

Die Gemeinde

Verfassung, Planung, Wirtschaft
und das kommunale Selbstverwaltungsrecht

Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber

Herausgegeben von

Götz Frank und Heinrich-Wilhelm Langrehr

Mohr Siebeck

Zur Ohnmacht von Gemeinden: Gewerbepolitik im Halbschatten des Rechts¹

von
Hubert Treiber

»(...) im Rahmen des von uns als wahr Erkannten sucht das Mögliche zu erreichen, da ihr ebenso gut wie wir wißt, daß Recht im menschlichen Verkehr nur bei gleichem Kräfteverhältnis zur Geltung kommt, die Stärkeren aber alles in ihrer Macht Stehende durchsetzen und die Schwächeren sich fügen.« (Melier-Dialog)

I. Einleitung

Seinem März 1981 vor der Juristischen Studiengesellschaft Hannover gehaltenen Vortrag, der unter dem provozierenden Titel »Die Macht der Gemeinden« auch veröffentlicht wurde,² hätte Heiko Faber den Hinweis Max Webers, »daß gerade das ›Selbstverständliche‹ (...) am wenigsten ›gedacht‹ zu werden pflegt,«³ als ein seine Überlegungen anleitendes Motto voranstellen können, war ihm doch daran gelegen, gerade das Selbstverständliche unselbstverständlich zu machen. Auch meine Ausführungen wollen sich von dieser Maxime leiten lassen, indem sie mit Hilfe von Befunden, die mit einer umfangreichen empirischen Studie gewonnen wurden, die dem Recht normativ zugeschriebene Steuerungsfähigkeit bei der kommunalen Gewerbepolitik in Zweifel ziehen und eine Betrachtungsweise offerieren, die beim Auftreten von Großinvestoren Gemeinden auf diesem Politikfeld tendenziell Machtunterlegenheit bzw. Ohnmacht bescheinigt.

Die eben angesprochene und zusammen mit Leonie Breunung publizierte Studie zur Industrieansiedlungspolitik⁴ einer baden-württembergischen Kommune (Mit-

¹ Jürgen Frank und Kay Waechter (beide Hannover) sei für eine kritische Lektüre des Manuskripts gedankt.

² *Heiko Faber: Die Macht der Gemeinden*, Bielefeld 1982.

³ *Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1975, S.23.

⁴ *Leonie Breunung/ Hubert Treiber: Recht als Handlungsressource kommunaler Industriean-*

telzentrum) umfaßt einen Zeitraum von gut 45 Jahren und basiert auf der systematischen Auswertung der Protokolle der öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner relevanten Ausschüsse (Verwaltungs- und Bauausschuß) sowie der jeweils zugehörigen Verwaltungsvorlagen. Außerdem wurde die Berichterstattung der Lokalzeitung(en) ausgewertet. Der von uns gewählte Forschungsansatz nimmt die von der »gesellschaftlichen Realität« angedienten Problemlagen zum Ausgangspunkt und fragt danach, wie und in welchem Rahmen diese Problemlagen durch Rat und Verwaltung eine »Sachbehandlung« erfahren haben.⁵ Von besonderem Interesse ist dabei, inwieweit bei der von uns nach Aktenlage rekonstruierten »Sachbehandlung« die Verwaltung entweder Recht, insbesondere hoheitlich-hierarchische Handlungsformen, anwandte oder sich für kooperatives Verhalten »entschied«, d.h. auf die Anwendung ihr zur Verfügung stehender rechtlich definierter Handlungsformen verzichtete.⁶ Solche kooperativen Beziehungen können sich anlässlich »rechtlich vorgesehene(r) Ereignisse(.)« ergeben,⁷ wie sie beispielsweise durch Antragstellung gegeben sind. Des weiteren soll gefragt werden, ob das kooperative Verhalten im »Schatten des Rechts« bzw. der Hierarchie, also unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des nach gescheiterten Verhandlungen abrufbaren hoheitlichen Letztentscheids, praktiziert wurde oder ob das Recht eine so marginale Rolle spielte, dass es nicht einmal mehr einen »Schatten« warf.⁸ Die sich bei der

siedlungspolitik. Zum Gebrauch und Verzicht von Recht bei ungleicher Machtverteilung: Ergebnisse einer Langzeitfallstudie, Baden-Baden 2005, S. 601.

⁵ So auch der von *Wolf Linder*: Der Fall Massenverkehr. Verwaltungsplanung und städtische Lebensbedingungen, Frankfurt/Main 1973, gewählte Forschungsansatz, siehe hierzu das von *Rolf-Richard Grauhan* verfaßte Vorwort, insb. S. 4ff.

⁶ Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Theorien rationalen Handelns die Bezeichnung »kooperatives Verhalten« als *strategische Entscheidung* im Sinne entweder des Gebrauchs von Recht (Macht) oder des Verzichts auf Recht verwenden. Auch bei einem Verzicht auf Recht werden Verhandlungsverlauf und Verhandlungsergebnis – so gängige Theorien von Verhandlungssystemen – dadurch beeinflusst, dass im Falle der Nichteinigung mit einem hoheitlichen Letztentscheid gerechnet werden muß (»Verhandlungen im Schatten des Rechts«). Vgl. *Arthur Benz*: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden 1994, S. 81; *Fritz W. Scharpf*: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift 32 (1991), S. 621–634, S. 629f. sowie *Wolfgang Hoffmann-Riem*: Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL Bd. 40 (1982), S. 187–239, S. 210. Verhandlungen im »Schatten des Rechts« stellen freilich keine Besonderheit unserer Zeit dar. Siehe *Hubert Treiber*: Kooperatives Verwaltungshandeln der Gewerbeaufsicht (Fabrikinspektion) des 19. Jahrhunderts, in: *Nicolai Dose/ Rüdiger Voigt* (Hrsg.): Kooperatives Recht, Baden-Baden 1995, S. 65–88.

⁷ Vgl. *Arthur Benz*: Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse des kooperativen Verwaltungshandelns, in: *Nicolai Dose/ Rüdiger Voigt* (Hrsg.): Kooperatives Recht, Baden-Baden 1995, S. 297–328, S. 308.

⁸ Mit der in der Überschrift gewählten Formulierung »Gewerbepolitik im Halbschatten des Rechts« soll einerseits zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die Stadt beinahe durchgehend um das Privileg des hoheitlichen Letztentscheids gebracht hat, so dass auch jene effektivitätssteigernde Kombination aus »einseitiger«, hierarchischer Entscheidungskompetenz und Verhandlung, für die gemeinhin die Formel »im Schatten von Hierarchie und Recht« steht, hier wenigstens in Frage zu stellen ist. Vgl. *F.W. Scharpf*: Einführung, Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in:

gewählten Vorgehensweise aufdrängende Frage, ob die in diesem Beitrag gemachten Aussagen über die präsentierten konkreten Verhandlungsrunden hinausweisen, also verallgemeinerungsfähig sind, dürfte (wenigstens auf Plausibilitätsebene) mit dem Hinweis zu bejahen sein, dass die Verhandlungsrunden allgemeine (d. h. strukturell gleichartige) Voraussetzungen aufweisen, welche typische und insoweit wiederkehrende Verlaufsmuster erwarten lassen.

Die von der »Realität« der sozio-ökonomischen Umwelt angediente erste komplexe Problemlage betrifft die Expansionsbestrebungen eines damals prosperierenden Unternehmens, das sich schließlich in den Jahren 1951–1965 tatsächlich von seinem am Rande des historischen Kernaltstadtgebiets gelegenen Gründungsstandort (sog. »Kernareal«) in die überwiegend dem Wohnen dienende Umgebung ausdehnte. Dem Expansionsbegehren, das nicht nur alteingesessene Einwohner aus ihrer vertrauten Umgebung verdrängte und zu spürbaren Umweltbelästigungen für die Wohnbevölkerung (Lärm, Geruch, Luftverschmutzung) führte, sondern auch unter städtebaulichen Gesichtspunkten zu kritisieren gewesen wäre, zeigte sich die Stadt, die sich zum Leitbild einer »Industriestadt« bekannt hatte,⁹ stets aufgeschlossen. Handelte es sich bei dem Unternehmen schließlich um den zweitgrößten Gewerbesteuerzahler, der nicht nur eine ins Gewicht fallende Zahl von Arbeitsplätzen vorhielt, sondern für eine Reihe mittelständischer Unternehmen wie für zahlreiche ortsansässige Handwerker ein begehrter Auftraggeber war. Allerdings stand von vornherein fest, dass die Erweiterung sich vor allem bei der Gewerbesteuer günstig auswirken und zu keinem bemerkenswerten Anstieg der Belegschaft führen würde.

Als das nämliche Unternehmen 1977 die Gemeinde mit der Ankündigung »über-raschte«, spätestens 1985 seine Produktionsstätte am bisherigen Standort aufzugeben und diese in eine dem benachbarten Landkreis angehörende Gemeinde zu verlagern, war die andere, hier interessierende Problemlage gegeben. Die angekündigte und schließlich auch vollzogene Verlagerung führte u. a. zu dem Folgeproblem, was mit dem zurückgelassenen Fabrikgelände, auf dem über hundert Jahre produziert worden war, geschehen bzw. ob und wie sich die Stadt dabei eine Chance zur Einflußnahme sichern sollte, z. B. durch die Aufstellung eines Bebauungsplans oder gar durch den Kauf wenigstens jenes Geländestücks, das unmittelbar an die historische Altstadt stößt.

Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ New York 1992, S. 11–27, S. 25 sowie F.W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 323 ff. Andererseits berücksichtigt die Überschrift den von Benz (1995, S. 317) gegebenen Hinweis, dass »kooperatives Verwaltungshandeln im rechtsfreien Raum nicht denkbar« sei. Dennoch überrascht es, wie oft die Kommune auf die Anwendung und Durchsetzung von Recht (auch bei Genehmigungsentscheidungen von baulichen und industriellen Anlagen sowie bei Anwohnerbeschwerden) verzichtet hat.

⁹ Vgl. Breunung/ Treiber 2005, S. 101 f.

II. Exemplarische Verhandlungsrunden (Auswahl)

Zunächst sollen zu den beiden angesprochenen Problemlagen jeweils typische Verhandlungsrunden skizziert werden, die dann unter verwaltungswissenschaftlichen und rechtssoziologischen Gesichtspunkten sowie unter Einbeziehung spieltheoretischer Überlegungen analysiert werden.

Problemlage I (Betriebsenerweiterung):

Verhandlungsrunde I/ 1 (1952–1954/ 55):¹⁰

Dass der im Frühjahr 1952 von der Maschinenfabrik M eingeleitete Erwerb von zwei Gebäudekomplexen/ Grundstücken (Eigentümer A und B) in der S-Straße den Auftakt zur vorgesehenen Betriebsenerweiterung bildete, erfuhr die Stadt nicht durch das Unternehmen, sondern Ende 1952 durch ein Mitglied des Gemeinderats (und Bauausschusses), bei dem es sich bezeichnenderweise um einen ortsansässigen Bauunternehmer handelte. A als Eigentümer eines mittelständischen Betriebs hatte mit der Eigentümerin B Verkaufsverhandlungen aufgenommen, da er deren Anwesen für eine geplante Betriebsenerweiterung benötigte. Da die Maschinenfabrik bei ihrer geplanten Erweiterung auf den Erwerb der beiden Anwesen von A und B angewiesen war, entstand ein Nutzungskonflikt. Diesen versuchte die Stadt dahingehend zu lösen, dass sie A, der bereits ein förmliches Baugesuch zur Erweiterung seiner Betriebsstätte eingereicht hatte, zur Verlagerung seiner Betriebsstätte innerhalb des Stadtgebiets zu veranlassen suchte und hierfür einen Zuschuß in Höhe von DM 10.000.– in Aussicht stellte. A zeigte an dieser Lösung Interesse, forderte jedoch einen Kaufpreis von DM 85.000.–, eine Summe, die er für einen Neubau an dem neuen Standort veranschlagte und die bereits die Kosten für das von der Stadt zu erwerbende ca. 25–28 ha große Grundstück enthielt, das diese für einen Vorzugspreis von 1 DM/ qm (statt 5 DM/ qm) abtreten wollte. Das Unternehmen war jedoch nur bereit, A einen Kaufpreis in Höhe von DM 60.000.– zu entrichten. Nach langwierigen Verhandlungen, in denen die Maschinenfabrik ihre Position nicht preisgab, wurde folgende Abmachung erzielt: Das Unternehmen zahlt an A die von ihm geforderten DM 85.000.–, wohingegen der Differenzbetrag von DM 25.000.– dem Unternehmen als Industrieförderungsbeitrag im Wege der Verrechnung mit der Gewerbesteuerschuld von der Stadt rückerstattet wird. Auf Bitten/ Drängen des Unternehmens führte die Stadt auch die Verhandlungen mit der Eigentümerin B, einer damals 44jährigen Witwe, um sie zum Verkauf ihres für die vorgesehene Betriebsenerweiterung unverzichtbaren Grundstücks zu gewinnen. Dies gelang und die Firma konnte das fragliche Grundstück zu einem Kaufpreis von DM 60.000.– erwerben, mit der schriftlichen Zusicherung, der Witwe B eine lebenslange monatliche Leibrente in der Höhe von DM 100.– auszuzahlen. In einer gesonderten Vereinbarung verpflichtete sich die Stadt gegenüber dem Unternehmen, die Leibrente als Industrieförderungsbeitrag im Wege der Verrechnung mit der Gewerbesteuerschuld des Unternehmens rückzuvergüten. Als das örtliche Finanzamt später für den von der Stadt aufgebrauchten Differenzbetrag von der Firma die Zahlung einer Grunderwerbssteuer in Höhe von DM 1.750.– forderte, übernahm die Stadt auf Verlangen der Firma auch diesen Betrag. Ferner übernahm die Stadt eine einmalige Ausgleichs- und Abfindungsentschädigung in Höhe von DM 3.000.–, welche die Witwe B dafür verlangt hatte, dass sie auf die Inanspruchnahme

¹⁰ Zu den Details, siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 83 ff. In allen hier skizzierten Verhandlungsrunden agierten als Verhandlungsführer Oberbürgermeister, die Juristen waren.

eines ihr als Gegenleistung für den Verkauf ihres Anwesens wahlweise angebotenen städtischen Anwesens oder Bauplatzes verzichtet hatte. Schließlich nahm die Firma die Stadt in die Pflicht, für die Bewohner dieser beiden sowie anderer zum Abriß bestimmter Gebäude Ersatzwohnungen bereitzustellen, um mit dem Abriß möglichst ohne zeitliche Verzögerung beginnen zu können.

Verhandlungsrunde I/ 2 (1954/ 55):¹¹

Der geplanten Werkserweiterung stand u. a. das Schlachthaus der Metzgergenossenschaft der Oberen Stadt im Wege. Es war abzusehen, dass die Stadt für die Entfernung und erforderliche Verlegung des Schlachthauses beträchtliche Investitionen aufbringen mußte, andere wichtige Vorhaben (wie der Neubau des Gymnasiums) waren deshalb zurückzustellen. Zunächst führte die Stadt mit der Metzgergenossenschaft Verhandlungen, die deshalb schwierig waren, weil es aus der Sicht des Oberbürgermeisters »kein gesetzliches Mittel« gab, mit dem »die Metzger zum Verkauf ihres Schlachthauses gezwungen werden könnten.« Diese verstanden es, ihre vorteilhafte Lage als Eigentümer geschickt in immer höhere Forderungen an die Stadt umzumünzen, so dass aus Sicht der Maschinenfabrik eine Einigung zunehmend gefährdet schien. Hierauf erhöhte die Firma den Entscheidungsdruck auf die städtischen Verhandlungsführer und Gremien, indem sie mehrmals kurzfristig Ultimaten setzte, zu denen sie Klarheit über Verkauf oder Nicht-Verkauf des Schlachthauses und damit eine Vorentscheidung über Fortführung oder Abbruch der Verhandlungen einforderte. Lösungsvorschläge seitens der Stadt, so auch die Bildung einer Schlachthausgesellschaft in der Form einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (mit der Stadt und den beiden Metzgergenossenschaften der Oberen und Unteren Stadt) scheiterten am Veto der zuerst genannten Metzgergenossenschaft. Durch Vermittlung des Oberbürgermeisters erhöhte die Firma das ursprüngliche Kaufangebot um DM 25.000.– und zahlte schließlich an die Metzgergenossenschaft, die ihrerseits DM 200.000.– gefordert hatte, einen nicht mehr verhandelbaren Betrag von 175.000.– DM (der vom Stadtbauamt geschätzte Verkehrswert hatte bei DM 150.000.– gelegen). Diese Abmachung wie die nachfolgend aufgeführten Vereinbarungen handelte die Metzgergenossenschaft der Oberen Stadt direkt mit dem Unternehmen aus, worauf sie gegenüber der Stadt bestanden hatte.¹² Allerdings war eine Einigung vor allem dadurch zustande gekommen, dass das Unternehmen der Stadt mit dem Hinweis auf ein großzügiges Konkurrenzangebot an einem anderen Standort kurzfristig ein erneutes Ultimatum hinsichtlich des herbeizuführenden Entscheids in der Schlachthausangelegenheit (Verkauf oder Nichtverkauf) gesetzt hatte. Der vereinbarte Betrag in Höhe von DM 175.000 wurde dann wie folgt verrechnet, was mit einem zwischen Metzgergenossenschaft und Unternehmen zu Lasten der Stadt geschlos-

¹¹ Zu den Details, siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 92 ff.

¹² Diesen Abmachungen vorausgegangen war das folgende Angebot, das die Metzger über einen Anwalt dem Oberbürgermeister übermittelten: Die Metzger seien mit einem Kaufpreis von DM 75.000 einverstanden; der über das Kaufpreisangebot des Unternehmens (DM 175.000) »hin- ausgehende Betrag von 100.000 DM solle von der Käuferin (dem Unternehmen) als verlorener Baukostenzuschuß der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Als Ausgleich hierfür solle die Stadt auf die Dauer von 25 Jahren nur 2/3 der normalen Schlachtgebühren erheben, auf die Schlachtvieh- und Fleischbeschaugebühren ganz verzichten, den Lastenausgleich für das Schlachthaus sowie die Ruhelohnleistungen für den früheren Schlachthausverwalter (...) und dessen Ehefrau übernehmen.« Siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 114 f. – In einer nicht-öffentlichen Sitzung des Gemeinderats wies der Stadtkämmerer darauf hin, dass die von den Metzgern gewünschten Gebührenvergünstigungen einen Betrag von ca. 975.000 DM ausmachten, im übrigen sei eine unterschiedliche Gebührenerhebung rechtlich unzulässig wie auch eine Ausnahmegenehmigung seitens des Regierungspräsidiums nicht zu erwarten sei.

senen Vertrag abgesichert wurde:¹³ An die Metzgergenossenschaft zahlt die Firma DM 75.000.– in bar zuzüglich des Ablösebetrags der Vermögensabgabe nach dem Lastenausgleichsgesetz in Höhe von DM 16.000.–, zusammen demnach DM 91.000.–, sowie einen verlorenen Zuschuß an die Stadt in Höhe von DM 100.000. Von dieser Summe wurde der Ablösebetrag abgezogen, so dass der effektive Zuschuß DM 84.000.– betrug. Die Stadt übernimmt zugunsten der Metzgergenossenschaft der Oberen Stadt deren bisherigen Schlachthausverwalter in städtischen Dienst (und stellt diesem eine städtische Wohnung zur Verfügung), außerdem übernimmt sie für dessen Vorgänger samt Ehefrau die Zahlung von Ruhelohnleistungen. Darüber hinaus verpflichtet sich die Stadt zum Erwerb (für ca. DM 172.000.–) und Ausbau (für ca. DM 690.000.–) des Schlachthauses der Metzgergenossenschaft der Unteren Stadt sowie zur Festsetzung der von den Metzgern zu entrichtenden Schlachtgebühr auf höchstens 6 Pf./kg. Schlachtgewicht für 25 Jahre (auf der Basis des derzeit geltenden Preisindexes).¹⁴

Verhandlungsrunde I/ 3 (1955/ 56):¹⁵

Das Unternehmen hatte seit Anfang 1952 den mittleren Teil der B-Straße über den Gemeingebrauch hinaus für betriebliche Zwecke faktisch in Besitz genommen, was seitens der Stadt geduldet wurde. Anfang 1955 erbat die Firma von der Stadt die rechtsförmliche Überlassung des fraglichen Straßenstücks durch Verkauf, obwohl noch September 1954 eine solche Absicht bestritten worden war. Der Wunsch nach Übereignung des Straßenstücks durch Verkauf wurde nach Abschluß des mit der Metzgergenossenschaft getätigten Kaufvertrags zum Erwerb des Schlachthofs (Anfang Jan. 1955) und nach dem Erwerb weiterer Grundstücke in solchen Straßen, die das bisherige Fabrikareal begrenzten, erhoben. Der vorberatende Bauausschuß empfahl die Ablehnung des beantragten Verkaufs und schlug statt dessen eine langfristige Verpachtung des Straßenstücks vor. Veranlaßt durch einen Artikel in einer der beiden Lokalzeitungen, der auch ein Interview mit Vertretern der Firmenleitung wiedergab, in dem der der Firma unterstellte weitere Zugriff auf den gesamten Straßenzug bestätigt wurde, beschloß der Gemeinderat, die Entscheidung über eine Verpachtung um eine Woche zu vertagen und von der Firma die Vorlage einer Gesamtplanung zu verlangen. Die Firma reagierte hierauf unmittelbar mit der Ankündigung, den zugesagten Werkstättenneubau nicht vorzunehmen. Diese Drohung verfehlte nicht ihre Wirkung auf den Gemeinderat, der daraufhin den Beschluß faßte, eine Abordnung zu dem sich nicht am Produktionsort befindenden Firmensitz zu schicken, welche die dortige Firmenleitung von der Umsetzung der angedrohten Entscheidung abbringen sollte. Zwei Tage vor dem Treffen, in das die Firma eingewilligt hatte, stellte diese einen umfangreichen Katalog von Forderungen zusammen, die sie als Vorleistungen für die in Aussicht gestellten Erweiterungsinvestitionen, vor allem als Voraussetzung für die Wiederaufnahme des (angeblich) bereits stornierten Werkstättenprojekts erfüllt sehen wollte. Hierzu zählten die wenigstens pachtweise Überlassung des

¹³ Vgl. hierzu *Breunung/ Treiber* 2005, S. 121, Fn. 188. Es ist bezeichnend, dass die kommunale Seite keineswegs die Frage der »Nichtigkeit« des zu ihren Lasten geschlossenen Vertrags aufgeworfen, also auch hier bewußt auf den Gebrauch von Recht verzichtet hat, weil man – so *Hoffmann-Riem* (1982, S. 204) – »unter ehrbaren Kooperationspartnern (...) nicht (klagt).«

¹⁴ Nach einer Überschlagsrechnung des Stadtkämmerers würde dies pro Jahr eine Summe von ca. 14.500 DM ausmachen (in 25 Jahren: DM 362.500). Dem Vorschlag des Oberbürgermeisters, die Schlachtgebühr um einen Pfennig auf 7 Pf./kg. zu erhöhen, was den Betrag von DM 14.500 um 10.000 DM reduziert hätte, stimmte der Gemeinderat nicht zu, um die mit den Metzgern getroffenen Vereinbarungen nicht zu gefährden.

¹⁵ Zu den Details siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 130ff.

mittleren Teils der B-Straße, ein größeres Engagement der Stadt beim Erwerb von Grundstücken/ Anwesen (zu einem jeweils günstigen Preis), die Übernahme von Vorverhandlungen mit den Hauseigentümern sowie die Bereitstellung von Ersatzgrundstücken bzw. geeigneter städtischer Tauschobjekte samt der Unterbringung der bei einem Verkauf betroffenen Mieter. Ferner sollte dem Unternehmen künftig preisgünstiger Kraftstrom zur Verfügung gestellt werden. In seiner Sitzung vom 17. 3. 1955 stimmte der Gemeinderat diesen Forderungen zu, im Falle der Überlassung des Straßenstücks faßte er einen erheblich weitergehenden Beschluß: die B-Straße sollte als Schenkung der Firma übereignet werden, was gegenüber der Aufsichtsbehörde hätte »kaschiert« werden sollen, wäre dieser Beschluß verwirklicht worden.¹⁶ Ferner wurde beschlossen, von nun an alle die Firma betreffenden Beratungen im Gemeinderat und in den relevanten Ausschüssen in nicht-öffentlicher Sitzung vorzunehmen und an die Presse nur abgestimmte Verlautbarungen zu geben. Außerdem wurde ein »Sonder-Ausschuß« eingerichtet, dem die Aufgabe zugedacht war, die aufkommenden Konflikte zwischen Werksleitung und von der Werkserweiterung betroffenen Anliegern möglichst gütlich beizulegen, um so eine mögliche rechtliche Gegenwehr abzuwehren, damit zu treffende Entscheidungen nicht verzögert und der der Stadt und dem Unternehmen derzeit gegebene Handlungsspielraum durch gerichtliche Entscheidungen nicht eingeengt werde. Mitte April 1956 wurde dem Oberbürgermeister, der von dritter Seite unterrichtet worden war, seitens der Unternehmensleitung eröffnet, dass das in Aussicht gestellte Werkstättenprojekt, zu dessen Gunsten ursprünglich der Schlachthof aufgegeben und ein Teil der B-Straße abgegeben worden war, nunmehr an einem anderen Standort verwirklicht werde.

Problemlage II (Nutzung des ehemaligen Firmengeländes):

Verhandlungsrunde II/ 1 (1977–1986):¹⁷

Die Wiederverwendung bzw. Nutzung des aufgegebenen Werksgeländes, auf dem sich auch eine Gießerei befunden hatte, betrachtete die Stadt zunächst als eine Angelegenheit des Unternehmens. Da ein Teil des Werksareals unmittelbar an die historische Altstadt grenzte, konnte sich die Stadt bei der Frage der künftigen Nutzung vornehmlich dieses Kernareals, das einem Wohn-Mischgebiet zugehörte,¹⁸ nicht gänzlich unbeteiligt verhalten. Zwar gab es seitens der Firma schon relativ früh (August 1977), also kurz nach der Bekanntgabe des Verlegungsbeschlusses, das Signal, man wolle dieses Areal wirtschaftlich unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt verwendet wissen. Vorerst wollte die Kommune dieses Areal jedoch käuflich nicht erwerben, weil zu befürchten war, es später unter Wert veräußern zu müssen. Solange der für den neuen Standort maßgebliche immissionsrechtliche Vorbescheid keine Rechtskraft erlangt hatte, was Ende 1981 dann geschah, drängte die Firma nicht auf Eile. Deshalb wies sie von der Stadt wiederholt gestellte Fragen zu etwaigen Preisvorstellungen als derzeit nicht fundiert beantwortbar zurück, freilich auch dann noch, als der Vorbescheid bereits vorlag. Schließlich teilte die Firma der Stadt Ende 1981 mit, dass Angaben hinsichtlich einer Verwertung des Betriebsgeländes nicht vor 1985 möglich seien, da die Aufnahme der Produktion am neuen Standort nicht ohne Überlappung mit der Produktion am bisherigen Standort möglich sei. Dennoch sei es erforderlich, von der Stadt zu erfahren, ob diese die derzeit als Gemischtgewerbegebiet ausgewiesene Fläche künftig eher für den Woh-

¹⁶ Zu den Details siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 149, Fn. 256.

¹⁷ Zu den Details siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 393ff.

¹⁸ Trotz industrieller Nutzung wurde die angegebene Nutzungsart beibehalten. Zu den Details vgl. *Breunung/ Treiber* 2005, S. 238, Fn. 467.

nungsbau oder eher für Kleingewerbetriebe oder gar für ein Großunternehmen genutzt sehen wolle. Umgekehrt war der Stadt daran gelegen, von dem Unternehmen in Erfahrung zu bringen, ob es die Liegenschaft selbst veräußern oder vermieten bzw. verpachten oder sie sogar der Stadt zum Kauf anbieten wolle und welche Preisvorstellungen damit verbunden seien. Alles wiederholt gestellte Fragen, die lange Zeit unbeantwortet blieben. Die Stadt machte das Unternehmen außerdem darauf aufmerksam, dass jede Veränderung der Nutzung einen qualifizierten Bebauungsplan erforderlich machen würde, der möglicherweise Planungsschäden nach sich ziehen könnte, was um so mehr ein Einvernehmen mit der Stadt nahelegen würde.

Mitte März 1982 kam ein klärendes Gespräch mit der Firmenleitung zustande, um das die Stadt seit Jahren mehrfach gebeten hatte und bei dem erstmals seitens der Firma erklärt wurde, das gesamte Werksgelände verkaufen zu wollen. Der Stadt wurde ein solcher Kauf als einmalige Gelegenheit offeriert, als realistische Preisvorstellung wurde ein Betrag genannt, der vermutlich bei 30 bis 35 Millionen DM liegen dürfte. Die Stadt möge wissen lassen, ob sie an einem Erwerb interessiert sei, über die Finanzierung ließe sich immer noch reden, schließlich sei die Firma »ein Unternehmen mit Bürgersinn.« Besonders zu bedenken sei allerdings die Bodenbeschaffenheit des Betriebsgeländes, problematisch in dieser Hinsicht sei vor allem das an die Altstadt grenzende Kernareal. An diesem sollte sich später die Stadt vor allem interessiert zeigen, doch ließ der wechselseitige Austausch von Informationen erkennen, dass die Preisvorstellungen der Stadt (mit 3 Mio. DM) und des Unternehmens (mit 20 Mio. DM) noch weit auseinander lagen (Stand Februar 1983).

Nach sich in internen Abstimmungsprozessen herausbildenden Vorstellungen (Stand: Juni 1983) wollte die Stadt das Kernareal weiterhin für gewerbliche oder industrielle Zwecke genutzt sehen, eine Nutzungsänderung wurde ausgeschlossen, nur eine ca. 1,2 ha große Fläche im nordwestlichen Bereich dieses Areals sollte künftig Wohnzwecken dienen. Das von der Stadt unterbreitete Angebot zum Kauf dieser Teilfläche (Stand: Sept. 1983) blieb lange Zeit unbeantwortet (Stand: August 1984), gegenüber der örtlichen Presse hatte die Firma zum Ausdruck gebracht, verbindliche Verhandlungen in dieser Angelegenheit könnten realistischerweise frühestens Ende 1984 aufgenommen werden, da das fragliche Gelände nicht vor 1986 zur Verfügung stehe. Anfang November 1984 beauftragte die Firma einen Makler, mit dessen Hilfe das gesamte Fabrikareal veräußert werden sollte. Das die Stadt interessierende Kernareal sollte ihr nunmehr zum Kauf für ca. 13 bis 14 Mio. DM angeboten werden, eine Summe, die niedriger war als der Wert, den der städtische Gutachterausschuß mit 17,4 Mio. DM veranschlagt hatte (die Differenz resultiert insb. daher, dass unterschiedliche Bemessungsgrundlagen herangezogen wurden). Mitte November 1984 unterbreitete die Firma der Stadt zum ersten Mal ein förmliches Angebot für den Erwerb des Kernareals zum Preis von DM 15,05 Mio., mit dem Hinweis, dass die Aktivitäten des Maklers hiervon nicht berührt würden. Auf der Basis des erwähnten Gutachtens berechnete die Stadt erneut den Verkehrswert des Kernareals, den sie auf ca. 7 Mio. DM bezifferte (Stand: Dez. 1984). Hierbei wurde eine Reihe von Faktoren als wertmindernd berücksichtigt, wie auch davon ausgegangen wurde, dass die Firma die dort vorhandenen Fabrikgebäude auf eigene Kosten abreißen lassen würde. In intern geführten Diskussions- und Abstimmungsrunden kristallisierte sich bei der Stadt inzwischen die Idee heraus, dieses Kernareal für ein Altenheim und ein Dienstleistungszentrum zu nutzen. Zugleich suchte die Stadt beim zuständigen Innenministerium in Erfahrung zu bringen, ob Chancen bestünden, in ein gerade anlaufendes Stadtsanierungsprogramm aufgenommen zu werden. Bei der Stadt, die sich inzwischen intern auf den Erwerb des Kernareals festgelegt hatte, ging man auf der Grundlage erneuter Berechnungen von einem Kaufpreis in der Höhe von 6,5 Mio. DM aus, wohingegen die Firma 13 Mio. DM

forderte. Von der diskutierten Möglichkeit, eine Veränderungssperre zu erlassen, wurde mit dem Argument, die Firma könnte »einen derartigen Beschluß als einen Affront ansehen«, ausdrücklich Abstand genommen.

Ende März 1985 trafen sich die Verhandlungsführer von Stadt und Unternehmen in einer Gesprächsrunde, bei der die beiderseitigen Standpunkte ausgetauscht wurden. Juni 1985 unterbreitete die Stadt ein schriftliches Kaufangebot in Höhe von 5,2 Mio. DM. Ende Sept. 1985 ließ das Unternehmen die Stadt wissen, es gebe einen Interessenten, der auf einem Teil des ehemaligen Betriebsgeländes einen Verbrauchermarkt errichten wolle. Der dabei ebenfalls übermittelten Anregung, einen Bebauungsplan zu erlassen, der ein solches Einkaufszentrum für zulässig erklärte, kam die Stadt nicht nach. Vielmehr hielt es diese für erforderlich, durch einen Gutachter auf eigene Kosten klären zu lassen, wie sich der großflächig geplante Verbrauchermarkt auf den Einzelhandel in der Oberen Stadt auswirkt. Während die Verhandlungen mit dem potentiellen Investor für das geplante Einkaufszentrum noch liefen, erfuhr die Stadt, die bis dahin ohne Antwort auf ihr schriftlich unterbreitetes Kaufangebot geblieben war, dass sie beim Erwerb des Kernareals gute Chancen habe, in das neu aufgelegte Förderprogramm PES (Programm Einfacher Stadterneuerung) aufgenommen zu werden, das nicht zuletzt zur Revitalisierung von Industriebrachen verabschiedet worden war. Im Zuge von im Januar 1985 geführten Verhandlungen zeichnete sich eine Einigung ab, die folgende Eckpunkte aufwies: Der Kaufpreis für das Kernareal beträgt 6,1 Mio. DM und wird bei Übergabe des Geländes fällig. Der möglicherweise erforderlich werdende Abbruch von Gebäuden geht zu Lasten der Stadt. Sollte die Stadt Verkaufsflächen von mehr als 2.500 qm netto ansiedeln, hätte sie einen noch festzulegenden Nachschlag an das Unternehmen zu entrichten. Die Stadt akzeptiert eine Klausel¹⁹ in einem abzuschließenden Vertrag, die das Unternehmen von der Haftung für mögliche Schäden freistellt, die sich aus der Beschaffenheit des Bodenuntergrunds des Betriebsgeländes ergeben könnten. Die getroffene Vereinbarung stand unter dem Vorbehalt, dass die Stadt, die sich nunmehr für die Errichtung eines Alten- und Dienstleistungszentrums in dem fraglichen Kernareal entschieden hatte, in das Förderprogramm PES tatsächlich aufgenommen wird, was Anfang 1986 auch geschah. Der wenig veränderte Kaufvertrag wurde Oktober 1986 notariell unterzeichnet (zu einem Kaufpreis von 6,2 Mio. DM ohne Grunderwerbssteuer), nachdem alle Bemühungen der Stadt, das Betriebsgelände hinsichtlich seiner Bodenbeschaffenheit durch Sachverständige, die auch Einblick in das Firmenarchiv nehmen sollten, prüfen zu lassen, an der unnachgiebigen Haltung des Unternehmens gescheitert waren. Dieses legitimierte seine Unnachgiebigkeit mit dem niedrigen Kaufpreis, der nur bei Übernahme etwaiger Folgekosten durch den Käufer so günstig ausfallen könne. Die Stadt glaubte auch deshalb dem ausgehandelten Vertragsentwurf zustimmen zu können, weil von ihr beigezogene Fachämter (wie das Wasserwirtschaftsamt) das Risiko, Sanierungsmaßnahmen durchführen zu müssen, mit Kosten veranschlagten, die sich höchstens auf 2 Mio. DM belaufen würden. Bleibt noch der Hinweis, dass sich am Ende die für die anfallenden Sanierungsmaßnahmen aufzubringenden Kosten auf rund 25 Mio. DM belaufen sollten.

¹⁹ Zu den Details siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 439, Fn. 252.

III. Zur Einstiegsproblematik bei auf Kooperation angelegten Verhandlungen

Eingedenk der Bemerkungen H. Fabers zur »Bestimmung des Machtbegriffs«²⁰ empfiehlt es sich, auf den hier angewandten Machtbegriff kurz einzugehen. Macht in der hier verwandten Bedeutung hat zunächst eine objektive Seite, die sich aus der über die Gewerbesteuer vermittelten Abhängigkeit einer Kommune von unternehmerischen Investitionen vor Ort ergibt, auf die eine im Wettbewerb mit anderen Gemeinden um expansions- und ansiedlungswillige Unternehmen stehende Kommune über die Bereitstellung preisgünstiger Bauflächen und/ oder durch attraktive Hebesätze bei der Gewerbesteuer Einfluß zu nehmen versucht. Die auf Unternehmensseite gegebene Wahlfreiheit, dort zu investieren, wo die günstigsten Bedingungen offeriert werden, führt auf kommunaler Seite in der Regel zu einer erheblichen Konzessionsbereitschaft. Bemerkbar macht sich außerdem ein strukturell bedingtes Informationsgefälle zugunsten eines jeden in Frage kommenden Investors, der das Wissen über seinen Betrieb wie hinsichtlich geplanter Erweiterungen monopolisiert hat und dieses Wissen strategisch einsetzen kann. Ein solches durch objektive Faktoren gegebenes Machtungleichgewicht hat prinzipiell auch eine subjektive Seite, da mehr Macht als »objektiv« tatsächlich vorhanden glaubhaft vorgetäuscht werden kann. So ist nicht allein die Faktizität eines objektiv vorhandenen Machtungleichgewichts von Bedeutung, zu berücksichtigen ist außerdem die wechselseitig vorgenommene Machteinschätzung, die »wechselseitig ›gegläubte‹ Macht.«²¹ Dass diese subjektive Seite von Machtbeziehungen einzubeziehen ist, zumal die Beteiligten sich strategisch verhalten, zeigt bereits der vorzunehmende Einstieg in auf Kooperation angelegte Verhandlungen, bei denen ja definitionsgemäß beide Seiten auf den Gebrauch bzw. auf die Mobilisierung von Recht verzichten. Dass beim Einstieg in auf Kooperation bedachte Verhandlungen eher mit der Unwahrscheinlichkeit des Naheliegenden zu rechnen ist, läßt sich mit Hilfe eines klassischen Beispiels, auf das sich nicht nur Nietzsche bezieht²² – die Rede ist vom Melier-Dialog des Thukydides²³ – einsichtig machen, sofern hierbei spieltheoretische

²⁰ Vgl. Faber 1982, S. 10.

²¹ Vgl. Volker Gerhardt: Das »Prinzip des Gleichgewichts«. Zum Verhältnis von Recht und Macht bei Nietzsche, Nietzsche-Studien 12 (1983), S. 111–133, S. 127; derselbe: Macht und Metaphysik. Nietzsches Machtbegriff im Wandel der Interpretation, Nietzsche-Studien 10/ 11 (1981/ 82), S. 193–209 (Diskussion: S. 210–221).

²² Friedrich Nietzsche: Menschliches, Allzumenschliches I, Kritische Studienausgabe (KSA), hrsg. v.azzino Montinari/ Giorgio Colli, München 1980, Bd. 2, S. 89f.: Aph. Nr. 92 »Ursprung der Gerechtigkeit.« Siehe auch Menschliches, Allzumenschliches II, KSA, Bd. 2, S. 555ff., Aph. 82: »Prinzip des Gleichgewichts«. Ferner: Heinrich Popitz: Phänomene der Macht, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 56.

²³ Thukydides: Der Peloponnesische Krieg. Auswahl, Stuttgart: Reclam 1966, Fünftes Buch, Der Überfall auf Melos 84–116, S. 267–276.

Überlegungen miteinbezogen werden.²⁴ Auf den ersten Blick scheint Nietzsche den Einstieg in Verhandlungen begriffen zu haben, wenn er der Vermutung Ausdruck verleiht, dass ungleiche Machtverteilung Kooperation eher verhindert als begünstigt:²⁵

»Die Gerechtigkeit (Billigkeit) nimmt ihren Ursprung unter ungefähr gleich Mächtigen, wie diess Thukydides (in dem furchtbaren Gespräche der athenischen und melischen Gesandten) richtig begriffen hat; wo es keine deutlich erkennbare Uebergewalt giebt und ein Kampf zum erfolglosen, gegenseitigen Schädigen würde, da entsteht der Gedanke sich zu verständigen und über die beiderseitigen Ansprüche zu verhandeln: der Charakter des Tausches ist der anfängliche Charakter der Gerechtigkeit.«²⁶

Doch übersieht Nietzsche, dass auch dann, wenn (bei grundsätzlich fehlendem Vertrauen) von beiden Kontrahenten Kooperation zunächst als erwünscht angesehen wird, die einseitige Ankündigung von Verhandlungsbereitschaft durch eine der beiden Parteien diese bei dem zu lösenden Koordinationsproblem in eine Konstellation bringt, die mit dem »Gefangenen-Dilemma« vergleichbar ist,²⁷ zumal jede Kommunikation über die zu wählende Strategie: »Macht« oder »Kooperation« ausgeschlossen ist:

»Zwar mag Kooperation für alle Parteien eine – jeweils aus individueller Sicht – positiv bewertete Lösung darstellen, weil in Verhandlungen befriedigende Kompromißlösungen erwartbar sind und kostenintensive Auseinandersetzungen verhindert werden können. Dennoch ist diese Strategie wenig attraktiv, da sie die Gefahr beinhaltet, gegenüber macht- und konfliktorientierten Akteuren als nachgiebig zu erscheinen und damit die eigene Position (...) zu schwächen.«²⁸

Um erst einmal in Verhandlungen einzutreten, ist das hierzu erforderliche kooperative Verhalten stets dem Risiko ausgesetzt, dass die andere Seite sich nicht für »Kooperation«, sondern für »Macht« (hier i.S. der Anwendung/ Mobilisierung von Recht) entscheidet, so dass Nicht-Kooperation für jede der beiden Seiten aus individueller Sicht eine rationale Strategie darstellt.²⁹ Vor allem beim Erwerb des ehema-

²⁴ Spieltheoretische Modellierungen übernehmen hierbei eine heuristische Funktion. Vgl. hierzu Benz 1995, S. 297–328, S. 301. Ferner Scharpf 2000, S. 24 ff.

²⁵ Vgl. Benz 1994, S. 102.

²⁶ Nietzsche, Menschliches, Allzumenschliches I, KSA, Bd. 2, S. 89.

²⁷ Zum Gefangenendilemma vgl. z.B. Morton D. Davis: Spieltheorie für Nichtmathematiker. Mit einem Vorwort von Oskar Morgenstern, 2. Aufl., München 1993, S. 104 ff.: Zwei Personen werden verdächtigt, ein Verbrechen zusammen begangen zu haben. Sie werden verhaftet und getrennt voneinander eingesperrt. Beide können entweder gestehen oder schweigen und beide kennen die Konsequenzen ihres Verhaltens: (1) Wer mittels eines Geständnisses den anderen überführt, wird als Zeuge der Anklage freigelassen, wohingegen der überführte Gefangene 20 Jahre Haft erhält; (2) Beschuldigen sich die beiden Personen wechselseitig, kommen beide 5 Jahre ins Gefängnis; (3) Schweigen beide, werden beide wegen unerlaubten Waffenbesitzes zu einem Jahr Gefängnis verurteilt.

²⁸ Vgl. Benz 1995, S. 305.

²⁹ Im Falle des Gefangenen-Dilemmas führt nicht-kooperatives Verhalten zu einem kollektiven Nutzenminimum, so dass sich für beide Kontrahenten eine Minimax-Strategie als individu-

ligen Betriebsgeländes (Kernareals) – Verhandlungsrunde II/ 1 – sah sich die Kommune in der Situation, bei unvollständigen Informationen zwischen Kooperation und Nicht-Kooperation entscheiden zu müssen.

IV. Zum Verhandlungsverhalten in ausgewählten Kooperationsprozessen

Sind dagegen Verhandlungen bereits aufgenommen worden, gilt für beide Seiten, dass sowohl die Bereitschaft zu als auch die Höhe von Zugeständnissen mit der glaubhaft angedrohten Bereitschaft, einen Verhandlungsabbruch (z.B. auf Seiten des Unternehmens durch die Drohung der Werksverlagerung an einen anderen Standort) zu riskieren, korrelieren. Wer demnach einen solchen Abbruch glaubhaft androhen kann, verfügt über Verhandlungsmacht, da die von der Drohung betroffene Seite davon ausgeht, dass die Drohung tatsächlich auch umgesetzt werden kann und die Kosten-Nutzen-Relation dabei positiv ausfällt. Es ist demnach offensichtlich, dass »der Verlauf und das Ergebnis von Kooperation vorrangig durch die Machtverteilung bestimmt« werden.³⁰ Auch wenn angenommen werden kann, dass rational agierende Verhandlungspartner wechselseitig zu Zugeständnissen bereit sind, kann dennoch nicht davon ausgegangen werden, dass beide von vornherein in ihrem Konzessionsverhalten festgelegt sind.³¹ Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Entscheidung über jeweils zu machende Verhandlungsangebote wie über jeweils einzuschlagende Verhandlungsstrategien von entsprechenden Verhandlungsangeboten und Verhandlungsstrategien der anderen Seite abhängig ist. Dabei läßt sich durchaus »einseitiges Nachgeben« beobachten, wie dies z.B. bei der Verhandlungsrunde II/ 3 der Fall war. Ein solches Verhalten läßt sich mit Hilfe der spieltheoretischen Konstellation des »Chicken-Game« einsichtig machen,³² »bei dem einseitige Kooperation [einseitiges Nachgeben] gegenüber einem Kontrahenten, der die Machtstrategie wählt, immer noch besser ist als ein Ergebnis, das durch Machteinsatz aller Beteiligten entsteht.«³³ Da grundsätzlich über die jeweils einzuschlagenden

elle rationale Verhaltensweise anbietet. Da sich ferner durch Nicht-Kooperation ein individuelles Nutzenmaximum erzielen läßt, spricht auch dieser Gesichtspunkt für Nicht-Kooperation. Die unter den gegebenen Bedingungen dominante Strategie der Nicht-Kooperation kommt auch darin zum Ausdruck, dass es sich hierbei um ein Nash-Gleichgewicht handelt, also um einen Zustand, bei dem keiner der Akteure »einen Anreiz besitzt, diesen Zustand wieder zu verlassen und eine kooperative Strategie zu beginnen.« Vgl. *Dietmar Braun*: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1999, S. 193f.

³⁰ *Benz* 1995, S. 310.

³¹ Hierzu und zum Folgenden vgl. *Benz* 1995, S. 310.

³² Zum »Chicken-Game« vgl. z.B. *Braun* (1999, S. 199f.): Zwei Autofahrer fahren mit hoher Geschwindigkeit aufeinander zu, wer ausweicht ist der »Feigling« (Chicken), wer nicht ausweicht ist der »Held«.

³³ *Benz* 1994, S. 240, Fn. 28.

Vorgehensweisen nicht kommuniziert werden kann, man würde ja ansonsten den angestrebten »Erfolg« selbst in Frage stellen, ist auch hier in den »Kooperationsprozeß ein Koordinationsproblem eingelagert, das als »nicht-kooperatives« Spiel« aufzufassen ist und somit erneut in die »Falle des Gefangenen-Dilemmas« führt.³⁴

Das hieraus resultierende Verhandlungsdilemma läßt sich wie folgt beschreiben: Auch wenn die Verhandlungspartner durch Flexibilität und Konzessionsbereitschaft eine beide Seiten zufriedenstellende Verhandlungslösung erreichen können, steht dem im Wege, dass großzügiges Entgegenkommen und Flexibilität der einen Seite von der anderen Seite mit »harter« (unnachgiebiger) Verhandlungsführung hinsichtlich der einmal eingenommenen Position beantwortet wird und auf das gezeigte Entgegenkommen vielmehr mit weiteren resp. weitergehenden Forderungen reagiert wird. Da im Prinzip zugesagte Konzessionen von keiner Seite rückgängig gemacht werden können, ohne die Verhandlung selbst zu gefährden, ist für beide Seiten eher ein »harter« Verhandlungsstil angesagt, der allerdings wiederum, wenn er von beiden Kontrahenten befolgt wird, die Blockade von Entscheidungen, wenn nicht sogar das Scheitern der angestrebten Verhandlungslösung wahrscheinlich werden läßt.³⁵

Die Verhandlungsrunde I/ 3 bietet hierfür Anschauungsmaterial, wie es ansonsten nur Lehrbücher bereithalten. Als das Unternehmen die faktische »Inbesitznahme« eines Teils der B-Straße durch Kauf mit einem Rechtstitel versehen wollte, obwohl es kurz zuvor dahingehende Forderungen noch verneint hatte, reagierte die Stadt auf den schon seit langem praktizierten Verhandlungsstil bzw. auf die diesem entsprechende Vorgehensweise der »kleinen Schritte« (i. S. des »piecemeal engineering«)³⁶ beim anstehenden Grunderwerb mit der Forderung, Einsicht in das Gesamtkonzept der vorgesehenen Werkserweiterung zu bekommen. Auch wenn aus Sicht des Unternehmens die von ihm praktizierte Strategie zweifelsohne Vorzüge aufwies – bei »stückweise« vorgebrachten Grunderwerbsabsichten dürfte die Zustimmung der kommunalen Entscheidungsträger leichter einzuholen gewesen sein wie es auch leichter gewesen sein dürfte, die Stadt an den Kosten des Grunderwerbs zu beteiligen –, so war die auf die städtische Forderung gezeigte Reaktion, mit der Rücknahme der zugesagten Konzession (Werkstättenbau) zu drohen, Ausdruck eines »harten« (unnachgiebigen) Verhandlungsstils. Dieser zeigte sich auch darin, dass als angemessene Gegenleistung von dem Unternehmen ein umfassender Forderungskatalog aufgestellt wurde, den die Stadt nicht nur erfüllte, sondern sogar übererfüllte. Die Verhandlungsrunden I/ 3 und II/ 1 belegen darüber hinaus, dass auf sei-

³⁴ Benz 1995, S. 310f., mit der Abb. 1, welche die relevante Auszahlungsmatrix veranschaulicht.

³⁵ Benz 1995, S. 310f. (auf S. 311 die Abb. 2 mit entsprechender Auszahlungsmatrix).

³⁶ Breunung/ Treiber 2005, S. 253, Fn. 513, wo auf K. R. Poppers Konzept des »piecemeal engineering« Bezug genommen wird. Vgl. hierzu Charles E. Lindblom: Inkrementalismus: die Lehre vom »Sich-Durchwursteln«, in: Wolf-Dieter Narr/ Claus Offe (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161–177.

ten des Unternehmens die Dialogbereitschaft recht gering war. Und ließ sich das Unternehmen schließlich auf einen Dialog ein, so wurden Informationen entweder selektiv oder unvollständig weitergegeben, bisweilen sogar völlig vorenthalten, wie dies der Fall war, als es um die Bodenbeschaffenheit des aufgegebenen Firmengeländes ging. Es wäre der Stadt möglich gewesen, durch Inanspruchnahme des allgemeinen (polizeirechtlichen) Gefahrenabwehrrechts den Zutritt zum Betriebsgelände zu erzwingen, um dort Bodenproben zu entnehmen. Doch hat sie in diesem Fall von der Handlungsressource Recht ebenso wenig Gebrauch gemacht wie sie zu Beginn der Verhandlungsrunde II/ 1 mit der Befürchtung, die Firma könnte »einen derartigen Beschluß als einen Affront ansehen«, auch nicht bereit war, eine Veränderungssperre zu erlassen. Mit dem immer wieder geübten Verzicht auf Recht brachte sich die Kommune stets von neuem in ein bezeichnendes Verhandlungsdilemma. Einerseits wäre sie mit der Inanspruchnahme von Recht, auch wenn sie das Privileg des hoheitlichen Letztentscheids (»Macht« durch Recht) besaß, das Risiko eingegangen, dass das Unternehmen die Verhandlungen abgebrochen und den Verkauf des Betriebsgeländes vollständig über einen Makler abgewickelt hätte, andererseits erhöhte sie durch den Verzicht auf Recht ihre Abhängigkeit von dem Unternehmen beträchtlich.

In Abhängigkeit war die Stadt schon relativ früh dadurch geraten, dass es dem Unternehmen auf geschickte Weise gelungen war, diese zum Mit-Investor – freilich ohne jegliche Mitspracherechte – zu machen.³⁷ Mit der Aussicht auf eine Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen und auf zusätzliche Arbeitsplätze, wie sie zunächst mit dem versprochenen Werkstättenbau in Aussicht gestellt worden waren, »verpflichtete« das Unternehmen die Stadt – welche formal gesehen die Rolle des unbeteiligten Dritten einnahm, mit dem Unternehmen jedoch über gleichgerichtete Interessen verbunden war – dazu, durch Zuschüsse (Ausgleichszahlungen) die Differenz zwischen den von den privaten Grundstücks- bzw. Hauseigentümern verlangten Kaufpreisen und den von der Firma gemachten Kaufangeboten auszugleichen sowie städtische Ausgleichsimmobilien zu Vorzugspreisen sowie über sog. Koppelgeschäfte (wie Übernahme von Rentenzahlungen, herabgesetzte Schlachtgebühren) anderweitige Vergünstigungen zur Verfügung zu stellen (Verhandlungsrunden I/ 1 u. I/ 2). Als die zwischen Stadt und Metzgergenossenschaft geführten Verhandlungen durch überhöhte Forderungen seitens der Metzger zu scheitern drohten, erhöhte das Unternehmen den Entscheidungsdruck auf die Stadt, indem es Ultimaten setzte, die mit der geforderten Entscheidung über Verkauf oder Nicht-Verkauf des Schlachthauses und der dann erwartbaren Reaktion des Unternehmens (Fortsetzung oder Abbruch der Verhandlungen) verbunden waren. In dem Maße wie der Grunderwerb erfolgreich vorangetrieben wurde, in dem Maße wurde auch die Kommune in den Expansionsprozeß des Unternehmens eingebunden und gewann neben den zu erwartenden Gewerbesteuereinnahmen ein zusätzliches Eigeninter-

³⁷ Breunung/ Treiber 2005, S. 155ff.

se am Erfolg der Werkserweiterung, was ihr einerseits den Ausstieg erheblich erschwerte, sie andererseits anfälliger machte, den »harten« Verhandlungsstil der anderen Seite akzeptieren zu müssen. Allerdings wurden mit dem Abriß der erworbenen Anwesen Fakten geschaffen, die beide Seiten zunehmend davon abhielten, aus den Verhandlungen auszusteigen. So mußte beispielsweise jede Drohung des Unternehmens mit einer Standortverlagerung ab dem Zeitpunkt, zu dem die inzwischen vorgenommenen Investitionen im Kernareal beträchtlich an Umfang zugenommen hatten, als ungläubwürdig erscheinen.

Überhaupt folgt das Drohverhalten des Unternehmens der von Popitz aufgezeigten »Struktur der Drohung«:³⁸ Der Drohende »kreiert (nicht nur) eine Alternative« im Sinne der Fügsamkeit – Nichtfügsamkeit oder des bloßen Ja oder Nein und stellt den Bedrohten somit vor die Wahl, sondern er übernimmt dabei auch eine Doppelrolle »als Absender einer Drohung und als Vollzieher (oder Auslöser) einer Sanktion«, wodurch »Drohungen als Versuch einer Machtausübung« anzusehen sind. Auf diese Weise bindet sich der Drohende an die von ihm gemachte Ankündigung, doch indem der Bedrohte durch sein Verhalten über die vom Drohenden wahrzumachende Ankündigung entscheidet, macht dieser »sich vom zukünftigen Verhalten anderer ausdrücklich abhängig« bzw. setzt gegebenenfalls seine Glaubwürdigkeit aufs Spiel. Schließlich oktroyiert der Drohende nicht nur eine Alternative, sondern auch Ungewißheit: So ist der Bedrohte nicht sicher, ob die Drohung auch tatsächlich wahrgemacht wird bzw. ob der Drohende überhaupt über die dazu erforderlichen Mittel verfügt oder ob er sich mit der Ausführung seiner Drohung sogar selbst schädigt.³⁹

Dank der überlegenen Verhandlungsmacht war es der Unternehmensseite möglich, an die Stadt die größeren Zumutungen richten zu können, bisweilen sogar bis hin zur Brüskierung, so in der Verhandlungsrunde I/ 3, als sich herausstellte, dass das zugesagte Werkstättenprojekt an einem anderen Standort realisiert wird. Aus der Sicht des Unternehmens wirkte sich der damit verbundene Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen – beides im übrigen unabdingbare Voraussetzungen für problemorientiertes Verhandeln,⁴⁰ solange dieses nicht von Verteilungskonflikten

³⁸ Hierzu und zum Folgenden Popitz 1992, S. 81 ff.

³⁹ Für die Verallgemeinerungsfähigkeit dieses strategischen Verhaltens spricht nicht nur die von Popitz herausgearbeitete allgemeine »Struktur der Drohung«, sondern auch die von Fürst vorgelegte Fallstudie zur Werksansiedlung der Fa. Daimler-Benz in Rastatt in den Jahren 1986/87. Auch hier wurden die ansiedlungswilligen Entscheidungsträger durch enge Fristsetzungen, den Hinweis auf alternative Standorte und überzogene Versprechungen, die (jedenfalls bis zum Abschluß der erwähnten Fallstudie) nicht eingelöst wurden, unter erheblichen Entscheidungsdruck gesetzt, wobei auch hier die zu treffende Entscheidung durch die Alternative »Zustimmung« – »Nichtzustimmung« vorstrukturiert war. Siehe Dietrich Fürst: Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz. Eine Veröffentlichung im Rahmen des WZN-Verbundprojekts »Neue Strategien für alte Industrieregionen«, Gelsenkirchen 1995, S. 59–75.

⁴⁰ Scharpf 2000, S. 233 ff. Zur besonderen Bedeutung von Vertrauen vgl. Sally F. Moore: Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study, Law and Society Review, vol. 7 (1973), S. 719–746, insb. S. 725f.

überlagert wird – deshalb nicht besonders nachteilig aus, weil der den ursprünglichen Gründungsstandort betreffende Grundstückserwerb weitgehend abgeschlossen und das Unternehmen bei der Verwirklichung seiner weiteren Ausbaupläne nicht in dem Maße auf die Unterstützung der Stadt angewiesen war. Zu einem Zeitpunkt, als die Verlegung des Werkstättenprojekts noch nicht bekannt geworden war, erfüllte die Stadt nicht nur den von der Firma aufgestellten umfassenden Forderungskatalog, sondern errichtete auch durch die Installierung eines »Sonderausschusses« für die von Erweiterungsplänen und Erweiterungsmaßnahmen betroffenen Anlieger eine Zugangsbarriere zum Recht, um so Gerichtsentscheidungen mit möglicherweise ungünstigem Ausgang für das Unternehmen wie für die Stadt zu verhindern.

Die wie auch im vorliegenden Fall gegebene Verknüpfung der analytisch unterscheidbaren Verhandlungsebenen von sachlicher Problemlösung und Verteilung der erzielten Kooperations- bzw. Nutzengewinne erzeugt ebenfalls ein besonderes Verhandlungsdilemma,⁴¹ weil die Suche nach bestmöglichen sachlichen Lösungen (nach Maßgabe des Pareto-Kriteriums oder des Kaldor-Hicks-Kriteriums)⁴² einen anderen Verhaltensstil erfordert, als die Verständigung über die Verteilung von Vor- und Nachteilen (Lasten). Ist im einen Fall ein offenes und umfassendes Informationsverhalten angebracht, so verbietet sich dieses geradezu bei der Lösung von Verteilungskonflikten, bei denen hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen und/oder beabsichtigten Zugeständnisse ein derartiges Informationsverhalten die Gegenseite in die Lage versetzte, das auf diese Weise erworbene Wissen zu ihren Gunsten auszubeuten. Die bei den Grundstückserwerbungen (Verhandlungsrunde I/ 1 u. I/ 2) seitens des Unternehmens angewandte Strategie führt auf anschauliche Weise vor, wie dieses durch einen Wechsel der Kooperationspartner Verteilungskonflikte zu lösen verstand.⁴³ Da der Grundstückserwerb unabdingbare Voraussetzung für die Werkerweiterung war, an der Stadt wie Unternehmen gleichermaßen interessiert waren, machte das Unternehmen bei den mit den betroffenen Grundstückseigentümern direkt geführten Verhandlungen alsbald die Erfahrung, dass diese ihre privilegierte Lage in möglichst hohe Kaufpreisforderungen umzusetzen versuchten. Hätte das Unternehmen auf überzogene Preisvorstellungen mit dem Abbruch der Verhandlungen reagiert, hätte es sich selbst geschadet. So legte es dem jeweils in Frage kommenden Grundstückseigentümer ein stets niedriger angesetztes und als nicht mehr verhandelbar erklärtes Kaufpreisangebot vor, um dann, als dieser dieses

⁴¹ Vgl. *Scharpf* 1991, S. 621–634, S. 626; *Scharpf* 1992, S. 21 f. sowie *Scharpf* 2000, S. 211 ff. Siehe auch *Breunung/ Treiber* 2005, S. 267 f.

⁴² Der erste Fall liegt vor, wenn gegenüber dem Status quo keiner der Beteiligten einen Nachteil erleidet und mindestens einer von ihnen besser gestellt ist, der zweite Fall ist gegeben, wenn die Gewinner bei der erzielten Lösung die Verlierer kompensieren können (so dass dann auch das Pareto-Kriterium erfüllt wäre). Die gefundene Lösung kann die Situation Einzelner unmittelbar verschlechtern, bringt aber für die Gesamtheit der Beteiligten positiven Nettotonutzen.

⁴³ Vgl. *Breunung/ Treiber* 2005, S. 269 f.

erwartungsgemäß ablehnte, den Verhandlungspartner zu wechseln. Mit der Wahl der Stadt als neuem Verhandlungspartner verwandelte die Firma die ursprünglich für sie nachteilige asymmetrische Kooperationsbeziehung mit dem Grundstückseigentümer in eine nunmehr für sie vorteilhafte asymmetrische Kooperationsbeziehung mit der Kommune. In Erwartung der mit der Werkerweiterung verbundenen höheren Gewerbesteueereinnahmen und dem sicheren Wissen, dass dies bei Nichterfüllung der erwarteten Gegenleistungen nicht zu realisieren ist, wurden der Kommune als zu erbringende Vorleistungen der Erwerb der benötigten Grundstücke, die Bezahlung des Differenzbetrags zwischen niedrigem Kaufpreisangebot des Unternehmens und überhöhter Kaufpreisforderung der Grundstückseigentümer sowie letztendlich sogar die vollständige Übernahme der Vorverhandlungen abverlangt, wodurch die Stadt auch die Transaktionskosten zu übernehmen hatte.

Die Übernahme des Differenzbetrags ist als Ausgleichszahlung anzusehen, mit deren Hilfe einzelne Beteiligte kompensiert wurden, die trotz der künftig erwartbaren kollektiven Vorteile unmittelbar anfallende individuelle Nachteile in Kauf nehmen mußten. Wie die Verhandlungsrunden I/ 1 und I/ 2 außerdem zeigen, wurden zur Überwindung der sich zwischen individuellen und kollektiven Zielen ergebenden Konflikte nicht nur Ausgleichszahlungen, sondern auch Koppelgeschäfte vorgenommen, so in den Fällen der (ungewöhnlichen) Übernahme von Rentenansprüchen und der Festsetzung der Schlachtgebühr zu einem äußerst günstigen Preis und einer großzügigen Laufzeit. Bei entgegengesetzten Interessen werden solche Koppelgeschäfte vornehmlich dann praktiziert, wenn die Kooperationspartner einem »Zwang zur Kooperation« ausgesetzt sind, also zu einer Vereinbarung die Zustimmung aller erforderlich ist.⁴⁴ Dies war offensichtlich bei der Verhandlungsrunde I/ 2 der Fall, bei der die Metzgergenossenschaft der Oberen Stadt und das Unternehmen entgegengesetzte Interessen vertraten. Die Metzgergenossenschaft, von deren Zustimmung die von Stadt und Unternehmen gemeinsam erstrebte Betriebserweiterung ausschließlich abhing, besaß infolge ihrer Position als Eigentümerin des Schlachthofs Verfügungsrechte und infolgedessen auch Verhandlungsmacht, der ein positionsbezogener »harter« Verhandlungsstil entsprach, »abgesichert« durch eine Vetoposition.⁴⁵ Dadurch war die Metzgergenossenschaft auch in

⁴⁴ Benz 1994, S. 154 sowie F. W. Scharpf: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz/ Scharpf/ Zintl 1992, S. 51–96, S. 63ff. Zur Funktionsweise von Koppelgeschäften vgl. die entsprechenden Grafiken bei Scharpf 1992, S. 71 ff., Benz 1994, S. 153 sowie Benz 1995, S. 316.

⁴⁵ Zur rechtlichen Würdigung des Koppelungsverbots vgl. Bernd Holznel: Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990, S. 222 ff. sowie Hermann Butzer: Brauchen wir das Koppelungsverbot nach § 56 VwVfG?, DÖV 55 (2002), S. 881–891. Ferner: Hoffmann-Riem 1982, S. 204f. Auch Butzer (2002, S. 890) behandelt kurz die im vorliegenden Beitrag angesprochene Konstellation Kommune – Unternehmen bei der Industrieansiedlung und spricht zutreffend von einer »privaten Handlungsübermacht«.

der Lage, auf direkten Verhandlungen mit dem Unternehmen zu bestehen. Diese Konstellation führte zu einer Vereinbarung zu Lasten der Stadt, die ihrerseits vom Unternehmen mit einem Ultimatum nochmals unter Entscheidungsdruck gesetzt worden war. Diese durch Koppelgeschäfte ermöglichte Vereinbarung wurde dadurch zunächst erleichtert, dass die beiden direkten Verhandlungsteilnehmer, welche die negativen Auswirkungen ihrer als Paketlösung offerierten Vorschläge wechselseitig begrenzt zu halten versuchten, die dabei entstandenen externen Kosten auf den an diesen Verhandlungen zunächst unmittelbar nicht beteiligten Akteur abwälzen konnten, ohne dessen Zustimmung die erzielte Vereinbarung jedoch hinfällig gewesen wäre. Mit einer Zustimmung schienen die beiden egoistischen Kooperationspartner insofern zu »rechnen«, als der Stadt »Gemeinwohlorientierung«⁴⁶ unterstellt werden konnte. Eine sich hieran orientierende Bilanzierung ließ es nämlich nicht unwahrscheinlich erscheinen, den erwarteten »kollektiven Nutzen« so hoch zu bewerten, dass die für die Stadt auf den ersten Blick negative Kosten-Nutzen-Bilanz des als »unfair« empfundenen Koppelgeschäfts im Lichte einer »Gemeinwohlbetrachtung« letztlich dennoch positiv ausfiel.⁴⁷

V. Fazit: Positionsbezogener Verhandlungsstil als Ausdruck von Verhandlungsmacht

Würdigt man den von dem Unternehmen praktizierten Verhandlungsstil insgesamt, so ist dieser mit Benz als *positionsbezogene Verhandlung* zu kennzeichnen.⁴⁸ Für positionsbezogenes Verhandlungsverhalten sind »taktische Informationsfilterung«, geringe Dialogbereitschaft sowie die sequentielle Unterbreitung von Leistungen (Forderungen) und Gegenleistungen besonders typisch. Nicht allein der Umstand, dass auch Informationen als Machtressource eingesetzt werden, verweist darauf, dass das positionsbezogene Verhandlungsverhalten erheblich von den real gegebenen Machtdifferenzen bestimmt wird, also Verhandlungsmacht ins Spiel kommt, welche sich als Fähigkeit erweist, glaubhaft mit dem Abbruch von Verhandlungen drohen zu können⁴⁹ (hier identisch mit der Drohung, die gesamte Produkti-

⁴⁶ Auf die Gemeinwohlorientierung berief sich einer der Gemeinderäte bei den anstehenden Beratungen explizit, als er geltend machte, »im jetzigen Verhandlungsstadium sei es völlig gleich, ob die Metzger fair oder unfair mit der Stadt und dem Gemeinderat umgegangen seien. Diese hätten nicht das Verantwortungsbewußtsein, wie dies der Gemeinderat haben müsse.« Siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 120.

⁴⁷ In Umkehrung der bei Benz (1994, S. 156) erörterten Konstellation. In die Kosten-Nutzen-Bilanz ist auch der erwartete Gewerbesteuermehrertrag von DM 200.000 einzustellen. Dass diese Prognose weitgehend zutrif, kann der Tab. 2: Steuer- und Gewerbesteuererinnahmen (netto) der Stadt und Gewerbesteueraufkommen (netto) der beiden größten Unternehmen (1949–1965) entnommen werden. Siehe *Breunung/ Treiber* 2005, S. 243.

⁴⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Benz 1994, S. 120ff.

⁴⁹ Benz 1994, S. 115f.

onsstätte an einen anderen Standort zu verlagern). Wie die skizzierten Verhandlungsrunden demonstrieren, stellt positionsbezogenes Verhandeln darauf ab, die eigenen Ziele auch gegen Widerstand durchzusetzen bzw. die andere Seite zur Akzeptanz der eigenen Vorschläge/Forderungen zu veranlassen. Insofern tendieren Verhandlungspartner, die ihre Verhandlungsmacht als überlegen einschätzen – und hierzu zählen sich vor allem Großinvestoren –, zum positionsbezogenen Verhandlungsstil.⁵⁰ Dieser zeichnet sich ferner dadurch aus, dass in der Regel von der ursprünglich eingenommenen Ausgangsposition nicht abgerückt wird und wenn überhaupt Zugeständnisse gemacht werden, so tangieren diese nicht die dabei verfolgten Ziele, sondern nur die zu deren Verwirklichung eingesetzten Mittel. Generell werden Zugeständnisse nur dann gemacht, wenn entsprechende Gegenleistungen als angemessen angesehen werden. Die dabei erzielten Ergebnisse kennzeichnet eine »ökonomische Rationalität, nach der der erreichbare Nutzen von der Fähigkeit und Bereitschaft, die geforderte Gegenleistung aufzubringen, abhängt.«⁵¹ In dem Bestreben des Unternehmens, im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität die für die Werkserweiterung benötigten Grundstücke so günstig wie möglich zu erwerben, läßt sich diese »ökonomische Rationalität« sogar unmittelbar in Geld ausdrücken, wie auch bei einer nicht geringen Anzahl von erzielten Verhandlungsergebnissen sich das objektiv gegebene Machtungleichgewicht zwischen Kommune und Unternehmen in der jeweils erfolgten Verteilung der in Geld darstellbaren Kosten abbildet.⁵²

⁵⁰ Benz 1994, S. 143.

⁵¹ Benz 1994, S. 121.

⁵² Besonders deutlich zeigt sich dies bei den mit Hilfe der Haftungsfreistellungsklausel auf die Kommune abgewälzten (Sanierungs-) Kosten (Verhandlungsrunde II/ 1).