit einer kritischen Schlussbetrachtung endet.

5.1 Projekthintergrund und Anlass: um was geht es?

Die Vorbereitung einer Bundesgartenschau nahm die Stadt Karlsruhe 1995 zum Anlass, im östlichen Stadtgebiet eine stadtteilübergreifende Neuordnung vorzunehmen. Aus einem ausgelobten städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerb geht ein städtebaulicher Rahmenplan hervor, der unter anderem in der Oststadt eine erhebliche Nachverdichtung vorsieht. Dieser Rahmenplan überplant auch ein zweistöckiges Reihenhausesgebiet mit Gärten aus den 20er Jahren, die Lohfeldsiedlung. Dieses wurde nach seiner Zerstörung im 2. Weltkrieg mit einfachen Materialien wieder aufgebaut und weist erhebliche Mängel in der Bausubstanz, z.B. ein stark durchfeuchtetes Mauerwerk auf. Sämtliche Bewohner sind Mieter. Das Gelände dieser Reihenhausesiedlung befindet sich im Eigentum einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft, die dieses Grundstück vor dem Hintergrund des verabschiedeten Rahmenplans mit den darin dargestellten Nachverdichtungspotenzialen erworben hat.

Die Wohnungsbaugesellschaft plant, die bestehende Siedlung aufgrund der schlechten Bausubstanz und des geringen sanitären Standards abzureißen und entsprechend des gültigen Rahmenplans mit 5-7 Geschossen neu zu bebauen. Eine Sanierung würde sich kostenmäßig nicht tragen. Bestehende Mietverträge werden daraufhin nicht mehr verlängert und den Bewohnern alternative Wohnungen angeboten. Die Häuser werden wegen des geplanten Abrisses auch nicht mehr Instand gehalten, einige fallen leer.

Daraufhin bildet sich aus einem Teil der Bewohnerschaft eine Bürgerinitiative, die sich für den Erhalt der Siedlung stark macht. Die Initiative argumentiert mit der Einzigartigkeit der Bau- und Freiraumstruktur und des in der Siedlung gewachsenen sozialen Zusammenhalts und kann auch bei der Partei der Grünen im Stadtrat Gehör finden. Für junge Familien böte sich hier die Chance, sich innenstadtnah statt in den Vororten niederzulassen. Derartige Wohn- und Lebensformen

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

seien identitätsstiftend und sozialverträglich. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auch auf die Zielsetzungen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, das in der Oststadt nicht zuletzt wegen dem sozialen Handlungsbedarf in der Lohfeldsiedlung seit 2001 läuft.



Abb. 16: Blick in die Lohfeldsiedlung (Foto: KOMMA.PLAN)

5.2 Das Projekt: Kooperativer Planerworkshop „Im Lohfeld“

Mit den negativen Erfahrungen früherer Kahlschlagsanierungen vor Augen, beschließt der Gemeinderat, den städtebaulichen Rahmenplan nochmals überprüfen zu lassen. Dies soll mittels eines kooperativen Planungsverfahrens geschehen, zu dem mehrere vor Ort ansässige Büros eingeladen werden. Eines der Büros wird von der Bürgerinitiative benannt.

Nicht nur die Siedlung selbst, auch zwei angrenzende Grundstücke mit Wohn- und Gewerbenutzung werden in das Verfahren einbezogen. Der Ausschreibungstext für den kooperativen Ideenwettbewerb lässt vom Erhalt bis zum Abriss der Reihenhaussiedlung einen weiten planerischen Spielraum im Umgang mit dem Gelände zu. Der Lösungsraum soll nicht durch zu enge Vorgaben zu stark eingeschränkt werden. Allerdings müssen die vorgeschlagenen Lösungen auch einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit standhalten.

Die Beurteilung der Lösungsansätze soll durch eine sechsköpfige Expertenjury erfolgen, die mit je zwei Vertretern der Stadt Karlsruhe, der Wohnungsbaugesellschaft und zwei externen Stadtplanern besetzt ist. Ihre Aufgabe ist es, die Vor- und Nachteile der einzelnen Lösungen zusammenzustellen und die Bewertung dem Gemeinderat als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Anders als bei üblichen Wettbewerben soll keine Rangfolge der Entwürfe aufgestellt werden. Die Durchführung des Verfahrens liegt beim Stadtplanungsamt zusammen mit dem

externen Kommunikationsbüro KOMMA.PLAN (Projektverantwortung von Seiten des Stadtplanungsamtes: Heike Dederer, Moderation und Beratung: Kerstin Langer und Monika Kunz).



Abb. 17: Bürgerinformationsabend (Foto: Stadt Karlsruhe)

Im Rahmen eines Bürgerinformationsabends können sich alle interessierten Bürgerinnen und Bürger der Oststadt über das geplante Vorgehen informieren. Zusätzlich werden die Belange der Bürger aufgenommen, um diese später im Workshop berücksichtigen zu können. Fragen zur Denkmalschutzwürdigkeit der Siedlung, die in der öffentlichen Debatte immer wieder genannt wurden, wurden im Vorfeld des Workshops geklärt.

Am folgenden viertägigen Workshop nehmen fünf Büros mit jeweils zwei Architekten und Stadtplanern teil. Am Abend des dritten Tages erfolgt eine erste Sichtung und Diskussion der Entwürfe. Zu dieser Zwischenpräsentation sind außer den Experten auch die Bürgerinitiative und der Bürgerverein des Stadtteils eingeladen. Die beteiligten Planungsbüros erhalten somit vor der Fertigstellung ihrer Entwürfe ein direktes erstes Feed-back sowohl von Planern und entscheidungsnahen Interessenvertretern als auch von verschiedenen Vertretern der Bürgerschaft.

Nach Abgabe der Arbeiten führt die Stadt eine Vorprüfung der eingereichten Entwürfe durch, deren Qualitäten und Schwachstellen eine Woche später von der Expertenjury beurteilt werden. Die Ergebnisse dieses kooperativen Verfahrens und der Expertenbeurteilung werden im Rahmen eines öffentlichen Forums allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt. Die während des gesamten Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse (Ergebnisse, Bewertungslisten und Protokolle) werden daraufhin dem Gemeinderat zur weiteren Beratung und Entscheidung übergeben.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement



Abb. 18: Intensive Arbeit der beteiligten Planungsbüros während des kooperativen Workshopverfahrens (Foto: Stadt Karlsruhe)



Abb. 19: Diskussion der Entwürfe im Zwischenrundgang (Foto: Stadt Karlsruhe)

Der Gemeinderat schließt sich der Empfehlung des Expertengremiums an, einen der Entwürfe der weiteren Ausarbeitung und der Vorbereitung der Bebauungsplanung zugrunde zu legen. Nach Prüfung der Wirtschaftlichkeit dieses Entwurfsansatzes durch die Wohnungsbaugesellschaft bietet diese der Bürgerinitiative die Grundstücke der Lohfeldsiedlung zum Verkehrswert an. Die Mitglieder der Bürgerinitiative bekommen somit theoretisch die Möglichkeit, die Siedlung zu erhalten und nach eigenem Ermessen Sanierungsarbeiten durchzuführen. Da die Parzellierung für den Grunderwerb aber in größeren Abschnitten erfolgen soll, ist es zum jetzigen

Zeitpunkt noch offen, ob sie genügend Mittel und weitere Kaufinteressenten mobilisieren kann, um die Parzellen tatsächlich zu erwerben.

5.3 Involvierungsgrad der Akteure: Wer ist auf welchem Orbit involviert?

Schaut man genauer auf die am Projekt Mitwirkenden, so ergibt sich der Befund, dass wirklich alle Orbits „besetzt“ sind. Während sich die Mitwirkenden der engsten „Umlaufbahn“ allerdings aufgrund von rechtlich festgelegten Kompetenzen ergeben und nicht direkt mitwirkende Beobachter als unterschiedliche Teilöffentlichkeiten definiert werden können, finden sich unter den „mitwirkenden Beratern“ die Gruppen, die in das Verfahren explizit eingeladen und zur Teilnahme aufgefordert wurden.

Orbit	Akteure
Entscheider	Gemeinderat, Wohnungsbaugesellschaft
Mitwirkende Planer	Fachressorts der Verwaltung
Mitwirkende Berater	Architekturbüros Bürgerinitiative (als beteiligtes Architekturbüro) Expertenjury Moderatorinnen
Engagierte Beobachter / Kritiker	Bürgerverein, Bürgerinitiative, Bewohner, Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils, nicht am Verfahren beteiligte Architekten und Stadtplaner
Entfernte Beobachter	Bürgerinnen und Bürger

5.4 Soziale Ressourcen: Wer verfügt über welche Mittel oder droht sie in der Auseinandersetzung einzusetzen?

In der Auseinandersetzung um die angemessene Bebauungsdichte für das Lohfeld und seinen direkten Umgriff wurden tatsächlich soziale Ressourcen eingesetzt. Die Gemeinderatspolitiker verfügen über das Mittel der politischen Macht, die Wohnungsbaugesellschaft über das machtvolle (Veto-)Recht durch ihr Eigentum. Alle anderen Streitpartner waren somit auf den Einsatz anderer Mittel angewiesen. Neben dem Wissen, wie man einen Wettbewerb organisiert, wird in Architektur und Städtebau ein besonderer Typ „professionellen Wissens“ eingesetzt. Dies ist die Kreativität, mit deren Hilfe neue diskussionswürdige Ideen und Wege aus der Sackgasse gefunden werden können. Während soziales Prestige von mehreren Seiten erhofft wird, wird die Ressource der Wertebindung nur von der Bürgerinitiative eingesetzt (Berufung auf die soziale Zielsetzung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“). Evtl. sind diese Ressourcen gerade im Städtebau schwer zu mobilisieren, weil sie nur indirekt über politische Leitlinien zum Tragen kommen können.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Akteure	Ressourcen
Fraktionen des Gemeinderats	Macht / Recht: politische Entscheidung über anzustrebende städtebauliche Lösung Geld: Bereitstellung von Mitteln und Mitarbeitern für ein kooperatives Verfahren
Verwaltung	Wissen: Erarbeitung schlüssiger Ausschreibungsunterlagen, Prüfung der erarbeiteten städtebaulichen Varianten Wissen / Kreativität: Erprobung eines neuartigen Verfahrens der Beteiligung Soziales Prestige: Imagegewinn durch Öffnung des Verfahrens, Einbeziehung der Anliegen der Bürgerinitiative in kreativen Problemlösungsprozess
Wohnungsbaugesellschaft	Macht / Recht: Gemeinderat baut auf einvernehmliche Lösung mit der Wohnungsbaugesellschaft Geld: Bereitstellung von Mitteln für ein kooperatives Verfahren Evidenz: Wissen über die ökonomische Tragfähigkeit der verschiedenen Lösungsansätze Soziales Prestige: Imagegewinn durch Einverständnis mit diesem Verfahren und der Offenheit für neue Lösungen
Expertenjury	Wissen: Beurteilung der städtebaulichen Qualität der einzelnen Entwürfe
Architekturbüros	Wissen / Kreativität: Erarbeitung neuartiger Lösungsansätze
Bürgerinitiative	Soziales Prestige / Aufmerksamkeit: hohe Presseresonanz, Einflussnahme auf Gemeinderat durch ruhige und sachorientierte Argumentation artikulativstarker Beteiligter Wertebindung: Berufung auf sozialen Zusammenhalt der Bewohner und auf die Ziele des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ Wissen / Kreativität: Erarbeitung neuartiger Lösungsansätze als beteiligtes Architekturbüro
Bürgerverein	Soziales Prestige: anerkannter Vertreter der Bürgerinteressen gegenüber Verwaltung und Politik
Interessierte Bürgerinnen und Bürger	Soziales Prestige / Aufmerksamkeit: dokumentieren durch Anwesenheit bei Veranstaltungen Interesse an der Entwicklung ihres Stadtteils

5.5 Arena in unterschiedlichen Projektphasen: Welche Arena wurde zur Verhandlung konstruiert? Was passierte in den einzelnen Phasen der Verhandlung?

Je nach Projektphase lassen sich unterschiedliche Arenen der Verhandlung beobachten:

Projektinitiierung – Arena „Öffentlichkeit“: Da das betroffene Wohngebiet zum Programmgebiet der „Sozialen Stadt“ gehört, kann die Bürgerinitiative die Auftaktveranstaltung zum mehrjährigen Stadterneuerungsprozess im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Initiierung des Projektes nutzen, um ihr Anliegen öffentlich zu artikulieren. Die anwesende Baubürgermeisterin verspricht daraufhin, sich um das Anliegen im Rahmen der „Sozialen Stadt“-Aktivitäten zu kümmern. In den folgenden Wochen wendet sich die Bürgerinitiative an Mitglieder des Gemeinderates und versucht den politischen und moralischen Druck, der über

Pressearbeit bereits begonnen hat, zu verstärken. Der Gemeinderat beschließt daraufhin die Überprüfung des städtebaulichen Entwurfs, die in einem kooperativen Verfahren stattfinden soll.

Verhandlung über Diskursangebot – Arena “internes Gremium“: Es erfolgt eine interne Beratung zwischen Verwaltung und Wohnungsbaugesellschaft über ein geeignetes Verfahren zur Berücksichtigung der verschiedenen Interessen. Gegenstand dieser Aushandlung ist die Frage nach dem Erhalt der Siedlung (Nulloption ja oder nein) und auch der Ausschreibungstext für den Planerworkshop. In diesen Schritt wird die Bürgerinitiative einbezogen. Die von ihr formulierten und in einer eigenen Broschüre aufbereiteten Anliegen für den Erhalt der Siedlung werden dem Ausschreibungstext beigelegt, so dass die zur Teilnahme aufgeforderten Architekturbüros sich von Anfang an ein Bild über die Interessenlagen in diesem Verfahren machen können. Dies bedeutet, dass die Initiative bei der inhaltlichen Aushandlung gehört wurde, während sie bei der Verfahrensfrage kein Mitspracherecht hatte.

Diskursphase – Arena „Teilöffentlichkeit“: Die eigentliche Diskursphase findet als kreatives, von der Öffentlichkeit weitgehend abgeschottetes Workshopverfahren statt, das jedoch von öffentlichen Veranstaltungen flankiert wird. Die Verhandlungsarena ist vor allem vom Austausch von Informationen und der Generierung von Ideen durch die beteiligten Büros geprägt. Die ersten Lösungsansätze sind einer Teilöffentlichkeit (Bürgerverein, Bürgerinitiative) während einer Zwischenpräsentation zugänglich.

Transferphase – Arena “öffentliches Gremium“ und „internes Gremium“: Die Ergebnisse des Verfahrens werden zunächst öffentlich im Stadtbauforum präsentiert und diskutiert. Anschließend werden die Ergebnisse im Gemeinderat in nicht öffentlicher Sitzung vorgestellt. Dies führt auf der Grundlage der verschiedenen Lösungsansätze und eines von den Experten und der Verwaltung favorisierten Entwurfes zu einer sachorientierten Diskussion über das weitere Vorgehen. Die Verwaltung wird schließlich beauftragt, die favorisierte Lösung weiter zu verfolgen. Die Wohnungsbaugesellschaft nimmt diese als Grundlage für eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit. Nach geklärten Rahmenbedingungen und positivem Beschluss über die zu verfolgende planerische Lösung treten Wohnungsbaugesellschaft und Bürgerinitiative in Verkaufsverhandlungen ein.

5.6 Ergebnisqualität: Ist eine Lösung erreicht worden? Ist eine konsensuale Lösung erreicht worden und kann diese als Win-Win-Lösung bezeichnet werden?

Durch die kooperative Erarbeitung und die Zusammenschau der verschiedenen Entwürfe konnte ein städtebaulich und freiraumplanerischer Entwicklungsansatz für das Gebiet erarbeitet werden, der allen Konfliktbeteiligten mit ihren Interessen entgegenkommt.

Ein Erhalt großer Teile der Siedlung (bzw. der baulichen Dichte) und damit der Verzicht auf eine flächendeckende Nachverdichtung konnte über eine stärkere Nachverdichtung am südlichen Rande des Gebietes ökonomisch zum Teil ausgeglichen werden. Die randliche Nachverdichtung und Nutzung als Mischgebiet dient gleichzeitig als Lärmschutzbebauung zu einer stark befahrenen Straße. Hier wird eine einprägsame städtebauliche Kante definiert. Außerdem kann

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

damit eine grüne Achse zwischen dem Schloss und dem Stadtteil ausgebildet werden. Diese Lösung wurde von der Expertenjury favorisiert und stieß auch im Gemeinderat auf weitgehenden Konsens.

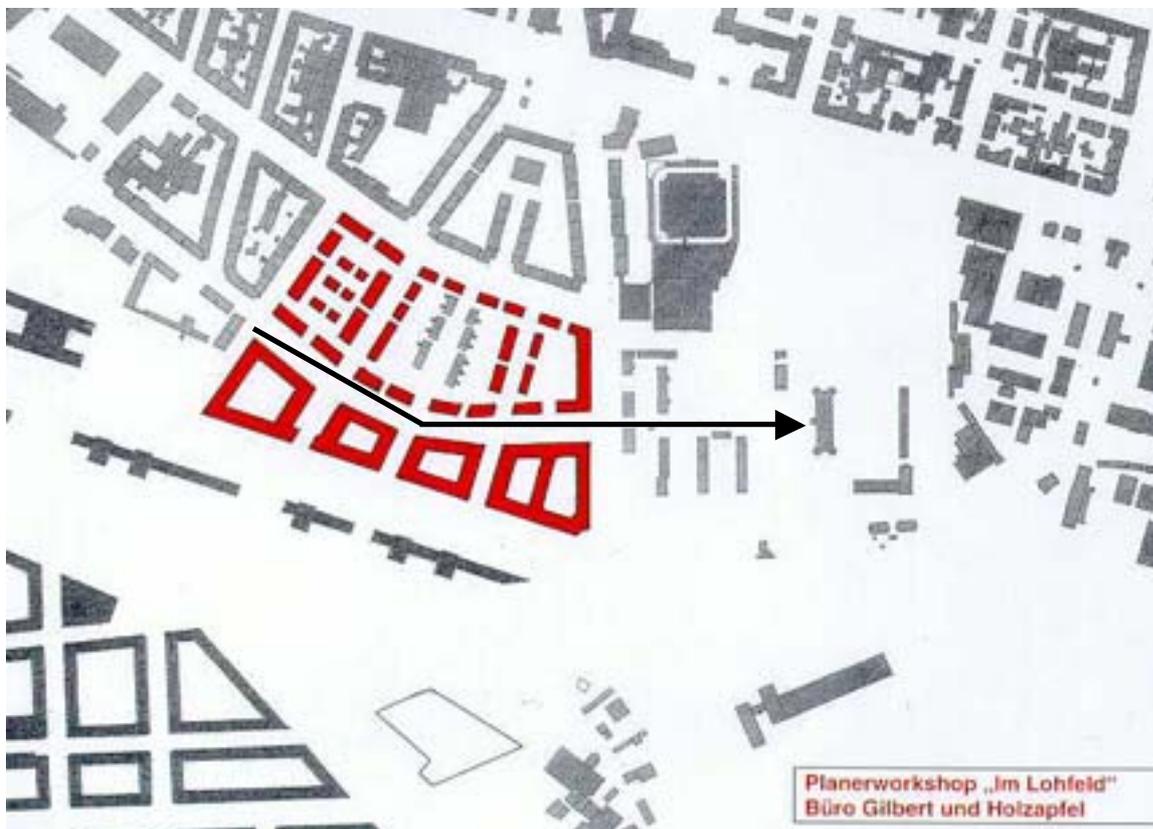


Abb. 20: Von der Expertenjury zur weiteren Ausarbeitung empfohlener Entwurf des Büros Gilbert und Holzapfel (Stadtplanungsamt Karlsruhe 2002)

Untersucht man die Rahmenbedingungen, warum in diesem kooperativen Verfahren eine neuartige und konfliktvermittelnde Lösung erarbeitet werden konnte, die die verschiedenen Interessen zum Ausgleich bringen könnte, so sind dafür folgende Verfahrenskennzeichen vorzufinden:

Gestaltungsspielraum des Städtebaulichen Rahmenplans: Mit der städtebaulichen Rahmenplanung als Maßstabsebene wurde die richtige Abstraktionsebene gewählt, da es im Rahmen dieses Verfahrens darum ging, die bestehenden Entwurfsideen auf einer grundsätzlichen Ebene zu überprüfen.

Eigentumsverhältnisse: Die Tatsache, dass das umstrittene Gelände im Besitz der städtischen Wohnungsbaugesellschaft war, erleichterte den Entschluss, ein kooperatives Verfahren durchzuführen, da die Wohnungsbaugesellschaft an einer einvernehmlichen Lösungsfindung interessiert war und Kooperationsbereitschaft signalisierte.

Erweiterung des Raums zur Lösungssuche: In die Entwurfsaufgabe wurden zwei benachbarte Flächen mit einbezogen (ein Gewerbegebiet und ein Wohngebiet in Zeilenbauweise der 60er Jahre, deren städtebauliche Neuordnung ebenfalls bevorstand). Durch diese „Vergrößerung des Kuchens“ waren mehr Lösungsoptionen möglich als wenn man sich nur auf die Lohfeldsiedlung beschränkt hätte.

Konzept der Ausschreibung: Die Ausschreibung für die teilnehmenden Büros legte die zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen offen. Dazu gehörte zum Beispiel die Vorgabe einer städtebaulichen Dichte auf einer Teilfläche, an die sich die Stadt mittels Vertrag gegenüber der Deutschen Bahn AG als Eigentümerin bereits verpflichtet hatte. Andererseits war in der Frage der Nachverdichtung der Lohfeldsiedlung der Handlungsspielraum offen gelassen: vom Erhalt über Teilerhalt bis zum kompletten Abriss wurden alle „entwerfbaren“ Lösungen zugelassen, jedoch mit der klaren Ankündigung, dass die Lösungen unter anderem auch nach dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit beurteilt werden. Nur durch den Einschluss der Nulloption (die Lohfeldsiedlung kann komplett erhalten bleiben) konnte auch die Bürgerinitiative zur Teilnahme gewonnen werden.

Transparenz und Glaubwürdigkeit des Verfahrens: Der klar geregelte und vermittelte Ablauf des Workshopverfahrens, die externe Moderation und das Angebot an die Bürgerinitiative, ein Büro ihrer Wahl zur Teilnahme vorzuschlagen, erhöhte die Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Den Ausschreibungsunterlagen wurde auch eine von der Bürgerinitiative verfasste Broschüre beigelegt, in der sie für den Erhalt der Siedlung warb. Auch die Möglichkeit, bei einer Zwischenpräsentation ein erstes Feedback geben zu können, sprach für das Verfahren, da man somit nicht nur in einer „Closed-shop-Veranstaltung“ am Ende einen Entwurf „aus dem Hut zauberte“, sondern bereits während der Erarbeitung gemeinsam Beurteilungskriterien diskutierte.

Flexibler Entwurf: Die von der Jury empfohlene Lösung zur weiteren Ausarbeitung ermöglichte ein Stufenkonzept in der Umsetzung, mit dem über lange Zeit weite Teile der Lohfeldsiedlung erhalten bleiben können und die einzelnen Entwurfsstufen bereits in sich stimmig sein können. Somit bewahrt sich die Stadt bei einer schrittweisen Umsetzung die Offenheit gegenüber sich ändernden Rahmenbedingungen.

Aus städtebaulicher, ökonomischer und sozialer Perspektive kann diese Lösung als Win-Win-Lösung bezeichnet werden, da sie den Interessen aller Beteiligten gerecht wird. Allerdings muss diese Beurteilung noch mit einigen einschränkenden Bemerkungen versehen werden, da die erfolgreiche Umsetzung an einige Bedingungen geknüpft ist, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden können:

1. Offenheit in der konkreten Ausgestaltung: Die Einigung auf den Begriff „Erhalt der Baustruktur“ lässt sowohl Abriss als auch Erhalt der Lohfeldsiedlung zu. Wie mit den Häusern nach Inkrafttreten eines rechtskräftigen Bebauungsplans umgegangen wird, hängt somit vom Besitzer des Grundstücks ab. Nur wenn das Gelände der Wohnungsbaugesellschaft von der Bürgerinitiative erworben werden kann, erhält diese die Möglichkeit, die Gebäude zu erhalten und in Eigenarbeit zu sanieren.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

2. Finanzierbarkeit des Grunderwerbs: Daran schließt sich die Frage an, ob die Bürgerinitiative den Verkehrswert des Grundstückes bezahlen kann und ob sich genügend Beteiligte für eine tragfähige Kaufgemeinschaft finden bzw. was mit den Bewohnern passiert, die sich nicht finanziell am Grunderwerb beteiligen können.
3. Berücksichtigung weiterer Betroffener: In diesem Verfahren wurde einer artikulationsstarken Bürgerinitiative hohe Aufmerksamkeit zuteil. Es gab auch einige sozial schwächere Bewohner in der Siedlung, die sehr unzufrieden mit den Wohn- und Lebensverhältnissen waren. Deren Bedürfnisse nach günstigen und schnell bereit zu stellenden alternativen Wohnungen wurden in diesem Verfahren nicht thematisiert. Auch die Bewohner der angrenzenden Geschosswohnungen, die größtenteils ausländische Bürger sind, artikulierten in diesem Verfahren nicht ihre Interessen.

6 Auswertung der Fallbeispiele: Erstes Zwischenergebnis

6.1 Analysefokus 1: Planungskontext - Rahmenbedingungen und Strategien für ein ressourcenoptimiertes Flächenmanagement

Aus der Analyse der Fallstudien konnten verschiedene Rahmenbedingungen und Strategien in den verschiedenen Phasen des Planungsprozesses als förderliche Faktoren für Win-Win-Lösungen herausgearbeitet werden, die hier im Überblick den einzelnen Projektphasen einer kommunikativen Planung (vgl. Kap. 3.4) zugeordnet werden.

Die Fallbeispiele zeigen außerdem, dass in den städtebaulichen Handlungsfeldern des Flächenmanagements in Abhängigkeit von der Projektphase verschiedene Arenen existieren, die von Verhandlungen in bilateraler Absprache hinter verschlossenen Türen oder kleinerem Kreis bis hin zu großen öffentlichen Foren der Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Beteiligten reichen können.

Initiierungs- und Konzeptionierungsphase

- *Handlungs- und Leidensdruck (Möglichkeit einer Loose-loose-Situation) als Impuls für Kooperation:* In einigen Fallbeispielen führte erst eine drohende Loose-loose-Situation die beiden potenziellen Kooperationspartner zusammen und gab den Impuls für die Suche nach neuen Lösungen, die den Interessen beider Betroffenen entgegenkommen. Dies wurde im Konkurrenzkampf der Kommunen um Investoren und Arbeitsplätze, bei Standortkonflikten wegen einer Firmenerweiterung sowie bei drohenden Betriebs- und Arbeitsplatzverlagerungen beobachtet. Als Partner fanden Nachbarkommunen, Verwaltung und Betroffenengruppen oder ansässige Betriebe und Kommunen zueinander.
- *Geduld, mehrere Anläufe und langer Atem:* Immer wieder machten die Beteiligten deutlich, dass Fördergelder für die Wiedernutzung / Sanierung hilfreich und notwendig sind (Landessanierungsprogramm, Bewerbung um Landesgartenschau, etc.). Um diese zu erhalten, waren oftmals mehrere und unterschiedliche Anläufe notwendig. Damit wurde das Projektanliegen immer wieder in den politischen Gremien thematisiert. Eine Vorhabensidee kann somit reifen. Auch eine vorausschauende und aktive Liegenschaftspolitik erfordert Geduld, da Erfolge nicht immer schnell vorzuweisen sind oder sich der Erfolg erst durch die Kombination verschiedenster erfolgreicher Maßnahmen darstellen lässt. Auch die oftmals als Problem genannten überzogenen Preisvorstellungen von Grundstücksbesitzern relativieren sich, wenn der Eigentümer nach einiger Zeit merkt, dass er die Flächen zu dem von ihm gewünschten Preis nicht verkaufen kann.
- *Mandat durch das politische Gremium:* Ohne dass Verhandlungen durch die politischen Gremien in Auftrag gegeben oder gedeckt werden, kann kein Projekt sinnvoll begonnen werden. Dabei sind zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zu beobachten. Bei hohem Leidensdruck kann zum Beispiel ein Grundsatzbeschluss getroffen werden, in anderen

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Fällen kann die Verwaltung sich immer wieder kleinere Verhandlungsspielräume aus den politischen Ausschüssen genehmigen lassen und damit ihr weiteres Vorgehen absichern.

- *Frühzeitiger Beginn und Einigung über Rahmenvorgaben:* Die frühzeitige Formulierung und Einigung über Leitlinien und Zielvorstellungen zur städtebaulichen Entwicklung stärkt die Verhandlungsposition der Kommunen gegenüber weiteren Beteiligten und erleichtert ein koordiniertes Vorgehen. Eine klare vorausschauende Klärung der Rahmenbedingungen im Sinne von „Leitplanken“ zu einem frühen Zeitpunkt, auch wenn diese Strategie noch viele Unbekannte beinhaltet, ist hilfreich.
- *Transparenz und Information:* Ebenfalls frühzeitige transparente und verständliche Informationen (z. B. wenn es um Altlasten geht) wurden als wichtiger Schritt genannt, um zum Beispiel Verständnis in der Bevölkerung für die anstehenden Planungsentscheidungen zu befördern.
- *Personen,* die sich von Beginn an für ein Projekt stark machen und ihr Prestige für den Verhandlungserfolg in die Waagschale werfen sind besonders für schwierige Phasen hilfreich, zum Beispiel um die Verhandlungspartner immer wieder an den Runden Tisch zu bekommen.

Phase der Verhandlung um ein Diskurs- oder Dialogangebot

- *Transparentes, faires und klar vermittelbares Verfahren:* In dieser Projektphase fallen wesentliche Entscheidungen über Ausmaß und Inhalt von Kooperationen, wie viel Mitsprache gewährt wird oder welche Verhandlungen hinter verschlossenen Türen geführt werden müssen. Hier geht es darum, die richtige „Mandatsschärfe“ für ein öffentliches Diskursangebot zu entwickeln und zu klären, was zentrale, nicht verhandelbare Rahmenbedingungen sind und wo Handlungsspielräume liegen. Kooperationspartner und Zielrichtung eines kooperativen Verfahrens sollten klar und transparent sein, der notwendige Abstraktionsgrad der Diskussion muss beispielhaft aufgezeigt werden.
- *Klare Zusammenführung der Zwischenergebnisse:* Werden zur Reduktion von Komplexität verschiedene Teilgremien gebildet oder werden verschiedene Phasen mit unterschiedlichem Öffnungsgrad in verschiedenen Arenen bewältigt, so ist dafür Sorge zu tragen, dass die unterschiedlichen Teilergebnisse entweder in einem fachlich-methodischen oder einem politischen Entscheidungsprozess wieder zusammengeführt werden.

Diskursphase

- *Kooperierendes Projektteam:* Immer wieder wurde in den Interviews erwähnt, dass ein „funktionierendes Projektteam“ wesentlich zum Erfolg beigetragen habe. Ämterübergreifende projektorientierte Kooperationen, klare Aufgaben- und Kompetenzteilung, Konzentration auf Kernaufgaben sowie ein klarer Zeitplan und Controllingmaßnahmen sind wesentliche Kennzeichen der erfolgsorientierten Zusammenarbeit. Ein angemessene

nes Bewusstsein zur Rolle und Funktion der einzelnen Aufgabenträger bewährt sich insbesondere bei der schwierigen Zusammenarbeit zwischen internen und externen Beteiligten. Für Dienstleister ist die Organisationsstruktur und Kompetenzverteilung in der Verwaltung explizit zu erläutern, da diese häufig über mehrere Ämter verteilt und stark zersplittert ist.

- *Authentische Kenntnis der Flächen und ihrer Entwicklungspotenziale inklusive der Restriktionen zur Verwirklichung der Potenziale:* Nicht vernachlässigen sollte man schließlich auch die Notwendigkeiten für die Entscheider und die Öffentlichkeit, die Flächen selbst zu kennen und gleichzeitig mit Experten vor Ort über Möglichkeiten und Restriktionen der Nutzung zu reden. Erst bei einem Ortstermin wird oft klar, warum sich Proteste aufbauen, wo die Vermittlung von nicht bekanntem Wissen ansetzen muss und welche Potenziale im oft vernachlässigten und unzugänglichen Gelände liegen. Hinzu kommt außerdem, dass vor allem Industrie- und Konversionsflächen häufig der Öffentlichkeit nie zugänglich waren und somit weiße Flecken auf der „mental map“ der Bürger darstellen.
- *Qualität des Konzeptes:* Je schlüssiger ein Nutzungs- und Gestaltungskonzept und je kompetenter die involvierten – auch externen - Fachleute, um so geringer wurde die Gefahr einer unangemessenen Politisierung des Planungsfalls gesehen, um so eher konnte auch politische Einigkeit im Gemeinderat zum jeweils weiteren Vorgehen oder zu kritischen Verfahrenszeitpunkten erzielt werden. Ebenso erleichtern klar formulierte Vorstellungen zur künftigen Stadtentwicklung die Verhandlungen mit Dritten und erfordern Transparenz und Begründungen, wenn Änderungen in der Projektkonzeption erforderlich werden.
- *Test- und Wettbewerbsentwürfe:* Testentwürfe bieten eine gute Möglichkeit, frühzeitig und mit überschaubarem Aufwand die räumlichen Potenziale und Nutzungsmöglichkeiten einer Fläche zu erkunden und mehrere Ideen gleichzeitig zur Diskussion zu stellen. Konkurrierende Entwurfsideen helfen den Fachleuten, die Kriterien für die Projektentwicklung zu schärfen, ohne dass dabei nur ein einziger Konzeptansatz weiter verfolgt werden müsste. Testentwürfe können mit unterschiedlichem Aufwand erstellt werden; sie können sowohl von Mitarbeitern der Verwaltung als auch von externen Planern entwickelt werden. Ihr Vorteil im Vergleich zu städtebaulichen Wettbewerben liegt somit in der flexibleren Handhabung ohne auf die Option des Wettbewerbs frühzeitig zu verzichten. Sie können zum Beispiel auch die Ausschreibung eines Wettbewerbs vorbereiten².
- *Pragmatische Einigungsmöglichkeiten:* Gerade bei Gewerbebrachen und Konversionsflächen mit altem Gebäudebestand muss sich die planende Verwaltung mit den Zielen und Auflagen des Denkmalschutzes auseinandersetzen. Die Fallstudien zeigen, dass hier

² Diese Methode wurde beispielsweise erfolgreich im BWPLUS-Projekt „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart“ eingesetzt.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

pragmatische Einigungen und eine „kreativere Auslegung“ des Erhaltungsgedankens wichtig waren, um eine attraktive Umnutzung zu ermöglichen.

- *Befragung von „Zeugen“*: Bei neuen Planungsvorhaben, die auf Kritik oder Skepsis treffen, sei es in der Bürgerschaft, in der Verwaltung oder in den politischen Gremien, kann es hilfreich sein, Referenten einzuladen, die von ähnlich gelagerten Fällen und erfolgreich durchgeführten Projekten berichten können. Umgekehrt führen viele Städte auch Exkursionen durch, um aus den Erfahrungen anderer Kommunen zu lernen und sich eingehend mit den Voraussetzungen der Übertragbarkeit dieser Strategien auf die eigenen Verhältnisse auseinander zu setzen.
- *Übergeordnetes Gesamtkonzept der städtebaulichen und freiraumplanerischen Entwicklung*: Das Einpassen von Einzelprojekten in eine planerische Gesamtstrategie ist nicht nur ein Traum der Fachplanerinnen und –planer, es ist auch eine Notwendigkeit, um in sich schlüssige städtebauliche Politik zu betreiben und andere von den Plänen der Wieder- und Umnutzung zu überzeugen. Stringenz und Logik sind sicher kein Selbstzweck und dürfen nicht als Sachzwang missbraucht werden. In sich unlogische und unschlüssige Konzepte sind jedoch viel schwieriger zu begründen und gegenüber nicht erwünschten Begehrlichkeiten zu verteidigen.
- *Die Aufmerksamkeit der Medien und der Öffentlichkeit*: Ein neues Vorgehen, ein neuer Kommunikationsstil und die Berufung auf neue zukunftssträchtige Optionen in der Diskussion wirken sich motivierend für die Projektmitarbeiter und die Beteiligten aus. In diesem Sinne sind viele Projekte zwar drängende Aufgaben, aber auch Anlass, Neues zu erproben und die Verwaltungen bürgerorientierter auszurichten.

Transferphase

- *Anker- und Schlüsselinvestitionen*: Um die Qualität einer größeren städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme von Anfang an zu sichern, kann es von entscheidender Bedeutung sein, dass die ersten Realisierungsmaßnahmen zur Imageaufwertung oder Imageentwicklung des Standortes beitragen. Dies muss nicht immer durch die ersten Investoren passieren. Die Kommune kann mit öffentlichen Bauten oder einer attraktiven Gestaltung des öffentlichen Raums hier in Vorleistungen gehen und die Entwicklungsabsichten deutlich an die Öffentlichkeit und an potenziell interessierte Investoren vermitteln. Dabei ist es wichtig, dass diese Investitionen bereits „kooperative Wirkungen“ entfalten und nicht als „herausgeschmissenes Geld“ bewertet werden, falls die Besiedlung des Areals mehr Zeit in Anspruch nimmt als erwartet.
- *Kooperationen in kleinen Schritten erproben*: Kooperation will geübt und erprobt werden. Eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Vorhabens im Gegensatz zu einer frühzeitigen Erweiterung des Planungsanspruchs erhöht die Erfolgsaussichten für Verhandlungen, weil pragmatische Lösungen gefunden werden können und weniger Grundsatzdebatten geführt werden müssen. Das zügige Erreichen kleinerer Erfolge ist auch notwendig, um zum Weitermachen motiviert zu werden oder um sich der förderli-

chen Rückendeckung aus den politischen Gremien zu vergewissern. Gemeinsamer Lernprozess und kontinuierliche Kooperationsbereitschaft über die Schwierigkeiten der Projektrealisierung hinaus kennzeichnen erfolgreiches Vorgehen. Allerdings darf dabei das angemessene Komplexitätsniveau nicht aus den Augen verloren werden.

6.2 Analysefokus 2: Das Brettener Flächenkarussell - Strategien und Maßnahmen

Wegen der Besonderheit und des Erfolgs des in Bretten praktizierten „Flächenkarussells“ sollen an dieser Stelle die verschiedenen aufeinander abgestimmten Strategien und Maßnahmen beispielhaft aufgeführt werden. Sie machen deutlich, wie eine umfassende Modernisierungsstrategie auf kommunaler Ebene angegangen werden kann und wie eine Kommune weg von der Einzelflächenbetrachtung zu einem integrativem Handlungskonzept gelangen kann. Auch wenn der erforderliche wirtschaftliche Strukturwandel in Bretten der Auslöser für diesen Managementansatz war, so wäre zu prüfen, ob diese Handlungsstrategie nicht auch auf eine auf Innenentwicklung fokussierte Planung übertragbar wäre:

- *Erhöhung des Handlungsspielraums:* Zunächst muss der Handlungsspielraum durch zusätzliche Flächenpotenziale erhöht werden, die ins Spiel gebracht werden. Dies kann entweder dadurch geschehen, dass auf der grünen Wiese ein Standort ausgewiesen wird oder durch den Konkurs eines Betriebes Flächen frei werden, die in das Karussell eingebracht werden können. Städtische Unternehmen können zum Teil leichter verlagert werden als private Unternehmen. Deswegen erhöht das Einbringen dieser Betriebe in das Karussell auch die Handlungsmöglichkeiten und die Flächenangebote für die anderen Unternehmen.
- *Vorerwerb:* Um ein Flächenkarussell ins Laufen zu bringen und den entsprechenden Verhandlungs- und Planungsspielraum zu besitzen, ist die Kommune bestrebt, Eigentümerin der Flächen zu werden.
- *Flankierende Modernisierungsmaßnahmen:* Das Freiwerden eines innerstädtischen Geländes und die Umorganisation verschiedener Betriebe, sei es durch eine Verlagerung oder durch Erweiterungsmöglichkeiten vor Ort, bietet gleichzeitig die Möglichkeit für Infrastrukturverbesserungen (Straßenanschluss, ÖPNV-Anschluss, Anlage von Radwegen, Neuordnung von Versorgungsleitungen, etc.). Hiervon profitieren nicht nur die Unternehmen vor Ort, sondern auch die Anwohner.
- *Finanzierungsstrategien:* Wichtig für dieses Vorgehen ist die Rückendeckung aus dem Gemeinderat und die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Mittel im Haushalt. Weiterhin gilt es bei so weitreichenden Umstrukturierungs- und Verbesserungsmaßnahmen Fördermittel einzuwerben (z. B. Fördermittel für Sanierungsgebiete sowie Landesmittel für Infrastrukturmaßnahmen wie den Straßenbau). Kommunale Mittel alleine erscheinen aus der Sicht einer kleinen Kommune als nicht ausreichend.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

- *Baurechtliche Absicherung*: Für die jeweilige Entwicklung der Flächen wird zunächst ein Bebauungsplan aufgestellt. Wichtig für die Etappenentwicklung ist es, diesen gleichzeitig bei der Aufstellung mit einer Veränderungssperre zu versehen, damit die beabsichtigte Planung nicht durch anderweitige Vorhabensabsichten gestört, sondern gesichert werden kann.
- *Entflechtung von Gemengelage*: Es geht bei allen Umlagerungen nicht nur um die Logistikanforderungen der Betriebe, sondern auch um die Frage, welche Nachbarschaften stadtplanerisch verträglich sind.
- *Vorleistung*: Um „die Steine ins Rollen zu bringen“, sind manchmal auch großzügige Angebote zum richtigen Zeitpunkt notwendig, die dann Startsignale setzen oder den Weg für eine übergreifende Entwicklungsstrategie bereiten.

6.3 Analysefokus 3: Akteurskonstellationen und Handlungsstrategien in unterschiedlichen Arenen

Die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass ein Planungsprozess nicht von einer einzigen Arena bestimmt wird, sondern dass vielmehr unterschiedliche Akteurskonstellationen in Abhängigkeit von der planerischen Fragestellung, der Projektbiographie und der Projektphase vorliegen können. Auch KITSCHALT (1980) geht von mehreren mehr oder weniger miteinander verbundenen Arenen in seinem Untersuchungsfall, der Debatte um die Kernenergie, aus.

Je nach Konfliktlage und Abstimmungsbedarf sowie Zeitpunkt im Verfahren wird somit ein Zugehen auf unterschiedliche Akteure erforderlich und können unterschiedliche Kommunikations-, Kooperations- und Verhandlungssituationen entstehen, die den weiteren Planungsverlauf und die Möglichkeiten, ein Ergebnis zu erzielen, beeinflussen. Entsprechend der im Rahmen dieses Projektes vorgenommenen Typisierung von Kommunikationsprozessen sollen diese mit den beteiligten Akteuren hier nochmals in einer Übersicht dargestellt werden, um die Komplexität von Verhandlungssituationen eines Planungsfalls zu illustrieren. Sie zeigen auch die Palette möglicher Kommunikationsformen und der damit verbundenen Projektsteuerung.

Typ 1: Kommunikation als Koordination

Bei Koordinationsaufgaben sind in erster Linie die Akteure von Verwaltung und Politik mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und unterschiedlichem Abstimmungsbedarf gefordert. Gleichzeitig können vor allem bei größeren Projekten externe Partner in die Koordination mit einbezogen werden, die durch Impulse von außen die Entwicklungsrichtung mitgestalten können: Projektentwickler werden in der Regel bei größeren Vorhaben hinzugezogen. Ihnen werden beispielsweise die Kaufverhandlungen mit den Grundstückseigentümern oder die Verwaltung der finanziellen Mittel übertragen. Gemeinsam mit der Verwaltung koordinieren und steuern sie den Projektablauf.

Externe Büros können zur Unterstützung und schnellen Entlastung für bestimmte Aufgabenpakete herangezogen werden, sofern das Schnittstellenmanagement interner und externer Abstimmung gut funktioniert. Externe Prozessmanager zur Begleitung der gesamten Entwicklungsmaßnahme werden als hilfreich angesehen, können aber vor allem von kleineren und mittleren Kommunen nicht beauftragt werden, so dass die Federführung in der Regel bei einem der beteiligten Ämter liegt. Diese erwerben sich das erforderliche Projektmanagement-Know-how häufig „on the job“. Das gemeinsame Auftreten der Verwaltung nach außen wird durch die Festlegung eines federführenden Amtes erleichtert.

Ausprägung und Organisationsform des Kommunikationstyps "Koordination"	Akteurskonstellation und mögliche Verhandlungsgegenstände
Runder Tisch	Zwischen politischen Spitzen der Kommunen: Einigung über Gesamtkonzept und gemeinsames strategisches Vorgehen
Stadtentwicklungsverband, Zweckverband z. T. mit externen Partnern (z. B. Projektentwickler, Preisträger von Wettbewerben)	<p>ämterübergreifende Zusammenarbeit der verschiedenen berührten Sachgebiete der Verwaltung zweier bis mehrerer Kommunen: Konzeptdetaillierung, Vorbereitung der Bebauungsplanung</p> <p>Neutrale Dritte können hinzugezogen oder zur Unterstützung angefordert werden, sei es für die Vertragsgestaltung, als Vermittler zur Einigung über die Grundlinien zum gemeinsamen Vorgehen oder als politischer Berater der politischen Spitzen.</p>
ämterübergreifende Arbeitsgruppen und Projektsitzungen, z. T. mit externen Partnern (z. B. Projektentwickler, Preisträger von Wettbewerben)	<p>ämterübergreifende Zusammenarbeit der verschiedenen berührten Sachgebiete der Verwaltung</p> <p>ämterübergreifende Zusammenarbeit mit Projektentwicklern</p> <p>ämterübergreifende Zusammenarbeit mit externen Planern, Preisträgern von Wettbewerben</p> <p>ämterübergreifende Zusammenarbeit der verschiedenen berührten Sachgebiete der Verwaltung, der politischen Spitze, des Projektentwicklers und der übergeordneten Behörde</p> <p>Aufgaben: Konzeptdetaillierung, Ausarbeitung des favorisierten Wettbewerbsentwurfs zur Vorbereitung auf die Bebauungsplanung, Vorbereitung und Durchführung der Bebauungsplanung</p>
Geschäftsstelle	Federführendes Sachgebiet / Amt: Koordination von Bürgerbeteiligungsaktivitäten
Klausursitzungen	Verwaltung und Gemeinderat: z. B. Klärung der Leitlinien der künftigen Stadtentwicklung oder Festlegung des Haushaltsrahmens für einen verstärkten Grunderwerb, um Handlungsspielräume im (inter-) kommunalen Flächenmanagement zu erreichen

Abb. 21: Kommunikation als Koordination: Organisationsformen und Akteurskonstellationen

Koordinationsaufgaben auf der interkommunalen und regionalen Ebene sind eigentlich bereits als Kooperationsaufgaben zu bezeichnen, wobei in einem gestuften Planungssystem die jeweils

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

übergeordnete Ebene aus ihrer Perspektive koordiniert, während sich dasselbe Problem aus der unteren Ebene als Kooperations- oder Verhandlungsproblem darstellt.

Typ 2: Kommunikation als Kooperation und / oder Partizipation

In diesen Bereich der Kommunikation fallen eine Vielzahl unterschiedlichster Akteurskonstellationen und Verhandlungsgegenstände, die von unterschiedlichem öffentlichen Charakter sein können. Bilaterale Gespräche zwischen Kommunen und verschiedenen Projektbetroffenen verlaufen beispielsweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Zu einem frühen Zeitpunkt werden zentrale Rahmenbedingungen der Projektentwicklung verhandelt: z. B. Grundstückspreise für die öffentliche Hand, Zielrichtungen der Entwicklung, alternative Lösungsmöglichkeiten. Die Vorüberlegungen zur Konzeptentwicklung können auch im Rahmen von informellen Workshops thematisiert werden, in denen sich der Beteiligtenkreis bereits etwas erweitert, die aber immer noch unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.

Ausprägung und Organisationsform des Kommunikationstyps "Kooperation und Partizipation"	Akteurskonstellation und mögliche Verhandlungsgegenstände
Bilaterale Gespräche	Zwischen Kommune und Bund, Deutscher Bahn AG, Land oder privaten Institutionen und Grundstückseigentümern: i.d.R. schwierige Grundstücksverhandlungen aufgrund differierender Preisvorstellungen Zwischen Kommune und Investoren: Ansiedlungskonzept Zwischen Kommune und Projektentwickler: Zielrichtung der Entwicklung Zwischen Kommune und betroffenen Interessensvertretern / Bedenkenträgern: Vermittlung von Planungskonzepten, Aufzeigen von alternativen Lösungsmöglichkeiten
Informelle Workshopverfahren	Verwaltung, externe Büros und Projektentwickler: Entwicklung von städtebaulichen Konzepten
Kooperativer Planerworkshop	Planungsbüros, organisierte Interessengruppen, Verwaltung, Jury: Entwicklung von städtebaulichen Konzepten Verwaltung und externe Experten: Bewertung der städtebaulichen Konzepte
Gemeinderätlicher Arbeitskreis / Projektbeirat	Mitglieder aus Gemeinderat, Delegierte der Bürgerschaft, Vertreter der Verwaltung: konstruktiv-kritische Begleitung eines Planungs- und Kooperationsprozesses
Stadtentwicklungsforen Agenda 21-Prozesse	Organisierte Interessengruppen, interessierte Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung: Entwicklung und Beurteilung von Leitlinien der künftigen Stadtentwicklung, Diskussion konkreter überschaubarer Projekte

Abb. 22: Kommunikation als Kooperation und Partizipation: Organisationsformen und Akteurskonstellationen

Als öffentliche Verfahren konnten schließlich kooperative Formen von Planerworkshops mit bürgerschaftlichen Interessensvertretern oder Projektbeiräte mit Sitz und Stimme bürgerschaftli-

cher Vertreter oder verschiedene offene Diskursforen, z. B. im Rahmen von Agenda 21-Prozessen, beobachtet werden. Häufig werden sowohl organisierte Interessengruppen als auch interessierte Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig dazu aufgefordert, die Stadtentwicklung konstruktiv-kritisch zu begleiten.

Während in kooperativen Verfahren die Verhandlung im Vordergrund steht, sind partizipative Projekte durch das Zugehen auf die Bürgerschaft gekennzeichnet. Da in allen Fragen des Flächenmanagements die Eigentümer eine starke Gestaltungsmacht hinsichtlich der Problemlösung haben und die Kommunen die Rahmenbedingungen für die Flächenfestlegungen hoheitlich beschließen können, sind die Bürgerinnen und Bürger die schwächsten Akteure oder Partner in den jeweiligen Konstellationen. Denkbar sind jedoch vielfältige Planungsaufgaben, bei denen die Ortskenntnis und die Wünsche der Bürger eine wichtige Rolle spielen, z.B. für das Marketing der Fläche oder für die Investitionsbereitschaft von Familien zur Begründung von Wohneigentum.

Typ 3: Kommunikation als Informationsvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing

Ausprägung und Organisationsform des Kommunikationstyps „Informationsvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing“	Akteurskonstellation und mögliche Verhandlungsgegenstände
Beratungsgespräche	Zwischen Bauträgern / Wohnungsbaugesellschaften und Mietern: Umzugskonzepte
Bürger- und Mieterversammlungen Bürgeranhörungen und Informationsveranstaltungen Stadtbauforen Pressearbeit Ortstermine, Geländebegehung Bilaterale Gespräche „Hotline“ – telefonische Beantwortung von Bürgeranfragen Ausstellungen Broschüren	Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Projektentwickler, Verwaltung und Bürgerschaft Aufgaben: Vermittlung von Projektzielen, von erhofften Projekteffekten und der Einbettung in übergeordneten Rahmen, Zerstreuung von Ängsten, Bildung einer öffentlichen Diskussionsplattform

Abb. 23: Kommunikation als Informationsvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing: Organisationsformen und Akteurskonstellationen

Auch die dritte Kommunikationsfunktion wurde in allen Fallbeispielen angesprochen. Planungsmarketing oder Öffentlichkeitsarbeit bedient sich dabei unterschiedlichster Mittel und Wege. Sie reichen vom persönlichen Gespräch über öffentliche Bürgeranhörungen und Versammlungen, Pressearbeit und Ortsterminen bis hin zu Broschüren und Ausstellungen. Die Initiative zur Öffentlichkeitsarbeit muss nicht immer von der Verwaltung als Trägerin des Verfahrens ausgehen; sie kann ebenso durch den Projektentwickler oder durch Investoren erfolgen. Sie kann in allen Projekten, die durch die öffentliche Hand begleitet oder mitfinanziert werden, von

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

den Bürgerinnen und Bürgern auch erwartet werden. Das Niveau muss dabei das reiner Werbeproschüren eindeutig überschreiten. Es muss darum gehen, den Bürgerinnen und Bürger verschiedene Planungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen verständlich zu vermitteln, um die Entscheidungen der Entscheidungsgremien nachvollziehbar darzustellen.

Diese Kommunikationsformen ändern in der Regel wenig am Projektkonzept und der Durchführung, sondern stellen vielmehr das Bemühen dar, Projektziele und –effekte der breiteren Öffentlichkeit nahe zu bringen, für das Vorgehen der Planungsträger zu werben und gegebenenfalls noch Anregungen entgegenzunehmen. Dabei ist wichtig, genau klar zu stellen, wo Mitsprachemöglichkeiten bestehen und wo diese aufgrund bereits getroffener Entscheidungen oder rechtlicher Kompetenzen nicht gegeben sind.

Betrachtet man nun noch einmal in einer vereinfachten Übersicht, welcher Akteurstyp sich vorrangig welcher sozialen Ressourcen bedienen kann, so ergeben sich für die verschiedenen Akteure unterschiedliche Stärken und Schwächen und damit unterschiedliche Strategien, um ihre Interessen in Planungsprozessen durchsetzen zu können. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass je nach Kommune, Fragestellung, Projektbiographie, Ausgangslage und Projektverlauf sich die Ressourcenverteilung auch anders darstellen kann:

	politische Gremien	Verwaltung	Externe Planer	Investor	Nutzer / Betroffene	Bürger-schaft
Macht	++	+	0	++	0	--
Geld /Aufwand	++	+	--	++	0	--
Soziales Presti-ge/ Aufmerk-samkeit	0	+	++	0	++	++
Wertebindung	+	+	0	0	++	++
Wissen / Erfah-rung / Kreativi-tät	0	+	++	0	0	0

(Einfluss: ++sehr hoch, + hoch, 0 neutral, - niedrig, - - sehr niedrig)

Abb. 24: Ressourcenpotenzial und Einflussmöglichkeiten der Akteure

Politische Gremien verfügen vor allem über die Macht, sowohl über die Öffnung und Konzeption für kommunikative Projekte als auch über erforderliche Haushaltsmittel und den Einsatz von Verwaltungspersonal zu entscheiden.

Die Verwaltung hat in allen Feldern generell hohe Einflussmöglichkeiten: Sie bereitet die Beschlussvorlagen vor, sie kann bis zu einer gewissen Summe auch ohne Gemeinderat über die Vergabe von Aufträgen und Geldern entscheiden und durch kompetente und hochrangige Mitarbeiter die Planung aktiv mitgestalten. Sie kann zusätzlich zweckgebundene Fördergelder einwerben und so indirekt fachliche Leitlinien zur Stadtentwicklung fallbezogen in Kraft setzen.

Externe Planer können vor allem ihr Renommee als Büro ins Spiel bringen und durch kreative Lösungsansätze (zum Beispiel im Rahmen von Wettbewerben) oder überzeugende Projekterfahrungen (zum Beispiel im Rahmen der Altlastensanierung) Einfluss auf die Projektentwicklung nehmen. Nicht gering zu schätzen sind rhetorische wie auch andere planungskommunikative Fähigkeiten, die in den Ausbildungsstätten heute noch sehr unetrschiedlich geschult werden.

Investoren können ihr Geld und ihre Standortentscheidung in die Waagschale der Verhandlungen werfen, mit dem sie ihre Investitionsbereitschaft vom kommunalen Wettbewerb abhängig machen und mithilfe von Informationen zum Planungsvorhaben versuchen, die Bevölkerung vom Nutzen und Sinn ihres Vorhabens zu überzeugen. Zu diesem Zweck werden häufig externe Gutachter herangezogen oder es werden Wettbewerbe durchgeführt.

Nutzern und Betroffenen kann die öffentliche Aufmerksamkeit von Vorteil werden, wenn sie von einer Planung negativ betroffen sind und sie bestimmte Werte und Zielsetzungen in Erinnerung rufen können (z. B. Rücksicht auf Natur und Landschaft, Schutz gewachsener Nachbarschaften, kulturelle Güter, Bereitschaft zum Engagement für eine Sache oder ein Projekt). Schließlich verfügen sie auch über ein nicht unbeträchtliches Drohpotenzial, den Fall in die öffentliche Debatte zu bringen. Für das Erzwingen eines Bürgerentscheides sind allerdings erhebliche Ressourcen zu mobilisieren, was nicht bedeutet, dass Bürgergruppen nicht bereit wären, diesen Weg im Einzelfall zu gehen.

Wie kann man sich nun aber Mobilisierung und Tausch von Ressourcen in kommunikativen Verhandlungssituationen vorstellen? Welche Instanz verzichtet gerne auf Machteinfluss oder freiwillig auf Wissen, um dafür welche Ressourcen einzutauschen? Um sich diese Dynamik vorzustellen, muss die Abgabe sozialer Ressourcen in der Sicht der Geber und Nehmer positiv sein, so dass die Tauschbilanz gegenüber anderen positiv begründet werden und man sich als Gewinner der Situationen verstehen kann. Die Analyse der Fallbeispiele gibt hierzu Hinweise auf mögliche Geber- und Nehmerstrategien sowie auf Möglichkeiten der Mobilisierung sozialer Ressourcen (s. Abb. 26).

Je nach Ausgangslage bzw. Stand im Projekt könnten sich die jeweiligen Akteure ihrer Ressourcen bewusst werden und prüfen, wie sie durch das Angebot ihrer Ressourcen ihren Interessen näher kommen bzw. welche Möglichkeiten sie theoretisch haben, weitere Ressourcen zu mobilisieren.

Ein fiktives Beispiel: In einer alten Fabrikhalle hat sich ein Kulturverein als Zwischennutzer etabliert. Der neue städtebauliche Entwurf sieht einen Abriss der Hallen und eine Neubebauung mit einer weitgehend kommerziellen Nutzung vor. Der Entwurf eines renommierten Planerbüros wurde bereits vom Gemeinderat verabschiedet, die Verwaltung mit der Erstellung des Bebauungsplans beauftragt. Welche Hebel kann der Kulturverein nun in Bewegung setzen, um seine Ziele zu verwirklichen, dort weiterhin sein Kulturangebot aufrecht zu erhalten?

Wertebindung: Er könnte die Gemeinde auf die selbst erklärten Ziele eines Stadtmarketingkonzeptes aufmerksam machen, in dem ein vielfältiges kulturelles Angebot propagiert wird.

Soziales Prestige: Er könnte bekannte Persönlichkeiten für sein Kulturprogramm gewinnen

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Wissen/Kreativität: Alternative Ideen und Konzepte zum Umgang mit dem Standort könnten in die öffentliche Debatte gebracht oder ein entsprechendes Raumangebot in den neuen Gebäuden gefordert werden.

Soziales Prestige: Im Gegenzug bietet er an, den Standort mit der alternativen und mittlerweile überregional beachteten Kunstszene zu bereichern und den Ruf einer kulturell vielseitigen Kommune zu stärken.

Ressource	Geberstrategie	Nehmerstrategie	Mobilisierung
Macht / Bedeutung	Jemanden oder einer guten Idee zum Durchbruch verhelfen	Etwas bewirken	Mächtige Personen oder Institutionen gewinnen
	Politische Entscheidungen verbindlich treffen	Ideen / Projekte umsetzen	Mitstreiter gewinnen
	Kooperationen anbieten	Kooperationen eingehen	Kooperationspartner gewinnen
Geld	Ein gutes Produkt oder eine professionelle Dienstleistung kaufen	Ein gutes Produkt oder eine professionelle Dienstleistung anbieten und verkaufen	Haushaltsmittel sichern Fördergelder beantragen Geld sammeln
	Mitarbeiter einsetzen	Arbeitskraft zur Verfügung stellen	Sponsoren gewinnen
Soziales Prestige / Aufmerksamkeit	Jemandem die Rolle zubilligen, seinen Namen für eine gute Sache zu geben (z. B. Schirmherrschaft)	Sich für ein renommiertes Projekt einsetzen und mit ihm wachsen	Very Important Persons (VIPs) engagieren Motivierte Mitarbeiter einsetzen
	Ein Vorhaben positiv besetzen und nach außen vermitteln		An Wettbewerben teilnehmen Öffentlichkeit aufmerksam machen (Mobilisierung oder Marketing)
Wertebindung	Pragmatisch handeln, auch mal andere Werte akzeptieren	auf wichtigen Werten beharren	Sich auf Gesetze oder Common sense berufen
Wissen / Erfahrung / Kreativität	Wissen zur Verfügung stellen	Wissen annehmen und verwenden	Informationen sammeln
	Innovative, kreative Lösungsansätze erarbeiten	Innovative, kreative Lösungsansätze umsetzen	Ideen und alternative Konzepte sammeln

Abb. 25: Geber- und Nehmerstrategien und Möglichkeiten der Mobilisierung sozialer Ressourcen

6.4 Analysefokus 4: Überprüfung des Win-Win-Potenzials bei unterschiedlichen städtebaulichen und raumplanerischen Problemtypen

Die Recherche unterschiedlicher Flächenmanagement-Projekte ergab Hinweise auf Erfolgsfaktoren und mögliche Win-Win-Strategien in den einzelnen städtebaulichen Handlungsfeldern, die an dieser Stelle als Thesen in Bezug auf exemplarische und typische Problemtypen in der Planung als Zwischenergebnis zusammenfassend dargestellt werden:

Wiedernutzung innerstädtischer Brachflächen: Ein innerstädtischer Nutzungsmix bietet die Chance, das bestehende Angebot an Nahversorgung, Freiraumstruktur und Wohnformen attraktiv und sinnvoll zu ergänzen, so dass alle davon profitieren können: der Außenbereich wird durch die verstärkte Innenentwicklung geschont, künftige Bewohner finden ein Angebot städtischer Wohnformen bei gleichzeitig hoher Freiraumqualität vor, die bestehende Infrastruktur und die Nachfrage in der Nahversorgung werden besser ausgelastet. Die Kunden wohnen nah zum Freizeit- und Einkaufsangebot. Die Kommune muss weniger in Erschließungskosten investieren (außer bei Kosten einer Altlastensanierung) bzw. kann die Umnutzung zum Anlass nehmen, die bestehende Infrastruktur zu modernisieren und isoliertere Stadtquartiere z.B. durch Ausbau des Radwege- und Fußwegenetzes miteinander zu verbinden. (Fallbeispiel Villingen-Schwenningen - Kienzle-Areal).

Nachverdichtung von Wohngebieten: Eine Nachverdichtung kann zum Anlass genommen werden, bestehende Wohngebäude zu sanieren sowie Wohnkomfort und Wohnstandard zu verbessern. Die Modernisierung der Altbauten kann durch das neu geschaffene Baurecht finanziert werden und durch die Bebauung von schlecht nutzbaren Freiflächen kann kostengünstig neuer Wohnraum geschaffen werden. Der Verlust an Freiraumfläche kann durch qualitätsvolle Gestaltung und flankierende Maßnahmen im Wohnumfeld (z. B. Spielflächen, Verkehrsberuhigung) kompensiert werden. Angebote der Nahversorgung bleiben durch eine stabilisierte oder zunehmende Einwohnerdichte tragfähig oder können gar ausgebaut werden. (Fallbeispiel Stuttgart - Heumaden).

Kommunaler Flächenpool: Mithilfe eines flächenbezogenen Tauschsystems (Flächenkarussell) können bestehende Betriebe durch angemessene Flächenzuschnitte und –angebote oder bei einer Verlagerung des Betriebes bedarfsorientierte und modernisierte Standortbedingungen erreichen. Häufig werden damit interne Rationalisierungsprozesse im Unternehmen angestoßen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe erhöhen. Durch den langsam erworbenen vergrößerten Handlungsspielraum der Kommune und den Zugriff auf Flächen in unterschiedlicher Lage und mit unterschiedlicher Größe und Zuschnitt können somit den Unternehmen optimalere Standorte und Umfeldbedingungen angeboten und Standortprofile entwickelt werden. Die Bevölkerung profitiert von der Stärkung der Wirtschaftsstruktur, vom Erhalt von Arbeitsplätzen vor Ort und von der Auflösung von Gemengelage. Nimmt die Kommune dies ebenfalls zum Anlass, die bestehende Infrastruktur zu modernisieren, so entstehen weitere positive Folgewirkungen, zum Beispiel der Ausbau des ÖPNV, die Verbesserung der Radwege und der Fußgängersituation, Entsiegelungsmaßnahmen und Straßenraumbegrünungen. Die Kommune kann mit diesem planerischen Konzept aktiv Brachflächen in die Innenentwicklung einbringen und somit die Wie-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

dernutzungsrate erhöhen, ggf. auch eine wirtschaftliche Umstrukturierung über Jahre hinweg durchsetzen. (Fallbeispiel Bretten).

Interkommunale Flächenentwicklung: Durch ein kommunenübergreifendes Pooling von Flächen können Gewerbeansiedlungen auf planerisch sinnvolle Standorte gelenkt werden. Die Kommunen erhalten durch ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen eine bessere Verhandlungsmacht gegenüber Investoren. Für die Unternehmen selber können profilierte Standorte und damit Führungsvorteile entstehen. Weiterhin fällt es der Kommune leichter, städtebauliche und freiraumplanerische Qualitätsanforderungen im Gewerbebau durchzusetzen, wovon wiederum die Bürger und die Arbeitnehmer im betroffenen Gewerbegebiet profitieren können. (Fallbeispiel Ulm / Neu-Ulm).

Regionaler Flächenpool: Ähnlich wie beim interkommunalen Flächenpool verhält es sich auch mit dem räumlich weiter gefassten regionalen Gewerbeflächenpool. Da das unter diesem Aspekt untersuchte Projekt zum Zeitpunkt der Erhebung erst begonnen wurde, soll an dieser Stelle aufgeführt werden, in welcher Hinsicht Win-Win-Situationen entstehen könnten: Wie beim interkommunalen Flächenpooling verringert sich auch hier die Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden und die gebündelte Finanz- und Verwaltungskraft versetzt sie in die Lage, höhere Qualitätsstandards für Gewerbeflächen zu erreichen. Eine optimierte Flächenbereitstellung kann in Abstimmung mit den Erfordernissen der langfristigen Freiraumsicherung und den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege Flächeninanspruchnahme und Zersiedelungstendenzen verringern. Der aus betrieblicher und raumordnerischer Perspektive beste Standort steht im Vordergrund des Interesses und ermöglicht damit eine ökonomische Nutzung der Erschließungsmaßnahmen. In langer Perspektive kann dies zu einer Stärkung des Arbeitsmarktes, zu einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und in Regionen mit alten Industriebranchen zur Bewältigung des Strukturwandels beitragen. Allerdings stellt sich auch die Frage nach dem Grenzwert einer Ausdehnung des Pools und Erhöhung der Teilnehmerschaft am Pool, da auf diesem Wege zwar neue Potenziale geschaffen aber auch die Grenzen bewältigbarer Komplexität leicht überschritten werden können. (Fallbeispiel regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb).

Betrachtet man zusammenfassend alle untersuchten Fallbeispiele aus der Perspektive des Planers, so lassen sich unterschiedliche Problemtypen im Flächenmanagement identifizieren, auf die jeweils spezifisch planerisch und organisatorisch reagiert werden konnte. Im Sinn einer kritischen Überprüfung des tatsächlichen Win-Win-Gehalts eines Planungs- oder Handlungskonzeptes sollen deswegen einige Punkte genannt werden, die in einer Pro- und Kontra-Diskussion unbedingt in Erwägung gezogen werden müssen.

Problemtyp	Beobachtete planerische und organisatorische Lösungsansätze	Herausforderung / Einschränkung / Überprüfung
Ruinöser Konkurrenzkampf von Kommunen um ansiedlungswillige Investoren	Bildung von kommunenübergreifenden Flächenpools	Konzentration von Investitionen auf wenige Kommunen und damit Nachteile für nicht beteiligte Kommunen?
Knappe verfügbare Ausgleichsflächen	Bildung von kommunenübergreifenden Flächenpools, Ökokonto	Art und Lage der Ausgleichsmaßnahmen planerisch sinnvoll?
Brachfallen innenstadtnaher zentraler Standorte	Städtebauliche und freiraumplanerische umfassende Konzeption als Impuls für über den einzelnen Standort hinausgreifende Innenentwicklung	Prüfung der Finanzierbarkeit flankierender Maßnahmen
Innenstadtnahes Wohnen kaum im öffentlichen Bewusstsein verankert	Entwicklung attraktiver innerstädtischer Freiräume Attraktiver Nutzungsmix der Nahversorgung und des Kulturangebots	Verdrängungseffekte im Einzelhandel durch neue Märkte? Verkehrsbelastungen?
Stadtflucht der Familien	Realisierung von Wohneigentum mit Gestaltungsfreiheiten Qualitätsvolle Wohnstandortentwicklung	Angemessene Qualität wohnungsnaher Freiräume?
Imageverfall von Standorten	Ankerinvestitionen und -nutzung finden und zügige Umsetzung (z.B. Kulturstandort) Modernisierung des Umfeldes und der Infrastruktur (Anbindung an ÖPNV, Fuß- und Radwegesystem, etc.)	Prüfung von Folgewirkungen (Verkehr)?
Mangelnde Auslastung der Nahversorgungsinfrastruktur	Nachverdichtung von Stadtquartieren Standort- / Wohnumfeldverbesserung	Entwicklung der Freiraumqualität? Wohnungen noch bezahlbar?
Drohender Konkurs oder Umstrukturierungsbedarf von Unternehmen u.ä. Einrichtungen	Beratung der Unternehmen bei der Flächenoptimierung, Anlass zur Umfeldverbesserung und Modernisierung von Infrastruktur Flächenkarussell zur optimalen Nutzungsverteilung und für geeignetes Standortangebot	Spielraum des Flächenkarussells wird u.a. durch Ausweisungen auf der Grünen Wiese geschaffen Abwägung der Einstellung von Haushaltsmitteln für den Flächenerwerb: zu wessen Lasten geht die Finanzierung des Grunderwerbs?
Auftauchen nicht erkundeter Altlasten	Finanzierung der zusätzlichen Beseitigungskosten durch Mittelumwidmungen und Einsparungen	Auf wessen Kosten wird gespart?

Abb. 26: Übersicht über Problemtypen, Lösungsansätze und Überprüfmöglichkeiten

Hierzu zählt an erster Stelle die Frage, ob alle möglichen Folgewirkungen frühzeitig bedacht und konzeptionell behandelt wurden oder ob nicht zum Beispiel Lösungen auf Kosten Dritter gefunden worden sind (z. B. Verkehrsentwicklung, Verdrängungseffekte in der Nahversorgung). Ebenso wichtig ist die Frage, ob bei einer planerischen „Vergrößerung des Kuchens“, also z. B. bei der Flächenpoolbildung oder der Einrichtung von Ökokonten, die erweiterten Handlungsspielräume auch fachlich vertretbar ausgefüllt wurden.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Grundsätzlich stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt eine Win-Win-Lösung beurteilt wird. Städtebauliche und raumplanerische Planungsprozesse sind aufgrund der hohen Vielfalt an Beteiligten so komplex, dass sich der Kontext ändern kann und Bewertungen u. U. wieder revidiert werden müssen.

Bei der Bewertung des Win-Win-Gehalts einer planerischen Lösung muss einschränkend erwähnt werden, dass im Rahmen der Interviews die einzelnen Fälle mit allen Wirkungen und Folgewirkungen weder aus der Perspektive *aller* Beteiligten betrachtet noch detaillierte Aktenanalysen vergleichend zu den Aussagen der Interviewten durchgeführt werden konnten. Dies hätte den Rahmen der Untersuchung gesprengt. In der Expertenbefragung werden jedoch besonders auch die skeptischen Argumente im Einsatz des neuen informellen Planungsinstrumentariums abgefragt.

7 Plausibilitätsprüfung und Problemvertiefung im Delphiverfahren: Gestaltungsmöglichkeiten zur Ausschöpfung des Win-Win-Potenzials aus der Sicht der Planer

7.1 Weiterentwicklung des Untersuchungsdesigns (Delphi)

In den Kapiteln 4-6 wurden fallbezogene Erfahrungen mithilfe von Einzel- oder Kleingruppeninterviews generiert und typisiert. Im Rahmen eines Expertendelphis sollen nun die Zwischenergebnisse in mehreren Schleifen überprüft und vertieft werden. Der Expertendiskurs wurde nach dem Grundkonzept einer Delphi-Befragung organisiert. Von dem klassischen Delphi-Design wurde jedoch in zwei wichtigen Kennzeichen abgewichen:

Die Anonymität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde über zwei Schleifen aufrechterhalten und dann in einem abschließenden Workshop zugunsten einer moderierten Gruppendiskussion aufgegeben (vgl. Gruppendelphi nach WEBLER ET AL. 1991).

Die Fragen im Delphi drehten sich um qualitative Einschätzungen zum Forschungsgegenstand. Es ging nicht um Prognosen, auf die sich die Experten einigen mussten.

Beide Kennzeichen helfen, die Forschungsfragen präziser zu fassen und aufgrund der Auswahl der Interviewpartner eventuell vernachlässigte Aspekte besonders zu beleuchten. Die Befragung wurde zudem mithilfe der neuen Medien per E-Mail organisiert, so dass sich hier auch methodisch neue Erkenntnisse aus dem Projekt folgern lassen. Hier die Hauptkennzeichen des Delphis:

Ansprache der Experten und Motivierung zur Teilnahme: Im Vorfeld der Einladung zur Teilnahme am Experten-Delphi erfolgte zunächst eine telefonische Kontaktaufnahme zu potenziellen Teilnehmern. Diese wurden über das Projekt informiert und zur Teilnahme motiviert. Dadurch konnte der Kreis an interessierten Experten bereits enger gezogen und Einladungen gezielt ausgesprochen werden. Der Anreiz zur Teilnahme am abschließenden Workshop lag darin, dass bei diesem Termin die Anonymität der Teilnahme aufgehoben wird und die Experten dadurch auch die Gelegenheit zum direkten Erfahrungsaustausch erhalten.

Teilnehmerspektrum: Mit der Einladung bestand die Möglichkeit weitere Personen für die Teilnahme zu empfehlen. Besonders bei Absagen wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so dass das Forscherteam auf weitere interessante Personen aufmerksam wurde. In der Gruppe waren sowohl freie als auch angestellte Planerinnen und Planer vertreten. Einige waren ebenfalls im Feld des Kommunikationsmanagement praktisch tätig, andere vertraten dieses Gebiet als Forscherinnen und Forscher an einer wissenschaftlichen Einrichtung.

Zeitraumen: Für die Durchführung des Delphis in zwei Fragerunden wurden vom Einladungsschreiben der Experten bis zur Abgabefrist des zweiten Fragebogens 12 Wochen angesetzt. Zu beachten sind hier zum einen sowohl ausreichende Zeitspannen für die Beantwortung der Fragebögen als auch deren Auswertung. Kalkuliert wurden hier jeweils drei und zwei Wochen, wobei Feiertage und Schulferien diese Fristen entsprechend verlängerten.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Fristen: Im gesamten Verfahren wurden klare Fristen benannt, bis wann eine Anmeldung oder der Rücklauf der Fragebogen erbeten wird. Es hat sich gezeigt, dass es sinnvoll und ergiebig ist, nach dem Verstreichen der Frist mit einer Erinnerungsmail oder einem Telefonat nachzuhaken, da manche Teilnehmer bei Gewährung einer Verlängerungsfrist die Fragebögen noch ausfüllten.

Befragung per Email: Die Befragung per Email stellte sich als praktikable Möglichkeit heraus, die Verschickung der Fragebögen, deren Rücklauf und die Behandlung von Rückfragen, Anregungen und Informationen effizient zu bewältigen. Durch die Verschickung der Fragebögen als „bcc“ (blind carbon copy) wird die Anonymität der Teilnehmer gewährleistet. Das Ausfüllen des Fragebogens am Bildschirm erfolgte problemlos. Hilfreich für das Ausfüllen und Auswerten ist die Hinterlegung der Antwortblöcke mit einer anderen Farbe, so dass Frage und Antwort auf den ersten Blick als solche ersichtlich sind.

Pretest: Um die Verständlichkeit des Fragebogens und vor allem auch den Versand per Email und die Gewährung der Anonymität zu überprüfen, empfiehlt sich in jedem Fall ein Pretest des Fragebogenversands an unbeteiligte Personen.

Inhaltlich zielte die Expertenbefragung vor allem auf Themen zur Verallgemeinerbarkeit der Fallbeispiele und zur Vervollständigung der Kriterien zur Einschätzung der Chancen und Risiken des neuen Planungsansatzes. Aufgrund der Zusammensetzung der Expertengruppe wurde besonders auch auf die Rolle und Verantwortung der Verwaltungen für den Kommunikationsprozess eingegangen. Somit wurden folgende Themen vertieft:

- das Win-Win-Potenzial in den verschiedenen städtebaulichen Handlungsfeldern,
- die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Win-Win-Potenzials im Rahmen des bestehenden Bauplanungsrechts,
- das Ungleichgewicht bei Verhandlungen mit starken (privaten) Akteuren und „schwachen Beteiligten“ sowie
- der Umgang mit Konflikten.

7.2 Das Win-Win-Potenzial in den verschiedenen Flächenkategorien (Zustimmung unter Vorbehalt)

Die in den Interviews genannten Fälle wurden im Hinblick auf Ihr Win-Win-Potenzial in drei bzw. fünf Grundkategorien unterteilt: Ausgehend von den Flächenkategorien „Einzelfläche“, „Flächenkonglomerat“, „Kommunale Fläche“, „Regionaler bzw. interkommunaler Teilraum“ und „Region“ besteht die Annahme, dass das Win-Win-Potenzial zunimmt,

- je größer der Verhandlungsraum und die Möglichkeiten der Bündelung von verschiedenen Interessen wird,
- je weniger emotional die Fragen der Debatte aufgeladen sind und
- je größer auch die Möglichkeiten sind, über Flächenpotenziale mit ähnlichen austauschbaren Funktionen zu verfügen.

Plausibilitätsprüfung und Problemvertiefung

Umgekehrt formuliert, je weniger Beteiligte, je geringer der räumliche und planerische Umgriff einer Fläche und je emotionaler die Kontrahenten miteinander umgehen, desto geringer ist die Chance zum Erreichen einer Win-Win-Lösung. Dies spricht dafür, dass das Win-Win-Potenzial zunimmt, je umfassender (höher) die Planungsebene ist (regionale Lösungen wären somit leichter als kommunale und einzelflächenbezogene Lösungen zu erzielen.).

Die Experten setzten dieser Einschätzung des Win-Win-Potenzials zunächst entgegen, dass eine Lösung eventuell um so leichter zu erreichen ist,

- je geringer die Komplexität des Falls,
- je weniger Akteure mit ihren Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen und
- je eher die Dimensionen des Falls vorstellbar und je konkreter die Umsetzungsschritte sind.

	Villingen Schwenningen: „Kienzle Areal“	Karlsruhe: „Nachverdichtung im Lohfeld“	Bretten „Flächenkarussell“	Ulm / Neu-Ulm, Neckar-Alb „Gewerbeflächenpool“	
Kategorie/ Städtebauliches Handlungsfeld	A1 Einzelfläche	A2 Flächenkonglomerat	B Kommunale Fläche	C1 Teilraum	C2 Regionale Fläche
Projektebene	Projekt	Projekt	Programm	Projekt	Programm
Städtebauliches Instrument	z.B. B-Plan, Wettbewerb, städtebaulicher Vertrag	z.B. B-Plan, Wettbewerb, Städtebaulicher Vertrag mit mehreren Eigentümern	z.B. FNP-Plan, Flächenkarussell, Flächenpool	z.B. interkommunale Planung, Flächenpool, Ökokonto	z.B. regionale Planung, Flächenpool, Ökokonto
Fachliche Herausforderung	Altlastensanierung, Nachverdichtung, Nutzungsintensivierung, Inwertsetzung von Flächen	Nachverdichtung, Nutzungsintensivierung, Inwertsetzung von Flächen	Kommunale Nutzungsoptimierung: technisch, ökologisch, ökonomisch, sozial	Teilräumliche Nutzungsoptimierung: technisch, ökologisch, ökonomisch, sozial	Regionale Nutzungsoptimierung: technisch, ökologisch, ökonomisch, sozial
Verhandlungsansatz	Nutzungsstörungen entkoppeln (räumlich, zeitlich)	Negative Auswirkungen mindern oder kompensieren	Kosten und Nutzen gerecht verteilen	Kräfte Bündeln Kosten und Nutzen gerecht verteilen	Kräfte Bündeln Kosten und Nutzen gerecht verteilen
Win-Win Potenzial	(Ver-)Handlungsspielräume und Bündelungsoptionen				
	gering	→			hoch

Abb. 27: Typisierungsansatz zur Erfassung des Win-Win-Potenzials

Diese Argumente sprächen wiederum dafür, dass Win-Win-Lösungen eher im einzelfallbezogenen Verhandeln zu suchen sind und weniger im komplexen regionalen Kontext zu erreichen wären.

In der Diskussion konnte kein eindeutiger Konsens oder Dissens hinsichtlich einer der beiden Thesen herausgearbeitet werden. Für beide Argumentationsweisen lassen sich Beispiele finden. Mit dem Blick auf die Praxis empfehlen die Experten als strategische Einstiegsebene für kommunikative Projekte die Ebene des Flächennutzungsplans. Hier bleiben Planungskontext und zu

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

beteiligende Akteure überschaubar, gleichzeitig besitzen die Gespräche aber genügend Handlungsspielräume und Flexibilität, um zu kommunal angepassten und wirkungsvollen Konzepten zu gelangen.

Während auf lokaler Ebene bereits Erprobungen in vielfältigen Konzeptionen praktiziert werden, sind die regionalen Projekte rarer, hinsichtlich des Koordinationsaufwandes komplexer und risikoreicher. Bei Projekten zu regionalen Ausgleichsproblemen könnte die Gefahr bestehen, dass zum einen schwache Interessenträger aufgrund der Vielzahl an betroffenen Akteuren nicht genügend berücksichtigt werden, so dass hier evtl. häufiger Lösungen auf Kosten nicht beteiligter Dritter empfohlen werden. Zum anderen sind auf dieser Planungsebene die Aussagen einerseits umfassender und grundsätzlicher, andererseits aber auch unverbindlicher, so dass die tatsächliche Konsens- und Win-Win-Qualität erst zu einem späteren Zeitpunkt feststellbar ist. Aufgrund des umfassenderen Anspruchs einerseits und der noch mangelnden Erfahrungen mit regionalen Kompensationskonzepten andererseits müssten deswegen künftige Analysen verstärkt auf dieser Ebene ansetzen (vgl. Kap. 9).

7.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten des Win-Win-Potenzials im Rahmen des bestehenden Bauplanungsrechts (Konsens)

Wenn nun die kommunale Ebene ein zentraler Ansatzpunkt für konsensorientierte Verhandlungen sind, so schloss sich während des Delphis die Frage an, ob das bestehende Bauplanungsrecht ausreicht, um zu einvernehmlichen Handlungsstrategien der relevanten Akteure zu kommen oder ob kommunikative Planungsansätze durch neue Regelungen zunächst zu ermöglichen und dann auch zu fördern wären.

Die Experten waren sich einig, dass das bestehende ordnungsrechtliche Instrumentarium ausreicht, um konstruktive, kreative und bürgernahe Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Ansatzpunkte liegen in der gesamten Palette der planerischen Instrumente: Neben den bereits heute schon möglichen informellen Verfahren und Instrumenten (z.B. im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung oder im Verhandeln städtebaulicher Verträge) zählen hierzu auch die klassischen formalen Instrumente wie Bebauungsplan, Vorhaben- und Entwicklungsplan, Flächennutzungsplan, Eingriffsregelung, Landschaftsplan und Ökokonto, etc. Das Problem liegt darin, dass es keine Anreize, außer die selbst gesetzten, gibt, aktiv informelle und konsensorientierte Planungsstrategien anzuwenden.

Die bestehenden Instrumente müssten allerdings besser ausgestaltet werden, um wirksamer zu werden. Hierzu wurden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Bewusstsein für integrativen Managementansatz schaffen: Dieses ist erforderlich, um den Fokus auf die Wiedernutzung von Bestandsflächen statt auf eine angebotsorientierte Bauleitplanung zu lenken.
- Qualitätskriterien für räumliche Pläne und Konzepte entwickeln: Hierzu zählen z.B. qualifizierte Baulandpotenzialerfassungen im Bestand und fachgerechte Bevölkerungsprognosen.

- Klare Formulierungen der fachlichen Aussagen von Naturschutz und Landespflege, um sie dezidierter in die Abwägung einzubringen.
- Fortbildung und Beratungsangebot für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung im Hinblick auf die Möglichkeiten der Vertragsgestaltung. Hilfreich wäre außerdem ein Handbuch der Gestaltungsmöglichkeiten für Verträge und verhandlungsorientierte planerische Entscheidungen sowie eine fachliche und juristische Beratung der Mitarbeiter wie auch sonstiger Interessengruppen.

In Zukunft wird das formale Korsett der Planung durch EU-Vorgaben noch enger. Dies wird von den Experten jedoch nicht unbedingt als hinderlich für das Arbeiten mit kommunikativen Planungsinstrumenten empfunden. Im Gegenteil stärkt es die Position der öffentlichen Hand, sich auf zwingend notwendige Untersuchungen und Prüfschritte zu berufen. Eine solche umweltpolitische Strategie wird als „Rute im Fenster“ bezeichnet (MAYNTZ ET AL. 1978). Mit der Einführung der Plan-UVP werden zudem der Verfahrensgedanke gestärkt und Beteiligungsmöglichkeiten als frühzeitige informelle Verfahren stärker verankert.

Im Hinblick auf die bessere Ausgestaltung der informellen Instrumente wurde von den Experten gefordert, Qualitätskriterien für kooperative Verfahren zu etablieren. Dies solle aber weniger geschehen, um Verfahren zu standardisieren, sondern vielmehr um gewisse Mindeststandards zum Ausdruck zu bringen, die den Kommunen auch im Falle einer Beauftragung eines externen Dienstleistungsbüro eine Entscheidungshilfe sind und Anhaltspunkte für faire und kompetente Beteiligungsprozesse geben.

Im Sinne der weiteren Ausgestaltung des rechtlichen Instrumentariums schlagen die Experten eine Regelung vor, nach der neue Flächen auf der „Grünen Wiese“ erst in Anspruch genommen werden dürfen, wenn nachweisbar der Versuch unternommen wurde, zunächst innerörtliche Flächen zu bebauen.

7.4 Verhandlungen mit starken (privaten) Akteuren und Stärkung der „schwachen Beteiligten“ (Konsens mit Einschränkungen)

Während des Delphis werden zwei miteinander verbundene Themenkreise vertieft: zum einen die Frage, wie weit Verhandlungsprozesse überhaupt kooperativ und partizipativ angelegt sein sollten oder ob ein formal ausgestalteter Prozess im Sinne des Allgemeinwohls bessere Ergebnisse erzielt, zum anderen wie sich die Verwaltung grundsätzlich gegenüber starker Interessenartikulation wappnen kann.

In der ersten Frage konnte unter den Experten kein Konsens erzielt werden. Einige Teilnehmer plädierten für eine Öffnung von Planungsprozessen für die breite und / oder organisierte Öffentlichkeit und begründeten dies mit einem notwendigen Anliegen von Verwaltung und Politik, lokales Wissen einzubeziehen, bürgerschaftliche Belange rechtzeitig zu erkennen, Planungsentscheidungen transparent und nachvollziehbar zu gestalten und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der räumlichen Entwicklung in ihrem Lebensumfeld zu erhöhen.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Dem wurde entgegengehalten, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Regel sowieso schon lange Zeiträume in Anspruch nehmen, die Verwaltung hier schnell gegenüber interessierten Investoren unter Zeitdruck und damit in die Defensive gerät und es deswegen tunlichst vermeiden sollte, die Verfahren freiwillig noch komplexer zu gestalten. Außerdem vertragen im Flächenmanagement manche wirkungsvollen Ansatzpunkte absolut keine öffentliche Aufmerksamkeit. Informationen müssen z.B. schon verwaltungsintern vertraulich behandelt werden, damit diese ja nicht an die Öffentlichkeit gelangen (z. B. Kenntnisse um bevorstehende Insolvenzen und damit Brachfallen von Firmengeländen) (vgl. Kap. 9). Auch bei einer bereits erfolgten Einigung über fachlich qualifizierte städtebauliche Entwürfe würden neue Diskussionsforen wiederum den weiteren Planungsfortschritt eher verzögern als zu dessen inhaltlicher Qualität noch Substanzielles beizutragen. Dennoch sahen auch die Verfechter dieser Position die Notwendigkeit und Möglichkeit, Planungsprozesse fallweise und phasenweise gezielt zu öffnen. Die Eröffnung eines formalen Verfahrens zum Bebauungsplan oder die Befassung gemeindrätlicher Gremien mit dem Projekt sind häufig die einzigen Möglichkeiten eine Verhandlung aus der Grauzone des „Klüngelns“ herauszubringen und in der Öffentlichkeit weitreichendere Debatten zu initiieren.

Für alle Experten stand jedoch außer Frage, dass fachliche Gesichtspunkte besonders auf Betreiben der Verwaltungsfachleute in den Prozessen hochgehalten werden müssen. Dabei geht es darum, eine starke Position gegenüber den Konfliktpartnern aufzubauen. Folgende Strategien sind hier hilfreich:

- das Vorliegen gemeinsamer Grundsätze
- geklärte Zuständigkeiten
- geklärtes internes Informationsmanagement
- eine intern geklärte, auch ämterübergreifende Position zum Verhandlungsgegenstand.

In Bezug auf potenziell starke Verhandlungspartner werden unterschiedliche Vorgehensweisen als erfolgversprechend herausgearbeitet:

Gegenüber starken Einzelinteressen: Die Verwaltung kann sich durch ein plural zusammengesetztes Akteursspektrum in kommunikativen Verfahren absichern, in dem sie den Kreis der Beteiligten erweitert, z. B. weitere Träger öffentlicher Belange oder Umweltverbände hinzuzieht. Dies erhöht allerdings den Aufwand für das Projekt.

Gegenüber starken Investoren auf kommunaler Ebene: Die frühzeitige Formulierung, Einigung und politische Absicherung über Leitlinien im Städtebau inklusive einer freiraumplanerischen Entwicklungskonzeption verleiht ihr eine stärkere Position in projektbezogenen Verhandlungen. Liegen solche Leitlinien jedoch nicht vor, so können im Rahmen von Testentwürfen und / oder Wettbewerben neue Optionen generiert und zur Diskussion gestellt werden. Trotz inhaltlicher Offenheit des Verfahrens kann die Verwaltung mithilfe dieser Verfahren gewährleisten, dass fachliche Standards gelten und nicht „unter den Runden Tisch“ fallen. Für den Einsatz dieses Mittels werden die üblichen Bestimmungen des Wettbewerbsverfahrens allerdings verändert und gelockert, es wird zum Beispiel mit neuen kooperativen Verfahren experimentiert.

Gegenüber starken Investoren auf interkommunaler Ebene: Absprachen zwischen den Kommunen und der Zusammenschluss zu Flächenpools ermöglichen den Kommunen von Beginn an eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber Investoren.

Gegenüber allzu aggressiven oder defensiven Verwertungsstrategien der Flächeneigner: Durch frühzeitige und einprägsame Vorhaltung von Infrastruktureinrichtungen, das Zulassen konzeptverträglicher Zwischennutzungen und eine zeitlich sinnvolle Strategie der Maßnahmen-durchführung können Marketingmaßnahmen fruchtbar und gute Standorte „gemacht“ werden. Das aktive Zugehen und die Beratung von Eigentümern über die Möglichkeiten der Veräußerung oder Entwicklung der Flächen kann zusätzliche Impulse geben. Umgekehrt sind allzu anspruchsvolle Vorstellungen der Eigentümer über die Preise und Verwertungsmöglichkeiten durch Aufklärung über die Schwierigkeiten, langen Atem und aktive Konfliktregelung möglich. Wichtig wäre es, die Nutznießer für diese Prozesskosten an den Kosten zu beteiligen ohne dass den beauftragten Dienstleistern deshalb ihre neutrale Position abgesprochen werden kann.

7.5 Konfliktlösungsstrategien (Dissens)

Wie dem Konfliktfall durch frühzeitige Interessenklärung vorgebeugt werden kann, lässt sich bislang noch eher einzelfallbezogen beantworten. Grundsätzlich empfehlen die Experten einen frühzeitigen „Interessenverträglichkeitscheck“. Nicht nur die Verwaltung, sondern auch potenzielle Investoren versuchen, gleich zu Beginn ihre Ansprüche und Interessen deutlich zu machen. Dadurch kommt die Verwaltung in Teilen auch in eine Beratungsfunktion, die dem Projektfortschritt dienlich sein kann. Ein stärker taktisches Vorgehen wird hingegen vor allem dann beobachtet, wenn das Machtgefälle zwischen den Verhandlungspartnern als sehr hoch eingeschätzt wird.

Kommt es dennoch zum Konflikt, so werden unter den Experten drei Strategien kontrovers diskutiert:

Strategie 1: Delegation des Konfliktes „nach oben“: Wenn das Gesamtverfahren daran zu scheitern droht oder trotz Kooperation keine Einigung erzielt werden konnte, plädieren einige dafür, den Konflikt „nach oben“ zu delegieren. Dem wird allerdings kritisch entgegen gehalten, dass dies zu massivem Vertrauensverlust der Verhandlungspartner führen kann und somit für die Sache eher kontraproduktiv wäre. Diese Strategie bedeutet zunächst eine Verschärfung des Konfliktes, dann aber die Möglichkeit einer frühzeitigen politischen, nicht diskursiven Lösung.

Strategie 2: Vertagen des Konfliktes: Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die Konfliktlösung zu vertagen und die strittigen Flächen ruhen zu lassen. Dies ist aber nur möglich, wenn der Verwertungsdruck nicht zu hoch ist und die Kommune nicht bereits „mit dem Rücken zur Wand“ steht.

Strategie 3: Offenlage der Interessen und neutrale Vermittlung: Als dritte Variante wurde die Möglichkeit ins Feld geführt, mit „offenen Karten“ zu spielen. Transparenz und Offenheit sind vor allem dann möglich, wenn die Kommune Verhandlungsspielräume besitzt, evt. alterna-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

tive Flächen anbieten kann und somit weniger erpressbar ist. Darüber, dass neutrale Vermittler hier positive Fortschritte erzielen können, besteht Einigkeit. In welcher Organisationsform diese Prozesse unterstützt werden können, ob Clearingstellen weiterhelfen oder sogar die Verwaltungen in Konflikten vermitteln können, bleibt umstritten (s. Kap. 9.1).

8 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Durch die Analyse der Fallbeispiele und das Delphi-Verfahren konnte klar herausgearbeitet werden, dass in der planerischen Praxis des Flächenmanagements vielfältige Akteurskonstellationen anzutreffen sind und diese zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Planungsprozesses in parallelen oder hintereinander folgenden Teilarenen aufeinander treffen. Aus der Analyse geht weiterhin hervor, dass sogenannte Win-Win-Lösungen keine Verheißung darstellen, sondern einen Arbeitsbegriff umreißen. Der Begriff „Win-Win-Lösung“ verspricht weder ein Planungs- oder Verhandlungsergebnis noch einen Projekterfolg. Er bezeichnet vielmehr eine planerische Haltung und Strategie, durch konsensorientierte Verhandlungsunterstützung das Planungssystem, zumindest den Bereich der informellen Instrumente, zu bereichern.

Dabei wurde weiterhin deutlich, dass kooperative und partizipative Verfahren unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen, sich unterschiedlich weit gegenüber der Öffentlichkeit öffnen oder gar nur hinter verschlossenen Türen stattfinden können.

Es würde der Komplexität von Planungsprojekten nicht gerecht, nun je Fragestellung, Akteurskonstellation oder Handlungsebene ein Verfahrenskonzept zu empfehlen, mit denen grundsätzlich konsensorientierte Lösungen erzielt werden können. Dazu sind die Kontextbedingungen und Eigenheiten des Planungsfalls und der Kommune(n), in denen kooperative und partizipative Verfahren verankert werden, zu individuell. Dennoch können als Ergebnis dieser Forschungsarbeit wesentliche Hinweise zur Verfahrenssteuerung gegeben werden, die dann auf den Einzelfall angepasst werden müssen.

8.1 Sondierung des Kooperations- und Konfliktschlichtungsbedarfs

Zunächst stellt sich bei allen planerischen Vorhaben die Frage, ob ein Kooperations- und Konfliktschlichtungsbedarf vorhanden ist und wenn ja, wer dazu mit wem und in welcher Art und Weise kommunizieren muss. Die erhöhte Komplexität eines Planungsvorhabens durch kooperative Verfahrensbausteine wurde bereits mehrfach erwähnt, so dass der Einsatz vorhandener personeller und finanzieller Ressourcen gut überlegt sein will.

Sind von einer Maßnahme beispielsweise keine grundlegenden privaten oder gemeinwohlorientierten Interessen berührt oder ist eine angestrebte Nachnutzung so unumstritten, weil sie positiv besetzt ist, so kann es genügen, offensiv die einzelnen Planungsschritte zu vermitteln (Typ 3: Kommunikation als Informationsvermittlung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit). Allerdings muss hierbei auch klarer auf die sekundären Nebenwirkungen eines Projektes geachtet werden. In der bayrischen Gemeinde Feldafing beispielsweise hat die Bevölkerung den Bau eines profilierten Museums mithilfe eines Bürgerentscheides verhindert. Grund für die Ablehnung dieses Projektes, um das sich mehrere Gemeinden beworben hatten, war ein unzulängliches Verkehrs- und Parkkonzept. Die Kommunen sollten sich dabei überlegen, ob sie die Initiative für die Öffentlichkeitsarbeit ergreifen und damit das Zepter in der Hand behalten oder

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

ob sie die „Planungsvermarktung“ einem eingeschalteten Projektentwickler überlassen wollen, auf dessen Planungsziel und Strategie sie dann allerdings kaum Einfluss nehmen können. Die öffentliche und offensive Berichterstattung über den Projektfortschritt kann außerdem mit Blick auf die künftigen Nutzungen Projekten Schub verleihen.

Umgekehrt kann es aber auch Indizien für schlummerndes oder manifestes Konfliktpotenzial geben, die ernst genommen und behandelt werden sollten: z. B. negative Berichterstattung in der Presse, Häufung von negativen Anmerkungen in Bauleitplanverfahren, Überreichung von Unterschriftenlisten bis zur Bildung von Bürgerinitiativen.

Mitsprache und Mitgestaltungsmöglichkeiten sind unabdingbare Voraussetzungen,

- wenn man bestimmte Bevölkerungs- oder Interessensgruppen für ein Planungsprojekt gewinnen möchte oder auf deren Mitwirkung angewiesen ist (Betroffene oder Begünstigte von Planungen wie Familien, die sich in Baugruppen organisieren oder Einzelhändler, die ein Innenentwicklungskonzept mittragen sollen),
- wenn man gezielt lokales Wissen einbinden oder das bürgerschaftliche Engagement im Stadtteil erhöhen will (z. B. bei Stadterneuerungsprozessen im Rahmen des Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“) und
- wenn eine starke Interessenartikulation bereits vorhanden ist, die die Projektrealisierung in Frage stellen kann.

Auch wenn der erhöhte Aufwand für kooperative Projekte gescheut wird und die höhere Effizienz einer frühzeitigen und damit konfliktantizipierenden Strategie sich schwer quantifizieren lässt, so empfiehlt es sich, im Zweifelsfall (wenn z. B. die Ansprüche und Anliegen Dritter nicht bekannt sind) so früh wie möglich ein Projektvorhaben in der Öffentlichkeit zu vermitteln. Es ist immer noch besser, ein aktives Angebot zu formulieren, das anfangs auch mit begrenztem Aufwand erfolgen kann als später von einer protestbereiten Öffentlichkeit überrollt zu werden, die den Planungsaufwand auch erheblich erhöhen kann. In vielen Projekten wurde berichtet, dass die Abgeschlossenheit und Unzugänglichkeit der Flächen ein wichtiger Grund für zu späte öffentliche Aufmerksamkeit darstellt. Begehungen, Hochschularbeiten, Zwischennutzungen und eine aktive Debatte helfen, Flächen, die lange dem kollektiven Bewusstsein entzogen waren, wieder in den Entscheidungsraum der kommunalen Politik zu bringen. Kooperative Strategien können dabei die Verfahrenssicherheit erhöhen, eine Verfahrensbeschleunigung können sie allerdings nicht garantieren.

8.2 Konzeptionierung und Mandatsklärung

Ist die Entscheidung für ein kooperatives und partizipatives Vorgehen gefallen und die Zielrichtung geklärt (Vermittlung von Planungsstrategien, Förderung von Engagement, Einbezug lokalen Wissens oder Konfliktlösung), so sollte auch die Einbettung des informellen Prozesses in den politischen und planerischen Kontext beachtet und in die Konzipierungsüberlegungen einbezogen werden:

- Auf welcher „Abstraktionsebene“ soll das Projekt angesiedelt sein? Geht es eher um die grundsätzliche Diskussion von Leitlinien und Schwerpunkten für ein Handlungspro-

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

gramm der künftigen Stadt(quartiers-)entwicklung oder geht es um konkrete Planungsempfehlungen für ein bestimmtes Areal?

Beides ist möglich und auch kombinierbar.

- Soll das Verfahren in einen bestehenden Beteiligungsprozess eingebettet werden (z. B. im Rahmen von Agenda21-Prozessen, bestehenden Stadtentwicklungs- oder Stadtmarketingforen) oder wird ein eigenständiges Verfahren angestrebt?
Hier sollte überlegt werden, ob man immer denselben Kreis der „kommunalpolitisch Aktiven“ ansprechen möchte oder ob man „frischen Wind“ in die Verfahren bringen will, indem man ganz spezifische Interessengruppen mit ihrem Interesse und ihren möglichen Beiträgen anspricht.
- Sollte der Rahmen des Beteiligungsangebotes beispielsweise über eine einzelne Fläche hinausreichen, um sich genügend Spielräume für neuartige und kreative Lösungsansätze zu sichern? Soll ein konkretes Beteiligungsangebot in ein übergeordnetes Entwicklungskonzept eingebettet sein und den Auftakt zu einem kontinuierlichen Dialogprozess zwischen Verwaltung und Bürgerschaft bilden?
Dies müsste klar vermittelt und von entsprechenden organisatorischen Strukturen unterstützt werden, die klar nach außen kommuniziert werden (Stabstellen, Geschäftsstellen, Projektbeiräte, Ansprechpartner etc.).
- Wie sieht der politische Entscheidungsfahrplan aus? Wann werden in den politischen Gremien welche Beschlüsse gefällt, in die die Beratungsergebnisse einfließen könnten? Das Projektkonzept sollte damit abgestimmt werden, um eine zügige Beratung und Umsetzung von Ergebnissen zu gewährleisten. Da diese Vorgänge für Bürger oft keine bekannten Routinen sind (Vorberatungen in Ausschüssen, kurze Beratung im Gemeinderat, eingeschränkte Rederechte für Fach- und Sachgutachter, wozu auch die Bürger zählen) ist es notwendig, hier im Sinne „lokalpolitischer Bildung“ aktiv zu vermitteln und auch die Routinen eingeschliffener Entscheidungsfindung für und mit den Bürgern zu durchbrechen.
- Wie weit ist ein Projekt fortgeschritten, welche Rahmenbedingungen sind bereits fest vereinbart, gar politisch verabschiedet?
Diese sind einem Kooperationsangebot nicht abträglich, sie müssen nur klar und deutlich von Anfang an offen gelegt und begründet werden.

Grundsätzlich kann die Empfehlung ausgesprochen werden, nicht alle Themen und Anliegen in einem Verfahren zu erfassen und zu behandeln, sondern eher überschaubare Mitwirkungsangebote mit definierten Anfangs- und Endpunkten zu formulieren. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, einen Verhandlungsprozess in mehreren Phasen einzuteilen, wie es zum Beispiel RENN im Modell des „kooperativen Diskurses“ vorgeschlagen hat (1996). Zu verschiedenen Aufgaben im Planungsprozess werden sowohl organisierte Interessengruppen als auch nicht organisierte Bürger konsultiert. Dabei sind die Selektivitäten verschiedener Einladungsverfahren zu beachten (OPPERMANN 2001).

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Die politischen Gremien sollten Zielrichtung und Aufgabenstellung (Mandat) des informellen Verfahrens verabschieden und sich zu einer Antwort auf die Beratungsergebnisse verpflichten. So können und sollten Verhandlungen als partizipative Projekte in engem Bezug zur öffentlichen politischen Debatte und keinesfalls ohne Sachverstand konzipiert werden.

8.3 Diskursphase: Beratung, Verhandlung und Konfliktschlichtung

Des öfteren wurde im Rahmen dieses Forschungsprojektes deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen nicht immer auf den „inneren Orbits“ der Mitwirkung sitzen bzw. dass es Phasen in der Projektentwicklung geben kann, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden (müssen).

Auf regionaler und interkommunaler Ebene kann dies der Fall sein, wenn es vor allem um koordinierende und strategische Abstimmungsprozesse geht, bei denen zunächst die politischen Spitzen gefordert sind (z. B. in der Frage der Gewerbeflächenpoolbildung) und auf kommunaler Ebene, wenn die Kommune in Grundstücksverhandlungen mit den Eigentümern tritt, wenn sie den Kontakt zu Unternehmen bei drohender Insolvenz aufnimmt oder Interessenbekundungen von potenziellen Investoren behandelt werden.

Geschützte Verhandlungssituationen müssen sein. Der Eindruck der „Kungelei“ entsteht immer dann, wenn relevante Akteure nicht am Verhandlungsprozess beteiligt sind und der Eindruck erweckt wird, dass einzelne Akteursgruppen auf Kosten anderer vom Planungsergebnis profitieren. Wie sich die Verwaltung selber für solche Verhandlungssituationen wappnet, konnte im Delphi herausgearbeitet werden (s. Kap. 7.4). Gegenüber der Öffentlichkeit kann sie diesem Vorwurf begegnen, in dem sie beispielsweise vertrauenswürdige Beobachter zulässt, in dem klar ist, dass die Verhandlungen von einer neutralen Instanz geführt werden und in dem sie die Öffentlichkeit über wichtige Projektfortschritte regelmäßig informiert. Informationen können auch zum Verfahrensablauf gegeben werden und die Notwendigkeit interner Gespräche begründen. Schließlich müssen die Ergebnisse einer kritischen Überprüfung standhalten.

Mit Blick auf kooperativ und partizipativ orientierte Verhandlungsverfahren sollte darauf geachtet werden, die Lösungsräume so zu erweitern, dass auch neue und kreative Lösungen mit Win-Win-Perspektive ermöglicht und eine Konkurrenz der Ideen zugelassen werden. Die Verwaltung hat hierbei auch die Chance, aus entlastender aber auch eingefahrener Planungsroutine auszuweichen. Das Auffinden kreativer Problemlösungen ist vor allem deswegen oft so schwer, weil sie außerhalb eines stillschweigend angenommenen Verhandlungsrahmens liegen (BAZERMANN & NEALE in KESSEN& ZILLEBEN, o.J.).

Warum also nicht einen Fachplanerworkshop mit einem Beteiligungsverfahren kombinieren (wie im Beispiel der Lohfeldsiedlung deutlich wurde) oder die Ausschreibung städtebaulicher Wettbewerbe durch vorgeschaltete Konsultationsverfahren anreichern? Dabei müssen jedoch immer die Schnittstellen der verschiedenen Verfahrensbausteine klar definiert und die Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger, Interessengruppen oder auch Experten deutlich kommuniziert und die Rollen geklärt werden.

Je nach Konfliktintensität oder Tragweite des Verhandlungsgegenstand kann in allen städtebaulichen Handlungsfeldern ein externer Vermittler erforderlich sein: sei es zur strategischen Beratung der politischen Gremien (interkommunale und regionale Ebene), bei der Leitbild- und Strategieentwicklung auf regionaler und interkommunaler Ebene, bei Konflikten mit Planungsbe betroffenen oder bei Grundstücksverhandlungen zwischen Eigentümern und Kommune. Wer diese Clearingfunktionen wie wahrnehmen kann, sollte in weiteren Forschungs- und Erprobungsprojekten erkundet werden.

8.4 Transferphase

Neben der notwendigen Rückvermittlung von Verhandlungsergebnissen an die breite Öffentlichkeit, an die Mitglieder der an einem Runden Tisch vertretenen Akteursgruppen und an die politischen Gremien soll an dieser Stelle ein bislang unbeachteter, aber für den mittel- bis langfristigen Erfolg von Projekten zentral erscheinender Punkt aufgegriffen werden: die Dokumentation von Erfahrungswissen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen durchlaufen verschieden harte Verhandlungssituationen mit unterschiedlichsten Akteuren und sammeln während dieser Zeit mehr oder weniger schmerzliche Erfahrungen über ein geeignetes Verhalten und Vorgehen in bestimmten Verhandlungskonstellationen. Dabei werden die Projekte in Form von Protokollen und Aktennotizen akribisch dokumentiert. Die gesammelten Erfahrungen über strategisches Vorgehen und Verhalten gegenüber starken Verhandlungspartnern, wenn Interessen des Gemeinwohls und der Kommune durchgesetzt werden sollen, gehen mit Versetzung, Beförderung oder Arbeitsplatzwechsel verloren. Neue Mitarbeiter müssen sich dieses Wissen für künftige Verhandlungen wieder mühsam erarbeiten. Die wissenschaftliche Evaluation kommunikativer Projekte kann sowohl durch Forschungsprojekte als auch durch „kommunale Offenheit“, sprich Aktenöffnung und mündliche Auskünfte gefördert werden. Eine einfache Dokumentation der „lessons learnt“ in Form eines Erfahrungsberichtes am Ende eines Projektes dürfte nicht viel Zeit in Anspruch nehmen und wäre eine hilfreiche Unterstützung für nachfolgende Verfahren und Mitarbeiter.

Betrachten wir abschließend nochmals das Verhalten der Köchin im Zitronenbeispiel und fragen uns, was ihr Verhalten für konsensorientierte Verhandlungen in der Stadt- und Raumplanung bedeuten würde:

1. Sie hört offen zu: Der „Mutual-Gains-Ansatz“ einer win-win-orientierten Planung fordert Planer und Politiker heraus, eine aufmerksame Haltung gegenüber formulierten Anliegen einzunehmen und diese ernst zu nehmen. Gerade deswegen ist es wichtig, sich im Vorfeld eines Verfahrens zu überlegen, zu welcher Fragestellung man den Sachverstand und die lokale Kenntnis des Bürgers einbeziehen will, um konstruktiv mit den Vorschlägen weiter arbeiten zu können.
2. Sie ist unparteiisch: Konfliktlösungs- und -vermittlungsfähigkeit gehört heutzutage immer mehr zum Handwerkszeug von Planern. Solange sie nicht ins Rollendilemma fallen, sowohl ein von Kritik betroffener Experte als auch Vermittler zu sein, kann die Verwaltung zunehmend für

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

diese Aufgaben geschult werden und diese wahrnehmen. Zur Zeit bildet sich ein immer differenzierter ausgebildeter Markt an Service-Leistungen für den neuen Planungsansatz heraus. Kommunen benötigen Handlungsempfehlungen zur Auswahl von Büros und müssen sich über die gewünschten Qualitätsstandards austauschen. Diese Debatte findet bisher meist unter den Büros und im universitären Milieu statt.

3. Sie erreicht eine Offenlegung der Interessen: Dies stellt sicherlich den schwierigsten Punkt in interessegeleiteten Verhandlungen dar. Ob die wahren Interessen tatsächlich offen gelegt wurden oder als „hidden agenda / versteckte Tagesordnung“ mit geführt wurden, ist an der Selbstbindung und Stabilität eines gefundenen Kompromisses bzw. Konsenses erkennbar. Es gehört viel Geschick des Vermittlers dazu, wahre und verdeckte Interessen aufzuspüren. Offenheit scheint dabei einfacher zu sein, wenn eine loose-loose-Situation droht oder das Interesse an künftig guten Beziehungen vorhanden ist. Im Sinn eines eher strategischen Taktierens, stellt sich die Frage, welche Interessen zu welchem Zeitpunkt bekannt gegeben werden.

4. Sie gibt sich nicht mit einem suboptimalem Ergebnis zufrieden und strebt damit nach Ergebnisqualität: Diese Frage stellt sich sowohl im Verhandeln mit privaten Investoren oder starken Einzelinteressen als auch im Falle einer breiten Öffnung von Beteiligungsprozessen für die Bürgerschaft. Gestaltbare Verhandlungsspielräume können aktiv gesucht und gefunden werden, wie die Vielzahl an erfolgreichen Projekten belegen. Planer – und auch Moderatoren - können auf eine Vielzahl an Methoden (z. B. Brainstorming, Pro und Contra-Tableaus, morphologischer Kasten) und Verfahren (z. B. Wettbewerbe, Testentwürfe) zurückgreifen, um Ideenerzeugung, Ideeneinschränkung und Ideenschärfung zu ermöglichen.

Insgesamt konnte mit diesen Projekt gezeigt werden, dass der Win-Win-Ansatz eine tragfähige Strategie sowohl für private Flächeneigentümer als auch für Kommunen und Regionen darstellt. Neben konkreten Handlungsschritten und Strategien ist dazu aber auch eine grundlegende Öffnung der Verwaltung und Neukonzeption der Planungsverfahren notwendig. Dies bedeutet nicht, dass förmliche Verfahren in Zukunft weniger Bedeutung haben. Im Gegenteil in sinnvoller Kombination mit informellen kooperativen und partizipativen Verfahren werden erfolgversprechende Ergebnisse zu erwarten sein. Damit wird die Aufgabe des Flächenmanagements nicht leichter. Neben fachlichen Aufgaben sind kommunikative Aufgaben zu bewältigen. Eine Reduktion der Komplexität der Projekte kann nicht durch eine Konzentration auf das Management von Einzelflächen erfolgen, sondern muss viele planerische Belange integrativ, d.h. sowohl fachübergreifend als auch verschiedene Planungsebenen umfassend behandeln. Insofern sind die klassischen Aufgaben der Planung, die Landschafts- und Flächennutzungsplanung in ihrem Anspruch zu bestätigen und um kommunikative Managementinstrumente zu ergänzen.

9 Weiterer Forschungs- und Erprobungsbedarf

9.1 Organisation von Clearingfunktionen

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde mehrfach auf die Notwendigkeit von konfliktvermittelnden Instanzen, intermediären Institutionen oder Clearingfunktionen hingewiesen. Die konkrete Ausgestaltung konnte dabei nur in verschiedenen Varianten angesprochen werden, ohne ein klares Plädoyer für ein Modell geben zu können. Ohne eine konkretere Ausformulierung solcher Clearingorganisationen in Bezug auf Struktur, Finanzierungsmodell und Aufgaben, können die Pro- und Contra-Argumente nicht präzisiert werden. Eine vergleichende Studie über die verschiedenen Möglichkeiten der Organisation von Clearingfunktionen könnte außerdem wertvolle Hinweise darauf geben, wie das Leistungsprofil einer Clearingstelle aussehen kann und ob bestehende Institutionen der Kommunalberatung in dieser Beziehung erweitert und verändert werden könnten. Als weiterer Untersuchungsschritt sollte eine solche Stelle in einer Pilotkommune oder –region eingerichtet werden. Dies bedeutet nicht die Schaffung neuer Stellen, aber die Umstrukturierung bestehender Aufgabenkompetenzen. Innerhalb großer Verwaltungen oder für Großprojekte wäre zu prüfen, ob die Einrichtung eigener Stellen ein tragfähiger Lösungsansatz wäre.

Neben der unmittelbaren Mittlerfunktion, die durch externe Dienstleister oder interne vertrauenswürdige Personen oder Institutionen übernommen werden kann, sind übergreifende Beratungsfunktionen denkbar, die die Kommunen zum Einsatz der neuen Planungsmittel befähigen:

- Beratung für die Kommunen oder andere in ein Projekt eingeladene Partner,
- Empfehlung für einen Mediator oder ein Team, das fallbezogen spezifische Stärken bietet (z. B. Liste mit externen Mediatoren / Pool von Dienstleistern, die fachlich kompetent sind, aber nicht in Interessenkonflikte in der Region kommen können),
- Dokumentation von Fällen, Verhandlungssituationen und „lessons learnt“, so dass andere und folgende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Fällen lernen können,
- Organisation eines Erfahrungsaustausches auf regionaler Ebene,
- Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs bei den Kommunen, bei potenziellen Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen und evtl. die
- Durchführung von Machbarkeitsstudien mit einem ersten Konzeptionsvorschlag für ein Verfahren, so dass daraufhin eine Ausschreibung des Projektes möglich wird.

9.2 Präventives Flächenmanagement

Zahlreiche Projekte im Flächenmanagement widmen sich der Frage, wie Brachflächen wieder in Wert gesetzt werden können. Der Fokus lag aber bislang nie auf präventiven Strategien des Flächenmanagements, d.h. einem frühzeitigen Eingreifen und Aktiv-Werden der Verwaltung bevor eine Nutzungsaufgabe erfolgt. Während des Delphis wurde erwähnt, dass das Wissen um mögliche Insolvenzen oder Nutzungsaufgaben von Unternehmen gut im „Giftschrank“ verschlossen bleibe. Wie diese Informationen geborgen und auf betroffene Akteure zugegangen werden kann, welcher Beratungsbedarf vorliegt und welche Rolle verstärkt auch die Wirtschaftsförderung spielen könnte, sollte weitergehend untersucht werden. Gerade im Zuge der Arbeitsplatzsiche-

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

rung auch in klein- und mittelständischen Unternehmen und in der Frage einer Stärkung der Innenentwicklung könnten sich hier relevante Betätigungsfelder auftun. Damit verknüpft ist auch die Frage, wie ein städtisches Management für kleinteilige Aktionsfelder für Investoren in Zeiten schwacher Investitionstätigkeiten beschaffen sein müsste.

9.3 Regionale Poolkonzepte

Das Feld der interkommunalen und regionalen Kooperation und Poolbildung beschränkt sich nicht alleine auf die Frage der Gewerbeflächenentwicklung. Im Zuge der Einrichtung von Öko-konten werden auch Poollösungen für Ausgleichsflächen ins Auge gefasst. So sollte der Frage nachgegangen werden, wie es gelingt, diese Kooperationsprozesse zu initiieren und zu tragfähigen, fachlich vertretbaren und öffentlich vermittelbaren Lösungsansätzen zu kommen. Gerade im Bereich regionaler Kompensationskonzepte liegen bislang kaum Erfahrungen vor. Aufgrund der überkommunalen Ebene und der vielfältigen und nicht sofort identifizierbaren betroffenen Interessen, sollten die Möglichkeiten und Strategien eines koordinierten und konfliktantizipierenden Vorgehens in Pilotprojekten erforscht und evaluiert werden.

9.4 Neue Medien als Forschungs- und Erhebungsinstrument

Zur Durchführung des Delphi-Verfahrens wurden in dem Forschungsprojekt neue Wege eingeschlagen, die auf das Gewinnen empirischen Materials mithilfe der Neuen Medien setzen. Im Grundsatz hat sich gezeigt, dass E-Mails und Chatforen geeignete Möglichkeiten sind, mit Experten in ein Gespräch zu kommen. Diese Ansätze sollten weiterhin erprobt und hinsichtlich ihrer spezifischen Vor- und Nachteile gegenüber klassischen Expertengesprächen ausgewertet werden. In weiteren Projekten der Autorinnen werden derzeit E-mail-Befragungen, Chat-Interviews und Mailauswertungen als Mittel zur Sammlung von Daten erprobt. Meta-Analysen und Sekundärauswertungen würden Forscherinnen und Forschern hilfreiche Hinweise zu den zukünftigen Einsatzmöglichkeiten geben.

9.5 Testverhandlungen als Trainingsansatz

Zum Abschluss möchten die Autorinnen Anregungen zum „Training von Verhandlungssituationen“ geben, die als „Testverhandlungen“ mit mehreren Mitspielern geübt und gemeinsam reflektiert werden können. Als „Testfall“ dient eine innerstädtische Brachflächenentwicklung, um die sich exemplarisch verschiedene Verhandlungssituationen gruppieren. Entsprechend der Ergebnisse des Forschungsprojektes hat das Forschungsteam dabei unterschiedliche Akteurskonstellationen und Kommunikations- und Verhandlungssituationen zusammen gestellt. Grundle-gend sind dabei immer die drei Perspektiven Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft.

Testfall: Ein (gar nicht so) fiktiver Fall – Entwicklung des KOMMA-Areals / einer innerstädtischen Brachfläche

Das innerstädtische KOMMA-Areal lag lange Jahre brach. Man kann heute noch die frühere Nutzung an den baufälligen Resten einer ehemaligen Papierfabrik erkennen. Dies deutet auch

darauf hin, dass im Untergrund mit ziemlicher Sicherheit Altlasten vorhanden sind. Die Baufähigkeit der Anlage und die vermuteten Altlasten waren der Grund dafür, dass das Areal in den letzten Jahren unzugänglich war und somit einen blinden Fleck auf dem „inneren Stadtplan“ der Bewohner darstellte.

Die Stadt will nun die Innenentwicklung konkret anpacken, ein Projektentwickler hat bereits Interesse signalisiert, das Gelände zusammen mit der Stadt zu entwickeln. Die Stadt sieht sich zur Strategie der Innenentwicklung darüber hinaus auch seit der Novellierung des Baugesetzbuches gezwungen. Seit kurzem ist keine Ausweisung auf der Grünen Wiese mehr zulässig, solange nicht die innerörtlichen Baulandpotenziale ernsthaft geprüft worden sind.

Stadtverwaltung und Gemeinderat sind sich klar darüber, dass diese Fläche nur der erste Baustein einer umfassenden Flächenmanagementstrategie sein kann. Sie wollen deswegen, das Thema der Innenentwicklung nicht im fachlichen Alleingang vorantreiben, sondern die Frage nach künftigen Konzepten und Nutzungen für die Innentwicklung gemeinsam mit interessierten Bürgern, Initiativen und Vereinen diskutieren.

Die Stadt ist vom Entwicklungspotenzial des KOMMA-Areals überzeugt und möchte sich außerdem für eine Landesgartenschau bewerben. Ihre ersten planerischen Vorüberlegungen gehen in Richtung eines mischgenutzten Quartiers mit Nahversorgung, verdichtetem Wohnen und attraktivem Freiraumangebot.

Testverhandlung – Teil 1: Öffentliche Arena: Bürgerinformationsabend im Stadtteil

Die Stadt möchte die Anwohner und alle interessierten Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils über die anstehenden Entwicklungsabsichten frühzeitig informieren. Außerdem sollen demnächst die Altlastenerkundungen beginnen, so dass mögliche Ängste und Fragen der Anwohner früh eine Antwort finden sollen. Die Moderation des Abends übernimmt der Leiter des Stadtplanungsamtes.

Perspektive Verwaltung: Die Verwaltung hat zu dieser Veranstaltung eingeladen. Sie berichtet über die neue Strategie der Innenentwicklung und die vielen Vorteile, die daraus entstehen könnten. Die Vertreter der Verwaltung deuten außerdem an, dass dieser Bürgerinformationsabend der Auftakt zu einer regelmäßigen Konsultation und bürgernahen Planung sein soll.

Perspektive Wirtschaft / private Akteure: Auf dem Podium befindet sich außerdem ein Projektentwickler, der das Gelände gerne gemeinsam mit der Stadt entwickeln will und den Bürgern über das Vorgehen bei der Altlastenerkundung und möglichen Schadstoffen Rede und Antwort steht.

Perspektive Bürgerschaft: Im Saal finden sich zahlreiche an der Stadtentwicklung interessierte Bürgerinnen und Bürger, aber auch besorgte Anwohner, die zum Beispiel wissen wollen, ob in ihren Gärten nun die Böden ausgetauscht werden müssen und ob die idyllische Ruheinsel nahe der Innenstadt zerstört wird.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Reflexion:

Welches Zwischenergebnis halten Sie für möglich?

Welche Partei verfügt über welche sozialen Ressourcen und könnte sie wie zum Einsatz bringen?

Testverhandlung – Teil 2: Teil-öffentliche Arena: Runder Tisch zur Innenentwicklung

Auf Beschluss des Gemeinderates initiierte die Verwaltung einen Runden Tisch zur Innenentwicklung. Ziel der Arbeit des Gremiums ist die Erarbeitung eines Eckpfeilerpapiers. Darin sollen die Leitlinien der Innenentwicklung so festgehalten werden, dass sie hinterher auch in die Ausschreibung für einen städtebaulichen Wettbewerb einfließen können.

Es handelt sich um die konstituierende Sitzung. Die Aufgabe ist es, die gegenseitigen Interessen kennen zu lernen sowie Zielrichtung des Verfahrens, mögliche Themen für die nächsten Abende und Endpunkt des Verfahrens gemeinsam zu vereinbaren.

Perspektive Verwaltung: Die Verwaltung öffnet sich zunehmend gegenüber der Bürgerschaft, die Amtsleiterin des Liegenschaftsamtes übernimmt die Moderation des Runden Tisches, auch um die Stadtplaner aus der „Schusslinie“ zu nehmen. Sie möchte sich gerne die Interessen der einzelnen Vertreter anhören, hat dabei aber wohlweislich die Interessen einer gemeinwohlorientierten Stadtteilentwicklung vor Augen.

Perspektive Wirtschaft / private Akteure: Als private Akteure haben sich verschiedene Beteiligte am Runden Tisch eingefunden: ein Projektentwickler, der sich die Anliegen erst einmal anhören möchte und der an einer zügigen Projektentwicklung mit möglichst wenigen Reibungsverlusten interessiert ist. Außerdem hören zwei private Eigentümer zu, die über einen Teil des Areals verfügen. Lange Jahre haben sie sich nicht um das Gelände gekümmert. Jetzt hoffen sie, es für gutes Geld endlich verkaufen zu können.

Perspektive Bürgerschaft: Hierunter befinden sich unterschiedliche Akteure: zum einen sitzt am Runden Tisch ein Architekt aus dem Ort, der sehr engagiert für die Innenentwicklung ist und sich im geheimen auch einen Bauauftrag für das eine oder andere Gebäude erhofft. Weiterhin sitzen dort Vertreter des Einzelhandels, die durch mögliche neue Lebensmittelmärkte zuviel Konkurrenz befürchten. Als dritter Teilnehmer schließlich sitzt dort noch eine Delegierte einer Agenda 21- Initiative, die nun endlich sehen will, ob die Stadtverwaltung mit dem laut propagierten Ziel der Nachhaltigkeit Ernst macht.

Reflexion:

Welche Möglichkeiten bestehen, um die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut zu bekommen? Kann man „den Kuchen größer machen“, Interessen bündeln, Vereinbarungen finden, um mögliche Nachteile auszugleichen?

Testverhandlung – Teil 3: nicht-öffentliche Arena: Verhandlungen der Stadt mit dem Investor

Ziel des bilateralen Gesprächs zwischen Stadt und Investor ist es, sich über das Flächenlayout eines neuen Lebensmittelmarktes, Parkierungsflächen, freiraumplanerische Einbindung und gestalterische Anforderungen zu verständigen.

Perspektive Verwaltung: Die Vertreter des Stadtplanungsamtes und des Amtes für Wirtschaftsförderung möchten den im Rahmen eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs erarbeiteten Plan gerne umsetzen. Sie sind von der Qualität des Entwurfs überzeugt, der Lebensmittelmarkt gibt außerdem wichtige Impulse für die Innenentwicklung, hat man damit doch die Investition vom Außenbereich in die Innenstadt lenken können. Aufgrund der innenstadtnahen Lage sollen aber gerade wegen der großen Ausdehnung des Marktes auch Augenmerk auf die Freiraumqualität und auf eine ansprechende Gestaltung des Gebäudes gelegt werden. Die Ämter haben sich im Vorfeld eng abgestimmt, so dass sie im Vorgehen und den Forderungen an einem Strang ziehen.

Perspektive Wirtschaft / private Akteure: Der Investor hat ein hohes Interesse, möglichst viele Nutzungen auf der Fläche unterzubringen. Er möchte vor allem ausreichende ebenerdige Parkierungsflächen und ist nicht so ohne weiteres bereit, hohe Anforderungen an die gestalterische Qualität des Discountmarktes zu stellen. Notfalls könnte er doch in der Nachbargemeinde auf der Grünen Wiese investieren.

Perspektive Bürgerschaft: Die Bürgerschaft ist in diesen Verhandlungen nicht vertreten.

Zusatzübung:

Erstellen Sie nach diesem Gespräch eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat und informieren Sie die Öffentlichkeit darüber, wie die Interessen des Gemeinwohls in den Vereinbarungen mit den Investoren berücksichtigt wurden.

Testverhandlung - Teil 4: Öffentliche Arena: Die Sitzung des Gemeinderates

Der Bauausschuss des Gemeinderates tagt. Alle beteiligten Gruppen haben ein Kurzstatement vorbereitet. Dabei wurde der übliche Sitzungsablauf verändert. Es gibt nicht nur ein Vortragsrecht der Experten und Bürger, es gibt auch die Möglichkeit einer kurzen Diskussion.

Perspektive Verwaltung: Die Verwaltung beschreibt das Verfahren und die erzielten Ergebnisse. Sie schlägt einen positiven Beschluss zum städtebaulichen Rahmenplan und die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens vor.

Perspektive Wirtschaft / private Akteure: Die Investoren betonen noch einmal, dass Sie ihre Flächen nur dann in das Konzept einbinden können, wenn die vereinbarte Geschossflächenzahl auch wirklich im Bebauungsplan ermöglicht wird. Dafür sind sie bereit, sich zu verpflichten einen Supermarkt mindestens fünf Jahre im Gebiet zu betreiben.

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

Perspektive Bürgerschaft: Auch die Bürgerschaft empfiehlt die Annahme des Entwurfs und weist darauf hin, dass die Stadt die Bürger beim Aufbau eines selbstorganisierten Bürgerzentrums unterstützen muss. Dann sind sie bereit, einen Verein zu gründen und ein Kulturprogramm im neuen KOMMA-Stadtteil anzubieten.

Reflexion:

Beurteilen Sie, ob die gefundene Lösung eine Win-Win-Lösung darstellt, ob hier eine Einigung auf Kosten von dritten Personen und nicht beteiligten Gruppen gefunden wurde.

10 Literatur

- AGGENS, L. (1983): Identifying Different Levels of Public Interest in Participation. – In: US Army Corps of Engineers, Engineer Institute for Water Resources, Public Involvement Techniques. A reader of Ten Years Experience at the Institute for Water Resources, S. 193-198.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (1999): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Verlag der ARL, Hannover
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2000): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999. Verlag der ARL, Hannover
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. Verlag der ARL, Hannover
- ALLEN, P., T. BÜTTNER, T. LASKE, O. RENN, E. SCHNEIDER, M. SIMOSI, C. ZWETKOFF (1999): The resolution of environmental disputes in Europe. EC Environmental Research Programme, Economic and Social Aspects of the Environment, Forschungsbericht University of Surrey
- ARBEITSGRUPPE BESTANDSVERBESSERUNG (AGB) (1996): Bestand verbessern, Forschungen zur sozial und ökologisch orientierten Erneuerung der Stadt. Werkbericht No. 40. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund
- ARMOUR, A.M. (1991): The siting of locally unwanted land uses: towards a cooperative approach. – In: DIAMOND, D., J.B. MCLOUGHON, B.H. MASSAM (Hrsg.): Progress in Planning, Vol. 35, S. 7-48.
- BAZERMAN, M., M. A. NEALE (1992): Negotiating Rationally. New York, Toronto
- BECKER, H., J. JESSEN, R. SANDER (Hrsg.) (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Karl Krämer Verlag, Stuttgart
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis Nr. 2. Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELTSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

- BUNDESREGIERUNG (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Entwurf), Berlin
- BUNZEL, A., C. BÖHME (2002): Interkommunales Kompensationsmanagement. Schriftenreihe des BfN, Angewandte Landschaftsökologie, Heft 49, Landwirtschaftsverlag, Münster Hiltrup
- BUNZEL, A., D. COULMAS, G. SCHMIDT-EICHSTAEDT (1999): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. 2. Aufl., Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- COSER, L.A. (1965): Theorie sozialer Konflikte. Luchterhand, Neuwied
- DIETERICH, B., H. DIETERICH (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH, Braunschweig/Wiesbaden
- EINIG, K., M. SPIEKER (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 150-157
- ENQUETE-KOMMISSION „SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT“ DES 13. DEUTSCHEN BUNDESTAGES (1998): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlussbericht. Dt. Bundestag, Referat für Öffentlichkeitsarbeit, Bonn
- FEINDT, P.H. (2001): Regierung durch Diskussion ? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Peter Lang, Frankfurt/ Main
- FELDTKELLER, A. (2001): Städtebau: Vielfalt und Integration, Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen. Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart, München
- FISHER, R., D. ERTEL (2000): Arbeitsbuch Verhandeln. So bereiten Sie sich schrittweise vor. Heyne, München
- FISHER, R., S. BROWN (1996): Gute Beziehungen. Die Kunst der Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Kooperation. – 2. Aufl. Heyne, München
- FISHER, R., W. URY, B. PATTON (1993): Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln, erfolgreich verhandeln. – 11. aktual. und erw. Neuausg. Campus, Frankfurt/ Main, New York
- FÖRDERVEREIN UMWELTMEDIATION (Hrsg.) (o.J.): Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Druck Center Meckenheim, Bonn
- GROSSER, G., H. SCHMIDT (1994): Altlastsanierung mit den Bürgern. Konfliktvermeidung und Konfliktmittlung bei der Gefährdungsabschätzung einer bewohnten Altlast. – In: In-

- stitut für Raumplanung (IRPUD) / Fakultät Raumplanung (Hrsg.): Dortmund Materialien 22 zur Raumplanung. Dortmund Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund
- HABERMAS, J. 1981 (1983): Theorie kommunikativen Handelns, Band 1: Handlungsrationali-tät und gesellschaftliche Rationalisierung, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Suhrkamp, Frankfurt/ Main
- HAMMOND, J.S., R.L. KEENEY, H. RAIFFA (1999): Smart Choices. Die aktive Methode für bessere Entscheidungen. Metropolitan, Düsseldorf
- HEINZ, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationa-ler Vergleich. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- HENCKEL, D. (1997): Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. Verlag W. Kohlhammer GmbH/ Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart, Berlin, Köln
- HENNEGRIFF, W., S. GLOGER (2002): Ansätze zum Flächenhaushalt in Baden-Württemberg – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 179-184
- INSTITUT FÜR BODENMANAGEMENT (2001): Wohnen auf Brachen. Dokumentation des LBS-Stadt-wappenwettbewerbs 2000. Selbstverlag Bundesgeschäftsstelle der Landes-bausparkassen, Berlin
- KAHNERT, R., K. RUDOWSKY (1999a): Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Interkommunale Gewerbegebiete. Eine Dokumentation von Fallbeispie-len. Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 143
- KAHNERT, R., K. RUDOWSKY (1999b): Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispie-len. Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 144
- KAMMERMEIER, E. (2000): Der Plan von der Stadt: Projektentwicklung und strategisches Marketing für Immobilien. Immobilien Informationsverlag Rudolf Müller GmbH & Co KG, Köln
- KEENEY, R., O. RENN, D. von WINTERFELD, A. KOTTE (1984): Die Wertbaumanalyse, Entscheidungshilfe für die Politik. High Tech Verlag (HTV), München
- KESSEN, S., H. ZILLEBEN (O.J.): Leitbilder der Mediation. - In: Förderverein Umweltmedia-tion, a.a.O., S. 43-59
- KITSCHOLT, H. (1980): Kernenergiepolitik. Arena eines gesellschaftlichen Konflikts. Campus, Frankfurt/ Main, New York

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

- KÖCK, W. (2002): Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik – eine einführende Problemskizze aus rechtlicher Sicht – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 121-125
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M., V. MÜLLER (2002): Projektentwicklung und Vermarktung auf Industriebrachen, Rückblick auf 14 Jahre „Sulzer-Areal Stadtmitte“ in Winterthur. – In: DISP 150, S. 20-34
- KOPPITZ, H.-J., SCHWARTIN, G., FINKELDEI, J. (2000): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis – Grundlagen, Verfahren, Wirkungen. 2. überarbeitet und erweiterte Aufl., Erich Schmidt Verlag, Berlin
- KRAUTZBERGERR, M. (2002): Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 135-138
- KÜHN, M. (1998): Stadt in der Landschaft – Landschaft in der Stadt. Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Flächensparen und „Wohnen im Grünen“. – In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/ 8
- KYREIN, R. (2000): Baulandentwicklung und Baurealisierung in Public Private Partnership. Verlag C.H. Beck'sche Buchdruckerei, Nördlingen
- LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2001): Werkstattbericht Flächenressourcen-Management, Karlsruhe
- LANGER, K., O. RENN (2000): Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit. Konfliktschlichtung am Runden Tisch? Mediationsverfahren „Runder Tisch interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen“. Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 116
- LÖB, S. (2000): Prozessmanagement als Führungskonzept. - In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, S. 301-310
- LOUIS, W., V. WOLF. (2002): Flächenverbrauch und Kompensation: Die naturschutzrechtliche Eingriffregelung als Mittel der Flächenhaushaltspolitik – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 146-149
- LOWI, T.J. (1967): Four Systems of Policy, Politics and Choice. – In: Public Administration Review 32, S. 298-310
- MARTINO, M.P. (1983): Delphi. - In: Technological forecasting for decision making. 2nd edition, New York, North-Holland, S. 14-38
- MAYNTZ, R. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Wiesbaden

- MEYER-OLDENBURG, T. (2003): Planen im Diskurs -Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung. Dortmund Vertriebs für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund
- MICHAELIS, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 129-135
- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2002): Kommunikation über Umweltrisiken. Zwischen Verharmlosung und Dramatisierung. Tagungsband zum Symposium vom 30. November 2000 in Stuttgart. Hirzel, Stuttgart
- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (2000): Umweltplan Baden-Württemberg. Rösler Druck, Schorndorf
<http://umweltplan.baden-wuerttemberg.de>
- OIKOS UMWELTÖKONOMISCHE STUDENTENINITIATIVE (Hrsg.) (1994): Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln. Rüegger AG, Chur, Zürich
- OPPERMANN, B. (2002): Materialien zur Planungskommunikation, Vorlesungsskript, Universität Hannover, IFPS, unveröff.
- OPPERMANN, B. (2001): Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz. Kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung. Dissertation an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung an der Universität Stuttgart, URL: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2001/784>
- OPPRERMANN, B., K. LANGER (2000): Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart
- RAT FÜR EINE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (2001): Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen. Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrates. Berlin
- RAUTERBERG, H. (2002): Leben im unheimlichen Heim. – In: DIE ZEIT Nr. 19, Hamburg, S. 40
- RENN O., J. HAMPEL (1998): Kommunikation und Konflikt. Fallbeispiele aus der Chemie. Königshausen & Neumann, Würzburg
- RENN, O., T. WEBLER (1994): Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge. – In: OIKOS UMWELTÖKONOMISCHE STUDENTENINITIATIVE (Hrsg.), a.a.O., S. 11-52

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

- REUTER, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht. - In: DISP 141, S. 4-16
- RODI, M. (2002): Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 164-169
- RUNKEL, P. (2002): Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 138-146
- SANDER, R. (Hrsg.) (1998): Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort. Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, Dokumentation der Beiträge zu einem Regionalseminar des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Kommunalverbandes Großraum Hannover am 27./ 28.05.1998, Berlin
- SCHMALHOLZ, M. (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, 158-163
- SCHOLZ, R., S. BÖSCH, H. MIEG, J. STÜNZI (Hrsg.) 1996: Bausteine für eine nachhaltige Stadtentwicklung: Zentrum Zürich Nord – Stadt im Aufbruch. UNS-Fallstudie 1996, Zürich
- SCHOLZ, R., S. BÖSCH, T. KOLLER, H. MIEG, J. STÜNZI (Hrsg.) (1995): Umwelt und Bauen: Wertschöpfung durch Umnutzung: Industrieareal Sulzer-Escher Wyss. UNS-Fallstudien, Zürich
- SCHUBERT, H., D. FÜRST, A. RUDOLPH, H. SPIECKERMANN (2001): Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover. Leske + Budrich, Opladen
- SELLE, K., H. SINNIG, H. SUTTER-SCHURR (1997): Freiraumentwicklung kooperativ. Materialien und erste Beispiele zum Forschungsprojekt „Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut“. Werkbericht No. 37 der Arbeitsgruppe Bestand verbessern (AGB). Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund
- SELLE, K. (1996): Planung und Kommunikation, Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Bauverlag, Wiesbaden
- SUSSKIND, W., I. ALTERMAN (1995): Dealing with an Angry Public – In: RaumPlanung 71, S. 257-261
- TOMERIUS, S. (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potentiale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

- TOMERIUS, S., T. PREUSZ (2001): Nachhaltige Ressourcenschonung – Flächenmanagement/ Flächenrecycling, Aktuelle Hemmnisse und Lösungsansätze in den Städten. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
- TUROWSKI, G. (2002): Die Problematik des baulichen „Bodenverbrauchs“ als Begründung der Flächenhaushaltspolitik – In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden, S. 126-129
- URY, W.L., J.M. BRETT, S.B. GOLDBERG (1996): Konfliktmanagement. Wirksame Strategien für den sachgerechten Interessenausgleich. Heyne, München
- VAN TATENHOVE, J., B. ARTS, P. LEROY (2000): Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London
- WEBLER, TH., D. LEVINE, H. RAKEL, O. RENN (1991): A novel approach to reducing uncertainty – the group delphi. – In: Technological forecasting and social change 39, S. 253-263
- WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2001): Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung, Modellvorhaben des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Materialinventar

- EISELE, G., J. SCHÖCK, G. HECKMANN (2000): Revitalisierung einer Industriebrache – das Kienzle-Areal in Villingen Schwenningen. Sonderdruck aus TerraTech Zeitschrift für Altlasten und Bodenschutz Mai/Juni 2000
- ENGMANN, D. (2001): Stadtentwicklungsverband Ulm/ Neu-Ulm – Bewährungsprobe bestanden, Interview mit Oberbürgermeister der Stadt Ulm Ivo Gönner. – Wirtschaft zwischen Alb und Bodensee, Nr. 5 Mai 2001, S. 33-36
- FORUM VAUBAN e.V. (Hrsg.) (2001): Vauban actuel – Das Stadtteilmagazin, Ausgabe 3, 03.07.2001
- KIRK, C. (Hrsg.) (2001): Wirtschaftsstandort Ulm/ Neu-Ulm – Chancen und Perspektiven einer Doppelstadt. Europäischer Wirtschaftsverlag, Darmstadt
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART (Hrsg.) (2000): Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21: Flächenmanagement Stuttgart. Amt für Umweltschutz, Stuttgart
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART (2002): Tagungsunterlagen zum Workshop „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“ 16./ 17.05.2002., unveröff.
- REGIERUNGSPRÄSIDIUM KARLSRUHE REFERAT FÜR GEWÄSSER UND BODEN (o.J.): Untergrundsanie rung der ehemaligen Metallhütte Carl Fahlbusch, Rastatt
- REGIONALVERBAND NECKAR-ALB (Hrsg.) (2001): Regionales Entwicklungskonzept Neckar-Alb (REKNA) Handlungsprogramm
- STADT BAD WILDBAD (Hrsg.) (2001): StadtbahnExpress – Stadtbahn für das Enztal, Nr. 1 Nov./Dez. 2001
- STADT BRUCHSAL (Hrsg.) (2001): Dragoner Kaserne Bruchsal Nutzungs- und Baugeschichte von 1902 – 2001, Broschüre der Stadt Bruchsal
- STADT FREIBURG I. BR., METRON (2002): Dialog Zukunft Freiburg. Auswertung der Dialogwerkstätten: Zielvorstellungen und Spannungsfelder abgeleitet aus den Beiträgen der Dialogwerkstätten. Unveröff.
- STADT FREIBURG I. BR. (Hrsg.) (2001): Flächennutzungsplan 2010 – Zukunft Freiburg, Dialog zur Stadtentwicklung. Eine Information der Stadt Freiburg zum Flächennutzungsplan, September 2001
- STADT FREIBURG I. BR. (Hrsg.) (1999): Quartier Vauban, Leitfaden: Bauen in Vauban

- STADT FREIBURG I. BR. (Hrsg.) (1999): Quartier Vauban – Das grüne Viertel wächst. – StadtNachrichten Januar 1999
- STADT FREIBURG I. BR. (Hrsg.) (1995): Vauban: Städtebaulicher Entwurf, StadtNachrichten Januar 1995
- STADT KARLSRUHE (Hrsg.) (2002): Aspekte der Stadtplanung, Planerworkshop „Im Lohfeld“, Dokumentation der Arbeiten, Nr. 40, Mai 2002
- STADT RASTATT, STADTPLANUNGSAMT (Hrsg.) (1996): Konzeptunterlagen einer Landesgartenschau in Rastatt. Unveröff.
- STADT RASTATT (Hrsg.) (o.J.): Städtebaulicher Ideenwettbewerb Kaserne Canrobert/ Bahnhof/ Alter Bahnhof – Preise und Ankäufe Stadt Rastatt
- STADT VILLINGEN-SCHWENNINGEN: Öffentlich-rechtlicher Durchführungs- und Erschließungsvertrag zur Bebauungsplanänderung im Baugebiet „Großer Brühl“ im Stadtbezirk Schweningen. Städtebaulicher Vertrag, 17.01.2000., unveröff.
- VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT VILLINGEN-SCHWENNINGEN (Hrsg.) (o.J.): Flächennutzungsplan 2009 – Informationen zur Entwicklungspolitik
- VOSS, K. (2001): Ein Institutsgebäude für ein sonniges Jahrtausend – Der Neubau des Fraunhofer ISE. – In: Energie Effizientes Baues 4/2001, S. 28-32

Veröffentlichungen in der Presse

- STUTTGARTER ZEITUNG 01.10.2001: Geldbeschaffung verlangt Kreativität – Bruchsals Uni-Rektorin wirbt für Arbeitsämter – Popularität soll Bitte um Zuschüsse unterstützen
- STUTTGARTER ZEITUNG 30.11.2001: Streit um Endstation Kurpark in Wildbad – Gegner: Enztalbahn soll am Bahnhof stoppen – Land hält an bisheriger Planung fest
- STUTTGARTER ZEITUNG 07.08.2001: Moderation verläuft nicht so friedlich wie erwartet – Freiburg diskutiert Stadtentwicklung und Flächenverbrauch

Internet

- www.bbr.bund.de (23.01.2003)
- www.dr-eisele.de/html/kienzle.htm (25.10.2001, 09.01.2002)
- www.innovationsregion-ulm.de/deutsch/gewerbe_neu/index.htm (09.01.2002)

Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement

www.kommunalweb.de

www.quartier-vauban.de (25.10.2001)

www.regionalverband-neckar-alb.de/aktuell.htm (25.10.2001)

www.zukunft-freiburg.de (09.01.2002)

www.uvm.baden-wuerttemberg.de/abt2/umweltplan (27.05.2002)

Interviews zu den Fallbeispielen

Bad Wildbad – Fortführung der Enztalbahn bis zum Kurgelände

21.03.2002, Bad Wildbad, Stadtbauamt

Bretten – „Brettener Karussell“

22.02.2002, Bretten, Neues Rathaus

Bruchsal – Umnutzung der Dragoner Kaserne zur Internationalen Universität

08.03.2002, Bruchsal, Stadtplanungsamt

Calw – Ehemalige Deckenfabrik

06.02.2002, Calw, Stadtplanungsamt

Deißlingen – Volksbank und Wohnungsbau auf einer Industriebrache

28.01.2002, Rottenburg, Firmengruppe Dr. Eisele

Freiburg – Flächennutzungsplan 2010

08.03.2002, Freiburg i. Br., Technisches Rathaus

Freiburg – Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE Freiburg

15.02.2002, Freiburg i. Br., Fraunhofer-Gesellschaft

Freiburg – Quartier Vauban

05.02.2002, Freiburg i. Br., Geschäftsstelle Vauban

Neckar-Alb – Regionaler Gewerbeflächenpool

22.01.2002, Stuttgart, Büro KOMMA.PLAN

Rastatt – Konversion Kasernenanlage Canrobert

31.01.2002, Rastatt, Stadtplanungsamt

Rastatt – Sanierung Fahlbuschgelände

16.01.2002, Stuttgart, Büro Planungsgesellschaft Freiraum und Städtebau mbH

Sindelfingen – Ehemaliges Flughafengelände

21.12.2001, Stuttgart, Büro KOMMA.PLAN

Stuttgart Heumaden – Wohnprojekt Bockelstraße, städtebauliche Nachverdichtung

15.03.2002, Stuttgart, Büro KOMMA.PLAN

Ulm/ Neu-Ulm – Interkommunaler bundeslandübergreifender Gewerbeflächenpool

11.02.2002, Ulm, Stadtentwicklungsverband Ulm/ Neu-Ulm

Villingen-Schwenningen – Reaktivierung des Kienzle Areal

01.02.2002, Villingen-Schwenningen, Amt für Stadtentwicklung

28.01.2002, Rottenburg, Firmengruppe Dr. Eisele

**Veranstaltungen zur vertiefenden Fallstudie
städtebauliche Nachverdichtung „Im Lohfeld“, Karlsruhe**

Auftaktveranstaltung, Bürgerinformation und Diskussion

09.04.2002, Karlsruhe, Gemeindezentrum St. Bernhard

Planerworkshop

15. bis 18.04.2002, Karlsruhe

Zwischenpräsentation am 17.04.2002

Sitzung des Expertengremiums

25.04.2002, Karlsruhe, Ständehaus

Öffentliches Stadtbauforum

25.04.2002, Karlsruhe, Ständehaus