

# Partizipation als Säule der Nachhaltigkeit? – Ein Plädoyer für eine partizipative Umweltplanung\*)

Torsten MEYER-OLDENBURG

*Tell me, I will forget.*

*Show me, I may remember.*

*Involve me and I will understand.*

(Chinesischer Spruch)

## Gliederung

<b>Abstract</b>	<b>101</b>
<b>1. Einführung</b>	<b>101</b>
<b>2. Was sind Kooperation und Partizipation?</b>	<b>101</b>
<b>3. Zur Entscheidungsfindung in partizipativen Prozessen</b>	<b>102</b>
3.1 Einwände/Planungsschritte/Kategorien des verwendeten „Wissens“	102
3.2 Konsensprobleme im Entscheidungsprozess	105
3.3 Konfliktaufkommen im Verfahrensvergleich	105
3.3.1 Zahl und Verteilung der Konflikte	105
3.3.2 Bedeutung der Konflikte	106
3.3.3 Intensität der Konflikte	106
3.3.4 Bearbeitbarkeit von Konflikten	107
<b>4. Zur sachlichen Qualität von Entscheidungen in Partizipation</b>	<b>107</b>
<b>5. Zur Zuständigkeit und Verantwortlichkeit kooperierender Akteure</b>	<b>109</b>
<b>6. Zur Verwirklichung von Entscheidungen</b>	<b>111</b>
<b>7. Literatur</b>	<b>113</b>

## Abstract

Es wird die These dargelegt, dass in kooperativen Entscheidungsprozessen oftmals

- die Entscheidungsfindung zwar schwieriger und langwieriger ist, da mehrere Perspektiven beachtet werden (müssen),
- aber auf diese Weise sachlich qualitativ bessere Ergebnisse entwickelt werden können
- und die Realisierung eines Projektes sehr viel einfacher gelingen kann. Darüber hinaus können einige weitere Initiativen und Ergebnisse angeregt und zustande kommen, die zuvor gar nicht „geplant“ wurden.

Partizipation erweist sich als eine tragende Säule auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. So lautet das Ergebnis der theoretischen Analyse sowie der qualitativen Ergebnisse der empirischen Forschung im Bereich der kommunalen Landschaftsplanung.

Zukünftig sind daher möglichst viele Foren des Diskurses zu etablieren und Wege zu suchen, wie Umweltkonflikte entschärft und wie die Bearbeitungsmöglichkeiten von Umweltkonflikten institutionalisiert werden könnten. Auch das Verfahren der kommunalen Landschaftsplanung bietet hierfür eine geeignete Bühne, die heute als solche in rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht ausstaffiert werden sollte.

Eine solche diskursorientierte Planung und Politik entsprechen auch den Prinzipien und der Kultur einer demokratischen Gesellschaft besser als hierarchisch-, instrumentell-orientierte Entscheidungsverfahren.

## 1. Einführung

Das Thema der Partizipation prägt wie kaum ein anderes die weltweite Suche über geeignete Wege zur Nachhaltigkeit (z.B. [www.iclei.org](http://www.iclei.org); CHABERT 2002, S. 112) und ebenso die europäische Planungsdiskussion der letzten Jahre. Die Diskussion spiegelt die derzeitige Veränderung des Entscheidungs- und Planungsverständnisses von einem eher hierarchisch orientierten Ansatz zu einer Spielart, in welcher Partizipation und der Suche nach Konsens ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. „Kooperation“ wird zu einem Schlüsselbegriff in der Planung, konstatiert SELLE (2000, S. 3).

Das gilt nicht nur, aber in besonderer Weise für den Umwelt- und Naturschutz. FIETKAU und WEIDNER (1997, S. 10) stellen einen weltweiten „Trend zur verstärkten Anwendung verhandlungs- und kooperationsbasierter Verfahren in der Umweltpolitik“ allgemein fest. Verstärkte Partizipation findet z. B. in UVP-Verfahren, in Verfahren der Dorferneuerung und Flurneuordnung, in vielen Entwicklungshilfeprojekten, in den weltweiten Agenda 21-Prozessen und in vielen weiteren Foren (wie z. B. im Münchner Bündnis für Ökologie) statt, die eine integrative Umweltpolitik zum Inhalt haben. Denn der Staat vermag nicht ohne Mithilfe anderer Akteure die Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes wahrzunehmen. Darüber sind sich so gut wie alle Autoren einig.

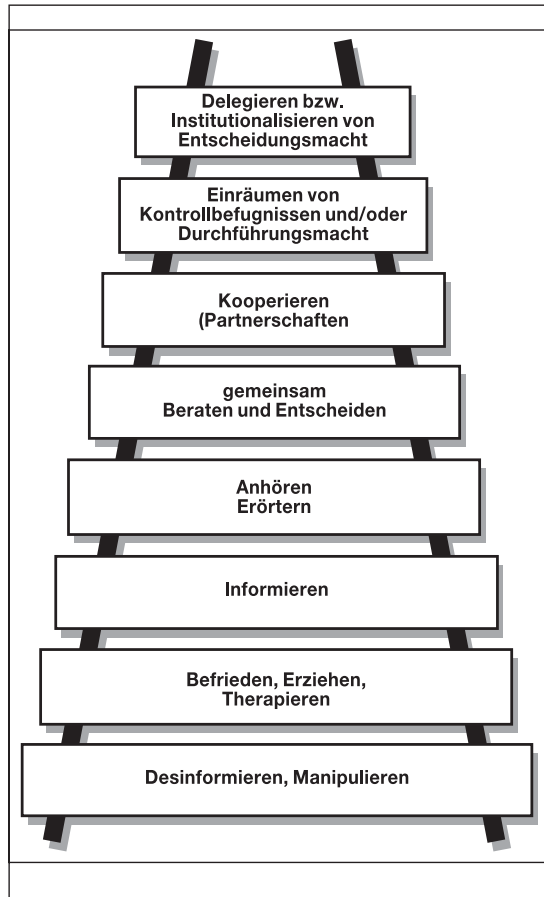
Um so verwunderlicher ist es, dass verstärkte Kooperation in der jüngsten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (vom 25.3.2002) für die Landschaftsplanung nicht vorgesehen wurde. Dafür gibt es berechnete Bedenken. In dem folgenden Aufsatz sollen die zentralen Kritikpunkte an partizipativen Beratungs- und Entscheidungsverfahren skizziert und empirischen Forschungsergebnissen gegenübergestellt werden, um zu prüfen, inwieweit Bedenken gegenüber Partizipation zu begründen sind und folglich im Stande wären, in der kommunalen Landschaftsplanung (in Deutschland) – im Gegensatz zur gegenwärtigen Entwicklung – keine weiteren Partizipationsmöglichkeiten vorzusehen.

## 2. Was sind Kooperation und Partizipation?

Partizipation und Kooperation werden meistens in einem äquivalenten Sinn verstanden (so auch in diesem Aufsatz). Partizipation bezeichnet die Teilhabe

\*) Vortrag auf der ANL-Fachtagung „Flächenverbrauch – Flächenmanagement: nachhaltige Strategien im Umgang mit Grund und Boden“ am 13.-14. Oktober 2003 in Laufen (Leitung: Johannes Pain, ANL).

von Akteuren an etwas (einem Prozess oder Ergebnis), Kooperation die Zusammenarbeit zwischen Akteuren zur Erreichung gemeinsamer Ziele. Jegliche Teilnahme kann von der bloßen Information bis zur Anhörung oder sogar bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung reichen, wie in Arnsteins berühmten *ladder of citizen participation* (1972) aufgezeigt wird (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 1**

**Stufen der Partizipation** (frei nach ARNSTEIN 1969, zit. in SELLE 2000, S. 165)

Die heutige neue Art der Partizipation ist durch die Verschiedenartigkeit der Akteure geprägt, die aus unterschiedlichen Sphären kommen (z.B. aus Bürgerinitiativen, Unternehmen und Verwaltung). Die Folge ist eine große Heterogenität an Werten, individuellen Realitäten, Kommunikations- und Handlungsformen und Organisationsstrukturen etc. Kooperatives Handeln bedeutet in dieser Weise den Brückenschlag, das Zusammenführen verschiedener, für sich jeweils autarker „Welten“. Hierin liegt, so SELLE (1996, S. 66), die spezifisch neue Qualität der heutigen Kooperationsformen.

Im Gegensatz zur Koordination wird bei der Kooperation der Beratungs- und Entscheidungsprozess von den verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Rollen und Gewichten gemeinsam gestaltet und die Entscheidungsmacht in ihren gemeinsamen Wirkungs-

bereich verlagert. Bei einer Beteiligung (wie z.B. Auslegung von Plänen, Anhörung, Zukunftswerkstatt und Planungszelle) bleibt der zentrale Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems. Dritte werden lediglich im Sinne von Information oder Anhörung beteiligt. Kooperation im engeren Sinne beinhaltet jedoch eine gemeinsame Willensbildung und Entscheidungsfindung.

Im Unterschied zu Manipulation als Herrschaftstechnik baut Partizipation auf die *Freiheit und Bewusstheit* (des Willens) des Einzelnen. Die Wahrung der Freiheit des Einzelnen als Prinzip beinhaltet sowohl das Recht, eigene Freiheit mit Respekt behandelt zu sehen, als auch gleichzeitig die Pflicht, die Freiheit der anderen in gleicher Weise zu achten. Wo und warum Freiheitsräume ihre Grenzen finden, liegt zum einen in der Reziprozität der gegenseitigen bzw. geachteten Rechte oder ist im Diskurs zu klären, sofern diese Grenzen nicht bekannt sind. Manipulation sucht den Menschen zu Dingen zu veranlassen, die er in Erwägung der Gesamtschau von Vor- und Nachteilen aus freien Stücken nicht täte. Kooperatives Handeln bedient sich zwar – wie z.B. auch die Manipulation – wissenschaftlicher Erkenntnisse, um ihre Qualität zu steigern (z.B. um Lern- und Verständigungsprozesse effektiver zu gestalten), erschöpft sich aber nicht wie diese darin. Ihr Ziel ist es gerade, eine Gesamtschau von relevanten Vor- und Nachteilen zu erhalten, um aus dieser Kenntnis urteilen und handeln zu können.

Wie weit Beteiligung in Planungsprozessen reichen kann und soll, war nach SELLE (2000, S. 165 ff.) in den 70er Jahren eine Kardinalfrage. Heute sei die allgemeine Diskussion um die Umverteilung von Planungsmacht in den Hintergrund getreten; stattdessen würden kooperative Problemlösungen zu konkreten Projekten gesucht. Die Machtfrage stellt sich natürlich nicht nur in übergeordneten Planungen, sondern auch in konkreten Projekten und zu ihr muss letztlich Stellung bezogen werden (vgl. MEYER-OLDENBURG 2003, S. 234 ff.).

Einige grundsätzliche Nachteile und Vorteile demokratischer und partizipativer Leitungsformen zeigen sich exponiert in kooperativen Planungsprozessen und werden häufig kritisiert. *Der zentrale Kritikpunkt an Partizipation lautet, dass mit hohem Aufwand nur eine geringere sachliche Qualität an Problemlösungen erbracht werde und somit die Leistungsfähigkeit von kooperativen gegenüber hierarchischen Entscheidungsverfahren und folglich auch die Quote der Realisierung von Lösungen insgesamt wesentlich geringer sei.* Im Einzelnen stellen sich folgende Kernfragen, zu denen im Weiteren die konträren Positionen exemplarisch dargestellt werden:

- Erschwert oder erleichtert Partizipation das *Finden von Entscheidungen*?
- Verschlechtert oder verbessert Partizipation die *sachliche Qualität* von Entscheidungen?

Fördert oder senkt Partizipation die *Zuständigkeit und Verantwortung* der kooperierenden Akteure für Entscheidungen?

Erschwert oder erleichtert Partizipation die *Verwirklichung* von Entscheidungen?

Eine solche Diskussion der Nachteile und Vorteile kooperativ bzw. autoritär orientierter Führungsformen soll Eckpunkte herausarbeiten, innerhalb welcher eine derzeitige Form der Führung und folglich auch der Planung in der Gesellschaft stattfinden könnte oder sollte.

Illustriert werden die theoretischen Überlegungen mit Hilfe empirischer Forschungsergebnisse aus dem Feld der kommunalen Landschaftsplanung. Dafür wurden Planungsprozesse nach dem Muster der so genannten policy-evaluation untersucht. Gewählt wurden für die Fallstudien die Gemeinde Königsmoos im Donaumoos (in der Nähe von Neuburg an der Donau) und die Marktgemeinde Buchenberg im Allgäuer Voralpenland (in der Nähe von Kempten)<sup>1)</sup>. Königsmoos vertritt die hierarchisch ausgerichtete Variante, der die Mehrzahl der kommunalen Landschaftsplnungen zugeordnet werden kann. Buchenberg vertritt die – weitaus seltenere – kooperative Form der Landschaftsplanung. Dabei wurde in etwa 80% der Fälle keine (über das gesetzliche Maß hinaus) und in 20% vermehrt kooperative Elemente eingesetzt (vgl. zur Datenbasis Fußnote 1). Ergänzend wurden Analysen der Aufzeichnungen von KIEMSTEDT et al. (1999) und von LUZ et al. (2000) vorgenommen, die im Rahmen ihrer jeweiligen Forschungsvorhaben entstanden waren. Darüber hinaus wurden weitere Experten-Interviews mit Planern und Naturschutzvertretern durchgeführt und ausgewertet.

### 3. Zur Entscheidungsfindung in partizipativen Prozessen

#### 3.1 Einwände/Planungsschritte/Kategorien des verwendeten „Wissens“

Die Kritiker behaupten, Partizipationsverfahren benötigten sehr viel mehr Zeit für die Entscheidungsfindung als hierarchische Strukturen, sie verlangsamten dadurch Entscheidungsverfahren und verringerten folglich die Handlungsfähigkeit. Sie verursachten zudem hohe Kosten, binden viele Ressourcen und seien davon abhängig, dass viele Teilnehmer bereit sind,

Leistungen zu erbringen, ohne dass ihre Leistungen nachvollzogen, gewürdigt oder kontrolliert werden könnten. Existierten schwerwiegende Interessenkonflikte, könne in kooperativer Manier keine Entscheidung und Lösung gefunden werden. Stattdessen würden nur zusätzliche Schwierigkeiten und Konflikte aufgeworfen, die ohne Partizipation gar nicht erst entstanden wären. Notwendige und auch gravierende Entscheidungen zu treffen würde nur erschwert oder sogar völlig unmöglich; dies führe oftmals zu einer Blockade jeglicher Handlungsmöglichkeiten. Würden tatsächlich Entscheidungen getroffen, so bliebe die Umsetzung der Ergebnisse häufig unwahrscheinlich oder zumindest ungewiss. Der Aufwand für Partizipation sei auch von Seiten der Akteure groß und würde so häufig beansprucht, dass ein Übermaß an Partizipationsleistungen gefordert würde, die oftmals zu keiner entsprechenden Wertsteigerung führten. Daher sei besser die autoritäre Durchsetzungskraft zu steigern, um für die Herausforderungen der Zukunft handlungsfähig zu bleiben bzw. zu werden (z. B. HUNTINGTON 1975, S. 113 ff.).

Auf der anderen Seite, betonen die Befürworter der Partizipation, dass es vielfach unmöglich sei, auf hierarchische Manier Ziele zu erreichen. ELMORE (1979, S. 608) schreibt: „One of the great ironies of increased attention to implementation is that the harder we try, using conventional tools of hierarchical control, the less likely we are to achieve.“ Es sei nutzlos, fachspezifisch optimale Pläne auszuarbeiten, wenn sie dann eine Illusion blieben, weil mit Macht ausgestattete, für das Projekt relevante Akteure diese nicht verstünden oder nicht akzeptierten und damit eine Realisierung be- oder verhinderten. Insbesondere im Bereich des Umweltschutzes sei es deswegen zu einem „Vollzugsdefizit“ gekommen. Gerade dies habe erst zur verstärkten Entwicklung partizipativer Prozesse geführt.

Das zentrale Argument, welches für kooperative Verfahren bei der Entscheidungsfindung spricht, nennt SCHARPF (1973, S. 35). Denn die Leistungsfähigkeit kooperativer Entscheidungsverfahren entspringt der Möglichkeit, dass „sie das von den Betroffenen im Stadium der Ausführung geforderte Verhalten von Konsensproblemen entlastet. Das Konsensproblem wird dadurch jedoch nicht beseitigt, sondern zunächst nur von der Ausführungsphase in die ‚Willensbil-

<sup>1)</sup> Die Datenbasis dieser empirischen Studie waren zum einen eine ausführliche Analyse von zwei Beispielen der kommunalen Landschaftsplanung, die mit Hilfe qualitativer Experteninterviews mit zentralen Akteuren im Planungsverfahren und mit Hilfe der Dokumentenanalyse (z. B. von Plänen, Erläuterungsberichten, Sitzungsprotokollen, Zeitungsartikeln) untersucht wurden, wie sie in der so genannten policy-evaluation üblich ist.

Im Rahmen einer Vollerhebung aller in Bayern bei den Regierungen zuständigen Personen, nannten diese alle ihnen bekannten und jüngst, d. h. zwischen 1996 und 1999 abgeschlossenen Verfahren, welche ihnen auffällig konfliktträchtig oder -arm erschienen sowie kooperative Elemente aufwiesen. Die Fälle wurden nach der Methode des theoretischen Sampling aus 120 ermittelten Verfahren ausgewählt und waren daher nur teilweise repräsentativ. Ziel war es, die neuesten Verfahren zu untersuchen und hierbei Schlüsselfaktoren zu ermitteln, die die Wirkung der Landschaftsplanung maßgeblich bestimmen.

Es handelt sich dabei um *qualitative Forschungsergebnisse*. Sinnvoll erschien dieses Vorgehen, weil es in dem Bereich des Konfliktaufkommens, der Konfliktbehandlung und der Kooperation in der Raumplanung bislang nur sehr wenige Erkenntnisse gibt und daher die *Exploration* des interessierenden Forschungsgebietes und die *Theorieentwicklung* vor einer (eventuell folgenden) quantitativen Validierung stehen muss.

Tabelle 1

## Kurzcharakterisierung der Planungsschritte in einem linearen Ablaufschema

Planungsschritt	Frage	Kategorien des verwendeten „Wissens“ <sup>2)</sup>
1. Definition der Aufgabenstellung ↓	Was soll als Aufgabenstellung und was als Bearbeitungsraum bestimmt werden?	<b>Fakten-, deontisches und instrumentelles Wissen</b>
2. Problemorientierte Bestandsaufnahme ↓	Wie ist die „Wirklichkeit“ des ausgewählten Raumes (im Hinblick auf die Aufgabenstellung) beschaffen?	<b>Faktenwissen</b> Deontisches Wissen
3. Erarbeitung des Leitbildes ↓	Wie sollte die „Wirklichkeit“ idealerweise beschaffen sein?	Deontisches „Wissen“: <b>Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b>
4. Bewertung ↓	Wie ist die aktuelle „Wirklichkeit“ im Vergleich zum Leitbild zu bewerten?	<b>Logisches Wissen</b> , Werte, Interessen, Geschmacksurteile
5. Ableitung des Entwicklungsziels ↓	Welche Aspekte der „Wirklichkeit“ können und sollen nach „realistischer Einschätzung“ des Leitbildes verändert werden?	<b>Instrumentelles Wissen</b> , Werte, Interessen, Geschmacksurteile
6a. Entwurf von Alternativen ↓	Welche Aspekte der Wirklichkeit sind in welcher Form zu verändern, um vom Bestand (Ist-Zustand) zum Entwicklungsziel (Soll-Zustand) zu gelangen?	<b>Instrumentelles „Wissen“</b> , <b>Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b>
6b. Abwägen der Alternativen und Ausarbeitung der besten Lösung ?	Welche der Alternativen verspricht die im Leitbild bzw. Entwicklungsziel dargelegten Ziele am besten zu verwirklichen?	<b>Instrumentelles „Wissen“</b> , <b>Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b> , logisches Wissen
(7. Realisierung)	Wie kann das gedanklich Entworfene praktisch in die Realität umgesetzt werden?	<b>Instrumentelles „Wissen“</b> , <b>handwerkliches Können</b>

dungsphase‘ vorverlegt, in den Prozess der Auswahl alternativer Handlungsmöglichkeiten“ und damit in die Phase des Planens.

Die Überlegungen von SCHARPF (1973) lassen sich empirisch sehr gut belegen. In kooperativ angelegten Verfahren zeigen sich Konsensprobleme oftmals frühzeitiger und können deshalb oft besser als in hierarchischen Verfahren bearbeitet werden. Besser ist diese Bearbeitung, weil sie zum einen überhaupt erst möglich wird (weil es eben Gelegenheiten dazu gibt) und zum anderen, weil Konsensprobleme in denjenigen Schritten des Entscheidungsverfahrens behandelt werden können, in welchen das ihnen zugehörige Wissen Anwendung findet (vgl. Tabelle 1). Diese Behauptung soll im Folgenden in Hinsicht auf das zeitliche Auftreten der Konflikte im Entschei-

dungsprozess (3.2) sowie in Hinblick auf das quantitative und qualitative Konfliktaufkommen (3.3) betrachtet und begründet werden. Konsensprobleme sind Konflikte über die Gültigkeit des jeweiligen „Wissens“. Zugehörig ist ein Konflikt einem Planungsschritt, wenn er ein Konsensproblem zum Inhalt hat, das der Kategorie des anzuwendenden Wissens des jeweiligen Planungsschrittes entspricht. Zum Beispiel ist ein Faktenkonflikt der Bestandsaufnahme als zugehörig zu bezeichnen.

Üblicherweise wird ein Entscheidungs- oder der sachbezogene Planungsprozess in die Schritte Definition der Aufgabenstellung, problemorientierte Bestandsaufnahme, Leitbilderstellung, Bewertung, Erarbeitung des Entwicklungsziels und Erstellen des (Vor-) Entwurfs unterteilt (vgl. Tabelle 1).

2) Diejenigen Kategorien von „Wissen“, die im jeweiligen Planungsschritt im Schwerpunkt verwendet werden, sind fett gedruckt, die anderen normal.

Ein Planungs- oder Entscheidungsprozess kann als sachbezogener Problemlösungsprozess verstanden werden, der zugleich ein sozialer Kommunikationsprozess ist. Auf allen diesen Ebenen werden spezifische Formen von Wissen angewendet und können Konsensprobleme über die Gültigkeit des jeweiligen Wissens (als Konflikte spezifischen Typs) auftreten. Auf der Sachebene können Konflikte darüber entstehen, was objektiv als wahr oder falsch zu bezeichnen ist (Faktenkonflikte), wie begrenzte Ressourcen zu verteilen seien (Interessenkonflikte), welche normativen bzw. ästhetischen Urteile (Wert- bzw. Geschmackskonflikte) eine Entscheidung leiten sollen und mit welchen Mitteln ein bestimmtes Ziel (am besten) zu erreichen sei bzw., welcher Impuls zu welcher Folge führen würde (Zweck-Mittel-Konflikte).

Der *Beziehungsebene* sind Meinungsverschiedenheiten darüber zugeordnet, welcher Akteur welche Aufgaben, Rechte und Pflichten inne hat (Rollenkonflikte), wie die Stellung der Akteure zueinander zu verstehen sei (Beziehungskonflikte), sowie diskrepante Einschätzungen darüber, welcher Stil der Interaktion der jeweiligen Beziehung gemäß ist (Konflikte über den Stil der Interaktion).

Auf der *Kommunikationsebene* können Diskrepanzen darüber auftreten, ob der Austausch von Informationen tatsächlich stattfindet oder -fand (Konflikte im Bereich des Sendens oder Empfangens) oder ob Informationen dem Sendenden entsprechend richtig verstanden werden oder nicht (Konflikte im Bereich des Verstehens).

Der Konflikttyp auf der *Ebene des Verfahrens* beinhaltet Konsensprobleme über die zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens und bezieht sich also auf den Prozess der Interaktion selbst.

### 3.2 Konsensprobleme im Entscheidungsprozess

Im partizipativen Verfahren traten die meisten Konflikte vor oder in den ihnen zugehörigen Planungsschritten auf und wurden in ihrem Verlauf auch bearbeitet. Es bestand also in den meisten Streitfällen durch die frühzeitige Partizipation die Gelegenheit, Konflikte in den ihnen zugehörigen Entscheidungsschritten auch zu lösen. Im hierarchischen Verfahren traten vielfach Konflikte in Planungsschritten auf, die nicht durch die Diskussion des jeweiligen „Wissens“ bearbeitbar waren. Beispielsweise traten Fakten-, Interessen- und Wertkonflikte, die die Grundlagen der Planung in Frage stellten, erst bei der Vorstellung der alternativen Vorentwürfe auf. Im Planungsschritt des Entwurfs können aber vorrangig nur Zweck-Mittel-Konflikte und ihnen zuzuordnende Wert- und Interessenkonflikte bearbeitet werden, nicht jedoch Wertentscheidungen über die grundsätzliche Ausrichtung eines Projekts, die zum Großteil bereits zuvor in der Aufgabenstellung und im Leitbild festgelegt und in die dann vorliegenden Entwürfe „eingewoben“ wurden.

Als erstes Ergebnis lässt sich daher feststellen, dass *durch das frühzeitige Auftreten und Offenlegen vieler Konflikte* im partizipativ orientierten Verfahren es in den meisten Fällen *möglich war, Konflikte während des Entscheidungsverfahrens in den noch anstehenden Planungsschritten zu bearbeiten*. Bereits dadurch wurde die Entscheidungsfindung erleichtert.

Als ein weiteres Bedenken gegenüber kooperativen Entscheidungsverfahren wurde genannt, dass zusätzliche Konsensprobleme erst durch die Partizipation generiert und aufgeworfen würden, die andernfalls gar nicht bestünden. Deshalb soll anschließend das

Konfliktaufkommen im Vergleich beider Verfahrensformen näher betrachtet werden.

### 3.3 Konfliktaufkommen im Verfahrensvergleich

Im Folgenden soll dargelegt werden, in wie weit sich das Konfliktaufkommen in dem untersuchten kooperativen Verfahren von dem in konventionellen unterschied. Verglichen werden dafür

- die Zahl und Verteilung der Konflikte auf die Konfliktebenen und -typen,
- die den jeweiligen Konflikten zugewiesene Bedeutung für ein Geschehen oder ein Ergebnis,
- die Intensität der Konflikte und
- die Bearbeitbarkeit von Konflikten.

#### 3.3.1 Zahl und Verteilung der Konflikte

Planung an sich ist äußerst konfliktträchtig. In einem Großteil der Literatur wird übereinstimmend festgestellt, dass *Konflikte* zum Normalfall in der Raumplanung zählen und *Grundsubstanz der Planung* sind. Zugleich werden Konflikte meistens als „Unfall“ dargestellt, mit dieser falschen Darstellung nicht differenziert betrachtet und ihr Erscheinen selten als Anlass verstanden, den Prozess des Planens so zu gestalten, dass mit der Planung verbundene Konflikte auch bearbeitet werden können. Falsch ist diese Darstellung, weil Konflikte bestehen.

In beiden Fallstudien ist erstaunlicher Weise ein weitgehend *identisches Konfliktprofil* anzutreffen: nicht nur die Gesamtsumme aller genannten Konflikte, sondern auch ihre Verteilung auf die einzelnen Konfliktebenen und -typen ist nahezu gleich (nicht jedoch die Intensitäten der Konflikte) (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2**

**Kategorisierung der Konflikte in den Fallstudien.** Die Kolumne „Summe Typen“ enthält die Gesamtzahl der Konflikte eines Typs aller Fallstudien und die Kolumne „Summe Ebenen“ die Gesamtzahl der Konflikte auf einer Konfliktebene.

Konfliktebene	Konflikttyp <sup>3)</sup>	Hierarchisch geprägtes Verfahren	Kooperativ geprägtes Verfahren	Summe Typen	Summe Ebenen
Sache	Wert	1	1	2	17
	Geschmack	0	0	0	
	Interessen	5	6	11	
	Fakten	1	1	2	
	Zweck-Mittel	1	1	2	
Beziehungen	Rollen	4	4	8	17
	Interpretation der Beziehungen	4	3	7	
	Stil der Interaktion	1	1	2	
Kommunikation	Senden	0	0	0	1
	Empfangen	0	0	0	
	Verstehen	1	0	1	
Verfahren	Verfahren	3	1	4	4
<b>Summe</b>		<b>21</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>39</b>

<sup>3)</sup> Zu den Kategorien des Wissens und ihren zugehörigen Konflikttypen vgl. Tabelle 1, Fußnote 2

Erstaunlich ist dies, weil zahlreiche Unterschiede zwischen beiden z. B. hinsichtlich ihres Naturraumes, der Aufgabenstellung oder der Verfahrensgestaltung bestanden. Das kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass es sich um eine *typische Verteilung* von Konflikten in der kommunalen Landschaftsplanung handeln könnte, die unabhängig von der Spezifität des Ortes aufzufinden ist.

Das Ergebnis kann aber auch daher rühren, dass die Akteure ähnliche Wahrnehmungsmuster haben und z. B. *bestimmte Konflikttypen systematisch nicht wahrnehmen*. Dies könnte bei Konflikten auf der Ebene der Kommunikation sowie im Bereich ästhetischer Urteile der Fall sein. Eine Handhabung nicht wahrgenommener Konflikte steht vor der Schwierigkeit, dass noch nicht einmal ein Problembewusstsein vorhanden ist.

*Kooperative Verfahren* scheinen also in der Regel *weder als autonome Konfliktquelle zu wirken, noch scheint durch kooperative Elemente alleine die Zahl von Konflikten wesentlich reduziert werden zu können*. Selbst die Inhalte der jeweiligen Streitthemen wiesen keine größeren Unterschiede auf. Das kooperativ ausgerichtete Verfahren verfälschte also den Blick der Akteure nicht bzw. nicht mehr, als das hierarchisch orientierte. (Eine Frage bleibt, ob nicht eventuell beide Verfahren den Blick verfälschten und daher eine noch ganz andere Form gefunden werden müsste.)

Wesentliche Unterschiede zeigten sich jedoch hinsichtlich der inhaltlichen Bedeutung von Konflikten und ihrer Intensität.

### 3.3.2 Bedeutung der Konflikte

Die den Konflikten zugemessene Bedeutung zeigt, in welchem Grad ein Konflikt nach Ansicht der befragten Akteure das Geschehen beeinflusste. Die den Konflikttypen zugemessene Bedeutung zeigt die folgende Tabelle 3.

In den Fallstudien wurden Konflikten auf der Sachebene und hier insbesondere Interessenkonflikten über die Einschränkung der Flächennutzung die größte Bedeutung („sehr wichtig“) zugesprochen. Wertkonflikte waren häufig damit verknüpft. Kon-

sensprobleme besonderer Wichtigkeit betreffen in der Politik und Planung in erster Linie Wertentscheidungen, also das deontische „Wissen“. Solche Konsensprobleme bestehen in der Regel von Anfang einer Projektentwicklung. Weitere acht von zwölf Konflikttypen wurden in den Fallstudien als „wichtig“ ermittelt. Ausschließlich Konflikte, die auf der Verfahrensebene lagen, wurden als „weniger wichtig“ bewertet, alle anderen Ebenen enthielten Konflikte, die als wichtig angesehen wurden.

Während im konventionellen Verfahren beinahe eine „Gleichrangigkeit“ der meisten Konflikttypen beobachtet werden konnte, lagen die meisten wichtigen Konflikte im kooperativen Verfahren auf der Sachebene. Im partizipativen Verfahren teilten die Akteure meist die Ansicht darüber, was eigentlich umstritten war, im hierarchischen Verfahren fehlte häufig der „Konsens über den Dissens“.

### 3.3.3 Intensität der Konflikte

Wesentliche Unterschiede zwischen dem hierarchisch-instrumentell und dem kooperativ orientierten Verfahren zeigten sich im Hinblick auf die Konfliktintensität, die sich im Eskalationsgrad darstellen lässt, sowie im Hinblick auf die – häufig damit im Zusammenhang stehende – Vermischung der Streitthemen.

Die Konfliktintensität fiel in den kooperativ ausgerichteten Verfahren wesentlich geringer aus als in dem konventionellen, wie auch im ersteren die einzelnen Konflikte weniger häufig mit anderen Streitthemen und Konflikttypen verknüpft wurden.

Im konventionellen Verfahren wurden große Teile des Planungsprozesses von Konflikten geprägt und zeitweise von ihnen ganz beherrscht. Nach Aussagen einiger Akteure waren ähnliche Spannungen in der Gemeinde bisher noch nicht aufgetreten.

Auch im kooperativen Verfahren waren während des gesamten Planungsprozesses Konflikte aufzufinden. Einzelne Konflikte waren Anlass für den Beginn der Landschaftsplanung. Dennoch prägten im kooperativen Verfahren Konflikte nur geringfügig das Geschehen. Die Konfliktintensität blieb hier in den meisten Fällen gering.

Tabelle 3

Bedeutung der Konfliktebenen

	Hierarchisch ausgerichtetes Verfahren					Kooperativ ausgerichtetes Verfahren				
	Sache	Beziehung	Kommunikation	Verfahren	Summe	Sache	Beziehung	Kommunikation	Verfahren	Summe
sehr wichtig	1	0	0	0	1	2	0	0	0	2
wichtig	2	5	1	0	8	2	1	0	0	3
weniger wichtig	5	4	0	3	12	5	7	0	1	13
Summe	8	9	1	3	21	9	8	0	1	18

### 3.3.4 Bearbeitbarkeit von Konflikten

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: *Konflikte konnten in dem kooperativen Verfahren sehr viel besser gehandhabt werden als in dem konventionellen.*

Wichtige Gründe hierfür waren die für kooperative Verfahren typischen Gelegenheiten, Konflikte bereits frühzeitig erkennen zu können, da die „brennendsten“ Fragen meist schon in den ersten Planungsschritten auftreten und die folgenden Planungsschritte noch ausreichend Zeit und Gelegenheiten bieten, Probleme zu bearbeiten und zu lösen. Eine Eskalation kann dadurch vermieden werden. Die Beziehungen der Kontrahenten bleiben dadurch meist relativ unbelastet.

Aufgrund des geringen Eskalationsgrades wurden im kooperativen Verfahren kaum verschiedene Streitfragen und Konflikttypen miteinander vermischt. Auf diese Weise konnte es in dem kooperativen Verfahren vermieden werden, dass ein Streitthema nicht an anderer Stelle im Verfahren in einem neuen Gewand wieder auftrat, sich für die Bearbeitung gar nicht fassen ließ und einen Streit und Metastreit provozierte, der oftmals kaum ein Ende finden kann. Die Akteure konnten hier ihre Anstrengungen auf die Lösung der Sacharbeit konzentrieren, obwohl sie auch einigen Aufwand für die Beziehungsebene betrieben, und erarbeiteten ein hervorragendes sachliches Ergebnis. Im konventionellen Verfahren wurden dagegen große Energien für Positions- und Beziehungskämpfe verwendet, die der Sacharbeit fehlten.

Als *Ergebnis* lässt sich Folgendes festhalten: Die Entscheidungsfindung konnte im kooperativ ausgelegten Verfahren sehr viel besser an den Sachfragen orientiert werden als im hierarchisch geprägten (Eine Aussage über die sachliche Qualität des Ergebnisses ist hiermit jedoch noch nicht getroffen). Partizipation ermöglichte eine bessere Wahrnehmung von und einen effektiveren Umgang mit Konflikten, bevor sie eskalierten. Dadurch eröffnete das kooperative Verfahren eine Konzentration auf die Sacharbeit und erleichterte die Entscheidungsfindung.

Das legt nahe, das *Planungsverfahren selbst von Beginn an als Konfliktlösungsverfahren zu konzipieren*, damit eine sachgerechte Konfliktbearbeitung überhaupt möglich wird. Denn *eine im vorgerückten Stadium der Planung konzentrierte Bearbeitung aller bislang aufgeworfenen Konsenskonflikte*, wie sie in konventionellen Verfahren angestrebt wird, erweist sich nicht nur *inhaltlich als wenig konstruktiv, sondern stiftet zugleich im Sozialen Unfrieden*, der eine Übernahme von Aufgaben für die Gemeinschaft oftmals im Wege steht. Dabei ist für ein gelingendes Konfliktmanagement – trivialer Weise – eine gewisse Zusammenarbeit notwendig, da viele Konflikte nicht einseitig beendet werden können, und umgekehrt kommt für eine gelingende Partizipation dem Konfliktmanagement ein zentraler Stellenwert zu.

Als ein weiteres Ergebnis zeigt sich, dass eine Verfahrensgestaltung, in deren Rahmen kooperative Elemente noch vor dem Auftreten größerer Streitigkeiten etabliert wurden, sich grundsätzlich besser zur Konfliktlösung eignet als eine konventionelle, die kooperative Elemente erst als Instrument zur Konfliktbearbeitung einsetzt.

### 4. Zur sachlichen Qualität von Entscheidungen in Partizipation

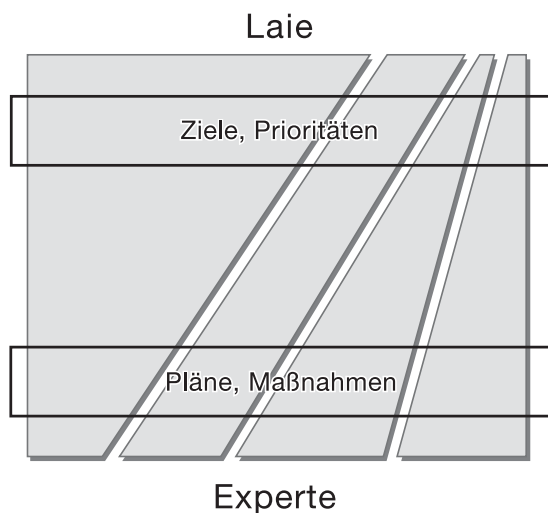
Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt an partizipativen Verfahren lautet, dass die sachliche Qualität von Entscheidungen sehr viel geringer ausfalle als in hierarchisch strukturierten. Als Gründe werden der Dilettantismus der Akteure oder der Vorrang von Partialinteressen vor Allgemeininteressen genannt. Der Individualismus in der Gestalt des Egoismus vieler Einzelner könne sich in der Partizipation ungezügelter durchsetzen, erzeuge vermehrt Konflikte und gefährde damit Resultate von sachlicher Qualität und Gemeinnutzen. Dadurch würden langfristige „Politiken“ und komplexe Problemlösungen unmöglich gemacht oder sogar das Recht selbst „verkommt“ zum „Tauschobjekt“.

Nach HUNTINGTON (1975, S. 113 ff.) hätten demokratische Entscheidungen wie etwa auf dem Schlachtfeld immer zum Untergang geführt. Der Nutzen, den man aus Beteiligung von Betroffenen ziehen könne, stiege nicht mit der Quantität der Beteiligung. Vielmehr gefährde die Beteiligung vieler Akteure die Regierbarkeit selbst. HUNTINGTON (1975, S. 113) behauptet: „Our analysis suggest that applying that cure at the present time could well be adding fuel to the flames“. „„Democracy never lasts long‘ ... .It soon wastes, exhausts, and murders itsself. There never was a democracy yet that did not commit suicide.““ Daher sei die Demokratie eine „Risikotechnologie“ und die Partizipation als Potenzierung der Mängel demokratischer Führungsformen besser zu vermeiden. Viele Köche verderben den Brei, sagt auch der Volksmund.

Denn zum einen präge oftmals wenig zielgerichtetes, sinnloses Getue, Gerede und Gezanke kooperative Prozesse, zum anderen würden die zentralen Probleme im Durcheinander der vermeintlichen Gleichheit aller Akteure, ihrer Interessen und Blickwinkel leicht übersehen oder zumindest nicht adäquat angegangen. Dies führe zur gewollten oder zufälligen Verschleierung und Schön-Rednerei, so dass vorrangig überflüssige Scheinkonflikte im Vordergrund stünden, während die tatsächlichen Probleme in den Hintergrund gedrängt würden.

Die Befürworter der Partizipation vertreten demgegenüber die These, dass hierarchische Entscheidungsstrukturen funktional ungeeignet seien, um einen fruchtbaren Dialog zwischen den Beteiligten führen zu können, der oftmals eine Voraussetzung für das Auffinden einer qualitativ guten Entscheidung ist.

Erst in Partizipation könne das für ein Vorhaben notwendige, jeweils perspektivisch gebundene Wissen zusammengetragen werden (vgl. Abbildung 2), welches eine sachlich gute, umsetzbare sowie eine (möglichst allseitig) akzeptable Lösung kennzeichnet. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Qualität und Umsetzung der Ergebnisse abhängig von der Aktivität und/ oder der Zustimmung – also von einer gewissen Macht – der Beteiligten sind.



**Abbildung 2**

**Verhältnis von Laien- und Expertenwissen** (nach Reinhard SELNOW in SELLE 2000, S. 161, verändert). Die Figuren verbildlichen (von links nach rechts) deontisches Wissen, Faktenwissen, instrumentelles Wissen und „logisches“ Wissen.

Die Abbildung 2 soll verdeutlichen, dass die verschiedenen Arten von für einen Entscheidungsprozess notwendigen Wissen in unterschiedlicher Weise auf einzelne Akteure verteilt sind. Im Beispiel des lebensweltlichen Zusammenhangs verfügen Laien in größerem Maße über deontisches Wissen, Experten dagegen vermehrt über instrumentelles Wissen (vgl. Tabelle 1). Welcher Akteur in welchem Maß über spezifisches projektrelevantes Wissen verfügt, muss dann für den Einzelfall ermittelt werden.

Planung als Koordination und Absprache zwischen verschiedenen Akteuren über das „was zukünftig sein soll“, soll den funktionalen, also zweckrationalen Bezug zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen gewährleisten und Reibungsverluste und Konflikte vermeiden oder minimieren helfen. Denn je differenzierter eine Gesellschaft ist, desto mehr wachsen nach LUHMANN (1997, S. 102) Störepfindlichkeit und Konfliktrichtigkeit und desto nötiger werden Zusammenarbeit und Planung.

Vielfach wird dem Staat die Fähigkeit abgesprochen, ohne Partizipation überhaupt eine wirksame Umweltpolitik betreiben zu können. FÜRST (1996, S. 5 ff., 20) nennt verschiedene Gründe aus staatstheoreti-

scher Sicht, warum sich daher der Staat zu einem verhandelnden und kooperierenden Staat hin entwickeln müsse.

SCHARPF (1973, S. 64, 62) bemerkt zusammenfassend, „pluralistische Entscheidungsprozesse tendieren eher als zentralistische dazu, komplexe Entscheidungsinhalte nicht im Ganzen zu verarbeiten, sondern sie aufzulösen in eine Vielzahl miteinander nur wenig koordinierter Auseinandersetzungen um Detailprobleme. ... Dem gegenüber erscheinen zentralisierte Systeme weniger sensibel für die Probleme ihrer Subsysteme, erleichtern jedoch die Behandlung übergreifender Problemzusammenhänge.“ Dabei ist jedoch in der Regel die Lösung übergreifender Problemzusammenhänge mit der Lösung von Detailproblemen wechselseitig verknüpft. Der Teufel steckt im Detail und erst die Details bilden gemeinsam das Ganze.

Die Untersuchung der Praxisfälle ergab dazu folgendes Ergebnis: *Das Auftreten von Konflikten* wurde von den befragten Akteuren u. a. *auch positiv* dargestellt. „Den Finger auf die Wunde zu legen“ und *Konflikte aufzuzeigen*, ist im allgemeinen *Bedingung einer konstruktiven und sachlich guten Lösung*. „Das Ergebnis einer Konfliktbearbeitung ist „mehr Klarheit, (aber) nicht unbedingt Einigkeit“ (RENN & HAMPPEL 1998, S. 211). Die größere Klarheit darüber, wo die zu klärenden Punkte lagen, ermöglichten im partizipativen Verfahren, dass hier die sachliche Qualität von Entscheidungen besser ausfallen konnte als im hierarchischen Verfahren.

Der Bürgermeister im partizipativen Verfahren meinte, dass über die Hälfte aller Entwicklungsziele der Gemeinde aufgrund neuer Erkenntnisse verändert worden seien und im Planungsprozess auch als (rechts-) verbindlich beschlossen wurden. Für die Gemeinde des hierarchischen Verfahrens sei das Planungsverfahren „vergessen, aus und vorbei“ meinte ein Gemeinderat und der Plan selbst werde selten zu Rate gezogen, sagte der Bürgermeister. Eine Umsetzung durch die Gemeinde sei daher wenig wahrscheinlich. Die Teilnehmenden im partizipativen Verfahren sahen den Landschaftsplan als *ihr* Erzeugnis an und waren bestrebt, die Inhalte des Planes sukzessiv umzusetzen.

Der Planer der kooperativen Landschaftsplanung bezeichnete diesen Erfolg als Wirkung u.a. des Verfahrens: *Die Kooperation der einzelnen Akteure lässt sich mit einem Orchester vergleichen, dem ein entsprechender Raum zur Verfügung gestellt werden muss. Denn heute „wird [dem Bürger] die Bühne nicht geboten, auf der er spielen kann. Ein Orchester, bei dem Du nur die Hälfte einlädst, das bleibt so. Entweder spielen alle im Orchester, dann musst Du sie auch alle einladen, musst Du alles organisieren, musst Du jedem sagen, Du bist wichtig, wenn Du fehlst, können wir nicht spielen ... Wenn dagegen ein Bürgermeister sagt – wie in Buchenberg – Landschafts-*



planung ist wichtig, dann ist ... jedes Instrument, das in diesem Orchester spielt, schon wichtig, also kommt ... [der das Instrument Spielende].“ (Interviewnr.: 02.2.300).

Nach Ansicht des Bürgermeisters sollte deshalb der Beginn einer Kooperation mit den Bürgern „auf einer Skala von 0 bis 10 ... bei 0,5 beginnen.“

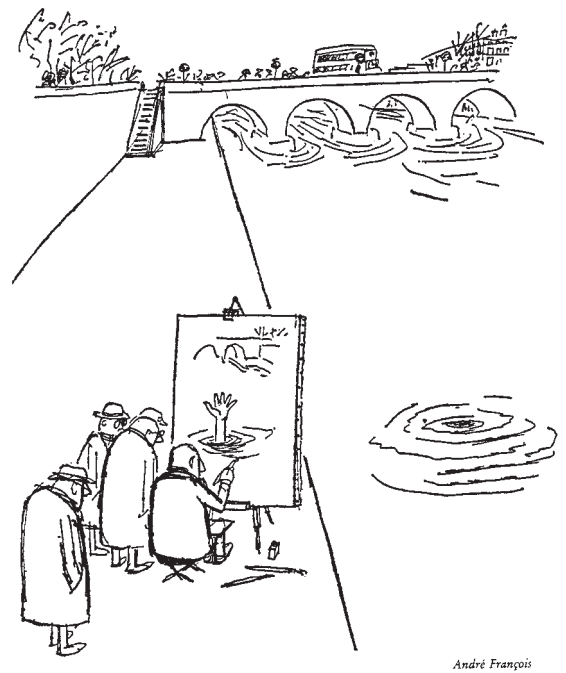
Der Planer des kooperativen Verfahrens beschreibt sein Vorgehen bei der Suche nach einem Gewerbeort folgendermaßen: „Die Leute sagen, die andere Gemeinde hat ja ein Gewerbegebiet. Dann sagt man, ja habt ihr euch das mal angeschaut. Nana, die haben ein Gewerbegebiet, da sind ein Haufen Firmen draußen. Dann habe ich gesagt, wie viele sind es denn? Da kriegst Du keine Antwort. Dann habe ich gesagt, dann fahren wir halt da hin und schauen es uns an. Das haben wir dann getan. Dann waren da zwei/drei Firmen, riesen Dinger, alle waren erstaunt über die Auswirkungen solcher Gewerbeflächen; alle haben sie gestöhnt, dass dies eigentlich mit dem Ort nichts zu tun hat, dass sich dies nicht angliedern lässt, weil diese einen riesigen Flächenverbrauch haben ... Und dann hieß es, mit dem Rad fährt da sowieso keiner hin, da muss man schon in das Auto einsteigen, solche Ergebnisse kamen da raus. ... In den Überlegungen, was sind die Voraussetzungen heute für ein Gewerbegebiet, wann entsteht überhaupt Gewerbe, welches sind die Bedingungen, das klärt sich dadurch. Und über diesen Klärungsprozess hast du dann andere Kriterien, um etwas [anderes] zu machen, als zuvor“ (Interviewnr.: 02.3.435).

Kooperation eröffnete auf diese Weise sowohl inhaltliche Kriterien wie auch neuartige Methoden, um für den jeweiligen Ort spezifische und angemessene Lösungen zu finden.

### 5. Zur Zuständigkeit und Verantwortlichkeit kooperierender Akteure

Die zwei grundsätzlichen, im System der (westlichen) Demokratien liegenden Probleme sind nach CROIZIER (1975, S. 12 f.), die Aufsplittung der Zuständigkeitsbereiche in der Bürokratie sowie die Vielzahl der Akteure im politischen Raum. Beide Probleme haben zur Folge, dass komplexe Aufgaben nicht zu meistern sind und die mangelnde Zuständigkeit und Unverantwortlichkeit des Einzelnen vergrößert wird. Kooperative Entscheidungsprozesse produzierten ständige Unklarheit darüber, wer für welche Aufgaben (rechtlich) zuständig sei und welche Zuständigkeit ergriffen bzw. welche Verantwortlichkeiten er zu tragen habe. Verantwortung würde nicht gemeinsam getragen, sondern kollektiv vermieden (vgl. Abbildung 3). Deshalb würde ein Ziel gerichtetes und koordiniertes Handeln verhindert und grundlegende Entscheidungen vereitelt. Es komme zum bekannten „Reformstau“.

Werden Entscheidungen überhaupt nicht, oder nicht von „den Verantwortlichen“ getroffen, fehle nicht nur



**Abbildung 3**  
**Ertrinkender wird vor Zuschauern gemalt**

die persönlich zurechenbare Verantwortlichkeit für Entschlüsse (oder das Ausbleiben von Entschlüssen), sondern auch ihre Legitimation (vergleiche BENZ 1994, S. 49).

Die Befürworter der Partizipation betonen, dass ein Entschluss zur Zuständigkeit oder die Übernahme von Verantwortung nicht angeordnet werden kann. Denn Verantwortung ist an Freiheit gebunden und ohne Freiheit wären Verantwortungslosigkeit und Entfremdung die Folge. Die Charakteristik hierarchischer Machtstrukturen ist es aber gerade, dass die Willensfreiheit des Einzelnen eingeschränkt wird, um ihn an die Entscheidungen anderer zu binden. Alle Tätigkeiten des Einzelnen, die nur seiner Willensfreiheit entspringen können, werden damit zwangsläufig ausgeschlossen. Entspringt Handeln nicht der Eigenverantwortung, muss jegliche Handlung entweder verboten oder verordnet und zudem die Beachtung aller Verbote und Verordnungen kontrolliert werden. Wird der Mensch in einer solchen Abhängigkeit und Unmündigkeit gehalten, sind Konflikte oder Entfremdung zwangsläufig die Folge. Denn in Konflikten stehen die Intentionen gegeneinander, bei Entfremdung fehlen Verantwortlichkeit und Kontrolle des Einzelnen über sein eigenes Tun. „Entfremdung zeigt sich in der Abtrennung des Einzelnen vom Was seines Tuns – d.h. er steht den Ergebnissen seines Handelns fremd gegenüber – und vom Wie seines Tuns, d.h. er kontrolliert seine Handlungen nicht mehr selbst“ (Von ROSENSTIEL 1987, S. 2). Daraus folgt, dass die Autorität das weitere Handeln des Einzelnen in jedem Fall kontinuierlich kontrollieren und das Befolgen der Vorgaben mit Hilfe von Macht durchsetzen muss, da der individuelle Antrieb ja fehlt, eben fehlen muss.

Zum einen ist es aber auf Dauer schwierig bis unmöglich, eine Politik durchzusetzen, der die Mehrheit der Bevölkerung gleichgültig gegenübersteht oder die sie sogar ablehnt, z. B. weil sie in Bereichen für den Einzelnen von ihm als nachteilig bewertet wird, während die Realisierung dieser Politik zugleich von einem entsprechenden Verhalten der Einzelnen abhängig ist. Zum anderen lässt sich konkretes Verhalten nicht alleine durch Macht erwirken, da auf dem Wege von einer Idee zu ihrer Verwirklichung stets zuvor unbekannte Entscheidungsfreiräume und Unsicherheiten entstehen. Nicht für alle zu treffenden Entscheidungen können im Voraus konkrete und geeignete Anweisungen vorgegeben werden. Hier liegt auch eine zentrale Dysfunktion der Planwirtschaft. Es stellt sich also die Frage, wie Entscheidungen nicht nur sachlich gut werden können, sondern so beschaffen sind, dass viele Menschen für sie Verantwortung übernehmen.

Karl-Otto APEL (1974) und ähnlich Jürgen HABERMAS (1973) begründeten aus philosophischer Sicht, warum der rationale *Diskurs* unter den Bedingungen einer liberal-demokratischen Gesellschaft heute wahrscheinlich die einzig praktikable Möglichkeit zur Lösung der Umweltkrise eröffnet. Denn erst der Diskurs zwischen mehreren Akteuren ermöglicht es, kollektiv Verantwortung für Angelegenheiten zu übernehmen, die den Bereich individuell zurechenbarer Verantwortung übersteigen. Beispiele sind kollektive Tätigkeiten und ihre Folgen wie etwa die Vergiftung der Atmosphäre und die Veränderung des Klimas.

Der Diskurs soll es ermöglichen, dass sich das Individuum sowohl das notwendige Wissen über die wahrscheinlichen Folgen und Nebenfolgen kollektiver Aktivitäten ohne ein Gefühl der Ohnmacht aneignen kann und dabei Handlungsnotwendigkeiten erkennt, als auch selbst über Handlungsmöglichkeiten verfügt. Da sich aus diesen allgemeinen **Prinzipien der Diskursethik** keine situationsbezogenen Grundsätze deduzieren lassen, bleibt das Lösen aller konkreten Fragestellungen die Aufgabe praktischer Diskurse. Apel plädiert dafür – und bezeichnet es als „moralische Pflicht“ – möglichst viele Foren solcher Diskurse auch auf der lokalen Ebene zu schaffen, denn nur so könne in einer Langzeitstrategie individuelle Mitverantwortung bei der Übernahme kollektiver Gesamtverantwortung organisiert werden (APEL 1974).

Auch das Verfahren der kommunalen Landschaftsplanung bietet hierfür eine geeignete Bühne, die heute als solche in rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht ausstaffiert werden sollte. *Eine solche diskursorientierte Planung und Politik entsprechen auch den Prinzipien und der Kultur einer demokratischen Gesellschaft besser als hierarchisch-, instrumentell-orientierte Entscheidungsverfahren. Die Diskursethik eröffnet eine rationalere und bewusstere Form der Auseinandersetzung und Verantwortungsübernahme. Konflikte und Verantwortlichkeit können im Diskurs rational thematisiert werden, Rationalität wird ethisch begründet und die Diskursethik logisch konsistent abgeleitet.*

Die besondere Schwierigkeit liegt im Übergang von einer heute oftmals vorwiegenden „partial-interessenorientierten“ Verhaltensweise zu einer rationaleren und damit auch sozialen Verhaltensweise zu gelangen.

Zusammenfassend lässt sich bemerken, dass die theoretische Diskussion zu der Frage, ob Partizipation die Verantwortung der Betroffenen fördert oder senkt, ein zwiespältiges Bild ergibt. Einerseits wächst die Gefahr durch Partizipation, dass Vorhaben im Sande verlaufen, da niemand mehr entscheidend zuständig und verantwortlich ist oder sein will, andererseits wächst die Chance, dass Aufgaben, die die Verantwortungsfähigkeit und Interessen Einzelner weit übersteigen und folglich oftmals von Einzelnen gemieden werden, nun von vielen Akteuren gemeinsam ergriffen werden (können). *Kollektive Verantwortung für Bereiche zu übernehmen, die z. B. komplexe Lebensbereiche betreffen, wird durch Kooperation überhaupt erst möglich.*

Empirisch ist das Maß an Zuständigkeit oder Verantwortlichkeit der Akteure in den Planungsfällen nur indirekt interpretierbar. Das Maß der „Gesamtverantwortlichkeit“ kann über die *Anzahl der Personen* interpretiert werden, die sich als zuständig für eine Aufgabe zeigten, über die *Anzahl von Aktionen*, die Folgen des Prozesses waren, über die Qualität der Lösungen, die von Seiten der Akteure angeboten wurden sowie den Zeithorizont der Planung (vgl. Tabelle 4). Die empirischen Untersuchungen gaben in dieser Hinsicht ein eindeutigeres Bild als die theoretische Diskussion. Im Hinblick auf die Zahl der aktiven

**Tabelle 4**

**Zur Verantwortlichkeit der Akteure**

	hierarchisch-strukturiertes Verfahren (z. B. Königsmoos)	partizipativ-orientiertes Verfahren (z. B. Buchenberg)
Zahl der aktiven Personen	erst konstant, dann gesunken	gestiegen und auf höherem Niveau bleibend
Zahl der Aktivitäten	gestiegen und nach Ende der Planung gefallen	gestiegen und nach der Planung auf höherem Niveau bleibend
vorrangige Qualität der Aktivitäten	Widerstand mit dem Ziel, den (nicht nachhaltigen) Status quo zu erhalten	Fortschritt mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung
Zeithorizont	kurzfristig (maximal 5 bis 10 Jahre)	mittelfristig (10 bis 15 Jahre)

Personen ist festzustellen, dass sie in hierarchisch geprägten Verfahren weitgehend konstant blieb und nach Beendigung des Verfahrens abnahm. Einige der Akteure waren durch die immensen Konflikte erschöpft und von weiterem Engagement abgeschreckt. In partizipativen Verfahren stieg die Zahl derer, die tätig waren, trivialerweise bereits durch die Partizipation selbst. Aber selbst nach Abschluss des Verfahrens blieben einige von ihnen tätig. In beiden Verfahrensarten stieg die Zahl der Aktivitäten durch das Planungsverfahren an. Unterschiedlich waren jedoch die Zielrichtungen der Tätigkeit. Im hierarchisch strukturierten Verfahren handelte es sich im Politikfeld Umweltschutz und Gemeindeentwicklung vorwiegend um „Widerstand“ gegen Änderungen einer bestehenden Nutzungsweise, die als nicht nachhaltig bezeichnet werden muss, im partizipativen Verfahren weitgehend um „Fortschritt“ auf der Suche nach einer nachhaltigen Entwicklung und ihren neuen Möglichkeiten.

Zugleich wurden durch das partizipative Verfahren sehr unterschiedliche und eigenständige Aktivitäten angeregt, die nicht immer im direkten Zusammenhang mit der Landschaftsplanung oder dem Umweltschutz standen. Beispielsweise wurde ein großes Fest zur Historie des Ortes mit 5000 Besuchern veranstaltet, ein Buch zur Heimatgeschichte geschrieben, ein Erfahrungsaustausch zur Solarenergienutzung organisiert oder die Route für das alljährlich stattfindende Schlittenhunderennen aus einem ökologisch sensiblen Gebiet verlegt sowie Agenda-21 Gruppen gegründet.

Als *Ergebnis* lässt sich festhalten, dass (in den untersuchten Fällen) *im partizipativen Verfahren im Vergleich mit dem hierarchisch ausgerichteten mehr Menschen tätig waren und Verantwortung übernahmen, die Planung mehr Effekte hatte und Entscheidungen eine größere Zeitspanne berücksichtigten*. Die Verantwortlichkeit der Akteure für eine nachhaltige Entwicklung war also im partizipativen Verfahren größer.

Fraglich bleibt an dieser Stelle, ob die Verantwortungsbereitschaft in relativ kleinen Landgemeinden anders beurteilt werden muss als in größeren sozialen Einheiten etwa im städtischen Raum. Viele Ergebnisse sozialpsychologischer Forschung weisen die Gruppengröße (etwa über den Mechanismus der Wirkung eigenen Handelns im Ganzen und damit die Stärke der Erlebbarkeit von Rückkopplungen des Verhaltens) als wichtiges Kriterium für die Verantwortungübernahme aus. Eine Frage ist dabei, wie die Erlebbarkeit der Folgen eigenen Verhaltens und damit die Zuständigkeit für Folgen eigenen Handelns für den Einzelnen und für die Gemeinschaft gefördert werden könnten.

## 6. Zur Verwirklichung von Entscheidungen

Hierarchisch geordnete Strukturen garantieren erst die Realisierung von Plänen und Beschlüssen, behaupten ihre Verfechter. Denn Pläne könnten schnell,

effektiv und inhaltlich unverfälscht also besser ausgeführt werden, weil jeder Beteiligte im Gehorsam oder im Vertrauen den Anordnungen dienen würde, um einen Entschluss (z.B. zum Wohle des Ganzen) zu vollenden, die ein Entscheidungsträger formuliert habe. Die direkte Realisierung eines Entschlusses habe große Vorteile, weil nicht die Unfähigkeiten, Interessen, Meinungen, Ansichten vieler oder sogar aller Beteiligten beachtet und gegebenenfalls diskutiert, verhandelt und aneinander angepasst werden müssten, um überhaupt zu einer Realisierung zu gelangen. Nur diese Voraussetzungen ermöglichten wohl den Bau der Pyramiden in Ägypten, die Einführung der Kartoffel durch Friedrich den Großen in Deutschland oder die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat kurz FFH-Richtlinien nach EU-Recht.

Gerade diese Voraussetzungen hierarchisch organisierter Verfahren, kritisieren die Befürworter partizipativer Verfahren, seien z.B. im Bereich des Natur- und Umweltschutzes vielfach nicht oder nicht mehr gegeben. Denn selten handele es sich um klare, übersehbare Aufgaben, welche von nur einem „Einsichtigen“ in seinen vielfältigen Facetten kompetent durchdacht und anschließend realisiert werden könne. Die Realisierung erfordere aus z.B. inhaltlichen, rechtlichen, politischen oder finanziellen Gründen die Beteiligung verschiedenster Akteure. Auch habe der Staat, als wichtiger Entscheidungsträger im Naturschutz weder genügend Ressourcen, um die Realisierung von Plänen alleine anzuleiten, noch zu kontrollieren. Gerade wegen dieser Mängel hierarchischer Prozeduren seien partizipative Vorgehensweisen entwickelt worden.

Partizipation erhöht nach Von ROSENSTIEL (1987, S. 7) tendenziell nicht nur die Motivation, Aktivität und die Zufriedenheit der Beteiligten, sondern auch die Qualität der Arbeitsprozesse und -ergebnisse sowie die Akzeptanz von getroffenen Entscheidungen.

Über diese projektbezogenen Vorteile hinaus wird für Partizipation reklamiert, dass sie ein aus psychologischer Sicht besseres Leben der Menschen zur Folge habe. FIETKAU (1984, S. 121 f.) betont den psychologischen Wert der Partizipation, den sie jenseits der instrumentellen Perfektionierung der Planung habe. Partizipation „hat ihre Funktion in sich.“ FIETKAU (1984, S. 123) plädiert daher für eine „Experimentiergesellschaft“, in der möglichst viel individueller „Gestaltungsspielraum für die unmittelbare Umweltgestaltung offen zu halten“ sei. Daher seien hierarchische Strukturen durch partizipative zu ersetzen.

Der Planer des kooperativen Verfahrens bemerkt dazu: „*Mit dem Landschaftsplan ist etwas Lebendiges entstanden für die Kommune, der mehr leistet, als irgendein Plan dort. Da ist viel in Bewegung geraten*“ (Interviewnr.: 02.4.001; 02.5.086; 02.3.534).

Auch der Bürgermeister hebt die sozialen Effekte kooperativen Handelns hervor: „*Dieses Wiederbeleben des Miteinanders, der Gemeinschaft; ... wenn man*



**Abbildung 4**

Eine „echte“ Gemeinschaftsleistung

*was macht, das Erfolg hat, das verbindet. Sicherlich hat man dem einen oder anderen die Augen geöffnet und der sagt, Mensch, das habe ich noch gar nicht gesehen, das stimmt wirklich“ (Interviewnr.: 04.3.014; 04.1.305).*

Als Resümee lässt sich feststellen, dass partizipative Verfahren dann auf der Ebene der Realisierung hierarchischen Verfahren überlegen sind, wenn zuvor die Konsensprobleme zwischen den Akteuren gelöst werden können. Es ließ sich zeigen, dass nicht nur hierarchische, sondern auch kooperativ orientierte Entscheidungs- und Führungsstrukturen sowohl Vor- als auch Nachteile haben, und zugleich hierarchische Führungsstrukturen alleine sich als ungeeignet erwiesen haben, kollektive Probleme zu lösen. Von Autoren verschiedener Disziplinen werden daher kooperative Elemente als viel versprechende Alternative autoritärer Entscheidungs- und Führungsstrukturen (und damit auch Verfahren), bzw. in einer demokratischen Staatsform sogar als die einzige Möglichkeit bewertet, um kollektive Aufgaben bewältigen zu können.

Aber gerade dieser „Systemwechsel“ von hierarchisch organisierten zu partizipativen Verfahren wirft besondere Schwierigkeiten auf: In hierarchisch geordneten Strukturen sind Gehorsam und Zuverlässigkeit traditionelle Tugenden, die ein weitgehend reibungsloses Zusammenwirken garantieren sollen. In kooperativen Abläufen werden Einsicht in den Gesamttablauf, Selbständigkeit, Urteilsvermögen, Engagement, Phantasie und Innovationsfähigkeit zu den zentralen Kompetenzen, also Kompetenzen, die in hierarchischen Strukturen hinderlich und ihnen entspringende Tätigkeiten folglich oft verboten wurden und werden.

Der Einzelne soll nun in ungewohnter Weise eigene Einsichten und Positionen vertreten, um das Beste für die Teilsysteme und auf diese Weise auch für das Ganze zu erreichen; in hierarchischen Organisationsabläufen sollte er dagegen stets das von oben Diktierete vertreten und eigene Positionen gerade zurückstellen. Entfällt die Weisung, werden vielfach bislang verdeckte oder unterdrückte Unfähigkeiten, Widerstände und Konflikte offensichtlich, die nun nicht mehr so einfach wie bisher – beispielsweise per Anordnung – beendet werden können, sondern aufgegriffen und *bearbeitet werden müssen*. Der Diskurs, welcher Partizipation und die Möglichkeit der Konfliktbehandlung im Konsensbildungsprozess vereint, wird zu einer zentralen Voraussetzung für die Entwicklung sowie für die Verwirklichung von Plänen und Projekten. Eine Kultur der Partizipation erweist sich als eine zentrale Säule der Nachhaltigkeit (z. B. HONTELEZ 2002, S. 127). „Wir stehen vor der Herausforderung, Verfahren zu schaffen, die uns ein gemeinsames Denken ermöglichen“ (VANHEUKELEN 2002, S. 132)<sup>4)</sup>.

Die Achillesverse partizipativer Entscheidungsverfahren liegt sowohl in der persönlichen als auch in der strukturellen Unfähigkeit oder Fähigkeit der Akteure unter den gegebenen Bedingungen, zu einer ausreichenden Übereinstimmung zu kommen. Wichtige Hindernisse sind neben den eigentlichen sachorientierten Konsensproblemen auch Konflikte auf der Beziehungsebene und Schwierigkeiten im Bereich der Kommunikation. Partizipation und Konfliktbehandlung sind voneinander abhängige Tätigkeiten. *Kann ein Konsens und ein gemeinsamer Wille der Zukunftsgestaltung gefunden bzw. entwickelt werden, eröffnen sich in partizipativen Strukturen ungeahnte*

<sup>4)</sup> Vgl. Meyer-Oldenburg 2003: Hier werden grundsätzliche Konstruktionsprinzipien und Elemente der Partizipation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung entwickelt und vorgestellt.

neue große Chancen, die einerseits den Fähigkeiten, der Kreativität und dem Engagement der Einzelnen sowie andererseits auch denen einer echten Gemeinschaft entsprechen (vgl. Abbildung 4).

In einer Kultur des Planens im Diskurs besteht die Chance, zumindest Ansätze einer neuen Gemeinschaftlichkeit gerade auf der wachsenden Freiheit und Stärke des Subjekts gründen zu können und vielleicht (und hoffentlich) eine neue Antwort auf die Problematik der Gemeingüter zu finden.

So rät Antoine de Saint-Exupéry  
([www.worte-projekt.de/exupery.html](http://www.worte-projekt.de/exupery.html)):

**„Wenn Du ein Schiff bauen willst, so trommle nicht Männer zusammen, um Holz zu beschaffen, Werkzeuge vorzubereiten (und) Aufgaben zu vergeben..., sondern wecke in ihnen die Sehnsucht nach dem weiten, endlosen Meer.“**

### Literatur<sup>5)</sup>

- APEL, Karl-Otto (1974):  
Die ökologische Krise als Herausforderung für die Diskursethik. In: Böhler, Dietrich (Hrsg.): Ethik für die Zukunft – Im Diskurs mit Hans Jonas. München, Beck Verlag, 369-406.
- ARNSTEIN, Sherry (1972):  
Stufen der Bürgerbeteiligung. In: Lauritzen, Lauritz (Hrsg.) Mehr Demokratie im Städtebau. Hannover, Fackelträger-Verlag, 192-220.
- BENZ, Arthur (1994):  
Kooperative Verwaltung – Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- CHABERT, Jos (2002):  
Eröffnungssitzung. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Strategie der Europäischen Union für die Nachhaltige Entwicklung. S. 112
- CROZIER, Michael (1975):  
Western Europe. In: Crozier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (Hrsg.): The Crisis of Democracy. New York, University Press, 11-58.
- ELMORE, Richard (1979):  
Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quarterly, Jg. 94, (4), 601-616.
- FIETKAU, Hans-Joachim (1984):  
Bedingungen ökologischen Handelns: Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie. Weinheim-Basel, Beltz Verlag.
- FÜRST, Dietrich (1996):  
Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) – am Beispiel der Regionalplanung. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 35 (1), 20-37.
- HABERMAS, Jürgen (1973):  
Wahrheitstheorien. In: Fahrenbach, Helmut (Hrsg.): Wirklichkeit und Reflexion – Walter Schulz zum 60. Geburtstag. Pfullingen, Neske Verlag, 211-266.
- HONTOLEZ, John (2002):  
European Environmental Bureau. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Strategie der Europäischen Union für die Nachhaltige Entwicklung. S. 127 f.

HUNTINGTON, Samuel (1975):  
The United States. In: Crozier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (Hrsg.): The Crisis Of Democracy. New York, University Press, 59-118.

KIEMSTEDT, Hans; MÖNNECKE, Margit; OTT, Stefan (1999):  
Erfolgskontrolle und Inhalte örtlicher Landschaftsplanung – „IMA Landschaftsplanung“. Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover (Hrsg.), Hannover: o.V.

LUHMANN, Niklas (1997):  
Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

LUZ, Frieder; LUZ, Renate; SCHREINER, Maria (August 2000):  
Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen – Erarbeitung und Erprobung eines Leitfadens für die Umsetzung gemeindlicher Landschaftspläne und anderer naturschutzfachlicher Planungen in Bayern – 3. Zwischenbericht. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bayerischen Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, München.

MEYER-OLDENBURG, Torsten (2003):  
Planen im Diskurs – Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

ROSENSTIEL, Lutz von (1987):  
Partizipation: Betroffene zu Beteiligten machen. In: ROSENSTIEL, Lutz von; EINSIEDLER, Herbert; STREICH, Richard; RAU, Sabine (Hrsg.): Motivation durch Mitwirkung. Stuttgart, Schäfer Verlag, 1-11.

SCHARPF, Fritz (1973):  
Planung als politischer Prozeß – Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

SELLE, Klaus (1996):  
Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln – Ein Werkbuch. Dortmund, o.V.

SELLE, Klaus (2000):  
Was? Wer? Wie? Warum? – Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

VANHEUKELLEN, Marc (2002):  
„Nachhaltige Entwicklung“ der Kommission. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Strategie der Europäischen Union für die Nachhaltige Entwicklung. S. 132

### Anschrift des Verfassers:

Dr. Torsten Meyer-Oldenburg  
Technische Universität München  
Lehrstuhl für Landschaftsökologie  
Am Hochanger 6  
85350 Freising  
Tel.: ++49(0)81 61-71 34 95  
Fax: ++49(0)81 61-71 44 27  
E-mail: [torsten.meyer-oldenburg@arcor.de](mailto:torsten.meyer-oldenburg@arcor.de)

Büro privat:  
Raiffeisenstr.4  
86946 Vilgertshofen  
Tel.: ++49(0)81 94-85 28

<sup>5)</sup> An dieser Stelle möchte ich mich für die Kooperationsbereitschaft herzlich bei Landschaftsarchitekt Herrn Wolf Steinert (Planungsbüro Steinert, Übersee am Chiemsee) bedanken.

# Berichte der ANL 27 (2003)

Herausgeber:  
Bayerische Akademie für Naturschutz  
und Landschaftspflege (ANL)  
Seethaler Str. 6  
D - 83406 Laufen  
Telefon: 086 82/89 63-0,  
Telefax: 086 82/89 63-17 (Verwaltung)  
086 82/89 63-16 (Fachbereiche)  
E-Mail: [poststelle@anl.bayern.de](mailto:poststelle@anl.bayern.de)  
Internet: <http://www.anl.bayern.de>

Die Bayerische Akademie für Naturschutz  
und Landschaftspflege ist eine dem  
Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums  
für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz  
angehörige Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion:  
Dr. Notker Mallach, ANL

Für die Einzelbeiträge zeichnen die  
jeweiligen Autoren verantwortlich.

Die Zeitschrift und alle in ihr  
enthaltenen einzelnen Beiträge sind  
urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwendung außerhalb der  
engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes  
ist ohne Zustimmung der AutorInnen  
oder der Herausgeber unzulässig.

Erscheinungsweise:  
Einmal jährlich

Dieser Bericht erscheint im Mai 2004

Bezugsbedingungen:  
Siehe Publikationsliste am Ende des Heftes

Satz: Fa. Hans Bleicher, 83410 Laufen

Druck und Bindung: Lippl Druckservice  
84529 Tittmoning

Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)

ISSN 0344-6042

ISBN 3-931175-74-X