

4.4 Dritte Fallstudie: Erprobungs- und Entwicklungsprojekt für das Bundesumweltministerium „Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstilllegungs- und sonstigen agrarischen Maßnahmen auf die Ziele des Umwelt- und Naturschutzes mittels der Landschaftsplanung“ (BMU-Projekt, 1989 bis 1993 und 1995 bis 1996)

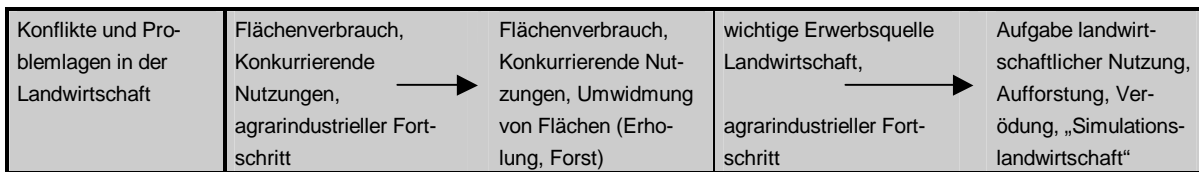
Die dritte Fallstudie bot die langfristigen Betrachtungsmöglichkeiten, da das Projekt bereits 1989 begonnen wurde und einschließlich einer Erfolgskontrollphase bis in das Jahr 1996 dauerte. Die Beschreibung der Fallstudie folgt in ihrem Aufbau den durchlaufenen Projektabschnitten: Vorstudie, Hauptstudie und Erfolgskontrolle. Der Beitrag dieser Fallstudie zu dem Projektzyklusmodell liegt in Erkenntnissen zu einer langfristig angelegten Evaluierung sowie im Vergleich systematisch ausgewählter Teilprojekte.

4.4.1 Vorstudie und Konzeptionsphase

Am Ende der 80er-Jahre wurden vom Bundesumweltministerium Überlegungen angestellt, wie Mittel der Agrarförderung wirksamer für die Belange des Umwelt- und Naturschutzes eingesetzt werden könnten. Anhand von Demonstrations- bzw. Erprobungsprojekten sollten Kooperationsmöglichkeiten in der Förderpolitik der beiden traditionell konkurrierenden Ressorts gezeigt und die Schwierigkeiten der Planer bei der Umsetzung von Plänen und Konzepten vor Ort untersucht und überwunden werden. Nach einer Umfrage in den Behörden und Ministerien der drei Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Saarland wurden insgesamt 72 geeignete Projekte identifiziert (Abbildung 25). In einer einjährigen Vorstudie konnten vier Teilprojekte auf der Grundlage einer Charakterisierung und Typisierung bereits praktizierter Planungsansätze zur Vertiefung und Erweiterung ausgewählt werden.

Die Differenzierung nach den standort- und naturraumbezogenen sowie den planerischen Kennzeichen der Fälle (natürliche landwirtschaftliche Produktionsbedingungen, Lage zu Verdichtungsräumen und Planungstyp) ermöglichte eine Problemtypisierung aus der landschaftsplanerischen Perspektive. Diese sollte später die Übertragung der Erkenntnisse aus den vier Fällen in ähnlich gelagerte Situationen gewährleisten. Der Auswahl lagen folgende Annahmen zugrunde:

- In ländlichen, nicht fruchtbaren Gebieten kann es durch Intensivierungs- oder Umnutzungsmaßnahmen zu massiven Problemen bezüglich des Schutzes von natürlichen Ressourcen, z. B. Arten und Biotop, oder des Grundwassers kommen.
- In fruchtbaren Verdichtungsgebieten sind gravierende Konflikte zwischen Umwelt- und Naturschutz, landwirtschaftlicher Nutzungsintensivierung sowie einer verstärkten Flächeninanspruchnahme für Siedlungsentwicklung, Erholung und Verkehr zu erwarten.



Zunehmende Abhängigkeit von der Landwirtschaft als Erwerbsquelle, Chance zur Etablierung von Förderprogrammen →

Bayern	Verdichtungsgebiet LVZ > 35	Verdichtungsgebiet LVZ 25-34	Verdichtungsgebiet LVZ < 25	ländliches Gebiet LVZ > 35	ländliches Gebiet LVZ 25-34	ländliches Gebiet LVZ < 25
Kommunale Landschaftspläne			Schwarzenbruck	Stephanskirchen Postau Weng, Wörth Essenbach Velden, Vorra Hartenstein Lauingen	Neustadt an der Donau	Cham Samerberg
Biotopverbund, Naturschutz- u. Landschaftspflege		Germeringer Westen		Mettenbacher Moos Landsberger Platte	Sallingbach Taubertal	Lange Rhön Hindelang
Bodenordnung Flurbereinigung				Bütthard Pfakofen		Marchtsreut Freinhausen Bad Windsheim Halblech Arberg

Baden-Württemberg	Verdichtungsgebiet EMZ > 55	Verdichtungsgebiet EMZ 40-54	Verdichtungsgebiet EMZ 21-39	ländliches Gebiet EMZ > 55	ländliches Gebiet EMZ 40-54	ländliches Gebiet EMZ 21-39
Kommunale Landschaftspläne				Kraichtal	Sipplingen	
Biotopverbundkonzeptionen	Erdmannshausen Ubstadt-Weiher Karlsruhe- Wetterbach	Herbrechtingen Rheinstetten, Renningen Sternenfels Westl. Enzkreis		Eppingen- Rohrbach Sinsheim- Eschelbach Mühlheim- Hügelheim	Gaienhofen Krautheim Bad Schussenried Otterswang, Ehingen- Granheim	
Naturschutz- u. Landschaftspflegekonzepte		Ammertal Albtal			Elzwiesen/ Rheinhausen Taubertal	Herrischried/ Waldshut
Bodenordnung Flurbereinigung	Sersheim Vaihingen-Enz	Hattenhofen Wimsheim- Wurmberg			Haigerloch Ravenstein- Hüngheim	Donau- eschingen Hettingen

LVZ = Landwirtschaftliche Vergleichszahl (Bayern), EMZ = Ertragsmesszahl (Baden-Württemberg)

Abb. 25: Matrix zur Auswahl der Planungsvorhaben in Bayern und Baden-Württemberg im BMU-Projekt

Die Auswahl der Teilprojekte erfolgte im Hinblick auf ein möglichst breites Spektrum an Planungsansätzen. Die Wahl auch von Projekten mit offensichtlichen Umsetzungsproblemen diente dazu, Realisierungshindernisse möglichst klar herauszuarbeiten. Die Möglichkeit des Scheiterns eines Teilprojekts wurde so bewusst in Kauf genommen, um Wahrnehmungsverzerrungen bei der Betrachtung von Pilotbeispielen zu überwinden. Anhand positiver Demonstrationsprojekte sollten aber auch möglichst viele funktionierende Umsetzungsmechanismen identifiziert und dokumentiert werden.

Die ausgeprägten Interessenkonflikte in den ausgewählten Projekten

- des Flurbereinigungsverfahrens Marchetsreut (Bayern)
- des Landschaftsplanungsverfahrens Stephanskirchen (Bayern)
- des Biotopvernetzungsverfahrens Herbrechtingen (Baden-Württemberg) und
- des Flurbereinigungs- und Biotopvernetzungsverfahrens Sersheim (Baden-Württemberg)

sollten durch Beratungs- und Kommunikationsdienstleistungen im Dienst des Umwelt- und Naturschutzes konstruktiv gelöst werden.

Für jedes Teilprojekt wurde ein möglichst problemangepasstes Maßnahmenpaket beantragt und durchgeführt. Dazu bediente sich das Forschungsteam der Methode der „Zielorientierten Projektplanung“ (ZOPP), wie sie von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit in Eschborn praktiziert wurde (Bolay 1989, Kohnert et al. 1992). Die Förderungswünsche der Gemeinden und Landwirte wurden mithilfe einer Problem- und Zielanalyse hinterfragt und zu einem von beiden Seiten akzeptierten Ziel- und Maßnahmenkonzept zusammengeführt. Das Forschungsteam agierte dabei als Mittler zwischen den Landwirten, den Projektgemeinden und dem Geldgeber.

Die Projektträger mussten sich zu einem Drittel an den jeweiligen Kosten beteiligen. Während der Durchführung der Teilprojekte waren die Bürgermeister und Verwaltungsangestellten sowie die von ihnen beauftragten Werkvertragnehmer (Landschaftsplaner und Agrarberater) für die Umsetzung und später auch für die Erfolgskontrolle der Maßnahmen verantwortlich. Die Fördermaßnahmen konnten sowohl planerisch-programmatischer Art (z. B. eine stetige Anpassung der Planung an sich ändernde Anforderungen und neue Förderprogramme) als auch materieller bzw. investiver Art (z. B. ein Bauzuschuss zu einem Stall) sein. Zur Unterstützung von Kommunikation und Kooperation vor Ort wurden in allen Teilprojekten ähnliche Maßnahmen gefördert. Diese umfassten beispielsweise das Angebot einer landwirtschaftlichen Beratung, die Organisation von Bauernversammlungen, die Gründung von

Arbeitskreisen und öffentliche Veranstaltungen zu den Projektabsichten und Projektergebnisse (Abbildung 26).

Allgemeine Ziele	Maßnahmen	Marchtstreut	Stephanskirchen	Herbrechtingen	Sersheim
Angepaßte Entwicklung, standortgerechte Landwirtschaft.	Regionaler Interessenausgleich	Transfer von Milchkontingent, ext. Bewirtschaftung (#)		Extensivierung im Wasserschutzgebiet (+)	
Umweltqualitätsziele und -standards	Durchsetzung von Mindeststandards	Mutterkuhhaltung, Weidegemeinschaft (*)	Kundenversprechen (-)		
Chancen von Landschaftsplanung erkennen	Verknüpfung von Programmen mit Plänen		Aufstockung u. Tolerierung von Maßnahmen (*)		Aufstockung von Prämien (*)
Aktive Steuerung der Entwicklungschancen	Lokale Entwicklung von Leitbildern und Strategien	Vorschlag für „5b“-Vermarktungskonzept (*)	Vorbereitung: Maßnahmenkonzept (*)		
Überkommene Aktivitäten im Umweltschutz	Kommunale Zusammenarbeit in der Landschaftsplanung	Gründung eines Zweckverbandes (-)			
Landschaftsplanung als Prozess und Projekt	Naturraumbezogene Projektziele / Maßnahmen	Umsetzung des Landschaftsplans (5b) (-)	Pilotprojekt: Umsetzung des Landschaftsplans (*)	Umsetzung der Biotopvernetzungs-konzeption (*)	Optimierung des Flurbereinigungsverfahrens (*)
Aktualisierung, Vertiefung, Weiterführung	Kombination verschiedener Planungsverfahren	Ausweitung der Umsetzung (alle Gemeindefeile) (-)	Grünordnungsplan, Ökologische Flurenentwicklung (*)		Überführung in eine Biotopvernetzungs-konzeption (*)
Landschafts- bzw. Flächennutzungskonzept	Nutzungs- und Schutzvorgaben	Begleitplanung: Biotopverbund (+)	Konzept zur Entwicklung der Betriebsflächen (*)	Flächenschutzkonzept für Vertiefungsgebiete (+)	Begleitplanung: Biotopverbund (-)
Konkrete Naturschutzziele I	Sanierungs- Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen	Lineare und punktuelle Maßnahmen (+)	Lineare und punktuelle Maßnahmen (-)	Acker- und Wegrandstreifen (*)	Lineare u. punkt. Maßnahmen, Wegrandstreifen, Schaufläche (*)
Konkrete Naturschutzziele II	Extensive, traditionelle Landwirtschaft	Extensiv zu nutzende wertvolle Lebensräume (+)	Pufferzonen (+)		Extensiv zu nutzende wertvolle Lebensräume (-)
Naturschutzziel: standort-gerechte Landwirtschaft	„De-Intensivierung“ der Landwirtschaft	Umstellungsbetriebe (+)	„Ökologische Modellbetriebe“ (Vorbild) (*)	Flächige Extensivierung (*)	Extensivierung auf guten Ackerstandorten (#)
Vertreibbarer Verwaltung-saufwand, Evaluierung	Projekt- und Maßnahmenkontrolle	Fachliche Erfolgskontrolle (A. u. B.), staatl. Kontrolle (-)	soziale Selbstkontrolle, lokales Kontrollgremium (-)	Staatliche Kontrolle (+)	Lokales Kontrollgremium (-)
Kommunikation, Koordination und Kooperation	Forum: Interessenausgleich / Projektsteuerung	Informelle Abstimmungsgespräche (+)	Koordinierende Arbeitssitzungen (+)	Zwischenbehördlicher Arbeitskreis (*)	Interdisziplinärer Arbeitskreis (*)
Anreiz für Verhandlungen mit der Landwirtschaft	Mobilitätsprämie		BMU und Gemeinde (*)		BMU (*)
Verantwortliche für Landschaft	Analyse der Eigentums- und Pachtverhältnisse	Auf öffentlichen Flächen (+)	Auf privaten und öffentlichen Flächen (+)	Auf privaten Flächen (+)	Auf privaten und öffentlichen Flächen (-)
Umweltdidaktik und Umweltpädagogik	Vermittlung der Inhalte der Landschaftsplanung	Aufklärungsversammlung, Falblätter (+)	Aufklärungsversammlung, persönliche Einladung (+)	Exkursion der Gemeinderäte / Landwirte (*)	Erfahrungsbericht, Exkursion, Broschüre (*)
Reform der betrieblichen Beratung	An regionale Strukturen angepaßte Beratung	Freies Beratungsbüro, Ausbildung eines Landwirtes (*)	freies Beratungsbüro (*)	behördlicher Vermittler (*)	Freies Beratungsbüro, Auftrag: Amt und Gemeinde (*)

Legende:
 Beauftragte und durchgeführte Maßnahme (*)
 Durchgeführte Maßnahme, nicht vom BMU finanziert (+)
 Beabsichtigte Maßnahme, Durchführung nicht möglich (#)
 Beabsichtigte Maßnahme, Durchführung nicht möglich (#)

Abb. 26: Übersicht über die Maßnahmen des Gesamtprojektes (Stand 1993) (Kaule et al. 1994, S.88f)

Für das BMU-Gesamtprojekt wurde ein begleitender Beirat gegründet, in dem die zuständigen Ansprechpartner aus den Landesämtern und Ministerien der drei Bundesländer jeweils aus den Umwelt- wie auch aus den Agrarressorts mitwirkten. Der Beirat traf sich etwa zweimal jährlich und schloss die Hauptphase und die Erfolgskontrollphase mit einer Arbeitstagung in Stephanskirchen ab. Durch die Beiratsarbeit konnten die praktischen Erkenntnisse aus den Teilprojekten hinsichtlich ihrer Relevanz für neuartige Förderprogramme eingeschätzt werden und umgekehrt die Brisanz geplanter Änderungen in der „Förderlandschaft“ vorausschauend in den Projektkonzeptionen antizipiert werden.

4.4.2 Teilprojekt: Flurbereinigungsverfahren Marchetsreut (Bayern)

Im Flurbereinigungsverfahren Marchetsreut im Bayerischen Wald sollten die Probleme ländlicher Gebiete mit Böden geringer Ertragsmesszahlen im Brennpunkt der Untersuchung stehen. Aufgrund der attraktiven Aufforstungsprogramme der Europäischen Union (EU) waren diese Gebiete mit einer massiven Gefährdung von naturschutzbedeutsamen Flächen konfrontiert. Als konkrete Projektziele wurden die Weiterbewirtschaftung steiler Hanglagen und die Nutzung von Nasswiesen in einer möglichst extensiven und, wenn möglich, traditionellen Form formuliert. Von Seiten der Teilnehmergemeinschaft lag 1989 bereits ein anspruchsvolles Konzept für die Verwirklichung eines Biotopverbundes vor, das dann aufgrund einer aktualisierten und detaillierten Planung und mithilfe eines Landwirtschaftsberaters Schritt für Schritt umgesetzt werden sollte. Auf dieser Grundlage wurden fünfjährige Verträge mit der örtlichen Landwirtschaft geschlossen. Am Ende der Hauptphase stand die langfristige Sicherung der Maßnahmen im Vordergrund der Bemühungen der Akteure. Die Einigung auf ein langfristig tragfähiges Pflege- und Sicherungskonzept war das wichtigste Thema in der Endphase des Teilprojekts (Abbildung 27 und Abbildung 28).

Die Flächen zur Offenhaltung der Landschaft wurden 1996 von Auerochsen und Pinzgauer Rindern beweidet, anstatt wie zuvor gemäht. Das Konzept der Erfolgskontrolle bestand aus einem zweistufigen Monitoringansatz. Die allgemeine Biotopentwicklung wurde durch ein einfaches Beobachtungssystem grob dokumentiert. Dagegen diente ein fest vermaßtes Netz von Flächen der detaillierten Beobachtung der Vegetationsentwicklung in ausgewählten Gebieten, z. B. dort, wo Wiesen zu Weiden umgewandelt wurden. Die Kontrolle der Dauerbeobachtungsflächen wirkte im Verlauf der Umsetzung der Maßnahmen zusätzlich als indirektes Kontrollsystem gegenüber den Landwirten. Diese fühlten sich beobachtet, ohne dass jedoch eine staatlich verordnete oder juristisch wirksame Kontrolle zur Anwendung kommen musste, die als offenes Misstrauen zwischen Geldgeber und den am Programm teilnehmenden Landwirten interpretiert hätte werden können.



Abb. 27: Landschaft in Marchetsreut (Bayern) (Fotos: F. Luz)

27 a: Kleinteiliges Nutzungsmuster in Mittelgebirgslage mit hohem Biotopwert

27 b: Maßnahmen der Flurbereinigung: Vergrößerung der Schlagflächen,
Biotopneuschaffung und Aufforstung der Talflanken

Die Direktion für Ländliche Entwicklung in Landau begleitete das Projekt bis in das Jahr 1996. Diese umfangreiche Präsenz und Betreuung der Landwirte konnten in der Phase der Einrichtung, der Inbesitznahme und der Nachsorge des neuen Landschaftsnutzungssystems nur mithilfe des Flurneureordnungsverfahrens gewährleistet werden. Der größte Teil des Biotopnetzes befindet sich heute im Besitz der Gemeinde und der Kreisbehörden. Die Flächen in bäuerlichem Besitz wurden per Vertrag in ihrer Nutzung festgeschrieben. Die Gemeinde selbst war in das Verfahren eher am Rande und nur indirekt über die Vermittlungstätigkeiten der Flurneureordnungsbehörde involviert. Die Behörde erstellte ein Faltblatt und nahm an einem

Wettbewerb für Flurneuordnungsverfahren teil, konnte aber keine Auszeichnung er-

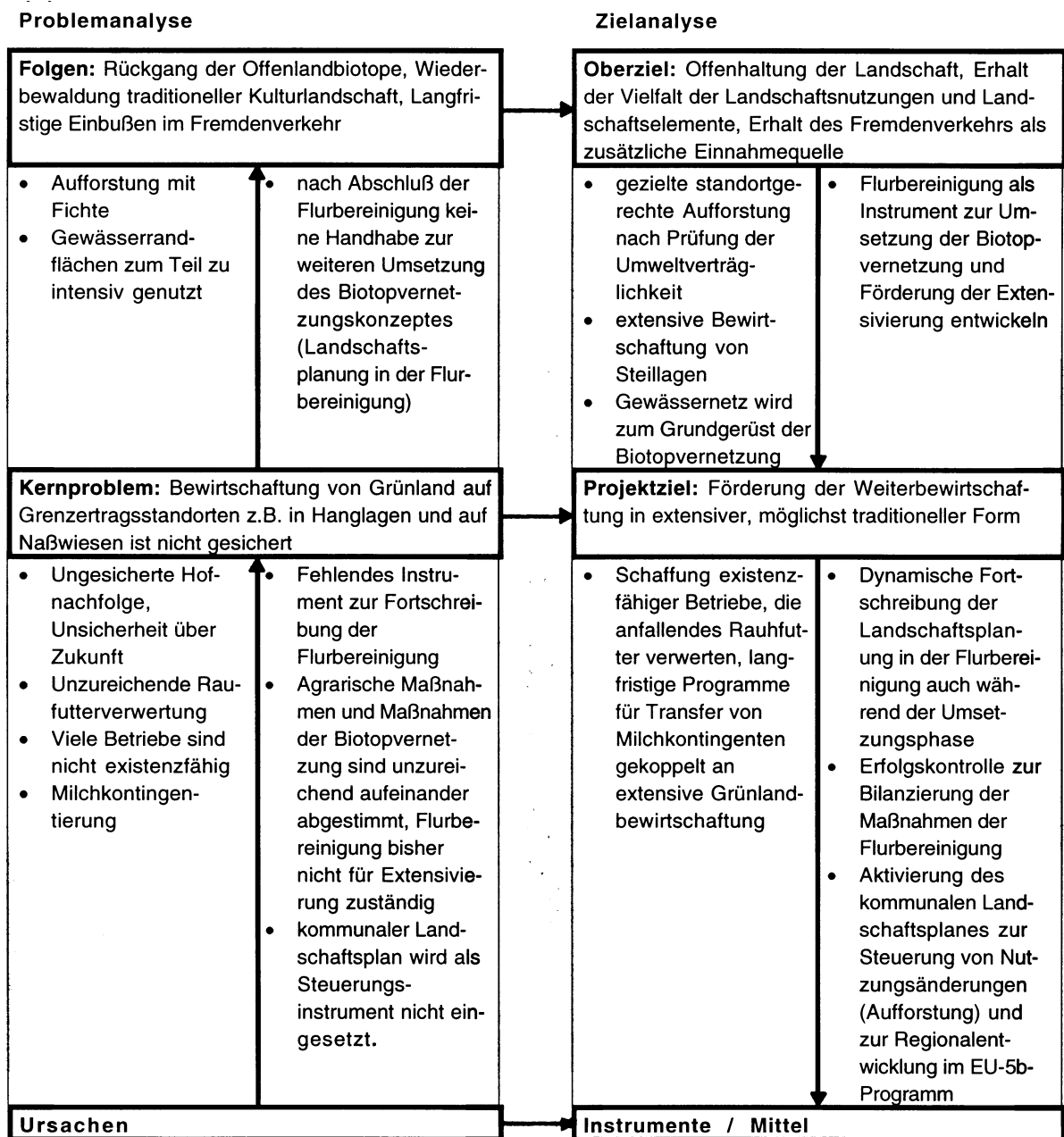


Abb. 28: Problem- und Zielanalyse Marchetsreut (Kaule et al. 1994, S. 37)

Ein örtlicher Umsetzungsberater aus den Reihen der Landwirte konnte, obwohl dies im Konzept vorgesehen war, aus persönlichen Gründen sein Wissen nicht in ausreichendem Maß an die Kollegen am Ort weitergeben. In einer Abschlusssitzung mit den Bauern wurden hauptsächlich konkrete Bewirtschaftungsprobleme (Problematik des vorgegebenen fixen Schnittzeitpunkts) offen diskutiert und bewältigt. Nach fünf Jahren (1999) war vorgesehen, erneut über die Programme zu verhandeln.

4.4.3 Teilprojekt: Umsetzung des Landschaftsplans Stephanskirchen (Bayern)

Ziel der Umsetzung des Landschaftsplans in Stephanskirchen war eine möglichst flächendeckende Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung im Gemeindegebiet. Da Stephanskirchen im unmittelbaren Umfeld der (expandierenden) Stadt Rosenheim liegt, konnten hier zahlreiche Konflikte zwischen gewünschter Siedlungsentwicklung einerseits und dem Erhalt einer wertgeschätzten Kulturlandschaft andererseits beobachtet und aufgegriffen werden (Abbildung 29).

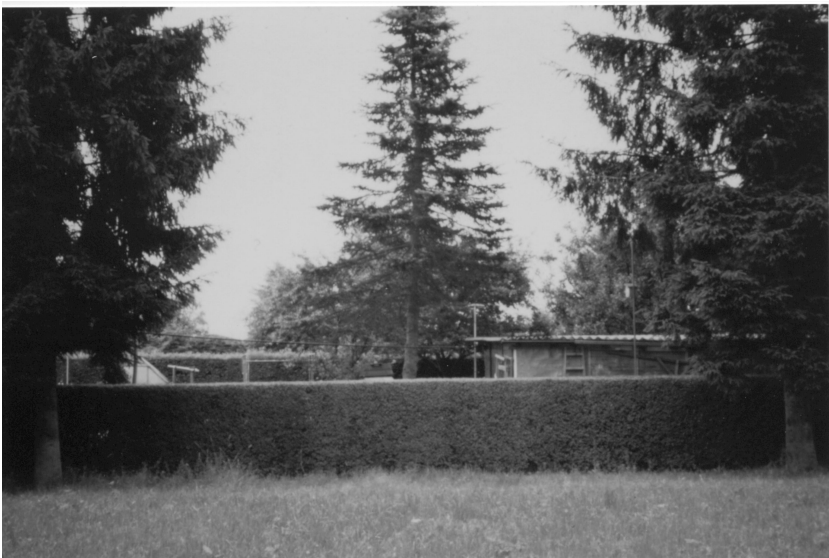


Abb. 29: Landschaft in Stephanskirchen (Bayern) (Fotos: F. Luz)

- 29 a: Attraktiver Wohnstandort in unmittelbarer Nachbarschaft der Kreisstadt Rosenheim
- 29 b: Erholungsflächen in einem landschaftsökologisch wertvollen Moorgebiet (Westerndorfer Filze)

Ein Landschaftsplan lag in Stephanskirchen seit 1988 vor. Alle Maßnahmen, die über die Bauleitplanung realisiert werden konnten, waren bereits in Angriff genommen worden. Allerdings waren damit laut Aussage der Gemeinde die negativen landschaftlichen Veränderungen nicht vollständig in den Griff zu bekommen. Die Realisierung von weiteren Maßnahmen zur Landschaftsentwicklung lag zunächst nicht im Interesse der Landwirte oder anderer Eigentümer und Bauträger. Der am Ort tätige Landschaftsplaner schlug gemeinsam mit einem Agrarberater ein informelles Vorgehen zur weiteren Umsetzung der Ziele der Landschaftsplanung vor.

Mit der Problem- und Zielanalyse wurden in der Gemeinde Überlegungen angestellt, wie die landwirtschaftlichen Betriebe stärker in die Aktivitäten zur Umsetzung des Landschaftsplans eingebunden werden könnten (Abbildung 30). Durch ein Anreizprogramm sollte ihre Teilnahme an einem sowohl kommunal als auch durch das Land getragenen Programm so genannter „Ökologischer Modellbetriebe“ gefördert werden. Den Betrieben wurde eine Reihe von Maßnahmen angeboten, die nach fachlicher Wichtigkeit und der Schwierigkeit ihrer Verwirklichung mit Punkten durch den Agrarberater bewertet worden waren. Die Betriebe konnten die Maßnahmen dann nach ihren eigenen Bedürfnissen wie aus einem Menü auswählen. Sie setzten nur die Maßnahmen um, die in ihren Augen für ihren Betrieb infrage kommen. Wurde so eine gewisse Mindestpunktzahl erreicht, kamen sie in den Genuss der Programmmittel.

Die Diskussion über die Maßnahmen (einzeln und als Paket) wurde zu einer Verhandlung über den Umwelt- und Landschaftsschutz in der Gemeinde mit der besonderen Beteiligung der landwirtschaftlichen Betriebe ausgestaltet. Einige Landwirte wollten z. B. nicht auf die chemische Bekämpfung des Sauerampfers verzichten und nahmen deshalb nicht an dem Programm teil. Die letztlich große Teilnahmebereitschaft an dem Programm der „Ökologischen Modellbetriebe“ (20 von 60 Betrieben) wurde im Abschlussbericht des Projekts 1993 positiv hervorgehoben.

Die Betreuung der Maßnahmen durch den Landwirtschaftsberater trug genauso wie die großzügigen, durch die Gemeinde und den Bund aufgestockten Prämienzahlungen zu dem Erfolg der Modellbetriebe bei. Die Gemeinde unterstützte diese Initiativen sowohl mit finanziellen Anschubmitteln als auch mit personeller Unterstützung bei der Abwicklung der Verwaltungsangelegenheiten. Der Umsetzungserfolg ist zudem auch der aktiven Rolle des Bürgermeisters und der Wertschätzung der Landwirte in der Bevölkerung durch symbolische Akte, z. B. die Verleihung eines Landschaftspreises, zu verdanken.

Die Kontrolle der Umsetzung erfolgte gegenseitig unter den am Programm teilnehmenden Betrieben. Von dieser Gruppe wurden später zusätzliche Aktivitäten zur lokalen Vermarktung der erzeugten Produkte initiiert, die ebenfalls durch die Gemeinde unterstützt wurden. Durch eine Verbraucherumfrage war zuvor geprüft worden, ob sich die Investitionen der Landwirte und der Kommune in diesem Bereich lohnen. Drei Landwirte bauten mit umfangreichen Eigenmitteln und Mitteln der Dorferneue-

zung eine Pasteurisierungsanlage, um Milch direkt ausliefern zu können. Ein Landwirt richtete aus Eigeninitiative eine Hofkäserei ein. Die Gruppe der ökologisch wirtschaftenden Betriebe bietet seit 1994 ihre Produkte auf einem Bauernmarkt an. Zahlreiche kleinere Biotopneuschaffungs- und Biotopsicherungsmaßnahmen konnten auf dem Grund der ökologisch wirtschaftenden Landwirte verwirklicht werden.

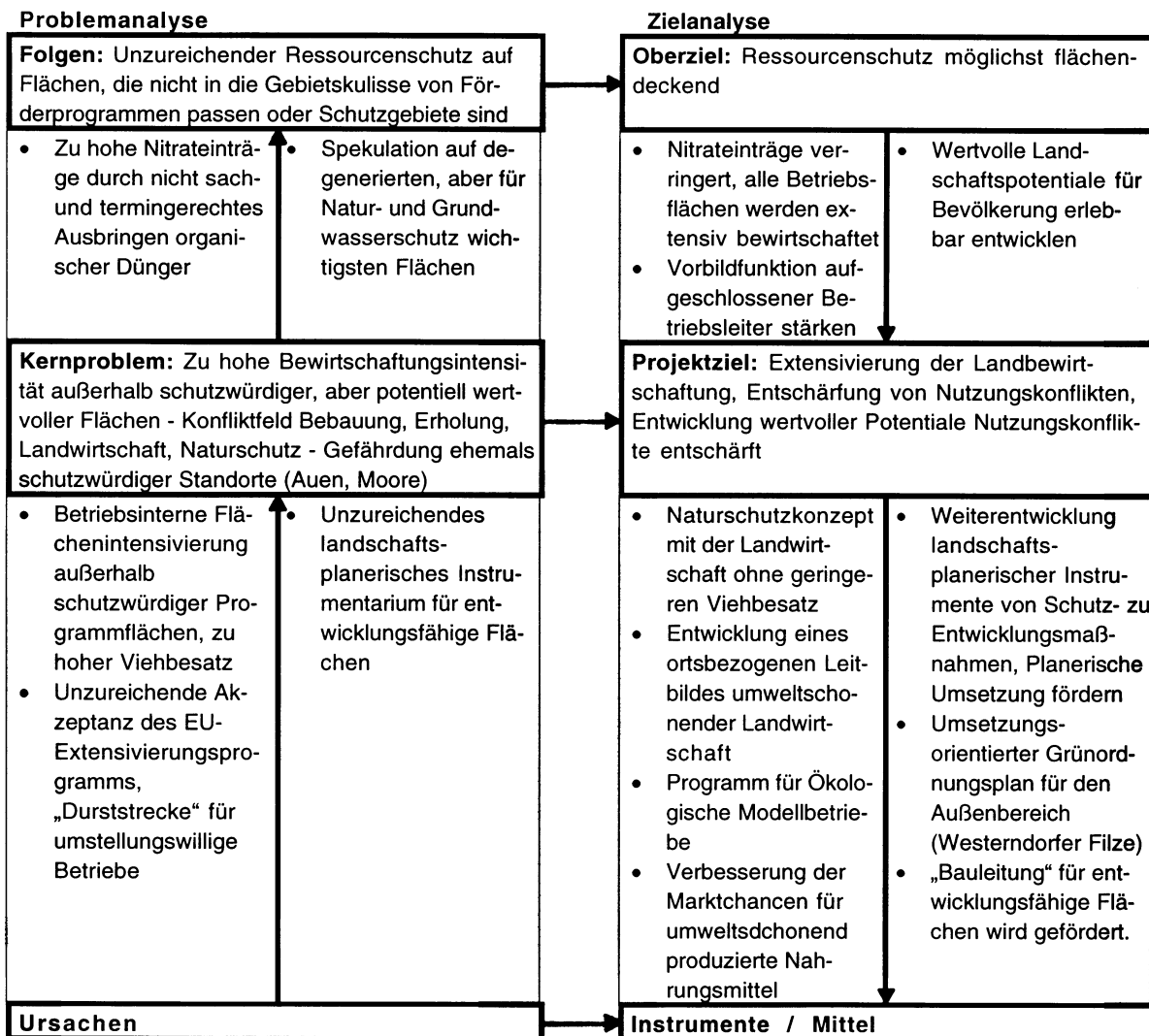


Abb. 30: Problem- und Zielanalyse Stephanskirchen (Kaule et al. 1994, S. 50)

Am Beispiel des Grünordnungsplans „Westerndorfer Filze“, der ebenfalls im Zuge der Umsetzung des Landschaftsplans aufgestellt wurde, sollte geprüft werden, ob Bebauungspläne zur Umsetzung von Zielen des Natur- und Umweltschutzes und zur Lösung von Konflikten zwischen Naturschutz, Landwirtschaft, Erholungsnutzung und Siedlungsentwicklung ein hilfreiches Instrumentarium bieten. Am Rande des Moor- gebiets hatte sich auf Garten- und Erholungsgrundstücken eine nicht genehmigte Siedlung entwickelt. Der Grünordnungsplan „Westerndorfer Filze“ wurde im Gemeinderat nach langwierigen Verhandlungen im Herbst 1995 verabschiedet. Darin

wurde der Status quo der Bebauung festgeschrieben. Für die landwirtschaftlichen Flächen und die Erholungsflächen wurden im Rahmen des Umsetzungsprogramms Sicherungs- und Pflegevereinbarungen getroffen. Vor der Verabschiedung des Grünordnungsplans waren zahlreiche Behördentermine notwendig, da auch die Aufsichtsbehörden das Ziel des Plans, Natur- und Landschaftsfunktionen mittels eines Bebauungsplanverfahrens zu sichern, als eine Innovation ansahen. An diesem Beispiel konnte neben dem Nutzen einer rechtlichen Sicherung wertvoller Biotopbereiche aber auch der Nachteil, nämlich ein Schub weiterer Umweltinanspruchnahme bis zum In-Kraft-Treten des Plans, dokumentiert werden.

Zur stärkeren Verankerung der Aktivitäten zum Landschaftsschutz im öffentlichen Bewusstsein schrieb Stephanskirchen einen Landschaftspreis in der Gemeinde aus. Die Urkunde mit dem Symbol einer örtlich vorkommenden Libelle wurde an besonders engagierte Personen verliehen. Die Ansätze in Stephanskirchen stießen auch auf überörtliches Interesse. Die Gemeinde wurde z. B. von zahlreichen Universitäten und Weiterbildungsinstitutionen besucht. Die Ergebnisse der Aktivitäten wurden in mehreren Broschüren und Berichten dokumentiert. 1995 beschloss Stephanskirchen eine Fortschreibung des kommunalen Landschaftsplans, um den erreichten Stand der Umsetzung zu dokumentieren und fortzuführen.

4.4.4 Teilprojekt: Biotopvernetzungsverfahren Herbrechtingen (Baden-Württemberg)

In Herbrechtingen auf der Schwäbischen Alb bestanden aufgrund der geologischen Gegebenheiten tief greifende Konflikte zwischen der gewünschten Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung und den Erfordernissen des Grundwasserschutzes (Abbildung 31). Mit der Einführung des so genannten „Wasserpennings“ war in Baden-Württemberg die Möglichkeit geschaffen worden, Landwirte in Schutzgebieten für umweltschonende Bewirtschaftungsweisen zu entlohnen.

Die Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung (SchALVO) zeigte 1989 in der Gemeinde jedoch noch wenig Wirkung. Zudem war das Gemeindegebiet in ein kreisweites Pilotprojekt des Bundes zum Bodenschutz einbezogen, aus dem zwar zahlreiche Gutachten, aber wenig umgesetzte Maßnahmen hervorgegangen waren.

Ein Flurneuordnungsverfahren für den Bau der Autobahn war nach zehn Jahren immer noch nicht abgeschlossen und wirkte in weiten Teilen der Gemeinde als Moratorium für jegliche Aktivität. In Herbrechtingen wurde daher ein zwischenbehördlicher Arbeitskreis mit Vertretern des Landratsamtes, der Gemeinde sowie weiteren behördlichen und landwirtschaftlichen Vertretern einberufen, um verschiedene Maßnahmenpakete für eine umweltgerechte Landwirtschaft hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit und Umsetzbarkeit zu diskutieren.

Die Gemeinde war aufgrund der negativen Vorerfahrungen mit Forschungsinstitutionen zunächst sehr skeptisch, was die Förderung von umsetzungsorientierten Konzepten der Landschaftsplanung anging. Bevor man dem Projekt überhaupt zustimm-

te, wurde eine Exkursion nach Stephanskirchen organisiert, um Erfahrungen und Einschätzungen dort mit Gemeinderäten und Landwirten zu diskutieren. Besonderer Wert wurde in Herbrechtingen deshalb auf die Aktivierung und Motivierung der Gemeinde selbst gelegt, die sich für die Koordination zur Umsetzung der Biotopvernetzung zunächst nur eingeschränkt verantwortlich fühlte. Hier gab das Forschungsteam selbst Anstöße und versuchte, das Verfahren aktiv voranzutreiben (Abbildung 32).



Abb. 31: Landschaft in Herbrechtingen (Baden-Württemberg) (Fotos: F. Luz)

31 a: Naturschutzgebiet mit überragender Bedeutung (Eselsburger Tal)

31 b: Geplantes Gewerbegebiet auf grundwasserempfindlichem Standort

Das Verfahren der Biotopvernetzung ist ein spezielles Programm des Landes Baden-Württemberg in der Verantwortung der Landwirtschaftsverwaltung. Es richtet sich an Kommunen, die Maßnahmen zur Biotopschaffung und -erhaltung umsetzen wollen. Die Förderung von Einzelmaßnahmen wurde jedoch von der Vorlage eines fachlich fundierten Konzepts abhängig gemacht, das den Handlungsbedarf im nicht besiedelten Bereich einer Gemeinde darstellt.

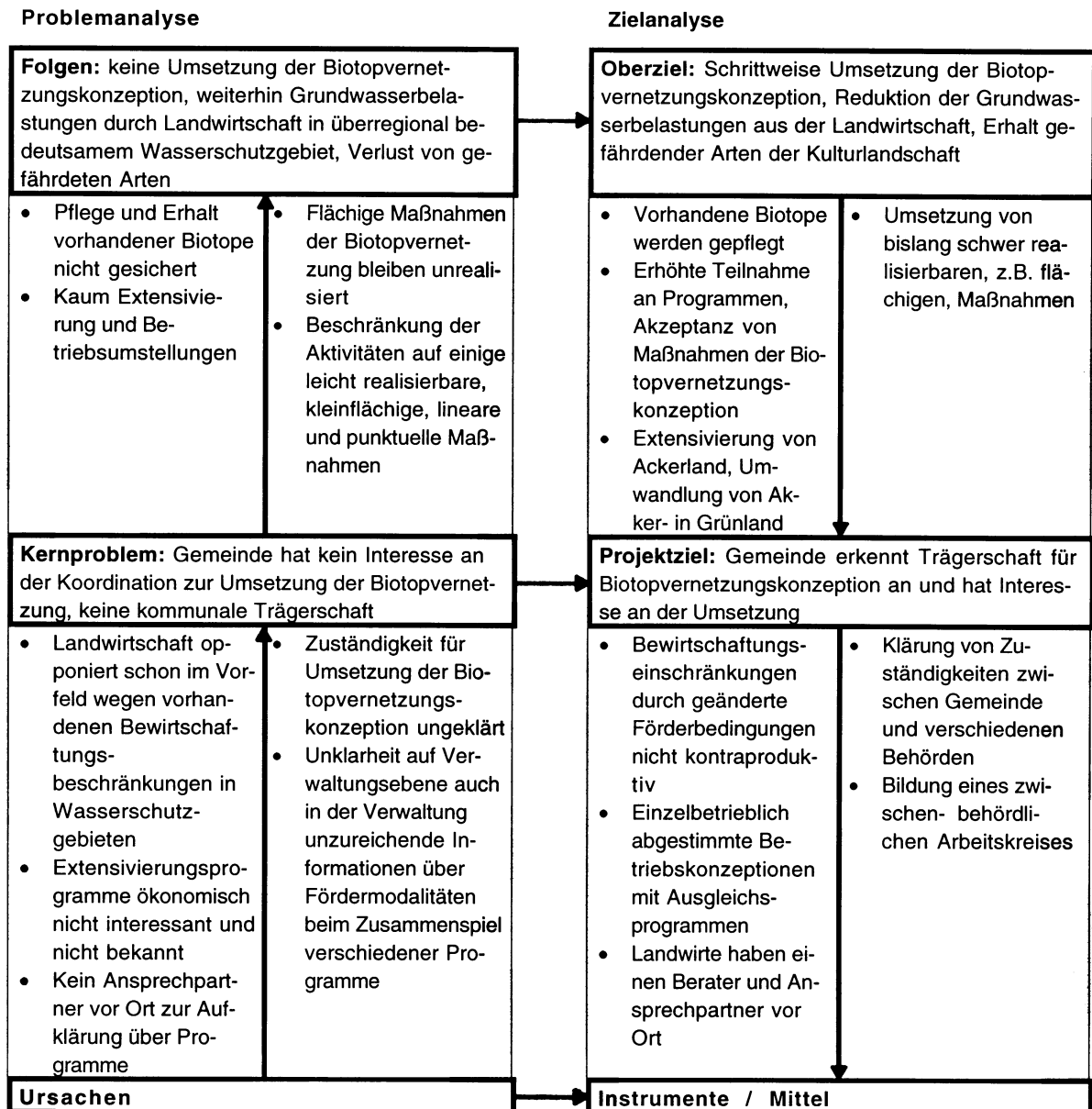


Abb. 32: Problem- und Zielanalyse Herbrechtingen (Kaule et al. 1994, S. 65)

Im Rahmen der Biotopvernetzung sollten vier Vertiefungsgebiete zunächst beispielhaft bearbeitet werden, um so eine Anschubwirkung für das Projekt zu erreichen. In Herbrechtingen wurde ein Landschaftsplanungsbüro mit der Fortschreibung bereits

vorhandener Teilpläne zur Landschaftsentwicklung beauftragt. Zusätzlich wurde eine Agrarberatung angeboten. Der Agrarberater war in Herbrechtingen ein nebenberuflich mit der Aufgabe betrauter Mitarbeiter des Landratsamtes. Im Zuge der Agrarberatung konnten einige Vertragsabschlüsse für Wiesen- und Ackerrandstreifen erreicht werden. Landwirte, die sich bereits ökologischen Anbauverbänden angeschlossen hatten, verwirklichten zusätzliche Maßnahmen auf ihrem Grund. Auch hier galten die Vertragsabschlüsse zunächst für fünf Jahre.

Das zuständige Landwirtschaftsamt übernahm die Programmabwicklung und die Kontrolle der Maßnahmen. Zur Vermittlung der Projektidee und der erreichten Erfolge organisierte der zuständige Mitarbeiter der Stadt für den Gemeinderat verschiedene Aufklärungsveranstaltungen, z. B. auch Feldrundgänge. Aus Sicht der Landwirte ergaben sich, wie in Marchetsreut und Sersheim, kleinere praktische Probleme mit der Bewirtschaftung der Flächen.

Die langfristige Sicherung der Biotopflächen wurde gegen Ende des Projekts in der Phase der Erfolgskontrolle von der Gemeinde als neue Aufgabe wahr- und angenommen. Für das Projekt erwies es sich als erschwerend, dass seit 1994 in Herbrechtingen ein neuer Bürgermeister im Amt war, der die Vorgeschichte des Projekts nur unzureichend kannte. Im Zuge des Projektabschlusses 1995 wurde darüber diskutiert, ob eine Erweiterung der Vertiefungsgebiete auf das gesamte Gemeindegebiet sinnvoll ist. Grundsätzlich befürwortete der Gemeinderat diese Absicht. Die Entscheidung wurde aber aufgrund der immer noch mangelnden Absicherung der Projekterfolge in den Vertiefungs- bzw. Demonstrationsgebieten vertagt.

4.4.5 Teilprojekt: Flurbereinigungs- und Biotopvernetzungsverfahren Sersheim (Baden-Württemberg)

Die Gemeinde Sersheim im Ballungsraum Stuttgart diene als Fallbeispiel für die Untersuchung der Funktionen und Schwierigkeiten der Landwirtschaft in sehr fruchtbaren und sich gleichzeitig stark entwickelnden Gebieten (Abbildung 33). In der Nähe des Ortes wurde Anfang der 90er-Jahre ein neuer ICE-Bahnhof gebaut, der im Umfeld zu großflächigen Siedlungsvorhaben führte.

Aufgrund der guten Ertragsbedingungen wurde angenommen, dass eine Entscheidung der Landwirte für die Teilnahme an einem ökologischen Programm nicht nur schlüssige ökonomische Konzepte und Kalkulationen, sondern zusätzliche Mittel erforderte (Abbildung 34). In Sersheim wurde ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt, das Anreize für zusätzliche Maßnahmen durch eine Aufstockung bestehender Förderungen (Mobilitätsprämie) gab. Dieses Angebot erfolgte allerdings erst zum Zeitpunkt der Besitzeinweisung, als die Betriebe sich bereits in den neuen, ihnen zugewiesenen Flächen eingerichtet hatten. Um ein längerfristiges Finanzierungsprogramm für die Gemeinde zu erschließen, wurde das Flurbereinigungsverfahren um ein Biotopvernetzungs-konzept ergänzt. Dieses Konzept diene als fachliche Grund-

lage für die staatliche Förderung von Naturschutzmaßnahmen mit der Landwirtschaft.



Abb. 33: Landschaft in Sersheim (Baden-Württemberg) (Fotos: F. Luz)

33 a: Intensiv genutzte Agrarlandschaft im Vaihinger Feld

33 b: Grundwassernahe Standorte in der Metteraue in Sersheim

In Sersheim waren die Landwirte jedoch besonders skeptisch gegenüber den vorgeschlagenen Maßnahmen. Sie trauten den Untersuchungen der Landschaftsplaner zunächst nicht, berichteten von anders gelagerten Konflikten, z. B. mit den Hundehaltern des Ortes, und sie führten vielfältige Gründe gegen eine Umstellung ihrer Bewirtschaftungsweisen an.

Die Gemeinde stimmte der Gründung eines Arbeitskreises zu, in dem neben den Vertretern der Landwirtschaft auch die Landschaftsplaner und Tierökologen, die

Vertreter der Flurneuordnungsbehörde und die Forschungsgruppe vertreten waren. Ein freier Agrarberater sollte in Einzelgesprächen mit Landwirten zunächst die Umsetzungsbarrieren genauer identifizieren und hinterfragen. Der Berater berichtete regelmäßig in diesem Gremium der „Umsetzungsexperten“, in dem dann mögliche Angebote an die Landwirte abgestimmt wurden. Zwei Landwirte als Vertreter ihrer Kollegen prüften in den Gremien die Sinnfälligkeit und Erfolgchancen dieser Angebote.

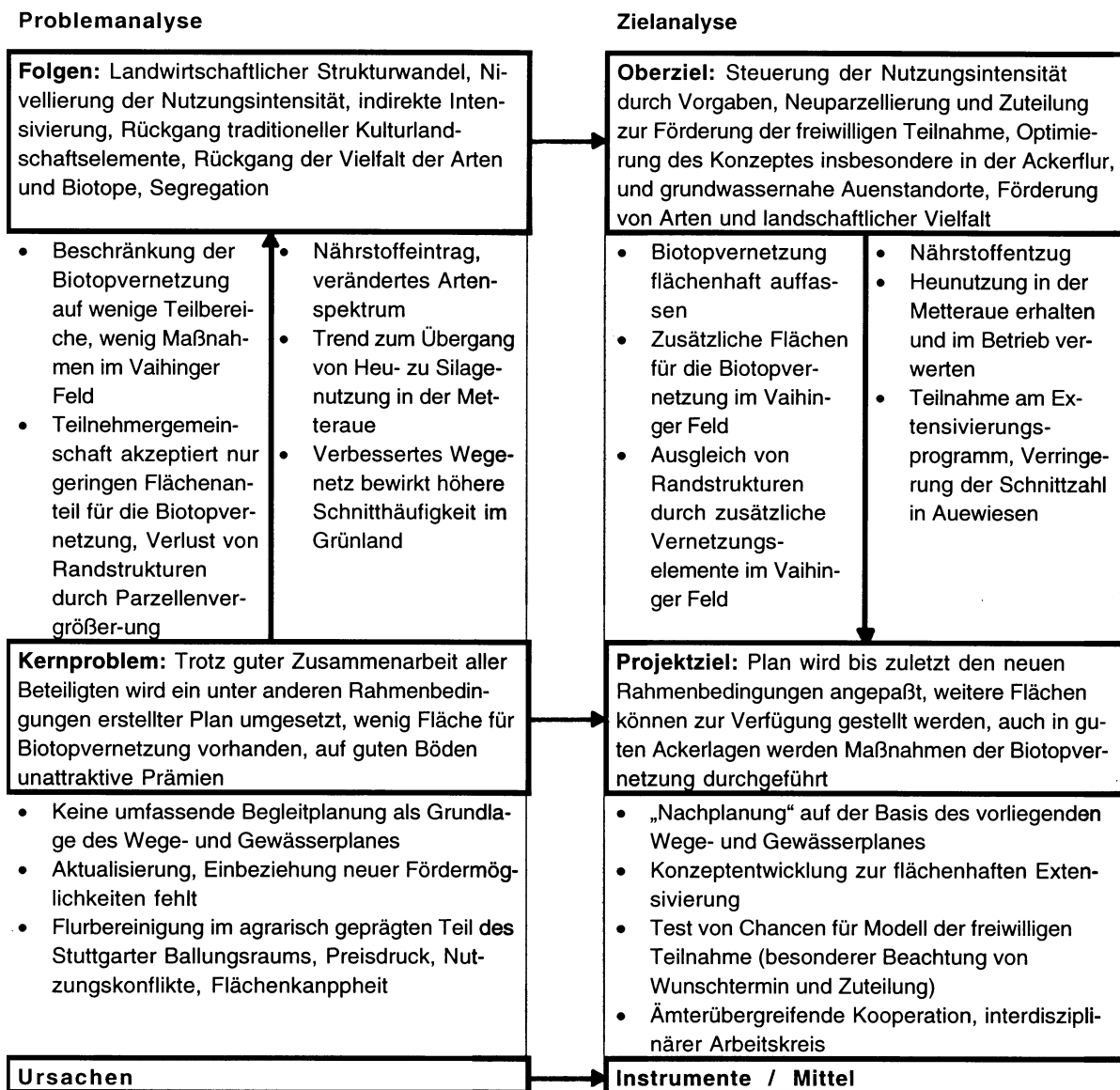


Abb. 34: Problem- und Zielanalyse Sersheim (Kaule et al. 1994, S. 76)

Eine Fläche, die für den späteren Bau einer Umgehungsstraße bereits in Gemeindebesitz transferiert worden war, sollte als Demonstrationsfläche für die Ansaat von Wiesen- und Ackerrandstreifen dienen und zeigen, dass die aus Sicht der Landwirte häufig vorgebrachten Unkrautprobleme sich durch die Wahl geeigneter Saat-

mischungen vermeiden ließen. Die Gemeinde sah diese Aktivität als ihren (symbolischen) Beitrag zur Teilnahmemotivierung der Landwirte.

Auch in Sersheim wurden, wie in Herbrechtingen, hauptsächlich neue Wege- und Ackerrandstreifen angelegt. Die Maßnahmen wurden von dem projektbegleitenden Arbeitskreis initiiert, koordiniert und kontrolliert. Die Gemeinde gab eine Broschüre zu den Aktivitäten des Projekts mit heraus und bemühte sich um öffentliche Unterstützung für die Maßnahmen. Sie sah die Biotopentwicklung aber nicht als eine langfristige kommunale Aufgabe an. Aus Sicht der Landwirte waren die Umsetzungsmaßnahmen mit den erreichten Vertragsabschlüssen 1995 ebenfalls abgeschlossen.

4.4.6 Ergebnisse der Vorstudie und der Hauptstudie

In dem Abschlussbericht der Untersuchung (Kaule et al. 1994) wurden die Projekterfahrungen zur Umsetzung von Plänen in einem Planungsmodell zusammengefasst, das die kooperativen und kommunikativen Aktivitäten der verantwortlichen Beteiligten betont (Abbildung 35). Dieses (Ideal-)Modell sieht vor, nach einer natur- und sozialwissenschaftlich orientierten Bestandsaufnahme eine Bündelungsphase zur Umsetzung der Landschaftsplanung an einem runden Tisch anzustreben. Dazu sollten die örtlichen (positiven wie negativen) Umsetzungsbedingungen ermittelt und in der weiteren Umsetzungsplanung berücksichtigt werden. Zu diesen zählen die Akzeptanzbedingungen, die Klärung von Zuständigkeiten, Interessenlagen und möglichen Konfliktkonstellationen, die z. B. mit der Vorgeschichte des Projekts verbunden sein können.

Darüber hinaus sollte der besseren Vermittlung von Umweltwissen und von Zielvorstellungen zur Landschaftsentwicklung größere Beachtung geschenkt werden. Neben ersten Umsetzungsschritten, die sich zum Beispiel auch zur Bekanntmachung des Projekts in der Öffentlichkeit eignen, sollten Verhandlungen über langfristige Umsetzungsschritte sowie Maßnahmen zu deren Sicherung beginnen. Damit öffnet sich das Verfahren gegenüber denjenigen, die letztlich die Maßnahmen der Landschaftsplanung umsetzen und mittragen müssen. Im Fall des Erprobungsprojekts waren als Adressaten hauptsächlich die Landwirte angesprochen worden, in anderen Fällen könnten aber Behörden, Betriebe, Bürger oder Verbände ebenfalls eine wichtige Rolle einnehmen. Die für die Verhandlungen nötigen Flexibilitätsspielräume sollten durch Erfolgskontrolluntersuchungen flankiert werden, damit die Zielorientierung der Planung gewährleistet bliebe.

Aus der Sicht der Landschaftsplanung war festzuhalten, dass die Planungsphasen sich als komplexe Verhandlungsprozesse interpretieren ließen, die zudem auf eine gute Zeitabstimmung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure angewiesen waren.²³ Die Planungsprozesse waren dadurch gekennzeichnet, dass Planung und

²³ Besonders schwierig ist eine gute Abstimmung der Arbeitsphasen zwischen den Landschaftsplanern, die bei ökologischen Kartierungen an bestimmte Jahreszeiten

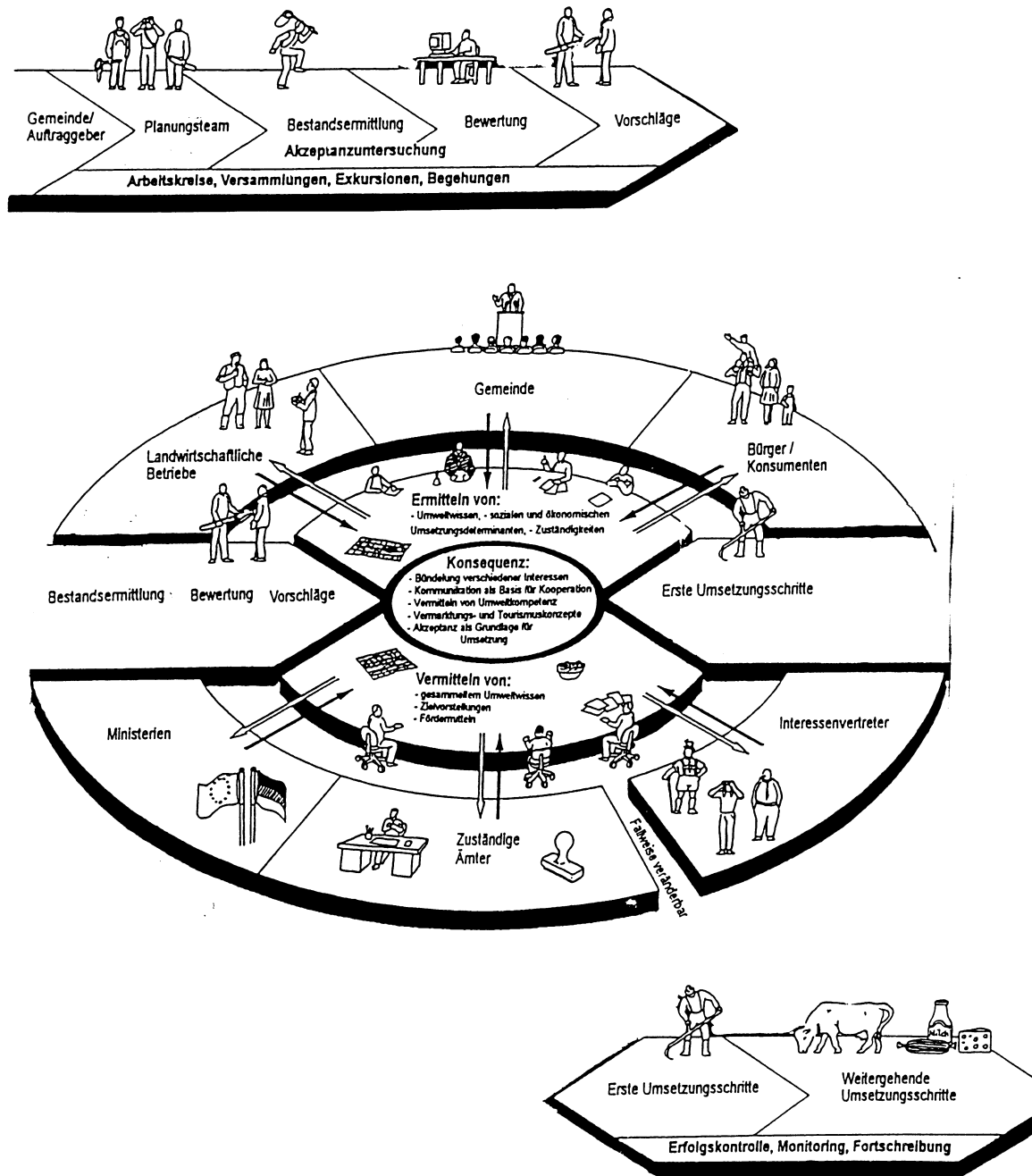


Abb. 35: Modell für eine kommunikative und kooperative Landschaftsplanung (Kaule et al. 1994, in: Oppermann, Luz, Kaule 1997, S. 56)

gebunden sind, und den Landwirten, die ebenfalls jahreszeitlich bedingten Arbeitsrhythmen unterworfen und nur zu bestimmten Zeiten für Planer ansprechbar sind.

Umsetzung nicht als nacheinander geschaltete Phasen, sondern als eng miteinander verschränkte Aktivitäten erkannt wurden. Die Umsetzung begann so bereits am Anfang eines Projekts und die Planung ging oft mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der Maßnahmen über das offizielle Ende eines Umsetzungsprojekts hinaus. Die kommunikativen Aufgaben konnten von externen Dienstleistern wahrgenommen werden (Landschaftsplaner und Agrarberater). Als mögliche Teilnehmer an einem kooperativen Planungs- und Umsetzungsverfahren wurden die Gemeinden, die landwirtschaftlichen Interessenvertreter, zuständige Ämter, Ministerien, örtliche Betriebe sowie Bürger und Konsumenten genannt. Die Aufgabe der Landschaftsplaner wurde hauptsächlich in einer möglichst weitreichenden Versachlichung des Planungs- und Umsetzungsprozesses, aber auch in dem Bündeln und Zusammenhalten der relevanten Arbeitsstränge gesehen.

Das Gelingen der Projekte und die Motivation derjenigen, die Arbeitszeit investierten oder betriebswirtschaftliche Risiken eingingen, hing in besonderem Maß vom Aufeinanderzugehen von Politik, Verwaltung, Interessengruppen und Bürgern ab. Das bedeutete auch, dass gegen die kontraproduktiven Programmwirkungen der Agrarförderung nur selten nennenswerte Erfolge erzielt werden konnten. Einer umweltschonenden Förderpolitik kommt deshalb als erfolgsdeterminierenden Rahmenbedingung ein hoher Stellenwert zu. Den Bürgermeistern und Verwaltungsangestellten wuchsen neue Aufgaben zu, die sie als freiwillige Leistungen für das Gemeinwesen ansahen und die für den Projekterfolg von großer Bedeutung waren. Die Mittel der EU wurden durch die Kommunen verwaltet und nach lokalen Bedürfnissen zielgerichtet eingesetzt. Umgekehrt wurde diese „Aneignung“ von EU-Mitteln mit finanziellen Eigenleistungen der Gemeinden (Anteilsfinanzierung, Projektmanagement, Kontrollaufwand) flankiert. Diese Erhöhung eines beiderseitigen Nutzens war 1994 jedoch noch nicht als selbstverständlich vorauszusetzen. Gelang es den Beteiligten nicht, eine gemeinsame Sicht der Dinge zu entwickeln und legitime Eigeninteressen mit den Zielen des Gemeinwohls sinnvoll auszugleichen, so waren diese Verhandlungen oft von harten und auch emotional belastenden Auseinandersetzungen begleitet.

4.4.7 Erfolgskontrolle

In der Erfolgskontrollphase von 1995 bis 1996 wurden in allen Teilprojekten Untersuchungen zu den Themenbereichen

- Landschafts- und Vegetationsentwicklung
 - ökonomische Wirkungen der Maßnahmen
 - Akzeptanz und Inakzeptanz landschaftsplanerischer Maßnahmen und
 - Tragfähigkeit und Stabilität der Kommunikations- und Kooperationsstruktur
- durchgeführt. Die angewandte breite Palette von Bewertungsmethoden zielte sowohl auf das Erfassen der Auswirkungen der Projekte als auch auf Hilfen zur Verstetigung der Aktivitäten vor Ort. Berücksichtigt wurden z. B. die unterschiedlichen Bewertungsperspektiven der beteiligten Akteure. Der Aufwand der gewählten Bewertungs-

verfahren richtete sich nach der Bedeutung der jeweiligen Fragestellung im Teilprojekt und im Gesamtprojekt.

Die Aktivitäten des Jahres 1996 lenkten das Augenmerk der Planungsverantwortlichen besonders auch auf die langfristige Sicherung von Teilerfolgen und erwiesen sich dadurch als konstruktiver Beitrag zu Planung und Steuerung selbst.

- Gerade durch frühzeitige kleinere Umsetzungserfolge entstand Vertrauen zwischen den Akteuren vor Ort. Diese lernten ferner, sich arbeitsteilig zu koordinieren, was die weitergehenden Schritte nachhaltig erleichterte. Frühzeitige informelle Erfolgskontrollen erfüllten ebenfalls eine Aktivierungsfunktion. Sie trugen zur Feinsteuerung der Planung bei und ermöglichten oft erst den Abschluss von Verhandlungen.²⁴
- Einzelmaßnahmen, die von außen an die Akteure herangetragen worden waren und die von den Gemeinden und Bürgermeistern wenig unterstützt wurden, blieben meist ohne weitere Nachahmung oder Weiterentwicklung.
- Die Beschreibung der positiven Auswirkungen einzelbetrieblicher Beratung zog sich durch alle Gespräche in den Teilprojekten. Generell wurde die Direktvermarktung als eine Form der Kooperation zwischen Landwirten und Verbrauchern sehr positiv beurteilt. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass diese Vermarktungsform meist Nischenmärkte bediene.
- Darüber hinaus wurde der Kontrollaufwand für die agrarischen Programme aus Sicht der Agrarökonomie wegen des damit verbundenen Aufwandes kritisch beurteilt.

Aus der Evaluierungsuntersuchung resultierten weiterführende Thesen, die die bis dahin unterschätzte Funktion von Landschaftsplanung als kooperative und bürger-nahe Umsetzungsplanung beleuchteten. Es wurde eine stärkere Ausformung der Landschaftsplanung in Richtung auf einen doppelten kommunikativen und kooperativen Prozess, bestehend aus Planung und Umsetzung, gefordert. Beide Funktionen können nicht unabhängig voneinander diskutiert werden, sie bauen aufeinander auf und ergänzen sich gegenseitig. Zu einem kooperativen und bürgernäheren Modell der Landschaftsplanung gehören nach den Erkenntnissen des BMU-Projekts:

- partizipatorische Instrumente einschließlich der politischen Bildung und der Umweltbildung
- Instrumente für die faire und gemeinwohlorientierte Aushandlung von Interessen zwischen organisierten Interessengruppen unterschiedlicher Richtung
- zusätzliche informelle Instrumente, bei denen die zwischenbehördliche Koordination als Aufgabe explizit in den Vordergrund gerückt wird, und
- planerische Instrumente zur Integration und Abstimmung verschiedener fachwissenschaftlicher Expertisen mit den Notwendigkeiten des Diskurses.

²⁴ Im Verlauf eines Verfahrens können Bedenken gegenüber Maßnahmen mit unsicherer Wirkung häufig nur dann ausgeräumt werden, wenn eine Überprüfung der Annahmen über diese Wirkungszusammenhänge zugesichert wird.

4.5 Resümee aus den Erfahrungen der Fallstudien

Zusammenfassend sollen die Projekterfahrungen aus den drei Fallstudien hinsichtlich der zuvor entwickelten Ausgangsüberlegungen beurteilt werden (vgl. Kap. 2 und 3).

Hinweise zum Projektcharakter der Planung: Auch wenn der Projektcharakter aller drei Fallstudien zu einer Bündelung und Abstimmung vieler unterschiedlicher Aktivitäten beigetragen hat, so ist doch auch nicht zu verkennen, dass tragfähige Problemlösungen auch einer langfristigen Perspektive bedürfen. Mithilfe der jeweiligen Projektkonzeptionen konnten Barrieren in der Zusammenarbeit verschiedener Akteure konstruktiv überwunden werden. Eine professionelle Vermittlung im Verhandlungsprozess konnte zur Einigung in den gebildeten Beratungsgremien beitragen oder zumindest die Offenlegung aller relevanten Argumente unterstützen. Der gesetzte Endpunkt für ein Projekt muss jedoch in zweierlei Weise als Ausgangspunkt für neue Aktivitäten gesehen werden. Einmal könnten mithilfe eines Projekts solche Arbeitstechniken, die von allen Beteiligten geschätzt werden, dauerhaft eingeführt werden. Dies läuft auf eine Institutionalisierung bewährter Abstimmungstechniken hinaus. Für verbleibende Fragen, die nicht im Rahmen des konzipierten Projekts gelöst werden können, kann ein Nachfolgeprojekt aus dem ersten erwachsen. Dies würde der Planerthese, dass Planung immer iterativ in mehreren Schleifen und zyklisch zu organisieren sei, entsprechen (Rittel 1970).

Hinweise zum kooperativen Charakter der Fallstudienprojekte und zur partizipativen Ausrichtung einzelner Phasen oder Teilprojekte: Ob ein Projekt überhaupt begonnen wird, hängt davon ab, inwieweit sich die Akteure einen spürbaren Gewinn für ihre Sache erhoffen können. Dies bedeutet, dass die häufig als Negativ-Summen-Spiele bezeichneten Problemsituationen, in denen alle befürchteten, ihre mehr oder weniger starke Stellung durch Verhandlungen zu verlieren, tendenziell in eine Positiv-Summen-Wahrnehmung (Win-Win-Situation) gewandelt werden konnten. Dennoch ist es gerade in der Landschaftsplanung unwahrscheinlich, dass sich plötzlich alle Akteure Vorteile von härteren Umweltauflagen oder dem Verzicht auf eine intensive Land(schafts)nutzung erhoffen. Es scheint nicht zuletzt der guten Finanzausstattung der Projekte zu verdanken zu sein, dass die Beteiligten Vorteile von den Verhandlungen erwarten können. Neben rein finanziellen Vorteilen zählen auch Imagegewinne oder die Vermeidung emotionaler Kosten zum Kalkül der Akteure.

Die Teilnehmerstruktur bestimmt die Legitimität eines Beratungsgremiums entscheidend. Die mögliche Trag- und Reichweite von Konzepten mit einer explizit bürger-nahen Ausrichtung war in dem BMU-Projekt noch nicht vollständig erfasst worden. In den beiden anderen Fallstudien wurden dagegen wichtige Erfahrungen dokumentiert, die die Funktionen einer partizipativen Ausrichtung der Planung unter demokratischen Gesichtspunkten belegen.

Der Anspruch, in einem solch brisanten Verfahren wie im Nordschwarzwald nur im Konsens zu entscheiden, wurde von allen Beteiligten zunächst als innovativ und an-

spruchsvoll angesehen und bewirkte nicht zuletzt die faire Gesprächsatmosphäre in den Beteiligungsgremien. Im Nachhinein muss allerdings festgestellt werden, dass das Projekt damit unter einen enormen Erfolgsdruck gestellt wurde. Die konstruktive Funktion von Empfehlungen im Dissens bei konsensualen Teilergebnissen sollte in einem Projekt nicht unnötig herabgewürdigt werden. Gerade die Umweltplanung ist darauf angewiesen, dass in der Entscheidung nicht alle ökologischen Aspekte mit allen sozialen oder allen ökonomischen Wünschen zwanghaft in Einklang gebracht werden. Eine Entscheidung zugunsten von Natur- und Landschaftsverbrauch kann aus sozialen Gründen durchaus gewollt sein, die Auswirkungen sollten dennoch klar beschrieben und von allen Entscheidenden verstanden worden sein.

Hinweise zur Einbindung der Projekte in das jeweils relevante kontextuelle Planungssystem: Die Identifikation einer tragfähigen Entscheidungsebene als Basis für die Umsetzungsaktivitäten stellt sich als der entscheidende Faktor für eine gute Integration der Beratungsergebnisse in den politischen Kontext heraus. Dabei zählen allerdings nicht nur Entscheidungen auf der jeweiligen Kompetenzebene, auch das Einwirken auf andere Entscheidungsebenen und die Gründung kooperativer Institutionen, wie z. B. Zweckverbände, können in Betracht kommen. Die Klärung der Bedingungen bürgernaher, von der Verwaltung unterstützter politischer Entscheidungen war in allen drei Projekten ein nicht zu vernachlässigender Effekt der Diskurse.

Insofern kann als Resümee dieses Kapitels festgehalten werden, dass die Ausgangsüberlegungen zum Projektcharakter der Planung im Kontext eines Planungssystems durch die Fallstudienenerfahrungen bestätigt werden. Die kooperativen und partizipativen Planungs- und Steuerungselemente haben den Erfolg oder Misserfolg der Fälle mitgeprägt. Ihre professionelle Handhabung ist für die Umsetzung der Umwelt- und Landschaftsplanung unerlässlich.

Das Wichtigste in Kürze:

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach dem Kriterium, dass die qualitativen Modelle aus Kapitel 3 gemeinsam möglichst vollständig abgedeckt sind.

In der Fallstudie 1 „Dezentraler Hochwasserschutz im Kraichgau“ wurde in einem interdisziplinären Team aus Wissenschaftlern eine tragfähige Arbeitsstruktur entwickelt, die Vorabstimmung eines Diskursprojekts erzielt und ein Forschungsantrag erarbeitet. In der Fallstudie 2 „Planung der Restabfallbehandlung im Nordschwarzwald“ wurde das Bürgerbeteiligungsmodell des Kooperativen Diskurses (Renn, Webler 1994) eingesetzt, das die Möglichkeit bot, Interessengruppen und Bürgervereine zu Fragen zu Restabfallmengenprognose und Technikbewertung zu hören sowie ca. 200 Bürger aus potentiellen Standortgemeinden an der Entscheidung zur Standortauswahl zu hören. Die dritte Fallstudie „Umsetzung der Landschaftsplanung“ diente der Erprobung kommunikativer und kooperativer Arbeitsformen in vier systematisch ausgewählten Gemeinden (Teilprojekten). In der Phase der Erfolgskontrolle konnte das zuvor entwickelte verständnisorientierte Planungsmodell im Hinblick auf seine Tragfähigkeit geprüft werden.

In einem Resümee werden die grundlegenden Modellannahmen (vgl. Kap. 3) weitgehend bestätigt: Neben der Mitwirkung neuer Akteure und den kommunikativ ausgestalteten Projektphasen haben die kontextuellen Rahmenbedingungen des Planungssystems Einfluss auf die Kooperationen und die Einigungschancen in den Projekten gehabt.