

6 Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen

Nachdem aus der Beschreibung der Steuerungsentscheidungen der Fallstudien die instrumentellen Bestandteile diskursiver Projekte analysiert und zu einem umfassenden Set an Instrumenten neu zusammengestellt wurden, werden im folgenden Abschnitt Anforderungsprofile für diskursive Projekte zur Diskussion gestellt. Diese dienen Planern dazu, unterschiedliche Diskurstypen voneinander zu unterscheiden oder Diskursprojekte zu evaluieren. Eine weitergehende Operationalisierung oder Gewichtung der Kriterien zur Bewertung der Fallstudien liegt nicht im Interesse dieser Untersuchung. Die Grundqualitäten diskursiver Projekte liegen in der richtigen Einschätzung des diskursiven Bedarfs zur Problemlösung, der Diskursivität im Projekt selbst, der Qualität der Diskursergebnisse, der Wirksamkeit der Empfehlungen im herrschenden Politik- und Entscheidungssystem sowie im Beitrag der Projekterfahrungen zur Verbesserung des Wissensstandes in Forschung und Praxis.

6.1 Die Problemlösekapazität eines diskursiv ausgerichteten Projektansatzes

Das Diskursangebot und die Konstruktion eines möglichen Diskursdesigns müssen sachlich begründet, pragmatisch ausgerichtet und problemgemäß sein. Weltanschauliche Konflikte sind mit den hier diskutierten Verfahren nicht zu lösen. Unter dem Kriterium der diskursiven Problemlösekapazität werden alle Kriterien zusammengefasst, die die grundsätzlichen Erfolgchancen für ein kooperatives oder bürgernahes Projekt mitbestimmen. Sie sind vor Beginn analysierbar und ihre Kenntnis hilft, ein Projekt unter möglichst realistischen Bedingungen auf den Weg zu bringen (Abbildung 41).

Verbesserung der Voraussetzungen für die spätere Integration der Diskursergebnisse in das Planungs- und Politiksystem: Am Anfang und am Ende eines Projekts stehen in der Regel politische Beschlüsse. In der Anfangs- und Endphase der Projekte muss deshalb das im politischen System verankerte Prinzip des „Primats der Politik“ in besonderer Weise berücksichtigt werden. Auch Projekte, die auf Selbsthilfe, auf Bürgerengagement oder private Aktivitäten angewiesen sind, bedürfen meist der Unterstützung der Kommune oder anderer Institutionen, z. B. in Bezug auf Finanzen, Personal, Räume, Infrastruktur, Beratung etc.

Um die Berücksichtigung der Beratungsergebnisse in den politischen Gremien zu fördern, können schon zu Beginn die Erfolgsvoraussetzungen positiv beeinflusst werden, z. B. indem eine möglichst problembezogene und realistische Aufgabenformulierung erfolgt. Auf jeden Fall sollte gewährleistet sein, dass

- die Bürgerberatung auf ein Ergebnis oder ein vorstellbares „Produkt“ fokussiert wird, ohne damit die Inhalte bereits vorzubestimmen
- die Arbeitsweise der Auftraggeber und die Projektaufgabe miteinander abgestimmt sind (Verschränkung von Beratung und Umsetzung)

Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen

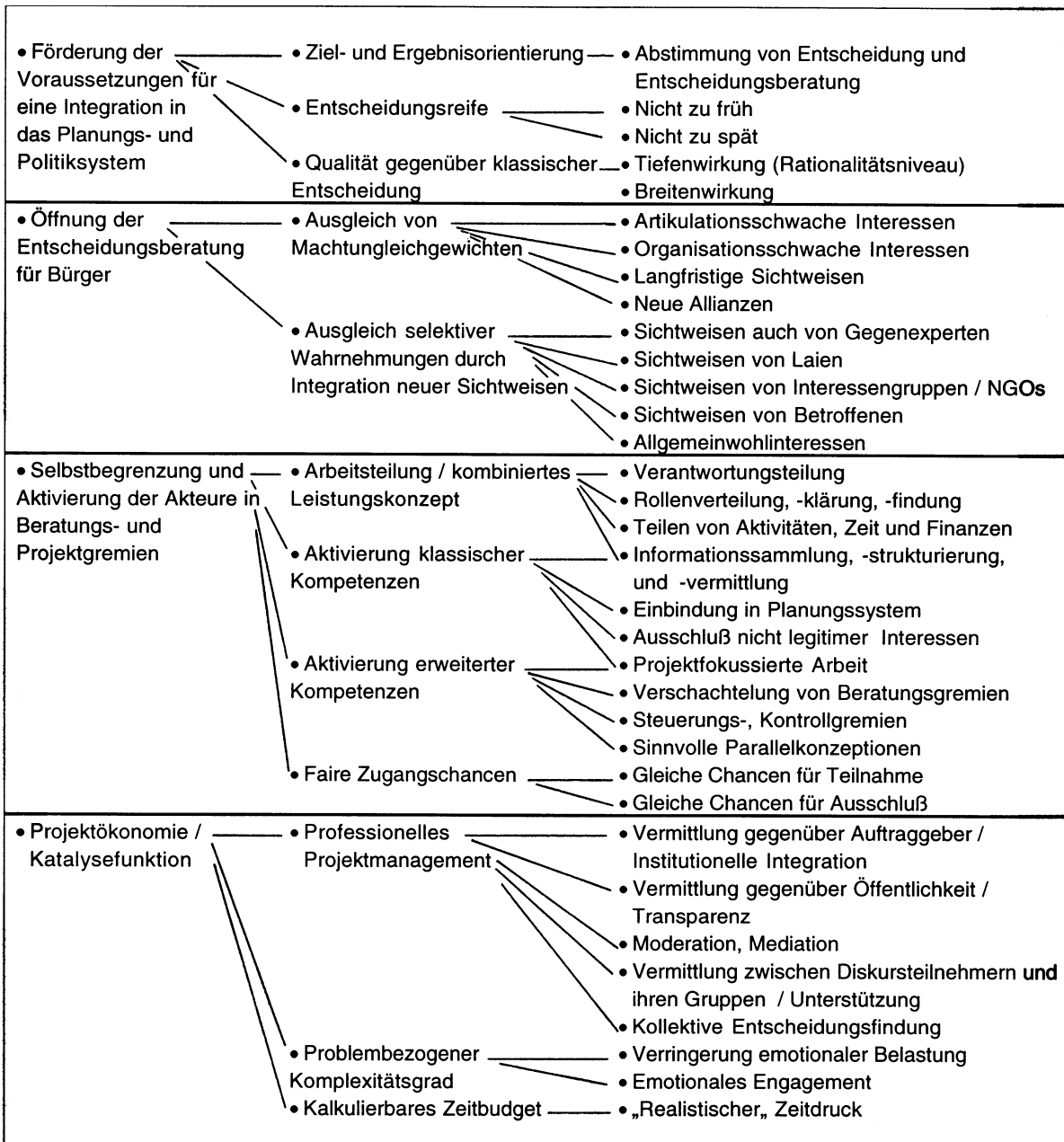


Abb. 41: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts I: Diskursive Problemlösekapazität

- der „Reifegrad“ der anstehenden Entscheidung richtig eingeschätzt wird (nicht zu spät, damit ein Projekt nicht als reine Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme angesehen wird, und nicht zu früh, damit sich die Bürger nicht mit zu offenen und abstrakten Entscheidungsfragen konfrontiert sehen) und schließlich dass

- eine möglichst große Breiten- und Tiefenwirkung des Verfahrens angestrebt wird, um den Ergebnissen im politischen Entscheidungsprozess später mehr Gewicht zu verschaffen.

Öffnung der Entscheidungsfindung: Es existieren zahlreiche empirische Belege dafür, dass bestimmte Personengruppen systematisch gefördert werden müssen, wenn diskursive Projekte einen gewissen Ausgleich für Machtungleichgewichte oder ein möglichst plurales Bild gesellschaftlicher Diskussion und Argumentation bieten sollen. Linder und Vatter weisen z. B. auf die Notwendigkeit hin, möglichst artikulations- und organisationsschwachen Interessen mehr Gewicht zu geben sowie Anwälte von langfristig orientierten gegenüber kurzfristig realisierbaren Interessen zu stärken (Linder, Vatter 1996, S. 185 ff.). Die Legitimitätsvorteile heterogen zusammengesetzter Gruppen müssen immer wieder gegen die verfahrenstypischen „Selbstselektivitäten“ bzw. „Selbstabdichtungsphänomene“ aufrechterhalten werden.⁴⁰

Nur zum Teil können die klassische Mittelstandslastigkeit und die Homogenität von Teilnehmern z. B. durch spezielle Einladungsverfahren überwunden werden. Ein anregendes Mandat sowie eine faire Verhandlungsführung und eine systematische Integration von Gegenexperten, Laien und Betroffenen in die Projekte sind weitere Ansatzpunkte für eine gute Verfahrensgestaltung.

Neben einer möglichst fairen Gestaltung der Zugangschancen zu einem Projekt muss der Ausschluss oder das Nichtansprechen von Personen oder Gruppen unbedingt begründet werden. Dies bedeutet nicht, dass nur altruistische Motive zur Politikberatung berechtigen oder dass Personen zur Teilnahme „genötigt“ werden, die dies gar nicht wollen. Gerade im Feld Kooperation kommt es jedoch auf ein möglichst faires Verhandeln unter den tatsächlichen Interessenträgern an.

Selbstbegrenzung und Aktivierung der Akteure in den Beratungsgremien: Diskurse sind auch Verhandlungen über Beziehungen, nämlich darüber, wie und unter welchen Bedingungen sich Akteure engagieren, was sie ihren Partnern abverlangen und wo sie bereit sind, sich selbst zurückzunehmen bzw. anderen zuzuhören. Für die Konstituierung eines Projektgremiums ist es deshalb besonders wichtig, dass im Vorfeld eine möglichst klare Rollen-, Arbeits- und Verantwortungsteilung ausgehandelt wird. Dazu müssen sowohl klassische (Verwaltungen) als auch neue Leistungsträger (Bürger, Firmen etc.) mit ihren jeweils spezifischen Kompetenzen und Kräften in die Projekte eingebunden werden.

⁴⁰ Selektionsphänomene sind an drei Entscheidungspunkten in den Projekten beobachtet worden: Zunächst spricht die grundsätzliche Konzeption eines Projekts die Adressaten unterschiedlich an, dann wird durch das Einladungsverfahren die Teilnehmerstruktur mitbestimmt und schließlich kann der Moderationsstil eines Mediators dazu beitragen, dass die Argumente bestimmter Teilnehmer einseitig zur Geltung kommen.

Der Abbruch eines Projekts steht oft gerade für die Personen, die ein Projekt initiiert haben, nicht zur Debatte. Dennoch ist es sinnvoll, den Durchführungsdruck gering zu halten. Es kann in bestimmten Situationen durchaus richtig sein, ein Projekt nicht durchzuführen, wenn z. B. deutlich wird, dass sich nur Forscher engagieren und die unmittelbaren Adressaten in einem Diskursprojekt keinen Sinn sehen (Voigt-Moritz 1991, S. 5). Im Konzept klar bezeichnete Sollbruchstellen haben insofern eine wichtige Funktion, weil sie die ehrliche Bereitschaft zu kooperieren testen und erreichte oder nicht erreichte Vorabsprachen und Erfolgchancen klar zutage treten lassen.

Projektökonomie: Für die Lösung komplexer Probleme werden auch komplexe Beteiligungskonzeptionen benötigt. Hybridisierung, Phasierung und Verschachtelung sind Mittel, die Komplexitätsanforderungen von Umweltschutzprojekten zu bewältigen. Der Umgang mit diesen Steuerungsmöglichkeiten setzt jedoch Professionalität voraus, die immer auch mit Kosten verbunden ist. So muss die Grundfinanzierung der Projekte gewährleistet sein. Nicht an der absoluten Höhe des Budgets, wohl aber an einer dem aufzugreifenden Problem angemessenen finanziellen Ausstattung können die Erfolgchancen eines Projekts gemessen werden. Umgekehrt müssen sich Konzeptüberlegungen auch an den jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten für das Projekt ausrichten.

Projektorganisatoren brauchen sowohl Unabhängigkeit und Abstand als auch die Nähe zu den Entscheidern und Entscheidungsvorbereitern. Die Kenntnis von internen Informationen kann jedoch ihre neutrale Rolle als Vermittler zwischen allen Akteuren unbeabsichtigt gefährden. Dies bedeutet, dass zum Schutz vor Manipulation auch institutionelle Arrangements zur Förderung der Neutralität von Moderatoren und Mediatoren vorzusehen sind. Die Verpflichtung der Vermittler auf eine Mediatorethik ist nur eine kleine Hilfe zur Überwindung dieses Dilemmas.

6.2 Die Diskursivität im Projekt

Der Begriff der Diskursivität bezieht sich hier auf die Art des Zustandekommens eines Beratungsergebnisses. Dabei kann die Diskursivität in der Binnensicht derjenigen, die sich auf den Dialog eingelassen haben, durchaus anders eingeschätzt werden als von einer Außenperspektive (Abbildung 42):

Glaubwürdigkeit des Diskursangebotes (Vermeidung symbolischer Angebote): Im Vorfeld eines Projekts sind Gespräche notwendig. Ziele dieser Gespräche sind die Information über die Projektabsichten einerseits und die Anhörung und Berücksichtigung der Wünsche der potenziellen Partner andererseits. Solche Vorgespräche können als „Kommunikation auf Probe“ zwischen den Managern und den potenziellen Beteiligten, aber auch unter den Teilnehmern angesehen werden. Man prüft gegenseitig die Ernsthaftigkeit der Absichten und muss dazu einen Vertrauensvorschuss gewähren.

Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen

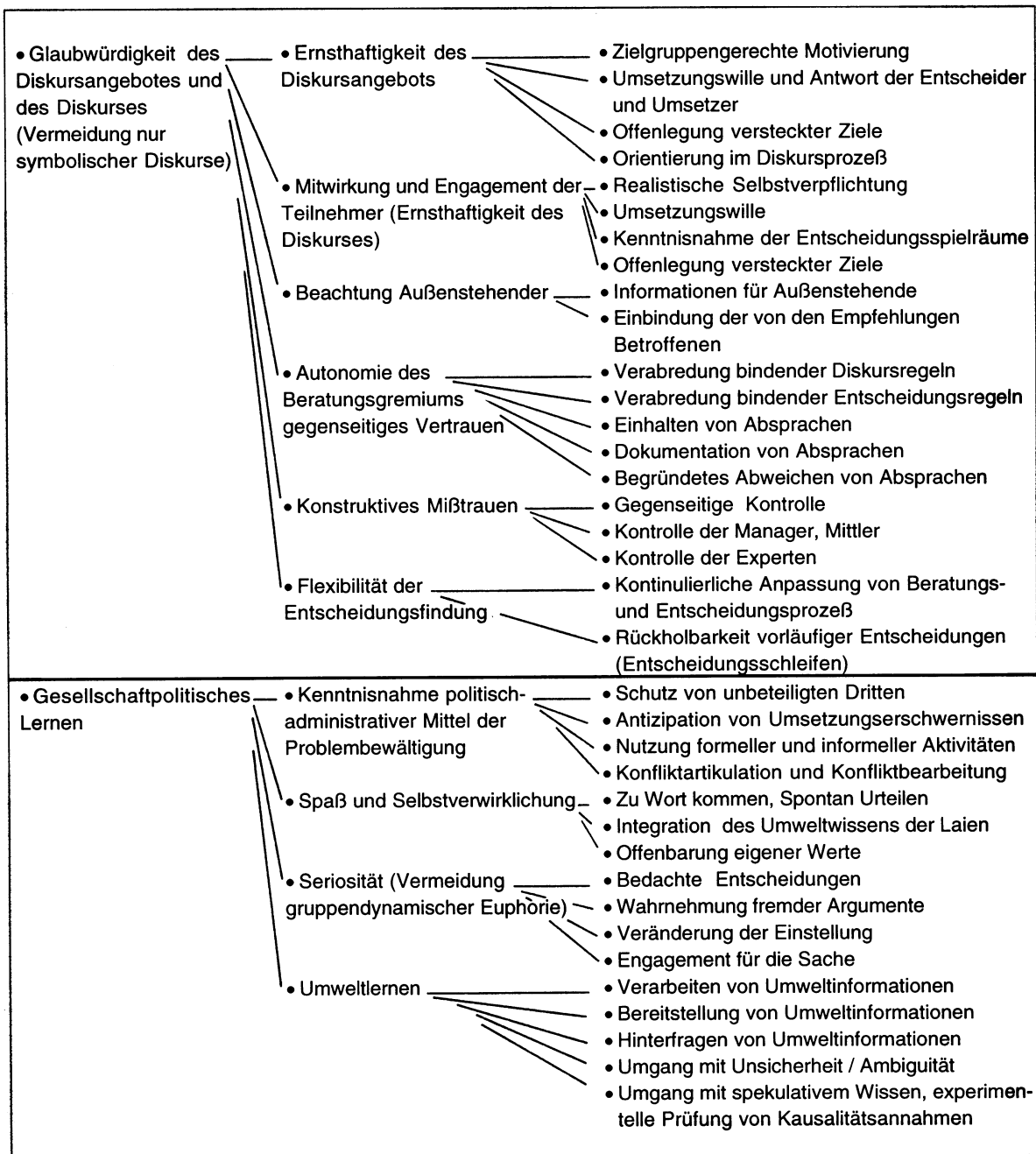


Abb. 42: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts II: Diskursivität im Projekt

Sehr oft folgen partizipative Verfahren einem Modell des gestuften oder trichterförmigen Dialogs. Zunächst werden konzeptionelle Vorüberlegungen zusammen mit wenigen offiziellen Vertretern von Gruppen im kleinen Kreis angestellt. Erst dann werden die Betroffenen selbst in den Diskurs einbezogen. Schließlich wird auch die Allgemeinheit über die Beratungen, meist den Prozess und das Ergebnis, informiert. Schwierigkeiten

für solche Konzepte ergeben sich überall dort, wo wichtige Interessen nicht organisierbar sind, und dort, wo in den Verhandlungen immer wieder neue Betroffenheit produziert wird. Dieses Phänomen ist z. B. immer dann relevant, wenn wirklich neue Ideen zur Problemlösung gefunden werden sollen.

Hauptkennzeichen eines organisierten Diskurses sind implizit oder explizit praktizierte Regeln im gegenseitigen Umgang miteinander (Geschäftsordnung). Diese müssen von allen Teilnehmern getragen werden. Mediatoren können gleich zu Beginn, quasi als Eingangsbedingung, ein umfangreiches Regelwerk zum Umgang miteinander vorschlagen oder sie können immer nur dann, wenn Gesprächssituationen schwierig werden, Vorschläge zur Geschäftsordnung machen. Sie können also proaktiv oder situativ agieren. Die erste Möglichkeit hat den Vorteil, dass brisante Situationen unter Umständen von vornherein vermieden werden, die zweite Lösung führt den Anwesenden den Sinn der Regeln und die Rolle der Mediatoren klarer vor Augen und belastet sie zu Beginn eines Projekts nicht mit schwierigen „Absprachen auf Vorrat“.

Bei der Modifikation der Kontextbedingungen, beim Ausschluss von bestimmten Personen und bei der letztlichen Zusammenstellung der Beratungsrunden verfügen die Projektmanager „hinter den Kulissen“ über weitreichende und schwer kontrollierbare Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten. Eine skeptische Begleitung ihrer Tätigkeit durch die Teilnehmer erscheint damit legitim und wünschenswert. So können z. B. im Verlauf der Verhandlungen tragfähige und dennoch konstruktive Kontrollmechanismen praktiziert werden. Misstrauen der Teilnehmer untereinander kann dann, wenn es im Sinne skeptischer Grundhaltung und gegenseitiger Berechenbarkeit wirkt, für den Diskursprozess sogar hilfreich sein. Wenn damit allerdings eine emotionale Konfliktverschärfung einhergeht (Glasl 1994) muss es von den Mediatoren aufgegriffen und zum Thema der Verhandlungen gemacht werden.

Als Sonderfall müssen solche Projekte gelten, bei denen die Kommunikationsfähigkeit der Teilnehmer erst Schritt für Schritt mithilfe so genannter „Pendel- oder Shuttlediplomatie“ hergestellt werden muss. Hier wächst den Vermittlern sehr viel Einfluss zu, da sie als Einzige über alle Informationen verfügen und von den Teilnehmern in Bezug auf die Konsensfindung praktisch nicht kontrollierbar sind. Erfolg verspricht dieses Vorgehen dann, wenn ein Aufeinanderzugehen der Parteien zunächst unmöglich erscheint und nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu bewerkstelligen ist.

Gesellschaftspolitisches Lernen: Jede in das Projekt involvierte oder zu involvierende Gruppe von Teilnehmern muss spätestens in der Diskursphase die ihr gemäßen Kommunikationswege gefunden haben. Es wird also eine gewisse Vielfalt an Kommunikationsbedingungen benötigt. Unverzichtbar ist die Konstituierung eines öffentlich wahrnehmbaren Kooperations- oder Beteiligungsgremiums, das möglichst transparent tagen, zumindest aber seine Entscheidungen öffentlich rechtfertigen sollte.

Aufgrund der typischen Selektivität des Diskursprozesses besteht immer die Gefahr, dass sich ein Beteiligungsgremium auf Kosten nicht beteiligter Dritter einigt. Dies spricht im Endeffekt gegen eine uneingeschränkte Autonomie dieser Gremien. Besonders kritisch ist dies in den Fällen zu werten, in denen die Beratungsergebnisse unreflektiert von den Entscheidungsträgern übernommen werden, also quasi automatisch Geltung erlangen sollen. Weil diskursive Verfahren einen freiwilligen Charakter haben, können sie formelle Verfahren nur ergänzen, nicht ersetzen.

6.3 Die Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse

Gerade unter Fachleuten wird häufig die Qualität des Mitwirkungs- oder Beratungsergebnisses (Produkt) als wichtigstes Kriterium für oder gegen aufwendige Diskursprozesse angeführt. In der Tat steht natürlich der Planungs- und Umsetzungsansatz infrage, wenn mit dem Diskurs nur unbrauchbare Ergebnisse erreicht werden (Abbildung 43). Neben der Debatte um Kriterien der Beurteilung gelungener oder unzureichender Diskurse spielen hier das Themenfeld und die Meinung der Fachleute keine geringe Rolle. Letztlich wird man zur Beurteilung also auf den „body of knowledge and methodology“ eines Fachbereichs zurückgreifen müssen.

Prozessqualität als Voraussetzung für Produktqualität: Neben der zuvor erwähnten Diskursqualität sind weitere, nicht diskursive, sondern methodische Prozessqualitäten als Voraussetzung für eine gute Ergebnisqualität zu erwähnen. Die Wahl eines problemadäquaten Lösungsverfahrens, also die richtige methodische Unterstützung der Beratungen und die angemessene Darstellung von Zwischen- und Teilergebnissen, werden hier als wichtigste unterstützende Funktionen angesehen (vgl. Kap. 7.3). Ein methodisches Vorgehen kann in Bezug auf die Qualität des Endergebnisses zu einer besseren Nachvollziehbarkeit und innerer Widerspruchsfreiheit beitragen.

Sinnvoll ist ein mittlerer Formalisierungsgrad der Gespräche, damit diese auf der einen Seite eine gewisse Verbindlichkeit bekommen, ohne auf der anderen Seite zu starr „verregelt“ zu werden.⁴¹

Produktqualität: Nicht nur der kollektive Charakter einer gemeinsam getragenen Empfehlung muss als Qualitätskriterium für ein Verfahren gelten. Der Zwang zur Einigung kann ein Gremium besonders dann überfordern, wenn die Einigungsvoraussetzungen sich als schwierig erweisen und außenstehende Gruppenmitglieder die gefundenen Lösungen später mittragen sollen. Deshalb kann auch ein begründeter Dissens als Erfolgskriterium gelten. Neben der Entscheidung für oder gegen eine Empfehlung müssen

⁴¹ Protokolle können eine solche Funktion zum Teil erfüllen. So kann man allein durch die Form ihren „Reifegrad“ und ihre Revidierbarkeit deutlich machen.

also auch die Gründe für oder gegen die zur Diskussion stehenden Optionen verstehbar dargestellt werden, sodass die öffentliche Diskussion eine Bereicherung, Systematisierung und Rationalisierung erfährt.

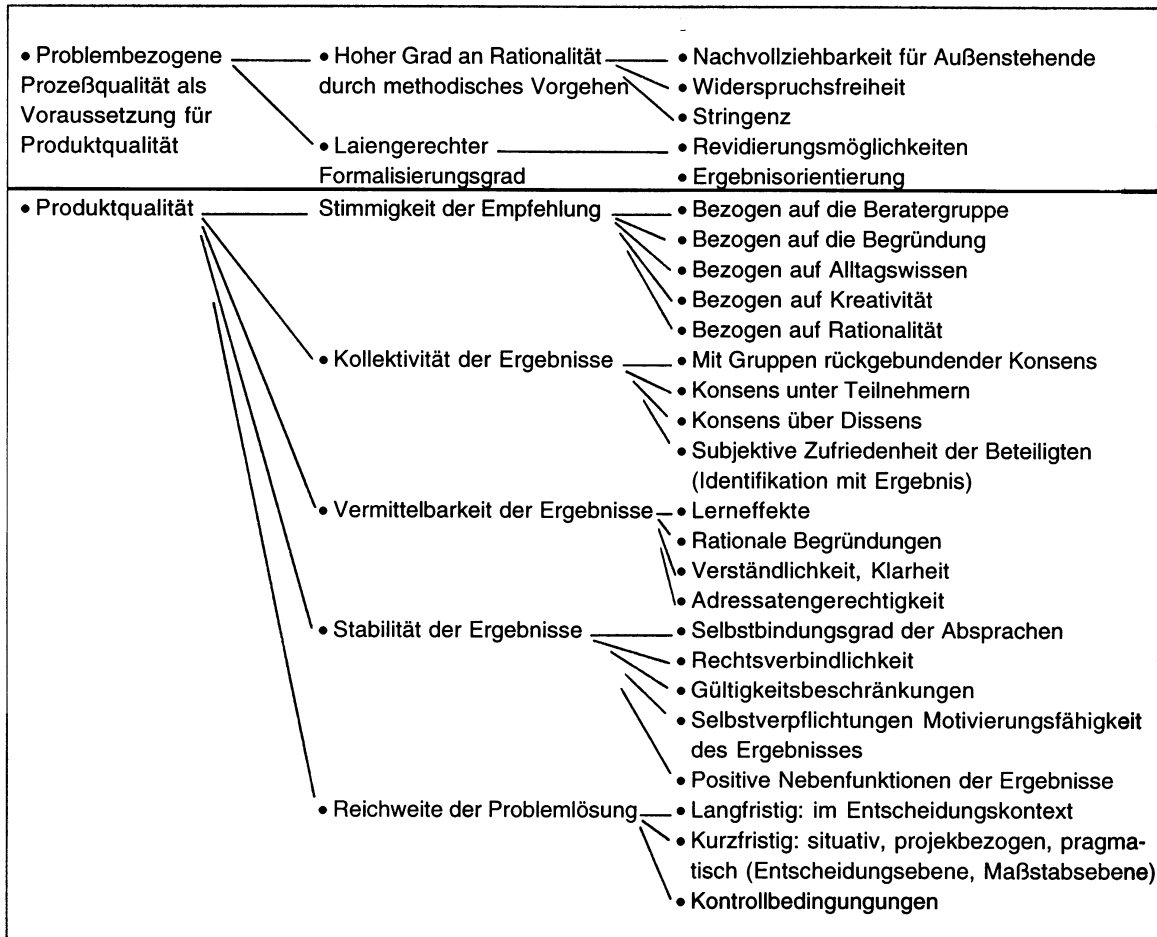


Abb. 43: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts III: Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse

Eine häufig praktizierte Form der Bearbeitung von Problemen im politisch-verwaltungstechnischen Bereich besteht in der Darstellung weitgehend unabgestimmter Empfehlungsaussagen in ein Planwerk. Durch eine solche additive Zusammenstellung einander inhaltlich widersprechender Belange in unterschiedlichen Kapiteln werden Konflikte zwar verbal entflochten, aber nicht gelöst. Das bedeutet, dass als Voraussetzung für diskursive Erfolge die einzurichtenden Gremien wirklich integrierende Konfliktlösungskompetenzen erhalten und entwickeln müssen. Die Entflechtung komplexer Problemlagen in einzeln abzuarbeitende Pakete (oder Kapitel) ist nur ein erster, in Umweltfragen auf jeden Fall nicht ausreichender Zwischenschritt zu ihrer Lösung (vgl. Kap.

7.3). Dies gilt auch für das häufig praktizierte Verhandlungsprinzip, sich zunächst auf generelle Leitlinien zu einigen und die konkreten Schritte zur Verwirklichung dieser Leitlinien aus der Diskussion auszuklammern. Damit werden die impliziten Konflikte in den Zielsystemen negiert und es besteht die Gefahr, dass die alten Streitpunkte später wieder aufbrechen können. Als Ausweg aus dem Dilemma kann zunächst nur empfohlen werden, Zielkonflikte nicht auszuklammern, sondern so weit wie möglich zu bearbeiten und konstruktiv aufzulösen.

Die Selbstbindung der Akteure an das Ergebnis und zu Kontrollpflichten zur Umsetzung der Ergebnisse sind weitere Kennzeichen einer guten Verhandlungslösung. Bei brisanten Fragestellungen kann allein schon die persönliche Unterschrift unter eine Empfehlung mit einem erheblichen Maß an Zivilcourage verbunden sein. Schließlich gelten auch der Bestand oder die Stabilität des Ergebnisses über längere Zeiträume sowie eine breite Resonanz des Ergebnisses als Erfolgsmerkmale.

6.4 Die Integration projektförmiger Diskurse in das Politik- und Planungssystem

Ein grundsätzliches Dilemma der hier diskutierten Planungsansätze besteht darin, dass die diskursiven Verhandlungen von einer zeitweiligen Ablösung der Aktivitäten vom üblichen Planungs- und Verwaltungsvorgehen abhängig ist, damit aber die Anschlussfähigkeit an traditionelle Entscheidungsverfahren und Umsetzungsmechanismen drastisch eingeschränkt wird. Dies bedeutet, dass Diskursorganisatoren nie den Abstand der informellen und formellen Diskussionsstränge aus dem Blick verlieren dürfen und dass vielfältige Verknüpfungspunkte im Konzept vorzusehen sind. (Abbildung 44).

Wirkungsförderung der Beratungsergebnisse: Die Vermittlung der Ergebnisse gegenüber den Entscheidungsträgern stellt auch aus Sicht der Teilnehmer eine der wichtigsten Anforderungen in einem Beteiligungsprozess dar. Aus Sicht der Projektmanager ist ein Konzept permanenter Vermittlung jedoch utopisch, einmal weil hier zu viele Kräfte gebunden werden, aber auch weil es keine langfristige, stetige Aufmerksamkeit der Politiker für den Beteiligungsprozess geben kann. So stehen im Prinzip zwei Handlungsstrategien zur Verfügung: Das Projekt, das zuvor systematisch aus dem politischen Feld herausgelöst wurde, wird am Ende wieder mit einem großen medialen Aufwand in den Gesamtverlauf der Entscheidungsfindung zurückgebunden. Oder es wird ein Konzept stetiger, punktueller Vermittlung gewählt, indem z. B. zum Auftakt, bei der Präsentation von Zwischenergebnissen und am Schluss die Ergebnisbausteine nach außen vermittelt werden.

In beiden Fällen müssen die Projektmanager über Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit und im Umgang mit den Medien verfügen, es sei denn, diese Leistungsbausteine werden von darauf spezialisierten projektexternen Teams übernommen. In be-

stimmten Fällen ist auch eine Übertragung der Aufgabe an die zuständigen Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit der Ämter oder Mandatgeber denkbar.

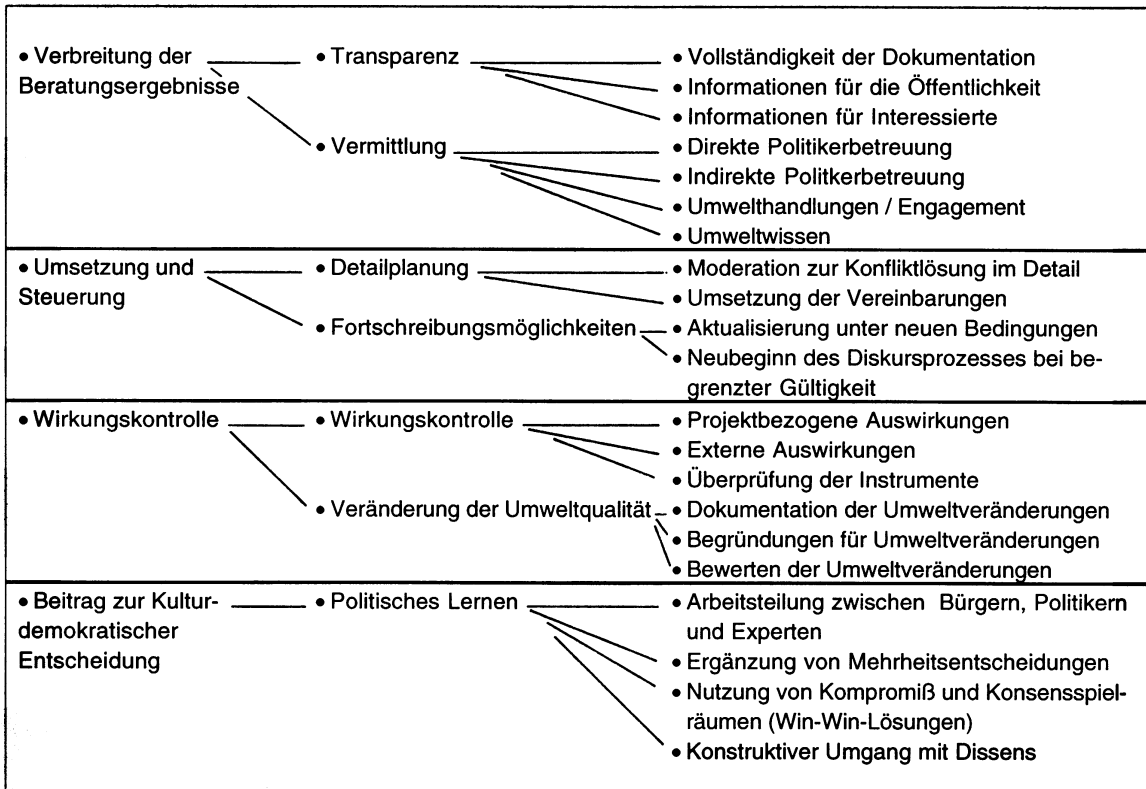


Abb. 44: Kriterien zur Beurteilung eines diskursiven Projekts IV: Integration projektformiger Diskurse in das Planungs- und Politiksystem

Umsetzung und Steuerung: Während der Umsetzung der Projektergebnisse in die Arbeitsweisen von Politik und Verwaltung ergeben sich häufig typische Dilemmata für die Projektorganisatoren. Das eine besteht darin, dass sich im Verlauf der Detailplanung neue Dimensionen des Problems ergeben, die von dem Diskursgremium nicht bearbeitet wurden. Die andere Schwierigkeit liegt in der beobachtbaren Schnelligkeit der Änderung von Rahmen- und Kontextbedingungen gerade in sehr dynamischen Planungsbereichen. Im Prinzip besteht der einzige Ausweg darin, entweder ein Sprechergremium für eine längere Zeit in die Umsetzung einzubinden oder die Beteiligung zu institutionalisieren.

Wirkungskontrolle: Die Bewertung der Ergebnisse kann auf den Prozess der Verhandlung selbst, die verwirklichten Maßnahmen oder auf die Effektivität dieser Maßnahmen, also z. B. die faktische Änderung eines Umweltzustands bezogen werden. Während die fachliche Bewertung der Auswirkungen umgesetzter Maßnahmen eher der Funktion eines langfristigen und umfassenden Umweltmonitoring entspricht, können Folgenabschätzungen aus der Perspektive der unterschiedlichen Akteure dem Ergebnis unter Umständen mehr Resonanz in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung verschaffen. Erfolgskontrollen dienen nicht nur der langfristigen ökologischen Wirkungsabschätzung, sondern auch der Verbesserung der Einigungsmöglichkeiten im aktuellen Diskurs, nämlich dann, wenn ein Streit über kausale Wirkungszusammenhänge notwendige Sofortmaßnahmen blockiert.

Beitrag zur Kultur demokratischer Entscheidung: Um die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprojekten auch in der Politik wirksam werden zu lassen, muss die Kompatibilität der sachlich definierten Untersuchungsgebiete mit den politisch bestimmten Entscheidungsräumen jeweils von Fall zu Fall und von Problem zu Problem neu hergestellt werden. Sie ist nicht als selbstverständlich vorauszusetzen. Eine gelungene Kooperation unter politischen Gremien ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung von Entscheidungen (Zweckverbände, politische Kooperation etc.).

Da mit der Eingrenzung der Teilnehmerzahl für die direkten Diskursprozesse automatisch ein größerer Abstand zu den nur gering involvierten Personen in Kauf genommen wird, ist die interne und externe Vermittlung der Ergebnisse so wichtig. Die Überzeugungskraft der Argumente kann durch eine ansprechende Darstellung der Diskursergebnisse erhöht werden. Die Darstellung der Ergebnisse durch Gruppensprecher im Gemeinderat ermöglicht z. B. eine authentische Schilderung der Ereignisse, allerdings manchmal auf Kosten einer leicht verständlichen Ergebnispräsentation.

Eine Mehrfachnutzung des vorhandenen Ergebnismaterials ist nicht immer möglich und sinnvoll. Zwar sind sowohl Politiker als auch die Öffentlichkeit und die Journalisten meist Laien auf dem Gebiet der Verhandlungssache, dennoch benötigen diese unterschiedlichen Adressaten verschiedene Informationszugänge. Auf jeden Fall müssen Ergebnisberichte, z. B. Broschüren, ansprechend aufbereitet werden, wenn sie ihren Vermittlungszweck erfüllen sollen. Dazu müssen zunächst eine Eingrenzung der erstellten Materialien, Informationen und Zwischenergebnisse und eine Auswahl der relevanten Informationen und Ergebnisteile erfolgen.

6.5 Der Beitrag eines Projekts zur Verbesserung des Wissenstandes in Forschung und Praxis

Der Beitrag von Projekten zur Verbesserung des Standes der Praxis kann nicht hoch genug bewertet werden. Zeigt sich doch erst in der Realität der Durchführung, der prak-

tischen Dilemmata und des Scheiterns an idealtypischen Anforderungen, auf welchem Sektor Innovationen dringend benötigt werden oder wo bestimmte Problemlösungsinstrumente gegenüber anderen zu präferieren sind (Abbildung 45).

Standardisierung und Mindestniveaus: Ein detailreiches internes Verständnis der Vorgänge in einzelnen Projekten hilft, den Stand von Planung und Praxis besser zu beschreiben und die Lücken der Betrachtungen offen zu legen. Da Vermittler und Projektmanager gerade auf dem Gebiet einer kooperativen und bürgernahen Planung nicht nach dem „Trial-and-error“-Prinzip lernen können, müssen sie bemüht sein, aus den Projekterfahrungen anderer zu lernen. Prinzipiell sollten aus systematisch zusammengestellten Projektdatenbanken wichtige Standards generiert und aus Dokumentations- und Wissenslücken neue Konzepte der Forschung und der Erprobung abgeleitet werden können.

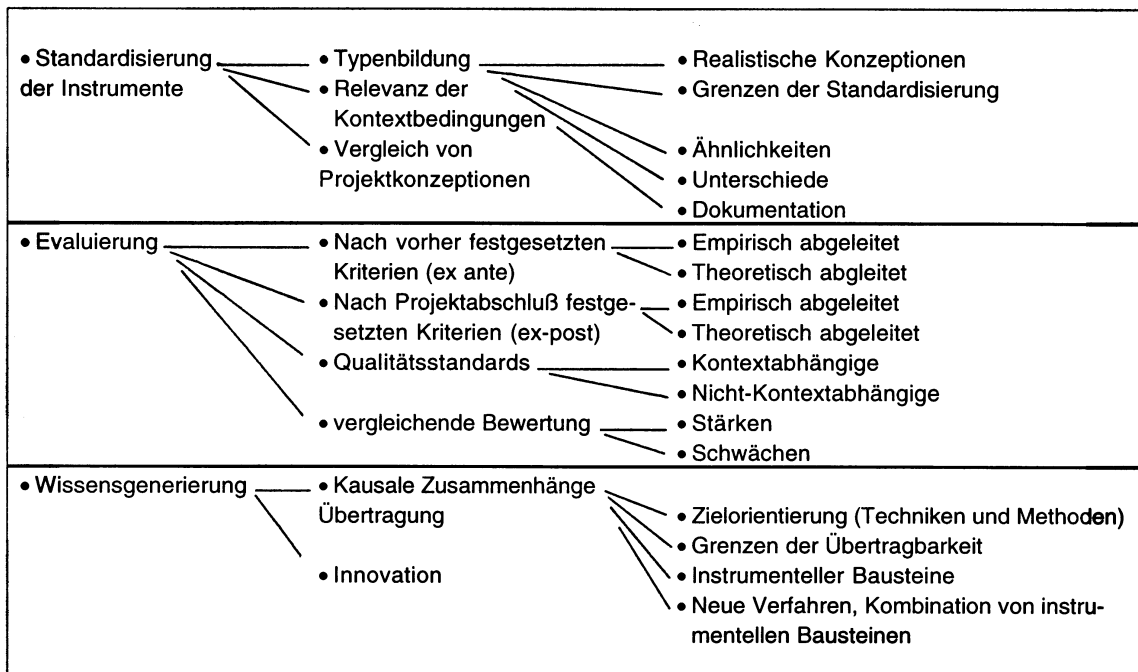


Abb. 45: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts V: Beitrag des Projekts zur Verbesserung des Wissensstandes in Forschung und Praxis

Bewertung und wissenschaftliche Erfolgskontrolle: Evaluierung und Erfolgskontrolle unterscheiden sich maßgeblich danach, ob die zugrunde liegenden Bewertungskriterien allgemein gelten oder projektspezifisch erst noch entwickelt werden müssen. Nicht unwichtig ist es ebenfalls, ob zu Anfang des Projekts eine Evaluierung bereits angekündigt wurde oder nicht. Kriterien, die im Vorhinein, ex ante, festgelegt werden, laufen in einem innovativen Projekt Gefahr, den Kern der Sache nicht zu treffen und so an den

Bedürfnissen der Teilnehmer, Manager und Auftraggeber vorbeizugehen. Werden die Kriterien ex post festgelegt, existiert umgekehrt die Gefahr, dass die beteiligten Akteure nicht mehr selbstkritisch mit den Schwächen der Vorgehensweise umgehen und nur solche Kriterien zur Erfolgsmessung zulassen, die positive Ergebnisse erwarten lassen. Qualitätsstandards und vergleichende Bewertungen sollten deshalb einen Mix aus Ex-ante- und Ex-post-Kriterien enthalten sowie aus projektbezogenen und theoriegeleiteten Kriterien bestehen. Verbindliche Mindestniveaus sind jedoch kaum festzulegen, da nur für wenige Anforderungen messbare Kriterien formuliert werden können. Vergleichende Bewertungen zielen dagegen weniger auf die Projekte selbst als auf die darin verborgenen Konzepte ab.

Generierung von Wissen: Falls in den Projekten auch Forschungsfragen zu klären sind, muss aus Gründen der Fairness das Forschungskonzept gegenüber den Teilnehmern frühzeitig offen gelegt werden. Natürlich sind die Projekte immer als einzigartige und am konkreten Fall entwickelte Prozesskonstellationen anzusehen. Erfolge sind dennoch nicht nur abhängig von charismatischen Persönlichkeiten, günstigen Kontextbedingungen und Zufällen. Die kausalen Zusammenhänge können zwar meist nicht zweifelsfrei geklärt und die Kontextbedingungen in ihrem Einfluss auf das Projekt häufig nicht eindeutig beschrieben werden, dennoch lassen sich valide Thesen darüber entwickeln, was in den Projekten geschieht und wie das Geschehen von Planern oder Projektmanagern gesteuert werden kann.

Das Wichtigste in Kürze:

Die vorgestellten Anforderungsprofile wurden aus der Projektpraxis heraus entwickelt. Sie dienen dazu, Diskursverantwortlichen Orientierung zu geben und die Detailentscheidungen im Sinne eines guten Prozesses und eines guten Ergebnisses besser zu treffen.

- Zunächst stellt sich die Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein diskursiver Problemlöseansatz überhaupt als Erfolg versprechende Strategie der Planung und Umsetzung angesehen werden kann.
- Ein Projektansatz sollte ein möglichst hohes Diskursniveau erfüllen.
- Als dritte erfolgskennzeichnende Anforderung gilt die Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse, die ohne eine sinnvolle Einfügung in das politische und planerische Entscheidungssystem und
- eine Erhöhung ihrer Wirksamkeit selten als ausreichend angesehen werden (vierte Erfolgsbedingung).
- Schließlich spielt in den hier untersuchten Fällen der Beitrag der Projekte zur „Verbesserung des wissenschaftlichen und planungstechnischen Wissensstandes“ eine wichtige Rolle.

Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen

7 Kennzeichnende Merkmale und Qualitätsniveaus von diskursiven Projekten

In der Analyse der drei Fallstudien konnte gezeigt werden, dass Projektkonzeptionen, die potenzielle Kooperationspartner zusammenführen oder Bürger in die Entscheidungsfindung explizit miteinbeziehen, zwar einerseits dringend benötigte Katalysatorfunktionen in der Konfliktlösung und Umsetzung von Plänen bieten können, dass andererseits Planung damit sehr viel komplexer, komplizierter und anspruchsvoller zu werden droht. Auch die Ausführungen zu den Zielen und Bewertungskriterien von diskursiven Projekten legen so viele grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeiten nahe, dass sich klare und nachvollziehbare Mindestanforderungen noch nicht ableiten lassen. Im folgenden Kapitel soll nach Möglichkeiten gesucht werden, die Komplexität der Steuerungsmöglichkeiten einzugrenzen. Hilfen bieten das Akteurs- und das Projektzyklusmodell sowie grundsätzliche Überlegungen zu den benötigten Qualitätskennzeichen in einer diskursiven Umwelt- und Landschaftsplanung.

7.1 Die akteursbezogenen Kennzeichen und Herausforderungen von diskursiven Projekten

Inwieweit die Projektkonzeptionen in besonderer Art und Weise auf bestimmte Akteure zugeschnitten werden können und welche Rolle diese Akteure in den Verhandlungen einnehmen können, wird im folgenden Abschnitt erörtert. Auch wenn Aktivität und Selbstbegrenzung nicht „verordnet“ werden können, so müssen Projektmanager doch dafür sorgen, dass die Beziehungen der Akteure untereinander klare Konturen haben.

Politiker als Teilnehmer in den Beratungsgremien? Von vielen Fachleuten wird angenommen, dass die Präsenz von Politikern an den runden Tischen eine spätere Implementierung der Ergebnisse maßgeblich erleichtern kann, weil diese die Empfehlungen dann persönlich mittragen. Zumindest wird das Zustandekommen der Diskursergebnisse besser verstanden (Vorwerk, Kämper 1997). Andererseits wird der Ausschluss von Politikern aus den Beratungsgremien mit dem Argument begründet, dass Politiker und Parteien in unserem demokratischen System verfassungsgemäß über die zentralen Politikarenen verfügen, sodass sie in ihren Mehrfachfunktionen in Projekten und Gremien zu viel Einfluss gewinnen.

Als möglicher Ausweg aus dem Dilemma könnten Politiker in klar gekennzeichneten Sonderrollen in die Beratungsdiskurse eingebunden werden. Dahinter steht die These, dass es im Fall eines Bürgerbeteiligungsprojekts Sinn macht, die Unterschiede der Rollen zwischen Entscheidungsberatern und Entscheidern nicht unnötig zu verwischen, auch wenn gegenseitige Aufmerksamkeit und eine aktive Kenntnisnahme der Bürgerempfehlung für die Umsetzungserfolge des Verfahrens unabdingbar sind. Die Einla-

derung von Politikern zu Einzelveranstaltungen und in einer expliziten Zuhörer- oder Beobachterrolle ist deswegen hilfreich. Durch eine „selbstbeschränkte“ Präsenz signalisieren Politiker ihr Interesse an der Sache und können sich gleichzeitig einen authentischen Eindruck über die meist sehr ernsthafte Verhandlungsatmosphäre in den Kooperations- und Bürgergremien verschaffen.

Verfahrens- und Fachexperten der Verwaltung als Teilnehmer in den Beratungsgremien? Da die formalen Verfahren gerade in der Umwelt- und Landschaftsplanung kompliziert und schwer verständlich sind, ergeben sich im informellen Vorfeld der Entscheidung vielfältige intensive Kontakte zwischen Antragstellern, Verwaltung und Projektmanagement, währenddessen ein Projekt Schritt für Schritt den Genehmigungs- bzw. Beschlusserfordernissen angepasst wird. Mayntz et al. (1977) haben gezeigt, dass dieses Vorgehen in den Augen der Verwaltung angesichts knapper Ressourcen sinnvoll ist und deshalb durchaus im Sinne der (Umweltschutz-)Sache liegen kann. Von außen werden abgeschottete informelle Vorgehensweisen jedoch meist als unredliche Vorabgespräche wahrgenommen. Das Offenlegen der Zwänge und Restriktionen der Verwaltung kann auf der Bürgerseite politisches Lernen maßgeblich fördern. Da Verwaltungsfachleute in vielen Fällen über eine fachliche oder juristische Ausbildung verfügen, können sie die Verhandlungen besonders in den Anfangs- und Endphasen konstruktiv unterstützen und bereichern. Inwieweit durch diese Auseinandersetzung mit Verwaltungserfordernissen die spezielle Stärke des spontan geäußerten Laienurteils verloren geht, ist umstritten. Wenn Verwaltungsangestellte jedoch mit Sach-, Methoden- und Verfahrenskunde und mit einem besseren kommunikativen Gespür agieren, können sie großes Vertrauen erlangen und das Image ihrer Ressorts in diskursiven Verfahren verbessern.

Das wichtige und sinnvolle Verwaltungsprinzip, nach „außen mit einer Stimme“ zu sprechen, stellt die betroffenen Verwaltungsinstitutionen und Personen oft vor besondere Schwierigkeiten. Sie benötigen größere inhaltliche Spielräume als bisher, um neben ihrer Verfahrenskennntnis auch ihre fachliche Kompetenz und ihre Ideen unabhängig von Ressortabstimmungen in die Verhandlungen einzubringen. Die von der Verwaltung in die Beratungsgremien abgeordneten Personen müssen ihr Ressort deshalb auf eine neue Art und Weise nach außen repräsentieren dürfen: Einmal sollten sie weiterhin nachrichtlich den Stand der Abstimmung zwischen den Abteilungen referieren, zum anderen aber auch ihre persönlichen Meinungen und Kenntnisse, als solche kenntlich gemacht, in die Beratungsgremien einbringen dürfen. Sachverstand wird in Diskursen dringend gebraucht und kann nicht immer ausreichend als externe Expertendienstleistung „eingekauft“ werden.

Sachverständige als Dialogpartner oder Lehrer? Nicht nur von Laien wird häufig die rein expertenorientierte Form der Darstellung von Sachinformationen, z. B. die Verwendung von Fachjargon, kritisiert (Langer et al. 1974). Völlig unüblich ist es für Experten, die Grenzen des (eigenen) Wissens aufzuzeigen oder gar das Wissen von Bürgern in ihre Untersuchungen aufzunehmen. Experten müssen sich in Zukunft stärker um die Anerkennung und Würdigung der Kompetenzen anderer Akteure bemühen. Dies stellt ihre Autorität als Ausgebildete nicht infrage, bedeutet aber, dass sie mehr Energie in die Vermittlung ihres Wissens investieren und sich verstärkt auf den Dialog mit Laien einlassen sollten.

Problematisch erscheint in der Umweltplanung der hohe Integrationsbedarf von verschiedenen Wissensdisziplinen. So kann ein Fachgutachter zwar Auskünfte über die technische Funktionsweise einer Option und vielleicht noch über deren Kosten geben; wenn in die Entscheidung allerdings auch soziale und ökologische Aspekte einfließen sollen, müssen in der Regel weitere Fachberater hinzugezogen werden. Dies bedeutet, dass eine Expertise als Beratungsgrundlage für Kooperanden, Bürger und Politiker so gut ist, wie ein interdisziplinär zusammengesetztes Team zusammenarbeiten wird. Es besteht der dringende Bedarf an der Weiterentwicklung verständlicher und integrierender Methoden, die geeignet sind, eine kollektive Urteilsfindung mit verschiedenen Disziplinen, aber auch mit Experten und Laien zu unterstützen.

Als Schwierigkeit für die Organisatoren kommt hinzu, dass zu jedem umstrittenen Thema sowohl ein Experte als auch ein Gegenexperte gefunden werden kann (Nennen, Garbe 1996). Wenn Experten es nicht verstehen, die Gründe für ihre unterschiedlichen Schlussfolgerungen zu erklären, können sie in den Augen der Laien ihre Autorität leicht verlieren. Sind sie jedoch in der Lage zu begründen, aufgrund welcher Annahmen und Bewertungskriterien sie zu ihrer Haltung gelangt sind, oder können sie mithilfe von Szenarien zeigen, wie sich unterschiedliche Werthaltungen in unterschiedlichen Problemlösungen widerspiegeln, so besteht für Laien die Möglichkeit, ihr eigenes Wertkonzept mit dem der Sachverständigen zu vergleichen und sich in bestimmten Bewertungsfragen von diesen begründet zu distanzieren. Dies läuft auf ein verstärktes Arbeiten mit Szenarien und multidimensionalen Lösungsansätzen hinaus (ILS 1989).

Im Prinzip wird in dieser Untersuchung vorausgesetzt, dass sich Experten in ihrem Statusdenken bereits weitgehend gewandelt haben. Sie beherrschen die notwendigen Formen der Vermittlung von Fachwissen gegenüber Laien und verzichten auf „Fachchinesisch“. Sie nehmen Impulse sowohl von Laien als auch von Andersdenkenden auf und arbeiten diese in ihre Analysen ein, anstatt ihre Argumente immer „wasserdichter“ zu machen und gegenüber diesen Gruppen zu verteidigen. Und sie entwickeln ein neues Methodenbewusstsein, das es Laien erlaubt, ihre Gedankengänge zu verfolgen anstatt

sich in fachinterne Methodendiskurse zu verstricken. Allerdings gehört dazu auch eine Kompetenz, Laien davon zu überzeugen, was diese wissen und was sie nicht wissen.

Trotz all dieser Schwierigkeiten wird vonseiten der Bürger die fachliche Kompetenz von Experten und Sachverständigen meist nicht bestritten. Im Dialog sind die Unterschiede zwischen Laien und Experten hinsichtlich der Problemwahrnehmung, der Beurteilung von Informationen und hinsichtlich der Machbarkeit und Wünschbarkeit von bestimmten Maßnahmen nicht nur als Erschwernis, sondern auch als Chance für eine kollektive und bedachte Urteilsbildung anzusehen (National Research Council 1996). Moderatoren haben hier die wichtige Aufgabe, dem unangemessenen Autoritätsgefälle zwischen Laien und Experten entgegenzuwirken.

Interessengruppen oder Einzelpersonen als Diskursteilnehmer? Ein häufiges Missverständnis liegt in der Annahme, dass plural zusammengesetzte Gremien aus organisierten Gruppen automatisch gesamtgesellschaftliche Belange ausreichend widerspiegeln. Gerade das Kennzeichen der Organisiertheit bedeutet jedoch, dass in der Regel eher artikulationsstarke Interessen zu Wort kommen.

Gruppen wollen in der Regel etwas bewirken und haben sich gegründet, um Politik aktiv mitzugestalten. Immer häufiger gelingt es ihnen, als Teilnehmer in fachlichen oder politischen Gremien auch von Verwaltung, Politik und Experten ernst genommen zu werden (SRU 1996). Gerade durch ihre Organisiertheit verfügen sie über die nötige institutionelle Stabilität, die Ereignisse und Wirkungen eines Projekts auch langfristig zu verfolgen und Aktivitäten von Politik und Verwaltung zur Umsetzung der Verhandlungsergebnisse einzufordern (Sebaldt 1997). Der Gruppenzusammenhalt stellt sich somit als ein schwer aufrechtzuerhaltender, aber existenzieller Wert der Gruppen dar. Man könnte hier von typischen „Selbstabdichtungsphänomenen“ sprechen, bei denen sich tendenziell dominante Interessen in der Verfahrensgestaltung durchsetzen und bewirken, dass anders denkende Teilnehmer im Verlauf der Gespräche nicht mehr einflussreich oder präsent sind.

Einzelne Bürger, die sich nicht als Repräsentanten von Organisationen oder Gruppen an einem Projekt beteiligen (z. B. Einladung durch persönliche Ansprache oder Los), gehen in der Regel recht pragmatisch an die zur Debatte stehenden Fragestellungen heran. Sie lassen sich auf Beschränkungen des Mandats eher ein und gehen davon aus, sich einmalig und nicht unbedingt dauerhaft für eine Sache zu engagieren.⁴¹ Bürgerforen oder ähnliche individuell getragene Gremien lösen sich nach dem Abschluss

⁴¹ Diemel und Garbe nennen als einen gewichtigen Vorteil des Planungszellen-Verfahrens die Unmöglichkeit, „Bürgerbeteiligungskarrieren“ zu realisieren.

der Verhandlungen dann folgerichtig recht schnell auf (Ausnahme: Follow-up-Projekte, wie z. B. Beteiligungsverfahren der Hannoveranischen Verkehrsbetriebe, Üstra 1998). Deutlich ausgeprägt ist der Wille, zum Thema zu lernen, mit den Experten und Adressaten in einen Dialog zur Sache einzutreten und Einfluss auf die Entscheidungssache auszuüben. Wie ihre Sache in der öffentlichen Arena schließlich diskutiert wird, interessiert viele Bürger dann nicht mehr als Involvierte, sondern nur noch als Interessierte oder sogar Außenstehende (vgl. Kap. 3.2). Dies bedeutet nicht, dass Bürger unkritisch oder leicht manipulierbar sind. Ihr Engagement ist jedoch mehr auf die zeitlich begrenzte Diskursphase und weniger auf die schwierig zu gestaltende Transferphase gerichtet.

In der Praxis der Hybridmodelle (Renn, Webler 1993, Gessenharter 1994) gibt es bisher erst wenige Hinweise darauf, wie organisierte und nicht organisierte Bürgerberater ihr Verhältnis zueinander definieren können. Einige Beobachtungen lassen jedoch darauf schließen, dass das Verhältnis nicht unproblematisch ist. Vertreter organisierter Gruppen können Bürgern unter Umständen das Grundverständnis und das notwendige politische Vorwissen zum Mitreden absprechen. Umgekehrt werden den Vertretern von Initiativen häufig versteckte selbstsüchtige Motive für ihre Aktivitäten unterstellt. Hier müssen Projektmanager als Vermittler dafür Sorge tragen, dass beide Gruppen mit ihren jeweiligen Stärken in ein Projektkonzept eingebunden werden, dass sie einander respektieren und nicht in Konkurrenz zueinander geraten.

Permanente Öffentlichkeitsarbeit und eine intensive Betreuung von Außenstehenden? Mangelnde Transparenz, Misstrauen und unzureichende Informationsangebote sind nur zu häufig herausragende Motivationsfaktoren für die Involvierung von Außenstehenden in diskursive Projekte (Aggens 1983). Dennoch haben alle drei Fallstudien bewiesen, dass projektbezogene Kooperation und Bürgernähe auf der einen und Öffentlichkeitsarbeit auf der anderen Seite keine identischen, sondern jeweils eigenständige, aufeinander bezogene Aktivitätsfelder darstellen.

Schon in der Phase der Initiierung eines Projekts sind die Brisanz der Fragestellung, die öffentliche Aufmerksamkeit und die mögliche Resonanz in Politik und Gesellschaft schwer zu steuernde Faktoren für den Entschluss zur Durchführung eines Beteiligungsprojekts. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit ist jedoch teuer und muss zunehmend professionell organisiert werden. Es besteht also die Gefahr, dass die für zentrale Diskursaktivitäten vorgesehenen Mittel dafür beschnitten werden müssen (Aushöhlung des Konzepts von innen). Umgekehrt können falsche Formen der Öffentlichkeitsarbeit, z. B. nichtssagende Informationsbroschüren, so genannte „Events“ oder Kampagnen, leicht den Eindruck erwecken, in den Projekten gehe es hauptsächlich um Akzeptanzbeschaffung. Die Kunst eines angemessenen „Öffentlichkeitsmanagements“ liegt also in dem Mittelweg, der einerseits der Diskursaufgabe als zentralem Anlass des Projekts

gerecht wird und dennoch gleichzeitig ein angemessenes Informationskonzept für Außenstehende bereithält.

Die Öffentlichkeitsarbeit wird in der Transferphase auch intensiviert, um die politischen Entscheidungsträger indirekt zu motivieren, die Ergebnisse der Beratungen auch wirklich ernst zu nehmen. Ob die Politiker sich auf diese Weise allerdings wirklich ernsthafte mit den Bürgerempfehlungen auseinandersetzen oder ob auf der öffentlichen Bühne nicht ganz neue (politische) Auseinandersetzungen begonnen werden und welcher Einfluss welchen Gruppen im Wirkungsgefüge der politischen Kommunikation zukommt, ist heute noch weitgehend ungeklärt (Jarren et al. 1998, von Beyme, Weßler 1998).

7.2 Die dynamischen Kennzeichen und Herausforderungen von diskursiven Projekten

Betrachtet man die Rolle der Akteure nicht als statisches Phänomen, sondern als dynamische Entwicklung etwa im Verlauf eines Projektzyklus, so ergeben sich weitere projektkennzeichnende Merkmale und Herausforderungen für die Organisatoren. Eine punktuelle oder phasenbezogene Involvierung spiegelt eher die Normalität wider als das grundsätzliche „Außenstehen“ oder „Mitmischen“. So lassen sich verschiedene Typen von Projekten nach ihrem dynamisch-strukturellen Muster als Top-Down-, Bottom-Up- oder Middle-Up-Down-Ansätze kennzeichnen (Abbildung 46).⁴²

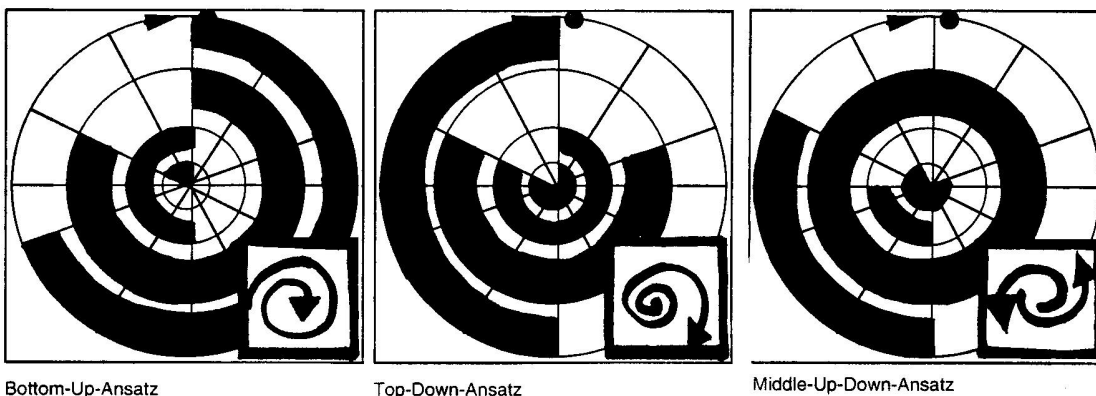


Abb. 46: Dynamisch-strukturelle Grundmuster verschiedener Typen diskursiver Projekte

⁴² Die Begriffe „Top-Down“ und „Bottom-Up“ werden hier als Hilfsmittel zur Kennzeichnung der internen Projektdynamik entwickelt. Sie unterscheiden sich damit von der generellen Einstufung von Bottom-Up-Projekten als partizipativem gegenüber dem „Top-Down“ als ordnungsrechtlichem hierarchischem Politikansatz (vgl. Renn, Oppermann 1995).

Bottom-Up-Ansatz (zentripetales Projektzyklus- und Akteursmuster): Die Projekte dieses Typs sind in der Regel durch einen öffentlich diskutierten, manchmal „hochgekochten“ Konflikt gekennzeichnet, der von allen Akteuren als Sackgasse erlebt wird. Die Medien spielen dabei eine herausragende Rolle. Ausgehend von den Anliegen der Bevölkerung werden schrittweise die relevanten Entscheidungsträger als Adressaten für die Beteiligungsergebnisse gewonnen. Um zu einem sinnvollen Verhandlungskonzept zu kommen, muss die Entscheidungssache jedoch noch offen oder zumindest revidierbar sein. Die Politiker müssen die Beratung der Bürger wünschen und dennoch ihre Entscheidungsverantwortung ernst nehmen. Externe Vermittler sind in diesen Fällen hilfreich. Eine verwaltungsinterne Konfliktvermittlung ist deshalb schwierig, weil die Angehörigen der Verwaltung in den Konflikten entgegen ihrem eigenen Selbstverständnis häufig nicht mehr als neutral wahrgenommen werden.

Top-Down-Ansatz (zentrifugales Projektzyklus- und Akteursmuster): Grundsätzlich anders verlaufen solche Projekte, die von Politik und Verwaltung selbst angestoßen werden. Diese sind durch ein zentrifugales Aktivitätsmuster gekennzeichnet. Um eine stärkere Tiefen- und Breitenwirkung zu erzielen, werden systematisch verschiedene Involvierungstechniken eingesetzt und häufig auch externe Projektmanager eingeschaltet. Die Diskussionsangebote sind aller Wahrscheinlichkeit nach stärker vorgeformt als in Bottom-Up-Projekten. Deshalb sind die Top-Down-Ansätze eher dem Vorwurf der Akzeptanzbeschaffung ausgesetzt und müssen konzeptionelle Antworten gegenüber einem Instrumentalisierungsverdacht bereithalten. Im Extremfall besteht durch die von den Initiatoren meist gewünschte stärkere Formalisierung von Interaktions- und Kommunikationsregeln die Gefahr, die informellen Qualitäten eines solchen Verfahrens durch zu weitgehende Effizienzerwartungen zu zerstören. Die Beteiligungsverfahren helfen, informierte und in Diskussionen stabilisierte Bürgermeinungen in die Entscheidungsfindung einzubinden, und können die Schwierigkeiten potenziell konfliktbefrachteter Planungs- und Umsetzungskonzepte im Vorfeld abpuffern helfen.

Middle-Up-Down-Ansatz: Da in einigen Themenfeldern spezielle Interessengruppen über so genannte Vetopositionen verfügen oder sie ihre Anliegen in der Öffentlichkeit effektiv vertreten können, ist als Zwischentyp fallweise auch ein Middle-Up-Down-Projekttyp zu beobachten. Die Initiative für ein Projekt geht nach diesem Modell von organisierten Gruppen (nach dem Akteursmodell also dem mittleren Orbit) aus. Diese versuchen, in zwei Richtungen zu wirken, also sowohl eine breitere Öffentlichkeit als auch die Entscheider von der Notwendigkeit des Handelns in ihrem Interesse zu überzeugen, und übernehmen dabei die maßgebliche Aktivierungs- und Motivierungsarbeit in einem Projekt.

In den Phasen der Beteiligung neuer Akteure müssen die bereits involvierten Akteure sich jedoch selbst bestimmter Meinungen, Aktivitäten oder Mitwirkungskompetenzen enthalten, um den bis dahin weniger aktiven Partnern und sogar den Meinungsgegnern die Mitwirkung zu erleichtern (was ihnen in der Regel nicht leicht fällt). Viele Initiatoren stellen sich z. B. eine Bündelung „nur“ der mit ihnen übereinstimmenden Meinungsträger vor. Aus Sicht von Diskursorganisatoren ist eine Öffnung der Beratungsgremien sowohl für nicht oder schwer organisierbare Belange sowie für Gruppen mit anderen Auffassungen anzustreben, sodass eine plural getragene Diskussion erreicht wird.

Paradoxerweise geht es in kooperativen und bürgernahen Projekten gerade nicht darum, alle Akteure in allen Phasen eines Projekts zusammen in eine kommunikative Beziehung zu bringen. Selbstbegrenzungen in Diskursgremien sind den Entscheidungsträgern, den Verwaltungsangehörigen, den Sachexperten und den Vertretern von Interessengruppen je nach verfolgtem Konzeptansatz aufzuerlegen, damit vorher nicht involvierte Akteure aktiviert werden können.

7.3 Qualitätsniveaus und Mindeststandards einer sachbezogenen, kollektiven Urteilsbildung in der Umweltplanung

Eine weitere Möglichkeit, diskursive Projekte Erfolg versprechend zu konzipieren und die Komplexität der vielen Steuerungsmöglichkeiten in den Griff zu bekommen, liegt in der Klärung des angestrebten Qualitätsniveaus in Abhängigkeit von den anstehenden Diskursaufgaben.

Die besondere Herausforderung der umweltrelevanten und damit häufig auch konfliktbeladenen Fälle liegt darin, möglichst fundierte Urteile als Ergebnisse von Bewertungsprozessen plural zusammengesetzter Gruppen zu erzielen. Ein Urteil beruht damit nicht nur auf der adäquaten Verarbeitung von Sachinformationen, sondern auch auf gruppendynamisch beeinflussten Diskussions- und Argumentationsprozessen.

Die Transformation eines Spontanurteils in ein bedachtes Urteil wird hier als Deliberationsprozess bezeichnet (nach Rittel 1987, S. 118).⁴³ Unter fachlichen Gesichtspunkten liegt die Frage nahe, wie Sach- und Problembezogenheit sowohl der individuellen als auch der gruppendynamisch getragenen Urteilsprozesse gewährleistet werden können,

⁴³ Andere Autoren wie der amerikanische Wissenschaftsrat meinen mit dem Begriff Deliberation einen Urteilsbildungsprozess in Laiengruppen und stellen diesen dem analytischen Urteilen der Experten gegenüber („Analytic-deliberative-process“, vgl. National Research Committee 1996, S. 28). Während Rittels Definition also an der Qualität eines Urteils selbst ansetzt, betont der amerikanische Wissenschaftsrat den Partizipations- und Emanzipationsaspekt, nicht gegenüber politischen Entscheidungsträgern, aber gegenüber Experten.

bzw. ob Mindestanforderungen an den Deliberationsprozess in den Beratungsgremien zu stellen sind.

Hier interessieren besonders die kollektiven Deliberationsprozesse zur Bewertung der Qualität einer Empfehlung. Im Verlauf einer deliberierenden Urteilsbildung (vgl. Rittel 1987, S. 118) müssen Mittel und Wege gefunden werden, intuitive Spontanurteile so zu fundieren, dass sie für die Diskurspartner nachvollziehbar und überzeugend sind. Die Güte des Urteils hängt danach von dem Verfahren ab, wie ein spontanes Urteil in ein deliberiertes Urteil transformiert wurde. Daraus lassen sich folgende Qualitätsstufen folgern:

- die Zusammenstellung von Ad-hoc-Meinungsäußerungen (Spontanurteile)
- die Zusammenstellung von Urteilen, die in Kenntnis der Argumente und Überlegungen anderer gefasst wurden
- die Darstellung von gemeinsamen Urteilen, die nach bestimmten Kriterien geprüft wurden, und schließlich
- die Darstellung methodisch gebildeter Urteile.

In einem Verfahren können sicher mehrere Stufen nacheinander durchlaufen werden. Als Sonderfall ist eine Urteilsbildung durch ein Roll- oder Funktionsträgermodell denkbar (Preisgerichte und Jurys bei Wettbewerbsverfahren in Architektur und Stadtplanung, Normungsverfahren etc.).⁴⁴ Diese werden hier jedoch eher als Konzeptvarianten der Beteiligung in speziellen Kontexten, weniger als Qualitätsstufen der Deliberation angesehen (Abbildung 47).

Ad-Hoc-Urteilsbildung nach dem Kompilations- oder Puzzlemodell: Ein häufig praktiziertes Verfahren der kollektiven Urteilsbildung besteht in einer einfachen Sammlung individueller Urteile, Meinungen oder Werthaltungen. Die Beiträge der Individuen werden in eine gemeinsam genutzte Sprache übersetzt, ähnlich wie bei einem Computerpro-

⁴⁴ Als erste gruppenbezogene Möglichkeit zur Deliberierung können dramaturgisch ausgestaltete Verfahren, wie z. B. nachempfundene Gerichtsverhandlungen genannt werden. Schon Begriffe wie „Schöffen“, „Zeugen“, „Anwälte“ oder „Regiebuch“ und „Vorder- und Hinterbühne“ weisen auf die Herkunft solcher Moderations- und Mediationsmethoden hin. Dabei werden bestimmten Personen spezifische Rollen in einem Bewertungsprozess zugewiesen bzw. zugebilligt. Diese können z. B. den Zwang zum Zuhören oder das Recht auf parteiliche Statements enthalten. Durch eine austarierte Dramaturgie können alle Seiten Stellung beziehen, um zu einem gemeinsam getragenen (deliberierten) Urteil zu kommen. Anwendung finden diese Verfahren immer dann, wenn Macht- und Einflussfragen in einem Verfahren explizit aufgegriffen werden sollen, und sind deshalb umstritten und leicht angreifbar. Im Rollenmodell der kollektiven Urteilsbildung werden den Individuen Aktivitäts- und Selbstbegrenzungsfelder zugewiesen, die diese entweder akzeptieren oder modifizieren können.

gramm (Compiler). Erst das Ergebnis ist einer Interpretation zugänglich, wobei die zu erwartenden Ergebnisse einen hohen Grad an Authentizität und einen geringen Grad an innerer Abstimmung und Stringenz aufweisen dürften. Als Mindeststandard muss hier klargelegt werden, wer warum zu einer spontanen Urteilsäußerung aufgefordert wird, und es müssen möglichst viele Personen mit unterschiedlichen Perspektiven befragt werden. Einzig die Meinungsumfrage bringt wirklich repräsentative Ergebnisse, die jedoch in einem Diskursverfahren nicht erreichbar sind.

Formen individueller Deliberation					
Verfahren kollektiver Deliberation					
	Kompilations-Modell	Puzzle-Modell	Modell „Checkliste“	Modell „Methoden-anwendung“	Rollen- oder Funktionsträger-Modell
individuelles, spontanes Urteil	A Ad-Hoc-Urteilsbildung unter reflexionsfördernden Bedingungen				D Einfluß-basierte Urteilsbildung unter gesellschafts-politisch definierten Bedingungen
Urteil in Kenntnis anderer Urteile					
geprüftes Urteil	B Reflektierte Urteilsbildung unter rationalisierenden Bedingungen				
methodisch gebildetes Urteil	C Rationale Urteilsbildung				

Abb. 47: Formen, Verfahren, Herausforderungen und Ziele der Transformation von Spontanurteilen in deliberierte (bedachte) Urteile

Einen höheren Integrationsgrad weisen solche Projekte auf, die individuelle Beiträge bereits nach einer bestimmten Vorgabe sammeln und gezielt zusammensetzen. Solche in eine „gemeinsame Form einfügbaren“ Meinungen und Argumente erzwingen die Fokussierung von Meinungen und Bewertungen auf den Punkt der Debatte. Die Individuen selbst müssen zudem vom Sinn eines solchen Gesamtbildes überzeugt sein und einer Institution oder Person, die das „Puzzle“ entworfen hat, vertrauen.

Diskurse, in denen eine solche Ad-hoc-Urteilsbildung praktiziert wird (Kompilations- und Puzzleverfahren) und in denen individuelle Urteile in einer bestimmten Art und

Weise zusammengefügt werden, sind jedoch leicht angreifbar. Sie legen zwar grundsätzlich die Meinungen der Bevölkerung zu einem bestimmten Problem dar. Diese Meinungen sind aber in unterschiedlichem Maße reflektiert. Die Äußerung geschieht mit dem Ziel einer möglichst breiten Perspektivensicht, nicht einer rationalen Vertiefung der Argumente.

Reflektierte Diskurse nach dem Checklisten-Modell: Als weitere Stufe der Deliberation können Checklisten verschiedener Art gelten. Hier werden bestimmte Prüfkriterien in der Gruppe systematisch abgearbeitet, um keine wichtigen Aspekte der Bewertung zu vergessen und diese in der Diskussion möglichst vollständig abzarbeiten.

Als Prüfkriterien werden von der Harvard Law School z. B. persönliche Interessenlagen und Nutzenüberlegungen vorgeschlagen (Fisher et al. 1981). Mit Bezugnahme auf Habermas bevorzugen Renn und Webler dagegen ein mehrdimensionales Prüfgerüst mit den Grundkategorien „Verständlichkeit, Evidenz, Wahrhaftigkeit und normative Angemessenheit der Argumente“ zur kommunikativen Geltungsprüfung von Behauptungen (Renn, Webler 1994). Gerade in bereits eskalierten Konfliktlagen helfen solche Prüfkataloge, vermischte objektive und subjektive, emotionale und inhaltliche Diskussionsbeiträge besser zu trennen und einzeln zu behandeln (Watzlawick et al. 1969, Schulz von Thun 1983).

Nach diesem Muster werden Argumente und Urteile nach einem gemeinsam bestimmten oder allgemein gültigen Kriterienraster geprüft, sie werden jedoch nicht unbedingt in einem durch bestimmte Schritte definierten Prozess methodisch gebildet (vgl. Rationaler Diskurs). Deswegen sind eine antizipierbare Ergebniserwartung und eine Fehlerprüfung, wie sie rationale Verfahren erwarten lassen, nicht möglich. Dies schließt auf der anderen Seite aber auch eine rein strategische Argumentation einzelner, methodisch gebildeter Kooperanden aus.

Rationale Deliberation nach dem Methoden-Modell: Rittel (1987, S. 118) hat darauf hingewiesen, dass methodisch gebildete Urteile als technischer Standard plausibler und nachvollziehbarer Entscheidungen angesehen werden müssen, dass eine spontane Urteilsbildung aber dennoch in der Anfangsphase der Deliberation eine gewichtige Rolle spielt und nie völlig ausgeschlossen werden kann und soll.⁴⁵ Methodische Verfahren zur Urteilsbildung haben den Vorteil der guten Anschlussfähigkeit mit anderen projektbezogenen Empfehlungssträngen, z. B. dem der Experten. Sie bieten zudem die Chance, über Verfahrensschritte antizipativ zu diskutieren und die Methode daraufhin unter

⁴⁵ Dahinter steht die These, dass Probleme nur mithilfe spezieller Daten beschreibbar sind und Problemlösungen aus logisch schlüssigen Regeln und Konventionen der Datenverknüpfung abgeleitet werden sollten.

Umständen zu modifizieren. Die Nachteile liegen in der möglichen Verfestigung eines hierarchischen Verhältnisses zwischen Experten als Methodenkennern und spontan entscheidenden Laien sowie der häufig unzureichenden Kennzeichnung normativer Methodenelemente, die den Experten eine ihnen häufig nicht zustehende Einflussmöglichkeit auf das Ergebnis bietet. Andererseits generieren Experten ihre Wertungsmuster häufig aus gesellschaftlich vorgegebenen Berufsrollen oder aus Normwerken, wie Gesetzestexten oder DIN-Vorschriften. Die Nutzung von Methoden als Strukturierungshilfe für Diskurse liegt in dem schrittweisen Nachvollzug der Methode durch das Laiengremium bei einer auf die Bewertungskriterien bezogenen Emanzipation und einer eigenständigen Wertung.

Die Kompetenz von Sachverständigen beruht damit nicht mehr ausschließlich auf fachlichem Wissen, sondern auch auf der Kenntnis jeweils problemadäquater und laienverständlicher Methoden. Dazu kommen die Einschätzung der Datenlage im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden und die benötigten Informationen, die Sammlung der fehlenden Daten, die schrittweise Verknüpfung der Daten sowie die Interpretation der Ergebnisse der Methodenanwendung. Die Angabe eines Gültigkeits- und Fehlerbereichs für die getroffenen Aussagen ist eine weitere Aufgabe.

Laien müssen sich besonders bei diesem methodenbasierten Diskurstyp also auch auf ein Lernprogramm hinsichtlich der Methoden, ihren Datenbedarf und die Interpretationsregeln bezüglich des Ergebnisses einlassen. Sie müssen auch die impliziten Wertungen des methodischen Vorgehens erkennen lernen und zur Kenntnis nehmen, auch wenn sie sich in ihrem eigenem Deliberationsprozess unter Umständen davon distanzieren (National Research Council 1996). Aber auch Laien kennen solche Methoden, wenn sie z. B. Testzeitschriften lesen oder persönliche Entscheidungen z. B. bei der Auswahl zwischen verschiedenen Stellenangeboten treffen (Bechmann 1980, Erz 1994, Buchwald, Engelhard 1980 und 1996).

Betrachtet man die im ersten Kapitel aufgezeigten konfliktreichen Aufgabenfelder der Umwelt- und Landschaftsplanung, so erscheint die Einbeziehung von neutralen Dritten als eine viel versprechende Neuerung, auch wenn dies sowohl als Faktor der Verkomplizierung als auch der Komplexitätsbewältigung angesehen werden kann. Es kommt aber nicht so sehr darauf an, Moderatoren und Mediatoren einzubeziehen als vielmehr eine dem Problem und Konflikt angemessene Deliberationsstufe zu erreichen. Aus der planerischen Sicht ist die Gewährleistung der methodischen Stufe im Gesamtverfahren anzustreben. Darin können Ad-hoc-Verfahren oder Beratungsbausteine der Reflexionsstufe durchaus eine wichtige Rolle spielen, z. B. als Gegengewicht zu den expertenorientierten Arbeitsweisen oder als Grundstufe, auf die im weiteren Diskussionsprozess aufgebaut wird. Die hier diskutierten Projektkonzeptionen bedürfen also nicht nur einer

kommunikativen Unterstützung. Um auf ein möglichst hohes Deliberationsniveau zu kommen, ist eine methodische und fachliche Unterstützung der Projekte ebenfalls hilfreich und notwendig.

Das Wichtigste in Kürze:

In diesem Kapitel werden drei Felder der Orientierung in und Steuerung von Diskursen geprüft. Mit der Hilfe von akteursbezogenen und dynamischen bzw. phasenorientierten Merkmalen wie auch der Ableitung von Qualitätsstufen können Diskursorganisatoren ihre Projekte besser auf das Ziel einer angemessenen Problemlösung ausrichten.

Dann werden kennzeichnende Merkmale zur Dynamik von Diskursprojekten erläutert, die ebenfalls grundsätzlich unterschiedliche Steuerungsentscheidungen nach sich ziehen.

Schließlich werden die möglichen Qualitätsniveaus aus den Anforderungen an kollektive Urteilsbildung und Entscheidung hergeleitet. Dabei zeigt sich, dass möglichst rationale, d. h. methodisch gebildete Urteile in der Umwelt- und Landschaftsplanung angestrebt werden sollten. Auch wenn dies nicht immer möglich ist, so reicht auf keinen Fall ein einfaches Rollenmodell nach einem bewährten oder wie auch immer revidierten Muster.

