

Markus Troja

## **Kooperative Planung zwischen Mediation und Moderation**

### ***Ein Erfahrungsbericht am Beispiel "Runder Tisch Hamburg-Bergedorf"***<sup>1</sup>

#### **1 Einleitung**

Der Runde Tisch anlässlich einer neuen Entwicklungsplanung für das Zentrum Hamburg-Bergedorf ist ein Beispiel für das Spannungsfeld zwischen Planung und Moderation sowie für einen Prozess, der sich im Übergangsbereich zwischen Moderation und Mediation bewegt. Aus der Darstellung und Reflexion dieses Prozesses werden Bedingungen und Anforderungen für Mediations- und Moderationsarbeit im öffentlichen Bereich deutlich. Gleichzeitig zeigen die Probleme in der moderierten Öffentlichkeitsbeteiligung, wo die Grenzen der Moderation und die Chancen von Mediation liegen. Dabei handelt es sich um subjektive Einschätzungen aus der Binnensicht des Moderators.

#### **2 Konfliktgeschichte und Auftrag**

Seit vielen Jahren wird in Bergedorf die Diskussion darüber geführt, wie der „Schandfleck“ Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB) verändert werden kann. Sowohl aus verkehrstechnischer als auch aus städtebaulicher Sicht bedarf das Zentrum mit dem ZOB dringend einer neuen Gestaltung. Nach entsprechenden Anträgen und Beschlüssen des Stadtplanungsausschusses und der Bezirksversammlung Bergedorf führte die Stadt Hamburg einen Investorenwettbewerb für eine Neuplanung durch. Ein großer Baukonzern gewann mit seinen Plänen den Wettbewerb und erhielt 1999 einen sogenannten Anhandgabevertrag von der Stadt Hamburg. Dem Unternehmen wurde damit zugesichert, für das Gebiet des ZOB unter Berücksichtigung zahlreicher Vorgaben aus der bisherigen politischen Diskussion und der Bürgerbeteiligung eine konkrete Planung vorlegen und umzusetzen zu können. Die Pläne des Baukonzerns sahen in Verbindung mit dem ZOB ein großes neues Citycenter mit 15.000 Quadratmetern neuer Einzelhandelsfläche und zahlreichen Freizeitangeboten vor. Dieses neue Einkaufs- und Versorgungszentrum sollte die Kosten für einen neuen ZOB erwirtschaften, der damit privat refinan-

---

<sup>1</sup> Dieser Bericht ist erschienen in: Troja, Markus (2001): Kooperative Planung zwischen Mediation und Moderation. Ein Erfahrungsbericht am Beispiel „Runder Tisch Hamburg-Bergedorf“. In: ZKM – Zeitschrift für Konfliktmanagement 5/2001, 240-246.

ziert werden würde. Das Bebauungskonzept wurde von der Bezirksversammlung Bergedorf im März 2000 beschlossen.

Die Pläne stießen jedoch auf massiven Widerstand einiger Anwohner sowie der ansässigen Einzelhändler. Sie sammelten unter dem Dach der „Bürgerinitiative Bahnhofsvorplatz Bergedorf“ die notwendigen Unterschriften für ein Bürgerbegehren gegen die Pläne. Ein solches erfolgreiches Bürgerbegehren ist Voraussetzung für den nächsten Schritt bei Verfahren direkter Demokratie: eine Volksbefragung mit einem Bürgerentscheid als Ergebnis.

Die Stadtentwicklungsbehörde (Steb) beauftragte die MEDIATOR GmbH, Oldenburg, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln und zu prüfen, ob im Vorfeld ein Interessenausgleich möglich sei. Aus Sicht der Steb sollte auf diese Art ein aufwendiger und in seinen Folgen möglicherweise problematischer Bürgerentscheid vermieden werden. Aus Mediationssicht war ein Vermittlungsprozess zum damaligen Zeitpunkt aus einem anderen Grunde sinnvoll. Ein in seiner Ja-Nein-Logik polarisierender Bürgerentscheid wäre vielleicht überflüssig gewesen, wenn ein Kooperationsprozess im Sinne aller Beteiligten initiiert worden wäre. Im Rahmen der Vorbereitungsphase einer Mediation wurde daher eine Konfliktanalyse durchgeführt, insbesondere in Form von Vorgesprächen mit allen Konfliktparteien. Die Ergebnisse der Konfliktanalyse wurden in einer ersten gemeinsamen Sitzung vorgestellt. Die MEDIATOR GmbH schlug den Beteiligten ein Mediationsverfahren vor, bei dem die Projektgegner gemeinsam mit dem Baukonzern eine neue Lösung suchen sollten. Der Investor war damit in gewissen Grenzen einverstanden. Das Unternehmen war zwar zu Änderungen an den Plänen bereit. Es lehnte aber die Forderung der Bürgerinitiative ab, die Pläne ganz zu verwerfen und vollkommen ergebnisoffen neu zu beginnen. Die Bürgerinitiative sah dies aber als Voraussetzung für ein Mediationsverfahren an und wollte es auf das Ergebnis eines Bürgerentscheides ankommen lassen, bei dem über die vorliegende Planung abgestimmt werden sollte und die umfassende Beteiligung der Betroffenen an der Planung eingefordert wurde.

Der Bürgerentscheid fand am 27. April 2000 statt und war für den Antrag der Bürgerinitiative erfolgreich. Daraufhin beschloss die Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr der Stadt Hamburg, dem Bürgerentscheid zu folgen und beauftragte die Steb mit der Umsetzung. Das Konzept des Bauunternehmens wurde verworfen. Der ZOB sollte in ein neues verkehrs- und stadtplanerisches Gesamtkonzept integriert und die Gruppen, die unter anderem in der Bürgerinitiative organisiert waren, an der Erstellung beteiligt werden. Nachdem die ursprüngliche, umstrittene Planung vom Tisch war, schätzte die Behörde das Konfliktpotenzial wesentlich geringer ein, so dass eine Mediation im engeren Sinne nicht mehr für notwendig gehalten wurde. Die MEDIATOR GmbH wurde mit der Durchführung einer moderierten Öffentlichkeitsbeteiligung beauf-

tragt. Ein Planungsteam unter Leitung einer Stadtplanerin erhielt den Auftrag für eine neue städtebauliche und verkehrliche Entwicklungsplanung.

Die Planung sollte in enger Abstimmung mit den gesellschaftlichen Gruppen, der Bürgerinitiative, den Bürgerinnen und Bürgern insgesamt sowie Verbänden und Parteien in Bergedorf entstehen. Diese Gruppen bildeten den sogenannten Runden Tisch „Zentrum Bergedorf/Lohbrügge“. Das Gremium bestand aus 31 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Vertretern der unterschiedlichen Behörden als Ansprechpartnern, dem Planungsteam, sowie regelmäßig einigen Gästen, die die öffentlichen Sitzungen verfolgten.

Die Interessengruppen hatten sehr unterschiedliche Vorstellungen zu der Zentrumsplanung. Die divergierenden Positionen und Meinungen sollten am Runden Tisch diskutiert werden, um eine möglichst tragfähige Lösung zu entwickeln. Die Planung und der Kommunikationsprozess am Runden Tisch liefen parallel. Das Planungsteam informierte fortlaufend über die Entwicklung der Planung und nahm Anregungen und Kritik des Runden Tisches entgegen. Konsense sollten in die Planung einfließen, verbleibende Meinungsunterschiede deutlich gemacht werden.

### **3 Verlauf und Dynamik des Kommunikationsprozesses**

Wie es sich für einen Praxisbericht gehört, möchte ich einen Eindruck vom Aufbau und der Verlaufsdynamik eines längeren Konfliktregelungsprozesses im Planungsbereich vermitteln. Die Verfahrenswirklichkeit wird m.E. besonders am Verlauf der im folgenden skizzierten Sitzungen deutlich. Die Sitzungen des Runden Tisches begannen jeweils um 18 Uhr und dauerten etwa dreieinhalb Stunden, inklusive einer viertelstündigen Pause.

In der ersten Sitzung sollten sich die Teilnehmer kennenlernen, gemeinsame Spielregeln und das weitere Vorgehen vereinbaren. Die Verfahrensregeln hatten wir in einigen Punkten als Entwurf vorbereitet (z.B. unsere Rolle als Moderatoren), andere Bereiche haben wir offen gelassen und lediglich Überschriften auf Flipcharts geschrieben (z.B. Umgang mit der Öffentlichkeit). Die Teilnehmer haben in der Sitzung gemeinsam die Regeln formuliert, die sie für eine erfolgreiche Zusammenarbeit als hilfreich und notwendig ansahen. Ein wichtiger Schritt war die Formulierung eines einheitlichen und gemeinsam getragenen Gesamtzieles. Das Ziel des Verfahrens aus Sicht des Auftraggebers und aller beteiligten Parteien war eine möglichst konsensuale Lösung, die langfristig zu einer Stärkung des Bergedorfer Zentrums beiträgt. Dissense sollten dokumentiert werden; die Breite des Konsenses sollte den Ergebnissen politisches Gewicht verleihen. Die Ergebnisse sollten den formalen Status einer Empfehlung an die zuständige Senatskommission haben. Diese Empfehlung in Gestalt eines Struktur- (und z.T. auch Handlungs-)konzeptes für unterschiedliche Nutzungsarten sollte Grundlage für eine neue

Zentrumsplanung werden (z.B. im Rahmen nachfolgender Bauleitplanverfahren). Über das Gesamtziel wurde länger diskutiert. Am Ende war die Formulierung des Ziels des Runden Tisches aber ein erster Erfolg auf der Suche nach Gemeinsamkeiten. Wichtig für eine Deeskalation war ebenfalls das Angleichen des Informationsstandes. Daher war es aus unserer Sicht wichtig, noch in der ersten Sitzung den aktuellen Planungsstand vorzustellen.

In der zweiten Sitzung entwickelten die Konfliktparteien übergeordnete Leitbilder für die Planung, die in der folgenden Sitzung modifiziert wurden. Wir sind entsprechend des Phasenmodells der Mediation mit einer Themensammlung eingestiegen. Die Planer hielten zunächst an ihrer eigenen Struktur von „Themen und Orten“ fest. Ihre eigene Vorstrukturierung war aus Planungssicht ein sinnvoller Ansatz und mit einiger Vorarbeit verbunden. Für die Teilnehmer war jedoch die Gelegenheit wichtig, ihre Sicht der Probleme darlegen zu können. Aus dieser Sammlung am Runden Tisch entwickelten sich später die übergeordneten Themenfelder, die tatsächlich Grundlage der weiteren Arbeit wurden (Einzelhandel, Verkehr und ZOB, Wohnen im Zentrum, Grünstrukturen, Freizeit, Stadtgestalt; Überschriften wurden später leicht modifiziert).

Die dritte Sitzung wurde vor allem zur Positionsbestimmung genutzt. Die Teilnehmer formulierten zu einzelnen Themen ihre Ziele. Gegen anfänglichen Widerstand teilten wir die Gruppe in zwei Untergruppen, um die Themen schneller und intensiver bearbeiten zu können. Eigentlich bestand unsere Absicht darin, Interessen und Bedürfnisse im Sinne der Mediation heraus zu arbeiten. In vielen Bereichen zeigte sich aber, dass es noch fast unmöglich war, Positionen in Themen und Interessen umzuformulieren („Schreiben Sie das jetzt bitte so auf die Karte. Das muss auf jeden Fall festgehalten werden.“). Zum Teil hatten die Ziele also sehr stark den Charakter von Positionen und Lösungsvorschlägen, zum Teil wurden aber bereits erste Interessen deutlich. Die bisherigen Planungsvorstellungen und frühere Themen und Konflikte wurden vom Planungsteam aufbereitet und in die Diskussion eingebracht.

Die vierte Sitzung hatte sehr stark den Charakter einer Informationsveranstaltung. Baubehörde, Gutachter und Planungsteam informierten über die Möglichkeiten zur Neugestaltung des ZOB und stellten unterschiedliche Szenarien vor. Für den gruppendynamischen Prozess war es wichtig, dass am Ende explizit über das weitere Vorgehen und einen realistischeren Zeitplan gesprochen wurde. Die Diskussion über den Zeit- und Arbeitsplan war auch eine Reaktion auf die Kritik der Steb und des Planungsteams an den langsamen Fortschritten bezogen auf die Inhalte. Die Konfliktbearbeitung in einer großen Gruppe ist zwar nie genau zu terminieren. Dennoch ist die Mediatoren- bzw. Moderatorenrolle einfacher zu wahren, wenn der Gruppe selbst immer wieder der Stand der Arbeiten und der Zeitplan transparent gemacht wird, damit sie auf der Grundlage der Vorschläge vom Moderationsteam über das weitere Vorgehen entscheidet.

In der fünften Sitzung wurde die Informationsarbeit mit Berichten der Baubehörde und einer Untersuchung zum Einzelhandel fortgeführt. Die Planer stellten ihre ersten „Zielbildskizzen“ vor. Es war sehr schwer, die komplexen Pläne strukturiert zu diskutieren. Wir konnten schließlich die Themen unterteilen und mit Hilfe üblicher Moderationstechniken gezielt Hinweise der Teilnehmer dokumentieren. Für die Planer waren die Stellungnahmen und Argumente nach eigenen Angaben eine wichtige Grundlage für die Fortentwicklung des Konzeptes. Es gelang damit und mit Hilfe eines Fragebogens des Planungsteams, aus den unterschiedlichen Zielbildskizzen ein einheitliches sogenanntes Strukturkonzept zu entwickeln. Darin wurden Flächen unterschiedlichen Nutzungsarten zugeordnet. Es handelte sich dabei um räumlich sichtbare Zielvorstellungen in einem relativ groben Maßstab, noch nicht um ein Konzept zur Umsetzung, das in Bauleitpläne und Bebauungspläne überführt werden könnte. In dieser Sitzung im Februar 2001 wurde darüber hinaus vereinbart, gemeinsam eine öffentliche Veranstaltung zu den Ergebnissen des Runden Tisches zu organisieren.

Der Wahlkampf in Hamburg meldete sich erstmals in der sechsten Sitzung „zu Wort“. Berichte über die Finanzierung eines Parkhauses sorgten für Proteste. Die Bürgerinitiative war nicht damit einverstanden, dass der Bausenator plötzlich die Mittel dafür freigab, bevor ein Ergebnis des Runden Tisches vorlag. Man könne die Mittel besser für den ZOB gebrauchen. Die Vertreter der Baubehörde zeigten jedoch keine Verhandlungsbereitschaft. Man könne die Mittel nicht umwidmen. Die Genehmigung der seit langem vorliegenden Pläne laufe unabhängig von der Diskussion am Runden Tisch. Die Bürgerinitiative schien diese „Kröte zu schlucken“. Es ging offenbar nicht mehr um Protest und Machtkampf um seiner selbst willen; bestimmte Rahmenvorgaben wurden mit Blick auf das gemeinsame Ziel – wenn auch murrend - akzeptiert.

Sehr gut verlief die weitere Diskussion des Strukturkonzeptes. Unter den vorbereiteten Kategorien „*Gut finde ich ...*“, „*Mein wichtigster Kritikpunkt*“ und dazu eine „*Für viele akzeptable Lösungsidee*“ konnten die Teilnehmer das Strukturkonzept entlang der zuvor entwickelten Themenbereiche Stück für Stück kommentieren und zu einer Verbesserung beitragen. Auf diese Weise wurde die Sicht der Laien - oder besser der Betroffenen mit „lokalem Expertenwissen“ - in die Planung aufgenommen. Zum Gemeinschaftsgefühl trug auch die Planung der öffentlichen Veranstaltung bei.

Nach dem guten Verlauf dieser Sitzungen war die siebte Sitzung sehr ernüchternd. Das lag zum einen daran, dass das Programm zu umfangreich und die räumliche Situation ungeeignet war. Das Planungsteam und der Gutachter der Baubehörde stellten ihre Pläne zum ZOB vor. Die Art und Weise war jedoch mit den Moderatoren nicht abgesprochen. Es wurde deutlich, dass die Modelle der Baubehörde relativ unabhängig von den Überlegungen des Planungsteams entwickelt wurden. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Sitzung wurde der Fortschritt im Vergleich zum bisherigen Stand nicht

deutlich. Die Diskussion verlief unkonstruktiv. Alle schienen am Ende frustriert zu sein. Einmal mehr wurde deutlich, was Prozessverantwortung der Moderatoren auch bedeutet und worauf wir besser hätten achten müssen. Auch wenn Auftraggeber, Gutachter, Planer und Experten ihre eigenen Vorstellungen und Wünsche haben, müssen Moderatoren und Mediatoren die fachlichen Inputs vorher kennen und die Art und Weise der Präsentation mitentscheiden. Ihnen muss die Entscheidungskompetenz zugesprochen werden, die Beiträge auf den Kommunikationsprozess abzustimmen.

Eine besonders interessante Erfahrung war die Vorbereitung und der Verlauf der öffentlichen Veranstaltung, bei der die Zwischenergebnisse des Runden Tisches einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Wir haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Runden Tisches darauf vorbereitet, dass sie selbst in mehreren kleinen Runden mit den interessierten Bürgerinnen und Bürgern in ein Gespräch kommen und in der Rolle von Moderatoren über die Arbeit berichten und die Diskussionen leiten. Das geschah in kleinen Moderationsteams und mit Hilfe von Plänen und Moderationsmaterialien zur Dokumentation der Diskussionen. Am Ende stellten die Gruppen die wichtigsten Ergebnisse ihrer Diskussion im Plenum vor. Auch wenn das öffentliche Interesse an der Veranstaltung geringer war als erhofft, trug die Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung sehr dazu bei, dass sich die Mitglieder des Runden Tisches mit ihrer Aufgabe und dem Verfahren identifizierten. Der Rollentausch von der Streitpartei zum Vermittler der Arbeitsweise und der Ergebnisse unterstützte bei einigen einen Perspektivenwechsel hin zu einer gemeinsamen Problemsicht. Die öffentliche Veranstaltung vor Augen, verbesserte sich auch die Ergebnisorientierung im Verfahren.

In der Zwischenzeit waren die Vertreter der politischen Parteien zu immer schwierigeren Akteuren geworden – der Wahlkampf stand vor der Tür. CDU und SPD äußerten sich – wie vorher in der Bezirksversammlung – nun auch in der Presse skeptisch gegenüber dem Runden Tisch (Schlagzeile: „Abpfeif für den Runden Tisch“). Sie ließen sich mit der Meinung zitieren, dass Ergebnisse nicht zu erwarten seien. Im zentralen Punkt gebe es keinen Konsens. Nach unserem Eindruck bemühten sich einige Parteivertreter am Runden Tisch auch nicht besonders, dies zu ändern. Anstelle am Runden Tisch das Konzept weiter zu entwickeln, kündigte insbesondere die Oppositionspartei an, sie wolle mit ihrem eigenen Konzept in den Wahlkampf gehen. „Die Wähler sollen wissen, dass sie mit uns den ZOB-oben (Variante auf zwei Gebäudeebenen) wählen. Dafür stehen wir und der Wähler wird entscheiden.“ Der zentrale Konflikt betraf entgegen diesem Bild jedoch nicht die ZOB-Varianten, sondern die Frage, ob um den ZOB ein eigenständiges Subzentrum entstehen soll. Zu dieser Frage war mittlerweile ein Konsens erreicht und wie genau dieser aussehen würde, sollte sich noch in dieser Sitzung abzeichnen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Die Teilnehmer akzeptierten bis zu 15.000 Quadratmeter neu zu schaffende Einzelhandelsflächen, aber integriert in den Bestand, am sogenannten Sander Markt und auf zahlreichen Flächen nördlich der B 5;

Die achte Sitzung begann infolge der „Wahlkampfspiele“ mit einem kleinen Eklat. Die beiden entscheidenden Vertreter von SPD und CDU waren nicht da. Am Runden Tisch zeigten sich die Teilnehmer empört über das Verhalten der Politiker und die Presseartikel. Es war aber offenbar ein klärendes Gewitter. Danach nahmen wir wieder eine Veränderung der Sitzordnung vor, die sich bereits in vorangegangenen Sitzungen bewährt hatte. Nach den Regularien verließen die Teilnehmer die in Hufeisenform aufgestellten Tische und setzten sich in der anderen Hälfte des Raumes in einen offenen Stuhlkreis. Durch diesen Wechsel konnten wir bereits in einer Sitzung zuvor Entspannung und eine bessere Arbeitsatmosphäre erreichen. Die abschließende Bewertung des Strukturkonzeptes verlief dann für den ersten von fünf Themenbereichen sehr konstruktiv. Durch den Streit zu Beginn wurde zum Glück sehr deutlich, wie wichtig baldige Ergebnisse waren, die man festhalten und dem Senat und der Öffentlichkeit präsentieren konnte. Es bestand Einigkeit darüber, dass die nächste Sitzung einen vorläufigen Endpunkt darstellen würde. Man müsse nach der Wahl entscheiden, ob der Runde Tisch nochmals zusammenkommen solle. Aus Sicht der Steb lag die Entscheidung darüber beim neuen Senat.

Die Bewertung des Strukturkonzeptes hinsichtlich der noch offenen Themenbereiche wurde in der neunten und vorerst letzten Sitzung abgeschlossen. Diese Bewertung hatte in der vorangegangenen Sitzung des „Runden Tisches“ mit dem Thema: „Entwicklung des Einzelhandels“ begonnen und wurde mit den Themen: „Verbesserung der Mobilität (inkl. B 5, ZOB, ruhender Verkehr)“ – „Freizeit und Kultur“ – „Freiräume“ – „Wohnen und Arbeiten“ fortgesetzt. Die Ergebnisse in Gestalt des abgestimmten Strukturkonzeptes und zahlreicher zusätzlicher Vereinbarungen zu den einzelnen Themen können bei der Stadtentwicklungsbehörde und im Internet ([www.zentrumsplanung-bergedorf-lohbruegge.de](http://www.zentrumsplanung-bergedorf-lohbruegge.de)) eingesehen werden.

Das Bezirksamt Bergedorf hatte im Anschluss an den Runden Tisch Vorbehalte gegen das ausgehandelte Ergebnis und trug die Einwände auch der zuständigen Senatskommission vor. Dennoch folgte die Kommission den Empfehlungen des Runden Tisches. Allerdings wurde inzwischen der im Strukturkonzept vorgeschlagene Standort für den Neubau eines Freizeitbades entsprechend dem Wunsch der Bezirksvertretung zu Gunsten des alten Standortes verändert.

Das Verfahren ist vorerst beendet und soll möglicherweise nach den Senatswahlen in Hamburg im Herbst 2001 wieder aufgenommen werden, um die Umsetzung der Pläne in Gestalt eines Handlungskonzeptes zu begleiten. Möglicherweise ist das Kooperationsniveau zwischen den Parteien mittlerweile aber auch hoch genug für Verhandlungen ohne externe Dritte.

---

nur wenn sich hier aufgrund bestimmter Eigentumsverhältnisse nicht genügen Flächen finden, sollten die Flächen südlich der Bundesstraße 5 einbezogen werden usw.

## **4 Reflexion**

Die Beschreibung des Kommunikationsprozesses über die einzelnen Sitzungen hinweg hat bereits Teile der Dynamik deutlich gemacht. Im folgenden stelle ich einige ausgewählte Probleme der Moderation in Hamburg-Bergedorf dar, die aus meiner Sicht auch für das Handeln von Mediatorinnen und Mediatoren wichtig sind.

### **4.1 Moderation in Abgrenzung zu „reiner“ Mediation**

Der „Runde Tisch“ war ein Moderationsverfahren, das sich in einigen Punkten von einem Mediationsverfahren im engeren Sinne unterschieden hat. Es war allerdings aufgrund des Themas sowie im Vorgehen der Moderatoren und in der Strukturierung des Prozesses von mediativen Elementen geprägt. Der Gegenstand des Verfahrens war eine hochumstrittene Planung. Die Konflikthaftigkeit hat das Vorgehen und die einzelnen Interventionen der Moderatoren beeinflusst. Auch wenn die Gruppe für intensive Mediationsgespräche zu groß und unser Auftrag begrenzt war (s.u.) – die für die Mediation im öffentlichen Bereich charakteristische Einbettung in planerische und politische Gesamtprozesse war an diesem Fall um so besser zu erleben.

Ein grundsätzlicher Unterschied im Vergleich zu einem Mediationsverfahren bestand in der Philosophie des Vorgehens. Eine Mediation ist nach der Phase der Vorbereitung und des Mediationsvertrages sehr stark durch die Abfolge der Schritte Themensammlung, Interessenklärung und Entwicklung von Lösungsoptionen geprägt. Auf diese Weise versuchen wir in Mediationsverfahren, zunächst eine gemeinsame Problemsicht zu etablieren und dann die tieferliegenden Interessen und Bedürfnisse hinter den Konfliktpositionen immer wieder zum Fokus der Auseinandersetzung zu machen. Das verhindert unter anderem, dass das gemeinsame Ziel aus den Augen verloren geht, und die Teilnehmer sich statt dessen in Details und immer neue Pläne verstricken, wie es zum Teil in Bergedorf geschehen ist. Die für die Konfliktbearbeitung notwendige Logik des Phasenmodells der Mediation konnten wir in Bergedorf im Rahmen des Moderationsauftrages nur begrenzt umsetzen. Die Vorgehensweise war stets ein Kompromiss zwischen auftraggebender Behörde, dem Planungsteam und den Moderatoren. Das ergab sich aus der Notwendigkeit, den Planungsprozess und den begleitenden Kommunikationsprozess zu synchronisieren, obwohl beide unterschiedliche Geschwindigkeiten und Eigengesetzlichkeiten hatten. Das Verfahren war in dieser Hinsicht sicherlich sowohl für uns als Moderatoren als auch für Behörde und Planer ein Lernprozess. Die Abstimmung funktionierte nach anfänglichen Differenzen zunehmend besser und das einvernehmlich verabschiedete Strukturkonzept kann als Erfolg gewertet werden, auch wenn die Umsetzbarkeit in vielen Punkten noch zu klären sein wird.



Die Steb war der Meinung, dass keine Mediation mehr notwendig sei, da man dem Bürgerentscheid gefolgt sei; mit Aufgabe der Pläne des ursprünglich beauftragten Baukonzerns sei der zentrale Konflikt vom Tisch und der Prozess weniger auf eine Vermittlung zwischen den Parteien angewiesen. Der Auftrag bestand also darin, den Planungsprozess durch ein moderiertes Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu begleiten. Das schlug sich in der Ausgestaltung des Auftrages nieder. Es waren keine Vermittlungsgespräche außerhalb der gemeinsamen Sitzungen vorgesehen. Auch die Unterstützung von Rückkopplungsprozessen zwischen Vertretern im Verfahren und ihren Gruppen wurde nicht als Aufgabe der Moderatoren beschrieben.

Der Unterschied zwischen Moderation und Mediation besteht aber nicht darin, dass in einem Mediationsverfahren Einzelgespräche vorgesehen sind, auch wenn dies gerade in der Wirtschaftsmediation immer wieder zu hören ist<sup>3</sup>. Möglicherweise wäre in Bergedorf in solchen Gesprächen ohne großes Auditorium und anwesender Presse ein *modus vivendi* z.B. zwischen politischen Parteien und Bürgerinitiative leichter aushandelbar gewesen. Dennoch sind Einzelgespräche in der Mediation oft nicht der Königsweg, und zwar aus einem einfachen Grunde: wenn alle Konfliktparteien am Verfahren beteiligt sind, können sie prinzipiell jedes Problem lösen, wenn sie wirklich wollen und sich für Kooperation entscheiden. Daher geht es vielmehr um die Entwicklung einer Gruppenidentität. Diese entsteht gerade nicht in Einzelgesprächen, sondern im Gruppenprozess. Ziel ist es, dass sich die Konfliktparteien mit dem Verfahren identifizieren und sich als Gruppe verstehen, die gemeinsam ein Problem lösen will. Diese Identifikation, dieses Selbstverständnis als Gruppe mit einer gemeinsamen Aufgabe war m.E. in Bergedorf nicht genügend ausgeprägt. In einer Mediation hätten wir uns z. B. die Zeit nehmen müssen, die Rollenkonflikte zu thematisieren, die sich aus den unterschiedlichen Erwartungen der gemeinsamen Arbeit am Runden Tisch einerseits und der eigenen Basis bzw. Klientel andererseits ergeben<sup>4</sup>. In einem Mediationsverfahren hätten die Konfliktparteien eigenverantwortlich überlegen müssen, wie die Zusammenarbeit verbessert werden kann. Sie hätten vereinbaren müssen, wie sowohl die Ergebnisse als auch die Institution des Runden Tisches selbst geschützt werden kann, auch in Zeiten des Wahlkampfes und bei unterschiedlichen inhaltlichen Interessen und Ansprüchen der jeweiligen Klientel. Das hätte bezogen auf die inhaltlichen Fortschritte zunächst zu einer Verlangsamung des Prozesses geführt, der einigen ohnehin schon nicht schnell genug voran kam. Aller-

---

<sup>3</sup> Vgl. grundsätzlich dazu: Slaikeu, Karl A. (1996): *When Pusch Comes to Shove. A Practical Guide to Mediation Disputes*. Jossey-Bass. San Francisco, S. 89-129.

<sup>4</sup> So waren z.B. die Vertreter der politischen Parteien zwar offiziell Teilnehmer des Verfahrens. Als gewählte Vertreter saßen sie jedoch gleichzeitig im Stadtplanungsausschuss der Bezirksversammlung Bergedorf, der das relevante politische Entscheidungsgremium für die Planung ist. Sie versuchten sich wiederholt vom Runden Tisch abzugrenzen. Insbesondere nachdem der Wahlkampf begonnen hatte, positionierten sie sich nicht nur mit identifizierbaren eigenen Konzepten zu den Fragen, die am Runden Tisch beraten wurden, sondern versuchten auch, sich als Partei vom Runden Tisch selbst abzugrenzen.

dings hätte sich die Gruppe auf einer solideren Basis der Zusammenarbeit möglicherweise weniger in Details verstrickt und wäre am Ende schneller zu wirklich tragfähigen Lösungen gekommen.

Bezogen auf die inhaltlichen Konflikte unterschied sich die Moderation der einzelnen Sitzungen nicht wesentlich von Mediationssitzungen. Alle Themenbereiche, insbesondere Verkehr / Bergedorfer Straße und ZOB, waren sehr konfliktbehaftet. Aktives Zuhören und Paraphrasieren, Visualisieren, lösungsorientiertes Fragen, Hinweise auf die Perspektivenabhängigkeit der Wahrnehmung und andere mediationstypische Interventionen waren Elemente unserer Gesprächsführung, wenn auch in geringerem Maße als in Mediationsverfahren. Das sorgte auch aus Sicht der Teilnehmer für eine neue Kommunikationskultur. Andererseits war die Gruppengröße mit über 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu groß für eine intensive interpersonelle Kommunikation, wie sie in der Mediation notwendig ist.

Das angestrebte Ergebnis des Runden Tisches unterschied sich in seiner Qualität zunächst nicht vom Ergebnis eines Mediationsverfahrens. Es ging um eine Empfehlung an die zuständigen Planungsgremien in Politik und Verwaltung, dass durch einen möglichst weitgehenden Konsens informelle Bindungskraft entfalten sollte. Ein in der Mediation vorstellbares vertragliches Festschreiben von Ergebnissen ist jedoch bei einem Moderationsprozess wie dem Runden Tisch nicht möglich. Eine vertraglich abgesicherte Vereinbarung müsste als Möglichkeit schon im Auftrag vorgesehen werden und erfordert intensivere Argumentations- und Aushandlungsprozesse in kleineren, nicht öffentlichen Runden.

## **4.2 Politisierung des Beteiligungsprozesses**

Bau- und Planungsprojekte im öffentlichen Bereich haben häufig eine politische Dimension. Dies war in dem vorliegenden Fall in der Schlussphase des Verfahrens eine zentrale Herausforderung. Die Vertreterinnen und Vertreter am Runden Tisch befanden sich in der (für die Mediation im öffentlichen Bereich typischen) Situation, am Verhandlungstisch mitzuwirken und die Arbeit gleichzeitig gegenüber der eigenen Basis und der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen. In dem Verfahren sollten die Akteure ein gemeinsam getragenes Ergebnis entwickeln und gleichzeitig nach außen, gegenüber ihrer Klientel, identifizierbare Positionen und eigene Beiträge aufzeigen. Die Bürgerinitiative beispielsweise demonstrierte, dass gegen sie politisch nichts durchzusetzen sei. Das Planungsteam wollte eine möglichst große Akzeptanz für das Konzept erreichen. Es demonstrierte Offenheit und Kooperationsbereitschaft, um keinen Widerstand zu erzeugen. Gleichzeitig lag natürlich ein professioneller Ehrgeiz darin, dem Auftraggeber Steb zügig ein fertiges Konzept vorzulegen. Am schwierigsten war der Umgang mit den Vertretern der politischen Parteien (am Anfang schien noch die Bürgerinitiative der sensi-

belste Akteur zu sein). Da das Verfahren im Vorfeld des Hamburger Wahlkampfes lief, war insbesondere für CDU und SPD des Bezirks Bergedorf die Alternative zu einem gemeinsamen Vorgehen am Runden Tisch<sup>5</sup> immer wieder attraktiv: mit einem eigenen Konzept an die Öffentlichkeit zu gehen und sich so von den anderen Gruppierungen und dem Runden Tisch insgesamt als wählbare Alternative zu unterscheiden. Der Vorteil größerer politischer Durchsetzbarkeit von Ergebnissen durch die Beteiligung von Politikern wird wie in diesem Beispiel häufig bezahlt mit dem Problem, dass der Kommunikationsprozess durch parteipolitische Konflikte und strategisches Verhalten der politischen Repräsentanten belastet wird. Die Anbindung solcher Prozesse an parlamentarische Entscheidungsverfahren ohne deren Systemlogik übernehmen zu müssen, bleibt daher eine der zentralen Herausforderungen auch für die Mediation im öffentlichen Bereich<sup>6</sup>. Wir haben wiederholt gute Erfahrung mit der Beteiligung von Vertretern der zuständigen öffentlichen Verwaltung gemacht. Bei politischen Akteuren sieht es aber oftmals anders aus. Auch angesichts der Erfahrungen in Bergedorf scheint es in vielen Fällen sinnvoller, statt einer direkten Beteiligung der politischen Entscheidungsträger eine Selbstverpflichtung der Parteien und Fraktionen im Vorfeld zu erreichen, dass das Verfahren gewollt ist und die Ergebnisse abgewartet werden, um als wesentliche Entscheidungsgrundlage in den parlamentarischen Gremien berücksichtigt zu werden. Sinnvoll wäre außerdem eine ausführliche Begründungspflicht bei abweichenden Entscheidungen durch die politisch zuständigen Gremien.

#### **4.3 Rollenklärung zwischen Moderation, auftraggebender Behörde und Planungsteam**

Auffällig im Verhältnis zum formalen Auftraggeber<sup>7</sup> war zu Beginn, dass die Steb die einzelnen Leistungsangebote in unserem Angebot genau erläutert haben wollte und nach Möglichkeiten suchte, den Aufwand zu senken. Das war zum einen ein Hinweis darauf, dass die öffentliche Verwaltung bei neuen Dialogverfahren keine etablierten Haushaltsposten zur Verfügung hat und den Aufwand dem Rechnungshof und einem politischen Auftraggeber gegenüber – in unserem Fall der zuständigen Senatskommis-

---

<sup>5</sup> Diese Alternative wird auch als BATNA bezeichnet, was für „Best Alternative to a Negotiated Agreement“ steht.

<sup>6</sup> Vgl. Troja, Markus: Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Centrale für Mediation. Köln 2001.

<sup>7</sup> Wir unterscheiden vom formalen Auftrag den inneren Auftrag, der stets von allen Beteiligten ausgesprochen werden muss, losgelöst von der Frage, wer die Kosten trägt. Für die Finanzierung gibt es im öffentlichen Bereich die unterschiedlichsten Modelle. Mediationsverfahren werden häufig von der öffentlichen Verwaltung bezahlt, zum Teil von einem Investor und in einem Fall aus unserer Praxis auch von allen Beteiligten nach einem Verteilungsschlüssel, der die wirtschaftlichen Möglichkeiten berücksichtigt.

sion – rechtfertigen muss. Zum Teil drückte sich darin aber auch eine gewisse Unsicherheit über den konkreten Ablauf und die Arbeit von Mediatoren und Moderatoren in solchen Prozessen aus.

Nach außen und am Runden Tisch sah es zunächst so aus, dass die Steb Auftraggeberin von zwei Unternehmen ist, dem Planungsteam und den Moderatoren. Tatsächlich war die Kooperation zwischen Steb und Planungsteam notwendigerweise viel enger, insbesondere weil zwischen ihnen nicht nur Fragen des grundsätzlichen Vorgehens und der Sitzungen am Runden Tisch besprochen werden mussten, sondern die fachliche Abstimmung der Planungen hinzukam. Darüber hinaus gab es einen sogenannten „Behördenarbeitskreis“, bei dem die Planungen und Gespräche des Runden Tisches zwischen den betroffenen Behörden der Stadt Hamburg und dem Planungsteam besprochen wurden. Auch in diesem Arbeitskreis waren wir nicht anwesend. Das hatte den Nachteil, dass wir über die Einschätzungen und den Stand der zur Diskussion stehenden Planungen nicht so gut informiert waren. Im nachhinein war dies aber von Vorteil, da es dadurch leichter fiel, den Teilnehmerkreis insgesamt als unsere tatsächlichen, „inneren“ Auftraggeber im Blick zu behalten.

In den Zeiten intensiver Absprachen mit Steb und Planungsteam war die Zufriedenheit bei diesen beiden Akteuren zwar höher und gelegentliche Kritik an uns am geringsten. Das war zunächst angenehm und eine Bestätigung für die eigene Arbeit. Allerdings erappten wir uns als Moderatoren dabei, dass wir in diesen Gesprächen gemeinsam mit Behörde und Planern überlegten, wie die „schwierigen“ Leute und Situationen am Runden Tisch am besten zu handhaben sind, statt uns immer wieder in die Perspektive der Konfliktparteien zu versetzen und zu überlegen, wie die Sichtweisen und Interessen der Beteiligten am besten berücksichtigt werden können.

Im Prinzip war das Verfahren in Bergedorf ein Beispiel für das, was in der Fachliteratur als „Kooperative Planung“ bezeichnet wird und seine Wurzeln in den 70er Jahren hat<sup>8</sup>. Es geht um den Versuch, Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig in einen Planungsprozess einzubeziehen, ihnen Mitsprachemöglichkeiten zu gewähren, um so Konflikte zu vermeiden und Widerstände in der Umsetzung zu verringern. Seit Jahren gibt es gute Erfahrungen von Planungsbüros mit solchen Ansätzen<sup>9</sup>. Das Planungsteam in Bergedorf entsprach vom Selbstverständnis und aufgrund eigener Moderationserfahrung nach unserem Eindruck diesem Leitbild kooperativer Planung.

---

<sup>8</sup> Ein Unterschied besteht allerdings darin, dass bei der Partizipationsdebatte der 70er Jahre Fragen des Beteiligungsanspruches von Betroffenen, der Emanzipation und der Bürgerrechte im Vordergrund standen. In den 90er Jahren ging es stärker um funktionale Fragen effektiver Entscheidungsprozesse und der Erhöhung von Akzeptanz.

<sup>9</sup> vgl. Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden, Berlin.

Im Gegensatz zum üblichen Vorgehen war der Planungsgegenstand in Bergedorf aufgrund der kurzen, aber intensiven Konfliktgeschichte jedoch so umstritten, dass eigentlich ein klassisches Mediationsverfahren notwendig gewesen wäre. Der Steb und dem Planungsteam war aber auf jeden Fall klar, dass das Planungsteam selbst nicht den Runden Tisch würde moderieren können. Die Chefplanerin hat dies selbst deutlich formuliert. Die Rollenklärung war in der Theorie somit klar: die Planer sind für die Planungen verantwortlich, nehmen die Hinweise des Runden Tisches auf und vermitteln die Ergebnisse in möglichst bürgernaher Form. Wir waren für die Moderation dieses Prozesses verantwortlich. Allerdings hatte das Planungsteam aufgrund der eigenen Erfahrungen auch eigene Vorstellungen, wie die Moderation am besten zu laufen habe. Genauer gesagt hatte das Team in einigen Punkten klare Vorstellungen davon, wie die Moderation nicht zu laufen habe. Das führte zu Rollenkonflikten mit uns Moderatoren.

Die Vorbereitung der öffentlichen Veranstaltung war ein weiteres Beispiel für diesen Konflikt zwischen Moderation und Planung. Die Planerin hatte große Sorge vor einem Mißerfolg und kritisierte unser oben beschriebenes Konzept. Schließlich waren es die Teilnehmer selbst, die die Verantwortung für ihre Veranstaltung übernahmen. Sie wollten sich die Chance nicht nehmen lassen („Ich weiß gar nicht, wovor Frau ... so eine Angst hat“, „Wir haben einfach nicht die Zeit, uns einen ganzen Nachmittag oder in einer extra Sitzung auf so etwas vorzubereiten“, „Wir werden das schon hinbekommen“).

Ich habe bereits angedeutet, dass sich Lernprozesse auf allen Seiten einstellten. Wir als Moderatoren mussten lernen, das Planungsteam frühzeitiger und mit Blick auf die Erfordernisse seiner Arbeit in die Sitzungsplanung einzubinden. Andererseits wurde auch deutlich, dass sich ein Konfliktregelungsprozess von einer normalen Moderation unterscheidet. Die unterschiedlichen Vorstellungen über die öffentliche Veranstaltung wurden glücklicherweise nicht in Vorbereitungsgesprächen für die Sitzung besprochen, sondern am Runden Tisch. Diese Erfahrung hat noch einmal deutlich gezeigt, wie wichtig die Transparenz über das Vorgehen in so einem Verfahren ist. Es entspricht ganz den Prinzipien der Mediation, offene oder umstrittene Punkte nicht hinter den Kulissen, sondern in der Gruppe anzusprechen und auf der Grundlage der dort geäußerten Ziele und Interessen das weitere Vorgehen zu vereinbaren - trotz aller sozialen und emotionalen Anreize für die Moderatoren, ein möglichst perfekt vorstrukturiertes Moderationskonzept mit Planern und Behörde abzustimmen und es den Teilnehmern häppchenweise vorzusetzen.

## **5       Schlußbetrachtung**

Die kritischen Überlegungen hatten das Ziel, aus dem konkreten Fallbeispiel Lerneffekte für die Organisation und Durchführung von Moderations- und Mediationsverfahren im

öffentlichen Bereich abzuleiten. Sie sollten nicht die positiven Ergebnisse des Runden Tisches in Hamburg Bergedorf in Frage stellen. Das materielle Ergebnis in Gestalt des gemeinsam verabschiedeten Strukturkonzeptes habe ich erwähnt. Für die Planer hatte das Verfahren nach eigenen Aussagen Modellcharakter. Alle Parteien waren sich einig, dass sie ein viel höheres Niveau der Kommunikation erreicht haben. Der Sprecher der Bürgerinitiative prognostizierte, dass die Entwicklung eines Handlungskonzeptes auf der Grundlage dieser Erfahrungen in wenigen Sitzungen gelingen könne.

Viele Aspekte dieses Moderationsverfahrens ließen sich noch genauer analysieren. Insbesondere politische Konstellationen in Hamburg und im Bezirk Bergedorf, das Verhältnis der Behörden untereinander und ähnliche Faktoren hatten Einfluss auf den Verlauf. Erst aus einer systemischen Sicht, die auch die Funktionen und Beziehungen zwischen den Akteuren sowie den unterschiedlichen Subsystemen berücksichtigt, wird die Dynamik eines solchen Kommunikationsprozesses erklärbar. Eine solche systemische Sicht bewahrt Mediatorinnen und Mediatoren im öffentlichen Bereich davor, angesichts der Komplexität solcher Prozesse in Aktionismus zu verfallen und das Geschehen ausschließlich auf die eigenen Interventionen in den Sitzungen zurückführen und auf diese Weise steuern zu wollen.

Die ständige Reflexion des Gesamtprozesses und der eigenen Rolle ist auch nach der Erfahrung in Bergedorf notwendiger Teil der Mediations- und Moderationsarbeit im öffentlichen Bereich. Auf diese Weise kann es gelingen, die inhaltlichen Probleme zu überschauen, den beteiligten Personen gerecht zu werden und angesichts der Komplexität den Prozess im Sinne der Beteiligten zu steuern.