

Bettina Oppermann

## Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz

Kooperative und bürgernahe Projekte  
als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten  
Umwelt- und Landschaftsplanung



Februar 2001



# **Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz**

## **Kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung**

Von der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart  
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Ingenieurwissenschaften  
(Dr.-Ing.) genehmigte Abhandlung

vorgelegt von  
Bettina Oppermann  
aus Limburg an der Lahn

Hauptberichter: Prof. Dr. G. Kaule  
Mitberichter: Prof. Dr. O. Renn

Tag der mündlichen Prüfung: 9.12.1999



## Inhaltsübersicht

1	Zum Bedarf eines kooperativen und bürgernahen Instrumentariums in der Umwelt - und Landschaftsplanung .....	1
2	Methodisches Vorgehen zur Generierung des Instrumentariums .....	15
3	Grundlagen und Hilfsmittel zur Identifikation diskursiver Instrumente in Projekten .....	27
4	Identifikation diskursiver Umsetzungselemente in der Umweltplanung auf der Grundlage von Fallstudienenerfahrungen .....	39
	Auswahl und Kurzbeschreibung der Fallstudien .....	39
	Erste Fallstudie: Forschungsverbundprojekt "Weiterentwicklung kooperativer Planungsinstrumente für ein integriertes Hochwasserschutzkonzept am Beispiel des Elsenz-Einzugsgebietes im Kraichgau (Baden-Württemberg)" .....	45
	Zweite Fallstudie: Diskursprojekt zur Technikfolgenabschätzung "Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung in der Region Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)" .....	51
	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" .....	75
	Resümee aus den Erfahrungen der Fallstudien.....	95
5	Instrumente zur kooperativen und bürgernahen Umsetzung der Landschaftsplanung (Morphologischer Kasten) .....	97
6	Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen.....	129
7	Kennzeichnende Merkmale und Qualitätsniveaus von diskursiven Projekten in der Umweltplanung .....	143
8	Diskursive Projekte als Ansatzpunkte für Innovationen in der Umwelt- und Landschaftsplanung .....	157
9	Folgerungen für den Einsatz kooperativer und bürgernaher Projektkonzeptionen in der Landschafts- und Umweltplanung .....	163
10	Literatur .....	173
11	Liste der Archivmaterialien.....	185
12	Lebenslauf.....	191

## Inhalt

## Inhalt

Inhaltsübersicht .....	I
Inhalt .....	III
Abbildungen .....	VII
Abkürzungen .....	IX
Zusammenfassung (deutsch) .....	XI
Summary (Zusammenfassung englisch) .....	XVII
<b>1 Zum Bedarf eines kooperativen und bürgernahen Instrumentariums in der Umwelt- und Landschaftsplanung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Diskursivität als integrierende Funktion einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung .....	1
1.2 Kooperation und Bürgerbeteiligung als Bestandteile und informelle Ergänzung formaler Planung und Entscheidung .....	6
1.3 Chancen und Grenzen einer diskursiv ausgerichteten Umwelt- und Landschaftsplanung .....	10
1.3.1 Hinweise zu Brauchbarkeit und Erwünschtheit diskursiver Projekte .....	10
1.3.2 Hinweise zu Plan- und Steuerbarkeit diskursiver Projekte .....	11
<b>2 Methodisches Vorgehen zur Generierung des Instrumentariums .....</b>	<b>15</b>
2.1 Ziele und Forschungsfragen der Untersuchung .....	15
2.2 Stand der Forschung und Erprobung .....	16
2.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung .....	19
2.3.1 Erschließung von Fallstudienenerfahrungen mittels teilnehmender Beobachtung .....	20
2.3.2 Identifikation und Klassifikation von Instrumenten mithilfe der modularen Rekonstruktion der Fallstudienenerfahrungen (Morphologischer Kasten) .....	21
2.3.3 Erwartete Ergebnisse der Untersuchung .....	23
<b>3 Grundlagen und Hilfsmittel zur Identifikation diskursiver Instrumente in Projekten .....</b>	<b>27</b>
3.1 Das Modell kooperativer und bürgernaher Projekte als fallbezogener Integrationsansatz im politischen Entscheidungssystem .....	27
3.2 Das Akteursmodell .....	30

3.3	Das Projektzyklusmodell .....	33
<b>4</b>	<b>Identifikation diskursiver Umsetzungselemente in der Umwelt- planung auf der Grundlage von Fallstudienenerfahrungen .....</b>	<b>39</b>
4.1	Auswahl und Kurzbeschreibung der Fallstudien .....	39
4.1.1	Kurzporträt „Dezentraler Hochwasserschutz (Kraichgau-Projekt)“ .....	41
4.1.2	Kurzporträt „Planung der Restabfallbehandlung (Nordschwarzwald-Projekt)“ .....	42
4.1.3	Kurzporträt „Umsetzung der Landschaftsplanung (Projekt des Bundesumweltministeriums, BMU-Projekt)“ .....	44
4.2	Erste Fallstudie: Forschungsverbundprojekt „Weiterentwicklung kooperativer Planungsinstrumente für ein integriertes Hochwasserschutz- konzept am Beispiel des Elsenz-Einzugsgebietes im Kraichgau (Baden-Württemberg)“ (Kraichgau-Projekt 1996 bis 1997) .....	45
4.2.1	Konstituierung eines interdisziplinären Forschungsverbundes ..	46
4.2.2	Forschungskonzept für eine diskursiv ausgerichtete Hochwasserschutzplanung .....	46
4.2.3	Machbarkeitsstudie für das Diskursprojekt .....	47
4.3	Zweite Fallstudie: Diskursprojekt zur Technikfolgenabschätzung „Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung in der Region Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)“ (Nordschwarzwald-Projekt 1994 bis 1998) .....	51
4.3.1	Konzept des Kooperativen Diskurses .....	51
4.3.2	Anpassung des Konzepts an die Planungsaufgabe im Nordschwarzwald und Sondierungsphase .....	53
4.3.3	Erste Phase „Prognose des Restabfallaufkommens“ .....	56
4.3.4	Zweite Phase „Bewertung der Technik der Restabfallbehandlung“ .....	57
4.3.5	Zwischenphase „Standortvorauswahl und Konzeption der dritten Phase“ .....	61
4.3.6	Das Einladungsverfahren .....	62
4.3.7	Dritte Phase „Standortbewertung“ .....	65
4.3.8	Schlussphase I: Politische Entscheidung .....	71
4.3.9	Schlussphase II: Interne und externe Evaluierung des Gesamtprojektes .....	72
4.4	Dritte Fallstudie: Erprobungs- und Entwicklungsprojekt für das Bundesumweltministerium „Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächen- stilllegungs- und sonstigen agrarischen Maßnahmen auf die Ziele des Umwelt- und Naturschutzes mittels der Landschaftsplanung“ (BMU-Projekt 1989 bis 1993 und 1995 bis 1996) .....	75
4.4.1	Vorstudie und Projektkonzeption .....	75
4.4.2	Teilprojekt: Flurbereinigungsverfahren Marchetsreut (Bayern) ..	79
4.4.3	Teilprojekt: Umsetzung des Landschaftsplans Stephanskirchen (Bayern) .....	82



4.4.4	Teilprojekt: Biotopvernetzungsverfahren Herbrechtingen (Baden-Württemberg).....	85
4.4.5	Teilprojekt: Flurbereinigungs- und Biotopvernetzungsverfahren Sersheim (Baden-Württemberg).....	88
4.4.6	Ergebnisse der Vorstudie und der Hauptstudie.....	91
4.4.7	Erfolgskontrolle.....	93
4.5	Resümee aus den Erfahrungen der Fallstudien.....	95
<b>5</b>	<b>Instrumente zur kooperativen und bürgernahen Umsetzung der Landschaftsplanung (Morphologischer Kasten) .....</b>	<b>97</b>
5.1	Aufbau des Morphologischen Kastens und Leseanleitung .....	97
5.2	Die morphologischen Bestandteile des Instrumentariums in der Projektierungs- und Konzeptionierungsphase .....	99
5.2.1	Die Problemthematizierung .....	99
5.2.2	Die Projektinitiierung .....	102
5.2.3	Die Projektkonzeptionierung.....	104
5.3	Die morphologischen Bestandteile des Instrumentariums in der Phase zur Verhandlung des Diskursangebots .....	107
5.3.1	Dialogbeginn und Diskursangebot .....	107
5.3.2	Beobachtung und Forschung .....	111
5.3.3	Das Einladungsverfahren .....	112
5.4	Die morphologischen Bestandteile des Instrumentariums in der Diskursphase .....	114
5.4.1	Die Konstituierung der Beratungsgremien.....	115
5.4.2	Die Problembearbeitung und Konfliktlösung .....	118
5.4.3	Die Entscheidungsfindung und Verabschiedung einer Empfehlung .....	120
5.5	Die morphologischen Bestandteile des Instrumentariums in der Transferphase.....	121
5.5.1	Die Ergebnisbewertung und -interpretation .....	121
5.5.2	Die Ergebnisvermittlung gegenüber internen Beteiligten .....	124
5.5.3	Die Ergebnisvermittlung gegenüber Externen.....	126
<b>6</b>	<b>Anforderungen an diskursiv erweiterte Projektkonzeptionen.....</b>	<b>129</b>
6.1	Die Problemlösekapazität eines diskursiv ausgerichteten Projektansatzes.....	129
6.2	Die Diskursivität im Projekt .....	132
6.3	Die Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse .....	135
6.4	Die Integration projektförmiger Diskurse in das Politik - und Planungssystem .....	137

6.5	Der Beitrag eines Projekts zur Verbesserung des Wissenstandes in Forschung und Praxis .....	139
<b>7</b>	<b>Kennzeichnende Merkmale und Qualitätsniveaus von diskursiven Projekten in der Umweltplanung .....</b>	<b>143</b>
7.1	Die akteursbezogenen Kennzeichen und Herausforderungen von diskursiven Projekten .....	143
7.2	Die dynamischen Kennzeichen und Herausforderungen von diskursiven Projekten.....	148
7.3	Qualitätsniveaus und Mindeststandards einer sachbezogenen, kollektiven Urteilsbildung in der Umweltplanung .....	150
<b>8</b>	<b>Diskursive Projekte als Ansatzpunkte für Innovationen in der Umwelt- und Landschaftsplanung .....</b>	<b>157</b>
8.1	Lern-, Trainings- und Weiterbildungsformen für Moderatoren und Mediatoren .....	157
8.2	Lern-, Trainings- und Weiterbildungsformen für Landschaftsplaner und Landschaftsarchitekten .....	158
8.3	Ansatzpunkte für Forschung, Erprobung und Entwicklung .....	160
<b>9</b>	<b>Folgerungen für den Einsatz kooperativer und bürgernaher Projektkonzeptionen in der Landschafts- und Umweltplanung .....</b>	<b>163</b>
9.1	Funktion und Organisationsform kooperativer und bürgernaher Planungsprozesse .....	163
9.2	Modellvorstellungen zum Verständnis kooperativer und bürgernaher Projektkonzeptionen.....	164
9.3	Das Instrumentarium zum Umgang mit zunehmender Komplexität in kooperativen und bürgernahen Projekten .....	166
9.4	Fazit: Kein Paradigmenwechsel, aber Innovationschancen für die Umwelt- und Landschaftsplanung .....	170
<b>10</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>173</b>
<b>11</b>	<b>Liste der Archivmaterialien.....</b>	<b>185</b>
<b>12</b>	<b>Lebenslauf.....</b>	<b>191</b>

**Abbildungen**

	Seite
Abb. 1: Was die Bayern bewegt und worüber die Bayern in Bürgerentscheiden abstimmen .....	2
Abb. 2: Beteiligungsverfahren im Vergleich, Anwendung im Kontext von Landschaftsplanung und Freiraumgestaltung .....	8
Abb. 3: Die Erfindung des „Last-Minute-Panic-Verfahrens“ als Katalysator für die Bearbeitung von Projekten .....	15
Abb. 4: Beispiel für einen Morphologischen Kasten zur Erfindung von Kriminalgeschichten.....	22
Abb. 5: Forschungsfragen, erwartete Untersuchungsergebnisse und Bestandteile des Werkzeugkoffers für Planer .....	24
Abb. 6: Das idealtypische Grundmodell eines Planungssystems .....	28
Abb. 7: Das durch Projekte erweiterte Grundmodell eines umsetzungsorientierten Planungssystems .....	29
Abb. 8: „Orbit-Modell“ öffentlicher Beteiligungsaktivität .....	31
Abb. 9: Zyklusmodell: Projektphasen als diskursive Funktionsbausteine .....	34
Abb. 10: Kennzeichen der ausgewählten Fallstudien im Vergleich .....	40
Abb. 11: Landschaft im Kraichgau (Baden-Württemberg) .....	45
Abb. 12: Konzept für die Forschung und den Diskurs im Kraichgau-Projekt ...	47
Abb. 13: Konzept der Machbarkeitsstudie im Kraichgau-Projekt .....	49
Abb. 14: Das Modell des Kooperativen Diskurses oder auch Drei-Stufenmodell der Partizipation .....	52
Abb. 15: Die zeitliche Abstimmung der Entscheidungsstränge für die Planung des Restabfallbehandlungskonzepts im Nordschwarzwald-Projekt .....	54
Abb. 16: Arena: Akteure, Gremien und Strukturen im Nordschwarzwald-Projekt .....	55
Abb. 17: Vorgehen in der ersten Phase „Restabfallmengenprognose“ im Nordschwarzwald-Projekt .....	57
Abb. 18: Beispiel für einen Wertbaum aus der zweiten Phase „Technikbewertung“ im Nordschwarzwald-Projekt.....	59
Abb. 19: Vorgehen in der zweiten Phase „Technikbewertung“ im Nordschwarzwald-Projekt.....	60
Abb. 20: Detailkonzept für die Durchführung der Phase der „Standortbewertung“ im Nordschwarzwald-Projekt.....	63
Abb. 21: Lage der potenziellen Standorte für Restabfallbehandlungsanlagen in der Region Nordschwarzwald .....	64
Abb. 22: Methodische Struktur der dritten Phase: Wertbaum- und Nutzwertanalyse zur Herleitung und Begründung der Empfehlung für die Standortrangfolge .....	66
Abb. 23: Programmablauf für die dritte Phase „Standortbewertung“ im Nordschwarzwald-Projekt .....	67

## Abbildungen

Abb. 24: Schritte unterschiedlicher Diskursfunktion in der dritten Phase „Standortbewertung“ .....	68
Abb. 25: Matrix zur Auswahl der Planungsvorhaben in Bayern und Baden-Württemberg im BMU-Projekt.....	76
Abb. 26: Übersicht über die 1990 beabsichtigten Erprobungsmaßnahmen im BMU-Projekt.....	78
Abb. 27: Landschaft in Marchetsreut (Bayern) .....	80
Abb. 28: Problem- und Zielanalyse Marchetsreut .....	81
Abb. 29: Landschaft in Stephanskirchen (Bayern) .....	82
Abb. 30: Problem- und Zielanalyse Stephanskirchen .....	84
Abb. 31: Landschaft in Herbrechtingen (Baden-Württemberg) .....	86
Abb. 32: Problem- und Zielanalyse Herbrechtingen .....	87
Abb. 33: Landschaft in Sersheim (Baden-Württemberg) .....	89
Abb. 34: Problem- und Zielanalyse Sersheim .....	90
Abb. 35: Modell für eine kommunikative und kooperative Landschaftsplanung	92
Abb. 36: Lesehilfe für den Morphologischen Kasten.....	98
Abb. 37: Morphologischer Kasten I: Projektierungs- und Konzeptionierungsphase .....	100
Abb. 38: Morphologischer Kasten II: Verhandlungen zum Diskursangebot / Detaillierungsphase .....	108
Abb. 39: Morphologischer Kasten III: Diskursphase .....	116
Abb. 40: Morphologischer Kasten IV: Transferphase .....	123
Abb. 41: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts I: Problemlösekapazität .....	130
Abb. 42: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts II: Diskursivität im Projekt.....	133
Abb. 43: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts III: Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse .....	136
Abb. 44: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts IV: Integration projektförmiger Diskurse in das Planungs- und Politiksystem .....	138
Abb. 45: Kennzeichen zur Beurteilung eines diskursiven Projekts V: Beitrag des Projekts zur Verbesserung des Wissensstandes in Forschung und Praxis .....	140
Abb. 46: Dynamisch-strukturelle Grundmuster verschiedener Typen diskursiver Projekte .....	148
Abb. 47: Formen und Verfahren zur Transformation von Spontanurteilen in deliberierte (bedachte) Urteile .....	152
Abb. 48: Möglichkeiten und Anforderungen an die fachliche und kommunikative Unterstützung von Diskursen .....	157
Abb. 49: Die Schlüsselkennzeichen von diskursiven Projekten.....	167

## Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauROG	Bundesbau- und Raumordnungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (früher BFLR)
BFLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung
BMU	Bundesministerium für Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMU-Projekt	Erprobungs- und Entwicklungsprojekt des Bundesumweltministeriums "Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und sonstigen agrarischen Maßnahmen auf die Ziele des Umwelt- und Naturschutzes mittels der Landschaftsplanung"(BMU-Projekt 1989 bis 1993 und 1995 bis 1996)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Natur- und Umweltschutz Deutschland
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILS	Institut für Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein - Westfalen
IMU	Institut für Medienforschung und Urbanistik
Kraichgau-Projekt	Forschungsverbundprojekt "Weiterentwicklung kooperativer Planungsinstrumente für ein integriertes Hochwasserschutzkonzept am Beispiel des Elsenz-Einzugsgebietes im Kraichgau (Baden-Württemberg)" (Kraichgauprojekt 1996 bis 1997)
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
Leader	Liason entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale, EU-Programm
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MPA	Machbarkeits- und Problemanalyse
Nordschwarzwald-Projekt:	Diskursprojekt zur Technikfolgenabschätzung "Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung in der Region Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)" (Nordschwarzwald-Projekt 1994 bis 1998)
P.A.N.	Gesellschaft zur Planung der Restabfallbehandlung in der Region Nordschwarzwald
SchaLVo	Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung in Baden-Württemberg
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
TA-Akademie	Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg
TASi	Technische Anleitung Siedlungsabfall
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung



## **Zusammenfassung**

### **1 Ausgangspunkt der Untersuchung**

Das Konzept eines vorsorgenden Umweltschutzes beruht heute nicht mehr nur auf Plänen und technischen Programmen. Zunehmend wird der Ausgleich von Wertdifferenzen und Interessen zur Voraussetzung der Umsetzung dieser Pläne. Damit offenbart die Umweltplanung auch ihre latente und manchmal sehr deutliche Konflikträchtigkeit. Eine der wesentlichen Neuerungen der 90er-Jahre liegt in der Erkenntnis, dass neben planerischen Instrumenten auch gesellschaftspolitische Strategien und ökonomische Mittel eingesetzt werden können, um umweltgerechtes Handeln zu fördern.

Planung vollzieht sich immer häufiger in Form von Projekten mit einem klaren Ziel und einem Zeitplan zur Bewältigung einer konkreten Planungsaufgabe. Dieser Ansatz, insbesondere auch die mehr und mehr bürgernah und kooperationsorientierte ausgerichtete Planung ist jedoch nicht unumstritten. Einerseits werden Kooperation und Bürgernähe zwar als Voraussetzung für mehr Bürgerengagement und für eine konstruktive Umsetzung von Plänen und Konzepten erkannt. Andererseits werden eine Verwässerung fachlicher Konzepte und eine Verkomplizierung geregelter Verfahren befürchtet. Aus der Sicht einer Planerin stellt sich zusätzlich die Frage, wie eine kommunikative Unterstützung von Projekten zum Interessenausgleich erfolgen kann, ohne dass die mitwirkenden neuen Partner manipuliert werden oder fachliche Auseinandersetzungen im so genannten Diskursprozess zu kurz kommen.

Neue Techniken und Instrumente zur Steuerung von diskursiven Projekten werden aus dem angloamerikanischen Raum nun auch verstärkt von Wissenschaftlern und Praktikern in Deutschland aufgegriffen. Gesucht wird nach katalysatorisch wirkenden Instrumenten der Planung, die in einem komplexen und diffusen Aktionsfeld zu einer möglichst bindenden, kollektiven und rational nachvollziehbaren Entscheidungsfindung beitragen können.

### **2 Forschungsfragen und Forschungsmethode**

Zur Beantwortung der Forschungsfragen dient die Analyse einschlägiger Fallbeispiele. Mithilfe qualitativer Modellvorstellungen werden konkrete Projekterfahrungen ausgewertet, um daraus die in ihnen enthaltenen Steuerungsmöglichkeiten für Planer zu erschließen. Die zunächst deskriptiv geschilderten Fälle aus den Bereichen des Hochwasserschutzes, der Abfall- sowie der Landschafts- und Agrarplanung werden mithilfe eines Entscheidungsmodells, eines Akteursmodells und eines Projektzyklusmodells in planerisch relevante Komponenten zerlegt. Durch die Einordnung in einen Morphologischen Kasten, der die jeweils funktionsidentischen Steuerungselemente darstellt, wird deutlich, wie breit das mögliche Spektrum an bürgernahen und kooperativen Projektkonzeptionen ist. Die Darstellung typisierender Kennzeichen, die Herleitung von Anforderungen an diskursive Projektkonzeptionen sowie die Ableitung von Kriterien zur

sowie die Ableitung von Kriterien zur Erfolgsmessung sollen Orientierungshilfen bieten und die Diskussion von Qualitätsstandards ermöglichen.

Da in der Planung und im Projektmanagement keine Experimente im naturwissenschaftlichen Sinn durchgeführt werden können, besteht das Ergebnis der Untersuchung in einer Beschreibung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums sowie der damit verbundenen Handlungsempfehlungen und Folgerungen für die Umweltplanung. Die Präsentation der Erkenntnisse dieser Untersuchung richtet sich zunächst an Praktiker, geht aber gleichzeitig über die reine Anwendungsebene hinaus, indem die Erklärungsmodelle als Teilbausteine einer Theorie partizipativer und kooperativer Planung geprüft und weiterentwickelt werden.

### **3 Ergebnisse der Untersuchung**

Aus den erlebten und beobachteten Erfahrungen der Fallstudien lässt sich das „Methodenrepertoire einer kooperativen und bürgernahen Umweltplanung“ zusammenstellen. Dieses Instrumentarium wird in Form eines Morphologischen Kastens (Zwicky 1966) präsentiert, in dem die wichtigsten Aspekte der Steuerung eines diskursiven Projektes aufgeführt werden. Vier Grundphasen wurden als diskursrelevante Schritte identifiziert:

- die Initiierungsphase eines Projekts
- die Phase der Verhandlung des Diskursangebotes
- die Phase des Diskurses selbst und
- die Transferphase.

Der Kasten beschränkt sich also nicht auf die besonders beachteten Diskursaspekte einer Beratung. Gerade im Vorlauf eines Projekts sind wichtige Hintergrundentscheidungen zu fällen, die einen erheblichen Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg einer Diskurskonzeption haben.

Da jeder Planungsfall als mehr oder weniger einzigartig angesehen werden kann, sind auch die möglichen Lösungswege nicht in Form einfacher Rezepturen abzufassen. Jede Planerin oder jeder Planer muss das dem jeweiligen Problem und das den Akteuren angemessene Projektkonzept herausfinden und die damit verbundenen Durchführungs- und Umsetzungserfordernisse beherrschen.

Im ersten Fall wurde die Hochwasserproblematik in einem Forschungsteam behandelt. Zusammen mit den Landnutzern und den Gemeinden sollte in einem Wassereinzugsgebiet ein hochwasserreduzierendes Landnutzungssystem entworfen werden. Das Projekt bietet wertvolle Informationen zu Gestaltung und Steuerung der vorbereitenden Phasen, die in anderen Fällen häufig schlecht dokumentiert sind.

Im zweiten Fallbeispiel werden Planung, Durchführung und Nachbereitung des ersten Mediationsverfahrens in Süddeutschland analysiert. Die Prognose des Abfallaufkommens einer Region, die Bewertung der zur Debatte stehenden Behandlungstechniken für Hausmüll sowie die Standortsuche und -auswahl für Abfallbehand-



lungsanlagen wurden mit dem Konzept des kooperativen Diskurses (Renn, Webler 1992) bewältigt. Aus diesem Fall resultieren insbesondere praktische Erkenntnisse zur Durchführung von diskursiven Projekten, aber auch zu den generellen Schwierigkeiten ihrer Einbettung in einen politischen Entscheidungsprozess.

Das dritte Fallbeispiel fokussiert Fragen von Aushandlung und Motivierung privater Akteure sowie den Nachlauf der Projekte, hier als Erfolgskontrolle von ausgehandelten Maßnahmen im Bereich der agrarischen Förderung und der Landschaftsplanung.

Aus den Erfahrungen der Fallstudien ergeben sich Anforderungen an die Projektkonzeption und die Planer. Ziel ist, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Vorstellungen sowohl im Verfahren als auch im Ergebnis wiederfinden und dass die Ergebnisse möglichst gut in den politischen Entscheidungsprozess integriert werden können. Erfolgsfördernde Kennzeichen sind:

- die realistische Einschätzung der Problemlösekapazität eines diskursiven Ansatzes gegenüber einem nicht diskursiven Ansatz
- die Diskursivität, d. h. die Verständigungsorientierung im Projekt selbst
- die Qualität der Projekt- und Diskursergebnisse
- der Integrationserfolg der Diskurse in formale und legitimierte Planungs- und Entscheidungssysteme und
- für Forschungs- und Pilotprojekte die erreichte Verbesserung des Wissensstandes in Forschung und Praxis.

Als prägende Kennzeichen diskursiver Projekte werden folgende Merkmale herausgearbeitet:

- Ob sich ein Projekt eher an Gruppen richtet oder aber einzelne Bürger zur Diskussion einlädt, ist ein wichtiges Projektkennzeichen, wobei angesichts der Vielschichtigkeit von Umweltproblemen hybride, vermischte Beteiligungsstrukturen sinnvoll sind und eine besondere Herausforderung für die Projektmanager darstellen.
- Die Verhandlungsatmosphäre wird sich weiterhin grundsätzlich unterscheiden, je nachdem, ob die letztentscheidenden Politiker mit am (runden) Tisch sitzen oder nicht und wie Verwaltungsangestellte in die Beratungen eingebunden werden.
- Schließlich macht es einen erheblichen Unterschied, ob ein Verfahren durch professionelle Vermittler unterstützt wird, die für eine Gruppe Serviceaufgaben übernehmen können.
- Unbestritten ist, dass das Selbstverständnis der Sachexperten an einem runden Tisch die Atmosphäre nachhaltig beeinflussen kann. Je nachdem, ob Experten als Dialogpartner der Bürger oder als „allwissende“ Lehrer auftreten, wird der Charakter des Diskurses erheblich variieren. Dabei gilt es, die jeweilige Kompetenz sowohl der Bürger als Laienberater als auch der Fachleute als Sachexperten zu würdigen und in die Diskussion konstruktiv einzubinden.

Inwieweit Landschaftsplaner in Zukunft auch als Vermittler in konfliktreichen Auseinandersetzungen tätig werden, ist offen. Aufgrund ihres generell pragmatisch ausgerichteten Arbeitsansatzes sind sie einerseits besonders befähigt, hier ein neues Arbeitsfeld zu finden. Andererseits gelten sie aber nicht als neutrale Vermittler in Umweltauseinandersetzungen. Aus der fachlichen Sicht der Landschaftsplanung müssen diskursive Projektkonstellationen nicht nur eine dem Problem oder Konflikt angemessene Breitenwirkung entfalten, es geht auch um die Gewährleistung einer notwendigen Tiefe der Erörterungen beziehungsweise die „Bedachtheit“ des Beratungsergebnisses (Deliberationsstufe). Spontane Urteile können in delibrierte, bedachte Urteile transformiert werden, indem sie methodisch nachvollziehbar gebildet werden. Zum anderen müssen sie in einer Gruppe als kollektives Urteil argumentativ entwickelt und gemeinsam getragen werden.

Genau wie diskursive Projekte politische und formale Entscheidungsverfahren nur ergänzen, nicht ersetzen können, so können sie auch keinen Verzicht auf fachliche Expertisen rechtfertigen. Ganz im Gegenteil müssen diskursive Projekte immer sowohl fachlich als auch kommunikativ unterstützt werden. Die Einbindung der Diskursergebnisse in ein formales Planungs- und Umsetzungssystem ist eine bisher ungelöste Herausforderung vieler Praxiserfahrungen. Innovationen sollten deshalb nicht nur bei der Weiterentwicklung der projektbezogenen Vorgehensweisen, sondern auch bei der sinnvollen Abstimmung von formalen und informellen, von kontext- und projektgebundenen Aktivitäten ansetzen. Diskursive Projekte können dann erfolgsfördernd für die Umsetzung von Maßnahmen des Umweltschutzes wirken, wenn sie das bestehende Planungssystem in sinnvoller Weise ergänzen. Da der Projektansatz Aktivitäten aber nur für eine gewisse Zeit zu bündeln vermag, müssen förmliche, langfristige und grundsätzliche Planungsaufgaben auch weiterhin durch das zur Verfügung stehende Umweltplanungssystem gewährleistet werden.

#### **4 Folgerungen für den Einsatz kooperativer und bürgernahe Projekte in der Umweltplanung**

Kooperative und bürgernahe Projekte haben dann eine Chance, einen festen Platz im Repertoire der vorsorgeorientierten Umweltplanung zu erlangen, wenn die durch sie erzeugte Komplexität mithilfe von Instrumenten katalytisch gesteuert werden kann. Dies bedeutet nicht, dass Planer die Ereignisse gänzlich beherrschen oder gar manipulieren dürfen. Im Gegenteil gerade in kooperativen und partizipativen Projekten werden Kreativität, Phantasie und Intuition benötigt, die jedoch in ein Konzept professioneller Projektsteuerung im Dialog mit den beteiligten Akteuren eingebettet sein müssen. Zehn Thesen ergeben sich aus den Erkenntnissen dieser Untersuchung:

- (1) Räumliche Planung bedeutet Werte- und Interessenausgleich. Damit geraten rein technische oder expertenorientierte Planungssysteme immer mehr in die Defensive. Sie werden zunehmend ergänzt um diskursive Verfahrens-

elemente, die einen Ausgleich und eine Bündelung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen gewährleisten sollen.

- (2) Planung wird zunehmend in Form von Projekten konzipiert. Die fallbezogenen kollektiven Verhandlungs- und Bewertungsprozesse liegen quer zur traditionellen Arbeits- und Kompetenzverteilung und öffnen sich in neuer Art und Weise gegenüber potenziellen Kooperationspartnern und Bürgern. Eine Problemlösung auf Vorrat mithilfe langfristiger Pläne hat sich für diese Aufgabe als Überforderung erwiesen.
- (3) Will man Planungsprojekte diskursiv konzeptionieren, so stellt sich zunächst die Frage, welche Akteure in welcher Art und Weise in die Projekte involviert werden können. Alle Erfahrungen zeigen, dass die Resonanz auf ein Mitwirkungsangebot, obwohl dieses von Bürgerinnen und Bürgern wie auch von Bürgerinitiativen und anderen Gruppierungen immer wieder eingefordert wird, häufig geringer ist als erwartet.
- (4) Auch wenn viele Projektmanager das Gefühl haben, in einem organisatorischen Chaos zu versinken, so kristallisieren sich doch typische Arbeitsabläufe heraus. Diese können als Projektphasen interpretiert werden und sind mehr oder weniger steuerbar.
- (5) Der spezifische Verlauf eines Diskursprojekts entspricht natürlich nicht exakt den Modellannahmen. Dynamische Differenzierungen sind zu beachten, z. B. weil sich nicht alle Akteure stetig und abgestimmt miteinander engagieren, z. B. weil Projektphasen häufig ineinander verschachtelt verlaufen und auch weil die Einpassung eines Projektes in ein Planungssystem oft nicht von Beginn an gelingt.
- (6) Die Projektsteuerung kooperativer und bürgernaher Projekte erfordert ein Instrumentarium, dessen Elemente auf spezifische Problemfelder und Konfliktkonstellationen zugeschnitten werden können. Eine erste generelle Übersicht über die Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten kann ein modular aufgebautes Instrumentensystem bieten.
- (7) Die große Vielfalt der Steuerungsmöglichkeiten hilft einerseits, komplexe Fragestellungen mit adäquaten Mitteln zu bearbeiten, führt aber auch zu Unsicherheit und Unübersichtlichkeit in der Entscheidung, welche Instrumentenelemente im Fall X wie zu kombinieren sind. Die Praxis wird sehr schnell neue Maßstäbe erzeugen, sodass die generellen Erfolgsaussichten eines Projekts richtig eingeschätzt sowie die richtigen Entscheidungen aus dem Spektrum möglicher Handlungsalternativen ausgewählt werden.
- (8) Über die Klärung allgemeiner Erfolgskriterien hinaus bieten definierte Typologien und Qualitätsstandards ebenfalls Orientierung für Planer und Projektsteuerer und unterstützen damit eine problemspezifische Ausrichtung von Diskursverfahren.

- (9) Vermittelnde Funktionen sind in Planungssystemen und Projekten schon immer vorgesehen gewesen und an sich nichts Neues. Sie können an die teilnehmenden Personen in einem kooperativen Prozess gebunden sein, indem diese konstruktive Haltungen in den Verhandlungen einnehmen. Sie können aber auch neutralen Personen oder Institutionen angetragen werden.
- (10) Es ist heute weitgehend offen, wie sich das Umweltplanungssystem durch diskursive Projekte wandeln wird. Deshalb ist die richtige Verortung eines Projekts mit seinen Zielen und Auswirkungen nicht banal. Eine Überfrachtung kooperativer und bürgernaher Projekte mit unrealistischen Hoffnungen auf eine grundsätzliche Änderung unseres politischen Systems ist nicht hilfreich. Kooperative und bürgernahe Projektkonzeptionen sind zwar als sinnvolle Innovationen in der Umweltplanung anzusehen, mit ihrem Einsatz ist aber kein grundsätzlicher Paradigmenwechsel verbunden.

## Summmary

### 1 Motivation for the study

The concept of environmental protection changed strictly in recent years. It is no longer a technical concept of plans and measures but more and more a way of integrating interests and values of different social groups involved in environmental conflicts. To foster environmental protection we need not only to enforce the appropriate administrative rules and economical tools, surplus we have to communicate the concept of environmental protection to the public too. Therefore planning has to become more transparent and comprehensible for lay people and has to meet their needs and values. It has to deal with all conflicts and misunderstandings we deal with in modern society.

The planning procedures are changing into a more participatory and cooperative process. On the one hand this is a requirement for civil commitment and engagement but on the other hand it is opening up the planning process to public discussion. This is feared as an activity not necessarily meeting the complex ecological needs as planners would define them. And what we do not know at this time is how and by which means we can conduct the planning process to build consensus and to reach a good solution for our environmental problems.

In recent years a wave of new project-oriented concepts were discussed. This is one of the fundamental characteristics of discussions amongst planning experts. We intend to work in structures with a clearly defined starting point and end. That means we define planning projects as a task to solve problems and treat them much more pragmatically than before.

European planners are inspired by the Anglo-American model of mediated problem solving. Mediators or facilitators seem to realize more clearly consensus and cooperation by bargaining and collective arguing. But it is not clear yet, if these communication methods and tools can be implemented in the European or German system of planning, which is more regulated by law and less open for compromises and civil contracts.

### 2 Methodology for the study

Three case studies and the empirical experiences of the author compile the database of this investigation. The goal is to find appropriate models to understand the process and the activities in participation and mediation projects. From this point it is possible to describe the steering elements of the planning process (instruments or planning tools), which can be influenced by planners, not to control it totally or to manipulate the actors but to find out the chances and risks of this new manner of planning. The case studies are part of the environmental planning system of Germany in the fields of water regulation, waste management and landscape planning.

The qualitative models to describe the exemplary planning processes give us an idea

- of the system of decision making, in which planning takes an important part giving advice to politicians
- of the more or less involved actors and their interests in the planning process and
- of the order of possible activities or functions in a project that can be described as phases or steps.

The discourse concept of a project must fit perfectly to the problem in question and give a realistic chance for successful consensus building. This cannot be reached by strict formulas, recipes or easy step-by-step procedures. The steering system must have a more modular character and give a variety of activities which are functionally equivalent. Such a system has been suggested for planning problems in 1966 by Zwicky under the name of morphological framework. Each of the case studies contributes special elements to the morphological framework, and in the next step of the study these elements can be recombined in a new way. The case studies are chosen to incorporate every phase of the whole process. Understanding the function of the possible activities in the process helps the planners to work with instrumental elements properly and to reflect the problem as a whole. We also learn what could be done to innovate the planning system or to adjust the important standards of the art and the new methods in the market of environmental planning.

### **3 Results of the study**

By illustrating three case studies, which represent different phases of an ideal planning process, the investigation shows the whole repertoire of discursive planning.

The most important steps can be associated with four main phases:

- the initial phase of a project
- the bargaining phase dealing with the offer to discourse
- the phase of the discourse itself
- the transfer into the system of political decision making.

*The case studies:* The first case shows the need to cooperate with different municipalities settled at a river with a high flood risk. The planners had to find a solution which reduces the risk of overflowed land by measures concerning the farmers and the interests of the municipality situated upwards the river. Costs and benefits of the water and land use management system were not in the same hand. This problem was only discussed in a scientific team, but it was taken so far that the project could have started. For this case study the phase of preparing the discourse gained a lot of information.

The second conducted project was an innovative mediation and participation process in waste management by the Centre of Technological Assessment in Baden-Württemberg. In three phases the author learned a lot about the pragmatic needs to

organize a discourse. Stakeholder groups and lay people discussed the need for waste treatment in the region (methods of forecasting the amount of waste), about technical aspects of waste treatment and the best siting of waste management plants. Of course this was a typical question of the NIMBY (not in my backyard!) phenomenon and a hard conflict for all panels in the region, but the participants recommended a list of sites and overcame the NIMBY problem. All phases of discourse management were concerned in this project.

The third case study deals with the conflict between nature protection and land use management which represents a fundamental conflict in the transformation from an agricultural to an industrial society and which is a field of permanent negotiation in the European countries. If one wants to protect certain forms of natural landscape one has to use the land, not in the way of industrialized agricultural production but as it was practised traditionally for centuries. For this dispensation farmers should get a financial compensation. In the project the bargaining of what amount of money they could expect was the crucial point. But it was not only money to compensate the measures, also public appreciation or organizational help was very important to implement ecological planning concepts. This case study gave many ideas on how to begin and implement plans discussed with the ones who will have to carry the burden of the recommended measures but who also profit from the appreciation of their work in society.

*The morphological framework:* The morphological framework is formed by the experiences of the three cases. It is not limited only to visible elements of the discursive process. Especially in the beginning of the bargaining many activities are carried out behind the scenes. Very often one can find suspicion on the side of interest groups and stakeholders to be used only to gain acceptance in a broader public for their fight against an unwanted project. It takes a long way to motivate these groups to join the project.

The way people are invited to join the process makes a fundamental difference. If the process addresses lay people not organized in groups but perhaps bewildered by a project in discussion or if organized stakeholder groups take part, the atmosphere will change obviously. It is also a question if the panel follows an agenda closed from the public or if the problem is a conflict discussed in the media and the political panels too. Transparency is not only a question of trust and distrust in this phase of the process but also of costs and engagement. And finally it is a characteristic fact if the process is mediated by a neutral team of facilitators or not. Their function is to help the consensus building in a catalytic way, means to speed up the process without manipulating it.

In the process the panels constitute themselves by passing the rules of procedure. From the expert point of view discourse panels are often looked at sceptically, because they mistrust lay people having the ability to understand complex problems. Those experts are right stating that you cannot "discuss about facts" but they ignore that it is fundamental to be understood and to discuss values from different perspec-

tives. Thus it is a challenge for every project manager to integrate expert knowledge but also to appreciate lay people's knowledge in regard to local information, to show different values from different perspectives and to weight arguments under the special frame of concerned citizens.

If the process is taken far enough, the panel has to decide whether the goal is reached or not. Also the political actors and the administration need criteria to evaluate the results of the discursive efforts. In this study it is suggested to discuss the following criteria:

- the discursive capacity to resolve a problem in the new manner must be big enough (in some special cases it may not be necessary to open the process to the public and to lay people)
- the direct discourse to communicate face-to-face must be fair in the eyes of all participants
- the quality of the proceedings and other outcomes must be high also in comparison to an expert verdict,
- the implementation of the process and its results must fit in the legal political and administration system and
- the scientific and practical progress must be appreciated by the community of managers especially if the project has an innovative character or function.

Because the effects of a discursive project are not easily accepted in our society it is necessary to guarantee a certain standard of rationality and deliberation in the products and the process. We can discriminate four levels of discourse standards.

*Deliberations standards:* If the process is designed as a "citizen jury in a courtyard" we define different roles for the different groups and a special setting for the deliberation, for example experts argue pro and con or a jury that only has the right to hear the arguments from others and not to develop its own ideas. The problem with this standard is that the project managers create a situation with different levels of influence for the participants. They are not longer equally powerful, their influence on the subject is defined by the managers.

The second level of deliberation is the spontaneous judgement on the matter in discussion. Panels meet and exchange their arguments without testing their quality. All arguments have the same weight, no structure for validation is given. If the level of deliberation is not very high, it can make sense to create a project like this, when the managers succeed for example in compiling a heterogeneous group of participants.

On the third level the process gains more rationality by keeping only these arguments in the discussion which have been tested and deliberated. The participants use criteria or checklists to validate the arguments e.g. by arranging them according to a framework. Renn suggests such a framework based on the work of Habermas by examining the arguments if they are sound. The American principle of negotiation with the Harvard School maintains that the bargaining must create a good relationship between the future partners and create a solution which is the best alternative.



tive for every partner. Otherwise the participants should leave the round table (principle of BATNA “Best Alternative To a Negotiated Agreement”).

The fourth level of quality in a collective and discursive process is a judgement gained from a methodological process. In this case one follows a specific methodology and controls every step in order to produce a high level product. Of course the method to choose is under discussion and has to be appropriate to the problem in question. But the outcome of the deliberation is more or less rational and an external person can follow the arguments.

It is not clear yet, if landscape architects or environmental planners will conduct the new processes as mediators or facilitators or if they only will have to learn to be in a new role as an expert in dialogue with lay people. On one hand they can produce a very high level of deliberation because they know how to deal with the methods in question, on the other hand they are not perceived as neutral and they lack to communicate easily with lay people. Here the study revealed the need of professional training.

Only if all disciplines of experts know how in principle cooperative discourses work, they can find a constructive role and promote at the same time the environmental need in the deliberations. If more and more people learn how to conduct such processes without manipulating the participants, the formal planning process will be more valid because different perspectives will come into account prior to deciding in the political arena.

#### **4 Conclusions for Implementing New Forms of Cooperation and Participatory Planning**

Only if project managers can conduct cooperative and participatory processes in the planning field with professional means they manage to strengthen environmental protection. That means that instruments and tools must be developed especially for the planning sector and the level of quality to be reached must be very high. Because the recommendations of lay people's panel compete in a certain way with expert advice in political conflicts, the processes must reach the third or fourth level, that means a nearly rational argumentation. This does not mean that intuition or creativity are not necessary but that the deliberations must be intensive and structured not only spontaneously. Ten findings from the study show possibilities to build consensus in the very important field of environmental decision making.

#### **Function and Form of Environmental Cooperation and Participation Projects**

Planning in the environmental field needs to deal with the interests and values of the people concerned by the planning process. To build consensus will not always be possible but collective acting towards a sustainable future depends more and more on resolving conflicts and integrating different interests.

The planning process has to change into a more practical form of finding solutions in limited time. Plans will no longer be the means to solve problems of the future in advance. Projects have to be designed to solve conflicts between the different parties involved. Lay people have to be more integrated in these projects.

### **Models of Understanding Cooperation and Participation Projects**

Different groups will be involved in discourse projects. One model to explain the motivation and the way a person could get involved is the Orbit -Model introduced by Aggens in 1983. It says that not everybody will join in the process, people must have an interest to join in. They decide for themselves whether they only want to observe what is going on or whether they want to be near to the decision makers and be part of the panel.

Every project shows different phases in the process. Managers cannot control such a process completely but they can understand what happens, what consequences follow from certain project decisions and what they should do to reach a good compromise or even a win-win solution. They always look for tools and adequate instruments to design successful projects.

The know-how in the sector of discursive planning is not concentrated in Europe. Because the American political system is closer to civil arguing and bargaining, the state of the art of mediation and negotiation is more advanced. The implementation in the European and German context is not very easy because the results of cooperation and participation are to be legitimized by political decisions. Like experts, lay people can only give advice in the political arena, they are not allowed to decide.

### **Tools and Instruments for conducting Cooperation and Participation Projects**

To handle the tools professionally, we need planners who know the details of the communication process in groups. We do not need recipes, which intend to define the task as an "easy going on" without profound knowledge. It will not be sufficient to get through a weekend training in order to conduct a planning workshop. We need an adequate framework with many possibilities to choose from in order to find the appropriate for the problem in question and the specific conflict situation.

This complexity shows, that it is useful to design the procedure of communication and recommendation "backwards" starting from the desired and possible results and products. In environmental planning processes these products must have a high deliberative quality to be accepted and useful.

The criteria to define "deliberative quality" are not easy to formulate, because every project has a different context and goal. But we can have a look at the phases and find out criteria for every step of the planning process. This will give orientation to the managers of cooperation and participation projects.

Mediators and facilitators grow out of different professional fields. Social workers, civil engineers or psychologists have different talents and specific problems in man-

aging discursive projects. The knowledge of planners is very helpful, because they have experience in working with scientific methods and in problem solving. In contrast they have sometimes very little consciousness on what ordinary people think and know. They present themselves as experts, not recognizing that lay people are at least experts of their personal values. Planners should learn and be trained to present their work and to communicate it to the people who have to live with their advice.

**Result: Cooperative and participatory environmental planning will not replace the legal system of planning and deciding but it will innovate this system by giving a clear picture of the interests and the values of people involved in these processes. To pass and implement plans in this way will be more fair than the traditional way.**

The planning process open for groups and interested people will create a very complex system of planning and deciding. Therefore specific tools and professional mediators are needed to guide the participants through the phases and to design professionally projects that help implementing plans in a way everybody can live with. Despite this being the desired function of the new ways of planning, it is naïve to believe that this will be achieved to the full extent in any “real life” setting. Therefore we still need to rely on our political system with the majority vote of elected people making the final decision. Cooperation and participation enrich the base for deciding they will not replace the established formal and legal system of environmental planning.

# **1 Zum Bedarf eines kooperativen und bürgernahen Instrumentariums in der Umwelt- und Landschaftsplanung**

## **1.1 Diskursivität als integrierende Funktion einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung**

*Konfliktfall 1:* Mitte der 80er-Jahre gipfelte der Streit zwischen Naturschützern verschiedener Auffassung bei einem Kondor-Wiederansiedlungsprojekt in Kalifornien in der Bewaffnung der gegnerischen Seiten (Precht 1997). Auf der einen Seite standen Naturschützer, die die letzten Paare des symbolisch wichtigsten Vogels Nordamerikas in einen Zoo überführen wollten, um dort ein Zuchtprogramm zu beginnen. Auf der anderen Seite patrouillierten Naturschützer mit Schrotflinten vor dem letzten Nest, um die Vögel in Freiheit sterben zu lassen. Sie befürchteten, dass durch das Zoo-modell die Erhaltung des Lebensraums des Kondors gesellschaftspolitisch nicht mehr durchzusetzen sei.

*Konfliktfall 2:* In der Bundesrepublik Deutschland mündete der Streit um die Ausweisung des Nationalparks Wattenmeer in der Gründung eines Bundesverbandes aus vierzig Vereinen und Bürgerinitiativen, die sich als „Nationalpark-Geschädigte“ bezeichneten. Unter der Überschrift „Zoff im Park“ griff die Wissenschaftsredaktion der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ die Probleme auf, die deutschlandweit mit der Ausweisung von Nationalparks und Großschutzgebieten verbunden sind (Albrecht 1997). Überall, wo Arten oder Landschaften unter Schutz gestellt werden sollen, regt sich der Widerstand besonders der Land- und Forstwirte, der Angler, der Tourismusförderer und anderer Naturnutzer.

*Konfliktfall 3:* In Frankfurt sollte nach dem Willen des Magistrats der Stadt im Rahmen des Grüngürtel-Projekts ein neuer Stadtpark zwischen den Orten Bonames und Nieder-Eschbach entstehen. Die Sicherung von 150 ha Grünfläche für Erholungszwecke in einem dicht besiedelten Gebiet löste eine erbittert geführte Diskussion um das Für und Wider dieses Projekts aus. Die Bauern befürchteten, dass in Zukunft „Nackte neben ihrem Gemüse liegen“ (Frankfurter Neue Presse 1992), die Bevölkerung wollte keinen Autoausflugsverkehr dulden und Dritte wiesen darauf hin, dass man auch ohne eine rechtliche Sicherung oder eine ästhetisierende Umgestaltung in dem Gebiet spazieren gehen könne.

*Konfliktfall 4:* Nach dem In-Kraft-Treten der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz (§ 20c BNatSchG), durch die unter anderen auch Felsen unter einen automatischen Biotopschutz gestellt wurden, fühlten sich die Sport- und Klettervereine Baden-Württembergs in ihren ureigensten Interessen getroffen. Von 1990 bis 1994 verhandelte der baden-württembergische Landesverband des Deutschen Alpenvereins mit den zuständigen Landratsämtern, um eine Kletterkonzeption vorzulegen, in der praktikable Schutzstrategien für jeden Felsen aufgrund einer Biotopkartierung verabredet wurden (Landesverband Baden-Württemberg des Deutschen Alpenvereins 1991).

Die Liste persönlich tief greifender und gesellschaftlich breit wirkender Konflikte könnte weitergeführt werden. Beispielhaft dafür stehen die Themen von Bürgerentscheiden in Bayern, die den großen Anteil umweltrelevanter Auseinandersetzungen in gesellschaftspolitischen Konfliktlagen belegen (Abbildung 1).

Themenbereiche der Bürgerbegehren	Anzahl
Flächennutzungs- und Bauleitpläne	96
Verkehrsprojekte	132
Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen	105
Entsorgungsprojekte (Müll, Abwasser)	58
Private Bauprojekte	39
Gebühren und Abgaben	15
Sonstige	40
Gesamtzahl 1995 bis 1998	485

Tag	Ort	Gegenstand und Beteiligung	Ergebnis
10.12.95	Waldsassen	Für eine Umgehungsstraße	59,0 % angenommen
14.07.96	Vilshofen	Gegen einen Motorboothafen	42,5 % angenommen
21.07.96	Aystetten	Erhaltung des Biotops Mösle	50,0 % abgelehnt
27.07.96	Uffing	Für den Bau einer Tauchkörper-Kläranlage	58,2 % angenommen
28.07.96	Lindau	Für eine neue Spielbank	29,7 % angenommen
29.09.96	Oberammergau	Spilleiter der Passionsspiele	65,6 % angenommen
27.10.96	Holzheim	Gegen den Bau „schwimmender“ Ferienhäuser	59,3 % abgelehnt
24.11.96	Partenstein	Gegen die Baugenehmigung für ein Psychiatrieheim	68,5 % angenommen
19.01.97	Illertissen	Gegen einen Supermarkt auf der grünen Wiese	43,3 % abgelehnt
19.01.97	Hahnbach	Erweiterung der Abfallentsorgungsanlage	55,4 % angenommen
20.04.97	Feldafing	Für das Buchheim-Museum	75,3 % abgelehnt
04.05.97	Lohr am Main	Gegen eine McDonald's-Filiale	33,9 % abgelehnt
13.07.97	Aschaffenburg	Rettet die Altstadt	14,7 % angenommen
13.07.97	Schwabhausen	Pro Abenteuerspielplatz	44,6 % abgelehnt
27.07.97	Sinzing	Für den Straßenbau in Eigeninitiative (um Geld zu sparen)	38,6 % angenommen

**Abb. 1: Was die Bayern bewegt, worüber die Bayern in Bürgerentscheiden abstimmen (Mehr Demokratie e. V., München, in: Die Zeit 8. 4. 1998, S. 19)**

Was haben diese Fälle aber gemeinsam? Sie zeigen zunächst, dass räumlicher Umweltschutz auf allen planerischen Ebenen und im gesamten Spektrum zwischen naturnaher Landschaft und städtischem Freiraum als konfliktreiches Betätigungsfeld anzusehen ist.

- Hinter der gemeinsamen Wertschätzung des Kondors in den USA stand der Streit über das angemessene Problemlösungsverfahren.

- Hinter der Regelung der Nutzungsintensität in Schutzgebieten verbirgt sich ein typisch europäisches Problem dicht besiedelter Kulturlandschaften: Traditionelle Nutzungen sind Sinnbild und Ziel des Naturschutzes und es ist schwierig, natürliche Sukzession (oder Verwilderung) in bestimmten Gebieten zuzulassen oder sogar zu planen (Diepolder, Haber 1997).
- An dem Fall im Frankfurter Ballungsraum kann gezeigt werden, dass sogar wenn eine Stadt vorsorgend Flächensicherung betreiben will und wenn die Maßnahmen auch im Sinne der ortsansässigen Bevölkerung gedacht sind, Einigkeit und Interessengleichklang in einem Gemeinwesen heute nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden können.
- Und der vierte Konfliktfall belegt schließlich, dass aus Konflikten dennoch auch Kooperationen erwachsen können. Wie tragfähig und langfristig sich diese erweisen werden, ist jedoch offen.

Unter welchen Bedingungen und wie konstruktive Verabredungen im Umweltschutz erreicht werden können und wie Planerinnen und Planer diskursive Verhandlungen unterstützen können, ist das Thema dieser Untersuchung.<sup>1</sup> Dahinter steht die These, dass in einer Demokratie Verständnis und Einverständnis nicht durch politische Akte verordnet werden können, sondern dass eine durchdachte kollektive Entscheidungsfindung im Vorfeld politischer Abwägung organisiert werden muss. Ideal wäre die Erfindung eines Katalysators, mit dessen Hilfe Probleme aktiv aufgegriffen und in solche Lösungen transformiert werden könnten, die den Bürgerinnen und Bürgern Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleisten und die auch im Sinne des Umweltschutzes zu guten Entscheidungen führen.

In dem Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland werden der Umwelt- und Landschaftsplanung wichtige Querschnittsaufgaben zugebilligt, zum Teil aber auch schlichte Überforderungen zugemutet. Städtebauliche Pläne verwirklichen sich in der Regel durch die Investitionsbereitschaft privater Bauherren. Fachplanungen, wie z. B. die Agrarplanung, verfügen über machtvolle Förderpolitiken, die Betriebe dazu bewegen können, ein umweltschonenderes Nutzungsregime einzuführen. Die Landschaftsplanung ist so konzipiert, dass sie immer auf eine Umsetzung durch andere Akteure, Ressorts oder Institutionen angewiesen ist.

Für den Bereich der Landschaftsplanung gelten das Naturschutz- sowie das Bau- und Planungsrecht als das relevante Steuerungsprogramm, das damit auch die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Förderung kooperativer Zusammenarbeit und für mehr Bürgermitwirkung bereithält (Gassner 1995, S. 56 ff.). Dabei kann Landschaftsplanung einmal eng, d.h. nur auf die Inhalte der Paragraphen 5 und 6 des

---

<sup>1</sup> Auch wenn Frauen auf dem Gebiet der Planung und des Projektmanagements eine hohe Präsenz aufweisen und ihnen maßgebliche Leistungen zukommen, ist es aus sprachlichen Gründen nicht möglich, sie im Text immer explizit zu nennen. Wenn von Planern, Projektmanagern und Bürgern gesprochen wird, so wird vorausgesetzt, dass den Planerinnen, Projektmanagerinnen und Bürgerinnen dabei eine gleichberechtigte Rolle zukommt. Leider kann dies nicht immer wieder sprachlich dargestellt werden.

Bundesnaturschutzgesetzes bezogen, oder umfassend, als Aufgabe zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzgesetzes (§ 1 BNatSchG), aufgefasst werden. Sind im ersten Fall nur förmliche kommunale Landschaftspläne, regionale Landschaftsrahmenpläne und föderale Landschaftsrahmenprogramme als Landschaftsplanung anzusehen, so umfasst die weitere Definition das gesamte Spektrum raumbezogener umweltrelevanter Entscheidungen, für die landschaftsökologische Grundlagen von Bedeutung sind. Dieser Untersuchung liegt die zweite, weite Definition zugrunde.

In den Gesetzen verankerte Klauseln (z. B. Landwirtschaftsklauseln Abs. 3, § 1 BNatSchG u. a.) verhindern zusätzlich eine einfache Durchsetzung landschaftsplanerischer Vorgaben. Der Befund der Erfolglosigkeit der Landschaftsplanung am Ende der 80er-Jahre im Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen geäußert, zielt ebenfalls auf die mangelnde Umsetzungsfähigkeit der Natur- und Umweltschutzziele (Hübler 1988, Kiemstedt et al. 1990, SRU 1987, Tz. 411, Uppenbrink, Gelbrich 1996, S. 465). Als Ursache für die Schwierigkeiten und mangelhaften Effekte der Landschaftsplanung werden heute folgende Phänomene diskutiert:

- Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Gesetzesbereichs,
- Problem der angemessenen Standardisierung und schwierige wissenschaftliche Fundierung von Planungsaussagen,
- allgemeine geringe Wertschätzung von Naturschutz- gegenüber Naturnutzungsinteressen in den anstehenden Abwägungsentscheidungen,
- mangelnder Erfolg und schlechte Akzeptanz gegenüber den Adressaten der Planung (Luz 1994, LANA 1995, Uppenbrink, Gelbrich 1996, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1996, IV-19 ff., Mitlacher 1996, Oppermann, Luz, Kaule 1997, vgl. auch Lucke 1995).

Zur Bündelung, Abstimmung und Koordination verschiedener Politikbereiche sind in den 90er-Jahren mehrere grundsätzlich unterschiedliche Wege aufgezeigt worden. Dazu gehören

- die juristische Straffung und Vereinfachung der bisher nebeneinander stehenden Genehmigungsverfahren für Eingriffe in Natur - und Landschaft (Merkel 1996, Kloepfer et al. 1991, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998, Sachverständigenrat Schlanker Staat 1997, Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V. 1998),
- der ökonomische Weg einer neuen Anreizstruktur, um umweltschonendes Verhalten zu belohnen, und „Umweltsünder zur Kasse zu bitten“ (Schweppe-Kraft 1998),
- der Weg über die Massenmedien mithilfe einer öffentlichkeitswirksamen Inszenierung von Ereignissen, um umweltorientiertes Handeln besser in das öffentliche Bewusstsein zu rücken (Fürst 1995b, Ganser et al. 1993), und

- der Weg der Kooperation und Partizipation als gesellschaftspolitische Innovationen, indem Politiker, Verwaltungen und Bürger zu möglichst gemeinsam getragenen Entscheidungen kommen und diese umsetzen.

Auch wenn von vielen Landschaftsplanern zunehmend auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verankerung der Planungs- und Umsetzungsentscheidungen in gesellschaftlichen Diskussionen hingewiesen wird, suggeriert die Fachdiskussion, dass Akzeptanz grundsätzlich leicht beschaffbar sei. Umweltpolitik wird auf individuelle Entscheidungen der Bürger als Konsumenten oder der Betriebe als Wirtschaftseinheiten eingegrenzt. Eppler hat darauf hingewiesen, dass die Berufung auf den Akzeptanzbegriff, obwohl damit ja gerade eine Hinwendung zum Bürger intendiert ist, eine Gefahr der Entmündigung der Bürger in sich birgt (Eppler 1992, S. 169 ff., Hill 1980). Bürger könnten nur noch zwischen vorgefertigten Alternativen wählen, indem sie vorgegebene Optionen eben akzeptieren oder nicht akzeptieren. Mangelnde Akzeptanz kann auf mangelndem Wissen, auf auseinander klaffenden Wertvorstellungen oder auf mangelnden Mitgestaltungsmöglichkeiten beruhen, was wiederum sehr unterschiedliche Maßnahmen der Akzeptanzgewinnung erfordern würde. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion gilt jedoch: Akzeptanz kann man nicht wollen, man hat sie oder man hat sie nicht. Dagegen kann man bessere Lösungen unter Umständen durch eine diskursivere Ausrichtung der Planung erreichen. Ziel ist ein systematisch durchdachtes und begründetes Planungsergebnis, in das die Sichtweisen, Beiträge und das Engagement der verschiedenen Adressaten der Planung eingeflossen sind.

In dieser Arbeit steht der Ansatz der Kooperation und Bürgernähe in Planung und Umsetzung im Vordergrund des Interesses. Dies bedeutet nicht, dass dieser Weg von vorneherein als beste und erfolgversprechendste Innovationsmöglichkeit in der Umweltpolitik angesehen wird. Ein wichtiger Grund für die Beschäftigung mit diesem Ansatz ist jedoch die Annahme, dass alle umweltrelevanten Entscheidungen, auch die Implementierung der juristischen oder ökonomischen Strategien, letztlich umstritten sind und demokratischer Entscheidungsprozesse bedürfen. Hoffnungen in einen „quasi-technischen“ Effektivierungsautomatismus für die Planung verkennen, dass Zusammenarbeit, Einsicht und Verständnis, also Kooperation und Bürgernähe, als Voraussetzungen für ihre Einführung gelten müssen.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dass sich das Selbstverständnis der Planer erweitert. Umwelt- und Landschaftsplaner sind auch Politikberater für Bürgermeister, Gemeinderäte, Investoren und Bürger. Als Projektmanager müssen sie eine politisch und sachlich reflektierte Entscheidungsfindung fördern. Planung ist nach diesem Verständnis nicht nur eine Technik, sondern auch Politik. Insofern ist auch die Umwelt- und Landschaftsplanung auf die Notwendigkeit und Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht voraussetzendem Konsens angewiesen (vgl. Scharpf 1971, S. 33, Benz 1994, Fürst 1995 a) und benötigt auf ihre Fragestellungen zugeschnittene diskursive Instrumente.



## 1.2 Kooperation und Bürgerbeteiligung als Bestandteil und informelle Ergänzung formaler Planung und Entscheidung

In diesem Kapitel werden einige typische Formen von diskursiven Planungs- und Umsetzungsverfahren dargestellt, die entweder Bestandteil des formalen Entscheidungssystems sind oder dieses ergänzen können. Das Repertoire an formalen Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger und Gruppen ist juristisch determiniert. Betroffenenrechte unterscheiden sich im planungsrechtlichen Sinne z. B. grundsätzlich von Beteiligungsrechten.<sup>2</sup> Im ersten Fall geht es um die Anhörung von Personen, in deren (Umweltnutzungs-)Rechte durch einen Verwaltungsakt eingegriffen wird. Zum Beispiel bieten das Planfeststellungsverfahren und das Flurbereinigungsverfahren die Möglichkeit, Personen mithilfe eines formalen Verfahrens im Sinne des Allgemeinwohls zu enteignen. In der Öffentlichkeit und in den Medien wird Betroffenheit jedoch meist weiter, d. h. im Sinne der Interessentenbeteiligung, interpretiert. In diesem Fall geht es um Entscheidungen, in die die Meinungen und Ideen der Bürger möglichst breit oder sogar gesellschaftlich repräsentativ eingebunden werden sollen (Knemeyer 1995, S. 80). Hier kann sich jeder Bürger zu Planungsvorhaben und Maßnahmen äußern (ebd. S. 81).

In Bezug auf umweltrelevante Entscheidungen wurden mit der Novelle zum Städtebauförderungsgesetz 1976 in Deutschland erstmals weitreichende Mitwirkungsrechte für Bürger gesetzlich festgeschrieben (Kodolitsch 1994). Im Bau- und Raumordnungsrecht (BauROG) werden heute in § 3 die frühzeitige Bürgerbeteiligung und die öffentliche Auslegung von Planentwürfen geregelt (Stich 1998, Scholich 1998). Außerdem ist als Sonderform der Mitwirkung im Umweltschutz die Beteiligung von Umweltschutzverbänden nach § 29 des BNatSchG zu nennen, bei der Verbände zu naturschutzrelevanten Entscheidungsfragen gehört werden. Dahinter steht die Idee, dass der Einfluss anwaltlicher Argumentation im Sinne der Natur oder eines Umweltschutzgutes in den Planungsverfahren systematisch gestärkt werden müsse. Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) beinhaltet heute sowohl kooperative Elemente im Scopingprozess (§ 5 UVPG) als auch umfassende Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und Gruppen (§ 9 UVPG).

Gerade diese Regelungen zur Einbeziehung der Öffentlichkeit gerieten seit der Wende in der so genannten Beschleunigungsdebatte in die Diskussion (Zschiesche 1996, S. 74). In der Folge ist z. B. im Abfallbereich das aufwendige Planfeststellungsverfahren, das auch umfangreiche Mitwirkungsrechte für jedermann bereitstellt, durch die einfachere Genehmigung mit reduzierten Mitwirkungsrechten ersetzt

---

<sup>2</sup> Im juristischen Sinne wird zunächst geregelt, wer überhaupt über Mitwirkungsrechte an einer Entscheidungssache verfügt. Dabei kann unterschieden werden zwischen

- der Betroffenenbeteiligung, bei der Eigentums- und Nutzungsrechte in einer Entscheidungssache tangiert *sind*, und
- der Interessentenbeteiligung (auch Jedermann- oder Populärbeteiligung), bei der alle Interessierten bzw. alle, die sich von einem Vorhaben betroffen *fühlen*, in das Verfahren einbezogen werden können (Blümel, Pfeil 1995, S. 101ff).

worden. Andererseits zeigt sich, dass die Bürger keineswegs bereit sind, in brisanten Fragen auf Mitsprache zu verzichten. Proteste, Boykotte, Besetzungen und das Erzwingen von Bürgerentscheiden setzen Politiker unter Zugzwang und bewirken danach den Einsatz informeller Verfahren der Kooperation und der Bürgerbeteiligung bei brisanten Entscheidungen.

### **Verfahren zur Beteiligung organisierter Interessengruppen, Initiativen und Verbände**

Als Sammelbegriff für Verfahren zur Beteiligung organisierter Gruppen hat sich die Metapher des „runden Tisches“ eingebürgert (vgl. Abbildung 2). Ziel all dieser Verfahren ist die Zusammenführung eines möglichst breiten Spektrums an gesellschaftlichen Gruppen, die Suche nach einem konsensualen Ergebnis, die Selbstverpflichtung zu sachorientierter Arbeit und eine konstruktive Umsetzung der verabredeten Entscheidungen.

*Runde Tische* im Speziellen haben sich als eigenständiges Verfahren in den Umbruchzeiten der Wende, zunächst in Polen, dann auch in der DDR, in einem Machtvakuum entwickelt. Solche „politikfreien“ Räume existieren in der Umweltplanung jedoch nur in extremen Katastrophen- oder Krisensituationen, in denen sogar die bestehenden Störfallsysteme außer Kraft gesetzt sind und den zuständigen Stellen sämtliche Kompetenz zur Bewältigung einer Aufgabe abgesprochen wird.

Immer häufiger werden *moderierte Arbeitsformen*, Arbeitsgruppen oder Beiräte mit einer engen Anbindung an bestehende politische Gremien gebildet. Eine Einladung, sich an den Gesprächen zu beteiligen, richtet sich dabei zunehmend an Verbände, Interessengruppen und Bürgerinitiativen (Brand 1982, Satori 1984, SRU 1994, SRU 1996, Wolf 1997, Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Weiterbildungsfor schung 1997, SRU 1998). Mithilfe geschulter Diskussionsleiter (Moderatoren) können verantwortliche (Führungs)Personen in ihren schwierigen Mehrfachrollen, z.B. der Gesprächsführung, Mitdiskussion und Entscheidung, entlastet werden.

Neben Arbeitskreisen werden vereinzelt auch *Mediationsverfahren* als Konfliktlösungs- oder Kooperationsprojekte im Umweltschutz diskutiert und praktiziert (Bacow, Wheeler 1984, Gaßner et al. 1992, Claus, Wiedemann 1994, Holtkamp, Stach 1995, Holzinger, Lackmann 1995, Jansen 1997). Durch die Einbeziehung eines neutralen Vermittlers (Mediatorin oder Mediator) kann es gelingen, die Vertreter von gegensätzlich ausgerichteten Interessengruppen miteinander ins Gespräch zu bringen. Falls sich diese bezüglich eines umstrittenen Themas einigen können, birgt die Empfehlung eine große Überzeugungskraft für die Entscheidungsträger in sich. Es besteht jedoch immer die Gefahr, dass sich die anwesenden Gruppen auf Kosten dritter, nicht am Tisch teilnehmender Interessengruppen einigen. Bevölkerungsinteressen, die nicht oder nur schwer organisierbar sind, weil sich keine Gruppen zu ihrer Vertretung bilden, können in diesem Modell durch spezielle Anwälte vertreten werden (Davidoff 1965, Selle 1994).

Ziele und Mittel	Verfahren zur Beteiligung		Initiativen etc.		Verfahren zur Beteiligung	
	Runder Tisch	moderierter Arbeitskreis	Mediation	Zukunftswerksatt	von Bürgern Planungszelle	
	sachorientierte Diskussion in schwierig zu legitimierenden Situationen, möglichst breites gesellschaftliches Spektrum an Gruppen, Geschäftsförderung zur Vermeidung von Profilierung	sachorientierte Diskussion, Bündelung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen, Effektivierung von Verhandlungshandeln, Beteiligung von Interessengruppen, Federführung liegt oft bei Behörde oder Institution	Rationaler Diskurs zur Entscheidungsvorbereitung mit Interessen- und Betroffenengruppen und einem neutralen Vermittler, Schlichtung von Interessenkonflikten, weitreichende Kommunikations- und Verhaltensregeln	Workshop zur Erzeugung planerischer Kreativität, Phasenmodell (Kritik, Phantasie, Realisierungsbedingungen), Gruppen und Kleingruppenarbeit, Kommunikationsregeln (ähnlich Brainstormingmethode)	Erarbeitung einer Bürgerempfehlung zur Entscheidungsvorbereitung oder Planungskontrolle, Gruppen- und Kleingruppenarbeit, fachliche Beratung, Moderation, Zufallsauswahl, Teilvergütung (vgl. Schöffren)	
<b>Einsatzmöglichkeiten und Beschränkungen</b>	in Sackgassensituationen, medienwirksam, ...starke Orientierung an organisierten Interessen, Eskalationsgefahr durch emotionale Betroffenheit	bei komplexen Problemlagen ..häufig geringe Bereitschaft zu echter Beteiligung ..Gefahr des "Klüngelns"	in besonders emotionalisierten Konflikten (z.B. mit Risiken) ...hohe Anforderung an Moderation, geringe Breitenwirkung, politischer Druck verpönt	starke Motivationskraft, innovative unorthodoxe Ideen... Projektkonzeption ohne Umsetzungsoption, geringe Breitenwirkung, keine direkte "Betroffenheit"	heterogene und vielfältige Teilnehmerstruktur, kein Interessendurchgriff... ..geringe Breitenwirkung, schwierige Motivation	
<b>Einbau in das Umweltsystem</b>	in Katastrophenfällen und Situationen mit besonderem Handlungsdruck, Umweltskandale	bei Problemlagen mit zersplitterten Kompetenzen, informelle Ergänzung zu formellen Verfahren, Pilotverfahren	bei Interessenkonflikten mit Verhärtung- und Eskalationsmöglichkeit (Standortsuche von Negativeinrichtungen),	Wünsche, Visionen, Utopien, Zukunftsentwürfe, Szenarien	ergänzende Meinungsforschung, Kontrolle von Leitbildern in Politik und Verwaltung, Entscheidungsvorbereitung, Technikfolgenabschätzung	
<b>Bezüge zur Landschaftsplanung und Freiraumgestaltung, Beispiele</b>	Hochwasser, Smogsituationen, dioxinverseuchte Kinderplätze, dramatische Verschlechterung von Umweltqualität z.B. Waldsterben, Wassermotstand in Hessen 1993	Umsetzung von Plänen, Einrichtung von Schutzgebieten, Sanierung von Belastungsgebieten	Standortsuche und UVP von Abfallbehandlungsanlagen, Deponien, Kraftwerken, Gewerbegebiete; kritische Politikbereiche (Agrarpolitik); kritische Gebiete (Ballungsräume oder Mittelgebirge)	Entwurf konkreter Leitbilder, gestaltungsorientierte Stadt- und Freiraumentwicklung	ökologische Kommunal- und Regionalplanung, Politikbereiche mit starken lobbyistischen Einflüssen: Verkehrskonzepte, Abfallvermeidung	
<b>Rolle von Landschaftsplanerinnen und -planern</b>	externe Experten Teilnehmer (Anwälte für Interessen ohne Lobby)	externe Experten Teilnehmer (Anwälte) Moderatoren	externe Experten, Teilnehmer (Anwälte) Mediatoren	externe Experten Umweltpädagogen Moderatoren	externe Experten Umweltpädagogen Moderatoren	
<b>Kombination mit anderen Aktivitäten in der Planung</b>	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung über Ursachen von Katastrophen, Kombination mit langfristigen vorsorgeorientierten Planungsinstrumenten	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kombination mit langfristigen vorsorgeorientierten Planungsinstrumenten	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, betriebliche Kontrollmaßnahmen in Kooperation mit Interessengruppen	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Initiierung und Projektumsetzung von Vorhaben mit experimentellem Charakter	Presse-, Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit, verstärkte Bemühung unter Beachtung der Bürgermeinung in den Verwaltungen	

Abb. 2: Beteiligungsverfahren im Vergleich, Anwendung im Kontext der Landschaftsplanung und Freiraumgestaltung (verändert nach Renn, Oppermann 1995, S. 275)

## **Verfahren zur Beteiligung der nicht organisierten Bürger**

Als Steuerzahler tragen alle Bürger sowohl die Kosten für eine vorsorgeorientierte Umweltpolitik als auch die Kosten für Umweltbelastungen, z. B. durch unterlassene Umweltschutzmaßnahmen. Ein konsequenter Schritt zu einer weiteren Öffnung der aufgezeigten Beteiligungsmodelle ist daher die Einbeziehung von nicht in Gruppen organisierten Laien oder einer größeren Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung (vgl. Abbildung 2). Nicht organisierte Personen haben in der Regel hohe Ansprüche an die Effektivität und Effizienz ihres Engagements. Dazu kommt, dass gerade das Alltagswissen der Laien Planungsprozesse in besonderer Art und Weise bereichern kann.

Eine *Zukunftswerkstatt* (Jungk, Müllert 1989) ist ein Workshop, in dem ein kreativer Prozess von Ideenentwicklung und Planung angestoßen werden soll. Ausgehend von einer Kritikphase werden in der folgenden Phantasiephase Visionen, Wunschvorstellungen und Ideen entwickelt. In der anschließenden Realisierungsphase werden die Umsetzungschancen und -hindernisse für die Ideen reflektiert, ohne dass jedoch konkrete Verabredungen für eine Umsetzung der Ideen bereits erfolgen müssen. Die Werkstätten werden von Moderatoren geleitet.

Zu einer *Planungszelle* (Dienel 1978) werden etwa 25 Personen per Los eingeladen. Sie sollen, freigestellt von ihren täglichen Arbeitsverpflichtungen, in einem straff durchorganisierten viertägigen Diskussionsprozess ein Bürgergutachten erarbeiten. Im stetigen Wechsel zwischen der Arbeit in Kleingruppen und im Plenum wird von den Projektmanagern dafür Sorge getragen, dass genügend Informationen von Experten und Meinungsträgern für alle zur Verfügung stehen und dass alle Teilnehmer gleichrangig zu Wort kommen. Zeitlich befristete Diskussionsforen, übersichtliche Fragestellungen und ein Mandat auf Zeit sollen den starken Einfluss nicht gewählter „Bürgerfunktionäre“ auf das Ergebnis der Beratungen verhindern.

Wichtigster Vorteil dieses Verfahrens zur Beteiligung von nicht organisierten Bürgern ist die heterogene Zusammensetzung der Teilnehmerschaft aus Bürgern mit einem weiten Spektrum unterschiedlicher Argumente und Haltungen.

In den 80er-Jahren wurden im Rahmen der Technikfolgenabschätzung zum Beispiel zu Fragen der Bewertung der Gentechnik so genannte *Konsensuskonferenzen* durchgeführt. Ziel dieses Verfahrens ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Ideal gesellschaftlich repräsentativ auszuwählen und deren Meinungsbildungsprozess in mehreren Konferenzen zu unterstützen. Die Öffentlichkeit kann als Zuschauer an diesem Meinungsbildungsprozess teilnehmen (TAB 1996, Krueger 1992, Joss 2000).

Für alle hier beschriebenen informellen Möglichkeiten der Kooperation und Beteiligung gilt, dass sie als Ergänzung zu dem existierenden Planungs- und Entscheidungssystem spezifische Funktionen erfüllen und heute in unterschiedlichen thematischen Kontexten angewandt werden. Allen diesen Verfahren ist gemeinsam, dass in der Regel höchstens 25 bis 30 Personen in einen engeren Arbeits- und Diskurs-

kontakt kommen und damit die Auswahl der Gruppen und ihrer Vertreter ein wichtiges Element des jeweiligen Kooperations- oder Beteiligungsprojekts ist.<sup>3</sup>

In einigen Fällen wird eine Kombination verschiedener Modelle vorgeschlagen, um durch eine solche Hybridstruktur die Nachteile eines Verfahrenstypus zu vermeiden und spezifische Vorteile der Kombinationstypen zu nutzen (Renn et al. 1995, Gessenharter et al. 1994).

### **1.3 Chancen und Grenzen einer diskursiv ausgerichteten Umwelt- und Landschaftsplanung**

Die aufgezeigten Ansätze und Planungselemente sind meist schon in den 70er-Jahren entwickelt worden und in den 80er-Jahren fast in Vergessenheit geraten. Sie waren nie völlig unumstritten und werden seit den 90er-Jahren wieder kontrovers diskutiert. Die folgenden Überlegungen zum Einsatz diskursiver Verfahrenselemente zeigen, dass neben Hoffnungen immer auch kritische Einschätzungen bestehen. Die kritischen Anmerkungen lassen sich in zwei grundlegende Kategorien fassen: Zum einen wird gefragt, ob und warum die diskursive Erweiterung von Planungskonzeptionen überhaupt aus einer fachlichen oder politischen Sicht zu wünschen sei. Auf der anderen Seite wird eine große Skepsis in Bezug auf die Steuerbarkeit und Planbarkeit diskursiver Projekte geäußert.

#### **1.3.1 Hinweise zur Brauchbarkeit und Erwünschtheit diskursiver Projekte**

Da Bürgernähe und Kooperationsfähigkeit generell als Planungstugenden gelten, werden die Nachteile von diskursiven Projektkonzeptionen selten explizit genannt. Dennoch kann den skeptischen Fragen vieler Politiker auch entnommen werden, dass ernstzunehmende Einwände gegen eine grundsätzlich partizipative Ausrichtung der Planung existieren:

- Die demokratischen Verfahren für Planungsentscheidungen, z. B. ihre Rechtsförmigkeit würde mit den neuen Planungselementen außer Kraft gesetzt. Durch eine Verteilung der planerisch-diskursiven Kompetenzen auf viele Akteure besteht die Gefahr, dass nicht gewählte „Hobbypolitiker“ im politischen System zuviel Einfluss erlangen.
- Das für Entscheidungen benötigte Umweltwissen von Experten wird in diskursiven Projekten nur in unzureichender Art und Weise bereitgestellt und verarbeitet. Partizipative Planungselemente verteuern die Entscheidungen oder ersetzen gar ihre notwendige Fundierung durch fachliche Expertisen.

---

<sup>3</sup> Dies bedeutet nicht, dass nicht auch weiterhin Großveranstaltungen eine wichtige Rolle in der Umweltplanung haben werden. Ihr häufig unbefriedigender Verlauf hat zu interessanten Neukonzeptionen, z. B. dem Open-Space-Verfahren, geführt (Owens 1997).

- Durch kooperative und partizipative Planungselemente erhöht sich die Komplexität der Entscheidungsverfahren so stark, dass diese nicht mehr zielorientiert ausgestaltet werden können. So besteht die Gefahr, dass öffentlich zu viel versprochen und politisch zu wenig eingelöst wird. Die Enttäuschung der Mitwirkenden ist damit vorprogrammiert.
- Schließlich wird befürchtet, dass durch die Verfahren alte Machtkonstellationen immer wieder bestätigt werden, weil sich nur politisch kompetente und ohnehin einflussreiche Bürger für Projekte motivieren lassen.

Auf der anderen Seite können die positiven Gründe für die Erwünschtheit von diskursiver Verfahren wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Bürger müssen in Zukunft verstärkt als Leistungsträger im Umweltschutz angesehen werden. Schließlich sind viele Umweltschutzmaßnahmen nicht durch Experten und Behörden, sondern nur mithilfe von Privatleuten umzusetzen. In den formellen und informellen Verfahren wird heute das Verhältnis zwischen Bürger und Staat nicht mehr einseitig bestimmt, sondern zwischen Leistungsträgern und Rahmengebern regelrecht ausgehandelt (vgl. Debatte zum Thema Bürgerengagement, Ueltzhöffer, Ascheberg 1996 und 1997).
- Detailreiches Vor-Ort- und Alltagswissen ist gerade zur Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen notwendig. Insbesondere Experten, die nicht im örtlichen Kontext arbeiten, verfügen über dieses Wissen nur in unzureichendem Maße.
- Die moderne Art der Inszenierung von Konflikten kostet alle Beteiligten zu viel, auch emotionale Kraft, die besser in die Sache statt in öffentlich wirksame Schaukämpfe investiert werden könnte.
- Bei Konflikten, in denen die Streitpartner auch nach der Entscheidung wieder miteinander auskommen müssen, können Kooperation und Konfliktvermittlung ein tragfähiges Fundament für zukünftige Kontakte herstellen.

Der Einsatz diskursiver Instrumente in der Umwelt- und Landschaftsplanung hängt immer von dem spezifischen Konfliktfall ab. Es ist nicht zu erwarten, dass bestimmte Verfahrenstypen als uneingeschränkt positiv empfohlen werden können, während andere grundsätzlich als ungeeignet gelten. Besonders wenn emotionale Probleme auftreten, müssen neuartige katalytische Planungsfunktionen bereitgestellt werden. Dies bedeutet, dass eskalierte Konflikte so lange „heruntermoderiert“ werden, bis sachgerechte Lösungsoptionen wieder diskutiert werden können. Umgekehrt kann es notwendig sein, latente (Umwelt-)Zielkonflikte erst sichtbar zu machen und in die Diskussion zu bringen. In diesem Fall sind die Konfliktlösungsinstrumente erst recht notwendiger Bestandteil eines neuen umweltpolitischen Modells, in dem sich nicht nur die Rolle der Planer, sondern auch die der Bürger verändert hat.

### **1.3.2 Hinweise zur Planbarkeit und Steuerbarkeit diskursiver Projekte**

Die Grundannahme, dass diskursive Projekte auf ein festgesetztes Ziel hin plan- und steuerbar seien, stößt besonders bei Geisteswissenschaftlern immer wieder auf be-

rechtigte Kritik und Vorbehalte. Einerseits wird argumentiert, dass die Planung, Steuerung und Organisation akteursabhängiger Verfahrensschritte prinzipiell nicht zu normieren seien, sodass die Projekte bis zu einem gewissen Grad chaotisch verlaufen (müssen). Zudem unterlägen auch professionelle Planer in ihrem Handeln und Denken häufig kognitiven Fehlerquellen (Schönwandt 1986, Burkhardt 1991, Voigt-Moritz 1991, Eisenführ, Weber 1993), die die Steuerung sozialer Prozesse zusätzlich erschweren. Eine mechanistische Auffassung von Planung als sozialer Technik,

z. B. die starre Anwendung von Prozeduren, führe deshalb nicht nur zu schlechten Resultaten, sie führe durch eine unangemessene Vereinfachung komplexer Zusammenhänge letztlich zum Verlust der Innovationsfähigkeit des Planungs- und Umsetzungssystems selbst (Dörner 1992).

Zusammenfassend werden folgende Gründe gegen planerische Bemühungen zur Verbesserung der Steuerbarkeit diskursiver Projekte angeführt:

- Die Resonanz auf Beteiligungs- und Mitwirkungsangebote ist häufig gering. Als „Bulldozereffekt“ bezeichnet man die vehemente Reaktion der Öffentlichkeit, wenn eine Baustelle eingerichtet wird, ohne dass frühere Beteiligungsangebote angenommen worden waren. Dieses planungs- und zeitdynamische Dilemma ist auch mithilfe intensiver Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit nicht zu überwinden.
- Die geforderte Kompatibilität mit den bestehenden Formen demokratisch-repräsentativer Entscheidungsfindung und die Vorstellung, dass die neuen Formen nur ergänzende Funktionen einnehmen, sind nur eine Wunschvorstellung. Die formellen und informellen Planungs- und Umsetzungssysteme sind nicht voneinander trennbar und können sich in unvorhersehbarer Weise gegenseitig negativ beeinflussen.
- Die neuen Formen erzeugen einen Komplexitätszuwachs, der weder von Planern und Projektsteuerern noch von Politikern und Bürgern zu verstehen und zu bewältigen ist.

Dagegen stehen folgende Argumente für die Plan- und Steuerbarkeit diskursiver Projekte:

- Die Gestaltungsräume für Politiker und Bürger sind fall- und projektbezogen darstellbar und damit nicht unbedingt so kompliziert wie meist angenommen. Dadurch, dass in der Gesellschaft mehr oder weniger kalkulierbare Interessenlagen bestehen, können Diskurskonzeptionen Erfolg versprechend ausformuliert und verhandelt werden.
- Aus Fall- und Problemtypologien lassen sich auch Lösungstypologien gewinnen. Die Kenntnisse zur Anwendung von planerischen „Werkzeugen“ in spezifischen Problemlagen lassen sich auf ähnliche Fälle übertragen, sodass sich letztlich ein beschreibbares Handlungsrepertoire oder Instrumentarium als „State of the Art“ herausbildet.

- Dadurch, dass erfahrene Planer bereit sind, ihr Wissen weiterzugeben, entsteht ein „Instrumenten-Pool“, aus dem praktikable Lösungen und Techniken auch von nicht erfahrenen Planern abgerufen werden können.

Spontane Entscheidungen, zufällige Konstellationen und immer wieder nicht vorhergesehene Probleme haben in allen rationalen Modellen von Planung, den partizipativen wie den nicht partizipativen, ihren Platz. Planer und Manager entwickeln und benötigen technische, institutionelle und kommunikative Assistenzsysteme. Planen bedeutet somit nicht den Ausschluss von Spontaneität, aber sehr wohl den bedachten Einsatz funktionaler (auch intuitiver, spontaner und kreativer) Elemente in bestimmten Planungssituationen. Diese Untersuchung geht davon aus, dass planerische Steuerung empirisch beschreibbar ist und dass kooperative und partizipative Planungsansätze einen festen Platz in der räumlichen Steuerung haben.

*Das Wichtigste in Kürze:*

Landschaftsplanung setzt in konfliktreichen Situationen der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung an und ist selbst durch konfliktreiche Auseinandersetzungen insbesondere in der Umsetzung der Pläne und Maßnahmen gekennzeichnet.

Obwohl ein gesetzlich ausformuliertes Repertoire an Planungsinstrumenten existiert, scheitert die wirkungsvolle Umsetzung der Planung auch an ungünstigen Rahmen- und Kontextbedingungen in unserer Gesellschaft. Zu den vielen Gründen, die für die „Erfolglosigkeit“ der Landschaftsplanung angeführt werden, zählen auch ihre geringe Integrationskraft und Bürgernähe, sodass eine kooperative und partizipative Erweiterung des Instrumentariums heute wieder in den Fokus der Debatte unter Planern gerät. Im Rahmen dieser Entwicklung ist aber auch eine Diskussion darüber entbrannt, ob diese Neuerungen für die Landschafts- und Umweltplanung überhaupt handhabbar oder gar erwünscht sind.

Wichtige Verfahrensansätze zu einer informellen Stärkung der Planung mithilfe von Bürgerbeteiligungs- und Kooperationsverfahren werden in diesem Kapitel grob dargestellt. Durch die neuen Politikberatungsgremien erhöht sich die Komplexität der Planungsprozesse erheblich. Andererseits ergeben sich durch dieses Vorgehen auch neue Chancen zur Verwirklichung von Umweltschutzplänen.



Zum Bedarf eines kooperativen und bürgernahen Instrumentariums

## 2 Methodisches Vorgehen zur Generierung des Instrumentariums

Die Umwelt- und Landschaftsplanung kann als traditionsreiches Feld konfligierender gesellschaftspolitischer Ziele angesehen werden, sodass ein großer Bedarf an „kommunikativer Planungskunst“ im Prinzip unbestritten ist. Dazu zählt zunehmend auch die Durchführung von kooperativen und partizipativen Projekten. Zur Zusammenstellung der „Planungs- und Steuerungswerkzeuge“ und zur Diskussion ihrer Anwendungs- und Ausrichtungsmöglichkeiten dient ein empirischer Forschungsansatz, die Methode des Morphologischen Kastens (Zwicky 1966).

### 2.1 Ziele und Forschungsfragen der Untersuchung

In den Bildergeschichten von Bill Watterson (Watterson 1999) eignet sich der sechsjährige Calvin zusammen mit seinem Freund Hobbes die Welt wie ein forschender Planer an. Wenn man die lästige Erledigung von Hausaufgaben als Metapher für problemlösendes Handeln im Feld allgegenwärtiger Zielkonflikte ansieht, ist Calvin in einer klassischen Planungssituation (Abbildung 3).



Abb. 3: Die Erfindung des Last-Minute-Panic-Verfahrens als Katalysator für die Bearbeitung von Projekten (Watterson 1999, S. 14)

Calvin löst die Aufgabe, indem er ein beobachtetes Phänomen, die Torschlusspanik, die noch kein gebräuchliches oder in Büchern beschriebenes Handwerkszeug für Schüler ist, testweise als Instrument erprobt. Calvins Vorgehen ist zunächst beobachtend. Es beruht auf einer Alltagserfahrung, die er systematisch in einem Praxistest weiterentwickelt. Denn erst am nächsten Tag wird er wissen, ob seine Rechnung aufgegangen ist. Währenddessen klären sich für ihn die zuvor nicht bedachten Randbedingungen seines Tuns. So entwickelt er Thesen, Modellannahmen und Gütekriterien für ein neues Problemlösungsverfahren. Das „Torschlusspanik-Verfahren“ hat zum Beispiel den gravierenden Nachteil, dass es einen erheblichen emotionalen Aufwand erfordert. Dieser lohnt sich nur, wenn die Hausaufgaben wirklich sehr viel schneller und effektiver bewältigt werden können. Das „Torschlusspanik-Verfahren“

muss also wie ein Katalysator wirken und den ansonsten sehr schwerfällig ablaufenden Prozess der Hausaufgabenbewältigung beschleunigen oder verbessern.

Das Ziel und die Vorgehensweise dieser Arbeit sind dem Problemlösungsansatz von Calvin ähnlich. Der ingenieurwissenschaftliche Ansatz dieser Untersuchung basiert auf einer erfahrungsbasierten Analyse planerischer Entscheidungen und ihrer Neuinterpretation als instrumentellen Baustein eines Planungsprozesses. Die Identifikation von praktizierbaren und überlieferten Vorgehensweisen sowie die Beurteilung ihres Anwendungspotenzials machen die empirische Fundierung der Untersuchungsthese deutlich. Dazu kommt die Notwendigkeit, die strukturellen und funktionalen Bestandteile von Planung modellhaft möglichst klar zu fassen und zu ordnen.

Zunächst wird gefragt, mithilfe welcher Modellvorstellungen Planungsbeispiele so erschlossen werden können, dass sich aus ihnen relevante instrumentelle Elemente extrahieren lassen. Diese sollen zu einem möglichst praxistauglichen „Werkzeugkoffer“ zusammengestellt werden. Aus allen Anwendungserfahrungen der Fallstudien können dann in einem dritten Schritt systematische Hinweise zu Ausrichtung, Qualitätsförderung und Innovationserfordernissen in der Landschaftsplanung erarbeitet werden. Im Einzelnen stellen sich folgende Forschungsfragen:

- Welche strukturellen und funktionalen Bestandteile kennzeichnen ein diskursives Projekt (Modellbildung)?
- Wie viele Fälle und welche Art von Fällen sind geeignet, um ein möglichst aussagekräftiges und vollständiges Spektrum der möglichen Steuerungselemente, in diskursiven Projekten empirisch abzubilden (Fallauswahl)?
- Welches sind die diskursiv relevanten Steuerungsdeterminanten in den ausgewählten Fällen (Deskription)?
- Welches sind die übertragbaren Elemente, die auch in anderen Fällen zur Anwendung kommen könnten (Analyse)?
- Gibt es weitere denkbare instrumentelle Elemente, die in den drei Fallstudien nicht abgebildet wurden (Kreation)?
- Durch welche Kennzeichen können verschiedene diskursive Projektkonzeptionen unterschieden werden? Welche erfolgsfördernden Kennzeichen sind für diskursive Projekte denkbar und sinnvoll (Interpretation und Bewertung)?
- Wo muss sich die Landschaftsplanung auf Innovationen vorbereiten und diese aktiv mitgestalten (Fokussierung)?
- Und schließlich: Welche generellen Hinweise zur Veränderung des Planungsverständnisses sind mit diskursiven Projektansätzen in der Umwelt- und Landschaftsplanung verbunden (Abstrahierung)?

## **2.2 Stand der Forschung und Erprobung**

Die aktuelle umwelt- und forschungspolitische Debatte ist in Bezug auf strukturierte Beteiligungsansätze von einer Aufbruchstimmung geprägt, die eine große Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten für Planer vorsieht, aber eine systematische bzw. zielgerichtete Anwendung der Verfahren und Konzepte vermissen lässt. Dabei können

zwei grundsätzliche Forschungs- oder Entwicklungsrichtungen unterschieden werden. Im Bereich der Instrumentenentwicklung werden heute nach der Erfindung und Erprobung einzelner Verfahren zunehmend komplexere Kombinationsanwendungen diskutiert. In der evaluativen Erfolgsbewertung diskursiver Projekte werden empirisch fundierte Verfahrensvergleiche und darauf aufbauend neue Bewertungssystematiken entwickelt.

*Instrumentenentwicklung, Instrumentenmodifikation sowie Instrumententransformation:* Der verstärkte Einsatz von informellen Beteiligungsverfahren und damit die gezielte Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren in den Planungsprozess steht seit den 70er-Jahren in der Debatte von Planungs- und Politikwissenschaftlern (Hendler 1977, Dienel 1978, Sarcinelli 1990, Selle 1996 a). Die Entwicklung einzelner Verfahren kann als Experimentalreihe verstanden werden, indem eine ursprüngliche Idee Schritt für Schritt bzw. Projekt für Projekt getestet und verbessert wird (vgl. Dienel 1978, Dienel et al. 1984, Garbe 1980 oder: Renn 1986, Renn, Webler 1992, Renn, Webler 1994, Renn et al. 1999).

So existiert in Europa eine langjährige Tradition kooperativer und bürgernaher Planung. Neue Ansätze wurden deshalb auch aus klassischen Anwendungsfeldern heraus entwickelt (z. B. der Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung). Sie finden sich heute in neuen Kontexten, z. B. in der Dorferneuerung, der technischen Planung oder Umweltplanung (Mussel, Philipp 1992, Selle 1996, Oppermann, Schneider 1996, Boos-Krüger 1997, Donner, Zühlsdorff 1997, Feldkeller 1997, Scholich 1998, Fietkau, Weidner 1998).

Dazu treten Anregungen zu Transformation und Anreicherung der bereits praktizierten Techniken. Mediationsansätze zur Steuerung von Verhandlungs- und Konfliktsituationen wurden z. B. aus den angelsächsischen Ländern in den bundesrepublikanischen Kontext übertragen (Fisher et al. 1981, Bacow, Wheeler 1984, Gaßner et al. 1992, Besemer 1996). Chancen und Risiken einer Implementation der Ansätze in andere rechtliche Strukturen, wie sie sich z. B. in der deutschen Umweltpolitik herausgebildet haben, werfen zusätzliche Planungs- und Forschungsfragen auf.

*Vergleichende Experimentalreihen, Wettbewerbe und Pranger:* Die in der Literatur beschriebenen Projekte stellen sich jedoch häufig als höchst lehrreiche Einzelfälle dar und sind selten in systematische Versuchsreihen mit „Querblickfunktion“ eingebettet. Eine positive Ausnahme stellt die Versuchsreihe des „experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt)“ des Bundesbauministeriums dar, bei dem die geförderten Projekte zuvor einem forschungsorientierten Auswahlprozess unterzogen wurden (Wollmann 1990). Andere raumplanerisch relevante Experimentalreihen sind die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), die verschiedenen Programmgenerationen der EU-Strukturförderung (z. B. LEADER-Projekte) oder die umsetzungsorientierten Forschungswettbewerbe des Bundesforschungsministeriums.

Neben die ursprünglichen Forschungs- und Innovationsfunktionen der Experimentalreihen treten heute zunehmend Demonstrations- und Vermarktungsfunktionen, die eine wissenschaftlich unvoreingenommene Analyse und Bewertung der eingesetzten

Instrumente erschweren, umgekehrt aber die Verbreitung interessanter Praxisansätze fördern. Dies wird z. B. in den zunehmend durchgeführten Wettbewerben deutlich (Wettbewerb des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung „Regionen der Zukunft“, vgl. Gatzweiler, Runkel 1997, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998 oder auch das ExWoSt-Programm „Städte der Zukunft“). Neben den umwelt- und raumplanerischen Wettbewerbszielen finden sich auch Ausschreibungen, die kommunal- und verwaltungsreformerische Aspekte aufgreifen und damit unmittelbar in das Feld der diskursiven öffentlichen Problembewältigung hineinreichen (z. B. die von der Bertelsmann-Stiftung ausgelobten Wettbewerbe zu den Themen „Kommunale Verwaltungsreform“ und „Bürgerorientierte Kommune“ und der Speyerer Qualitätswettbewerb für Kommunen) (Trott zu Solz v. (Hrsg.) 1998). Die Negativform von Wettbewerben als „Pranger“ ist in dem Feld der Kooperation und Bürgerbeteiligung bisher nicht zu finden, wäre aber bei krassen Beispielen von plumper Akzeptanzbeschaffung durchaus denkbar.

*Instrumentenanalyse, Konzeptvergleiche und Typenbildung sowie Handbücher und Selbstlernanleitungen:* In der Bundesrepublik dominieren sehr unterschiedliche disziplinäre und individuelle Zugänge zu dem Thema der diskursiven Planung und Steuerung. Beschreibung und Auswertung von Projekten hinsichtlich ihrer instrumentellen Bestandteile werden hauptsächlich in Form von Konzeptvergleichen und Handbüchern bewältigt. Neben den Beschreibungen der Erfahrungen aus aussagekräftigen Fallbeispielen (Hüchtker et al. 1999) orientieren sich die reflektierenden Praktiker häufig an vergleichenden Verfahrensbeschreibungen (Parenteau, 1988, Linder et al. 1992, Bundeszentrale für politische Bildung 1992, Renn, Oppermann 1995, Nicolini 1997). In diesen Publikationen werden die besonderen Kennzeichen einzelner Verfahren als Typen mit verfahrensabhängigen Vor- und Nachteilen dargestellt (siehe auch Abbildung 2).

Anleitungen mit Handbuchcharakter sind in der BRD sehr viel seltener als im angelsächsischen Raum zu finden (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1992, Creighton, 1994, Wiedemann 1995, Bischoff et al. 1995, International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) 1996, Sarkission et al. 1997, Institute for Participatory Management and Planning 1993, Dulabaum 1998). Sie nehmen die Voraussetzungen und Binnenentscheidungen der Verfahren in den Blick und geben Hinweise und Tipps für diejenigen, die sich zur Durchführung eines Verfahrens entschlossen haben und dann mit der Abwicklung kämpfen.

*Bewertungssystematiken, Evaluation und Theoriebildung:* Die neuen Ansätze von Kooperation, Beteiligung, Vermittlung und Verhandlung werden heute zunehmend evaluiert und damit auch kontrovers diskutiert (Saretzki 1996, Claus, Wiedemann 1994, Jansen 1997, Renn et al. 1999 a, Renn et al. 1999 b). Die Wertungsgrundlagen dieser Diskussion werden entweder anhand theoretischer Überlegungen oder aber mithilfe von Analyse und Bewertung konkreter Fallbeispiele zusammengestellt. Die Herleitung von normativen Anforderungen und Qualitätskriterien für diskursive Verfahren kann deduktiv (Renn, Webler 1992, Webler 1997) oder induktiv (Linder, Vatter 1996) erfolgen.

Fasst man den Stand der Forschung und Entwicklung zusammen, so ergibt sich der Befund, dass sowohl in der Theorie als auch in der Praxis das Thema der umsetzungsorientierten diskursiven Projekte verstärkt aufgegriffen wird. Schwierigkeiten und Forschungslücken bestehen

- in der starken Fokussierung der Debatte auf die Beschreibung und Unterscheidung einzelner Verfahrenstypen, während die Einpassung des diskursiv erweiterten Projektansatzes in ein Planungssystem selten diskutiert wird (Schnittstellen zwischen formalem und informellem Planungsprozess)
- in der Unsichtbarkeit der Detailentscheidungen, die dennoch großen Einfluss auf die Qualität eines Projekts haben können, und schließlich
- in der schwierigen Abschätzung der Wirkungen und Nebenwirkungen solcher Projekte und ihrer Bewertung aus unterschiedlichen Perspektiven.

Es fehlen ebenfalls Überlegungen, in welcher Weise das vorhandene Grundwissen in nützliche Leitfäden transformiert werden kann, ohne durch allzu weitreichende Vereinfachungen zu unangemessenen Rezepturen zu kommen. Durch die starke Fokussierung der Diskussion auf nur wenige Verfahren und Techniken geht der Blick für die Entwicklung möglichst fall- und problemangepasster Lösungen verloren (vgl. Kap. 1.2). Dieser ist aber gerade für die Beurteilung diskursiver Projekte in der Landschafts- und Umweltplanung essenziell. In einem Fall X wäre es z. B. durchaus sinnvoll, das Einladungsverfahren einer Planungszelle mit den Moderationstechniken der Mediation zu verbinden, während in einem Fall Y eine andere Kombination von Instrumentenbausteinen hilfreich ist.

Inwieweit sich überhaupt ein neues Planungsverständnis, neue Planungsmodelle oder hilfreiche Planungs- und Diskurstheorien herauskristallisieren werden, ist offen. Dabei wird es insbesondere auf die sinnvolle Verknüpfung theoretischer Reflexion und praktischer Anwendung ankommen. Benötigt werden deshalb neben praxisnahen Hinweisen zum professionellen Gebrauch von Hilfsmitteln auch systematisch strukturierte Orientierungssysteme zur Darstellung des zur Verfügung stehenden Planungsrepertoires.

### **2.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung**

Dieser Untersuchung liegt ein Vorgehen zugrunde, das sowohl Identifikation und Analyse von Handlungselementen der Praxis als auch experimentelle Prüfung und theoretische Diskussion dieser Handlungselemente erlaubt. Neben der Generierung eines Instrumentariums sollen die wichtigen Kennzeichen und Herausforderungen einer kooperativen und bürgernahen Umwelt- und Landschaftsplanung herausgearbeitet werden.

### **2.3.1 Erschließung von Fallstudienenerfahrungen mittels teilnehmender Beobachtung**

Um einen möglichst aussagekräftigen und hilfreichen Fundus an Steuerungsmöglichkeiten zusammenzustellen, eignen sich qualitative empirische Forschungsansätze mit dem Ziel der analytischen Durchdringung lehrreicher Anwendungsfälle. Im Vergleich der Fälle können die funktionalen Ähnlichkeiten verschiedener Projektkonzeptionen herausgearbeitet werden und unterschiedliche Handlungsoptionen wie auch die Argumente für oder gegen ihren Einsatz gegenübergestellt werden.

Auf diesem Weg bestünde ein mögliches Vorgehen darin, sehr viele Projekte zu untersuchen und die immer wieder auftretenden Planungsparameter zu erfassen. Der andere Weg basiert auf der tiefer gehenden Analyse weniger Projektbeispiele mit ihren internen Besonderheiten und Spezifika. In dieser Untersuchung wird der zweite Ansatz gewählt. Durch die gezielte Auswahl einer begrenzten Anzahl von Fallstudien soll jedoch gewährleistet werden, dass die notwendige detailreiche Innensicht nicht auf Kosten der möglichst vollständigen Abbildung des Handlungsspektrums erfolgt. Zusammenstellung, Bearbeitung und Interpretation eines solchen „Fallstudienpaketes“ bieten eine begrenzte (nicht vollständige) Abstraktionsmöglichkeit von den Einzelerfahrungen, die dann zu einem fundierteren Thesengerüst führen.

Gegenstand der Betrachtung sind umweltplanerisch bedeutsame Projekte mit einem maßgeblichen diskursiven Handlungsanteil. Die Fälle sollen sich in wichtigen Kennzeichen gegenseitig ergänzen:

- Sie sollen zusammen ein möglichst breites thematisches Anwendungsspektrum bieten.
- Sie sollen gleichzeitig untereinander genügend Schnittstellen und Überlappungsbereiche aufweisen, um Kontrollmöglichkeiten für Thesen durch die Mehrfachabdeckung bestimmter Planungselemente bereitzuhalten.
- Sie sollen Pilotfunktionen erfüllen, sodass auch über das alltäglich praktizierte Repertoire hinaus innovative Handlungselemente identifiziert werden können.
- Sie sollen schließlich der Autorin verschiedene, phasenweise wechselnde Rollen als interne Mitgestalterin und als externe Beobachterin bieten.

Die empirische Basis bilden in dieser Untersuchung drei Fallstudien, die jeweils eigenständige Facetten einer kooperativen und bürgernahen Umsetzung der Landschaftsplanung enthalten. Der Aufschluss der funktionalen Struktur der Fälle erfolgt durch teilnehmende Beobachtung. Auf diese Weise können die gerade in diskursiven Projekten wichtigen situativen Interaktionen und Kommunikationshandlungen (Soeffler 1983, zit. in Lamnek 1995, S. 19) beobachtet werden und einen naturalistisch-kommunikativen Zugang zu den Geschehnissen in den Fallstudien ermöglichen (Lamnek 1995, S. 7). Das Datenmaterial der Fallstudien besteht somit aus einem Mix an Erfahrungsberichten, Interviewdaten, Wortprotokollen, Sitzungsberichten, Arbeitsmaterialien, Briefwechseln und E-Mail-Nachrichten, die in einem Archiv gesammelt und in dieser Untersuchung neu interpretiert wurden. Im Anhang

findet sich ein Verzeichnis der Primärmaterialien der drei Fallstudienarchive (vgl. Anhang 1).<sup>4</sup>

### **2.3.2 Identifikation und Klassifikation von Instrumenten mithilfe der modularen Rekonstruktion der Fallstudienenerfahrungen (Morphologischer Kasten)**

Um die Fallstudienenerfahrungen im Quervergleich auszuwerten und in ein gemeinsames „Interpretationssystem“ einzubinden, müssen zunächst die gemeinsamen Grundstrukturen der Projekte identifiziert werden. Qualitative Modelle bieten dafür eine tragfähige Systematisierungshilfe. Funktionsgleiche Bausteine können so beschrieben und voneinander abgegrenzt werden (Module). Sind diese erst einmal erkannt (Dekonstruktion), können sie in vielfältiger Weise systematisch neu zusammengestellt werden (Rekonstruktion). Als methodische Hilfe für ein solches Vorgehen hat Zwicky (1966) den „Morphologischen Kasten“ als umfassendes Problemlösungs- und Forschungsschema in die Diskussion gebracht. Die Methode basiert auf der virtuellen Zerlegung eigentlich ganzheitlich zu betrachtender Phänomene in einzelne Module und deren Re-Synthetisierung zu neuen Handlungsoptionen oder Ganzheiten (Abbildung 4). Ropohl hat darauf hingewiesen, dass an der Technischen Hochschule Ilmenau eine Gruppe um F. Hansen fast zeitgleich eine ähnliche Matrix unabhängig von Zwicky entwickelte (Hansen 1965 in Ropohl 1999, S. 269).

Nach Zwicky (1966, S. 116) sieht die morphologische Methode fünf Schritte vor:

- „Erster Schritt: Genaue Umschreibung oder Definition sowie zweckmäßige Verallgemeinerung eines vorgegebenen Problems.
- Zweiter Schritt: Genaue Bestimmung und Lokalisierung aller die Lösungen des vorgegebenen Problems beeinflussenden Umstände, das heißt, in anderen Worten, Studium der Bestimmungsstücke oder, wissenschaftlich ausgedrückt, der Parameter des Problems.
- Dritter Schritt: Aufstellung des Morphologischen Kastens oder des morphologischen vieldimensionalen Schemas, in dem alle möglichen Lösungen des vorgegebenen Problems ohne Vorurteile eingeordnet werden.
- Vierter Schritt: Analyse aller im Morphologischen Kasten enthaltenen Lösungen aufgrund bestimmter gewählter Wertnormen.
- Fünfter Schritt: Wahl der optimalen Lösung und Weiterverfolgung derselben bis zu ihrer endgültigen Realisierung oder Konstruktion.“

---

<sup>4</sup> In dem vorliegenden Text werden jedoch hauptsächlich gut zugängliche Sekundärmaterialien zitiert, um den Lesern Hinweise für weitere, von dieser Untersuchung unabhängige Auswertungen zu geben.



Parameter										
Ausprägungen der Parameter										
<b>Titelheld</b>	Journalist	Kriminalrat	Playboy	Sportler	Gangster	Oberst a. D.	Student	Filmstar	Kammerjäger	Gastarbeiter
<b>Ermörderer</b>	reiche Ehefrau	reicher Ehemann	Stadtrat	teures Rennpferd	Minister	Wermutbruder	Spion	Vorgesetzter	Prostituierte	Showmaster
<b>Todesursache</b>	Erschrecken	Erschießen	Erdolchen	nicht feststellbar	Selbstmord, erzwungen	von Klippe gestürzt	Gift	gespielter Unfall	Erwürgen	Erhängen
<b>Ort der Handlung</b>	London im Nebel	Pariser Nachtclub	Altersheim	Golfplatz	Hawaii	Sierra Madre	Frankfurter Börse	Urwald	Arbeitsplatz	Kommunistisches Land
<b>Mörder</b>	Erbe (männl. o. weibl.)	Gärtner	Titelheld	bezahlter Killer	Pfarrer	Panzer Knacker AG	Konfirmandin	Mafia-Boss	Tante Hedwig	bankrotter Fabrikant
<b>Motiv</b>	Geldgier	Blutgier	Neugier	Gewinnheit	erotischer Kitzel	aus Versehen	Vergeltung	Mitwisser beseitigen	in Trunkenheit	Ermörderer hatte Pickel
<b>Aufklärung durch</b>	Zufall	Indizien	Verstand des Titelhelden	Selbstanzeige	nie aufgeklärt	Spuren im Schnee	geheimen Schriftstück	CIA	Methode zur Ideenfindung	Traumerscheinung
<b>Happy End</b>	Titelheld heiratet Millionengirl, Straßenbahnschaffnerin, Oma Duck gar nicht Putzfrau, Erbtante, Indianerin, Prinzessin oder dergleichen			Leiche war nur scheinbar tot	großes erwartetes Erbe aus Timbuktu	Prinzessin wird zum Frosch	alter Schatz entdeckt	gelähmter Titelheld kann wieder gehen	herrenlose Katze bleibt bei Tante Elli	Ver-söhnung mit dem (edlen) Mörder

Abb. 4: Beispiel für einen Morphologischen Kasten zur Erfindung von Kriminalgeschichten (Schlicksupp 1989, S.181)

Die morphologische Methode kann zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden. Im ersten Fall dient der morphologische Kasten dem *Lösen von komplexen praktischen Problemen* (Voelkner 1992, S. 108, Schlicksupp 1989, S. 85 ff.). Diese von Projektmanagern häufig angewandte Version des Morphologischen Kastens basiert auf der Systematisierung von Praxiskenntnissen, die für die Lösung anstehender Aufgaben aufbereitet werden. Durch die Zusammenstellung unterschiedlicher, im Prinzip jedoch gleichrangiger Handlungsmöglichkeiten können Planer Rechenschaft über ihre Teilentscheidungen in Projekten ablegen. Die Darstellung der schließlich gewählten Option in Form einer Lauflinie dient häufig auch dazu, sich bewusst von anderen Problemlösungen abzugrenzen. Die charakteristischen Eigenschaften der favorisierten Lösung treten gegenüber anderen möglichen Wegen deutlich hervor. Das Gütekennzeichen eines solchen Kastens liegt in der möglichst treffgenauen Problembeschreibung, um so zu wenigen überschaubaren Steuerungsparametern zu kommen. Angestrebt wird eine möglichst knappe und übersichtliche Form des Kastens, in dem jedes Element mit jedem anderen kombinierbar ist.

Durch eine systematische Modifikation und Neukombination der Elemente können über das in der Praxis angewandte Repertoire hinaus neue, bisher nicht bedachte Instrumentenbausteine generiert werden (Zwicky 1966, S. 52 ff.).<sup>5</sup> Der Kasten wird in vielen Methodenbüchern deshalb auch als *Kreativitätsmethode* bezeichnet (Joedicke 1975, S. 86, Schlicksupp 1989, S. 79, Rittel 1972, S. 57).

Demnach dient das Schema dazu, gezielt nach neuen, unorthodoxen Lösungen zu suchen und aus einem bereits eingeführten Handlungsrepertoire heraus Innovationen zu erzeugen. Ein für diesen Zweck konzipierter Kasten muss also möglichst auch unorthodoxe Teillösungen (Ausprägungen) enthalten, die z. B. als Extrem Lösungen oder neuartige Zwischenlösungen aus bestehenden Lösungen assoziativ generiert werden können. Der Kasten muss nicht knapp gehalten werden, weil ein großer Teil der möglichen Kombinationslösungen später sowieso verworfen wird. Insofern müssen für den Zweck der Kreation immer zusätzliche Bewertungsinstrumente zur Auswahl von machbaren, wünschbaren oder zumindest erprobaren Lösungen bereitgestellt werden (Hentig v. 1998, Rittel 1972).

Schließlich kann der Kasten auch als *integrierendes Verfahren* genutzt werden, in dem Problemlösungsbausteine unterschiedlicher Herkunft, z. B. aus unterschiedlichen Disziplinen, geordnet und als übersichtliches Gesamtschema dargestellt werden. Die Güte eines solchen analytisch ausgerichteten Kastens liegt in einer möglichst stringenten inneren Ordnung sowohl hinsichtlich der Steuerungsparameter (vertikale Ordnung) als auch der Ausprägungen (horizontale Ordnung). Der Kasten kann dann relativ viele Parameter enthalten. Auf diese dritte Funktion ist auch diese Untersuchung ausgerichtet, ohne die anderen Nutzungsmöglichkeiten des Kastens jedoch gänzlich auszuschließen. Dadurch, dass kein konkreter Planungsfall bewältigt werden soll, entfällt die Empfehlung einer optimalen Lösung.<sup>6</sup>

### 2.3.3 Erwartete Ergebnisse der Untersuchung

Das hier entwickelte Instrumentarium ist also nicht wie ein Rezept- oder Kochbuch mit Handlungsanweisungen im Stil von „Man nehme ... und man wird erhalten“... aufgebaut. Neben konkreten Hilfsmitteln, Instrumenten im engeren Sinn, werden zusätzlich Orientierungshilfen für den Einsatz der Hilfsmittel benötigt, die aus den Erfahrungen der Fallstudien und dem Morphologischen Kasten resultieren. Die Bestandteile des Instrumentariums werden in einzelnen Untersuchungsschritten, denen die Gliederung der Kapitel entspricht, wie folgt entwickelt (vgl. Abbildung 5).

---

<sup>5</sup> Innovationsideen, die auf Modifikation beruhen, beziehen sich also auf die horizontale Ordnungsebene. Andere Innovationsideen liegen in den vertikalen Verknüpfungsmöglichkeiten (Laufflinien) der Bausteine des Schemas.

<sup>6</sup> Dies bedeutet, dass der Kasten relativ voluminös angelegt wird. Allein die theoretischen, mathematisch berechenbaren Möglichkeiten der Rekombination zeigen, dass ein mechanistischer Umgang mit einem solchen breiten Schema nicht zielführend ist.

<b>Forschungsfragen:</b>	<b>Erwartetes Untersuchungsergebnis</b>	<b>Bestandteile des Planungsbaukastens</b>
Welche strukturellen und funktionalen Bestandteile kennzeichnen ein diskursives Projekt (Modellbildung)?	(3) Modellvorstellungen zu Akteuren und funktionalen Abläufen	Entscheidungsmodell, Akteursmodell, Projektzyklusmodell
Wie viele und welche Fälle werden benötigt, um ein möglichst aussagekräftiges und vollständiges Spektrum der möglichen Steuerungselemente in diskursiven Projekten empirisch abzubilden (Fallauswahl)?	(4.1) Auswahl von drei Fallstudien, Gültigkeitsbereich der Aussagen	Leseanleitung zum Umgang mit dem Morphologischen Kasten Anwendungsbereich des Werkzeugs
Welches sind die diskursiv relevanten Steuerungsdeterminanten in den drei Fällen (Deskription)?	(4) Anschauungsmaterial aus internen Kenntnissen der Projektbeispiele	Anschauungsbeispiele
Welches sind die übertragbaren, instrumentellen Elemente, die auch in anderen Fällen zur Anwendung kommen könnten (Analyse)? Gibt es weitere denkbare instrumentelle Elemente, die in den drei Fallstudien nicht abgebildet wurden (Kreation)?	(5) Ordnungsschema und instrumentelle Steuerungselemente	Instrumentelle Steuerungsmittel und Techniken (Morphologischer Kasten ohne Lauflinien), Anschauungsmaterial aus den Anwendungen der Beispiele
Welche erfolgsfördernden Kennzeichen sind für diskursive Projekte denkbar und sinnvoll (Interpretation und Bewertung)?	(6) Qualitätskriterien	Orientierungshilfen bei der Bewältigung praktischer Planungsentscheidungen
Durch welche Kennzeichen können verschiedene diskursive Projektkonzeptionen unterschieden werden?	(7) Akteursbezogene Kennzeichen (Struktur und Dynamik diskursiver Projekte)	Verschiedene Ausrichtungsmöglichkeiten für Projektkonzeptionen
Welche Grundanforderungen diskursiver Projektkonzeptionen muss die Landschaftsplanung zur Kenntnis nehmen und Innovationen aktiv mitgestalten (Fokussierung)?	(8) Folgerungen zum Innovations- und Forschungsbedarf zur diskursiven Planung und Steuerung aus der Perspektive der Landschaftsplanung	Berufsbezogener Innovationsbedarf und Felder der Aus- und Weiterbildung
Welche generellen Hinweise zur Veränderung des Planungsverständnisses sind mit diskursiven Projektansätzen verbunden (Abstrahierung)?	(9) Rekapitulierende Interpretation der Untersuchungsergebnisse	Hinweise und Thesen zu einer Veränderung des Planungsverständnisses durch den verstärkten Einsatz diskursiver Projekte
z. B. (1) verweise auf Kapitel in dieser Untersuchung		
Techniken, Hilfsmittel, Instrumente im engeren Sinn		
Orientierungshilfen, Navigationssysteme, Instrumente im weiteren Sinn		

**Abb. 5: Forschungsfragen, erwartete Untersuchungsergebnisse und Bestandteile des Werkzeugoffers für Planer**

Kapitel 1: Im ersten Kapitel erfolgte bereits die Themeneingrenzung und es wurde das Anwendungsfeld der Instrumente eingegrenzt (informelle Planung als Ergänzung förmlicher Umweltplanungsverfahren).

Kapitel 2: Die Analyse von Fallstudien dient der Generierung eines diskursiven Instrumentariums, der methodische Fokus liegt auf der De- und Rekonstruktion von der Fallstudienprojekte.

Kapitel 3: Die grundlegenden Strukturparameter bestehen aus einem Entscheidungsmodell, einem Akteursmodell und einem Projektzyklusmodell. Diese entsprechen jeweils eigenständigen theoretischen Überlegungen und werden als Grundlage zur Identifikation diskursiver Instrumente in den Projekten benötigt.

Kapitel 4: Die Auswahl der drei Fallstudien erfolgt so, dass ihr diskursiver Anspruch und ihre Struktur die Analysemodelle vollständig ausfüllen. So werden mithilfe von drei aufeinander bezogenen Projekten alle Kennzeichen diskursiver Planung erfasst. Die Fallstudien bieten Praktikern wertvolle Illustrationsbeispiele.

Kapitel 5: Das Handlungsspektrum bzw. Instrumentarium wird aus den Fallstudien in Form eines Morphologischen Kastens konstruiert.

Kapitel 6: Danach werden die grundlegenden Anforderungen an diskursive Projekte dargestellt, um von Fall zu Fall einzelne Planungselemente richtig anzuwenden und verschiedene Projektkonzeptionen optimal auf die Problemlösungsaufgaben auszurichten.

Kapitel 7: Aus den Fällen, den Anforderungen und dem zur Verfügung stehenden instrumentellen Repertoire können die grundlegenden Kennzeichen unterschiedlicher Projekttypen gefolgert werden und es kann auf zugehörige Mindeststandards in der Planung geschlossen werden.

Kapitel 8: Diese Ergebnisse sollen in einem Exkurs auf die speziellen Entwicklungserfordernisse der Umwelt- und Landschaftsplanung fokussiert werden. Neben dem disziplinären Forschungs- und Innovationsbedarf werden auch berufsfeldbezogene Aus- und Weiterbildungsfelder benannt.

Kapitel 9: Schließlich werden zehn Thesen für eine möglichst angemessene Kennzeichnung und Integration von diskursiven Projekten in unser Umweltplanungssystem zur Diskussion gestellt. Diese sollen Planern und Diskursorganisatoren helfen, sich über die grundsätzlichen Chancen und Grenzen des diskursiven Projektansatzes klar zu werden.

*Das Wichtigste in Kürze:*

Das Ziel dieser Untersuchung liegt in der schrittweisen Entwicklung einer Handreichung für reflektierende Praktiker (Schön 1983), die einerseits praktikierbare Instrumente ausreichend konkret beschreibt, andererseits aber auch grundsätzliche Orientierungshilfen zum Einsatz dieser Instrumente bietet. Dies ist notwendig, weil kooperative und partizipative Verfahren seit den 70er-Jahren zwar in vielfältiger Art und Weise zur Anwendung kommen, eine systematische Fortentwicklung und Evaluierung aber bisher nicht erreicht werden konnten. So ist das Forschungsfeld auch ein Innovationsfeld. Forschung und Beobachtung sind eng verknüpft mit praktischer Anwendung, Erprobung und Entwicklung.

Methodische Grundtechniken dieser Untersuchung sind die teilnehmende Beobachtung als Mittel, die Erfahrungen aus drei Fallstudien zu erschließen, und die Methode des Morphologischen Kastens (Zwicky 1966). Diese vieldimensionale Matrix dient dazu, die in der Praxis vorgefundenen Instrumente in eine für die Konzipierung und Steuerung von Projekten sinnvolle Ordnung zu bringen.

Die erwarteten Ergebnisse der Untersuchung lassen sich mit der Metapher des Werkzeugkoffers beschreiben. Neben den konkreten „Werkzeugen“, dies sind hier Anschauungsbeispiele, Steuerungsmittel und Bewertungshilfen, benötigen Praktiker auch ein grundlegendes Orientierungswissen zur Nutzung dieser Instrumente. Dieses wird in Form von Denkmodellen, Typologien und Interpretationen bereitgestellt.

### **3 Grundlagen und Hilfsmittel zur Identifikation diskursiver Instrumente in Projekten**

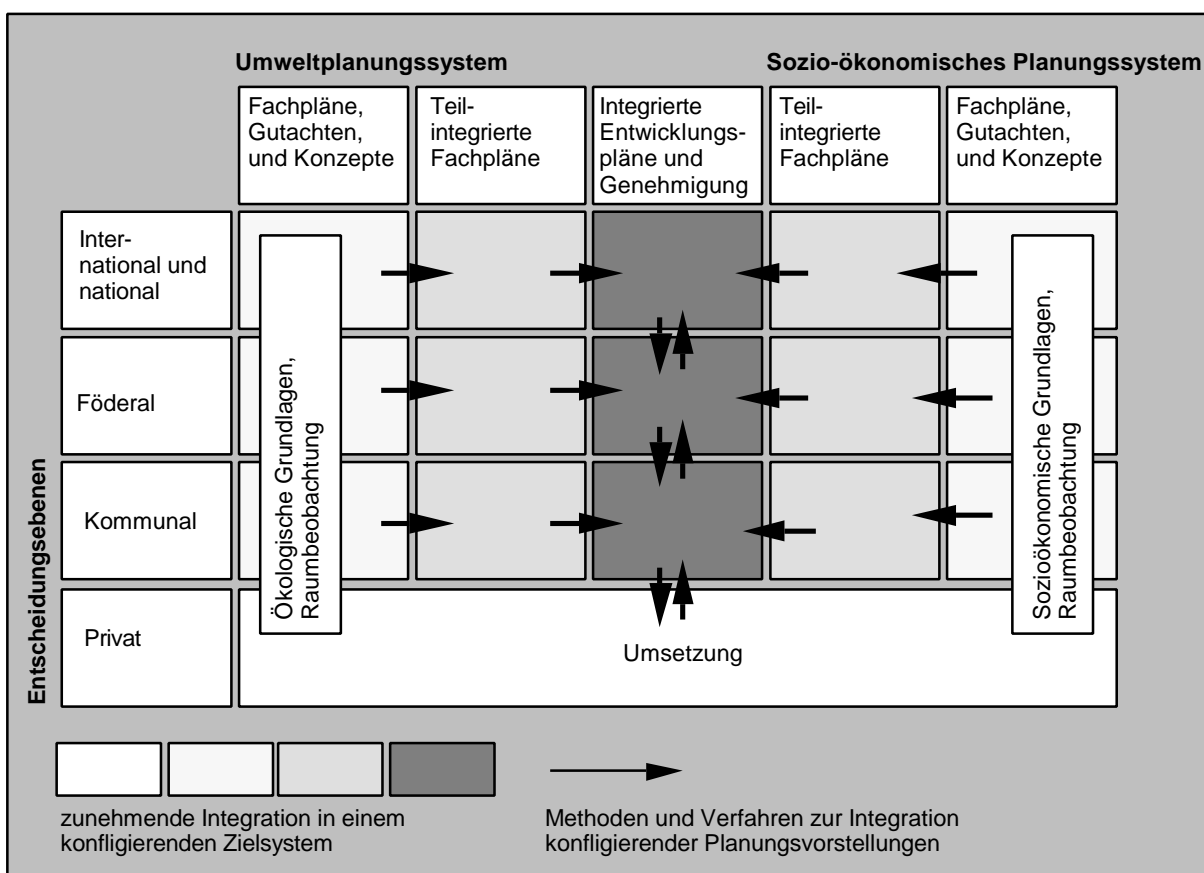
Mithilfe einer qualitativen Beschreibung der grundsätzlichen Funktionsweisen von politischer und fachlicher Planung sollen zunächst eine Erklärung für die Konfliktbeladenheit des umweltpolitischen Entscheidungsfeldes sowie ein Ansatzpunkt für die Konfliktbearbeitung gesucht werden (Politik- und Planungsmodell). Als Hilfsmittel zur Analyse der Fallstudien werden weitere Modellvorstellungen zu möglichen Projektstrukturen und -abläufen herangezogen. Dazu muss klar sein, wer die instrumentellen Bestandteile des Planungsprozesses wie handhabt und welche Beteiligten in einem Projekt möglicherweise involviert sind (Akteursmodell). Implizit gehen hier auch Annahmen über die Konstellation der Aushandlungssituation und die mögliche Dynamik der Entstehung von Konflikten ein, die auf eine systematische Erweiterung des Beteiligtenkreises in Projekten hinweisen. Schließlich werden Projekte mithilfe typischer Ablaufmuster oder Phasen beschrieben (Projektzyklusmodell).

#### **3.1 Das Modell kooperativer und bürgernaher Projekte als fallbezogener Integrationsansatz im politischen Entscheidungssystem**

Als Querschnittsaufgabe soll die Landschaftsplanung Integrationsleistungen sowohl für verschiedene Umweltschutzbelange (Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz etc.) wie auch gegenüber divergierenden umweltbeanspruchenden Interessen (Schutz- und Nutzinteressen) erfüllen. Als Fachplanung soll sie ökologische Informationen, daraus resultierende Bewertungen sowie konkrete Ziel- und Maßnahmenvorschläge in die Abwägungsentscheidungen zur Landnutzung einbringen.

Um die konfligierenden Ziele in verbindliche Pläne zu integrieren und diese umzusetzen, hat sich ein hierarchisch und sektoral stark gegliedertes und gleichzeitig eng verflochtenes Planungssystem herausgebildet (Abbildung 6). Jede Planungsebene und jeder Sektor verfügen darin über spezielle Kompetenzen. Faktisch greift man jedoch mit jeder Entscheidung innerhalb der Ebene, für die man sich kompetent und legitimiert glaubt, auch in das Handlungssystem einer anderen Ebene ein (Konzeptgruppe Landschaftsrahmenprogramm 1978, Sträter 1983). Für diese indirekte Einwirkung ist man aus der Perspektive der betroffenen Ebene jedoch weder kompetent noch legitimiert. Wenn z. B. über Ziele der Landesplanung verhandelt wird, sind gleichzeitig die Mittel und die Instrumente regionaler und kommunaler Planung berührt; wenn Fragen von nationaler Wichtigkeit anstehen, werden die Kompetenzen der Länder ebenfalls tangiert. Je konkreter und zielgenauer eine Planungsaussage auf der übergeordneten Ebene ohne Abstimmung mit den unteren Ebenen formuliert wird, desto eher treten Konflikte und Inkonsistenzen im Zielsystem auf. Aber auch je anspruchsvoller und weitreichender auf einer untergeordneten Ebene Maßnahmen und Ziele formuliert werden, desto eher tragen diese zu einem widersprüchlichen Gesamtzielsystem bei. Dieser Befund bietet eine plausible Erklärung dafür, warum unser Planungssystem aus sich heraus ständig Konflikte produziert oder, anders ausgedrückt, einen großen Bedarf an Zusammenarbeit, Abstimmung und Meinungs-

ausgleich aufweist (Schmitz 1995, S. 370 ff.). Das Entscheidungssystem der räumlichen Umweltplanung kann in diesem Sinn auch als eine Vorschrift zur stufenweisen Integration verschiedener Fachpläne, Gutachten und Konzepte angesehen werden. Zwingende Abstimmungsschritte zu latenten Konflikten sollen so weit wie möglich im Vorfeld möglicher Eskalationen aufgegriffen und gelöst werden. Auf der Grundlage stetiger Raumbewertung, z. B. der Umweltberichterstattung, werden Problemlagen identifiziert, die durch Fachpläne aufgegriffen, in teilintegrierenden Plänen abgeklärt und schließlich als integrierte Entwicklungspläne politisch entschieden werden. Die Hoffnung, dass ökologische Belange trotz dieser Mehrfachabwägung auch am Ende noch genügend Gewicht besitzen werden, liegt darin begründet, dass der Integrationsmechanismus als ein fachlich-methodisches Verfahren interpretiert wird.

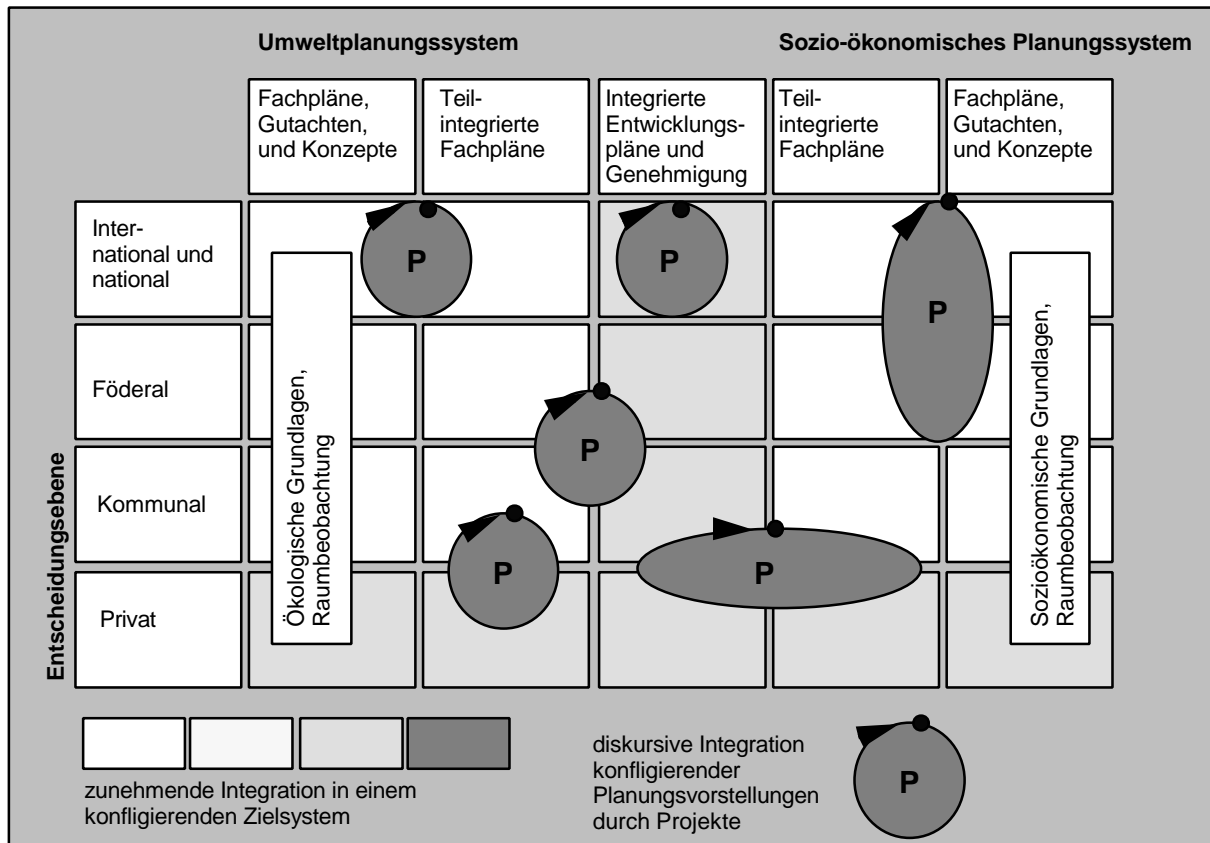


**Abb. 6: Das idealtypische Grundmodell eines Planungssystems (verändert nach Konzeptgruppe Landschaftsrahmenprogramm 1979, S. 3)**

Die Konfliktlösungskapazität dieses idealtypischen Entscheidungssystems wird jedoch meist überschätzt. Durch die Verflechtung der Sektoren und Ebenen ergeben sich weitreichende Probleme der Koordination von Aufgaben, weil Probleme und Lösungsmechanismen häufig quer zu den traditionell überkommenen Strukturen liegen. Häufig können nur mit Macht ausgestattete Einzelpersonen oder Institutionen

diese Schwierigkeiten überwinden oder es erfolgt eine strukturell bedingte negative, seltener positive Koordinierung (Scharpf et al. 1976).

Ein möglicher Ansatzpunkt für die funktionale Optimierung dieses Umweltplanungssystems ist ein neues Planungsverständnis, das Projekte als Basis für eine problembezogene Bündelung von Aktivitäten definiert, um so wenigstens punktuell die Mängel zu weit getriebener Arbeits- und Kompetenzteilung zu überwinden (Ganser et al. 1993, Keller et al. 1998) (Abbildung 7).<sup>7</sup>



**Abb. 7: Das durch Projekte erweiterte Grundmodell eines umsetzungsorientierten Planungssystems**

Projekte sind die typische Organisationsform für die aktuell zu beobachtenden Experimente mit Formen kooperativer und partizipativer Planung. Ihre Integrationsleistung beruht nicht nur auf sachbezogenen methodischen Verfahren, sondern auch

<sup>7</sup> Fürst hat darauf hingewiesen, dass in der Raum- und Umweltplanung die zunehmende Komplexität (Vielfalt von Variablen und Sachaspekten) und zunehmende Komplexität (Vielfalt von Verflechtungen) bei einem gleichzeitig fragmentierten Zuständigkeitsmuster der Akteure nur sehr schwer zu überwinden sind. Den Planern als begabten „Komplexitätsreduzierern“ könne so unter Umständen eine neue unkontrollierte Macht zuwachsen, die letztlich nur durch ethische Kodizes oder eine konsequente Diskursorientierung der Planung gezügelt werden könne (Fürst 1996 a, S. 20).



auf verständigungsorientierten, diskursiven Mechanismen. Solange sie innerhalb des klassischen politisch-administrativen Systems konzipiert werden, sind sie internes Koordinationsmittel. Je intensiver sich die Integrationsbemühungen jedoch auf Externe, also den privaten Sektor (Bürger, Betriebe, Medien) beziehen, desto eher kann der Planungsansatz als kooperativ oder partizipativ gelten.

Gegen die allzu naive Haltung, mittels des Projektansatzes grundsätzliche Planungsprobleme zu lösen, können zahlreiche Bedenken angeführt werden. Dazu gehören

- die mangelnde Langfristigkeit, Stetigkeit und inhaltliche Reichweite der projektbezogenen Bearbeitung von Problemen
- die Gefahr des Aktionismus und des „Muddling-Through“ bei einer ausschließlichen Konzentration auf Projekte (Lindblom 1959, Selle 1994)
- die systematische Verzerrung der Wahrnehmung des Standes der Technik durch Pilot- und Demonstrationsprojekte, die den schlechten „Normalzustand“ von Planung und Umsetzung verschleiern (Ganser et al. 1993, Häußermann, Siebel 1994)
- die Vernachlässigung formaler Sicherungserfordernisse, z. B. durch Rechtsförmigkeit, und damit der Verzicht auf Verbindlichkeit und staatlich gestützten Vollzug und
- die Schwierigkeiten eines angemessenen Projektzuschnitts und seiner möglicherweise falschen Verortung im Entscheidungssystem.

### 3.2 Das Akteursmodell

Als ein wichtiges Kennzeichen von diskursiven Projekten kann der Involvierungsgrad der Bevölkerung, häufig auch als Reichweite eines Verfahrens bezeichnet, angesehen werden. Zur näheren Beschreibung soll auf die so genannte „Apathie-Debatte“ zurückgegriffen werden (Hendler 1977, Aggens 1983, Reinert 1988). Nach einigen Versuchen einer stärkeren Involvierung der Bevölkerung in Entscheidungsverfahren schälte sich bereits in den 70er-Jahren der Befund heraus, dass ein Großteil der Bevölkerung durch einfache Beteiligungsangebote nicht zu erreichen ist und es also besonderer Anstrengungen bedarf, Mitsprache möglichst breit in der Gesellschaft zu verankern. Die so genannte „Orbitthese“ von Aggens (Aggens 1983, Creighton 1994, vgl. Abbildung 8) bietet für diesen Befund eine schlüssige Erklärung und ein interessantes Beteiligungs- bzw. Aktivitätsmodell. Die besondere Brauchbarkeit des Modells besteht darin, nicht nur die im Zentrum der Ereignisse stehenden Beteiligten (Involvierten) im Blick zu haben, sondern auch den nicht direkt involvierten Personen und der außenstehenden Öffentlichkeit eine Funktion in einem Kooperations- oder Partizipationsvorhaben zuzubilligen.

Die Orbit-Metapher stammt aus der Astrophysik und besagt, dass verschiedene Planeten oder Teile eines Systems in Umlaufbahnen (= Orbits) um ein Zentrum kreisen. Der Abstand der einzelnen Orbits zum Zentrum erklärt sich durch unterschiedliche Energieniveaus, die auf den äußeren Umlaufbahnen geringer als auf den zentralen

sind. Um von einem äußeren auf ein inneres Orbit zu gelangen, muss deshalb Energie aufgewandt werden. Aggens ordnet verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren unterschiedliche Energieniveaus in Bezug auf die zentrale Entscheidungssache zu. Er unterscheidet insgesamt sechs Beteiligungsniveaus (vgl. Abbildung 8).

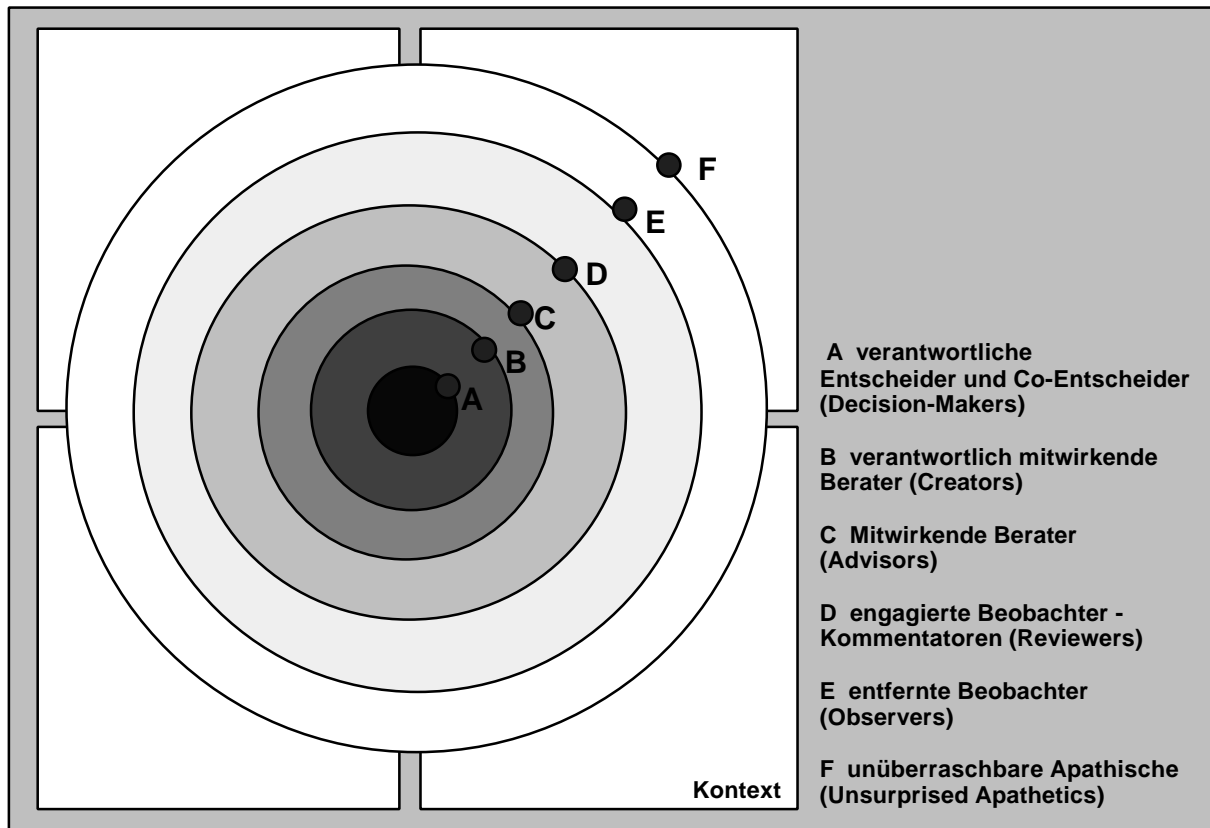


Abb. 8: „Orbit-Modell“ öffentlicher Beteiligungsaktivität (Aggens 1983, S. 195)

Die Gruppe der „unüberraschbaren Apathischen“ (Orbit F) (Aggens 1983, S. 194) außen zeigt, dass Personen ein dezidiertes und legitimes Desinteresse an einer Entscheidungssache haben können. Dies bedeutet nicht, dass diese Bürger ignorant sind. Sie können sich bewusst entschieden haben, sich an einer Sache nicht zu beteiligen, und sind deshalb nach Aggens auch nicht überrascht über irgendeinen Fortgang der Dinge. Diese Gruppe erwartet deshalb von den Organisatoren eines Beteiligungsverfahrens nur eine anfängliche Grundinformation über die mit einem Projekt verfolgten Ziele und Absichten. Dennoch könnte das offensichtliche Zurückhalten von Informationen über die beabsichtigte Durchführung eines Projekts auch die „unüberraschbaren Apathischen“ auf ein anderes Orbit „katapultieren“ und sie z. B. zu Beobachtern des Geschehens machen.

Die „entfernten Beobachter“ im Hintergrund des Geschehens („Observers“ = Orbit E) (Aggens 1983, S. 194) sind diejenigen Personen, die das Geschehen während eines Beteiligungsprojekts intensiver verfolgen. Sie nehmen aufmerksam zur Kenntnis, was auf der öffentlichen Bühne geschieht, beteiligen sich aber nicht aktiv. Aggens hebt hervor, dass diese Gruppe von Personen sehr schwierig in ein Information-

konzept einzubinden ist, weil sie Informationen über das Projektgeschehen erwartet und zur Kenntnis nimmt, ohne dass von ihrer Seite eine Reaktion oder eine Rückmeldung erfolgt. Die Beobachter nehmen im Gegensatz zu den aktiveren „engagierten Kommentatoren“ („Reviewers“ = Orbit D) keine Bewertung der Ereignisse vor. Andererseits können sie durch ihr Beobachtungsinteresse und ihre externe Rolle in den Augen der Öffentlichkeit eine gewisse Kontrollfunktion wahrnehmen, die internen Projektbeteiligten nicht zugetraut wird.

Dem vierten äußeren Orbitniveau zugeordnet sind die so genannten „Reviewers“ (Orbit D) (Aggens 1983, S. 196), die *engagierten Beobachter* oder *Kommentatoren* mit einem besonderen Interesse an der zu verhandelnden Sache. Diese Gruppe fordert aktiv Informationen ein und bezieht Stellung zu den Ereignissen, ohne jedoch in den engeren Beteiligungsgremien selbst Sitz und Stimme zu fordern. Dieses Aktivitätsniveau bedeutet also eine aktive Teilnahme an einem Entscheidungsverfahren, ohne dass diese Gruppe selbst als interne, direkt beteiligte Interessengruppe aktiv wird. Machen die „Reviewers“ jedoch öffentlich auf Unzulänglichkeiten des Verfahrens aufmerksam, so können sie auch Personen der entfernteren Niveaus aktivieren.

Noch mehr Energie bringen die *involvierten mitwirkenden Berater* („Advisors“ = Orbit C) (Aggens 1983, S. 197) für das Entscheidungsverfahren auf. Sie fordern den Projektorganisatoren viel Energie ab, da diese Personen letztlich einen Zuschnitt des Verfahrens auf ihre Interessen verlangen. Das Informationsangebot muss entsprechend aufbereitet sein und vollständig zur Verfügung stehen die in frastrukturelle und logistische Ausstattung des Projekts soll den Ansprüchen dieser Gruppe entsprechen. Konflikte sind bei unterschiedlichen Interessenlagen vorprogrammiert.

Aggens weist dementsprechend darauf hin, dass in der nächsten Stufe unter den Beteiligten, den *verantwortlich mitwirkenden Beratern* („Creators“ = Orbit B) häufig Probleme auftreten (Aggens 1983, S. 197). Aktive ehrenamtliche Mitentscheider verlangen die weitreichende Unterstützung ihres Engagements. Sie binden Ressourcen in Form von Personal, Finanzmitteln und Aufmerksamkeit. Letztlich fordern sie die Behörden auf, sich aus den durch sie abgedeckten Kompetenzfeldern zurückzuziehen und ihre Entscheidungsmacht abzutreten. Häufig werden deshalb in der Rolle der verantwortlich Mitwirkenden nur Experten geduldet, die ihre Rolle in professioneller Art und Weise ausschließlich auf die Beratung begrenzen müssen.

Schließlich sind die *(Mit-)Entscheider* („Decision-Makers“ = Orbit A) (Aggens 1983, S. 198, „Co-Decision-Makers“, Creighton 1994) für die Sachempfehlung in oder gegenüber einem politischen Gremium direkt verantwortlich.

Der dem Modell innewohnende Skeptizismus wird durch zahlreiche Projekterfahrungen bestätigt. Aggens interpretiert die Bereitschaft, sich an einem Projekt zu beteiligen, demnach sowohl als ein Vertrauensverhältnis zwischen unterschiedlich involvierten Personen als auch als ein „Informationstauschgeschäft“ und ein Ringen um Macht und Einfluss. Von der Übereinstimmung der Informationsangebote mit den unterschiedlichen Informationserwartungen verschiedener Gruppen hängt es ab, ob

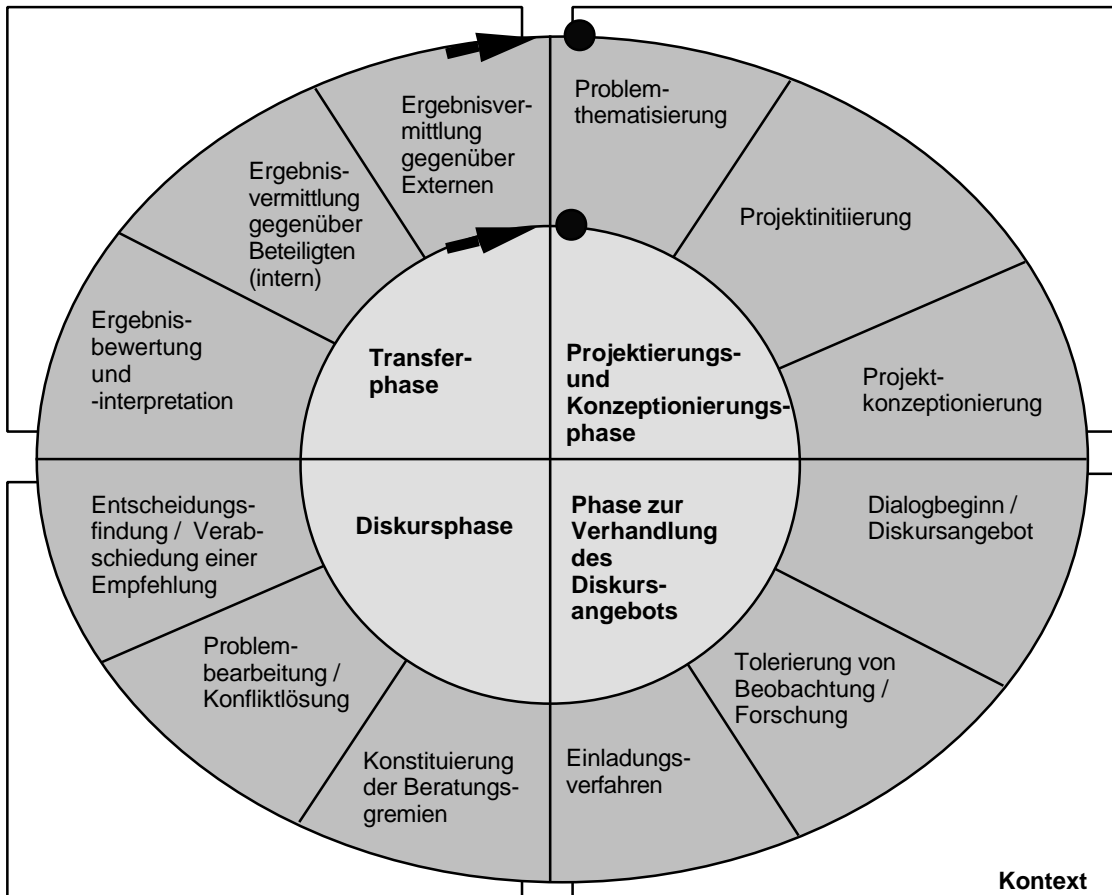
ein Konflikt eskaliert oder nicht. Solange die Geschehnisse transparent gestaltet werden, existiert in der Bürgerschaft selbst eine Art Arbeits- und Rollenverteilung zur fallweisen Unterstützung der Entscheider und zu der externen Kontrolle von Projekten. Jedes Orbit der Beteiligung sollte nach Aggens deshalb mit den adäquaten Informationen und Zugangsmöglichkeiten zu einem Projekt ausgestattet werden. Jede Projektkonzeption muss sowohl für die internen Beteiligten als auch für Externe eine adäquate Rolle bereithalten. Jede Form von Engagement bindet zudem auch eine gewisse Betreuungskapazität vonseiten des Projektmanagements.

### 3.3 Das Projektzyklusmodell

Eine Darstellung von Planungsprojekten erfolgt häufig anhand der schrittweise aufeinander folgenden Aktivitäten als Phasen- oder Ablaufdiagramm. Im Projektmanagement, in der Planung, in der Organisation von Partizipations- und Diskursprojekten wird ebenfalls mit Projektphasenmodellen gearbeitet (Daenzer 1976, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 1992, Mees et al. 1993, Schelle 1996). Die sequenzielle Beschreibung eines Projektverlaufs ist jedoch immer ein idealtypisches Konstrukt der mehr oder weniger koordiniert verlaufenden Aktivitäten verschiedener Akteure (Gaßner et al. 1992, S. 34, Bischoff et al. 1995, S. 88 ff., Boos-Krüger 1997, S. 267). Planen wird dabei als prozesshaftes und phasenförmig organisiertes Handeln angesehen. Sofern der Projektverlauf zyklisch dargestellt wird, wird ein iteratives Planungsmodell zugrunde gelegt, bei dem das mehrfache Durchlaufen des Zyklus als normal gedeutet wird. Trotz aller berechtigten Einwände gegen die Darstellung „pseudorationaler“ Projektphasenmodelle zur Erklärung von Planung und Umsetzung, sind diese aus der Sicht der Manager in mehr als einer Hinsicht wertvolle Orientierungshilfen, um z. B. mit einem Auftraggeber projektangemessene Vorgehensweisen zu verabreden oder den Überblick über prozessspezifische Erfordernisse und Schwierigkeiten zu bewahren. Im Einzelnen stellen sich die relevanten Phasen diskursiver Projekte wie folgt dar (Abbildung 9):

#### Zur Projektierungs- und Konzeptionierungsphase

- (1) *Projektthematizierung*: Verschiedene Autoren haben darauf hingewiesen, dass Probleme nicht einfach im Raum stehen, sondern aktiv erschlossen bzw. konstruiert werden (Watzlawick et al. 1969, Rittel 1972, S. 19, Burckhardt 1991, National Research Council 1996, S. 38 ff., WBGU 1996). Der Lösungsdruck für eine als Missstand wahrgenommene Umweltsituation kann nur zu einem gewissen Teil bewusst erzeugt werden. Hier spielen Zufälle, allgemeine gesellschaftliche Trends, Änderungen in der Wahrnehmung der Umwelt eine Rolle. Die Thematisierung eines Sachverhalts als Problem kann von verschiedenen Akteuren ausgehen, als Initiative von Behörden, Entscheidungsgremien oder der Bevölkerung und den Medien vorangebracht werden (Jarren et al. 1998).



**Abb. 9: Zyklusmodell: Projektphasen als Funktionsbausteine**

- (2) *Projektinitiierung:* Voraussetzung für die Initiierung eines Projekts ist aber zusätzlich, dass eine Sachlage, die von mehreren Seiten als Problem charakterisiert wird, schließlich als Anlass für die Suche nach einer gemeinsamen Lösung gesehen wird. Auch wenn man sich noch nicht einig sein sollte, mit welchen Mitteln das Problem zu lösen ist, müssen die relevanten Akteure so weit motiviert sein, dass sie sich Absprachen mit anderen Akteuren vorstellen könnten. Auf der anderen Seite müssen Personen, die ein Projekt blockieren können, bereit sein, seine Durchführung nicht zu behindern.
- (3) *Projektkonzeptionierung:* Wenn Verantwortungsbereiche (Rechte und Pflichten), die Rollen der Akteure sowie ein grober Finanzierungsrahmen für ein Projekt abgesteckt werden, beginnt der Schritt der konkreten Projektkonzeptionierung. Hierzu sind wiederum Anpassungen an die projektspezifischen Rahmenbedingungen, an die Interessen der sich engagierenden Personen und an die möglichst effektive und effiziente Ausrichtung auf das anvisierte Ergebnis vorzunehmen.

Die ins Auge gefassten Lösungswege brauchen einen Namen, sodass sie Dritten gegenüber schnell und klar verdeutlicht werden können. Als hilfreich erweist sich die Anlehnung an bereits in der Literatur oder in Handlungsleitfäden

beschriebene Verfahren (vgl. Kap. 1.2), weil diese Orientierung bieten und zur Ausbildung einer gemeinsamen (Projekt-)Sprache beitragen können.

### **Zur Phase der Verhandlung des Diskursangebots**

- (4) *Dialogbeginn und Diskursangebot*: Vorverhandlungen und Diskursphase gehen oft ineinander über, stellen aber doch funktional voneinander abzugrenzende Planungselemente dar. In der Phase der Verhandlung eines Dialogangebots werden z. B. häufig das erste Mal Verhandlungen mit denjenigen geführt, die das Projekt später mit ihrem Engagement tragen sollen. Je mehr die Initiatoren auf die Mitwirkung außenstehender Akteure angewiesen sind, desto eher müssen sie deren Vorstellungen in die Projektkonzeption integrieren. Zudem kommen während des Anfangsdialogs häufig interessante Hintergrunddetails und Fehleinschätzungen der Initiatoren zutage. Das Konzept erfährt insofern nicht nur Detaillierung und Anpassung an die Problemsituation, es wird auch zum ersten Mal auf Machbarkeit und Brauchbarkeit zusammen mit den direkten Adressaten geprüft.
- (5) *Beobachtung und Forschung*: Da die Einbindung von Beobachtern und Forschern nicht als zwingender, aber häufig als erwünschter Verfahrensbestandteil in einem Projekt angesehen wird, empfiehlt es sich, in einem eigenen Projektschritt über das verfolgte Beobachtungs- oder Forschungskonzept zu berichten und das Einverständnis der „Beobachteten“ und „Beforschten“ einzuholen. Ein Forschungskonzept kann sich auf jede der hier dargestellten Phasen beziehen. Es ist somit auch Gegenstand der Verhandlung um das Diskursangebot. Beobachtungsfunktionen werden zudem häufig in die Projektkonzeption aufgenommen, um einseitige Einfluss- und Machtverhältnisse zu kontrollieren und eine faire Verhandlung zu gewährleisten.
- (6) *Einladung*: Das Einladungsverfahren vermittelt zwischen der Vorverhandlung über das Diskursangebot und dem konkreten Beginn der Beratungen zum Thema. Jedes Einladungsverfahren weist spezifische Selektivitäten auf. Das heißt, die Form der Einladung wirkt gegenüber bestimmten Zielgruppen in spezifischer Art und Weise motivierend oder abstoßend.<sup>8</sup>

### **Diskursphase**

- (7) *Konstituierung der Beratungsgremien*: Die Konstituierung als eigenständiges Gremium erfolgt mit dem ersten Treffen aller, die sich an einem Diskurs direkt beteiligen wollen. Damit bestätigen sie explizit entweder bereits getroffene

---

<sup>8</sup> Die Ablehnung unlauterer Diskursangebote vonseiten der Eingeladenen ist dann schwierig, wenn zuvor bereits hart um das Konzept gerungen wurde. Ist dies nicht geschehen, kann eine Einladung durchaus als Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme angesehen werden (Motto: „Friss oder stirb“).

Vorabgesprächen oder sie müssen die Voraussetzungen für ihre Arbeitsfähigkeit selbst schaffen.<sup>9</sup>

Die Invertragnahme von Vermittlern bzw. Mediatoren kann in dieser Phase unter Umständen noch einmal grundsätzlich infrage gestellt werden. In der Regel werden die kommunikativen Fähigkeiten und die neutrale Einstellung der infrage kommenden Personen jedoch bereits im Vorfeld getestet, sodass mit der Konstituierung eines Beteiligungsgremiums die Mediatorin oder der Mediator noch einmal bestätigt wird.

Das Verhältnis zwischen Laien- und Expertenbeitrag muss bereits im Vorfeld geklärt sein, damit der Dialog während der Durchführungsphase fruchtbar wird. Hier kann eine diskursbedingte Mehrarbeit auf die Sachverständigen zukommen.

- (8) *Problembearbeitung und Konfliktlösung*: Ständen in den zuvor beschriebenen Vorverhandlungen die Fähigkeiten von Projektmanagern als treuhänderisch agierende Vermittler zwischen den Projektinitiatoren und dem zu konstituierenden Beratungsgremium im Vordergrund der Betrachtung, so sind in der „heißen“ Diskursphase besonders die Eigenverantwortlichkeit und die Autonomie des Beteiligungsgremiums zu stärken.

Die Aufgabe der fachlichen Experten besteht in diesem Schritt in einer verständlichen und motivierenden Vermittlung der zu klärenden Fachfragen (Informationen, Methoden, implizite fachliche Wertungen). Dabei spielt die Dialogfähigkeit der Sachverständigen eine wichtige Rolle. Ohne die Laienfragen und deren Standpunkte zur Kenntnis zu nehmen, können auch die fachlichen Beiträge nur schwer den Diskurserfordernissen genügen.

Faire Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten und die konstruktive Bearbeitung der Probleme und Konflikte können durch neutrale Vermittler unterstützt werden. Dabei ist auf eine gleichgewichtige Einflussnahme der verschiedenen Positionen zu achten. Sonst besteht die Gefahr, dass eine Seite die Verhandlungen verlässt oder nur noch vorgeschobene Argumente verwendet.

- (9) *Entscheidungsfindung und Verabschiedung einer Empfehlung*: Ohne die Verständigung auf eine gemeinsame ergebnisorientierte Vorgehensweise, die zudem häufig an politisch vorgegebene (Entscheidungs-)Zeitpläne gebunden ist, werden Frustrationserlebnisse sehr wahrscheinlich. Aber auch eine zu schnelle Einigung auf vermeintlich ähnlich gelagerte Interessen kann die langfristige Bindungskraft der Ergebnisse infrage stellen.

---

<sup>9</sup> Auch noch während der Konstituierung, der Durchführung und der Organisation eines Projekts werden weitere Projektentscheidungen und Weichenstellungen verlangt. Nur in den seltensten Fällen lassen sich die Detailkonzepte wirklich auch so umsetzen, wie sie konzipiert wurden.

Die bekannteste Form der Ergebnissicherung einer Diskussion sind Protokolle, in denen der Gang der Diskussionen und ihr Ergebnis aufgezeichnet werden. Die Protokolle müssen von allen Teilnehmern gemeinsam getragen werden. In ihnen werden auch vorläufige Zwischenergebnisse festgehalten, die unter Umständen am Ende der Verhandlungen noch einmal zur Disposition stehen. Auch Pläne können als Protokolle aufgefasst werden, wenn sie z. B. der räumlichen Verortung und Konkretisierung zuvor verbal verhandelter Maßnahmen dienen.

Zur Phase der Ergebnissicherung gehört neben der Entscheidung über die weiterzugebenden Empfehlungen auch die Darstellung der Empfehlungsqualität, d. h. eine Aussage darüber, wer im Beteiligungsgremium hinter den Empfehlungen steht oder wer sich unter Umständen in welcher Weise von Teilaussagen distanziert (Konsens oder Dissens).

### Zur Transferphase

- (10) *Ergebnisbewertung und -interpretation*: Aus Sicht von Politik und Verwaltung sind zu Beginn eines Projekts zunächst die Bürger oder Interessengruppen die Adressaten des Beteiligungsangebots. In der Endphase eines Projekts dreht sich das Verhältnis zwischen Bürgern und Politikern noch einmal um. Nun werden Politiker und Verwaltungen zu den Adressaten der Arbeit der Beteiligungsgremien.<sup>10</sup>

Da alle Teilnehmer Engagement in Form von Zeit, Ideen, Bewertungen und Argumenten eingebracht haben, ist die Bewertung der Effektivität und der Effizienz dieser Anstrengung immer ein Thema, das unausgesprochen im Raum stehen wird oder in eigenen Arbeitssequenzenzutage gefördert werden muss. Dahinter steht die Überlegung, dass eine qualitätsvolle Empfehlung ihren Adressaten eindringlicher empfohlen werden kann (vgl. Kap. 6 und Kap. 7).

- (11) *Ergebnisvermittlung gegenüber Beteiligten (intern)*: Die Experten und die Moderatoren müssen gegen Ende eines Planungsprozesses bereits frühzeitig Hinweise zur möglichen Implementierung der Ergebnisse in den politischen Prozess geben und Wege für einen sinnvollen Umgang mit den Beratungsergebnissen aufzeigen.

Besteht das Beteiligungsgremium aus Vertretern von Gruppen oder Initiativen, so ist häufig ein relativ aufwendiger Prozess der internen Vermittlung gegenüber den Kolleginnen und Kollegen zu durchlaufen. Schon die wichtigsten Zwischenergebnisse müssen auf diese Weise abgesichert werden, sodass zwischen dem hier dargestellten 11. und dem 9. Schritt vielfältige Überschneidungen existieren.

---

10 Dabei müssen die Bürger natürlich davon ausgehen können, dass ihr Beitrag gewünscht und gewürdigt wird, sonst hätte das Projekt schon in der ersten Phase abgebrochen werden können.



- (12) *Ergebnisvermittlung gegenüber Externen:* Alle Diskursergebnisse sind letztlich wertlos, wenn sie nicht in les- und verstehbarer Form an die Entscheider weitergegeben werden. Dabei ist es die Aufgabe des Mediators, nicht nur auf die konkreten Ergebnisse, sondern auch auf deren Qualität (Konsens oder einfache Mehrheitsentscheidung) und vor allem auf die Art ihres Zustandekommens hinzuweisen sowie die richtigen Formen und Gelegenheiten für die Vermittlung zu finden. Für die mit der Aufbereitung der Protokolle und Entscheidungsmaterialien verbundenen Texttransformationen, z. B. Kürzungen oder Hervorhebungen, kann es unter Umständen notwendig sein, die „Vermittlungsprodukte“ von den Teilnehmern explizit noch einmal genehmigen zu lassen.

Als Externe können ganz verschiedene Personengruppen an den Projektergebnissen interessiert sein: Dazu gehören die allgemeine Öffentlichkeit, die interessierte Fachwelt und die Wissenschaft. Ziele sind die Erzeugung einer möglichst großen Resonanz für ein Projekt sowie die Unterstützung von Übertragung und Nachahmung, sofern das Projekt als erfolgreich angesehen wird.

*Das Wichtigste in Kürze:*

Mithilfe von drei qualitativen Modellen werden die zentralen Aspekte diskursiver Planungsfälle erfasst. Dies ist zunächst ein Modell des Planungssystems, durch das die Bedingungen der Konfliktenstehung plausibel erklärt werden. Zusätzlich werden Hinweise zu den üblichen Bearbeitungsmechanismen von Konflikten in Form von Projekten gegeben.

Das von Aggens (1983) entwickelte Akteursmodell hebt die unterschiedlichen Formen der Involvierung der Bevölkerung hervor. Im Hinblick auf den Vergleich von Projekten bedeutet dies, dass diese eine jeweils unterschiedliche Reichweite aufweisen.

Schließlich ist ein Projektzyklusmodell dafür geeignet, die sequenzielle Grundstruktur der Fallstudien abzubilden. Die Konstruktion der Phasen umfasst die Projektinitiierung, die Verhandlung um das Diskurskonzept, die Diskursphase und die Transferphase. Diese sind im Projektablauf verschiedener Fälle leicht zu unterscheiden, wenn sie auch für Außenstehende nicht immer sichtbar sind.